

**ÇANKAYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYALBİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE TEFTİŞ MEKANİZMASI VE KURUMSALLAŞMASI

UFUK ÜNLÜ

ŞUBAT 2013

Tez Başlığı : **Türkiye’de Teftiş Mekanizması ve Kurumsallaşması**

Tezi Hazırlayan: **Ufuk ÜNLÜ**

Sosyal Bilimler Enstitüsü Onayı


Prof. Dr. Mehmet YAZICI
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Bu tezin yüksek lisans derecesi elde etmek için gerekli koşulları sağladığımı onaylarım.


Prof. Dr. Hamdi MOLLAMAHMUTOĞLU
Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Başkanı

Bu tez, tarafımdan incelenmiş olup yüksek lisans tezi olarak uygun bulunmuştur.


Prof. Dr. Yahya ZABUNOĞLU
Tez Danışmanı

Tez Sınav Tarihi : 28.02.2013

Tez Jüri Üyeleri :

Prof. Dr. Yahya ZABUNOĞLU

(Çankaya Üniversitesi).....

Yrd.Doç.Dr. M. Ayhan TEKİNSOY


(Ankara Üniversitesi).....

Yrd.Doç.Dr. Eser US

(Çankaya Üniversitesi).....

ÇANKAYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları bilimsel etik kurallarını gözeterek ifade ettiğimi ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.

Adı, Soyadı : Ufuk ÜNLÜ
İmzası : 
Tarih : 28.02.2013

ÖZET

TÜRKİYE'DE TEFTİŞ MEKANİZMASI VE KURUMSALLAŞMASI

ÜNLÜ, Ufuk

Yükseklisans Tezi

Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Tez Yöneticisi: Prof. Dr. Yahya ZABUNOĞLU

Şubat 2013, 116 sayfa

İdari teşkilatımız içerisinde oldukça köklü bir geçmişe sahip olan teftiş mekanizması, iş ve işlemlerin iyi yürütülüp yürütülmediğini, görevlilerin vazifelerini hakkıyla ifa edip etmediklerini, suiistimalleri, yolsuzlukları ve usulsüzlükleri tespit edip, ortaya çıkaran bir fonksiyondur. Bu yönüyle teftiş yapan ve teftiş edilen arasındaki ilişkinin insanlık tarihi kadar eski olduğu söylenebilir.

Söz konusu mekanizmanın son yıllarda etkinliğini yitirdiği ve tartışmalı bir hale getirilerek, lağvedilmek istendiği bilinen bir gerçektir. Tasfiyesi gündemde olan teftiş fonksiyonunun Türk kamu yönetimi içerisindeki yerinin; tarihi geçmişi, kurumsallaşması ve günümüzdeki fonksiyonu itibarıyla bilinmesinde ve bu sayede gerekli olup olmadığı hususundaki tartışmaların nihayete erdirilmesinde fayda mülhaza edilmiştir.

Bu saiki amaç edinen çalışmamızın ilk bölümünde, teftiş ve teftişle ilgili kavramların açıklanması yoluna gidilmiştir. İkinci bölümde ise teftiş mekanizmasının Osmanlı Devleti'nde itibaren tarihçesi üzerinde durulmuş ve cumhuriyetin ilanı ile birlikte bu sistemin önemli kurumlar içerisinde nasıl geleneksel bir yapıya büründüğü hususlarına değinilmiştir.

nc bölüm, günümüz teftiş kurullarının yapısı, görevleri ve bu sistem içerisinde yer alan görevlilerin yetiştirilmesine ayrılmıştır. Son bölümde ise teftiş sisteminin geleceği başlığı altında, bu sisteme ihtiyaç olup olmadığı, son dönemde teftiş sisteminde gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle birlikte mevcut iradenin neyi amaçladığı sorularına cevap aranmıştır. Teftiş mekanizmasının durumunu yansıtan istatistiki bilgiler de bu bölümün konusudur. Sonuç bölümünde yer alan öneriler ise teftiş mekanizmasının tarihsel boyutuyla ve günümüz ülke gerçekleriyle değerlendirilmesi neticesinde oluşan tespitlerimizin bir yansımasıdır.

Çalışmamızda, teftiş mekanizmasının kurulması, kurumsallaşması ve bu mekanizmanın geleceğine ilişkin yeniden yapılandırma çalışmaları teknik açıdan ele alınmıştır. Bu nedenle, teftişin yargısal boyutu ve yargı ile olan ilişkisi çalışmamızın kapsamı dışında bırakılmıştır.

Anahtar Kelimeler : Teftiş, Denetim, Mfettiş

ABSTRACT

AUDITING MECHANISM AND ITS INSTITUTIONALIZATION IN TURKEY

ÜNLÜ, Ufuk

Master Thesis

Social Science Institute,
Public Law Department

Supervisor: Prof. Dr. Yahya ZABUNOĞLU

February 2013, 116 pages

Auditing mechanism having long-standing background within our administrative organization reveal whether works and proceedings are conducted efficiently, tasks are performed properly and identify abuses, corruptions and irregularities. In this respect, it may be interpreted that relation between those auditing and audited goes back as the history of humanity.

It is a well-known fact that this mechanism has lost its efficiency and been abolished by introducing the function as a problem in recent years. It is considered that having knowledge about position of auditing function planned to be wound up within Turkish public management on the basis of its historical background, institutionalization and current functions, as well as finalization of discussions questioning whether it is a necessary function or not shall be beneficial.

In the first part of our study, auditing and auditing related concepts are identified. Second part highlights history of the auditing mechanism as of Ottoman era and its traditional structure within significant organizations after proclamation of the republic.

Third part explains structure, tasks of current auditing organizations and training of personnel included within this system. In the scope of last part, whether this system is needed or not, objectives of the current administration in the scope of legal arrangements imposed in auditing system in recent years are all analyzed under the heading of future of auditing system. Statistical data reflecting the status of auditing mechanism are also subject of this part. Recommendations identified in conclusion part reflect our findings obtained as a result of assessment of auditing mechanism on the basis of its historical dimension and current country related realities.

In this study, the establishment and institutionalization of auditing mechanism in Turkey and technical aspects of this mechanism's future restructuring is discussed. Therefore, the judicial scope of auditing and its relationship between judiciary is excluded from the study.

Keywords: Inspection, Audit, Inspector

TEŞEKKÜR

Tez alıőmalarım süresince değerli yardım ve katkılarıyla beni bilgilendiren ve yönlendiren tez danışmanım Prof. Dr. Yahya ZABUNOğLU'na, tezimde yer alan istatistiklerin toplanmasında yardımcı olan tüm çalışma arkadaşlarıma ve manevi destekleriyle beni hiçbir zaman yalnız bırakmayan aileme teşekkürü bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iv
ABSTRACT	vi
TEŞEKKÜR	viii
İÇİNDEKİLER	ix
TABLOLAR	xii
KISALTMALAR	xiii

BÖLÜM I

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. TEFTİŞ KAVRAMI	1
1.2. DENETİM KAVRAMI.....	4
1.2.1. İç Denetim	6
1.2.2. Dış Denetim.....	8
1.3. TEFTİŞ İLE DENETİMİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	10
1.4. MÜFETTİŞ.....	13
1.5. İNCELEME	14
1.6. ÖN İNCELEME	15
1.7. İDARİ SORUŞTURMA	17

BÖLÜM II

TEFTİŞ MEKANİZMASININ TARİHÇESİ VE KURUMSALLAŞMASI

2.1. OSMANLI DÖNEMİNDE TEFTİŞ MEKANİZMASI.....	19
2.2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE TEFTİŞ MEKANİZMASI.....	22
2.3. TEFTİŞ MEKANİZMASININ KURUMSALLAŞMASI VE TEFTİŞ KURULLARI	32
2.3.1. Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı	32
2.3.2. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı	35

2.3.3. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	39
2.3.4. Maliye Teftiş Kurulu (Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı)	43
2.3.5. Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu (Rehberlik ve Denetim Başkanlığı)..	48
2.3.6. Mülkiye Teftiş Kurulu (İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı).....	51

BÖLÜM III

TEFTİŞ KURULLARININ YAPISI, GÖREVLERİ VE MÜFETTİŞLERİN YETİŞTİRİLMESİ

3.1. GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUK	54
3.1.1. Teftiş Kurullarının Görev Ve Yetkileri	54
3.1.2. Müfettişlerin Görev, Yetki Ve Sorumlulukları	55
3.2. MÜFETTİŞLİĞE GİRİŞ.....	57
3.2.1. Müfettiş Yardımcılığı Giriş Sınavı.....	57
3.2.2. Müfettiş Yardımcılarının Yetiştirilmesi	62
3.2.3. Yeterlik Sınavı ve Müfettişliğe Atanma.....	64
3.2.4. Başmüfettişliğe Atanma	64
3.2.5. Teftiş Kurulu Başkanının Atanması	64
3.3. MÜFETTİŞLERİN ÇALIŞMA ANLAYIŞI.....	66
3.3.1. Müfettişlerin Uyacakları Hususlar ve Yapamayacakları İşler.....	66
3.3.2. Müfettişlerin Kıdemi	67
3.3.3. Müfettişlik Güvencesi	67
3.3.4. Müfettişlerin Düzenledikleri Rapor Çeşitleri	68
3.3.4.1. Cevaplı Rapor	68
3.3.4.2. Soruşturma Raporu	70
3.3.4.4.1. Adli Soruşturma Raporu	70
3.3.4.4.2. Disiplin Soruşturma Raporu.....	71
3.3.4.3. Ön İnceleme Raporu	71
3.3.4.4. İnceleme Raporu	71
3.3.4.5. Diğer Raporlar	72

BÖLÜM IV

TEFTİŞ SİSTEMİNİN GELECEĞİ

4.1. TEFTİŞ SİSTEMİNE İHTİYAÇ VAR MI?.....	73
4.1.1. Teftişin Amacı	74
4.1.2. Teftiş Yapan Müfettişin Nitelikleri	76
4.2. MEVCUT TEFTİŞ SİSTEMİMİZİN YAPISI VE SON DÜZENLEMELER	78

4.2.1. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve 5227 Sayılı Kanun.....	80
4.2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	83
4.2.3. Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu.....	85
4.2.4. 6223 Sayılı Yetki Kanunu	86
4.3. TEFTİŞ MEKANİZMASININ MEVCUT DURUMUNU YANSITAN İSTATİSTİKİ BİLGİLER	90
4.3.1. Mevcut Teftiş Birimleri.....	90
4.3.1.1. Devlet Denetleme Kurulu	91
4.3.1.2. Teftiş Kurulu Başkanlığı.....	92
4.3.1.3. Denetim Kurulu Başkanlığı	93
4.3.1.4. Rehberlik ve Denetim Başkanlığı	94
4.3.1.5. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	94
4.3.1.6. Denetim Hizmetleri Başkanlığı	95
4.3.2. Teftiş Kurullarında Çalışanların Unvanları ve Bağlı Olunan Makam.....	96
4.3.3. Teftiş Elemanı Sayısı.....	99
4.3.4. Rapor Sayısı	104
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	106
KAYNAKÇA	111
ÖZGEÇMİŞ.....	116

TABLÖLAR

Tablo 1: Teftiş Kurullarında alışanların Unvanları ve Bağlı Olunan Makam.....	96
Tablo 2: Teftiş Elemanı Sayısı.....	99
Tablo 3: Rapor Sayısı.....	103

KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
a.g.e.	:	Adı Geçen Eser
a.g.m.	:	Adı Geçen Makale
a.g.t.	:	Adı Geçen Tez
ev.	:	Çeviren
DDK	:	Devlet Denetleme Kurulu
DENETDE	:	Devlet Denetim Elemanları Derneği
DMK	:	Devlet Memurları Kanunu
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
E	:	Esas
K	:	Karar
KAYA	:	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	:	Kanun Hükümünde Kararname
m	:	Madde
MEHTAP	:	Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi
R.G.	:	Resmi Gazete

S	:	Sayı
s	:	Sayfa
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	:	Türkiye Cumhuriyeti
TCK	:	Türk Ceza Kanunu
TESEV	:	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TİD	:	Türk İdare Dergisi
TODAİE	:	Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TV	:	Takvim-i Vekayi
vb	:	Ve Benzeri
v.d.	:	Ve Diğerleri

BÖLÜM I

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. TEFTİŞ KAVRAMI

Teftiş sözcüğü Arapça bir kavram olup, inceleme, araştırma, soruşturma, doğruyu bulmak için arama, tarama, muayene ve kontrol etme anlamına gelir.¹ Arapça “fetş” kökünden gelen sözcüğün kelime anlamı sorup aratmaktır. Kavram olarak, bir şeyin aslını, doğrusunu veya işlerin iyi yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan inceleme anlamında kullanılmaktadır. Resmi bir otoriteyi içeren teftiş ise, yakından incelemek, resmen araştırmak ve soruşturmak anlamlarına gelmektedir.²

Teftiş, bütün devlet dairelerindeki görevlilerin kanun ve nizamname hükümlerine göre, vazifelerini hakkıyla ifa edip etmediklerini, ayrı hareket ederek memuriyet vazifelerini yerine getirmede ihmal ve dikkatsizlik gösterip göstermediklerini, suiistimal yapıp yapmadıklarını tespit ederek, haklarında gereken yasal işlemlerin yürütülmesi için devlet dairelerinin teşkilat kanunlarına göre tayin edilmiş müfettişler, murakıplar veya bu işle görevlendirilmiş memurlar vasıtası ile yapılan murakabedir.³ Bu açıdan teftiş, memurların görevlerine ilişkin konularda, kanun tarafından yetkilendirilmiş amir veya kurullar tarafından denetlenmelerine verilmiş bir isimdir.

¹ Erdem, O. (1988), *Türk Teftiş Sistemine Genel Bir Bakış*, 1. Teftiş Semineri, *DENETDE Yayınları*, Ankara, s.12.

² Kenger, E. (2001), “Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu” Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (Mülga), http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm, (Erişim Tarihi: 25.08.2012)

³ Taymaz, H. (1993), “Teftiş Kavramlar İlkeler Yöntemler”, Geliştirilmiş Üçüncü Baskı, *Kadioğlu Matbaası*, Ankara, s.1-2.

Teftiş, denetim (murakabe) (Arapça), revizyon, auditing (İngilizce), expertise (Fransızca) terimlerinin tümünün içeriğinde kontrol anlamı bulunmaktadır. Kontrol, yalnız araştırma ve inceleme ile yetinmez, denetime esas olacak ölçütleri ve fiili sonuçların bu ölçütlerden sapmaları ile bu sapmaların düzeltilmesi için mümkün olan önlemleri de saptar ve gösterir.⁴

Geleneksel teftiş tanımlarına bakıldığında teftiş, çoğunlukla; bir kurumun kuruluş amacı doğrultusunda yasa, yönetmelik ve ilgili mevzuata uygun, işlem-eylem yerindeliği, verimlilik, etkinlik ve hizmet kalitesinin sağlanması ile varsa usul ve esaslardan sapmalar ve bunların nedenlerini tespitle, çözüm önerileri sunmak, madde ve insan kaynaklarının örgütün amacı doğrultusunda en rasyonel şekilde kullanılmasını sağlamak ve yardımcı olmak, kısaca kamu adına ve yararına uygulama ve davranışların mevzuata uygunluğunu kontrol etme işlevidir.⁵

Türkiye örneğindeki geleneksel teftişlerde; insan merkezli ve güven esaslı olmayan, statükocu, değişime kapalı ve reaktif bir anlayışla salt mevzuat uygunluğunu esas alan ve örgüte değer katmaktan uzak; sistem yerine ısrarla insanların kusurlarına, hatalarına yoğunlaşan, geçmişe endeksli; aşırı merkeziyetçi, bürokratik ve hantal örgüt yapısını daha da tıkayan; çoklu veri kaynağına dayalı performans değerlendirmesi yerine ‘müfettiş kanaatini’ önceleyen; şekilci, aşırı kuralcı, rehberlikten ziyade soruşturma odaklı bir denetim kültürü hâkimdir.⁶ Genelinde yayılmış olmasa da, teftiş kavramına yahut bu mekanizmaya getirilen en önemli eleştirinin altında bu kültür yatmaktadır.

⁴ Kenger, a.g.e.

⁵ İnceleme – Soruşturma ve Ön İnceleme Rehberi (2006), Editör, Millî Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara, s.9.

⁶ Gönülaçar, Ş. (2010), “Kamuda İç Denetçiler ile Müfettişler Arasındaki Görev Örtüşmesi Sorununa Bir Çözüm Önerisi: İngiltere Eğitim Sisteminde İç Denetim ve Teftişin Rol ve Sorumlulukları”, Mali Hukuk Dergisi, S:148, s.28.

Taymaz teftişin fonksiyonlarını dikkate alarak tanımlamış ve bir kurumda yapılan teftiş işlemlerinin aşağıdaki şekilde aşamalı olarak sıralanacağını belirtmiştir.⁷

- Hazırlanan alışma planını inceleme,
- Plan ile uygulamaları karşılaştırma,
- Plandan ayrılan hata ve eksikleri saptama,
- Hatalı uygulamaları uygun yer ve zamanda durdurma,
- Hata, sapma ve eksiklerin nedenlerini bulma,
- Önleyici ve düzeltici önlemleri belirleme,
- Önlemleri önerme, yol gösterme ve yardım etme,
- Önlemlerin uygulanmasını ve değişimleri izleme,
- Başarıyı etkileyen faktörleri araştırma, bulma,
- Mesleki yardımda bulunma, işbaşında yetiştirme,
- Yenilik ve gelişimleri izleme, ilgililere yayma,
- Rehberlik yapma, mesleki yardımda bulunma ve işbaşında yetiştirme,
- Alan ile ilgili inceleme ve araştırmalar yapma,
- Değerlendirmeler yapma ve sonuçlarını raporlama,
- Yasa hükümlerinde aykırı eylemleri soruşturma,
- Soruşturma raporlarını hazırlama ve sunma.

İdari anlamda teftiş, memurların ya da daha güncel bir ifadeyle kamu görevlilerinin daha üst kademedeki yürütmeye yetkili otorite adına denetlenmesidir. Bu faaliyet müfettişler tarafından yerine getirilir.

İdari teftişin kural olarak Bakan veya Genel Müdür tarafından yapılması gerekir. Ancak uygulamada bu imkân bulunmadığı için teftişler Bakan veya Genel Müdür adına, müfettişler tarafından yapılmaktadır. Müfettişler yaptıkları idari teftiş

⁷ Taymaz, a.g.e., s.3.

sonunda memurların, Memurun Muhakematı Hakkındaki Kanun⁸ göre, muhakeme edilip edilmemesine karar verilmesi için memurların sıfat ve yetkilerine göre belgeleri çeşitli karar makamlarına verirler.⁹

1.2. DENETİM KAVRAMI

Yönetim Biliminin planlama, örgütlenme, yönetme ve eşgüdüm (koordinasyon) fonksiyonlarından sonra gelen en son aşaması denetimdir.

Dilimizde denetim sözcüğünün eski kullanım şekli ve karşılığı “rabk” ve “rükub” kökünden gelen “murakabe”dir. Bu deyim; bakma, gözetim altında bulundurma, gözetleme; iç dünyasına dalma ve sansür anlamlarına gelmektedir.¹⁰

Denetim kavramının, batı dillerindeki karşılığı (audit) kökenini oluşturan Latince audire kelimesi; işitmek, dikkatlice dinlemek anlamına gelmektedir. Hukuki anlamda denetleme ise, gerek devlet daire ve teşkilatının ve gerek özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş işletmelerin kamu yararı noktasından kanun, genelge ve tebliğ hükümlerine göre çalışıp çalışmadıklarının incelenmesidir.¹¹

Genel olarak denetim, bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlenmesi olarak tanımlanabilir.¹²

Modern denetim anlayışında, kuruluş ve çalışanların amaçları esas alınarak, o anki ve gelecekteki hataların düzeltilmesi, sistemin olumlu yönden yenilenmesi,

⁸ Anılan Kanun 04.12.1999 tarih ve 23896 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4483 Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’un yürürlüğe girmesiyle birlikte ilga edilmiştir.

⁹ Tortop, N., İspir, E. G., Aykaç, B. (1999), *Yönetim Bilimi*, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, *Yargı Yayınevi*, Ankara, s.174.

¹⁰ Atay, C. (1999), *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, *Alfa Yayınları*, 2. Baskı, İstanbul, s.18.

¹¹ Gürkan, N. Z. (2009), “Türk Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim ve İç Denetim Algısı”, *Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi*, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, s.5.

¹² Sanal, R. (2002), *Türkiye de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, TODAİE, Ankara, s.4.

yönetime önerilerde bulunulması, mevzuatta, kuruluşun amaçlarına ulaşmasını engelleyen demode kuralların değiştirilmesi ve merkezle taşra örgütleri arasında sistemli bir köprü kurulmasına çalışılır.¹³

Tortop, İspir ve Aykaç denetim kavramının tanımlarını şu şekilde unsurlarına ayırmışlardır;¹⁴

- Kabul edilen planın, verilen direktiflerin veya belirli şekilde konulan ilkelerin varlığı denetim için ilk şarttır.
- Kabul edilen plana, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyeti denetim için gerekli ikinci şarttır.
- Kabul edilen plana, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyetinin bulunup bulunmadığını denetleyecek bir kimsenin ve organın varlığı denetimin üçüncü şartını meydana getirir.

Denetim kamudaki işlevi bakımından ele alındığında ise, kamu idarelerinin hukuka uygun faaliyet gösterip göstermediklerini, kamuda üretilen ve açıklanan bilgilerin doğru ve güvenilir olup olmadığını ortaya koymak ve yönetimlerin hesap verme yükümlülüklerinin yerine getirilmesini sağlamak üzere tarafsız ve bağımsız organ veya kişilerce gerçekleştirilen bir faaliyet olduğu anlaşılmaktadır.¹⁵

Bununla beraber, yönetim bilimi açısından kamu kurum ve kuruluşlarının denetim amaçlarını şu şekilde sıralayabiliriz;¹⁶

- Devlet memurlarının hukuki metinlerini keyfi bir şekilde yorumlamalarını önlemek,

¹³ “1. Teftiş Semineri, Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği” (1987), *DENETDE Yayınları*, s.112–113.

¹⁴ Tortop, İspir, Aykaç, a.g.e., s.160-162.

¹⁵ Gürkan, a.g.t., s.9.

¹⁶ “1. Teftiş Semineri, Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği”, s.113.

- Bürokratların, idare edilenlerin haklarını hiçe sayarak, makamlarını kişisel çıkarları için kullanmalarını engellemek,
- Bürokrasi mensuplarının, kamuoyunun eleştirilerini de dikkate almalarını sağlamak,
- Yasama organı tarafından kanunlar aracılığı ile belirlenen amaçlar doğrultusunda çalışma göstermelerini sağlamak.

Görüldüğü gibi yönetim bilimi açısından denetleme, daha ziyade bürokratların görevleri dolayısıyla sahip oldukları yetkileri keyfi bir şekilde kullanmalarına engel olmak için önem taşır. Bürokrasiler üzerindeki denetimin bir nedeni de, onların, yasama organı tarafından kanunlar vasıtasıyla belirlediği amaçlarına uygun çalışma gösterip göstermediklerinin çeşitli denetim yollarıyla saptanmasıdır.¹⁷

Kamudaki işlevi bakımından denetim faaliyeti, denetim yapan birimlerin statüsüne göre iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır.

1.2.1. İç Denetim

İç denetim, mali nitelikteki faaliyetler ile mali nitelikte olmayan faaliyetlerin gözden geçirilerek değerlemesinin yapıldığı bir denetim türüdür. İç denetim örgüt içerisindeki kontrollerin etkinliğini ölçmeyi ve bu kontrolleri değerlemeyi hedef alır. Bu açıdan iç denetim çok önemli bir yönetim kontrol aracıdır.¹⁸

Bir danışmanlık hizmeti olarak ortaya çıkan iç denetim faaliyetleri, modern anlamda 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkmıştır.

Dünyada iç denetim, bir meslek olarak 1941 yılında ABD’de kurulan ve 165 ülkede 150.000’den fazla üyesi bulunan İç Denetçiler Enstitüsü (The Institute of

¹⁷ Tortop, İspir, Aykaç, a.g.e., s.157.

¹⁸ Güredin E. (1994), *Denetim, Beta Yayınları*, Ankara, s.15.

Internal of Internal Auditors) tarafından kurumsal bir yapıya kavuşturulmuştur. İç denetim mesleğiyle ilgili bir başka önemli kurum da, 1982 yılında kurulan ve 32 Avrupa ülkesindeki iç denetim enstitülerinin oluşturduğu Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonudur (European Confederation of Institutes of Internal Auditing).¹⁹ İç Denetçiler Enstitüsü, iç denetimi şu şekilde tarif etmektedir; iç denetim, kurumun faaliyetlerine değer katmak ve bunları geliştirmek amacıyla tasarlanmış bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.²⁰

Kamu Yönetimi Sistemimize “İç Denetim” kavramı “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”²¹ ile girmiştir. 5018 sayılı Kanun’un “iç denetim” başlıklı 63’üncü maddesine göre iç 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.”

Bu madde ile iç denetimin tanımı yapılmış ve iç denetimin iç denetçiler tarafından yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu Kanunun 64’üncü maddesinde iç denetçinin görevleri şu şekilde sıralanmıştır;

“a) Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.

b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.

¹⁹ Okur, Y. (2010), “Türkiye’de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme”, Maliye Dergisi, S.158, s.576.

²⁰ Pickett K.H.S. (2003), *The Internal Auditing Handbook*, Second Edition, London: Wiley & Sons s.239.

²¹ R.G. 24.12.2003/25386.

c) *Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.*

d) *İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.*

e) *Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.*

f) *Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.*

g) *Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.”*

1.2.2. Dış Denetim

Dış denetim, denetlenen kurumun veya kuruluşun (örgütün) dışında ondan bağımsız olarak denetim elemanlarınca, iç denetim sisteminin, zaman zaman da iç kontrol sisteminin denetlenmesi ve ilgili örgütün mali tabloları ile hesap işlemlerinin doğruluğunun, uygunluğunun araştırılması, yönetimin verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu hakkında da görüş belirtilmesine yönelik olarak yapılan faaliyetler sürecidir.²²

5018 sayılı Kanun'un “dış denetim” başlıklı 68'inci maddesinde;

“Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara,

²² Özer, H. (1997), *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, s.43.

kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır”

İfadesine yer verilmiştir.

Söz konusu madde hükmünce dış denetim Sayıştay tarafından genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine (merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler) yönelik uygulanan bir faaliyettir.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

- Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,
- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir.

İç ve dış denetim arasındaki temel farkı, denetlenen kuruma ilişkin olarak denetçinin örgütsel statüsü belirler. Bu farklılık özel sektörde belirgin olarak gelişmiştir. Bu açıdan "İç" kavramı denetim elemanının kurumun bir elemanı olduğunu açıklarken "Dış" kavramı ise kurumdan bağımsız olarak hareket eder.²³

Dış denetimin ilk önceliği, şeffaf ve hesap verme sorumluluğunu geliştirecek faaliyetleri göstermek olmalıdır. Kamu kurumları, hesap verme sorumluluklarını en iyi şekilde performans ölçümünü yaparak yerine getirebileceği için dış denetimin, öncelikle kurumların performanslarını ölçme kapasitelerini arttırmaya yönelmesi gerekmektedir.²⁴

²³ Özer, a.g.e., s.44.

²⁴ Gülen, F. (2003), “2. Kamu Mali Yönetim Arenası Kamu Harcamalarında Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık İçin Denetim, Dış Denetim Nasıl Tasarlanmalı”, Ankara, s.5
http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim_f_gulen-dis_denetim_sistemi.doc.(ErişimTarihi: 01.09.2012)

1. 3. TEFTİŞ İLE DENETİMİN KARŞILAŞTIRILMASI

Denetim ve teftiş kelimeleri çoğu zaman birbirleri yerine kullanılan kelimeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak söz konusu kelimelerin ifade ettikleri anlamlar açısından tam bir örtüşme olup olmadığı hususu her zaman tartışılabilir bir konudur. Teftiş ve denetim kelimelerinin birbirleriyle aynı anlamda kullanılmasının veya karıştırılmasının nedenlerinden biri, bu kavramların ülkemizde uluslararası uygulamalardan daha farklı bir yapıda kullanılmasından kaynaklanmaktadır.

Türkiye'nin de benimsediği Kıta Avrupası hukuk sisteminde özel hukuk yanında ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının tabi olduğu kamu hukuku denilen ayrı bir hukuk uygulama alanı bulunmaktadır. Anglo-Sakson hukuk sisteminde ise kamu özel ayrımı olmaksızın tek bir hukuk sistemi mevcuttur. Bunun bir sonucu olarak, Kıta Avrupası denetim sisteminde kamu sektörü için ayrı denetim kavramları (teftiş ve kontrol) oluşturulmuş iken, Anglo-Sakson sistemde hem kamu hem özel sektör kurum ve kuruluşları için aynı kavramlar (iç denetim ve dış denetim) kullanılmıştır.²⁵

Karatepe, teftiş ve denetim kavramları ile bu kavramlara ait aktörler ve özelliklerini aşağıdaki tabloda açıklamıştır;²⁶

²⁵ Karatepe, K. (2011), "Uluslararası Gelişmeler ve Türkiye'de Denetimin Yeniden Yapılandırılması", Denetim Dergisi, S:116, s.9-10.

²⁶ Karatepe, a.g.m., s.10.

