TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRK İDARİ DENETİM SİSTEMİNDE DEĞİŞİM

Doktora Tezi

Yusuf ŞAHAN

Ankara,2019

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRK İDARİ DENETİM SİSTEMİNDE DEĞİŞİM

Doktora Tezi

Yusuf ŞAHAN

Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN

Ankara,2019

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRK İDARİ DENETİM SİSTEMİNDE DEĞİŞİM

DOKTORA TEZİ

Tez Danışmanı

Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı	**İmzası**
1-	
2-	
3-	
4-	
5-	

Tez Savunması Tarihi

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

..... danışmanlığında hazırladığım ".....(Ankara,20.....)" adlı yüksek lisans ☐ - doktora/bütünleşik doktora ☐ tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi ederim.

Tarih:
Adı-Soyadı ve İmza

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....I

ÖNSÖZ.....II

GİRİŞ.....1

BİRİNCİ BÖLÜM: MODERN DEVLETTE İDARİ DENETİM.....12

I. DENETİMİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ.....13

A. Denetimin Tanımı.....14

B. Denetimin İlkeleri.....16

C. Denetimin Türleri.....19

II. MODERN DEVLETİN İDARİ DENETİM ANLAYIŞI.....22

A. Despotik Denetim Anlayışı.....25

B. Bürokratik Denetim Anlayışı.....30

C. Hegemonik Denetim Anlayışı.....33

III. MODERN DEVLETİN ÖNCÜ ÜLKE VE ÖRGÜTLERİNİN İDARİ DENETİM YAPILARI.....45

A. Kıta Avrupası Denetim Modeli.....47

B. Anglo-Sakson Denetim Modeli.....50

C. Küresel Örgütlerdeki Denetim Modeli.....59

IV. GENEL DEĞERLENDİRME.....71

İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE'DE İDARİ DENETİM.....74

I. TÜRK İDARİ DENETİM YAPISI.....77

A. Osmanlı Devleti İdari Denetim Yapısı.....79

B. Türkiye Cumhuriyeti İdari Denetim Yapısı.....90

II. TÜRK İDARİ DENETİM YAPISINDA REFORM İSTEYEN AKTÖRLER.....106

A. Dış Aktörler.....107

B. İç Aktörler.....115

III. GENEL DEĞERLENDİRME.....126

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: 1980'DEN SONRA TÜRK İDARİ DENETİM YAPISININ YENİDEN YAPILANDIRILMASI.....131

I. YENİ BİRİMLERİN KURULMASI.....131
A. Devlet Denetleme Kurulunun Kurulması.....131
B. Üst Kurul Denetiminin Getirilmesi.....134
C. Başbakanlık Teftiş Kurulunun Kurulması.....138
Ç. Bağımsız Denetimin Oluşturulması.....140
D. Performans Denetimine Geçilmesi.....145
E. İç Denetçilik Birimlerinin Kurulması.....152
F. Etik Anlayışın Benimsenmesi.....160
G. Ombudsmanlığın Getirilmesi.....165
II. ESKİ YAPININ DEĞİŞTİRİLMESİ.....171
A. Hâkimler ve Savcılar Kurulunun Yapısının Değiştirilmesi..171
B. Teftiş Kurullarının Kaldırılmasının Amaçlanması.....175
C. Teftiş Kurullarının Adlarının Değiştirilmesi.....179
Ç. Yüksek Denetleme Kurulunun Sayıştaya Devredilmesi.....180
D. Kanun Hükmünde Kararnamelerle Teftiş Kurullarının Yeniden Yapılandırılması.....183
E. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Teftiş Kurullarının Yeniden Yapılandırılması.....190
III. ESKİ YAPININ GERİLETİLMESİ.....192
A. Denetim Kariyer Mesleğinin Aşındırılması.....192
B. Denetim Elemanlarının Özlük Haklarının Geriletilmesi.....197
IV. GENEL DEĞERLENDİRME.....203
A. Örgütsel Yapı Bakımından Değerlendirme.....214
B. Denetim Anlayışı Bakımından Değerlendirme.....236
SONUÇ.....244
KAYNAKÇA.....252
ÖZET.....283
ABSTRACT.....285

KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
BM	:	Birleşmiş Milletler
BTK	:	Başbakanlık Teftiş Kurulu
CBK	:	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
DB	:	Dünya Bankası
DDK	:	Devlet Denetleme Kurulu
DENETDE	:	Devlet Denetim Elemanları Derneği
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
HSK	:	Hâkimler ve Savcılar Kurulu
IMF	:	International Monetary Fund
KGEK	:	Kamu Görevlileri Etik Kurulu
KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	:	Kamu İktisadi Teşebbüsü
OECD	:	Organization for Economic Co-operation and Development
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	:	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
YDK	:	Yüksek Denetleme Kurulu

ÖNSÖZ

Tez çalışmalarım boyunca katkılarından dolayı, başta tez danışmanım İpek ÖZKAL SAYAN olmak üzere, Tez İzleme Komitesi üyeleri Prof. Dr. A. Argun AKDOĞAN ve Dr. Öğretim Üyesi Ozan ZENGİN'e; ayrıca manevi destek ve sabırlarından dolayı eşim Nilay ve kızlarım Zeynep ve Gökçe'ye minnetlerimi sunarım.

Yusuf ŞAHAN

Ankara,2019

GİRİŞ

En az iki insanın biraraya gelmeleri sonucu örgüt adı verilen yapı içerisinde doğan ve iki insandan birisinin diğerine verdiği talimatla ortaya çıkan yönetim kavramı, insanlık tarihi kadar eski bir olgudur. Bu kavramla gerek devletin örgütleyici eylemleri, gerekse bu eylemleri gerçekleştiren makine düzeni kastedilmektedir.[1] Bu kavram, insanları belli bir amaca doğru yönelten bir dizi işlevden oluşan toplumsal bir süreçtir. Yönetim, "sıradüzendeki bir üstün örgütleyici çalışmaları"[2] şeklinde tanımlandığında, kavramın süreç niteliği taşıdığı anlaşılmaktadır. Bu süreçteki işlevler Ergun'a göre;[3] planlama, örgütleme, önderlik ve denetim olarak sayılmaktadır.[4]

Söz konusu işlevler birbirleriyle sürekli etkileşim halindedirler. Buna göre, bir örgütün başarılı olarak işgörebilmesi için önce yapılacak faaliyetlerin planlanması, sonra planlanan işleri gerçekleştirecek yapının kurulması, daha sonra bu yapının planlar doğrultusunda önder tarafından eşgüdümlenmesi, en son da hedeflere varılıp varılmadığının ve işgörürken hatalı işlemlerin yapılıp yapılmadığının tespit edilmesi için işlemlerin denetlenmesi gerekir. Sayılan dört işlev birbiriyle bütünleşmiş şekilde çalışmakta, birindeki olumlu veya olumsuz durum diğerlerini etkilemektedir. Bu işlevlerden olan ve tezde ele alınan denetim işlevi, en genel haliyle, örgüt tarafından belirlenen amaçların ya da üstlenilen görevlerin veyahut amirlerce alınan kararların olması gerektiği gibi gerçekleşip gerçekleşmediğinin, sıradüzen (hiyerarşi) içinde ve/veya dışında ve yaptırımlı biçimde izlenmesi[5] ya da yönetim faaliyetlerinin kabul edilen plana, verilen talimatlara ve konan ilkelere

---

[1] Kurthan Fişek, "Yönetim ve Mizah", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 5, S. 3, (Ankara 1972), s. 14.

[2] Kurthan Fişek, *Yönetim*, Üçüncü Baskı, Kilit Yayınları, Ankara Ocak 2011, s. 253.

[3] Turgay Ergun, *Kamu Yönetimi Kuram, Siyasa, Uygulama*, TODAİE Yay. No. 322, Birinci Baskı, Ankara Ekim 2004, s. 4.

[4] Yönetimin işlevleri Gulick tarafından POSDCORB kısaltmasıyla; planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm, denetim ve bütçe hazırlama şeklinde tanımlanırken; Fişek tarafından PÖPAYED kısaltmasıyla; planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm ve denetim şeklinde tanımlanmıştır. Bkz, Fişek, *Yönetim*..., s. 255-257.

[5] Fişek, *Yönetim*..., s. 281.

uygun olarak yapılıp yapılmadığının tespit edilmesi olarak tanımlanabilir.[6]

Yönetim düşüncesini; eski çağ ve modern çağ yönetim düşüncesi olarak ikiye; modern çağ yönetim düşüncesini de kendi içinde kapitalist yönetim düşüncesi, sosyalist yönetim düşüncesi ve bağımsızlıkçı (üçüncü dünya) yönetim düşüncesi olarak üçe ayırmak mümkündür. Bunlardan, on yedinci yüzyıldan günümüze kadar gelen Kıta Avrupası ve ABD odaklı olan kapitalist yönetim düşüncesi; Prusya kökenli kameralizm (polis devleti), Fransa kökenli liberal devlet (hukuk devleti), Almanya-Fransa kökenli bürokrasi incelemeleri ve ABD kökenli kamu yönetimi disiplini şeklinde dört alt başlıkta incelenebilir.[7]

Tezde idari (yönetsel) denetim sistemi incelenecek olan Türkiye Cumhuriyeti Devleti modern bir devlet olup, yönetsel düşünce sistemi olarak kapitalist yönetim dünyasında yer almaktadır. Bu nedenle modern devletin ve onun başat üretim ve yönetim tarzı olan kapitalizmin denetim anlayışının incelenmesi önem taşımaktadır.

Modern devletin doğuşuyla birlikte ortaya çıkan ve Türkiye Cumhuriyeti'nin de benimsediği kapitalizm, feodalizmin yerini alan ve İngiltere'de doğan ekonomik temelli bir yönetim sistemidir. Yaşamın her alanında etkili olan bu sistemde, emeğin ürettiği artı değere el koyulması her zaman temel kaygılardan birisi olmuştur. Bu olmadan kârın azamileştirilmesi mümkün olamamaktadır. Kapitalizmle birlikte emek, pazarda değeri olan bir meta halini almıştır. Çalışanlar üretim sürecinde emeklerini sermayedarlara kiralamaktan öte birşey yapamamaktadırlar. Üretim faktörlerinden sadece birisi haline gelen emek, kapitalistin denetiminde yer alan kalemlerdendir ve kârın azamileştirilmesi için artı değerin oluşturulması sürecinin merkezinde yer almaktadır. Kapitalist üretim sürecinde sermaye birikimine zarar

[6] Nuri Tortop vd, *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara 1993, s. 160.

[7] Birgül Ayman Güler, "Sosyalist Yönetim Düşüncesini Araştırmak", *Devlet Yönetim Bilimi Kamu Yönetimi Bürokrasi Yerel Yönetimler: Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine*, (Yay. Haz. İpek Özkal Sayan), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No. 600, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yay. No. 7, Birinci Baskı, (Ankara 2010), s. 190.

verecek her türlü bireysel ya da kolektif eylemin engellenmesi ve daha fazla artı değer elde etmek için sürekli olarak emeğin denetimi gerekmiştir. Bunu sağlayan en önemli mekanizma ise kapitalist denetim yöntemleri olmuştur. Bu yöntemler ilk başta basit şekildeki denetim uygulamaları olurken, sonraları karmaşık hale gelmişlerdir.

Kapitalizmde önemli bir yere sahip olan denetim kavramı, temel olarak anlayış ve örgütsel yapı bakımından iki grupta incelenebilir. Anlayış olarak kastedilen, denetimin hangi amaç ve yöntemlerle gerçekleştirildiğidir. Örneğin son dönemde yaygınlaşan performans denetimi bu grupta yer almaktadır. Örgütsel yapı olarak kastedilen ise denetimin, kamu ve özel sektörde hangi birimler tarafından hayata geçirildiğidir. Türkiye'nin en eski ve yaygın denetim birimleri olan teftiş kurulları bu grup içerisindedirler. Tezde hem denetim anlayışları bir başka deyişle denetim yöntemleri, hem de denetim örgütleri incelenecektir. Zira denetim anlayışı ile örgütsel yapı sürekli etkileşim halindedir ve birindeki değişim diğerini etkilemektedir.

Peki, denetim yöntemlerinin zaman içerisinde gelişimleri nasıl olmuştur? Aslında bu gelişim, kapitalizmin değişimine paralel şekilde yaşanmıştır denebilir. Kapitalizmin değişimini ise kendisine düşünsel anlamda en büyük desteği veren liberalizm içerisindeki değişime bakarak incelemek olanaklıdır. Tarihsel süreçte liberal anlayıştaki değişim kapitalizmi, kapitalizmdeki değişim modern devlet yapısını, modern devlet yapısındaki değişim de denetim anlayışını değiştirmiştir demek mümkündür.

Liberalizm; klasik liberalizm, refah liberalizm ve neoliberalizm şeklinde üç evreye ayrıldığında, bu evrelerde farklı denetim yöntemleri ortaya çıkmıştır. Klasik liberalizm döneminde despotik, refah liberalizm döneminde bürokratik, neoliberalizm döneminde ise hegemonik denetim anlayışlarının geliştikleri kabaca söylenebilir. Edwars'a göre Taylorizmden önce basit denetim, Taylorizm ile birlikte teknik denetim

anlayışları mevcutken;[8] Braverman'a göre bunları bürokratik denetim izlemiştir.[9] Burawoy ise denetim anlayışlarını despotik ve hegemonik denetim şeklinde ikiye ayırmış[10] ve basit ve teknik denetimi, despotik denetim olarak nitelendirmiştir.

Despotik denetim zora dayanmaktadır. Ödüllendirme yerine cezalandırma yöntemleri ağırlıktadır. Bürokratik denetim dönemiyle birlikte işçilere daha fazla kulak verilmesi amaçlanmıştır. Bunun anlamı, zorun yerini rızanın almasıdır. Bununla birlikte, neoliberalizm döneminde devletin ekonomik hayattan çekilmeye başlamasıyla sermaye ile emek arasında o tarihsel ve yapısal çelişki tekrar gün yüzene çıkmaya başlamıştır. Kapitalizmin bu çelişkinin giderilmesine cevabı, bu kez refah kapitalizmindeki sosyal harcamaların artırılması suretiyle rızanın elde edilmesi olmamış, bunun yerine rızanın elde edilmesi için yönetişim düşüncesiyle birlikte yönetime daha fazla katılma fikrinin öne sürülmesi olmuştur. Bu da hegemonik denetim anlayışını doğurmuştur.

Kapitalizmin ve onun bilim dallarından biri olan yönetim biliminin tarihsel değişimlerinde çalışmamızı ilgilendiren iki temel özelliği bulunmaktadır: Bunlar; verimlilik ve sınırlı devlet ilkeleridir. Bu iki özellik kapitalizmin her evresinde gerçekleştirilmesi gereken temel hedefler olmuşlardır. Kapitalizm, yönetim biliminin dört ana işlevinden birisi olan denetimi, en başından beri temel olarak "emeğin denetimi" olarak görmüştür. Bununla birlikte işin denetimi ile işçinin denetimini birbirine karıştırmamak gerekir. İşin ya da örgütün denetimi sermayenin yönetiminden kaynaklanan denetim iken, işçinin denetimi işin yürütülmesinden kaynaklanan denetimdir. İşçinin denetimini de kapsayan örgütün denetimi, kapitalist yönetim tarzı olan özel sektör bürokrasisi içerisinde İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan özel

[8] Graham Sewell, "The Discipline of Teams: The Control of Team-based Industrial Work Through Electronic and Peer Surveillance", *Administrative Science Quarterly*, C. 43, S. 2, (Haziran 1998), s. 406.

[9] Harry Braverman, *Emek ve Tekelci Sermaye*, (Çev. Çiğdem Çidamlı), Kalkedon Yayınları, İstanbul 2008, s. 106.

[10] Michael Burawoy, *Üretim Siyaseti: Kapitalizm ve Sosyalizmde Fabrika Rejimleri*, (Çev. Çağdaş Gümüşoluk), NotaBene Yayınları, Ankara 2015, s. 198-199.

denetim birimleri aracılığıyla sağlanmıştır.

Poulantzas'a göre tarihsel süreçte köleci, feodal, kapitalist gibi üretim biçimlerine denk düşen çeşitli devlet tipleri bulunmaktadır. Bunlardan, kapitalizmin siyasal yaşama yansıması sonucu ortaya çıkan kapitalist devlet tipinin iki önemli özelliği vardır: Birincisi, kapitalizm öncesi toplumlarda devlet, toprak sahipleri gibi belirli bir sınıfın dışlayıcı egemenliğine dayanırken; kapitalist toplumlarda devlet, egemen sınıf olan sermayenin çıkarını gözetmektedir. İkincisi, kapitalizm öncesi toplumlarda egemen sınıflar zor kullanma yetkisini ve üretim süreçlerinin yönetimini doğrudan kendileri üstlenirlerken; kapitalist toplumlarda sermaye sınıfı zor kullanma yetkisini devlete aktararak sadece üretim süreçlerinin yönetimiyle meşgul olmaktadır.[11] Bu yetkiyi üstlenen devlet, kapitalist sınıfının menfaatleri koruma görevini somut olarak bürokrasi aracılığıyla yürütmektedir.

Zor kullanma yetkisini kuşanan kamu bürokrasisi içerisinde örgütün denetimini üstlenen denetim birimlerinin tarihsel süreçteki yapılarına bakıldığında karşımıza iki ana gelenek çıkmaktadır. Bunlar; Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson gelenekleridir. Kıta Avrupası geleneğinde ilk başta günümüzün teftiş kurulları belirmiştir. Fransa merkezli bu gelenekte, Fransız Devrimi sonrasında ortaya çıkan Bonapartist devlet anlayışı gereğince merkeziyetçilik ön plandadır. Merkeziyetçiliği sağlamak için ortaya çıkan yapılardan birisi müfettişlerin görev yaptıkları teftiş kurulları olmuş, bu kurullar devletin merkeziyetçi hale gelmesinde başat rol oynamışlardır. Anglo-Sakson gelenekte ise günümüzün iç denetçileri baskın durumda olmuşlardır. Bu gelenekte teftiş kurulları ve iç denetçiler 1941 yılına kadar birbirlerine üstünlükleri olmadan hizmet vermişlerken, söz konusu tarihte ABD'de İç Denetçiler Enstitüsünün (Institute of Internal Auditors) kurulması ve aynı yılda Victor Z. Brinks tarafından ilk iç denetim kitabı olarak bilinen Modern İç Denetim (Modern Internal Auditing) adlı eserin

[11] Şebnem Oğuz, "Türkiye'de Kapitalizmin Küreselleşmesi ve Neoliberal Otoriter Devletin İnşası", *Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, S. 45-46, (Temmuz-Aralık 2012), s. 2.

yayımlanmasıyla birlikte -ki bu tarih iç denetçiliğin kurumsal kimlik kazandığı,[12] bir başka deyişle modern iç denetçilik sisteminin başladığı tarih olarak kabul edilmektedir- iç denetçilik uygulaması ağırlık kazanmaya başlamış ve iç denetçilik profesyonel bir meslek haline gelmiştir. Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren Kıta Avrupası'nda teftiş kurullarının yanında iç denetçilik; Anglo-Sakson ülkelerinde iç denetçiliğin yanında teftiş kurulu birimlerinin geliştirilmesi benimsenmiş, böylece her iki gelenekte ikili denetim yapısı uygulanmaya başlamıştır.

Yukarıda bahsedilen verimlilik ve sınırlı devlet hedeflerinin günümüz idari denetim anlayışına yansımaları nasıl olmuştur? Bu sorunun cevabı; performans denetimi, bağımsız dış denetim ve üst kurul denetimi şeklindedir. Bunlardan performans denetimi verimlilik ilkesi gereğince; bağımsız dış denetim ve üst kurul denetimi ise sınırlı devlet ilkesi uyarınca ortaya çıkmışlardır.

Kapitalist dünyada konumlanan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin, idari denetim anlayışı bakımından hangi gelenekten etkilendiği ve verimlilik ve sınırlı devlet hedefleri bakımından ne tür değişiklikler gerçekleştirdiği sorusuna cevap aramak tezin temel amacıdır. Cumhuriyetin, Osmanlı Devleti'nin son döneminde kurulmaya başlanan ve Kıta Avrupası geleneği olan teftiş kurulları mirasını benimsediği ve bu birimleri ilerleyen zamanlarda genişleterek günümüze kadar kullandığı, ancak son dönemde bu birimlerin yanına Anglo-Sakson gelenekten gelen iç denetçilik, etik zihniyeti ve ombudsmanlık uygulamalarını eklemlendirdiği görülmektedir. Osmanlı Devleti'nde despotik ve hegemonik denetim anlayışlarının izleri görülürken; 1923 yılından bu yana uygulanan denetim anlayışlarının genel olarak bürokratik ve hegemonik denetim olduğu söylenebilir.

Kapitalist denetimin temel karakteristikleri olan verimlilik ve sınırlı devlet ilkeleri 1980'li yıllara kadar geçerli olmamıştır. Gerçi verimlilik

[12] Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu, *2008 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu*, Ankara Haziran 2009, s. 1.

ilkesi kapsamında gelişen performans denetim tekniğinin önceli sayılabilecek olan verimlilik denetim anlayışı (optimizasyon) 1938 yılından itibaren Umumi Murakebe Heyeti, sonraki adıyla YDK tarafından KİT'lerin denetiminde uygulanmış olsa da kamunun genelinde uygulanmamıştır. Sınırlı devlet ilkesi de 1980'li yıllara kadar uygulama alanı bulamamış, bu yıllara kadar sınırlı yerine genişletici devlet anlayışı benimsenmiştir. 1980'li yıllardan itibaren ise Türkiye, birçok ülkede olduğu gibi neoliberalizm düşüncesinin etkisi altına girmiştir. Aynı dönemde İngiltere'de Thatcher[13] ve ABD'de Reagan hükümetlerinin uygulamalarıyla[14] tüm dünyayı etkisi altına alan ve sözlük anlamı "yeni özgürcülük"[15] olan bu anlayış, Türkiye'de 1979 yılı IMF Stand-by Antlaşmasının hemen arkasından açıklanan 24 Ocak 1980 Kararları[16] ile uygulamaya konmuş, aynı yıl yapılan 12 Eylül 1980 Askeri Darbesi tarafından da desteklenmiştir. Özünde mali liberalizasyon politikaları niteliği taşıyan[17] söz konusu kararlar[18] ülke

[13] 1979 yılında iktidara gelen Margaret Thatcher'in seçim sloganı; "There Is No Alternative" kelimelerinin baş harflerinden oluşan TINA kısaltmadır. Bununla neoliberalizmden başka bir düşünceye gerek olmadığı anlatılmıştır.

[14] Thatcher ve Reagan Hükümetlerinin iktidara gelmesinin anlamı, sosyal-demokrat anlayış yerine muhafazakâr demokrat anlayışının iktidar olmasıdır. Reaganecomics ile Thatcherism olarak adlandırılan bu anlayışların özü, Keynezyen politikalar yerine liberal iktisadi politikaların benimsenmesidir. Reaganecomics, devletin iktisadi alana müdahalelerini minimize etmeyi ve toplumsal refahı artırmaya yönelik politika uygulamalarını kısıtlamayı öngörmekte; Thatcherism ise piyasa mekanizmasının sorunsuz çalışabilmesi için özelleştirmeye vurgu yapmaktadır. Bkz, M. Kemal Aydın, "Kapitalizm Neden 'Vazgeçilmez'dir?", *Sakarya İktisat Dergisi*, C. 1, S. 1, (2012), s. 19.

[15] Alparslan Işıklı, "Neoliberalizmin Latin Amerika Serüveninde Kırılmalar", *Mülkiye*, C. XXX, S. 251, (Yaz 2006), s. 21.

[16] Bu kararlar öncesinde Türk Sanayici ve İşadamları Derneğinin (TÜSİAD) desteği de unutulmamalıdır. TÜSİAD, bu kararlardan altı ay kadar önce Ecevit Hükümetine karşı reklam kampanyası düzenleyerek, liberalleşme, serbest girişiminin teşviki, devletin küçültülmesi, vergi reformu gibi konularda görüşler açıklamıştır. Bkz, Elvan Sözen, "Devletin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Sermaye Örgütleri - Devlet İlişkisi: TÜSİAD Örneği, *18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform*, (Der. Necat Akyıldız vd.) TODAİE Yay. No. 350, Birinci Baskı, (Ankara Kasım 2009), s. 317-318.

[17] Birgül Ayman Güler, "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)", *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri, Özel Sayı No. 59, (Kasım 2003), s. 1.

[18] Bu kararların özü, yüksek oranda devalüasyon, KİT zamları ve fiyatların serbest bırakılması gibi piyasa ekonomisine geçiş tedbirlerinden ibarettir. Bkz, Metin Heper, "Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi: Bir Tipoloji ve Bazı Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 13, S. 2, (Haziran 1980), s. 74.

ekonomisinde büyük bir dönüşüme yol açmıştır. Bu dönemde başlayan ve yapısal uyarlama reformları adıyla uygulamaya konan düzenlemeler kamu yönetiminin her alanında köklü değişiklikler getirmişlerdir.

Her ne kadar yapısal değişiklikler gerçekleştirilse de 1980 sonrası dönem, dünyada olduğu gibi Türkiye'de de krizler dönemi olmuştur. 1994 Krizinin hemen ardından 5 Nisan 1994 Kararları açıklanmış, 2001 Krizinin hemen sonrasında ABD'deki DB Başkan Yardımcılığı görevini bırakarak Türkiye'ye devlet bakanı yapılan Kemal Derviş Kararları yayınlanmıştır. Temelde ekonomik alana yönelik olarak açıklanan her iki kararın temel felsefesine bakıldığında özelleştirme ile karşılaşılmaktadır. Derviş döneminin en önemli icraatlardan birisi de "on beş günde on beş yasa" çıkarılması ve "üst kurulluşma" uygulamalarına hız verilmesidir. Bu çalkantılı dönem sonrasında halkın alım gücünün oldukça düşmesi ve yaşanan siyasi karmaşa sandığa yansımış ve Adalet ve Kalkınma Partisi, 2001 yılında kurulmasından yaklaşık bir yıl sonra yapılan milletvekilliği genel seçiminde, üstelik tek başına iktidar olmuştur.

İktidar olduktan çok kısa süre içerisinde, 2003 yılı Nisan ayında Türkiye'nin gündemine gelen ve "idari anayasa" olarak bilinen Kamu Yönetimi Temel Kanunu, yine aynı dönemde gündeme gelen ve "mali anayasa" olarak bilinen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu adlı tasarılar kamu yönetimini köklü şekilde değiştirme arzusuyla hazırlanmış, ikinci tasarı herhangi bir engelle karşılaşmadan 2003 yılı Aralık ayında 5018 numarasıyla kanunlaşmış, ilk tasarı ise 5227 numarasıyla kabul edilmekle birlikte Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in vetosu nedeniyle kanunlaşamamış, ancak tasarıya hâkim olan ilkeler sonraki dönemlerde farklı kanunlarla hayata geçirilmişlerdir.

Her iki kanunun, tezin konusu olan idari denetim sistemine önemli etkileri olmuştur. 5018 sayılı Kanunla kamu yönetiminde ilk defa performans denetimine odaklanacak iç denetçilik kurumu kurulmuştur. 5227 sayılı Kanunla da denetime rehberlik anlayışı ve performans denetimi ilkeleri getirilmiş; denetlemeye yetkili kurumlar

bakımından denetimin iç ve dış denetim olarak ikiye ayrıldığı belirtilerek, iç denetimin yöneticiler veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetçiler tarafından, dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı açıklanmış; ayrıca iç denetim kısmında teftiş kurullarına yer verilmemek suretiyle bu kurullar lağvedilmiş, buna karşın eskiden beri piyasa ve idari vesayet denetimi gibi çeşitli dış denetim yetkileri bulunan beş bakanlıkta aynı işleri görecek rehberlik ve denetim birimlerinin kurulabileceği belirtilmiştir.

Söz konusu yasal düzenlemelerle getirilen performans denetimi anlayışı, yukarıda da değinildiği gibi aslında Türkiye'de yeni bir uygulama olmayıp 1938 yılından beri kısmen uygulanmaktadır. Sonra 1996 yılında bu denetim yetkisi Sayıştaya tanınmıştır. Bu açıdan 5227 sayılı Kanunun getirdiği yenilik, adı geçen denetim türünün kamunun geneline yayılmasının sağlanmasıdır. Yine, 5227 sayılı Kanunda belirtilen "dış denetim Sayıştay tarafından yaptırılır" ibaresi, adı geçen kurumun denetim yetkisinin özel ve bağımsız denetim şirketlerine devretmesine olanak sağlamıştır. Aslında Türkiye'de ilk bağımsız dış denetim uygulaması 1987 yılında Sermaye Piyasası Kurulu ile Merkez Bankası tarafından ayrı ayrı başlatılmıştır. 5227 sayılı Kanunun getirdiği yenilik, bahsi geçen denetim türünün, tıpkı performans denetiminde olduğu gibi kamunun geneline yayılmasını amaçlamasıdır.

5018 ve 5227 sayılı Kanunlardan sonra idari denetim sisteminde başka değişiklikler de yapılmakla birlikte, 1980 yılından sonra Türkiye'de temel zihniyet olarak; uygunluk denetimi yerine performans denetimi anlayışının benimsenmesinin, piyasa denetimi açısından kamusal (teftiş) denetimin sınırlandırılarak yarı-kamusal (üst kurul) denetimin yaygınlaştırılmasının ve yine kamusal (teftiş) denetimin sınırlandırılarak bağımsız denetim şirketlerinin görev almalarının amaçlandığı söylenebilir.

Tezde kapitalizm-denetim ilişkisi bağlamında Türkiye'deki idari denetim sistemindeki değişimin kapitalist denetim anlayışındaki değişime olan uyumu ve sapmaları incelenecek ve kapitalist denetim

anlayışına büyük etkisi olan neoliberal uygulamaların eleştirel değerlendirmesi yapılacaktır. Söz konusu sapmalar izomorfizm ve bumerang etkisi adlı düşünceler üzerinden açıklanacaktır. Türk idari denetim sistemindeki değişimin kapitalist denetim anlayışı bağlamında irdelenmesi tezin özgünlüğünü oluşturmaktadır. İdari denetimden kastedilen, yasama-yürütme-yargı şeklindeki kuvvetler ayrımındaki "yürütme"nin içerisinde yer alan denetimdir. Yasama ve yargı denetimleri tezin dışında kalmaktadır. Bununla birlikte, yasama kuvvetinin içerisinde yer alan TBMM'nin kendi örgütüne uyguladığı denetim, yargı kuvvetinin içerisinde yer alan HSK'nın kendi örgütüne uyguladığı denetim ve yine yargı kuvvetinin içerisinde yer alan Sayıştay'ın yürütme kuvvetine uyguladığı denetim, idari denetim niteliği taşıdığından, bu denetim uygulamaları da tezin kapsamında yer almaktadır.

Çalışmanın genel önermesi; neoliberalizm ile birlikte 1980 yılı sonrasında Türk idari denetiminde yaşanan değişim ve dönüşümün nedenlerinin tamamen idari denetim sisteminin yapısı, işlevi ve işleyişinden kaynaklanmadığı, hem kapitalizmi değiştiren neoliberal anlayışın özelliklerinden, hem de son dönem iktidarların yönetim tarzlarından kaynaklandığıdır.

Çalışmanın birinci bölümünde denetim kavramıyla ilgili kavramsal çerçeve çizildikten sonra modern devletin denetim anlayışı dönemsel olarak anlatılmış, daha sonra Kıta Avrupası ve Anglo-Saklon ülkeleri ile resmi küresel örgütlerdeki idari denetim yapıları araştırılmıştır. Buradaki amaç, kapitalist dünyada "neyin değiştiği"ni açıklamadan önce mevcut denetim anlayış ve yapılarının açıklanmasına olan ihtiyaçtır. Kıta Avrupası ülkeleri olarak Fransa ve Almanya, Anglo-Sakson ülkeleri olarak İngiltere ve ABD, küresel örgütler olarak ise AB, BM, DB, IMF ve OECD incelenecektir. Söz konusu ülke ve örgütlere mercek tutulmasının amacı, Türkiye'deki denetim yapısındaki değişikliklerin kamuoyuna, bu ülke ve örgütler örnek gösterilerek gerçekleştirilmesidir. İncelemelerin tamamlanmasını müteakip genel değerlendirme yapılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türk idari denetim yapısı ve bu yapıda geçmişten bugüne kadar reform talep eden aktörler ele alınmıştır. Denetim yapısı kısmında Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti ele alınmaktadır. Osmanlı Devletinin konu edilmesinin nedeni, buradaki denetim mirasının Türkiye Cumhuriyeti tarafından büyük oranda benimsenmesidir. Cumhuriyet dönemindeki denetim yapısı ise 1980 yılına kadarki dönem bakımından incelenmiştir. Bu yılın milat olarak kabul edilmesinin sebebi, Türkiye'de genel olarak neoliberalizmin etkisinin 24 Ocak 1980 Kararlarıyla somut olarak görülmeye başladığının kabul edilmesidir. Reform talepleri kısmında yeniden yapılandırmayı talep eden dış ve iç aktörler açıklanacaktır. Politika transferi niteliği taşıdığı görülen bu talepler daha çok dış kaynaklı oldukları için öncelik dış aktörlere verilmiştir. İncelemelerin tamamlanmasından sonra genel değerlendirme yapılmıştır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümü 1980 yılından günümüze kadar yapılan değişikliklere ayrılmıştır. Yasal düzenlemelere yer verilmesi nedeniyle daha çok teknik bir inceleme olan bu kısımda "nasıl değiştiği" sorusuna yanıt aranmıştır. Yapılan değişiklikler üç başlık altında toplanmıştır. İlk başlıkta yeni kurulan birimler, ikinci başlıkta denetim yapısında 1980 yılına kadar varolan birimlerde yapılan değişiklikler, üçüncü başlıkta yine 1980 yılına kadar olan denetim yapısında ve bu yapıda görev alan denetim görevlilerinde yaşanan statü kayıpları incelenmiştir. Bunlar yapıldıktan sonra genel değerlendirmeye yer verilmiştir. Bu değerlendirme örgütsel yapı ve denetim anlayışı bakımından yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM: MODERN DEVLETTE İDARİ DENETİM

Devletin ortaya çıkışı son on iki bin yıl içerisinde gerçekleşmiştir. Buzul çağının sona ermesiyle Mezopotamya ve Nil Nehri kıyıları gibi su kenarlarında toplanan insan toplulukları tarım yapmaya başlamış ve suyun kullanımı için girişilen mücadele sonucunda ilk devletler kurulmuştur.[19] Modern devletin ortaya çıkışı ise ortaçağın sonlarında Avrupa'da feodalizmin çözülmesi ve kilisenin etkisinin kırılması zamanına rastlamaktadır. Kapitalist üretim ilişkilerinin gelişmesine paralel olarak modern devletin ortaya çıktığı da söylenebilir.[20] Machiavelli, Bodin, Hobbes, Locke ve Rousseau gibi düşünürlerin kuramlarıyla geliştirilen modern devlet kavramı, geleneksel devlet kuramından farklı olan siyasal iktidar yapısını ifade etmektedir. Modern devleti geleneksel devletten ayıran en önemli özellik, egemenlik ve meşruiyet anlayışıdır. Geleneksel devlette iktidarın tanrı kaynaklı olduğuna, dolayısıyla devletin meşruiyetinin dinsel veya mitolojik kaynaklara dayandığına inanılıyordu. Modern devlet kuramına geçişle birlikte iktidarın meşruiyetinin toplum kaynaklı olduğu fikri doğmuş, böylece devletin kaynağı dünyevileşerek meşruiyeti rasyonel esaslar üzerinde temellendirilmiştir.[21]

On beşinci yüzyıldan günümüze kadar gelen modern devletin gelişim süreci iki döneme ayrılabilir: Birinci dönem, Avrupa'da on sekizinci yüzyılının sonlarına doğru gerçekleşen Fransız Devrimi'ne kadar devam eden mutlak monarşilerin hüküm sürdüğü dönemdir. Bu dönemde kilise ve feodalizmin tasfiye edilmesi sonrasında krallar mutlak iktidar sahibi olmuşlardır.[22] İkinci dönem, Fransız Devrimi'nden günümüze kadar gelen dönemdir. Bu dönemde krala ait olan egemenlik ondan alınarak topluma verilmiş, böylelikle egemenliğin demokratik

[19] Jean Claude Barreau, Guillaume Bigot, *Tarih Öncesinden Günümüze Bütün Dünya Tarihi,* (Çev. Ayşen Özışık), Dharma Yayınları, İstanbul 2008, s. 24-26.

[20] Recep Boztemur, "Tarihsel Açıdan Millet ve Milliyetçilik: Ulus-Devletin Kapitalist Üretim Tarzıyla Birlikte Gelişimi", *Doğu Batı,* S. 38, (Ağustos-Eylül-Ekim 2006), s. 161.

[21] M. Nazan Arslanel, Ertuğrul Eryücel, "Modern Devlet Anlayışının Felsefi Temelleri", *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* C. 15, S. 2, (2011), s. 2.

[22] Halis Çetin, "Egemenlik ve Hukuk İlişkisi Üzerine", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 3, S. 2, (2002), s. 2.

niteliği ortaya çıkmıştır.[23] Bu iktidar tarzına ulus devlet adı verilmektedir.

Bu bölümde önce modern devletteki denetim kavramının, ilkelerinin ve türlerinin neler olduğuna bakılarak kavramsal çerçeve çizilecek, sonra modern devletin baskın yönetim tarzı olan kapitalizmin denetim anlayışı açıklanacak, daha sonra da modern kapitalist devlet anlayışının lokomotif ülke ve örgütleri olan Kıta Avrupası ve Anglo-Saklon ülkeleri ile resmi küresel örgütlerdeki idari denetim yapıları incelenecektir.

I. DENETİMİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Yönetimin dört temel işlevinden birisi olan denetim, yönetim işleyişinin bir sonucu olarak doğmuştur. Planlama, örgütleme ve önderlik işlevi sonucunda örgütün hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığının saptanması ve iş sürecindeki hatalı işlemlerin tespit edilmesini içeren denetim işlevinin kavramsal çerçevesinin çizilmesi amacıyla önce tanımının yapılması, sonra ilke ve türlerinin açıklanması gerekmektedir. Ancak bu yapılmadan önce, denetimin örgüte olan etkilerinden bahsetmek faydalı olacaktır. Uluğ'nun "denetsel etki" olarak ifade ettiği bu etkiler iki ana başlıkta tanımlanabilir. Birincisi, denetim süreci daha çalıştırılmadan bir başka deyişle henüz denetime fiilen başlanmadan elde edilen sonuç olup, buna "yönlendirici etki" adı verilmektedir. Örgüt çalışanları tarafından denetimin er-geç mutlaka yapılacağının bilinmesi, onların bu bilgiye göre hareket etmelerini, işlerini kurallara uygun olarak yapmalarını, oto-kontrollü şekilde işgörmelerini sağlamaktadır. İkincisi, denetim sonrasında elde edilen sonuç olup, buna "düzeltici etki" adı verilmektedir.[24] Denetim sonucunda elde edilen bulgular sayesinde iş ve işlemlerdeki hataların

[23] Yusuf Şevki Hakyemez, *Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2004, s. 14.

[24] Feyzi Uluğ, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 37, S. 2, (Haziran 2004), s. 99.

düzeltilmesi ve yeni bakış açılarıyla yönetimin ilk üç işlevinin gözden geçirilmesi bu etkinin sonuçlarıdır.

A. Denetimin Tanımı

Eski çağlardan beri denetim olgusu bulunmaktadır. M.Ö. 3000 yıllarında mezopotamya bölgesinde kurulan ve Asur Krallığı'nın başkenti olan Ninova kentinde kurumsal denetimin kökleri görülmektedir. Bu dönemde kraliyet tahıl ambarlarının sayımını yapmak ve buralardaki görevlileri kontrol etmek amacıyla kâtiplerin görevlendirildikleri bilinmektedir.[25] Kezâ Antik Yunan, Mısır, Roma, Çin ve İslam uygarlıklarında denetim uygulamalarının yapıldıkları görülmektedir.

Feodalite döneminde kral ve lordlar adına görev yapan denetim görevlileri vergilerin eksiksiz toplanmasında rol oynamışlardır. Klasik liberalizmin başlarındaki merkantilizm döneminde uluslararası ticaretin artması, beraberinde hesap ve işlemlerin esaslara bağlanma ihtiyacını doğurmuş, bu da denetim kavramına kurumsal anlamda önem verilmesine neden olmuştur. Bu dönemde hesap ve işlemlerin kontrolünü yapan ve Latince "dinleme" anlamına gelen "audire-audit" sözcüklerinden türetilen denetçi (auditor) adı verilen görevliler ortaya çıkmışlardır.[26] Buradaki "dinleme" eyleminin mantığı, görevlilerin anlatımlarından hareketle denetim yapmaktır. İşlemlerin az olduğu günlük hesapların kontrolü ile görevlendirilmiş bir kişinin, gün boyu harcamada bulunan kişiye akşamları her bir işlemi okutup, sonra da hesaplar hakkında düşüncesini söylemesi işlemi nedeniyle "dinleme sonrası denetim" bir başka deyişle auditing doğmuştur.[27] Modern

---

[25] Ira Sharkansky, "The Devolopment of State Audit", *State Audit and Accounatability*, State of Israel Comptroller's Office, Jerusalem, 1991, s. 5; Ziaul Haq Khan, *Introduction to Government and Financial Audit*, Lahore Pakistan (teksir edilmiş seminer notları), (Akt. Recep Sanal), *Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetim Kurulu*, TODAİE Yayın No. 314, Ankara 2002, s. 1.

[26] Naimatullah Abid, *Performance Evaluation and Performance Audit*, Department of Auditor General of Pakistan, Lahore 1990, s. 4.

[27] Hüseyin Özer, *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara 1997, s. 4.

anlamda denetim kavramı ise Sanayi Devrimi sonrasında gelişmiştir.

Tezin girişinde, örgütlerin içerisindeki amaç, görev ya da kararların olması gerektiği gibi gerçekleşip gerçekleşmediğinin izlenmesi olarak tanımlanan denetim kavramı, yönetim kavramının ortaya çıktığı andan itibaren varolmuştur. Genel olarak denetim, bir kişi ya da örgütün yapısı, işleyişi ve faaliyetlerinin önceden belirlenmiş kıstaslar (kanun, tüzük, yönetmelik vb.) çerçevesinde ölçülmesi, izlenmesi ve bu kıstaslara göre hata, tutarsızlık, çelişki veya eksiklik içerip içermediğinin araştırılması faaliyetidir.[28]

Denetim, içsel ve/veya dışsal olarak yönetimi, dolayısıyla da yönetimin planlama, örgütleme ve önderlik şeklindeki işlevlerini inceleyen bir faaliyettir. İçsel şekildeki denetim, bizzat amirler ya da onların yetkilendirdiği özel birimler tarafından yapılır. Dışsal denetim örgütle organik bağı bulunmayan ve örgüte denk ya da üst bir birim tarafından gerçekleştirilen denetimdir. Her ikisinin de hedefi, örgütün amaçlarına ulaşılıp ulaşılmadığını ya da bu hedefe yürünürken bilerek veya bilmeyerek hata yapılıp yapılmadığının araştırılmasıdır.

Bir başka ifadeyle denetim; faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenmiş amaç, kıstas ve standartlara göre tarafsız olarak ölçmek ve analiz etmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistematik bir süreçtir.[29]

Amaçlara uygun şekilde karar alabilmek için eldeki bilgilerin geçerli ve güvenilir olması hayati önemdedir. Aksi takdirde uygulanan kararlar örgütün iyiliğine olmayacaktır. Devlet ve örgütler büyüdükçe yapılan işlerin nicelik ve nitelikleri karmaşıklaşmakta, bu nedenle karar alıcılara sunulan bilgilerin güvenilir ve doğru olma olasılıkları

[28] Figen Altuğ, *Mali Denetim*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, s. 3.

[29] Sayıştay, *Performans ve Risk Denetim Terimleri*, Birinci Baskı, Ankara Ocak 2000, s. 15.

azalmakta, dolayısıyla hatalı karar alma ihtimali artmaktadır. Bu olasılığın en aza indirilmesi sağlayan işlevlerden birisi denetimdir. Denetim sayesinde söz konusu bilgilerin doğruluk ve güvenirliğinin araştırılıp teyit edilmesi sağlanır. Yine bu sayede hukuk devletinin yurttaşlara sağladığı temel hak ve özgürlüklerin teminat altında olup olmadığı ortaya konur.

Gündelik dilde denetim anlamında kullanılan teftiş, kontrol, araştırma, murakabe, inceleme, soruşturma gibi birçok sözcük bulunmaktadır. Bunlardan en kapsayıcı olanı, Arapça "fetş" kökünden türeyen teftiş sözcüğüdür. Bu sözcük; "arama, sorup araştırma, tetkik etme, gözden geçirme, kontrol" anlamı taşımaktadır.[30] Teftiş eylemini gerçekleştiren kişiye müfettiş adı verilmektedir. Müfettiş sözcüğü, Osmanlı-Türkçe Sözlükte; "araştıran, teftiş eden, bir işin düzenli, yolunda olup olmadığını anlamak için o işin etraflıca üzerinde durmakla vazifeli bulunan kimse" olarak geçmektedir.[31] Teftiş sözcüğü, Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlüğünde denetleme sözcüğüyle karşılanmaktadır. Denetleme sözcüğü aynı Sözlükte; "bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe, kontrol" olarak tanımlanmaktadır.[32]

B. Denetimin İlkeleri

Denetim gerçekleştirilirken hangi kıstaslara uyulacağı ve ne şekilde hareket edileceği uluslararası belgelerle belirlenmiştir. Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü tarafından 1968 yılında yayımlanan "Etik Kuralları" (Code of Ethics), Uluslararası Sayıştaylar Birliği tarafından 1992 yılında yayımlanan "Etik Kuralları" (Code of Ethics) ve Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu tarafından 2005 yılında yayımlanan "Profesyonel Muhasebeciler İçin Etik Kuralları" (Code of Ethics for Professional Accountants) gibi temel belgeler incelendiğinde,

[30] İsmail Parlatır, *Osmanlı Türkçesi Sözlüğü*, Yargı Yayınları, Ankara 2006, s. 1666.

[31] Ferit Devellioğlu, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lugat*, Aydın Kitabevi Yayınları, Ankara 2005, s. 712.

[32] Bkz, http://www.tdk.org.tr/index.php?option=com_gts&view=gts (22.03.2017).

denetimin ilkelerinin; bağımsızlık, tarafsızlık, eşitlik, dürüstlük, gizlilik, yetkinlik ve çıkar çatışmasından kaçınılması şeklinde sayıldıkları görülmektedir.

Bağımsızlık ilkesi gereğince, denetim görevlerinin görevlerini yaparlarken bağlı bulundukları makamlar dışında emir ve talimat almamaları, bağlı oldukları makamlar da dâhil olmak üzere görevlerini yaparlarken herhangi bir engelle karşılaşmamaları, görevlerini herhangi bir baskı, etkileme ve yönlendirme olmaksızın yerine getirmeleri, görevlerini layıkıyla yerine getirebilecek yetki ve olanaklara sahip olmaları ve denetledikleri kişi ya da örgütlerle organik bağlarının bulunmamaları gerekmektedir.

Tarafsızlık ilkesi gereğince, denetim görevlilerinden; tarafsızlığına zarar verecek veya çevresinde böyle bir izlenim uyandıracak herhangi bir faaliyet veya ilişkinin içerisinde yer almamaları, her türlü baskıya karşı tarafsızlıklarını muhafaza etmeleri, siyasi, idari, ekonomik, sosyal ve kültürel etkilerden kaçınmaları, görevleriyle ilgili bilgi ve belgeleri toplama, değerlendirme ve sonuçlandırma aşamalarında önyargısız ve tarafsız şekilde hareket etmeleri ve elde ettikleri diğer bilgi ve belgelerle birlikte adil, tarafsız ve nesnel bir şekilde değerlendirme yapmaları beklenmektedir.

Eşitlik ilkesi gereğince, denetim görevlileri denetim faaliyetlerini yerine getirirlerken; kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket edecekler, dil, din, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce ve benzeri diğer sebeplere dayanan farklılıkları gözetmeksizin görevlerini yerine getirecekler, denetim faaliyetini yerine getirirken, herhangi bir kişiye, zümreye ya da kuruma karşı önyargılı hareket etmeyecekler yahut bunları kayırıcı veya dışlayıcı faaliyetlerde bulunamayacaklardır.

Dürüstlük ilkesi gereğince, denetim görevlilerinin; çalışmalarını dürüstlük, doğruluk, dikkat ve sorumluluk duygusu içinde yürütmeleri, başkalarına görevleriyle ilgili olarak herhangi bir vaat veya taahhütte bulunmamaları, görevlerinin saygınlığını ve güvenilirliğini zedeleyen görüntü, tavır ve davranıştan kaçınmaları ve kendilerine verilen görevi

kapsamı ve süresi içinde yerine getirmeleri gerekmektedir.

Gizlilik ilkesi gereğince, denetim görevlileri; denetim faaliyetlerinin yürütülmesi ve raporlanması aşamalarında, denetledikleri konu ve kurumla ilgili gizliliğe uygun hareket edecekler; kanaatlerini yetkili makamlar dışında kimseye açıklayamayacaklar, görevleri dolayısıyla öğrendikleri devlet sırrı, ticarî sır ve özel hayatın gizliliği ile ilgili bilgileri, kanunların öngördüğü durumlar dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye veremeyecek, açıklayamayacak ve denetim faaliyetleri sırasında edindiği herkese açık olmayan bilgileri kendi yararına veya başkalarının yarar ve zararına kullanamayacaklardır.

Yetkinlik ilkesi gereğince, denetim görevlilerinin görevin gerektirdiği bilgi, beceri ve deneyime sahip olmaları, görevlerine azami özen ve dikkati göstermeleri, denetim faaliyetinin amacına uygun bir şekilde yerine getirilebilmesi için mesleki bilgi, beceri ve bireysel yeteneklerini sürekli geliştirmeye gayret etmeleri önem arzetmektedir.

Çıkar çatışmasından kaçınma ilkesi gereğince ise denetim görevlilerinden; görevleri sırasında ve görevleri ile ilişkili olarak kendi ve yakınlarının çıkarlarının söz konusu olabileceği her türlü durumdan kaçınmaları, bunlarla ilgili olarak denetim faaliyetlerine ve alınacak kararlara katılmamaları ve görüş bildirmemeleri, görev yaptıkları kurum, kuruluş ve bunların iştiraklerine yönelik denetim faaliyetlerine mümkün mertebe katılmamaları, denetim faaliyetini yürütürlerken yetki ve nüfuzlarını kullanarak hizmetin gerekli kıldığı koşullar dışında, kurumlardan ek hizmet veya imkân talep etmemeleri, kamu mal ve hizmetleri ile insan kaynaklarını hizmet gerekleri dışında kullanmamaları ve kullandırmamaları, denetim faaliyetleri ile ilgili olarak görevini tarafsız ve nesnel bir şekilde yürütmesini engelleyecek potansiyel veya gerçek çıkar çatışması durumunu derhal kurum veya kuruluşuna bildirmeleri ve konuyla ilgili görevden çekilme talebinde bulunmaları beklenmektedir.

C. Denetimin Türleri

Gerek ulusal gerekse uluslararası örgütler içerisinde denetimi, farklı ölçütler bakımından tasnif etmek mümkündür. Herhangi bir ulus devlet açısından bakıldığında, örneğin denetimin uluslararası boyutuna göre, ulusal denetim ve uluslararası denetim; yapılan sektöre göre, kamusal denetim ve özel sektör denetimi; denetimi yapan erklere göre, yasama denetimi, idari denetim, yargı denetimi ve kamuoyu denetimi; denetim organının konumuna göre, iç denetim ve dış denetim; denetimin kapsamına göre, genel denetim ve özel denetim; yapılış nedenine göre, isteğe bağlı denetim ve zorunlu denetim; zamanına göre, sürekli denetim, aralıklı denetim, ani denetim ve önceden belirli denetim; yöntemine göre, uygunluk denetimi, mali denetim, performans denetimi ve bilgi teknolojileri denetimi şeklinde ayırımlar yapılabilmektedir.

Denetimin uluslararası boyutuna göre; ulusal denetim, bir ülkenin kendi devlet örgütlenmesine göre kendi içinde gerçekleştirdiği denetimdir. Uluslararası denetim, uluslararası antlaşmalar uyarınca yapılan denetimlerdir. DB, AB ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından yapılan denetimler bu kapsamda sayılabilir.

Denetim yapılan sektöre göre bakıldığında, denetim hem kamu hem de özel sektörde gerçekleştirilen bir faaliyettir. Bir başka ifadeyle denetim, sadece kamu sektörüne özgü bir kavram olmayıp özel sektörde de uygulanmaktadır. Örneğin kamu yönetiminin tipik denetim birimleri olan teftiş kurulları özel bankalarda da kurulmuş durumdadırlar.

Denetim, gerçekleştiren erklere göre sınıflandırıldığında; yasama denetimi, idari denetim, yargı denetimi ve kamuoyu denetimi karşımıza çıkmaktadır.[33] Bilindiği gibi, hukuksal bir varlık ve tüzel kişilik olan devlette üç temel işlev bulunmaktadır. Bunlar; uygulanacak kanunların çıkarılması (yasama), çıkarılan kanunların uygulanması (yürütme) ve birey-birey ya da birey-devlet arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesidir

[33] A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku: Cilt 1 Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, Birinci Baskı, Ankara Ocak 1998, s. 731.

(yargı).[34] Yasama denetimi, egemenlik yetkisini halk adına kullanan parlamentonun yürütmeyi, dolayısıyla idareyi denetlemesidir. Bu denetim, anayasalarda belirtilen gensoru gibi mekanizmalar ile çeşitli ihtisas komisyonları marifetiyle yapılmaktadır. İdari denetim, yürütmenin kendi kendini denetlemesidir. Bu denetim örgütlerin kendi içlerinde yapılabileceği gibi başka örgütler üzerinde de gerçekleştirilebilir. Bunlardan ilkine sıradüzen denetimi, ikincisine vesayet denetimi denmektedir. Kısaca "üstün astını denetlemesi" olarak adlandırılan[35] sıradüzen denetimi, örgütün amirleri tarafından bizzat yapılabileceği gibi, bu konuda uzmanlaşmış denetim birimleri tarafından da yapılabilir. Vesayet denetimi, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı gözetim ve denetim türü olup, yerel yönetimlerin iş ve işlemleri ile organ ve personeli üzerinde kamu yararı gerekçesiyle uygulanır.[36] Yargı denetimi, yürütmenin iş ve eylemlerinin hukuka uygun olup olmadığının yüksek yargı ve mahkemeler tarafından incelenmesidir. Burada önemli olan husus, mahkemelerin, iptal edilen iş ve eylemlerin nasıl olması gerektiğini ifade eden yerindelik denetimi yapamamalarıdır. Çünkü bu durum güçler ayrılığı ilkesinin teminatlarından biridir ve yerindelik denetimi sadece yürütmenin yetkisi dâhilindedir. Kamuoyu denetimi ise yazılı ve görsel basın, diğer bir ifadeyle medya ile kamusal meslek örgütleri ve sivil toplum örgütlerinin görüş, eleştiri, talep ve baskıları yoluyla gerçekleştirilen denetimdir.

Denetim organının konumuna göre incelediğimizde, iç denetim ve dış denetim şeklinde iki tür bulunmaktadır. Yukarıda açıklanan idari denetim sınıflandırmasına benzer şekilde, bu tür sınıflandırmanın esası, denetimin örgütün içindeki mi yoksa dışındaki mi birim tarafından gerçekleştirildiğine dayanmaktadır. Örgütün kendi yöneticilerinin ya da

---

[34] Yılmaz Aliefendioğlu, "T.C. Anayasalarında Devlet Anlayışı", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 26, S. 2, (Haziran 1993), s. 3.

[35] Ahmet Hamdi Aydın, *Kamu Yönetimine Giriş*, Seçkin, Birinci Baskı, Ankara Şubat 2012, s. 166-167.

[36] Tahir Aktan, "Mahallî İdarelerde Vesayet Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 9, S. 3, (Eylül 1976), s. 4.

denetim biriminin yaptığı denetim iç denetim; örgüt dışındaki bir birim tarafından yapılan denetim dış denetim olarak adlandırılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında sıradüzen denetimi, iç denetimi; vesayet denetimi, dış denetimi temsil etmektedir. Dış denetim, kamu denetimi ve bağımsız denetim olmak üzere de kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. Bağımsız denetim olarak kastedilen, ulusal ve uluslararası özel denetim şirketlerinin gerçekleştirdikleri denetimlerdir. Bu arada, alanyazında yüksek denetim adı verilen ayrı bir denetim türünden bahsedilerek, parlementolar adına dış denetim yapan sayıştayların gerçekleştirdikleri denetime bu ismin de verildiği görülmektedir.

Denetimin kapsamına göre bakıldığında, genel denetim ve özel denetim türleri bulunmaktadır. Genel denetim, özel bir konuya bağlı olmayıp örgütün belirli bir döneminin tüm iş ve eylemlerinin tarama ya da yoklama usulüyle mercek altına alınmasıdır ve teftiş (inspection) sözcüğüyle anlatılmaktadır. Özel denetim ise genel denetimin tersine, örgütün belirli iş ve eylemlerinin tetkik edilmesidir ve inceleme (audit) ya da soruşturma (investigation) sözcükleriyle temsil edilmektedir.

Denetimin yapılış nedenine göre, ya isteğe bağlı denetim ya da zorunlu denetim bulunmaktadır. İsteğe bağlı denetim, örgütün takdir hakkı sonucu zamanı, süresi, kapsamı ve usulü belirlenmek suretiyle gerçekleştirilmektedir. Zorunlu denetim ise örgütün mevzuatı gereğince belirli zamanlarda mutlaka yapılması gereken niteliktedir.

Yine denetimin zamanına göre bakıldığında, sürekli denetim, aralıklı denetim, ani denetim, önceden belirli denetim gibi zamanı, örgütün mevzuatında belirlenip belirlenmediğine göre yapılan denetim türleri bulunmaktadır.

Denetimin yöntemine göre bakıldığında ise uygunluk denetimi, mali denetim, performans denetimi, bilgi teknolojileri denetimi gibi usuller bulunmaktadır. Uygunluk denetimi ve mali denetimin ikisine birden düzenlilik denetimi (regularity audit) adı verilmektedir. Uygunluk denetimi (compliance audit) her türlü iş ve eyleminin hukuka uygunluğuna ilişkindir. Mali denetim (financial audit) örgütün hesap ve

işlemleri ile faaliyet, yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak mali rapor ve tablolarının güvenirliği ve doğruluğuna ilişkin muhasebe denetimidir. Performans denetimi (performance audit) örgütün iş ve eylemlerinin öncelen belirlenen performans ölçütleri ile verimlilik, ekonomiklik ve etkililik ilkelerine göre değerlendirilmesidir. Bilgi teknolojileri denetimi (information technology audit) örgütün bilgi-işlem sistemleri üzerinden yapılan denetimdir.

II. MODERN DEVLETİN İDARİ DENETİM ANLAYIŞI

Modern devletin baskın ekonomik yönetim anlayışı olan kapitalizm, namı diğer piyasa ekonomisi; rekabete dayalı, kârın esas alındığı, özel mülkiyet, sözleşme ve teşebbüs hürriyeti ilkelerinin benimsendiği ve devletin piyasaya en az düzeyde müdahale ettiği ekonomik bir modeldir.[37] Smith'in "rasyonel insan" (homo-economicus) nitelendirmesine dayanan kapitalizmde, sistemde yer alan hem üretici hem de tüketici konumundaki bireylerin tamamının rasyonel insan olduğu varsayılmıştır. Akılcılık ilkesi gereğince üreticiler kâr azamileştirmesi, tüketiciler de fayda azamileştirmesi sağlamayı amaçlayacaklardır. Piyasaya giriş-çıkış bağlamındaki özgürlük/serbestlik ortamında üreten ve tüketen tüm bireylerin rasyonel davranışları sayesinde toplumun genel refahı artacaktır. Bu durum, kapitalizmin kâr, sözleşme ve teşebbüs hürriyeti ilkelerinin mantığını açıklamaktadır.

Kapitalizmde mülkiyet hakkı kutsaldır. Sistem, teorik olarak tüm ekonomik aktörlerine üretim araçlarının mülkiyetine sahip olma hakkını tanımaktadır. Mülkiyet hakkı devlet tarafından güvence altına alınmıştır. Bu da girişimcileri üretim araçlarının sahipliğini geliştirme açısından teşvik etmektedir. Bununla birlikte sistem, mülkiyet hakkını emek ve sermaye sınıflarına eşit olarak tanısa da fiilîyatta üretim araçlarının sahipliğinin azınlık konumundaki sermaye lehine

[37] Coşkun Can Aktan, "Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm ve Libertarianizm", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 28, S.1, (Mart 1995), s. 5.

yoğunlaşmasını hedeflemektedir.

Kapitalizm, fiyat mekanizması yoluyla devletin piyasaya en az düzeyde müdahale etmesini istemektedir. Piyasa, fiyat mekanizmanın serbest işlemesine bırakıldığında, kendiliğinden ortaya çıkacak rekabet ilkesiyle piyasanın "görünmez eli" tam istihdamı sağlayacaktır. Kapitalizmde esas amaçlardan bir diğeri sermaye birikimini gerçekleştirmektir. Bu amaca en büyük destek, Hristiyanlığın Protestanlık mezhebinin önemli temsilcilerinden olan Calvin'den gelmiştir. Ona göre, Tanrının bu dünyadaki hâkimiyetinin sağlanması için insanın çok çalışıp başarılı olması ve bunun sonucunda elde ettiği maddi kazancı israf edilmeyip biriktirilmesi gerekir. Bu düşüncede "kutsanan, paranın kendisi değil; sermaye olarak paradır",[38] böylece Tanrı, yeryüzünde para kılığında kendisini göstermektedir.[39]

Son olarak, kapitalizmde feodalizmdeki gibi üreticilerin emeğine zor ile el koyma yerine piyasa yoluyla el koyulmaktadır. Bu el koyma biçimi serbestlik ilkesi gereği gönüllü olarak piyasaya katılma şeklinde gerçekleşse de gerçekte piyasaya bağımlılık mevzu bahis olmaktadır. Kapitalizmde hem sermaye hem de emek piyasaya bağımlıdır.[40] Bu bağımlılık ilişkisi nedeniyle kapitalizm, üretim sonucunda elde edilen artı değerin toplumda yeniden dağıtılmasında başat rol oynamaktadır.

Emeğin ürettiği artı değere el koyulması kapitalizmin temel amaçlarından birisidir. Daha fazla artı değer elde etmek amacıyla emeğin denetim altına tutulması önemli hale gelmiştir. Bunu sağlayan en önemli mekanizma ise kapitalist denetim yöntemleri olmuştur. Bunlar ilk başta basit şekildeki denetim uygulamaları olurken, sonraları daha karmaşık hale bürünmüşlerdir.

---

[38] Mehmet Ali Ağaoğulları vd, *Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler*, İletişim Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul 2011, s. 312.

[39] Weber tarafından "protestan ahlâkı" olarak nitelendirilen kapitalist ruhun kökeninde, bir ödev ve erdem olarak, uğraşılan meslek alanında etkili performansın değerine olan inanç yatmaktadır. Bkz, Anthony Giddens, *Kapitalizm ve Modern Sosyal Teori: Marx, Durkheim ve Max Weber'in Çalışmalarının Bir Analizi*, (Çev. Ümit Tatlıcan) İletişim Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul 2010, s. 207-208.

[40] Onur Kovancı, *Kapitalizm, Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yay. No. 30, Ankara Temmuz 2003, s. 50.

Kapitalist iş örgütlenmesi esasen fabrika tipi iş örgütlenmesidir. Bu örgütlenmenin öncülü olan iş örgütlenmesi, aletli üretime dayanan atölye tipi üretim tarzı (manifactür) biçimindedir. Bu üretim tarzı üretilen malın türüne uygun olarak kullanılan alete, dolayısıyla da insan emeğine dayanmakta ve üreten kişiye, kendi nam ve hesabına çalışan zanaatkâr adı verilmektedir. On yedinci yüzyılda İngiltere'de ortaya çıkan fabrika tipi iş örgütlenmesi (maşinofaktür) ise makineli üretim tarzına dayanmaktadır. İnsan emeğine dayanan aletli üretimin tersine makineli üretim, insan emeği dışında buhar gibi bir dış güçle çalışan ve mekanik bir düzeneğe bağlı olan üretim biçimi[41] olup, aletli üretimin yerine almaya başlamıştır. Atölye tipi üretim tarzında işçi aletten yararlanırken, fabrika tipi üretim tarzında işçi makineye hizmet etmektedir. Bu nedenle ilkinde iş aracının hareketi işçiden başlarken, ikincisinde işçi iş hareketini izlemek zorunda kalmaktadır.[42] Fabrika[43] üretiminde hammadde, güç kaynağı, iletici mekanizma ve iş aleti arasında işgücünün yardımıyla mamul madde haline getirilmektedir.[44] Fabrika tipi üretim tarzıyla seri, çok miktarda ve aynı tipte üretim imkânı yaratılmıştır. Fabrikaların ortaya çıkması sayesinde bir yandan denetim kolaylaşırken, diğer yandan zorlaşmıştır. Kolaylaşmıştır, çünkü üretim süreçlerinde bütün işçilerin bir çatı altında toplanmaları ve çalışma sürelerinin saptanması sayesinde onların zaman ve mekân açısından denetlenebilmeleri sağlanmıştır; zorlaşmıştır, çünkü iş hacminin ve üretim süreçlerinin büyüyüp karmaşıklaşması işçilerin bütünüyle kontrol altına alınmalarını güçleştirmiştir.

Kapitalist denetim yöntemlerinin zaman içerisindeki gelişimlerine bakmak için liberalizm içerisindeki değişime yakınmak bakmak uygun olacaktır. On altıncı yüzyılın sonlarından itibaren ortaya çıkan

---

[41] Ahmet Alpay Dikmen, *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, Tan Kitapevi Yayınları, Birinci Baskı, Ankara Mart 2011, s. 33.

[42] Pars Esin, *İş Bölümü, Yabancılaşma ve Sosyal Politika,* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No. 502, Ankara 1982, s. 93.

[43] Toffler göre fabrikanın şu altı temel özelliği vardır: Standartlaşma, uzmanlaşma, eşzamanlama, yoğunlaşma, ençoklama ve merkezileşme. Bkz, Deniz Taşçı, "Yeni Yönetim Anlayışları", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 34, S. 3, (Eylül 2001), s. 100.

[44] Ramazan Günlü, "Siyaset ve Yönetişim: Tarihsel Bir Bakış", *Mülkiye*, C. XXXIII, S. 264, (Güz 2009), s. 253.

liberalizm, ilk olarak Locke'un eserleriyle siyasi liberalizm şeklinde ortaya çıkmış, daha sonra özellikle Hume ve Smith'in eserleriyle birlikte ekonomik liberalizm niteliğini kazanmıştır.[45] İngilizce "liberty" kelimesinden türeyen ve özgürlük ya da serbestlik anlamına gelen liberalizme göre, devletin varlık nedeni, bireylerin doğal hak ve özgürlüklerini teminat altına almaktan öteye gitmemektedir. Bu felsefe, dört asırlık varlık sürecinde ekonomik olarak; klasik liberalizm, refah liberalizmi ve neoliberalizm olmak üzere[46] üç evreye ayrılabilir.

Söz konusu evreler, bizi, kapitalizmin belki de en önemli özelliği olan sınırsız esneklik özelliğine götürmektedir. Bunun anlamı, kapitalizmin içinde bulunduğu her şarta uyum sağlayabilme yeteneğine sahip olmasıdır. Diğer yandan kapitalizm, erken ve geç kapitalistleşen ülkelerde farklı şekillerde gelişmiş, merkezi ve perifer ülkelerde farklılık göstermiş ve ülkelerin toplumsal mücadelerinin taleplerine göre kendini yeniden şekillendirilebilmiştir.[47]

Bu açıklamaları yaptıktan sonra liberalizm etkisiyle kapitalizmde ve denetim anlayışında yaşanan değişimler alt başlıklarda incelenecektir.

A. Despotik Denetim Anlayışı

Yirminci yüzyılın ilk yarısına kadar süren klasik liberalizm ilk başta merkantilizmin etkisiyle fizyokrat liberalizmi şeklinde doğmuştur. Bu anlayış, ekonomik düzenin doğal yasalarla işlediğini, bu nedenle insanların ekonomik düzene etki etmemesi gerektiğini savunur, Tanrı tarafından kurulan doğal düzenin kendiliğinden işleyeceğine inanır ve bunu "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" sloganıyla basitleştirir. Daha sonra bu düzenin Tanrı tarafından değil, insan tarafından değiştirileceği düşünülerek "görünmez el" sloganı kullanılmıştır. Buna

[45] Aktan, *a.g.k,* s. 3.

[46] Yavuz Yaşar ve Gülbiye Yenimahalleli Yaşar, "Neoliberal Küreselleşme ve Sosyal Politikada Dönüşüm", *Mülkiye*, C. XXXVI, S. 274, (Bahar 2012), s. 64.

[47] Mehmet Zencir, "Esnek Üretim ve Hegemonya, Emeğin Gönüllü Boyunduruğu", *4. İşçi Sağlığı ve Güvenliği Kongresi*, Ankara Aralık 2011, s. 167.

göre, her insan kârını en üst seviyeye çıkarmak için var gücüyle çalışacak, devletin herhangi bir engeliyle karşılaşmadığında çalışmasının karşılığını alacak, böylelikle piyasa, görünmez bir el tarafından kendiliğinden sağlıklı bir şekilde işleyip dengeye gelecektir. Buna karşılık, fizyokrat liberalizmin aksine devlet, sınırlı olarak piyasanın iyi işlemesi için savunma, adalet, vergi ve diplomasi gibi işlevleri üstlenmelidir. Bu da sınırlı devlet anlayışı anlamına gelmektedir.

Klasik liberalizm dönemine egemen olan denetim anlayışı, emek verimliliğinin sağlanmasına yönelik olmuştur. Buna yönetim biliminin desteği, dönemin baskın anlayışı olan bilimsel yönetim düşüncesinden gelmiştir. Bilimsel yönetim, buhar gücünün sanayide artan şekilde kullanılmasıyla ortaya çıkan verimlilik düşüncesinin emek verimliliğine olumlu yansıtılmasıyla, bir başka anlatımla emek verimliliğinin artırılmasıyla ilgilenmektedir. Kısaca Taylorizm olarak bilinen bu düşüncede, "her işi görmenin muhakkak en iyi yolu vardır" fikriyle ve deney ve gözlem yoluyla bahsi geçen yolun tespitine çalışılmaktadır. Taylor'a göre hareket ve zaman etüdleriyle her bir işçinin yapacağı işi standart hale getirmek mümkün olmaktadır.[48]

Ancak bu dönemde Sanayi Devrimi'nin iki önemli sonucu meydana çıkmıştır. Birincisi, soylular sınıfının yanına parasal güç kazanmış olan burjuva-kapitalist sınıfın ortaya çıkması; ikincisi, günde on sekiz saate varan çalışma süreleri, sağlıksız işyeri koşulları, yaşanan iş kazaları, çocuk ve kadınların ağır şartlarda çalıştırılmaları gibi uygulamalara maruz kalan emeğin sömürülmesidir. Bu koşullar işçilerin birlikte hareket etme düşüncelerini doğurarak ilk sendikal hareketleri tetiklemiştir.[49] Örneğin pamuk sanayisindeki işçiler bu zorlu şartlara

[48] Charlie Chaphin'in başrolünü oynadığı 1936 yılı yapımlı *Modern Zamanlar-Tempi Moderni* adlı filmin bir bölümünde, "makineleşen insan" saptamasıyla Taylorizmin eleştirisi yapılmıştır.

[49] Cahit Talas, "Liberalciliğin Geri Dönüşü ve Sonrası", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 3, (Eylül 1993), s. 7.

makine kırma, grev ve ayaklanma ile tepki göstermişlerdir.[50] Bu durum sermaye sınıfı için emeğin kontrol altında tutulması fikrini gündeme getirmiştir.[51]

Sanayi Devrimi on sekizinci yüzyılın ortalarında aile temelli olarak başlamıştır. Bunun anlamı, henüz fabrikalaşmanın yangınlaşmaması, üretimin genel olarak aile ölçeğinde yapılmasıdır. Dokuma fabrikasında kullanılan pamuğu üreten aile işletmelerindeki istikrarsızlık fabrika sahiplerinde memnuniyetsizlik yaratmıştır. Ancak pamuk eğirme ve buhar güçlerinin devreye girmesiyle fabrika sistemi ve disiplini belirgin hale gelmiştir. Bir başka ifadeyle işçilerin üretim araçlarının mülkiyetinden ayrılmaya başlamaları sermayenin emek üzerindeki kontrolünü artırmıştır. Bu defa da fabrikalardaki işçilerin mesai saatlerinde gevşeklik göstermeleri işverenlerde rahatsızlık yaratmıştır. Sermayedarlar için emeğin disipline edilmesi fikrinin diğer nedeni bu olmuştur. Disiplinin sağlanması için işbölümünün hayata geçirilmesi, ceza verilmesi, ücret teşviklerinin sağlanması gibi ödül-ceza yöntemleri uygulanmaya başlanmıştır.[52]

Edwars'a göre Taylorizmden önce basit denetim, Taylorizm ile birlikte teknik denetim anlayışları gelişmiştir. Basit denetim, 1880'li yıllarda kapitalizmin en sert yüzüyle, doğrudan patron ya da onun görevlendirdiği yöneticiler tarafından sıkı sıradüzen ve emir-komuta düzeni içerisinde işçilerin çalıştırılma esasına dayanmaktadır. Bu dönemde birer yaşam alanı haline gelen fabrikalar, disiplinin katlanılmaz halde olduğu, makinelerle çevrili, denetimin ve kurallar bütününün toplumun büyük bir kesiminde kendisine karşı tepkiselliği

[50] Roger Penn, "Skilled Manual Workers in the Labour Process, 1856- 1964", (Edi. Stephen Wood vd.), *The Degradation of Work?: Skills, Deskilling and the Labour Process*, Hutchinson, (London 1982), s. 90.

[51] 8 Mart 1857 tarihinde ABD'nin New York kentinde bir grup dokuma işçisi kadının, çalışma şartlarının iyileştirilmesi talebiyle bir tekstil fabrikasında greve başlamaları bu tepkilerin bir sonucu olup, bunun devamında 8 Mart Dünya Kadınlar Günü kutlanmaya başlamıştır.

[52] Edward P. Thompson, "Time, Work-Discipline, and Industrial Capitalism", *Past and Present,* C. 38, (1967), s. 90.

doğurduğu alanlar haline bürünmüştür.[53] Teknik denetim ise 1900'lerin başından itibaren montaj hattıyla ortaya çıkan denetim şeklidir.[54]

Basit denetim[55] küçük ölçekli işletmelerde uygulanırken; Ford tarafından montaj hattının keşfedilmesiyle birlikte büyüyen işletmelerde teknik denetim ihtiyaç haline gelmiştir. Braverman, Taylorizmde emeğin sermayenin ihtiyaçlarına göre biçimlendirilerek hakimiyet altına alınmasının söz konusu olduğunu ileri sürmektedir.[56] Taylor ile birlikte "emeğin yönetimi" kavramı gündeme gelmiştir. Bu kavram, hem işçilerin üretim sürecindeki görev tanımlamalarının nasıl olması hem de onların üretim sürecinde ne şekilde çalışmaları gerektiğiyle ilgilenmiştir. İş, zamanın bir parçasına indirgenmiş; zaman, işçinin işgörmesinin hızıyla ölçülmüştür.

Teknik denetimde temel esas gözleme konu olduğu için somut olan, dolayısıyla da bilimin nesnesi niteliğinde bulunan işçilerin işgörme hareket ve çabukluklarının, onların karar verme yetkilerinden bağımsız olarak kontrol altında tutulması gerektiğidir. İşyerinde işçilerin hareket alanları kısıtlanmış ve onlara sıkı bir denetim uygulanmış, buna karşın basit denetim türündeki sert denetim teknikleri göreli olarak yumuşatılmıştır. Montaj hattında çalışanların işgördükleri makinelerin hızına, bir başka deyişle teknolojinin akışına yetişmek zorunda kalmaları teknik denetime örnek olarak verilebilir. Böylelikle çalışanlar, yöneticilerinin müdahaleleri olmamaksızın doğrudan teknolojinin

---

[53] Osman Tezgel, *Çağdaş Fabrika Sisteminin Doğuşu ve Günümüze Kadar Geçirdiği Evreler*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Ankara 2010, s. 168.

[54] Sewell, *a.g.k,* s. 406.

[55] Sert tedbirlerin uygulandığı basit denetim yöntemi Marks tarafından şu şekilde eleştirilmiştir: "Burjuvazinin proletaryayı bağladığı tutsaklık, hiçbir yerde fabrika sisteminden daha açıkça günışığına çıkmamıştır. Burada bütün özgürlükler hem yasada hem de gerçekte sona erer. İşçilerin saat beş buçukta fabrikada olmaları gerekir. Birkaç dakika geç kalsalar cezalandırılırlar: 10 dakika gecikirlerse, kahvaltıdan olurlar. Komuta ile yemek, içmek ve uyumak zorundadırlar…Despot çan sesiyle yatağından kaldırılır, kahvaltıdan, yemekten çağrılır. Ve fabrikada başından neler geçer." Bkz, Erkan Aydoğanoğlu, "Kapitalist Emek Sürecinde Denetim", *Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, C. 15, S. 54-55, (Ekim 2014-Mart 2015), s. 13.

[56] Braverman, *a.g.k,* s. 106.

denetimine girmektedirler.[57] Brown, çalışanların hareket alanlarının kısıtlandığı ve denetimin yoğun şekilde uygulandığı bu durumu "doğrudan denetim" olarak adlandırmıştır.[58] Fayol da "istikamet birliği" ilkesi gereğince işçilerin kontrol altında tutulmaları için adil ücret verilmesi ile birlikte disiplin ve denetimin şart olduğunu düşünmektedir.[59] Dolayısıyla ikisi birden despotik denetim olarak nitelendirilen basit ve teknik denetim anlayışlarında sıkı disiplin ve sert tedbirler temel özellikler olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

Diğer yandan, gerek basit gerekse teknik denetimin temel özelliklerinden birisi, işyerinde işbölümünün sağlanmasıdır. Bilindiği gibi işbölümü, yönetim biliminin sıradüzen ve otoriteyle birlikte üç saç ayağındandır. İşbölümü sayesinde yapılacak işler mümkün olan en küçük yapıtaşlarına kadar bölünmekte, böylece işçilerin yapacakları işlerin olabildiğince basitleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu da emeğin vasıfsızlaştırılıp ucuzlatılmasına ve gerektiğinde yenisiyle değiştirilmesine yol açarak emeğin denetimini kolaylaştırmaktadır. Emeğin vasıfsızlaştırılmasının üç boyutu bulunmaktadır: Birincisi, vasıflı işçilerin yerini makinelerin ya da bunları kullanan teknisyenlerin alması; ikincisi, yapılacak işlerin parçalanarak mümkün olduğunca alt bölümlere ayrılması ve üçüncüsü, bu parçalanmalar sonucu iş yapısının birbirlerine bağımlı hale getirilmesidir.[60]

Taylorizmde işbölümü anlayışının bir diğer yansıması, emek sürecinin parçalanarak planlama ile yürütmenin, bir başka ifadeyle kafa emeğiyle kol emeğinin ayrılması gerektiğidir. Böylece planlama işlevi yöneticilere devredilerek, yürütme işlevindeki zaman kaybı önlenmek suretiyle verimliliğin artırılması hedeflenmiştir. Bu yöntemde işçilerin, yaptıkları işler hakkında herhangi bir değişiklik yapma

[57] Kerim Özcan, "Yönetsel Kontrol ve Örgütsel Düzen: Michel Foucault ve Zygmunt Bauman Ekseninde Bir Tartışma", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 47, S. 2, (Haziran 2014), s. 4.

[58] Richard K. Brown, *Understanding Industrial Organizations*, Routledge, London 1992, s. 195.

[59] Hasan Engin Şener, "Kamu Yönetiminde Katılım ve Çoğulculuk", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 38, S. 4, (Aralık 2005), s. 4.