Denetim Sistemleri	Kıta Avrupası Sistemi	Anglo-Sakson Sistem
Denetim Kavramları	Teftiş (“inspection”) ve Kontrol (“control”)	İç Denetim (“internal audit”) ve Dış Denetim (“external audit”)
Denetim Aktörleri	Müfettiş (“inspector”), Kontrolör (“controller”)	İç Denetçi (“internal auditor”), Dış Denetçi (“external auditor”)
Denetimin Özelliği	Siyasi sorumlu (bakan) ve yönetsel sorumlu (idareci) arasından sorumluluk dengesi.	Yönetici (idareci) sorumluluğu ilkesi gereği yöneticiye bağlı denetim.

Teftiş, hizmetlerin ulusal ve yerel performans standartlarını, yasal ve meslekî gereklilikleri ve hizmetin kullanıcılarının ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamadığı hakkında bağımsız bir kontrol sağlayan ve raporlamada bulunan periyodik ve hedefli bir inceleme (scrunity) sürecidir.²⁷ Teftişe göre daha güncel bir kavram olan denetim ise iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılmış ve yönetsel anlamda bir fonksiyon olarak görülmüştür.

Bazı kanunlar dâhil olmak üzere resmi literatürde bile, “denetim” kelimesi, “teftiş” kelimesinin karşılığı olarak neredeyse resmen kabul görmüş bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Aslında günlük hayatta birbirlerinin yerine kullanılan, zaman zaman “kontrol” ve geniş anlamda “araştırma”, “inceleme” kelimeleri ile de iç içe geçen teftiş ve denetim kelimeleri, birbiriyle yüzde yüz örtüşen kavramlar değillerdir.²⁸

²⁷ Yörüker, S. (2004), *Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve*, TESEV Denetim Çalıştayı İkinci Toplantısı, Ankara Hilton Oteli, s.26.

²⁸ Yücel, B. (2009), “Amaç ve Unsurları Bakımından Maliye Teftiş Kurulu Uygulamalarında Klasik Anlamda Teftiş”, *Maliye Dergisi*, S:157, s.51.

3046 sayılı Kanun'un²⁹ 12'nci maddesinde Bakanlık ve bağılı kuruluşların merkez teşkilatındaki danışma ve denetim birimleri arasında teftiş kurulları sayılmıştır. Dolayısıyla teftiş kurulları bir denetim birimi olarak görülmüştür.

Tortop ve İspir'e göre teftiş denilen denetim türü genel olarak soruşturmalar yoluyla faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesini esas alırken, denetim, yönetime önderlik ederek ve onun gelişmesine yardımcı olarak etkenliğini arttırıcı yöndeki faaliyetleri kapsayan bir anlam taşımaktadır.³⁰

Denetim, bir kuruluşun ekonomik faaliyetlerine, iş süreçlerine ve olaylarına ilişkin açıklanan bilgilerin, önceden belirlenmiş kriterlere uygunluk derecesini belirlemek amacıyla bu hususlara ilişkin kanıtların tarafsızca toplanması, bilgi ve kanıtların değerlendirilmesi ve ulaşılan sonucun ilgili mercilere raporlanmasıdır. Derinlemesine yapılan inceleme ve araştırmaları kapsayan teftiş ise uygulamada sadece idari ve mali işlerle sınırlı olmayıp, bir örgütün, olayın, yapılan işlerin her yönden ayrıntılı ve derinlemesine olarak incelenip soruşturulmasını kapsayan işlem süreçleri olarak algılanmaktadır. Bu şekilde değerlendirildiğinde, denetim deyince mali kontrol, teftiş deyince idari veya cezai kontrol anlaşılmaktadır.

Yücel'e göre, "teftiş ve denetim kavramlarına bakıldığında, teftiş denetime oranla insan unsuruna daha çok ağırlık vermektedir. Teftiş esas itibarıyla kamudan kamuya yönelen faaliyetler için kullanılan bir kavram olduğu halde denetim kamudan özele yönelen faaliyetler için de kullanılabilen bir kavramdır ve teftişin yerindelik denetimini de içermesi, mesleki alanda ve yaygın tarihsel kullanımı itibarıyla "teftiş" kelimesini klasik devlet teşkilatımızda en üst yönetici adına yapılan bir görev olarak çağrıştırırken, denetim kelimesi aynı çağrışımı yaygın olarak yapmamaktadır."³¹

²⁹ Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. R.G. 09.10.1984/18540.

³⁰ Tortop, N., İspir, E. (1987), *Yönetim Bilimleri, Bilim Yayınları*, s.167.

³¹ Yücel, a.g.m., s.51-54.

Sonuç itibariyle, Arapça kökenli teftiş kelimesinin denetim kelimesinden çok daha önce kullanılmaya başlandığı, denetim kelimesinin kavramsal olarak yaygınlaşmaya başlamasından sonra her iki kelimenin de birbiri yerine kullanıldığı ve hatta aynı metinler içerisinde birbirleri yerine ikame edilmek suretiyle yer aldıkları bir gerçektir. Dolayısıyla kavramlar arasındaki farklılık yahut benzerlik, kişilerin o kavramlara yükledikleri anlamlar ile ilintilidir. Bu açıdan söz konusu kavramları kullananların, o kavram içerisinde anlatmak istediklerinin ne olduğunun bilinmesi gerekir.

1.4. MÜFETTİŞ

Bir sistemin amaçlarına yönelik olarak çalışma durumunun değerlendirilmesi, sistemin bütünlüğü ve sistemden çıkan ürün için önem taşır. Sistemlerin alt sistemleri arasında bütünleşmenin sağlanması ve her birine amaçlar doğrultusunda, bütünlüğü bozmadan rehberlik ve denetimin yapılması zorunludur. Sistemlerde bu hizmetin tümünü kapsayan sürece teftiş ve hizmeti gören elemana müfettiş adı verilir.³²

Teftiş Kurullarının yapısında yer alan ve teftiş hizmetini fiilen yürüten görevliye müfettiş denir.³³ Müfettişliğin içeriğinde teftiş görevi vardır. Yani müfettişlik, teftişin görev olduğu ya da görev verildiği hallerde söz konusudur. Yoksa şu ya da bu sebeple, örneğin; akademik bir merakla bir iş veya işlemin esasının araştırılıp incelenmesi teftiş olmadığı gibi bunu yapanlara da müfettiş denmez.³⁴

³² Taymaz, a.g.e., s.39.

³³ İsbir, E. G. (1977), *Türkiye’de Devlet Memurlarının Denetimi*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Ankara, s.73.

³⁴ “1. Teftiş Semineri, Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği”, s.14.

Müfettişler birimlerinin kanun, tüzük ve yönetmeliklerinde verilen yetkilere dayanarak denetim ve soruşturma yaparlar.³⁵ Müfettişlerin görevleri, her kurum tarafından hazırlanan yönetmeliklerde belirlenmiştir.

Müfettişler kendilerine verilen işler dolayısıyla teftiş kurulu başkanı ile adına denetleme yaptığı bakana veya genel müdüre karşı sorumludur. Sorumluluğun sınırını, kendisine verilen görevleri bağlı olduğu kuruluşun genel hizmet politikasına ve mevzuata uygun bir şekilde zamanında ve etken bir biçimde yerine getirmek belirler.³⁶

Müfettişin denetim yapacağı alanda öğrenim yapmış, ayrıca teftiş türünün gerektirdiği bilgi ve hünerleri kazanmış olması zorunlu görülür. Müfettişler kurumun üst kademe yöneticilerine, çalışmalar hakkında bilgi veren kimseler olduklarına göre, gerçekleri bulmak ve söylemek zorundadırlar. Bu nedenle bağımsız olmaları, çekinmeden cesaretle görev yapmaları gerekir.³⁷

Genel olarak müfettişlik mesleğine müfettiş yardımcısı olarak girilir. Üç yıllık staj döneminin ardından yeterlik sınavına geçen müfettiş yardımcılarını müfettiş olmaya hak kazanırlar.

1.5. İNCELEME

Kelime anlamı olarak oldukça geniş bir kapsama sahip olan inceleme kavramı, teftiş ve denetim faaliyetleri açısından ele alındığında, verilen işin çeşidine göre, personel, mali durumlar, iş ve işlem süreçleri, performans, mevzuata uyum konularında yapılan çalışmalar şeklinde tanımlanmaktadır.

İnceleme, yetkili makam veya mercilerin onay ve emirleri üzerine, ilgili görevliler tarafından gerçekleştirilen, ihbara veya şikâyete konu olan hususların

³⁵ Taymaz, a.g.e., s.30.

³⁶ İspir, a.g.e. s.76.

³⁷ Taymaz, a.g.e., s.43.

açıklığa kavuşturulması çalışmalarının ya da denetim çalışmaları sırasında belirlenen bazı durumların, aksaklık ve noksanlıkların ilgili mevzuat yönünden irdelenmesi ve değerlendirilmesi çalışmalarının bütünüdür.³⁸

Denetim elemanlarının yürüttüğü incelemeler, şikâyet ve ihbarlar üzerine veya doğrudan doğruya idarece başlatılan, idarenin iç işleyişine ilişkin mevzuatça belirlenen kurallara aykırı hareketi görülen memurların idari, hukuki, mali ve cezai sorumluluk durumunun ortaya çıkarılması için yapılır ve inceleme işleminin sonucunda inceleme raporu düzenlenir.³⁹ İnceleme raporunun özelliği, inceleme konusu olay ile ilgili cezai bir teklifte bulunulmamasıdır.

Akla gelen tüm alanlarda inceleme yapılması olanaklıdır. Ön saptamalarla soruşturmaya gerek duyulmayan eylemler, tutumlar ve işlemler incelemeye alınmaktadır. Bu tür araştırmalardan başka sosyal, ekonomik, siyasal ve yönetsel içerikli incelemelerin sayısı da oldukça fazladır. İncelemeler kurum içi ve kurum dışı olabileceği gibi yurt içi ve yurt dışına da yönelik olabilir.⁴⁰

Yürürlükteki tüzük, yönetmelik, karar ve genel tebliğlerin uygulamalarında görülen noksanlıklar ve bunların düzeltilmesi yolları ile yeniden konulması gereken hüküm ve usuller hakkında görüş ve teklifler inceleme süreci sonunda belirlenir.

1.6. ÖN İNCELEME

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna⁴¹ göre, görev sebebiyle işlenmiş veya işlenmesi muhtemel bir suç ile ilgili makul bir şüphenin varlığının öğrenilmesi halinde, memurun cezai sorumluluk

³⁸ T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, (2006) “İnceleme-Soruşturma ve Ön İnceleme Rehberi”, Ankara, s.22.

³⁹ Sökmen, U. (2009), *Kamu İdaresinde Soruşturma Kovuşturma* T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2009/400, Ankara, s.66.

⁴⁰ Yüzgün, A. (1983), “Kamu Üst Düzey Yöneticilerinin Nitelikleri” Dünya Gazetesi, s.110.

⁴¹ R.G. 04.12.1999/23896.

durumunun ortaya çıkarılması için yetkili merciin başlattığı, yaptığı ve bilvasıta yaptırdığı konunun idari yönden incelenmesi işine ön inceleme denir.⁴²

Ön inceleme işlemi, 4483 sayılı Kanun ile denetim faaliyetleri alanına girmiş bir kavramdır. Anılan Kanundan önce memur yargılaması, 24 Şubat 1913 tarihli Memurun Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat⁴³ ile yapılmaktaydı. Bu Kanun döneminde memurun görevi sırasında işlediği suçlar için fezleke hazırlanmaktaydı.

4483 sayılı Kanun, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işlediği suçların incelenmesi için izin sistemini öngörür. İzin vermeye yetkili merci, 4483 sayılı Kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini öğrendiğinde bir ön inceleme başlatır. Ön inceleme, 4483 sayılı Kanun kapsamına giren memur ve diğer kamu görevlileri hakkında yapılan ihbar ve şikâyeteye konu olan eylem ve işlemlerin tespiti amacıyla yapılan inceleme çalışmalarıdır.⁴⁴

Ön incelemenin kimler tarafından yapılacağı 4483 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilmiştir;

“...ön inceleme, izin vermeye yetkili merci tarafından bizzat yapılabileceği gibi, görevlendireceği bir veya birkaç denetim elemanı veya hakkında inceleme yapılanın üstü konumundaki memur ve kamu görevlilerinden biri veya birkaçı eliyle de yaptırılabilir. İnceleme yapacakların, izin vermeye yetkili merciin bulunduğu kamu kurum veya kuruluşunun içerisinde belirlenmesi esastır. İşin özelliğine göre bu merci, anılan incelemenin başka bir kamu kurum veya kuruluşunun elemanlarıyla yaptırılmasını da ilgili kuruluştan isteyebilir. Bu isteğin yerine getirilmesi, ilgili kuruluşun takdirine bağlıdır...”

Madde metnindeki “denetim elemanı” ibaresi denetim, teftiş, inceleme ve araştırma ile görevli kurul mensuplarını ifade etmektedir.

⁴² Sökmen, a.g.e., s.5.

⁴³ T.V. 24.02.1329/1751.

⁴⁴ Başköy, S. (2006), *Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve Uygulanması*, Anıl Matbaa ve Ciltevi, Ankara, s.96.

1.7. İDARİ SORUŞTURMA

İdarenin iç işleyişine ilişkin mevzuatla belirlenen kurallara aykırı eylem ve işlemleri görülen memurun idari, hukuki, mali ve cezai sorumluluk durumunun ortaya çıkarılması için idare tarafından yapılan araştırma ve inceleme işlemine idari soruşturma denir.⁴⁵

Soruşturma tanım yönünden incelemeden ayrılık göstermesinin yanısıra teknik ve yaklaşımlar yönünden de ayrılıklar, sapmalar gösterebilir. Soruşturmanın daha yoğun, daha kapsamlı ve dikkatli bir çalışmayı gerektirdiği kuşkusuzdur.⁴⁶

Denetim elemanı tarafından yapılan soruşturmalar, yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden iddianamenin kabulüne kadar geçen evrede Cumhuriyet Savcıları tarafından yürütülen soruşturma işleminden farklıdır. Bir denetim faaliyeti olarak soruşturma, teftiş ve soruşturmaya tabi personel ile suça iştirak eden memur olmayan şahısların ceza ve/veya disiplin suçu niteliğindeki tutum ve eylemlerine ilişkin olarak yapılan işlemdir. Bu işlem neticesinde denetim elemanı tarafından soruşturma raporu düzenlenir.

Esasında denetim elemanlarınca yapılan soruşturma, personel, mali durumlar, iş ve işlem süreçleri, performans ve mevzuata uyum konularında yapılan inceleme sonucunda suç unsuruna rastlanması halidir.

Cezai anlamda her hangi bir suç unsurunun bulunmadığı, adli bir öneriyi gerektirmeyen, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesine engel olan, kamu yönetiminin uyulmasını zorunlu kıldığı ve yapılmasını yasakladığı kurallara uymayan memurların, söz, fiil ve davranışlarının incelenmesi ve değerlendirilmesi işlemleri disiplin soruşturması olarak ifade edilir. Disiplin soruşturması, kamu hiz-

⁴⁵ Sökmen, a.g.e., s.2.

⁴⁶ Yüzgün, a.g.e., s.113.

metlerinin gereği gibi yürütülmesine engel olan, uyulması zorunlu hususlar dışına taşan ve yasaklanmış bulunan fiil ve hallerinin incelenip soruşturulmasıdır.⁴⁷

657 sayılı DMK'nın⁴⁸ 124'üncü maddesinde;

“...Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla, kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin, Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya yurt dışında yerine getirmemek, uyulmasını zorunlu kıldığı hususlara uymamak, yasakladığı işleri yapmak...”

Disiplin suçu olarak tanımlanmaktadır.

⁴⁷ T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, a.g.e., s.86.

⁴⁸ R.G. 23.07.1965/12056.

BÖLÜM II

TEFTİŞ MEKANİZMASININ TARİHÇESİ VE KURUMSALLAŞMASI

2.1. OSMANLI DÖNEMİNDE TEFTİŞ MEKANİZMASI

Teftiş, denetim, kontrol ve benzeri hususlar esasında insanlık tarihi kadar eskidir. Hz. Peygamber döneminde dahi “ihtisab teşkilatı (teftiş)” adı altında “muhtesip (müfettiş)”lerce teftiş işi yerine getirilmekteydi. Muhtesiplerin sanat erbabının narhlarına bakmak, kile, arşın ve sair ölçüler ile terazi ve kantarlarını muayene edip, düzgün ölçüler kullanmayan, satışlarda hile yapanları cezalandırmak vazifesi ile mükellef memur oldukları kesin olarak bilinmektedir.⁴⁹

Osmanlı Devleti’nde Tanzimat öncesi ve sonrası dönemde yapılan reformların, eyaletlerin imarına, sosyal ve ekonomik gelişmesine yaptığı katkıyı ve gelen şikâyetleri değerlendirmek üzere eyalet teftişleri yapılmaktaydı. Örneğin 1860 Rumeli teftişine, yolsuzluk ve ahlaksızlıklarla ilgili şikâyetlerin artması üzerine Sadrazam Kıbrıslı Mehmet Emin Paşa tarafından çıkılmış ve denetlemelerde bulunulmuştur. Teftişe bizzat Sadrazam tarafından çıkılması durumun önemini göstermektedir.⁵⁰

Bir kamu hizmeti olarak teftişin ayrı ve bağımsız bir değerlendirme metodu olarak tarihi gelişim içinde bizde ne zaman ortaya çıktığının tespiti güçlük arz etmekle beraber; Mustafa Akdağ’ın Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi⁵¹ adlı

⁴⁹ Sezgin, A. (2011), “Hazreti Peygamber Devrinde Teftiş Hizmetleri”, Denetim Dergisi, S:116, s.44-50.

⁵⁰ Köksal, Y., Erkan, D. (2007), *Sadrazam Kıbrıslı Mehmet Emin Paşa'nın Rumeli Teftişi*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, s.12-19.

⁵¹ Akdağ, M. (2010), *Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi*, Yapı Kredi Yayınları, Ankara.

eserinden aldığımız “...yolsuzluklar yapıldığında, bu görevliler üzerlerine para geçirdiklerinde ve işledikleri başka yolsuzluklarda, sırf bu gibi işlerin soruşturulması ve incelenmesi için, gene kadılardan birisinin yanına çavuş ve öteki birkaç kişilik maiyet verilerek “müfettiş” diye yollandığı” ve “...emanet ile idare edilen mukataalarda, tutulan tahsilat defterinin müfettişlerce zaman zaman kontrolden geçirilmesi” tarzındaki açıklamalardan, teftişin bir kamu hizmeti olarak kurumları büyük ölçüde Selçuklu modeline göre şekillenen Osmanlı Devlet yönetiminde de tanınıp uygulandığı, hatta kadı ve naiplerin işlerinin teftiş için her vilayet adına “Müfettiş-i Hükkam” denen büyük bir şer’i memurun bulundurulduğu ve yine vakıf idaresi bünyesinde belli konulardaki anlaşmazlıkların çözümü ile görevlendirilen vakıflar mahkemesine (mahkeme-i evkaf) daha sonraları “Mahkeme-i Teftiş” adının verildiği bilinmektedir.⁵² Ayrıca Divan-ı Hümayun’da, Müfettiş-i Hükkamlar vasıtasıyla kadı ve naiplerin çalışmalarına genel yargı denetimi yapılmaktadır.⁵³

Osmanlı merkezi hükümet örgütünün bilhassa II. Mahmut’tan itibaren değişikliğe uğraması ile önceleri, bugünkü merkezi hükümet niteliğinde olmayan en yüksek merkezi istişare organı olan Divan-ı Hümayun’un kaldırılıp Avrupa örneğine uygun olarak bakanlıklar (nezaretler) kurulmaya başlayınca (Umur-u Hariciye, Umur-u Dahiliye gibi) bu kuruluşların ilk nüvesini oluşturan yazışma ve özlük şubeleri arasında “Teftiş Şube”lerinin yer aldığı ve böylece bu dönemden itibaren Türk idare sisteminde teftiş hizmetlerinin bağımsız bir şube tarafından yürütülmeye başlandığı anlaşılmaktadır. Bir merkezi kuruluşun iş ve işlemlerinin yürütülmesi ile görevlendirilenlere de “müfettiş” dendiği gözlenmektedir.⁵⁴

Türk idari sistemimiz içerisindeki teftiş kurullarının oluşumunda Fransız idari yapısından esinlendiği bilinmektedir. Genel olarak bakanlıkların oluşturulması ile birlikte çeşitli bakanlıklar bünyesinde önce Müfettiş görevlendirmelerinin

⁵² “1. Teftiş Semineri, Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği”, s.14-15.

⁵³ Gültepe, N. (2009), *Mührün Gücü, Ötüken Yayınları*, İstanbul, s.104.

⁵⁴ “1. Teftiş Semineri, Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği”, s.15.

başladığını, daha sonra da teftiş kurullarının oluşturulduğunu görüyoruz. Günümüzde de var olan birçok teftiş kurulunun bu dönemde oluşturulduğunu görmekteyiz.⁵⁵

Osmanlının son dönemlerinde ‘Mülkiye’ sözcüğü başlangıçta hükümetin yalnızca sivil -yani askeri olmayan- personelini ifade etmek için kullanılırken, 19. yüzyılın ikinci yarısında, devlet hizmetini düzenleme ve yönetmenin özel bir yolu anlamına gelmiştir.⁵⁶ 19. yüzyılın sonuna gelindiğinde, ‘mülkiye memuru’ olarak nitelenen kişiler yerel yöneticilik, diplomatlık, defterdarlık, müfettişlik, tahrir memurluğu, hâkimlik ve buna benzer görevleri yerine getiriyordu.⁵⁷

II. Meşrutiyet ile birlikte merkez-taşra koordinasyonunun müfettişlik ve benzeri kurumlar üzerinde yükselbileceğine inanılıyordu. 1326 (1910) yılı bütçe görüşmelerinin en gözde konusu Mülkiye Müfettişleri olmuştu. Teftiş sistemi ile imparatorluktaki arazların ortadan kalkmayacağını düşünen birtakım mebuslar, müfettişlere ait bütçenin artırılmasının nedenini sorduklarında kürsüye gelen Nazır Talat Bey, söz konusu artışın, hâlihazırda görevde bulunan müfettişlere muavin tayin etmek amacıyla kullanılacağını dile getirmişti. Böylelikle incelemeleri tamamlanan Mülkiye Müfettişleri Talimatnamesi Sarayın onayına sunulmuştu.⁵⁸

Türk Milli Eğitim sistemi içinde teftiş ise belirgin olarak 1847 yıllarında, daha doğrusu Tanzimat döneminde ortaya çıkmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde açılan Sibyan ve Rüşiye okullarını kontrol etmek üzere müfettiş karşılığı Muin’ leb görevlendirilmiştir. 1862 tarihinden sonra az da olsa okullaşma sürecine girildiğinden, sistem bütünlüğünde olmamakla birlikte müfettiş ve teftiş kavramları kullanılmaya başlamış, daha sonraları da değişik hizmet ve görevler için muhakkik, müfettiş, Metakib-i Umumiye Müfettişi, Rumeli Vilayat-ı Şahanesi Maarif Müfettişliği, Metakib-i Gayri Müslime ve Ecnebiye Müfettişliği ve Metakib-i

⁵⁵ Yürekli, Ö. (2011), “Türkiye’de Teftiş Kurulları Olgusu” Denetim Dergisi, S:116, s.28-29.

⁵⁶ Findley, C. V. (1996), *Kalemiyeden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*, (Çev. Gül Çağalı Güven), *Tarih Vakfı Yurt Yayınları*, s. 6-9, İstanbul, aktaran; Keskin, N. E. (2006) “Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, S:2, s.1-28.

⁵⁷ Keskin, a.g.m., s.7.

⁵⁸ Tural, E. (2009), *Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi, II. Meşrutiyet Dönemi’nde Bürokratlar, İctihatçılar ve Parlamenterler, TODAİE Yayınları*, s.256-257.

İptidaiye Müfettişliği gibi kurumların özelliklerine yönelik müfettişliklerin oluşturulduğu görülmektedir.⁵⁹

2.2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE TEFTİŞ MEKANİZMASI

Cumhuriyetin kurulması ve yeni mevzuat düzenlemeleri ile birlikte teftiş kurulları Bakanlıklar içerisindeki yerlerini sağlamlaştırmışlar ve idari yapıda danışma ve denetim birimleri içerisinde yer almışlardır. Bu husus söz konusu dönemde teftiş fonksiyonuna verilen önemi göstermektedir.

Gazi Mustafa Kemal Paşa'nın Meclis Başkanı sıfatıyla 1 Mart 1923 tarihinde yaptığı "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Birinci Dönem Dördüncü Yasama Yılına Açış Nutku" teftiş kurullarının önemi açısından tarihi bir belge olarak karşımızda durmaktadır,⁶⁰

"...Güvenlik ve asayişin sağlanmasından sonra İçişleri Bakanlığının en çok önem verdiği sorun, memurların yürürlükteki kanun hükümlerini iyi uygulamalarını sağlamaktı. Doğrusu 1921 yılında İçişleri Teftiş Heyetinin kaldırılması dolayısıyla denetimsiz kalan işler ve işlemlerde düzensizlik ve yer yer şikâyetler yapılmıştır. Yapılan teklif üzerine teftiş kurulunun yeniden kurulmasını Yüce Meclis uygun görmüş ve müfettişlerin bir kısmı 1922 Mayısında, geri kalan kısmı da daha sonraki tarihlerde göreve başlamış olmalarına rağmen 94 memur hakkında soruşturma yapmış ve tamamlamıştır. Bu soruşturmaların kanuni sonucu olarak, 3 mutasarrıf, 5 kaymakam, 2 yazı işleri müdürü, 2 komiser görevden alınmış ve 3 memur 1 jandarma yüzbaşısına işten el çektirilmiş, 85 memur hakkında da soruşturma yapılmıştır. Teftiş Kurulu bu süre içinde 3 nahiye, 63 özel idare, 38 hapisane, 48 jandarma, 28 polis, 48 nüfus, 48 idare meclisi, 55 belediye ve

⁵⁹ Öz, F. (2003), *Türkiye Cumhuriyeti Milli Eğitim Sisteminde Teftiş*, Osmangazi Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, s.3.

⁶⁰ TBMM (1987), *Atatürk'ün Türkiye Büyük Millet Meclisini Açış Konuşmaları*, TBMM Basımevi, Ankara, s.96-97, aktaran; Başa, Ş. (2011), "Teftiş ve Denetime Atatürk'ün Verdiği Önem" Denetim Dergisi, S:116, s.51-52.

32 yazı işleri kalemi, toplam 363 daireyi ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının gerekli görmesi üzerinde de 15 Kızılay şubesini denetlemiş ve bu denetimin gereği yapılmıştır. Teftiş Kurulunun bu ilk dönemle ilgili çalışmaları, işlemlerin düzeltilmesine ve memuriyette görev duygusunun artmasına yaramıştır. Bu yıl kadrosunun kabul edilmesinden sonra tam kadro ile ve zamanında işe başlayacak olan teftiş kurulu içişleri hizmetlerinin düzelmesini sağlayacak bir kuruluş olacaktır... Her yönetimde olduğu gibi, jandarmada görev ve işlemlerin denetlenmesi ve bu denetimin iyi bir şekilde yapılması için yetenekli elemanlardan seçilerek müfettişlerle sağlanması gerektiğinden 1923 bütçesine müfettişler ödeneği eklenmiştir."

Dönemin teftiş faaliyetlerine ilişkin mevzuatın ayırt edici biçimsel bir özelliği, birkaç istisna hariç bütün düzenlemelerin İcra Vekilleri Heyetinin (Bakanlar Kurulunun) kararıyla yürürlüğe girmesidir. Bu dönem içinde dikkate değer bir diğer özellik de Türkçe terimlerin kullanımı ile ilgilidir. Zamanla nizamname ibaresi tüzüğe dönüşürken teftiş heyeti ibaresi teftiş kuruluna, teftiş heyeti reisliği teftiş kurulu başkanlığına dönüşmüştür.⁶¹

Yaşanan bu gelişmeler kamu yönetimi alanında yapılan çalışmalara da hız vermiştir. Bu kapsamda, Bakanlar kurulu kararıyla "1962-1963 yıllarında gerçekleştirilen ve Türkiye Cumhuriyeti merkezi hükümet örgütüne bağlı kurumlar arasında görev dağılımını incelemek ve kamu hizmetlerinin daha verimli çalışmasının nasıl sağlanabileceği yolunda öneriler hazırlamak üzere" Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP)⁶² adı altında geniş kapsamlı bir araştırma yapılmıştır. Araştırma TODAİE uzmanları tarafından yapılan ön hazırlığa dayanılarak, TODAİE, DPT, Devlet Personel Dairesi, Ankara Üniversitesi ile ilgili bakanlık ve dairelerin işbirliğiyle gerçekleştirilmiştir ve rapor 1963 yılında yayımlanmıştır.

⁶¹ Akbulut, Ö. Ö., v.d. (2012), *Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim*, TODAİE Yayınları, Ankara, s.28.

⁶² <http://www.todaie.gov.tr/dosya/mehtap.pdf> (Erişim Tarihi:10.11.2012)

Söz konusu raporda teftiş ve denetleme ile ilgili olarak ortaya konulan bazı saptama ve öneriler özetle şöyledir;

- “Merkezi Hükümet kuruluşunda, teftiş ve denetleme hizmetinin bir birim olarak, Bakanlıklar ve başka dairelerin bünyesinde yer aldığı görülmektedir.
- Teftiş birimleri, çoğu zaman “Teftiş Kurulu” unvanını almakta ve burada çalışan memurlara da “müfettiş” denilmektedir. Başka unvan taşıyan teftiş birimleri mevcut olduğu gibi, teftiş ve denetleme hizmeti yapan personele “murakıp”, “müşavir”, “kontrolör”, “kontrol memuru” unvanı verildiği de görülmektedir.
- Proje çerçevesine giren dairelerin teftiş ve denetleme hizmetlerinde 2200’e yakın teftiş personeli ile 200’e yakın büro personeli çalışmaktadır.
- Teftiş hizmetinin teşkilatlandırılmasında tek ve ortak bir ölçü, statü veya şema mevcut değildir. Aslında tek amacı olan kamu hizmetlerinin teknik mahiyetlerindeki farklılaşmalar; teftiş ve denetlemeyi de teknik bir hizmet haline getirmiştir. Buna rağmen, coğrafi kuruluş, personel yetiştirilmesi, teftiş personeli arasında bir eşitlik sağlanması, teftiş sonuçlarını kamu hizmetlerinin yönetiminde ortaklaşa değerlendirmeyi mümkün kılacak mevzuat çıkarılması mümkün iken bu da tamamıyla yapılmamıştır. Bazen, bir merkezi teftiş birimi kurularak, bu birim içerisinde teknik iş bölümü yapılması ve bu birimin, yürütme organının başına bağlanması suretiyle koordinasyon sağlayarak hizmet boşluğunu ve tekerrürü önlemek şeklinde düşüncelere de rastlanmıştır. Ancak, hiçbir devletin kuruluşunda böyle merkezi bir “hükümet teftiş kurulu” mevcut olduğu görülmemiştir. 1947-1948 yıllarında “Başbakanlık Teftiş Kurulu” teşkil edilerek Türk idaresinde bu anlamda bir yönetime teşebbüs edilmişse de, pratik bir fayda sağlanamadığı düşüncesiyle teşkilat sonradan kaldırılmıştır. Her yürütme faaliyetinin başında bulunan

sorumlu politikacı veya idareci kendi hizmet alanında işlerin yürütülüp yürütülmediğini bilmek isteyeceğine göre merkezi bir teftiş birimi kurulması halinde de, her idari kuruluş kendisi için yeniden teftiş ve kontrol cihazı meydana getirmek ihtiyacını hissedecektir. Bu hal zamanla merkezi birimin anlamını ve görevini kaybetmesi sonucunu doğuracaktır. Bu sebepler, bugünkü teşkilatlanma tarzının uygun ve devamının zorunlu olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

- Her bakanlığın ve dairenin “teftiş birimi” ihtiyacı duyması sonunda kurulan teftiş kurullarının mahiyeti, teftiş personeline bulunması gerekli vasıfların belli bir statü içerisinde düşünülmesi ihtiyacını da beraberinde getirmektedir. Türk idaresinde, çoğu zaman, “Teftiş Kurulları” bir tüzükle teşkilatlanmakta, bakan ve genel müdürler hizmeti, imtihan, merkez mesaisi ve süresi, merkez dışı çalışma, ve süresi ve hizmeti programlama gibi konularda bu tüzükten kuvvet alan yönetmelikler ile yürütmektedirler. Genellikle, müfettişlerin mesleğe alınma, yetiştirilme ve çalışmaları birbirine benzer statülerle düzenlenmiştir. Mevcut teftiş kurulları statülerinin iki grup teşkil ettikleri görülmektedir. Birinci grup, teftiş hizmetini kariyer haline getiren ve ilk kademesine intisap etmeyenlerin göreve tayinlerini imkânsızlaştıran bir statü ile kurulmuştur. İkinci grupta toplananlar ise, memuriyetten tayin edilen müfettişlerle teşkil edilen teftiş kurullarıdır. İdaremizde birinci grubun ilk örneği, Maliye, ikinci grubunki ise, Adliye Mülkiye Teftiş Heyetleridir.
- Teftiş kuruluşlarının bir an önce tüzük ve yönetmelikleri yapılarak müfettişlik, uzmanlık, kontrolörlük gibi memuriyetlere tayinlerin memur tayininde aranan şartlara eklenecek bazı objektif şartlara bağlanmasıyla bugün mevcut karışıklık dolayısıyla ileri sürülen kötü idare, kayırma, müfettişliği idarenin işine yaramayan memurların tayin edilmelerine mahsus kadrolar gibi düşünme hallerine son verilebilecektir.

- Yapıcı mahiyette bir idari teftiş elbette lüzumludur ve gittikçe önem kazanmaktadır. Belli, hükümlerin ihlal edilip edilmediğini ortaya çıkarmak, zamanla uzmanlaşmış teftiş kurullarına bırakılmaktadır. Bu müfettişler, aslında, özelliği olan ve çoğu teknik mahiyet taşıyan faaliyet alanlarında mevzuatın uygulanması ile ilgili bir nevi zabıta kuvveti gibidir. Bu çeşit faaliyetleri geleneksel idare anlayışı ile izah güç olmakta, teftişin veya müfettişin baskısı, çekingenlik ve korku yaratmakta, bu durum ise, idarede atalet doğurmaktadır. Buna karşılık, “dürüst kimse teftiştten korkmaz” denilmekte ise de, zamanımızda mevzuat o kadar karışık ve tefsirde hataya düşmek o derece mümkündür ki; memurlar karşılaştıkları meselelerde mümkün olduğu kadar amirlerine danışmak, karar vermekten kaçınmak veya tehlikesiz kararlar vererek kendilerini korumak eğilimindedirler. Aynı sebeplerle karar verme yetkisi idari hiyerarşinin en üst kademelerinde toplanmaktadır. Bu hal idarenin “rutin” içinde kalarak reform yapamaz duruma düşmesine yol açan sebeplerden birisidir. İdaredeki bu hastalığın giderilmesi için teftiş kurulları tüzük, yönetmelik ve talimatlarında gerekli değişiklikler yapılarak ve müfettişlerin yetiştirilmelerinde de buna paralel tedbirler alınarak teftiş hizmetinin yürütülmesinde inzibati ve cezai görevlerin ikinci plana bırakılması ve teftişin yapıcı yönleri üzerinde durulmasının sağlanması gereklidir.”

MEHTAP raporunda ortaya konan sorunlara önerilen çözümlerin bir bölümü zaman içinde uygulamaya konulabilmiş sayılsa bile, önemli bir bölümü hedef olarak kalmaya devam etmiştir. Çalışmaların bir devamı olarak, Türk yönetimini genel ölçekte yeniden düzenlemek amacıyla 1988-1991 yıllarında yapılan bir dizi araştırma sonucunda Kamu Yönetimi Araştırması - Genel Rapor (KAYA Raporu)⁶³ yayımlanmıştır.

“Kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere, o güne dek yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve

⁶³ <http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf> (Erişim Tarihi: 12.11.2012)

sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak; Avrupa Topluluklarına yönetsel uyum alanında yapılması gerekli hazırlıkları saptamak üzere hazırlanan” KAYA Raporunda teftiş ile ilgili şu saptamalara yer verilmiştir;

- “Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu ile Başbakanlık Teftiş Kurulu, 1980'den sonra yapılan düzenlemelerle, kamu yönetiminin bütününe kapsayıcı nitelikte denetsel görevlerle yetkilendirilmişlerdir.
- 3056 sayılı yasada öngörüldüğü biçimiyle, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı; kamu kesiminin bütününe dönük denetim etkililiğini sağlayıcı genel ilkeleri saptama ve kamu çalışanlarının verimliliğini sağlayıcı yönde denetim sistemini geliştirme görevi yanında; kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarında, meslek kuruluşlarında, dernek ve vakıflarda, işçi ve işveren kuruluşlarında ve özel işletmelerde inceleme ve denetimde bulunma gibi son derece geniş bir alanda görevlidir. Bu biçimiyle bir üst kurul özelliği taşıması amaçlanan Başbakanlık Teftiş Kurulu, gerek yapılanma gerekse işleyiş yönünden açıklanan görevleri yapma gücünden yoksun bulunmaktadır. 3056 sayılı yasayla getirilen ve alt denetim organlarına güvensizliğin bir sonucu olarak yapılandırılması amaçlanan bu sistem, sağlayacağı yarardan çok sakıncalar doğurabilecek bir nitelik taşımaktadır.
- Kurumlara göre değişebilmekle birlikte, müfettişlerin görev alanında değerlendirilen üç temel konu bulunmaktadır. Bunlar; denetim, soruşturma ve rehberliktir. Denetim ve soruşturma görevlerinin özellikleri gereği birbiriyle uyuşabilen görevler olmasına karşın rehberlik görevi genel özelliğiyle öteki iki görevle çelişen bir niteliğe sahiptir. Bu durum, eğitim hizmetleriyle ilgili ders denetimlerinde de açıkça görüldüğü gibi, müfettişin geliştirici ve öğretici nitelik taşıyan rehberlik etme görevinin, sürekli olarak geriye itilmesi ve denetim sistemi içinde işlerlik kazanamamasıyla kendisini göstermektedir.

- Yönetmel denetimin gerçekleştirilmesinde görev alan personelin göreve alınmasında ortak bir standart bulunmamakta; kurumlara göre bu personel, sınavla ya da sınavsız; kariyere dayalı ya da kariyer dışından yahut bunların bileşimi sayılabilecek yollarla denetim sistemi iine alınmaktadır. Öte yandan, denetim alanında görevli personelin unvanları da kurumlar ölçeğinde, kimi kez özlük haklarına da yansıyan değişiklikler göstermektedir. Buna göre denetim birimleri genellikle teftiş kurulu adıyla anılmakta ve bu birimlerde görev yapan denetim görevlilerine müfettiş denilmektedir. Ayrıca kurumlara göre değişmekle birlikte, yine bu alanda, müfettiş dışında; murakıp, kontrolör, kontrol memuru, denetçi, vb. biçimlerde adlandırılan personel de istihdam edilmektedir.
- Varolan denetim sisteminin yönetimi geliştirmedeki etkililiği son derece sınırlıdır. Aynı biçimde, denetimde personele rehberlik etme işlevinin de gereği gibi gerçekleştirebildiğini söylemek güçtür.
- Denetim işlevi, amaç ve planlar ile uygulamayı karşılaştırarak aksaklıkları ortaya koyacak ve bunların düzeltilmesini sağlayacak bir yaklaşım içinde dşnlmelidir. Bu erevede: Denetim sonuçları, amaç ve siyasaaların saptanarak, plan uygulama ilkelerinin belirlenmesinde ışık tutucu olmalıdır. Denetimde amaç ve planlar kadar, uygulama üzerinde etkili olan örgütsel ve çevresel değişkenler de önemle dikkate alınmalıdır. Denetim sisteminin etkililiği sağlanmalıdır. Bu bağlamda, varolan model, gelişmelere karşı daha duyarlı bir duruma getirilmelidir.
- Denetim elemanlarının denetlenene daha çok rehberlik yapmaları yönündeki görevleri yerine geçmek üzere, işgören yeterliliklerinin işbaşında geliştirilmesini temel alan bir yöneltme ve rehberlik sistemi oluşturulmalı; bu görev, özellik gösteren öğretmenlik gibi kendine özgü meslek alanlarında, müfettişlerin görev alanından çıkarılmalıdır. Böylece, nerilen sistem, eğitim alanı yanında, sağlık ve mühendislik gibi özel yetişimi öngören meslek alanlarının tümünde bilimsel amaçlı

bir mesleki danışmanlık görevi olarak uygulanmalıdır. Bunun için meslek oda ve birliklerinin görevlendirilmesi yanında, kurumsal boyutlu düzenlemelere de gidilmelidir.

- Denetlemede örgütsel yapı ve işleyişe yönelik olacak ortak kurallar saptanarak, denetim birimlerinin çalışma düzenleri, güçlü bir yasal temel üzerine oturtulmalıdır. Bu yolla, her kuruluşun dilediğince denetim birimi kurması ya da değişik statü ve adlarla denetici görevlendirmeye yönelmesi önlenerek; denetim görevlerinin genel standartlar çerçevesinde yürütülmesi sağlanmalıdır. Aynı yaklaşım içinde, denetim birimlerinde görevli deneticilerin, konularına göre uzmanlaşmaları sağlanmalıdır.
- Denetimin teknik düzeyi yükseltilmelidir. Bu çerçevede, istatistik yöntemlerin geniş ölçüde kullanılması yoluyla, denetim verimliliği artırılmalıdır. Bu arada, denetimin yapılması kadar, denetim sonucunda ortaya çıkan veriler de amaca uygun biçimde değerlendirilerek, bunların yönetimi geliştirme açısından kullanılması sağlanmalıdır.
- Kurumlarda etkililik denetimine önem verilmeli ve iç denetim organları etkililik denetimi yapabilecek bir düzeye yükseltilmelidir.
- Yerel yönetimler için hesap denetimi yapmak üzere, Sayıştay benzeri bir denetim organı kurulmalıdır.
- Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının ilgi alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulunun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir.

- İşletme özelliği taşıyan özel hukuk tüzelkişiliklerine yönelik dış denetimde, denetim, yapı ve yöntemce geliştirilerek etkinleştirilmelidir.
- Denetimde raporlama sistemi amaca uygun duruma getirilmelidir. Denetim raporları işe uygun, zamanlı, kısa, açık ve anlaşılır olmalı; gözlenen aksaklıkların düzeltilmesi amacıyla alınacak önlemleri kapsayıcı özellik taşımalıdır. Bu bağlamda, denetim raporlarının değerlendirilmesi aşamasında, değerlendirme sonuçlarının ilgili birimlere ulaştırılması yanında, bunların sonuçlarının izlenmesini sağlayacak bir düzen kurulmalıdır.”

2012 yılına gelindiğinde ise teftiş fonksiyonunun icrasında yaşanan önemli değişiklikler ve bu fonksiyonun tartışmalı hale gelmesi üzerine TODAİE tarafından oldukça önemli ve kapsamlı bir araştırma daha yapılmıştır.

İki yıllık bir çalışmanın ürünü olan “Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim” isimli araştırma projesi 2012 yılında tamamlanmıştır. Teftiş ve iç denetime ilişkin bir durum saptaması olma özelliği taşıyan araştırma, Türkiye’de teftiş ve iç denetim konusunda yapılan en kapsamlı ve ilk ampirik araştırma niteliğindedir. 1923-2010 döneminde çıkarılan tüm teftiş ve denetim mevzuatı, yasa, tüzük ve yönetmelik bazında taranmış ve Türkiye’de ilk kez, tüm denetim çalışanlarının demografik ve eğitim bilgilerine ilişkin verileri kapsayan sayısal veri seti oluşturulmuştur.

Araştırma projesinin diğer bir ilk olma özelliği de; denetleyenlerin yanında özellikle konunun tarafı olan denetlenenlerin, yani kamu çalışanlarının teftiş ve iç denetim ile ilgili algı, görüş ve düşüncelerine başvurulduğu bir anketin düzenlenmiş olmasıdır. Ankete 120.000 katılım gerçekleşmiş, 80.000 katılım üzerinden işlem yapılarak analize tabi tutulmuştur. Ayrıca çalışma, akademisyenler, uygulamacılar ve öğrencilerden oluşan toplam 107 kişinin ortak çalışmasının bir ürünüdür. Türk Kamu

Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim başlıklı çalışmanın sonuçları şu şekilde özetlenebilir;⁶⁴

- “Teftiş denetimi kurumsallaşamamış, iç denetim ise, Türk kamu yönetimi ile yapısal olarak uyuşamamıştır.
- Teftiş kurullarının alan denetimi ve piyasa/sektör denetimi ile ilgili görev ve yetkileri kaldırılmalı, alan denetimi ve piyasa/sektör denetimleri yarı bağımsız uzman birimlerce yerine getirilmelidir. Piyasa/sektör denetiminde, soruşturma adli makamlarca yürütülmelidir. Devletin her sektör (sanayi, ticaret, sağlık, eğitim) ile ilgili olarak düzenleme yapması, o sektörü mutlaka denetlemesi gerektiği sonucunu doğurmaz. Zaten düzenleme (regulation) yapma yetkisi, denetlemeden çok gözetleme hakkını kapsar. (*Piyasa Sektör Denetimi*: Millî eğitim müfettişinin dersane denetlemesi, iş müfettişinin iş yerlerini denetlemesi. *Alan Denetimi*: Mülkiye müfettişinin belediyeyi denetlemesi, adalet müfettişinin baro ve noterleri denetlemesi vb.)
- Teftiş ve iç denetimle ilgili olarak muhtemel yeniden yapılandırmanın odağı, birim veya unvanlar olmamalı, denetim zemini olmalıdır. Denetim ortamı, hukukilik ile ölçülebilirliğin uygun birleşimine dayalı olarak meydana getirilmelidir. Kamu yönetiminde, üniversiteler ve yerel yönetimler hariç, toplam 8.886 denetim çalışanı -müfettiş, kontrolör, denetmen, iç denetçi- istihdam edilmektedir.
- Mevcut yönetsel yapılanma iç denetimden çok teftiş mantığına uyumlu olduğundan idari yapı ile iç denetim arasında uyumsuzluk vardır. Doğal olarak da iç denetim faaliyeti istenilen düzeyde yerine getirilememektedir. İç denetim ölçülebilir nesnel bir ortam gerektirir. İç denetim, işin etkililiğinin ölçülebilir bir temelde ortaya çıkarılması mantığına dayandığından, bu denetim türünün kamu yönetimi için

⁶⁴ <http://www.memurlar.net/haber/277876/> (Erişim Tarihi: 14.11.2012)

anlamı ve geçerliliği, ölçülebilir bir yönetsel yapının oluşturulması bakımından önem taşımaktadır.

- Kamu Yönetiminde bakanlık ve diğer kamu kurumlarının merkez örgütlerinin teftişi büyük ölçüde yapılmamaktadır. Teftiş denetimi, yoğun bir biçimde taşra denetimi odaklı yerine getirilmektedir. Teftiş denetiminin tamamen mevzuata uygunluk bakımından yapılması da yetersizliktir.
- Teftiş ve iç denetim; risk analizlerine, performansa ve belli standartlara dayalı olarak yapılmalıdır. Denetim, denetlenenlerle işbirliği içinde yerine getirilmeli, denetim raporu sonuçları paylaşılmalı ve izlenmeli ayrıca iyi uygulama örnekleri ödüllendirilmelidir. Denetlenenler denetim sürecinin yapısal bir parçasıdır. Bu çerçevede, denetim sürecinde çalışma hakkı ve barışı ihlal ve ihmal edilmemelidir.
- Teftiş ve denetim faaliyetinde, rapor çeşitliliği ve karmaşası vardır. Ayrıca, teftiş ve denetim faaliyetleri soruşturma raporları ağırlıklıdır. Buna rağmen ceza odaklı denetimler hataları önlememekte ve de teftiş denetimleri iş performansını olumlu etkilememektedir.”

2.3. TEFTİŞ MEKANİZMASININ KURUMSALLAŞMASI VE TEFTİŞ KURULLARI

2.3.1. Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı

Adalet Müfettişliği ve Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın tarihçesi, kuruma ait internet sitesinde aynen şu şekilde yer almaktadır;

“Adalet Müfettişliği; 1304 tarihinde yayınlanmış bulunan ‘Miratı Adalet’ adlı eser-de; Muradı Hüdavendigar 761 hicri tarihinde saltanata cülus eylemesi üzerine pederi zamanında teşkil ve kûşat olunan mehâkimi istiklaliyeti daimelerini takviye ve

teyit eyledikleri gibi bir kat daha temini hukuku ibad için memaliki şahanede bulunan bilcümle mehâkim ve kuzatın teftişi ahvali zımnında ve kazaskerin vücuduna lüzum görerek bu makamı ihdas eylediği ve böylece Adalet Müfettişliğinin ilk olarak Osmanlı İmparatoru Sultan I. Murad zamanında kurulmuş olduğu, Fatih Sultan Mehmet zamanında Anadolu ve Rumeli kazaskerlerine bu görevlerin verildiği, Sultan III. Mehmet, Sultan Abdulaziz zamanlarında ve 1281 tarihinde ise Tuna vilayeti nizamnamesinin 51'inci maddesinde Müfettiş Hûkkâmın kaza yetkisi ile teçhiz edildikleri, 1329 tarihli Hûkkâm ve Memurini adliye Nizamnamesinin 17'nci maddesinde de memuriyetler sınıflandırılırken Müfettişlerin de yerlerinin belirlendiği, 1331 tarihli Adliye Nezareti Heyeti Teftişiye Nizamnamesinin 7'nci maddesinde de aynen (Esnai teftişte muttali olacakları sui ahval ve muamelat hakkında alelusul tahkikat icra etmek) denilerek Müfettişlere tahkikat yapmak yetkisinin de tanındığı, bu yetkinin ayrıca 17 Kasım 1336 tarihli zeyl talimatnamesinin 1'inci maddesinde de; Adliye Müfettişlerinin soruşturma yapma yetkilerinin teyit edildiği, böylece cumhuriyet dönemi öncesinde, Adalet Müfettişlerinin teftiş ve tahkikat olmak üzere iki türlü görev yaptıkları bilinmektedir.”⁶⁵

Halen yürürlükte olan 1982 Anayasasının; ‘Hâkim ve Savcıların Denetimi’ başlıklı 144'üncü maddesinde;

“hâkim ve savcıların görevlerini; kanun, tüzük ve yönetmeliklere ve genelgelere (Hâkimler için idari nitelikteki genelgelere) uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetleme; görevlerinden dolayı veya görevleri sıra-sında suç işleyip işlemediklerini, hal ve eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını araştırma ve gerektiğinde haklarında inceleme ve soruşturma, Adalet Bakanlığının izni ile adalet müfettişleri tarafından yapılır. Adalet Bakanı soruşturma ve inceleme işlemlerini, hakkında soruşturma ve inceleme yapılacak olandan daha kıdemli hâkim veya savcı eliyle de yaptırabilir”

⁶⁵ Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Tarihçesi, <http://www.teftis.adalet.gov.tr/tarihce.html> (Erişim Tarihi: 15.11.2012)

Hükümleri yer almaktadır.⁶⁶ Bu açıdan Adalet Müfettişliği anayasal bir kurumdur.

Teftiş Kurulu ve müfettişlerin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usullerini belirlemek üzere “Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü” 10 Mart 1988 gün ve 19750 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

07.05.2010 tarih 5982 sayılı Kanunla 1982 Anayasası'nın 144'üncü maddesinde yapılan değişiklikle

"Adalet hizmetleri ile savcılarının idari görevleri yönünden Adalet Bakanlığınca denetim, adalet müfettişleri ile hakim ve savcı mesleğinden olan İç Denetçiler; araştırma inceleme ve soruşturma işlemleri ise Adalet Müfettişleri eliyle yapılır. Buna ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir."

Şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Adalet Müfettişliğine, hâkimlik ve Cumhuriyet savcılığı mesleğinde fiilen en az sekiz yıl görev yapmış ve üstün başarısıyla müfettişlik hizmetinde yararlı olacağı anlaşılmış bulunanlar arasından, muvafakatleri alınarak müşterek karar ile atama yapılmaktadır.

Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun görev ve yetkileri şunlardır;

“a) Denetim yapmak,

b) Araştırma, inceleme ve soruşturma icra etmek,

c) Görev alanına giren konularda, uygulamalarla ortaya çıkan mevzuat yetersizliği ve aksaklıklarla ilgili hususlarda inceleme ve araştırmaları yaparak alınması gereken kanunî ve idarî tedbirler konusunda Bakanlığa ayrıntılı ve somut tekliflerde bulunmak,

ç) Görev alanına giren konularda Devletin yurt dışı birimlerinde, denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma yapmak,

⁶⁶ Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Tarihçesi, <http://www.teftis.adalet.gov.tr/tarihce.html> (Erişim Tarihi: 15.11.2012)

d) Bakanlık birimlerinin, diğer Bakanlıkların ve kamu kuruluşlarının Kurulun görev alanına giren soruları hakkında görüş bildirmek, gerektiğinde bu konulardaki toplantı ve diğer faaliyetlere katılmak,

e) Kanun, tüzük ve yönetmeliklerde gösterilen veya Bakan tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmek.”

Ayrıca cezaevlerinde, icra dairelerinde ve noterlerde çeşitli harçların tahsil edilmekte olması nedeniyle bu bölümler adalet müfettişlerince denetlenmektedir. Bu harçlarla ilgili belgelerin usulüne uygun düzenlenmesi ve tahsili yönündeki denetim uygulamaları yapılmaktadır. Denetlemeler sonucunda eksiklikler giderilerek, gerekli görülen hallerde vergi dairelerine ihbarda bulunmaktadır.⁶⁷

2.3.2. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı

Başbakanlık bünyesinde bir Teftiş Kurulu oluşturulmasına dair çalışmalar, 1946 yılına kadar gitmektedir. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının internet sitesine göre Kurulun tarihçesi aynen şöyledir;

“17 Eylül 1946 tarih ve 4952 sayılı "Başbakanlık Kuruluşu Hakkındaki 4443 sayılı Kanuna Ek Kanun"la Müsteşarlığa bağlı 1'inci derecede (1) Genel Teftiş Baş Müşaviri ve 3'üncü derecede (1) Genel Teftiş Müşaviri kadroları ihdas edilmiştir. 4952 sayılı Kanun ile, Devletin teftiş teşkilâtının denetimini yapmak üzere, Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Genel Teftiş Başmüsavirliği, istatistik bilgi toplamının dışında bir faaliyette bulunamadığı ve kuruluş amacından beklenen yarar sağlanamadığından 6 Aralık 1948 tarih ve 5261 sayılı "Başbakanlık Kuruluşu Hakkında 4443 sayılı Kanuna Bağlı Cetvele, 4952 sayılı Kanunla Eklenen

⁶⁷ Uçar, D. (1977), *Kamusal Mali Denetim, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayınları*, No:172 – 1977, Ankara, s.43, aktaran; Akgül, a.g.e., s.57.

Kadroların Kaldırılması Hakkında Kanun" ile bu Müşavirlik kadroları iptal edilmiştir.”⁶⁸

Kurulun sitesinde yer alan bilgiler şu şekilde devam etmektedir;

“Başbakanlık Teftiş Kurulu’nun Teftiş Kurulu Başkanlığı adı altında örgütlenmesi ise ilk kez 1980 yılında olmuştur. 3 Ekim 1980 tarih ve 5105-00199 sayılı olurla Teftiş Kurulu Başkanlığı kurulmuştur. Ancak, 27 Şubat 1982 tarih ve 8/4334 sayılı ‘Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname’de ise bu birime rastlanılmamaktadır. Daha sonra Başbakan’ın 1982 Anayasası’nda yer alan koordinatörlük fonksiyonuna koşul olarak 18.6.1984 gün, 18435 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 203 sayılı KHK’nın 19’ncu maddesi uyarınca Başbakanlık Teftiş Kurulu ihdas edilmiştir.”⁶⁹

Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görev ve yetkileri 3056 sayılı Kanununun 20’nci maddesinde düzenlenmiştir;

“Teftiş Kurulu Başkanlığı Başbakan’ın veya yetkili kılması üzerine Müsteşarın emri veya onayı ile Başbakan adına aşağıdaki görevleri yapar:

a) Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tesbit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek,

b) 1. (a) bendinde sayılan kuruluşlarla bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak,

2. Vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki (...) işveren teşekküllerinde teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin

⁶⁸ Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın Tarihçesi, <http://www.teftis.gov.tr/webform2.aspx?ShowPageId=9> (Erişim Tarihi: 16.11.2012)

⁶⁹ Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın Tarihçesi, <http://www.teftis.gov.tr/webform2.aspx?ShowPageId=9> (Erişim Tarihi: 16.11.2012)

görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftişi yapmak veya yaptırmak,

3. Gerektiğinde, imtiyazlı şirketlerle, özel kuruluşları da mali yönden teftiş ve denetlemek,

c) Başbakanlık merkez teşkilatında araştırma, inceleme ve soruşturma ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturma yapmak.

d) Avrupa Birliğinden sağlanan mali kaynakların kullanımıyla ilgili inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak veya yaptırmak, bu konulara ilişkin inceleme ve soruşturmalarda uluslararası kuruluşlarla koordinasyonu sağlamak.”

Başbakanlık bünyesinde yer alan Başbakanlık Teftiş Kurulu, kendisine tanınan geniş yetki ve görevler dolayısıyla Bakanlık ve Müsteşarlıklara bağlı olarak çalışan teftiş kurullarından ayrılmaktadır. Kurul diğer teftiş kurullarının üzerinde bir şemsiye görünümü arz etmektedir.⁷⁰ Bu kurulun DDK'ya bir alternatif olarak oluşturulduğu söylenmektedir.⁷¹

Oldukça geniş ve önemli görevlere sahip Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun mevcut görevi Anayasanın 112'nci maddesinden ileri gelmektedir. Başbakanlık Teftiş Kurulu, kamu kurumlarındaki teftiş kurullarından farklı olarak; görev maddesinde sayılı tüm birimler üzerinde Anayasa'nın 112'nci maddesinin Başbakana yüklediği diğer Bakanların iş ve işlemlerinin denetim ve gözetimi ile sorumlu olma fonksiyonunu fiilen yerine getiren denetim birimidir. Esasında Kurulun asli görevi bir koordinasyon birimi olarak diğer teftiş kurulları arasındaki koordinasyonu sağlamaktadır. Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin 15'inci maddesine göre;

⁷⁰ Kuluçlu, E. (2006), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, Sayıştay Dergisi, S:63, s.12.

⁷¹ Ergun, T. (2007-2008) “Kamu Yönetimi Ders Notları”, TODAİE, Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı, Ankara.

“Başbakanlık müfettişleri, görevlendirildikleri konularda; ilgili Bakanlık, Kurum ve Kuruluşlarca başlatılmış olan teftiş, tetkik ve tahkikatı koordine ederek, lüzumu gördükleri takdirde, daha önce yapılmış çalışmalar ile ilgili bilgi ve belgeleri devralırlar.

Bu durumda, hazırlanan rapor Başbakanlık Teftiş Kurulunun çalışma usul ve esasları dâhilinde Başbakanlıkça neticelendirilir.