[60] Paul Thompson, *Work, Employment and Society*, Open University Press, Philadelphia 1984, s. 74.

olanakları bulunmamaktadır. İşçilerden tek beklenen şey, üretimde aktiflik, yönetimde pasifliktir. İşçilerin düşünmeden, mümkün olan en küçük parçaya bölünmüş işlerine odaklanarak rutin içerisinde çalışmaları onların denetlenmelerini oldukça kolaylaştırmıştır.[61]

Taylorizm ahlâki olarak emeğin değer ve onuruna yabancıdır. Taylor'un emekçiyi tembel, canavar ve sarsıcı olarak görmesi ve bu nedenle sadece disiplin ve sıkı gözetim tehdidi altında çalıştırılması gerektiğini düşünmesi emek dünyası için tehlikeli olmuştur. Bununla birlikte Taylorizm, sendikalaşma ve toplu pazarlık gibi emeğin koşullarının iyileştirilmesini kabul etmesiyle zaman içinde aşamalı şekilde yumuşamıştır.[62]

B. Bürokratik Denetim Anlayışı

1929 yılında ABD New York Borsasının çöküşüyle önce finans sektöründe başlayan, oradan da mal ve hizmet sektörüne yayılan Büyük Buhran, klasik liberalizmin sona erme, refah liberalizminin başlama tarihi olarak kabul edilmektedir. Krizden çıkış yolu olarak İngiltere'de 1930 yılında kurulan Keynes Komisyonu ve 1933 yılında ABD'de benimsenen "yeni düzen" (new deal) politikasıyla oluşturulan refah devleti anlayışı benimsenerek dünyaya yayılmıştır. Büyük Buhran'ın iki temel nedeni vardır: Birincisi, Taylorcu bilimsel yönetim anlayışının önerdiği salt emek verimliliği artışı ile Fordist montaj hattı sayesinde üretim miktarındaki artışının sermaye birikimini sağlamaya yetmemesi; ikincisi, yaşanan üretim artışının aynı orandaki tüketimle karşılaşmaması sonucu arz-talep dengesizliğinin oluşmasıdır.[63]

---

[61] Marks, işçilerin vasıflaştırılmalarının sorumlusu olarak fabrika tipi üretim biçimini görmektedir. Bu üretim biçiminde işlerin basitleştirilmesi sonucunda vasıflı ve vasıfsız işçi ayrımı doğmakta, böylelikle sermaye kazanırken emek kaybetmektedir. Bkz, Karl Marx, *Kapital*, (Çev. M. Selik, N. Satlıgan), Yordam Kitap, C. I, İstanbul 2011, s. 339-340.

[62] John O'Neill, "The Disciplinary Society: From Weber to Foucault", *The British Journal of Sociology*, C. 37, S. 1, (Mart 1986), s. 49.

[63] Ahmet Alpay Dikmen, "Hangisi Daha Modern: Bürokrasi Mi Piyasa Mı?", *Devlet Yönetim Bilimi Kamu Yönetimi Bürokrasi Yerel Yönetimler: Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine*, (Yay. Haz. İpek Özkal Sayan), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Siyasal Bilgiler Fakültesi

1929 Bunalımı talep temelli iktisadi teori olan Keynes'in "insanlara çukur aç-kapa yaptırıp para ödeme" fikrinden hareketle, kamu harcamalarının önemli ölçüde artırılmasıyla aşılmaya çalışılmıştır. Teoriyi benimseyen ABD, İngiltere, Fransa gibi kimi ülkeler refah devleti uygulamalarıyla; Almanya, İtalya, İspanya gibi kimi ülkeler de silahlanma yoluyla kamu harcamalarının artırılmasına yönelmişlerdir. Bunun üstüne ogüne kadar dünyanın gördüğü en büyük savaş olan İkinci Dünya Savaşının yaşanması, gerek savaş sırasındaki ihtiyaçlar, gerekse savaş sonrasındaki yeniden imar çalışmaları sebebiyle kamu harcamalarının seviyesi oldukça yükselmiştir. Sonuçta toplam üretim ve tüketim önemli ölçüde artmış, ayrıca oluşan arz fazlası tüketimle gidirilmiştir. 1970'lerin başına kadar devam eden refah devleti uygulamaları sonucu devletin ekonomik ve sosyal alanlardaki rol ve işlevleri oldukça genişlemiştir. Bu alanda öncü olan İngiltere'de devletleştirme uygulamaları ile sağlık ve sosyal sigorta alanlarındaki düzenlemeler[64] sayesinde, bir yandan bireyi koruyucu tedbirler alınırken, öbür taraftan sosyal harcamalar artırılmıştır.

Bu döneme egemen olan denetim anlayışı bürokratik denetimdir.[65] Bu denetim türü, sıkı ast-üst ilişkisine dayanan bürokratik idari yapılar ve resmi kurallar çerçevesinde, buna karşılık insana değer veren bir anlayış içerisinde uygulanan bir ortamda hayat bulmuştur.[66] Bu denetimin özü, Weberyen ilkeler gereğince yaratılan örgüt kurallarının sıradüzen içerisinde uygulanması sonucu doğal olarak ortaya çıkacak kontrol ortamının çalışanları denetleyeceği fikridir. Disiplin kavramı Weber için önemlidir. Ona göre askeri disiplin tüm disiplinlerin anasıdır[67] ve bunu örgütlere uygulamak gerekir. Nitekim Weberyen yaklaşımda aile, okul, hastane ve cezaevlerinde oluşturulan disiplin

---

Yay. No. 600, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yay. No. 7, Birinci Baskı, (Ankara 2010), s. 74.

[64] İpek Özkal, *Sağlık Sektörü Örneğinde Türkiye'de Devletin Küçültülmesi ve Etkenleştirilmesi,* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2000, s. 11.

[65] Sewell, *a.g.k,* s. 406.

[66] Braverman, *a.g.k,* s. 106.

[67] Max Weber, *From Max Weber: Essay in Sociology*, (Çev. Hans H. Gerth, Charles W. Mills), Oxford University Press, New York 1976, s. 261.

toplumu işyerinde de uygulanmalıdır. Barker, bu kontrol ortamının, örgütün bürokratik yapısı ve sıradüzeninde gizlendiğini düşünmektedir.[68] Buna yönetim biliminin desteği, dönemin baskın anlayışı olan insan ilişkileri düşüncesinden gelmiştir. İnsan ilişkileri yaklaşımı aslen bilimsel yönetimin devamı olmakla birlikte, onu daha insancıl hale getirerek yumuşatan bir modeldir. Modelin önceki yaklaşımla olan ortak noktası emek verimliliğinin artırılmasıdır. Ayrıldığı nokta ise bu artışın sağlanma biçimidir. Bilimsel yönetim bireysel olarak işyerindeki insanın beklenti ve ihtiyaçlarını yok sayıp onu makinenin bir parçası olarak görmüşken; yeni yaklaşıma göre, insan sosyal bir varlık olup temel beklenti ve ihtiyaçları bulunmaktadır. Zira Mayo'nun liderliğinde başlatılan Hawthorne Deneyleri sonucunda elde edilen verilere göre, işyerinde verimliliği etkileyen asıl etkenlerin fiziki koşullar ve maddi özendiriciler olmayıp sosyo-psikolojik etkenler olduğu tespit edilmiştir.

Bürokratik denetimin despotik denetim türünden temel farkı; denetimi işveren ya da onun görevlendirdiği yöneticilerden alıp bu konuda uzmanlaşmış denetim birimlerine vermesi, böylelikle kişisel ve doğrudan denetimden, gayri-şahsi ve dolaylı denetime geçmesidir.[69] 1929 yılından sonra gelişmeye başlayan bürokratik denetim, işletmelerin artık doğrudan üst yönetim tarafından denetlenemeyecek kadar büyümesi sırasında ortaya çıkmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra uluslararası ticaretin oldukça artmasıyla uluslararası dev şirketler oluşmaya başlamış, ayrıca devletin ekonomik ve sosyal hayattaki artan işlevleri onun etki alanının genişlemesine neden olmuştur. Bu denetim türünde üst yönetim tarafından belirlenerek sıradüzen içerisinde alt düzeylere aktarılan kurallara uyulup uyulmadığına bakılmaktadır. İşletmeler çok büyüdükleri için ilişkiler daha resmi hale gelmiştir. Bu resmilik içerisinde uygulanan denetim teknikleri de yansızlık prensibi çerçevesinde örgütlerin tüm birimlerine

[68] James R. Barker, "Tightening the Iron Cage: Concertive Control in Self-Managing Teams", *Administrative Science Quarterly*, C. 38, S. 3, (Eylül 1993), s. 411.

[69] W. Graham Astley, "Organizational Size and Bureaucratic Structure", *Organization Studies*, C. 6, S. 3, (1985), s. 201.

eşit şekilde uygulanmıştır.

Bürokratik denetim anlayışına yönetim biliminin desteği, İkinci Dünya Savaşından sonra gelişmeye başlayan toplam kalite yönetimi anlayışından gelmiştir. Faaliyetlerinin tamamının yerine getirilmesi esnasında ürün ve hizmet bünyesinde oluşturulan yönetim biçimi[70] olarak tanımlanan ve önce ABD'de başlatılan, sonra Deming ve Juran tarafından Japonya'ya aktarılan ve oradan da dünyaya yayılan toplam kalite yönetimi anlayışı, bireysel başarı sayesinde örgütsel başarının yakalanacağı temeline dayanmaktadır. Bunun için de montaj hattındaki her bir işçinin, kendisinden önceki işçinin işgörme kalitesini denetlemesi esası getirilmektedir. Zira bu anlayışta "hataları ayıklamak" yerine "hata yapmamak" yaklaşımı hâkimdir.[71] Böylece üretim sürecinin tamamında oto-kontrol oluşturularak emeğin kalitesinin, dolayısıyla da üretilen ürünün kalitesinin artırılması hedeflenmiştir. Bu anlayışın diğer bir hedefi, işletmelerde oluşturulan münhasır kalite kontrol birimlerine gerek kalmamasıdır. Çünkü artık her bir işçi kendisinden önce işgören işçiyi, yapılan işin kalitesi bakımından denetleyeceğinden doğal ve sürekli denetim mekanizması getirilmiş olmaktadır.

C. Hegemonik Denetim Anlayışı

Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren yavaş yavaş doğan ve 1980'li yılların başından itibaren tüm dünyada etkisini artıran neoliberalizm, refah liberalizminin aksine, devletin piyasada bir aktör olarak yer almamasını savunmaktadır. 1971 yılında Bretton Woods Sisteminin yıkılarak, diğer para birimleri gibi ABD dolarının da altın karşılığının bulunmadığı esnek kur sistemine geçilmesi ve 1973 ve 1979 yıllarındaki petrol zamlarıyla birlikte kâr hadlerinin düşmesi, bütçe

[70] Cevdet A. Kayalı, Hüseyin Aktaş, "Türkiye'de Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde Yönetim Krizi ve Toplam Kalite Yönetimi", *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, C. 10, S. 2, (2003), s. 38.

[71] Ömer Peker, "Toplam Kalite Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 1, (Mart 1993), s. 202.

açıkları, yüksek vergiler ve enflasyon gibi sorunları ortaya çıkarmış ve bunun sorumlusu olarak devletin etki alanının genişlemesi gösterilmiştir. Nihayetinde refah devleti anlayışı sona ererek neoliberalizm ortaya çıkmıştır.

Neoliberal görüş 1970'lerdeki krizin sorumlusu olarak, müdahale ettiği her alanda devlet başarısızlığı yaratan Keynesyen devleti görmüştür. Görüşe göre, devlet piyasadaki etkin dağılımın önündeki en büyük engeldir. Şayet devletin müdahalesiyle bozulan piyasa mekanizmasına tekrar işlerlik kazandırılabilirse kriz atlatılabilir. Bu nedenle devlet asli görevlerine odaklanmalı, diğer alanları piyasa aktörlerine bırakmalıdır. Bunun yolu da özelleştirmeden geçmektedir. Bu sayede ekonomik hayattan çekilen devletin yerini dolduracak olan serbest piyasa aktörleri kâr, rekabet ve verimlilik gibi amaçları gözönünde tutarak ülkelerinin büyümelerini sağlayacaklardır. Ayrıca piyasa, devletten temizlenerek tam liberalleşme sağlanmalı ve devlet, piyasaya kural koymamalıdır.[72] Küreselleşmenin de hâkim olmaya başladığı bu dönemde[73] devletin tekrar "sınırlı devlet" olması gerektiği ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu gerekçelerle neoliberalizm, devleti "idari reform" (administrative reform) ve "yapısal uyarlama" (structural adjustment) gibi uygulamalarla dönüştürmeyi amaçlamıştır.

Kapitalizmdeki neoliberalizm uygulamalarının kamu yönetimine etkisi sonucu 1970'lerin sonu 1980'lerin başından itibaren doğan[74] Kamu İşletmeciliği (Public Management) düşüncesiyle,[75] müdahaleci devlet yerine piyasa dostu olan ve özel sektör gibi işleyen bir kamu yönetimi amaçlanmış ve özel sektörün işletmecilik anlayışı kamu

[72] Dikmen, *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan,* s. 224.

[73] Yeldan'a göre, aslında kapitalizm iki evreye ayrılmaktadır: İlki, 1870-1914 dönemi; ikincisi, 1970 ve sonrası dönemdir. Bkz. Ahmet Gökdere, "Küreselleşmeye Genel Bir Bakış", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, C 1, S. 1, (Güz 2001), s. 75.

[74] Şükrü Mert Karcı, "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme", *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 16, (2008), s. 45.

[75] ABD Kaliforniya Üniversitesi öğretim üyeleri James Perry ve Kenneth Kraemer'in 1983 yılında Public Management: Public and Private Perspectives başlığıyla yayımladıkları derleme kitap kamu işletmeciliği düşüncesinin başlangıcını oluşturmaktadır. Bkz, Yılmaz Üstüner, "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 33, S. 3, (Eylül 2000), s. 16.

sektörüne dâhil edilmiştir. Bu anlayış kamu sektörüne işletmecilik biliminin temel ilkelerini eklemleyerek, kamu ve özel sektörlerin aynı yöntemle bir başka deyişle özel sektör mantığıyla yönetilmesini hedeflemiştir. Yaklaşımın özü, kamu ve özel sektörün benzerliklerinin farklılıklarından daha fazla olduğu, bu sebeple özel sektörde uygulanan işletme biliminin ilke ve usullerinin kamu sektörüne uyarlanması gerektiğidir. Bu yaklaşımda Taylor'un bilimsel yönetim anlayışındaki fordist "denetim ve önceden belirlenen standartlar", "performans ölçme ve değerlendirme"ye dönüştürülerek post-fordist üretim tarzı benimsenmiştir.[76]

Ancak kamu sektörü için sorunların çözülmediğinin görülmesi üzerine, 1980'lerin sonu 1990'ların başından itibaren[77] Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management) düşüncesi doğmuştur. İngiltere ve ABD'de[78] aynı dönemde doğan bu anlayış, kamu sektörüne işletme biliminin yanında iktisat biliminin de girmesi gerektiği düşüncesine dayanmış ve yaklaşım, İngiltere'de "yeni kamu işletmeciliği" (new public management), ABD'de "girişimci devlet" (entrepreneurial government) adlarıyla gelişmiştir. Genel olarak yeni kamu işletmeciliği düşüncesi, özel sektör yönetim teknikleri kullanılarak önceden belirlenen performans ölçütlerine ulaşmak için yöneticilerin sonuç odaklı yönetimi şeklinde tanımlanabilir.[79] Söz konusu düşünce ekonomiklik, verimlilik ve etkililik ilkeleri çerçevesinde kamu yönetiminin performans anlayışı temelinde işleyip denetlenmesini savunmaktadır.[80] Bu anlayışla kamu yönetimindeki kamu yararı, eşitlik, adalet gibi geleneksel ilkeler;

---

[76] E. Özlem Köroğlu, *Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Kamu İstihdamına Etkileri,* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2005, s. 16.

[77] Karcı, *a.g.k,* s. 45.

[78] "Yeni Kamu İşletmeciliği" deyiminin ilk kullanıldığı yer, İngiltere'de Christopher Hood'un 1991 yılında yazdığı "A Public Management for All Seasons" başlıklı makaledir. ABD'de David Osborne ile Ted Gaebler'in 1992 yılında yayımladıkları *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* adlı kitap ise akımın bu ülkedeki başlangıcıdır. Bkz, Üstüner, *a.g.k,* s. 20.

[79] A. Argun Akdoğan, "Habermas'ın Sistem Kuramı Eleştirisi çerçevesinde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Müzakereci Demokrasi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 40, S. 4, (Aralık 2007), s. 31.

[80] Barış Övgün, *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü*, Nika Yayınevi, Birinci Baskı, Ankara Eylül 2013, s. 36.

ekonomiklik, verimlilik, fayda-maliyet, rekabet gibi ilkelerin baskısı altına girmiştir.[81] Bu akımın diğer özellikleri olarak; girdi ve süreç odaklı kamu yönetiminden çıktı ve sonuç odaklı kamu işletmeciliğine geçiş ve kamu sektöründe adem-i merkezileşmeyi teşvik sayılabilir.[82]

1990'ların başından itibaren devletin bir işletme/şirket gibi yönetilmesini amaçlayan ve yurttaşı salt müşteri gibi gören her iki düşünce eleştirilmeye başlanmış ve Robert B. Denhardt ve Janet Vinzant Denhardt'ın ileri sürdükleri Yeni Kamu Hizmeti (New Public Service) yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Bu düşüncenin temel hareket noktası, müşteri kavramı yerine demokratik yurttaşlık kavramının benimsenmesi ve sivil toplum kavramına önem verilmesidir. Düşünceye göre, devlet şirket değildir. Çünkü devlet bir şirket gibi yönetilirse kamu çalışanları doğal olarak şirket sahipleri gibi riskler alacaklardır. Hâlbuki bu risklerin bedelleri kendilerince değil, devletin sahibi olan yurttaşlarca ödenecektir. Dolayısıyla eğer riskler alınacaksa buna, yönetime katılma yoluyla yurttaşların kendileri karar vermeleridirler. Devlet yurttaşlara ne yapmalarını söylememeli, onların ihtiyaçlarına göre hareket etmeli, müzakere ve diyalog kanallarını açık tutmalıdır. Böylelikle yurttaşlar devletin iş ve işlemlerinde daha katılımcı olacaklardır. Demokratik yurttaşlık kavramının anlamı budur. Devlet işlerinde yurttaşların daha katılımcı olmaları ise onların küçük ya da büyük gruplar halinde oluşturdukları sivil toplum örgütleri eliyle mümkündür. Bu nedenle devlet, sivil toplum örgütlerine kulak vermeli, onları geliştirmelidir. Diğer yandan performansa dayalı ödül ve ceza mekanizmaları kurarak yurttaş/çalışan davranışlarının kontrol edilmesi doğru değildir. Çünkü çalışanlar öncelikle insandırlar ve duygularına göre hareket ederler. Bu nedenle öncelikle kendilerini güvende hissedebilmeleri için gereken örgüt ortamı sağlanmalıdır. Bu sayede örgüt hedefleri doğrultusunda güdüleneceklerdir. Ancak yaklaşımın "yurttaş" ve "sivil toplum" tanımlarındaki sorunları nedeniyle etkili

[81] Seriye Sezen, "Yeni Kamu İşletmeciliği Baskısı Karşısında Türk Kamu Yönetiminde İstihdam", *Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar*, (Edi. Eyyup Günay İsbir), TODAİE 60. Yıl Özel Yayını, Yay. No. 372, Birinci Baskı, (Ankara 2013), s. 292.

[82] Akdoğan, "Habermas'ın Sistem Kuramı…", s. 31-34.

olduğunu söylemek zor görünmektedir.[83]

Yönetim bilimine işletme bilimini dâhil eden Kamu İşletmeciliği ve iktisat bilimini dâhil eden Yeni Kamu İşletmeciliği düşüncelerinden sonra, 1990'ların ortalarından itibaren[84] bu kez siyaset bilimini dâhil eden Yönetişim düşüncesi ortaya çıkmıştır. Yönetişimin genel tanımı; bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili tüm aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen şeklinde yapılabilir.[85] Yönetim ve iletişim sözcüklerinin bir araya getirilmesinden türetilen yönetişim kavramıyla, merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru hâkimiyetini esas alan klasik sıradüzenli yönetim anlayışı yerine, toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlık, açıklık, hesapverme sorumluluğu, yetki devri ve yerindenliği esas alan bir anlayış anlatılmak istenmektedir.[86]

Kavramsal olarak ilk kez 1989 yılında DB tarafından kullanılan yönetişim anlayışı; kamu sektöründe ekonomiklik, verimlilik ve etkililiğin sağlanması, özelleştirme yoluyla devletin mal ve hizmet üretim alanlarından çekilmesi, piyasanın önündeki yasal engellerin kaldırılması, kamu personel sayısının azaltılması, bütçenin kontrol edilmesi, adem-i merkezileştirme yoluyla yerelleşmenin sağlanarak yerel yönetimlere daha fazla söz ve kaynak aktarılması ve sivil toplum örgütlerinin önlerinin açılması şeklindeki amaçlara sahiptir.[87] Yönetişim zihniyetinde devlet, kamu işletmeciliği ve yeni kamu işletmeciliği düşüncelerinin aksine, sınırlı olmak yerine düzenleyici ve denetleyici niteliğe dönüşmektedir. Bu da kuralsızlaştırma (deregülasyon)

---

[83] Emrah Ayhan, Murat Önder, "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı", *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi,* C. 3, S. 2, (2017), s. 34-45.

[84] Selime Güzelsarı, "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", *Tartışma Metinleri,* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi, S. 66, (Mart 2004), s. 12.

[85] Ömer Bozkurt vd, *Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla)*, TODAİE Yayını No. 382, Üçüncü Baskı, Ankara 2014, s. 274.

[86] DPT, *9. Kalkınma Planı 2007-2013 Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 2007, s. 4.

[87] Selime Güzelsarı, "Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 36, S. 2, (Haziran 2003), s. 1.

politikalarından düzenleme/denetleme (regülasyon[88]) politikalarına doğru bir değişim anlamına gelmektedir.

Yönetişim esasen devletin tek başına karar almasının önüne geçilmesi, neoliberal özne olan şirketlerin bu sürece dâhil edilmesi, böylelikle yönetime katılım ve demokratikleşmenin sağlanmasından ibaretir.[89] Yönetişimde "eşitlerarasılık" temel ilke olup, devlet ve toplum arasında "yöneten-yönetilen" ilişkisi yerine, eşit düzeyde "birlikte yönetim"den sözedilmektedir.[90] Yönetişim bir demokratikleşme çabası olarak, devletin kapalı kapılar ardında iş yapmaktan vazgeçerek saydam hale gelmesini amaçlamaktadır. Bu düşünceye göre, yöneten ile yönetilenler bir başka deyişle devlet ile birey arasındaki makas açılarak iletişim kopmuştur. Çözüm, kopan iletişimi yönetime katılma anlayışı çerçevesinde birbirine bağlamaktır. İşte, yönetişim bu bağlantıyı sağlayacağı iddiasındadır. Bunu yapabilmek amacıyla iktidar üç sandalyeli olarak yeniden biçimlendirilerek, sandalyelerden birisi bürokrasiye bir başka ifadeyle kamu sektörüne, ikincisi özel sektöre, üçüncüsü ise "üçüncü sektör" olarak adlandırılan ve Yeni Kamu Hizmeti düşüncesinden alınan sivil toplum örgütlerine verilmektedir.[91] İlk iki sandalyenin sahibinin kim oldukları yönünde tartışma yoktur. Üçüncü sandalyenin kime ait olması gerektiği sorusuna yönetişim düşüncesinin yanıtı; işveren örgütleri bir başka ifadeyle yine özel sektör olmuştur. Çünkü yaklaşıma göre, özel sektör risk alabilen, istihdam yaratan, büyümeyi sağlayan, bu nedenle de toplumun en dinamik aktörüdür. Bu durumda ikiye karşı bir sandalye ile yönetişim zihniyetinde özel sektör temel güç haline gelmektedir. Güler, bu

[88] Bu sözcük, bir faaliyete ilişkin oyunun kurallarının saptanması (düzenleme) ve bu kurallara riayetin sağlanması (denetim) olarak tanımlanabilir. Bkz, Berna Tepe, Şahin Ardıyok, "Devlete Yeni Rol: Regülasyon", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 37, S. 1, (Mart 2004), s. 107.

[89] Dikmen, *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, s. 217-218.

[90] Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul 2010, s. 31-33.

[91] Birgül Ayman Güler, *Devlette Reform Yazıları: Dünya'da ve Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona*, Paragraf Yayınevi, Birinci Baskı, Ankara Mart 2005, s. 158

durumu “tüm iktidar sermayeye”[92] şeklinde basitleştirmektedir.

Neoliberalizm dönemine egemen olan denetim anlayışı hegemonik denetimdir. Kısaca “gönüllü boyunduruk” şeklinde adlandırılabilecek olan hegemonya kavramı Marksist düşünceye ait bir kavramdır. Bu kavramı siyaset biliminde hakim konuma yükselten kişi Gramsci’dir. Ona göre hegemonya; bir sınıfın diğer sınıflar üzerinde, onların rızalarıyla kazandığı liderlik durumunu belirten sınıflararası bir ilişki biçimidir. Böyle bir hegemonya, hakim sınıfların ahlâki ve kültürel değerleri ile dünya görüşlerinin tabii sınıflar tarafından özümsenmesiyle oluşan bir oydaşmaya dayanır. Bir başka anlatımla hegemonya, güce başvurmayı veya emretmeyi değil; iknayı, ortaklık ve yaygın bir işbirliği yaratarak diğer sınıfları bu sisteme dâhil etmeyi ifade etmektedir. Hegemonya esas olarak aydınlar vasıtasıyla yayılmakla birlikte, diğer araçlar yoluyla da yayılır. Buna örgütler ile toplumsal iletişim araçları girmektedir. Örgütlere örnek olarak; kilise, eğitim kurumları ve basın örgütleri verilebilir. Toplumsal iletişim araçları ise; tiyatro, sinema, radyo ve televizyon gibi görsel-işitsel araçlar ile kitap ve gazete gibi yazılı araçlardır.[93]

Gramsci’ye göre herhangi bir sosyal sınıfın etkililiği, toplumda kendini iki biçimde gösterir: Egemenlik ya da siyasal iktidara sahip olmak ile entellektüel ve kültürel önderlik. Böylelikle devlet kapsamı da yasama-yürütme-yargı çerçevesini aşarak, bir toplumsal sınıfın öteki sınıflar üzerindeki siyasal, entelektüel ve kültürel etkisinden kaynaklanan toplumsal iktidarın oluşturduğu sivil toplumda aynı derecede önem kazanmaktadır. Gramsci bu yaklaşımıyla toplumsal değişimin ve en önemlisi hegemonyanın kurulması konusunda en önemli araçların başına aydınları getirmiş olmaktadır.

Portelli’ye göre egemen sınıfın, ona kendi rolünün bilincini veren ideolojisini hazırlayan ve bu ideolojiyi bütün toplumsal gövdenin içine işleyen dünya görüşü durumuna dönüştürenler aydınlardır. Onlar

---

[92] Güler, *Devlette Reform Yazıları:…,* s. 129.

[93] Antonio Gramsci, *Hapishane Defterleri,* (Çev. Adnan Cemgil), Belge Yayınları, Beşinci Baskı, İstanbul Mart 2007, s. 31-32.

ideolojiyi yayma düzeyinde sivil toplum örgütleri (din, öğretim sistemi, sendikalar, siyasal partiler vb.) ve onların yayma gereçleri (iletişim kanalları) içerisinde, egemen sınıfın diğer sınıflar üzerinde hegemonya kurma sürecinde siyasal ve kültürel işlevleri gerçekleştirirler. Bu anlamda aydınlar egemen sınıfın memurudurlar ve toplumsal hegemonyanın ve siyasal iktidarın alt kademelerdeki görevlerini yerine getirirler. Aydınlara yüklediği sorumluluk ve işlevle Gramsci, Marksist teoride soyut bir nitelik taşıyan alt yapı-üst yapı arasındaki organik ilişkiye somut bir anlam kazandırmaktadır.[94]

Gramsci, aydınları geleneksel ve organik olmak üzere ikiye ayırır. Geleneksel aydınlar başlıca köylü ve esnaf tabanlı bir toplumun örgütleyici öğeleridirler. Tarımın önemli olduğu toplumlarda bu aydınlar hakimdirler. Bunlara geleneksel denmesinin nedeni, hem bir önceki üretim tarzına bağlı hem de kaybolmakta olan bir sınıfın organik aydınları oluşları, yükselmekte olan sınıfa organik olarak bağlanmayışlarıdır. Gramsci, organik aydınların ortaya çıkışını ise her toplumsal sınıfın organik olarak yalnızca ekonomik alanda değil, aynı zamanda toplumsal ve siyasal alanlarda da kendilerine türdeşlik ve kendi işlevine ilişkin bir bilinç veren bir ya da daha fazla aydın katmanı yaratacağını ileri sürerek açıklar. Organik aydınlar bağlı oldukları sınıfın çıkarlarını bilerek ve bununla paralel şekilde düşüncelerini oluştururlar. Bunlar toplumsal düzende ezilen sınıfların rıza göstermesinde belirleyici rol oynarlar.

Kapitalizm, Marksist teoriden aldığı bu kavramı kendi yararına kullanmıştır. Hegemonik denetim türünde temel olarak işçilerin rızalarının sağlanarak kapitalizmin içine düştüğü krizden kurtulması amaçlanmıştır. Bu da işçi ve işverenin katılımıyla krizden birlikte çıkmakla sağlanacaktır. Çalışanların rızalarının elde edilmesi her zamankinden önemli hale gelmiştir. Çünkü artık devletin görece cömert olduğu yıllar sona ermiş, artan işsizlik ve enflasyon nedeniyle krizler dönemine girilmiştir. Bu durum çalışanlar arasında memnuniyetsizlik

[94] Hugues Portelli, *Gramsci ve Tarihsel Blok*, (Çev. Kenan Somer), Savaş Yayınları, Birinci Baskı, Ankara Kasım 1982, s. 103.

ve umutsuzlukla karşılanmıştır. Dolayısıyla söz konusu psikolojik olumsuzlukları gidermek amacıyla hegemonik denetim türü ileri sürülmüştür. Hegemonya, egemenlik kavramından farklıdır. Egemenliğin özü "zor" iken, hegemonyanınki "rıza"dır. Bu denetim türünün esası, işçiler tarafından emek sürecinin içselleştirilerek emeğin sermayeye olan bağımlılığını devam ettirmek, böylelikle sermayenin hakimiyetini görünmez kılmaktır.[95] Bir başka deyişle temel amaç, emek ve sermaye arasındaki çelişkinin görünmez hale getirilmesidir. Emeğin, sermayenin çıkarını kendi çıkarıymış gibi görmesi amaçlanmakta; sınıf bilinci yerine bireysellik ön plana çıkartılarak işçinin işyeriyle bütünleşmesi, kendi değer ve amaçlarını örgütün değer ve amaçlarına uydurması hedeflenmektedir.

Yeni dönemde iki tarafın da uzlaşı çerçevesinde davranmaları, bu kapsamda işçilerin yönetimle birlikte hareket etmeye ikna edilmeleri sağlanmaya çalışılmaktadır. Böylece baskının rızaya üstün geldiği despotik denetim anlayışı, rızanın esas alındığı, buna karşılık baskının da tamamen gündemden çıkarılmadığı hegemonik denetim anlayışıyla yer değiştirmiştir.[96] Yönetime katılma uygulamalarıyla çalışana değer verildiği ve üretim süreçlerinde onların görüş ve önerilerinin dinlendiği iddia edilmektedir. Artık işçi ile işverenin işbirliğine dayalı bir mekanizma söz konusudur. Anahtar sözcükler; "baskı" yerine "rıza"; "ben" yerine "biz", "emek-sermaye çelişkisi" yerine "uzlaşma", "ücret-kâr" yerine "kazan-kazan" şeklindedir. Buna yönetim biliminin desteği, neoliberalizmin kamu işletmeciliği, yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim düşüncelerinden gelmiştir.

Daft'a göre, bürokratik denetimden sonra adem-i merkeziyetçi bir denetim anlayışı hâkim olmuştur. Kurallar, sıradüzen, ödül sistemi gibi resmi araçları kullanarak çalışanın davranışını etkilemeyi hedefleyen ve onun performansını değerlendiren bir yaklaşım yerine; örgüt kültürüne,

---

[95] Gamze Yücesan Özdemir, "Başkaldırı, Onay ya da Boyun Eğme?: Hegemonik Fabrika Rejiminde Mavi Yakalı İşçilerin Hikâyesi", *Toplum ve Bilim*, S. 86, (Güz 2000), s. 241-243.

[96] Brown, *a.g.k,* s. 205-206.

grup normlarına ve hedeflere odaklanarak örgütsel amaçlara uygun davranışın kodlandığı denetim sistemine geçilmiştir. Bürokratik denetimde yukarıdan aşağıya doğru sıradüzene dayalı yapılanma, görev temelli iş tanımları, dışsal ödüller, sınırlı katılım ve güvensizlik dikkat çekerken; hegemonik denetimde değerler, grup normları, uzmanlık, esnek yetki, sonuç odaklı iş tanımları, dışsal ve içsel ödül sistemi, geniş katılım ve uyumcu örgüt kültürü sağlama amaçları bulunmaktadır.[97] Bu denetim anlayışında çalışanların beden ve emek güçlerini denetlemeye yönelik denetim mekanizmaları, yerini zihnin denetlenmesine yönelik ideolojik denetim mekanizmalarına bırakmıştır.[98]

Söz konusu mekanizmaların neler olduklarına bakıldığında, en önemli iki mekanizmandan ilkinin teknoloji olduğu görülmektedir. Bilgi çağının başlamasıyla insan hayatının önemli bir parçası olan teknoloji, gönüllü rızanın sağlanmasında çok önemli rol oynamaktadır. Çünkü teknoloji yoluyla çalışanların sisteme uymaları zorlanmaktadır. Bu yolla çalışanların yaptıkları işler hakkına kolaylıkla elektronik verilerin elde edilmesi mümkün olmaktadır. Bunu bilen çalışanlar da kendilerini bu duruma uygun şekilde hareket etme yönünde güdülemek zorunda kalmaktadırlar. İş ortamlarının kameralarla izlenmesi, telefon konuşmalarının ve e-postaların kayıt altına alınması, işe giriş-çıkış kayıtlarının izlenmesi, e-devlet (elektronik devlet) ve m-devlet (mobil devlet) gibi uygulamaların hayata geçirilmesi, üretilen her türlü veri ve bilginin elektronik ortamında analiz edilmesi, bu sayede çalışanların tek tıkla birbirleriyle kıyaslanabilmeleri gibi teknolojik gelişmeler hegemonik denetim araçları olarak sayılabilir.

En önemli ikinci ideolojik denetim mekanizması ise mimari yapılar olan işyerleridir. Buna göre, çalışanların işyerlerinde sürekli olarak

---

[97] Richard L. Daft, *Management*, Dryden Press, 2000, Orlando, (Akt. Kerim Özcan), "Yönetsel Kontrol ve Örgütsel Düzen: Michel Foucault ve Zygmunt Bauman Ekseninde Bir Tartışma", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 47, S. 2, (Haziran 2014), s. 6-7.

[98] Savaş Çağlayan ve Onur Bayrakcı, "Emek Süreçlerinde Denetim", *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 39, (Aralık 2016), s. 257.

gözetim altında tutulma yoluyla denetlenmeleri amaçlanmıştır. Bu fikir, Samuel ve Jeremy Bentham kardeşler tarafından 1785 yılında tasarlanan ve panoptikon adıyla anılan hapishane mimarisinden ilham almıştır. Panoptikon sözcüğü, "pan" (bütün) ve "opticon" (gözetleme) sözcüklerinden oluşarak "bütünü gözetleme" anlamına gelmektedir. Geniş kitleleri kontrol etme düşüncesinden doğan adı geçen mimaride, yuvarlak bir mekânın etrafında tek kişilik hücreler ve tam ortada gözetleme kulesi bulunmaktadır. Kulenin üç yüz altmış derecelik görüş açısı vardır. Buna karşılık mahkûmların kendilerini gözetleyen gardiyanları görme olanakları yoktur. Bu durumda mahkûmlar kulenin içerisinden her an gözetlendiklerini düşünerek oto-kontrol çerçevesinde ve kurallara uygun şekilde davranmaktadırlar.[99]

"Görünmeden gözetleme" fikrini siyasal düşünceye kazandıran düşünür ise Foucault'dur ve bunu "panoptik iktidar" kavramıyla açıklanmıştır. Foucault'a göre, tarihsel süreçte eşcinsel gibi sapkın kimseler ile hastaların hastanelere, suçluların hapishanelere ve işçilerin fabrikalara kapatılmalarının temel nedeni, onların gözetim altında tutularak üretim süreçlerine dâhil edilebilecek kişiler haline getirilmelerini sağlamaktır. Hastane ve hapishanelere kapatılan kimseler için görünürdeki neden onların ıslah edilmeleri olmakla birlikte asıl neden, kapitalizme gereken emek gücünün sekteye uğramamasının amaçlanmasıdır.[100] Zira okul, hastane ve hapishane gibi disiplin kurumlarının temel işlevi, büyük kalabalıkları gözlemlemek ve değerlendirmektir.[101]

Günümüzde panoptik iktidar tarzını hayatın çeşitli alanlarında görmek mümkündür. Geçmişte mahkûmları gözetlemek için oluşturulan mimari yapının, bugün iktidar tarzı halini aldığı söylenebilir. Evde, okulda, hastanede, hapishanede, fabrikada ve daha

---

[99] Gizem Özdel, "Foucault Bağlamında İktidarın Görünmezliği ve 'Panoptikon' ile 'İktidarın Gözü' Göstergeleri", *The Turkish Online Journal of Design, Art and Communication*, C. 2, S. 1, (Ocak 2012), s. 23.

[100] Efe Baştürk, *Panoptikon'dan Post Panoptikon'a Gözetimin Soykütüğü,* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2016, s. 30-31.

[101] O'Neill, *a.g.k,* s. 53.

birçok yerde sistematik gözetleme, dolayısıyla da denetleme imkânları oluşturulmuştur. Eskiden oda şeklinde insani mahremiyet sağlayacak şekilde tasarlanan işyerleri, geniş mekânlardaki küçük bölmeler biçimine dönüştürülmüştür. Böylelikle çalışanların gerek kendileri gerekse çalışma arkadaşları tarafından denetlenmeleri mümkün hale getirilmiştir. Bu iktidar tarzıyla başta kapitalist üretim süreçleri olmak üzere toplumun tüm toplumsal ilişkilerinin gözetlenmesi, denetlenmesi ve disipline edilmesi amaçlanmıştır.

"Emek denetimi" olarak adlandırılan emek gücünün sermaye birikimi için denetim altına alınması olgusu, işyerinde baskılama, alıştırma, işbirliği gibi öğelerin olmasını gerektirir. Panoptik iktidar tarzında bahse konu emek denetimi öğelerinin sadece işyerinde olması yetmez, toplumun tüm alanlarına yayılması istenir. Buradan da emek denetiminden toplumsal denetime ulaşılması amaçlanır. Bu amacın gerçekleştirilmesi için de üst yapı kurumları olan eğitim, aile, din, medya vb. ideolojik aygıtlar kullanılır.[102]

Baskı ve zorlamaya dayalı despotik denetim anlayışının yerine gelen ve şirket kültürü, insan kaynağı, kalite çemberi gibi kavramlarla oluşturulmaya çalışılıp, "ben" düşüncesinin yerine "biz" düşüncesiyle çalışanların şirket kurallarını içselleştirerek, gerek kendilerini gerekse mesai arkadaşlarını rızaen denetledikleri model olarak özetlenebilecek olan hegemonik denetimde, rızayı elde etmek için kullanılan yukarıdaki ideolojik denetim mekanizmalarına ek olarak, parça başı ücret sistemi, iç emek piyasası ve toplu pazarlık gibi yönetsel stratejilerin kullanılması hedeflenmiştir.[103]

Yeni denetim anlayışının diğer önemli unsurları; performans ve güdüleme toplantılarıdır. Hegemonik anlayıştaki ücretlendirme politikası olan performans kavramı denetim açısından çok önemlidir. Hem bireysel hem de takım bazında uygulanan performans

[102] David Harvey, *Postmodernliğin Durumu*, (çev. S. Savran), Metis Yayınları, İstanbul 2012, s. 145-146.

[103] Michel Foucault, *Hapishanenin Doğuşu*, (Çev. Mehmet Ali Kılıçbay), İmge Yayınevi, Ankara 2006, s. 295-296.

ücretlendirmesi ile bir yandan üretimin artırılması, diğer yandan işyerine olan itaat ve sadakâtin sağlanması hedeflenmektedir. Güdüleme toplantıları ise yine itaat ve sadakât bakımından önemli işlev görmektedir. Mesai içi toplantılar, mesai dışı piknik ve yemekler gibi etkinlerle ortak örgüt kültürünün oluşturulması amaçlanmaktadır.[104]

III. MODERN DEVLETİN ÖNCÜ ÜLKE VE ÖRGÜTLERİNİN İDARİ DENETİM YAPILARI

Modern devletin öncü ülkeleri bakımından sınıflandırma yapıldığında, karşımıza Kıta Avrupası ile Anglo-Sakson olmak üzere iki gelenek gelmektedir. Bu yönetim gelenekleri arasında temel bir ayrım bulunmaktadır. Kıta Avrupasında devlet hukuksal bir varlık olarak kabul edilirken; Anglo-Sakson gelenekte devletin böyle bir niteliği bulunmamaktadır. Bunun yansıması olarak, örneğin Fransa'da devletin tüzel kişiliği varken ve bakanlıklar bu tüzel kişilik içerisinde yer alırlarken; örneğin İngiltere'de devletin tüzel kişiliği yoktur ve devletten değil daha çok hükümetten söz edilmektedir.[105] Anglo-Sakson gelenek içerisinde yer alan ABD'de savunma, dışişleri, vergi, sosyal güvenlik ve posta hizmetleri gibi sınırlı sayıdaki alanlar dışında federe devletler genel yetkili konumda olduklarından, Kıta Avrupası gibi devletin geniş ve baskın özelliği bulunmamaktadır.[106] Ayrıca bu temel ayrımın devamı olarak, Kıta Avrupası'nda özel hukukun yanında idare hukuku bulunuyorken;[107] Anglo-Sakson ülkelerinde sadece özel hukuk

---

[104] Zencir, *a.g.k*, s. 173.

[105] Onur Karahanoğulları, "Fransa'da Kamu Yönetimi", (Yay. Haz. Nuray E. Keskin), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitapevi, İkinci Baskı, (Ankara Şubat 2009), s. 42.

[106] Uğur Ömürgönülşen, "Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi", (Yay. Haz. Nuray E. Keskin), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitapevi, İkinci Baskı, (Ankara Şubat 2009), s. 317.

[107] Kıta Avrupası modeli olan ayrı bir idari yargı uygulaması, Türkiye'nin yanı sıra, İspanya, Almanya, Japonya, Mısır gibi dünya ülkelerinin çoğunda uygulanmaktadır. Bkz, Bekir Parlak, "Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi İçin Bir Analiz Çerçevesi", *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, (Edi. Bekir Parlak), Turhan Kitapevi, Birinci Baskı, (Ankara Ağustos 2008), s. 356-357.

bulunmakta,[108] bu kapsamda kamu-özel hukuk ayrımı genel olarak olmamaktadır.[109]

Gelenek, kültür ve yönetim anlayışları gibi farklılıkları nedeniyle Kıta Avrupası ülkelerinde tek tip bir iç denetim modeli bulunmamaktadır. Zaten aynı zamanda büyük çoğunlukla AB üyesi olan bu ülkelerde tek tip bir kamu yönetimi anlayışı da yoktur. Bunda yönetim yapısının etkisi büyüktür. Fransa, Portekiz, İtalya, İspanya ve Malta gibi "güney modeli" olarak adlandırılan ülkelerde merkeziyetçilik; İngiltere, İrlanda, Hollanda, Norveç, Finlandiya, Estonya, Polonya ve Slovenya gibi "kuzey modeli" olarak adlandırılan ülkelerde ise adem-i merkeziyetçilik hâkimdir. İç denetim yapılarına bakıldığında, güney modelinde teftiş kurulu; kuzey modelinde iç denetçilik uygulamasının baskın olduğu görülmektedir. Bunlar dışında Almanya ve İsveç gibi ülkelerin yer aldıkları "karma model" olarak tanımlanabilecek denetim yapıları da göze çarpmaktadır.[110]

İç denetçilik sisteminin ana konusu olan mali denetim güney modelinde maliye bakanlıklarının elindeyken; kuzey modelinde harcamacı kuruluşların bizzat kendilerindedir. İlk modelde, maliye bakanlıkları hem bütçeyi hazırlamakta hem de sayman, bütçe dairesi başkanı vb. unvanlı kendi personelini diğer bakanlık ve kurumlara yerleştirmek suretiyle gerek harcama öncesi kontrol ve gerekse müfettiş ve kontrolör unvanlı kendi personeliyle harcama sonrası denetim yapmaktadırlar. İkinci modelde ise, her bakanlık ve kuruluş kendi bütçeleri doğrultusunda yaptığı harcamalar sırasında kendi personeliyle harcama öncesi kontrol ve yine kendi personeli olan iç denetçi unvanlı

---

[108] Koray Karasu, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", (Yay. Haz. Nuray E. Keskin), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitapevi, İkinci Baskı, (Ankara Şubat 2009), s. 172.

[109] Bununla birlikte şu husus belirtilmelidir ki, "ortak hukuk sistemi" olarak adlandırılan Anglo-Sakson ülkelerinde kamu-özel hukuk ayrımı bulunmamakla birlikte, kamuya yararlı faaliyetler söz konusu olduğunda istisnalar devreye girerek, dava açma ehliyeti, davanın kapsamı gibi hususlarda genişlemeler yapılmaktadır. Dolayısıyla bunun anlamı, ortada kamu yararının olduğu durumlarda kamu lehine uygulamaların gündeme gelmesidir. Bkz, Onur Karahanoğulları, "GATS ve Kamu Hizmetleri Paneli", *Mülkiye*, C. XXVI, S. 235, (Temmuz-Ağustos 2002), s. 35.

[110] İsmail Mallı, "İç Denetimde Farklı Ülke Modelleri Bu Modelerin Üstünlük ve Zayıflıkları İle Türkiye'nin İç Denetim Sistemiyle Karşılaştırılması", *Denetişim*, Kamu İç Denetçileri Derneği, S. 14, (2014), s. 27-33.

personeliyle harcama sonrası iç denetim gerçekleştirmektedirler.[111]

Türkiye'de teftiş kurulu temelli idari denetim yapısı Kıta Avrupası ülkesi olan Fransa'dan örnek alınmıştır. Bu çerçevede Tanzimat döneminde Osmanlı Devleti'nde kurulmaya başlanan bakanlıklar içerisinde teftiş kurullarına yer verilmiştir. Bu arada, Türkiye'de hem tarihsel hem de hukuki olarak yönetsel olan "idare" biçiminde adlandırılmakta olup, bu durumun kökeni Tanzimat'a kadar gitmekte ve Fransız yönetim geleneğinin etkilerini taşımaktadır.[112] Bu nedenle Kıta Avrupası idari denetim yapısına bakmak yararlı olacaktır. Bununla birlikte, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de 1980'lerin başından itibaren etkili olan neoliberalizm, Anglo-Sakson ülkelerinde doğup yaygınlaştığı ve bu ülkelerdeki idari denetim sistemi de Türkiye'yi derinden etkilediği için buralardaki idari denetim sistemine ve ayrıca bu anlayışı benimseyen ve tüm dünyaya öneren büyük küresel örgütlerdeki denetim yapılarına mercek tutmak tez için bir gereklilik oluşturmuştur.

Bu kapsamda Kıta Avrupası ülkeleri olarak Fransa ve Almanya; Anglo-Sakson ülkeleri olarak İngiltere ve ABD; resmi küresel örgütler olarak ise AB, BM, DB, IMF ve OECD incelenecektir. Dikkat edildiğinde, söz konusu ülke ve örgütlerin hem kendi konumlandıkları modellerde hem de dünya genelinde öncü ülke ve örgütler oldukları görülecektir.

A. Kıta Avrupası Denetim Modeli

Kıta Avrupası modelinin ve AB'nin Almanya ile birlikte öncü ve güçlü ülkesi olan Fransa'da idari denetim, her bakanlık bünyesinde bulunan teftiş kurulları tarafından yürütülmekte, münhasıran iç denetçilik birimleri bulunmamaktadır. Mali dış denetim ise parlamento

---

[111] Erkan Karaarslan, *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar*, Muhasebat Kontrolörleri Derneği, Yay. No. 11, Ankara Mayıs 2006, s. 288-289.

[112] Örsan Ö. Akbulut, "Yönetsel Gerçeklik ve Yönetsel Olan", *Devlet Yönetim Bilimi Kamu Yönetimi Bürokrasi Yerel Yönetimler: Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine,* (Yay. Haz. İpek Özkal Sayan), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No. 600, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yay. No. 7, Birinci Baskı, (Ankara 2010), s. 55.

adına görev yapan ve merkezde ve bölgelerde örgütlenen Sayıştay tarafından sağlanmaktadır.

Fransa'da müfettişlik müessesesi ilk defa Fransa Kralı XIV. Louis tarafından ordunun savaşa hazır olup olmadığının tespit edilmesi amacıyla 1668 yılında oluşturulmuştur.[113] Bakanlıklarda bulunan teftiş kurulları, kurumlarının her türlü idari ve mali iş ve işlemlerini denetlemektedirler. Bu bakanlıklardan en önde geleni Ekonomi, Maliye ve Sanayi Bakanlığıdır (MINEFI). Bu bakanlıktaki görevli denetim personeline genel maliye müfettişi (inspecteur principaux auditeurs) adı verilmektedir. Bu müfettişler idari ve mali alanda genel kontrol (générale de controle), teftiş (audit), inceleme (étude), danışmanlık (conseil) ve değerlendirme (évaluation) faaliyetlerinde görevli ve yetkilidirler.[114]

Fransa'da Maliye Bakanlığının temelde iki görevi bulunmaktadır. Birincisi, devlet bütçesini hazırlamak; ikincisi, bütçeyle kaynak tahsis edilen kurumlarda harcama öncesi kontrol yapmaktır. Bu durum, 5018 sayılı Kanun öncesinde geçerli olan 1927 tarihli ve 1050 sayılı Kanunla 2005 yılına kadar Türkiye'de de uygulanmıştır.

Türkiye'deki iç denetim merkezi uyumlaştırma birimi olan ve Maliye Bakanlığına bağlı bulunan İç Denetim Koordinasyon Kurulunun işlevini, Fransa'da Maliye Bakanlığına bağlı Muhasebat Genel Müdürlüğü (PAD) bünyesinde yer alan Denetim, Değerlendirme ve Kontrol Dairesi (MAEC) görmektedir. Ancak Türkiye'deki gibi her bakanlık ve kamu kurumunda bulunan iç denetçilik birimleri Fransa'da bulunmamaktadır. Çünkü her kamu kurumundaki genel mali denetim, söz konusu bakanlığa bağlı olan denetçi müfettişler (inspecteur auditeurs) tarafından yerine getirilmektedir. Ancak bazı konularda Bölgesel Eğitim Kontrol Dairesi (MRFC) ve yerel denetçiler yetkilidirler. Şayet birden fazla bakanlığı ilgilendiren denetim ihtiyacının doğması durumunda, başkanlığını maliye bakanının yaptığı ve ilgili bakanlardan

[113] Kamil Karatepe, "Uluslararası Gelişmeler ve Türkiye'de Denetimin Yeniden Yapılandırılması" *Denetim Dergisi*, S. 116, (Ekim-Aralık 2011), s. 14.

[114] Bkz, http://www.mmd.org.tr/dunya-teftis-kurulu-ornekleri (05.12.2017).

oluşan Bakanlıklararası Denetim Programlama Komitesi toplanmaktadır.[115]

2001 yılında kabul edilen Organik Bütçe Kanunu (loi Organique du Budget) ile mali yönetim yapısında çeşitli değişiklikler meydana gelmiştir. Ancak iç denetim ve iç kontrol faaliyetleri eskiden olduğu gibi yürütülmeye devam edilmiş, bu konuda anılan kanunda aksi bir hüküm getirilmemiştir. Harcamacı bakanlıklarda iç denetim/teftiş (inspection) birimleri, bir iç denetim (internal audit) organının bütün işlevlerini gerçekleştirmemektedirler. Bu tür denetimler (audits) söz konusu bakana bağlı olan Maliye Teftiş Kurulu (Inspection Générale des Finances) tarafından yapılmakta ve bakanlığın takdirine göre zaman zaman kamuoyuna açıklanmaktadır.[116]

Mali dış denetimin yürütücüsü Sayıştay olup, onun merkezi düzeyde üstlendiği görevler, bölgesel düzeyde 1982 yılında kurulan bölge hesap mahkemeleri (Chambres Régionales des Comptes) tarafından üstlenilmiştir. Bu mahkemeler bölge, il, belediye, grup, belediyearası kuruluş, hastane, okul ve konut derneği gibi yerel idarelere tanınan kamu kaynaklarının denetiminden sorumludurlar. Bunun dışında Sayıştay, bazı ulusal kamu kuruluşları üzerindeki denetim yetkisini söz konusu mahkemelere devredebilmektedir.[117] Mahkeme kararları için temyiz organı Sayıştay olup, mahkemelerin teftişi de Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Ayrıca Sayıştayın dış denetim işlevinin yanında hesap mahkemesi işlevi bulunmaktadır.

Kıta Avrupası modelinin inceleyeceğimiz ikinci ülkesi olan Almanya'nın uyguladığı iç denetçilik karma modelinde, 1997 yılına kadar ön denetim şeklinde iç mali kontrol yapılması ve her kurumda bir mali yetkilinin bulunması zorunlu tutulmuştur. Ön denetim birimi (pre-

---

115 Fuat Uzun, "İç Denetim ve Fransa Uygulaması", *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, C. 12, S. 9, (Eylül 2007), s. 6-7.

116 OECD, *The Legal Framework For Budget Systems: An International Comparison*, OECD Journal on Budgeting, C. 4, S. 3, (Paris 2004), s. 206.

117 Sacit Yörüker, *Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve,* Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, Ankara 2004, s. 16-17.

audit office) olarak adlandırılan her bir iç denetim birimi (internal audit office), bulundukları kurumun içerisinde ve ona bağlı olarak çalışmakla birlikte, Federal Denetim Mahkemesi olarak da adlandırılan Sayıştayın (Bundesrechnungshof) gözetimi altında denetim yapmaktadırlar. İç denetçilerin kadroları çalıştıkları kurum ve kuruluşlarda bulunmalarına rağmen hazırladıkları iç denetim raporları doğrudan Sayıştaya sunulmaktadır.[118] Dolayısıyla bu model iç ve dış denetim işlevlerinın birleştirilmesi esasına dayanmaktadır. Ancak bu zorunluluk 1997 yılından itibaren ortadan kaldırılmış, böylece iç denetim birimlerinin Sayıştay ile olan ilişkileri bağımsız seviyeye getirilmiştir.[119] Bu modelde geleneksel iç denetim rolünden çok, harcama öncesi ön denetim rolü icra edilmektedir.[120]

Federal bir ülke olan Almanya'da Sayıştay federal mali yönetimi denetlerken, eyaletlerde bulunan eyalet denetim mahkemeleri eyaletlerin mali yönetimlerini denetlemektedirler. Prusya Kralı Frederick William tarafından 1714 yılında kurulan Sayıştayın temel görevi, bütçe dışı ve ticari fonları da içine alacak şekilde federal devletin mali denetimini yapmaktır. Sayıştayın taşra birimleri eyalet denetim mahkemeleri olmayıp, yedi ilde bulunan bölgesel denetim ofisleridir. Sayıştayın yerel eyalet denetim mahkemeleri üzerinde denetim yetkisi yoktur. Bu nedenle her iki yapı birbirleriyle denetim bulgularını paylaşarak işbirliğine gitmektedirler.[121] Sayıştay kurul tipine göre örgütlendiği için ismindeki "mahkeme" ibaresine rağmen dış denetim işlevinin yanında hesap mahkemesi işlevi bulunmamaktadır.

B. Anglo-Sakson Denetim Modeli

İngiltere (England), Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik

---

[118] M. Diğdem Doğmuş, *Avrupa Birliği'nde İç Denetim Sistemi*, Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara 2010, s. 44.

[119] OECD, *The Legal Framework…*, s. 246.

[120] Zuhal Tek, Egemen Mert Çetinkaya, "İç Denetim", *Bütçe Dünyası*, S. 20, (2004), s. 8.

[121], İclal Dağlıoğlu Şanlı, Şefika Eda Çiçek, "Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Yüksek Denetim", *Sayıştay Dergisi*, S. 96, (Ocak-Mart 2015), s. 9.

Krallığı (The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) adı verilen ve Galler (Wales), İskoçya (Scotland) ve Kuzey İrlanda (Northern Ireland) ile birlikte üyesi olduğu birleşik krallığın parçası[122] ve lokomotif ülkesidir. İngiltere, Londra'da Whitehall'dan yönetilen merkezi bir devlettir ve nadiren bölgesel ve faderal bir sisteme sahip olmuştur. Örneğin İskoçya her ne kadar özerkliğe sahip olmakla birlikte, aslında Londra'daki Westminster'da yer alan bakanlar tarafından yönetilmiştir.[123] Ancak 1979 yılında iktidara gelen Thatcher'in devleti küçültme, bu kapsamda uygulamaya konan ve 1988-1995 dönemini kapsayan sonraki adımlar (next steps) politikası ve nihayetinde 1997 yılında iktidara Blair Hükümetinin gelmesiyle merkeziyetçilik anlayışında büyük değişiklikler meydana gelmiştir.

İngiltere'de merkez ve taşra örgütleri yanında güçlü yerel yönetimler bulunmaktadır. Merkezde yer alan bakanlıklar genel plan ve programları oluşturmaktadırlar. Merkezi yönetimin doğrudan üstlenmediği görevleri yapmakla yükümlü olan yerel yönetimler ise genel görevli kuruluşlar olup, bu kapsamda yürütülen hizmetler; koruyucu hizmetler (polis, itfaiye, tüketici hakları), çevre ve altyapı hizmetleri (çevre, trafik ve ulaştırma, imar, sivil savunma, konut), eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler ile kültür, eğlence ve spor hizmetleri şeklinde dört ana sınıfa ayrılabilir.

İngiltere'de iç denetçilerin olduğu iç denetim (internal audit) uygulaması baskın karakterdedir. İç denetim yapısı yönetimin sorumluluğu anlayışı doğrultusunda, her bakanlık ve kurumun kendi bütçelerinden harcama yapmaları ve bu esnada gerekli kontrol ve denetimleri sağlamaları esasına dayanmaktadır. Bu denetimler her bakanlık ve kurumun kendi personeli olan iç denetçiler tarafından ekonomiklik, verimlilik ve etkililik ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

---

[122] Karasu vd, *a.g.k,* s. 169.

[123] Michael Duggett, (Çev. A. Argun Akdoğan, Onur Ender Aslan), "Kamu Yönetimlerinde Değişim: 'Sonraki Adımlar'", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35, S. 2, (Haziran 2002), s. 2.

Kamu sektörü için iç denetim standartları mevcuttur. İç denetimin merkezi uyumlaştırma birimi, Hazine Bakanlığı (HM's Treasury) içerisinde bulunan Güvence, Kontrol ve Risk Birimidir.[124] Bu birim, esas itibariyle İngiltere denetim standartlarının uluslararası standartlarla uyum içinde olması ve kamu iç denetçilerinin bu standartlara uyumlarının sağlanmasından, kısaca iç denetimin koordinasyonundan sorumludur.[125]

Bakanlıkların harcamalarının kontrol ve denetimi Hazine tarafından yapılmaktadır. Her bakanlığın da bu konuda hesapverme sorumluluğu bulunmaktadır. Bu sorumluluk mali görevli unvanlı personel üzerinden sağlanmaktadır. Her bakanlıkta anılan unvanda bir görevli bulunmakta ve bu personel, kamu harcamalarının uygunluk ve performans denetimini yapan bir meclis komisyonuna karşı sorumlu olmaktadır. Her bakanlıkta bulunan iç denetim birim başkanları mali görevliye karşı sorumludurlar. İç denetim, söz konusu birimlerde görev yapan iç denetçiler eliyle yürütülmektedir.[126]

Birleşik Krallıkta çok sayıda teftiş kurulu bulunmaktadır. Bunlardan kimileri tüm krallıkta kimileri de sadece ilgili ülkelerde yetkilidirler.[127] Bu kurullar, Kraliyet Teftiş Kurulu (Her Majesty's

---

[124] Mehmet Koçdemir, "Denetim Üzerine Kavram Kargaşaları: Ülke Örnekleri", *e-makale*, www.malikilavuz.com (21.09.2017).

[125] Meltem Bayramin, AB Sürecinde Ekonomik İstikrar İçin Türkiye Kamu Yönetimi İç Denetim Sistemi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2010, s. 127.

[126] Deniz Ezgi Günerdem, "AB Aday Ülkelerinin Kullanımı İçin Kamu Harcama Kontrol Sistemi (İngiltere Örneği), *Bütçe Dünyası*, S. 18, (İlkbahar 2004), s. 30-31.

[127] İngiltere'deki teftiş kurulları şunlardır: Yargı Hizmetleri Müfettişliği (Her Majesty's Magistrates Court Service Inspectorate), Kraliyet Savcılık Hizmetleri Müfettişliği (Her Majesty's Crown Procecution Service Inspectorate), Polis Müfettişliği (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary), İtfaiye Hizmetleri Müfettişliği (Her Majesty's Fire Service Inspectorate), Şartlı Tahliye Müfettişliği (Her Majesty's Inspectorate of Probation), Denetim Komisyonu Müfettişlik Birimi (Audit Commission Inspection Service), Yetişkin Öğrenimi Müfettişliği (Adult Learning Inspectorate), Sosyal Yardımlar Yolsuzluk Müfettişliği (Benefit Fraud Inspectorate), Sosyal Hizmetler Müfettişliği (Social Services Inspectorate), Sosyal Yardımlar Yolsuzluk Müfettişliği (Benefit Fraud Inspectorate), Sağlık Gelişimi Komisyonu (Commision for Health Improving), Eğitim Standartları Ofisi (Office for Standards in Education) ve Yüksek Eğitim Kalite Güvence Ajansı (Quality Assuarance Agency for Higher Education), Birleşik Krallık Sınır Kurumu Müfettişliği (Chief Inspector of the UK Border Agency), İçme Suyu Müfettişliği (Drinking Water Inspectorate), İstihdam Kurumu Müfettişliği (Employment Agency Standards Inspectorate), Balık Sağlığı Müfettişliği (Fish Health

Inspectorate) unvanıyla anılmaktadırlar. İlk teftiş kurulu, eğitimin kalitesi hakkında rapor vermek üzere 1839 yılında atanan ve halen Eğitim Bakanlığında yer alan kraliyet müfettişleridir.[128]

İngiltere'de merkezi bakanlık müfettişleri (Her Majesty's Inspectorate of Education) olduğu gibi, Türkiye'deki yerel ilköğretim müfettişleri benzeri görev yapan ve bölgesel düzeyde örgütlenen Eğitim Standartları Dairesi (Office for Standards in Education-OFSTED[129]) gibi alt denetim birimleri de bulunmaktadır. Merkezde bulunan Eğitim Bakanlığı genel olarak ulusal hedefleri belirleyerek eğitim politikasının geliştirilmesine çalışmakta; eğitim kurumlarının günlük yönetimi ise yerel eğitim kurulları (local education authority) tarafından gerçekleştirilmektedir.

Her ne kadar iç denetim ağırlıklı bir anlayış olsa da 2000'li yıllardan itibaren teftiş kurullarından daha fazla yararlanması ve teftiş (inspection) işlevinin daha etkili hale getirilmesi yönündeki çabalar artmıştır. Bu kapsamda 2001 yılında kamu sektöründe reform tasarıları hazırlamak üzere oluşturulan Başbakanlık Kamu Hizmetleri Reform Ofisi (The Prime Minister's Office of Public Services Reform) tarafından Hükümetin Kamu Hizmetleri Teftiş Politikası (Government's Policy on Inspection of Public Services) ile Gelişme Yararına Teftiş: Müşteri Odaklı bir Yaklaşımın Oluşturulması (Inspecting for Improvement: Developing a Customer-Focused Approach) adlı belgeler yayımlanmıştır.

Inspectorate), Madenler Müfettişliği (Her Majesty's Inspectorate of Mines), Planlama Müfettişliği (Planning Inspectorate), İngiltere Okullar Müfettişliği (Her Majesty's Chief Inspector of Schools in England), Cezaevi Müfettişliği (Her Majesty's Chief Inspector of Prisons), Demiryolları Müfettişliği (Her Majesty's Railway Inspectorate), Galler Sağlık Bakımı Müfettişliği (Healthcare Inspectorate-Wales), Galler Sosyal Bakım ve Hizmetler Müfettişliği (Care and Social Services Inspectorate- Wales), Galler Bakım Standartları Müfettişliği (Care Standards Inspectorate- Wales), Galler Eğitim ve Öğretim Müfettişliği (Chief Inspector of Education and Training- Wales), İskoçya Eğitim Müfettişliği (Her Majesty's Inspectorate of Education-Scotland), İskoçya Cezaevi Müfettişliği (Her Majesty's Chief Inspector of Prisons- Scotland), İskoçya Bakım Müfettişliği (Care Inspectorate- Scotland), Kuzey İrlanda Eğitim ve Öğretim Müfettişliği (Education and Training Inspectorate- Northern Ireland).

[128] Bkz, http://dhgm.meb.gov.tr/yayimlar/dergiler/Milli_Egitim_Dergisi/167/index3-sungu.htm (04.04.2017).

[129] Bu kurum hali hazırda sekiz bölgede örgütlenmiştir. Bkz, https://www.gov.uk/government/ organisations/ofsted/about (04.04.2017).

2003 yılında yayımlanan Hükümetin Kamu Hizmetleri Teftiş Politikası adlı belgeye göre; dış denetim (external review) niteliği taşıyan ve kamu hizmetlerini inceleyen teftiş (inspection) mekanizması bağımsız olmalı, kamu hizmetlerinin gerektiği gibi sunulduğuna dair bakanlara ve kamuoyuna güvence vermeli, hizmetlerin iyileştirilmesine katkı sağlamalı, kamuoyuna rapor sunmalı ve harcanan paraya değmelidir (deliver value for money).[130]

Belgede ayrıca teftiş ilkelerinin; geliştirme amaçlı olmak (pursue the purpose of improvement), üretilen hizmet çıktılarına odaklanmak (focus on outcomes), hizmetten yararlanan vatandaşların görüşlerini dikkate almak (take a user perspective), risk odaklı çalışmak (be proportionate to risk), yöneticilerin özdeğerlendirme yapmalarını özendirmek (encourage self-assessment by managers), mümkün olduğunca objektif kanıtlardan yararlanmak (use impartial evidence wherever possible), karar ölçütlerini açıkça belirtmek (disclose the criteria used for judgement), teftiş süreci hakkında saydam olmak (be open about the processes involved), teftiş maliyetine dikkat etmek (have regard to value for money) ve teftiş deneyimlerinden yararlanmak (continually learn from experience) olduğu açıklanmıştır.[131]

2003 yılında yayımlanan Gelişme Yararına Teftiş: Müşteri Odaklı bir Yaklaşımın Oluşturulması adlı belgede ise denetim ilkeleri; ölçülülük (proportionality), hesapverebilirlik (accountability), tutarlılık (consistency), saydamlık (transparency) ve hedefleme (targeting) olarak sayılmıştır.[132]

Ayrıca İngiltere Sayıştayı, Yerel Yönetimler Denetim Komisyonu, İngiltere ve Galler Ulusal Sağlık Hizmeti Kurumu, İskoçya Muhasebe Komisyonu ve Kuzey İrlanda Denetim Kurumundan oluşan ve 1998 yılında kurularak Birleşik Krallıktaki denetim alanında gayri resmi danışmanlık hizmeti vermeyi amaçlayan Kamu Denetim Forumu (Public

[130] The Prime Minister's Office of Public Services Reform, *The Government's Policy on Inspection of Public Services*, London, Temmuz 2003, s. 3.

[131] The Prime Minister's Office of Public Services Reform, *The Government's Policy…*, s. 4.

[132] Audit Commission, *Strategic Plan 2004-07*, London 2004, s. 4.

Audit Forum)[133] tarafından yayımlanan çeşitli belgelerde denetimin ve denetçinin özelliklerine yer verilmiştir.

İngiltere'de kamu hesaplarının parlemento adına dış denetimi Sayıştay (National Audit Office) tarafından yapılmaktadır. Görev alanı bütün bakanlıklar ile çok sayıdaki kamu kurumudur. İngiliz Sayıştayın bir özelliği, 1314 yılında "auditor exhequer" unvanıyla atanan denetçinin üzerine inşa edilmesi, böylece dünyadaki sayıştayların nüvesi olmasıdır.[134] Ancak İngiltere Sayıştayının dış denetim işlevinin yanında hesap mahkemesi işlevi bulunmamaktadır.

Raporlarını parlamentoya ve kamuoyuna sunan Sayıştayın üç temel görevi bulunmakta olup, bunlar; İngiltere Merkez Bankasında bulunan konsolide fondan hükümete aktarılacak kaynaklara ön izin (vize) vermek, muhasebe hesaplarına ilişkin uygunluk ve düzenlilik denetimi yapmak ve 1983 tarihinde çıkarılan Ulusal Denetim Kanunu uyarınca ekonomiklik, verimlilik ve etkililik denetimi gerçekleştirmektedir.[135]

Sayıştayın merkez düzeyde üstlendiği görevler, yerel düzeyde 1982 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Mali Kanunu (Local Government Finance Act) ile 1983 yılında faaliyete geçen Denetim Komisyonu (Audit Commission) tarafından üstlenilmiştir. Komisyon, kanunla kurulan bakanlık-dışı bir kamu kurumudur ve üyeleri İngiltere'de Çevre, Ulaşım ve Bölgeler Bakanlığı, Galler'de Hükümet tarafından atanmaktadır. Denetim Komisyonu temel olarak İngiltere ve Galler'deki yerel yönetimler, ulusal sağlık idaresi kuruluşları, ceza yargısı kuruluşları ile konut derneklerinin harcamalarını denetlemek ve kamu hizmetlerinin performansı ve kalitesini incelemekle görevli ve yetkilidir. Komisyon dışında sadece Galler'de faaliyet gösteren ayrı bir Denetim Komisyonu

---

[133] Public Audit Forum, *Propriety and Audit in the Public Sector*, Ağustos 2001, s. i.

[134] Christopher Pollitt ve Summa Hilkka, *Performance or Compliance Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford University Press, 1999, Great Britain, s. 1, (Akt. Okan Veli Şafaklı), "KKTC ve AB'de Sayıştay Müesseselerinin Etkinlik Üzerine Karşılaştırmalı Analizi", *Akademik Bakış Dergisi*, S. 20, (Nisan-Mayıs-Haziran 2010), s. 2.

[135] Mehmet Başoğlu, "İngiltere Parlamentosu'nda Bütçe Süreci", *Yasama Dergisi*, S. 28, (Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2014), s. 59.

bulunmaktadır. Komisyonun Sayıştay gibi parlamentoyla doğrudan bir ilişkisi bulunmamakta olup Sayıştayın denetimine tabidir.

İngiltere'de 1999 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Kanunu uyarınca, 2000 yılından itibaren kamu hizmetlerinin sunumunda "en iyi değer" (best value) adlı politika uygulanmaya başlanmıştır. Yerel kamu hizmetlerinin modernleştirilmesini amaçlayan bu yeni program ile bilgi teknolojileri kullanılarak hizmete daha kolay ve düşük maliyetle ulaşılması; kamu, özel ve gönüllü sektörler arasında yerel düzeyde işbirliğinin sağlanması ve hizmetlerin kalitesi, maliyeti ve benzeri niteliklerinin ölçülmesi amaçlanmıştır.[136] Bu kapsamda 2000 yılından beri ekonomiklik, verimlilik ve etkililik ilkeleri ışığında her beş yılda bir performans denetimi yapılarak yerel hizmetlerin niceliği ve niteliği ölçülmektedir. Söz konusu denetim, iç kontrol dışında iç denetim olarak Denetim Komisyonuna bağlı denetçiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu Kanun uyarınca Denetim Komisyonu yerel yönetimleri denetlerken adı geçen programı kullanmakla görevlendirilmiş; diğer teftiş kurulları da denetimleri sırasında bu programı uygulamakla yükümlü kılınmışlardır.[137]

Ancak Denetim Komisyonu 2014 tarihli Yerel Denetim ve Hesapverebilirlik Kanunu (Local Audit and Accountability Act) ile 31 Mart 2015 tarihi itibariyle kapatılmış; görev ve yetkileri Sayıştay, Ulusal Yolsuzluk Girişimi (National Fraud Initiative), Yerel Yönetim Birliği (Local Government Association) ve Kamu Sektörü Denetim Görevleri Şirketi (Public Sector Audit Appointments Limited) arasında dağıtılmıştır.[138]

Anglo-Sakson modelinin inceleyeceğimiz ikinci ülkesi olan ABD'deki sistem; 1978 yılına kadar federal, eyalet ve yerel yönetim birimlerinde birim başkanlarına bağlı olarak çalışan iç denetçiler ile

---

[136] Sefa Çetin, "İngiltere'de 'En İyi Değer' Rejimi ve Denetim Sistemi", *Sayıştay Dergisi*, S. 68, (Ocak-Mart 2008), s. 47-48.

[137] Çetin, "İngiltere'de 'En İyi Değer'...", s. 56-57.

[138] Bkz, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20150421134146/http://www.audit-commission.gov.uk/about-us/the-future-of-the-audit-commissions-functions/ (05.04.2017).

federal ve eyalet düzeyinde örgütlenen Sayıştay (General Accounting Office) birimlerinden oluşmuştur. İlk defa kamuda 1950 yılında özel sektörden uyarlanmış olan iç denetçiler, yönetim ve mali bölümlerinden bağımsız olarak doğrudan üst yöneticiye bağlı ve kontrollerinin tümünü kapsayacak şekilde yapılandırılmışlardır.[139] Ancak 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik kriz ve Watergate skandalı üzerine, mevcut sistemin yolsuzluk ve usulsüzlükleri önlemede yeterince etkili olamadığı düşüncesiyle 1978 yılında Genel Müfettişlik Kanunu (Inspector General Act) çıkarılarak, her kamu kurumundaki iç denetim biriminin başına genel müfettişler (inspector general) getirilmişlerdir. Bu Kanunla birlikte 1982 yılında çıkarılan ve iç mali kontrole odaklanan Federal Yöneticinin Finansal Bütünlük Kanunu (Federal Manager's Financial Integrity Act), mali yönetimi iyileştirme kanunları olarak anılmaktadır.[140]

Böylece mevcut sistem, yapı olarak Kıta Avrupası denetim modeli olan teftiş kurulu ile Anglo-Sakson denetim modeli olan iç denetçiliğin karması niteliğine dönüşmüştür. Bunun gereği olarak, genel müfettişlik örneğin Hazine Bakanlığında denetim birimi (office of audit) ve soruşturma birimi (office of investigation) olmak üzere iki kısma ayrılmıştır. Bunlardan denetim biriminin üstlendiği görevler iç denetçilik; soruşturma biriminin üstlendiği görevler ise teftiş kurulu anlayışıyla yürütülmeye başlanmıştır.[141]

Aslında kamuda teftiş kurulları önce 1959 yılında Uluslararası İşbirliği İdaresinde kurulmuş, sonra 1960'lı yıllarda idari kararlarla farklı bakanlıklar içerisinde oluşturulmuş, daha sonra 1978 yılında yasal dayanağa kavuşturulmuşlardır. İlk kurulan teftiş kurulu 1959 yılında Uluslararası İşbirliği İdaresinde olmakla birlikte, federal çapta ilk kurulananı 1962 yılında Tarım Bakanlığı Genel Müfettişlik Birimidir. Birimin varlığı kısa sürmüş ve 1974 yılında kapatılmıştır. Ancak bu

---

[139] Engin Öztornacı, *Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim-Performans Denetimi İlişkisi,* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir 2014, s. 100.

[140] OECD, *The Legal Framework...,* s. 447.

[141] Nazmi Zarifi Gürkan, *Türk Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim ve İç Denetim Algısı,* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta 2009, s. 85.

bakanlıkta ortaya çıkan yolsuzluk ve usulsüzlüklerin Kongre tarafından incelenmesi sırasında, anılan birimlerin idari işlemlerle kurulması yerine kanunla oluşturması tavsiyesi üzerine, ilk olarak 1976 yılında Sağlık Eğitim ve Refah Bakanlığı Genel Müfettişlik Birimi Kanunu çıkarılmış[142], 1977 yılında Enerji Bakanlığında benzer birim oluşturulmuş ve bunu 1978 yılında çıkarılan Genel Müfettişlik Kanunu izlemiştir. Ayrıca aynı Kanunla on iki fedaral kurumda genel müfettişlik adı verilen teftiş kuruluna yer verilmiştir.[143]

Daha sonra 1978 tarihli Kanunda değişiklik yapan 1998, 2003, 2007, 2008 ve 2010 tarihli düzenlemeler yapılmış olup, bunlardan en önemlileri; 1998 yılında yapılan değişiklikle on dört bakanlık ve kırk üç federal kuruluş olmak üzere toplam elli yedi kurumda teftiş kurulu oluşturulması ve müfettişlik güvencelerini artırmak amacıyla 2008 tarihli Genel Müfettişlik Reform Kanununun (Inspector General Reform Act) çıkarılmasıdır.

1998 tarihli değişiklikle birlikte söz konusu elli yedi kurumdan görece önemli olan yirmi dokuz genel müfettişin başkanı, ABD Başkanı tarafından Senatonun her iki kanadının izinleriyle atanmaya başlamıştır.[144] 2008 tarihli değişiklikle ise 1992 tarihli ve 12805 sayılı Başkanlık Kararnamesiyle Başkana bağlı olarak çalışan Başkanlık Konseyinin yerine Genel Müfettişler Kurulu oluşturulmuş, böylece Kurul bağımsız hale getirilmiştir.[145]

1978 tarihli Kanuna göre genel müfettişin görevleri; bağımsız ve tarafsız biçimde teftiş (inspection), denetim (audit), soruşturma (investigation) ve değerlendirme (evaluation) yapmak; israfı (waste),

---

[142] Karatepe, "Uluslararası Gelişmeler…", s. 5.

[143] 1980 yılında Başkanlığa seçilen Ronald Reagan'ın ilk icraatlarından birisi, on beş federal genel müfettişlik birim başkanını görevden almak olmuş, yaşanan tartışmaların sonucunda birim başkanlarının atama ve görevden alma sürecinde Kongrenin her iki kanadının da rol alması ve başkanların görev sürelerinin en az yedi yıl olması sağlanmıştır. Bkz, Karatepe, *a.g.k,* s. 15-16.

[144] Ahmet Apan, "ABD ve Türkiye'de Denetim Sistemindeki Son Eğilimler: Genel Müfettişlik ve Performans Denetimi", *Türk İdare Dergisi*, S. 471-472, (Haziran-Eylül 2011), s. 13.

[145] Ahmet Apan, "Denetim Koordinasyon Üst Kurulu: Türk Denetim Sistemine Bir Model Önerisi", *Denetim Dergisi*, S. 118, (Nisan-Haziran 2012), s. 11.

sahteciliği (fraud) ve suistimalleri (abuse) önlemek ve ortaya çıkarmak; tutumluluğu, verimliliği ve etkililiği özendirmek; yürürlükteki ve yürürlüğe girecek kanun ve yönetmelikleri incelemek ve kurum yöneticilerini ve Kongreyi güncel olarak bilgilendirmektir.[146]

Genel müfettişler görevlerini, ABD Sayıştayı tarafından hazırlanan Kamu Denetim Standartları (Government Auditing Standarts/Yellow Book), Soruşturmalarla İlgili Kalite Standartları (Quality Standarts for Investigations) ve Başkanlık Konseyi tarafından hazırlanan Teftişlerle İlgili Kalite Standartları (Quality Standarts for Inspections) adlı belgelere göre yürütmektedirler.[147]

Genel müfettişlik biriminin başı genel müfettiş olup, emri altında müfettişler çalışmaktadırlar. Yapılan teftiş, denetim, inceleme ve soruşturmalar sonucunda hazırlanan raporlar ilgili kuruma, gerekiyorsa savcılığa ve altı aylık dönemler itibariyle Temsilciler Meclisine sunulmaktadır.

Kongreye federal bütçe sürecindeki görevlerini gerçekleştirmeye yardımcı olması amacıyla 1921 yılında kurulan[148] ve dış denetim organı olan Sayıştay, Kongre adına kamusal kaynakların elde edilmesi ve kullanılmasıyla ilgili denetim, araştırma, değerlendirme ve tavsiyelerde bulunmakta; ayrıca hükümetin performans ve hesapverebilirliğini artırması konusunda yardımcı olmaktadır. Mali ve idari bakımından bağımsız olan Sayıştay, on beş yıllık dönem için atanan ve kalıcı sağlık sorunları, görevi ihmal ve benzeri durumlar haricinde görevden alınamayan genel sekreter (comptroller general) tarafından yönetilmektedir. Sayıştay tüm federal bakanlık ve kurumlarda görevli ve yetkili durumdadır.

C. Küresel Örgütlerdeki Denetim Modeli

Avrupa kıtasını büyük bir yıkımla karşı karşıya bırakan iki dünya

---

[146] Yörüker, *a.g.k,* s. 31.
[147] *a.g.k,* s. 35.
[148] OECD, *The Legal Framework...,* s. 473.

savaşının ardından, bir kez daha bu şekildeki bir felaketle karşı karşıya kalmamak ve ortak refahı ve kalıcı barışı tesis etmek amacıyla 1951 yılında kurulan ve sonra çeşitli tarihlerde genişleyen AB bünyesinde; Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi, AB Komisyonu İç Denetim Birimi ve Avrupa Sayıştayı olmak üzere üç farklı denetim birimi bulunmaktadır. Bunlardan ilk ikisi iç denetim, diğeri dış denetim birimidir.

Avrupa Topluluklarının mali çıkarlarının korunması amacıyla AB Komisyonu, COM(1999) 352/EC, ECSC, EURATOM numaralı düzenlemeyle 1999 yılında Birliğin teftiş kurulu niteliğindeki Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisini (Office Europeen De Lutte Anti-Fraude-OLAF) kurarak, Birlik içindeki (in-house) yolsuzlukla mücadeleye verdiği önemi göstermiştir. Aslında bu kurum, 1988 yılında kurulan AB Komisyonu İçindeki Sahteciliği Önleme Koordinasyon Görev Gücünün (Unidad de Coordinación de la Lucha Anti-Fraude-UCLAF) devamı niteliğindedir.

OLAF, AB Antlaşmasının 280. maddesi temel alınarak kurulmuş olan ve Birlik bütçesine zarar veren yolsuzluğu önlemek ve bununla mücadele etmek için faaliyet gösteren bir birimdir. Söz konusu maddeye göre; üye ve aday ülkelerin Birliğin çıkarlarına aykırı olacak sahtecilik ya da diğer yasadışı eylemleri önleyecekleri taahhüt altına alınmıştır.

Temel görevi sahteciliğe karşı Birlik çıkarlarını korumak amacıyla Birlik içindeki her türlü kurum ve kuruluşta inceleme ve soruşturma yapmak olan OLAF'ın başında bir genel müdür bulunmaktadır. Genel müdür AB Komisyonu tarafından, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyinin tavsiyeleriyle birlikte beş yıl için seçilmekte, Komisyon da dâhil olmak üzere hiçbir ülke ya da makamdan talimat almamakta ve buna aykırı bir durumun varlığı halinde konuyu Avrupa Adalet Divanına taşıma hakkına sahip durumundadır. OLAF Genel Müdürü tarafından görevlendirilen müfettişler inceleme ve soruşturma işlerinde her türlü bilgi ve belgeyi istemeye yetkili durumdadırlar ve bu konuda Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Birimi (Anti-Fraud Coordination Service-AFCOS) ile eşgüdüm yapma yetkisine sahiptirler.

AB Antlaşmasının söz konusu maddesi uyarınca, her üye ve aday ülkenin, ulusal idari yapısına uygun olarak Birlik çıkarlarının korunmasının yasal ve idari yönünün eşgüdümünden sorumlu bir AFCOS birimi kurması[149] gerekmiştir.[150]

OLAF yolsuzlukla mücadelenin idari boyutu ile ilgilenmekle birlikte, bu mücadelenin adli takip boyutu ile ilgilenecek bir Birlik kurumu bulunmamaktaydı. Bu eksikliği gidermek için Komisyon hareket geçerek, Birlik ülkelerinin mali çıkarlarının korunması, özellikle Avrupa Topluluklarının Mali Çıkarlarının Korunması Hakkında Sözleşme hükümlerine aykırı işlemlerin saptanarak yargılanması, kısaca yolsuzlukla mücadelenin adli boyutunun yürütülmesi için Avrupa Kamu Savcısı (European Public Prosecutor) makamının oluşturulması amacıyla AB Antlaşmasında değişiklik yapılması için gayret göstermiştir. Bu yönde ilk girişim 2000 tarihli ve COM(2000) 608 final sayılı Tasarı, ikinci girişim ise 2001 tarihli ve COM(2001) 715 final sayılı Yeşil Kitap (Green Paper) ile yapılmıştır. Bunun üzerine 2004 yılında Roma'da Avrupa Anayasası Antlaşmasının imzalanması için bir araya gelen üye ve aday devlet veya hükümet başkanlarının imzası ile Avrupa Kamu Savcısı makamı kurulmuştur. Bununla bir yandan yolsuzlukla mücadelenin adli yönüyle ilgilenilirken, diğer yandan bu mücadelenin idari boyutuyla ilgilenen OLAF işlemlerinin adli teftişinin güvence altına alınması hedeflenmiştir. Böylece OLAF ile yeni makam arasında yakın bir işbirliği sağlanarak, birinin tıkandığı yerde diğerinin devreye girmesi, böylece yolsuzlukla mücadelenin sekteye uğramasının önlenmesi amaçlanmıştır.

Bunlara ilave olarak, Birliğin siyasi hedeflerine ulaşılmasına çalışan Komisyonun, kaynakları verimli ve etkili biçimde yönetmek konusundaki genel hedefine yardımcı olmak amacıyla Komisyon tarafından 2000 yılında AB Komisyonu İç Denetim Birimi (Internal

[149] Bkz, http://www.teftis.gov.tr/ShowBroadNews.aspx?id=2c7bc972-267f-469c-b464-ae1ed7ce6c2d (03.05.2017).

[150] Türkiye'de ise 2006/32 sayılı Başbakanlık Genelgesi uyarınca AFCOS irtibat kuruluşu olarak BTK belirlenmiş, 2009/19 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle de bu durum teyit edilmiştir.

Audit Service) kurulmuştur. Bu Birim, Komisyon, Birlik kurumları ve diğer özerk organlardaki iç kontrol sistemlerinin kalitesi ve işleyişi hakkında bağımsız tavsiye, görüş ve tavsiyeler sunmaktadır. Bu kapsamda Komisyonun farklı bölümlerinde denetimler gerçekleştirilmiş; bu bölümlerin risk, kontrol ve yönetişim için kendi yönetim süreçlerini nasıl geliştirebileceklerine yönelik tavsiyelerde bulunulmuş; yine bu bölümlerde verimli ve etkili yönetim kültürünün geliştirilmesine katkı sağlanarak, Birlik bütçesinden pay alan Avrupa'daki kurum ve kuruluşlarında denetimler gerçekleştirilmiştir.[151]

Birimin genel hedefine ulaşması için üç özel hedef belirlenmiştir: Birincisi, yürütülen çalışmalarının Komisyonun hizmetlerine ve özerk AB organlarına değer kattığından ve faaliyetlerinin iyileştirilmesine katkıda bulunduğundan emin olmak; ikincisi, yürütülen çalışmaların dayanağı olan usul ve esasların uluslararası iç denetim standartlarına uygun olmasına dikkat etmek; üçüncüsü, yıllık denetim planları aracılığıyla stratejik denetim planlarının sunulmasında verimlilik ve etkililiği sağlamaktır.[152]

İşlevsel bağımsızlığı bulunan İç Denetim Birimi, raporlarını doğrudan Komisyona sunmaktadır. Başında genel müdür (director-general) bulunmakta, altında da denetçiler (auditors) görev yapmaktadır. Birimin üzerinde ise gözetim birimi olarak Denetim Gelişim Komitesi (Audit Progress Committee) bulunmaktadır. Genel müdür herhangi bir yolsuzluk emaresinin tespit edilmesi halinde durumu derhal OLAF'a bildirmekle yükümlüdür. Diğer yandan hazırlanan tüm raporların birer nüshaları Avrupa Sayıştayına gönderilmektedir.[153]

İç Denetim Biriminin çalışma usul ve esasları tüzüklerle (regulation) düzenlenmekte olup, bunların en önemlileri; Mission

[151] Bkz, https://ec.europa.eu/info/departments/internal-audit-service (03.05.2017).

[152] European Commission, *Management Plan 2017: Internal Audit Servisi*, Ref. Ares(2016)7083923, Brussels 2016, s. 4.

[153] R. Bülent Tarhan, Mesut Ünal, *KKTC Denetim Sisteminin İşlevsel ve Kurumsal Analizi*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 2012, s. 34.

Charter of the Internal Audit Service of the European Commission[154] (Avrupa Komisyonu İç Denetim Birimi Görev Yönergesi) ile 1605/2002, 2342/2002, 2343/2002, 1261/2005, 1248/2006, 1995/2006, 478/2007, 1525/2007 ve 652/2008 sayılı tüzüklerdir.

Avrupa Sayıştayı (European Court Of Auditors), Avrupa Parlamentosu Bütçe Kontrol Komitesinin teklifiyle 1975 yılında Brüksel Antlaşması ile kurulmuştur ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşmasıyla da teyit edilen beş Birlik kurumundan birisidir. Maastricht Antlaşmasının 45. maddesine göre Sayıştayın görevi; Birliğin ve aksine hüküm yoksa Birlik kurumlarının her türlü gelir ve giderlerinin denetimini yaparak iyi mali yönetimi sağlamak; hesap ve işlemlerin doğruluğu ve hukuka uygunluğu hakkında Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyine güvence vermektedir. Denetimler evrak üzerinde ve ihtiyaç duyulduğunda Birlik kurumları ile üye devletlerin mahallinde yapılır. İstenen her türlü belge ibraz edilmek zorundadır. Üye devletlerdeki denetim ulusal sayıştaylar ile birlikte yapılır. Her bütçe yılının bitiminden sonra yıllık bir rapor hazırlanarak ilgili kurumlara gönderilir. Gelen cevaplarla birlikte hazırlanan rapor, Birliğin Resmî Gazetesinde[155] yayımlanarak ilan edilir. Bunun dışında talep üzerine görüş raporları düzenlenebilir. Avrupa Sayıştayının, kendi ülkelerinin dış denetim kurumlarında çalışmış ya da çalışan veyahut bu nitelikte olan kişiler arasında seçilen on iki üyesi vardır. Bu üyeler Avrupa Konseyi tarafından, Avrupa Parlementosuna danışıldıktan sonra oybirliğiyle altı yıl için seçilirler. Özel durumlar (düzenli yenileme, vefat, istifa ve Adalet Divanı kararınca resen istifa) haricinde görevden alınamazlar. Başkan ve üyeler tam bağımsızlık içinde Birlik genel yararı için görev yaparlar ve bu sırada hiçbir hükümet ya da kuruluştan talimat almazlar.[156]

---

[154] Bkz, https://ec.europa.eu/info/files/mission-charter-internal-audit-service_en (03.05. 2017).

[155] AB'nin yirmi dört resmi dilinde yayınlanan "Official Journal of the European Union" için bkz, https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=en (04.05.2017).

[156] Bkz, http://www.bumko.gov.tr/TR,1173/aetatab-antlasmalari-ve-temel-belgeleri.html (04. 05.2017).

Birliğin yolsuzlukla mücadele alanındaki özel ihtisas mahkemesi olan Avrupa Sayıştayı, kendisiyle aynı amacı güden OLAF, AB Komisyonu İç Denetim Birimi ve Avrupa Kamu Savcılığı ile yakın işbirliği içerisinde bulunmaktadır. Çünkü bu kurumlar tarafından hazırlanan raporlar Avrupa Sayıştayı tarafından dikkate alınmaktadır. Komisyonun 2342/2002 sayılı Mali Tüzüğüne göre Sayıştayın inceleme görevi, verimlilik, etkililik ve ekonomiklik ilkeleri çerçevesinde yürütülmektedir. Diğer yandan Sayıştaya, saptadığı usulsüzlüklere karşı hukuki yaptırım gücü verilmemiş, bu güç üye devletlere bırakılmıştır. Dolayısıyla Avrupa Sayıştayının, Türkiye'de olduğu gibi kesin hükme bağlama, tazmin ve beraat şeklindeki yarı-yargısal işlevi olmamakta, sadece usulsüzlükleri rapor etme görev ve yetkisi bulunmaktadır.[157]

İkinci Dünya Savaşından sonra uluslararası barış ve güvenliğin korunması, sürdürülebilir kalkınmanın desteklenmesi ve insan haklarının güvence altına alınması amacıyla Türkiye'nin de dâhil olduğu 51 ülke tarafından 1945 yılında kurulan BM sisteminin tek bağımsız dış denetleme organı olan Ortak Teftiş Kurulu (Joint Inspection Unit), hazırlık çalışmaları 1966 yılında başlamak kaydıyla, tam olarak 1976 yılında 31/192 sayılı Genel Kurul kararıyla[158] kurulmuş ve sistem genelinde teftiş (inspection), değerlendirme (evaluation) ve soruşturma (investigation) yapmakla görevli kılınmıştır.[159]

---

[157] Özgür Mengiler, "Avrupa Birliği Sayıştayı'nın Kurumsal Etkinliği", *Sayıştay Dergisi*, S. 77, (Nisan-Haziran 2010), s. 10-12.

[158] United Nations, *Report of the Joint Inspection Unit*, General Assembly Official Records Fifty-fifth session Supplement No. 34 (A/55/34), New York 2000, s. 1.

[159] Kurulun denetim kapsamındaki kuruluşlar şunlardır: International Labour Organization (ILO), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), International Civil Aviation Organization (ICAO), World Health Organization (WHO), Universal Postal Union (UPU), International Telecommunication Union (ITU), World Meteorological Organization (WMO), International Maritime Organization (IMO), World Intellectual Property Organization (WIPO), United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), International Atomic Energy Agency (IAEA), United Nations Children's Fund (UNICEF), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Environment Programme (UNEP), United Nations Population Fund (UNFPA),

Teftiş, iş ve işlemlerin mevzuat, teamüller ve mevcut kaynaklar dikkate alınarak verimli ve etkili olup olmadığının saptanmasına; değerlendirme, belirlenen hedeflerin elde edilen sonuçlarla örtüşme derecesinin belirlenmesine; soruşturma ise, mevzuat ve teamüllerin ihlaline ilişkin iddiaların incelenmesine yönelik olarak yapılmaktadır.[160]

Kurulun temel hedefleri; Sekretarya tarafından insani, mali ve diğer kaynakların yönetimi ile ilgili gözetim işlevleri bakımından katılımcı kuruluşların yasal organlarına yönetişim sorumluluklarını yerine getirmelerinde yardımcı olmak; mevzuat uyumu ve kuruluşlar için oluşturulan hedeflerin başarılmasında ilgili sekreteryaların verimliliğini artırmaya yardımcı olmak; BM sisteminde yer alan kurumlar arasında daha fazla eşgüdüm sağlamak; en iyi uygulamaları tanımlamak, ölçütler önermek ve sistem genelinde bilgi paylaşımını kolaylaştırmak şeklinde belirlenmiştir.[161]

Kurul, Genel Kurul tarafından beş yıl için seçilen on bir müfettişten (inspector) oluşmaktadır. Görev süresi bir dönem için yenilebilmektedir. Müfettişlerin mensup oldukları ülkelerin dağılımının adil olmasına dikkat edilmektedir.[162]

Ortak Teftiş Kurulu dışında doğrudan BM Genel Sekretere bağlı olarak 1994 yılında Genel Kurulun 48/218B sayılı kararıyla kurulan İç Denetim Hizmetleri Ofisi (Office of Internal Oversight Services) bulunmaktadır. Birim, iç denetim (internal audit), değerlendirme (evaluation) ve soruşturma (investigation) yapmakla görevlidir.[163]

İkinci Dünya Savaşından etkilenen ülkelerin, özellikle

United Nations International Drug Control Programme (UNDCP), World Food Programme (WFP) which is also a subsidiary body of FAO, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) ve Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Bkz, United Nations, *a.g.k,* s. 2.

[160] Mengiler, *a.g.k,* s. 106.

[161] Bkz, https://www.unjiu.org/en/about-us/Pages/default.aspx (04.05.2017).

[162] Mevcut müfettişlerin ülke dağılımlarına bakıldığında; Kanada (Başkan), ABD, Haiti, Honduras, Rusya, Almanya, Romanya, Hindistan, Gambia, Fas ve Ürdün görülmektedir. Bkz, https://www.unjiu.org/en/about-us/Pages/Inspectors.aspx (04.05.2017).

[163] Bkz, https://oios.un.org/page?slug=about-us (04.05.2017).

altyapılarının yeniden inşasına yardımcı olmak amacıyla 1944 yılında Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası adıyla kurulan ve 1956 yılından itibaren gelişmekte olan ülkelere kredi veren DB, yoksullukla mücadele hedefli uluslararası en büyük kalkınma kurumu olup, sloganı "yoksullardan yoksun bir dünya için çalışıyoruz" (working for a world free of poverty) şeklindedir.[164]

Ancak DB olarak adlandırılan yapı, aslında Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (International Bank for Reconstruction and Development), Uluslararası Kalkınma Birliği (International Development Association), Uluslararası Mali Yolsuzluk ve Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı (International Finance Corporation, Multilateral Investment Guarantee Agency) ve Uluslararası Yatırım Uyuşmazlıklarının Çözüm Merkezi (International Centre for the Settlement of Investment Disputes) adlı kuruluşlardan oluşmakta ve resmi olarak "DB Grubu" olarak nitelendirilmektedir.[165]

Banka içerisinde iç ve dış denetim olmak üzere iki denetim birimi bulunmaktadır. İç denetim görevi İç Denetim Başkan Yardımcılığı (Internal Audit Vice Presidency), dış denetim görevi ise Dürüstlük Başkan Yardımcılığı (The Integrity Vice Presidency) tarafından yerine getirilmektedir.

İç Denetim Başkan Yardımcılığı, DB Grubu işlemlerinin iyileştirilmesine yardımcı olan bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyeti gerçekleştirmektedir. Ayrıca Grubun risk yönetimi ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirerek hedeflerine ulaşmasında yardımcı olmakta; kontrol yöntemlerinin geliştirilmesinde tavsiye vermekte ve yönetimin düzeltici eylemlerinin uygulanmasını izlemektedir. Birimin çalışmaları, Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü Mesleki Uygulamalar Çerçevesine uygun olarak yürütülmektedir.[166]

Dürüstlük Başkan Yardımcılığı, üyelere sağlanan proje kredisi ve

[164] Bkz, http://www.worldbank.org/en/about/history (10.05.2017).
[165] Bkz, http://www.worldbank.org/en/about/unit (10.05.2017).
[166] Bkz, http://www.worldbank.org/en/about/unit/internal-audit-vice-presidency (18.05.2017).

yapısal uyarlanma gibi kredilerde yolsuzluk ve usulsüzlük yapılıp yapılmadığı hakkında değerlendirme (evaluation) ve soruşturma (investigation) yapmakla görevlidir. Esasen verilen kredilerin denetimi iki aşamalı olarak yapılmaktadır: Birincisi, üye ülkeler tarafından harcama sırasında yapılan denetim; ikincisi, Bankanın kendisi tarafından harcama sonrasında yapılan denetimdir.

DB, denetimi (audit); mali tabloların ve diğer idari raporların güvenilirliğini sağlamak ve hesapverebilirliğin güvence altına alınması amacıyla iç muhasebeciler tarafından gerçekleştirilen, örgütün mali tabloları, finansal sistemleri ile iş ve işlemlerinin harcama sonrası (ex-post) olarak incelenerek tavsiye ve iyileştirmelerde bulunulması şeklinde tanımlamaktadır.[167] Buradan hareketle, yapılan denetimin mali tablo denetimi, uygunluk denetimi ve faaliyet denetimini kapsadığı söylenebilir.

Üye ülkeler tarafından kredilerin kullandırılması sırasında ve belirli aralıklarla denetim yapma zorunluluğu bulunmaktadır. Denetimin kimler tarafından yapılacağı konusunda Bankanın önceliği uluslararası bağımsız denetim şirketleridir.[168] Türkiye'deki gibi kamu denetim sisteminde bağımsız denetim şirketlerinin yeri ve yetkisi kısıtlıysa ya da hiç bulunmuyorsa ikinci seçenek kamu denetim birimleridir.[169]

DB Grubu Başkanına bağlı olan ve İcra Direktörleri Denetim

---

[167] The World Bank, *Financial Accounting Reporting and Auditing Handbook (FARAH)*, Central and Operational Accouting Division, Washington D.C., First Edition, Ocak 1995, s. 23.

[168] Bu şirketlere örnek olarak; Ernst & Young, Pricewaterhouse Coopers, Deloitte & Touche Tohmatsu, Andersen United States ve KPMG United States of America verilebilir.

[169] Nitekim Türkiye'de bu birim olarak Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bünyesinde bulunan Hazine Kontrolörleri Kurulu belirlenmiştir. Hazine Kontrolörleri Kurulu Yönetmeliğinin on birinci maddesinin dördüncü ve beşinci fıkralarına göre; hazine kontrolörleri, dış finansmanı DB ve benzeri uluslararası kuruluşlardan sağlanan proje ve faaliyetlere ilişkin olarak, krediyi kullanan kurum ve kuruluşların hesap ve işlemlerini ilgili anlaşmalar çerçevesinde incelemek ve uluslararası bağımsız denetçi sıfatıyla mali denetimlerini yapmak ve hazine garantili kamu ve özel borçlanmalar ile ilgili mevzuat çerçevesinde krediyi kullanan veya yatırımcı kuruluş nezdinde, mali bünye ve yeterlilik incelemelerini yapmak ile yetkili ve görevli kılınmışlardır. Bkz, Safiye Kaya, *Dünya Bankası ve Dünya Bankası Kredilerinin Denetimi*, Sayıştay, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi 30, Birinci Baskı, Ankara Eylül 2003, s. 90.

Komitesinin gözetiminde bulunan Dürüstlük Başkan Yardımcılığı tarafından dosya muhteviyatının değerlendirilmesi sonucunda soruşturma yapılmasına gerek görüldüğünde konu ayrıntılı olarak incelenmekte ve on iki ya da on sekiz ay içerisinde bir nihai soruşturma raporu (FIR) düzenlenerek DB Grubu Başkanına sunulmaktadır. Sunulan rapor, Değerlendirme ve Askıya Alma/Yaptırım Birimi (Office of Evaluation and Suspension/Sanctions) tarafından değerlendirilmektedir. Yapılan değerlendirme sonucunda soruşturulan şahıs ya da şirkete uygulanacak yaptırımlar gerekçeli olarak bildirilerek, gerekiyorsa bunlar ihalelerden geçici olarak yasaklanmaktadırlar. Ayrıca şahıs ya da şirketin bağlı olduğu kuruluşa yaptırım uygulanabilmektedir. Bu bildirime itiraz edilmezse karar kesinleşmektedir.

Şayet söz konusu karara itiraz edilirse konu Yaptırımlar Kuruluna (Sanctions Board) intikal ettirilmektedir. Kurul raporun sonucuyla bağlı olmayıp yeni bir inceleme yapabilir. İnceleme sonucunda yolsuzluk tespit edilirse beş farklı yaptırımdan birisinin uygulanması gündeme gelmektedir. Bu yaptırımlar; kamuoyuna ifşa etme, ihaleden yasaklama, şartlı ihaleden yasaklama, ihale yasağından şartlı tahliye ve tazmin etme şeklindedir. Alınan kararlar nihaidir ve kurumun internet sayfasında yayımlanmaktadır.

DB yolsuzlukla mücadeleye büyük önem vermekte, dünya genelindeki yoksulluğun en önemli nedenlerinden biri olarak yolsuzluğu görmektedir. Bu bakımdan üye ülkeler, sivil toplum ve özel sektörle birlikte ve iyi yönetişim anlayışı doğrultusunda, kamu hizmetlerinin performansının artırılması, kamu mali yönetiminde saydamlığın sağlanması, yargı sisteminin verimli hale getirilmesi, vergi ve gümrük idarelerinin güçlendirilmesi ve istihdamın artırılmasına destek olduğunu açıklamaktadır. Bu kapsamda 2007 yılında DB Grubu Yönetim Kurulu tarafından Yönetişim ve Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi

(Governance and Anticorruption Strategy) adlı belge açıklanmıştır.[170]

Küresel parasal işbirliğini güçlendirmek, mali istikrarı sağlamak, uluslararası ticareti kolaylaştırmak, yüksek istihdam ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi teşvik etmek ve dünyadaki yoksulluğu azaltmak amacıyla 1944 yılında Bretton Woods Sözleşmesiyle kurulan IMF, temel olarak uluslararası sistemdeki istikrarın sağlanmasına yardımcı olmayı hedeflemektedir. Bu hedefe ulaşmak için küresel ekonomi ve üye ülkelerin ekonomileri gözetim altında tutulmakta; ödemeler dengesini ayarlamakta güçlük çeken ülkelere borç verilmekte ve üyelere çeşitli önerilerde bulunulmaktadır.[171]

IMF bünyesinde üçlü denetim (audit) mekanizması bulunmaktadır. Bunlar; Kurum içerisinde bulunan iç denetim birimi, Kurum dışında yer alan bağımsız dış denetim şirketi ve yine Kurum dışında yer alan dış denetim kuruludur. Bu birimlerin birbirlerinden ayrı şekilde yürüttükleri incelemeler sonucunda Kurumun denetimi gerçekleştirilmiş olmaktadır.[172]

IMF'nin iç denetim birimi, İç Denetim ve Teftiş Birimidir (Office of Internal Audit and Inspection). Birimin temel görevi; Fonun risk yönetimi, kontrol ve yönetişim süreçlerinin etkinliğini bağımsız olarak incelemek, gerektiğinde soruşturma yapmak ve dış denetim süreçlerine yardımcı olmaktır. Birimin denetim kapsamı tüm Fon personeli, Yönetim Kurulu, icra direktörlerinin birimleri ve Bağımsız Değerlendirme Ofisini içermektedir. Hazırlanan raporlar Fon yönetimine ve Dış Denetim Kuruluna sunulmaktadır.

Kurum içerinde yapılan denetimin yanında, bir de Kurumun dışında bulunan özel ve bağımsız denetim şirketleri tarafından denetim yapılması düşünülmüş, bu amaçla dışarıdan hizmet satın alınması kararlaştırılmıştır. Bu şirket Yönetim Kurulu tarafından beş yıl için

---

[170] Bkz, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/ORGUNITS/EXTOFFEVASUS/0,,contentMDK:21419040~menuPK:3601079~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:3601046,00.html (18.05.2017).

[171] Bkz, http://www.imf.org/external/about.htm (22.05.2017).

[172] Bkz, http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2015/eng/fin-budget-income.htm (22.05.2017).

belirlenmektedir. Halen PricewaterhouseCoopers Şirketi, Fonun dış denetim firmasıdır. Yapılan denetimin içeriği, IMF'nin mali tablolarının denetlenmesinden ibarettir. Yıl sonunda hazırlanan rapor Yönetim Kuruluna sunulmakta, oradan da Guvernörler Kuruluna gönderilmektedir.

Dış Denetim Kurulu IMF bünyesinde yer almayıp dışarıdan seçilen üç kişiden oluşmaktadır. Kamu sektörü, akademik camia veya uluslararası muhasebe firmalarında çalışanlar arasından Yönetim Kurulu tarafından seçilmektedir. Kurulun görevi, iç ve dış denetçiler tarafından yapılan denetimlerin gözetiminin yapılarak nihai raporun sağlıklı şekilde hazırlanmasına yardımcı olmaktır.

Avrupa'nın yeniden imar edilmesi amacıyla ABD tarafından finanse edilen Marshall Planı kapsamında 1948 yılında kurulan ve 1960 yılında bugünkü halini alan OECD, üye olan ve olmayan ülkelerden ve çeşitli sivil toplum örgütlerinden oluşmaktadır. Örgütün en önem verdiği kıstaslar; piyasa ekonomisini ve çoğulcu demokrasiyi benimsemektir. Teşkilatın en tepesinde üye ülkeler ile AB Komisyonunun üyelerinden oluşan Konsey yer almaktadır. Daha altta Genel Sekreterlik ile farklı kurullar bulunmaktadır.[173]

Teşkilat 1990'lara kadar ekonomi ve ticaret konularında çalışmalar yürütürken, söz konusu tarihten sonra kamu yönetimlerini incelemeye ağırlık vermiş ve icat ettiği "düzenleyici reform" (regulatory reform) kavramıyla kamu yönetimlerini yönetişim ilkesi doğrultusunda değiştirmeyi amaçlamıştır. Bu amaçla 1990 yılında kurulan Kamu Yönetimi ve Yönetişim Birimi (Public Management and Governance-PUMA) ve 1992 yılında kurulan Yönetim ve Yönetişimdeki İlerlemelerin Desteklenmesi Birimi (Support for Improvement in Governance and Management-SIGMA) adlı birimler sürekli olarak kamu yönetimi alanında çalışma ve tavsiyelerde bulunmaktadırlar.

Teşkilatın iç denetim birimi, İç Denetim ve Değerlendirme

[173] Ozan Zengin, "Türkiye Cumhuriyeti Kamu Yönetiminde Dönüşüm ve OECD Etkisi", *Mülkiye*, C. XXVII, S. 241, (Güz 2003), s. 235-236.

Birimidir (Internal Audit and Evaluation). Genel Sekreterlik (General Secretariat) bünyesinde yer alan ve 2003 yılında oluşturulan Birimin temel görevi, Kurumun faaliyetlerini iyileştirmek ve katma değer sağlamak üzere, genel sekretere bağımsız ve nesnel güvence ve danışmalık hizmeti sunmaktır. Ayrıca Kurumun risk yönetimi, kontrol ve yönetişim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve iyileştirmek için sistematik ve disiplinli bir yaklaşım getirerek hedeflerine ulaşmasına yardımcı olmaktadır. Buna ilaveten değerlendirme işlevi kapsamında Kurum içerisinde bulunan çeşitli kurulların performansları incelenerek, verimli çalışıp çalışmadıkları ve güçlü ve zayıf yönlerinin neler olduğu tespit edilmektedir.[174]

Üç kişiden oluşan Birim, doğrudan genel sekreter ile daimi delegasyonların temsilcileri ve üye ülkelerin yüksek denetim kurumlarından gelen uzmanları içeren Denetim Komitesine rapor vermektedir. Raporda Teşkilatın risk yönetimi, denetimi ve yönetişim süreçlerinin etkinliği değerlendirilmektedir.[175]

Birim, AB Mali Tüzüğü, Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü ve Uluslararası Sayıştaylar Birliğinin rehber ve denetim standartlarına göre işgörmektedir. Diğer yandan, Birimin hali hazırdaki yöneticisi bir uluslararası bağımsız denetim firmasında çalışmış olan bir kişi olup,[176] bu durum OECD'nin söz konusu firmalara olan olumlu bakışı konusunda fikir vermektedir.

IV. GENEL DEĞERLENDİRME

Eski çağlardan günümüze denetim olgusu önem ve konumunu korumaktadır. Denetim faaliyeti gerçekleştirilirken hangi kıstaslara uyulacağı, ilkelerinin neler olacağı ve ne şekilde hareket edileceği ulusal ve uluslararası çeşitli belgelerle tespit edilerek denetime verilen önem

---

174 Bkz, http://www.oecd.org/about/whodoeswhat/internal-audit-evaluation.htm (23.05.2017).

175 OECD, *Internal Control and Internal Audit: Ensuring Public Sector Integrity and Accountability*, Paris Nisan 2011, s. 9.

176 Bkz, http://www.oecd.org/about/whodoeswhat/director-of-internal-audit.htm (23.05.2017).

gösterilmiştir. Hem kamu hem de özel sektörde vazgeçilmez olarak uygulanan denetimin çok çeşitli türleri bulunmakta olup, temel amaç örgütlerin görev ve hedeflerine ulaşmalarına güvence sağlamaktır.

Modern devletin yönetim anlayışına yön veren kapitalizmde denetim olgusu önemli görülmekle birlikte, özel sektör bakımından daha çok emeğin denetimi bakımından değer verilmiştir. Emeğin denetiminin sağlanması için de tarihsel süreçte sırasıyla despotik, bürokratik ve hegemonik denetim anlayışları uygulanmıştır. Bu anlayışların temel amacı örgüt disiplininin sağlanmasıdır. Bu amaçla ilk başta zora dayalı uygulamalar yapılırken, sonraları rızaya dayalı uygulamalar hayata geçirilmiştir.

Modern devletteki denetim faaliyetlerini gerçekleştiren örgütler açısından bakıldığında, gerek Kıta Avrupa, gerek Anglo-Sakson ve gerekse küresel örgütlerin idari denetim yapılarının iki ortak noktası bulunmaktadır: Birincisi, idari denetim mekanizmalarına büyük önem verilmesi; ikincisi, bu mekanizmalarda yer alan teftiş kurulu ve iç denetçilik müesseselerinin birlikte işgörmeleridir.

Birinci ortak nokta olan idari denetime büyük önem verilmesiyle ilgili olarak, halktan alınan vergilerle ayakta duran devlet aygıtında harcanan paraların nerelere gittiği hususu gelişmiş demokrasilerde her zaman hassas bir konu olmuştur. Aynı durum, üyelerinin aidatlarıyla işgören küresel örgütler için de geçerlidir. Bu hassasiyetin gereği olarak, harcamaları denetleyen, bir başka deyişle paranın karşılığını (value for money) gözeten denetim örgütlerine her zaman önem verilmiştir. Bu kapsamda söz konusu örgütlerde görev yapan denetim görevlilerinin yetkinleşmelerine, görev ve yetki bakımından gereken olanaklara sahip olmalarına, maddi (özlük vb.) ve manevi (bağımsızlık vb.) yönden tatmin edici konumda bulunmalarına özen gösterilmiştir.

İkinci ortak nokta olan teftiş kurulu ve iç denetçilik müesseselerinin birlikte çalışmalarıyla ilgili olarak, bu birliktelik genellikle ayrı örgüt yapıları altında yürütülse de IMF'nin iç denetim birimi olan İç Denetim ve Teftiş Birimi özelinde aynı yapı altında

yürütülmektedir. Kıta Avrupası geleneğinde teftiş kurulları, Anglo-Sakson geleneğinde iç denetçiler baskın konumda olmalarına rağmen, zaman içerisinde birbirlerine karşı -Fransa hariç- neredeyse aynı güç ve konuma geldikleri söylenebilir. Buradan bu yapılarının birbirlerinin rakipleri olduğu sonucu çıkarılmamalı; aksine bunlar birbirlerinin tamamlayıcıları olarak görülmelidir.

Denetim olgusunun küresel örgütler için ayrı bir önemi olduğu da vurgulanmalıdır. Şöyleki, AB, BM, DB, IMF ve OECD gibi küresel örgütlerin ortak yönlerinden birisi, kuruluş felsefeleri uyarınca ve görevleri doğrultusunda üyelerine verdikleri kredi, hibe gibi maddi destek ile tavsiye, raporlama gibi manevi desteklerin yerine ulaşıp ulaşmadığı hakkında esasen denetim örgütü gibi çalışmalarıdır. Örneğin AB ele alındığında, üye ve aday devletlere verilen hibelerin amaçlarına uygun kullanılıp kullanılmadıkları AB için önemli ve değerli bir konudur. Aynı şekilde insan haklarının ihlal edilip edilmediği BM için öncelikli görevlerdendir. Bu gibi maddi ve manevi alanlarda sunulan hizmetlerin sonuçlarının araştırılması, raporlanması ve gerektiğinde yaptırımların uygulanması, düzenin sağlanması için gereklidir. Dolayısıyla anılan örgütlerin kendileri aynı zamanda birer denetim örgütleri halini almaktadırlar. Bunun gereği olarak denetim alanındaki uygulamalara duyarlılık göstermekte, kendileri dışındaki denetim örgütlerine bu duyarlılık nedeniyle özel önem vermektedirler.

İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE'DE İDARİ DENETİM

Türkiye Cumhuriyeti modern bir devlet olup, genel olarak modern devletin baskın ekonomik yönetim anlayışı olan kapitalizmi benimsemiştir. Kendisinin selefi olan Osmanlı Devleti'nde ise kapitalizm gelişememiş, her alanda olduğu gibi ekonomide devletin ağırlığı hüküm sürmüştür. Modern devletin kapitalist denetim anlayışı açısından değerlendirme yapabilmek için Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti'ndeki kapitalizmin tarihine kısaca bakmak gerekmektedir. Çünkü bu, kapitalizmin ve onun bir parçası olan denetim anlayışının çözümlenmesi için bir gerekliliktir.

Osmanlı Devleti'nde kuruluşundan on sekizinci yüzyıla kadar sanayi üretimi esnaf örgütlerinin kontrolünde ve devletin gözetiminde olmuştur. Bu nedenle kapitalizmdeki serbest girişim ilkesinin aksine, herkes istediği mesleği icra edememiştir. Osmanlı Devleti öteden beri bir tarım ve ticaret ülkesidir. Bu nedenle modern anlamda fabrikalar on sekizinci yüzyıla kadar kurulamamıştır. Gerçi Fatih Sultan Mehmet döneminden itibaren askeri sanayi alanında tophane ve tersane gibi devlet fabrikaları kurulmaya başlansa da, asıl anılan yüzyıldan itibaren modern işletmelerin nüveleri oluşmaya başlamış olup, Üsküdar'daki ipek imalathaneleri, Yalova'daki kâğıt fabrikası, Bakırköy'deki barut fabrikası ve İncirköy'deki cam ve porselen imalathaneleri bunlara örnek olarak gösterilebilir. Ancak gerçek manadaki sanayileşme çabaları devletin öncülüğünde on dokuzuncu yüzyılda başlatılmıştır.

Tanzimat sonrasında birçok alandaki yenileşme hareketleri kapsamında modern fabrikaların kurulması amaçlanmıştır. Bunun için önce 1864 yılında "Islah-ı Sanayi Encümeni" adlı heyet kurularak, sanayileşme politikalarını belirlemekle vazifeli kılınmıştır. Hemen akabinde özellikle İstanbul ve çevresinde kumaşçı, dökmeci, toptancı, demirci, tabakçı, saraç esnafı şirketleri ve simkeşhane gibi birçok sanayi kolunda fabrika kurulmuş olup, Feshane-i Amire, İzmit Çuka Fabrikası, Veliefendi Basma Fabrikası, Hereke Kumaş Fabrikası, Bursa İpek Fabrikası, Yeni Darphane, Zeytinburnu Demir Fabrikası ve Yıldız

Çini Fabrikası bunlara örnek olarak verilebilir.

Bu fabrikaların çoğu Cumhuriyet dönemine devredilmiştir. Sanayileşme çabalarına atölye tipi üretim faaliyeti gösteren, dolayısıyla emek gücüne dayanan lonca teşkilatları başta engel olmaya çalışsalar da sonradan etkileri azalmıştır. Devlet öncülüğünde gelişen sanayileşme çabaları, fabrika kuracaklara gümrük ve vergi muafiyetleri ile çeşitli imtiyazların tanınmasıyla sonradan özel sektöre de açılmıştır. Bu durum kapitalizmin Osmanlı Devleti'ne girmeye başlaması olarak ifade edilebilir. Bu kapsamda genellikle yabancılar ya da gayrimüslim vatandaşlar tarafından küçük çaplı fabrikalar açılmıştır. Böylelikle Osmanlı sanayileşmesinin devlet eliyle başlatıldığı, daha sonra buna özel sektörün dâhil edildiği görülmektedir. Buna karşın, yabancıların 1867 yılına kadar Osmanlı topraklarında emlâk edinme haklarının bulunmaması özel girişimciliğin gelişmesinde sınırlayıcı bir durum olmuştur. Ayrıca gerek Tanzimat öncesi gerekse sonrasında geleneksel olarak Osmanlı merkez örgütünün güçlü olması sanayileşmenin devlet tekelinde yürümesini kolaylaştırmış, merkezi yönetimin siyasi, askeri ve ekonomik gücü hem yerel yönetimleri hem de özel girişimleri baskılamıştır.[177]

Türkiye Cumhuriyeti'ne gelindiğinde, uygulanan iktisadi politikalar beş kısımda incelenebilir: 1923-1929 döneminde özel sektör eliyle ve iç kaynaklarla liberal kalkınma çabaları, 1930-1946 döneminde devletçilik uygulamaları, 1946-1960 döneminde tekrar liberal politikalarla özel sektör ve dış yardımlara dayalı kalkınma çabaları, 1960-1980 döneminde planlı ekonomi uygulamaları[178] ve 1980 yılından günümüze kadar neoliberalizm etkisi. Bu dönemlerin tamamında, bazı dönemlerde kamu, bazı dönemlerde özel sektörün ağırlığı görülmekle birlikte genellikle karma ekonomi modeli uygulanmış ve temel hedef kapitalizmin yaygınlaştırılması olmuştur.

---

[177] Sefer Şener, "Osmanlı Sanayileşme Süreci ve Bu Süreçte Özel Girişimin Rolü", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* C. 9, S. 3, (2007), s. 56-73.

[178] Nuray Ertürk Keskin, *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi,* Tan Kitapevi Yayınları, Birinci Baskı, Ankara Eylül 2009, s. 243.

Osmanlı Devleti'nin son döneminde başlatılan özel girişim eliyle sanayileşme uygulaması genç Cumhuriyetin ilk zamanlarında da uygulanmış, ancak başarılı olmaması nedeniyle Osmanlı'nın ilk dönemine dönülerek devletçilik ilkesi gereğince devlet eliyle sanayileşme çabaları gerçekleştirilmiş, en son da karma ekonomi modeline dönüş yapılmıştır.

1980 sonrası iktisadi politikalara bakıldığında ise 1980-1989 dönemi ve 1989 sonrası dönem olarak iki ana kısım görülmektedir: İlk dönemde, IMF ve DB'nin reçetelerine uygun olarak ihracaata dayalı büyüme esas alınmıştır. Bu modelde, kdv iadesi gibi usullerle ihracat teşvikleri verilmiş, döviz kuru ve sermaye hareketleri kontrol altında tutulmuş, işçi ücretleri baskılanmış, uluslararası şirketler adına üretim yapma tipi olan fason üretim yaygınlaşmış, sonuç olarak, elde edilen ihracaat dövizleriyle bir yandan büyüme gerçekleştirilirken, diğer yandan dış borçların çevrilebilirliği sağlanmıştır. Fason üretim sayesinde, Denizli gibi Anadolu Kaplanları adı verilen illerin ekonomik gelişmişlikleri artmıştır. İkinci dönemde, Özal Hükümetinin yerel seçimlerde ciddi oranda oy kaybetmesi, arkasından 1989 yılında Özal'ın cumhurbaşkanı olması sonucu kurulan Akbulut ve Yılmaz Hükümetlerinin, siyasi kaygılarla genel işçi ücretlerini yaklaşık %90 oranında artırmaları nedeniyle ilk dönem politikalardan kopuş meydana gelmiştir. Bu durum, ilk başta çalışanların lehine olmakla birlikte, sonradan fason üretim yapan özel sektörün dış dünyayla rekabet edebilirliğini sarsmıştır. Döviz getirici üretim faaliyetlerindeki darlama, hükümeti, ekonomiyi sıcak para hareketlerine açma yönünde bir dizi düzenleme yapmaya itmiştir. Merkez Bankası eliyle dalgalı kur rejimine geçilmesi, Türk Lirasının tam değiştirilebilir (konvertbl) hale getirilmesi, Türkiye'de yerleşik kişilerin uluslararası piyasalardan borçlanmalarının serbest bırakılması gibi mali liberalizasyon tedbirleri alınmıştır. Ancak bundan sonra 1994, 2000 ve 2001 krizleri meydana gelerek mali ve siyasi krizler dönemine girilmiştir.[179]

[179] Dikmen, *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, s. 270-272.

Tezin bu bölümünde önce Osmanlı Devleti ve 1980 yılına kadar Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ndeki idari denetim yapıları incelenecek; sonra geçmişten bugüne kadar Türkiye Cumhuriyeti'ndeki idari denetim yapısında reform talep eden aktörlere mercek tutulacaktır. Bunun yapılmasının amacı, kamu yönetiminin hemen her alanında girişilen reform hareketinin mutlaka bir sebebinin olması gerekliliğinden hareketle, denetim alanındaki değişimin kaynağının irdelenmesine olan ihtiyaçtır. Bu sayede kaynakta dış aktörlerin mi, iç aktörlerin mi baskın karakterde oldukları açığa çıkarılabilecektir.

I. TÜRK İDARİ DENETİM YAPISI

Osmanlı Devleti'nin mirasının devamı olarak Türkiye'de kamu hizmetlerinin; genel devlet hizmetleri, akademik hizmetler, askeri hizmetler ve yargı hizmetleri olmak üzere dört ana parçada örgütlendikleri söylenebilir. Hatta bu sınıflandırmanın kökeninin antik Yunan medeniyetine uzandığı ileri sürülebilir. Platon'a göre toplumda işbölümüne dayalı olarak oluşan uzmanlaşma nedeniyle yönetici, koruyucu ve üretici sınıf; Aristo'ya göre hâkim, din adamı ve memur sınıfı bulunmaktadır. Benzer bir ayrım doğu siyasal düşünceler tarihinde de görülmektedir. Yusuf Has Hacib'e göre idari, askeri ve alim sınıfı; Nizam'ül Mülk'e göre idari, askeri, kadı ve alim sınıfı; İbni Haldun'a göre idari, kılıç ve kalem sınıfları mevcuttur.[180]

Cumhuriyet döneminde devam ettirilen bu sınıflandırma personel kanunlarına yansımış ve söz konusu dört hizmet türü için ayrı ayrı personel kanunu çıkarılmıştır. Buna göre, genel idari personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa, akademik personel 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa, askeri personel 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa ve adli personel 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununa tabi kılınmışlardır.[181]

---

[180] İpek Özkal Sayan, "Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrım", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 64, S. 1, (2009), s. 205.

[181] *a.g.k,* s. 203.

Şayet bu açıdan bakılırsa, Türkiye Cumhuriyeti'ndeki idari denetim yapısı; genel (Cumhurbaşkanlığı-DDK, TBMM-Sayıştay ve Ombudsmanlık, Başbakanlık-BTK, bakanlıklar-teftiş kurulları, üst kurullar-BDDK vb., KİT-teftiş kurulları, belediyeler-teftiş kurulları, 5018 sayılı Kanun-iç denetçiler), akademik (Yükseköğretim Kurulu Denetleme Kurulu), askeri (Milli Savunma Bakanlığı Teftiş Dairesi Başkanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı Ordu Malları Teftiş Kurulları Başkanlığı) ve adli (Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu, Askeri Adalet Teftiş Kurulu ve HSK) denetim birimleri şeklinde sınıflandırılabilir.

Ancak tezde bunun yerine, Anayasada benimsenmiş olan kuvvetler ayrılığı prensibine paralel olarak, yasama-yürütme-yargı ayrımındaki "yürütme"nin, bir başka ifadeyle "idare"nin içerisinde örgütlenen denetim sistemi incelenecek olup, yasama denetimi (meclis araştırması gibi Anayasadaki denetim türleri) ile yargı denetimi (mahkemeler) konumuzun dışında kalmaktadır. Bununla birlikte yasama kuvveti olan TBMM'nin iç denetimi, yargı kuvvetinde bulunan HSK'nın adliye örgütüne uyguladığı denetim ile yargı kuvveti olan Sayıştay'ın yürüttüğü denetim idari denetim niteliği taşıdığı için bunlar da tezde ele alınacaktır.

Monarşiyle yönetilen Osmanlı Devleti'nde on dokuzuncu yüzyılın ortalarından itibaren zayıf padişahların işbaşına gelmeleriyle Bonapartist bürokrasi anlayışı yönetime hakim olmaya başlamış, hatta örnek aldığı Fransız ve Prusya-Alman bürokrasilerinden daha fazla Bonapartist olmuştur. Fransa ve Almanya'da aristokrasinin güçlü olması sayesinde bürokrasinin gücü dizginlenmiştir. Ancak Osmanlıda ayanların bu şekilde güçleri bulunmadığından merkezi otoritenin ve bunun yürütücüsü bürokrasinin gücü oldukça genişlemiştir. Bunda, tımar sistemi nedeniyle hanedana verilen paylar etkili olmuştur. Gerek on dokuz gerek yirminci yüzyılda bürokrasinin yasal-ussal hale getirilmesine çalışılmış, başta bakanlıkların oluşturulması olmak üzere bu yönde çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Buna karşılık bürokratik seçkinlerde liyakat yerine sadakat aranmıştır. Türkiye

Cumhuriyet Devleti'nde ise kurucusu Atatürk tarafından padişahın kişisel egemenliğinin tamamen kaldırılması temel hedef olmuş, bu bakımdan Weberyen bürokrasiye önem verilmiştir. Atatürk bürokrasiyi katı sıradüzen ilkesine göre yapılandırılıp, hukuka göre hareket eden devlet memurları tarafından görevlendirilen bir araç olarak görmüş ve yapılan idari reformların hizmetlerin rasyonel dağılımını, sıradüzensel kontrolü, bürokrasinin faaliyetlerinin kapsamlı düzenlemesini ve idari birimler arasında etkili eşgüdümün geliştirilmesini arzulamıştır. Atatürk'ten sonra bürokratik elitler kendilerini cumhuriyetçi normların veya Atatürk ilkelerinin koruyucuları olarak görerek, çok partili hayata geçilene kadar Bonapartist kalmaya devam etmişlerdir. Ancak 1946 yılından sonra gelen hükümetlerin etkisiyle bu anlayış kırılmaya başlamıştır.[182] Bu kırılmanın anlamı, adem-i merkeziyetçiliğin yaygınlaşmaya başlamasıdır. Halbuki bu dönemde, bir başka deyişle 1945 yılı sonrasında küresel örgütlerin gözetiminde yeni bir dünya inşa süreci başlamış ve küresel örgütlerin kendilerinde merkeziyetçilik anlayışı etkili olmuştur. Buna karşılık az gelişmiş ülkelere adem-i merkeziyetçilik tavsiye edilmiştir.[183]

Bu açıklamadan sonra, Türkiye Cumhuriyeti'nin önceli olan Osmanlı Devleti'ndeki idari denetimi incelemek, sonra da Cumhuriyet dönemindeki idari denetim yapısına bakmak yararlı olacaktır. Ancak Cumhuriyet dönemine ait idari denetim sistemi açıklanırken 1980'li yılların başına kadarki dönem incelenecek, bu tarihten sonraki dönem tezin üçüncü bölümünde ele alınacaktır.

A. Osmanlı Devleti İdari Denetim Yapısı

Türk idari denetim sistemi Osmanlı Devleti'nden miras kalmıştır. Ancak Osmanlı Devleti'nde denetim sisteminin ilk izleri ahilik

---

[182] Metin Heper, M. Selçuk Sancar, "*Is Legal-Rational Bureaucracy a Prerequisite for a Rational-Productive Bureaucracy? The Case of Turkey",* Administration&Society, C. 30, S. 2, (Mayıs 1998), s. 146-148.

[183] Tekin Avaner, *Kamu Yönetiminde Reform: Bağımlılık Bağlamında Reformun Antropolojisi,* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2009, s. 9.

teşkilatında görülmektedir. Ahilik, Hacı Bektaş-ı Veli'nin tavsiyesiyle Ahi Evran tarafından kurulan ve Selçuklu ve Osmanlı dönemlerinde Anadolu'da yaşayan Türkmenlerin çeşitli meslek alanlarında yetişmelerini amaçlayan esnaf dayanışma örgütlenmesidir. Bu örgütlenmenin denetim dâhil olmak üzere yönetimin işlevlerinin tamamını içeren özellikleri bulunmaktadır.

Ahilik teşkilatındaki denetim işlevini iç ve dış denetim olarak ikiye ayırmak mümkündür. İç denetimle esnafların kendi içlerinde oto-kontrol sağlamaları hedeflenmiştir. Sırasıyla yiğit, yamak, çırak, kalfa, usta, ahi, halife, şeyh ve şeyh-ül meşayıh mertebelerinden oluşan ahilikte, oto-kontrolün sağlanması amacıyla çırakla usta arasında ahi kardeşliği, çırakla kalfa arasında da yol kardeşliği uygulaması getirilmiştir. Buna göre her bir çırak, bir usta ve iki kalfanın gözetiminde meslekte yetişmektedir. Böylece hem sanatın iyi öğrenilmesi hem de suistimallerin önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Dış denetimle de esnafların yetkililerce denetlenmeleri sağlanmıştır. Bu kapsamda her bir esnaf grubu için ekmeklerin çiğ olmaması, kasaplarda sürekli et bulundurulması gibi çeşitli üretim standartları getirilmiş, eksik ve hatalı işlemlerin tespiti için olağan denetimler yapılmış, ayrıca şikâyetler nedeniyle yapılan incelemeler sonucunda kepenk kapatma gibi müeyyideler uygulanmıştır.[184]

Ahilik teşkilatının Osmanlı Devleti'ndeki devamı olan lonca sisteminde de denetim işlevi temel özelliklerden birisi olmuştur. Özellikle fiyatların tespiti ve kalitenin korunması loncaların denetimindedir. Büyük kentlerde esnaf, sanaatkâr, tacir ve işçiler lonca adı verilen meslek örgütlerine üye olmuşlardır. Öyleki, on yedinci yüzyılda sadece İstanbul vilayetinde 1.109 loncaya 126.000 civarında kişi bağlanmış durumdadır.[185]

Osmanlı Devleti'nde ilk kamu teftiş kurulu I. Murat döneminde

[184] Ali Erbaşı, "Ahi Teşkilatında Yönetim İşlevleriyle İlgili Uygulamalar", *Turkish Studies-International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, C. 7/2, (Bahar 2012), s. 1327.

[185] Selçuk Yalçındağ, "Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 3, S. 2, (Haziran 1970), s. 25.

kurulmuştur. Ahmed Lütfi tarafından 1887 yılında yayımlanan Mirat-ı Adalet Yahud Tarihçe-i Adliye-i Devlet-i Aliyye adlı esere göre, 1359 yılında tahta geçen Murat Hüdavendigar, namı diğer I. Murat tarafından kazaskerlere bağlı olarak mahkemeler ve kadıların teftişi amacıyla adalet müfettişliği teşkil edilmiştir.[186]

Osmanlı devlet yapısı merkez ve taşra olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir. Osmanlı'da en başından beri bir bölgeye, biri ulema kökenli ve padişahın yargı yetkisini temsil eden "kadı"; diğeri askeri kökenli ve padişahın yürütme yetkisini temsil eden "bey" adı verilen iki yönetici atamıştır. Bunun dışında bazı bölgelere özel olarak atanan yöneticiler de bulunmakta olup, bunlardan birisi "haremeyn-i şerifeyn müfettişi vekili" adlı kişilerdir. Her ne kadar kadılar asıl adli görevliler olmakla birlikte, adı geçen yöneticiler de adli alanda görev ve yetkilere sahiptirler.[187]

Kaza ve sancak bölgesine atanan kadıların çok önemli işlevleri bulunmaktadır. Beylerbeyi ya da sancakbeyine değil, doğrudan merkezdeki kazaskerlere bağlıdırlar. Dolayısıyla merkezden atanan, bu nedenle de yerelden bağımsızlıkları bulunan görevlilerdir. Kadılar atandıkları kaza veya sancak bölgesi dâhilindeki şehir, kasaba, nahiye ve köylerde bu görevlerini "naib" adı verilen vekilleri eliyle yürütmüşlerdir. Kadıların mülki, adli, beledi ve mali olmak üzere geniş kapsamlı görevleri bulunmaktadır.

Bu şekilde geniş görev ve yetkili olan kadıların denetimi ise merkezden gönderilen ve beylerbeyi veya sancakbeyi rütbesinde olan "müfettiş paşa" ya da dergah-ı ali çavuşlarından gönderilen "mübaşir müfettiş" tarafından yapılmıştır. Ayrıca yolsuzluğun arttığı yerlere merkezden gönderilen ve "mehayif müfettişi" adı verilen seyyar kadılar görev yapmışlardır.[188]

---

[186] Adalet Teftiş Kurulu, http://www.teftis.adalet.gov.tr/kurul.html (31.12.2016).

[187] Nilüfer Alkan Günay, "Osmanlı Taşrasında Bir Yetki Alanı: Haremeyn-İ Şerifeyn Teftiş Vekâleti Görevi ve Kapsamı", *Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, S. 26/2009, (Ankara 2011), s. 30.

[188] İlber Ortaylı, "Osmanlı Kadısı'nın Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 9, S. 1, (Mart 1976), s. 106.

"Haremeyn-i şerifeyn müfettişi vekilleri" ise 1586 yılında kurulan Haremeyn-i Şerifeyn Müfettişliği tarafından atanmışlardır. Görevleri; selatin, vüzera ve haremeyn evkafının (vakıflarının) işleri ve görevlileriyle ilgili davaları görmektir. Haremeyn-i şerifeyn vakıfları, Mekke ve Medine şehirlerinde yaşayanlar, buralardaki Peygamber türbesi ve camilerin hizmetlileri ile hac için gelenlerin ihtiyaçları için Osmanlı'nın çeşitli bölgelerinde kurulmuşlardır.[189] İşte Haremeyn-i Şerifeyn Müfettişliğinin görevi, bu vakıfların denetimini yapmaktır. Bunun için "müfettiş vekili" adı altında yerel ulemadan atamalar yapılmıştır. Daha sonra 1831 yılında Haremeyn Müfettişliği ile diğer vakıfları murakabe eden Evkaf Müfettişliği lağvedilerek Evkaf-ı Hümâyûn Müfettişliği kurulmuştur.[190]

Osmanlı Devleti'nde III. Selim tarafından on sekizinci yüzyılın başlarından[191] itibaren başlatılan çağdaşlaşma[192] sürecinde, on dokuzuncu yüzyılının ilk yarısında Divan-ı Hümayunun yerini, Avrupa örneğine göre kurulmaya başlanan bakanlıklar (nezaretler)[193] almış ve bunların bünyelerinde teftiş birimleri kurulmuştur.[194] Her bakanlık yazışma, teftiş ve özlük işlerini yürüten alt birimlerden

---

189 Günay, *a.g.k,* s. 31.

190 Necip F. Uygun, "Teftiş Kurullarımızı Tanıyalım: Vakıflar Genel Müdürlüğü Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı", *Denetim Dergisi*, S. 122, (Nisan-Haziran 2013), s. 84-85.

191 Süleyman Sözen, "Administrative Reforms In Turkey: Imperitives, Efforts And Constraints", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 60, S. 3, (2005), s. 202.

192 Bazı yazarlar tarafından bu sözcüğün yerine İngilizce "westernization" sözcüğünün karşılığı olarak "batılılaşma" sözcülüğü kullanılırken; Berkes'e göre, Fransızca'daki "secularism" sözcüğünden aktarılan "çağdaşlaşma" sözcüğü daha uygun düşmektedir. Osmanlı'nın çağdaşlaşma serüveni temelde laiklik uygulamaları olmakla birlikte, bundan daha geniş alana yayılmıştır. Din-devlet ikiliği bulunmayan, dolayısıyla da böyle bir ayrıma dayanmayan Osmanlı Devleti'ndeki çağdaşlaşma hareketleri, esasen bu iki unsurun birbirinden ayrılması çabaları olarak nitelendirilebilir. Bkz, Niyazi Berkes, *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, Yapı Kredi Yayınları, (Yay. Haz. Ahmet Kuyaş) On Altıncı Baskı, İstanbul Ocak 2011, s. 17-34.

193 Kurulan ilk bakanlıklar; 1835 tarihli Dışişleri (Umur-u Hariciye Nezareti), 1835 tarihli İçişleri (Umur-u Mülkiye Nezareti) ve 1837 tarihli Maliye (Umur-u Maliye Nezareti) Bakanlıklarıdır.

194 Osmanlı Devleti'ndeki reform çabalarının miladı, III. Selim'in 1793 tarihinde Nizam-ı Cedit Ordusu'nu kurması ve ordunun modernleşmesi için diğer tedbirleri almasıdır. Bunu, II. Mahmut reformları, 1839 tarihli Tanzimat Fermanı, 1856 tarihli Islahat Fermanı, 1876 tarihli I. Meşrutiyet ve 1908 tarihli II. Meşrutiyet olayları izlemektedir. Bunlardan Tanzimat Fermanı, ilk büyük idari reform girişimi olarak kabul edilmektedir.

oluşturulmuştur.[195]

1839 yılında Tanzimatın ilanından sonra devlet idaresinde modernleşme hareketi hızlanmış, 1840 yılından itibaren özellikle vilayet idaresinde yeniden yapılanmalar gerçekleştirilerek aynı yılda muhasıllık meclisleri oluşturulmuş, 1842 yılında bu alanda değişikliğe gidilmiş, 1849 yılında eyalet meclisleri kurularak vali, deftardar, kaymakam ve kaza müdürlerinin görevleri yeniden belirlenmiş, 1858'de yeni bir talimat yayınlanmış, bütün bunlara rağmen istenen sonuçlara ulaşılamaması üzerine, Sadrazam Fuat Paşa tarafından 1863 yılında eyaletlere aralarında Ahmet Vefik Paşa ve Cevdet Paşa gibi ünlü şahsiyetlerinde de bulundukları teftiş heyetleri gönderilmiştir.[196] Bu kapsamda Ahmet Vefik Paşa Hüdavendigar (Bursa) Eyaletine, önce Ahmed Ziya Bey sonra Cevdet Paşa Bosna-Hersek Eyaletine, Rıza Efendi Canik (Samsun) Eyaletine ve Suphi Paşa Rumeli'ye gönderilmişlerdir.[197]

Hazırlanan teftiş raporları sonucunda genel bir vilayet nizamnamesinin hazırlanması, ancak bu düzenlemenin pilot bölgelerde uygulanması kararlaştırılmış, böylece önce 1861 yılında Lübnan Vilayet Nizamnamesi, ardından da 1864 yılında Tuna Vilayet Nizamnamesi yürürlüğe konmuştur. Sonradan ilan edilecek Kanun-i Esasinin mimarlarından olan Mithat Paşa yönetiminde icra edilen Tuna Vilayet Nizamnamesinin 13. maddesine göre; valinin emrinde "müfettiş-i hükkam-ı şeriyye" adlı hâkim müfettişlerin görev yapacakları belirtilmiştir.[198]

Tuna vilayetinde uygulanan nizamnamenin başarılı sonuçlar vermesi üzerine, 1867 yılında çıkarılan Genel Vilayet Nizamnamesi ile yeni taşra örgütlenmesi bütün devleti kapsayacak şekilde

---

[195] İlber Ortaylı, *Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Üçüncü Baskı, Ankara Şubat 2010, s. 409.

[196] Selda Kılıç, "1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa", *Tarih Araştırmaları Dergisi*, C. 24, S. 37, (2005), s. 100-101.

[197] Erkan Tural, "1861 Hersek İsyanı, 1963 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnâmesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 13, S. 2, (Nisan 2004), s. 101.

[198] Tural, *a.g.k*, s. 111.

genişletilmiştir. Ancak bu düzenlemede yargı örgütlenmesinde bazı değişiklikler yapılmış, bu kapsamda "müfettiş-i hükkam-ı şeriyye" adlı memurlar kaldırılıp, idari meclisler ve temyiz divanında onların yerini "merkez naib"leri almıştır.[199] Söz konusu nizamname, yerini 1871 yılında çıkarılan Genel İdari Vilayet Nizamnamesine bırakmış, bu düzenleme ise 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkatiyeye kadar yürürlükte kalmıştır.

Bu dönemde Posta, Telefon ve Telgraf İşletmesi Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu 1860'lı yıllarda, Ziraat Bankası Teftiş Kurulu 1892 yılında[200] ve Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu 1879 yılında[201] kurulmuş; 1879 tarihli Mehâkim-i Nizamiye'nin Teşkilatı Kanun-ı Muvakkatında ise adliye müfettişliklerine yer verilmiştir.[202]

Meclis-i Umur-ı Nafianın 1838 tarihli raporunda sıbyan mekteplerindeki öğretmenlerin niteliklerini belirlemek amacıyla "muin" unvanlı kişiler görevlendirilmiştir. Bu görevlilere okulları teftiş etme ve öğretmenlere rehberlik yapma görevleri tanınmıştır.[203] 1862 yılına kadar muin terimi müfettiş karşılığı kullanılmışken, bu yıldan itibaren rüşdiye ve sıbyan okullarını teftiş etmek üzere görevlendirilen memurlara müfettiş adı verilmiştir.[204] 1869 yılında yayımlanan Maarif-i Umumiye Nizamnamesi ise söz konusu müfettişlerin ilk yasal düzenlemesi sayılabilir. Öğretim kurumları ve personelinin denetiminde müfettişlerin gözönünde bulunduracakları esaslar bu nizamnameyle belirlenmiştir. Nizamnameyle ayrıca vilayet maarif meclisleri kurulmuş ve buralarda

---

[199] Mustafa Gençoğlu, "1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma", *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 2, S. 1, (2011), s. 35-36.

[200] Musa Gök, "Türkiye'de Kamu İç Denetim Sistemi: Yapı ve Performans Açısından Bir Değerlendirme", *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Eylül 2015, C. 13, S. 3, s. 488.

[201] Bkz, http://www.mmd.org.tr/ustmenu/maliye-teftis-kurulu/maliye-teftis-kurulunun-kurulusuna-iliskin-irade-i-seniye (30.10.2017).

[202] Osman Köksal, "Adliye Örgütünün Problemleri ve Yapılması Gerekli Düzenlemelere Dair II. Abdülhamit'e Sunulan Bir Layiha", *Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, S. 9, (1998), s. 264.

[203] Feridun Merter, *II. Meşrutiyet Dönemi Eğitim Sisteminde Politika-Teşkilâtlanma ve Teftiş Çalışmaları,* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1986, s. 117.

[204] Haydar Taymaz, *Teftiş*, Kadıoğlu Matbaası, Ankara 1993, s. 12.

okulların denetimi için müfettişlerin bulunması kararlaştırılmıştır.[205] Müfettişler; maarife ait gelir ve giderlerin usulüne uygun yapılıp yapılmadığı, yerli ve yabancı okullardaki eğitim-öğretim hizmetinin mevzuata uygun şekilde yürütülüp yürütülmediği ve maarif personelinin mevzuata uygun şekilde hareket edip etmedikleri hususlarında inceleme, soruşturma ve değerlendirme yapmaya görevli ve yetkili kılınmışlardır.

Özellikle 1876 yılında tahta geçen II. Abdülhamid döneminde yükselen milliyetçilik akımları sebebiyle devleti bir arada tutma endişesi, teftiş sistemine özel önem verilmesine neden olmuştur. Öyleki, örneğin 1857 yılında kurulan Maârif-i Umumiye Nezâreti bünyesinde yabancı okulları denetlemek için 1886 yılında Mekâtib-i Gayrı Müslime ve Ecnebiye Müfettişliği kurulmuş[206] ve bir gayrimüslim tebaanın bir yerde okul açma talebinin olumlu karşılanabilmesi için o bölgede o milletten yeterli nüfusun bulunup bulunmadığının yanında, herhangi bir siyasi amaç yahut sakıncanın bulunup bulunmadığının da "müfettiş-i mahsusa raporu" ile belgelendirilmesi aranmıştır.

1879 yılında kabul edilen Rumeli Şarkî Vilayetinin Tedrisi Hakkında Kanunda kaza mektepleri müfettişlerinin görevleri sayılmıştır. 1912 yılında Maarif-i Umumiye Nezareti Teşkilat Nizamnamesi Layıhası adlı düzenlemeyle Maârif-i Umumiye Nezâreti merkez teşkilatında Müfettiş-i Umumilik birimi kurularak,[207] müfettişlerin orta ve yüksekokul öğretmenleri arasından seçilmeleri esası getirilmiştir. 1914 yılında yayımlanan Maarif Müfettişlerinin Vazifelerine Dair Talimatname ile de maarif müfettişlerinin vilayetlerde, müstakil sancaklarda ve il ve

[205] Arzu M. Nurdoğan, "II. Abdülhamid Döneminde Rumeli'de Maarifin Teftişi", *Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi,* S. 26, (Güz 2009), s. 196-197.

[206] Tarık Soydan, *Osmanlı-Türk Modernleşmesi Süreci ve Eğitimin Belirlenimi (1789-1946),* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2012, s. 329.

[207] Mehmet Okutan, *İlkokullarda Kurum Teftişinin Değerlendirilmesi,* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1996, s. 6.

ilçelerde teşkilatlandırılmaları sağlanmıştır.[208]

Bunun dışında, on dokuzuncu yüzyılın ilk yarısından itibaren askeri ve teknik okullarda başarılı olan öğrencilerin kendilerini geliştirmeleri için Avrupa'ya gönderilmeye başlanmış, ancak bunların yurtdışında karıştıkları olayları incelemek üzere 1913 yılında merkezi Almanya'da bulunan öğrenci müfettişlikleri oluşturulmuştur.

Askeri alandaki ilk teftiş kurumu, 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşından sonra 1879 yılında kurulan Teftîş-i Umûmî-i Askerî Komisyonudur. Komisyonun temel görevi, askerlik alanındaki yenilikleri incelemek ve askeri ve güvenlik alanlarında II. Abdülhamit'e rapor vermektir. Komisyon 1908 yılında II. Meşrutiyetin ilanından sonra lağvedilmiştir.[209]

Daha sonra umumi müfettişlik müessesesi kurulmuştur. Bu müessese Osmanlı Devleti'nin son döneminde, milli mücadele döneminde ve cumhuriyetin ilanından sonra olmak üzere üç dönemde uygulanmıştır. Başlatıldığı II. Abdülhamit döneminden, kaldırıldığı 1952 yılına kadar geçen zamana ve şartlara göre; umumi valilik, eyalet valiliği, fevkalade valilik, hidivlik, bölge valiliği, süper vali, inspektörlük, umumi müfettişlik gibi farklı adlar altında varlığını sürdüren müfettişlik kurumu,[210] Koçak'a göre Osmanlı siyasi ve idari zihniyetinin Cumhuriyete mirası olarak görülebilir.[211]

On dokuzuncu yüzyılın sonu ve yirminci yüzyılın başını oldukça bunalımlı geçiren Osmanlı Devleti'nde sadık millet olarak nitelendirilen Ermenilerin, 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşından sonra Rusya, İngiltere ve Fransa'nın kışkırtmalarıyla Doğu Anadolu vilayetlerinde isyanlar çıkarmaları üzerine Ermeni meselesi dünya gündemine getirilmiştir. Osmanlı Devleti'nin bu meseleye karşı tepkilerinden birisi

---

[208] Bkz. http://tkb.meb.gov.tr/www/turk-egitim-sisteminde-rehberlik-ve-denetimin-tarihsel-gelisimi/icerik/9 (31.03.2017).

[209] Adem Ölmez, "Askerî Teftiş Komisyonu'nun Kuruluşu ve Faaliyetleri", *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Dergisi*, S. 43, (2007), s. 115.

[210] Hüseyin Koca, *Yakın Tarihten Günümüze Hükümetlerin Doğu-Güneydoğu Anadolu Politikaları*, Konya 1998, s. 36.

[211] Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler (1927-1952)*, İletişim Yayınları, İstanbul 2003, s. 25.

umumi müfettişlikleri oluşturmak olmuştur. Dolayısıyla Osmanlı Devleti'nin son döneminde oluşturulan bu müessesenin asıl amacı, bahsi geçen sorunun bertaraf edilmesine yöneliktir. Bu kapsamda iki umum müfettişlik müessesesi kurulmuştur. Bunlardan biri, 1879 yılında gündeme gelen ve 1895-1900 yılları arasında fiilen uygulanan umumi müfettişliktir. İkincisi, 1909 yılında Adana olaylarıyla gündeme gelen ve 1914 yılında Vilayat-ı Şarkiyye Islahatı adıyla uygulanan umumi müfettişlik[212] olup, Erzurum, Sivas, Elazığ, Bitlis, Diyarbakır, Van ve Trabzon[213] illerini kapsamıştır.[214]

Meclis-i Vükela kararıyla ve padişahın iradesiyle beş yıllığına atanan ve sadece yabancı kişilerden oluşan umumi müfettişlerin görevleri; kanun ve nizamnamelerin uygulanmasını sağlamak; kanun tasarısı hazırlamak; asayişi temin etmek; halkın refah ve huzurunu gözetmek; orman, maden ve ziraat alanlarını işletmek ve memurların tayinlerini yapmak şeklinde belirlenmiştir. Müfettişlik dairesinde görev yapan mülkiye, jandarma, nafia ve ziraat müfettişleri umumi müfettişliğe bağlanmışlar; ayrıca umumi müfettişliğe yeteri kadar asker bulundurma hakkı tanınmıştır.[215] Bu kapsamda iki yabancı şahıs umumi müfettiş olarak görevlendirilmiş;[216] 1914 yılında Bitlis, Diyarbakır ve Van illerine Norveçli Hoff; Erzurum, Trabzon, Sivas ve Elazığ illerine Hollandalı Westenenk atanmışlardır.[217] Buna karşın Osmanlı Devleti'nin Rusya ile savaşa girmesi ve Doğu Anadolu bölgesinde Ermeni komitacıların isyan faaliyetlerini artırmaları

---

[212] Fahri Ateş, "Vilâyat-ı Şarkiyye Islâhatı ve Genel Müfettiş Nicolas Hoff", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, C. 14, S. 42, (Kasım 1998), s. 923.

[213] Enver Ziya Karal, *Büyük Osmanlı Tarihi Cilt: V (İkinci Meşrutiyet ve Birinci Dünya Savaşı 1908-1918)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1999, s. 377-378.

[214] 13/07/1878 tarihli Berlin Antlaşmasına göre Osmanlı Devleti'nin Erzurum, Sivas, Elazığ, Bitlis, Diyarbakır ve Van vilayetlerine "Vilayat-ı Sitte (Altı İl) denmiş, bu illere Trabzon ilinin de eklenmesiyle kapsama alınan illere Vilayat-ı Şarkiyye adı verilmiştir.

[215] Koçak, *a.g.k,* s. 31-32.

[216] Sina Akşin, *Türkiye Tarihi Cilt: 4 (Çağdaş Türkiye 1908-1980)*, Cem Yayınları, İstanbul 2002, s. 52.

[217] Zekeriya Türkmen, *Vilayât-ı Şarkiye (Doğu Anadolu Vilayetleri) Islahat Müfettişliği 1913-1914*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 2006, s. 58.

nedeniyle sekiz ay sonra umumi müfettişlikler lağvedilmişlerdir.[218]

Osmanlı Devleti söz konusu müesseseyi Birinci Dünya Savaşının sonlarına doğru tekrar canlandırarak, 1918 yılında Erzurum, Van, Bitlis vilayetleri ile Erzincan sancağını içine alan Vilayat-ı Müstahsile Müfettiş-i Umumiliğini kurmuş ve umumi müfettişliğe eski vali Tahsin Uzer'i atamıştır. Tahsin Uzer bu görevi kısa bir süre yürütmüş, akabinde yerine başka atama yapılmayınca fiili olarak bu uygulama sona ermiştir.[219]

Birinci Dünya Savaşı sonrasında imzalanan Mondros Antlaşmasının 5. maddesine göre, savaşta yenik sayılan Osmanlı Devleti'nde sınır güvenliği ve asayişin sağlanması az sayıdaki kuvvetle sağlanacaktır. Bu kapsamda derhal ordunun asker, silah ve cephane sayımı yapılarak bunların kontrol altına alınması çalışmalarına başlanmış; kapatılan komutanlıkların yerine, geniş mülki ve askeri yetkilerle donatılmış ordu müfettişliklerinin kurulması amaçlanmış ve nihayetinde Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Riyasetinin teklifi ve Harbiye Nezaretinin onayıyla 30 Nisan 1919 tarihinde ordu müfettişlikleri kurulmuştur. Buna göre Osmanlı Devleti İstanbul, Konya ve Erzurum şeklinde üç ordu müfettişliğine ayrılarak; 1. Ordu Müfettişliğine Fevzi Çakmak, 2. Ordu Müfettişliğine Mersinli Cemal ve 9. Ordu Müfettişliğine Mustafa Kemal atanmışlardır.[220] Dolayısıyla Osmanlı Devleti'nin son döneminde oluşturulan müfettişlik müessesesinin asıl amacı Osmanlı Ordusunun kontrol altına alınmasına yöneliktir.

Bu müesseseden bağımsız olarak Osmanlı Devleti 1920 yılında Anadolu Islahat Müfettiş-i Umumisini kurarak, sıkıyönetim ilan etmeyi ve askeri teşkilatı lağvedip yerine Kuvay-ı İnzibatiyeyi oluşturmayı amaçlayarak, bu göreve Müşir Zeki Paşa'yı atamıştır.[221] İstanbul

---

[218] Türkmen, *a.g.k,* s. 83

[219] *a.g.k,* s. 86.

[220] 9. Ordu Müfettişliği 15 Haziran 1919 tarihinde 3. Ordu Müfettişliği adını almış olup, Mustafa Kemal'in bu göreve atandığı 30 Nisan gününü içine alan hafta, Devlet Denetim Elemanları Derneği tarafından 2002 yılından itibaren denetim haftası olarak kutlanmaktadır.

[221] Koçak, *a.g.k,* s. 34.

Hükümetinin sarsılan otoritesini tekrar kurmak amacıyla oluşturulan umumi müfettişin temel görevi, Kuvayı Milliyeye karşı tedbirler alarak mücadeleyi tek merkezden yürütmek olmuştur. Bu müessese aynı yıl içerisinde kaldırılmış, böylece Osmanlı Devleti dönemindeki umumi müfettişlik uygulaması sona ermiştir.

Osmanlı Devleti'nde oluşturan teftiş birimleri yanında diğer denetim birimi Divan-ı Muhasebattır. On sekizinci yüzyılın sonlarından itibaren başlatılan çağdaşlaşma sürecinde on dokuzuncu yüzyılının ilk yarısında kurulmaya başlanan bakanlıklar ve bakanlıklar bünyesinde oluşturulan teftiş kurulları uygulamasına paralel olarak, ilk kurulan bakanlıklardan olan 1838 tarihli Maliye (Bab-ı Defteri) Bakanlığı bünyesinde yer verilen ve bugünkü Sayıştayın önceli olan Divan-ı Muhasebat kurulmuştur.

1861 yılında tahta geçen Abdülaziz'in ilk icraatlarından birisi, maliyenin düzene konması ve bu kapsamda mali denetimin ayrı bir kurum tarafından gerçekleştirilmesi olmuştur. Böylece Bab-ı Defteri içerisinde 1862 yılında Divan-ı Alî-i Muhasebe oluşturulmuştur. Kurum, kurulduktan dokuz ay sonra 1863 yılında kapatılmış, ancak beş ay sonra, bu kez Divan-ı Muhasebat adıyla tekrar kurulmuştur. Kurumun usul ve esasları 1863 tarihli Divan-ı Muhasebat Nizamnamesinde belirlenmiş, akabinde 1865 ve 1868 tarihli nizamnameler ile çeşitli değişikliklere uğramıştır. Bu nizamnameyle Divan-ı Muhasebat, devlet parası ve malları ile ilgili yetki kullananların kanunlara uygun hareket edip etmediklerini denetleme, mültezim ve hazine arasında davalara bakma ve devletin maliyesine ilişkin düzeltilmesi ve geliştirilmesi gereken konularında görev ve yetkiyle donatılmıştır.[222]

Abdülaziz'den sonra tahta çıkan ancak çok kısa hüküm süren V. Murat'tan sonra 1876 yılında II. Abdülhamit tahta çıkmış, bundan dört ay sonra da Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olan Kanun-i Esasi ilan

[222] Müslüm Parlak, Zeliha Parlak, "Osmanlı Mali Sistemi ve Divan-ı Muhasebata Giden Yol", *Sayıştay Dergisi*, S. 87, (Ekim-Aralık 2012), s. 33-34.

edilmiştir. Bu Anayasanın Divan-ı Muhasebat açısından önemi ise Kurumun Anayasanın 105 ila 107. maddeleri arasında düzenlenerek anayasal kurum niteliği kazanmasıdır.[223]

B. Türkiye Cumhuriyeti İdari Denetim Yapısı

Herşeyden önce Türkiye Cumhuriyeti Devleti, Osmanlı Devleti'nin aksine yasama-yürütme-yargı erklerinin bulunduğu bir devlet yapısına sahip olup, söz konusu erklerin ayrılığı ilkesine dayanmaktadır. Egemenlik yetkisini halk adına kullanan parlamentonun yürütmeyi denetlemesi olarak tanımlanan yasama denetimi, Anayasada belirtilen soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması adı verilen yollarla yapılmaktadır. Ayrıca TBMM'nin Plan ve Bütçe Komisyonu, KİT Komisyonu, Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun işlemleri de bu kapsamdadır. Yürütmenin kendi kendini denetlemesi olarak tanımlanan idari denetim, sıradüzen ve vesayet denetimi yöntemleriyle uygulanmaktadır. Yargı denetimi ise Anayasanın 125. maddesi uyarınca yürütmenin iş ve eylemlerinin hukuka uygun olup olmadığının yüksek yargı[224] ve mahkemeler tarafından incelenmesi anlamına gelmekte olup, iptal davası, tam yargı davası, itiraz yolu, siyasi partilerin mali denetimi gibi usullerle görülmektedir.

İdari denetim bakımından Cumhuriyet sonrası dönemin karakteristik özelliği, Cumhuriyet öncesi döneminde bölgesel olarak kurulan umumi müfettişlikler ile merkezi olarak bakanlıklar bünyesinde kurulan teftiş kurullarının varlıklarını sürdürmeleridir. Bu nedenle Osmanlı Devleti'nin idari denetim mirasının Cumhuriyet Türkiye'si tarafından aynen benimsendiği görülmektedir.

---

[223] Salih Kış, "Divan-ı Muhasebatın Tesis Süreci ve İlişkileri Hakkında Bazı Tespitler", *Sayıştay Dergisi*, S. 87, (Ekim-Aralık 2012), s. 43.