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanları ile müşterek yapılan tetkik, teftiş ve soruşturmalar sırasında kıdemli Başbakanlık müfettişi, heyet Koordinatörü sıfatıyla çalışmalarını düzenlemek ve en uygun yönü tayin ederek, sonuçlandırmakla yetkili ve görevlidir.

Başbakanlık müfettişleri, yaptıkları teftiş, denetim, inceleme ve soruşturmalar nedeniyle çeşitli kademelerdeki teftiş ve denetim elemanlarının çalışmalarından Başkanlığın izniyle yararlanabilirler. Teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş birimler, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın bu konudaki yazılı taleplerini gecikmeden karşılarlar.

Kamu kurum ve kuruluşlarının diğer personeli de, yukarıda yazılı esaslar dâhilinde Başbakanlık Müfettişlerince görevlendirilebilir.”

Ayrıca Başbakanlık Teftiş Kurulu, teftiş hizmetleriyle ilgili olarak tespit edilen usul ve esasların sağlıklı bir biçimde yürütülmesini sağlamak, standartlardan sapmaları ve mükerrerlikleri önlemek, teftiş sistemini geliştirmek amacıyla her türlü tedbiri almakla görevli ve yetkilidir. Kurul, teftiş ve denetimle ilgili kurulların görev ve çalışma esaslarına dair tüzük ve yönetmelik tasarıları değişiklikler de dâhil olmak üzere inceleme görevini de üstlenmiştir.

Teftiş Kurulları içerisinde çok önemli bir yere sahip olan Başbakanlık Teftiş Kuruluna, sahip olduğu yetkiler ve bunları ne denli kullandığı hususlarında zaman içerisinde birtakım eleştiriler getirilmiştir. Kurulun zamanının ve enerjisinin büyük çoğunluğunu ön inceleme raporu hazırlamak gibi faydasız işlere harcadığı, hâlbuki bu heyetin, risk düzeyi yüksek denetim alanlarında faaliyet göstermesi ya da

yolsuzlukla mücadele birimi olarak çalışmasıyla birlikte bugünden çok farklı sonuçlar elde edileceği dile getirilmiştir.⁷²

2.3.3. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı

Gümrük Müfettişliğinin tarihçesine ilişkin bilgiler, Kurumun internet sitesinde aşağıdaki gibi yer almıştır;

“Gümrük Müfettişliğinin müessese olarak Osmanlı Devleti'nde ilk defa, 1859 tarihinde ve gümrükler on yedi emanete bölünerek Maliye'den, İstanbul Emtia Gümrük Eminliğine devredilirken ihdas edildiği, tanzimat döneminde bir müddet sonra yapılan yeni düzenlemelerin bir sonucu olarak da, gümrüklerin 1861 yılında, bünyesinde Gümrük Müfettişliği müessesesini de bulunduran ve doğrudan Sadrazamlığa bağlı olan "Rüsumat Emaneti" adı altında teşkilatlandırıldığı bilinmektedir.”⁷³

“Gümrüklerin Maliye Vekaleti'ne bağlı olduğu, gerek İkinci Meşrutiyet Dönemi'nde gerekse Cumhuriyetin ilk dokuz yılında, gümrükler ita amirliği bakımından bağımsız bir Umum Müdürlük halinde idare edildikleri için Maliye Müfettişleri de bazı durumlarda gümrüklerde görevlendirilmişler ise de, idarenin kendi müfettişleri de olmuştur.”⁷⁴

Çalışmalarını 1983 yılına kadar sürdüren Gümrük ve Tekel Bakanlığı Teftiş Kurulu, bu tarihte 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın kurulması üzerine, bu Bakanlığın Teftiş Kurulu Başkanlığı içinde yerini almıştır.

⁷² Gönülaçar, a.g.m., s.11.

⁷³ Gümrük Müfettişliği Tarihçe, http://www.gmd.org.tr/icerik~89_osmanli-donemi.html (Erişim Tarihi: 17.11.2012)

⁷⁴ Gümrük Müfettişleri Tarihçe, http://www.gmd.org.tr/icerik~90_cumhuriyet-donemi.html (Erişim Tarihi: 17.11.2012)

“12.02.1984 tarihli 18310 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan bir Düzeltme ile Kanun Hükmünde Kararnamedeki "Maliye Teftiş Kurulu" ibaresi, "Maliye ve Gümrük Bakanlığı Teftiş Kurulu" ve "Maliye Müfettişleri" ibaresi de "Maliye ve Gümrük Bakanlığı Müfettişleri" olarak düzeltilmiş ve bir çatı birliği verilmiş iken, 08.06.1984 tarihli 207 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan değişiklikle, 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 20'nci maddesi değiştirilerek, Maliye Müfettişlerinin görev ve yetkileri ile Gümrük Müfettişlerinin görev ve yetkileri ayrı ayrı tadat edilerek aynı Teftiş Kurulu Başkanına bağlı ikili ayrıma gidilmiştir. Böylece "Gümrük ve Tekel Bakanlığı Müfettişi" unvanının yerini "Gümrük Müfettişi" unvanı almıştır.”⁷⁵

1993 yılında Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın kaldırılıp, Başbakanlığa bağlı Gümrük Müsteşarlığı'nın kurulması üzerine, Teftiş Kurulu bu Müsteşarlık içerisinde yer almıştır.

⁷⁵ Gümrük Müfettişleri Tarihçe, http://www.gmd.org.tr/icerik~90_cumhuriyet-donemi.html (Erişim Tarihi: 17.11.2012)

2011 yılında çıkarılan 640 sayılı KHK ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı kurulmuş ve bünyesine Rehberlik ve Teftiş Başkanlığını da almıştır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığında bulunan Başmüfettiş, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcılarından istekte bulunanlar ile Gümrük Müsteşarlığında Gümrük Başmüfettişi, Gümrük Müfettişi ve Gümrük Müfettiş Yardımcısı kadrosunda bulunanlar başkanlıktaki Gümrük ve Ticaret Başmüfettişi, Gümrük ve Ticaret Müfettişi ve Gümrük ve Ticaret Müfettiş Yardımcısı kadrolarına atanmışlardır. 649 sayılı KHK ile yapılan değişiklikler neticesinde ise; Başkontrolör, Kontrolör ve Stajyer Kontrolör kadrolarında bulunanlar (Önceden Gümrük Müsteşarlığında Gümrükler Genel Müdürlüğü, Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü, Gümrükler Kontrol Genel Müdürlüğü, Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğü bünyesinde ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığında İç Ticaret Genel Müdürlüğü, Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğü ile Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü bünyesinde çalışıyorlardı) Gümrük ve Ticaret Başmüfettişi, Gümrük ve Ticaret Müfettişi, Gümrük ve Ticaret Müfettiş Yardımcısı kadrolarına atanmışlardır.

Bu değişiklik ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı dev bir teşkilat haline gelmiş ve gerek Sanayi ve Ticaret Bakanlığında gerekse Gümrük Müsteşarlığında bulunan birçok Başkontrolör, Kontrolör ve Stajyer Kontrolör bir gecede Gümrük ve Ticaret Müfettişi unvanını almıştır.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın görevleri şu şekilde sıralanmıştır;

“a) Teftiş grup başkanlığı;

1) Bakanlık teşkilatının her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak, usulsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plana çıkaran bir anlayışla teftiş yapmak,

2) Bakanlık teşkilatının denetimi altındaki her türlü kurum ve kuruluşun faaliyet ve işlemleri ile ilgili olarak, usulsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plana çıkaran bir anlayışla Bakanlığın görev ve yetkileri çerçevesinde teftiş yapmak,

3) Bakanlığın amaçlarının daha iyi gerçekleştirilmesini ve mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını sağlamak üzere gerekli teklifleri hazırlamak ve Makama sunmak,

4) Yetkilendirilmiş gümrük müşavirleri ve gümrük müşavirlerinin her türlü faaliyet ve işlemlerini incelemek ve denetlemek,

5) Mevzuatın uygulanmasında görülen aksaklıklar hakkında görüş ve önerilerini bir rapor halinde Makama sunmak,

6) Makam tarafından verilen benzeri görevleri yapmak

b) Gümrük inceleme ve soruşturma grup başkanlığı;

1) Bakanlık teşkilatının gümrük konularındaki faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak inceleme ve soruşturma yapmak,

2) Ticarî işletmelerde gümrük ve dış ticaret mevzuatı uygulamalarını incelemek, denetlemek, soruşturmak ve sonradan kontrole tabi tutmak,

3) Gümrük mevzuatına aykırı fiillerle ilgili inceleme, araştırma ve idarî soruşturma yapmak,

4) Gümrük yükümlülüklerine ilişkin ihbar ve şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idarî yönden soruşturmak,

5) Yetkilendirilmiş gümrük müşavirleri ve gümrük müşavirlerinin her türlü faaliyet ve işlemlerini soruşturmak,

6) Mevzuatın uygulanmasında görülen aksaklıklar hakkında görüş ve önerilerini bir rapor halinde Makama sunmak,

7) Makam tarafından verilen benzeri görevleri yapmak,

c) Ticaret inceleme ve soruşturma grup başkanlığı;

1) Bakanlık teşkilatının ticaret konularındaki faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak inceleme ve soruşturma yapmak,

- 2) Gözetim şirketlerinin ve firmalarının kuruluş, faaliyet ve işlemleri, ticaret odaları, sanayi odaları, ticaret ve sanayi odaları, deniz ticaret odaları, ticaret borsaları, ürün ihtisas borsası unvanını taşıyan ürün borsaları ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşları, ticaret sicili memurluklarının faaliyet, hesap ve işlemleri, Bakanlığa verilen görevler çerçevesinde yerli ve yabancı şirketler, yurtdışında düzenlenen fuarların kuruluş ve işleyişi, umumi mağazaların hesap, işlem, varlık ve faaliyetleri, yaş sebze ve meyve toptancı hâlleri ile ilgili inceleme, denetleme ve soruşturma yapmak,
- 3) Tüketicinin sağlık ve güvenliği ile ekonomik çıkarlarını korumak amacıyla piyasa gözetim ve denetimini gerçekleştirmek, inceleme ve soruşturma yapmak,
- 4) Kooperatiflerin her türlü işlem, hesap ve mal varlıklarını incelemek, denetlemek ve soruşturmak,
- 5) Esnaf ve Sanatkârlar Genel Müdürlüğünün görev alanına giren hususlarda inceleme, denetleme ve soruşturma yapmak,
- 6) Mevzuatın uygulanmasında görülen aksaklıklar hakkında görüş ve önerilerini bir rapor hâlinde Makama sunmak,
- 7) Makam tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.”

2.3.4. Maliye Teftiş Kurulu (Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı)

Köklü bir geçmişe sahip olan Maliye Teftiş Kurulunun tarihçesi, kendi internet sitesinde aşağıdaki şekilde yer almıştır;

“Devlete ait tüm malî işlerin doğrudan doğruya Maliye Bakanına bağlı ve yetkili bir kurulun kontrolü altında bulundurulması amacı ile bir Teftiş Kurulu kurulması ihtiyacı, ilk defa, 1879 yılında “Umuru Maliyenin Tanzim ve Islahı” çalışmalarına girildiği sırada duyulmuştur. Nitekim söz konusu ıslahat çalışmalarını

yürütecek “Islahat Komisyonu”nun 2 Haziran 1879’da kurulmasından hemen sonra, 21 Haziran 1879’da, devrin Maliye Nazırı bir “Heyeti Teftişiye-i Maliye” kurulması gereğini ve bu konuda hazırlanan “nizamname lâyihasını” aşağıdaki tezkere ile Sadrazam’a iletmiştir.”⁷⁶

Anılan tezkerede; Osmanlı İmparatorluğunun mali işlemlerinin ve memurlarının şimdiye kadar teftiş ettirilmemiş bulunduğu, mali işlemlerin çok muntazam yapılmış olsa dahi bunların kontrol edilmemesi halinde istenilen başarı elde edilemeyeceği, teftiş için yapılabilecek masrafların teftiş yapılmasıyla elde edilecek faydadan daha az olacağı, müfettişlerin yaptıkları teftiş sonuçlarını bir raporla nezaret makamına arz edecekleri, kurulacak heyetin bütçesi, müfettişlerin maaşları, nerelerde görev yapacaklarının tezkere ekinde sunulduğu belirtilmiştir.⁷⁷

“Maliye Nazırının tezkeresi ve nizamname layihası devrin padişahı II. Abdülhamit tarafından uygun görülmüştür. “Teftiş-i Muamelâtı Maliye Nizamnamesi” ile birlikte ilk Maliye Müfettişleri tayin edilmiş olduğundan, “Maliye Teftiş Kurulu”nun kuruluş tarihi, Nizamnamenin tarihi olan 26 Ağustos 1879 olarak kabul edilebilir.”⁷⁸

Bugünkü yapıda Maliye Teftiş Kurulu’nun kuruluş, yetki ve görevlerine ait hükümler 01.06.1936 tarihli 2996 sayılı Kanunla oluşturulmuştur. Son şekli Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname ile 19.06.1994 tarihinde Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmıştır.⁷⁹

178 sayılı KHK’nın 20’nci maddesinde Maliye Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri şu şekilde sayılmıştır;

⁷⁶ Maliye Teftiş Kurulunun Tarihçesi, <http://www.mmd.org.tr/ustmenu/maliye-teftis-kurulu/tarihce> (Erişim Tarihi: 18.11.2012)

⁷⁷ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1996), Editör, “*Kuruluşundan Bugüne Maliye Teftiş Kurulu (1879 – 1995)*”, Ankara, s.3.

⁷⁸ Maliye Teftiş Kurulunun Tarihçesi, <http://www.mmd.org.tr/ustmenu/maliye-teftis-kurulu/tarihce> (Erişim Tarihi: 18.11.2012)

⁷⁹ Akgül, a.g.e., s.47.

“Maliye Teftiş Kurulu, bir Başkan ile Maliye Başmüfettişi, Maliye Müfettişi ve Maliye Müfettiş Yardımcılarından oluşur ve Bakanın emri veya onayı üzerine, Bakan adına aşağıdaki görevleri yapar.

a) Genel, katma ve özel bütçeli dairelerle fonlar, döner sermayeli kuruluşlar, kuruluş ve statüsü ne olursa olsun sermayesinin en az yarısı Devlete ait olan kuruluşlar ve bu daire ve kuruluşların birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısına iştiraki olan kuruluşları teftiş etmek,

b) İmtiyazlı şirketlerle sermayesinde (a) bendinde yer alan kuruluşların iştiraki bulunan kuruluşları, yetkili makamların isteği ve Maliye Bakanının izni ile teftiş etmek,

c) Dernek vakıf ve sendikaları mali yönden teftiş etmek,

d) Çeşitli kanun, tüzük, yönetmelik ve kararların Maliye Bakanına ve Maliye Müfettişlerine tanıdığı teftiş ve inceleme yetkilerini kullanmak”

Ancak bu denli köklü bir geçmişe sahip olan Maliye Teftiş Kurulu, 10 Temmuz 2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 646 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılmıştır. Daha doğru bir ifadeyle, anılan KHK ile Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı kurulmuş ve vergi incelemesine yetkili Maliye Bakanlığı denetim elemanları (Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları, Gelirler Kontrolörleri ve Vergi Denetmenleri) tek çatı altında birleştirilmiştir.

Maliye Başmüfettişi, Maliye Müfettişi, Maliye Müfettiş Yardımcısı, Başhesap Uzmanı, Hesap Uzmanı ve Hesap Uzman Yardımcısı, Gelirler Başkontrolörü, Gelirler Kontrolörü, Stajyer Gelirler Kontrolörleri ile Vergi Denetmeni ve Vergi Denetmen Yardımcısı kadroları tamamen ortadan kaldırılarak Vergi Başmüfettişi, Vergi Müfettişi ve Vergi Müfettiş Yardımcısı unvanlarına dönüştürülmüştür.

Yeni düzenlemeyle oluşturulan Vergi Denetim Kurulu'nun görevleri ise 646 sayılı KHK ile belirlenmiştir;

“a) Vergi Usul Kanunu ve diğer gelir kanunları kapsamında vergi incelemeleri yapmak.

b) Her türlü bilgi, veri ve istatistiği toplamak suretiyle oluşturulacak Risk Analiz Sistemi üzerinden mükelleflerin faaliyetlerini gruplar ve sektörler itibarıyla analiz etmek, mukayeseler yapmak ve bu suretle risk alanlarını tespit etmek.

c) Vergi yükümlülüklerine ilişkin ihbar ve şikayetleri değerlendirmek.

ç) Vergi incelemelerinde Gelir İdaresi Başkanlığı ile gerekli eşgüdümü ve işbirliğini sağlamak.

d) İnceleme ve denetim sonuçlarını izlemek, değerlendirmek ve istatistikler oluşturmak.

e) Vergi inceleme ve denetimleri ile raporlamaya ilişkin standart, ilke, yöntem ve teknikleri geliştirmek, inceleme ve denetim rehberleri hazırlamak, vergi incelemesi yapmaya yetkili olanların uyacakları etik kuralları belirlemek.

f) Vergi Müfettişlerinin mesleki yeterlik ve yetkinliklerinin sağlanması ve artırılması için gerekli çalışmaları yapmak, bu amaca katkı sağlamak üzere kalite güvence sistemini geliştirerek uygulamak.

g) Performans değerlendirme sistemi oluşturmak ve Vergi Müfettişlerinin performansını bu sisteme göre değerlendirmek.

ğ) Vergi kaçırma ve vergiden kaçınma alanındaki gelişmeler ile bunların ortaya çıkarılması ve önlenmesine yönelik yöntemler konusunda araştırmalar yapmak.

h) Vergi mevzuatı ile ilgili görüş ve önerilerde bulunmak.

ı) Bakan tarafından verilen teftiş, inceleme, denetim ve soruşturmaları yapmak.

i) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.”

Vergi Denetim Kuruluna verilen görevlerin yerine getirilmesinde, uzmanlaşma ve iş bölümünün sağlanması amacıyla uygun görülen yerlerde Maliye Bakanı'nın onayı ile doğrudan Başkanlığa bağlı olmak üzere dört grup başkanlığı kurulmuştur;

- a) Küçük ve Orta Ölçekli Mükellefler Grup Başkanlığı,
- b) Büyük Ölçekli Mükellefler Grup Başkanlığı,
- c) Organize Vergi Kaçakçılığı ile Mücadele Grup Başkanlığı,
- ç) Örtülü Sermaye, Transfer Fiyatlandırması ve Yurtdışı Kazançlar Grup Başkanlığı.

Maliye Bakanlığındaki teftiş, denetim ve vergi incelemesine ilişkin bu yeni yapı tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Mahfi Eğilmez 18.05.2008 tarihinde Radikal gazetesinde yayımlanan yazısında, Maliye Teftiş Kurulu'nun kapatılmasını şöyle eleştirmiştir;

“Maliye Teftiş Kurulu kapatılmalıdır. Çünkü Maliye Teftiş Kurulu yolsuzlukların karşısındaki en önemli kaledir. 130 yıldır Maliye Müfettişleri devletin içinde ve devlete karşı işlenmiş yolsuzlukların ortaya çıkarılıp, cezalandırılmasında öncü olmuşlardır. Bununla da yetinmeyerek başka birimlerdeki benzeri kurulların kurulmasına örneklik etmiş, kendi ilke ve kurallarını benzeri kurullara da yansıtmıştır. Maliye Müfettişleri dağıtılmalı ve bu unvan yeryüzünden silinmelidir. Çünkü Maliye Müfettişleri, hiçbir karşılık beklemeden bu devletin doğru yönetilmesi için tarafsız ve objektif denetim yapmışlar, haram yiyene göz açtırmamışlar, yasaların işlenmesini sağlamışlardır. Bununla da yetinmeyerek yönetim görevlerine geçmişler ve oradaki dürüstlükleriyle herkese kötü örnek olmuşlardır. Anadolu'da yolsuzluk yapan devlet memurları için: 'Haydi Allaha korkmadın, bir gün gelip bir Maliye Müfettişi'nin seni denetleyeceğinden de mi korkmadın?' deyimi bir düstur gibi yerleşmiş, insanların gönül rahatlığıyla yolsuzluk yapmaları engellenmiştir. Bu tehdit ortadan kaldırılmalıdır...”

Aksi bir görüş olarak Engin ARDIÇ'ın 21 Temmuz 2011 tarihli "milletimize arz-ı ağlama" başlıklı Sabah gazetesindeki yazısında ise ağır bir dille Maliye Teftiş Kurulu eleştirilmiştir;

"...Artık Maliye Teftiş Kurulu yok... Zaten bizde birbirimize üstad deriz. Mason locası gibi bir şey. Aramızda çoğumuzda mason değil midir yani. Bunlar bizi alt tarafı vergi müfettişi yaptılar aziz milletimiz... yani biz koskoca Mülkiye Mektebini bunun için mi okuduk bitirdik aziz milletimiz. Biz vergi müfettişi miyiz aziz milletimiz. Biz maliye müfettişiyiz. İkisinin arasındaki farkı bizde anlayamadık, ama üstünde durmayınız. Galiba ikincisi alt kalite, ikinci sınıf... bütin havamız o mühürde ve dandik çantada saklıydı aziz milletimiz..."

2.3.5. Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu (Rehberlik ve Denetim Başkanlığı)

Diğer teftiş kurullarında olduğu gibi Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun tarihçesi de, internet sitelerinde aynen şu şekilde belirtilmiştir;

"Türk Eğitim tarihi incelendiğinde, Osmanlı Eğitim Sisteminde teftiş hizmetlerinin ne zaman başladığı, bu göreve atanalar için hangi unvanların kullanıldığı hakkında ayrıntılı bilgilere rastlanamamıştır. Türk Eğitim Sisteminde teftiş hizmetlerinin Tanzimat döneminde başladığı tahmin edilmektedir. 1838 yılında Rüşiye Mekteplerinin açılmasına esas teşkil eden mahalle mektepleri hakkında hazırlanan layihada, bu okullardaki öğretimin aksaklığının giderilmesi amaçlanmış, okullarda öğretmenlerin mesleki yeteneklerini sağlamak üzere görevlendirilecek memurlar tarafından teftiş edilmeleri öngörülmüştür."⁸⁰

⁸⁰ Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun Tarihçesi, <http://rdb.meb.gov.tr/www/tarihcemiz/icerik/9> (Erişim Tarihi: 19.11.2012)

1862 yılında Rüşdiye ve Sıbyan okullarını teftiş etmek üzere görevlendirilen memurlara ilk defa müfettiş denilmiş, merkez ve taşra okullarını teftiş etme görevi verilmiştir.⁸¹

İkinci meşrutiyetin ilan edildiği 1908 tarihinden itibaren bütün teftiş hizmetlerinin genel olarak Memurin-i Teftişiye Dairesi altında bir bütünlüğe kavuşturulması çalışmalarının başladığı görülmektedir. 1914 yılında Maarif Umumiye Nezareti tarafından “Vilayet Maarif Müfettişlerinin Vazifesine Dair Talimatname” adlı bir yönetmelik çıkarılmak suretiyle teftiş, soruşturma ve raporların düzenlenmesi, evrak ve defterlerin tanzimi gibi çalışmalara esaslara bağlanmaya yönelmiş, daha sonra da 44 maddelik bu yönetmelik, yeni yönetmelik düzenlemelerinde kaynak görevini yerine getirmiştir.⁸²

Milli Eğitim Bakanlığı'nın internet sitesinde Teftiş Kurulu'nun tarihçesine ilişkin bilgiler şu şekilde devam etmektedir;

“Türkiye Büyük Millet Meclisi açıldıktan sonra 1 Mayıs 1920 günü millî eğitim hizmetlerinin tümü Maarif Vekâletine (Millî Eğitim Bakanlığı) verildi. Bu tarihteki teftiş kadrosunda Bakan adına görev yapan üç müfettiş vardı. Büyük Zafer'in kazanıldığı 1922 yılından sonra Bakanlık bünyesinde görev yapan üç müfettişin kadrosu arttırılarak bir kurul haline getirildi. Maarif Nezareti 1922 yılına kadar varlığını korumuş ancak son Osmanlı Hükümeti ile birlikte o da tarih sahnesinden çekilerek yerini Millî Eğitim Bakanlığı'na bırakmıştır. 15 Temmuz- 15 Ağustos 1923 tarihleri arasında Cumhuriyetin kurulmasına kısa bir süre kala, ilk defa Heyet-i İlmiye (Bilim Heyeti) toplanmış ve heyet gündemine Teftiş Kurulu Tüzüğünü de almıştır.”⁸³

Cumhuriyet döneminde teftiş ve denetimle ilgili olarak yapılan ilk çalışma, 1923 yılında yürürlüğe konulan İlköğretim Müfettişlerinin Görevlerine ilişkin yönetmeliktir. Müfettişlerin seçilmesine ilişkin ilk belge ise, 1927 tarihli “İlk

⁸¹ Taymaz, a.g.e., s.18.

⁸² Öz, a.g.e., s.3.

⁸³ Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun Tarihçesi, <http://rdb.meb.gov.tr/www/tarihcemiz/icerik/9> (Erişim Tarihi: 19.11.2012)

Tedrisat Mufettişleri Talimatnamesi” sayılabilir.⁸⁴ Cumhuriyetin kurulmasından bu yana ilköğretim mufettişleriyle ilgili birçok mevzuat düzenlemesi yapılmıştır.

Son olarak Milli Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanlığı, 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 17'nci maddesi ile düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre Rehberlik ve Denetim Başkanlığı'nın görevleri şöyledir;

“a) Bakanlığın görev alanına giren konularda Bakanlık personeline, Bakanlık okul ve kurumlarına, özel öğretim kurumlarına ve gerçek ve tüzel kişilere rehberlik etmek.

b) Bakanlığın görev alanına giren konularda faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişiler ile gönüllü kuruluşlara, faaliyetlerinde yol gösterecek plan ve programlar oluşturmak ve rehberlik etmek.

c) Bakanlık tarafından veya Bakanlığın denetiminde sunulan hizmetlerin kontrol ve denetimini ilgili birimlerle işbirliği içinde yapmak, süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgili birimlere ve kişilere iletmek.

ç) Bakanlık teşkilatı ile Bakanlığın denetimi altındaki her türlü kuruluşun faaliyet ve işlemlerine ilişkin olarak, usûlsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plana çıkaran bir anlayışla, Bakanlığın görev ve yetkileri çerçevesinde denetim, inceleme ve soruşturmalar yapmak.

d) Bakanlık teşkilatı ile personelinin idarî, malî ve hukukî işlemleri hakkında denetim, inceleme ve soruşturma yapmak.

e) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.”

⁸⁴ Başar, H. (1993) *Eğitim Denetçisi, Roller, Yeterlilikleri, Seçilmesi, Yetiştirilmesi*, Pegem Yayınları No:5 Ankara, s.76.

652 sayılı KHK ile, Başmüfettiş, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcısı kadrolarında bulunanlar Rehberlik ve Denetim Başkanlığında ilgisine göre Millî Eğitim Başdenetçisi, Denetçisi ve Denetçi Yardımcısı kadrolarına atanmışlardır. Bakanlığın taşra teşkilatında Eğitim Müfettişi ve Eğitim Müfettiş Yardımcısı kadrolarında bulunanlar ise il eğitim denetmeni ve il eğitim denetmen yardımcısı kadrolarına atanmışlardır. İl eğitim denetmenleri ve denetmen yardımcıları, ildeki her derece ve türdeki örgün ve yaygın eğitim kurumları ile il ve ilçe millî eğitim müdürlüklerinin rehberlik, işbaşında yetiştirme, denetim, değerlendirme, inceleme, araştırma ve soruşturma hizmetlerini yürütmekle görevlidirler.

2.3.6. Mülkiye Teftiş Kurulu (İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı)

Mülkiye Teftiş Kurulu'nun tarihçesi, internet sitelerinde aynen şu şekilde yer almıştır;

“Osmanlı İmparatorluğu döneminde, İçişleri Bakanlığının şu an itibarıyla üstlendiği görevler Sadaret Kethüdası (kâhya) tarafından yürütülmekte idi. II. Mahmut'un reformları sırasında, Sadaret Kethüdasının gördüğü işler 1835 yılında Umuru Mülkiye Nezareti tarafın yürütülmeye başlanmış ve 1837 tarihinde isim Dâhiliye Nezareti olarak değiştirilmiştir. Dâhiliye Nezaretinin 1254 tarihli teşkilat şemasında Mülkiye Teftiş Heyetini ya da Mülkiye Müfettişlerini yani daha geniş anlamı ile Müfettişleri görmemekteyiz. Tanzimat'tan sonra alınan kararların nasıl uygulandığını yerinde denetlemek amacıyla Anadolu ve Rumeli'ye oluşturulan kurulların gönderildiği ancak 1841 tarihinde vazgeçilen uygulama, 1842 yılında tekrarlanarak sürdürülmüş akabinde tekrar vazgeçilmiştir. Mülkiye Müfettişi unvanı ilk defa 1897 tarihli Salnamede (Örgüt Şeması) yer almıştır. İçişleri Bakanlığı Örgüt Şemasında yer alan birimlerin görev yetki ve sorumluklarının belirlendiği Dâhiliye Nezareti Teşkilatına Dair Nizamname 22 Muharrem 1332 (1913) tarihinde Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerinde Mustafa Reşit Paşa tarafından onaylanıp yürürlüğe girmiştir. Bu talimatın 15 inci maddesinde Teftiş Heyetinden söz edilerek, Teftiş Heyetinin görev ve teşkilatının özel olarak düzenleneceği hükme bağlanmış ve aynı yıl Şurayı devlet Mülkiye dairesince incelendikten sonra 1915 tarihinde

Mülkiye Müfettişlerinin Vazifelerini İfa Sureti Hakkında Talimatname İradeyi Seniyye tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir.”⁸⁵

“Ayrıca, mülkiye müfettişlerinin çalışmaları hakkında 1915 (27.10.1331) tarihli (Umuru Mülkiye Heyeti Teftişyesinin Vazife ve Salahiyetleri Hakkında Talimatname) çıkarılmıştır. 19.05.1930 Tarih ve 1624 sayılı Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun ile Teftiş Kurulu Başkanlığı yedinci sıraya konulmuştur. Kurul, sonradan çıkarılan 5066 sayılı Kanunla bugünkü yerini almış bulunmaktadır. 1624 Sayılı Kanunun 9 ve 1700 sayılı Kanunun 7. maddelerine göre hazırlanan 18.02.1944 tarih ve 3-453 sayılı Kararname ile (Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesi) yürürlüğe konulmuştur.”⁸⁶

Son olarak Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği 15.06.1989 tarihinde ve Mülkiye Müfettişi Seçme Sınavı ve Yetiştirilmesi Hakkında Yönetmelik ise 18.11.2006 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Mülkiye Teftiş Kurulu, doğrudan İçişleri Bakanına bağlıdır. Müfettişler, teftiş, denetleme, araştırma, inceleme ve soruşturmaları Bakan adına yaparlar.