[224] Akıllıoğlu'na göre, buradaki "yüksek yargı" ifadesiyle sadece idari yüksek yargı yeri olan Danıştay kastedilmemekte; aynı zamanda Anayasa Mahkemesi, Uyuşmazlık Mahkemesi, Yüksek Seçim Kurulu ve Yargıtay (Dördüncü Hukuk Dairesi) da kapsama girmektedir. Bunun anlamı, yönetim üzerinde yargı denetiminin sadece yönetsel yargı tarafından yapılmadığıdır. Bkz, Tekin Akıllıoğlu, "Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 23, S. 1, (Mart 1990), s. 3-4.

Umumi müfettişlik uygulaması milli mücadele döneminde kendisini Anayasada göstermiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk anayasası olan 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye'nin 22 ve 23. maddeleri Umumi Müfettişlik adıyla düzenlenmiştir. Buna göre vilayetler birleştirilerek umumi müfettişlik bölgeleri oluşturulacaktır. Umumi müfettişler bölgelerindeki asayişin sağlanması ve iktisadi ve sosyal dengesizliklerin ortadan kaldırılmasıyla görevli ve yetkili kılınmışlardır. Bununla birlikte müfettişlik kurumuyla ilgili özel bir kanun çıkarılmamış, dolayısıyla bu dönemde herhangi bir müfettiş görevlendirilmemiştir.

Cumhuriyetin ilanından sonra 1924 Anayasasında umumi müfettişlikle ilgili bir düzenleme bulunmamakla birlikte, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde ulaşım şartlarındaki elverişsizlik, bölgeler arasındaki kalkınmışlık farkları, eşgüdümsüzlük gibi olumsuzlukların giderilmesi ve bir nevi hükümetin gözü kulağı olunması amaçlarıyla umumi müfettişliklerin tekrar canlandırılması amaçlanmış[225] ve bu doğrultuda 1927 tarihli ve 1164 sayılı Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun[226] adlı özel bir düzenleme yapılmıştır. Kanunda umumi müfettişliklerin temel görevi; kamu düzeninin sağlanması ve bölgelerinde bulunan illerin iktisadi ve sosyal açıdan geliştirilmesi olarak belirlenmiştir.

Bu kapsamda ilk olarak, 1927 yılında merkezi Diyarbakır olmak üzere Mardin, Urfa, Elazığ, Siirt, Bitlis, Van ve Hakkâri illerini kapsayan Birinci Umum Müfettişliği; 1934 yılında merkezi Edirne olmak üzere Kırklareli, Tekirdağ ve Çanakkale illerini kapsayan İkinci Umum Müfettişliği; üçüncü olarak, 1935 yılında merkezi Erzurum olmak üzere Trabzon, Gümüşhane, Erzincan, Artvin, Rize, Kars ve Ağrı illerini kapsayan Üçüncü Umum Müfettişliği; dördüncü ve son olarak, 1936 yılında merkezi Tunceli olmak üzere Elazığ ve Bingöl illerini kapsayan

[225] Erdal Aydoğan, "Üçüncü Umumi Müfettişliği'nin Kurulması ve III. Umumî Müfettiş Tahsin Uzer'in Bazı Önemli Faaliyetleri", *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, S. 33-34, (Mayıs-Kasım 2004), s. 3.

[226] Bkz, 16.07.1927 tarihli ve 634 sayılı Resmî Gazete.

Dördüncü Umum Müfettişliği kurulmuştur. 1952 yılında ise bu müessese tamamen kaldırılmıştır.

Umumi müfettişlik bünyesinde adliye, sıhhat, emniyet, maliye, maarif, ziraat, veteriner, nafia ve iktisat müşavirlikleri, hususi kalem, istatistik, yazı işleri, evrak ve levazım müdürlükleri, jandarma komutanlığı ile Cumhuriyet Halk Partisi halkevi işleri ve spor işleri masaları bulunmaktadır. Ayrıca gümrük kaçakçılığı mücadele müfettişi ve müteaddit mülkiye müfettişi, umum müfettişin emrinde ve umum müfettişlik merkezinde görev almışlardır.[227]

Diğer yandan, tek parti dönemi olarak adlandırılan 1923-1946 döneminde Cumhuriyet Halk Partisi içerisinde parti müfettişliği kurumu oluşturulmuştur.[228] 1923 yılında kurulan bu mekanizmayla merkeziyetçilik anlayışı çerçevesinde parti örgütü üzerinde denetimi sağlamak hedeflenmiştir. Milletvekillerinden oluşan müfettişler bölgelerindeki illeri yılda iki defa denetleyerek, hazırladıkları teftiş raporlarını parti genel sekreterliğine göndermişlerdir. 1931 yılında kaldırılan parti müfettişliği 1935 yılında geri getirilmiş ve milletvekillerinin yanında diğer parti mensuplarına da belirli kıstaslar çerçevesinde müfettiş olma hakkı tanınmıştır.

Cumhuriyet sonrasında bakanlıklar bünyesindeki teftiş birimleri, teftiş kurulu başkanlıkları adıyla -Milli Savunma Bakanlığındaki adı ise Teftiş Dairesi Başkanlığıdır- varlığını sürdürmüşlerdir.[229] 1946 tarihli ve

---

[227] Tuğba Korhan, "Cumhuriyet Döneminde Umum Müfettişlikleri İle İlgili Bir Değerlendirme", *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Y. 4, S. 7, (Nisan 2012), s. 136.

[228] Metin Kopar, "CHP Teftiş Raporlarına Göre II. Dünya Savaşı Yıllarında Gaziantep", *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 10, S. 3, (2011), s. 1037.

[229] Teftiş kurullarına Atatürk büyük önem vermiştir. Zira 1921 yılında İçişleri Teftiş Heyetinin kaldırılması, ancak sakıncaların görülmesi sonunucunda 1922 yılında tekrar kurulması sonrasında, Meclis Başkanı sıfatıyla 01.03.1923 tarihinde yaptığı "TBMM'nin Birinci Dönem Dördüncü Yasama Yılını Açış Nutku"nda aynen şunları söylemiştir: "...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 şikayetler 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

4951 sayılı Bakanlıkların Kuruluşu Hakkında Kanuna göre; bakanlıkların merkez teşkilatı sıradüzenli olarak müsteşarlık, genel müdürlük, daire başkanlığı, şube müdürlüğü, şeflik ve memurluk olmak üzere ana hizmet birimleri şeklinde örgütlenmiş, ayrıca özlük işleri, muhasebe ve teftiş kurulları şeklinde destek birimleri oluşturulmuştur. Söz konusu Kanunun yerini alan 1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanunda da aynı düzen korunmuştur.

3046 sayılı Kanunun 6. maddesine göre; bakanlık merkez teşkilatı, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politika tayini, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, koordinasyon, gözetim ve takip, idareyi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirmek üzere, bakanlıkların hizmet ve görev alanlarına giren faaliyetlerini yürüten ana hizmet birimleri, bakana ve ana hizmet birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlara istişari mahiyette yardımcı olan teknik, idari, hukuki ve mali konularda faaliyette bulunan danışma ve denetim birimleri ve bu birimlere yardımcı olan ve her bakanlıkta zorunlu olarak yürütülmesi gereken idari, mali, güvenlik ve sivil savunma gibi hizmetleri yerine getirmekle görevli yardımcı birimlerden meydana gelmektedir. Kanunun 12 ve 13. maddelerinde ise kurulacak danışma ve denetim birimleri arasında ilk olarak teftiş kurulu başkanlıkları sayılmıştır.

---

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 hapishane, 48 jandarma, 28 polis, 48 nüfus, 48 idare meclisi, 55 belediye ve 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…", Bkz, Şafak Başa, "Teftiş ve Denetime Atatürk'ün Verdiği Önem", *Denetim Dergisi*, S. 116, (Ekim-Aralık 2011), s. 51-52. Ayrıca Atatürk dışında milli mücade döneminde devlet ve siyaset adamlarının teftiş ve denetimin önemi üzerine yaptıkları meclis konuşmaları için Bkz, Şafak Başa, "Milli Mücadele Yıllarında Devlet Adamlarının Teftiş ve Denetim Hakkındaki Düşünceleri", *Denetim Dergisi*, S. 117, (Ocak-Mart 2012), s. 36-39.

3046 sayılı Kanuna göre, en üst idari amir olan müsteşar, 22. madde uyarınca bakanlık teftiş kurulu hariç tüm bakanlık kuruluşlarına emir verebilmektedir. Kanunun 23. maddesine göre; teftiş kurulu başkanlığı, bakanın emri veya onayı üzerine ve bakan adına, bakanlık teşkilatı ile bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek, bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve bakana sunmak ile özel kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla görevli ve yetkili kılınmıştır.

3046 sayılı Kanundan hemen sonra kabul edilen 1984 tarihli ve 3056 sayılı Kanunla başbakanlığın kuruluş ve görevleri belirlenmiştir. 1954 tarihli ve 6330 sayılı Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanunun yerini alan 3056 sayılı Kanun ile başbakanlık bünyesinde ikinci defa teftiş kurulu oluşturulmuştur.[230] BTK'nın ilk kuruluşu ise 1947-1948 yıllarında aynı adla olsa da uygulamada bir fayda sağlanamadığı düşüncesiyle sonradan kaldırılmıştır.[231]

Başbakanlık ve bakanlık teftiş kurulları içerisinde Anayasada özel olarak belirtilen tek teftiş kurulu, Adalet Teftiş Kuruludur. Ancak bu Kurul ismen zikredilmemiş, bunun yerine Kurulda görev yapan adalet müfettişlerinin belirtilmesi nedeniyle dolaylı yoldan tanımlanmıştır. Osmanlı Devleti'nin ve onun mirasını sürdüren Türkiye Cumhuriyeti

---

[230] 1983 yılında Başbakan olan Turgut Özal, teftiş kurullarına büyük önem vermiştir. İktidar olduktan bir yıl sonra BTK'yı kurması, bunun göstergesi olarak kabul edilebilir. Diğer bir gösterge ise kendisinin 1988 yılında Devlet Denetim Elemanları Derneğinin organize ettiği Birinci Teftiş Semineri'nin açılış konuşmasıdır. Bu konuşmada müfettişler hakkında aynen şunları söylemiştir: "Benim müfettişlerle ilgili, teftiş elemanları ile ilgili genel kanım şudur: Türkiye'nin en değerli elemanlarıdır. Yani bu imtihanlar kolay değildir. En seçkin kimseler bu imtihanlara giriyorlar, ondan sonra üç sene veya daha fazla müfettiş yardımcılığı yapıyorlar, ondan sonra müfettiş olabiliyorlar. Okullarında genellikle en iyi, çalışkan olan kimseler, iyi bir dereceyle bitiren kimseler ve yine ...gördüğüm duruma göre de bilahare müsteşar olanlar, umum müdür olanlar umumiyetle müfettişlik mesleğinden gelir diye bizim mühendislerin böyle bir kanısı var; duyduğumuz, gördüğümüz şeyleri söylüyorum. Tabii bunun ifade ettiği bir mana var. Eğer bu böyle ise -ki böyledir- bunun ifade ettiği mana; bu elemanlar Türkiye'nin en kıymetli elemanlarıdır manasını da beraberinde taşır; bunu böyle kabul etmemiz lazım.", Bkz, Devlet Denetim Elemanları Derneği, "Teftiş ve Müfettişlerle İlgili Sözler", *Denetim Dergisi*, S. 116, (Ekim-Aralık 2011), s. 2.

[231] Bkz, http://www.todaie.edu.tr/arastirma/tamamlanmis_projeler.php (26.10.2017).

Devleti'nin ilk teftiş kurulu olan Adalet Teftiş Kurulu, önce 1961 Anayasasında 1971 tarihli ve 1488 sayılı Kanunla yapılan geniş çaplı değişiklik sırasında tanımlanmıştır. Anayasanın 137. maddesine göre; cumhuriyet savcılarının denetimi ve haklarındaki soruşturma Adalet Bakanlığı müfettişleri veya üst dereceli cumhuriyet savcıları eliyle yapılacaktır. 1971 yılı değişikliğiyle yeniden düzenlenen 144. maddeye göre ise; hâkimlerin denetimi ve haklarındaki soruşturma, Yüksek Hâkimler Kuruluna bağlı müfettiş hâkimler eliyle yapılmaktadır. Burada ikili bir ayrıma gidilmiş, böylelikle 1971 yılından sonra savcıların denetimi Adalet Teftiş Kurulu müfettişlerine, hâkimlerin denetimi Yüksek Hâkimler Kurulu müfettişlerine bırakılmıştır.

1971 yılı değişikliğinden önce 1961 Anayasasında cumhuriyet savcılarının denetimiyle ilgili bir düzenleme yapılmamışken, hâkimlerin denetiminin Yüksek Hâkimler Kurulunca görevlendirilecek üst derecedeki hâkimler eliyle yapılması öngörülmüştür. Diğer yandan Yüksek Hâkimler Kurulu 1961 Anayasasının 143. maddesi ve hemen akabinde çıkarılan 1962 tarihli ve 45 sayılı Kanunla kurulmuşken; Yüksek Savcılar Kurulu ise aynı Kanunla oluşturulmakla birlikte, gerek 1961 Anayasasında gerekse 45 sayılı Kanunun başlığında zikredilmemiştir.[232]

Adalet müfettişlerinin yanında bir de askeri adalet müfettişleri bulunmaktadır. 1963 tarihli ve 353 sayılı Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanununun 36. maddesine göre; askeri mahkeme kalemleri ile askeri savcılıkları ve kalemlerini, adli müşavirlik hizmetlerini ve askeri ceza ve tutukevlerini Milli Savunma Bakanı adına teftiş ve murakabe etmek ve Kanunun belirttiği hallerde soruşturma yapmak üzere müfettiş sıfat ve yetkisini taşıyan bir başkanın yönetimi altında lüzumu kadar müfettişten kurulu Askeri Adalet Teftiş Kurulu kurulmuştur. Kurula ait Yönetmeliğe göre;[233] askeri adalet müfettişi olabilmek için üst subay rütbesinde askeri hâkim olmak gerekmektedir.

---

[232] İpek Özkal Sayan, "Türkiye'de Yargı Bağımsızlığı Sorunu", *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi,* C. 4, Y. 4, (Güz 2008), S. 2, s. 60.

[233] Bkz, 24.03.1973 tarihli ve 14486 sayılı Resmî Gazete.

Başbakanlık ve bakanlık teftiş kurulları yanında, her bakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşları olarak müsteşarlık, başkanlık, genel müdürlük vb. adlarla kurulan kurum ve kuruluşların müstakil teftiş kurulları bulunmaktadır. Bu kurullar bağlı oldukları en üst amirin (müsteşar, başkan, genel müdür vb.) emri veya onayı üzerine ve onun adına, kurum ve kuruluşlarının her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmekle görevlendirilmişlerdir.

Ayrıca bazı bakanlık, müsteşarlık, ya da genel müdürlüklerde, müsteşar ya da genel müdürlere bağlı olarak görev yapan kontrolörlükler mevcuttur. Buna örnek olarak, İçişleri Bakanlığındaki mahalli idareler kontrolörleri, Hazine Müsteşarlığındaki sigorta murakıpları ile Gümrük Müsteşarlığındaki gümrük kontrolörleri verilebilir.

Bununla birlikte Milli Eğitim Bakanlığındaki ilköğretim müfettişleri, Maliye Bakanlığındaki vergi denetmenleri, Dış Ticaret Müsteşarlığındaki dış ticarette standardizasyon denetmenleri, Diyanet İşleri Başkanlığındaki murakıplar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığındaki iş müfettişleri, Milli Savunma Bakanlığındaki askeri iş müfettişleri ve Sosyal Sigortalar Kurumundaki sigorta müfettişleri gibi, bazılarının unvanları müfettiş olmakla birlikte idarenin iş ve işlemleri ile personeli hakkında teftiş, inceleme ve soruşturma yürütme yetkisi bulunmayan, dolayısıyla tamamen dış denetim işlevi üstlenen personel ve onları bağlı oldukları denetim birimleri de bulunmaktadır.

Tarihi 1838 yılına kadar giden ilköğretim müfettişliği uygulaması, Cumhuriyetin ilk yılında çıkarılan 789 sayılı Kanun ve İlk Tedrisat Müfettişlerinin Vezaifine Dair Talimatname ile devam ettirilmiştir. İlköğretim müfettişleri tarafından yapılan denetim, amaca göre kurum ve ders denetimi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kurum denetimi, bir eğitim kurumunun amaçlarını gerçekleştirmedeki insan ve maddi kaynaklarının incelenmesidir. Ders denetimi ise öğretmenlerin

alanlarındaki yetkinlik ve öğretim tarzlarının değerlendirilmesidir.[234]

Maliye Bakanlığı çatısı altında çok sayıda denetim birimi yer almaktadır. Bunlardan Maliye Teftiş Kurulu bakanlık üzerinde genel yetkiliyken, bazıları sadece vergi denetimiyle, kalanları başka görevlerle (bütçe, milli emlâk vb.) olmak üzere özel yetkili konumundadırlar. Kimlerin vergi incelemesine yetkili oldukları 1961 tarihli ve 213 Kanunun 135. maddesinde sayılmış olup, bunlar; maliye müfettişleri, hesap uzmanları, gelirler kontrolörleri ve vergi denetmenleridir. Bunlardan bakanlığın taşra örgütünde yer alan vergi denetmenleri, ilk olarak tahakkuk ve tahsil müfettişi unvanıyla görev yaparlarken, önce 1936 tarihli ve 2996 sayılı Kanunla unvanları vergi kontrol memuru, sonra da 1993 tarihli ve 516 sayılı KHK ile vergi denetmeni olarak değiştirilmiştir.

Çalışma hayatının genel denetimi İş Teftiş Kurulu, askeri işyerlerinin denetimi Askeri İş Teftiş Kurulu tarafından yapılmaktadır. 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanununun 141. maddesiyle İktisat Vekâletine bağlı olarak İş İdaresi kurulmuş, bir yıl sonra 7030 sayılı kararnameyle bu birimde "iş müfettişi" unvanlı meslek memurları oluşturulmuştur. Sonra bu personel, Sosyal Sigortalar Kurumu içerisinde 1977 tarihli ve 174 sayılı Kanunla ihdas edilen "iş güvenliği müfettişleri" ile 1979 tarihinde Çalışma Bakanlığına bağlı olarak İş Teftiş Kurulu bünyesinde birleştirilmişlerdir.

Bu arada, iş denetiminin söz konusu ulusal dayanağından sonra bir de uluslararası dayanak getirilmiştir. Uluslararası Çalışma Örgütünün (ILO) 1947 tarihli ve 81 sayılı Sanayi ve Ticarette İş Denetimi Sözleşmesi Türkiye tarafından 1950 tarihli ve 5690 sayılı Kanunla onaylanmıştır. Sözleşmenin 4. maddesinde; "iş teftişinin merkezi bir makamın denetimi altında yapılacağı" belirtilmiş, böylece Kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının merkez teşkilatında konumlandırılmıştır. Dolayısıyla Kurulun temel özelliklerinin birisi,

[234] Abidin Dağlı, "İlköğretim Denetmenlerinin Eğitim ve Yaşam ile İlgili Karşılaştıkları Sorunlar ve Bu Sorunların Çözümüne İlişkin Öneriler", *Dicle Üniversitesi Ziya Gökalp Eğitim Fakültesi Dergisi*, S. 6, (2006), s. 3.

idari denetim sisteminde uluslarlarası sözleşme gereğince güvence altına alınan ilk ve tek denetim birimi olmasıdır.[235]

Diğer yandan, Askeri İşyerleriyle Yurt Güvenliği İçin Gerekli Maddeler Üretilen İşyerlerinin Denetim ve Teftişi Hakkında Yönetmeliğe göre; Milli Savunma Bakanlığı, Genelkurmay Başkanlığı (Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlığı) ve İçişleri Bakanlığı (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı) tarafından doğrudan doğruya işletilen askeri işyerlerinin çalışma hayatına ilişkin denetim ve teftişi Milli Savunma Bakanlığına bağlı askeri iş müfettişleri; yurt güvenliği için gerekli maddeler üretilen işyerleri ile ikili veya çok taraflı uluslararası anlaşmalarla Türkiye'de kurulan askeri işyerlerinin denetim ve teftişi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı iş müfettişleri tarafından denetlenmektedir. Millî Savunma Bakanlığı Askerî İş Müfettişleri Yönetmeliğine göre;[236] bakanlığa bağlı Askeri İş Teftiş Kurulu Başkanlığında görev yapacak olan askeri iş müfettişi olabilmek için Kara, Deniz, Hava Kuvvetleri ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığına mensup subay rütbesinde personel olmak gerekmektedir.

Sosyal Sigortalar Kurumunun taşra örgütünde yer alan sigorta müfettişleri, 1945 tarihli ve 4792 sayılı Kanunda 1993 tarihli ve 3917 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle merkeze bağlanarak Sigorta Teftiş Kurulu adı altında merkezileşmişlerdir. Kurulun temel görevi, sosyal sigorta mevzuatı gereğince işveren ve sigortalılar nezdinde denetim yapmaktır. Dolayısıyla denetimin niteliği tamamen dış denetimdir. Öte yandan, sigorta müfettişlerinin merkeze bağlanmaları sonucu taşrada ortaya çıkan denetim ihtiyacı "yoklama memuru" adı verilen görevlilerle giderilerek, 1999 tarihli ve 4447 sayılı Kanunla bu memurlara dış denetim yetkisi tanınmıştır.

Anayasal bir kurum olan ve TBMM adına mali denetim yapan Sayıştay, Osmanlı Devleti'nde 1862 yılında önce Divan-ı Alî-i Muhasebe

---

[235] Bkz, http://www3.csgb.gov.tr/csgbPortal/itkb.portal?page=baskanlik&id=2 (02.04.2017).

[236] Bkz, 16.12.2011 tarihli ve 28144 sayılı Resmî Gazete.

adıyla kurulmuş, sonra adı Divan-ı Muhasebat olarak değiştirilmiş, 1924 yılında da bugünkü adını almıştır. 1920 yılında Büyük Millet Meclisinin kurulmasıyla 1920-1923 döneminde Divan-ı Muhasebat tarafından yürütülen bazı görevler Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından seçilen bir komisyon eliyle yürütülmüştür. Cumhuriyetin ilanının hemen ertesinde, 1923 tarihli ve 374 sayılı Divan-ı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun ile Sayıştay yeniden kurulmuştur.[237] Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olan 1876 tarihli Kanun-i Esaside zikredilerek anayasal kurum niteliği kazanan Sayıştay, bu niteliğini Cumhuriyetin ilk resmi anayasası olan 1924 Anayasasında da korumuş, 1961 ve 1982 Anayasalarında yine Sayıştaya yer verilmiştir.

1982 Anayasasının 160. maddesine göre; Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek; sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer, yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz. Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır. Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır. Bu arada 1923 tarihli ve 374 sayılı Sayıştay Kanunu, yerini önce 1934 tarihli ve 2514 sayılı Kanuna, sonra da 1967 tarihli ve 832 sayılı Kanuna bırakmıştır.

1929 yılında tüm dünyada yaşanan büyük bunalım sonucunda ortaya çıkan ve devletin ekonomik ve sosyal yaşama daha fazla müdahalesini öngören Keynesyen politikalar, Türkiye'de kendisini örgütsel olarak KİT'lerin kurulmasıyla göstermiş ve bu kurumları

[237] Bkz, http://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=10 (28.03.2017).

denetlemek üzere 1938 yılında Başbakanlığa bağlı olarak YDK kurulmuştur. Avrupa ülkelerinde bu görev sayıştaylar tarafından yerine getirilirken, Türkiye'de bunun için ayrı bir birimin oluşturulması uygun görülmüştür.

1938 tarihli ve 3460 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanun ile KİT'lerin denetimi Umumi Murakebe Heyetine verilmiştir. Heyet önce Başbakanlığa, sonra 1960 tarihli ve 23 sayılı Kanun ile TBMM'ye, en son da 1964 tarihli ve 468 sayılı Kanun ile tekrar Başbakanlığa bağlanmıştır. 1982 Anayasasına kadar bu adla faaliyet gösteren Heyet, Anayasanın 165. maddesinin, sermayesinin yarıdan fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının TBMM tarafından denetlenmesinin kanunla düzenleneceğini içermesinden sonra, 1983 tarihli ve 72 sayılı KHK ile TBMM adına denetim yapan ve Başbakanlığa bağlı olan YDK'ya dönüştürülmüştür. KİT'ler YDK'nın mali, idari ve teknik yönden sürekli denetimine tabi olmakla birlikte, hemen hemen her KİT'in kendi bünyesinde yer alan ve bu kuruluşların bütün iş ve işlemleriyle personeli hakkında teftiş, inceleme ve soruşturma yapma yetkisi bulunan teftiş kurulları da bulunmaktadır.

Yukarıda belirtildiği gibi 1929 yılında tüm dünyada yaşanan büyük bunalım sonucunda ortaya çıkan Keynesyen politikalar Türkiye'yi de etkilemiş ve genç Cumhuriyet'te devletçilik ilkesi çerçevesinde KİT'ler kurulmaya başlamıştır. Aslında Osmanlı Devleti'nde on dokuzuncu yüzyılın ortalarından itibaren Beykoz Ayakkabı, Hereke Yün, Bakırköy Pamuklu Dokuma gibi devlet işletmeleri oluşturulmuştur.[238] Ayrıca 1868 yılında Emniyet Sandığı, 1888 yılında Ziraat Bankası ve 1917 yılında İtibari Milli Bankası kurulmuştur.[239] Bu küçük mirasın üzerine, Cumhuriyet döneminde 1924 yılında Türkiye İş Bankası ve 1925 yılında

[238] Dündar Sağlam, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No. 4, Ankara 1987, s. 5-6.

[239] Mecdeddin Akın, "Cumhuriyet Döneminde Devletin İktisadi Teşebbüsleri", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S. 32, (1973), s. 39.

Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuş; sonra Emniyet Sandığı Ziraat Bankası bünyesine, 1927 yılında İtibari Milli Bankası Türkiye İş Bankası bünyesine katılmış; 1933 yılında da Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kurulmuştur. Bankacılık alanındaki bu gelişmelerden sonra 1933 yılında Sümerbankın kurulmasıyla üretim alanındaki ilk KİT oluşturulmuş ve bunu takiben bu tür kuruluşların kurulması ivmelenmiştir. Bu arada, Sümerbankın kurulmasından önce 1927 yılında bugünkü Devlet Demiryollarının, 1933 yılında Devlet Havameydanları İşletmesinin ve 1933 yılında Maden Tetkik Arama adlı kuruluşların nüvelerinin kurulduğu görülmektedir.

Maliye Bakanlığının 1977 yılındaki sınıflandırmasına göre, üretici (Sümerbank, Türkiye Elektrik Kurumu vb.) ve tasarrufçu (Türkiye Ziraat Bankası, Güven Sigorta T.A.Ş. vb.) şeklinde ikiye ayrılan[240] bu tür kuruluşların ilk yasal düzenlemesi 1938 tarihli ve 3460 sayılı Kanundur. Kanun, yerini 1964 tarihli ve 440 sayılı Kanuna bırakmış, akabinde 1984 tarihli ve 233 sayılı KHK çıkarılarak bugünkü duruma gelinmiştir. 233 sayılı KHK'nın 2. maddesine göre; KİT ibaresi, iktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşunun ortak adıdır. İktisadi devlet teşekkülü (Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü, Toprak Mahsulleri Ofisi A.Ş. vb.); sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan teşebbüs; kamu iktisadi kuruluşu ise (Devlet Hava Meydanları İşletmesi[241]) sermayesinin tamamı devlete ait olup, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan teşebbüs olarak tanımlanmaktadır. Bunlar dışında müessese, bağlı ortaklık, iştirak ve işletme adı verilen tüzel kişilikler de bulunmakta olup, esasen bu yapılar iktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşunlarının türev yapıları olarak nitelendirilebilirler.

---

[240] Bülent Ardanıç, "Kamu İktisadi Teşebbüsleri İçin Yeni Bir Örgütlenme Modeli", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 12. S. 3, (Eylül 1979), s. 57.

[241] İktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşlarının listesi 233 sayılı KHK'nın ekinde sayılmakta olup, şu an itibariyle kamu iktisadi kuruluşu olarak sadece bu kuruluş kalmıştır.

Bir de 233 sayılı KHK kapsamına girmeyen KİT'ler vardır ki,[242] bunlar; Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Anonim Şirketi, Atatürk Orman Çiftliği, Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları Türk Anonim Şirketi, Türkiye İş Bankası Anonim Şirketi, Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası Anonim Şirketi, İller Bankası Genel Müdürlüğü ile il özel idareleri ve belediyelerin, sermayelerinin yarısından fazlasına tek başına veya birlikte sahip oldukları iktisadi teşebbüsleridir.

233 sayılı KHK'nin 4. maddesine göre; KİT'ler, tüzel kişiliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi, Genel Muhasebe Kanunu ile Devlet İhale Kanunu hükümlerine ve Sayıştay denetimine tabi olmayan ve sorumlulukları sermayeleri ile sınırlı olan hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır. KHK'nın 1. maddesine göre ise; iktisadi devlet teşekküllerinin ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda; kamu iktisadi kuruluşlarının kendilerine verilen görev ve kamu hizmetlerini ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkesi doğrultusunda yürütmeleri esas tutulmuştur.

Bahse konu KHK'da yönetim organlarının neler olduğu ayrıntılı olarak sayılmış, ancak danışma, denetim ve yardımcı birimlere yer verilmemiştir. Bu açığı 3046 sayılı Kanun gidermiştir. Buna göre; 11. maddede KİT'ler bakanlıkların ilgili kuruluşları olarak tanımlanmış, 14. maddede ilgili kuruluşlarda hizmet özelliklerine göre hangi danışma, denetim ve yardımcı birimlerin kurulacağı, bu kuruluşların kuruluş kanunlarına veya statülerine bırakılmıştır. Ancak bu durumun istisnası, bankacılık sektöründe faaliyete gösteren KİT'lerin, 1985 tarihli ve 3182 sayılı Bankalar Kanununun 27. maddesine göre; bankanın iç denetimi için müfettiş istihdam etme zorunluluğudur.[243] Böylece banka KİT'lerinde birer teftiş kurulu ihdas edilmiştir. Her bir KİT'in Resmî Gazetede yayımlanan kuruluş kanunu ya da ana statülerine bakıldığında, hemen hemen tamamında danışma ve denetim birimleri

[242] Reşat Mocan "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Denetim", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 20, S. 3, (Eylül 1987), s. 56.

[243] *a.g.k,* s. 59.

arasında teftiş kurullarına yer verildiği görülmektedir.[244]

Diğer bir yerinden yönetim kuruluşu olan, ancak bu kez yer yönünden kuruluş niteliğinde bulunan yerel yönetimlerden sadece belediyelerde teftiş kurulları bulunmakta, il özel idareleri ve köylerde bu şekilde birimler mevcut olmamakta, il özel idarelerinde sadece kontrolörlükler yer almaktadırlar. 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanununun 88. maddesi uyarınca belediyelerde teftiş kurulları kurulmuştur. Bu kurullar belediye başkanlarının emri veya onayıyla ve belediye sınırları içinde kalmak şartıyla, belediyenin her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmektedirler.

1981 yılına kadar üniversiteler, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı akademiler, bir kısmı diğer bakanlıklara, çoğu Milli Eğitim Bakanlığına bağlı iki yıllık meslek yüksekokulları ile konservatuvarlar, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı üç yıllık eğitim enstitüleri ile mektupla öğretim yapan Yaykur şeklinde beş gruba ayrılabilecek yükseköğretim sistemi, anılan yılda kabul edilen 2547 sayılı Kanunla Yükseköğretim Kurulu (YÖK) çatısı altında toplanmış; ayrıca akademiler üniversitelere, eğitim enstitüleri eğitim fakültelerine dönüştürülmüş, konservatuvarlar ile meslek yüksekokulları üniversitelere bağlanmış, uzaktan öğretim kurumu olan Yaykurun işlevleri Anadolu Üniversitesine devredilerek bugünkü açık öğretim sistemi kurulmuş ve kâr amacı gütmeyen vakıflara özel yükseköğretim kurumları kurma imkânı getirilmiştir.[245]

Ayrıca Yükseköğretim Kuruluna 1982 Anayasasında yer verilerek anayasal kurum statüsüne yükseltilmiştir. Anayasanın 130. maddesinde yükseköğretim kurumlarının nitelikleri belirlenmiş ve 131. maddesinde Kurulun yapısı düzenlenmiştir. Buna göre Yükseköğretim Kurulu, yükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek; yükseköğretim kurumlarındaki

[244] Örnek için Bkz, 28/10/1984 tarihli ve 18559 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Devlet Malzeme Ofisi Ana Statüsü.

[245] Bkz, http://yok.gov.tr/web/guest/tarihce;jsessionid=73DE845662155F05E1DE60ED6CFA8865 (01.04.2017).

eğitim-öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek; bu kurumların kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulup geliştirilmesini ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmak amacıyla görevlendirilmiştir. Kurulun kapsamına sadece Anayasanın 132. maddesinde sayılan Türk Silahlı Kuvvetleri ve emniyet teşkilatına bağlı yükseköğretim kurumları dâhil edilmemiş, bu kurumlar özel kanunlarının hükümlerine tabi tutulmuşlardır.

2547 sayılı Kanunun 8. maddesine göre Yükseköğretim Denetleme Kurulu, Yükseköğretim Kurulu adına üniversiteleri, bağlı birimlerini, öğretim elemanlarını ve bunların faaliyetlerini gözetim ve denetim altında bulunduran ve adı geçen Kurula bağlı olan bir kuruluştur. Denetleme Kurulu, Kurul tarafından önerilecek beş profesör üyeden, Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay tarafından gösterilecek üçer aday arasından Kurul tarafından seçilip önerilecek birer üyeden ve Genelkurmay Başkanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığınca seçilecek birer üyeden oluşmaktadır. Denetleme Kurulunun denetimle ilgili görevleri Kanunun 9. maddesinde sayılmıştır. Buna göre; yükseköğretim kurumlarında, eğitim-öğretim ve diğer faaliyetlerin Kanunda belirtilen amaca ve ana ilkelere uygunluğunu Kurul tarafından hazırlanan esaslara göre ve onun adına denetlemek ve Kurul adına Kurul üyeleri, rektör, dekan, müdür, genel sekreter, sekreter, öğretim elemanları ile memurların disiplin soruşturmalarını yapmaktır.

Yükseköğretim Denetleme Kurulunun denetleme ve soruşturma usul ve esasları, 1983 tarihli Yükseköğretim Denetleme Kurulu Teşkilât, Görev ve Çalışma Usulleri Yönetmeliğinde belirlenmiştir.[246] Yönetmeliğin 3. maddesine göre; Kurulun gözetim işlevi, yükseköğretim kurumlarının yasal mevzuata uygun hareket edip etmediklerinin aralıksız olarak izlenmesini; denetim işlevi, bu kurumların faaliyetlerinin teftiş, inceleme ve soruşturma yoluyla mevzuata ve amaçlara uygun olup olmadığının tespit ve değerlendirilmesini ifade

[246] Bkz, 03.08.1982 tarihli ve 17771 sayılı Resmî Gazete.

etmektedir. Aynı maddeye göre; Kurul üyeleri denetleme ve soruşturma görevlerini bizzat kendileri yapabilecekleri gibi, "denetleme uzmanı" adı verilen yardımcı görevliler eliyle de yürütebilirler. Ayrıca ilk soruşturma görevini "soruşturmacı" adı verilen görevliler de yapabilir. "Muhakkik" de denen soruşturmacılar genellikle Kurulun bünyesinde görev yapan personel olmayıp, hakkında soruşturma yapılan kamu görevlisinin çalıştığı birimde ve onunla eşit ya da üstü görevde bulunan ve asli işi denetim işi olmayan görevlilerdir. Denetleme uzmanları ise Kurul bünyesinde bulunan, ancak diğer kamu kurumlarının denetim kadrolarında bulunup, iki yıla kadar geçici süreyle görevlendirilen personeldir.

Yükseköğretim Kurulu dışında başka bazı özerk kuruluşlarda da denetim birimleri yer almaktadır. Bunlara örnek olarak; TODAİE Hesaplarını İnceleme Heyeti, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu Murakıplar Kurulu, Milli Prodüktivite Merkezi Denetleme Kurulu, Türk Standartları Enstitüsü Denetleme Kurulu, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Denetleme Kurulu, Savunma Sanayi Müsteşarlığının İşlemlerini Denetleme Kurulu, Türkiye Futbol Federasyonu Denetleme Kurulu ile Basın İlan Kurumu denetçileri verilebilir. Bu birimlerin klasik teftiş kurullarından temel farkları, mesleki güvencesi olmayan, geçici ve bazı durumlarda denetim personeli kökenli olmayan kişilerden oluşmalarıdır.

Askeri alandaki denetim birimleri, Milli Savunma Bakanlığı Teftiş Dairesi ile Jandarma Genel Komutanlığı Ordu Malları Teftiş Kurulları Başkanlığıdır. Milli Savunma Bakanlığı Teftiş Dairesi klasik bir teftiş kurulu olup, jandarma hariç tüm kuvvet komutanlıklarında denetim yetkisine sahiptir. Burada görevli müfettişler sivil personeldir. Jandarma Genel Komutanlığı ise Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçasıdır ve silahlı kuvvetlerle ilgili görevleri bakımından Genelkurmay Başkanlığına; asayiş işleri bakımından İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Askerî Kadroların ve Ordu Mallarının Denetimine İlişkin Yönetmelik

gereğince,[247] silahlı kuvvetlerin eylemli personel kadrolarının ve ordu mallarının denetimi, Milli Savunma Bakanlığı Teftiş Dairesi ile Jandarma Genel Komutanlığı Ordu Malları Teftiş Kurulları Başkanlığına bırakılmıştır.

Bu teftiş kurulları dışında Kara, Hava ve Deniz Kuvvetleri ile Jandarma Genel Komutanlığında denetleme komutanlıkları ya da başkanlıkları bulunmakta olup, bu denetlemelerin amacı; birlik komutanları ve kurum amirlerinin kendi birlik ve kurumlarını personel, istihbarat, harekât, eğitim, lojistik konuları ile barış ve sefer görevlerini mevzuata uygun olarak yürütüp yürütmediklerinin saptanmasından ibarettir. Basitçe ifade edersek, ordunun savaşa hazır olup olmadığının araştırılmasıdır. Bu nedenle yapılan denetlemenin niteliği, teftiş kuruları tarafından yapılan denetimlerden çok, askeri yeterlilik kontrolü şeklindedir.

II. TÜRK İDARİ DENETİM YAPISINDA REFORM İSTEYEN AKTÖRLER

Geçmişten günümüze kadar idari denetim yapısında reform talep eden birçok ülke ya da örgüt olmuştur. Bu talepleri Osmanlı'nın son dönemine kadar götürmek mümkündür. Ancak bu kısımda Türkiye Cumhuriyeti'nde yapılan reform talepleri incelenecektir. Bu talepler arasında yabancıların baskın karakterde olmaları nedeniyle önce bunların taleplerine bakılacak, ondan sonra Türkiye'deki iç talepler irdelenecektir. Diğer yandan "aktör" sözcüğü kamu politika analizi alanında kullanılan bir deyim[248] olduğu için ilgili başlıklarda kullanılması uygun görülmüştür.

[247] Bkz, 05.08.1969 tarihli ve 13267 sayılı Resmî Gazete.

[248] Bkz, Alican Kaptı (Edi.), *Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler*, Seçkin, Birinci Baskı, Ankara Nisan 2011; Hasan Hüseyin Çevik, Süleyman Demirci, *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme,* Seçkin, İkinci Baskı, Ankara Ocak 2012.

A. Dış Aktörler

5227 ve 5018 sayılı Kanun çalışmaları, bunları kanunlaştıran elli dokuzuncu Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti döneminde değil, ondan önce başlatılmıştır. Devletin yeniden yapılandırılması sürecinin kaynakları, DB'nin proje ve kredilerinde, IMF'nin Türkiye'ye dönük metinlerinde, OECD'nin tavsiyelerinde ve AB uyum sürecinde yer almaktadır.[249]

1993-2004 döneminde DB'nin Türkiye'ye yardım stratejisinin makroekonomik istikrar; büyüme, rekabet gücü ve verimlilik; yoksulluğun azaltılması ve sosyal kalkınma ile çevre ve doğal kaynak yönetimi şeklinde dört dayanağı bulunmaktadır. Bunlardan makroekonomik istikrar dayanağının altındaki ilk hedef; bütçe saydamlığının olmaması ve özellikle sübvansiyonların ve görev zararlarının bütçe dışı fonlarla karşılanması gerekçesiyle kamu mali yönetiminin iyileştirilmesi olarak tespit edilmiş[250] ve bu kapsamda 1995 yılında Türk Maliye Bakanlığı ile DB arasında Kamu Mali Yönetim Projesi Kredisi imzalanmış, böylelikle 5018 sayılı Kanuna giden süreç dış destekli olarak başlatılmıştır.

Bu arada, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının talebiyle[251] DB Uzmanı Mould tarafından hazırlanıp 1993 yılında yayımlanan Türkiye Cumhuriyeti Muhasebe, Mali Raporlama ve Denetim Hizmetlerinin Gelişimi konulu raporda özetle; kamuya ait teftiş, denetim ve izleme sistemlerinin gereğinden fazla gelişmesinin bir sorun olduğu, denetim ve tasdik hizmetlerinin özel sektöre devredilerek, devletin sadece bunların kalitesini gözetip denetlemesinin faydalı olacağı; Sayıştayın, diğer sorumlulukları yanında, denetim rehberi oluşturma, kamu ve özel

---

[249] Burçak Özoğlu, "Kamu Yönetimi Reformuna Sınıfsal Perspektifle Bakmak", *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler (2)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri, Özel Sayı No. 60, (Kasım 2003), s. 24.

[250] DB Bağımsız Değerlendirme Grubu, *Türkiye'de Dünya Bankası: 1993-2004 Ülke Yardım Değerlendirmesi*, Rapor No. XXXXX, 2005, s. 8.

[251] Yüksel Koç Yalkın, "Türkiye Muhasebe ve Denetim Standartları Kurulu (TMUDESK) ve Ulusal Standartların Geliştirilmesi", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 50, S. 1, (1995), s. 259.

sektör denetçilerine denetim yetki belgesi verme ve devletteki teftiş, denetim ve iç kontrol hizmetlerinin verimliliği hakkında parlamentoya teminat sunma gibi görevleriyle donatılmış olarak genel bir denetim kurumuna dönüştürülmesi gerektiği; ayrıca Sayıştayın uygunluk denetimi yerine verimlilik, etkililik ve tutumluluk ilkelerine dayanan performans ya da paranın karşılığı denetimine geçmesinin uygun olacağı; Maliye Bakanlığındaki vergi denetiminin mükelleflerin gelirlerini doğru beyan edip etmediklerinin kontrolünü yapacak özel sektör müşavir ve şirketlerinin faaliyetlerinin denetlenmesiyle sınırlandırılması gerektiği; YDK'nın Sayıştaya devredilmesinin uygun olacağı, DB projelerinin denetiminin öncelikle Hazine Kontrolörleri Kurulundan alınarak özel sektör denetçilerine verilmesi, sonra bu görevin genel devlet denetim birimi haline getirilecek olan Sayıştaya tanınması, en son da adı geçen Kurulun Sayıştaya devredilmesi gerektiği; Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulunun uzun vadeli olarak geliştirilmeye muhtaç bir yapıda bulunduğu ve sayılan tüm bu hususlarla ilgili çalışmaların 2000 yılına kadar tamamlanması gerektiği önerilmiştir.[252]

Daha sonra DB etkin yönetim için yapısal reformlar, yolsuzlukla mücadele ulusal eylem planı ve kamu kesimi hizmet reformuna yönelik politika desteği amacıyla 1999 yılında Ekonomik Reform Kredisi (ERL), 2001 yılında Birinci Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PFPSAL-I) ve 2002 yılında İkinci Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PFPSAL-II) sağlamıştır.

PFPSAL-I ve PFPSAL-II anlaşmalarının odağında kamu harcama yönetim reformu bulunmaktadır. Bu kapsamda, idarelerin bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerinde mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması, kaynakların etkili kullanımının izlenmesi ve bunun üzerine kurulu bir hesapverme sorumluluğunun geliştirilmesi amaçlanmıştır.[253] 2001 yılında DB

[252] Bkz, Maurice Mould, *Republic of Turkey A Report on the Development of Accounting Financial Reporting and Auditing Service*s, World Bank, Washington D.C. Ocak 1993.

[253] Her iki kredinin ayrıntılı bileşenleri için bkz. Birgül A. Güler, "Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 36, S. 4, (Aralık 2003).

tarafından yayımlanan Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Raporu (PEIR) da reform çabalarına destek vermiştir.[254] Bu arada PFPSAL-II'nin ikinci diliminin serbest bırakılmasının koşullarından biri yolsuzlukla mücadele eylem planının hayata geçirilmesi olmuştur.[255]

Akabinde 1999 ve 2002 tarihli IMF anlaşmalarında kamu reformlarının devam ettirilmesi şart koşularak, IMF İcra Direktörleri Kurulunun altıncı gözden geçirmeyi onaylayabilmesi için Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Kanun Tasarısının kanunlaştırılması ön şart olarak ileri sürülmüştür.[256] Türkiye ile IMF arasında ilk defa 1961 yılında imzalanan stand-by anlaşmasından sonra, 1999 yılında imzalanıp 1999-2002 dönemini kapsayan on yedinci stand-by anlaşması ve 2002 yılında imzalanıp 2002-2005 dönemini kapsayan on sekizinci stand-by anlaşması gerçekleşmiş ve bu anlaşmalar kapsamında IMF'nin istek ve önerileri doğrultusunda hazırlanıp istikrar programı niteliğinde olan çok sayıda niyet mektubu verilmiştir.

On yedinci stand-by anlaşması kapsamında 09.12.1999 tarihinde IMF'ye verilen Niyet Mektubunda; istikrar programının anahtarı şeklinde tanımlanan kamu mali yönetimi için bütçe hazırlanması, uygulanması ve kontrolünü kuvvetlendirmek ve bütçe işlemlerinin saydamlık ve güvenilebilirliğini artırmak amacıyla önemli değişikliklerin gerekeceği kabul edilmiştir.[257] On sekizinci stand-by anlaşması kapsamında 18.01.2002 tarihinde verilen Niyet Mektubunda; tüm mali kontrol mekanizmasının, maliye politikasının yasal çerçevesinin

---

[254] Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu*, Ankara Mart 2013, s. 26.

[255] DB, *Sosyal Adaletle Daha İleri Bir Türkiye Bilgi Notu*, Resmî Olmayan Çeviri, No. 27379, Kasım 2002, s. 23.

[256] IMF'nin bu şekildeki tavrı Türkiye için yeni olmayıp birçok reform talebinde uygulanmıştır. Örneğin, aynı döneme rastlayan sosyal güvenlik reformuyla ilgili olarak, TBMM'nin bu reformu kanunlaştırmadan tatile girmesi nedeniyle IMF yönetimi tarafından stand-by anlaşmasının birinci gözden geçirmesi ertelenmiştir. Bkz, Yusuf Şahan, *Yeni Sosyal Güvenlik Reformu Bağlamında Türk Primsiz Sistemi,* (Yayımlanmamış Tezsiz Yüksek Lisans Dönem Projesi), TODAİE, Ankara 2008, s. 113.

[257] Bkz, https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/DEI-Ikili-ve-Cok-Tarafli-Iliskiler-Dokumanlari/IMF-ile-yapilan-Stand-By-Duzenlemesine-Iliskin-09121999-TarihliNiyetMektubu (23.10.2017).

güçlendirilmesi, kamu mali hesaplarının birleştirilmesi ve mali şeffaflık reformlarının derinleştirilmesi yoluyla geliştirileceği; tasarının bütçeleme, muhasebeleştirme, saydamlık ile iç ve dış kontrolü kapsayacağı ve yapısal ölçüt olarak uluslararası standartlarla uyumlu olacak olan bu tasarının 2002 Haziran ayı sonuna kadar TBMM'ye sunulacağı taahhüt edilmiştir.[258]

Yine on sekizinci stand-by düzenlemesi kapsamında üçüncü gözden geçirmeye ilişkin 30.07.2002 tarihinde verilen Niyet Mektubunda; bütçe sürecinin yeniden düzenlenmesi doğrultusunda kamu mali yönetimine ilişkin kapsamlı bir yasal düzenlemenin yapılacağı; yeni bütçe sistemine ilişkin Kamu Mali Yönetimi ve İç Kontrol Kanununun, bütçenin hazırlanması, yürütülmesi, muhasebe ve raporlama ile iç ve dış kontrolüne ilişkin kapsamlı bir çerçeve oluşturacağı; tasarının Maliye Bakanlığına tüm kamu sektöründeki muhasebe, mali kontrol ve raporlamaya ilişkin standartları belirleme yetkisi vereceği; Sayıştay denetiminin kapsamına tüm kamu kesiminin alınacağı ve Sayıştayın harcamalarını dış denetime açacağı; ayrıca yolsuzlukla mücadele planında belirtildiği üzere, 2003 yılında TBMM'ye bir teftiş kanununun hazırlanıp sunulacağı; bu kanun ile tüm teftiş birimlerinin yeniden yapılandırılacağı ve teftiş standartlarının uygulamaya konarak müfettişlerin işe alınma ve çalışma prensiplerinin belirleneceği; Kamu Mali Yönetimi ve İç Kontrol Kanununun söz konusu gözden geçirme için bir önkoşul olarak TBMM'ye sunulacağı ve 2003 Mart ayı sonuna kadar kabul edilmesinin yeni bir yapısal ölçüt olacağı benimsenmiştir.[259]

Daha sonra DB 3 Kasım 2002 genel seçimlerinden on sekiz gün sonra, adeta yeni kurulacak hükümete ev ödevi niteliğinde bir rapor yayımlamıştır. Raporda Türkiye'de kamu yönetiminin OECD ülkelerine ve oluşan piyasa normlarına kıyasla kötü durumda olduğu saptaması

[258] Bkz, https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/DEI-Ikili-ve-Cok-Tarafli-Iliskiler-Dokumanlari/Yeni-Stand-by-Duzenlemesi-2002-2004-18-Ocak-2002-tarihli-Niyet-Mektubu (23.10.2017).

[259] Bkz, https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Dokuman-Listeleme-Sayfasi?mid=474&cid=47&nm= 457# (23.10.2017).

yapıldıktan sonra, bütçe yönetiminin iyileştirilmesini sağlayacak temeli oluşturmak için 2002 Ağustos ayında TBMM'ye sunulan Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısının bir an evvel yürürlüğe girmesinin şart olduğu, Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Stratejisine işlerlik kazandırılması, 2002 yılı sonuna kadar devlet memurlarının etik davranış kurallarını belirleyen kanun ile Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanun Taslağının hazırlanması gerektiği tavsiye edilmiştir.[260]

OECD önce Bakanlar Konseyi eliyle 1995 yılında Hükümet Düzenlemelerinde Kalitenin Geliştirilmesi Konusunda Tavsiye Kararını almış, sonra 1997 yılında Düzenlemelerde Reform OECD Raporunu kabul ederek üye ülkelerin yasal ve idari düzenlemelerinde gerekli reform çalışmalarının yapılmasını istemiş,[261] daha sonra 1998 yılında Türkiye'yi de dâhil eden Düzenlemelerde Reform Programı Gönüllü Ülke İncelemelerini başlatmış[262] ve bu kapsamda idari denetim yapısındaki değişiklik çalışmalarını desteklemiştir.

1989 yılında Berlin Duvarının yıkılması, 1990 yılında iki Almanya'nın birleşmesi ve 1991 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrasında komünist rejimden kurtulan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB'ye üye olmaları amacıyla başlatılan müzakereler sırasında, Sovyet etkisinden kurtulan bu ülkelerin liberal demokratik siyasal rejime, hukukun üstünlüğüne, serbest piyasa ekonomisine ve Weberci kamu yönetimine sahip olmamaları üzerine AB Komisyonu, o ana kadar ölçüt olarak görmediği ya da fazla önem vermediği "idari kapasite" kavramını dikkate alarak bu doğrultuda söz konusu ülkeleri değerlendirmeye başlamıştır.

İdari kapasite ölçütünün resmi bir ölçüt olması ancak 1995 yılında Madrid Zirvesinde kararlaştırılmış olup, buna göre aday ülkelerin katılım öncesi idari kapasitelerinin güçlendirmeleri zorunluluk halini almıştır. İdari kapasitelerin güçlendirilmesinde kullanılan en önemli

---

[260] DB, *Sosyal Adaletle Daha...,* s. 15-22.

[261] OECD, *Regulatory Reform In Turkey: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform*, 2002, s. 3.

[262] Bkz, 12.03.2001 tarihli ve 2001/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi.

araç eşleştirme (twinning) programları olmuştur. Bu programlar herhangi bir AB müktesebatında yeterli kapasitesi bulunmayan aday ülkelerin, o alanda yeterli kapasitesi bulunan bir üye ülke tarafından geliştirilmesi esasına dayanmaktadır. Bu kapsamda danışman üye ülkenin uzmanları aday ülke nezdinde danışmanlık hizmetleri vermekte, bu sayede mevzuatın uyumlaştırılması hedeflenmektedir.

Türkiye, AB'ye üyelik kapsamında ilk olarak 1959 yılında ortaklık başvurusunda bulunmuş, bunun için 1963 yılında Ankara Antlaşmasını imzalamış, 1987 yılında üyelik başvurusunda bulunmuş, 1995 yılında Gümrük Birliğini kabul etmiş ve 1999 yılında Helsinki Zirvesinde aday ülke olarak ilan edilmiştir. 1998 yılından itibaren Türkiye için AB Komisyonu tarafından Avrupa Konseyine sunulmak üzere, Kopenhag ölçütleri ışığındaki gelişmeyi, özellikle de müktesebatın ne ölçüde benimsenip uygulandığını değerlendiren ilerleme raporları hazırlanmıştır.

İlk ilerleme raporu olan 1998 Raporunun "siyasi ölçütler" kısmında; Türkiye'nin "çok-partili demokratik seçimlerden gelen bir hükümete, parlamentoya ve Topluluk müktesebatıyla uyumlu mevzuat hazırlama ve uygulama kabiliyeti olan bir idareye sahip" olduğu belirtilerek, idari kapasite ölçütü bakımından yeterli olduğu saptaması yapılmıştır. Ancak bu saptamaya sonraki raporların hiçbirinde yer verilmemiştir. 1999 ve 2000 raporlarında bu konuda herhangi bir değerlendirme yapılmamışken, 2001 Raporunun "genel değerlendirme" kısmında; müktesebatın etkin bir şekilde kabul edilip uygulanmasını temin etmek için idari kapasitenin değişik alanlarda güçlendirilmesinin ve idari yapının tüm seviyelerinde reformların gerçekleştirilmesi gerektiği açıklanmıştır. Böylece AB'ye göre üç yıl içerisinde Türk kamu yönetimi, kabiliyetli bir yapıdan reforma ihtiyaç duyar hale gelmiş, ancak bunun nedenleri hakkında bir açıklama yapılmamıştır. 2002-2014 dönemindeki tüm ilerleme raporlarında ise sektörel bazda idari yapı ve kapasitelerin artırılması tavsiye edilmiştir. Bu arada, 2005 yılında yayımlanan ve AB'ye tam üyelik müzakerelerinin usul ve esaslarını açıklayan Türkiye İçin Müzakere Çerçeve Belgesinin

"müzakerelerin esası" kısmında; Türkiye'nin "etkin ve tarafsız bir kamu hizmeti üzerine kurulmuş iyi işleyen ve istikrarlı bir kamu yönetimini ve bağımsız ve etkin bir yargı sistemini kurması" gerektiği belirtilmiştir.

Türkiye için idari yapı ve kapasitelerin artırılmasının tavsiye edilmesinin idari denetim sistemindeki yansıması, otuz ikinci fasıl olan Mali Kontrol faslında ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda Fransa ile twinning projesi[263] düzenlenmiş, proje kapsamında Fransız uzmanlar Türkiye'de 5018 sayılı Kanunun ikincil ve üçüncül mevzuatının hazırlanması için danışmanlık yapmışlar, akabinde de Türk uzmanları Fransa'da incelemelerde bulunmuşlardır. Fransa'ya giden Türk ekibi tamamen denetim görevlilerinden oluşmuş ve Fransa'daki iç denetim sistemini incelemişlerdir.

AB müktesebatının otuz ikinci başlığı altında, Birlik ülkeleri ve uluslararası standartlarla uyumlu bir kamu iç kontrol sisteminin kurulması tavsiye edilmiştir. Ayrıca bu konu, AB'nin üç saç ayağından birisi olan "Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği" içerisinde bulunan ve kendisine özel önem verilen yolsuzlukla mücadele konusu teşvik edilerek, müktesebatın dördüncü başlığı (Sermayenin Serbest Dolaşımı), yirmi üçüncü başlığı (Yargı ve Temel Haklar) ile yirmi dördüncü başlığı (Adalet, Özgürlük ve Güvenlik) altında müzakere edilmektedir.

AB Komisyonu tarafından hazırlanan ve Avrupa Konseyi tarafından onaylanan 2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesine göre; yolsuzluk, uyuşturucu maddeler, organize suçlar ve kara para aklama ile mücadele alanları ile ceza ve adli konularda işbirliği konularında AB müktesebatının benimsenip uygulanması; bu alanlarda uluslararası işbirliğinin sıkılaştırılması; iç ve dış mali kontroller için yasal çerçevenin tamamlanması; iç muhasebe kontrol işlevlerinin uyumlaştırılması için

[263] Projenin Türkiye ve Fransa tarafındaki asli yürütücüleri Maliye Bakanlıkları olmuştur. Proje kapsamında Türkiye'de -5018 sayılı Kanundan önceki sınıflandırmaya göre- genel bütçeli kurum olarak Milli Eğitim Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı, katma bütçeli kurum olarak Ortadoğu Teknik Üniversitesi, özel bütçeli kurum olarak Ankara Büyükşehir Belediyesi ve özerk bütçeli kurum olarak Sosyal Sigortalar Kurumu eşleştirmeye dâhil edilmiştir. Projede bu tezin sahibi, Sosyal Sigortalar Kurumunu temsilen bizzat görev almıştır.

hükümette merkezi bir organizasyon kurulmasının tamamlanması; harcama merkezlerinde iç muhasebe kontrol birimlerinin kurulmasının tamamlanması; merkezi ve yerel düzeyde ulusal denetim elemanlarının "işlevsel bağımsızlıklarının" ve "ex-ante" mali kontrolünün tamamlanması ile AB fonlarının kontrolü için denetim birimlerinin geliştirilmesi beklenmektedir.[264]

2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesine göre; AB uygulamaları ve uluslararası düzeyde kabul görmüş denetim standartlarına uygun olarak, kamu iç mali kontrolüne ilişkin mevzuatın kabul edilmesi ve etkili biçimde uygulanması; AB Komisyonuna usulsüzlüklerin etkin bir şekilde iletilmesi de dâhil olmak üzere katılım öncesi yardımı etkileyecek usulsüzlük ve şüpheli sahtecilik vakalarıyla ilgili işlem yapacak idari kapasitenin güçlendirilmesi ve yolsuzlukla mücadele edilmesi gerektiği belirtilmiştir.[265]

İlerleme raporları incelendiğinde, 1998 ve 1999 yılları hariç olmak üzere, tamamında iç kontrol ve yolsuzlukla mücadele konularındaki gelişme ve/veya tenkitlere yer verilmiştir. Bunlardan 5018 ve 5227 sayılı kanunlara giden sürece katkı sağlayan ilk rapor olan 2000 Raporunda özetle; mali kontrolün parçalı bir yapısının bulunduğu, bu yapının sağlam olmasının acil ihtiyaç olduğu, iç mali kontrol sistemi bakımından kamu denetim birimi sayısının 129 olduğu, denetçi kadro sayısının 13.000 ve fiili denetim elemanı sayısının 5.100 civarında bulunduğu, bu durumun hem mükerrer denetimlere yol açtığı, hem de bazı alanların denetim kapsamı dışında kalmasına neden olduğu, Sayıştayın ise bütçe harcamaları üzerindeki dış mali kontrol görevini düzgün biçimde yerine getiremediği, hükümetin denetim sorumluluğunun yolsuzluğu etkin biçimde önleyecek ve caydıracak şekilde kullanılmasını sağlamak için kamu sektöründe uygun iç kontrol tedbirlerini alması ve Sayıştayı kamu sektöründe bu türden risk alanlarını denetim programları kapsamına koyma yetkisiyle donatması gerektiği, ayrıca denetim ve iç kontrol mesleğini Birlikte uygulanan

[264] Bkz, https://www.ab.gov.tr/46226.html (24.10.2017).
[265] Bkz, *a,g,k.*

tutarlı ve kapsamlı standart ve ilkeler setiyle donatmak için gerekli mevzuatın kesinlikle çıkarılması gerektiği açıklanmış; sonuç olarak mali kontrol alanında köklü bir ilerleme olmadığı, ancak hükümetin mali saydamlık değerlendirmesi için IMF'ye yapmış olduğu talep gibi kamu sektöründe içsel ve dışsal mali kontrol ve saydamlığı artırmaya yönelik belirli eylemlere girişmiş olduğu belirtilerek, dolaylı yoldan 5018 sayılı Kanun tasarısına atıf yapılmıştır.[266]

Yukarıda açıklanan bütün telkin ve tavsiyeler doğrultusunda 5018 sayılı Kanun Tasarısı, IMF'ye verilen taahhüt çerçevesinde 03.08.2002 tarihinde TBMM'ye sunulmuş, ancak kadük kalarak kanunlaşamamıştır. Elli dokuzuncu Hükümetin yaptığı tek şey ise, herşeyiyle hazır olan bu tasarıyı 5018 sayılı kanun numarasıyla yasalaştırmaktan ibaret olmuştur. Ayrıca her iki kanun da kamu işletmeciliği, yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim düşünceleri çerçevesinde hazırlanmış, bu düşüncelerin temel ilke ve unsurları kanun metinlerinde açık açık belirtilmiştir.

B. İç Aktörler

Türkiye'de kamu denetim yapısının yeniden yapılandırılması çalışmaları uzun bir geçmişe sahiptir. Ancak DDK tarafından 1994 yılında yayımlanan Türkiye'de Denetim Organlarının Yapısı, İşleyişi, Sorunlar ve Öneriler ile Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu adlı çalışmaya gelinceye kadar bunların hiçbirisi denetim sistemine özgü olmayıp, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının alt bir başlığı olarak kalmış ve idari denetim sistemine yönelik çeşitli eleştiri, görüş ve öneriler yapılmakla yetinilmiştir.[267]

---

[266] Bkz, https://www.ab.gov.tr/46224.html (24.10.2017).

[267] Bu alanda yapılan belli başlı çalışmalar şu şekilde sayılabilir: 1949 yılında Fritz Neumark tarafından hazırlanan Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor başlıklı rapor, 1951 yılında DB desteği ile Barker'ın önderliğinde hazırlanan Devlet Personeli Rejimi konulu rapor, 1958 yılında TODAİE tarafından hazırlanan Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Rapor başlıklı rapor, 1963 yılında TODAİE tarafından hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma

Bunlardan, idari denetim yapısı hakkında düzenlenen ilk yabancı uzman raporu olan Neumark Raporunda; teftiş hizmetlerinde standartları düzenleyen bir kanunun çıkarılması, standardı ve koordinasyonu sağlayacak merkezi bir birimin olması, müfettişlerin yeterliliklerini koruyup korumadıklarının dönemsel olarak ölçülmesi, müfettişlerin yazdıkları raporların işleme konması, teftiş kurullarının bağımsız olmaları ve teftişin rehberlik boyutunun ihmal edilmemesi gibi tavsiyelerde bulunulmuştur.[268]

Türk idaresi üzerinde Türk uzmanlar tarafından yapılmış geniş çaplı ilk inceleme olan MEHTAP Raporunda; teftiş kurullarının statülerinin iki gruba ayrıldığı, birinci grubun teftiş hizmetini kariyer haline getiren ve ilk kademesine intisap etmeyenlerin göreve tayinlerini imkânsızlaştıran bir statüyle kuruldukları, ikinci grubun memuriyetten atanan müfettişlerle oluşturulduğu, birinci gruba örnek olarak Maliye Teftiş Kurulu, ikinci gruba örnek olarak Mülkiye Teftiş Kurulu olduğu saptaması yapıldıktan sonra; teftişin kusurlu hareketleri önleyici

---

Projesi-MEHTAP adlı çalışma, 1972 yılında Bakanlar Kurulunun 1971 tarihli ve 7/2527 sayılı kararı gereğince İdari Reform Danışma Kurulu tarafından hazırlanan İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler adlı rapor, Altıncı Kalkınma Planı hazırlıkları kapsamında TODAİE tarafından 1991 yılında yayımlanan Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu-KAYA adlı metin, DDK tarafından 1994 ve 1998 yıllarında yayımlanan üç adet rapor, Sekizinci Kalkınma Planı hazırlıkları kapsamında 2000 Mart ayında yayımlanan Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, yine Sekizinci Kalkınma Planı hazırlıkları kapsamında 2000 Mart ayında yayımlanan Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, adı geçen komisyon raporları ışığında hazırlanan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bakanlar Kurulu tarafından 2001 ve 2003 yılında ilan edilen Ulusal Programlar, elli sekizinci Hükümet tarafından 2003 Ocak ayında açıklanan Acil Eylem Planı, Bakanlar Kurulunun 2002 tarihli ve 2002/3 sayılı prensip kararıyla hazırlanan Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı, 2003 Haziran ayında açıklanan TBMM Yolsuzlukla Mücadele Raporu, 2003 Ekim ayında Başbakanlık tarafından yayımlanan Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma beyaz kitabı, 2010 yılında Başbakanlık tarafından açıklanan Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014), 2012 yılında TODAİE tarafından yayımlanan Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim adlı araştırma projesi ve 2016 yılında Başbakanlık tarafından açıklanan Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı (2016-2019) adlı çalışmalardır. Ayrıca sadece sekizinci planda değil, 1963 yılından bu yana açıklanan bütün kalkınma planlarında "kamuda yeniden yapılanma" gibi başlıklar altında da çeşitli görüş ve önerilere yer verilmiştir.

[268] Halil İbrahim Mil, Ali Güvercin, "Bir Yönetim İşlevu Olarak Denetimin Türk Kamu Yönetiminde Resmî Belgeler Aracılığı İle İncelenmesi ve Reform Önerileri", *İşletme Araştırmaları Dergisi*, C. 7, S. 4, (2015), s. 345.

manevi bir unsur olarak etkili olması, sık sık yapılacak teftişlerin öğretici özelliği nedeniyle memurlara merkezce yapılacak reformları takip edebilme imkânlarının sunulması, siyaset kurumunun başarısı için teftiş kurullarının görüşlerinden faydalanılması, idarecilerin teftiş kurullarını en yakın yardımcıları olarak kabul etmeleri, müfettiş raporlarının yol gösterici olarak dikkate alınması, kamu kurumları içinde ve dışında mükerrer teftişlerin önlenmesi, müfettişlerin manevi vasıfları yüksek, kendine güven ve itibarları tam memurlar olmalarının sağlanması ve genel bir teftiş örgütlenme şemasının oluşturulması şeklinde tavsiyelerde bulunulmuştur.[269]

Yönetim sistemini geliştirmek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaları, bunların uygulanma durumları ile varolan sorunlarının saptanmasını ve yapılması gerekli düzenlemeleri ortaya koymayı amaçlayan KAYA Raporunda; müfettişlerin görev alanında denetim, soruşturma ve rehberlik şeklinde üç temel konunun bulunduğu, bunlardan denetim ve soruşturma görevlerinin özellikleri gereği birbiriyle uyuşabilen görevler olmasına karşın, rehberlik görevinin genel özelliğiyle öteki iki görevle çelişen bir niteliğe sahip olduğu saptaması yapıldıktan sonra; denetim elemanlarının denetlenene daha çok rehberlik yapmaları yönündeki görevlerinin yerine geçmek üzere, işgören yeterliliklerinin işbaşında geliştirilmesini temel alan bir rehberlik sisteminin oluşturulması, bu görevin özellik gösteren öğretmenlik gibi kendine özgü meslek alanlarında müfettişlerin görev alanından çıkarılması, böylece eğitim alanı yanında sağlık ve mühendislik gibi özel yetişimi öngören meslek alanlarının tümünde bilimsel amaçlı bir mesleki danışmanlık görevi olarak uygulanması ve bunun için meslek oda ve birliklerinin görevlendirilmesi yanında, kurumsal boyutlu düzenlemelere gidilmesi; ayrıca denetim sisteminin etkililiğinin sağlanması, denetlemede örgütsel yapı ve işleyişe yönelik ortak kurallar saptanarak denetim birimlerinin çalışma düzenlerinin

[269] Tahsin Bekir Balta vd, *Merkezî Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu*, TODAİE, İkinci Baskı, Ankara 1966, s. 95-106.

güçlü bir yasal temel üzerine oturtulması, denetimin teknik düzeyinin yükseltilmesi, etkililik denetimine önem verilmesi, yerel yönetimler için hesap denetimi yapmak üzere Sayıştay benzeri bir denetim organının kurulması, BTK'nın görev alanının daraltılması ve DDK'nın ombudsman olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi gibi önerilerde bulunulmuştur.[270]

DDK tarafından 1994 yılında hazırlanan Türkiye'de Denetim Organlarının Yapısı, İşleyişi, Sorunlar ve Öneriler adlı raporda; kamu yönetiminin genişlemesi nedeniyle denetimin daha çok önem kazandığı, denetimin etkisizliğinin sistemin yetersizliğinden ziyade iyi işletilmemesinden kaynaklandığı, sistemin özellikle mesleki bağımsızlık ve güvence yönlerinden eksikliklerinin bulunduğu, diğer yandan ne kadar iyi denetim yapılırsa yapılsın, denetim sonuçlarının uygulanması hususunda idarecilerin takdir haklarının mevcut olduğu ve personel kanununda Denetim Hizmetleri Sınıfının oluşturularak özlük haklarının iyileştirilmesi gerektiği tavsiye edilmiştir.[271]

DDK tarafından 1994 yılında açıklanan Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporunda; kamu kurum ve kuruluşlarındaki denetim birimlerinin sayısının 129'a ulaştığı ve denetim elemanlarına tahsis edilmiş kadro sayılarının 13.000'nin üzerinde olduğu belirtildikten sonra;[272] mevcut denetim elemanlarının etkinliğini artırmak, idarede verimlilik, etkililik ve tutumluluk anlayışını yerleştirmek üzere düzenlilik denetimlerinin performans denetimleriyle desteklenmesi, her iki denetim türünün gerçekleştirilmesi sistem tabanlı denetim tekniklerinin kullanılması, denetimde bağımsızlık ilkesinin tam olarak hayata geçirilmesi, Sayıştayın başkanlığında Milli Denetim Komitesinin kurulması, personel kanununda Teftiş ve Denetim Hizmetleri Sınıfının

---

[270] Bkz, http://www.todaie.edu.tr/arastirma/tamamlanmis_projeler.php (26.10.2017).

[271] Recep Sanal, *Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetim Kurulu*, TODAİE Yay. No. 314, Ankara 2002, s. 224-246.

[272] DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT 2517-ÖİK 535, Ankara 2000, s. 107.

oluşturulması, denetim görevlilerinin mali ve idari yönden güçlendirilmeleri, ombudsmanlığın kurulması ve uluslararası düzeyde kabul görmüş iç kontrol sisteminin oluşturulması önerilmiştir.[273]

Yine DDK tarafından 1998 yılında hazırlanan Kamu Yönetiminde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Etkinliğinin Sağlanması için Alınması Gereken Önlemlere İlişkin İnceleme ve Araştırma Raporunda; artan iş hacmine karşın tasarruf tedbirleri nedeniyle denetim elemanı istihdamının azaldığı, periyodik denetimlerin yapılamadığı ve yolsuzluk olaylarında denetimin artırılmasının zorunlu olduğu belirtildikten sonra; uluslararası kabul görmüş ulusal denetim standartlarının belirlenmesi, mesleki güvence ve kariyer yapısının sağlam temellere oturtulması, uygunluk denetimi yanında performans denetiminin getirilmesi ve denetim elemanlarının özlük haklarının iyileştirilmesi gibi tedbirlerin alınması tavsiye edilmiştir.[274]

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporunda; denetim sistemini bütünüyle kavrayan çerçeve bir kanunun çıkarılması, Ulusal Denetim Komitesinin kurulması, etik kurallar dâhil olmak üzere denetim standartlarının belirlenmesi, denetim elemanlarının bağımsızlıklarının uluslararası standartlara uygun biçimde güvence altına alınması, denetimi sınırlayan yasal düzenleme ve fiili uygulamaların kaldırılması, denetim ve teftiş birimi bulunmayan kamu kurum ve kuruluşlarında bunların oluşturulması ve mali, performans ve bilgi teknolojileri denetim uygulamalarına geçilmesi hedefleri verilmiştir.[275]

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporunda; yapılan uygunluk denetimlerinin performans denetimiyle

---

273 DDK, *Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gerekli Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu*, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayını, Ankara Haziran 1996, s. 188-226.

274 Sanal, *a.g.k,* s. 246-247.

275 DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, s. 134-137.

desteklenmesi, denetim birimleri arasında iletişim ve eşgüdümün sağlanması, denetim şurasının oluşturulması, denetim hizmetleri sınıfının oluşturularak Türk Denetim Kanununun ihdas edilmesi, yetki ve görevler arasındaki belirsizliklerin giderilebilmesi amacıyla YDK'nın Sayıştay çatısı altında birleştirilmesi ve ombudsmanlığın kurulması hedefleri verilmiştir.[276]

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; denetimi sınırlayan düzenleme ve fiili uygulamaların, denetim sisteminin bağımsız çalışmasını sağlayacak mekanizmaların güçlendirilmesiyle birlikte kaldırılacağı ve ombudsmanlığın kurulacağı taahhüt edilmiştir.[277]

AB'ye katılma sürecinde yapılması gerekenleri sıralayan 2001 tarihli Ulusal Programda; yolsuzluk, kara paranın aklanması ile ceza hukuku ve medeni hukuk alanlarında adli işbirliği konularındaki AB müktesebatının benimsenerek bu alanlarda uluslararası işbirliğinin yoğunlaştırılacağı; yolsuzluk ve karaparanın aklanması ile polis ve adli işbirliği kapasitesinin güçlendirileceği; şüpheli mali işlemlerle ilgili bilgilerin toplanması, muhafaza edilmesi, işleme konulması, analiz edilmesi ve değişimi faaliyetlerinin hızlandırılacağı; 1050 sayılı Kanunun günün ihtiyaçlarına cevap vermemesi ve uygulama kapsamının dar olması sonucunda yeni bir çerçeve düzenleme yapılmasının kaçınılmaz görüldüğü; sayıları 129'u bulan denetim kurumları arasında eşgüdümü artırarak etkinleştirilmelerine yönelik düzenlemelerin yapılacağı ve Sayıştayın etkinliğinin artırılacağı açıklanmıştır.[278]

2002 tarihli Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planında; kamu hizmet sunumunda performans standartlarının oluşturulması, kamu yönetiminde saydamlığın artırılması, denetim sisteminin güçlendirilmesi, karapara

---

[276] DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT 2507-ÖİK 527, Ankara 2000, s. 42-43.

[277] DPT, *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, Ankara 2000, s. 28-193.

[278] Bkz, https://www.ab.gov.tr/195.html (24.10.2017).

aklama ile mücadelenin etkin hale getirilmesi, seçim kampanyalarının finansmanı ve mal beyanında hesapverilebilirliğin ve saydamlığın artırılması hedeflenmiştir.[279]

2003 tarihli Ulusal Programda; yolsuzlukla mücadele alanında AB mevzuatının kabulü ve uygulanması çalışmalarının sürdürülmesi; ulusal ve uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliğinin artırılması; AB ve uluslararası standartlarla uyumlu bir kamu iç kontrol sisteminin oluşturulması amacıyla TBMM'ye sunulan ancak seçim sürecinde kadük olan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun Tasarısının kanunlaştırılması; katılım öncesi yardımı olumsuz şekilde etkileyebilecek usulsüzlük ve yolsuzlukların önlenmesi için idari kapasitenin güçlendirilmesi; dış denetim alanının uluslararası standartlara uygun şekilde geliştirilerek bu alanda mevzuat değişikliğinin yapılması ve Sayıştayın dış denetim kapasitesinin güçlendirilmesi taahhüt edilmiştir.[280]

Elli sekizinci Hükümet tarafından açıklanan 2003 tarihli Acil Eylem Planında; kadük olan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısının kanunlaştırılacağı, Yolsuzluklar Hakkında Ceza ve Medeni Hukuk Sözleşmelerinin onaylanacağı, yolsuzluk ve usulsüzlük konusunda cezaların caydırıcı hale getirileceği, görevden ayrıldıktan sonra yapılamayacak işlerle ilgili alanların genişletileceği, siyasetin finansmanının saydam hale getirileceği, mevzuattaki sır kavramının yeniden belirleneceği, yolsuzluk konusunda hükümet, kamu yönetimi, yargı, medya, sivil toplum diyaloğunun geliştirileceği ve hazırlanacak kanun gerekçelerinde kanunun getireceği fayda ve maliyetlerin açıkça belirtileceği taahhüt edilmiştir.[281]

2003 tarihli TBMM Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin

---

279 Bkz, http://www.teftis.gov.tr/webform2.aspx?ShowPageId=16 (24.10.2017).

280 Bkz, https://www.ab.gov.tr/196.html (24.10.2017).

281 Bkz, http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/content.aspx?List=66c383c0%2D9aa5%2D4c4f%2D9acb%2Db7f86625e690&ID=13&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Ekalkinma%2Egov%2Etr%2FPages%2FEylemVeDigerPlanlar%2Easpx&ContentTypeId=0x01007497A6E53A69774FACFF49082D58209F (23.10.2017).

Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu[282] tarafından hazırlanan Yolsuzlukla Mücadele Raporunda; denetim birim ve mensuplarının bağımsızlıklarının yerli yerine oturmamış olmasının, denetimden istenilen sonuçların alınmamasının önemli nedenlerinden olduğu; siyasi baskılara açık durumda bulunan denetim elemanlarının yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında güçlüklerle karşılaşabildikleri; Sayıştayın denetim sürecinin hem yavaş işlediği hem çok geç sonuçlandığı hem de yargı kararlarının etkin bir şekilde uygulanmadığı, dolayısıyla bu denetimin etkin olmadığı; yolsuzlukların ortaya çıkarılmasına yönelik girişimlerin soruşturma izni vermeyen bürokratlar sayesinde engellendiği; tüm bakanlıklarda denetim organları doğrudan bakana bağlı teftiş kurulları olarak örgütlenmişken, Hazine Kontrolörleri Kurulunun Hazine Müsteşarına bağlı olarak çalıştığı, bu durumun Kanunda öngörülmesine rağmen Kurulun iç denetim görevini yerine getirmesinin önünde engel oluşturduğu, nitekim bugüne kadar Kurulun Hazine içerisinde periyodik bir denetim gerçekleştiremediği; neredeyse şube müdürü düzeyine indirilen özlük hakları ve yoksulluk boyutundaki müfettiş yevmiyeleriyle kaliteli denetim elemanı temin edilmesi ve denetim elemanından kendisini geliştirmesinin beklenemeyeceği, bu nedenle nitelikli kişilerin denetim elemanı olmasını özendirecek onurlu bir statü ve bu statüye uygun yaşam standardının sağlanması gerektiği; denetim hizmetleri sınıfının oluşturularak denetim elemanlarının sıradüzensel ast-üst ilişkisi dışına çıkarılmasının uygun olacağı; ayrıca Türkiye'deki tüm denetim birimlerinin uyguladıkları düzenlilik denetimine ilave olarak performans denetiminin getirilmesi gerektiği önerilmiştir.[283]

İdari denetim alanında köklü değişiklikler yapmayı arzulayan elli dokuzuncu Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti,[284] bu değişikliklerin

---

[282] Komisyon, Genel Kurulun 07.01.2003 tarihli 18. Birleşiminde 755 Numaralı kararla ve 10/9 esas numarasıyla kurulmuş olup, çalışmalar kapsamında 170 civarında kamu kurum, kuruluş ve şahıstan elde edilen bilgi ve belgeler değerlendirilmiştir.

[283] Bkz, http://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/104 (25.10.2017).

[284] Bu girişimden önce TÜSİAD'ın yayımladığı rapor önemlidir. Raporda, Türkiye'de devlete karşı güvensizlizliğin en önemli iki boyutundan birisinin yolsuzlukların

gerekçelerini, kamuoyunda Beyaz Kitap[285] olarak bilinen Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim adlı kitapta anlatmıştır.[286] Buna göre; yönetimin temel işlevleri arasında denetimin önemli bir yer tuttuğu, özellikle özelleştirme ve

yaygınlığı olduğu ve ülkede kamu reformunun yapılmasının herşeyden önce toplumun devlete karşı güveninin elde edilmesi ve artırılması için zorunlu olduğu saptamaları yapıldıktan sonra kamu yönetiminde kapsamlı reformların yapılması, dünya uygulamaları çerçevesinde tavsiye edilmiştir. Bkz, Türk Sanayici ve İşadamları Derneği, *Kamu Reformu Araştırması,* Yayın No. TÜSİAD-T/2002-12/335, İstanbul Aralık 2002, s. 29.

[285] Bu tabir bir AB uygulaması olup, herhangi bir alanda yasal düzenleme yapılmadan önce yapılacak değişiklerle ilgili tarafların görüşleri sonucunda oluşturulan ve Yeşil Kitap adı verilen metinlerin olgunlaştırılmış halleridir.

[286] Ayrıca kamu yönetiminde köklü değişiklikler yapılacağının habercisi olan bu metinden sonra, Partinin Genel Başkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın 18.11.2003 tarihinde TBMM Grup Toplantısında yaptığı konuşmada aynen şunları söylemiştir: "…Bu bağlamda yakın zamanda Meclis gündeminde görüşülmeye başlanacak olan Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma tasarısına kısaca değinmek istiyorum…Bugün bu tasarı çerçevesinde dile getirilen eleştiriler, bu hazırlık süreci boyunca yürütülen titiz çalışmalar sırasında da derinliğine ele alınmış, değerlendirilmiş ve ulaşılan sonuçlar kayda geçirilmiştir. Ancak gariptir, bu hazırlık sürecinde bizimle uyumlu bir işbirliği içerisinde bulunan bazı çevrelerin, bugün kamuoyu önüne farklı bir dil ve söylemle çıktıklarını gerçekten hayretle görüyoruz. Bir zamanların o çok popüler tabiri vardı ya; acaba bize takiyye mi yapıyorlar. Şimdi ben hakkaten bunu düşünmeden edemiyorum. Böyle önemli bir meselede gelin bize takiyye yapmayın. Acaba nedir söyledikleri? İki tane eleştirileri var…Bir diğer eleştiri de teftiş kurulları ile ilgili olarak dile getiriliyor. Teftiş kurullarını kaldırdığınız zaman ne olacak? Sanki bizim hazırladığımız bu tasarı teftiş kurullarını hemen yarın ortadan kaldırıyormuş gibi bir hava oluşturuluyor. Biz teftiş kurullarını kaldırma derdinde değiliz, biz denetim sistemini, denetim anlayışını değiştiriyoruz. Bir defa kurumlar kendi iç denetim sistemlerini oluşturuncaya kadar teftiş kurulları görevlerinin başındadır. Daha sonraki aşamada, kurumların iç denetimlerini kendi denetçilerine ve hangi kurum olursa olsun dış denetimlerini de Sayıştay'a bırakacağız…Bakın şu anda bir kurumu düşünün. Bir kurumda bir üst altı denetlemekle sorumlu değil mi veya bu kurumun bir numaralı sorumlusu kurumunun tümünü denetlemekle sorumlu değil mi? Ben bir yerde genel müdürsem, genel müdür olduğum kurumun tamamının denetimi de, teftişi de hepsi kime aittir. Birinci derecede bana aittir eğer orası batarsa sen bu işi yürütemiyorsun arkadaş der onu görevden alırız. İşte bu bir denetim anlayışıdır, bu bir teftiş anlayışıdır. Siz hangi kurumun içinde kendi aralarında belli bir hukuk oluşmuş olan kişilerle teftiş mekanizması yürütemezsiniz. Aynı kurum içinde ideolojik çatışmaların oluştuğu kişilerle bir teftiş mekanizmasını çalıştıramazsınız. Bunları bir defa bilmemiz lazım ve bunların bedellerini Türkiye çok ağır ödüyor. Biz hala bu bedelleri ödeyemeyiz. Ve bunlara da kalkıp havadan karadan, denizden para ödeyemeyiz. Bu milletin o kadar parası yok. Ve bu öyle boyutlara ulaştı ki, teftiş artık teftiş olmaktan çıktı. Ve şimdi her müfettişin başına ayrı bir müfettiş dikmek zorundasın. O kadar da imkânımız yok. Belli bir süre geçtikten sonra o müfettişin başına da başka bir müfettiş dikeceksin. Bu hep böyle gelişti. İşte onun için Türkiye'de kurumlar içinde teftiş var. Başbakanlıkta teftiş var, yüksek denetleme var, Cumhurbaşkanlığında ayrıca devlet denetleme var. Bakın hiç durmadı. Denetleme denetleme gidiyor. Kurtulamayız bunlardan. Bu işi çok daha ideal, çok daha verimli bir noktaya getirmek durumundayız. Ülke kaybeder. Bunun için cesur bir adım atılmalı. Bu on yıllardır konuşulan bir olay. Bunu AK Parti iktidarı yapıyor diye niye rahatsız oluyorsunuz?…Bu konuda kararlıyız ve Türkiye'nin geleceğini bu yeniden yapılanma sürecinin tamamlanmasında görüyoruz…" Bkz, www.akparti.org.tr

yerinden yönetimin gündeme geldiği bir ortamda denetimin anlam ve öneminin daha da arttığı, devletin düzenleyici ve denetleyici olarak halkın yararını koruyacak bir işlev üstlendiği günümüz dünyasında yönetimin kalitesinin denetimin kalitesiyle yakından ilişkili hale geldiği, ancak Türkiye'de arzu edilen nitelikte bir denetim sisteminin henüz oluşturulamadığı, mevcut denetim sistemine bakıldığında ilk akla gelenlerin; fazla sayıda ama etkisiz denetim; kurallara, uygunluğa ve geçmişe dönük denetim; hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun bir denetim ve yetersiz kamuoyu denetimi olduğu, denetim sistemindeki aktörlerin sayısının fazla ve görev bölüşümlerinin karmaşık olduğu, 2003 Haziran ayı itibariyle elliden fazla teftiş kurulunda 23.104 müfettiş, kontrolör, denetmen, hesap uzmanı ve diğer denetçinin görev yaptıkları, belediye ve KİT teftiş kurullarında görev yapanların bu sayıya dâhil olmadıkları, bunlara rağmen yaşanan yolsuzluk ve usulsüzlüklerin uluslararası alanda ve kamuoyu nezdinde kamu yönetimini küçük düşürdüğü, çok sayıda, birbiriyle zaman zaman örtüşen, kurallara göre çalışma üzerinde yoğunlaşan ve hata bulma mantığı ağırlıklı denetim sonucunda yöneticilerin iş yapamaz hale getirildikleri, israf ve yolsuzluklara bir çözüm üretilmediği, aşırı ve etkisiz denetimin kurallara uydurularak yapılan rasyonel olmayan harcamaları meşrulaştırmak durumunda kaldığı, denetimde keyfilik ve denetim sisteminin siyasi tercihlerle amaç dışı kullanımı da eklendiğinde denetim sisteminin son derece sorunlu bir halde olduğu, çünkü bu kadar çok sayıda denetim birimi ve elemanına rağmen ülkede bu ölçüde israf ve yolsuzlukların yaşanmaması gerektiği şeklindeki eleştirilerden sonra; Sayıştayın denetim kapsamının Cumhurbaşkanlığı, TBMM ve üst kurullar dâhil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesaplarını içine alacak şekilde genişletilerek Sayıştayın güçlendirileceği, sadece uygunluk denetimi yapan Sayıştayın performans denetimine geçeceği, kurumların hazırlayacakları stratejik planlar ve bu planları hayata geçirme hedefiyle şekillendirilen bütçe sürecinin Sayıştay tarafından yapılacak performans denetiminin temelini oluşturacağı, kamu kurumlarında iç denetimin güçlendirilerek

stratejik planlarda ortaya konan hedef ve performans göstergelerinin izlenmesi ve değerlendirilmesinin sağlanacağı, kamuoyu denetiminin destekleneceği, bilgi edinme hakkı ve saydamlık ilkeleri yoluyla kamunun ve TBMM'nin kamu kuruluşları üzerinde denetim yapma gücünün artırılacağı hedeflenmiştir.[287]

Bütün bu belgelerden hiçbirisi amprik temelli olmamıştır. Bu alandaki ilk amprik çalışma, TODAİE tarafından gerçekleştirilen Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim adlı araştırma projesi olmuştur. Proje, TODAİE'nin o dönem bağlı olduğu bakanın himayesinde ve bir öğretim üyesinin başkanlığında, çok sayıda denetim görevlisi (müfettiş, kontrolör ve iç denetçiler), akademisyen ve lisans öğrencilerinin katkılarıyla 2010-2012 döneminde hazırlanmış ve 2012 yılında kitap olarak yayımlanmıştır. Kitapta projenin amacı; Türk kamu denetim sisteminde teftiş ve iç denetimin niteliğini amprik olarak saptamak şeklinde açıklanmıştır. Bu kapsamda çeşitli dönemler itibariyle teftiş ve denetim birimlerinin örgütsel konumları, hazırladıkları rapor türü ve sayıları ile denetim çalışanlarının demografik ve eğitim gibi kişisel özellikleri ayrıntılı şekilde ele alınmıştır. Araştırma; mevzuat, üst ve orta kademe yöneticilik taramaları, denetim çalışanları sayısal veri formu araştırması, teftiş ve iç denetim birimleri arşiv taraması ile denetim sistemi anketi bileşenlerinden oluşmuştur. Projenin önemi, kamusal denetim alanında hem en kapsamlı amprik çalışma olması, hem de söz konusu bakanın bizzat ilgili bakanlara yazdığı projeye destek talep yazıları sayesinde, ilgili teftiş ve denetim birimlerinde, bizzat o birimin denetim görevlileri tarafından arşiv taramalarının yapılması sayesinde ilk elden sağlıklı bilgilerin elde edilmesidir. Çalışmanın en önemli sonucu olarak, teftiş kurulu denetiminin kurumsallaşamaması, iç denetçiliğin ise kamu yönetimiyle yapısal olarak uyuşamaması nedeniyle denetim sisteminin yeniden yapılandırılmasında teftiş ve iç

[287] Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara Ekim 2003, s. 103-134.

denetçiliğin birlikte dönüştürülmesi gerektiği önerilmiştir.[288]

III. GENEL DEĞERLENDİRME

Bu bölümde yapılan açıklamalar denetim anlayışı ve denetimin örgütsel yapılanması bakımından değerlendirebilir. Kapitalist denetim anlayışı bağlamında bakıldığında, Osmanlı Devleti asya tipi üretim tarzına sahip bir ekonomi olup kapitalizm ile son döneminde tanışmıştır.[289] On dokuzuncu yüzyıla kadar tarım ve ticaret toplumu olarak kalmıştır. Ticaret sistemi atölye tipi üretim yapan zanaatkârlar eliyle yürütülmüş, ticaretin kontrolü devletin gözetiminde ve zanaatkârların üyesi oldukları loncalar tarafından yapılmıştır. Lonca örgütlenmesinin temel karakteristliği, usta-çırak ilişkisi çerçevesindeki sıkı disiplin olmuştur. Disiplinin sağlanması amacıyla sert tedbirlere başvurulmuştur. Bu açıdan her ne kadar bu dönemde kapitalizm uygulanmamakla birlikte, özel sektörde kapitalist denetim anlayışının öğelerinden olan despotik denetim anlayışındaki basit denetimin izlerinin görüldüğü söylenebilir.

On dokuzuncu yüzyıldan itibaren yavaş yavaş kapitalist üretim ilişkilerinin başlamasıyla fabrika tipi üretim tarzı hayata geçerek, gerek kamu gerekse özel sektöre ait modern fabrikalar belirmeye başlamıştır. Gerçek anlamıyla işçi sınıfının ortaya çıkışı da bu döneme rastlamaktadır.[290] Bu fabrikalarda Osmanlı tebasının çalıştırılma zorunluluğunun bulunması ve devletin sıkı kontrolü nedeniyle özel sektör için kârın azamileştirilmesi hedefi dizginlenmiştir. Buna karşılık, ağır çalışma koşulları nedeniyle kamu ve özel sektör fabrikalarında işçi hareketleri görülmeye başlamıştır. İlk hareketlerin 1845 yılından önce başladığı ileri sürülse de ilk işçi örgütü olan Ameleperver Cemiyetinin

---

[288] Bkz, Örsan Ö. Akbulut vd, *Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim*, TODAİE Yayın No. 364, Birinci Baskı, Ankara Haziran 2012.

[289] Osmanlı Devleti'nin egemen üretim biçiminin Marks'ın deyişiyle asya tipi üretim tarzı (ATÜT) mı, feodal üretim tarzı mı, yoksa kendine özgü (sui generis) mü olduğu konusundaki tartışmalar hakkında bkz, Suna Başak Avcılar, "Asya Tipi Üretim Tarzı'na Veda", *Bilig,* (Yaz 2002), S. 22.

[290] Kurthan Fişek, *Türkiye'de Devlet-İşçi İlişkileri Açısından Devlete Karşı Grevlerin Kritik Tahlili,* (Yayımlanmış Doktora Tezi), Sevinç Matbaası, Ankara 1969, s. 17-23.

1871 yılında kurulduğu ve ilk işçi hareketinin 1872 yılında Kasımpaşa Tersanesi İşçileri grevi olduğu görülmektedir. Daha sonra birçok grev yaşanmıştır. Özellikle II. Meşruiyetin ilanından hemen sonra artan işçi hareketleri şiddetle bastırılmıştır.[291] Bu dönemdeki fabrikalarda yine basit denetim teknikleri uygulanarak sıkı disiplin ve sert önlemler alınmıştır. Aynı önlemler kamu sektöründe de görülmüş, buna ilave olarak kul niteliğindeki tebaanın padişaha mutlak itaat etmesi yönündeki genel inanç nedeniyle gönüllü rızanın elde edilmesine yönelik hegemonik denetim uygulamaları kolaylıkla uygulanmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti birçok alanda olduğu gibi ekonomi alanında da Osmanlı'nın mirasını benimseyerek, 1930 yılına kadar liberal düşüncelerle özel sektör merkezli kapitalist üretim tarzında hareket etmiştir. Ancak bu yıldan itibaren devletçilik uygulamalarıyla birçok fabrika kurmuştur. Dolayısıyla ülkede çalışan kamu işçilerinin sayısında büyük artışlar yaşanmıştır. Bu nedenle fabrika örgütlenmesindeki disiplinin sağlanmasında bürokratik denetim anlayışı etkili olmuştur. Bunda Weberyen kamu personel sisteminin etkisi büyüktür. Sıradüzen içerisinde önceden ayrıntılı olarak belirlenen kurallar uygulanarak denetim sağlanmıştır. Bu durum 1980 yılına kadar devam etmiştir. Bu yıldan itibaren dünya uygulamasına paralel olarak bürokratik denetim, yerini yavaş yavaş hegemonik denetime bırakmaya başlamıştır. Aslında bu durum daha çok özel sektör için geçerlidir. Kapitalizmin içine girdiği krizden çıkmaya çabalayan özel sektör, çalışanlarını bir yandan güdülerken bir yandan da denetlemeyi amaçlamıştır. Bürokratik denetimin aksine örgüt içi kurallar esnetilerek, ayın elemanı ya da takım performansı gibi kavramlarla hem bireysel hem de topluluk bazında başarının yakalanması hedeflenmiştir. Bu hedef kamu sektöründe bu açıdan belirleyici olmamıştır. Nitekim hegemonik denetimin temel taşı olan işçinin rızasının elde edilmesi için uygulamaya konan performans yönetimi uygulamaları kamuda sınırlı olmuştur. Bunda, güçlü iş güvencesi sağlayan personel kanunlarının

[291] Fişek, *Türkiye'de Devlet-İşçi İlişkileri…*, s. 26-27.

etkisi büyüktür. Buna karşın Osmanlı döneminde görülen devlete itaat etme düşüncesinin devam etmesi nedeniyle hegemonik denetimin sağlanması kolay ve mümkün olmuştur. Dolayısıyla kamu sektöründe bürokratik ve hegemonik denetim anlayışları egemendir denebilir.

Örgütsel bağlamda bakıldığında ise 1980'li yılların başına kadar Türk idari denetim sisteminin genel görünümü şu şekilde özetlenebilir: Yürütme kuvveti içerisinde bulunan bakanlıklar, müsteşarlıklar, başkanlıklar, genel müdürlükler, komutanlıklar, KİT'ler ve belediyelerin genelinde teftiş kurulları bulunmaktadır. Bunların bir kısmında ayrıca kontrolörlük, murakıplık, denetmenlik gibi birimler yer almaktadır. Cumhurbaşkanlığı, başbakanlık, DPT, AB Genel Sekreterliği gibi kimi kurum veya kuruluşta ise herhangi bir denetim birimi bulunmamaktadır. Bunun yanında üniversiteler ile belediye dışındaki yerel yönetimlerde de denetim birimleri yoktur. Yasama kuvveti olan TBMM'de de denetim birimi yer almamaktadır. Yargı kuvveti olan Sayıştay'ın yürüttüğü denetim idari denetim niteliğindedir ve yüksek denetim olarak adlandırılmaktadır.

Dolayısıyla Türkiye'deki denetim birimlerinden ikisinin yüksek denetim kuruluşu, bir kısmının iç denetim, bir kısmının dış denetim, bir kısmının ise hem iç hem de dış denetim birimi olarak görev yaptıkları söylenebilir. Sayıştay ve YDK, TBMM adına görev yaptıkları için yüksek denetim sınıfındadırlar. Örneğin KİT ve belediye teftiş kurulları sadece iç denetim birimleriyken, İş Teftiş Kurulu sadece dış denetim birimidir. Hem iç hem de dış denetim birimi olarak görev yapan denetim birimlerine ise yine KİT ve belediyeler üzerinden örnek verilebilir: KİT'lerin dış denetimi; 72 ve 233 sayılı KHK'lar gereğince hazırlanan YDK'nın raporları üzerine ve 3346 sayılı Kanun uyarınca TBMM KİT Komisyonu, 233 sayılı KHK gereğince KİT'lerin ilgili oldukları bakanlık teftiş kurulları ile çeşitli kanunlar gereğince diğer kamu kurumları (Maliye Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı vb.) tarafından gerçekleştirilmektedir. Belediyelerin dış denetimi; 3152 sayılı Kanun gereğince Mülkiye Teftiş Kurulu ve Mahalli İdareler Kontrolör Başkanlığı, 178 sayılı KHK gereğince Maliye Teftiş Kurulu ve 832 sayılı

Kanun gereğince Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.

Başbakanlığa göre[292] 2003 yılı itibariyle KİT ve belediyeler hariç olmak üzere toplam 23.104; TODAİE'ye göre[293] 2010 yılı itibariyle üniversite ve yerel yönetimler hariç 9.000 civarında denetim elemanı bulunmaktadır.[294] Aradaki fark, dolu/boş kadro sayısından kaynaklanmaktadır. Başbakanlık boş kadro sayısını dikkate almışken; TODAİE dolu, bir başka ifadeyle fiilen görev yapanların sayısını esas almıştır. DDK 1994 yılı itibariyle dolu kadro sayısını 13.000 civarında olarak göstermiş,[295] AB 2000 Yılı İlerleme Raporunda[296] da dolu kadro sayısı yine 13.000 civarı olarak belirtilmiştir. Bu konudaki en yetkin kurum olan Devlet Personel Başkanlığı tarafından 2015 Mayıs ayında açıklanan istatistiğe göre ise; 2014 yılı sonu itibariyle toplam 16.521 denetim görevlisinin (müfettiş, kontrolör ve denetmen) dolu kadroyu işgal ettikleri görülmektedir.[297] Bu sayıya, Maliye Bakanlığı ile üst kurullarda bulunan "uzman" unvanlı denetim elemanları ilave edildiğinde, toplam sayı 18.000 civarında olmaktadır. Bu rakam, şu an itibariyle toplam 3.100.000 civarındaki kamu personel sayısına oranladığında yaklaşık binde altı oranı karşımıza çıkmaktadır.

Diğer yandan, denetim elemanlarının unvanlarında yeknesaklık bulunmamakta; müfettiş, denetçi, üye, murakıp, uzman, kontrolör, denetmen gibi unvanlar kullanılmaktadır. Bunların geneli tüm yurttaşlara açık olarak mesleğe yarışma sınavıyla kazanılırken; istinai olarak bazıları sadece belirli meslek grupları arasından sınavla ya da sınavsız olarak seçilerek kazanılmaktadır. Bu istinai unvanlar; adalet müfettişleri, mülkiye müfettişleri, dışişleri müfettişleri, polis müfettişleri ve askeri müfettişler şeklindedir.

Adalet müfettişleri aslen hâkim veya savcı olup, kendi içlerinde

---

[292] Başbakanlık, *a.g.k,* s. 104.

[293] Akbulut vd, *a.g.k,* s. 213.

[294] Denetim elemanlarının sayıları hakkında, ne Maliye Bakanlığı ne İçişleri Bakanlığı ne de Devlet Personel Başkanlığı tarafından açıklanan bir veri bulunmaktadır.

[295] DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Mali Yönetiminin…,* s. 107.

[296] Bkz, https://www.ab.gov.tr/46224.html (24.10.2017).

[297] Bkz, http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/mayis2015/kariyer UnvanGrupYil052015.pdf (08.12.2017).

açılan sınavı kazanarak müfettiş olmaktadırlar. Mülkiye müfettişleri aslen vali yardımcısı veya kaymakam gibi mülki idare amiridirler ve kendi içlerinde açılan sınavı kazanarak müfettiş olmaktadırlar. Dışişleri müfettişleri aslen büyükelçilik yapmış meslek memurlarıdır ve kendi içlerinde sınavsız olarak bakan tarafından seçilerek müfettişliğe girmektedirler. Polis müfettişleri aslen emniyet müdürüdürler ve kendi içlerinde açılan sınavı kazanarak müfettiş olmaktadırlar. Askeri müfettişler ise Jandarma Genel Komutanlığında aslen subay olup, kendi içlerinde açılan sınavı kazanarak müfettişliğe kabul edilmektedirler.

Türkiye'deki idari denetim yapısının yeniden yapılandırılması çalışmaları 1949 Neumark Raporuna kadar gitmektedir. O dönemde idarenin bir bütün olarak yeniden düzenlenmesi çalışmaları yabancı uzmanların raporlarına dayandırılmıştır. 1933 yılında Hines ve Dorr Raporlarıyla başlatılan çalışmalar sonucunda düzenlenen raporlarda idari denetim ile ilgili görüş ve önerilere de yer verilmiştir. Daha sonra Türk kurum ve kuruşları tarafından kamu yönetiminin genelini ilgilendiren raporlar hazırlanmış, yine bu raporlarda idari denetim hakkında önerilerde bulunulmuştur.

Bu öneriler doğrultusunda, ayrıntıları üçüncü bölümde açıklanacağı şekilde 1980 yılından 1990 yılının başlarına kadar idari denetim alanında birçok değişiklik yapılmıştır. Muhafazakâr-sağ görüşlü Özal Hükümetlerinin yaptığı bu değişiklere daha çok yenilik demek daha uygun düşecektir. Çünkü bu dönemde yeni denetim birimleri kurulup üst kurul denetimi ile bağımsız denetim gibi yeni denetim anlayışları getirilmekle birlikte, teftiş kuruluna dayalı olan mevcut yapıda değişikliğe gidilmemiştir. Bu değişiklikler daha çok yerli talepler çerçevesinde gerçekleştirilmiş, yabancı ülke ve küresel örgütlerin talepleri oldukça sönük kalmıştır. Ancak 1990 yılından itibaren dış kaynaklı taleplere duyarlılık artmış ve 2002 yılında iktidar olan ve kendisini fikri olarak Özal Hükümetlerin devamı olarak gören Adalet ve Kalkınma Partisi dönemiyle birlikte yapılan reformlar daha çok dış kaynaklı talepler doğrultusunda hayata geçirilmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: 1980'DEN SONRA TÜRK İDARİ DENETİM YAPISININ YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Çalışmanın ikinci bölümünde idari denetim yapısının 1980 yılına kadar olan genel görünümü açıklanmışken, bu bölümde söz konusu yıldan itibaren yaşanan değişikler ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Bu değişiklerin incelemesi üç başlık altında yapılacaktır. Birinci kısımda idari denetim yapısında yeni kurulan birimler açıklanacaktır. Bu birimler, kuruldukları güne kadar yapıda mevcut olmayan, bir başka deyişle sisteme ilk defa dâhil edilen örgütlerdir. İkinci kısımda idari denetim yapısında eskiden beri mevcut olan, ancak sonradan değişikliklere uğrayan örgütler irdelenecektir. Bu değişiklerden bazıları kökten, bazıları yumuşak niteliktedirler. Üçüncü kısımda ise denetim örgüt ve görevlilerinde yaşanan statü kayıpları araştırılmıştır. Söz konusu incelemelerden sonra genel değerlendirmemize yer verilecektir.

I. YENİ BİRİMLERİN KURULMASI

1980 yılından sonra kurulan örgütler kronolojik sıraya göre açıklanacaktır.

A. Devlet Denetleme Kurulunun Kurulması

DDK 1982 Anayasasından hemen önce 1981 yılında oluşturulmuş bir kurumdur. Bir yıl sonra yeni anayasanın kabulü ile anayasal kurum statüsüne yükseltilmiştir. Kurulun kuruluş düzenlemesi 2443 sayılı Kanundur. Bunun 1. maddesine göre Kurulun amacı; yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesinin sağlanmasıdır. Kanunun genel gerekçesine bakıldığında; partizanlık, siyasal baskı vb. nedenlerle idarede denetim mekanizmalarının işlememesi sonucunda tarafsız bir makama bağlı özel bir denetim mekanizmasının kurulması gerekliliği ileri sürülmüştür.[298]

[298] Zafer Üskül, "Devlet Denetleme Kurulu'nun Rejim İçindeki Yeri", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C. 12, S. 94, (Nisan 1988), s. 5.

1982 Anayasasının 108. maddesine göre; idarenin hukuka uygunluğunun düzenli ve verimli şekilde yürütülüp geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan DDK, cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşunda, kamuya yararlı dernekler ile vakıflarda her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeyi yapabilmektedir. Silahlı kuvvetler ve yargı organları Kurulun görev alanı dışında kalmaktadırlar.

2443 sayılı Kanunun 3. maddesine göre; dokuz üyeden oluşan Kurul üyeleri, yüksek öğrenimlerini bitirdikten sonra en az on iki yıl devlet hizmetinde başarıyla çalışmış ve öne çıkmış olan tecrübeli kişiler arasından cumhurbaşkanı tarafından atanmakta, başkanı da Kurul üyeleri arasından yine cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir.

Kanunun 6. maddesine göre; Kurul adına hazırlanan raporlar cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra başbakanlığa gönderilmekte, Kurul raporlarında incelenmesi, teftişi, soruşturması veya dava açılması istenilen konular en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilmekte, sonuçtan başbakanlık aracılığı ile cumhurbaşkanlığına bilgi verilmekte ve cumhurbaşkanı tarafından gerek görülen konularla ilgili raporlar doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirilmektedir.

Her ne kadar DDK'nın görev tanımı bu şekilde olsa da farklı dönemlerde farklı şekillerde çalışması sağlanmıştır. Örneğin dokuzuncu Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel döneminde yönetimi geliştirme amaçlı olarak inceleme-araştırma kurulu, onuncu Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer döneminde inceleme-soruşturma kurulu, on birinci Cumhurbaşkanı Abdullah Gül döneminde ise kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını denetleme kurulu biçiminde görev

yaptırıldığı gözlemlenmiştir.[299]

Kurulun fillen göreve başladığı 1981 Eylül ayından 2001 Kasım ayına kadar geçen zaman içerisinde toplam yüz seksen adet rapor yazıldığı, bunların cumhurbaşkanları bazındaki dağılımlarına bakıldığında; yetmiş dokuz adedinin (%44) Kenan Evren (1982-1989), on üç adedinin (%7) Turgut Özal (1989-1993), seksen iki adedinin (%45) Süleyman Demirel (1993-2000) ve altı adedinin (%4) Ahmet Necdet Sezer (2000-2007) döneminde hazırlandığı görülmektedir.[300] Ancak Ahmet Necdet Sezer'in geri kalan altı yıllık dönemiyle ilgili resmi veriler elde edilememiştir.[301] Bunun nedeni, söz konusu bilgilerin yakın zamanda Cumhurbaşkanlığı internet sitesinden kaldırılmasıdır. Aynı şekilde Abdullah Gül (2007-2014) ve Recep Tayyip Erdoğan (2014-devam etmektedir) dönemlerine ait resmi veriler de tespit edilememektedir.[302]

2017 yılına kadar Kurulun yapısı ve görev alanında herhangi bir değişiklik olmamışken, 16.04.2017 tarihinde yapılan anayasa değişikliği referanduma dayanak oluşturan 2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun ile Anayasanın 108. maddesinde yapılan, ancak 2019 yılında yapılması planlanırken 24.06.2018 tarihine çekilen cumhurbaşkanlığı seçiminden sonra yürürlüğe giren değişikliklere göre; Kurulun inceleme, araştırma ve denetleme şeklindeki yetkilerine "idari soruşturma" eklenmiş; silahlı kuvvetler ile yargı organları Kurulun görev alanı dışındayken silahlı kuvvetler görev alanına dâhil edilmiş; Kurulun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, Kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanırken, başkan ve üyelerin

---

[299] Birgül Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı,* İmge Kitapevi, Üçüncü Baskı, Ankara Ekim 2011, s. 147.

[300] Sanal, *a.g.k,* s. 197-198.

[301] Yapılan gayri resmi araştırma sonucunda, Sezer döneminde toplam yirmi dört adet (%13) rapor hazırlandığı anlaşılmıştır. Bkz, http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/diger/11866/Gul_den_yolsuzluklara_perde. html (27.12.2017).

[302] Bununla birlikte, Abdullah Gül döneminde Cumhurbaşkanlığı Basın Müşaviri olan Ahmet Sever'e göre; Gül döneminde toplam otuz dört adet rapor hazırlanmışken; Erdoğan döneminde 12.02.2014 tarihinden bu yana yapılan herhangi bir görevlendirme ve yazılan herhangi bir rapor bulunmamaktadır. Bkz, http://t24.com.tr/yazarlar/ahmet-sever/devletin-coken-kurumlari-2--ddknin-biradi-vardi-o-da-git mis,18599 (27.12.2017).

Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı belirtilmiş; Kurulun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenirken, artık CBK ile yapılacağı düzenlenmiştir. Bu değişikliklerin anlamı, yeni hükümet sisteminde Kurulun yetkilerinin arttığı ve görev alanının genişlediği şeklindedir.

B. Üst Kurul Denetiminin Getirilmesi

Anglo-Sakson ülkelerinde on dokuzuncu yüzyıldan,[303] Kıta Avrupası ülkelerinde ise yirminci yüzyılın son çeyreğinden[304] itibaren kurulmaya başlanan ve bağımsız idari otorite ya da düzenleyici kurul olarak da adlandırılan üst kurulların, özelleştirilen ya da rekabete açılan kamu hizmetleri nedeniyle ortaya çıkan düzenleme ve denetleme gereksinimi sonucu ortaya çıktıkları kabul edilmektedir. Bu anlayış yönetim-siyaset ayrılığı ilkesi[305] gereğince, siyasetin etkisinden arındırılmış alanların özerk birimler tarafından bağımsız şekilde izlenmesi esasına dayanmaktadır.

Sermaye piyasası, medya ve benzeri alanlarda ortaya çıkan bu kurulların amaçlarının, piyasa ekonomisinin/kapitalizmin düzgün işlemesi ve ortaya çıkan yeni teknoloji ve mali yönlendirmelerden (manipülasyon) kişi hak ve hürriyetlerinin zarar görmesinin engellenmesi; işlevlerinin ise, bu alanlardaki izleme, denetleme, aykırı eylem ve işlemleri önleme ile yaptırım uygulama şeklinde olduğu

---

[303] İlk üst kurul Amerika Birleşik Devletleri'nde 1887 yılında kurulan Interstate Commerce Commission olup, bunu, 1914 yılında kurulan Federal Trade Commission, 1934 yılında kurulan Federal Communications Commission, aynı yıl kurulan Security Exchange Commission ve 1935 yılında kurulan Federal Power Commission izlemiştir. Bkz, Ali İhsan Karacan, *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, Creative Yayıncılık, İstanbul Kasım 2002, s. 23.

[304] Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35, S. 2, (Haziran 2002), s. 13.

[305] Bu ilke, liberal siyasal kuramda iki ayrı yaklaşım temelinde incelenmektedir. Bunlardan ilki, kamu yönetiminin işletmecilik/piyasa ilkelerine göre yapılandırılması gerektiğini söyleyen ve en önemli temsilcisi Woodrow Wilson olan Anglo-Sakson anlayış; diğeri, siyasetin değer, yönetimin olgu alanı olduğunu söyleyen ve en önemli temsilcisi Max Weber olan Kıta Avrupası anlayışıdır. Bkz, Örsan Ö. Akbulut, *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Turhan Kitapevi, İkinci Baskı, Ankara Kasım 2009, s. 6.

söylenebilir.[306] Bu açıklamalardan hareketle üst kurullar; kamusal yaşamın hassas sektörleri olarak nitelendirilen rekabet, enerji, bankacılık, finans, iletişim, insan hakları, tarım ve gıda ile ilaç güvenliği gibi sektörlerde düzenleme ve denetim faaliyetlerinde bulunan, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve klasik idari yapılanmadan farklılık gösteren kuruluşlar şeklinde tanımlanabilirler.[307]

Dünyadaki üst kurulların kurumsal yapılarına bakıldığında, kuruluş amaçlarının genelde kamunun bazı duyarlı alanlarını düzenleyerek yurttaşları korumak, devletin sorumluluk ve yetki alanına giren düzenleme ve denetim işlevine katılmak, devletten ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bulunmamak, üyeleri bağımsız ve yönetimleri özerk olmak, faaliyetleri sadece yargısal denetime tabi olmayıp sıradüzen veya vesayet denetimine de tabi olmamak ve çeşitli idari yaptırım güçleri bulunmak şeklinde ortak yanlarının bulunduğu görülmektedir.[308]

Üst kurulların temel olarak düzenleme ve denetleme şeklinde iki işlevi bulunmaktadır. Bunlardan ilki, faaliyet öncesi; ikincisi, faaliyet sonrası işlev niteliğindedir. Kısaca düzenleme işlevi, bir faaliyet alanında oyunun kurallarının belirlenmesi; denetleme işlevi de bu kurallara uyulmasının sağlanması şeklinde tanımlanabilir.[309] Bunlara yargı işlevi de eklenebilir.[310] Tezi ilgilendiren işlev ise denetleme işlevi olup, bu işlev genel olarak uzman adı verilen denetim elemanları tarafından görülmektedir. Bunun Türkiye'deki istisnası, daha önce Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bünyesinde yer alan, sonra Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumuna aktarılan bankalar

---

306 Lütfi Duran, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 30, S. 1, (Mart 1997), s. 4-5.

307 M. Zahid Sobacı, "Türk İdari Teşkilatındaki 'Adalar': Bağımsız İdari Otoriteler", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 55, S. 2, (2006), s. 159-160.

308 Gözübüyük, Tan, *a.g.k,* s. 288.

309 Ali Ulusoy, "Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2, (2000), s. 46.

310 Örneğin, Türkiye'deki Rekabet Kurumunun yargı benzeri uygulamaları bulunmaktadır. Bkz, Esra Ergüzeloğlu Kilim, *Türkiye'de Adalet Yönetimi,* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2009, s. 231-232.

yeminli murakıplardır.

Neoliberalizm tarafından da desteklenen üst kurul uygulaması Türkiye'de ilk olarak 1981 tarihli ve 2499 sayılı Kanunla Sermaye Piyasası Kurulunun kurulmasıyla başlamıştır. Bundan sonra kurulan diğer üst kurullar şu şekildedir: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (1994), Rekabet Kurumu (1994), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (1999), Telekomünikasyon Kurumu (2000), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2001), Kamu İhale Kurumu (2002), Şeker Kurumu (2001), Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (2002), Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (2011) ile Kişisel Verileri Koruma Kurumu (2016). Bunlardan 2008 yılında Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu; Telekomünikasyon Kurumu ise Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu adlarını almışlardır.

1999 yılına kadar sadece üç adet üst kurul kurulmuşken, 1999-2002 döneminde bu kurulların sayısında Kemal Derviş politikaları nedeniyle aniden artış yaşanmış, Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetlerinin işbaşına geçtikleri 2002 yılından sonra ise iki adet üst kurul oluşturulmuştur.

Türkiye'de üst kurulların ilk kuruldukları andan itibaren hukuki konumları tartışmalı olmuştur. Bunun temel nedeni, her bir üst kurulun kuruluş kanunundaki durumlarının yeknesaklık taşımaması ve yapılan yasal tanımlamaların geleneksel idari yapılanmaya uymamasıdır. Günday'a göre, bir tür hizmet yönünden yerinden kuruluşu olan üst kurullar tüzel kişiliği haiz kamu kurumlarıdır.[311] Bu genel durum dışında diğer hususlar bu kadar genel nitelikte değildir. Örneğin, üst kurullardan bazılarının bakanlıklarla bağlantıları "ilgili" düzeyindeyken, geri kalanları "ilişkili" şeklindedir. Ancak 3046 sayılı Kanunda bakanlıklarla olan bağlantı "bağlı" ve "ilgili" olarak

[311] Metin Günday, *Rekabet Hukuku ve Yargı*, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 1999, s. 61.

tanımlandığından "ilişkili" ibaresi tartışmalara sebep olmuştur. Yine, iki üst kurul (Sermaye Piyasası Kurulu ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulu) dışındakiler "kurum" olarak adlandırılmışlarken; anılan iki otorite "kurul" olarak isimlendirilmişlerdir.

Diğer bir husus bunların denetlenmesi noktasındadır. Buna göre, bazı kurullar Sayıştay denetimine (Rekabet Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu), bazıları YDK denetimine (Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Şeker Kurumu), bazıları da özel denetleme yöntemlerine (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun sayıştay denetçisi, başbakanlık müfettişi ve maliye müfettişinden oluşan üçlü komisyon tarafından denetlemesi) tabi kılınmışlardır. Ancak denetleme konusunda 2002 tarihli ve 4743 sayılı Kanunla tüm üst kurulların YDK denetçisi, başbakanlık müfettişi ve maliye müfettişinden oluşan üçlü komisyon tarafından denetlemesi kabul edilerek bu konuda birörneklik sağlanmıştır. Buna karşılık 2003 tarihli ve 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle bunların denetimi tamamen Sayıştaya geçmiştir.

Kontrol alanı gayri safi milli hasılanın %65'ine ulaşan[312] üst kurulların görev ve yetkilerine bakıldığında; sermaye piyasasını düzenleme ve denetleme amacıyla kurulan Sermaye Piyasası Kurulunun Maliye Bakanlığından; görsel-işitsel medya hizmetleri alanında düzenleme ve denetleme amacıyla kurulan Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun Başbakanlıktan; piyasalarda rekabetin sağlanması amacıyla kurulan Rekabet Kurumunun Sanayi ve Ticaret Bakanlığından; bankacılık piyasasını düzenleme ve denetleme amacıyla kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Hazine Müsteşarlığından sorumlu Devlet Bakanlığından; iletişim sektörünü düzenleme ve denetleme amacıyla kurulan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Ulaştırma Bakanlığından; enerji piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla kurulan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Enerji ve Tabiî Kaynaklar Bakanlığından; kamu alımlarıyla ilgili kamu ihale sisteminin düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla

[312] Güler, *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı…*, s. 88.

kurulan Kamu İhale Kurumunun Maliye Bakanlığından; şeker piyasasını düzenlemek amacıyla kurulan Şeker Kurumunun Sanayi ve Ticaret Bakanlığından; tütün ve alkol piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla kurulan Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun Tarım ve Hayvancılık Bakanlığından; bağımsız denetim faaliyetlerini düzenleme ve denetleme amacıyla kurulan Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Maliye Bakanlığından; özel hayatın gizliliği ile temel hak ve özgürlüklerin korunması kapsamında kişisel verilerin korunmasını sağlamak amacıyla kurulan Kişisel Verileri Koruma Kurumunun Başbakanlıktan koparılarak, adı geçen bakanlıkların görev alanlarıyla ilişkilendirildikleri görülmektedir. Bu durumda, bahsi geçen bakanlıkların dolayısıyla da bakanlık teftiş kurullarının gözetim ve denetim ile ilgili görev ve yetkileri üst kurullara aktarılmış olmaktadır.

Diğer yandan, Kemal Derviş döneminde kurulan Şeker Kurumu ile Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, 2017 tarihli ve 696 sayılı KHK[313] ile kapatılarak, görev ve yetkileri Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı arasında pay edilmiştir.

C. Başbakanlık Teftiş Kurulunun Kurulması

1954 tarihli ve 6330 sayılı Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanunun yerini alan 1984 tarihli ve 3056 sayılı Kanun ile Başbakanlık bünyesinde, 1947-1948 yıllarındaki denemeden sonra ikinci defa teftiş kurulu kurulduğu daha önce belirtilmişti. Kanunun 2. maddesinde; devlet teşkilatındaki teftiş ve denetim sistemini geliştirmek, uygulanmasını takip etmek, gerektiğinde teftiş ve denetim yapmak Başbakanlığın görev ve yetkileri arasında sayılmış, böylece idari denetim sisteminin geliştirilmesi görevi üstlenilmiştir. 3046 sayılı Kanuna paralel olarak 3056 sayılı Kanunun 3. maddesine göre; Başbakanlık merkez teşkilatı, ana hizmet birimleri, danışma ve denetim

[313] Bkz, 24.12.2017 tarihli ve 30280 sayılı Resmî Gazete.

birimleri ile yardımcı birimlerden oluşmaktadır. Kanunun 19. maddesinde kurulacak danışma ve denetim birimleri arasında ilk olarak teftiş kurulu başkanlığı sayılmıştır.

Görev ve yetkilerin açıklandığı Kanunun 20. maddesine göre; BTK, Başbakanın veya yetkili kılması üzerine müsteşarın emri veya onayıyla ve Başbakan adına, bütün kamu kurum ve kuruluşları ile KİT'lerde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek; bu kuruluşlarla bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak; vakıf, dernek, kooperatif, her seviyedeki işveren teşekküllerinde teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftişi yapmak veya yaptırmak; gerektiğinde imtiyazlı şirketler ile özel kuruluşları mali yönden teftiş etmek ve denetlemek; Başbakanlık merkez teşkilatında araştırma, inceleme ve soruşturma ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturma yapmak; AB'den sağlanan mali kaynakların kullanımıyla ilgili inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak veya yaptırmak ve bu konulara ilişkin inceleme ve soruşturmalarda uluslararası kuruluşlarla koordinasyonu sağlamakla görevli ve yetkili kılınmıştır.

BTK'nın ülkedeki tüm teftiş kurulları arasında eşgüdümü sağlamasının somut göstergelerinden en önemlisi, her teftiş kuruluna ait tüzük ya da yönetmeliğin BTK yönetmeliğine uyumlu olmasının sağlanması amacıyla bunların BTK tarafından incelenmesidir. Ayrıca BTK, özellikle AB denetim kurumlarıyla olan ilişkileri, ülkedeki tüm teftiş kurulları adına yürütmüştür.

Sayılan görevlerden "bütün kamu kurum ve kuruluşları ile KİT'lerde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek" göreviyle ilgili olarak, Başbakanlık tarafından çeşitli genelgeler çıkarılmıştır. Bunların en önemlilerinden birisi,

03.05.1993 tarihli ve 1993/12 sayılı Genelgedir. Genelgede; denetim hizmetlerinin gerek uluslararası gerekse ulusal alanda ayrı bir kariyer olarak kabul edildiği ve bunun ulusal yargı tarafından da (Örneğin: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu 21.10.1983 gün, E.1983/16. K.1983/25; Danıştay 5. Dairesi 05.12.1979 gün, E.1978/7382 K.1979/4731; Trabzon İdare Mahkemesi 21.10.1985 gün, E.1985/181 K.1985/502) tasdik edildiği belirtildikten sonra; kariyer yapısının özenle korunması amacıyla kendi istekleri olmadıkça müfettişlerin başka idari görevlere atanmalarının engellenmesi, ayrıca teftiş kurullarının çalışma ve yetki alanlarının daraltılmasının önlenmesi için teftiş kurullarına ait tüzük ve yönetmeliklere özel hükümlerin konması kararlaştırılmıştır.[314]

Yine, sayılan görevlerden AB'den sağlanan mali kaynakların kullanımıyla ilgili denetleme yapmak görevi BTK'ya verilmiş olup, bu durum küresel örgütlerden elde edilen kaynaklar bakımından bir ayrıma yol açmıştır. Şöyleki, AB'den gelen mali kaynakların denetimi BTK tarafından denetlenirken; DB'den gelenler Hazine Kontrolörleri Kurulu tarafından denetlenmiştir. Bu ayrımın nedeni konusunda somut bir veri gözükmediğinden, Türkiye'deki siyasal iktidarın takdiri şeklinde yorumlanabilir.

Ç. Bağımsız Denetiminin Oluşturulması

Bağımsız denetim; mali tablo ve diğer mali bilgilerin, mali raporlama standartlarına uygunluğu ve doğruluğu hususunda makul güvence sağlayacak yeterli ve uygun bağımsız denetim kanıtlarının elde edilmesi amacıyla, denetim standartlarında öngörülen bağımsız denetim tekniklerinin uygulanarak defter, kayıt ve belgeler üzerinden denetlenmesi ve değerlendirilerek rapora bağlanmasını ifade etmektedir.

Bağımsız denetim standartları ilk olarak Amerikan Sertifikalı Muhasebeciler Enstitüsü (American Institute of Chartered Public

[314] Bkz, http://www.teftis.gov.tr/ShowBroadCast.aspx?TypeID=a56bba39-91bd-419c-92d9-4f26141e3 01e (29.11.2017).

Accountant) tarafından 1947 yılında Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları adıyla yayımlanmıştır.[315] Türkiye'de bağımsız denetime ilişkin ilk düzenleme bankacılık alanında yapılmış ve 1987 yılında Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılığı tarafından Bağımsız Denetim Kuruluşlarına İlişkin Tebliğ yayımlanmıştır.[316] Tebliğ ile bağımsız denetim kuruluşlarının bankalarda denetim yapılabilmelerinin önü açılarak, "denetim" ibaresi parantez içerisinde "auditing" sözcüğüyle karşılanmıştır. Tebliğe göre; sermaye şirketi niteliğinde olan bu kuruluşların faaliyete geçebilmeleri için anılan bakanlıktan izin almaları gerekmektedir. Diğer yandan, denetim kuruluşlarının uyacakları muhasebe ve denetleme standartlarının Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası tarafından tebliğlerle belirlenmesi kararlaştırılmış, nitekim 1988 yılında ilk tebliğler yayımlanmıştır.

Bu düzenlemeyi, Sermaye Piyasası Kurulunun aynı yılda çıkardığı Sermaye Piyasasında Bağımsız Dış Denetleme Hakkında Yönetmelik izlemiştir.[317] Yönetmelik, menkul kıymetlerini halka arzetmiş veya arzetmiş sayılan ortaklıklar, bankalar dâhil aracı kurumlar, yatırım ortaklıkları ve yatırım fonlarınca düzenlenecek mali tablo ve raporların bağımsız denetleme kuruluşları tarafından denetlenmelerini kapsamaktadır. Yapılan denetleme sonucunda yetkili bağımsız denetleme kuruluşları tarafından mali tablo ve raporlara ilişkin olarak "olumlu", "olumsuz" veya "şartlı" şekildeki denetleme raporları düzenlenmektedir. Bunlardan olumlu rapor, ortaklıkların ve yardımcı kuruluşların mali durum ve faaliyet sonuçlarının Sermaye Piyasası Kanunu çerçevesinde gerçeği yansıttığının tasdiki anlamında; olumsuz rapor bunun aksi anlamında düzenlenmiştir. Bir bütün olarak mali tabloların güvenirliğini bozmayacak aksaklıkların bulunması halinde ise şartlı rapor tanzim edilmektedir.

---

[315] Adnan Dönmez, Ayten Ersoy, "Bağımsız Denetim Firmaları Bakış Açısıyla Türkiye Bağımsız Dış Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi", *Bilig*, S. 36, (Kış 2006), s. 71-72.

[316] Bkz, 16.01.1987 tarihli ve 19343 sayılı Resmî Gazete.

[317] Bkz, 13/12/1987 tarihli ve 19663 sayılı Resmî Gazete.

Düzenlenen raporların dolayısıyla da yapılan denetimlerin anlamı, denetlenmiş mali tablo ve raporların Kurulun yetkili elemanları tarafından incelenmiş belgeler olarak kabul edilmesidir. Bununla birlikte Kurulun denetleme ve inceleme yetkileri saklı tutulmuştur. Diğer taraftan denetim kuruluşlarının uyacakları muhasebe ve denetleme standartlarının Kurul tarafından tebliğlerle belirlenmesi kararlaştırılmıştır.

Bu düzenlemenin ardından, o güne kadar yasal statüsü bulunmadan faaliyet gösteren muhasebe mesleği, 1989 tarihli ve 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu sayesinde yasal zemine kavuşmuştur.[318] Kanun kapsamında çalışan muhasebecilerin çatı örgütü olan Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği (TÜRMOB) tarafından muhasebe ve denetim standartlarının oluşturulması amacıyla 1994 tarihinde Türkiye Muhasebe ve Denetim Standartları Kurulu (TMUDESK) kurulmuştur. Ancak bu kurulun yasal bir statüsü mevcut olmamıştır.

Daha sonra muhasebe ve denetim standartlarının oluşturulması amacıyla 1999 tarihli ve 4487 sayılı Kanunla kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve Başbakanlığın ilgili kuruluşu olarak Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu oluşturulmuştur. Ve son olarak, Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu lağvedilerek, 2011 tarihli ve 660 sayılı KHK ile Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu adında bir üst kurul kurulmuştur.[319] Kurulun amacı; Türk Ticaret Kanunu uyarınca öngörülen bağımsız denetim alanını düzenlemek üzere, uluslararası standartlarla uyumlu ulusal muhasebe

---

318 Bkz, http://www.turmob.org.tr/TurmobWeb/Kurumsal/Turmob/Hakkinda.aspx (02.11.2017).

319 Söz konusu üst kurulun ABD'deki karşılığı, "2002 Enron Skandalı' olarak bilinen ve bu Şirketi denetleyen bağımsız denetim şirketi Arthur Anderson'un görevini gerektiği gibi yapmaması sonucu Şirketin ve daha sonra başka şirketlerin batmaları sonucu aynı yıl çıkarılan Sarbanes-Oxley Kanunu sonucunda kurulan Kamu Gözetim Kuruludur (Public Company Accounting Overside Board), Bkz, Gamze Şenat, *Türk Bankacılık Sistemindeki İç Denetim Mevzuatının Amerikan Bankacılık Sistemindeki İç Denetim Mevzuatı ile Karşılaştırılması,* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Finans Enstitüsü, İstanbul 2017, s. 30.

standartlarını oluşturup yayımlamak; bağımsız denetimde uygulama birliğini, gerekli güveni ve kaliteyi sağlamak; denetim standartlarını belirlemek; bağımsız denetçi ve bağımsız denetim kuruluşlarını yetkilendirip bunların faaliyetlerini denetlemek ve bağımsız denetim alanında kamu gözetimi yapmak şeklinde belirlenmiştir.

Kurulun yetkisi Türk Ticaret Kanunu[320] ile sınırlı olduğundan, Sermaye Piyasası Kurulu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kendi mevzuatı uyarınca yetkilendirilmiş bağımsız denetim kuruluşları anılan Kurulun kapsamına girmemektedirler. Kurul tarafından yetkilendirilmiş bağımsız denetçilerin söz konusu alanlarda denetim yapabilmeleri için bu kurumlar tarafından ilave şartlar aranmaktadır.

Bağımsız denetçi, 3568 sayılı Kanuna göre yeminli mali müşavir ya da serbest muhasebeci mali müşavirlik ruhsatını almış meslek mensupları arasından Kurum tarafından yetkilendirilen kişiyi ifade etmektedir. Bu kişiler düzenleyecekleri raporlardan doğabilecek zararlardan hukuken sorumludurlar.

Söz konusu KHK'ya göre, bağımsız denetim yapılacak alanlar temel olarak iki gruba ayrılmaktadır: Birincisi, olağan şirketler; ikincisi, kamu yararını ilgilendiren kuruluşlardır. İkinci grubun denetimi için daha nitelikli denetçilerin istihdamı öngörülmüştür. Kamu yararını ilgilendiren kuruluşlar; halka açık şirketler, bankalar, sigorta, reasürans ve emeklilik şirketleri, faktoring şirketleri, finansman şirketleri, finansal kiralama şirketleri, varlık yönetim şirketleri, emeklilik fonları, ihracatçılar ve sermaye piyasası kurumları ile faaliyet

[320] Genel olarak 2013 yılının başında yürürlüğe giren 2011 tarihili ve 6102 sayılı Kanunla, anonim ve limited şirketlerin denetimleri, AB normlarına uygun uluslararası denetim standartlarına göre yapılmaya başlanmıştır. Kanun, daha önce bir şirket ve denetim organı olan murakıpları kaldırarak, yerine bağımsız denetimi getirmiştir. Bununla, şirketin bünyesinde yer almayan bağımsız denetçiler aracılığıyla yapılan denetim kastedilmektedir. Kanundan önce sadece bankacılık, sermaye piyasası ve sigorta mevzuatı çerçevesinde faaliyet gösteren anonim şirketler için geçerli olan bağımsız denetim, artık tüm anonim ve limited şirketler için uygulanmaya başlamıştır. Bkz, Rauf Karasu, "Yeni Bir Düzenleyici ve Denetleyici Kurum: Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 47, S. 1, (Mart 2014), s. 81.

alanları, işlem hacimleri, istihdam ettikleri çalışan sayısı ve benzeri ölçütlere göre önemli ölçüde kamuoyunu ilgilendirdiği için Kurul tarafından bu kapsamda değerlendirilen kuruluşlar olarak tanımlanmışlardır.

Hali hazırla toplam 242 adet bağımsız denetim kuruluşuna izin verilmiş olup, bunlar arasında PricewaterhouseCoopers ve Deloitte gibi uluslararası ölçekte faaliyet gösteren büyük kuruluşlar bulunmaktadır.[321] Bunlardan PricewaterhouseCoopers Şirketinin 2017 verileri incelendiğinde, dünya genelinde elde ettiği 37,7 Milyar ABD Doları tutarındaki gelirden 16 Milyar ABD Dolarının denetim faaliyetlerinden elde ettiği ve 158 ülkede 236.000 civarında çalışanı olduğu görülmektedir.[322] Ayrıca yayımladığı 2017 Yılı Saydamlık Raporuna göre, denetlenen kamu yararını ilgilendiren kuruluşlar arasında iki Türk kamu bankasının (Ziraat Bankası ve Vakıfbank) iştiraklerinin de bulunduğu görülmektedir.[323]

Türkiye'de bağımsız denetim türünün kamuda ilk uygulaması Merkez Bankasında gerçekleşmiştir. 1970 tarihli ve 1211 sayılı Merkez Bankası Kanununun 42. maddesinde 2001 yılında yapılan değişiklikle, Bankanın bilanço, kâr ve zarar hesaplarının bağımsız denetim kuruluşlarına denetlettirebileceği kabul edilmiş; böylelikle Bankayla herhangi bir organik bağı bulunmayan özel bir şirket tarafından yasal ve sürekli denetim türü, Türk kamu yönetiminde bir ilk olarak kayda geçmiştir. Bu uygulamayı, kadük olan 2004 tarihli ve 5227 sayılı Kanunda belirtilen "dış denetim Sayıştay tarafından yapılır veya yaptırılır" ibaresi izlemiş, böylelikle Sayıştayın denetim yetkisinin özel ve bağımsız denetim şirketlerine devretmesine imkân sağlanması amaçlanmıştır. Dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen maddelerden birisi olan bu düzenlemenin asıl amacı ise, söz konusu denetim türünün kamunun geneline yaygınlaştırılmasıdır.

---

321 Bkz, http://denkur.kgk.gov.tr/ (02.11.2017).

322 Bkz, https://www.pwc.com.tr/tr/hakkimizda/kuresel-faaliyet-raporu-2017.html (02.11.2017).

323 Bkz, https://www.pwc.com.tr/tr/hakkimizda/yasal-uygulamalar.html (02.11.2017).

D. Performans Denetimine Geçilmesi

Türk idari denetim anlayışı öteden beri düzenlilik denetim anlayışına dayanmıştır. Düzenlilik denetimi ya da hukuki denetim; yapılan eylem ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygun olup olmadıklarının denetimi olup, girdi ve süreç odaklıdır. Geleneksel yönetim anlayışına göre kamu kurumlarını ekonomik kavramlarla değerlendirmek mümkün değildir. Çünkü üretilen kamusal mal ve hizmetler piyasa fiyatıyla ölçülemezler. Dolayısıyla bu anlayışın bir parçası olan düzenlilik denetimi çıktıları değil, girdileri esas almaktadır.

Performans denetimi ise hukuki denetimin tersine, ekonomik kavramlara önem vererek çıktıların ölçülmesine yönelmekte, dolayısıyla da sonuç odaklı olmaktadır. Performans yönetimi ve denetiminin temelinde yer alan verimlilik kavramı kapitalizmin temel hedeflerinden birisidir. Kapitalist yönetsel örgütlenme modelleri olan bilimsel yönetim, insan ilişkileri ve katılmalı yönetim yaklaşımlarının da temel amacı, emek verimliliğinin elde edilmesinin yollarını aramaktır.

Performans yönetiminin bir parçası olan performansın ölçülmesi olgusu 1880'lerden başlayıp günümüze kadar uygulanagelmiştir. Bu yeni uygulamanın asıl sıçraması İkinci Dünya Savaşından sonra gerçekleşmiştir. Büyük savaş sonrasında mal ve hizmet talebinin tüm dünyada artması nedeniyle kârlılık ve verimlilik kavramları önem kazanmıştır. Kamu sektöründe ilk defa sistemli şekilde uygulanması ABD'de başlamış, 1980'lerden itibaren kamu sektöründe yaygınlaşmıştır. Bunu sağlamaya yönelik en önemli çalışmalardan birisi, 1992 yılında Osborne ve Gaebler'in yayımladıkları Reinventing Government (Devletin Yeniden Keşfi) adlı çalışma olmuştur.[324]

Neoliberalizmin etkisiyle birçok yeni konu gibi performans konusu da kamu yönetiminin gündemine girmeye başlamıştır. Önceleri "hukuka bağlı devlet" anlayışı doğrultusunda "kanunlara uyulduğu takdirde işler

[324] Namık Kemal Öztürk, "Kamu Sektöründe Performans Ölçümü ve Karşılaşılan Sorunlar", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 39, S. 1, (Mart 2006), s. 83.

düzgün gider" düşüncesi esas alınmış ve kamusal faaliyetlerin yalnızca "hukuka uygunluk" açısından denetlenmesi yeterli görülmüştür.[325] Ancak 1980'li yıllardan itibaren performans olgusuyla birlikte ekonomiklik, verimlilik ve etkililik ilkeleri gözönüne alınarak gerçekleştirilen performans denetimi, özel sektörden sonra kamu sektöründe de uygulanmaya başlanmıştır.

Kamu Yönetimi Sözlüğüne göre performans; iş başarımı ve herhangi bir işte gösterilen başarı derecesidir.[326] Bu, planlı faaliyetler sonucunda ulaşılanı nicel ve nitel olarak ölçen matematiksel bir kavramdır. Performansın tespit edilebilmesi için örgütün gerçekleştirdiği faaliyetlerin esas alınan performans göstergelerine göre ölçülmesi ve sonucunun değerlendirilmesi gerekmektedir. Performans ölçütü kavramı, kurumun başarısı değerlendirilirken gözönüne alınması gereken kıstasları; performans hedefi kavramı, ulaşılacak kabul edilebilir ve ölçülebilir hedef ve standartları; performans göstergesi kavramı da, hedef ve standartlara karşı ulaşılan sonuçları ifade etmektedir.

Performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi işi performans denetiminin konusuna girmektedir. Performans denetimi performansın biçimsel olarak ölçülmesi ve değerlendirilmesidir. Daha geniş bir kavram olan performans yönetimi ise yönetimin planlama ve denetim işlevlerinin performans kavramı açısından uygulanmasına yönelik bir yönetim anlayışı, bir başka anlatımla örgütlerin ürettikleri çıktıları ve elde ettikleri sonuçları yönetmelerini ifade etmektedir.

Performans denetiminin ekonomiklik, verimlilik ve etkililik şeklinde üç temel ölçütü bulunmaktadır. Ekonomiklik (economy), faaliyetlerin hedeflenmiş çıktılarına ulaşmak için kaynakların maliyetlerini en az seviyeye çekmektir. Verimlilik (efficiency), kullanılan kaynaklarla faaliyetlerin çıktılarını en üst seviyeye çıkarmayı ifade etmektedir. Etkililik (effectiveness), faaliyetlerin hedefe ulaşma derecesini ve

[325] Veysel Eren ve Ufuk Durna, "Kamu Sektöründe Performansın Anlaşılması ve Geliştirilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 40, S. 1, (Mart 2007), s. 114.

[326] Bozkurt vd, *a.g.k,* s. 203.

yerindeliğini göstermektedir. Performans denetimi bu ölçütlerin İngilizce baş harflerinden türeyen "3E denetimi" olarak da nitelendirilmektedir.

Ekonomiklik, iktisadilik, ya da tutumluluk veyahut tasarruf; örgütün amaçları gözönünde tutularak kullanılan kaynakların maliyetlerinin en aza indirilmesi, bir başka ifadeyle amaçların gerçekleştirilmesinde gerekli olandan fazlasını harcamama, mevcut kaynaklarla israf etmeden en çok çıktıya ulaşma anlamına gelmektedir. Kısaca, daha az harcama yapma, kaynak kullanımında tutumlu olma anlamındadır. En az maliyetle elde etme söz konusu olduğunda üretilen mal veya hizmetin kalitesinden ödün verilmesi ise mümkün olmamaktadır. Bu ölçüt örgüt için bir amaç değil araçtır.

Verimlilik; kalite dikkate alınarak mevcut çıktının en az girdiyle elde edilmesi ya da mevcut girdiyle en fazla çıktının sağlanmasıdır. Kısaca, daha iyi harcama yapma, kaynakları optimum düzeyde kullanma,[327] üretken olma ve çıktıları girdilere oranlama anlamındadır. Verimlilik, mal ve hizmet üreten bir örgütün kaynaklarını iyi kullanma derecesini ifade eden bir kavramdır. Üretim girdileri olan hammadde, emek ve sermayenin kullanımından öncekilere göre aynı veya daha fazla kalitede daha fazla ürün elde edilmişse verimlilik sağlanmış anlamına gelmektedir. Bu ölçütte aslolan fiziki olarak girdi-çıktı ilişkisini saptamak ve kullanılan kaynaklarla sağlanan ürünler arasında oransal bir ilişkiyi kurmaktır.

Diğer yandan, verimlilik (productivity) kavramı ile etkinlik veya etkenlik (efficiency) kavramları birbirlerinin yerine kullanılan terimlerdir. Productivity terimi üretimle doğrudan bağlantılı durumlar için kullanılmakta ve örgütün amaçları doğrultusunda kaynakları etkin kullanmak şeklinde tanımlanmaktadır. Bu kavram tarımsal üretimin baskın olduğu dönemde ortaya çıkmış ve en fazla üretime ulaşmak anlamında kullanılmıştır. Bu nedenle productivity terimi üretkenlik

[327] Kaynakları optimum düzeyde kullanma ilkesinde yer alan optimizasyon kelimesi; eldeki kısıtlı kaynakların en verimli (ideal) biçimde kullanılarak amaçlara ulaşmayı sağlayan teknoloji olarak tanımlanabilir. Bkz, Saul John Gass, "Making Decisions With Precision", https://www.bloomberg.com/news/articles/2000-10-29/making-decisions-with-precision (07.01.2019).

anlamını kazanmıştır. Ancak tarımsal üretimden sanayi üretimine geçilmeye başlanmasıyla işbölümü, uzmanlaşma ve makineleşme olguları ortaya çıkarak zamanın etkili kullanımı gibi çıktılar önemli hale gelmiş, bu da efficiency kavramını doğurmuştur. Bu terim, girdilerin örgütün amaçları yönünde kullanılması, bunların yönlendirilmesi, denetlenmesi ve geliştirilmesini anlatmak için kullanılmaktadır.[328] Bu tanımlardan hareketle verimlilik; "toplam çıktı/işgücü+sermaye+malzeme+çeşitli girdiler" şeklinde formüle edebilir. Bunun yanında bir de kârlılık terimi bulunmaktadır ki, o da basit olarak; "satışlar/maliyetler" şeklinde formüle edilebilir.[329] Genellikle İngilizcenin etkili olduğu kamu yönetimi disiplininde efficiency terimi daha çok kullanılmaktadır. Ancak Türk alanyazınında bu kavramın karşılığı olarak productivity kavramına vurgu yapılarak verimlilik sözcüğü kullanılmaktadır.[330] Bu tezde ise efficiency teriminin karşılığı olarak verimlilik sözcüğü benimsenmiştir.

Etkililik ya da etkinlik veyahut kalite terimleri ise, örgütlerin hedeflere ulaşma düzeyi ve bir faaliyetin planlanan sonucu ile gerçekleşen fiili durum arasındaki orandır. Kısaca, daha rasyonel harcama yapma, amaçları gerçekleştirme derecesi anlamındadır. Etkililik, verimliliğin tersine fiziki olarak girdi-çıktı ilişkisiyle ilgilenmemekte, çıktının yararlılığı noktasında çıktı-sonuç ilişkisini irdelemektedir. Dolayısıyla etkililik, gerçekleştirilen işin ya da hizmetin niteliğine önem verirken; verimlilik, işin ya da hizmetin gerçekleşme yöntemini önemsemektedir. Kıt olan kaynaklar ekonomik ve verimli şekilde kullanılmış olsa bile, şayet örgüt amaç ve hedeflerine ulaşılamamışsa etkililik sağlanmamış demektir. Bu ölçüt ise örgüt için araç değil amaçtır.

O halde performans; "üretimde ekonomiklik ve verimlilik, hizmette etkililik" şeklinde basitleştirilebilir. Ancak bu ölçütler arasında bazı

---

[328] Ozan Zengin, *Verimlilik: Kuramsal Bir Çözümleme ve Kamu Yönetimi Disiplini,* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2011, s. 106-107.

[329] *a.g.k,* s. 11.

[330] *a.g.k,* s. 31.

farklar bulunmaktadır. Ekonomiklik ve verimlilik ölçütleri bir örgüt için sadece birer araçken; etkililik ölçütü örgütün gerçekleştirmeye çalıştığı temel amaçtır. Ekonomiklik ölçütü üretim girdilerine ilişkinken; verimlilik ölçütü üretim girdileriyle çıktıları arasındaki orana ilişkindir. Etkililik ölçütü daha geniş bir kavram olup, verimlilik ölçütü sadece nicel mal ve hizmetlerin ölçülmesinde kullanılırken; etkililik ölçütü nicel ve nitel mal ve hizmetlerin ölçümünde kullanılabilmektedir.

Performans denetim süreci; planlama, uygulama, raporlama ve izlemeden oluşmaktadır. Planlama aşamasında; denetimin hedefleri, ölçütleri, kapsamı, süresi, kaynakları ve riskleri belirlenir. Uygulama aşamasında; örgüt yapısı, hesaplar ve diğer veriler incelenir. Raporlama aşamasında; denetim sonuçlarını içeren taslak ve nihai raporlar yazılır. İzleme aşamasında da; raporda belirtilen önerilerin uygulanıp uygulanmadığı takip edilir.

Performans denetimi Almanya'da 1952, İsveç'te 1967, ABD'de 1972, Hollanda'da 1976, Avustralya'da 1978, İngiltere'de 1983 yılından beri uygulanmaktadır.[331] Türkiye'de bu denetim türü 1996 yılına kadar resmen kullanılmamıştır. Buna karşılık, performans denetiminin temel ölçütlerinden birisi olan verimlilik ilkesi, KİT denetimi sırasında hukuki denetimle birlikte uzun yıllardır kullanılmaktadır. Türkiye denetim alanında verimlilik kavramıyla ilk kez 1938 tarihli ve 3460 sayılı KİT Kanunuyla tanışmıştır. Kanunla KİT'lerin denetimi Umumi Murakebe Heyetine verilmiş ve düzenlemenin 10. maddesinde KİT denetiminin; idari usullere, amaçlara, iktisadi, ticari ve sanayi gereklere uygun, verimli ve rasyonel şekilde işleyip işlemediğine yönelik olarak yapılacağı belirtilmiştir.

Bunun ardından 1954 yılında Vekaletlerarası Prodüktivite Komitesi kurulmuş, 1965 tarihli ve 580 sayılı Kanunla yasal statüye kavuşarak

[331] Derya Kubalı, "Performans Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 32, S. 1, (Mart 1999), s. 33.

Milli Prodüktivite Merkezi[332] adını almış, 2011 tarihli ve 649 sayılı KHK ile de Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına devredilerek bakanlık bünyesinde Verimlilik Genel Müdürlüğüne dönüştürülmüştür. KHK'ya göre Genel Müdürlüğün ana görevi; verimlilik politika ve stratejilerini hazırlamak, işletmelerin verimliliğini artırma ve geliştirme çalışmalarını destekleyip teşvik etmek, verimliliği ölçmek için çalışmalar gerçekleştirmek ve konuyla ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmaktır.

1982 Anayasasından sonra Umumi Murakebe Heyetinin yapısında değişikliğe gidilmiş, buna karşın verimlilik denetim yetkisi (optimizasyon) devam ettirilmiştir. Anayasanın 165. maddesinde hareketle, 3460 sayılı Kanunun yerini alan 1983 tarihli ve 72 sayılı KHK ile KİT'lerin denetimi, TBMM adına denetim yapan ve anılan Heyetin yerini alan YDK'ya bırakılmıştır. Aynı KHK'nın 22. maddesine göre; bu denetim, kuruluşların işlemlerinin hukuka uygunlukları yanında çağdaş işletmecilik esaslarına uyulup uyulmadığı, kârlılık ve verimlilik doğrultusunda faaliyet sürdürülüp sürdürülmediği ve zarara uğratılıp uğratılmadığı doğrultusunda yapılmaktadır. Dolayısıyla KİT'lerin denetimi, düzenlilik ve verimlilik denetiminin karması şeklinde gerçekleştirilmeye devam edilmiştir.

Performans denetiminin ölçütleri olan ekonomiklik, verimlilik ve etkililik, bakanlıkların kuruluş ve görevleri hakkındaki temel düzenleme olan ve 1946 tarihli ve 4951 sayılı Bakanlıklar Kuruluşu Hakkında Kanunun yerini alan 1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanunun 1. maddesinde de açıkça zikredilmiş ve kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulacağı belirtilmiştir. Sonra performans denetim yetkisi, TBMM adına denetim yapan Sayıştaya tanınmıştır. 1967 tarihli ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa 1996 tarihli ve 4149 sayılı Kanunla

[332] Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlüğüne göre "üretkenlik" anlamına gelen "prodüktivite" kavramı, anılan Merkez tarafından "verimlilik" karşılığı olarak kullanılmıştır.

"Verimlilik ve etkinlik değerlendirmesi" başlıklı Ek 10. madde eklenerek, uygunluk denetiminin yanında, kaynakların ne ölçüde verimli, etkili ve tutumlu kullanıldığı denetlenmeye başlanmıştır.

Bu arada, performans yönetimi üst başlığının altında yer alan ve performans denetiminin kapsamına giren performans değerlendirmesi, 2003 yılından itibaren Türk kamu yönetimine girmiştir. Hazırlıkları 2001 yılında başlatılan, ancak Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümetiyle birlikte 2003 yılında uygulamaya konan bu sistem ilk olarak Sağlık Bakanlığında başlatılmıştır. Kurumsal (sağlık hizmet sunucuları) ve bireysel (personel) performans değerlendirmesi şeklinde iki aşamalı olarak uygulanan yöntem, ücret ödeme sistemiyle de ilişkilendirilmiştir.[333]

Daha sonra performans denetimi kavramı, tezin önceki bölümlerinde değinildiği üzere, daha genel ve kapsayıcı metinlere girerek kamu yönetimine hâkim olmaya başlamıştır. Bu kapsamda 5018 sayılı Kanunun 1. maddesine göre kanunun temel amacı; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamaktır. Böylece kamu kaynaklarının kullanılmasında performans esaslılık temel alınmıştır. Bu anlayışın gereği olarak da stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme tekniğine[334] geçilmiştir. Ayrıca Kanunun, iç denetçilik müessesesinin tanımını yapan 63. maddesinde; iç denetimin, kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğinin değerlendirilmesi olduğu; 68. maddesinde de; dış denetimin, mali denetim ve hukuka uygunluk denetimi ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve

[333] İpek Özkal Sayan, Yusuf Şahan, "Sağlık Bakanlığı'nda Performans Değerlendirme ve Ek Ödeme Sistemi", *Memleket Siyaset Yönetim*, C. 6, S. 16, (2011), s. 33.

[334] Bu teknik, kamu kurum ve kuruluşlarının ana fonksiyonlarının saptanması ve bu işlevler çerçevesinde ulaşılmak istenen amaç ve hedeflerin ortaya konmasını, bu amaç ve hedeflere erişme düzeyini belirlemek için de performans göstergelerinin saptanmasını öngörmektedir. Bkz, Özgür Önder, İrfan Türkoğlu, "Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, C. 8, S. 17, (2012), s. 201.

performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Yine, kadük olan 5227 sayılı Kanunun 38. maddesinde; denetimin, hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek ve elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak olduğu; 39. maddesinde; iç ve dış denetim şeklinde yapılacak olan kamu kurum ve kuruluşlarının denetiminin; hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsadığı ve performans denetiminin; yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomiklik, verimlilik ve etkililiğin denetlenmesini ifade ettiği belirtilmiştir.

Son olarak performans denetimi, 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 36. maddesinde; hesapverme sorumluluğu çerçevesinde idareler tarafından belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim şeklinde tanımlanmıştır.

E. İç Denetçilik Birimlerinin Kurulması

5018 ve 6085 sayılı Kanunlarla kamu mali yönetim ve denetim sistemine yeni teknik ve süreçler kazandırılmıştır. Bunlar dört temel elemandan meydana gelmekte olup, bütçelemeye yönelik teknik ve süreçler, muhasebeleştirmeye yönelik teknik ve süreçler, raporlamaya yönelik teknik ve süreçler ile denetime yönelik teknik ve süreçler şeklinde gruplandırılabilirler. Bunlardan tez konusunu ilgilendireni, denetime yönelik teknik ve süreçlerdir. Bu grup üç alt grup altında incelenebilir: İlk olarak, iç kontrol sistemi kurumsallaştırılarak ön mali kontrol ve iç denetçilerce gerçekleştirilecek iç denetim yapıları oluşturulmuştur. İkinci olarak, iç denetimin niteliği değiştirilerek performans ve risk esaslı denetim anlayışları getirilmiştir. Üçüncü

olarak, dış denetimin niceliği ve niteliği değiştirilerek Sayıştayın denetim alanı genel yönetim kuruluşlarının tümünü kapsayacak şekilde genişletilmiş (niceliksel yenilik) ve Sayıştaya düzenlilik denetimi yanında performans denetimi yetkisi de (niteliksel yenilik) tanınmıştır.[335]

5018 sayılı Kanunla[336] kamu mali yönetim sisteminin temeli olan 1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu kaldırılarak bu alanda köklü değişikler getirilmiştir. Kanunun getirdiklerini mali yönetim ve denetim şeklinde iki bölümde özetlemek mümkündür.

Mali yönetim bölümüyle ilgili olarak, bütçe kapsamı genişletilerek genel, katma ve özel bütçeli idareler yanında düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, sosyal güvenlik kuruluşları ile mahalli idareler Kanunun kapsamına alınmış; kamu idarelerine kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin görev (misyon) ve hedeflerini (vizyon) oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiş; kamu idarelerinin ana işlevlerini, bu işlevlerin yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda kullanılmasını sağlayan performans ölçümü yaparak, ulaşılmak istenen hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemi olan performans esaslı bütçeleme tekniği uygulanmaya başlanmış; farklı kodlar kullanarak analize elverişli istatistiki veriler elde etmeye yönelik sınıflandırma modeline dayanan analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmiş; son olarak da mali saydamlık, hesapverebilirlik ve verimlilik (etkinlik) ilkeleri[337] benimsenmiştir.

---

[335] İlhami Söyler, "Yeni Kamu Mali Yönetim ce Denetim Sistemi Çerçevesinde Sayıştayın Rolü", *Sayıştay Dergisi*, S. 87, (Ekim-Aralık 2012), s. 63-90.

[336] Kanun 10.12.2003 tarihinde yasalaşmasına rağmen, ikincil mevzuatın hazırlanmasını müteakip tam anlamıyla 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe girebilmiştir.

[337] Mali saydamlık ilkesi Kanunun 1, 7, 13, 17, 57 ve 61.; hesapverebilirlik ilkesi 1, 4, 8, 17, 41, 49 ve 68.; etkinlik maddesi ise 5 ve 25. maddelerinde zikredilmiştir.

1050 sayılı Kanunda sorumluluk sadece "kusursuz sorumluluk" ilkesi doğrultusunda sayman ve tahakkuk memurlarına yüklenmişken; bu Kanunun yerini alan 5018 sayılı Kanunda "hesapverme sorumluluğu" ilkesi doğrultusunda her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların tamamına yüklenmiş ve oluşacak kamu zararından bu personelin kasıt, kusur ve ihmallerine göre sorumlu tutulacakları benimsenmiştir.[338]

Denetim bölümüyle ilgili olarak, denetim; iç kontrol ve dış denetim olarak ikiye ayrılmış; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi, varlık ve kaynakların korunması, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulması ve mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan eylem (organizasyon), yöntem ve diğer kontroller bütünü şeklinde tanımlanan iç kontrol sistemi kurularak, kendi içinde ön mali kontrol ve iç denetim şeklinde ikiye ayrılmış; ön mali kontrolün, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamalarında harcama birimlerince sıradüzenli olarak yapılan asgari kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontroller olduğu tanımlanmış; iç denetimin kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek üzere kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olduğu açıklanmış; dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapılacağı kabul edilmiştir.

İç kontrol sisteminin iki bileşeni olan ön mali kontrol ile iç denetimin temel farklarına bakıldığında, kontrolün devamlı bir faaliyetken, denetimin belirli dönemlerde yapıldığı; kontrolün eşanlı olarak yürütülürken, denetimin geçmişe dönük olduğu; kontrolde mekanik araçlar kullanılırken, denetimin insan kaynağı tarafından gerçekleştirildiği; kontrolde bağımsızlık gerekli değilken, denetimde

[338] Necip Turguter, *5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Açıklaması*, TODAİE Yay. No: 384, Üçüncü Baskı, Ankara 2015, s. v.

bağımsızlığın şart olduğu görülmektedir.[339]

Ayrıca 5018 sayılı Kanunun 66. maddesi uyarınca, merkezi uyumlaştırma birimi olarak Maliye Bakanlığı bünyesinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurulmuş, buna ilave olarak anılan birime sekreterya hizmeti vermek üzere aynı Kanunun Geçici 14. maddesinden alınan yetkiyle Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü bünyesinde İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma Dairesi Başkanlığı oluşturulmuştur.

Beş yıl için atanan ve yedi üyeden oluşan Kurul, kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere, iç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek; uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek; kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak; yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak; risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak; iç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek; iç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılıklarının bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak; idarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamak; idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek; iç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek; iç denetçilerin uyacakları etik kuralları saptamak; kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmekle görevli ve yetkili durumdadır.

2005 tarihli 5436 sayılı Kanunla mahalli idareler hariç genel bütçe

[339] Şaban Uzay, *İşletmelerde İç Kontrol Sistemini İncelemenin Bağımsız Dış Denetim Karar Sürecindeki Yeri ve Türkiye'deki Denetim Firmalarına Yönelik Bir Araştırma*, Sermaye Piyasası Kurulu, Yay. No. 132, Ankara 1999, s. 6.

kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarında 1.200 adet; Bakanlar Kurulu kararıyla mahalli idarelerde 588 adet olmak üzere toplam 1.788 adet iç denetçi kadrosu ihdas edilmiştir.[340] Bu kadroların ihtiyaçları ilk etapta kamudaki mevcut denetim elemanlarından karşılanmıştır. Bu kapsamda 5018 sayılı Kanununun 2007 yılı sonuna kadar yürürlükte kalan Geçici 5. maddesiyle sayıştay denetçisi, başbakanlık müfettişi, YDK denetçisi, maliye müfettişi, hesap uzmanı, bütçe kontrolörü, muhasebat kontrolörü, gelirler kontrolörü, milli emlâk kontrolörü, tasfiye işleri ve döner sermaye işletmeleri kontrolörü, hazine kontrolörü kadrolarında çalışmakta olanlar ile daha önce en az beş yıl bu görevlerde bulunanların, kamu idarelerinde iç denetçi; bakanlık, müsteşarlık, başkanlık ve genel müdürlüklerde müfettiş veya kontrolör olanlar ile daha önce en az beş yıl bu görevlerde bulunanların, kendi idarelerinde, özel bütçeli idarelerde, mahalli idarelerde ve sosyal güvenlik kurumlarında iç denetçi; muhasebe, milli emlâk ve vergi denetmenleri ile bu görevlerde daha önce en az beş yıl bulunanların, özel bütçeli idareler ile mahalli idarelerde; belediye müfettişi ve hesap işleri murakıbı olanlar ile bu görevlerde daha önce en az beş yıl bulunanların ise mahalli idarelerde iç denetçi olarak atanabilmeleri sağlanmıştır.