Mülkiye müfettişi olabilmek için kaymakamlık sıfatını kazanmak, Bakanlığın merkez ve iller kuruluşlarında en az altı yıl çalışmak ve mahrumiyet ilçesi hizmetini bitirmiş olmak gerekir.

Mülkiye Teftiş Kurulunun görevlerini şöyle sıralayabiliriz;

“a) Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak,

⁸⁵ Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın Tarihçesi, http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_b0.aspx?content=47 (Erişim Tarihi: 20.11.2012)

⁸⁶ Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın Tarihçesi, http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_b0.aspx?content=47 (Erişim Tarihi: 20.11.2012)

- b) Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programlara uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve Bakana sunmak,
- c) Mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak,
- d) Teftiş rapor ve layihaları ile soruşturma raporlarını inceleyip değerlendirmek,
- e) Çeşitli konularda inceleme ve araştırmalar ile merkez, il ve ilçe kuruluşlarının özel teftişlerini yapmak,
- f) Müfettişlerin yıllık çalışma programlarını hazırlamak, Bakanlık ve Bakanlığa bağlı ana hizmet kuruluşlarının denetim programları arasında koordinasyonu sağlamak,
- g) Özel kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.”

Ayrıca, İçişleri Bakanlığının ilgili kanun ve yönetmelikleri doğrultusunda kadrolarında çalıştırdıkları müfettişlerin, görevleri arasında devlet gelirleri kapsamında olan özel idarelerin ve belediyelerin gelir ve giderlerini denetleme yetkisi de bulunmaktadır.⁸⁷

Mülkiye Teftiş Kurulu'nun en hassas yönü teftiş, inceleme ve soruşturma yaptığı birimlerin başında bulunan kişilerin siyasi/seçilmiş kişiler olmasıdır. Kaynak kullanımını yönünden büyük bir rant alanı olarak görülen mahalli idarelerin yetkili organları siyaseten güçlü, halk desteğini almış ve nihayetinde belirli süreli olarak görevlerini icra eden organlardır. Bu açıdan bakıldığında, söz konusu birimlerin teftişinde daha hassas davranılma zorunluluğu doğmaktadır.

⁸⁷ Akgül, B. A. (2000), *Türk Denetim Kurumları, Türkmen Kitabevi*, İstanbul, s.57.

BÖLÜM III

TEFTİŞ KURULLARININ YAPISI, GÖREVLERİ VE MÜFETTİŞLERİN YETİŞTİRİLMESİ

Bu bölümde, Türk kamu yönetimindeki idari birimlerde teftiş, denetim, inceleme, soruşturma, araştırma v.b. faaliyetleri yerine getiren teftiş kurullarının yapısı, görevleri ve teftiş kurullarında istihdam edilen Müfettişlerin yetiştirilmesine ilişkin hususlar, başta Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Mülkiye Teftiş Kurulu ve Vergi Denetim Kurulu Yönetmelikleri⁸⁸ ile diğer teftiş kurullarının yönetmelik ve tüzükleri kapsamında incelenecektir.

3.1. GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUK

3.1.1. Teftiş Kurullarının Görev Ve Yetkileri

Esasen her Teftiş Kurulunun görev ve yetkileri, bağlı oldukları makamın görev alanı kapsamında farklı şekillerde düzenlenmektedir. Ancak Teftiş Kurulları icra ettikleri görevler ve teftiş fonksiyonunun genel özellikleri itibariyle benzer birtakım görevler de yerine getirirler.

Teftiş Kurulları genel olarak, mevzuatın yetkili kıldığı hususlarda ve yetkili makamın vereceği emir üzerine aşağıda belirtilen görev ve yetkileri icra ederler;

⁸⁸ Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği, R.G. 24.01.2007/26413,
Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği, R.G. 15.06.1993/21608,
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği, R.G. 18.08.2012/28388,
İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği, R.G. 15.06.1989/20196,
Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliği, R.G. 31.10.2011/28101

- a) Teftiş, denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma yapmak,
- b) Görev alanına giren konularda, uygulamalarla ortaya çıkan mevzuat yetersizliği ve aksaklıklarla ilgili hususlarda inceleme ve araştırmaları yaparak alınması gereken kanunî ve idarî tedbirler konusunda Başbakanlığa/Bakanlığa ayrıntılı ve somut tekliflerde bulunmak,
- c) Görev alanına giren konularda Devletin yurt dışı birimlerinde, denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma yapmak,
- d) İnceleme ve denetim sonuçlarını izlemek, değerlendirmek ve istatistikler oluşturmak.
- e) Mevzuatın uygulanmasında görülen aksaklıklar hakkında görüş ve önerilerini bir rapor halinde makama sunmak,
- f) Başbakanlık/Bakanlık birimlerinin, diğer Bakanlıkların ve kamu kuruluşlarının Kurulun görev alanına giren soruları hakkında görüş bildirmek, gerektiğinde bu konulardaki toplantı ve diğer faaliyetlere katılmak,
- g) Başbakanlığın/Bakanlığın amaçlarının daha iyi gerçekleştirilmesini ve mevzuata, plan ve programa uygun çalışılmasını sağlamak üzere gerekli teklifleri hazırlamak ve makama sunmak,
- h) Kanun, tüzük ve yönetmeliklerde gösterilen veya Başbakan/Bakan tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmek.

3.1.2. Müfettişlerin Görev, Yetki Ve Sorumlulukları

Müfettişler kendi birimlerinin ihtisaslaştığı konular da dâhil olmak üzere, aşağıda belirtilen yetki ve sorumluluklar çerçevesinde görevlerini icra ederler;

- a) Kanun, tüzük ve yönetmeliklerde teftişi öngörülen yerleri teftiş etmek, teftişe bağlı diğer görevliler hakkında araştırma, inceleme ve soruşturma yapmak,

b) Teftiş ve inceleme sırasında öğrenmiş oldukları ve görev emrinin dışında kalan yolsuzluklar için, sorumlular hakkında, tabi oldukları soruşturma usulüne uygun olarak, gecikmeden hadiseye el koyabilmek üzere durumu hemen Teftiş Kurulu Başkanına bildirmek, gecikmesinde zarar umulan ve delillerin kaybına meydan verebilecek hallerde delilleri toplamak,

c) Mevzuatın uygulanmasından doğan sonuçlar üzerinde inceleme yaparak, görülecek yanlışlık ve eksikliklerin giderilmesi ve düzeltilmesi yollarını araştırma ve işlerin istenen seviyede yürümesini sağlamak için alınması gereken tedbirleri ve düşünceleri raporla Teftiş Kurulu Başkanlığına bildirmek,

d) Refakatlerine verilecek Müfettiş Yardımcılarının meslekte yetişmesini sağlamak; liyakat, temsil, çalışma azmi ve başarıları hakkındaki değerlendirmelerini Başkanlığa intikal ettirmek.

e) Çeşitli konularda yurt içinde ve dışında araştırmalar yapmak, görevlendirildikleri konferans, komisyon, kurs, seminer ve toplantılara katılmak,

f) 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu⁸⁹ ile ilgili suçların soruşturulmasında bu Kanun hükümleri; 4483 Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna⁹⁰ tabi olanlar hakkında yaptıkları soruşturmalarda, bu Kanunun ve bu Kanunda açıklık olmayan hallerde 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun⁹¹ koyduğu hazırlık soruşturması ile ilgili usul ve esaslar uyarınca hareket etmek,

g) Kanun, tüzük ve yönetmeliklerle ilgili çalışmalar ile Başbakanlıkça/Bakanlıkça verilecek teftiş ve denetim hizmetleriyle ilgili diğer vazifeleri yapmak,

h) Görüş talebiyle gönderilen yazıları inceleyerek mütalâalarda bulunmak.

⁸⁹ R.G. 04.05.1990/20508.

⁹⁰ R.G. 4.12.1999/23896.

⁹¹ R.G. 17.12.2004/25673.

Müfettişler kendilerine verilen işler dolayısıyla, teftiş kurulu başkanı ile adına denetleme yaptığı Başbakan/Bakana veya Genel Müdüre karşı sorumludur. Sorumluluğun sınırını, kendisine verilen görevleri, bağlı olduğu kuruluşun genel hizmet politikasına ve mevzuata uygun bir şekilde zamanında ve etken bir biçimde yerine getirmek belirler.⁹²

Müfettişler, bağlı oldukları makamın yazılı Onayı/Oluru alındıktan sonra harekete geçerek görevlerini icra ederler.

3.2. MÜFETTİŞLİĞE GİRİŞ

3.2.1. Müfettiş Yardımcılığı Giriş Sınavı

Müfettişlik mesleğine özel yarışma sınavı sonucunda müfettiş yardımcısı olarak girilir. Ancak Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu ve İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu'nda müfettiş olarak görev yapabilmek için mevzuatlarında düzenlenen özel şartları taşımak gerekmektedir. Bir başka deyişle Adalet Müfettişliğine, hâkimlik ve Cumhuriyet savcılığı mesleğinde fiilen en az sekiz yıl görev yapmış ve üstün başarısıyla müfettişlik hizmetinde yararlı olacağı anlaşılmış bulunanlar arasından, muvafakatleri alınarak müşterek karar ile atama yapılırken; Mülkiye Müfettişliğine kaymakamlık sıfatını kazandıktan sonra, İçişleri Bakanlığının merkez birimleri ve iller kuruluşlarında en az 6 yıl çalışmış, mahrumiyet ilçesi hizmetini bitirmiş ve yarışma sınavının açıldığı yılın ocak ayının birinci gününde 38 yaşını doldurmamış meslek mensuplarından yazılı sınavı kazananlar arasından atama yapılır.

Anılan iki Teftiş Kurulu haricinde müfettişlik mesleğine ancak müfettiş yardımcısı olarak girilebileceği kuralının bir başka istisnası ise Aile ve Sosyal

⁹² İsbir, a.g.e. s.76.

Politikalar Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığının Yönetmeliğinde⁹³ yer almıştır. Yönetmeliğin “naklen atama” başlıklı Geçici 2’nci maddesi;

“Bu yönetmeliğin yayımı tarihinde; Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında mesleğe yarışma sınavı ve 3 yıllık staj dönemini müteakiben yapılan yeterlilik sınavı sonucunda girerek, denetçi/müfettiş veya başdenetçi/başmüfettiş unvanını kazanmış olanlar arasından, bu Yönetmeliğin 17’nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belirlenen öğrenim şartını taşımaları kaydıyla Başdenetçi ve denetçi kadrolarına bir yıl içinde naklen atama yapılabilir”

Hükmünü amirdir.

Böylelikle Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığında Denetçi olabilme hakkı, istisnai ve süreli olarak diğer Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlarda denetçi/müfettiş veya başdenetçi/başmüfettiş unvanı ile çalışanlara da tanınmıştır.

Bununla beraber, Orman Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliğine⁹⁴ 25.05.2010 tarihinde eklenen Ek madde 1’e;

“Orman Genel Müdürlüğünde Orman Bölge Müdürü, Daire Başkanı ve daha üst görevlerde en az 18 ay süre ile görev yapmış olanlar aylıktan kesme dâhil daha ağır disiplin cezası almamaları şartıyla Genel Müdürün teklifi üzerine Bakan Oluru ile Müfettişliğe atanabilirler”

Hükmü eklenmiş ve yine benzer şekilde 12.05.2011 tarihinde Ek madde 5’e;

“Bu Yönetmeliğin yayımı tarihinde Orman Genel Müdürlüğünde Orman Bölge Müdürü, Daire Başkanı ve daha üst görevlerde en az 18 ay süreyle görev yapmış olanlardan aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarından birisi ile cezalandırılmamış olanlar, Genel Müdürün teklifi üzerine Bakan Oluru ile müfettişliğe atanabilirler”

⁹³ R.G. 14.09.2012/28411.

⁹⁴ R.G. 24.12.1993/21798.

Hükmü ile 10.10.2012 tarihinde Ek madde 6'ya;

“Orman Genel Müdürlüğünde Orman Bölge Müdürü, Daire Başkanı ve daha üst görevlerde en az 12 ay süreyle görev yapmış olanlar, aylıktan kesme dâhil daha ağır disiplin cezası almamış olmaları şartıyla, bu maddenin yayımı tarihinden itibaren 6 ay içinde Genel Müdürün teklifi üzerine Bakan Oluru ile Müfettişliğe atanabilirler”

Hükümleri ilave edilmiştir. Dolayısıyla kariyer meslek sistemine ve üç yıllık Müfettiş Yardımcılığından sonra yeterlik sınavı ile müfettişliğe atanma usulüne bir istisna daha getirilmiştir.

Müfettiş yardımcılığı giriş sınavı yazılı ve sözlü olarak yapılmaktadır. Yazılı sınava başvurabilmek için aşağıda belirtilen şartlara haiz olmak gerekir;

“a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesindeki⁹⁵ genel şartları taşımak,

b) En az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idarî bilimler fakülteleriyle bunlara denkliği yetkili makamlarca

⁹⁵ Genel ve özel şartlar:

Madde 48 – (Değişik: 12/5/1982 – 2670/14 md.)

Devlet memurluğuna alınacaklarda aşağıdaki genel ve özel şartlar aranır.

A) Genel şartlar:

1. Türk Vatandaşı olmak,
2. Bu Kanunun 40 nci maddesindeki yaş şartlarını taşımak,
3. Bu Kanunun 41 nci maddesindeki öğrenim şartlarını taşımak,
4. Kamu haklarından mahrum bulunmamak,
5. (Değişik: 23/1/2008-5728/317 md.) Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, (...) zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.
6. Askerlik durumu itibarıyla;
 - a) Askerlikle ilgisi bulunmamak,
 - b) Askerlik çağına gelmemiş bulunmak,
 - c) Askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,
7. 53 üncü madde hükümleri saklı kalmak kaydı ile görevini devamlı yapmasına engel olabilecek (...) akıl hastalığı (...) bulunmamak.

B) Özel şartlar:

1. Hizmet göreceği sınıf için 36 ve 41 nci maddelerde belirtilen öğretim ve eğitim kurumlarının birinden diploma almış olmak,
2. Kurumların özel kanun veya diğer mevzuatında aranan şartları taşımak.

kabul olunan yurt içi ya da yurt dışındaki öğrenim kurumlarından birini bitirmiş olmak,

c) 18.3.2002 tarihli ve 2002/3975 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik⁹⁶ gereğince yapılan Kamu Personeli Seçme Sınavında Başkanlıkça tespit ve ilan edilecek asgari puanı almış olmak,

d) Giriş sınavının yazılı aşamasının yapıldığı tarihte otuz beş yaşını doldurmamış olmak,

e) Sağlık durumu, yurdun her yerinde görev yapmaya ve her türlü iklim ve yolculuk şartlarında seyahat etmeye elverişli olmak ve müfettişlik görevini yapmasına engel olabilecek hastalığı veya özrü bulunmamak.”

Yazılı sınav aşağıda belirtilen konularda yapılır;

a) MALİYE

1) Maliye teorisi ve maliye politikası

2) Vergi teorisi ve Türk vergi sistemi

3) Kamu maliyesi

b) İKTİSAT

1) Mikro ve makro iktisat

2) İktisadi düşünceler tarihi

3) Para teorisi ve politikası

4) Türkiye ekonomisi

5) Uluslararası iktisat ve iktisadi kuruluşlar

⁹⁶ R.G. 03.05.2002/24744.

c) KAMU HUKUKU GRUBU

- 1) Anayasa hukuku
- 2) İdare hukuku
- 3) Ceza hukuku
- 4) Ceza muhakemesi hukuku

d) ÖZEL HUKUK GRUBU

- 1) Ticaret hukuku
- 2) Borçlar hukuku
- 3) Medeni hukuk

e) MUHASEBE GRUBU

- 1) Genel muhasebe
- 2) Şirketler muhasebesi
- 3) Mali analiz ve teknikleri
- 4) Ticari hesap

Yazılı sınavı kazanamayanlar sözlü sınava katılamazlar. Sözlü sınav, adayın;

- a) Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücünün,
 - b) Liyakati, temsil kabiliyeti, bilgi düzeyi, davranış ve tepkilerinin mesleğe veya göreve uygunluğunun,
 - c) Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığının,
 - ç) Genel yetenek ve genel kültürünün,
 - d) Bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığının,
- Değerlendirilmesi suretiyle yapılır.

3.2.2. Müfettiş Yardımcılarının Yetiştirilmesi

Teftiş hizmetlerinin gerektirdiği bilgi, beceri ve alışkanlıkları kazandırmak üzere yapılacak eğitim bir alanda eleman yetiştirmek üzere yapılan eğitimden farklı olacaktır. Müfettiş adayı hizmet edeceği alanla ilgili öğrenimini yaptıktan, ayrıca teftişin gerektirdiği kişisel yeteneklere sahip olduğu saptandıktan sonra kendisine yetki ve sorumluluk verilebilir.⁹⁷

Müfettiş yardımcıları, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 21.02.1983 tarihli ve 83/6061 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Aday Memurların Yetiştirilmelerine İlişkin Genel Ynetmelik⁹⁸ hükümleri çerçevesinde adaylık eğitimine ve bu Yönetmelikle belirtilen esaslar dâhilinde mesleki eğitime tabi tutulurlar. Müfettiş yardımcıları üç yıllık yetişme dönemine tabidirler.

Müfettiş Yardımcılarının yetiştirilmesinde; görev ve yetki alanlarına giren konularda, yeterli bilgi, ihtisas ve deneyime sahip olmaları ve mesleğin gerektirdiği bilgi işlem teknolojilerini öğrenmelerini sağlamaları, görev ve yetki alanlarına giren konularda bilimsel araştırma yapma becerilerini kazandırmaları, yabancı dil bilgilerini geliştirmelerini teşvik etme, analitik düşünme, takım çalışması ve iletişim becerilerini geliştirmeleri ve mesleğin gerektirdiği diğer niteliklere sahip olmaları sağlama amaçlanır.

Müfettiş yardımcılarının yetiştirilme süreçleri üç döneme ayrılır:

a) Birinci Dönem Çalışmaları;

Bu dönem çalışmaları, Teftiş Kurulu Başkanlığınca kurul yetki alanına giren teftiş, denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma ile ilgili mevcut mer'ı mevzuatın yardımcılarına öğretilmesi, lisan bilgilerinin geliştirilmesi amacıyla hizmet içi eğitim şeklinde düzenlenir.

⁹⁷ Taymaz, a.g.e. s.50.

⁹⁸ R.G. 27.6.1983 / 18090.

b) İkinci Dönem Çalışmaları;

Bu dönem çalışmaları, teftiş edilecek birimler kapsamında grup halinde yapılır. Bu teftişler, Müfettiş Yardımcılarını yetiştirmeye yönelik özel gayeli teftişlerdir. Yetiştirme görevi, müfettiş yardımcılarının sayısına göre bir veya birkaç müfettişe verilir.

Müfettiş Yardımcıları belirtilen süre içinde refakatinde buldukları Müfettişin denetimi ve gözetimi altındadırlar. Kendilerine verilen görevleri Müfettişin talimatına göre yerine getirirler, tek başlarına inceleme, teftiş ve soruşturma yapamazlar, rapor düzenleyemezler. Müfettiş Yardımcılarının yetiştirilmesi için Kurul Başkanlığınca bir çalışma programı düzenlenir.

Programlar; mevzuat ve tatbikatının teftiş ve tahkik usullerinin yeteri derecede öğrenilmesini sağlayacak şekilde düzenlenir ve uygulanırlar. Müfettişler, Müfettiş Yardımcılarının çalışmalarını en iyi şekilde yetiştirmelerini sağlayacak tarzda düzenlerler.

c) Üçüncü Dönem Çalışmaları;

Birinci ve ikinci dönem çalışmalarını başarı ile bitiren Müfettiş Yardımcılarına, yanında çalıştıkları Müfettişlerin mütalaaları da alınarak, Teftiş Kurulu Başkanlığınca re'sen teftiş, tetkik ve tahkik yetkisi verilebilir. Müfettiş yardımcısına resen çalışabilme yetkisi mesleğe girişten iki sene sonra verilir. Ancak Vergi Denetim Kurulu örneğinde olduğu gibi mesleğe girişten on sekiz ay sonra yetki verilmesi de mümkündür. Müfettiş yardımcısının yetkilendirilmesi işlemi sınavla olabileceği gibi sınavsız yahut hazırlanacak bir proje/tez sonucunda da olabilir.

Re'sen teftiş, tetkik ve tahkike yetkili kılınan Müfettiş Yardımcıları; re'sen veya lüzumu halinde diğer yardımcılarla veya Müfettişlerle birlikte vazife görürler.

3.2.3. Yeterlik Sınavı ve Müfettişliğe Atanma

Fiilen en az üç yıl çalışmış bulunan Müfettiş Yardımcıları, Müfettişliğe atanabilmek için yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Müfettişlik yeterlik sınavı yazılı ve szlı olmak üzere iki bölümden oluşur. Yeterlik sınavı ile Müfettiş Yardımcılarının görev ve yetki alanlarına giren yürürlükteki mevzuat ve bu mevzuatın uygulamasını; inceleme, teftiş ve soruşturma yöntemleri hakkındaki bilgilerini; mesleğin gerektirdiği diğer bilgi ve nitelikleri kazanıp kazanmadıkları llr. Yazılı ve szlı aşamayı başarıyla tamamlayan Müfettiş Yardımcıları, Müfettiş olmaya hak kazanırlar.

3.2.4. Başmüfettişliğe Atanma

Genel olarak yardımcılık dönemi dâhil Müfettiş olarak en az on yıl alışanlar Başmüfettişliğe atanırlar. Bu düzenlemeden farklı olarak Başbakanlık Başmüfettişliği açısından Başmüfettişliğe aday olabilmek için, Müfettişin 1 inci derece kadroya tayin edilebilecek şartlara sahip olması gerekir. Adalet Başmfettişliğine atanmada ise Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulundaki hizmet süresi beş yılı aşmış, meslekte birinci sınıfa ayrılmış adalet müfettişleri, kıdem sırasına göre Başmüfettişliğe atanabilirler.

3.2.5. Teftiş Kurulu Başkanının Atanması

Teftiş Kurulu Başkanlığına atanma usul neredeyse her Teftiş Kurulunda farklı şekilde düzenlenmiştir. Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığına, Yargıtay ve Danıştay yeliğine seçilme hakkını kaybetmemiş olan birinci sınıf hâkim ve Cumhuriyet savcıları arasından 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nun⁹⁹

⁹⁹ R.G. 26.02.1983/17971.

37'nci maddesi¹⁰⁰ gereğince Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzalarını taşıyan müşterek karar ile atama yapılırken, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığına Başbakanlık Müfettişleri ile daha önce Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Başbakanlık Müfettişliği yapmış olmak veya 3 yıllık müfettiş yardımcılığı süresi sonunda “müfettiş” sıfatını iktisap etmiş olmak ve ilgili Yönetmeliğin 20'nci maddesinin (c) bendinde¹⁰¹ yazılı tahsil koşulunu haiz bulunmak şartıyla Müsteşar veya Müsteşar Yardımcısı olarak görev yapanlar veya yapmış olanlar arasından atama yapılır.

Vergi Denetim Kurulu Başkanı, atama tarihi itibarıyla Devlet memuriyetinde bulunan, kamudaki hizmet süresi toplamı on iki yılı aşan ve bu sürenin en az on yılında Vergi Müfettişi olarak görev yapmış olanlar arasından atanır. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına, Gümrük ve Ticaret Bakanlığında

¹⁰⁰ Madde 37 – (Değişik: 22/12/2005 - 5435/18 md.)

Adalet Bakanlığı merkez kuruluşunda:

a) Bakanlık tetkik hâkimliğine, hâkimlik ve savcılık mesleğinde fiilen en az beş yıl görev yapmış ve üstün başarısı ile Bakanlık hizmetlerinde yararlı olacağı anlaşılmış bulunanlar arasından muvafakatları ile Adalet Bakanı tarafından atama yapılır.

b) 1. Adalet müfettişliğine, hâkimlik ve savcılık mesleğinde fiilen en az beş yıl görev yapmış ve üstün başarısı ile adalet müfettişliği hizmetinde yararlı olacağı anlaşılmış bulunanlar arasından muvafakatları alınarak,

2. Adalet Bakanlığı Müsteşarlığına, yüksek müşavirliklerine, müsteşar yardımcılıklarına, Teftiş Kurulu Başkanlığına, genel müdürlüklerine, Araştırma, Plânlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığına, Teftiş Kurulu başkan yardımcılıklarına, Yargıtay ve Danıştay üyeliğine seçilme hakkını kaybetmemiş bulunan birinci sınıf; müstakil daire başkanlıklarına, genel müdür yardımcılıklarına ve İşyurtları Kurumu Daire Başkanlığına ise birinci sınıfa ayrılmış hâkim ve savcılar arasından, Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzasını taşıyan müşterek karar ile atama yapılır.

c) (Ek: 2/7/2012-6352/72 md.) Bakanlık iç denetçiliğine, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki atama şartlarına tabi olmaksızın, hâkimlik ve savcılık mesleğinde fiilen en az altı yıl görev yapmış ve üstün başarısı ile iç denetim hizmetlerinde yararlı olacağı anlaşılmış bulunanlar arasından, muvafakatları alınarak, Müsteşarın teklifi üzerine Bakan tarafından atama yapılır. Bu şekilde atananlar İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından en az iki aylık eğitime tabi tutulur ve eğitim sonunda bunlara kendi idarelerinde geçerli Kamu İç Denetçi Sertifikası verilir.

Genel müdürlük daire başkanlıkları ile Araştırma, Plânlama ve Koordinasyon Kurulu üyeliklerine ise meslekte fiilen en az sekiz yıl çalışmış ve ikinci dereceye yükselmiş bulunan hâkim ve savcılar arasından Bakan onayı ile atama yapılır.

Bakanlık müşavirliklerine yapılacak atamalar Bakan onayı ile gerçekleştirilir.

Bakanlık merkez teşkilâtında olmayıp, yargı görevinden bu görevlere atanacakların muvafakati alınır.

(Ek fıkra: 8/8/2011-KHK-650/18 md.) Bakanlıkta görev yapan hâkim ve savcılar diğer kanunlar uyarınca Bakanlık dışındaki bir göreve atanabilmeleri Bakanın muvafakatine bağlıdır.

¹⁰¹ Müfettiş Yardımcılığı Giriş Sınavı Şartları

...

c) Hukuk, Siyasal Bilgiler, İktisat, İşletme, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri ile en az dört yıl eğitim veren ve denkliği yetkili makamca kabul edilen yerli ve yabancı fakültelerden birini bitirmiş olmak,

fiilen on yıldan fazla denetim görevi yapmış olan başmüfettişler arasından müşterek kararname ile atama yapılır.

3.3. MÜFETTİŞLERİN ÇALIŞMA ANLAYIŞI

3.3.1. Müfettişlerin Uyacakları Hususlar ve Yapamayacakları İşler

Müfettişler, buldukları yerlerde görev ve sıfatlarının gerektirdiği saygınlığı ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunamazlar.

Ayrıca Müfettişler;

a) Denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturma için gidecekleri yerleri ve yapacakları işleri ilgililerine ve başkalarına söyleyemezler.

b) Diğer müfettişlerin denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturma için gidecekleri yerleri ve yapacakları işleri ilgililerine ve başkalarına ifşa edemezler.

c) Görevleri sebebiyle öğrendikleri gizli hususları, yaptıkları soruşturmalarla ilgili konuları açıklayamazlar, gizli yazılarını başkalarına yazdıramazlar.

d) Teftiş, denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturmaya görevli buldukları sırada bu işlerle ilgili kimselere misafir olamazlar, hizmet ve ikramlarını kabul edemezler, bunlarla alışveriş yapamazlar, borç alıp veremezler. Ancak beşerî ve sosyal münasebetlerin gerektirdiği hususlar ile görev yerinin şartlarından kaynaklanan zorunluluklar bu yasakların dışındadır.

e) Müfettişler, görevlerinin yerine getirilmesinde mevzuatla belirlenen usul ve esaslara uygun hareket ederler, teftiş edilen birimin faaliyetlerini aksatmayacak şekilde teftiş yaparlar.

f) Meslektaşlarına, diğer kamu görevlilerine ve ilgili diğer şahıslara karşı nazik, ölçülü ve saygılı davranırlar.

g) Başkanlıkça izin verilmedikçe; Başkanlık adına panel, sempozyum ve komisyonlara, kurs ve seminerlere katılamazlar, yayın yapamazlar, beyanda bulunamazlar, mesai saatleri içerisinde lisansüstü eğitim ve doktora yapamazlar, bu amaçla verilen kurslara katılamazlar.