Kanuna göre iç denetim, doğrudan en üst yöneticiye bağlı olan iç denetçiler tarafından yapılacaktır. Kurul tipi örgütlenmeye gidilmesi zorunlu olmayıp, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine iç denetim birimi başkanlıklarının kurulabileceği belirtilmiştir. Bununla birlikte, bu birimlerin başına iç denetçiler arasından atama yerine görevlendirme usulüyle başkanlar getirilmiştir. Bunun anlamı, bu başkanların personel kanunlarında resmi kadrolarının bulunmamasıdır. Kanunun 64. maddesinde iç denetçilerin görevleri sayılarak, iç denetçilerin risk odaklı denetim (a bendi), performans denetimi (b bendi), uygunluk denetimi (c bendi), mali denetim (d bendi) ve sistem denetimi (e bendi) yapacakları açıklanmıştır.

[340] Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu, *a.g.k,* s. 38.

Performans esaslı denetim anlayışı görece eski, risk odaklı denetim anlayışı ise Türkiye için yeni bir anlayıştır. 2006 yılında çıkarılan İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte risk, hedeflere ulaşmasına ve görevlerin ifasına engel olabilecek veya beklenmeyen zararlara yol açabilecek durum ya da olaylar şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre iç denetçiler risk esaslı denetim anlayışı çerçevesinde, kamu idarelerinin zayıf ve hatalı bölümlerini tespit ederek bunların giderilmesine yönelik önerilerde bulunacaklardır. Bu tanım, neoliberalizminden önce ortaya çıkıp söz konusu düşünce tarafından da kullanılan SWOT[341] analizinin birebir kopyasıdır. Çünkü bu analizde örgütün güçlü ve zayıf yönleri çıkartılarak bunların üzerine gidilmektedir. Kanunun 64. maddesinin (b) bendine göre iç denetçiler, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmakla görevlidirler. Yasal metindeki bu üç kavram, alanyazındaki performans denetiminin ana unsurlarıdır.

Kanunun 64. maddesi uyarınca, tüm iç denetçiler tarafından düzenlenen raporlar üst yöneticiler aracılığıyla İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilmektedir. İç denetçiler tarafından üç tür rapor tanzim edilmektedir. Bunlardan denetim raporu, uygunluk, performans, mali, bilgi teknolojisi ve sistem denetimleri sonucunda; danışmanlık raporu, idarenin hedefleri doğrultusunda kurumsal yönetim, risk yönetimi ve iç kontrol faaliyet ve süreçlerinin değerlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik; inceleme raporu, usulsüzlük ve yolsuzluk iddia ve tespitlerine yönelik hazırlanan raporlardır.[342]

Öte yandan 5227 ve 5018 sayılı Kanunlarda öngörülen iç denetim ve iç kontrol sisteminin öncülü, 2001 tarihli ve 24312 sayılı Resmî Gazetede BDDK tarafından yayımlanan Bankaların İç Denetim ve Risk

[341] SWOT kısaltması; Strengths-Güçlü yönler, Weaknesses-Zayıf yönler, Opportunities-Fırsatlar ve Threats-Tehditler şeklindeki İngilizce kelimelerinin baş harflerinden oluşmaktadır.

[342] Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu, *Kamu İç Denetim Rehberi*, Ankara Eylül 2013, s. 170-174.

Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmeliktir.[343] Bu düzenlemeyle bankaların, karşılaştıkları risklerin izlenmesini ve kontrolünü sağlamak üzere kuracakları iç denetim sistemleri ile risk yönetim sistemlerine ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi amaçlanmış; iç kontrol sistemi ile teftiş sisteminden oluşan bütünleştirilmiş sürece iç denetim sistemi adı verilmiş; bankaların iç mevzuata uygunluğunu denetleyen banka elemanı olarak sadece müfettiş unvanlı görevliden bahsedilmiş, buna karşın iç denetçi unvanına yer verilmemiştir.

Bahsi geçen kanunlarda öngörülen iç denetim ve iç kontrol sisteminin kamuda ilk defa hayata geçirilmesi ise Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasında gerçekleştirilmiş, daha sonraki 5018 sayılı Kanunla da kamunun geneline yaygınlaştırılmıştır. 1930 yılında kurulan Banka bünyesinde 2002 yılına kadar Teftiş Kurulu Başkanlığı ile Kontrol Kurulu Başkanlığı mevcutken, anılan yılda doğrudan Banka Başkanına bağlı olarak İç Denetim Genel Müdürlüğü adında yeni bir denetim birimi kurulmuştur. Müfettiş unvanlı görevliler eliyle iç denetim görevini yürüten Teftiş Kurulu Başkanlığı doğrudan Banka Başkanına bağlıyken, iç kontrol rolünü üstlenen Kontrol Kurulu Başkanlığı başkan yardımcılarından birisine bağlı kılınmıştır. Bunlar dışında Bankanın teşkilat şemasının en üstlerinde Denetleme Kurulu adı verilen bir birim bulunmakta olup, bu birim Bankanın A, B, C ve D sınıfı hissedarları tarafından geçici olarak seçilen ve raporunu Genel Kurula veren bir yapıdadır. İç Denetim Genel Müdürlüğünün kurulmasıyla Kontrol Kurulu Başkanlığı lağvedilmiştir.

Yeni kurulan İç Denetim Genel Müdürlüğünün örgütlenme yapısı için IMF, New York Merkez Bankası, Alman Merkez Bankası ve ABD İç

[343] Bu yönetmelik, Basel Bankacılık Denetim Komitesinin 1999 tarihli tavsiyesine paralel olarak çıkarılmıştır. Bu Komite, Uluslararası Ödemeler Bankası bünyesinde 1974 yılında oluşturulmuş olup, 1988 yılında bankacılık risklerini ölçmek amacıyla Basel I adı verilen risk ağırlıklı sermaye uzlaşısını, 1999 yılında da Basel II uzlaşısını yayımlanmış; Basel II uzlaşısıyla iç denetim faaliyetlerinin üst yönetim, yönetim kurulu ve denetim komitesi için önemli bir işlev olması benimsemiştir. Bkz, Nilgün Kayalı, Filiz Yüksel, "Türk Bankacılık Sektöründe İç Denetim Faaliyetlerinin Uygulamalı Olarak İncelenmesi", *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 10, S. 2, (2012), s. 167.

Denetçiler Enstitüsünden teknik yardım alınmıştır.[344] Birimin görevi, çıkarılan Yönetmeliğe göre; Bankanın mali ve operasyonel her türlü etkinliğini denetlemek, geliştirmek, iyileştirmek, güvence ve danışmanlık hizmeti vermek, Bankanın iç denetim etkinliklerini uluslararası denetim standartları ve en başarılı denetim uygulamaları paralelinde geliştirmek olarak belirlenmiştir. Birimin, Bankanın karşı karşıya olduğu her türlü risklerin tanımlanması, değerlendirilmesi, azaltılması ve iç kontrol etkinliklerinin güçlendirilmesi amacıyla iç denetim etkinliklerini yeniden yapılandırması hedeflenmiş[345] ve bu hedeflerin denetçi unvanlı görevliler tarafından gerçekleştirilmeleri amaçlanmıştır.

Söz konusu yeni birimin geriye dönük hesap kontrollerine dayanan soruşturma temelli klasik teftiş anlayışı yerine, risklerin önceden belirlenerek tedbir alınmasına imkân tanıyan risk temelli önalan (proaktif) denetim anlayışına göre işgöreceği, dünyada önde gelen merkez bankalarında da iç denetim faaliyetinin, kurumların risk yönetimi ve iç kontrol mekanizmalarını geliştirmeye yönelik güvence ve danışmanlık hizmeti olarak hızla yeniden yapılandırıldığı, bu çerçevede birimin, uluslararası alanda öngörülen standart ve uygulamalar paralelinde yeniden yapılandırılması kapsamında, bankanın faaliyetlerini geliştirmek, değer katmak ve hedeflerine ulaşmasına yardımcı olmak amacıyla risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim tarzı süreçlerinin geliştirilmesinde sistematik yöntemler kullanarak banka yönetimine güvence sağlama ve danışmanlık işlevini göreceği ileri sürülmüştür.[346]

2009 yılında ise teftiş kurulu ve iç denetim birimi ayrılığından vazgeçilerek, yine kamu yönetiminde bir ilk ve halen tek olmak üzere,

---

[344] Sinem Kamiloğlu, *Merkez Bankalarında İç Denetim: Avrupa ve Amerikan Merkez Bankalarının İncelenmesi ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İçin Bir Öneri*, (Uzmanlık Yeterlik Tezi), Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara Haziran 2003, s. 100.

[345] Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, *7 Nisan 2003 Tarihli Hissedarlar Genel Kurulu'na Sunulan 2002 Yetmişbirinci Hesap Yılı Hakkında Banka Meclisi'nce Hazırlanan Faaliyet Raporu Bilanço, Kâr ve Zarar Hesabı Denetleme Kurulu Raporu*, Ankara 2003, s. 142-143.

[346] Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, *a.g.k,* s. 170.

her iki birim Denetim Genel Müdürlüğü çatısı altında birleştirilmişlerdir.

F. Etik Anlayışın Benimsenmesi

Yunanca "karakter" anlamındaki "ethos" sözcülüğünden türetilen ve ahlâk felsefesinin bir parçası olan etik kavramının uzun bir tarihsel geçmişi bulunmaktadır. Ancak bu kavram, neoliberalizm tarafından "kamu etiği" şeklinde 1990'lı yıllardan itibaren öne çıkartılan anlayışlardan birisi olmuş; DB, OECD ve AB gibi küresel örgütler tarafından desteklenmiş[347] ve 1978 yılında ABD'de kurulan Hükümet Etik Ofisi (Office of Government Ethics) ile 1994 yılında İngiltere'de kurulan Kamusal Yaşam Standartları Kurulu (Comittee on Standards in Public Life) gibi örneklerle kamu yönetiminde hayata geçirilmiştir.[348] Örneğin, bu konuda öncü olan OECD'nin 1998 tarihli "Kamu Yönetiminde Etik İlkeler" başlıklı tavsiye kararı üye ülkelere etik ilkeleri getirmeyi amaçlamıştır.[349]

Yunanca'daki bir başka sözcük olan "éthé" ve Latince'deki "mores" sözcükleri örf anlamına gelmektedir. Türkçe'deki etik ve ahlâk sözcükleri bu kelimelerin çevirileridir.[350] Türkiye'de günlük dilde her iki kavram birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Ahlâk, insani değer ve tutumları belirlerken; etik, insan davranışlarına felsefi bir bakış açısıyla yaklaşarak, iyi-kötü ya da doğru-yanlış şeklindeki yargıları incelemektedir.[351] Buradan hareketle etik; insan ilişkilerinde varolan

---

[347] İpek Özkal Sayan, "Yolsuzluk ve Kamu Etiği", *Devlet Yönetim Bilimi Kamu Yönetimi Bürokrasi Yerel Yönetimler: Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine*, (Yay. Haz. İpek Özkal Sayan), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No. 600, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yay. No. 7, Birinci Baskı, (Ankara 2010), s. 143.

[348] S. Mustafa Önen, Ali Yıldırım, "Kamu Yönetiminde Etik Denetimi: OECD Ülkeleri Örneği", *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, C. 5, S. 1, (Bahar 2014), s. 119-120.

[349] Mustafa Demirci, F. Neval Genç, "Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 41, S. 2, (Haziran 2008), s. 44.

[350] Ruşen Keleş, Can Hamamcı, *Çevrebilim*, İmge Kitapevi, İkinci Baskı, Ankara Ocak 1997, s. 184.

[351] Raci Kılavuz, *Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2003, s. 26.

değerleri, kuralları, iyi-kötü ya da doğru-yanlış gibi yargıları ahlâksal açıdan araştıran bir disiplin;[352] insanın toplum tarafından genel kabul gören ahlâk kurallarına uygun davranış sergilemesi;[353] ahlâkın temellerini inceleyen felsefe dalı veya bir kimsenin davranışlarına temel olan ahlâk ilkelerinin tümü olarak tanımlanabilir ve kısaca "iş ahlâkı" olarak nitelendirilebilir.

Neoliberal söylemin etik kavramına sarılmasının temel nedeni, kamu sektörünün yozlaşma ve yolsuzluğa açık olduğu önkabulüdür. Söyleme göre, hangi tedbirler alınırsa alınsın ve hangi denetim kuralları konursa konsun, bu tedbir ve kuralları uygulayacak olan temelde insanın kendisidir. Şayet insanın kendisi etik değerlere sahip ve bağlı olursa yozlaşma ve yolsuzluk olmaz. Dolayısıyla etik kuralların belirlenmesi ve benimsenmesi bu söylemde hayati önem arzetmektedir.

Daha önce belirttiğimiz üzere, etik konusunda çeşitli ulusal ve uluslararası örgütler tarafından etik kuralları yayımlanmıştır. Bunlara örnek olarak; BM Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları, Uluslararası Sayıştaylar Birliği Kamu Sektörü Denetçileri için Mesleki Etik Kuralları, Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü Etik Kuralları, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu Bağımsız Denetçiler İçin Etik Kuralları ve Amerikan Sertifikalı Muhasebeciler Enstitüsü Etik Kuralları verilebilir.

Etik kavramının Türkiye'de uygulama girişimleri önceki metinlerde bulunmakla birlikte, bu alandaki işaret fişeği, Başbakanlığın Beyaz Kitabında atılmıştır. Buna göre; birçok OECD ülkesindeki kamuda etik standartları belirleme ve kamu çalışanlarının etik açıdan uygun davranış göstermelerini sağlama hedeflerinin Türkiye için de gerekli olduğu, çünkü kamudaki kirlenmenin ve kamuya olan güvende yaşanan erozyonun bunu gerektirdiği iddia edilmiştir.[354]

---

[352] Sayan, "Yolsuzluk ve Kamu Etiği"..., s. 143.

[353] Annemarie Pieper, (Çev. Veysel Atayman, Gönül Sezer), *Etiğe Giriş*, Ayrıntı Yayınları, Birinci Baskı, İstanbul 1999, s. 30.

[354] Başbakanlık, *a.g.k,* s. 161-162.

Bu kitaptan bir yıl sonra, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesapverebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek, bunların uygulanmasını gözetmek, kamu görevlilerinin görevlerini eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak yapmalarını sağlamak ve etik kültürünü Türkiye'de yerleştirmek amacıyla, 2004 tarihli ve 5176 sayılı Kanunla Başbakanlık bünyesinde KGEK kurulmuştur.

Kurulun görev alanı içerisinde genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, KİT'ler, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan tüm personel bulunmakta; Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler kapsam dışında yer almaktadırlar. Kurulun iki ana görevi vardır: Bunlardan birincisi, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek; ikincisi, bu ilkelere olan uyumu denetlemektir.

Söz konusu Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak 2005 yılında Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır. Bununla kamu görevlilerinin görevlerini yürütürlerken Yönetmelikte belirtilen etik davranış ilkelerine uymakla ve Yönetmelik ekinde bulunan "etik sözleşme" adlı belgeyi imzalamakla yükümlü olacakları kararlaştırılmıştır. Artık kamu kurum ve kuruluşlarının yetkili sicil amirleri, personelin sicil ve performansını etik davranış ilkelerine uygunluk açısından da değerlendireceklerdir.[355] Yönetmelikle ayrıca kurum ve kuruluşlarda etik kültürünü yerleştirmek, geliştirmek ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere üst yöneticiler tarafından kurumlar içerisinde birer etik komisyonu

[355] Her ne kadar Yönetmelikte, sicil değerlendirmesinin etik davranış ilkelerine uygunluk açısından da yapılacağı belirtilmişse de, 2011 tarihli ve 6111 sayılı Kanunla, 1879 yılında temeli atılan sicil sistemi kaldırılmış ve yerine herhangi bir personel değerlendirme yöntemi getirilmemiştir. Bkz., İpek Özkal Sayan, "Türkiye'de Liyakat, Performans Değerlendirme ve Sözleşmeli İstihdam Üzerine…", *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* C. 1, S. 4, (2017), s. 3.

oluşturulması gerekmektedir.

Yönetmelikte belirtilen etik ilkeler; görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci, halka hizmet bilinci, hizmet standartlarına uyma, amaç ve göreve bağlılık, dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık ve güven, nezaket ve saygı, yetkili makamlara bildirim, çıkar çatışmasından kaçınma, görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, kamu malları ve kaynaklarının kullanımı, savurganlıktan kaçınma, bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan, bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, yöneticilerin hesapverme sorumluluğu, eski kamu görevlileriyle ilişkiler ve mal bildiriminde bulunma adlı başlıklar şeklinde sayılmıştır.[356] Alanyazında bu ilkeleri benimseyip eylem ve işlemlerinde uygulayan yönetime "etik yönetim" adı verilmektedir.[357]

Etik davranış ilkelerine uyulup uyulmadığının denetimi, KGEK'nin yetki alanına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü kamu görevlileri için Kurul; diğer görevliler için kurum yetkili disiplin kurullarına yöneltilmek üzere ilgili kurum amirlikleri tarafından yapılmaktadır. Yargı organlarınca incelenmekte veya karara bağlanmış olan uyuşmazlıklar hakkında ise Kurula veya disiplin kurullarına başvuru yapılamamaktadır. Kurul tarafından alınan kararlar imzalandıktan sonra kesinleşmekte ve Resmî Gazetede kamuoyuna duyurmak üzere Başbakanlık makamına sunulmaktadır. Alınan kararlara karşı idari yargı yolu açıktır.

Buna karşın Resmî Gazetede yayımlama maddesi, Kurulun verdiği kararların yapısı ve içeriği itibariyle bir "tespit kararı" niteliğinde olduğu, bu kararların ilgili kamu görevlilerinin görev yaptıkları idarelere iletilmesi üzerine bu idareler tarafından disiplin veya ceza hukuku bakımdan inceleme yapılabileceği, tespit kararlarının tek başına sonuç doğurucu nitelikte bulunmadığı, çünkü verildikleri tarihler itibariyle henüz ilgili kamu görevlileri yönünden çeşitli hukuki sonuçlar

[356] Bkz, 13.04.2005 tarihli ve 25785 sayılı Resmî Gazete.

[357] Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Alfa, Beşinci Baskı, İstanbul Ekim 2013, s. 252.

doğurmak suretiyle etkisini gösteren icrai bir işlem niteliğinde olmadığı, dolayısıyla bir kamu görevlisinin işlem veya eyleminin suç olduğunun henüz yargı yerlerince saptanmamış ve hükmen kesinleşmemişken, alınan kararın bu şekilde yayımlanmasının o kamu görevlisinin Anayasa ile korunmuş olan kişilik haklarının ihlali anlamını taşıdığı gerekçeleriyle Anayasa Mahkemesi tarafından 2010 yılında iptal edilmiştir.[358]

5176 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, uluslararası belgelere paralel olarak ve yukarıdaki Yönetmelikten ayrı olarak, 2010 yılında Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır. Cumhurbaşkanı, milletvekilleri, bakanlar, askerler ile hâkim ve savcılar hariç tüm denetim görevlilerini kapsayan Yönetmelikte çeşitli etik kurallar belirlenmiştir.

KGEK tarafından 2009 yılından 2016 yılına kadar her yıl yayımlanan faaliyet raporları incelendiğinde; 2009 yılında 83 başvuru usulden reddedilirken 53'ü hakkında esastan; 2010 yılında 45 başvuru usulden reddedilirken 72'si hakkında esastan; 2011 yılında 220 başvuru usulden reddedilirken 44'ü hakkında esastan; 2012 yılında 185 başvuru usulden reddedilirken 27'si hakkında esastan; 2013 yılında 257 başvuru usulden reddedilirken 33'ü hakkında esastan; 2014 yılında 179 başvuru usulden reddedilirken 44'ü hakkında esastan; 2015 yılında 79 başvuru usulden reddedilirken 34'ü hakkında esastan ve 2016 yılında 121 başvuru usulden reddedilirken 38'i hakkında esastan (etik ihlalinin olduğu ya da olmadığı yönünde) karar verildiği görülmektedir.[359]

Son olarak, bir AB projesi kapsamında ve AB'ye uyum sürecinde kurulmuş olan KGEK'nin kurumsal etkinliğinin ölçülmesi amacıyla bir saha araştırması yapılmıştır. Araştırma sonucunda düzenlenen rapora bakıldığında özetle; Türkiye'de etik bilincin geliştirilmesinde istenen düzeye erişilemediği, 5176 sayılı Kanundan kaynaklı sorunların

[358] Bkz, 18.05.2010 tarihli ve 27585 sayılı Resmî Gazete.
[359] Bkz, http://etik.gov.tr/tr-tr/Raporlar/Faaliyet-Raporları (31.10.2017).

bulunduğu, Kurulun kendi üye ve uzmanlarının bile Kurulun kamuoyundaki algısına ilişkin oldukça karamsar düşüncelere sahip oldukları ve Kurulun daha etkin bir yapıya kavuşması gerektiği tespitleri yapılmıştır.[360]

G. Ombudsmanlığın Getirilmesi

Günümüz demokratik toplumlarının en önemli sorunlarından birisi, yönetenlerle yönetilenler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, özellikle de yurttaşın hak ve özgürlüklerinin yönetenlere karşı korunmasıdır.[361] İdarenin denetlenerek bireyin hak ve özgürlüklerinin etkili şekilde korunmasına yönelik çabaların bir sonucu olarak, ilk defa İsveç'te ortaya çıkan ve yine İsveçce bir kelime olan ombudsman kelimesi, "ombud" (vekil-temsilci) ve "man" (adam) kelimelerinin birleşmesiyle meydana gelmiştir.[362]

Ombudsmanlık kurumu yönetici ve yargıçlar hakkında gerektiğinde soruşturma yapmak üzere 1809'da İsveç'te kurulmuş bir denetim sistemidir.[363] Tarihsel olarak bu kurumun ortaya çıkışı, 1709 yılında Rusya ile İsveç arasında cereyan eden Poltava Savaşıdır. Savaşı kaybederek Osmanlı Devleti'ne sığınan İsveç Kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl), ülkesinden uzakta olduğu süre içerisinde ülkesinde başgösteren yolsuzluk olaylarını takip edecek bir kişiyi gözlemci (högste ombudsmannen) olarak atamıştır. 1809 yılına kadar sonraki krallar tarafından da uygulanan bu yöntem söz konusu yılda anayasaya girerek anayasal statüye yükseltilmiştir.[364]

Diğer yandan, adı geçen kurumun mucidinin İsveç olmayıp

---

[360] Yusuf Şahin, *Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşviki İçin Teknik Destek Projesi: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Verimlilik Değerlendirilmesi Saha Araştırması Raporu*, Ankara Aralık 2016, s. 36-41.

[361] Zekeriya Temizel, *Yurttaşın Yönetimi Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman*, IULA-EMME Yayını, İstanbul 1997, s. 6.

[362] Serdar Mutta, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Hukuk Yayınları, Birinci Baskı, İstanbul Mart 2005, s. 49-50.

[363] Kemal Özden, *Ombudsman; Yeni Yönetim Anlayışı için Bir Model*, Tasam Yayınları, Birinci Baskı, İstanbul 2005, s. 23.

[364] Galip Demir, *Ombudsman Aranıyor*, Sade Ofset Ahilik Araştırmaları Yayınları, İstanbul 2002, s. 51.

Osmanlı Devleti olduğu, anılan İsveç Kralı'nın bunu Osmanlı'dan görüp ülkesinde uyguladığı ileri sürülmektedir. "Kadilkuzat" adlı verilen ve "Osmanlı Başyargıcı" olarak nitelendirilebilecek bu uygulama, sultan, kamu görevlileri ve halkın birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerinde islam hukukunun adaletli şekilde uygulanmasını güvence altına alma amacını gütmüştür.[365]

Türkçe'de kamu denetçisi, arabulucu, kamu hakemi, halk avukatı, yurttaş sözcüsü gibi tabirlerle anılan ombudsmanlık, idarenin yargısal denetiminden farklı bir müessese olup, yurttaşla devlet arasındaki uyuşmazlıkları çözmek amacıyla idari yargı mekanizmanı olmayan ülkelerde[366] yaygınlık kazanmıştır. Ombudsman, idarenin sadece işlem ve eylemlerini değil aynı zamanda tutum ve davranışlarını da inceleyebilmekte; üstelik bu incelemeyi sadece hukuka değil adalet ve hakkaniyete uygunluk açısından da gerçekleştirebilmektedir. Denetim alanı idari yargınınkinden geniş olmasına karşılık, ombudsmanın tavsiyelerinin hukuki bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Şikâyet konusu idari birimin işlem veya eylemini değiştirmesi büyük ölçüde ombudsmanın manevi otoritesine ve gerekçelerinin inandırıcılığına bağlıdır. Temel olarak ombusmanlığın görev kapsamına hak ve özgürlüklerin korunması, idarenin kötü yönetimine karşı vatandaşların korunması ve idareyle yurttaş arasındaki ilişkilerin düzeltilmesi girmektedir.[367]

Tıpkı KGEK'nin kurulmasında olduğu gibi ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de kurulma çabaları önceki metinlerde bulunmakla birlikte, bu alandaki ilk ciddi gösterge yine Başbakanlığın Beyaz Kitabında gösterilerek, halk denetçiliği mekanizması dâhil olmak üzere kamuoyu denetiminin güçlendirileceği ilan edilmiştir.[368] Bu

---

[365] Sanal, *a.g.k,* s. 63.

[366] Ozan Zengin, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında 'Halk Denetçisi'", *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler (2)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri, Özel Sayı No. 60, (Kasım 2003), s. 52.

[367] Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, *Yönetsel Ombudsmanlık Uygulama Esasları*, Plaka Matbaacılık, Ankara 1998, s. 8.

[368] Başbakanlık, *a.g.k,* s. 141.

kapsamda ilk defa 5227 sayılı Kanunla kurulmak istenerek, Kanunun 42. maddesiyle sadece mahalli idarelerde halk denetçiliği uygulamasına geçilmesi amaçlanmıştır. Buna göre, her ilde mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilecektir. Halk denetçisi yukarıda sayılan kuruluşların gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren işlem ve eylemlerine karşı menfaati ihlâl edilenler tarafından yapılacak başvuru üzerine gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek ve gerektiğinde tarafları dinleyerek kırk beş gün içinde kararını verecek, kararı ilgili idareye ve talep sahibine bildirecek, ilgili idare halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklayacak, idare, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorunda kalacak ve halk denetçisinin raporları Bilgi Edinme Kanununun çizdiği yasal çerçeve dâhilinde kamuoyuna açıklanacaktır.

5227 sayılı Kanunun kadük olmasından sonra Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla ve 2006 tarihli ve 5548 sayılı Kanun ile ombudsmanlık müessesesi kurulmuştur. Ancak Kanunun, önce Anayasa Mahkemesinin 2006 tarihli ve 2006/140 Esas, 2006/33 YD sayılı kararı ile yürürlüğü durdurulmuş, sonra da Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle 2008 tarihli ve 2006/140 Esas, 2008/15 Karar sayılı kararıyla tümüyle iptal edilmiştir. Bunun üzerine 2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanun kabul edilmiş, bunun on birinci Cumhurbaşkanı tarafından referanduma götürülmesi nedeniyle Kanun yürürlüğe girememiş, bilahare 12.09.2010 tarihinde yapılan halkoylamasında kabul oylarının fazla olması dolayısıyla Kanun yürürlüğe girebilmiştir.

Kanunun 8. maddesiyle Anayasanın 74. maddesine şu fıkralar eklenmiştir: “Herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu Başdenetçisi TBMM tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kurumun kuruluşu,

görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile kamu başdenetçisinin ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir."

Söz konusu anayasa değişikliği gereğince hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı 01.12.2010 tarihinde TBMM'ye sunulmuş, ancak milletvekilliği genel seçim süreci nedeniyle kadük olmuştur. Daha sonra ise 29.06.2012 tarihli Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6328 sayılı Kanunla Kamu Denetçiliği Kurumu resmen ve kesin olarak kurulmuştur.

Kanunun amaç ve kapsamına bakıldığında, kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içerisinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere TBMM'ye bağlı olarak kurulan Kurum, bir başdenetçi, beş denetçi, genel sekreter ve diğer personelden oluşmakta ve kamunun genelini kapsamaktadır. Ancak Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı karar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve silahlı kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri Kurumun görev alanı dışında kalmaktadır.

İnternet sitesinde Kurumun, hukukun üstünlüğünün sağlanması, iyi yönetim ilkelerinin yerleştirilmesi ve halka karşı sorumluluk anlayışı içinde ve hakkaniyet temelinde, TBMM'ye bağlı bir denetim mekanizması olarak 2013 yılından itibaren faaliyetlerini sürdürdüğü, halkın avukatlığını yaptığı ve aldığı kararlarla idareye yol gösterdiği şeklinde tanıtım yapılmaktadır.[369]

Başdenetçi ve denetçiler dört yıl için TBMM Genel Kurulunda seçilmektedirler. Başdenetçi ve denetçi olabilmek için, Türk vatandaşı olmak, seçimin yapıldığı tarihte başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak, tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve

[369] Bkz, https://www.ombudsman.gov.tr/hakkimizda/ (01.11.2017).

idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun olmak, kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak, kamu haklarından yasaklı olmamak, başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak ve sabıkasız olmak gerekmektedir.

Kanuna göre hiçbir organ, makam, merci veya kişi, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat verememekte, genelge gönderememekte, tavsiye ve telkinde bulunamamaktadır. Başdenetçi ve denetçiler görevlerini yerine getirirlerken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadırlar.

Gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılabilen her türlü başvuru için öncelikle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. Bu gerçekleştirilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilmektedir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilmektedir.

Yapılan başvurular müracaat tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırılacaktır. İnceleme sonucunda karar verilmesine yer olmadığına dair karar, ret kararı ve tavsiye kararı olmak üzere üç türde karar verilmektedir. Karar verilmesine yer olmadığına dair karar, şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, gerçek kişi şikâyetçinin ölmesi veya tüzel kişi şikâyetçinin kapanması, inceleme devam ederken şikâyetçinin aynı konuda dava açması ve şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hallerinde; ret kararı, inceleme sonucunda şikâyetin geçerli olmaması halinde; tavsiye kararı ise inceleme sonucunda şikâyetin geçerli olması halinde verilmektedir.

İdareye hatalı davranışın kabulü, zararın tazmini, mevzuat değişikliği önerisinde bulunulması, şikâyete konu işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi yönünde öneriler içeren

karara tavsiye kararı adı verilmekte olup, ilgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirmektedir.

Kurum tarafından 2013 yılından 2016 yılına kadar her yıl yayımlanan faaliyet raporları incelendiğinde; ilk şikâyet başvurularının 29.03.2013 tarihinden itibaren alınmaya başlandığı, 2013 yılında sonuçlandırılan 6.097 başvurudan 5.678'i usulden reddedilirken 419'u hakkında esastan (307'si karar verilmesine yer olmadığına dair karar, 37'si ret kararı, 64'ü tavsiye kararı, 11'i kısmen ret kısmen tavsiye kararı); 2014 yılında sonuçlandırılan 6.348 başvurudan 5.273'ü usulden reddedilirken 1075'i hakkında esastan (806'sı karar verilmesine yer olmadığına dair karar, 150'si ret kararı, 93'ü tavsiye kararı, 26'sı kısmen ret kısmen tavsiye kararı); 2015 yılında sonuçlandırılan 5.897 başvurudan 4.994'ü usulden reddedilirken 903'ü hakkında esastan (675'si karar verilmesine yer olmadığına dair karar, 109'u ret kararı, 56'sı tavsiye kararı, 63'ü kısmen ret kısmen tavsiye kararı); 2016 yılında sonuçlandırılan 4.819 başvurudan 4.106'sı usulden reddedilirken 713'ü hakkında esastan (428'i karar verilmesine yer olmadığına dair karar, 191'i ret kararı, 62'si tavsiye kararı, 32'si kısmen ret kısmen tavsiye kararı) karar verildiği görülmektedir.[370]

Kurum tarafından 2013 yılından 2016 yılına kadar her yıl yayımlanan yıllık raporlar incelendiğinde ise; karar verilmesine yer olmadığına dair karar türü içerisinde yer alan ve "dostane çözüm kararı" olarak da adlandırılan şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesiyle ilgili olarak, 2013 yılında 184, 2014 yılından 123, 2015 yılında 161 ve 2016 yılında 80 olmak üzere toplam 548 dosyanın bu şekilde çözüme kavuşturulduğu anlaşılmaktadır.[371] 2013-2016 döneminde sonuçlandırılan toplam dosya sayısının 23.161 olduğu düşünüldüğünde, uzlaşma yoluyla sonuçlandırılan dosya oranının yaklaşık %2,4 olduğu görülmektedir. Bu veri, kamu kurum ve

[370] Bkz, https://www.ombudsman.gov.tr/idare-faaliyet-raporlari/ (01.11.2017).
[371] Bkz, https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/ (01.11.2017).

kuruluşlarının Kuruma olan bakışını göstermesi açısından önem taşımaktadır.

Bu bakımdan Kurumun son düzenlediği 2016 yılı yıllık raporuna gözatıldığında; tekit (uyarı) yazılarına rağmen Yükseköğretim Kurulunun bilgi ve belge edinme taleplerine cevap vermediği ya da kendi değerlendirme ve görüşleri yerine çeşitli kurumlardan aldığı cevapları Kuruma iletmekle yetindiği; yapılan telefon görüşmelerinde en zor irtibat sağlanan kurumlar arasında Yükseköğretim Kurulu, Gelir İdaresi Başkanlığı merkez teşkilatı, Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatı, rektörlük idari birimleri ve Milli Eğitim Bakanlığı taşra teşkilatı birimlerinin sayılabileceği; yapılan uzlaşma görüşmelerinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Finansman Dairesi Başkanlığının olumlu bir yaklaşım sergilemediği; ayrıca bakanlıkların merkez birimlerinden nitelikli bilgi ve belge temin edilemediği yönünde tespitlerde bulunulmuştur.[372]

II. ESKİ YAPININ DEĞİŞTİRİLMESİ

1980 yılına kadar varolan denetim yapısında bu yıldan sonra yapılan değişiklikler kronolojik sıraya göre açıklanacaktır.

A. Hâkimler ve Savcılar Kurulunun Yapısının Değiştirilmesi

Kanunların Anayasaya uygun olması, yürütmenin hukuka bağlı hareket etmesi ve yargıç teminatı bakımından yargı organlarının bağımsızlığı hukuk devletinin temel gereklerindendir.[373] Bunlardan Anayasada güvence altına alınan yargıç teminatı; yargıcın bağımsız olması, sadece hukuka ve vicdani kanaatine göre karar verebilmesi ve görevi süresince görevinden alınamaması olarak ifade edilebilir. Ancak bu teminatın sınırsız olması mümkün değildir. Bir başka deyişle adı

[372] Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), *2016 Yıllık Raporu*, Ankara 2017, s. 307.

[373] Mümtaz Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1992, s. 247.

geçen teminatın kötüye kullanılması durumunda bazı müeyyidelerin uygulanması kaçınılmazdır. Bu müeyyidelerin uygulanıp uygulanmayacağın tespiti, sadece hâkim ve savcılar arasından yapılan sınavla atanan müfettişlerin görev yaptıkları teftiş kuruluna bırakılmıştır.

1961 Anayasasının 137 ve 144. maddelerinde, 1971 Askeri Muhtırasının hemen akabinde aynı yıl içerisinde gerçekleştirilen değişiklikten sonra savcıların denetimi Adalet Teftiş Kurulu müfettişlerine, hâkimlerin denetimi Yüksek Hâkimler Kurulu müfettişlerine bırakılmış; ayrıca Yüksek Hâkimler Kurulunun yanına Yüksek Savcılar Kurulu oluşturulmuştur.

12 Eylül Darbesinden sonra kabul edilen 1981 tarihli ve 2461 sayılı Kanunla "yargı hizmetinin bir bütün olduğu düşüncesinden hareketle"[374] iki kurul birleştirilerek Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu adını almıştır. Bir yıl sonra kabul edilen 1982 Anayasasında da bu Kurula 159. maddede aynı adla yer verilmiştir. Ayrıca Anayasanın 144. maddesinde; hâkim ve savcıların görevlerini ilgili mevzuata uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetleme; görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini ve hâl ve eylemlerinin sıfat ve görevlerinin icaplarına uyup uymadığını araştırma ve gerektiğinde inceleme ve soruşturma yapma görev ve yetkisi adalet müfettişlerine tanınmıştır.

Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Adalet Bakanının başkanlığında, Adalet Bakanlığı müsteşarı, üç Yargıtay üyesi ve iki Danıştay üyesi olmak üzere toplam yedi kişiden oluşmaktadır. Anılan yüksek mahkeme üyeleri; Yargıtay ve Danıştay Genel Kurulları tarafından yapılan seçim sonucunda, her bir üyelik için belirlenen üçer aday arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadırlar.

1934 tarihli ve 2556 sayılı Kanunun yerini alan 1983 tarihli ve 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununa göre ise; hem hâkimlerin

[374] Murat Yanık, "Karşılaştırmalı Hukuk ve Uluslararası Standartlar Işığında HSYK'nın Oluşumu, Çalışma Şekli ve Kararlarının Denetimi", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 27, (Ankara 2010), s. 165.

hem de savcıların denetim, inceleme, soruşturma, araştırma ve diğer faaliyetlerini inceleyen adalet müfettişleri, Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığına bağlanmış, böylece Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu bünyesinde herhangi bir denetim birimine yer verilmemiştir.

Denetim yapısındaki bu değişiklikten sonraki diğer bir önemli değişiklik, Kurul kararlarının yargısal denetimine ilişkin olmuştur. Buna göre, 1961 Anayasasında Yüksek Hâkimler Kurulunun kararlarına karşı yargı yolu açık bırakılmışken; 1982 Anayasası ile yeni kurulan Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararları yargı yoluna kapatılmıştır.[375]

Daha sonra 12.09.2010 tarihinde yapılan anayasa değişikliği referandumundan sonra aynı yıl yürürlüğe giren 6087 sayılı Kanun ile Kurul, idari ve mali yönden bağımsız nitelikte yeniden yapılandırılmıştır. Bu kez Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Adalet Bakanının başkanlığında, Adalet Bakanlığı Müsteşarı, üniversitelerin hukukçu öğretim üyeleri ile avukatlar arasından dört üye, üç Yargıtay üyesi, iki Danıştay üyesi, bir Türkiye Adalet Akademisi üyesi, birinci sınıf adli yargı hâkim ve savcılar arasından yedi üye ve birinci sınıf idari yargı hâkim ve savcılara arasından üç üye olmak üzere toplam yirmi iki kişiden oluşturulmuştur. Bu üyeliklerden sadece üniversitelerin hukukçu öğretim üyeleri ile avukatlar arasından atanacaklar cumhurbaşkanınca belirlenmiş, diğer üyelikler ise kurumların kendi içlerinde yapılan seçimlerde en yüksek oyları alanlardan meydana gelmiştir.

Yapılan değişiklikle Kurul bünyesinde üç daire kurulmuş ve bunlardan Üçüncü Dairenin gözetiminde, ancak Kurul adına görev yapacak yeni bir teftiş kurulu ihdas edilmiş; ayrıca Kurulun vermiş olduğu kararlardan sadece meslekten çıkarmaya dair olanlara karşı yargı yolu açılmıştır. Teftiş Kurulunun ana görevi; adli ve idari yargı hâkim ve savcılarının görevlerini ilgili mevzuata uygun olarak yapıp

[375] Hasan Hendek, "Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun Yapısının Değerlendirilmesi", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, C. 1, S. 5, (Nisan 2011), s. 467.

yapmadıklarını denetlemek; görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini, hâl ve eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını araştırmak ve gerektiğinde haklarında inceleme ve soruşturma yapmak şeklinde tespit edilmiştir.

Bu değişiklikten yedi yıl sonra, bu kez 16.04.2017 tarihinde yapılan anayasa değişikliği referandumuyla Kurulun adı HSK olarak değiştirilmiş ve bugünkü halini almıştır. Referanduma dayanak oluşturan 2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanuna göre; yeni HSK, Adalet Bakanının başkanlığında, Adalet Bakanlığı Müsteşarı, üniversitelerin hukukçu öğretim üyeleri ile avukatlar arasından üç üye, üç Yargıtay üyesi, bir Danıştay üyesi, birinci sınıf adli yargı hâkim ve savcı arasından üç üye ve birinci sınıf idari yargı hâkim ve savcılar arasından bir üye olmak üzere toplam on üç kişiden teşkil edilmiştir. Bu üyeliklerden hâkim ve savcılar arasından atanacaklar Cumhurbaşkanı, üniversitelerin hukukçu öğretim üyeleri ile avukatlar arasından atanacaklar TBMM tarafından belirlenmiş, diğer üyelikler ise kurumların kendi içerisinde yapılan seçimlerde en yüksek oyları alanlardan oluşmuştur.

Yeni Kurulun Genel Sekreterlik ve Teftiş Kurulu olmak üzere iki hizmet birimi bulunmaktadır. Bunlardan Teftiş Kurulu, adli ve idari yargı hâkim ve savcılarının görevlerini ilgili mevzuata uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetlemek; görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini, hâl ve eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını araştırmak ve gerektiğinde haklarında inceleme ve soruşturma yapmak; görev alanına giren konularda, uygulamada ortaya çıkan mevzuat yetersizliği ve aksaklıklar ile ilgili inceleme ve araştırmaları yaparak alınması gerekli kanuni ve idari tedbirler konusunda Kurula teklifte bulunmak ve mevzuatta gösterilen veya Kurul tarafından verilen benzeri görevleri yapmakla görevli durumdadır.

Öte taraftan, hali hazırda adalet hizmetleri ile savcıların idari görevleri yönünden denetimleri ile araştırma, inceleme ve soruşturma

işlemleri, HSK'dan ayrı şekilde, Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığına bağlı adalet müfettişleri tarafından yerine getirilmektedir.

B. Teftiş Kurullarının Kaldırılmasının Amaçlanması

5018 sayılı Kanunun çıkarılmasından sonra kabul edilen ve kamu yönetim sisteminde köklü değişiklikler getiren 2004 tarihli ve 5227 sayılı kadük Kanunun[376] 38, 39 ve 40. maddelerinde denetimin tanımı yapılarak, kapsamı ve türleri belirtilmiş ve denetlemeye yetkili kurumlar açıklanmıştır.

Madde metninde "kamu yararı" kavramının hiç kullanılmadığı, bunun yerine "saydamlık, hesapverilebilirlik, etkililik, verimlilik" gibi yeni kamu işletmeciliği söyleminin egemen olduğu[377] 5527 sayılı Kanunun 38. maddesinde; denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek ve elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak şeklinde tanımlanmıştır.

Madde gerekçesinde, denetimin amacının yeniden belirlendiği ve denetimde rehberlik, eğitim ve danışmanlık yaklaşımının öne çıkarıldığı, böylece kamu yönetiminde hataları bulmanın değil, onları ortaya çıkmadan önlemenin, iyi uygulamaları yaygınlaştırarak kamu yönetiminin sistem ve süreçlerinin geliştirilmesini sağlamanın ve çalışanları geliştirmek suretiyle performanslarını artırmanın mümkün olacağı; ikinci olarak, bundan böyle hem kurum ve kuruluşlar, hem

---

376 Kanunun taslak halindeki adı "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" iken, kanunlaşma sürecinde "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir.

377 Seriye Sezen, "Bürokrasi Konulu Yuvarlak Masa Toplantısı", *Mülkiye*, C. XXXIII, S. 264, (Güz 2009), s. 25.

yöneticiler, hem de çalışanların sadece mevzuata uygunluk değil aynı zamanda performanslarına göre de değerlendirmeye tabi tutulacakları; son olarak da yönetimin önceden belirleyeceği başarı ölçütleriyle faaliyet sonuçlarının mukayese edilerek düzeltici tedbirlerin alınması esasının getirildiği, böylelikle yöneticilerin ve yargı organlarının yapacakları denetimlerin yanında kamuoyu denetimine de işlerlik kazandırılmış olacağı yer almıştır.

39. maddede; kamu kurum ve kuruluşlarında iç ve dış denetim yapılacağı, iç denetimin, hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistem ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılan denetim; dış denetimin, kamu kurum ve kuruluşlarının hesapverme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi olduğu açıklanmış; ayrıca denetimin; hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimi olmak üzere üç türünün bulunduğu belirtilmiştir.

Madde gerekçesinde geleneksel olarak yürütülen denetimin kapsamına performans denetiminin eklendiği ve stratejik yönetim ve stratejik planlamanın esas olduğu bir kamu yönetimi anlayışında doğal olarak performans denetiminin de yapılmasının kaçınılmaz olduğu yer almıştır.

40. maddede; denetlemeye yetkili kurumlar belirtilmiş olup, buna göre; iç denetimin, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılacağı; merkezi idareye dâhil kurum ve kuruluşlar ile il özel idareleri, belediyeler, bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetiminin Sayıştay tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı açıklanmıştır.

Madde gerekçesinde, halen kurallara uygunluğa ve geçmişe yönelik olarak hedef ve performans göstergelerinden yoksun şekilde gerçekleştirilen denetimin etkili olamadığı, çok sayıda olması nedeniyle

kimi zaman çakışan ve hata bulmaya yönelik olan bu denetim anlayışı sonucunda yöneticilerin iş yapamaz hale getirilirken israf ve yolsuzluklara da engel olunamadığı, yeni denetim sisteminin ise kişilerin denetlenmesi yerine iş, süreç ve sonuçların denetlenmesine dayandığı, yapılan düzenlemeyle denetim sisteminin performans esaslı ve iç denetim boyutu güçlendirilmiş hale getirildiğinden, denetimi yapacak olanların örgütlenme yapılarının da değişmesi gerektiği yer almıştır.

Türkiye'de tüm teftiş kurullarının kaldırılması Kanunun 18. maddesiyle gerçekleştirilmiştir. Buna göre, bakanlıkların merkez teşkilatlarında denetim birimlerine yer verilmemiş; buna karşılık İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlarla mahalli idarelere yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimlerinin oluşturulabileceği, hâkim ve savcıların denetimi için öngörülen hükümlerin ise saklı olduğu belirtilmiştir. Böylece iç denetim yapan tüm teftiş kurulları lağvedilmiş, buna karşın adalet müfettişleri hariç sayılan beş bakanlıkta piyasa ve vesayet denetimi için rehberlik ve denetim birimleri adıyla yeni denetim birimlerinin kurulabileceği belirtilmiştir.

5227 sayılı Kanun, kabul edilmesinden sonra onuncu Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in onayına sunulmuş, ancak söz konusu üç madde çeşitli gerekçelerle Meclise iade edilmiştir. Böylece Kanun yürürlüğe girememiş, bugüne kadar da TBMM'de tekrar görüşülmemiştir. Bu arada, veto gerekçelerine bakarak onuncu Cumhurbaşkanının denetime olan bakışını anlamak mümkündür:[378]

Cumhurbaşkanı, öncelikle, "Yasanın, denetlemeye yetkili kurumları gösteren 40. maddesiyle bakanlıklar, bağlı ve ilgili

[378] Bkz, http://www.memurlar.net/haber/8722/kamu-yonetimi-reformunun-veto-gerekceleri.html (26.10.2017).

kuruluşların örgütlenmesine ilişkin maddelerinde, Türk yönetim yapısında köklü geçmişi bulunan, yolsuzluklarla savaşımda önemli çalışmalar yürüten teftiş kurullarına yer verilmediği görülmektedir." demek suretiyle, teftiş kurulları başlığı altında denetim birimlerine oldukça önem ve değer verdiğini açıkça vurgulamaktadır.

İkinci olarak, Anayasada idarenin bütünlüğü ilkesinin gerçekleştirilmesinin hukuksal araçları olarak sıradüzen, yetki genişliği ve idari vesayet kurumlarına yer verildiğini, bu kurumların her birinin denetim olgusunu içinde taşıdıklarını, bu yönüyle devlet aygıtının örgütlenmesine ilişkin düzenlemelerin bu kurumlara yer vermesinin anayasal bir zorunluluk olduğunun tartışmasız olduğunu, bu anayasal ilkeler göz önünde bulundurulduğunda, teftiş hizmetinin yalnızca yönetsel etkinliklerin yürütülmesinde usulsüzlüklerin ve yolsuzlukların ortaya çıkarılması, soruşturulması, bunların önlenmesi ve hizmetin daha etkin ve verimli kılınması için alınacak önlemlerin araştırılmasından ibaret olmayıp, aynı zamanda sıradüzen ve vesayet denetimlerinin bu alanda uzmanlaşmış, yetkin, güvenceye sahip, siyasal istencin etkisinden soyutlanmış denetim elemanları eliyle yapılarak idarenin bütünlüğü ilkesinin yaşama geçirilmesinin aracı olarak da görülmesi gerektiğini; Kanunda öngörülen iç denetim etkinliğinin ise, teftişi etkili kılan söz konusu özelliklere sahip denetim elemanının yokluğu nedeniyle teftiş olgusundan uzaklaşıp, daha çok üst yöneticinin kontrol ve gözetim etkinliğine indirgenmekte olduğunu; ayrıca teftiş olgusunun en önemli işlevi olan soruşturmayı kapsamadığını, bu yönüyle iç denetimin hukuksal anlamda bir teftiş ve denetim niteliğini taşımadığının ortaya çıktığını; ayrıca Kanunla kamu yönetimi hizmetlerinin büyük bölümünün yerel yönetimlere devredilmekte olduğuna göre, yerel yönetimlerin uzmanlaşmış kişi ve kurullar eliyle teftiş ve denetime bağlı tutulmalarının daha da önem kazandığını belirterek, Kanundaki iç denetimin, bu yönüyle gerek sıradüzen gerek idari vesayet denetimini kapsamadığını, getirilen düzenlemenin idarenin bütünlüğü ilkesinin gerçekleşme araçlarından biri olan denetim işlevini etkisiz kılacağının açık olduğunu, bu nedenle,

öngörülen iç denetim sistemi ve bu alanda teftiş kurullarının kaldırılmasını yerinde ve kamu yararına uygun görmediğini açıklamıştır.

Üçüncü olarak, Anayasanın 160. maddesine göre Sayıştayın mali denetim yetki ve göreviyle donatılan bir anayasal kurum olduğunu, her ne kadar maddede Sayıştaya inceleme ve denetleme görev ve yetkisinin kanunlarla verilebileceği öngörülmüşse de buradaki denetim sözcüğünün mali denetimi kapsadığını, çünkü bu maddeyle Sayıştaya yalnızca mali denetim görev ve yetkisinin verildiğini, bu nedenle Kanunla Sayıştaya verilen hukuka uygunluk ve performans denetim yetki ve görevinin 160. maddeye uygun düşmediğini; ayrıca "dış denetim Sayıştay tarafından yapılır veya yaptırılır" ibaresinin, Sayıştayın dış denetim yetkisini özel ve bağımsız denetim şirketlerine devretmesine olanak sağladığını, hâlbuki Anayasanın 6. maddesinde, hiçbir kimse ya da organın kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamayacağını, Anayasanın 128. maddesinde, devletin genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlilerince yerine getirileceği kuralının bağlandığını, Anayasanın 160. maddesinde de Sayıştayın öngörülen hizmetleri yapmakla görevli olduğunun belirtildiği, ancak Sayıştaya bu görevlerini kendi dışında bir kurum ya da kuruluşa yaptırma yetkisinin verilmediğini belirtmiştir.

C. Teftiş Kurullarının Adlarının Değiştirilmesi

5227 sayılı Kanunun 18. maddesindeki; "kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabileceği" şeklindeki hükme paralel olarak, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Diyanet İşleri Başkanlığının teşkilat kanunlarında değişiklikler yapılmıştır.

İlk olarak, 2006 tarihli ve 5502 sayılı Kanun uyarınca Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız

Çalışanlar Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü ve Emekli Sandığı Genel Müdürlüğünün birleşmeleriyle oluşan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı bünyesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı adında birim oluşturulmuştur. Bu kurumlardaki teftiş kurullarında görev yapan müfettişler yeni Kurulun altında toplanmışlardır. Dolayısıyla üç teftiş kurulu tek bir kurul altında, ancak adı değiştirilerek birleştirilmiştir. Ayrıca bu birim, klasik danışma ve denetim birimi yerine ana hizmet birimi olarak tanımlanmış, birimin başkanının ek gösterge oranı da klasik teftiş kurulu başkanının ek gösterge oranı olan 3600 yerine 6400 olarak belirlenmiştir. Böylece bu yöntem ilk olarak anılan Kurumda gerçekleştirilmiştir.

İkinci olarak, 2008 tarihli ve 5737 sayılı Kanun gereğince Vakıflar Genel Müdürlüğü bünyesindeki denetim birimi olan Teftiş Kurulu Başkanlığının adı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı olarak değiştirilmiş, ancak danışma ve denetim birimi olarak tanımlanmaya devam edilmiştir.

Üçüncü olarak, 1965 tarihli ve 633 sayılı Kanun uyarınca Diyanet İşleri Başkanlığı bünyesindeki denetim birimi olan Teftiş Kurulu Başkanlığının adı, 2010 tarihli ve 6002 sayılı Kanunun 6. maddesiyle Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı olarak değiştirilmiş, teşkilat kanununda ana, yardımcı, danışma ve denetim birimi gibi ayrım yapılmadığı için bu birimin statüsü net olarak belirlenmemiştir.

Ç. Yüksek Denetleme Kurulunun Sayıştaya Devredilmesi

1938 yılında Başbakanlığa bağlı olarak kurulan ve 1982 Anayasasının 165. maddesi uyarınca TBMM adına KİT'lerin denetimini gerçekleştiren YDK, 2004 tarihli ve 5227 sayılı Kanunun Geçici 3. maddesiyle kapatılarak tamamen Sayıştaya devredilmiştir. Ancak 5227 sayılı Kanunun kadük olması nedeniyle düzenleme yürürlüğe giremeyince, bu kez 2010 tarihinde kabul edilen 6085 sayılı Sayıştay Kanununun Geçici 4. maddesi kabul edilmiş; böylelikle YDK'nın personeli, araç, gereç ve her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bütçesi

ile KİT'ler, sosyal güvenlik kurumları ve fonlar şeklindeki denetim alanı tümüyle Sayıştaya devredilerek kapatılmıştır.

Yeri gelmişken, Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olan 1876 tarihli Kanun-i Esasiden bugüne kadar tüm anayasalarda yer alan ve YDK'yı bünyesine katan Sayıştayın hukuki statüsünü açıklamak yararlı olabilir. 1982 Anayasasının üçüncü kısmının üçüncü bölümünün "Yargı" başlığı altında düzenlenen Sayıştayın bir yüksek mahkeme olup olmadığı, hatta bir "yargı yeri" olup olmadığı konusu bugün bile tartışılmakta olup, tartışmayı başlatan karar Anayasa Mahkemesinden gelmiştir.

Yüksek Mahkeme, 1991 tarihli kararında (E.1990/39, K.1991/21)[379] özetle; Anayasanın yargı bölümünde düzenlenmiş olmasının Sayıştayın yüksek yargı yeri olarak nitelendirilmesi için yeterli olmadığı, Anayasada yüksek yargı organları ve yargı düzenlerinin tek tek sayıldıkları, Sayıştayın bunların arasında gösterilmediği, Sayıştayın, yargı bölümünün genel hükümleriyle hâkim ve savcılar ile yüksek mahkemeleri düzenleyen ayrımında değil, idari bir kuruluş olan HSK'dan sonra gelen bir ayrımda yer aldığı, dolayısıyla Sayıştayın HSK gibi yargı bölümünde yer almasına karşın Anayasanın 138-158. maddelerinde belirlenen yargı organlarından olmadığı, Sayıştay denetiminin yargısal olmayıp özel yöntemler kullanılarak yapılan ve özü itibariyle idari nitelikte bir tür denetim olduğu, Sayıştayın gerek iç düzenlemesinde gerekse çalışma yöntemlerinde yüksek yargı organlarına benzer düzenlemeler gözlenmekle birlikte, bu düzenlemelerin anayasakoyucunun değil kanunkoyucunun tercihinin sonucu olduğu, bu kapsamda Sayıştay Kanununda inceleme ve karar yolları için yargı organlarında kullanılan yargılama, hüküm, temyiz, içtihadı birleştirme ve ilam gibi terimlerin kullanılmış olmasının Sayıştayın işlevinin yargısal nitelikte olduğunu göstermeyeceği, çünkü bu isimler altında ve çeşitli aşamalar durumunda yapılan çalışmaların denetim işlevi olup, hâkimler tarafından yargı gücü kullanılarak yapılan

[379] Bkz, 23.05.1992 tarihli ve 21236 sayılı Resmî Gazete.

bir uyuşmazlığın çözümü niteliğindeki işlerden olmadığı, bu nedenlerle Sayıştayın yargı organı olarak nitelendirilmesinin mümkün olmadığı, Sayıştay kararlarına karşı yargı yolunun kapatılmış olmasının onu yargı organı haline getirmeyeceği, TBMM adına görev yapan bir kuruluşun yargı organı olamayacağı, mensuplarına hâkimlerinkine benzer bir konum ve güvence tanınamayacağı ve Sayıştay üyelerinin güvencesi ile yargıç güvencesinin birbirinden ayrı olduğu belirtildikten sonra, Sayıştayın yargı organı olmadığı, bunun yerine genel olarak TBMM adına mali denetim yapan, özel olarak da bu denetim çerçevesinde aleyhine hiçbir yargı organına başvurma olanağı bulunmayan, bazı kesin kararlar alan ve kendine özgü bir anayasal kurum olduğu sonucuna varmıştır.

Aynı şekilde Yüksek Mahkeme, 2013 tarihli kararında (E.2011/21, K.2013/36)[380] özetle; denetleme ve kesin hükme bağlama görevleri bulunan Sayıştayın, denetleme işleri bakımından bir mahkeme niteliğinde olmadığı açık olmakla birlikte, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama açısından yargısal bir faaliyet gerçekleştirdiği ve bu çerçevede verdiği kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olup, bu kararlarına karşı yargı organları dâhil hiçbir makam ve merciye başvurma olanağının bulunmadığı için yargısal sonuçlu kararlar veren bir hesap mahkemesi niteliğinde bir yargı organı olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Alanyazında söz konusu karara katılanlar olduğu gibi, tam tersini de savunanlar bulunmaktadır. Ancak bu konudaki genel kabul görmüş düşünce, Sayıştayın bir yargı yeri olduğu, buna karşılık bir yüksek mahkeme niteliği taşımadığı yönündedir.[381] Ayrıca Anayasanın 160. maddesinde belirtilen; "Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen

[380] Bkz, 06.03.2014 tarihli ve 28933 sayılı Resmî Gazete.

[381] Abdullah Uz, "Hesapları Kesin Hükme Bağlamakla Görevli Sayıştay'ın Yargısal Kimliği", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 54, S. 4, (2005), s. 369-373.

inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir…" cümlesindeki "denetleme ve inceleme" ibarelerinin denetim işlevini; "hükme bağlama" ibaresinin yargılama işlevini işaret ettiği, böylece Sayıştayın kendine özgü (sui generis) bir kurum olduğu iddia edilmektedir.[382]

Öte taraftan, gerek 5018 sayılı Kanunla ve gerekse YDK'yı bünyesine katmasıyla görev ve yetki alanı genişleyen Sayıştayın idari kapasitesinin geliştirilmesi amacıyla AB müzakereleri kapsamında İngiltere ile eşleştirme projesi imzalanmıştır. 2005-2007 döneminde gerçekleştirilen Sayıştayın Denetim Kapasitesini Güçlendirme Projesi Birleşik Krallık Sayıştayı ile birlikte yürütülmüş, ayrıca proje kapsamında İspanya Sayıştayı uzmanlarından da yararlanılmıştır. Proje kapsamında Sayıştayın geleneksel mali denetimi yanında, performans denetimi, AB fonlarının denetimi, bilgisayar destekli denetim teknikleri, bilişim sistemleri denetimi gibi 5018 sayılı Kanunla getirilen yeni denetim anlayışları hakkında eğitimler alınmıştır.[383]

D. Kanun Hükmünde Kararnamelerle Teftiş Kurullarının Yeniden Yapılandırılması

KHK uygulaması Türkiye'nin gündemine 12 Mart rejiminin icraatlarından birisi olarak 1971 yılı anayasa değişikliğiyle girmiş, 1982 Anayasasında da korunmuştur. Bu uygulama, Osmanlı döneminde çıkarılan 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 36. maddesinde belirtilen ve ilk KHK olarak nitelendirilebilen "muvakkat (geçici) kanun" düzenlemesinin devamıdır.[384] Cumhuriyet döneminde bu uygulama ilk kez personel rejimini düzenleme amacıyla 1972 yılında kullanılmıştır.[385] 1982 Anayasasının 91. maddesine göre; TBMM, Bakanlar Kuruluna KHK

[382] Attila İnan, "Sayıştay Yargılamasında Sorumluluk", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 11, S. 1, (Mart 1978), s. 55.

[383] Necip Polat, "Sayıştayın Denetim Kapasitesini Güçlendirme Projesi", *Sayıştay Dergisi*, S. 60, (Ocak-Mart 2006), s. 35-36.

[384] Onur Karahanoğulları, "Kanun Hükmünde Kararnamenin Niteliği (Bir Öneri: Birlikte Yasama)", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 31, S. 2, (Haziran 1998), s. 41.

[385] Cahit Tutum, "Devlet Memurları Kanununun Genel Bir Eleştirisi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 7, S. 4, (Aralık 1974), s. 52.

çıkarma yetkisi verebilmektedir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler KHK'larla düzenlenemez. Ayrıca Anayasanın 121 ve 122. maddelerine göre; olağanüstü ve sıkıyönetim hallerinde Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun KHK çıkarma yetkisi bulunmaktadır.

Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümetleri tarafından 2011 yılının Haziran-Kasım döneminde çok sayıda KHK çıkarılmış ve bunların bazılarında idari denetimle ilgili düzenlemeler yapılmıştır. 06.04.2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan KHK'ların ilki 08.06.2011, sonuncusu Kanunun verdiği yetkinin son günü olan 02.11.2011 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

6223 sayılı Kanunun genel gerekçesinde; milletvekilliği genel seçiminin 12.06.2011 tarihinde yapılacağı için seçim takvimi, seçim sonrası TBMM üyelerinin çalışmalarına başlamasının Ekim ayını bulabilecek olması ve bu aydan itibaren başlanacak olan bütçe görüşmeleri nedeniyle yasama faaliyetlerine yeterli zaman ayıramayacağının kuvvetle muhtemel olduğu, bu nedenlerle çok sayıda kanun değişikliği gerektiren, kamu hizmetlerinin düzenli, hızlı ve etkin bir biçimde yürütülmesine yönelik düzenlemelerin ivedi olarak yürürlüğe konması amacıyla KHK çıkarma yoluna başvurulmasının kaçınılmaz olduğu ileri sürülmüştür.

İdari denetim yapısında değişiklik yapan KHK düzenlemeleri kronolojik olarak aşağıda kısaca açıklanmıştır:

03.06.2011 tarihli ve 634 sayılı KHK[386] ile AB Genel Sekreterliği kapatılarak bu kurumun üzerine AB Bakanlığı kurulmuş, ancak burada, AB Genel Sekreterliğinde de olmadığı şekilde, teftiş kurulu gibi bir denetim birimi ihdas edilmemiştir.

03.06.2011 tarihli ve 638 sayılı KHK[387] ile Gençlik ve Spor

[386] Bkz, 08.06.2011 tarihli ve 27958 sayılı 1. Mükerrer Resmî Gazete.
[387] Bkz, *a.g.k.*

Bakanlığı kurulmuş, ancak burada teftiş kurulu gibi bir denetim birimi oluşturulmamıştır. Buna karşın Bakanlığa bağlı olan Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün adı Spor Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiş ve bünyesindeki Teftiş Kurulu Başkanlığının varlığı korunmuştur.

03.06.2011 tarihli ve 641 sayılı KHK[388] ile DPT Müsteşarlığı kapatılarak bu kurumun üzerine Kalkınma Bakanlığı kurulmuş, ancak burada, önceki kurumda da bulunmadığı gibi, teftiş kurulu benzeri bir denetim birimi kurulmamıştır.

03.06.2011 tarihli ve 633 sayılı KHK[389] ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kapatılarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlık bünyesinde Denetim Hizmetleri Başkanlığı ihdas edilmiş ve buradaki görevlilere "aile ve sosyal politikalar denetçisi" unvanı verilmiştir. Kapatılan kurumlardan sadece Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğünde bulunan Teftiş Kurulu Başkanlığında görev yapan "müfettiş" unvanlı personel "aile ve sosyal politikalar denetçisi" unvanını almışlardır.

03.06.2011 tarihli ve 635 sayılı KHK[390] ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığının "Sanayi" kısmı kapatılarak Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlık bünyesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ihdas edilerek buradaki görevlilere "müfettiş" unvanı verilmiştir. Kapatılan Bakanlığın Teftiş Kurulu Başkanlığında görev yapan "müfettiş" unvanlı personelden bir kısmı yeni Bakanlığa, diğer kısmı yine yeni kurulan Gümrük ve Ticaret Bakanlığına her iki bakan arasında düzenlenen protokol çerçevesinde aktarılmışlardır.

03.06.2011 tarihli ve 640 sayılı KHK[391] ile Sanayi ve Ticaret

[388] Bkz, 08.06.2011 tarihli ve 27958 sayılı 1. Mükerrer Resmî Gazete.
[389] Bkz, *a.g.k.*
[390] Bkz, *a.g.k.*
[391] Bkz, *a.g.k.*

Bakanlığının "Ticaret" kısmı ile Gümrük Müsteşarlığı kapatılarak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlık bünyesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ihdas edilerek buradaki görevlilere "gümrük ve ticaret müfettişi" unvanı verilmiştir. Kapatılan Bakanlığın Teftiş Kurulu Başkanlığında görev yapan "müfettiş" unvanlı personelden bir kısmı yeni Bakanlığa, diğer kısmı yine yeni kurulan Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına; Gümrük Müsteşarlığı Teftiş Kurulu Başkanlığında görev yapan "gümrük müfettişi" unvanlı personel yeni bakanlığa her iki bakan arasında düzenlenen protokol çerçevesinde aktarılmışlardır.

03.06.2011 tarihli ve 636 sayılı KHK[392] ile Çevre ve Orman Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı kapatılarak Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlık bünyesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ihdas edilerek buradaki görevlilere "müfettiş" unvanı verilmiştir. Kapatılan Bakanlıkların Teftiş Kurulu Başkanlıklarında görev yapan "müfettiş" unvanlı personel yeni Bakanlığa aktarılmışlardır.

03.06.2011 tarihli ve 637 sayılı KHK[393] ile Dış Ticaret Müsteşarlığı kapatılarak bu kurumun üzerine Ekonomi Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlık bünyesinde eskiden de varolan Dış Ticaret Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı ihdas edilerek buradaki görevlilere "dış ticaret kontrolörü" unvanı verilmiştir. Kapatılan Kurumun Dış Ticaret Kontrolörleri Kurulu Başkanlığında görev yapan "dış ticaret kontrolörü" unvanlı personel yeni Bakanlığa aktarılmışlardır.

03.06.2011 tarihli ve 639 sayılı KHK[394] ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Tarım Reformu Genel Müdürlüğü kapatılarak Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlık bünyesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ihdas edilerek buradaki görevlilere "müfettiş" unvanı verilmiştir. Kapatılan örgütlerin Teftiş Kurulu Başkanlıklarında görev yapan "müfettiş" unvanlı personel ise yeni Bakanlığa aktarılmışlardır.

---

[392] Bkz, 08.06.2011 tarihli ve 27958 sayılı 1. Mükerrer Resmî Gazete.
[393] Bkz, *a.g.k.*
[394] Bkz, *a.g.k.*

03.06.2011 tarihli ve 636 sayılı KHK ile Çevre ve Orman Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığının birleştirilmesiyle yeni kurulan Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı, bu kez 29.06.2011 tarihli ve 644[395] ve 645[396] sayılı KHK'lar ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Orman ve Su İşleri Bakanlığı şeklinde ikiye ayrılmıştır. Her iki bakanlıkta Rehberlik ve Teftiş Başkanlıkları ihdas edilerek buradaki görevlilere "müfettiş" unvanı verilmiştir. Kapatılan Çevre ve Orman Bakanlığındaki Teftiş Kurulu Başkanlığında görev yapan "müfettiş" unvanlı personel yeni bakanlıklara aktarılacak olup, kimlerin hangi bakanlığa geçecekleri her iki Bakan arasında düzenlenen protokolle belirlenmiştir.

07.07.2011 tarihli ve 646 sayılı KHK[397] ile Maliye Bakanlığı bünyesindeki merkez birimleri olan Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı, Gelirler Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı ile taşra birimi olan Vergi Denetmenleri Başkanlığı, merkez birimi olan Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı çatısı altında birleştirilerek buradaki görevlilere "vergi müfettişi" unvanı verilmiş, ancak çıkarılan yönetmelikle vergi müfettişleri A, B, C ve Ç grubu şeklinde sınıflandırılarak eski ayrım bir nevi devam ettirilmiştir.[398]

03.06.2011 tarihli ve 640 sayılı KHK ile yeni kurulan Gümrük ve Ticaret Bakanlığı bünyesinde bulunan "kontrolör" unvanı 08.08.2011 tarihli ve 649 sayılı KHK[399] ile kaldırılarak bunlara da "gümrük ve ticaret müfettişi" unvanı verilmiş, böylece merkez teşkilatındaki ikili denetim yapısı teke indirilmiştir.

---

395 Bkz, 08.06.2011 tarihli ve 27958 sayılı 1. Mükerrer Resmî Gazete.

396 Bkz, *a.g.k.*

397 Bkz, 10.07.2011 tarihli ve 27990 sayılı Resmî Gazete.

398 2011 tarihli Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliğine göre, yapılan yarışma sınavıyla vergi müfettiş yardımcılığına atananlardan giriş sınavındaki başarı sırasına göre en başarılı % 5 oranındaki müfettiş yardımcısı B (Büyük Ölçekli Mükellefler), C (Organize Vergi Kaçakçılığı ile Mücadele) ve Ç (Örtülü Sermaye, Transfer Fiyatlandırması ve Yurtdışı Kazançlar) Grup Başkanlıklarında; diğer müfettiş yardımcıları A (Küçük ve Orta Ölçekli Mükellefler) Grup Başkanlığında görevlendirileceklerdir. A Grubu dışındaki müfettişlerin görevlendirilecekleri grup başkanlıkları ise Bakan tarafından belirlenmektedir. He ne kadar tüm denetim unvanları "vergi müfettişi" adı altında birleştirilmelerine rağmen, uygulamada A Grubundaki müfettişler eskinin vergi denetmeni statüsünde bulunmaktadırlar.

399 Bkz, 17.08.2011 tarihli ve 28028 sayılı Resmî Gazete.

25.08.2011 tarihli ve 652 sayılı KHK[400] ile Milli Eğitim Bakanlığı bünyesindeki merkez denetim birimi olan Teftiş Kurulu Başkanlığının adı Rehberlik ve Denetim Başkanlığı olarak değiştirilerek buradaki görevlilere "milli eğitim denetçisi" unvanı verilmiş; taşra denetim birimi olan ve önceki adı İlköğretim Müfettişleri Başkanlığı şeklindeki Eğitim Müfettişleri Başkanlığının adı Eğitim Denetmenleri Başkanlığı olarak değiştirilerek buradaki görevlilere "il eğitim denetmeni" unvanı verilmiştir.

Ancak 2011 tarihli ve 652 sayılı KHK'da 2014 tarihli ve 6528 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, merkez denetim birimi olan Rehberlik ve Denetim Başkanlığının adı aynı kalarak buradaki görevlilere "maarif müfettişi" unvanı verilmiş; taşra denetim birimi olan Eğitim Denetmenleri Başkanlığının adı Maarif Müfettişleri Başkanlığı olarak değiştirilerek buradaki görevlilere yine "maarif müfettişi" unvanı verilmiştir. Böylece merkez ve taşra ayrımı korunmuş, sadece iki unvan ayrımı "maarif müfettişi" olarak teke indirilmiştir. Daha sonra ise 2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanunla tekrar değişiklik yapılmış, bu kez merkez denetim birimi olan Rehberlik ve Denetim Başkanlığının adı Teftiş Kurulu Başkanlığı yapılarak buradaki görevlilere "bakanlık maarif müfettişi" unvanı verilmiş; taşra denetim birimi olan Maarif Müfettişleri Başkanlığının adı Bakanlık Maarif Müfettişleri olarak değiştirilerek buradaki görevlilere yine "bakanlık maarif müfettişi" unvanı verilmiştir. Böylece merkez ve taşra ayrımı kaldırılarak iki denetim birimi Teftiş Kurulu Başkanlığı adı ve "bakanlık maarif müfettişi" unvanı altında birleştirilmişlerdir. Ancak bunlardan bir kısmı merkezde diğerleri de taşrada çalışmaya devam etmişlerdir.

03.06.2011 tarihli ve 637 sayılı KHK ile yeni kurulan Ekonomi Bakanlığındaki Dış Ticaret Kontrolörleri Kurulu Başkanlığının adı, bu kez 25.08.2011 tarihli ve 652 sayılı KHK[401] ile Denetim Hizmetleri Başkanlığı şeklinde değiştirilerek buradaki görevlilere "dış ticaret kontrolörü" unvanı yerine önceden varolan "dış ticaret uzmanı" unvanı

[400] Bkz, 14.09.2011 tarihli ve 28054 sayılı Resmî Gazete.
[401] Bkz, 17.09.2011 tarihli ve 28057 sayılı Resmî Gazete.

verilmiş, böylece uzman kadrosundaki tüm personele inceleme, denetim ve soruşturma yetkisi tanınmıştır.

26.09.2011 tarihli ve 655 sayılı KHK[402] ile Ulaştırma Bakanlığı ile Denizcilik Müsteşarlığı kapatılarak Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlık bünyesinde Denetim Hizmetleri Başkanlığı ihdas edilerek buradaki görevlilere "müfettiş" unvanı verilmiştir. Kapatılan bakanlık ve müsteşarlık bünyesindeki Teftiş Kurulu Başkanlıklarında görev yapan "müfettiş" unvanlı personel yeni Bakanlığa aktarılmışlardır.

26.09.2011 tarihli ve 659 sayılı KHK[403] ile Maliye Bakanlığı merkez teşkilatındaki "muhasebat kontrolörü", "milli emlâk kontrolörü", "devlet bütçe uzmanı", "mali suçları araştırma uzmanı", "devlet muhasebe uzmanı", "devlet gelir politikaları uzmanı" ve "devlet malları uzmanı" kadro unvanları "maliye uzmanı" olarak; taşra teşkilatındaki "muhasebe denetmeni", "milli emlâk denetmeni", "muhasebe uzmanı" ve "milli emlâk uzmanı" kadro unvanları "defterdarlık uzmanı" olarak birleştirilmiştir. Bunlardan maliye uzmanlarının soruşturma yetkisi bulunurken defterdarlık uzmanlarının bulunmamaktadır. Böylece Bakanlığın merkez teşkilatındaki çok sayıda denetim birimi ve unvanı "vergi müfettişi" ve "maliye uzmanı" olmak üzere iki birime ve unvana; taşra teşkilatındaki çok sayıda denetim birimi ve unvanı ise "defterdarlık uzmanı" şeklinde tek birim ve unvana indirilmiştir.

03.06.2011 tarihli ve 640 sayılı KHK ile yeni kurulan Gümrük ve Ticaret Bakanlığının taşra teşkilatında 24.10.2011 tarihli ve 661 sayılı KHK[404] ile "gümrük ve ticaret denetmenliği" birimi ve kadrosu ihdas edilmiştir. Bu birimin soruşturma yetkisi bulunmayıp tamamen dış denetim işlevine sahiptir.

11.10.2011 tarihli ve 662 sayılı KHK[405] ile Enerji ve Tabiî Kaynaklar Bakanlığındaki Teftiş Kurulu Başkanlığının adı Denetim

[402] Bkz, 01.11.2011 tarihli ve 28102 sayılı 1. Mükerrer Resmî Gazete.
[403] Bkz, 02.11.2011 tarihli ve 28103 sayılı Resmî Gazete.
[404] Bkz, 02.11.2011 tarihli ve 28103 sayılı 1. Mükerrer Resmî Gazete.
[405] Bkz, 02.11.2011 tarihli ve 28103 sayılı 1. Mükerrer Resmî Gazete.

Hizmetleri Başkanlığı şeklinde değiştirilerek buradaki görevlilere "denetçi" unvanı verilmiş, ayrıca Petrol İşleri Genel Müdürlüğü ile Elektrik İşleri Etüd İdaresi Genel Müdürlüğü kapatılarak buralardaki müfettişler adı geçen Bakanlığa devredilerek "denetçi" unvanını almışlardır.

11.10.2011 tarihli ve 663 sayılı KHK[406] ile Sağlık Bakanlığındaki Teftiş Kurulu Başkanlığının adı Denetim Hizmetleri Başkanlığı şeklinde değiştirilmiş ve buradaki "müfettiş" unvanlı görevlilere "sağlık denetçisi" unvanı verilmiştir.

11.10.2011 tarihli ve 665 sayılı KHK[407] ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğündeki Teftiş Kurulu Başkanlıkları adı geçen Bakanlık bünyesinde bulunan İş Teftiş Kurulu Başkanlığı altında birleştirilerek buralardaki görevlilere önceden mevcut olan "iş müfettişi" unvanı verilmiştir. Yapılan bu değişikliğin yukarıda sayılan değişikliklerden ayırt edici özelliği, 3046 sayılı Kanunda tanımlanan klasik teftiş kurullarının diğer denetim birimlerinden temel farkı olan "bakanlık teşkilatı ve personeli hakkında teftiş ve soruşturma yapmak" görev ve yetkisinin iş müfettişlerine tanınmamasıdır.

E. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Teftiş Kurullarının Yeniden Yapılandırılması

Türkiye Cumhuriyeti, 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunun 16.04.2017 tarihli Anayasa Referandumundan sonra kabul edilmesiyle resmen ve 24.06.2018 tarihinde yapılan cumhurbaşkanlığı seçiminden sonra fiilen "parlamenter hükümet sistemi" yerine "cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" adı verilen Türk tipi başkanlık sistemine geçmiştir. Sistemin özü, 1923 yılından itibaren mevcut olan başbakanlık kurumunun lağvedilerek tüm yürütme erkinin cumhurbaşkanlığı kurumunda toplanmasıdır.

---

406 Bkz, 02.11.2011 tarihli ve 28103 sayılı 1. Mükerrer Resmî Gazete.

407 Bkz, *a.g.k.*

Yeni sistemde bakanlık sayısı düşürülerek on altı olarak belirlenmiş, ayrıca cumhurbaşkanlığına bağlı çeşitli kurum, kurul ve ofisler oluşturularak CBK'lar ile yönetme dönemi başlamıştır. Eskiden de varolan ancak nadiren çıkarılan bu kararnameler,[408] yeni sistemde "1" rakamıyla başlatılmak suretiyle eskiyi yok sayıp yeni yönetim tarzının işaretini vermiştir.

Söz konusu radikal değişikliğin kaçınılmaz olarak idari denetim yapısına yansımaları olmuştur. Makro gözlükle bakıldığında, DDK ve iç denetçilik kurumu varlıklarını aynen korumuşlar, BTK lağvedilmiş, bazı bakanlıklar birleştirildiklerinden denetim birimleri de birleştirilmişler, bazı bakanlıklar ise aynı kaldıklarından denetim birimleri de aynen muhafaza edilmişlerdir.

Yapılan değişikliklere mikro gözlükle bakıldığında ise 1 sayılı CBK[409] ile DDK, Cumhurbaşkanlığının bağlı kuruluşu yapılmıştır. Buna ilave olarak, 5 sayılı CBK[410] ile yargı organları hariç ve askeri organlar dâhil olmak üzere tüm idareler DDK'nın kapsamına alınmışlardır. Ayrıca BTK'nın lağvedilmesi nedeniyle idari denetim birimleri arasındaki eşgüdüm ve uyumlaştırma görevi DDK'ya verilmiştir.

Yine 1 sayılı kararnameyle Adalet Bakanlığı (Teftiş Kurulu Başkanlığı), İçişleri Bakanlığı (Teftiş Kurulu Başkanlığı), Dışişleri Bakanlığı (Teftiş Kurulu Başkanlığı), Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (Denetim Hizmetleri Başkanlığı), Gençlik ve Spor Bakanlığı (Rehberlik ve Denetim Başkanlığı), Kültür ve Turizm Bakanlığı (Teftiş Kurulu Başkanlığı), Milli Eğitim Bakanlığı (Teftiş Kurulu Başkanlığı), Milli Savunma Bakanlığı (Teftiş Kurulu Başkanlığı) ve Sağlık Bakanlığı (Denetim Hizmetleri Başkanlığı) mevcut ad ve statülerini -denetim birimleri dâhil- korumuşlardır.

---

[408] Eski dönemde çıkartılan CBK'lar -5018 sayılı Kanunun 24. maddesinde 2015 yılında yapılan değişiklikle örtülü ödeneğin kullanımı hakkında hariç olmak üzere- doğrudan cumhurbaşkanlığı makamı tarafından değil Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği tarafından, cumhurbaşkanlığı örgütünün iş işleyişini düzenlemek amacıyla yayınlanmışlardır.

[409] Bkz, 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete.

[410] Bkz, 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete.

Yine aynı kararnameyle yapılan birleştirme ya da ayırmalar sonucunda; Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı (Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı), Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı), Hazine ve Maliye Bakanlığı (Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı, Hazine Kontrolörleri Kurulu, Sigorta Denetleme Kurulu, Malî Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı), Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı), Tarım ve Orman Bakanlığı (Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı), Ticaret Bakanlığı (Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı) ile Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (Denetim Hizmetleri Başkanlığı) kurulmuş ve buralarda parantez içlerinde belirtilen denetim birimlerine yer verilmiştir.

Ancak 15 sayılı CBK[411] ile Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığının adı, yaklaşık üç hafta sonra Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı şeklinde değiştirilmiş, buna karşılık denetim biriminde bir değişiklik yapılmamıştır.

Yine, 27 sayılı CBK[412] ile Sağlık Bakanlığındaki "Denetim Hizmetleri Başkanlığı"nın adı "Teftiş Kurulu Başkanlığı" olarak değiştirilerek buradaki "denetçi" unvanı "müfettiş" olarak değiştirilmiş; ayrıca Gençlik ve Spor Bakanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanlığındaki "denetçi" unvanı "müfettiş"e dönüştürülmüştür.

III. ESKİ YAPININ GERİLETİLMESİ

1980 yılına kadar varolan denetim yapısında bu yıldan sonra yaşanan statü ve özlük kayıpları bu kısımda ele alınacaktır.

A. Denetim Kariyer Mesleğinin Aşındırılması

Müfettiş, denetçi, murakıp gibi unvanları içeren denetim elemanları, mesleğe yarışma sınavıyla girip üç yıllık yardımcılık döneminden sonra yapılan yeterlik sınavı sonucunda mesleğe

411 Bkz, 04.08.2018 tarihli ve 30499 sayılı Resmî Gazete.
412 Bkz, 10.01.2019 tarihli ve 30651 sayılı Resmî Gazete.

atanmaları nedeniyle 657 sayılı Kanun bakımından kariyer meslek grubuna girmektedirler. Bu nedenledir ki kamu personeli olmak için yapılan Kamu Personeli Seçme Sınavında da kariyer meslekler olarak tanımlanan A Grubunda yer almaktadırlar. Durum böyle olmakla birlikte, 1993 yılından itibaren bazı teftiş kurulu yönetmeliklerinde değişiklikler yapılmak suretiyle müfettişlik kariyer mesleğine aykırı düzenlemeler yapılmıştır.[413]

Bu kapsamda ilk olarak, Orman Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliğine 1993 tarihli ve 21798 sayılı Resmî Gazetede yapılan değişiklikle eklenen Geçici 1. maddeyle; genel müdürlükte en az bir yıl orman bölge müdürlüğü veya daire başkanlığı görevinde çalışmış olanlardan gizli sicil raporları çok iyi veya iyi olanlardan aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarından birini almamış olanların, kurul başkanının yazılı görüşü, genel müdürün teklifi ve ilgili bakanın oluru ile müfettişliğe atanabilecekleri düzenlenmiştir.

Bu düzenlemeden sonra aynı Yönetmeliğe; 1998 tarihli ve 23250 sayılı Resmî Gazetede yapılan değişiklikle eklenen Geçici 2. madde, 2003 tarihli ve 25219 sayılı Resmî Gazetede yapılan değişiklikle eklenen Geçici 3. madde, 2011 tarihli ve 27932 sayılı Resmî Gazetede yapılan değişiklikle eklenen Geçici 5. madde, 2012 tarihli ve 28437 sayılı Resmî Gazetede yapılan değişiklikle eklenen Geçici 6. madde, 2013 tarihli ve 28835 sayılı Resmî Gazetede yapılan değişiklikle eklenen Geçici 7. madde, 2014 tarihli ve 28927 sayılı Resmî Gazetede yapılan değişiklikle eklenen Geçici 8. madde ile öncekiyle aynı ya da benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Bu arada, yukarıda gösterilen düzenlemelerden sonra, bu kez 2010 tarihli ve 27591 sayılı Resmî Gazetede yapılan değişiklikle eklenen Ek 1. maddeyle; Kurumda orman bölge müdürü, daire başkanı ve daha üst görevlerde en az on sekiz süreyle görev yapmış olanlardan aylıktan kesme dâhil daha ağır disiplin cezası almamaları şartıyla genel

[413] Kadir Kemaloğlu, "Teftiş Kurulları Yönetmelik Değişiklikleri ve DENETDE Tarafından Açılan İptal Davalarının Değerlendirilmesi", *Denetim Dergisi,* S. 118, (Nisan-Haziran 2012), s. 77-80.

müdürün teklifi ve ilgili bakanın oluru ile müfettişliğe atanabilecekleri düzenlenmiştir.

Bunun üzerine DENETDE[414] tarafından Danıştayda ilk defa iptal davası açılmıştır. Danıştay 2. Dairesi tarafından düzenlemenin yürürlüğü durdurularak verilen 2010/4134 Esas numaralı kararda özetle; kamu idarelerinde denetim hizmetinin diğer idari hizmetlerden ayrı olarak ele alınarak kariyer olarak düzenlendiği, üst düzey bürokratların doğrudan müfettişliğe atanmalarının denetim hizmetlerinin niteliği ve özel önemiyle bağdaşmadığı, dolayısıyla kariyer ve liyakat ilkelerine ve hukuka uyarlık bulunmadığı açıklanmıştır. Dava 2014 yılında iptal kararıyla sonuçlanmış, ancak idare tarafından 2017 yılında bir üst mercie karar düzeltme başvurusunda bulunulduğundan dava devam etmektedir.

İkinci olarak, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliğine 2011 tarihli ve 27838 sayılı Resmi Gazetede yapılan değişiklikle eklenen Ek 1. maddeyle; Kurumda bölge müdürü, daire başkanı ve daha üst görevlerde en az iki yıl süre ile görev yapmış olanlardan, aylıktan kesme dâhil daha ağır disiplin cezaları almamaları şartıyla başmüfettişliğe veya müfettişliğe atanabilecekleri düzenlenmiştir.

Bunun üzerine DENETDE tarafından Danıştayda iptal davası açılmıştır. Danıştay 5. Dairesinin 2011/1711 Esas sayılı kararıyla önce düzenlemenin yürürlüğü durdurulmuş, sonra 2014 yılında düzenleme iptal edilmiştir. Ancak idare tarafından 2016 yılında bir üst mercie karar düzeltme başvurusunda bulunulduğundan dava devam etmektedir.

Danıştayın bu ara kararına rağmen aynı Yönetmeliğe, karardan hemen sonra 2011 tarihli ve 28038 sayılı Resmî Gazetede yapılan değişiklikle eklenen Geçici 1. maddeyle önceki düzenlemenin aynısı niteliğinde düzenleme yapılmış, DENETDE tarafından bunun için ayrıca

[414] Dernek, ulusal ve bölgesel çapta denetim yekisi bulunan denetim elemanlarının hak ve menfaatlerini korumak amacıyla 1981 yılında kurulmuş olup, denetim elemanlarının mesleki ve sosyal çatı örgütüdür.

iptal davası açılmış ve Danıştay 5. Dairesinin 2011/7044 Esas sayılı kararıyla bu düzenlemenin de yürürlüğü durdurulmuştur. Dava 2014 yılında iptal kararıyla sonuçlanmış, ancak idare tarafından 2015 yılında bir üst mercie karar düzeltme başvurusunda bulunulduğundan dava devam etmektedir.

Üçüncü olarak, Devlet Malzeme Ofisi Teftiş Kurulu Yönetmeliğinde 2012 tarihli ve 28256 sayılı Resmî Gazetede yapılan değişiklikle Yönetmeliğin 7. maddesinde; teftiş kurulu başkanlığına en az on yıl denetim elemanlığı veya daire başkanlığı ve üstü idari görevlerde bulunmuş olanlar arasından atama yapılabilmesi sağlanmış; 41. maddesinde, anılan 7. madde düzenlemesi hariç olmak üzere, kurula diğer kamu kurum ve kuruluşlarından naklen veya açıktan müfettiş veya müfettiş yardımcısı atanamayacağı belirtilmiş; ayrıca eklenen Geçici 2. maddeyle; kurumda daire başkanı, birinci hukuk müşaviri veya genel müdür yardımcısı kadrolarında görev yapanlar ile bu görevleri en az iki yıl asaleten yürütmüş olanların, Yönetmeliğin 21. maddesindeki şartları taşımak ve aylıktan kesme dâhil daha ağır bir disiplin cezası almamış olmak kaydıyla, Yönetmelikteki diğer şartlara bağlı kalmaksızın genel müdürün teklifi üzerine yönetim kurulu kararıyla bir yıl içinde başmüfettiş veya müfettiş kadrolarına naklen atanabilecekleri düzenlenmiştir.

Bunun üzerine DENETDE tarafından Danıştayda iptal davası açılmış, Danıştay 5. Dairesinde 2012/3996 Esas sayılı dosyada işlem gören dava henüz sonuçlanmamıştır. Bununla birlikte 2015 tarihli ve 29292 sayılı Resmî Gazetede yapılan değişiklikle söz konusu üç değişikliğin tamamı denetim elemanlarının lehine düzeltilerek yapılan düzenlemelerden geri adım atılmış, böylece dava konusuz kalmıştır.

Son olarak, 1993 tarihli ve 21717 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliğine 2003 tarihli ve 25366 sayılı Resmî Gazetede yapılan değişiklikle eklenen Geçici 2. maddeyle; Kurumda mühendis veya yüksek mühendis olup genel müdür yardımcılığı, bölge müdürlüğü veya

daire başkanlığı görevlerinde en az bir yıl çalışmış ve disiplin cezası almamış olanların kurul başkanının yazılı görüşü, genel müdürün teklifi ve ilgili bakanın oluru ile müfettiş veya başmüfettişliğe atanabilecekleri düzenlenmiştir.

Daha sonra 2008 tarihli ve 26781 sayılı Resmî Gazete'de yapılan değişiklikle eklenen geçici 3. maddeyle; kurumda genel müdür yardımcılığı, bölge müdürlüğü, daire başkanlığı görevlerini en az bir yıl süreyle asaleten yürütmüş ve disiplin cezası almamış olanların kurul başkanının yazılı görüşü, genel müdürün teklifi ve ilgili bakanın oluru ile başmüfettiş veya müfettiş kadrolarına atanabilecekleri düzenlenmiştir.

Bunun üzerine açılan iptal davası sonrasında yeni bir yönetmelik yayımlanmıştır. 2012 tarihli ve 28307 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin 8. maddesinde; kurul başkanlığına, teftiş kurulunda en az beş yıl başmüfettişlik yapanlar arasından veya Kurumda en az beş yıl bölge müdürlüğü veya daire başkanlığı görevlerinde bulunmuş olanlar arasından atama yapılabilmesi sağlanmış; Yönetmeliğe eklenen Geçici 1. maddeyle; kurumda bölge müdürü, daire başkanı ve daha üst görevlerde en az iki yıl süreyle görev yapmış olmak ve aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarından birisi ile cezalandırılmamış bulunmak şartıyla genel müdürün teklifi ve ilgili bakan onayı ile müfettiş kadrolarına atanabilecekleri; ayrıca Yönetmeliğe eklenen Geçici 2. maddeyle; Kurumda en az on yıl süreyle görev yapmak ve dört yıllık üniversite mezunu olmak kaydıyla, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarından birisiyle cezalandırılmamış olanların kurulun yazılı görüşü, genel müdürün teklifi ve ilgili bakanın oluru ile müfettiş yardımcılığına atanabilecekleri düzenlenmiştir.

Bunun üzerine DENETDE tarafından 2012 yılında Danıştayda yine iptal davası açılmış ve bu dava da iptal ile sonuçlanmıştır.

Yukarıda anlatılan yönetmelik değişikliklerden sonra, söz konusu

ikincil mevzuat üzerinden yapılan girişimleri daha kuvvetli hale getirmek amacıyla, kamu personel mevzuatının temel düzenlemelerinden birisi olan 1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'ya 2015 tarihli ve 6639 sayılı Kanunla bir madde eklenmiştir. Ek 18. maddeyle; ek göstergeleri 3600 (dâhil) ila 6400 (hariç) olarak tespit edilen yönetici kadro veya pozisyonlarında bulunanların (genel müdür yardımcısı, daire başkanı vb.) görevden alındıklarında veya görev süreleri sona erdiğinde, en az üç yıl görev yapmaları şartıyla ilgili kuruma ait müfettiş ve uzman kadrolarına atanmaları olanağı getirilmiştir.

Bu genel düzenlemeden sonra bir de özel düzenleme yapılmıştır. Buna göre; Milli Eğitim Bakanlığının teşkilat yapısını düzenleyen 2011 tarihli ve 652 sayılı KHK'da 2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, bakanlığın tek denetim unvanı olan bakanlık maarif müfettişliği kadrolarına, denetim elemanı olmayan bazı personelin (şube müdürü ve üstü görevliler ile milli eğitim uzmanları) atanmaları sağlanmıştır.

B. Denetim Elemanlarının Özlük Haklarının Geriletilmesi

Gerek kamu gerekse özel sektörde çalışanların aldıkları ücretler, aynı zamanda onların örgüt sıradüzenindeki yerlerini göstermekte ve buna uygun olarak belirlenmektedir. Bu nedenle kamu denetim elemanlarının kamu yönetimindeki konumları incelenirken ücret durumlarının da incelenmesi zaruridir.

Kamu görevlilerinin ücretleri esas itibariyle gösterge, ek gösterge ve tazminatlar ile belirlenmekte ve bunlar içerisinde sıradüzensel statü bakımından ek gösterme rakamları büyük önem taşımaktadır. 1965 tarihli ve 657 sayılı Kanunun I Sayılı Cetveline göre, Genel İdare Hizmetleri Sınıfında yer alan denetim elemanlarından birinci sınıfa ayrılmış olanlar 3600 ek göstergeye sahip durumdadırlar. Kanunun (g) bendinde denetim elemanları için; "en az üç yıl süreli yükseköğrenim veren fakülte ve yüksekokulları bitirerek mesleğe özel yarışma sınavı ile giren ve belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavı

sonunda atanan" şeklinde tanımlama yapılmıştır.

Denetim elemanların söz konusu azami ek gösterge rakamından dört adet sapma bulunmaktadır. Bunlardan ilki sayıştay denetçilerinin 7600, ikincisi adalet müfettişlerinin 7600, üçüncüsü dışişleri bakanlığı müfettişlerinin 6400 ve dördüncüsü mülkiye müfettişlerinin 5800 ek gösterge rakamlarına sahip olmalarıdır. Bunun nedeni; sayıştay denetçileri ile adalet müfettişlerinin 657 sayılı Kanun yerine 2802 sayılı Kanuna tabi bulunmaları ve adalet müfettişlerinin aslen hâkim veya savcı olup kendi içlerinde açılan sınavı kazanarak müfettiş olmaları; dışişleri müfettişlerinin aslen büyükelçilik yapmış meslek memuru olup kendi içlerinde sınavsız olarak bakan tarafından seçilerek müfettiş olmaları; mülkiye müfettişlerinin ise 657 sayılı Kanunun Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfında bulunmaları ve aslen vali yardımcısı veya kaymakam gibi mülki idare amiri olup kendi içlerinde açılan sınavı kazanarak müfettiş olmalarıdır.

Bu dört tür denetim görevlisi dışında diğer denetim görevlilerinin özlük haklarında az da olsa farklılıklar bulunmaktadır. Bu kapsamda başbakanlık müfettişi, bakanlık müfettişi, müsteşarlık müfettişi, başkanlık müfettişi, müstakil genel müdürlük müfettişi ve belediye müfettişi arasında farklı ek gösterge ve tazminat oranları belirlenmiştir.

Yeri gelmişken kamu yönetimindeki kariyer meslek nitelendirmesine kısaca bakmak uygun olacaktır. 2002 tarihli Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmeliğe göre atanacak kadrolar A ve B grubu şeklindeki ikiye ayrılmış; bunlardan A Grubu kadrolar; başbakanlık, bakanlıklar, bunların müsteşarlık, başkanlık ve bağımsız genel müdürlük düzeyindeki bağlı ve ilgili kuruluşları ile bağlı ortaklıklarındaki özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen ve belirli bir yetişme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutulan mesleklere ilişkin kadro ve görevler ile il özel idareleri ve belediyelerin teftiş kurulları şeklinde belirlenmiştir.

Diğer yandan aynı Yönetmeliğe göre; Adalet Bakanlığı, Milli

Savunma Bakanlığı ve Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı ile İçişleri ve Dışişleri bakanlıklarının bakanlık teftiş kurulları, Jandarma Genel Komutanlığı ve Askeri Adalet Teftiş Kurulları, kaymakam adayları, Dışişleri Bakanlığı aday meslek memurları, aday konsolosluk ve ihtisas memurları, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar uzman yardımcıları ve 657 sayılı Kanunun değişik 1. maddesinin üçüncü fıkrasında sayılanlar ile devlet senfoni orkestraları ve Devlet Klasik Türk Müziği Korosu sanatçıları Yönetmeliğin kapsamı dışında bırakılmışlardır.

Bu durumda hâkim, savcı, istihbarat uzmanı, subay, dışişleri meslek mensubu, kaymakam, sayıştay denetçisi, adalet müfettişi, askeri adalet müfettişi, savunma bakanlığı müfettişi, mülkiye müfettişi ve dışişleri bakanlığı müfettişi şeklindeki kadrolar söz konusu istisna kapsamında girmektedirler. Buna karşın bu meslekler de tıpkı A Grubu kadrolar gibi kariyer meslek grubundadırlar.

O halde kabaca bir sınıflama yapıldığında, denetim görevlileri hâkim, savcı, istihbarat uzmanı, subay, dışişleri meslek mensubu, kaymakam gibi unvanlarla aynı kategoride yer almaktadırlar. Statü açısından böyle olmakla birlikte, ücret durumları bakımından 2006 yılından itibaren bazı meslek gruplarında önemli artışlar yapılmış, buna karşın denetim görevlilerinin geneli bu artışlardan mahrum bırakılmışlardır. Mahrum bırakılmayan denetim görevlileri ise sayıştay denetçileri ile mülkiye müfettişleri olmuştur. Adalet müfettişlerinin durumları zaten üst seviyede oldukları için herhangi bir mağduriyet yaşamamışlardır.

Bazı kariyer meslek gruplarında yaşanan ek gösterge artışlarına bakıldığında, ilk sırayı hâkim, savcı ve aynı sınıfta bulunan sayıştay denetçileri almaktadırlar. 2006 tarihli ve 5473 sayılı Kanunla 1300-7600 ek gösterge aralığının 5800 rakamına denk gelenlerinin ek göstergeleri 6400 rakamına yükseltilmiştir. İkinci sırayı ise mülki idare sınıfında bulunan kaymakam ve mülkiye müfettişleri almaktadırlar. 2006 tarihli ve 5540 sayılı Kanunla bunların ek göstergeleri 5800 rakamına çıkarılmıştır.

Ek gösterge artışlarından sonra tazminat[415] artışlarına bakıldığında, bugüne kadar artış yapılmayan tek tazminatın denetim tazminatı olduğu görülmektedir. Buna karşın, örneğin mülkiye müfettişlerinin de aralarında bulundukları mülki idare amirlerine ödenen mülki idare amirliği özel hizmet tazminatı, yine 5540 sayılı Kanunla birinci dereceden aylık alanlar için artırılmıştır.

Buradan hareketle, 2001 Ekim-2006 Ekim döneminde bazı kariyer meslek mensuplarının aylık ücretlerine bakıldığında; birinci sınıfa ayrılmış hâkimin 1.572 TL'den 4.003 TL'ye (artış oranı %155), sekizinci derece hâkimin 581 TL'den 2.909 TL'ye (artış oranı %400), birinci derece adalet müfettişinin 1.136 TL'den 3.362 TL'ye (artış oranı %196), birinci derece mülkiye müfettişinin 919 TL'den 3.199 TL'ye (artış oranı %248), birinci derece bakanlık müfettişinin 1.099 TL'den 1.950 TL'ye (artış oranı %77) ve sekizinci derece bakanlık müfettişinin 554 TL'den 1.050 TL'ye (artış oranı %90) yükseldiği görülmektedir.[416]

Anlaşılacağı üzere, 2001 yılında görece diğer mesleklerden fazla ücret alan denetim görevlileri, hâkimlerle kıyaslandıklarında oldukça az oranda ücret artışına maruz kalmışlardır. Yine adalet ve mülkiye müfettişlerine yapılan artış oranları diğer müfettişlere göre oldukça fazla miktarlarda gerçekleşmiştir.

Daha sonra benzeri kadro ve görevlerde bulunan personel arasındaki ücret dengesini sağlamak amacıyla 2011 tarihli ve 666 sayılı KHK çıkarılmıştır. Kamuoyuna "eşit işe eşit ücret" parolasıyla sunulan KHK ile kamu görevlilerinin temel aylıklarının hesaplanmalarının basitleştirilmesi için sadece ücret göstergeleri ile zam göstergeleri belirlenmiş ve bu göstergelerin belirlenecek memur aylık katsayısıyla

---

[415] 657 sayılı Kanuna göre ücret kalemlerinden en önemlilerinden birisi tazminatlardır. Bu kalem, görevin önem, sorumluluk ve niteliği, görev yerinin özelliği, hizmet süresi, kadro unvan ve derecesi ve eğitim seviyesi gibi hususlar gözönüne alınarak belirlenmektedir. Kanunda çeşitli adlarla toplam yedi adet tazminat sayılmıştır. Bunlardan sadece birisi (özel hizmet tazminatı) tüm sınıflardaki ilgili personele ödenirken, diğerleri (denetim tazminatı gibi) sadece belirli gruptaki personele ödenmektedir.

[416] Erkan Karaaslan, "Denetim", http://www.erkankaraarslan.org/?p=777 (08.11.2017).

çarpımı sonucu bulunacak tutarlarda ücret ve tazminat verilmesi öngörülmüştür.

KHK'ya göre; kapsamdaki her kamu görevlisinin ücreti hem yeni hem de eski sisteme göre hesaplanacak ve hangisi fazlaysa o sistem esas alınacaktır. Bu kapsamda eski sistemde bazı denetim görevlileri, çalıştıkları kurumların özel kanunları gereğince diğer denetim elemanlarından "ek ödeme" adı altında fazla ücret almaktaydılar. KHK bu durumdaki denetim elemanlarını etkilememiş, ancak ek ödeme almayan denetim elemanlarını etkileyerek denetim elemanlarının genelinde ve kendi içlerinde "eşit işe eşit ücret" prensibinin sağlanması amaçlanmıştır. Bir başka ifadeyle KHK ile denetim elemanlarının bir kısmı lehine düzenleme yapılarak bunların ücretleri ek ödeme alanların seviyelerine yükseltilmiş, ek ödeme alan denetim elemanları için ise hiçbir değişiklik yaratılmamış, böylelikle ek ödeme alan denetim elemanları seviyesinde eşitleme yapılmıştır.

Denetim elemanlarının kendi içlerindeki bu dengeleme dışında diğer unvanlara bakıldığında ise bu dengelemenin sağlanmadığı görülmektedir. Daha açık ifadeyle hâkim, savcı, sayıştay denetçisi ve kaymakam gibi kariyer mesleklerin ücretleri yine denetim elemanlarından yüksek belirlenmiştir. Hatta sıradüzenli olarak denetim elemanlarından alt seviyede bulunan bazı unvanların maaşları denetim görevlilerini geçmiştir. Örneğin KHK'nın II sayılı Cetvelinde yer alan bakanlıklardaki müstakil daire başkanları için 54.300 ücret göstergesi ve 30.000 tazminat göstergesi belirlenmişken; KHK'nın III sayılı Cetvelinde yer alan denetim görevlilerinden birinci sınıfa ayrılmış olanlar için 46.450 ücret göstergesi ve 25.560 tazminat göstergesi belirlenmiştir.

Anamuhalefet Partisi ile çeşitli mahkemelerin talepleri üzerine KHK'nın birçok maddesi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bu kapsamda Anayasa Mahkemesi 2012[417], 2017[418] ve yine

[417] Bkz, 10.10.2013 tarihli ve 28791 sayılı Resmî Gazete.
[418] Bkz, 27.04.2017 tarihli ve 30050 sayılı Resmî Gazete.

2017[419] yıllarında iptal kararları vermiş ve bunların genel gerekçelerini, çıkarılan KHK'nın dayandığı yetki kanununda ekonomik hakların düzenlenmesiyle ilgili bir hükmün bulunmamasına bağlamıştır. Bunlardan son iptal kararı denetim görevlilerini ilgilendirmekte olup, 2012-2016 döneminde mesleğe yeni başlayan müfettişlerin KHK kapsamından çıkarılması gerektiği hükmolunmuştur.

Diğer yandan ilk iptal kararından sonra verilen kararların pratikte bir anlamı kalmamıştır. Çünkü 2016 tarihinde kabul edilen 6745 sayılı torba Kanunla denetim elemanları açısından 666 sayılı KHK'da belirlenen gösterge rakamları aynen belirtilmiş, böylece Anayasa Mahkemesinin iptal kararı dikkate alınarak düzenlemenin yasal zemine kavuşması sağlanmıştır.

Denetim görevlilerinin özlük haklarıyla ilgili olarak bakılması gereken diğer temel mevzuat 1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunudur. Kanuna göre denetim elemanlarına temel olarak iki tür harcırah verilmektedir. Bunlar; gündelik (yevmiye) ile yatacak yer (konaklama) bedelleridir. Harcırah olarak bilinen bedel, gündelik bedeli olup, bu tutar kaba tabirle doğrudan denetim görevlisinin cebine gitmektedir. Diğer kalem ise denetim görevlisinin kaldığı yerlere ait bedeldir ve devletten alınarak fatura karşılığında tamamen konaklanan yere aktarılmaktadır.

Kanuna göre harcırah miktarları her yıl bütçe kanununca tespit olunmaktadır. Ayrıca ulusal, bölgesel ve il düzeyinde denetim yetkisi olan denetim elemanlarının her iki harcırah bedelleri farklı katsayılarla belirlenmektedirler.[420] 2000 yılında kadar denetim elemanlarının aylık harcırahları aylık maaş miktarlarına eşitken, yıllar itibariyle düşerek

[419] Bkz, 26.09.2017 tarihli ve 30192 sayılı Resmî Gazete.

[420] Bu konuda tezin sahibinde örnek verilebilir. Müfettiş Yardımcısı olarak 9. derecenin 1. kademesinden mesleğe başlanan 2000 Aralık ayındaki maaş (ücret) net 455 TL (altı sıfır atılmamış hali 455.315.115 TL'dir) civarındayken, 2001 Bütçe Kanununun H Cetveline göre aynı aydaki aylık harcırah miktarı 296 TL civarındadır (7,6x1,3x30). Bu durumda harcırah miktarı maaşın % 65 seviyesine denk gelmektedir. Bugün aynı durumdaki bir müfettiş yardımcısının 2017 Kasım ayındaki maaşı net 4.208 TL civarındayken, 2017 Bütçe Kanununun H Cetveline göre aynı aydaki aylık harcırah miktarı 1.882 TL civarındadır (48,25x1,3x30). Bu durumda harcırah miktarı maaşın % 45 seviyesinde kalmaktadır.

aylık maaşlarının yaklaşık dörtte biri seviyesine gerilemiştir.[421]

IV. GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye'de 24 Ocak 1980 Kararlarıyla başlayan neoliberalizm etkisiyle kamu yönetiminde kapsamlı değişikler meydana gelmiştir. Güler'in tanımlamasıyla "ilk dalga" olan ve özünde mali liberalizasyon politikaları niteliği taşıyan bu kararlar ülke ekonomisini ciddi sıkıntılarla karşı karşıya bırakmıştır.[422] Bu dönemde başlayan ve yapısal uyarlama adıyla uygulamaya konan reformlar kamu yönetiminin her alanında köklü değişiklikler meydana getirmiştir.

İlk dalganın uygulayıcısı, 1983 yılından itibaren işbaşına gelen 45. ve 46. Özal Hükümetleri olmuştur.[423] Özal Döneminde yapılan temel uygulamaları özetlemek gerekirse; özelleştirme, serbestleştirme, KHK ile yönetme ve alternatif bürokrasi yaratma başlıkları karşımıza çıkmaktadır. Kamusal malların ya da parayla ölçülen kamu kaynaklarının özel mülkiyete aktarılması olarak tanımlanan özelleştirme[424] uygulamaları Özal ile birlikte başlamış,[425] bu konudaki Özal'ın ilk seçim vaadi Boğaziçi Köprüsü gelirlerini satmak olmuştur. Gerçi 1983-1987 döneminde özelleştirme uygulamaları oldukça sınırlı kalmıştır.[426] Bu konudaki asıl sıçrama 1987 Seçimlerinden sonraki

---

421 Devlet Denetim Elemanları Derneği, "DENETDE'nin Denetim Elemanlarının Harcırahlarının ve Ek Göstergelerinin Artırılmasına İlişkin Hazırladığı Öneri", *Denetim Dergisi,* S. 127-128, (Temmuz-Aralık 2014), s. 80.

422 Güler, "İkinci Dalga: Siyasal…", s. 1.

423 Aynı zamanda TÜSİAD üyesi olan Turgut Özal 24 Ocak 1980 Kararları'nın mimarıdır ve 12 Eylül 1980 darbesinden sonra bu politikaları devam ettirmek amacıyla Bülend Ulusu Hükümeti'nde Ekonomiden Sorumlu Başbakan Yardımcılığı görevine getirilmiştir.

424 Yakup Kepenek, *100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle: Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1990, s. 145.

425 Bu konuda TÜSİAD'ın desteği de vurgulanmalıdır. TÜSİAD tarafından 1983 yılında açıklanan "Kamu Bürokrasisi" adı raporda; piyasaya sunulması mümkün olan kamu hizmetlerinden devletin çekilerek bunların süratle özelleştirilmesi istenmiştir. Bkz. Oya Çitçi, "'Kamu Bürokrasisi' Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 16, S. 4, (Aralık 1983), s. 17-32.

426 Türkiye'de özelleştirme uygulamaları 1984 tarihli ve 2983 ile 1986 tarihli ve 3291 sayılı Kanunlarla başlamıştır. Özellikle 3291 sayılı Kanunla KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin tüm kararları alma yetkisi Bakanlar Kuruluna tanınmıştır. 1985-2004 döneminde yapılan özelleştirme uygulamaları sonucunda toplam 244 kuruluş özelleştirme kapsamına alınmış, hisse senedi veya varlık satışı/devri yapılan

yıllarda görülmüştür. Bununla birlikte Özal'ın cumhurbaşkanı olduğu 1989 yılına kadarki geçen süreye bakıldığında, Özal dönemi özelleştirmelerinin öneminin, özelleştirme programının kapsamı ve yaygınlığından çok, ülkede o zamana dek görülmemiş bir işin başarılarak, devlet malının satılması olgusunun Türk halkıyla tanıştırma cesaretinin gösterilerek, gelecek hükümetler için halkın "alıştırılması"[427] ve bunun karşılığında oldukça sınırlı tepki alma şansının yakalanması olduğu söylenebilir. Tabi bunda 12 Eylül askeri yönetiminin verdiği destek de unutulmamalıdır. Serbestleştirme kapsamında 1930 tarihli Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun Bakanlar Kurulunun 1989 tarihli ve 32 sayılı Kararla değiştirilerek, Türk Lirası uluslararası alanda tam değiştirilebilir hale getirilmiştir. 1971 yılında yapılan anayasa değişikliği ile ülkeye giren ancak 1980 yılına kadar pek kullanılmayan KHK uygulaması kapsamında bugüne kadar toplam 522 adet KHK çıkarılmış olup, rekor 186 adetle Özal dönemine aittir.[428] Duran'a göre, ivedi durumlarda alınması gereken kararların uygulanmasını sağlamak üzere ve geçici olmak kaydıyla Anayasada tanımlanan KHK çıkarma yetkisi 1982 yılından beri genel düzenleme amacı biçiminde kullanılmaktadır. Yine Duran'a göre, bunun temel nedenlerinden birisi, Anayasa Mahkemesinin, 1984 tarihli ve 2977 sayılı Kanunun bir geçici

183 kuruluştan 171'inde herhangi bir kamu payı kalmamıştır. Bkz, Meral Tecer, *Türkiye Ekonomisi*, Ankara Nisan 2005, İkinci Baskı, TODAİE Yay. No. 325, s. 74-75. Diğer yandan, 3291 sayılı Kanunun çıkarılmasından önce, Morgan Guaranty adlı yabancı şirket tarafından 1985 yılında Özelleştirme Master Planı hazırlanmıştır. Bkz, Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995*, İmge Kitapevi, İkinci Baskı, Ankara Mayıs 2005, s. 126.

[427] Orhan Kurmuş, "Türkiye'de Neoliberalizm", *Mülkiye*, C. XXXIV, S. 268, (Güz 2010), s. 20.

[428] Her ne kadar KHK çıkarma rekoru Özal dönemine ait olsa da, bu dönemin önceli 12 Eylül Askeri Yönetimidir. 21.09.1980 tarihinde kurulan askeri hükümet, Milli Güvenlik Konseyinin belirlediği doğrultuda kamu yönetiminin yeniden düzenlemesi amacıyla çeşitli komisyonlar kurmuş olup, bunlardan konumuzu ilgilendireni, 1982 tarihli ve 8/5284 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımıcısı Turgut Özal'ın başkanlığında kurulan Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonudur. 1982/Eylül-1983/Aralık döneminde yürütülen çalışmalar sonucunda, kamu kurum ve kuruluşlarının örgütlenmelerine yönelik olarak çok sayıda KHK taslağı hazırlanmıştır. Ancak bu taslakların hayata geçirilmesi Özal döneminde gerçekleşmiştir. Bkz, Tacettin Karaer, "12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 20, S. 3, (Eylül 1987), s. 37-54.

maddesinde tanınan KHK çıkarma yetkisiyle ilgili kendisine yapılan itirazı reddetmesinden kaynaklanmaktadır. Çünkü Yüksek Mahkemenin bu kararı, siyasal iktidarı KHK çıkarma usulünü sürekli kullanmaya yüreklendirmesi bakımında sakıncalı ve tehlikeli olmuştur.[429] Olağanüstü dönemlerde kullanılması amacıyla Anayasaya konan bu uygulama, Özal döneminde TBMM'yi dolayısıyla da muhalefeti es geçme (by-pass) aracına dönüşmüştür. Bu süreci, mevcut bürokrasiyi ekarte etmek amacıyla oluşturulan alternatif bürokrasi uygulamaları izlemiştir. Bu kapsamdaki en önemli değişiklik, Hazine Genel Müdürlüğünün Maliye Bakanlığından, Dış Ticaret Genel Sekreterliğinin Ticaret Bakanlığından kopartılarak, Hazine ve Dış Ticaret adıyla müsteşarlık seviyesine yükseltilmesidir. Böylece DM ve IMF gibi küresel kurumların dillerinden anlayan ve arada bağlantıyı sağlayan bir üs inşa edilmiştir. Bununla, adı geçen kuruluşlar tarafından öngörülen para ve maliye politikalarının uyarlanıp ticaret ve döviz kuru rejimi reformlarının tek elden yürütülmesi amaçlanmıştır.[430] Ayrıca bu dönemde, küresel kurumlarda çalışmış olan ve kamuoyunda "prens" olarak nitendirilen üst düzey bürokratlar kilit kurumların başına geçirilerek "devletçi" zihniyetteki bürokratların yerlerini almışlardır.

1989 yılında Özal'ın Cumhurbaşkanı seçilmesinden sonra ülkede ortak yönetim (koalisyon) hükümetleri işbaşına gelmiştir. 1989 yılından 2002 yılına kadar süren dönemde toplam on üç hükümet kurulmuştur. Toplam on üç yıl süren ve her yıla bir hükümetin isabet ettiği bu dönemde iki büyük ekonomik kriz çıkmıştır. Bunlardan ilki 1994 krizi; ikincisi 2001 krizidir. 1994 Krizinin hemen ardından 5 Nisan 1994 Kararları, 2001 Krizinin hemen sonrasında da Kemal Derviş Kararları yayınlanmış, bu çalkantılı dönem sonrasında Adalet ve Kalkınma Partisi çok kısa bir süre içerisinde iktidara gelmiştir.

İlk dalga döneminde KİT'lerin özelleştirilmesine başlanmış,

---

[429] Lûtfi Duran, "Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni (I)", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 19, S. 1, (Mart 1986), s. 18-20.

[430] Güler, *Yeni Sağ ve...,* s. 112.

bankerlik ve Türk parasının kıymetini koruma sisteminin kaldırılması ile yabancıların bankacılık sistemine girişlerine izin vermek suretiyle mali sistemde serbestlik sağlanmış, uluslararası tahkim sistemi getirilerek serbestleşmeye engel gibi görülen ulusal yargı devre dışı bırakılmış[431] ve tarım dışa bağımlı hale getirilmiştir.

Reform hareketinin ikinci dalgası, 2002 yılında iktidar olan Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından yürütülmüş ve yürütülmektedir. Mali serbestleşme politikaları niteliği taşıyan ilk dalganın aksine ikinci dalga daha çok siyasal ve yönetsel serbestleşme niteliği taşımaktadır. Bu dönemde ithal politika transferi[432] yoluyla "üniter yapılanma yerine yerelci-federal bir yapı; sosyal devlet yapısı yerine düzenleyici-denetleyici bir yapı; yerli-yabancı ayırımı olmadan şirketlere açık yönetişimci karar yapısı ve kamu personeli sistemi ile kamu hukukunun ortadan kaldırıldığı özel hukuka dayalı bir bürokratik yapı"[433] kurulmak istenmiştir. Yapılan değişikliklerin mantığına bakıldığında karşımıza özelleştirme, piyasalaştırma, düzenleme ve denetleme, yönetişim gibi anlayışlar çıkmaktadır.

Bu anlayışlar tamamen sermaye kesiminin çıkarlarına göre uygulanmıştır. Örneğin yönetişim uygulaması alanyazında yönetime katılma teorisi başlığı altında açıklanmakta olup, yönetime katılma olgusu sağ düşüncesinin olduğu kadar sol düşüncenin de önemsediği bir konudur. Ancak Türkiye'de yönetişim uygulamasında sosyal kesimler yerine sermaye kesimine öncelik tanınmaktadır. Örneğin Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanıp 2003 yılında kanunlaşan

---

[431] Güler, "İkinci Dalga: Siyasal…", s. 2.

[432] Bu kavram, belirli bir yer ve zaman dilimindeki kurum, düzenleme ve politikalara ait olan bilginin, farklı bir yer ve zaman dilimindeki kurum, düzenleme ve politikaların geliştirilmesinde kullanılması süreci şeklinde tanımlanabilir. Bkz. David Dolowitz, David Marsh, "Who Learns What From Whom: A Rewiew of The Policy Transfer Literature", *Political Studies*, C. XLIV, (1996), s. 344. Politika transferi kavramı, temel olarak gönüllü ve zorlayıcı şeklinde ikiye ayrılmakta olup, ilkine, ülkelerin politika yapıcılarının kendi iradeleriyle bir politika ya da programı ülkelerine aktarmaları; ikincisine, bir devlet ya da uluslararası örgütün başka bir devleti bir politika ya da programı benimsetmeye zorlamaları adı verilmektedir. Bkz. Mehmet Zahid Sobacı, "Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü, *Sosyoekonomi*, S. 2, (Temmuz-Aralık 2011), s. 195.

[433] Güler, "İkinci Dalga: Siyasal…", s. 3.

4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanununun hazırlanma sürecinde DB ve IMF gibi küresel örgütler ile Foreign Firect Investment Advisory Service ve The International Financial Corporation gibi uluslararası yabancı örgütler yer aldığı gibi; bazı kamu kurum ve kuruluşlarının yanında Yabancı Sermaye Derneği, Türk Sanayici ve İşadamları Derneği, Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, Türkiye İhracatçılar Meclisi, Reklamcılar Derneği ve Mersin Ticaret ve Sanayi Odası gibi ulusal örgütler katkı sağlamışlardır. Buna karşılık "farklı" ses çıkartma ihtimali olan emek kesimi, sendikalar ya da küçük üretici birlikleri gibi örgütler sürece dâhil edilmemişlerdir.[434] Bunun örneklerini artırmak mümkündür.

Neoliberalizmin temel düşünsel kaynaklarından olan Kamu İşletmeciliği Okulu, Yeni Kamu İşletmeciliği, Yeni Kamu Yönetimi, Yönetimin Yeniden İcadı gibi kuramlar, genel olarak kamu yönetimini işletme yönetimine dönüştürmeyi amaçlayan; kamuyla özelin arasında fark olmadığını, kamu yönetiminin işletme yönetim ilkelerine göre düzenlenebileceğini ileri süren ve yurttaşı müşteri olarak gören teorilerdir. Bugün bu kuramlar Türkiye de dâhil olmak üzere dünyanın birçok yerinde uygulanmaktadırlar. Bunun Türkiye'deki somut göstergelerinden birisi 5227 sayılı Kanundur. Bu Kanun devlet yönetim yapısında belki de Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana en köklü kamu yönetimini değiştirme çabasıdır. Bundan önce de kamu yönetimi alanında reform çabaları olmuştur, ancak bu kadar fazla sayıda ve kökten değişikliği öngören çalışmaya rastlanmamaktadır.[435]

Türk idari sistemini yeniden yapılandırmak amacıyla Osmanlı Devleti'nin dağılma döneminden itibaren Avrupa'dan çeşitli örnekler alınmış ve iyi uygulama örnekleri Cumhuriyet döneminde sürdürülmüştür. Merkeziyetçi ve sıradüzensel bir ülke olan Türkiye'de Anayasanın 123. maddesinde belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesinin

[434] Ahmet Alpay Dikmen, Onur Karahaoğulları, "Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu Tasarısı Hakkında Değerlendirme", *Mülkiye*, C. XXVI, S. 234, (Mayıs-Haziran 2002), s. 99-101.

[435] Ozan Zengin, "Kronik: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Neyi ifade Ediyor?", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 58, S. 4, (2003), s. 193-195.

sağlanması için bu iki özellik gereklidir. Osmanlı döneminde Fransa'dan alınan reformlar tamamen merkezileşme amacıyla yapılmıştır. Örneğin mahalli idareler üzerinde uygulanan vesayet denetimi merkezileşmenin aracı olarak işlev görmektedir. Ancak ogünkü uygulamalarla bugünkü uygulamalar arasındaki temel farkın, ogünlerde Avrupa örneklerinden Türkiye şartlarına en uygun olanları üzerinde iyi düşünülüp tartışıldıktan sonra benimsenirlerken, bugün bu düşünme yapılmadan, zorunluluk, çağdaşlık ya da modern dünyanın gerekliliği gibi gerekçelerle olduğu gibi aktarılmaları, bir başka ifadeyle politika transferi şeklinde ithal edilmelerinden ibaret olduğu söylenebilir.[436]

Diğer yandan, Türkiye'de son dönemde yaşanan tartışmalar sırasında, getirilen yeni idari denetim sisteminin AB düzenlemelerinin gereği olduğu ve zorunlu olarak benimsemek gerektiği sıkça dile getirilmiştir. O halde bu hususa da değinmek gerekmektedir.

Avrupa kararlarından kaynaklanan ve üye ülkelerin politikaları ile siyasi ve idari yapılarına etki eden sürece[437] ya da iç siyasa alanlarının giderek Avrupa politika yapım süreçlerine tabi hale getirilmesi sürecine[438] Avrupalılaşma (Europeanization) adı verilmektedir. Avrupalılaşmanın temel amacı, ekonomik küreselleşme karşısında AB'nin daha rekabetçi hale getirilmesi, dolayısıyla dünya ölçeğindeki refah artışından daha fazla pay alınabilmesidir. Nitekim AB'nin kuruluş felsefesinin önceliğini ekonomik bütünleşme oluşturmuştur. Nitelikli oy çoğunluğu sistemi nedeniyle çoğunluk tarafından kabul edilen düzenlemeler, bunları benimsemeyen üye ülkeler tarafından da uygulanmak zorundadır. Ancak söz konusu sistem bazı alanlar[439] için geçerli olup, bütün AB düzenlemelerini kapsamamaktadır. Bu

---

436 A. Argun Akdoğan, *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği: Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme*, TODAİE, Birinci Baskı, Ankara Ocak 2008, s. 267-268.

437 Adrienne Héritier vd, "1- Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking", *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking,* Rowman & Littlefield Publishers, (Lanham 2001), s. 3.

438 Tanja A. Börzel, "Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain", *Journal of Common Market Studies*, C. 37, S. 4, (1999), s. 574.

439 Bu alanlar; rekabet, telekomünikasyon, çevre, tarım, sanayi, bilim ve araştırma gibi sektörel potitikalarla ilgilidir.

kapsamda olmayan alanlardan birisi, konumuzu ilgilendiren Avrupa idari alanıdır.

"Avrupa idari alanı" tabiri gayri resmi olarak kullanılmakta ve AB'nin ortak norm ve ilkelerini ifade etmektedir. Ancak bu ortak norm ve ilkelerinin neler olduğu açıkça belirlenmemiştir. Dolayısıyla bu alan içerisinde kalan ortak ve tek tip bir AB kamu yönetimi sistemi yoktur. Her üye devlet kendi kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda hüküm sürmektedir.[440] Bu nedenle kamu yönetimi alanı üye ülkelerin münhasıran yetkili oldukları alanlardan birisidir.[441]

Aşırı bürokratik, aşırı merkeziyetçi, hantal gibi olumsuz nitelendirmelerle tanımlanan Türk kamu yönetiminin, Türkiye'deki akademik yazında, genellikle mükemmel bir sistem olarak betimlenen[442] Avrupa idari alanındaki idari norm ve ilkelere göre yeniden yapılandırılması talep edilmektedir.[443] Bu ilke ve normların neler oldukları hakkında gerek Avrupa akademik yazınında gerek üye ülkeler arasında ve gerekse Birlik organlarında bir oydaşma bulunmamaktadır. Ayrıca hesapverebilirlik, verimlilik, etkililik, katılımcılık gibi yönetişim kavramının unsurları olduğu anlaşılan söz konusu ilke ve normların yasal bağlayıcılıkları da son derece zayıf durumdadır.[444]

Kamu yönetimi alanında üye ülkeler idari usul ve geleneklerini büyük ölçüde korumaktadırlar. Bunun temel nedeni, Avrupa kamu yönetimlerinin farklı devlet ve ulus oluşturma süreçlerinden geçerek meydana gelmesidir. Örneğin Fransa, Portekiz ve İspanya'da kamu

---

[440] Aylin İdikut Özpençe, Özay Özpençe, "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile AB Üyelik Sürecinin Uyum Yasası: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu", *Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimleri Fakültesi Dergisi*, S. 25, (2013), s. 207.

[441] Bu konuya örnek olması bakımından, Birlik içerisinde muhasebe uyumunu sağlamak amacıyla oluşturulan yönergelerin Birliğe üye olan ve olmayan ülkelere etkisinin incelendiği bir araştırmaya bakıldığında, söz konusu yasal düzenlemelerin üye ülkelerdeki muhasebe farklılıklarını çok da gidermediğini, bir başka deyişle üye ülkelerin bu düzenlemelerden fazla etkilenmediği sonucuna varıldığı görülmektedir. Bkz, Turgut Çürük, "A Review of The Impact of The EU Harmonisation Efforts on EU Member and Non-EU Member European Countries", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 56, S. 1, (2002), s. 53.

[442] Akdoğan, *Türk Kamu Yönetimi…,* s. 4.

[443] Başbakanlık, *a.g.k*, s. 78.

[444] Akdoğan, *Türk Kamu Yönetimi…,* s. 4.

yönetimi bakanlıkları mevcutken; Avusturya, Belçika, Almanya, İrlanda ve Hollanda'da bu şekilde özel bakanlıklar bulunmamakta, kamu yönetimi hizmetleri maliye ya da içişleri bakanlıkları tarafından yürütülmekte; İtalya ve İsveç'te ise aynı hizmetler kamu hizmet birlikleri adlı kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Kamu çalışanlarının statüleri hakkında da bir oydaşma bulunmamaktadır. Dolayısıyla Akdoğan'a göre, üye ülkelerin idari örgütlenmeleri ile kamu çalışanlarının statüleri arasındaki farklılıklardan ötürü Avrupalılaşmanın en zayıf olduğu alanın kamu yönetimi alanı olduğu söylenebilir.[445]

Yine, Fransa'da idari konularda idare mahkemeleri yetkiliyken, İngiltere'de yargı birliği ilkesi gereğince adli-idari mahkeme ayrımı olmadığından bu şekilde bir farklılık bulunmamaktadır. Fransız modeli hukukun üstünlüğü ve kamu yararı ilkelerine dayanırken, İngiliz modelinde verimlilik ve etkililik şeklindeki yönetişim ilkeleri esas alınmıştır. Fransız ve İngiliz modelleri haricinde Avrupa idari alanı içerisinde üçüncü bir model olarak İskandinav modelinin varlığı söylenebilir. Bu modelde yurttaşlara ait uyuşmazlıklar öncelikle ombudsmanlar tarafından çözülmeye çalışılmaktadır.

İdari kapasite ölçütünün resmi bir ölçüt olması 1995 yılında Madrid Zirvesinde kararlaştırılmış olsa da idari kapasite kavramının içeriği ve bileşenleri hiçbir zaman net olarak açıklanmamıştır. Her ne kadar OECD bünyesindeki SIGMA Programı tarafından güvenilirlik ve öngörülebilirlik, açıklık ve saydamlık, hesapverebilirlik, verimlik ve etkililik gibi idari ilkeler[446] belirlenmiş olsa da, bu konuda AB Komisyonu tarafından yeterli bir açıklama getirilmemiştir. Bu arada SIGMA ilkelerinin, yeni kamu işletmeciliği anlayışının da benimsediği "iyi yönetişim" kavramının bileşenleri olan açıklık, saydamlık, sorumluluk, hesapverebilirlik, güvenilirlik ve tutarlılık şeklindeki

[445] Akdoğan, *Türk Kamu Yönetimi...,* s. 65-66.

[446] OECD, *European Principles for Public Administration,* SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, Paris 1999, s. 9-14.

ilkelerle[447] uyumlu olduğu da vurgulanmalıdır. Bu ilkeler AB Komisyonu tarafından 2001 yılında yayımlanan Yönetişim Beyaz Kitabında; açıklık (openness), katılımcılık (participation), hesapverebilirlik (accountability), etkililik (effectiveness) ve tutarlılık (coherence) olarak;[448] Türk Maliye Bakanlığı tarafından ise katılımcılık, hukukun üstünlüğü, saydamlık, cevapverebilirlik, eşitlik, etkinlik, hesapverebilirlik ve stratejik vizyon olarak aynen veya benzeri şekilde sayılmıştır.[449] Her ne kadar Beyaz Kitap AB Komisyonu tarafından resmi olarak yayımlansa da kesin olarak onaylanmış bir belge değildir. Dolayısıyla bu kitaba hakim olan yönetişim kavramı ve bunun yukarıda sayılan ilkeleri AB'de kesin olarak kabul edilmiş sayılmamaktadır.[450]

Yeri gelmişken, bahsedilen yönetişim ilkelerinin birbirleriyle uyumlu olmadıkları söylenebilir: Örneğin gerek devletin gerekse bireylerin her türlü iş ve işlemlerinin hukuki denetime açık olması anlamına gelen hukukun üstünlüğü ilkesi ile yönetişimin ekonomik temelli ilkesi olan verimlilik ilkesi çelişebilir. Çünkü hukuk devletinde her idari işlem verimli olmayabilir. Zira idari işlemler her zaman çabuk sonuçlanmaz, belirli usullere tabidirler. Bu durumda verimlilik ilkesinin uygulanabilmesi mümkün olmayacaktır. Verimlilik ilkesi ile etkililik ilkesi de çatışabilir. Maliyet unsuru dikkate alınarak istihdam edilen işçi sayılarında tasarrufa gidilebilir, ancak aslında yetersiz olan işçilerle yürütülen işlerin kalitesinde azalmalar meydana gelebilir, bu da yurttaşlar arasında hoşnutsuzluklara sebep olabilir. Bir diğeri, yönetişimin desteklediği özelleştirme anlayışı sonucu özelleştirilen kamu hizmetlerinin niceliği ve niteliğiyle ilgili bilgilerin daha sonra ticari sır gerekçesiyle kamuoyu denetiminden muhtemelen saklanacak olması, yönetişimin hesapverebilirlik, açıklık ve saydamlık ilkelerine aykırı olacaktır. Yine, karar verme süreçlerinde katılımcılık ve

[447] Akdoğan, *a.g.k,* s. 145.

[448] Commission of the European Communities, *European Governance: A White Paper*, COM(2001) 428 final, Brussels Temmuz 2001, s. 10.

[449] Maliye Bakanlığı, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara Nisan 2003, s. viii.

[450] Akdoğan, *Türk Kamu Yönetimi…,* s. 220.

saydamlık ilkeleri gereğince taraflara kulak verilmesi gerekirken, bu durum işlem sürelerini uzatacağından verimlilik ilkesiyle çelişecektir. Görüldüğü üzere yönetişim kavramı kendi içerisinde çelişkilere sahiptir ve buna rağmen kamu yönetimlerindeki sorunları çözeceği iddiasındadır.[451]

Öte taraftan, bahse konu yönetişim ilkeleri Türk anayasal ve idari sisteminde başka adlarla da olsa büyük oranda ve eskiden beri tanınmıştır. Dolayısıyla sanki bu ilkeler daha önce yokmuş gibi sisteme eklenmesi iyi niyetli bir yaklaşım olarak görülmemelidir. Özellikle AB müktesebatına uyum çalışmaları gündeme geldiği dönemde bu çalışmalardan idari denetim sistemi de nasibini almış, bu kapsamda bir yandan yeni yapılar kurulurken, öbür yandan teftiş kurulu temelli denetim anlayışının değiştirilmesine çalışılmıştır. Yapılan değişikliklerin özü, Adalet ve Kalkınma Partisi dönemine kadar teftiş kurullarının örgütlenme yapılarında ve denetim anlayışlarında temel bir değişiklik yapılmamışken, 2002 yılı sonrasında bu alanda köklü değişikliklerin gerçekleştirilmesidir. Aşağıda 1980 yılından günümüze kadar idari denetim yapısında yapılan değişikliklerin, örgütsel yapı ve denetim anlayışı başlıkları altında değerlendirmesi yapılacaktır.

Ancak söz konusu değerlendirmeye geçilmeden önce kapitalist denetim anlayışları bakımından Türk uygulamasına bakılması yararlı olacaktır. Bu açıddan bakıldığında, Osmanlı Devleti ile Cumhuriyet Türkiye'sinin kamu ve özel sektörlerinde farklı denetim anlayışlarının hâkim oldukları görülmektedir.

Osmanlı Devleti'nin son dönemine kadar Weberyen tarzda bürokrasi örgütlenmesi oluşmamış, Enderun Mektebi kökenli bürokratlar ile kadı, kaymakam, subaşı gibi görevliler tarafından yönetilen idari bir yapı gelişmiştir. Bu yapıda liyakatten çok sadakat önemsenmiştir. Devletin toprak ve mallarının istisnalar dışında sadece hanedana ait olmasının sonucu olarak, gerek bürokrasi ve gerekse halk, padişahın kulları konumundan öteye gidememişlerdir. Bu nedenle

[451] Akdoğan, *Türk Kamu Yönetimi...,* s. 238-241.

yukarıdan aşağıya hâkimiyetin sağlanması amacıyla sert tedbirler uygulanmıştır. Buna karşın alınan tedbirler her ne kadar sert olsalar da Türk-İslam düşüncesindeki kul ve yönetime itaat anlayışları, zor yerine rızanın elde edilmesinde kolaylıklar sağlamıştır. Daha açık ifadeyle, tebaanın özgür birey yerine kul niteliğinde olması ve padişaha mutlak itaat edilmesi gerektiği yönünde genel inancın bulunması, gönüllü rızanın elde edilmesinde kolaylaştırıcı etkide bulunmuştur. Böylelikle hegemonik denetimin, tam olarak kapitalist denetim anlayışı manasında olmasa da kapitalizmden önce Osmanlı'da varolduğunu söylemek mümkün görülmektedir. Osmanlı'nın son döneminden itibaren ise yavaş yavaş Weberyen bürokrasinin kurulmaya başlanmasıyla despotik denetimden bürokratik denetime doğru evrilme yaşansa bile bu konuda kayda değer bir gelişme yaşanmamıştır. Kamu sektöründeki bu durumun tersine, kapitalist üretim ilişkilerinin Osmanlı'nın dağılma döneminde artmaya başlamasıyla beliren özel sektörde despotik denetim anlayışı benimsenmiştir.

Osmanlı Devleti'nin son dönemindeki Weberyen bürokrasi uygulamaları Cumhuriyet döneminde benimsenerek geliştirilmiştir. Cumhuriyetin kurucusu Mustafa Kemal Atatürk, saltanat ve halifeliğin kaldırılmasının bürokrasiye yansıtılması bakımından Weberci bürokrasinin oluşturulmasını önemsemiş ve amaçlamıştır. Bu kapsamda gerek insan kaynağı gerekse mevzuat bakımından eksiklerin giderilmesine çalışılmıştır. Kamusal bürokrasinin kurulması çalışmaları eş zamanlı olarak bürokratik denetim anlayışıyla beraber yürütülmüştür. Emir-komuta birliği içerisinde işgörecek kadroların denetiminin sıradüzenli olarak ve sıkı disiplin içerisinde sağlanması arzulanmıştır. Bu dönemde merkezileşme kaygısına bürokratik denetim anlayışı da hizmet etmiştir. Bu anlayış çerçevesinde kamusal örgütlerin mevzuatında genel olarak yaptırımların açıkça belirtilmesi sebebiyle örgütsel disiplinin sağlanması noktasında teorik olarak sorun yaşanmamıştır. Uygulamada yaşanan sıkıntılar mevzuat kaynaklı olmayıp uygulayıcılardan kaynaklanmıştır. Bu denetim anlayışına hegemonik denetim anlayışı da destek vermiş denebilir. Şöyleki,

Osmanlı dönemindeki gibi devlete itaat, bir başka deyişle gönüllü rıza gösterme arzusu aynen devam etmiştir. Tebaadan halka, kuldan yurttaşa dönüşen Cumhuriyette, devlete atfedilen kutsiyet sürmüştür. Zor şartlarda ve Atatürk'ün önderliğinde kazalınan Kurtuluş Savaşı, yurttaşları yeni devlet yapısının kurulması etrafında kenetlemiştir. Bu konudaki her türlü zorluğun üstesinden gelinmesi, fedakârlık zihniyeti çerçevesinde zora ihtiyaç duyulmadan gönüllü rızanın gösterilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla 1980'lerden itibaren dünyada başlayan hegemonik denetim anlayışının Türk kamu sektöründe çok önceden beri varolduğu ileri sürülebilir. Özel sektörde ise durum farklıdır. Kapitalist üretim ilişkileri çerçevesinde örgütlenen özel sektördeki kurumsal örgütler olarak adlandırılabilen orta ve büyük ölçekli işletmelerde genel olarak bürokratik denetim anlayışı, küçük örgütlerde despotik denetim anlayışı hâkimdir. Özel sektör kâr peşinde koştuğu ve neoliberalizmle birlikte eş zamanlı olarak gelişen küreselleşmenin verdiği dışa açılma heves ve imkânlarıyla kârını azamileştirmeyi hedeflediği için her yolu denemiş ve denemektedir. Ancak küreselleşme çağında dünyada ekonomik krizlerin sıklıkla görülmesi özel sektörün bu hedefini tehdit etmiştir. Bu nedenle özel sektörde çalışanların rızalarının elde edilerek üretimin sekteye uğratılmaması amaçlanmış, bunun için takım çalışması, performans ücreti gibi tekniklerle hegemonik denetimin uygulanması hedeflenmiştir.

A. Örgütsel Yapı Bakımından Değerlendirme

5227 sayılı Kanunla Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ne Osmanlı Devleti'nin mirası olan köklü teftiş kurulları -istisnalar dışında- tamamen kapatılmak istenmiş, ancak cumhurbaşkanının vetosu nedeniyle bu somut girişimden vazgeçilmiştir. Bu Kanunla hem teftiş kurullarının kapatılmaları, hem de kanun lafzında "dış denetim Sayıştay tarafından yaptırılır" ibaresinin yer alması birlikte değerlendirildiğinde, asıl hedeflenenin, Türkiye'de kamusal idari

denetimin ulusal ya da Deloitte ve PricewaterhouseCoopers gibi uluslararası özel denetim şirketlerine devredilmesi olduğu söylenebilir. Aynı anda 5018 sayılı Kanunla etkililik bakımından zayıf nitelikte olan iç denetçilik uygulamasının getirilmesi bu saptamamızı değiştirmemektedir.

2002 yılında ABD'deki Enron Şirketinin hisse senetlerinin değerinin şirket yöneticileri tarafından gerçeğe aykırı şekilde artırılmasını, şirketin bağımsız denetimini üstlenen Arthur Andersen Şirketinin görmezden gelmesi sonucu enerji devi iflas etmiş ve bu durum tüm dünyada dalgalanmalar yaratmıştır. Buna, yine ABD'de yaşanan World.com ve Tyco ile AB'de yaşanan Parmalat ve Ahold gibi muhasebe skandalları eklendiğinde, bağımsız denetimin sanıldığının aksine iyi bir uygulama olmadığını ileri sürmek mümkündür.

Denetim sistemindeki bu denli kökten ve olumsuz değişiklikler, Türkiye için en önemli sorunlardan birisi olan yolsuzlukla mücadele bakımından zaafiyet yaratma potansiyeli taşımaktadır. Yolsuzluk[452] sorunu daima Türkiye gündeminin en önde gelen meselelerinden birisi olmuştur. Özellikle neoliberalizmin gelişmesine paralel olarak 1980'li yıllardan itibaren yolsuzluğun arttığı söylenebilir. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) tarafından 2000 ve 2004 yıllarında yapılan araştırmalarda, Türkiye'nin en önemli sorunları arasında rüşvet ve yolsuzluk üçüncü sırada yer almıştır.[453] 1980-2000 döneminde rüşvet, nüfuz kullanma, haksız kazanç, hayali ihracat, banka

[452] Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Medeni Hukuk Sözleşmesinin 2. maddesine göre yolsuzluk; doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan rüşvet ve yasadışı bir menfaat temin eden kişinin yürüttüğü görevlerin veya gerekli davranışların kanunlara uygun bir şekilde yerine getirilmesinde sapmalara yol açan rüşvet veya başka her türlü yasadışı menfaatin talep ve teklif edilmesi, verilmesi ya da kabul edilmesidir. Bkz, Yusuf Şahan, "Avrupa Birliği'nin Yolsuzlukla Mücadele Politikası", http://www.denetde.org.tr/makaleler/ABYolsuzluk.html (25.01.2015). Türk hukukunda ise doğrudan "yolsuzluk suçu" tanımı bulunmamakta, bunun yerine rüşvet, zimmet, irtikap, ihaleye fesat karıştırma, güveni kötüye kullanma, nüfuz ticareti, dolandırıcılık, görevi kötüye kullanma, kaçakçılık, suç gelirlerinin aklanması, içerden öğrenenin ticareti, bankalar kanununa muhalefet gibi yüz kızartıcı olan ya da olmayan suçlar, alanyazında yolsuzluk suçu olarak kabul edilmektedir. Bkz, Yusuf Şahan, "Avrupa Birliği Yolundaki Türkiye'nin Yolsuzlukla Mücadele Politikası", *Denetim Dergisi,* DENETDE, S. 114, (Ocak-Nisan 2009), s. 18.

[453] Fikret Adaman vd, *Toplumun Kamu Yönetimine, Kamu Hizmetlerine ve Reforma Bakışı,* Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, İstanbul Kasım 2005, s. 23.

hortumlama gibi yolsuzluk türleri yaşanmış olup, bunların bir kısmı için mahkemelerden ceza kararları çıkmışken, bir kısmı için beraat kararları verilmiştir.[454] 2000-2002 döneminde yaşanan ekonomik kriz sonucunda çok sayıda özel banka batmış ve banka yükümlülüklerinin devlet teminatı altında olması nedeniyle mudilerin batan bankalardan karşılanamayan mevduatları devlet bütçesinden karşılanmıştır.[455] Yine aynı dönemde çok sayıda yolsuzluk operasyonu gerçekleştirilmiştir.[456]

Kamu yönetiminde saydamlığı sağlamak, böylece yolsuzlukları önlemek amacıyla 1993 yılında Almanya'da kurulan Uluslararası Saydamlık Örgütünün (Transparency International), kötü yönetim ve yolsuzlukların algısal boyutuna ilişkin 1995 yılından itibaren her yıl yayımladığı raporlara bakıldığında;[457] Türkiye 1995 yılında 41 ülke arasında 41 puanla 29. sırada; 1996 yılında 54 ülke arasında 35,4 puanla 33. sırada; 1997 yılında 52 ülke arasında 32,1 puanla 38. sırada; 1998 yılında 85 ülke arasında 34 puanla 54. sırada; 1999

[454] Bu dönemdeki büyük yolsuzluk iddiaları şu şekilde sayılabilir: Hava Kuvvetleri Komutanı Tahsin Şahinkaya hakkındaki rüşvet dosyası, İstanbul Bankası Genel Müdürü Özer Çiller hakkındaki kredi sahteciliği dosyası, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürü Ergün Göknel hakkındaki haksız kazanç dosyası, Bosna'daki müslümanlara yardım amacıyla toplanan bağışların Refah Partisinin seçim harcamaları için kullanıldığıyla ilgili Mercümek Olayı, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Recep Tayyip Erdoğan ve halefi Ali Müfit Gürtuna hakkındaki Akbil Olayı, Emlâk Bankası Genel Müdürü Engin Civan hakkındaki Civangate Olayı.[454] Bkz, Nedim Şener, *Tepeden Tırnağa Yolsuzluk*, Metis Yayınları, İstanbul 2001, s. 66-80. Bunlara ilave olarak, Gümrük ve Toprak Mahsülleri Ofisi depolarındaki yolsuzluk dosyası, Star-1 Olayı ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığındaki yolsuzluk dosyası.[454] Bkz, TBMM, *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, İkinci Baskı, Ankara Aralık 2006, s. 44.

[455] Bu dönemde batan bankalar şunlardır: Toprakbank, İktisat Bankası, Sümerbank, Bank Kapital, Yurtbank, Kentbank, EGS Bank, Etibank, İnterbank, Egebank, Esbank, Bank Ekspres, Bayındırbank, Ulusalbank, Demirbank, Yaşarbank, Sitebank, Tarişbank, Pamukbank. Bkz, Nuray Ergüneş, *Bankalar, Birikim, Yolsuzluk: 1980 Sonrası Türkiye'de Bankacılık Sektörü,* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2005, s. 382.

[456] Bu dönemde yapılan emniyet operasyonlarından başlıları şunlardır: Paraşüt, Hayal, Matador, Kasırga-1, Kasırga-2, Kasırga-3, Kasırga-4, Sis, Bufalo, Fırtına, Akrep, Puro, Serhat, Kartal, Balina, Hasat, Yeşil Vadi, Talan. Bkz, Şener, *a.g.k,* s. 123-144.

[457] Uluslararası Saydamlık Örgütü, çeşitli anket sonuçlarına dayanarak Yolsuzluk Algı Endeksi (Corruption Perceptions Index), Rüşvet Verenler Endeksi (Bribe Payers Index) ve Küresel Yolsuzluk Barometresi (Global Corruption Barometer) adlı raporları yayımlamaktadır. Bunlardan kamuoyunca en bilineni, Yolsuzluk Algı Endeksidir. Bu rapor, yolsuzluk açısından en temiz ülkeyi 100 puan, en yolsuz ülkeyi 0 puan olmak üzere, bütün ülkeleri algı durumuna göre bu rakam aralığında sıralamaktadır. Bkz, https://www.transparency.org (09.12.2017).

yılında 99 ülke arasında 36 puanla 66. sırada; 2000 yılında 99 ülke arasında 38 puanla 50. sırada; 2001 yılında 91 ülke arasında 36 puanla 56. sırada; 2002 yılında 102 ülke arasında 32 puanla 65. sırada; 2003 yılında 133 ülke arasında 31 puanla 77. sırada; 2004 yılında 146 ülke arasında 32 puanla 81. sırada; 2005 yılında 159 ülke arasında 35 puanla 69. sırada; 2006 yılında 163 ülke arasında 38 puanla 60. sırada; 2007 yılında 180 ülke arasında 41 puanla 64. sırada; 2008 yılında 180 ülke arasında 46 puanla 58. sırada; 2009 yılında 180 ülke arasında 44 puanla 61. sırada; 2010 yılında 178 ülke arasında 44 puanla 56. sırada; 2011 yılında 183 ülke arasında 42 puanla 61. sırada; 2012 yılında 176 ülke arasında 49 puanla 54. sırada; 2013 yılında 177 ülke arasında 50 puanla 53. sırada; 2014 yılında 175 ülke arasında 45 puanla 64. sırada; 2015 yılında 168 ülke arasında 42 puanla 66. sırada; 2016 yılında 176 ülke arasında 41 puanla 75. sırada ve 2017 yılında 180 ülke arasında 40 puanla 81. sırada yer almaktadır.[458]

Bu göstergeler idari denetim sisteminde yapılan değişikliklerin yolsuzluk sorununa çare olamadığını göstermektedir. Yukarıdaki yolsuzluk sıralaması bakımından kıyaslama yapıldığında, Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümetlerinin işbaşı yaptığı 2002 yılında Türkiye dünya sıralamasında 65. sırada yer alırken, aradan geçen on beş yılın sonunda 2017 yılında 81. sıraya gerilemiştir. Bunu belirtme ihtiyacı duymamızın sebebi, 5227 sayılı Kanunun düşünsel gerekçelerinin açıklandığı Beyaz Kitapta, teftiş kurullarının yolsuzlukla mücadele edemediklerinin belirtilmesidir. Aslında yolsuzlukla mücadele teftiş kurullarının doğrudan değil dolaylı görevlerinden olup, asıl görevleri bağlı bulundukları bakanların siyasal sorumluluklarını yerine getirmektir.

Teftiş kavramı alanyazında hizmet ve/veya görev olarak nitelendirilmektedir. Bu açıdan bakıldığında teftiş; süreç ve personel olarak örgütsel görevlerin yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesi

[458] Bkz, http://www.seffaflik.org/cpi2016/ (09.12.2017) ve https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table (13.09.2018).

bakımından hizmet olarak, devletin asli görevlerinin yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesi bakımından ise görev olarak tanımlanmaktadır. Hâlbuki teftiş kavramının faaliyet olarak nitelendirilmesi daha doğru olacaktır.[459] Bunu, teftiş ve iç denetim faaliyetleri bakımından açıklayalım:

Yönetimin temel bir işlevi olan denetim, daha çok sıradüzen denetimine ve iç denetime denk düşmektedir. Sıradüzen denetimi, esasen yukarıdan aşağıya doğru yöneticilerin kullandıkları denetim türüdür. İç denetim ise örgütün ana faaliyet konusunun etkililiğinin ölçülmesinden ibarettir. Bu ölçümün yapılması için çeşitli ölçütlerin önceden belirlenmesi gerekmektedir. İşte bu nedenledir ki iç denetim faaliyetinin temel niteliği performans denetimine dayanmasıdır. Performans denetimine dayanması, bir başka ifadeyle ölçülebilir nesnel bir zeminde hareket etmesi, onun, bakanın siyasal sorumluluğu dışında örgütün içerisinde konumlandırılmasının da gerekçesidir. Çünkü yapılan ölçüm nesnel olacağı için bakanın ya da üst yöneticinin müdahalesi gerekmeyecektir. Dolayısıyla iç denetim, teftişten farklı bir faaliyet olup, "iş denetimi" adı altında ona alternatif olma niteliği taşımaktadır. Teftiş faaliyeti ise bakanın siyasal sorumluluğu bakımından görev ve hizmet denetiminin gerçekleştirilmesi olarak tanımlanabilir. Teftişin ayırt edici özelliği, bakanın siyasal sorumluluğunun gereği olarak, kamu hizmetlerinin herkese eşit ve tarafsız şekilde sunulup sunulmadığının bakan adına denetlenmesidir. Teftiş biriminin doğrudan bakana bağlı olmasının temel dayanağı budur. Kıta Avrupa geleneğinde ve onu benimseyen Türk kamu yönetiminde bakanlar, Anglo-Sakson gelenekten farklı olarak, siyasi sorumluluk sahibidirler ve bu sorumluluklarının gereği teftiş kurulları eliyle yerine getirilmektedir.[460] Diğer taraftan, buradaki siyasal sorumluluk yapılan denetimin siyasi ölçütlerle yapılması anlamına

[459] Akbulut vd, *a.g.k,* s. 4.

[460] Kamil Karatepe, "Anglo-Sakson Denetim Sistemi Çökerken Türk Denetim Sisteminin "Anglo-Saksonlaştırılması" Üzerine Bir İnceleme", *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform,* (Edi. Barış Övgün vd.) Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No. 598, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yay. No. 5, Birinci Baskı, (Ankara 2009), s. 221.

gelmemekte, tek ölçütün hukuki olmasını öngörmektedir. Bu nedenle teftiş faaliyetinin temel niteliği hukukilik denetimine dayanmasıdır. Teftiş faaliyetinin iç denetim faaliyetinden farklı bir yanı da denetim sırasında tespit edilen hususlar kapsamında ayrıca inceleme veya soruşturma işlemlerinin yapılmasıdır. Günümüzde iç denetim konusunda Türk kamu yönetiminde yaşanan kan uyuşmazlığının nedeni, bu denetim türünün nesnel zeminini oluşturan ölçülebilir kamu yönetiminin yapılandırılmamış olmasıdır.[461]

AB müzakereleri kapsamında Türkiye'ye 2003 yılında giren iç denetim uygulamasının ogünden bugüne etkili bir müessese olmadığı ileri sürülebilir. Zira iç denetimin kurgusuyla ilgili bazı zayıflıklar göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki, teftiş kurullarının kadrolu ve atamayla gelmiş başkanları bulunuyorken, iç denetim birimlerinde bu şekilde başkanların bulunmamasıdır. İç denetim birimlerinin başkanları, görev yaptıkları birimin içinden ya da başka birimlerden görevlendirmeyle gelmektedirler. Güçlü başkanların bulunmaması bu birimlerin kurumsallaşmalarının önünde engel olarak görülmektedir. İkinci zayıflık, merkezi uyumlaştırma birimi olan Maliye Bakanlığına bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulunun yapısıyla alâkalıdır. İç denetim uygulaması için merkezi bir rol üstlenen bu birimin, iç deneticilerin atanmaları, görevden alınmaları, terfi ve disiplin işlemlerinin yürütülmesi, denetim plan ve programlarının onaylanması gibi çok önemli görev ve yetkilere sahip olan üst yöneticiler karşısında iç denetçilerin teminatı olup olmadığı konusunda şüpheler bulunmaktadır. Çünkü iç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığının bulunması halinde, bu ayrılığın giderilmesine yardımcı olma görevi adı geçen Kurula ait olmakla birlikte, bunun somut bir yaptırımı mevzuatta yer almamaktadır.

İç denetim sisteminin iyi işlemediği görülmüş olacak ki, 2009 yılında Merkez Bankası özelinde teftiş kurulu ve iç denetim birimi ayrılığından vazgeçilerek, yine kamu yönetiminde bir ilk ve halen tek

[461] Akbulut vd, *a.g.k,* s. 5-8.

olmak üzere, her iki birim Denetim Genel Müdürlüğü çatısı altında birleştirilmişlerdir. Böylece 2002 yılında Türkiye'de ilk defa kurulan iç denetim uygulaması, ilk defa uygulandığı Kurumda, köklü teftiş kuruluyla birleştirilmiştir. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Denetim Yönetmeliğine bakıldığında denetim işlevleri; iç denetim, soruşturma, inceleme ve danışmanlık ile dış denetim faaliyeti şeklinde olmak üzere dört tür faaliyetle yerine getirmektedir. Böylelikle Banka bünyesinde görev yapan müfettiş, (iç) denetçi ve bilişim teknolojileri (iç) denetçileri kendi görev alanlarında bahsi geçen denetim faaliyetlerini yerine getirmektedirler.[462]

Tüm iç denetçiler tarafından düzenlenen raporlar üst yöneticiler aracılığıyla İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderildikleri için iç denetim sisteminin verimliliği düzenlenen rapor sayısı bakımından değerlendirilebilir. Kurul tarafından 2006 yılından itibaren her yıl iç denetim genel raporları tanzim edilmiş, ancak bunlardan 2006 ve 2007 yılı raporları ayrıntılı olmamıştır. 2008 yılından 2015 yılına kadar her yıl yayımlanan kamu iç denetim genel raporları incelendiğinde ise; 2008 yılında 222, 2009 yılında 687, 2010 yılında 1.024, 2011 yılında 954, 2012 yılında 1.384, 2013 yılında 748, 2014 yılında 1.270 ve 2015 yılında 1.494 adet rapor tanzim edildiği; iç denetçi sayılarına bakıldığında da; 2008 yılında 789, 2009 yılında 768, 2010 yılında 774, 2011 yılında 730, 2012 yılında 767, 2013 yılında 873, 2014 yılında 966 ve 2015 yılında 960 iç denetçinin fiili olarak görev yaptıkları görülmektedir.[463]

Bu verilerden hareketle düzenlenen rapor sayıları fiili iç denetçi sayılarına oranlandığında, her bir iç denetçiye düşen ortalama rapor adedidin; 2008 yılında 0,28, 2009 yılında 0,89, 2010 yılında 1,32, 2011 yılında 1,31, 2012 yılında 1,59, 2013 yılında 0,86, 2014 yılında 1,31 ve 2015 yılında 1,56 adet olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda iç denetçi başına düşen rapor sayısının 2 rakamının oldukça altında olduğu görülmektedir. Kıyas yapabilmek için örneğin sosyal güvenlik

[462] Bkz, 29.08.2009 tarihli ve 27334 sayılı Resmî Gazete.
[463] Bkz, http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/FaaliyetRaporlari.aspx (30.10.2017).

müfettişlerinin rapor sayılarına bakıldığında, 2017 yılında toplam 7.169 adet rapor düzenlendiği;[464] Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının hizmete özel olan 2017 Yılı Yıllık Çalışma Plan ve Programına göre başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcısı sayılarına bakıldığında da 339 müfettişin fiili olarak görev yaptıkları; bu durumda müfettiş başına düşen rapor sayısının 21 rakamı seviyesinde olduğu anlaşılmaktadır. Elbette ki önemli olan nicelik yerine nitelik olmakla birlikte, nicelik de anımsanmayacak bir göstergedir. O halde anılan Kurum özelinde her bir müfettiş başına düşen rapor sayısının iç denetçilerden kat be kat fazla olduğu dikkate alındığında, iç denetçiliğin iyi işleyen bir uygulama olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir.

Yeri gelmişken yapılan düzenlemelerin temel mantığı açısından bir tezata dikkat çekmek uygun olacaktır. Performans esaslı denetim bakımından işgörecek olan iç denetçiler ile bu yetkiye daha önce sahip olmakla birlikte daha fazla bu alana yoğunlaşacağı söylenen yeni Sayıştay Kanunuyla ilgili olarak, AB müzakereleri kapsamında Sayıştayın eşleştirme projesi Anglo-Sakson modelinin lokomotif ülkesi İngiltere; iç denetçiliğin (mali kontrol) eşleştirme projesi Kıta Avrupası modelinin lokomotif ülkesi Fransa ile yürütülmüştür. Bu projelerin bitiminde İngiltere'den alınan eğitim ve tavsiyelere uygun ve paralel düzenlemeler yapılırken, Fransa'dan alınan eğitim ve tavsiyelere aykırı olarak düzenleme yapılmaya teşebbüs edilmiş, çünkü bir yandan iç denetçilik getirilirken öte taraftan teftiş kurulları kaldırılmak istenmiştir. Hâlbuki Fransa, kendileri için de yeni olan iç denetçilik müessesesini, Maliye Bakanlığındaki köklü teftiş kurulunun altında ve kontrolünde oluşturarak denetim sistemini bozmadan sistemine kolaylıkla uyarlayabilmiştir. Dolayısıyla Türkiye'deki girişim gerçekleştirilen projeye tezatlık oluşturmuştur.