3.3.2. Müfettişlerin Kıdemi

Müfettişlikte kıdem, rütbece ve süre bakımından yükseklik anlamına gelir. Kıdem; sınav dönemi aynı olan müfettiş yardımcılarında giriş sınavındaki başarı sırasına göre, müfettişler arasında ise yeterlik sınavındaki başarı sırasına göre belirlenir. Dönemleri farklı müfettiş ve müfettiş yardımcılarında kıdem ise mesleğe giriş dönemleri arasındaki sıraya göre belirlenir.

Başmüfettişlerin kıdem sırası, her halde müfettişlerden öncedir. Başmüfettişler arasındaki kıdem sırasının tespitinde Başmüfettişliğe atanma tarihi, aynı tarihte atananlar için müfettişlik kıdemi, müfettişlik kıdemi de aynı olanlar için yeterlik sınavındaki başarı derecesi esas alınır.

Müfettişlik sıfatını kazandıktan sonra görevinden ayrılanlardan tekrar müfettişliğe dönenlerin kıdemi kendi dönemlerinin sonunda; bu dönemden kimse kalmamış ise, bir önceki dönemin sonunda olacak şekilde belirlenir. Teftiş Kurulu Başkanlığı yaptıktan sonra müfettişliğe dönenler dönemlerinin en kıdemlisi sayılır. Aynı dönemde bu durumda birden fazla müfettiş var ise bunların kıdem sırasının tespitinde ayrıca kendi aralarındaki kıdem esas alınır.

3.3.3. Müfettişlik Güvencesi

Yargı kararlarında Müfettişlik mesleğinin kariyer yapısı açıkça vurgulanmış ve “denetim hizmetlerinin diğer idari hizmetlerinden ayrı olarak düzenlenmiş

bulunması” ibaresi birçok idari yargı kararıyla¹⁰² somutlaşmış bir gerekçe haline gelmiştir.

Bu nedenle, Müfettişlerin kendi istekleri dışında veya teftiş hizmetlerinin gerekleriyle bağdaşmayan sıhhi, ahlaki veya mesleki yetersizlikleri tespit edilmedikçe görevden alınamayacakları ve diğer idari görevlere atanamayacakları açıktır. Ayrıca sıhhi, ahlaki veya mesleki yetersizlik hallerinin; yargı kararı, sağlık kurulu raporu, müfettiş raporu gibi belgelerle tevsiki esastır.

3.3.4. Müfettişlerin Düzenledikleri Rapor Çeşitleri

Müfettişlerin düzenledikleri raporların, görev yaptıkları birimlerin çalışma sahalarına göre farklılık gösterdiği bilinmektedir. Ancak her ne kadar farklılık gösterse de belli birtakım rapor çeşitlerinin her müfettiş tarafından bilinmesi ve kullanılması gerekmektedir. Uygulamada aşağıda yer verdiğimiz rapor çeşitleri sıklıkla kullanılmaktadır.

Raporlar başlangıç, konu, yapılan incelemeler, alınan ifadeler, ilgili mevzuat ve değerlendirme/sonuç bölümlerinden oluşur. Ancak rapor bölümleri, rapor yazım usulleri ve rapor dili hususlarında teftiş kurulları ve müfettişler arasında bir standart yoktur.

3.3.4.1. Cevaplı Rapor

Cevaplı rapor, teftiş, inceleme, denetleme veya soruşturma sırasında görülen eksiklikler, yanlışlıklar, uygunsuzluklar ve adli takip gerektirmeyecek nitelikteki usulsüzlükler ve bunlara ilişkin yapılacak değerlendirmelerle ilgili olarak düzenlenen rapordur.

¹⁰² Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu 21/10/1983 gün, E.1983/16. K.1983/25 sayılı karar; Danıştay 5’nci Dairesi 05/12/1979 gün, E.1978/7382 K.1979/4731 sayılı karar; Trabzon İdare Mahkemesi 21/10/1985 gün ve E.1985/181 K.1985/502 sayılı karar.

Cevaplı raporlar, yapılan teftişlerde noksan ve hatalı bulunan ve ilgili kurum ve kuruluşlarca düzeltilmesi gereken işlemler hakkında, esas itibariyle üç nüsha olarak ve her servis için ayrı ayrı düzenlenir. Raporun aslı ile bir nüshası; aslı usulüne göre cevaplandırıldıktan sonra geri gönderilmek, bir nüshası teftiş dosyasında saklanmak üzere rapor numarasını taşıyan birer yazıya ekli olarak ilgili yerlere tebliğ olunur.

Cevaplı raporlarda;

a) Teftiş edilen idare veya denetlenen birim, teftişin hangi dönemdeki işlemleri kapsadığı ve tarama ya da yoklama yöntemlerinden hangisinin uygulandığı belirtilir.

b) Teftiş ve inceleme sonucunda eksik veya yanlış olduğu görülen konuların kanun, tüzük ve yönetmelik ile sair mevzuatın hangi maddesine temas ettiği belirtilir.

c) Mevzuata göre ve işin niteliği itibariyle yapılması gereken işlemlerle, alınması gereken idarî önlem ve kararlara yer verilir.

ç) Üçüncü kişilere yönelik ifade kullanılır ve ilgili memurların ismi, sicil numarası ve unvanı belirtilir.

d) Nasıl işlem göreceği, kaç sayfa ve maddeden oluştuğu ve nereye verileceği son maddede belirtilir.

Esaslı bir eleştiriyi gerektirmeyen ve memuru aydınlatmak ya da uyarmak yoluyla düzeltilecek eksiklikler ve önemsiz yanlışlıklar için cevaplı rapor düzenlenmez. Bu gibi durumlarda ilgili memurun sözlü olarak uyarılması yoluna gidilir. Mevzuatla açıkça belirlenmiş konular hakkında cevaplı rapor düzenlenebilir. Muğlâk olan hususlar cevaplı rapor konusu edilemez.

Cevaplı raporlar, müfettiş tarafından belirtilen süreler içinde, teftiş edilen memur ile birinci ve ikinci derecedeki amirleri tarafından cevaplandırıldıktan sonra müfettişe iade olunur. Gelen raporlar belirli bir süre içinde müfettiş tarafından son mütalâası da eklenerek Teftiş Kurulu Başkanlığına tevdi edilir.

Cevaplı raporlara ilgililerce verilen cevapların müfettişlikçe uygun görülmesi halinde; son mütalâanın açık ve gerekçeli hazırlanmasına önem verilir. Hastalık, askerlik, yurtdışı stajı gibi zaruri sebeplerle müfettişlikçe cevaplandırılmayan raporların son mütalâaları, Başkanın görevlendireceği bir müfettiş tarafından yazılabilir.

Cevaplı raporların ilgililerce zamanında cevaplandırılması hususunu müfettişler bizzat takip ederler. Haklı sebeplere dayanmadan süresinde cevaplandırılmayan raporlar hakkında gereği yapılmak üzere, müfettişlerce Teftiş Kurulu Başkanlığına bilgi verilir. Teftiş Kurulu Başkanlığı son mütalâaları yazılmış olarak gelen cevaplı raporları en kısa zamanda ilgili Kurul ve Kuruluşlara gönderir ve sonuçlarını yakından izler.

Cevaplı rapor tebliğine lüzum görülmeyen hallerde durum bir yazı ile teftiş edilen kurum ve kuruluşa bildirilir ve bu yazının bir nüshası Teftiş Kurulu Başkanlığına tevdi edilir.

3.3.4.2. Soruşturma Raporu

Soruşturma raporları, teftiş ve soruşturmaya tabi personel ile suça iştirak eden memur olmayan şahısların ceza ve/veya disiplin suçu niteliğindeki tutum ve eylemlerine ilişkin olarak yapılan adli ve idari soruşturmalar sonunda düzenlenen raporlardır.

3.3.4.4.1. Adli Soruşturma Raporu

TCK veya ceza hükmü taşıyan özel kanunlara göre suç sayılan ve 4483 sayılı Kanun kapsamında soruşturulamayan eylemlerle ilgili olarak düzenlenir.

3.3.4.4.2. Disiplin Soruşturma Raporu

Disiplin soruşturma raporları, disiplin suçu niteliğindeki tutum ve eylemlere ilişkin olarak düzenlenir.

3.3.4.3. Ön İnceleme Raporu

Ön inceleme raporu, 02.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğeri Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine göre yapılan inceleme ve araştırmalar sonucu düzenlenen rapordur. Soruşturma raporu, yapılan inceleme ve soruştırmalar sonucunda adli mercilere intikali gereken hususlara ilişkin olarak ön inceleme raporu düzenlenir.

Ön inceleme raporunun düzenlenebilmesi için isnat edilen suçun 4483 sayılı Kanun kapsamında olması ve kamu görevlisi tarafından işlenmesi gerekir. Rapor sonucunda müfettiş, soruşturma izni verilmesi yahut verilmemesi yönündeki kanaatini belirtir.

Ön inceleme raporlarında, haklarında inceleme yapılması istenen kişilerin kimlik bilgileri ve ifadelerinin yer alması zorunludur.

3.3.4.4. İnceleme Raporu

İnceleme raporu;

a) Yürürlükteki tüzük, yönetmelik, karar, tebliğ ve uygulanmasında görülen eksiklikler hakkındaki görüş ve tekliflerde bulunmak,

b) Başbakanlığın/Bakanlığın hedef ve amaçlarına ulaşmasını sağlamak üzere görüş ve tekliflerde bulunmak,

c) Bakanlığın görev alanına giren ve Bakanlıkça incelenmesi istenilen konular hakkında görüş belirtmek,

ç) Teftişlerde cevaplı raporlara bağlanması gerekmeyen hususlarda görüş belirtmek

d) Savcılığa sevk edilmesine gerek görülmeyen konularda mütalaada bulunmak,

e) İnceleme ve denetim neticesinde yapılması gerekli hukuki, idarî ve cezai işlemlerin açıklanması ve uygulanması hakkındaki görüş ve tekliflerde bulunmak,

f) Diğer rapor türleri kapsamına girmeyen konularda görüş ve mütalaalarda bulunmak,

Amaçlarıyla düzenlenen rapordur.

3.3.4.5. Diğer Raporlar

Yukarıda sayılanların haricinde genel durum raporu, personel denetleme raporu gibi nadiren kullanılan raporların yanı sıra, vergi incelemesi raporu, stopaj raporu, bilim raporu gibi teftiş kurullarının görev alanına göre farklı adlarla anılan raporlarda mevcut uygulamada kullanılmaktadır.

BÖLÜM IV

TEFTİŞ SİSTEMİNİN GELECEĞİ

4.1. TEFTİŞ SİSTEMİNE İHTİYAÇ VAR MI?

Türkiye Cumhuriyeti Devletinin örgütlenme modeli olan üniter devlette, merkezi yönetimin, idari âdemi merkeziyet kuruluşları ile kendi taşra teşkilatını kontrol altında tutabilecek, bunlar arasında uyum ve işbirliğini sağlayacak olan “idari vesayet” ve “hiyerarşik denetim” gibi hukuki araçların kullanılması için gerekli mekanizmaların başında teftiş ve denetim birimleri gelmektedir.¹⁰³

Teftiş kavramının ifade ettiği yapı ve faaliyet, yer yer idari yapının her katmanını etkileyen kuvvete sahip bir idari kültürü ifade etmektedir. Mali yönetim ve kontrol alanında kara Avrupası sistemine sahip olan ülkemizde, köklü bir teftiş geleneği vardır.¹⁰⁴ Nitekim yönetimin planlanan amaç ve işleyişi arasındaki uyumun sürekliliğinin sağlanması aracı olan denetim, Türkiye’de dağılmakta olan bir imparatorluğun refleksi olarak merkezi ve üniter bir devlet yapısını esas alan Kıta Avrupası hukuk sistemine göre “teftiş” kavramı ve “teftiş kurulları” üzerine kurulmuştur.¹⁰⁵

Bu minvalde gelişen teftiş sistemimiz, öteden beri inceleme, soruşturma, araştırma ve denetleme faaliyetlerini bünyesinde barındırmıştır. Teftiş fonksiyonunu yerine getiren müfettişler kanun, tüzük, yönetmelik v.s. hükümlerinin

¹⁰³ Çilesiz, C. (2011), “Kamu Denetim Sisteminin Geleceği ve Hukuki Altyapı Gereği”, Denetim Dergisi, Ekim-Aralık’11 Sayısı, s.22.

¹⁰⁴ DPT (2006), Editör, *Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT, Ankara, s.41.

¹⁰⁵ Karatepe, a.g.m., s.5.

uygulanmasında ortaya çıkan aksaklıkları hazırlayacakları bir rapor neticesinde ilgili makamlara bildirmeyle görevlendirilmişlerdir.

Bu bildirim hata arayıp, sadece tenkit eden statik bir teftiş sistemini öngörmemektedir. Aksine etkin, verimli, iktisadi ve caydırıcı bir denetim sistemini amaçlamaktadır. Dolayısıyla yapılan teftiş, mevzuattan ve standartlardan sapmalar varsa, bunları belirtmek ve ekonomik, sosyal, idari, hukuki nedenleri tahlil ederek, sapmaların düzeltilmesi; iş ve hizmet verimi ile kamu işletmelerindeki verimliliğin, üretimin ve kalitenin optimal ve rasyonel bir düzeye çıkartılması için öneriler geliştirmek üzere planlanmalıdır.

Yönetimin unsurlarından sayılan bir sistem yahut fonksiyonun, ne işe yaradığını görebilmek ve bir gereksinimi karşılayıp karşılamadığını ölçmek için öncelikle o fonksiyonun amaçları ile fonksiyonu yerine getiren elemanların nitelikleri bilinmeli ve belirlenmelidir.

4.1.1. Teftişin Amacı

Öncelikle teftişin genel amaçlarını belirlemek gerekir. Taymaz'a göre teftişin genel amaçları şu şekilde sıralanabilir;¹⁰⁶

- Kurumun amaç ve politikasına açıklık kazandırmak, geliştirme ve ulaşma yollarını bulmada ilgililere yardımcı olmak.
- Kurumun plan ve programlarının amaçlara uygunluğunu inceleyerek, politika ve uygulamaları karşılaştırmak, farkları ortaya koymak.
- Kurumda yapılan çalışmaların hizmet ettiği çevre ve toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde geliştirilmesine katkıda bulunmak.
- Kurumda üretilen mal veya hizmetin nicelik ve niteliğini belirlemek, hata ve eksiklikleri ilgililere açıklamak.

¹⁰⁶ Taymaz, a.g.e., s.54-55.

- Kurumda hizmetlerin yürütülmesindeki kusur ve eksiklikleri ortaya koymak, düzeltme yollarını bulmak ve ilgililere önermek.
- Kurumun etkinlik alanı ile ilgili yenilik ve gelişmeleri izlemek, sonuçlarını ilgililere açıklamak ve yararlanmalarını sağlamak.
- Kurumda bireyler ve birimler arasındaki ilişkileri geliştirmek, iletişim ve koordinasyon aksaklıklarını gidermek.

Bugün bütün teftiş birimleri, kuruluşlarının bünye içi çalışmalarının yasalara uygunluğunu ya da özel kişi veya kuruluşların yasalarla konulmuş kurallara uyup uymadıklarını denetleme görevi yapmaktadırlar. Teftişte amaç kabaca “memur ya da vatandaş tarafından yapılan çalışmaların yasalara, daha çok biçimsel yönden, uygun olup olmadığını amaçlamak” şeklinde sınırlanmış görünmektedir.¹⁰⁷

Birimlerin iş ve işlemleri üzerinden Teftiş Kurulları aracılığıyla yapılan teftişin amaçları ise özel amaçlar olarak adlandırılır. Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin 41'inci maddesinde;

“Teftişte esas amaç, denetlenen kurumun gelecekte daha mükemmel sonuçlar elde etmesine ve yolsuzlukların ve usulsüzlüklerin en aza indirilmesine yönelik çözüm önerileri getirmektir.

Başbakanlık Müfettişleri bu esastan hareketle;

-Bütün kamu kurum ve kuruluşlarında ve kamu iktisadi teşebbüslerinde teftiş ve denetimin etkin bir şekilde yürütülmesini engelleyen hususları ve mükerrerlikleri tespit etmek,

-Yapılan işlem ve çalışmalar ile amaca yönelmede kullanılan yöntemlerin uygunluğunu, kamu harcamalarının yerinde olup olmadığını denetlemek,

-Mevzuattan ve standartlardan sapmalar varsa, bunları belirtmek ve ekonomik, sosyal, idari, hukuki nedenleri tahlil ederek, sapmaların düzeltilmesi; iş ve hizmet verimi ile kamu işletmelerindeki verimliliğin,

¹⁰⁷ Çoker, Z. (1992), “Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:5, S:1, s.58.

üretimin ve kalitenin optimal ve rasyonel bir düzeye çıkartılması için öneriler geliştirmek,

Amacını göz önünde tutarlar”

Denilmektedir.

Bir makam adına ve o makam tarafından görevlendirilen elemanlarca yerine getirilen teftiş fonksiyonu, hizmet ve programların başarısına müspet etki ve katkı, kanun, tüzük, yönetmelik gibi mevzuattan sapmaları ve yolsuzlukları önleyici ve caydırıcı etki, eğitici, yol gösterici ve bazen de çözümleyici etki sunar.¹⁰⁸

Teftiş sırasında bunlara ek olarak,¹⁰⁹

- Teftiş edilen birimin tüm özellikleri araştırılır,
- Faaliyet alanı belirlenir,
- Çalışma koşulları değerlendirilir,
- Teftiş edilenlerin bilgi ve ahlaki düzeylerini belirlemek için çaba sarfedilir,
- Daha üstün bir düzeye ulaşılması amacıyla ilgililere yol gösterilir ve fırsat buldukça eğitilmeleri yoluna gidilir.

4.1.2. Teftiş Yapan Müfettişin Nitelikleri

Kurumların müfettişleri hizmete alırken aradıkları nitelikler, yetiştirme ve görevlendirme şekilleri aynı olmamakla birlikte bazı ortak noktalar bulmak olanaklıdır. Genel olarak müfettişin denetim yapacağı alanda öğrenim yapmış, ayrıca teftiş türünün gerektirdiği bilgi ve hünere sahip olması zorunlu görülür.

¹⁰⁸ “1. Teftiş Semineri, Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği”, s.21.

¹⁰⁹ “Türkiye’de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu” (1990), Editör, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu, Ankara, s.20.

Müfettişler kurumun üst kademe yöneticilerine, çalışmalar hakkında bilgi veren kimseler olduklarına göre, gerçekleri bulmak ve söylemek zorundadırlar.¹¹⁰

Bu açıdan müfettişlerin, teftiş yaptıkları kurumun görev alanıyla örtüşen kişisel, mesleki ve lider nitelikleri olmalıdır.

Müfettiş, masa başında oturmayan, dolaşan, insanlarla iletişim kuran, öneri getiren, sorun çözen, kurumunun ve devletin en verimli şekilde çalışmasını sağlamak için kafa yoran kimsedir. Asıl çalışma alanı taşradır. Müfettiş, merkezin taşradaki gözü kulağı olup, taşra ile merkez arasında köprü oluşturur.¹¹¹

1. Teftiş Semineri açılış konuşmasında dönemin Başbakanı Turgut ÖZAL, müfettişlerle ilgili şu cümleleri kullanmıştır;¹¹²

“Benim şahsi fikrim: müfettişlik bir kariyerdir... (Müfettişler) Türkiye'nin en değerli elemanlarıdır... Okullarında genellikle en iyi, çalışkan olan kimseler, iyi bir derece ile bitiren kimseler... ve bilahare müsteşar olanlar, umum müdürü olanlar umumiyetle müfettişlik mesleğinden gelir...”

Gazeteci Ertuğrul ÖZKÖK, denetimle ilgili bir yazısında Müfettişi,

“Toplumun ve Devletin en temel müessesesi Teftiş Kurulu'nda yıllar boyunca oluşturulmuş ve yerleşmiş vicdan ve adalet duygusunu bir lonca ahlaki gibi bilgilik ve erdemlilikle, Osmanlı İmparatorluğundan hukuk Devleti Cumhuriyete nesilden nesle taşıyan kültürün geleceğe aktarılmasındaki deneyime, birikimine sahip” meslek mensupları olarak tarif etmektedir.¹¹³

¹¹⁰ Taymaz, a.g.e. s.43.

¹¹¹ Hasırcıoğlu, A. İ. (2008), *Teftişten Teftişe Anadolu Bir Müfettişin Anıları*, E Yayınları, İstanbul, s.38.

¹¹² “1. Teftiş Semineri, Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği”, s.1.

¹¹³ Bozkurt, Y. (2010), “Kamu Yönetiminde Teftiş Kurulu Başkanlığının Kaldırılmasına Dönük Sorunlar”, Ankara Barosu Dergisi, S:2010/4, s.274.

Hasırcıoğlu, müfettişin kısa tanımını yaparken bir üstadının kişisel özellikleri ve meslek ahlakından yola çıkıyor;¹¹⁴

“İlkeli, onurlu, dürüst, yardımsever, doğruların yardımcısı, eğrilerin amansız düşmanı, iyiyi, doğruyu ve güzeli arayan, görgülü, bilgili ve kibar bir insan; kimseye minnet etmeyen, ilkelerinden ödün vermeyen, bu uğurda gerekirse canını bile vermeye hazır bir savaşçı. Tüm bu üstün nitelikleri yanında, müfettiş imajını zedeleyebilecek davranışlardan uzak kalabilme yeteneğini kazanmış nitelikli bir insan.”

4.2. MEVCUT TEFTİŞ SİSTEMİMİZİN YAPISI VE SON DÜZENLEMELER

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “görev ve siyasi sorumluluk” başlıklı 112’nci maddesi;

“...Her bakan Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur...”,

“Bakanlıkların kurulması ve bakanlar” başlıklı 113’üncü maddesi;

“Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir...”

Hükümlerini içermektedir.

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını düzenleyen 3046 sayılı Kanun’un “Bakanların görev yetki ve sorumlulukları” başlıklı 21’inci maddesinde;

“Bakanlar, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Hükümetin genel siyasetine, milli güvenlik siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Başbakana

¹¹⁴ Hasırcıoğlu, a.g.e. s.43.

karşı sorumludur. Her bakan, ayrıca emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden de sorumlu olup, bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir.”

Hükmü yer almaktadır

Yine aynı Kanunun Teftiş Kurullarının görev ve yetkilerini düzenleyen 23’üncü maddesi ise;

“Teftiş Kurulu Başkanlığı, bakanın emri veya onayı üzerine bakan adına aşağıdaki görevleri yapar:

a) Bakanlık teşkilatı ile bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek,

b) Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve bakana sunmak,

c) Özel kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.”

Hükmünü amirdir.

Bakanlıkların kendi kuruluş kanunlarında ve/veya diğer ilgili mevzuatta teftiş kurullarının görev ve yetkileri ile ilgili özel hükümlere yer verilmiştir.

Bütçeler gerek hazırlanışları gerekse uygulanmaları aşamasında Bakanların faaliyet ve işlemlerinin gerçekleştirilmesinde en önemli araç niteliğindedir. Türk kamu mali yönetim sisteminde Bakanların gerek kendi bakanlık bütçelerinin hazırlanmasında gerekse uygulanmasında ve uygulama sonuçlarının denetlenmesinde farklı rol ve konumları bulunmaktadır. Bakanlar, kendi bakanlıkları bünyesinde gözetim ve denetim yetkisini teftiş kurulları aracılığıyla kullanmaktadırlar.

Görüldüğü üzere, günümüzde teftiş sistemi anayasal ve yasal düzeyde tanımlanmamış sadece kurumların kendi düzenlemeleri içerisinde bu fonksiyona yer

verilmiştir. Bu anlamda teftiş sisteminin günümüzde yaşadığı sorunların kaynağında söz konusu yasal yoksunluğunda katkısı aşikârdır.

Yücel'e göre "kamu hukuku ve yönetimi alanına bakıldığında; bütün bakanlıkların teşkilat kanunlarında teftiş kurullarına yer verildiği, bakanlık teşkilatı dışında örgütlenmiş bazı kamu kurumlarının kuruluş kanunlarında veya ana sözleşmelerinde de teftiş kurullarının bulunduğu görülmektedir. Hal böyleyken, içeriğinde teftiş faaliyetine ve birimine ilişkin düzenlemeler bulunan kanunların; ne tanımlar başlıklı maddelerinde ne de diğer maddelerinde, yasa koyucu tarafından teftiş tanımının yapılmasına gerek görülmemiş, bunun yerine mevzuatta teftiş kurullarının görev ve yetkileri sayılarak, buradan çıkan görev tanımıyla yetinilmiştir."¹¹⁵

4.2.1. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve 5227 Sayılı Kanun

2000'li yıllarda küreselleşme olgusu ile birlikte, daha önce kalkınmanın motoru olarak görülen devlet, artık sorunun kaynağı olarak görülmeye başlanmış, devletin küçültülmesi gerektiği savunulmuş ve devlet, nasıl küçültülecek/düzenleyici bir hale getirilecek sorusuna verilecek cevaplar şu üç anahtar kelime ile ifade edilmiştir: Küreselleşme, yerelleşme, yönetim.¹¹⁶

Bu kavramlar ve dolayısıyla bu değişim Türk bürokrasisinde de yankı bulmuştur. Bu anlamda çeşitli reform çalışmalarına hız verilmiş ve kanun tasarıları, stratejiler v.b. uygulamalar hazırlanmıştır. 2003 yılında başlatılan "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma" çalışmaları çerçevesinde Başbakanlık tarafından yayınlanan "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" adını taşıyan kitap, kamu yönetiminde yaşanan evrensel değişimin ulusal bazda yansıması olarak algılanmıştır.

¹¹⁵ Yücel, a.g.m., s.48.

¹¹⁶ Kayıkçı, S. (2007) "Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansıması", Mülkiye Dergisi, Cilt 31, S.256, s.167-168.

Söz konusu kitaba göre; “dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim özellikle yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılarda köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Yönetim anlayışını ve yapılarını köklü bir şekilde etkileyen veya uyaran değişim faktörleri, dört ana başlık altında özetlenebilir.”¹¹⁷

- Ekonomi teorisinde değişim,
- Yönetim teorisinde değişim,
- Özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler,
- Toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi.

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında anayasa niteliği taşıyan ve “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” sloganının temelini oluşturan 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” Cumhurbaşkanlığı tarafından kabul edilmeyerek geri gönderilmiş olmasına rağmen her zaman tartışma konusu olmuştur. Anılan Kanun, kamu hizmetlerinin sunumundaki yüzde seksenlik merkezi idare yüzde yirmilik yerel idare anlayışını tam tersi yönde çevirmesi, teftiş kurullarını tasfiye ederek iç denetimin hâkim kılınması ve benzeri köklü değişiklikleri nedeniyle eleştirilere uğramıştır.

Kanunun 38’inci maddesinde 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, kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak, ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak” şeklinde tanımlanmıştır.

40’ıncı maddede ise denetim iç ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmış ve iç denetimin kamu kurum ve kuruluşların kendi yöneticileri veya kurumun üst

¹¹⁷ T.C. BAŞBAKANLIK (2003a), Editör, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Ankara, s.21.

yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanlarınca, dış denetimin de Sayıştay tarafından yapılacağı veya özel sektör denetim şirketlerine yaptırabileceği belirtilmiştir.

Anılan Kanun ile bakanlıkların kuruluşuna ilişkin 3046 sayılı çerçeve yasayla oluşturulan merkez örgütlenmesinde değişime gidilmektedir. Buna göre, bakanlık merkez örgütü “ana hizmet birimleri”, “danışma birimleri” ve “yardımcı hizmet birimleri”nden kurulmaktadır. Böylece, 3046 sayılı yasa ile düzenlenmiş olan “danışma ve denetim birimleri” gruplaması terk edilerek, örgütsel yapılanmada şimdiki “danışma ve denetim birimleri” yerine, yalnızca “danışma birimleri”nin kuruluşuna olanak sağlanmaktadır. Onun da anlamı açıktır; öngörülen düzenlemeyle, Türk yönetim sisteminde geleneksel denetim mekanizmasını oluşturan teftiş kurulları “tasfiye” edilmektedir.¹¹⁸

Kamu yönetiminde reform niteliği taşıyan söz konusu Kanun ile birlikte teftiş mekanizması ortadan kaldırılarak yerine iç denetim ve dış denetim mekanizmalarının getirilmesi öngörülmüştür. Ancak teftiş sisteminin tasfiyesi halinde bu fonksiyonun iç ve dış denetim ile ne ölçüde ikame edileceği tartışılan bir konu olmuştur. Esasında sadece danışmanlık ve rehberlik hizmeti anlamına gelen ve mevcut kamu yönetimi anlayışına tamamen yabancı olan iç denetim ile usulsüzlük ve yolsuzluğun azalmayacağı kolaylıkla tahmin edilebilen bir gerçektir. Zira, yapılmak istenen bir mekanizmayı lağvetmek değil, onun etkin ve etkili bir yapıya bürünmesini sağlamak olmalıdır.

Teftiş kurullarının tasfiyesini gerektiren neden, varolan kurumsal denetim sisteminin, yani anılan kurulların; etkili olmadığı, kamuoyuna yansıyan yolsuzluklarla gerektiği gibi mücadele edemedikleri ve kaynak maliyetleri yanında, yeterince etkili ve tarafsız kalamadıklarıdır. İleri sürülen sav ya da eleştirilerin tutarlılık ve geçerliği bir yana, bunların gerekçe oluşturması son derece önemlidir.

¹¹⁸ Uluğ, F. (2004), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 37, S.2 (Haziran), s.108.

Teftiş kurullarının adeta suçlanarak sistemden tasfiye edilmesinde kurul sistemi üzerindeki ağır baskıların yok sayıldığı sonucuna varmak gerekir.¹¹⁹

4.2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Türk mali yönetim sisteminde bir reform niteliğinde olan, uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetimini ve kontrol sistemini öngören, Devlet tanımı içerisinde yer alan genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kuruluşlarının tabi oldukları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu¹²⁰, 10.12.2003 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş ve kabulünden sonra da kademeli olarak uygulanmaya başlanmıştır.¹²¹

5018 sayılı Kanun, yürürlüğe giremeyen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un bir yansımasıdır. Zira, 5227 sayılı Kanun ile bir bütün halinde kamu yönetiminde yapılmak istenen reform, parça kanunlar halinde yapılmaya başlanmıştır.¹²²

5018 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesiyle denetim konusunda öne çıkan kavramlardan birisi iç kontrol, diğeri de dış denetim konusudur. Kanun koyucu bu konuda iç kontrolün gereği gibi kurulup işletilmesini teminen iç kontrolün bir unsuru olarak iç denetimi öne çıkarmış, dış denetim konusunda da genel yönetim olarak addedilen kurumların işlemlerinin denetimini meclis adına denetim yapan Sayıştay’a vermiştir.¹²³

¹¹⁹ Uluğ, a.g.m., s.108-109.

¹²⁰ R.G. 24.12.2003/25326.

¹²¹ Çolak, H. B. (2008), *Son Değişiklikleriyle Birlikte Konu Anlatımlı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, Ümit Ofset, Ankara, s.3.

¹²² Bu dönemde kamu yönetiminde reform anlayışını yansıtan Kanunlardan bazıları şunlardır; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu...

¹²³ Çolak, a.g.e., s.301.

Kanunda kamu malî yönetiminin bir unsuru olarak iç kontrol, “kamu idarelerinin malî işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan malî yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleri” olarak tanımlanırken, iç 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 ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyeti” şeklinde tanımlanmış ve iç denetimin iç denetçiler tarafından yapılacağı belirtilmiştir. Dış denetim ise harcama sonrası Sayıştay tarafından yapılacak denetim ibaresiyle ifade edilmiştir.

Görüldüğü üzere, 5018 sayılı Kanun’da teftiş kurullarına yer verilmemiş ve dahası iç denetçilerin görevlerinin sayıldığı 64’üncü maddede;

“...denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek”

Düzenlemesi yer almış ve böylece teftiş kurullarına en ayırıcı özelliklerinden olan soruşturma yapma fonksiyonunu dahi yüklenmemiştir.

Ancak bu noktada dikkat edilmesi gereken teftiş kurullarının yasal bir düzenleme ile kaldırılmayarak, iç denetim sisteminin kamu yönetimi içerisine dâhil edilmesiyle yaşanabilecek yetki ve görev çakışması ihtimalidir. Denetim programı içerisindeki bir birimin, hem iç denetçi hem de müfettiş tarafından aynı zamanda denetlenmesi halinde verimli bir denetimden söz edilmesi imkânsız hale gelir.

Bu açıdan, genel itibariyle teftiş sisteminde köklü bir reformu ve değişimi öngören 5227 sayılı Kanunun yürürlüğe girememesi; sadece mali yönetim ve mali kontrolü kapsayan bir kanun olan 5018 sayılı Kanunla iç denetimin gündeme gelmesi anlaşılammaya, ayrıca teftiş kurullarının varlığını sürdürmesi karşısında da iç

denetçiler ve ‘yetkili’ diğer denetim elemanları arasında, rol – yetki – sorumluluk örtüşmelerine zemin hazırlanmıştır.¹²⁴

4.2.3. Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu

Ombudsman (kamu denetçisi), şikâyet üzerine ve resen harekete geçerek, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya, hukuka aykırı bulduğu ve yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması, kaldırılması veya bu işlemlerden veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve hukuken bağlayıcı nitelikte olmayan kararlar almaya yetkili olan bağımsız bir devlet organıdır.¹²⁵

Yürürlüğe giremeyen 5227 sayılı Kanunun 42’nci maddesinde halk denetçisi adı altında ve mahalli idareler ölçeğinde ombudsmanlık kurumu oluşturulmak istenmiştir. Sonrasında ise 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu,¹²⁶ “gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyeti’nin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere” Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmak amacıyla Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Ancak söz konusu Kanun, Anayasa Mahkemesi Kararıyla¹²⁷ iptal edilmiştir.

¹²⁴ Gönülaçar, Ş. (2008), “İç Denetimin Bürokratik Serencamı” Mali Hukuk Dergisi, S.135, Mayıs – Haziran, s.12.

¹²⁵ Öztürk, M. (2012), *AB Ülkelerinde Ombudsman Denetimi Uygulamaları ve Türkiye, Yeni Yüzyıl Yayınları*, İstanbul, s.15.

¹²⁶ R.G. 12.10.2006/ 26318.

¹²⁷ 25.12.2008 tarih ve E:2006/140, K:2008/185 sayılı karar.

Bunun üzerine 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum ile ombudsmanlık Anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Akabinde yayımlanan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu¹²⁸ ile yasal zemin oluşturulmuştur.

Kanunun genel gerekçesinde, idarenin iç denetiminin teftiş kurulları veya benzeri birimlerce gerçekleştirildiği, ancak, günümüzde kapsamı giderek genişleyen idare-birey (vatandaş) ilişkilerinden kaynaklanan şikâyetlere etkin ve hızlı çözümler getiren, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceleyen ve önerilerde bulunan bir kuruma ülkemizde de ihtiyaç duyulduğu ve bu ihtiyaç nedeniyle ombudsmanlık kurumunun oluşturulduğu belirtilmiştir.

Esasında ombudsmanlık denen kamu denetçiliği görevi, cumhuriyetin kuruluşundan bu yana Bakanlık ve Bakanlığa bağlı Kurumların Teftiş Kurulu Başkanlıklarınca uygulanmaktadır.¹²⁹ Bir başka ifadeyle ombudsmanlık kurumunun görevi olan “idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunma”nın birçok kurumun yönetmeliklerinde belirtilen teftiş kurullarının görevleri ile örtüştüğü görülmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun etkin bir şekilde işleyip işlemeyeceği ve kamu yönetimine yapacağı katkının sınırları ilerleyen süreçte, bir başka deyişle uygulama aşamasında daha net olarak ortaya çıkacaktır.

4.2.4. 6223 Sayılı Yetki Kanunu

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123/1 maddesi uyarınca, idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Söz konusu maddeyle, kanuni idare ilkesi Anayasamızda hüküm altına alınmıştır. Kanuni idare ilkesi, idarenin eylem ve işlemlerinin hem kanuna dayanmasını, hem de bu eylem ve işlemlerin

¹²⁸ R.G. 29.06.2012/ 28338.

¹²⁹ Bozkurt, a.g.m., s.276.

kanuna aykırı olmamasını ifade eder. Dolayısıyla kanun, idarenin faaliyette bulunabilmesinin hem şartı, hem de sınırır.¹³⁰

Anayasanın 11'inci maddesinin 1'inci fıkrasına göre, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri kanunla düzenlenir. Ayrıca 127/2 uyarınca, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri kanunla düzenlenir. Bu açıdan idareyi oluşturan her bir örgüt varlığını kanuna dayandırmalıdır.

Kanuni idare ilkesinin özünü oluşturan kanunların yanı sıra, kanuna eşit hukuk kaynakları da idari sistemimiz içerisinde yer almıştır. Bu kaynakların en bilinen çeşidi kanun KHK'lardır.

KHK'lar, Bakanlar Kurulunca, Yasama Organının bir yetki kanunu ile verdiği düzenleme yetkisine dayanılarak veya olağanüstü hallerde böyle bir yetki kanunu olmadan da çıkarılan ve yürürlükte şekli kanunları değiştirebilme ve yürürlükten kaldırabilme gücüne sahip olan kararnamelerdir. Bu kararnamelerin kanun hükmünde olma nitelikleri, onların yürürlükteki şekli kanunları değiştirebilmelerinden ve yürürlükten kaldırabilmelerinden ileri gelmektedir.¹³¹

Bilindiği gibi KHK müessesesi hukukumuzda 1961 Anayasasında (m.64), 1971 yılında yapılan değişiklikler sonrası girmiştir. 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra Milli Güvenlik Konseyi tarafından çıkarılan bir kararla 1961 Anayasasının KHK'larla ilgili maddesinde bazı değişiklikler yapılmıştır. 1982 Anayasası ise hukuki rejimleri farklı iki KHK türü kabul etmiştir. Olağanüstü hal ve sıkıyönetim sırasında çıkarılan KHK'lar ilk kez özel bir hukuki rejime bağlanarak düzenlenirken; olağan dönemde çıkarılacak KHK'larda 1961 Anayasasından farklı biçimde düzenlenmiştir.¹³²

Teftiş kurullarının yapısında ilişkin önemli değişiklikler getiren, 06.04.2011 günlü, 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde

¹³⁰ Gözler, K. (2006), *İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları*, Bursa, s.62.

¹³¹ Günday, M. (2003) *İdare Hukuku, İmaj Yayınevi*, 7. Bası, Ankara, s.91.

¹³² Tan, T. (1995), "Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt:50, S.1-2, s.335.

Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu¹³³ ile Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Söz konusu Yetki Kanunu 3.05.2011 tarih ve 27923 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmış ve KHK çıkarma yetkisini yayımlandığı tarihten itibaren 6 ay süreyle Bakanlar Kuruluna vermiştir. Bu süre içerisinde toplam 34 adet KHK çıkarılmıştır. 1 Kasım 2011’e kadar toplam 22 KHK çıkaran Bakanlar Kurulu, KHK’nın verdiği yetki süresinin dolmasına saatler kala, 1 Kasım 2011 tarihli Resmi Gazete’de 1, 2 Kasım 2011 tarihli Resmi Gazete’de 5, 2 Kasım 2011 tarihli Resmi Gazete’nin mükerrer sayısında 6 KHK yayımlamıştır.

6223 sayılı Yetki Kanununun amaç maddesinde;

“Bu Kanunun amacı, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere;

a) Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenerek;

1) Mevcut bakanlıkların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına, anılan bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarıyla hiyerarşik ilişkilerine,

2) Mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerinin yeniden belirlenmesine veya bunların mevcut, birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak yeniden düzenlenmesine,

3) Mevcut bakanlıklar ile birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine, taşrada ve yurt dışında teşkilatlanma esaslarına,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına,

¹³³ R.G. 03.05.2011/27923

İlişkin konularda düzenlemelerde bulunmak üzere Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermektedir”

Denilmiştir.

Çıkarılan 34 adet KHK ile birçok Bakanlığın teşkilat yapısında yeni düzenlemelere gidilmiş, bazı bakanlıklar ilga edilmiş, bazı müsteşarlık ve genel müdürlükler ise bakanlığa dönüştürülmüşlerdir. KHK’larla birlikte bazı Bakanlıkların teşkilatları içerisinde yer alan teftiş kurullarının isimleri ile müfettişlerin unvanlarında değişikliğe gidilmiş, bazı bakanlıklarda ise teftiş yahut denetim birimi oluşturulmamıştır.

Birleştirilen ve yeni isimler altında oluşturulan Bakanlıklarda, denetim görevini ifa eden birimler; “Teftiş Kurulu Başkanlığı” isminin yanı sıra “Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı”, “Denetim Hizmetleri Başkanlığı” ve “Rehberlik ve Denetim Başkanlığı” şeklinde yeniden yapılandırılmıştır. Böylece yatay örgütlenme modelini ve eşitler arasındaki ilişkiyi esas alan ‘Kurul Modeli’ yerine, hiyerarşik yapıyı ön plana çıkararak idarenin ana hizmet birimleri şeklinde kurgulandığı görülmektedir.

Bahse konu KHK’lar, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik yürütülmesi amacıyla sayısız torba madde ve düzenlemeler getirmiştir. Ancak kamu kurumlarının etkin bir şekilde çalışabilmesi için temel bir değişiklik yapmadan sadece yeni bakanlıkların teşkilatını düzenlemek sorun çözme amacıyla birlikte yeni tartışmaları da beraberinde getirmiştir.

Bu minvalde, Anamuhalefet partisi Yetki Kanunu’nun iptali ve yürürlüğünün durdurulması için Anayasa Mahkemesine dava açmıştır. Anayasa mahkemesinin 27.10.2011 tarih ve E.2011/60, K.2011/147 sayılı kararıyla, 7 üye iptal yönünde, 7 üye ise iptalin reddi yönünde oy kullanmış ve Anayasa Mahkemesi’nin Kuruluş Kanunu’ndaki “oyların eşitliği hâlinde başkanın bulunduğu tarafın görüşü doğrultusunda karar verilmiş olur” yönündeki düzenlemesi nedeniyle yetki kanunu yürürlükte kalmıştır.

Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan KHK’ların oldukça hızlı bir şekilde hazırlandığı görülmektedir. Eşit işe eşit ücret politikasıyla hazırlanan ve kamu görevlilerinin mali haklarına ilişkin düzenlemeleri bünyesinde barındıran 666 sayılı

“Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname”nin¹³⁴ yorumu kanun metninden yapılamamış ve uygulamaya ilişkin Maliye Bakanlığının tebliği beklenmiştir. Ancak yayınlanan tebliğde¹³⁵ KHK’da olduğu gibi birtakım belirsizlikleri maalesef ortadan kaldıramamıştır. KHK’da kapsama dâhil idarelerin merkez teşkilatına ait genel idare hizmetleri sınıfında yer alan başmüfettiş, müfettiş, başdenetçi, denetçi, başkontrolör, kontrolör ve iç denetçi kadrolarında bulunanlar ücret ve tazminat göstergelerine ilişkin olarak (III) sayılı cetvelde yer almışlardır.

KHK çıkarma yetkisi, hükümetler için önemli bir fırsattır. Bu yetkinin amacına uygun, doğru ve az başvurulan bir yol olarak görülmesi gerekir. KHK uygulamasına sıkça başvuran bir hükümetin gözden kaçırmaması gereken nokta, bu yolun kendisinden sonra gelecek farklı bir hükümet tarafından rahatlıkla kullanılma ihtimalinin de olduğudur. Söz konusu uygulamanın kolaylıkla başvurulan bir alışkanlık haline gelmesinin, kanuni idare ilkesine ve millet iradesine zarar verebilme ihtimalini de beraberinde getirebileceği unutulmamalıdır.

4.3. TEFTİŞ MEKANİZMASININ MEVCUT DURUMUNU YANSITAN İSTATİSTİKİ BİLGİLER

4.3.1. Mevcut Teftiş Birimleri

6223 sayılı Yetki Kanunu ve sonrasında yürürlüğe giren KHK’lar neticesinde bağlı, ilgili ve ilişkili kamu idare ve kurumları hariç, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ve Bakanlıkların merkez teşkilatları içerisinde teftiş fonksiyonunu icra eden;

- Devlet Denetleme Kurulu,
- Teftiş Kurulu Başkanlığı,

¹³⁴ R.G. 02.11.2011/28103

¹³⁵ 161 Seri No’lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği.

- Denetim Kurulu Başkanlığı,
- Rehberlik ve Denetim Başkanlığı,
- Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı,
- Denetim Hizmetleri Başkanlığı,

Şeklinde 6 farklı ad altında yapılanma bulunmaktadır.

Bağlı, ilgili ve ilişkili kamu idare ve kurumları dâhil, tüm kurumların teftiş fonksiyonunu icra eden birimlerinin tek bir standart isim altında düzenlenmemişlerdir. Ancak teftiş birimleri arasında görev ve yetkilerin anlaşılabilirliğin ve yeknesaklığın sağlanması için herkesten kabul gören ve teftiş geleneğine uygun bir standart ismin kullanılması, bilinirliğin artırılması açısından faydalı olacaktır.

Devlet teşkilatı içerisinde, bağlı, ilgili ve ilişkili kamu idare ve kurumları ile taşra birimleri hariç olmak üzere, kamu idarelerinin teşkilatlarında yer alan ve teftiş fonksiyonun icra eden birimler şunlardır;

4.3.1.1. Devlet Denetleme Kurulu

Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu 2443 sayılı Kanun'la¹³⁶ oluşturulmuştur. 1982 Anayasasının 108'inci maddesinde yer alan Devlet Denetleme Kurulu, bu açıdan anayasal bir kurum olarak adlandırılmaktadır.

108'inci maddeye göre Devlet Denetleme Kurulu'nun görevi;

“İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulmuş olan ve Cumhurbaşkanlığının isteği ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların

¹³⁶ R.G. 03.04.1981/17299

katıldığı her türlü kuruluştta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle, vakıflarda her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmaktır.”

Diğer teftiş kurullarından farklı olarak, Devlet Denetleme Kurulunun soruşturma yapma yetkisi yoktur. Kurul bu yetkisini diğer teftiş kurulları eliyle kullanmaktadır. Bu nedenle Devlet Denetleme Kurulunun teftiş birimleri arasında sayılması hususu tartışmalıdır.

Devlet Denetleme Kurulu yapısal olarak Cumhurbaşkanına bağlıdır ve onun isteği üzerine harekete geçer. Bu noktadan bakıldığında bu kurulu Devlet teşkilatı içerisinde konumlandırabilmek çok kolay görünmemektedir. Ancak yaptığı inceleme, araştırma ve denetlemeler sonucunda verdiği kararları "Devlet adına" vermesi, idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması yanında düzenli ve verimli çalışmasının kurul tarafından gerçekleştirilmesi gibi verilerden hareket ederek, kurulun merkezi idare içinde yer alan, danışma ve yardımcı kurullardan biri olduğu kabul edilmektedir.¹³⁷

4.3.1.2. Teftiş Kurulu Başkanlığı

Başbakanlıkta 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun¹³⁸,un 20'nci maddesine göre Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı kurulmuştur.

Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2992 sayılı Adalet Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin¹³⁹ Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir.

¹³⁷ Kuyaksil, A. (1994), "Devlet Denetleme Kurulu", TİD, S.405, s.79.

¹³⁸ R.G. 19.10.1984/ 18550.

¹³⁹ R.G. 19.10.1984/ 18550.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un¹⁴⁰ 15'inci maddesi ile düzenlenmiştir.

Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un¹⁴¹ 7'inci maddesi ile düzenlenmiştir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'un¹⁴² 15'inci maddesi ile düzenlenmiştir.

Kültür ve Turizm Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'un¹⁴³ 18'inci maddesi ile düzenlenmiştir.

4.3.1.3. Denetim Kurulu Başkanlığı

Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı, 646 sayılı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname¹⁴⁴ ile kurulmuştur. Böylelikle Maliye Bakanlığı denetim elemanlarının bir kısmı (Hesap Uzmanları, Maliye Müfettişleri, Gelirler Kontrolörleri ve Vergi Denetmenleri) tek çatı altında toplanmıştır.

¹⁴⁰ R.G. 23.02.1985/ 18675.

¹⁴¹ R.G. 13.07.2010/27640.

¹⁴² R.G. 18.01.1985/18639.

¹⁴³ R.G. 29.04.2003/25093.

¹⁴⁴ R.G. 10.07.2011/27990.

4.3.1.4. Rehberlik ve Denetim Başkanlığı

Milli Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanlığı, 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin¹⁴⁵ 17'nci maddesi ile düzenlenmiştir.

4.3.1.5. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin¹⁴⁶ 14'üncü maddesi ile düzenlenmiştir.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, 639 sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin¹⁴⁷ 14'üncü maddesi ile düzenlenmiştir.

Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, 635 sayılı Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin¹⁴⁸ 13'üncü maddesi ile düzenlenmiştir. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin¹⁴⁹ 16'ncı maddesi ile düzenlenmiştir.

¹⁴⁵ R.G. 14.09.2011/28054.

¹⁴⁶ R.G. 04.07.2011/27984 (Mükerrer).

¹⁴⁷ R.G. 08.06.2011/27958(Mükerrer).

¹⁴⁸ R.G. 08.06.2011/27958(Mükerrer).

¹⁴⁹ R.G. 08.06.2011/27958 (Mükerrer).

Orman ve Su İşleri Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, 645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin¹⁵⁰ 10'uncu maddesi ile düzenlenmiştir.

4.3.1.6. Denetim Hizmetleri Başkanlığı

Sağlık Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı, 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin¹⁵¹ 16'ncı maddesi ile düzenlenmiştir.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı, 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin¹⁵² 17'nci maddesi ile düzenlenmiştir.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı, 3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un¹⁵³ 13'üncü maddesinde 662 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname¹⁵⁴ kapsamında yapılan değişikliklerle yeniden düzenlenmiştir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı, 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin¹⁵⁵ 12'nci maddesi ile düzenlenmiştir.

¹⁵⁰ R.G. 04.07.2011/27984 (Mükerrer).

¹⁵¹ R.G. 02.11.2011/28103 (Mükerrer).

¹⁵² R.G. 01.11.2011/28102 (Mükerrer).

¹⁵³ R.G. 01.03.1985/ 18681.

¹⁵⁴ R.G. 02.11.2011/ 28103 (Mükerrer).

Ekonomi Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı, 637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin¹⁵⁶ 15'inci maddesi ile düzenlenmiştir.

4.3.2. Teftiş Kurullarında Çalışanların Unvanları ve Bağlı Olunan Makam

Yukarıda belirtilen 6 farklı teftiş yapılanması dışında bazı Bakanlıklarda (Avrupa Birliği, Kalkınma, Gençlik ve Spor Bakanlığı) teftiş görevini yerine getirecek herhangi bir birim oluşturulmamıştır.

Halıcı tarafından, 6223 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan KHK'lar sonrasındaki mevcut durum ve bu KHK'lar öncesindeki döneme ilişkin Bakanlık, Bakanlığın içerisindeki teftiş birimi, bu birimlerde çalışanların unvanları ve bu birimlerin bağlı oldukları makamlar aşağıda yer alan Tablo.1'de, bağlı, ilgili ve ilişkili kurumlar ile taşra birimleri hariç olmak ve gerekli son düzenlemeler eklenmek suretiyle özet bir şekilde gösterilmiştir;¹⁵⁷

¹⁵⁵ R.G. 08.06.2011/27958 (Mükerrer).

¹⁵⁶ R.G. 08.06.2011/27958 (Mükerrer).

¹⁵⁷ Halıcı, İ. (2012), "Kanun Hükmünde Kararnameler Sonrası Denetim Elemanlarının Bakanlık Teşkilatlarındaki İdari Yapısı", Denetim Dergisi, S.117, s.12-13.

KHK ÖNCESİ			
Bakanlık Adı	Başkanlığın Adı	Unvan	Bağlı Olduğu Birim
Başbakanlık	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Müfettiş	Başbakan
Adalet Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Adalet Müfettişi	Bakan
İçişleri Bakanlığı	Mülkiye Teftiş Kurulu Bşk.	Mülkiye Müfettişi	Bakan
	Mahalli İd. G.M. Kont. Bşk.	Kontrolör	Mahalli İdareler Genel Müdürü
	Dernekler Dairesi Bşk.	Dernekler Denetçisi	Dernekler Dairesi Başk.
Dışişleri Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Müfettiş	Bakan
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Müfettiş	Bakan
Milli Savunma Bakanlığı	Askeri İş Teftiş Kurulu Başk.	İş Müfettişi	Bakan
Maliye Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Maliye Müfettişi	Bakan
	Hesap Uzmanları Kurulu Başk.	Hesap Uzmanı	Bakan
	Gelirler Kontrolörleri Bşk.	Gelirler Kontrolörü	Gelir İdaresi Başkanlığı
	Vergi Denetmenleri	Vergi Denetmeni	Gelir İdaresi Başkanlığı
	Muhasebat Genel Md.	Muh. Kontrolörü	Genel Müdür
	Milli Emlak Genel Md.	Milli Em. Kontrolörü	Genel Müdür
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Müfettiş	Bakan
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Müfettiş	Bakan
	İş Teftiş Kurulu Başkanlığı	İş Müfettişi	Bakan
	T. İş Kurumu Teftiş Kur. Bşk.	Müfettiş	Genel Müdür
Sağlık Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Müfettiş	Bakan
Milli Eğitim Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Müfettiş	Bakan
	İl Milli Eğitim Müdürlükleri	Eğitim Müfettişi	Müsteşar
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Müfettiş	Bakan
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Müfettiş	Bakan
Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Müfettiş	Bakan
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Gümrük Müsteşarlığı Müfettişleri ve Kontrolörleri ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Müfettişleri ve Kontrolörleri	Müfettiş, Kontrolör	Bakan/Genel Müdür
Çevre ve Orman Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Müfettiş	Bakan
Ulaştırma Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Müfettiş	Bakan
	Denizcilik Müsteşarlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı		Müsteşar
Başbakanlık	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu G.M. Teftiş Kurulu Başkanlığı	Müfettiş	Genel Müdür
Başbakanlık	A.B. Genel Sekreterliği	-	-
Başbakanlık	Dış Ticaret Müsteşarlığı Dış Ticaret Kontrolörleri Kurulu Bşk.	Dış Ticaret Kontrolörü	Müsteşar
Başbakanlık	Gençlik ve Spor G.M.	Müfettiş	-
Başbakanlık	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı	-	-

KHK SONRASI			
Bakanlık Adı	Başkanlığın Adı	Unvan	Bağlı Olduğu Birim
Başbakanlık	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Başbakanlık Müfettişi	Başbakan
Adalet Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Adalet Müfettişi	Bakan
İçişleri Bakanlığı	Mülkiye Teftiş Kurulu Bşk.	Mülkiye Müfettişi	Bakan
	Mahalli İd. G.M. Kont. Bşk.	Kontrolör	Mahalli idareler Genel Müdürü
	Dernekler Dairesi Bşk.	Dernekler Denetçisi	Dernekler Dairesi Bşk.
Dışişleri Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Müfettiş	Bakan
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Müfettiş	Bakan
Milli Savunma Bakanlığı	Askeri İş Teftiş Kurulu Bşk.	İş Müfettişi	Bakan
Maliye Bakanlığı	Vergi Denetim Kurulu	Vergi Müfettişi	Bakan
	Muhasebat Genel Md.	Maliye Uzmanı (Denetime Yetkili)	Daire Başkanı
	Milli Emlak Genel Md.		
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Denetçi	Müsteşar
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	İş Teftiş Kurulu Başkanlığı	İş Müfettişi	Bakan
Sağlık Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Başkanlığı, T. Kamu Hastaneleri Kurumu, T. Halk Sağlığı Kurumu, T. İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu, Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık G.M.	Sağlık Denetçisi	Müsteşar Yardımcısı (Daire Başkanlığı)
Milli Eğitim Bakanlığı	Rehberlik ve Denetim Başkanlığı	Millî Eğ. Denetçisi	Bakan
	İl Milli Eğitim Müdürlükleri	İl Eğitim Denetmeni	Müsteşar
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Müfettiş	Bakan
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Müfettiş	Müsteşar
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Müfettiş	Müsteşar
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Müfettişi	Bakan
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Müfettiş	Müsteşar
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Müfettiş	Bakan
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Aile ve Sosyal Politikalar Denetçisi	Bakan
Avrupa Birliği Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Birimi Bulunmamaktadır		
Ekonomi Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Dış Ticaret Uzmanı (Denetime Yetkili)	Müsteşar
Gençlik ve Spor Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Birimi Bulunmamaktadır		
	Spor Genel Müdürlüğü	Müfettiş	-
Kalkınma Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Birimi Bulunmamaktadır		

4.3.3. Teftiş Elemanı Sayısı

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından 2012 yılında yayımlanan “Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim” başlıklı kitap ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı Devlet Personel Başkanlığından temin edilen veriler neticesinde hazırlanan ve aşağıda yer alan Tablo.2’den görüleceği üzere, Devlet Denetleme Kurulu hariç, kamu idarelerinde başmüfettiş, müfettiş, müfettiş yardımcısı, denetçi, kontrolör vs. şeklinde farklı adlarla görev yapan teftiş elemanlarının toplam kadro sayısı 20.526 iken bu kadrolarda fiilen görev yapan personel sayısı ise 7.837’dir.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Tablo 2’ye, Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı olarak çalışan ve sayıları 3000’in üzerinde olan eski unvanıyla İlköğretim Müfettişi, yeni unvanıyla Eğitim Denetmenleri ile Maliye Bakanlığı bünyesinde çalışan ve eski unvanları kontrolör (milli emlak ve muhasebe) ve denetmen (milli emlak ve muhasebe), yeni unvanları sırasıyla maliye uzmanı ve defterdarlık uzmanı olan ve sayıları yaklaşık 600 civarında bulunan denetim elemanları dâhil edilmemiştir.

NO	KAMU İDARESİ	DENETİM BİRİMİ	UNVAN	DOLU KADRO	BOŞ KADRO	TOPLAM KADRO
1	Başbakanlık	Başbakanlık Teftiş Kurulu	Başbakanlık Başmüfettişi	23	5	28
			Başbakanlık Müfettişi	11	7	18
			Başbakanlık Müfettiş Yardımcısı	10	20	30
			TOPLAM	44	32	76
2	Adalet Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Adalet Başmüfettişi	40	0	40
			Adalet Müfettişi	16	44	60
			TOPLAM	56	44	100
		HSYK Teftiş Kurulu Başkanlığı	HSYK Başmüfettişi	60	12	72
			HSYK Müfettişi	53	32	85
			TOPLAM	113	44	157
		Ceza ve Tevkifevleri Kontrolörler Kurulu Başkanlığı	Başkontrolör	15	2	17
			Kontrolör	4	8	12
			Stajyer Kontrolör	1	12	13
			TOPLAM	20	22	42
3	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Başdenetçi	23	9	32
			Denetçi	27	33	60
			Denetçi Yardımcısı	22	65	87
			TOPLAM	72	107	179
4	Avrupa Birliği Bakanlığı	Denetim Birimi Bulunmamaktadır.	-	-	-	
5	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Başmüfettiş	42	14	56
			Başkontrolör	2	2	4
			Müfettiş	10	22	32
			Müfettiş Yardımcısı	15	26	41
			TOPLAM	69	64	133
6	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	İş Teftiş Kurulu Başkanlığı	İş Başmüfettişi	282	114	396
			İş Müfettişi	164	379	543
			İş Müfettiş Yardımcısı	526	593	1119

			TOPLAM	972	1086	2058
7	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Başmüfettiş	36	45	81
			Müfettiş	22	73	95
			Müfettiş (Ö) ¹⁵⁹	0	12	12
			Müfettiş Yardımcısı	23	61	84
			TOPLAM	81	191	272
8	Dışişleri Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Müfettiş	5	3	8
9	Ekonomi Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Dış Ticaret Uzmanı	24	-	24
		İç Denetim Birim Başkanlığı	İç Denetçi			
10	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Başdenetçi	21	0	21
			Denetçi	7	17	24
			Denetçi Yardımcısı	12	10	22
			TOPLAM	40	27	67
11	Gençlik ve Spor Bakanlığı	Denetim Birimi Bulunmamaktadır.	-	-	-	
12	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Başmüfettiş	78	3	81
			Müfettiş (Ö)	3	17	20
			Müfettiş	28	40	68
			Müfettiş Yardımcısı	58	6	64
			TOPLAM	167	66	233
		Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Kontrolörler Başkanlığı	Başkontrolör	22	12	34
			Kontrolör	31	34	65
			Kontrolör Yardımcısı	0	47	47
TOPLAM	53	93	146			

¹⁵⁹ Özelleştirme sonucu gelen personel.

13	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Gümrük ve Ticaret Başmüfettişi	209	40	249
			Gümrük ve Ticaret Müfettişi	109	83	192
			Gümrük ve Ticaret Müfettiş Yardımcısı	62	60	122
			Gümrük ve Ticaret Denetmen Yardımcısı	0	1000	1000
			TOPLAM	383	1183	1563
14	İçişleri Bakanlığı	Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı	Mülkiye Başmüfettişi	150	2	152
			Mülkiye Müfettişi	27	10	37
			TOPLAM	177	12	189
		Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Kontrolörler Başkanlığı	Başkontrolör	102	0	102
			Kontrolör	4	24	28
			Stajyer Kontrolör	24	6	30
			TOPLAM	130	30	160
15	Kalkınma Bakanlığı	Denetim Birimi Bulunmamaktadır.	-	-	-	
16	Kültür ve Turizm Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Başmüfettiş	34	10	44
			Müfettiş	20	8	28
			Müfettiş Yardımcısı	7	14	21
			TOPLAM	61	32	93
		Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü Kontrolörler Kurulu Başkanlığı	Başkontrolör	46	2	48
			Kontrolör	14	14	28
			Stajyer Kontrolör	9	35	44
			TOPLAM	69	51	120
17	Maliye Bakanlığı	Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı	Vergi Başmüfettişi	401	588	989
			Vergi Müfettişi	2437	3657	6094
			Vergi Müfettiş Yardımcısı	2045	5110	7155
			TOPLAM	4883	9355	14238

18	Milli Eğitim Bakanlığı	Rehberlik ve Denetim Başkanlığı	Başdenetçi	82	18	100
			Denetçi	203	73	276
			Denetçi Yardımcısı	39	86	125
			TOPLAM	324	177	501
19	Milli Savunma Bakanlığı	-	-	-	-	-
20	Orman ve Su İşleri Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Başmüfettiş	3	18	21
			Müfettiş	17	16	33
			Müfettiş Yardımcısı	0	15	15
			TOPLAM	20	49	69
21	Sağlık Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Sağlık Baş Denetçisi	24	4	28
			Sağlık Denetçisi	10	7	17
			TOPLAM	34	11	45
22	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Başmüfettiş	5	0	5
			Müfettiş (Ö)	9	0	9
			Müfettiş	15	13	28
			Müfettiş Yardımcısı	11	0	11
			TOPLAM	40	13	53
GENEL TOPLAM				7.837	12.689	20.526

4.3.4. Rapor Sayısı

Hali hazırda teftiş elemanlarınca hazırlanan rapor sayılarına ilişkin verilerin kayıt altında tutulduğu bir veri tabanı bulunmamaktadır. Bu nedenle, teftiş elemanlarının rapor sayılarına ilişkin sağlıklı bilgilere ulaşmak mümkün değildir. Rapor sayılarına ilişkin kesin olmasa da fikir vermek amacıyla, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından 2012 yılında yayımlanan “Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim” başlıklı kitap ile Avrupa Birliği tarafından finanse edilen ve Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından gerçekleştirilecek olan ‘Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadele Politikaları ve Uygulamalarını Güçlendirme Projesi’ kapsamında yürütülen çalışmalardan yararlanılması yoluna gidilmiştir. Ancak, teftiş elemanlarınca hazırlanan rapor sayılarına ilişkin verilerin güncel olarak kayıt altında tutulduğu bir veri tabanı olmaması nedeniyle, Tablo.3’de yer alan verilerin ne kadar sağlıklı olduğu konusunda şüpheler hâsıl olmuştur.

Kamu İdaresi	Denetim Birimi	2008 Yılı Toplam Rapor Sayısı	2009 Yılı Toplam Rapor Sayısı	2010 Yılı Toplam Rapor Sayısı
Başbakanlık	Başbakanlık Teftiş Kurulu	82	77	79
Adalet Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	887	1151	716
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	1935	779	883
Avrupa Birliği Bakanlığı	Denetim Birimi Bulunmamaktadır.	-	-	-
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	320	277	320
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	İş Teftiş Kurulu Başkanlığı	91	124	112
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	182	271	178
Dışişleri Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı			
Ekonomi Bakanlığı	Denetim Hizmetleri	11	21	42

	Başkanlığı			
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	78	67	95
Gençlik ve Spor Bakanlığı	Denetim Birimi Bulunmamaktadır.	-	-	-
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	197	256	266
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	412	418	531
İçişleri Bakanlığı	Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı	565	839	1036
Kalkınma Bakanlığı	Denetim Birimi Bulunmamaktadır.	-	-	-
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Teftiş Kurulu Başkanlığı	246	340	322
Maliye Bakanlığı	Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı	73311	72329	
Milli Eğitim Bakanlığı	Rehberlik ve Denetim Başkanlığı	1855	2926	2254
Milli Savunma Bakanlığı	Denetim Birimi Bulunmamaktadır.	-	-	-
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	90	82	92
Sağlık Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	1090	1133	1078
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	Denetim Hizmetleri Başkanlığı	44	36	38

SONUÇ VE ÖNERİLER

En genel ifadeyle sorup, arama anlamına gelen teftiş kavramı, yönetsel manada teftişe tabi birimin; gerek asli ve mali işlemlerinin, gerekse teşkilat yapısı ile insan ve maddi kaynaklarının, yerindelik/amaca uygunluk, hukuka uygunluk ve performans bakımından risk analizleri çerçevesinde değerlendirildiği, sorunların çözümü ve iyi yönetişimin başarılması konusunda idareye yardımcı olmayı ve rehberliği amaç edinen, mali denetimi, hukuka uygunluk denetimini, performans denetimini ve sistem denetimini içeren insan ve sistem odaklı süreci ifade etmek üzere kullanılmış ve tüm mekanizma bu kavram üzerine inşa edilmiştir.

Teftiş mekanizmasının kökleri oldukça eski tarihlere dayanmaktadır. Denetleyen ile denetlenen arasındaki ilişkinin tarihin ilk dönemlerinden itibaren mevcut olduğu bilinmektedir. Bugünkü anlamda teftiş ise Osmanlı merkezi hükümet örgütünün bilhassa II. Mahmut'tan itibaren değişikliğe uğraması ile Divan-ı Hümayun'un kaldırılıp Avrupa örneğine uygun olarak bakanlıkların kurulmaya başlanması ve bu kuruluşların ilk nüvesini oluşturan yazışma ve özlük şubeleri arasında "Teftiş Şube"lerinin yer alması neticesinde ortaya çıkmıştır. Bu birimlerde görev alanlara ise müfettiş denilmiştir.

Sonrasında ise özellikle içişleri, maliye ve milli eğitim bakanlıklarında teftiş kurulları oluşturulmuş ve böylece bu mekanizma yürüttüğü görevlerin önemine binaen zamanla kurumsal bir yapıya bürünmüştür. Dolayısıyla teftiş sistemi ve müfettişlik unvanı, Osmanlı Devleti'nde günümüze kadar devam ederek geleneksel bir fonksiyon kazanmıştır. Cumhuriyetle birlikte bürokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olan teftiş mekanizmasının etkinliğini artırmaya yönelik birçok çalışma yapılmış ancak bu çalışmalarda yapılan önerilerin büyük bir kısmı uygulanmadan/uygulanamadan tozlu raflardaki yerini almıştır.

Teftiş kavramının ifade ettiği yapı ve faaliyet, yer yer idari yapının her katmanını etkileyen kuvvete sahip bir idari kültürü ifade etmektedir. Mali yönetim ve kontrol alanında Kıta Avrupası sistemine sahip olan ülkemizde, köklü bir teftiş geleneği vardır. Bu ölçekte gelişen teftiş sistemimiz, öteden beri inceleme, soruşturma, araştırma ve denetleme faaliyetlerini bünyesinde barındırmıştır. Teftiş

fonksiyonunu yerine getiren müfettişler kanun, tüzük, yönetmelik v.s. hükümlerinin uygulanmasında ortaya çıkan aksaklıkları hazırlayacakları bir rapor neticesinde ilgili makamlara bildirmeyle görevlendirilmişlerdir.

Bu bildirim hata arayıp, sadece tenkit eden statik bir teftiş sistemini öngörmemektedir. Aksine etkin, verimli, iktisadi ve caydırıcı bir denetim sistemini amaçlamaktadır. Dolayısıyla yapılan teftiş, mevzuattan ve standartlardan sapmalar varsa, bunları belirtmek ve ekonomik, sosyal, idari, hukuki nedenleri tahlil ederek, sapmaların düzeltilmesi; iş ve hizmet verimi ile kamu işletmelerindeki verimliliğin, üretim ve kalitenin optimal ve rasyonel bir düzeye çıkartılması için öneriler geliştirmek üzere planlanmalıdır.

Teftiş mekanizmasının özü, yapılan iş ve işlemlerin mevzuata ve hakkaniyete uygunluğunu araştırmaya, bir bakıma, hesap sormaya dayalıdır. Bilindiği gibi, demokrasilerde en önemli unsurlardan biri de hesap sorma ve sistemi denetlemedir. Ancak ne teftiş sistemi ne de görevini icra eden müfettiş muhalif bir unsur değildir. İdareciyi doğruyu yapmayan sevk eden yahut başka bir deyişle, yapılan işlerin aslında ne kadar zor olduğunu hatırlatan vurucu bir ifadeyle Demokles'in kılıcı hüviyetindedir. Bu açıdan teftiş fonksiyonu, yönetimin vazgeçilmez bir unsurudur.

Günümüzde teftiş kelimesinin yerine denetim ibaresi kullanılmaya başlanmıştır. Arapça kökenli teftiş kelimesinin denetim kelimesinden çok daha önce kullanılmaya başlandığı, denetim kelimesinin kavramsal olarak yaygınlaşmaya başlamasından sonra her iki kelimenin de birbirini yerine kullanıldığı ve hatta aynı metinler içerisinde birbirleri yerine ikame edilmek suretiyle yer aldıkları bir gerçektir. Dolayısıyla kavramlar arasındaki farklılık yahut benzerlik, kişilerin o kavramlara yükledikleri anlamlar ile ilintilidir. Bu nedenle öncelikli olarak söz konusu kavramları kullananların, o kavram içerisinde anlatmak istediklerinin ne olduğunun bilinmesi gerekir.

Köklü bir geleneksel yapıya sahip olan teftiş mekanizması, zaman içerisinde her geleneksel yapıda baş gösteren sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Hatta bu sorunlar nedeniyle teftiş sisteminin etkinliği yüksek sesle sorgulanır hale gelmiş ve bu hoşnutsuzluk sistemin lağvedilmesi fikrini dahi ortaya atmıştır. Kopyacı ve tepeden inmei politikalar üretme hastalığına sahip bürokratik yapımız, benzer

şekilde bir fonksiyonun tıkanığını düşündüğü an o fonksiyonu yok etme alışkanlığını da teftiş örneğinde olduğu gibi kaybetmemiştir. Bilinmesi gerekir ki, zor olan sistemlerin güncel gereksinimlere uygun hale getirilmesi yahut başka bir ifadeyle revize edilmesidir, yok etmek ise basit düşünenlerin başvurduğu birincil adımdır.

Teftiş sisteminin lağvedilmesi yahut yönetimin başat fonksiyonlarından birisinin ortadan kaldırılması ve hele ki bunun bir alternatif önermeksizin yapılması, o yönetimin ve teşkilatın işleyemez hale gelmesi demektir.

Teftiş mekanizmasının kaldırılmasına yönelik ilk ve en önemli adım, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'dur. Kamu yönetiminde reform niteliği taşıyan bahse konu Kanun ile birlikte teftiş mekanizması ortadan kaldırılarak yerine iç denetim ve dış denetim mekanizmalarının getirilmesi öngörülmüştür. Ancak teftiş sisteminin tasfiyesi halinde bu fonksiyonun iç ve dış denetim ile ne ölçüde ikame edileceği tartışılan bir konu olmuştur. Esasında sadece danışmanlık ve rehberlik hizmeti anlamına gelen ve mevcut kamu yönetimi anlayışına tamamen yabancı olan iç denetimle, usulsüzlük ve yolsuzluğun azalmayacağı kolaylıkla tahmin edilebilen bir gerçektir. Zira, yapılmak istenen bir mekanizmayı tasfiye etmek değil, onun etkin ve etkili bir yapıya bürünmesini sağlamak olmalıdır.

5227 sayılı Kanunun yürürlüğe girememesi sonucu teftiş kurulları mevcut yapısını korumuş ancak 5227 sayılı Kanunun bir yansıması olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte iç denetim mekanizması, kamu yönetimi içerisinde dâhil edilmiştir. Beklenen bir sonuç olarak, mevcut idari yapı ile örtüşmesi mümkün olmayan ve özünde danışmanlık faaliyetine dayanan iç denetim sistemi ile yıllardır görev sahası yasal düzeyde tanımlanmamış olan teftiş kurulları arasında zaman zaman görev ve yetki çatışması meydana gelmiştir.

Bu karışıklık yetmezmiş gibi, idarenin işleyişi ve ilgili şikâyetleri incelemek ve öneride bulunmak üzere kamu denetçiliği kurumu anayasal ve yasal düzeyde sisteme dâhil edilmiş ve son bir hamle olarak, 6223 sayılı Yetki Kanunu ile birlikte teftiş kurullarını direkt ilgilendiren birçok KHK düzenlemesi yapılmıştır. Söz konusu KHK'larla bazı teftiş kurullarının isimleri, teşkilatlanma biçimleri, bağlı olunan

makamları ve müfettişlerin unvanları üzerinde birbirinden bağımsız, tabela ve kavram çeşitliliğine neden olan ve teftişin rehberlik boyutunu ön plana çıkarmaya çalışan değişiklikler yapılmıştır. Tüm bu değişiklikler neticesinde teftiş sistemi karmaşık ve standart dışı bir hal almış ve böylelikle sistemin lağvedilmesi tekrar gündeme getirilmiştir.

Teftiş mekanizmasının çağın gereklerine uygun, yolsuzluklarla gerektiği gibi mücadelen eden, maliyet israfına mahal vermeyen, kaynaklarını etkili kullanan, tarafsız ve bağımsız hareket eden bir sistem olabilmesini sağlamaya yönelik önerilerimiz aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır;

- Teftiş ve rehberlik özünde birbirleriyle örtüşmeyen, aksine çelişen kavramlardır. Müfettişin yaptığı denetim, inceleme veya soruşturma neticesinde, işin uzmanına rehberlik yapması mümkün değildir. Zira, uzmanlık gerektiren her işin müfettiş tarafından bilinmesi mümkün değildir. Müfettiş ancak tarafsız ve dışardan bakan bir gözle yapılan iş ve işlemler hakkında önerilerde bulunabilir. Önerilerin uygulanması, idarenin takdiri ve sorumluluğundadır.
- Teftiş sisteminin çağın gereklerine uygun olarak yeniden yapılandırılması gerekir. Ancak bu yapılanma yönetimin vazgeçilmez fonksiyonu olan teftişi tasfiye etmek yahut teftiş kurullarının adlarını ve müfettişlerin unvanlarını değiştirmek şeklinde olmamalıdır. Tabela kirliliğine neden olan bu tavrın, teftiş sistemi üzerine hiçbir faydası yoktur. Yeniden yapılandırmanın odağı, birim veya unvanlar olmamalı, bizatihi teftişin zemini olmalıdır.
- Etkin ve verimli bir teftişin sağlanabilmesinde bağımsızlık ve resen harekete geçebilme fonksiyonları oldukça önemli hususlardır. Bu açıdan müfettişlerin, teftiş kurullarına intikal eden her türlü şikâyet, dilekçe ve inceleme taleplerini resen inceleyebilmeleri ve bu inceleme neticesinde soruşturma gerektiren hususlarda makam onayına başvurmaları gerekir. Bunun yanı sıra bağımsızlığın sağlanabilmesi ve kurumlardaki her ünitenin denetlenebilmesi için teftiş kurullarının

hiyerarşik olarak en üst makama (Başbakan, Bakan, Genel Müdür) bağlı olmaları gerekir.

- Müfettişlik mesleğinin kariyer yapısı bozulmamalıdır. Müfettişlik mesleğine ancak yarışma sınavıyla müfettiş yardımcısı olarak girilir. Diğer denetim elemanları dâhil hiçbir kimse, bir gecede müfettiş unvanına sahip olmamalı ve aynı zamanda hiçbir müfettişin, yargı kararı ve müfettişin kendi isteğiyle ayrılması gibi istisnai durumlar hariç, bir gecede müfettiş unvanı elinden alınmamalıdır. Müfettişlik güvencesi ve kariyer yapısı dış müdahalelere kapatılmalıdır.
- Kamu kurum ve kuruluşları merkez örgütlerinin teftişine önem verilmeli, teftiş ve inceleme sadece taşra denetimine odaklanmamalıdır. Ayrıca teftiş eylemi, sadece mevzuata uygunluk açısından yerine getirilmemeli, yapılan işin olduğu kadar, yapılmayan işinde hesabı sorulmalıdır.

Esasında denetlenenin denetleme işinden memnun olması bireyin doğasına aykırıdır. Ancak denetimsiz bir teşkilat kendisini, yolsuzluğun ve usulsüzlüğün olağanlaştığı bir yönetime sürükler. Amaç iyi bir yönetim sağlamaktır. Teftiş ve denetleme bunu sağlamada bir araçtır. Gelenekselleşmiş bir mekanizmanın yok edilmesi öne sürülürken, bunun alternatifleri de öne sürülmelidir. Unutulmaması gereken, teftiş sisteminden beklentilerin makul düzeyde tutulmasıdır. İdari teşkilatında teftişi yok etmek isteyen bir Türkiye, bürokrasisini bir anda cehennemin kapısında bulabilir, ama aynı bürokrasi, mevcut sistemle hiçbir zaman cennet olmaz.

KAYNAKÇA

- [1] Akbulut, Ö. Ö., v.d. (2012), *Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- [2] Akdağ, Mustafa (2010) *Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi*, Ankara: Yapı Kredi Yayınları.
- [3] Akgül, Başak Ataman (2000), *Türk Denetim Kurumları*, İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- [4] Atay, Cevdet (1999), *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 2. Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları.
- [5] Başa, Şafak (2011), “Teftiş ve Denetime Atatürk’ün Verdiği Önem” Denetim Dergisi, S:116, s.51-53.
- [6] Başar, Hüseyin (1993) *Eğitim Denetçisi, Roller, Yeterlilikleri, Seçilmesi, Yetiştirilmesi*, No:5, Ankara: Pegem Yayınları.
- [7] Başköy, Sabri (2006), *Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve Uygulanması*, Ankara: Anıl Matbaa ve Ciltevi.
- [8] Bozkurt, Yakup (2010), “Kamu Yönetiminde Teftiş Kurulu Başkanlığının Kaldırılmasına Dönük Sorunlar”, Ankara Barosu Dergisi, Sayı:2010/4.
- [9] Çilesiz, Cumhuriyet (2011), “Kamu Denetim Sisteminin Geleceği ve Hukuki Altyapı Gereği”, Denetim Dergisi, Ekim-Aralık’11 Sayısı, s.22-28.
- [10] Çoker, Ziya (1992), “Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:5, S.1, s.57-72.
- [11] Çolak, Hacı Bayram (2008), *Son Değişiklikleriyle Birlikte Konu Anlatımlı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, Ankara: Ümit Ofset.
- [12] DPT (2006), Editör, *Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- [13] Erdem, Osman (1988), *Türk Teftiş Sistemine Genel Bir Bakış*, 1. Teftiş Semineri, Ankara: Denetde Yayınları.
- [14] Ergun, Turgay (2007-2008) *Kamu Yönetimi Ders Notları*, Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı, Ankara: TODAİE.

- [15] Findley, Carter V. (1996), *Kalemiyeden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*, (Çev. Gül Çağalı Güven), İstanbul: *Tarih Vakfı Yurt Yayınları*.
- [16] Gönülaçar, Şener (2010), “Kamuda İç Denetçiler ile Müfettişler Arasındaki Görev Örtüşmesi Sorununa Bir Çözüm Önerisi: İngiltere Eğitim Sisteminde İç Denetim ve Teftişin Rol ve Sorumlulukları”, *Mali Hukuk Dergisi*, S:148, s.1-12.
- [17] Gönülaçar, Şener (2008), “İç Denetimin Bürokratik Serencamı” *Mali Hukuk Dergisi*, S.135, Mayıs – Haziran, s.1-21.
- [18] Gözler, Kemal (2006), *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa: *Ekin Kitabevi Yayınları*.
- [19] Gülen, Fikret (2003), “2. Kamu Mali Yönetim Arenası Kamu Harcamalarında Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık İçin Denetim, Dış Denetim Nasıl Tasarlanmalı”, Ankara, (Erişim Tarihi: 01.09.2012)
http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim_f_gulen-dis_denetim_sistemi.doc
- [20] Gültepe, Necati (2009), *Mührün Gücü*, İstanbul: *Ötüken Yayınları*.
- [21] Günday, Metin (2003), *İdare Hukuku*, 7. Bası, Ankara: *İmaj Yayınevi*.
- [22] Güredin, Ersin (1994), *Denetim*, Ankara: *Beta Yayınları*.
- [23] Gürkan, Nazmi Z. (2009), “Türk Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim ve İç Denetim Algısı”, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta.
- [24] Halıcı, İbrahim (2012), “Kanun Hükmünde Kararnameler Sonrası Denetim Elemanlarının Bakanlık Teşkilatlarındaki İdari Yapısı”, *Denetim Dergisi*, S:117, s.4-14.
- [25] Hasırcıoğlu, Ali İhsan (2008), *Teftişten Teftişe Anadolu Bir Müfettişin Anıları*, İstanbul: *E Yayınları*.
- [26] İsbir, Eyüp Günay (1977), *Türkiye’de Devlet Memurlarının Denetimi*, Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.
- [27] Karatepe, Kamil (2011), “Uluslararası Gelişmeler ve Türkiye’de Denetimin Yeniden Yapılandırılması”, *Denetim Dergisi*, Ekim-Aralık’11 Sayısı, s.5-22.
- [28] Kayıkçı, Sabrina (2007) “Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansıması”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt 31, S:256, s.165-186.

- [29] Kenger, Erdal (2001), “Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu” Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (Mülga), http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm (ErişimTarihi:25.08.2012)
- [30] Keskin, Nuray E. (2006) “Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, S:2, s.1-28.
- [31] Köksal, Yonca, ERKAN, Davut (2007), *Sadrızam Kıbrıslı Mehmet Emin Paşa'nın Rumeli Teftişi*, İstanbul: *Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi*.
- [32] Kuluçlu, Erdal (2006), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, *Sayıştay Dergisi*, S:63, s.3-39.
- [33] Kuyaksil, Ali (1994), “Devlet Denetleme Kurulu”, T.İ.D., S:405, s.76-90.
- [34] Okur, Yaşar (2010), “Türkiye’de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme”, *Maliye Dergisi*, S:158, s.570-586.
- [35] Öz, Feyzi (2003), *Türkiye Cumhuriyeti Milli Eğitim Sisteminde Teftiş*, Eskişehir: *Osmangazi Üniversitesi Yayınları*.
- [36] Özer, Hüseyin (1997), *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Ankara: *T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları*.
- [37] Öztürk, Mehmet (2012), *AB Ülkelerinde Ombudsman Denetimi Uygulamaları ve Türkiye*, İstanbul: *Yeni Yüzyıl Yayınları*.
- [38] Pickett K. H. Spencer (2003), *The Internal Auditing Handbook*, 2nd Edition, London: *Wiley & Sons*.
- [39] Sanal, Recep (2002), *Türkiye de Yönetim Denetimi ve Devlet Denetleme Kurulu*, Ankara: *TODAİE*.
- [40] Sezgin, Abdülkadir (2011), “Hazreti Peygamber Devrinde Teftiş Hizmetleri”, *Denetim Dergisi*, S:116, s.44-51.
- [41] Sökmen, Uğur (2009), *Kamu İdaresinde Soruşturma Kovuşturma*, Yayın No:2009/400, Ankara: *T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı*.
- [42] Tan, Turgut (1995), “Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, S:1-2, Cilt:50, s.335-353.
- [43] Taymaz, Haydar (1993), *Teftiş Kavramlar İlkeler Yöntemler*, Geliştirilmiş Üçüncü Baskı, Ankara: *Kadioğlu Matbaası*.
- [44] TBMM (1987), *Atatürk'ün Türkiye Büyük Millet Meclisini Açış Konuşmaları*, Ankara: *TBMM Basımevi*.

- [45] Tortop, Nuri, İSPİR, Eyüp Günay, AYKAÇ, Burhan (1999), *Yönetim Bilimi*, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, Ankara: *Yargı Yayınevi*.
- [46] Tortop, Nuri, İSPİR, Eyüp (1987), *Yönetim Bilimleri*, Ankara: *Bilim Yayınları*.
- [47] Tural, Erkan (2009), *Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi, II. Meşrutiyet Dönemi'nde Bürokratlar, İçtihatçılar ve Parlamenterler*, Ankara: *TODAİE Yayınları*.
- [48] “Türkiye’de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu” (1990), Editör, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu.
- [49] T.C. BAŞBAKANLIK (2003a), Editör, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim”, Ankara.
- [50] T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Editör, “İnceleme-Soruşturma ve Ön İnceleme Rehberi”, Ankara, 2006.
- [51] T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1996), Editör, “Kuruluşundan Bugüne Maliye Teftiş Kurulu (1879 – 1995)”, Ankara.
- [52] Uçar, Demirkan (1977), *Kamusal Mali Denetim*, No:172 – 1977, Ankara: *Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayınları*.
- [53] Uluğ, Feyzi (2004), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:37, Sayı 2 (Haziran), Ankara, s.97-122.
- [54] Yörüker, Sacit (2004), “Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve” TESEV Denetim Çalıştayı İkinci Toplantısı, Ankara Hilton Oteli.
- [55] Yücel, Bilal (2009), “Amaç ve Unsurları Bakımından Maliye Teftiş Kurulu Uygulamalarında Klasik Anlamda Teftiş”, *Maliye Dergisi*, S:157, s.47-64.
- [56] Yürekli, Ömer (2011), “Türkiye’de Teftiş Kurulları Olgusu” *Denetim Dergisi*, S:116, s.28-36.
- [57] Yüzgün, Arslan (1983), “Kamu Üst Düzey Yöneticilerinin Nitelikleri” *Dünya Gazetesi*.
- [58] “1. Teftiş Semineri, Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği” (1987), *DENETDE Yayınları*.
- [59] Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Tarihçesi, <http://www.teftis.adalet.gov.tr/tarihce.html> (Erişim Tarihi: 15.11.2012)

- [60] Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın Tarihçesi,
<http://www.teftis.gov.tr/webform2.aspx?ShowPageId=9>
(ErişimTarihi:16.11.2012)
- [61] Gümrük Müfettişleri Tarihçe, http://www.gmd.org.tr/icerik~90_cumhuriyet-donemi.html (ErişimTarihi:17.11.2012)
- [62] Maliye Teftiş Kurulunun Tarihçesi,
<http://www.mmd.org.tr/ustmenu/maliye-teftis-kurulu/tarihce>
(ErişimTarihi:18.11.2012)
- [63] Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın Tarihçesi,
http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_b0.aspx?content=47
(ErişimTarihi:18.11.2012)

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Soyisim, İsim : ÜNLÜ Ufuk
Uyruğu : T.C.
Doğum Tarihi ve Yeri : 24/01/1984 Ankara
Medeni Hali : Bekâr
Telefon Numarası : 0312 422 24 10
E-posta : ufuk84@yahoo.com

EĞİTİM

Derece	Kurum	Mezuniyet Yılı
Lisans	Gazi Üniversitesi	2006
Lise	Yahya Kemal Beyathı	2001

İŞ DENEYİMİ

Yıl	Yer	Pozisyon
2008	Maliye Bakanlığı	Muhasebe Denetmeni
2009 – Halen	Başbakanlık	Başbakanlık Müfettişi

YABANCI DİL

İyi seviyede İngilizce (KPDS:74)

HOBİLER

Politika, spor yapmak, makale yazmak