Teftiş ve iç denetim dışında, Türkiye'de daha önce teftiş faaliyeti içerisinde yer alan, ancak paradigma değişikliği nedeniyle günümüzde üst kurul denetime kayan kontrolörlük-denetmenlik faaliyetlerine de

[464] Sosyal Güvenlik Kurumu, *2017 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara 2018, s. 58.

değinmek gerekir. Türkiye'de 1950'lerden itibaren oluşturulmaya başlanan ve devlet-piyasa ilişkisinin somut aracı olarak kurulan bu faaliyet türü, refah devleti anlayışının hüküm sürdüğü dönemde, bakanın siyasal sorumluluğu kapsamında piyasanın düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla yürütülmüştür. Devletin piyasayı denetlemesi toplumsal düzenin sağlanması bağlamında gözetim hakkıyla ilişkilidir. Ancak neoliberalizmin etkili olmasıyla birlikte piyasanın düzenlenmesi ve denetlenmesi işi esas olarak bağımsız idari otoritelere bırakılmıştır. Buradaki temel amaç, ulusal piyasaların devletin müdahalesinden göreli olarak arındırılarak serbest ekonominin kurallarına uygun hale getirilmesi ve küresel ekonomik bütünleşmenin sağlanmasıdır. Bu nedenle Türkiye'de diğer liberal devletlere paralel olarak, üst kurul denetim faaliyeti, teftiş ve iç denetim faaliyetleriyle birlikte üçüncü bir tür olarak ortaya çıkmıştır.[465]

Neoliberal bakış açısıyla serbest piyasa ekonomisinin güvencesi olan üst kurullar, yabancı sermayenin önünün açılması, özelleştirmenin hızlandırılması ve yolsuzlukların önlenmesi için saydamlığın sağlanması gibi küresel taleplerin Türkiye'de uygulanabilmesi yönünde işgörme görünümündedirler.[466] Bu görünüm diğer ülke uygulamalarıyla uyumludur. Daha önce değinildiği gibi, bugün Türkiye'de gayri safi milli hasılanın yaklaşık %65'i üst kurulların denetimindedir. Etkililik bakımında birçok bakanlığın yerini fiilen üst kurullar almıştır. Örneğin Enerji Piyasası Denetleme Kurumu, Enerji ve Tabiî Kaynaklar Bakanlığından daha etkili konumdadır. Bu durum bakanın siyasal sorumluluğu ilkesini etkilemekte ve siyaset-yönetim ayrışmasını sağlamaktadır.

Ancak Türkiye'de 1999-2002 döneminde altın çağını yaşayan üst kurullaşmanın 2002 yılı sonrasında gözden düştüğü söylenebilir. Daha önce kurulan üst kurulların gelirlerinden genel bütçeye pay alınmaya

---

[465] Akbulut vd, *a.g.k,* s. 8-11.

[466] Sultan Kavili Arap, "Avrupa Birliği'ne Uyum Çerçevesinde Türkiye'de Kamu Yönetiminin Değişen Yüzü ve Bağımsız İdari Otoriteler", (Der. Necat Akyıldız vd.), *18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform*, TODAİE Yay. No. 350, Birinci Baskı, (Ankara Kasım 2009), s. 298-300.

başlanması, sonra kurulanlardan bazılarının gelir fazlalarının genel bütçeye aktarılması, üst kurulların Bakanlar Kurulu ile TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna yıllık faaliyet raporlarını sunmaları esasının getirilmesi, üst kurul başkan, üye ve personelinin mali ve sosyal haklarına üst sınırlar konması gibi müdahaleler, üst kurulların özerkliklerinin azaltılması olarak nitelendirilebilir.

Her ne kadar üst kurulların kuruluş felsefesi yönetim-siyaset ayrımı ilkesine dayansa da, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ile Kişisel Verileri Koruma Kurumu başkan ve üyelerinin TBMM tarafından siyasi partilerin adayları arasından seçilmeleri bu ilkeye tezatlık oluşturmuştur. Ayrıca 2001 yılında kurulan Şeker Kurumu ile 2002 yılında kurulan Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumunun 2017 yılında kapatılarak, görev ve yetkilerinin Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı arasında dağıtılması, Türkiye'de üst kurullar için geriye gidişin son halkası olarak görülebilir.

Kamu yönetiminde kendine has özellikleri bulunan üst kurulların etkililiklerinin irdelenmesi için düzenlenen önemli bir rapora bakmak yararlı olabilir. DDK tarafından sekiz üst kurulun 2006-2008 dönemine ilişkin iş ve işlemlerinin denetlemesi sonucunda ayrı ayrı düzenlenen raporlarda ortaya konan bulgular ışığında, düzenleyici ve denetleyici kurumların uygulama ve sonuçlarının değerlendirmesi amacıyla düzenlenen Genel Rapor incelendiğinde; bazı üst kurulların asli görevlerini yerine getirmede kuruldukları günlerden bu yana başarılı sonuçlar alamadıkları, özerklik uygulamasıyla yaratılan çalışma ortamının yeterince değerlendirilemediği ve ilgili sektörün tam olarak kavranamadığı; ilgili sektörün ve/veya siyasi tartışmaların etkisi altında kalındığı; kurul kararlarında içtihat birliği ve istikrarının sağlanamadığı ve özerkliğin gerektirdiği bağımsız ve tarafsız uygulamaların ortaya konulamadığı; zaman içerisinde oluşan hatalı idari ve mali özerklik algılamasıyla kurum imkânlarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılmamasına yol açıldığı ve hesapverilebilirlikten uzak bir çalışma

kültürünün geliştiği tespitleri yapılmıştır.[467] Bu sert eleştiriler çerçevesinde üst kurul uygulamasının Türkiye şartlarına uygun olmadığı ve bir tür kan uyuşmazlığı yaşadığı sonucuna varılabilir.

1980 yılından sonra DDK, BTK, üst kurullar, bağımsız denetçilik, iç denetçilik, etik kurulu, ombudsmanlık ve performans denetimi adlı yeni denetim örgütleri ve anlayışları getirilmiş, ayrıca önceden mevcut olan Yüksek Hâkimler Kurulu ile Yüksek Savcılar Kurulunun birleştirilmesiyle HSK oluşturulmuştur.

Bu örgütlerden BTK'nın 3056 sayılı Kanun kapsamında kurulması, 3046 sayılı Kanun kapsamında olağandır. Çünkü 3046 sayılı Kanun uyarınca tüm bakanlıklarda teftiş kurulları kurulduğu için başbakanlık bünyesinde de bir teftiş kurulunun kurulması gayet doğaldır. BTK ile kamudaki tüm teftiş kurullarına eşgüdüm ve standartların getirilmesi amaçlanmıştır. Nitekim tüm teftiş kurullarının yönetmelikleri BTK Yönetmeliğine uyumlu olmak zorundadırlar. BTK ayrıca bakanlar arasında birinci konumunda bulunan başbakanın, tüm kamuyu gözetimi ve denetimi altında tutmasının araçlarından birisi işlevindedir.

DDK'nın kurulması da BTK'nın kurulmasıyla paralel anlayışa dayanmaktadır. Türkiye'de devletin ve yürütmenin başı olan cumhurbaşkanın etkililiği 1982 Anayasasıyla artırılmıştır. Gerek cumhurbaşkanının gerekse başbakanın yetkilerinin artırılması yeni anayasanın öngördüğü ve "güç birikimi" anlamına gelen merkezileşme kaygısından doğmuştur.[468] Zaten bu olgu, Osmanlı çağdaşlaşma hareketinin başından 1980'lere kadar uygulanan reformların temel amaçlarından birisi olmuştur.[469] Bununla birlikte, DDK'nın kurulmasının gerçek nedeninin siyasal nitelikli olduğunu ileri sürenler bulunmaktadır. Bu görüşe göre; 12 Eylül Darbesinden önce bazı siyasal

---

[467] DDK, *Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Oluşumu, Teşkilatı, Yetki ve Görevleri, Denetlenmeleri ve Kurul Üyeleri ile Çalışanlarının Statüsüne İlişkin Hususların İrdelenmesi Araştırma ve İnceleme Raporu*, Ankara 2010, S. 2010/11, s. 384.

[468] Tekin Akıllıoğlu, "Anayasaya Uygunluk Denetiminde Yönetim Hukuku Ölçüleri", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 20, S. 3, (Eylül 1987), s. 19-20.

[469] Metin Heper, "The Ottoman Legacy and Turkish Politics," *Journal of International Affairs,* C. 54, S. 1, (Güz 2000), s. 79.

parti ve ideolojik akımların, kendilerini ifade etmek ya da güçlerini göstermek amacıyla sendika, dernek ve vakıfları muhalefet mekânları haline dönüştürmeleri nedeniyle, bu örgütlerin siyasetüstü konumdaki cumhurbaşkanlığı makamı altında denetim ve gözetime tabi tutulmak istenmiştir.[470]

Diğer yandan DDK, yeni Anayasada cumhurbaşkanının yetki artırımının bir sonucu olarak kurulmakla birlikte, ilk başta ombudsman niteliğinde yapılandırılması planlanmıştır. Nitekim 1982 Anayasasının hazırlık çalışmaları sırasında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültelerinin öğretim üyelerinden oluşan bir grubun hazırlamış olduğu "Gerekçeli Anayasa Önerisi"nin "Kamu Denetçileri Kurulu" başlıklı 114/b maddesi, Cumhurbaşkanının TBMM, Danıştay, Sayıştay, HSK ile Türkiye Barolar Birliğinin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini beş yıl için atayarak oluşturacağı beş kişilik Kamu Denetçileri Kurulu kurulmasını öngörmüş ve yurttaşların dilek ve yakınmalarını inceleme yetkisine sahip bu Kurula temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmelerini gözetme yetkisini tanımıştır.[471] Ancak işler planlandığı gibi gitmemiş ve Kurul, cumhurbaşkanının kamuda gözetim ve denetim işlevini gören bir yapıda konumlandırılmıştır.

DDK'nın isminde yer alan "devlet" ibaresi tam olarak doğru bir ifade değildir. Çünkü devlet denen mekanizma yasama-yürütme-yargı kuvvetlerinden oluşmaktadır ve DDK sadece yürütme kısmını denetlemektedir. Denebilir ki, DDK devletin başı olan cumhurbaşkanına bağlıdır, bu nedenle de söz konusu ibare doğru ve uygundur. Buna karşılık yasama ve yargı kuvvetlerinin denetimi DDK'nın yetkisinin dışındadır. Hatta 2016 yılı referandumuna kadar silahlı kuvvetler de kapsam dışında bırakılmıştır. Buna ilave olarak, yürütmenin içerisinde yer almayan, bir başka deyişle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı

[470] Sanal, *a.g.k,* s. 148.

[471] Raci Kılavuz vd, "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 4, S. 1, (2003), s. 61.

dernekler ile vakıflar gibi özel hukuk tüzel kişilerinin DDK'nın yetkisi içerisinde yer alması da dünyada sık karşılaşılan bir durum değildir.[472]

DDK Kanununun 6. maddesinde belirtilen "cumhurbaşkanının onayı" ibaresinden, Kurulun hazırladığı raporların danışmanlık faaliyetinden öteye gidemediği anlaşılmaktadır. Çünkü Kurul raporları kendiliğinden sonuç doğurmamakta, cumhurbaşkanının onayına muhtaç kalmaktadır. Ayrıca maddede belirtilen "gereği yapılmak üzere" ibaresi, cumhurbaşkanının başbakana vereceği emir olarak nitelendirilmektedir. Ancak gerek Anayasada gerekse Kanunda bu duruma uyulmamasıyla ilgili herhangi bir yaptırım öngörülmemiştir. Bir başka deyişle başbakanlık makamının cumhurbaşkanlığı makamı tarafından onaylanıp kendisine uygulanmak üzere gönderilen talimata uymaması durumunda ne olacağı hususunda bir düzenlenme yapılmamıştır.

DDK'nın cumhurbaşkanı tarafından harekete geçirilmesi, raporlarını ona sunması, cumhurbaşkanı tarafından atanması, idari yönden Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine bağlı olması ve yurttaşların idareye karşı yakınmalarını incelememesi, onu ombudsmanlıktan ayırmaktadır.[473]

DDK ile ombudsmanlığın farklılıklarına bakıldığında; öncelikle, DDK bir anayasal kurum olduğu halde ombudsmanlık bir yasa kurumudur. İkincisi, DDK cumhurbaşkanlığına bağlı ve onun onayına tabi olduğu, dolayısıyla hem kendiliğinden harekete geçemediği hem de nihai olarak raporunu kesinleştiremediği halde, ombudsmanlık bağımsız bir kurum olup yurttaşlar tarafından yapılan başvuru üzerine kendiliğinden inceleme başlatmakta ve inceleme sonucunu kendiliğinden ilgili makamlara göndermektedir. Üçüncüsü, DDK asıl olarak idarenin iç örgütlenmesinin iyi işleyip işlemediğini incelediği için bir tür iç denetim yaparken, ombudsmanlık yurttaşların idareye karşı yakınmalarını incelediği için bir tür dış denetim yapmaktadır.

---

[472] Sanal, *a.g.k,* s. 150.

[473] Bilâl Eryılmaz, "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 26, S. 4, (Aralık 1993), s. 95-96.

Dördüncüsü, DDK düzenlilik denetimi yaptığı halde, ombudsmanlık yerindelik (hakkaniyet) denetimi gerçekleştirmektedir. Beşincisi, DDK üyeleri cumhurbaşkanınca atanırken, kamu denetçileri TBMM tarafından seçilmektedirler.

DDK ile ombudsmanlığın temel ortak yönü ise, her ikisinin kararlarının da tavsiye niteliğinde olmasıdır. Daha önce belirtildiği üzere, DDK kararları cumhurbaşkanlığı aracılığıyla gereği için başbakanlığa gönderilmekte, ancak bunun aksinin yaptırımı bulunmamaktadır. Ombudsmanlık kararlarının ise ilgili kamu idaresi tarafından yerine getirilmemelerinin tek ve güçsüz yaptırımı, karara uymamanın otuz gün içerisinde açıklanması ve gerekirse ilgili kamu idaresince TBMM Karma Komisyonu önünde açıklama yapılmasından ibarettir.

Diğer taraftan ombudsmanlık kurumunun yasama denetimi kapsamındaki TBMM'nin Dilekçe ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonlarının işlemleri hakkında görev bakımından uyumsuz alanları bulunmaktadır. TBMM İçtüzüğünün ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun uyarınca, Türk vatandaşları ve Türkiye'de ikamet eden yabancılar, yargı mercilerinin görevlerine giren konularla ilgili olanlar hariç olmak üzere, kendileri ya da kamuyla igili dilek ve şikâyetleri hakkında TBMM Dilekçe Komisyonuna yazılı olarak başvurabilirler. Bu durumda Komisyon, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile özel kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi almak, ilgilileri çağırıp bilgi almak, idari denetimin yapılmasını istemek, bilirkişi görevlendirmek ve yerinde inceleme yapmak yetkisine sahiptir. Bu yetkinin kullanılması durumunda kamu kurum ve kuruluşları ile kamu personeli, talep edilen bilgi ve belgeyi vermek, idari denetimi yapmak ve yerinde inceleme için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler. Çözümü salt yargı organı kararına bağlı olan veya konuya ilişkin yargı mercileri tarafından verilmiş bir karar bulunan veyahut bu mercilerce yürütülmekte olan soruşturma veya kovuşturma bulunan dilekçeler ise incelenmemektedirler. Yine, TBMM İçtüzüğünün ve 3686 sayılı İnsan

Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu uyarınca, insan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun temel görevidir. Bu kapsamda Komisyon, bakanlıklar, genel ve katma bütçeli daireler, mahalli idareler, muhtarlıklar, üniversiteler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek, buralarda inceleme yapmak, ilgilileri çağırıp bilgi almak ve gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurmakla yetkilidir. Dolayısıyla ombudsmanlık ile her iki Komisyonun görev alanlarında çakışmalar bulunmaktadır.

Buradan hareketle, Türkiye'de örgütsel bakımdan DDK ve KGEK gibi ve işlevsel bakımdan TBMM Dilekçe ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonları gibi ombudsmanlık benzeri kurumların bulunduğu söylenebilir. Bilgilendirme dışında herhangi bir yaptırımı olmayan bu birimlere bir yenisinin eklenmiş olmasının denetimin etkinliği artırmayıp, aksine denetim sisteminin daha karmaşık hale gelmesine yol açtığı ileri sürülebilir.[474] Ombudsmanlık kurumunun temel işlevi, bir nevi arabulucu rolünde bulunan ombudsman tarafından idari anlaşmazlıklara çözüm aranmasıdır. Ancak bu kurumun, idare hukukun bulunmadığı ya da daha iyi ifadeyle yürütme için özel bir hukukun olmayıp kamu ve özelin aynı hukuk kapsamında yer aldıkları Anglo-Sakson ve İskandinav modellerine daha uygun olduğu, Türkiye gibi ülkelerde kan uyuşmazlığı yaşayacağı iddia edilmektedir. Nitekim Türkiye'de bu Kurumun, önce 2006 sonra 2012 yıllarında kurulmuş olmakla birlikte, kamu yönetiminde etkili ve fark yaratan bir kurum olamadığı görülmektedir. Üstelik, Türkiye'de Anayasaya açıkça aykırı olan kanunlar çıkarılabilirken, denetim organlarının raporları gözardı edilebilirken ve hatta yargı kararlarının uygulanmasında ciddi sorunlar

[474] İpek Özkal Sayan, "Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi,* C. 69, S. 2, (2014), s. 334-335.

yaşanabilirken,[475] sadece tavsiye kararı gibi zayıf bir yaptırım aracına sahip olan ombudsmanlığın etkili bir kurum olabilmesi de zor görünmektedir.

İdari denetim yapısında yapılan düzenlemelerden bazıları doğrudan politika transferi niteliğindedir. Örneğin KGEK'yi kuran 5176 sayılı Kanun Tasarısının gerekçesine bakıldığında, OECD'nin 1998 yılında yayımladığı Kamu Yönetiminde Etik İlkeler adlı tavsiye kararına atıf yapıldığı, bu kapsamda "üye ülkelerin kamu hizmetlerinde etik davranış ilkelerini hayata geçirmek amacıyla iyi işleyen kurumsal yapıları oluşturmaları" şeklindeki tavsiyeye uyularak adı geçen Kurulun oluşturulduğu görülmektedir.[476]

Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesapverebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek, bunların uygulanmasını gözetmek, kamu görevlilerinin görevlerini eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak yapmalarını sağlamak ve etik kültürünü Türkiye'de yerleştirmek amacıyla KGEK'nin kurulması Türkiye için yeni bir uygulama olmakla birlikte, söz konusu etik ilkelerin mevzuatta benimsenmesi eskiye dayanmaktadır. Bu kapsamda; 1961 ve 1982 Anayasaları, 1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1981 tarihli ve 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun, 1984 tarihli ve 3069 sayılı TBMM Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun, 1990 tarihli ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, 1913 tarihli Memurin Muhakematı Kanununun yerini alan 1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ile 2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu gibi düzenlemeler örnek gösterilebilir.

Bu genel düzenlemelerdeki özel düzenlemelere bakıldığında,

---

[475] Seriye Sezen, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 34, S. 4, (Aralık 2001), s. 92.

[476] Ahmet Keser, "Politika Transferi ve Türk Kamu Yönetiminde Etik", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 45, S. 4, (Aralık 2012), s. 43.

örneğin devlete ve kanunlara sadakatle bağlılık (657-md.6,7 ve Anayasa-md.129), tarafsızlık (657-md.7), kayırmacılık (657-md.7 ve Anayasa-md.10), davranış standartları (657-md.8,9,56), amir ve memurun sorumlulukları (657-md.10,11), hediye kabulü (657-md.10,29 ve 3628-md.3), kişisel çıkar sağlama (657-md.16-30, 3628-md.3 ve 4734-md.17), gizli bilgileri açıklama (657-md.31), görev sonrası kısıtlamalar (2531-tamamı), ikinci iş (657-md.28 ve 3069-md.2) ve mal bildirimi (657-md.14 ve 3628-md.2) gibi düzenlemeler göze çarpmaktadır.[477]

Ayrıca 2010 yılında çıkarılan Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik yayımlanmakla birlikte, burada belirtilen etik kuralların teftiş kurullarının tüzük veya yönetmeliklerinde öteden beri varolduklarını, dolayısıyla yeni bir uygulama olmadığını söylemek gerekir. Ayrıca bu Yönetmelik dışında bazı denetim birimleri daha önce kendi içlerinde etik kurallar belirlemişlerdir. Bunlardan bazıları; Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlâk Kuralları, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Etik İlkeleri, Serbest Muhasebeciler, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirlerin Mesleki Faaliyetlerinde Uyacakları Etik İlkeler Hakkında Yönetmelik, Bağımsız Denetçiler İçin Etik Kuralları, BDDK Üyeleri ile BDDK Personelinin Uyacakları Meslek İlkeleri[478] ve TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı Etik İlkeleri şeklinde sayılabilir.

Peki, Türk kamu yönetiminde etik ilkeler öteden beri mevcutsa, neden yozlaşma önlenememekte ve KGEK'nin kurulmasına ihtiyaç duyulmaktadır? Kanımızca salt bu Kurulun kurulması ya da etik kültürün kamuya yerleştirilmesi gibi yasal düzenlemelerle yozlaşmanın önlemesi mümkün değildir. Çünkü bu olsaydı, yukarıda sayılan düzenlemeler sayesinde bugüne kadar olurdu. Sorunun yanıtını Türk insanının özelliklerinde aramak gerekebilir.

---

[477] Namık Kemal Öztürk, "Etik ve Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları,* (Edi. Asım Balcı vd.), Seçkin, İkinci Baskı, (Ankara 2008), s. 270-277.

[478] Seyit Koçberber, "Dünyada ve Türkiye'de Denetim Etiği", *Sayıştay Dergisi*, S. 68, (Ocak-Mart 2008), s. 79-80.

Kamu yönetimi, içinde bulunduğu kültürden etkilenmektedir. Kamu yönetiminde etik sorunu da doğal olarak o kültürdeki ahlâki değerlerden ve insan davranışlarından etkilenmektedir. Toplumsal karakter, bireyci (individualistic) ve toplulukçu (collectivist) şeklinde temelde ikiye ayrılabilir. Bireyci toplumun belirgin özelliği bireysel sorumluluk, yarışma ve bireysel gelişimken; toplulukçu toplumun belirgin özelliği bireyin kendi topluluğuna bağlı olması, topluluğun diğer üyeleriyle dayanışma için bulunması ve bireysel sorumluluk duygusu taşımamasıdır. Bu açıdan bakıldığında, Türk bürokratik kültürünün en önemli özelliğinin toplulukçuluk olduğu görülmektedir. Türk bürokratları kendilerini sadece topluluk (cemaat) içinde güvende hissetmekte, siyasal ve yönetsel alanda hayatta kalmanın tek yolunu bu olarak görmekte, cemaat üyeleriyle iyi ilişkiler kurmakta ve diğer topluluklara karşı olumsuz tutum takınmaktadırlar. Bu durum, temel etik ilkelerden biri olan yansızlığının uygulanmasının zor olduğu anlamına gelmektedir. Türk toplumunun toplulukçu özellik göstermesinin bir diğer sonucu ise kadrolaşma ve partizanlığın görülmesidir.[479] Bu durum, temel etik ilkelerden bir diğeri olan kayırmacılık yasağının da uygulanmasının zor olduğu anlamına gelmektedir.

KGEK'nin de etkili ve fark yaratan bir kurum olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir. Etik davranış ilkelerine uyulup uyulmadığının denetimi, Kurulun yetki alanına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü kamu görevlileri için Kurul; diğer görevliler için ilgili kurum amirlikleri tarafından yapılmaktadır. Genel müdür altı personelin etik mevzuatına aykırı işlemleri öteden beri teftiş kurulları tarafından yapıldığından burada yeni bir uygulama getirilmemiştir. Buradaki yenilik, genel müdür ve üstü unvanlı personelin disiplin işlemlerinin Kurul tarafından yapılmasıdır. Eskiden bu personelin işlemleri de teftiş kurulları tarafından yapılırken, şimdi Kurul

[479] Cahit Emre, "Cultural Values, Morality and Public Administration in Turkey", (Edi. Koray Karasu), *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayıncılık, (Ankara Şubat 2003), s. 436-452.

tarafından yapılmaktadır. Bununla birlikte Kurulun, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik kapsamında yaptığı inceleme sonucunda verdiği tek karar; "etik ilkeye aykırı davranışın varlığı veya yokluğu" kararı; bunun yaptırımı da "başbakanlığa bildirim" ve "Resmî Gazetede ifşa"dan ibarettir. Ancak Kurul kararlarının Resmi Gazetede yayımlanarak kamu görevlisinin ifşa edilmesini Anayasa Mahkemesi iptal etmiştir. Bu durumda elde kalan tek yaptırım başbakanlığa bildirimden ibarettir. Dolayısıyla Türkiye'de etik kurul uygulamasının son derece güçsüz bir mekanizma olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Diğer yandan Kurulun 2009 Yılı Faaliyet Raporuna bakıldığında; üniversitelerin de kapsam içine alınması, Kurulun bağımsız bir statüye kavuşturulması, yargıya intikal etmiş olan konuların da incelenebilmesi ve disiplin kurullarında olan etik inceleme yetkisinin etik komisyonlarına verilmesi gibi sistem için önemli bazı değişikliklerin hayata geçirilmesi için 5176 sayılı Kanunda değişiklikler öngören bir taslağın hazırlandığı anlaşılmaktadır. Bu değişiklikler bugüne kadar kabul edilmemekle birlikte, getirilen sistemin güçsüz bir mekanizma olduğunun, Kurulun kendisinin hazırladığı taslak vasıtasıyla da dolaylı yoldan kabul edildiği görülmektedir.[480]

HSK'nın yapısına yönelik değişiklikler değerlendirildiğinde, 2017 yılında yapılan son değişikliklerin genel olarak olumlu oldukları söylenebilir. Bu kapsamda, Kurula ilk derece mahkemelerinde görevli hâkimlerin cumhurbaşkanı tarafından atanmalarının getirilmesi; yüksek mahkemelerden gelen Kurul üyelerinin cumhurbaşkanı tarafından atanmaları yerine yüksek mahkeme üyeleri tarafından seçilmeleri; yüksek öğretim kurumlarında görev yapan hukukçu öğretim üyeleri ile avukatlar arasından gelen üyelerin TBMM tarafından seçilmeleri; teftiş kurulunun Kurula bağlanması ve Kurulun hâkim ve savcılarla ilgili vermiş olduğu meslekten çıkarma kararlarına karşı yargı yoluna başvurulabilmesinin getirilmesi genel olarak olumludur. Ancak

[480] Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, *2009 Yılı Faaliyet Raporu,* Ankara 2010, s. 31.

kâğıt üzerindeki bu olumlu değişikliklerin başarısı için uygulamada politik etkilerden uzak durulması ve seçimlerde liyakat ilkesinin temel ölçüt olması gerekmektedir. Yapılan değişikliklerdeki olumsuz durumlara bakıldığında ise, Kurulun başkanı olan Adalet Bakanı ile Müsteşarının Kurulda varlıklarını sürdürmeleri, Adalet Bakanının Kurul gündemini belirleme ve genel sekreteri atama gibi yetkilere haiz olmaya devam etmesi, hâkim ve savcılarla ilgili denetim, inceleme ve soruşturma işlemlerinin bakan oluru gerektirmesi ve meslekten çıkarma cezaları dışındaki cezalara karşı yargı yolunun kapalı olması dikkati çekmektedir.

YDK'nın Sayıştaya devredilmesi değerlendirildiğinde, yapılan değişikliğin sadece idari bir değişiklik olduğu, bir başka ifadeyle yapılan değişikliğin TBMM adına yürütülmeye devam edilecek olan KİT denetiminin yürütme organından yasama organına bağlanması, özelleştirme kıskacı altındaki KİT'lerin görece siyasal etkilerden uzak şekilde denetlenmeleri, denetçilerin yetki ve özlük haklarının daha güvenceli bir kuruma tabi kılınması ve gerek Sayıştay gerekse YDK denetçilerinin performans odaklı denetim anlayış birliği içinde hareket edecek olmaları anlamlarına geldiği ve bu nedenle yapılan değişikliğin olumlu olduğu değerlendirmesi yapılabilir. Buna karşılık Sayıştayın, görev alanı içerisindeki kurum ve kuruluşların işlemlerinin ancak %13'ünün denetimini gerçekleştirebildiği[481] düşünüldüğünde, idari kapasitesinin çok daha fazla artırılması bir gereklilik hatta zorunluluk halini almaktadır.

Teftiş kurullarında değişiklik yapan diğer bir uygulama olan KHK uygulamasına bakıldığında, 2011 Haziran-Kasım arasındaki beş aylık dönemini kapsayan "KHK Fırtınası" ile dört yeni bakanlık (Kalkınma Bakanlığı, AB Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı) kurulmuş, bunlardan ilk ikisinde denetim birimlerine yer verilmemişken son ikisinde yer verilmiş, eski

[481] Ahmet Alpay Dikmen, "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler", *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri, Özel Sayı No. 59, (Kasım 2003), s. 45.

bakanlıklardaki teftiş kurulları ise 2006 yılında başlatılan uygulama doğrultusunda, "rehberlik ve teftiş başkanlıkları" ya da "denetim kurulu başkanlıkları" veyahut "denetim hizmetleri başkanlıkları" şeklinde isim değişikliğine uğratılmışlardır. Bu fırtınada idari denetim yapısında birim adı, personel unvanı gibi değişiklikler olduğu gibi, denetim birimlerinde birleştirme, ayırma ya da yeniden yapılandırma gibi kökten değişiklikler de yapılmıştır. Bu durum şimdiye kadar yapılan en kapsamlı değişikliklerdir. Yasama tarafından görüşülmeden yürütme tarafından tek taraflı şekilde yapılan bu düzenlemelerle teftiş kurullarında radikal değişiklikler yapılmış, ancak bunlar, kendi içlerinde yeknesaklık taşımamıştır. Üstelik çok kısa aralıklarla bakanlık yapılarında dolayısıyla da teftiş kurulu yapılarında değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu durum, kamu yönetiminin genelini olduğu gibi teftiş kurullarını da olumsuz yönde etkilemiştir.

Örneğin, 03.06.2011 tarihli ve 634 sayılı KHK ile kurulan AB Bakanlığı ve 03.06.2011 tarihli ve 641 sayılı KHK ile kurulan Kalkınma Bakanlığında, daha önce de olduğu gibi, teftiş kurulları benzeri denetim birimlerinin kurulmaması büyük bir eksiklik olarak görülmelidir. Yine, 03.06.2011 tarihli ve 637 sayılı KHK ile yeni kurulan Ekonomi Bakanlığındaki "dış ticaret kontrolörü" unvanlı personelin görev yaptıkları Dış Ticaret Kontrolörleri Kurulu Başkanlığının adı, yaklaşık iki buçuk ay sonra 25.08.2011 tarihli ve 652 sayılı KHK ile Denetim Hizmetleri Başkanlığı şeklinde değiştirilmiş, üstelik "dış ticaret kontrolörü" ve "dış ticaret uzmanı" unvanı personel, "dış ticaret uzmanı" unvanı altında birleştirilmişlerdir. Bu durum, kamu yönetiminde denetçi-uzman, bir başka ifadeyle denetim personeli-idari personel ayrımının kalktığı ilk örneklerden birisi olmuştur. Bir başka örnek olarak, 03.06.2011 tarihli ve 636 sayılı KHK ile Çevre ve Orman Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığının birleştirilmesiyle yeni kurulan Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı, yirmi altı gün sonra 29.06.2011 tarihli ve 644 ve 645 sayılı KHK'lar ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Orman ve Su İşleri Bakanlığı şeklinde ikiye ayrılmıştır. Her iki bakanlıkta Rehberlik ve Teftiş Başkanlıkları ihdas

edilerek buradaki görevlilere “müfettiş” unvanı verilmiştir.

Ayrıca ilk olarak, 03.06.2011 tarihli ve 635 sayılı KHK ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığının "Sanayi” kısmı kapatılarak Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının kurulması sırasında, kapatılan Bakanlıktaki “müfettiş” unvanlı personelden bir kısmının yeni Bakanlığa, diğer kısmının yine yeni kurulan Gümrük ve Ticaret Bakanlığına aktarımlarının; ikinci olarak, 03.06.2011 tarihli ve 640 sayılı KHK ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığının "Ticaret” kısmı ile Gümrük Müsteşarlığı kapatılarak Gümrük ve Ticaret Bakanlığının kurulması sırasında, kapatılan Bakanlıktaki “müfettiş” unvanlı personelden bir kısmının yeni Bakanlığa, diğer kısmının yine yeni kurulan Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına aktarımlarının ve üçüncü olarak, 03.06.2011 tarihli ve 636 sayılı KHK ile Çevre ve Orman Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığının birleştirilmesiyle yeni kurulan Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının, bu kez 29.06.2011 tarihli ve 644 ve 645 sayılı KHK’lar ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Orman ve Su İşleri Bakanlığı şeklinde ikiye ayrılması sırasında, kapatılan Çevre ve Orman Bakanlığındaki “müfettiş” unvanlı personelin yeni bakanlıklara aktarımlarının, ilgili bakanlar arasında düzenlenen protokoller çerçevesinde gerçekleştirilmesi eleştirileri beraberinde getirmiştir. Çünkü protokol uygulaması kamu yönetiminde zaman zaman yapılan bir uygulama olmakla birlikte, daha çok bakanlıkların olağan iş ve işlemleri arasındaki belirsizlikleri gidermek ve çoklu işbirliklerini geliştirmek amaçlarıyla başvurulan bir yöntem olarak kullanılmıştır. Personelin görev, yetki ve özlük işleri gibi yasal düzenlemelere konu olması gereken önemli düzenlemelerin, protokol adlı hukuken güçsüz ve belirsiz belgelerle yapılması uygun görülmemelidir.

Son olarak, teftiş kurullarında değişiklik yapan diğer bir uygulama olan CBK uygulaması değerlendirilmelidir. Her şeyden önce 24.06.2018 tarihinde yapılan cumhurbaşkanlığı seçiminden sonra rejimin adı değişerek Türk tipi başkanlık sistemine geçilmiştir. Böylelikle Cumhuriyetin kurulmasından bu yana cumhurbaşkanlığıyla birlikte bulunan başbakanlık kurumu tamamen kaldırılarak yürütme erki

cumhurbaşkanlığında toplanmıştır. Başbakanlığın kaldırılması nedeniyle BTK da kapatılarak burada görev yapan başbakanlık müfettişleri diğer bakanlıklara dağıtılmışlardır. Toplam on altıya indirilen bakanlıkların tamamında teftiş kurulu başkanlığı, rehberlik ve teftiş başkanlığı, rehberlik ve denetim başkanlığı ya da denetim hizmetleri başkanlığı adlı denetim birimlerine yer verilmiştir. Böylelikle tetftiş kurulu temelli idari denetim yapısı korunmuştur. Hazine ve Maliye Bakanlığı haricindeki bakanlıklarda tek bir denetim birimi oluşturularak sadeleştirme yapılmış, adı geçen bakanlıkta ise Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı, Hazine Kontrolörleri Kurulu, Sigorta Denetleme Kurulu ve Malî Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı olmak üzere önceden mevcut olan dört denetim birimi varlıklarını devam ettirmişlerdir. Unvan bakımından bakıldığında, müfettiş, denetçi, uzman gibi farklı unvanlar tanınmıştır. Tüm bakanlıklarda denetim birimlerine yer verilmesi olumlu olmakla birlikte, gerek denetim birim adlarının gerekse unvan adlarının yeknesaklık taşımamasının, idarenin bütünlüğü ilkesi bakımından olumsuz olduğu söylenebilir. Statü ve özlük haklarındaki kayıp bakımından bakıldığında ise, diğer kariyer mesleklerinin gerisinde kalan denetim görevlilerinin bu durumlarının halen devam ettiği, bir başka ifadeyle herhangi bir iyileşmenin yapılmadığı görülmektedir. Hatta denetim görevlileri, kariyer meslek grubunda yer almayan kimi kamu görevlilerinin de altında ücret ve statü niteliğinde konumlanmışlardır. Bu durum denetim görevlilerinin denetimi altındaki personelden geride kaldıkları anlamına gelmekte olup, sıradüzensel olarak hakkaniyetli bir durum olmamaktadır.

B. Denetim Anlayışı Bakımından Değerlendirme

Yeni kamu işletmeciliğinin temel özelliklerinden birisi, kamu kesimine performans anlayışının getirilerek süreç odaklılık yerine sonuç odaklılığa yönelinmesi hedefidir. Aslında kamu kesimine performans anlayışının getirilmesi fikri toplam kalite yönetimi anlayışından gelmiştir. Toplam kalite yönetiminde kamu hizmeti sunucusu

konumundaki kamu personeli iç müşteriye, kamu hizmeti alıcısı konumundaki yurttaşlar dış müşteriye dönüştürülmüş, sunulan kamu hizmeti, kalite bağlamında ve müşteri memnuniyeti temelinde tanımlanmıştır. Böyle bir tanımlama yapılınca, kamu personeli dış müşterinin beklenti ve ihtiyaçlarını karşılama temelinde müşteri odaklı ve toplam kaliteye yönelik olarak bir örgütlenme içerisine sokularak, personelin hizmet kalitesi performans değerlemesi odaklı yapılmaktadır.[482]

Türkiye'de söz konusu hedef doğrultusunda 1980 yılından itibaren düzenlilik denetiminden performans denetimine geçilmesi amacı çerçevesinde, performans denetiminin önce 1996 tarihinde Sayıştaya tanınması, 2003 yılından itibaren de 5018 ve 5227 sayılı Kanunlarla kamunun geneline yayılması hedefi hayata geçirilmiştir. Bu düzenlemeler sonucunda sayıştay denetçileri ile iç denetçilerin performans odaklı denetim yapmaları esası getirilmiştir. Ancak ogünlerden bugünlere kadar yapılan performans denetimlerinin kayda değer sonuçları konusunda kamuoyunda olumlu bir algının olduğunu söylemek mümkün değildir.

1996 yılından bu yana performans denetim yetkisi bulunan Sayıştay bugüne kadar az sayıda denetim yapabilmiş, dolayısıyla bu yetkisini etkili olarak kullanamamıştır. Yine, 2003 yılından bu yana performans temelli iş gören iç denetçilerin denetim sonuçlarına göre, kamu yönetiminin daha ekonomik, verimli ve etkili hale geldiğini söylemek mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla performans denetiminin etkili olarak yürütüldüğünü söylemek oldukça güçtür.

Performans denetiminde kamu hizmetlerinin değeri ölçülürken kamu yararı yerine maliyetlerin düşük olup olmadığı (ekonomiklik-tutumluluk), girdilerle çıktıların oranı (verimlilik-etkinlik) ve faaliyetlerin yerindeliği (etkililik) önemlidir. Hizmetin içeriği, kaynakların nasıl dağıtıldığı ve halkın taleplerinin ne şekilde karşılandığı gibi ölçütler

[482] Meltem Kayıran Dikmen, Ahmet Alpay Dikmen, "Her Derde Deva İksir: Toplam Kalite Yönetimi", *Toplum ve Hekim,* C. 19, S. 3, (Mayıs-Haziran 2004), s. 194.

değerlendirme dışı bırakılmıştır.

Kamu ve özel sektörün verimlilik ölçütleri farklıdır. Kamu kesiminin niteliği gereği piyasanın işleyişinden görece muaf olması ve kendine has kurallara sahip olmasından ötürü verimlilik konusu farklı biçimde değerlendirilmektedir. Kamu kesimi, piyasa aktörleri gibi kâr amacı gütmemekte, toplumsal yapıyı korumak, toplumsal düzeni sağlamak, yaptırım uygulamak ve yargılama yapmak gibi özel kesimin yapamayacağı, zora dayanan görev ve yetkileri bulunmaktadır. Neoliberal teori, piyasanın rekabet, fiyat gibi araçları ve kâr etme ya da iflas etmeme gibi teşvik ya da caydırıcı mekanizmalarıyla sürekli olarak ileriye yönelik gelişim özelliğini bünyesinde barındırdığı, dolayısıyla kaynakları daha verimli dağıtarak dengeyi sağladığı kabulüne dayanmaktadır. Özel kesimin temel verimlilik ölçütü kârdır. Özel sektör işletmelerinde aynı ürünün daha düşük maliyetle elde edilmesi veya aynı maliyetle daha fazla ürünün sağlanması şeklinde ifade edilen verimliliğin artırılması, aynı zamanda işletme kârının artmasına yol açmaktadır. Kamu sektöründe ise temel verimlilik ölçütü kâr yerine, halka ucuz ve kaliteli hizmet sağlamak olmalıdır. Temel ölçüt bu olunca, kamu örgütlerinde verimliliğin ölçülmesi güçleşmektedir. Savunma ve diplomasi gibi klasik kamu hizmetlerinde somut çıktıların elde edilmesi oldukça zordur. Eğitim ve yargı gibi kamusal hizmetlerde ise sağlanan hizmet ya da ürünün para birimi cinsinden ifade edilebilmesi güçlükler içermektedir. Üstelik kamusal mallar, piyasadan bağışık olmalarına göre kamusal, yarı kamusal ve özel mallar olarak üçe ayrılmaktadır. Bu ayrım da kamusal mal ve hizmetlerin fayda ve maliyetlerini parasal olarak ifade etmeyi zorlaştırmaktadır. Bu nedenledir ki kamu yönetiminde verimlilik teriminden çok etkililik terimine öncelik verilmesi gerekliliği doğmaktadır.[483]

Kamusal alanda performans denetiminin yapılabilmesi için fazla sayıda engel bulunmaktadır. Öncelikle, kamu hizmetleriyle yaratılan değeri göstergelerle ölçmek zordur. Zira kamu yönetiminde termometre

[483] Zengin, "Verimlilik: Kuramsal Bir…", s. 22-27.

gibi kesin sonuçları gösteren ölçme araçları yoktur. Örneğin sağlık hizmet sunucularında artan ameliyat sayısı tek başına bir anlam ifade etmez. Çünkü bu veri bir hastanenin kurumsal göstergesi açısından olumlu sayılabilecekken, bunun sosyal güvenlik kurumlarının bütçelerine dolayısıyla devlet bütçesine yansımaları olumsuz görülebilir. İkinci olarak, kamusal mal ve hizmet sunumu kârın hedeflendiği bir uğraş alanı değildir. Örneğin ceza infaz kurumlarının devlete olan maliyeti, toplumun huzur ve güveninin tesis edilmesine hizmet etmesi bakımından önemsiz hale gelebilir. Üçüncü olarak, kamu kurum ve kuruluşları kendi görev alanlarıyla ilgili konularda genel olarak tek başlarına etkili konumda değildirler. Örneğin kayıtdışı istihdamla ilgilenen sosyal güvenlik kurumlarının bu sorunun üstesinden tek başına gelmeleri mümkün değildir. Bu sorunun eğitim, ekonomik durum gibi konularla, dolayısıyla da başka kurum ve kuruluşlarının görev alanlarıyla ilişkisi bulunmaktadır. Bu nedenle söz konusu belirli sorun hakkında sosyal güvenlik kurumlarının performans hedef ve göstergeleri belirlemeleri güçtür. Dördüncü olarak, aynı sorun üzerinden gidersek, kayıtdışı istihdamın örneğin bir yıl gibi kısa vade içerisinde çözülmesi mümkün olmayıp uzun dönemli amaçlardandır. Bu sebeple anılan sorun hakkında kısa vadeli hedef ve göstergeler belirlemek kolay değildir. Beşinci olarak, kurumsal performans hedef ve göstergelerin düşük seviyede belirlenmesi bir başka sorundur. Başka bir deyişle çıtanın yüksek tutulmayarak beklentilerin düşük tutulması, performans ölçümlerinin sonuçları hakkında şüphe duyulmasına neden olabilir.[484] Son olarak, kamu sektörünün hedeflerinin özel sektöre göre net olmaması ve kamu yöneticilerinin politik davranış gösterme eğilimleri performans ölçümünde zorluklar yaratmaktadır.[485]

Bu zorluklar yanında bir de yasal zorluklar bulunmaktadır. Şöyleki, 6085 sayılı Kanunun 7. maddesine göre, Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri mali ve hukuki sorumluluk

[484] Meral Tecer, "Kamuda Kurumsal Performans Göstergeleri ve Ölçüm Sorunları", *Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar*, (Edi. Eyyup Günay İsbir), TODAİE 60. Yıl Özel Yayını, Yay. No. 372, Birinci Baskı, (Ankara 2013), s. 87-92.

[485] Eren, Durna, *a.g.k,* s. 114.

doğurmamaktadır. Bunun anlamı, yapılan performans denetiminin aslında performans ölçümü yapılarak bir nevi durumun tespiti işleminden ibaret olmasıdır. Çünkü bu durumda denetim sonuçları hakkında idareye bir yaptırım uygulanamamaktadır. Yine aynı Kanunun 35. maddesindeki "…etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle…" ibaresi performans denetimini anlamsızlaştıran bir ifadedir. Bununla söz konusu denetim türünün temel unsurları adeta yasaklanmıştır. Ancak bu ibare Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, böylece sistemin mantığı için önemli ve gerekli olan hukuki sakatlık giderilmiştir.[486] Bununla birlikte bahsedilen 7. madde bu haliyle varoldukça Sayıştayın yapacağı performans denetimleri etkisiz kalmaya devam edecektir.

Somut olarak bu denetimlerin niteliği konusunda Sayıştayın, Sosyal Güvenlik Kurumu hakkında düzenlemiş olduğu iki rapora bakılabilir.[487] Bu iki rapora aynı anda bakılmasının nedeni, 2015 raporunda ilgili kurumun beş yıllık stratejik planının değerlendirilmesi nedeniyle 2016 raporunda bunun tekrar edilmemesi, dolayısıyla yapılan denetimin bütününün görülebilmesidir.

Her iki rapor da düzenlilik ve performans denetimi olmak üzere iki bölüm halindedir. 2015 Raporunda düzenlilik raporu bölümü 144 sayfa, performans raporu bölümü 10 sayfa; 2016 Raporunda ise düzenlilik raporu bölümü 101 sayfa, performans raporu bölümü 7 sayfadır. Sayfa sayıları bakımından bakıldığında, Sayıştayın adı geçen Kurum için düzenlemiş olduğu önceki raporların da bu nitelikte oldukları görülmektedir. Önemli olanın nicelik değil nitelik olduğu kabul edilmekle birlikte, nicelik olarak bu şekildeki gibi orantısız dağılımın ne kadar uygun olduğu tartışmaya açıktır.

Performans denetimi kapsamında 2015 Raporunda, Sosyal

[486] Bkz, 02.04.2013 tarihli ve 28606 sayılı 1. Mükerrer Resmî Gazete.

[487] Bkz, Sayıştay, *Sosyal Güvenlik Kurumu 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*, Ankara Ağustos 2016; *Sosyal Güvenlik Kurumu 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*, Ankara Ağustos 2017.

Güvenlik Kurumunun 2015-2019 dönemine ait Stratejik Planı[488] ve 2015 yılı Performans Programı incelenmiş, ancak Kurum tarafından o dönemde 2015 yılı faaliyet raporu[489] yayımlanmadığı için faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesine ilişkin denetim süreçleri yapılamamıştır. 2016 Raporunda ise, 2016 yılı Performans Programı, 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu ve faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri incelenmiş, Kurumun 2015-2019 dönemine ait Stratejik Planı 2015 raporunda değerlendirildiği için bu raporda tekrarlanmamıştır.

2015 Raporuna göre; "Kurumun stratejik plan ve performans programının büyük ölçüde mevzuatın öngördüğü şekil ve içeriğe uygun olarak hazırlamış olduğu; gerek stratejik planda gerekse performans programında belirtilen hedeflerin amaçlarla, bunlara ilişkin belirlenen performans göstergelerinin de hedeflerle ilgili olduğu, performans göstergelerinin tamamının ölçülebilir şekilde belirlendiği; ayrıca hedef ve göstergelerin iyi tanımlanarak açık ve anlaşılır şekilde belirlendiği değerlendirilmiştir." şeklinde birer cümle kullanılarak, idari faaliyet raporunun yayımlanmaması hakkında -bu bilginin verilmesi dışında- herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır. 2016 Raporunda ise, yukarıda belirtilen ifadelere benzer şekilde kullanılan ifadelere ilave olarak, hedefe ulaşılamayan performans göstergelerinden altı adedine ilişkin sapma nedenlerinin geçerli ve ikna edici olmadığı saptaması yapılmış, bunun dışında bir değerlendirmeye yer verilmemiştir.

Her iki rapor üzerinden değerlendirme yapıldığında, çok önemsenen ve yolsuzlukların önüne geçeceği iddia edilen performans denetimi anlayışının Türkiye örneğinde bu kadar basit ve yüzeysel bir

[488] Beş yıllık Planda, 4 adet stratejik amaç, bu amaçlara ilişkin 24 adet performans hedefi ve performans hedeflerine ilişkin 128 adet performans göstergesi belirlenmiştir. Bkz, Sosyal Güvenlik Kurumu, *Sosyal Güvenlik Kurumu Stratejik Planı: 2015-2019*, Ankara, s. 47-85.

[489] İdari faaliyet raporları, 5018 sayılı Kanunun 41. maddesi gereğince, mali saydamlık ve hesapverme sorumluluğu çerçevesinde; ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde her yıl hazırlanması gereken raporlardır.

yöntem olduğu ileri sürülebilir. Görüldüğü üzere Kanunda yayımlanması gereken bir faaliyet raporunun yayımlanmaması üzerine Sayıştayın elinde herhangi bir yaptırım bulunmamaktadır. Üstelik Sayıştay tamamen ilgili kamu idaresinin önceden ilan ettiği performans hedef ve göstergeleriyle bağlı olup, aslında fiilen yaptığı tek işlem, bunların gerçekleşme sonuçlarını rakamsal düzeyde tespit etmekten ibarettir. Köse'ye göre, Sayıştayın kamu idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler üzerinden performans denetimi yapması uluslararası standartlara ve evrensel uygulama örneklerine uygun değildir.[490]

Kamuda uygulanan klasik denetim yerine performans denetiminin benimsenmesiyle yolsuzlukların azalacağı savı yıllar boyu ileri sürülmüştür. Bu konuda Sayıştaya performans denetimi görev ve yetkisinin verildiği tarih olan 1996 yılı milat olarak kabul edilirse, o tarihten günümüze yolsuzlukla mücadelede büyük aşama kaydedildiğini söylemek mümkün görünmemektedir. Üstelik bu denetim türü sihirli bir değnek olsaydı, 1938 yılından beri buna benzer denetim anlayışını uygulayan YDK'nın denetlediği KİT'ler zarar ettikleri gerekçesiyle özelleştirilmezlerdi demek mümkün hale gelmektedir.

Bir diğer uygulama olan 5227 sayılı Kanunla vesayet denetimin zayıflatılmasının amaçlandığı savı değerlendirildiğinde, Kanunla kamu hizmetlerinin büyük bölümü yerel yönetimlere devredilmiş, bu idareleri denetleyen teftiş kurulları kapatılmak istenmiş, ayrıca mülki idare sistemi zayıflatılmış, böylelikle vesayet denetimi büyük oranda hafifletilmiştir. Merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik tartışması Osmanlı'nın son döneminden beri gündemdedir. Kanun bu tartışmada adem-i merkeziyetçilik tarafında saf tutmuştur. Bu düşünceye göre, halka en yakın olan yerel, uzak olan merkez karşısında güçlendirilmelidir. Bu sayede daha fazla demokratikleşme, daha az kırtasiyecilik sağlanacaktır. Yerelleşme ya da yerel özerklik kavramları baskın konuma gelmiştir. Hâlbuki Osmanlı'nın son döneminde önem verilen merkezileşme olgusu, ayrılık hareketleri nedeniyle devletin temel

[490] H. Ömer Köse, "Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı ve Performans Denetiminin Gelişimi", *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi,* C. 48, S. 2, (2013), s. 46.

kaygılarından birisi olmuştur. Türkiye'de de bu kavram ulus devletin kurulması sürecinin önemli araçlarındandır.[491] Dolayısıyla konu, ülkenin fay hatlarından birisidir. Aşırı merkeziyetçiliğin zararları olduğu gibi aşırı yerelleşmenin de zararları vardır. Örneğin kaynak tahsisinin merkezden planlanması ulusal ve bölgesel kalkınmışlık için önemlidir. Bu nedenle konunun artı ve eksileri üzerinde iyi düşünülmelidir.

[491] Can Umut Çiner, Oral Karakaya, "Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 68, S. 2, (2013), s. 69.

SONUÇ

Kapitalizmi benimseyen ülkelerde emeğin denetimi, işçinin denetimi olarak görülmüş ve önemsenmiştir. Artı değere el koyma sürecinde buna zarar verecek her türlü bireysel ve kolektif eylemin engellenmesi kapitalizmin en önemli kaygılardan birisi olmuştur. Bu kaygının giderilmesi için tarihsel süreçte sırasıyla despotik, bürokratik ve hegemonik denetim anlayışları uygulanmıştır. Fabrikalaşmayla hızlanan kapitalist üretim ilişkilerinde rol alan çalışanlar, başlarda zora dayalı sıkı disiplin içeren önlemlerle kontrol altında tutulurlarken, sonraları disiplin uygulamalarında yumuşamalar yapılarak, zorun yerine onların rızalarının elde edilmesine yönelik uygulamalar yürürlüğe konmuştur.

Despotik denetim anlayışı, patronun kendisi ya da atadığı yöneticileri tarafından bizzat yapılan denetime dayanmış; bürokratik ve hegemonik denetimde ise denetim görevi, bu konuda uzmanlaşmış teftiş kurulu gibi örgütlere verilmiştir. Bu uzman birimlerin nitelik ve konumları ülke uygulamalarında farklılıklar göstermiştir. Örneğin, kapitalist yönetim anlayışının iki önemli geleneği olan Kıta Avrupası geleneğinde teftiş kurulları ağırlıktayken, Anglo-Sakson gelenekte iç denetçilik baskın konumda olmuştur.

Özel sektördeki kapitalist denetim uygulamaları doğal olarak kapitalist ülkelerin kamu sektörlerini de etkileşmiştir. Ancak uygulamaların sertliği özel sektördeki gibi olmamıştır. Daha açık ifadeyle, despotik denetim uygulamalarında görülen yer yer fiziki şiddete varan uygulamalar kamu sektöründe yaşanmamıştır. Bunda, kamu sektörünün genel olarak Weberyen bürokrasi anlayışına göre yapılanması etkili olmuştur. Çünkü Weberyen bürokraside kurallar yaptırımlı olarak zaten mevzuat bakımından önceden tespit edilmiştir. Dolayısıyla kapitalizmin başlangıcından beri sıradüzensel disiplinin esas alındığı bürokratik denetim kamusal denetimde etkili olmuştur denebilir. Ancak 1980'lerden itibaren rızanın daha faklı yollarla elde edilmesi amaçlanarak hegemonik denetim anlayışına geçilmiştir.

Türk uygulamasına bakıldığında, Osmanlı Devleti kamu sektöründe despotik ve hegemonik denetim, özel sektöründe despotik denetim anlayışları görülürken; Türkiye Cumhuriyeti Devleti kamu sektöründe bürokratik ve hegemonik denetim, özel sektöründe despotik, bürokratik ve hegemonik denetim anlayışlarının benimsendiği söylenebilir.

Türk kamu yönetimi sisteminde reform ve değişim hareketleri yönetim bilimi alanyazınının son yetmiş yılına damgasını vurmuş; reform, reorganizasyon, yeniden düzenleme, yeniden yapılandırma, yapısal uyarlama gibi adlar altında çok çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Ancak bu değişliklerden hiçbirisi 1980 yılı sonrası kadar kapsamlı olmamıştır. Türkiye bu tarihten itibaren neoliberalizmin etkisiyle topyekün değişim sürecine girmiştir. Bu değişimden, yönetimin işlevlerinden olan denetim işlevi de payını fazlasıyla almıştır.

Türkiye'de kamusal denetimin daha çok uygunluk denetimiyle ilgilendiği, hâlbuki ekonomiklik, verimlilik ve etkililik ilkeleri çerçevesinde işgören performans denetimine ağırlık verilmesi gerektiği, devletin piyasa alanındaki gözetim ve denetim hakkının, doğrudan devlet aygıtı içerisinde yer alan teftiş kurulları yerine, devletle organik bağları zayıf olan ve yönetim-siyaset ayrılığı ilkesi çerçevesinde örgütlenen üst kurullar tarafından gerçekleştirilmesinin daha uygun olacağı, ayrıca devletle hiçbir organik bağı bulunmayan bağımsız denetimden daha fazla yararlanılması gerektiği söylenmektedir. Bu yöndeki talepler doğrultusunda denetim işlevindeki değişim, hem örgütsel yapı hem de denetim anlayışı bakımından gerçekleştirilmiştir. Örgütsel yapı bağlamında bir yandan yeni denetim birimleri oluşturulurken, diğer yandan varolan birimlerde değişiklikler yapılmıştır. Denetim anlayışı bağlamında da ana hedef olarak, düzenlilik denetiminden performans denetimine geçilmesi belirlenmiştir. Bunun yanında risk esaslı denetim, bilgi teknolojileri denetimi gibi yeni teknikler de bulunmakla birlikte, bunlar daha çok denetimin teknik yönünü oluşturduğundan, performans denetimi gibi temel bir denetim anlayışı değişikliği olarak görülmemelidir.

Yapılan değişikliklerin özüne bakıldığında, 14. Yüzyılda I. Murat döneminde kurulan ilk müfettişlik olan adalet müfettişliğini saymazsak, Osmanlı Devleti döneminde Fransa'dan alınan ve üzerine konarak yaklaşık 160 yıldır uygulanan "teftiş kurulları-düzenlilik denetimi" temelli idari denetim yapısının, DB, IMF ve OECD gibi küresel örgütlerin istek, telkin ve/veya yönlendirmeleri doğrultusunda ve AB'den politika transferi yöntemiyle "iç denetçilik-performans denetimi" temelli olacak şeklinde değiştirilmesinin hedeflendiği; ayrıca piyasa denetimi açısından kamusal (teftiş) denetimin sınırlandırılarak yarı-kamusal (üst kurul) denetimin yaygınlaştırılmasına ve yine kamusal (teftiş) denetimin sınırlandırılarak bağımsız özel denetim şirketlerine yer açılmasına çalışıldığı söylenebilir.

Türkiye'de idari denetim yapısında sorunlar olduğu doğrudur. Bu saptamayı denetim görevlileri ve örgütleri de inkâr etmemektedirler. Ancak bu sorunların benzerleri, belki de daha fazlası yönetimin diğer işlevlerinde de bulunmaktadır. Kamu yönetiminin sorunu olmayan alanı yok gibidir. Çünkü hayat hızla değişmektedir. Kamunun bu değişime aynı hızda cevap veremediği durumlarda sorunlarla karşılaşılması doğaldır. Bununla birlikte sorun yaşanan alanların çözümü için sağlıklı ve kamu yararına uygun çözümler geliştirilmedir. Yoksa 5227 sayılı Kanunla yapıldığı gibi teftiş kurullarının büyük ölçüde kapatılması ve denetim alanının tüm sorunlarının denetim görevlilerinin üzerlerine yıkılması sağlıklı ve kamu yararına uygun bir çözüm yolu değildir. Nitekim idari denetim alanında birçok değişiklik yapılmasına rağmen, kamu yönetimin yolsuzluktan arındığını ve sistemin iyi işlediğini söylemek eldeki verilerle mümkün görünmemektedir. İç denetçilik, ombudsmanlık ve KGEK gibi yeni denetim birimlerinin kurulması da bu sonucu değiştirememiştir. Üstelik İskandinav kökenli olan ombudsmanlığın, Türkiye gibi adli-idari yargı ayrımı olan ülkelerde pek başarılı olamayacağı iddiaları bulunmaktadır. Denetim yapısında belki de en zayıf halka denetim görevlileridir. Eğitim, donanım ve yetkinlik bakımından sorun yoktur. Denetim görevlileri her anlamda kamu yönetimin en seçkin ve yetkin görevlileri arasındadırlar.

Ancak denetim alanları üst yöneticiler tarafından sınırlandırılıyorsa, denetim raporları üst yöneticiler tarafından hasıraltı ediliyorsa, denetim görevlileri maddi ve manevi yönden emsallerine göre sıkıntı çekiyorlarsa, bu durumda onları suçlamak ve onları topyekün kaldırmaya çalışmak gerçekçi ve hakkaniyetli olmayacaktır.

Türkiye'deki sorun denetim birimlerinin yetersizliği değildir. Aksine denetim kurumlarının ve yapılan denetimlerin fazla olduğu bile söylenebilir. Durum böyleyken idari denetimin etkisiz kalmasının temel nedeni; siyasiler ve idareciler tarafından denetim sonuçlarına duyarsız kalınması, kendilerini bunlarla bağlı görmemeleridir.[492] Türk kamusal denetiminde yaşanan değişimin nedenleri tamamen idari denetim sisteminin yapısı, işlevi ve işleyişinden kaynaklanmamaktadır. Türkiye'deki asıl sorun siyasal iktidarlardan doğmaktadır. Siyasal iktidarlar hatalarını gün yüzüne çıkaracak tarzdaki denetimden hoşlanmamaktadırlar. Bu durum "kontrollü denetim" şeklinde basitleştirebilir. İç denetim açısından bakıldığında, hangi birimlerin, hangi personelin, hangi iş ve işlemlerin; dış denetim açısından bakıldığında ise, hangi sektörün, hangi şirketin, hangi iş ve işlemlerin denetleneceği tamamen bakan, müsteşar, genel müdür ve benzeri üst yöneticilerin takdirindedir. Bu yöneticilerin siyasal iktidarlar tarafından atandıkları gözönüne alındığında, yönetimin diğer işlevlerinde olduğu gibi denetim işlevinde de birinci sorumlunun siyasal iktidarların kendileri olduğu kolaylıkla ileri sürülebilir.

Siyasal iktidarların uygulamaları açısından bakıldığında, 1980 yılı sonrasında neoliberalizm ile birlikte tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de denetim yapısında önemli değişiklikler yapılmıştır. Özal Hükümetleriyle başlayıp Erdoğan Hükümetleriyle devam eden bu değişikler, özünde liberal dünyadaki değişmelere uyum çabası olarak nitelendirilebilir. İster BM, DB, IMF gibi ABD kökenli olsun; ister AB ve OECD gibi Avrupa kökenli olsun, bu değişikler genellikle politika transferi niteliğinde, bir başka deyişle "olduğu gibi aktarım" şeklindedir.

[492] Sezen, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme"..., s. 91.

Denetimin örgütlenme boyutundaki iç denetçilik, üst kurul denetimi, bağımsız özel denetim, etik kurul denetimi, ombusmanlık denetimi ile denetim anlayışındaki performans denetimi hep dış kaynaklı olarak ülkeye getirilmiştir. Bunda, Osmanlı Devleti'nin son döneminden başlayıp bugüne kadar gelen çağdaşlaşma hareketinin verdiği refleks etkilidir.

Türkiye uygulamasına bakıldığında, aktarılan politikalarda o politikayı teklif ya da telkin eden dış ülke veya örgütlerin kendi uygulamalarının tersine olarak, teftiş kurulu temelli olan idari denetim yapısını zayıflatma amacıyla hareket edildiği söylenebilir. Çünkü iç denetçilik uygulamasında esasen teftiş kurullarının elinden mali denetim yetkisinin alınması; üst kurul denetiminde hassas sektör olarak anılan alanlardaki bakanın, dolayısıyla da bakanın gözü kulağı olan teftiş kurullarının yetkilerinin alınması; bağımsız özel denetimde teftiş kurullarının görev alanlarının sınırlandırılması hedefleri gözlemlenmektedir. Bu uygulamaların geldiği ülkelerdeki pratiklere bakıldığında dengeli uygulamalarının yürütüldüğü görülmektedir. Türkiye'de teftiş kurullarının 2004 yılında genel olarak kapatılmaları ise tamamen siyasal iktidarın takdiridir. Gül Hükümeti Fransa ile yürütülen eşleştirme projesi kapsamında 5018 sayılı Kanunla getirilen iç denetçilik müessesesini teftiş kurullarının ikamesi olarak değerlendirmiş, böylelikle yeni birimi bütünüyle eski birimin yerine konumlandırmaya çalışmıştır. Hâlbuki hem Fransız Hükümetinin hem de AB Komisyonunun bu yönde bir talebi bulunmamaktadır. Üstelik iç denetçilik uygulaması Fransa için de yeni bir uygulama olup, köklü teftiş kurullarının yapılarını bozmadan sistemine kolayca uyarlanmıştır. Dolayısıyla Türkiye uygulaması bu açıdan kendine özgü (sui generis) nitelik taşımıştır.

Türkiye'de teftiş kurullarının tasfiyesinden vazgeçilerek, bunlar ile iç denetçilik birimlerinin ayrı yapılar halinde örgütlenmeleri de yine siyasal iktidarın takdiridir. Tezde açıklandığı üzere, Fransa'da her iki birimin birlikteliği söz konusuyken, İngiltere ve ABD'de ayrılığı söz konusudur. BM, DB, IMF ve AB'de de her birim ayrı ayrı

örgütlenmişlerdir. OECD'de ise istisnai olarak sadece iç denetçilik mevcut olduğu için bu tarz bir durum bulunmamaktadır. Ancak 2009 yılında Türkiye'de kendi uygulamasından sapma yaşanmıştır. Bahse konu yılda, 5108 sayılı Kanundan önce iç denetçiliğin başlatıldığı yer olan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasında, teftiş kurulu ve iç denetim birimi ayrılığından vazgeçilerek, yine kamu yönetiminde bir ilk ve halen tek olmak üzere, her iki birim yedi yıl sonra aynı çatı altında birleştirilmişlerdir. Merkez Bankası kapitalist üretim ilişkilerinin merkezinde yer alan bir kurum olduğundan dünyadaki gelişmelerin Türkiye'de ilk uygulandığı kamu örgütlerinden birisi olagelmiştir. Nitekim 1930 yılında kurulduğu için ilk KİT'lerden birisidir. 2001 yılında bağımsız özel denetimin ilk uygulandığı kamu kuruluşudur. Yukarıda belirtildiği üzere 2002 yılında iç denetçiliğin getirildiği ilk kamu örgütüdür. Ve son olarak teftiş-iç denetim ayrımının kaldırıldığı ilk yerdir. Dolayısıyla bu ayrımın kaldırılması Türkiye için kendine özgü başka bir uygulama daha olarak nitelendirilebilir. Yine, 2017 yılında iki üst kurulun kapatılması gelişmiş kapitalist ülke uygulamalarından sapma olarak görülebilir.

Buradan hareketle, neoliberal düşüncenin önemli bileşenlerinin özellikle Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümetlerinin ilk yıllarından itibaren kamu yönetiminde hızlı ve keskin bir şekilde uygulandığı, ancak daha sonra bu uygulamalardan ayrışmaların görülmeye başlandığı söylenebilir. Yukarıdaki örneklere ilave olarak, önce 5227 sayılı Kanunla daha sonra başka yasal düzenlemelerle getirilen adem-i merkezileşme, özelleştirme, performans denetimi gibi uygulamalarda da son yıllarda geriye gidişler görülmektedir. Örneğin, adem-i merkezileşmenin aksine son dönemde merkezileşme uygulamaları ağır basmakta, özelleştirme yerine artık kamu-özel ortaklığı uygulamaları öne çıkmakta ve etkili olamayıp adeta durum tespitinden öteye gidemeyen performans denetimi uygulamaları göze çarpmaktadır. Bu durumun kuramsal nedenleri izomorfizm ve bumerang etkisi düşüncelerinde bulunabilir.

İzomorfizm ya da eşbiçimcilik veyahut kurumsal taklit kuramı,

işletme biliminde örgütlerin çevreleriyle olan ilişkilerini açıklayan bir teoridir. Rekabet nedeniyle ayakta kalmaya çalışan örgütler, devlet ya da piyasa oyuncularının etki ya da baskıları sonucu kendilerini yeni duruma uyarlamaya çalışırlar. Kavramsal olarak matametik,[493] kimya, jeoloji ve zooloji[494] gibi bilimlerden gelen izomorfizm; işletmelerin belirsizliği gidermek ve meşruluk kazanmak amacıyla başarılı işletmeleri taklit ederek onlara benzemeleri[495] ya da aynı kurumsal çevre içinde bulunan örgütlerin diğer örgütlere benzemelerine neden olan süreç olarak tanımlanabilir.[496] Meşruluk kazanma amacının temel nedeni, örgütlerin içerisinde bulundukları çevre tarafından kabullenilmelerinin[497] ya da ödüllendirilmelerinin[498] hedeflenmesidir.

Kurumsal taklitçiliğin zorlayıcı, normatif ve taklitçi şeklinde üç türü bulunmaktadır. Bunlardan zorlayıcı taklitçilik, siyasal etkilerden ve yasal düzenlemelerden kaynaklanmakta; normatif taklitçilik, mesleki uzmanlaşmadan doğmakta; taklitçi taklitçilik ise belirsizlik ya da önünü görememeler durumunda standart davranışlar sergilemekten doğmaktadır.[499]

Bumerang etkisi kavramı ise ismini aldığı bumerang aletinin hareket prensibinden doğmuştur.[500] Avusturalya yerlilerinin

---

493 Ayşe Esmeray Yoğun Erçen, "Kurumsal Taklitçilik-Izomorfizm: Türkiye'de Sağlıkta Dönüşüm Program Hedeflerinin Ulaşılabilirliği", *Akademik Bakış Dergisi,* S. 19, (Ocak-Şubat-Mart 2010), s. 4.

494 Türk Dil Kurumu, *Türkçe Sözlük Cilt:1 A-J,* Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1988, s. 470.

495 Philip Selznick, "Institutionalism Old and New", *Administrative Science Quarterly*, C. 41, S. 2, (Haziran 1996), s. 270.

496 Richard L. Daft, *Organization Theory and Design*, Sixth Edition, International Thompson Publishing, 1998, s. 541.

497 Frank Boons ve Lars Strannegard, "Organizations Coping with Their Natural Environment", *International Studies of Management and Organization*, C. 30, S. 3, (Güz 2000), s. 7.

498 John P. Crank, "Institutional Theory of Police: A Review of the State of the Art", *Policing: An International Journal of Police Strategies&Management,* C. 26, S. 2, (2003), s. 187.

499 Paul J. DiMaggio, Walter W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review,* C. 48, S. 2, (1983), s. 150.

500 Burada kastedilen bumerang aleti, Aborijinlerin avcılık için kullandıkları, atıldıktan bir süre sonra atıcısına dönen kıvrık yapılı alettir. Bir de eski Hindistan ve Mısır'da kullanılan bumeranglar vardır ki, bunlar atıldıktan sonra atıcılarına dönmemektedirler.

kullandıkları bumeranglar, atıldıktan sonra şayet avlarını vurmazlarsa dönüp dolaşıp fırlatıcısını vurmaktadırlar. Bunun sosyal bilimlere uygulanması sonucunda ortaya çıkan bumerang etkisi kavramı da yapılan etki sonucunda ortaya çıkan tepkinin olumsuz olarak geri dönmesi olarak açıklanmaktadır.

Her iki kavram açısından bakıldığında, Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümetleri, izomorfik taklit yöntemiyle başta IMF, DB, OECD ve AB olmak üzere küresel örgüt ya da ülkelerin teklif, telkin ya da zorla talep ettiği değişiklikleri politika transferi niteliğinde olmak üzere kamu yönetimine hızlı bir şekilde uygulamışlardır. Bu şekilde hareket etmelerinin temel nedeninin, iktidarlarının başlarında destek sağlamak suretiyle hem iç hem de dış kamuoyunda meşruluk kazanmak isteği olduğu söylenebilir. Ancak iktidarlarının son dönemlerinde yapılan değişikliklerin bumerang etkisiyle iktidarlarına zarar verdiğini düşünmeleri nedeniyle yapılan değişikliklerden geriye gidişlerin olduğu iddia edilebilir.[501]

Sonuç olarak, neoliberalizm ile birlikte 1980 yılı sonrasında Türk kamusal denetiminde yaşanan değişim ve dönüşümün nedenleri büyük oranda idari denetim sisteminin yapısı, işlevi ve işleyişi kaynaklı değildir. Asıl neden, gerek kapitalizmi değiştiren neoliberal anlayışın özellikleri gerekse son dönem siyasal iktidarların yönetim tarzlarıdır. İdari denetim yapısında çok sayıda sorunun bulunduğu ilgili çevrelerce kabul edilmekle birlikte, bunların çözümü büyük oranda denetim görevlerinin elinde olmayıp siyasal iktidarların yetkisindedir. Bu yetkinin, kimi siyasal iktidarlar tarafından neoliberal etkiler, kimi iktidarlar tarafından kendilerine has yönetim zihniyetleri yüzünden idari denetim sistemine olumsuz şekilde yansıdığını ileri sürmek mümkün görünmektedir.

[501] A. Argun Akdoğan, "Boomerang Effect: The Bottleneck of Public Policy Analysis in Turkey", *Policy Analysis in Turkey,* (Edi. Caner Bakır, Güneş Ertan), International Editors: Iris Geva-May and Michael Howlett, Policy Press-Bristol University Press, (2018), s. 35.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Abid, Naimatullah, *Performance Evaluation and Performance Audit*, Department of Auditor General of Pakistan, Lahore 1990.

Adaman, Fikret vd, *Toplumun Kamu Yönetimine, Kamu Hizmetlerine ve Reforma Bakışı,* Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, İstanbul Kasım 2005.

Ağaoğulları, Mehmet Ali vd, *Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler*, İletişim Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul 2011.

Akbulut, Örsan Ö., *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Turhan Kitapevi, İkinci Baskı, Ankara Kasım 2009.

Akbulut, Örsan Ö. vd, *Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim*, TODAİE Yay. No. 364, Birinci Baskı, Ankara Haziran 2012.

Akdoğan, A. Argun, *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği: Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme*, TODAİE, Birinci Baskı, Ankara Ocak 2008.

Akşin, Sina, *Türkiye Tarihi Cilt: 4 (Çağdaş Türkiye 1908-1980)*, Cem Yayınları, İstanbul 2002.

Altuğ, Figen, *Mali Denetim*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa 2000.

Aydın, Ahmet Hamdi, *Kamu Yönetimine Giriş*, Seçkin, Birinci Baskı, Ankara Şubat 2012.

Balta, Tahsin Bekir vd, *Merkezî Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu*, TODAİE, İkinci Baskı, Ankara 1966.

Barreau, Jean Claude, Bigot, Guillaume, *Tarih Öncesinden Günümüze Bütün Dünya Tarihi,* (Çev. Ayşen Özışık), Dharma Yayınları, İstanbul 2008.

Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü,* İletişim Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul 2010.

Berkes, Niyazi, *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, Yapı Kredi Yayınları, (Yay. Haz. Ahmet Kuyaş) On Altıncı Baskı, İstanbul Ocak 2011.

Bozkurt, Ömer vd, *Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla)*, TODAİE Yayını No. 382, Üçüncü Baskı, Ankara 2014.

Braverman, Harry, *Emek ve Tekelci Sermaye*, (Çev. Çiğdem Çidamlı), Kalkedon Yayınları, İstanbul 2008.

Brown, Richard K. *Understanding Industrial Organizations*, Routledge, London 1992.

Burawoy, Michael, *Üretim Siyaseti: Kapitalizm ve Sosyalizmde Fabrika Rejimleri*, (Çev. Çağdaş Gümüşoluk), NotaBene Yayınları, Ankara 2015.

Çevik, Hasan Hüseyin, Demirci, Süleyman, *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme,* Seçkin, İkinci Baskı, Ankara Ocak 2012.

Daft, Richard L., *Organization Theory and Design*, Sixth Edition, International Thompson Publishing, 1998.

Demir, Galip, *Ombudsman Aranıyor*, Sade Ofset Ahilik Araştırmaları Yayınları, İstanbul 2002.

Devellioğlu, Ferit, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lugat*, Aydın Kitabevi Yayınları, Ankara 2005.

Dikmen, Ahmet Alpay, *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, Tan Kitapevi Yayınları, Birinci Baskı, Ankara Mart 2011.

Doğmuş, M. Diğdem, *Avrupa Birliği'nde İç Denetim Sistemi*, Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara 2010.

Ergun, Turgay, *Kamu Yönetimi Kuram, Siyasa, Uygulama*, TODAİE Yayın No. 322, Birinci Baskı, Ankara Ekim 2004.

Eryılmaz, Bilal, *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Alfa, Beşinci Baskı, İstanbul, Ekim 2013.

Esin, Pars, *İş Bölümü, Yabancılaşma ve Sosyal Politika,* Ankara

Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No. 502, Ankara 1982.

Foucault, Michel, *Hapishanenin Doğuşu*, (Çev. Mehmet Ali Kılıçbay), İmge Yayınevi, Ankara 2006.

Fişek, Kurthan, *Yönetim*, Üçüncü Baskı, Kilit Yayınları, Ankara Ocak 2011.

Giddens, Anthony, *Kapitalizm ve Modern Sosyal Teori: Marx, Durkheim ve Max Weber'in Çalışmalarının Bir Analizi*, (Çev: Ümit Tatlıcan) İletişim Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul 2010.

Gözübüyük, A. Şeref, Tan, Turgut, *İdare Hukuku: Cilt 1 Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, Birinci Baskı, Ankara Ocak 1998.

Güler, Birgül Ayman, *Devlette Reform Yazıları: Dünya'da ve Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona*, Paragraf Yayınevi, Birinci Baskı, Ankara Mart 2005.

Güler, Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı,* İmge Kitapevi, Üçüncü Baskı, Ankara Ekim 2011.

Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995*, İmge Kitapevi, İkinci Baskı, Ankara Mayıs 2005.

Günday, Metin *Rekabet Hukuku ve Yargı*, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 1999.

Hakyemez, Yusuf Şevki, *Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2004.

Harvey, David, *Postmodernliğin Durumu*, (Çev. S. Savran), Metis Yayınları, İstanbul 2012.

Kamiloğlu, Sinem, *Merkez Bankalarında İç Denetim: Avrupa ve Amerikan Merkez Bankalarının İncelenmesi ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İçin Bir Öneri*, (Uzmanlık Yeterlik Tezi), Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara Haziran 2003.

Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), *2016 Yıllık Raporu*, Ankara 2017.

Kaptı, Alican (Edi.), *Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler*, Seçkin, Birinci Baskı, Ankara Nisan 2011.

Karaarslan, Erkan, *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar*, Muhasebat Kontrolörleri Derneği, Yayın No. 11, Ankara Mayıs 2006.

Karacan, Ali İhsan, *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, Creative Yayıncılık, İstanbul Kasım 2002.

Karal, Enver Ziya, *Büyük Osmanlı Tarihi Cilt: V (İkinci Meşrutiyet ve Birinci Dünya Savaşı 1908-1918)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1999.

Kaya, Safiye, *Dünya Bankası ve Dünya Bankası Kredilerinin Denetimi*, Sayıştay, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi 30, Birinci Baskı, Ankara Eylül 2003.

Keleş, Ruşen, Hamamcı, Can, *Çevrebilim*, İmge Kitapevi, İkinci Baskı, Ankara Ocak 1997.

Kepenek, Yakup, *100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle: Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1990.

Kılavuz, Raci, *Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2003.

Koca, Hüseyin, *Yakın Tarihten Günümüze Hükümetlerin Doğu-Güneydoğu Anadolu Politikaları*, Konya 1998.

Kovancı, Onur, *Kapitalizm, Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları No. 30, Ankara Temmuz 2003.

Koçak, Cemil, *Umumi Müfettişlikler (1927-1952)*, İletişim Yayınları, İstanbul 2003.

Keskin, Nuray Ertürk, *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi,* Tan Kitapevi Yayınları, Birinci Baskı, Ankara Eylül 2009.

Marx, Karl, *Kapital*, (Çev. M. Selik, N. Satlıgan), Yordam Kitap, C. I, İstanbul 2011.

Mould, Maurice, *Republic of Turkey A Report on the Development of Accounting Financial Reporting and Auditing Service*s, World Bank, Washington D.C. Ocak 1993.

Mutta, Serdar, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Hukuk Yayınları, Birinci Baskı, İstanbul Mart 2005.

Ortaylı, İlber, *Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Üçüncü Baskı, Ankara Şubat 2010.

Övgün, Barış, *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü*, Nika Yayınevi, Birinci Baskı, Ankara Eylül 2013.

Özden, Kemal, *Ombudsman; Yeni Yönetim Anlayışı için Bir Model*, Tasam Yayınları, Birinci Baskı, İstanbul 2005.

Özer, Hüseyin, *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara 1997.

Parlatır, İsmail, *Osmanlı Türkçesi Sözlüğü*, Yargı Yayınları, Ankara 2006.

Pieper, Annemarie (Çev. Veysel Atayman, Gönül Sezer), *Etiğe Giriş*, Ayrıntı Yayınları, Birinci Baskı, İstanbul 1999.

Portelli, Hugues, *Gramsci ve Tarihsel Blok*, (Çev. Kenan Somer), Savaş Yayınları, Birinci Baskı, Ankara Kasım 1982.

Sağlam, Dündar, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No. 4, Ankara 1987.

Sanal, Recep, *Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetim Kurulu*, TODAİE Yayın No. 314, Ankara 2002.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, *Yönetsel Ombudsmanlık Uygulama Esasları*, Plaka Matbaacılık, Ankara 1998.

Sharkansky, Ira, "The Devolopment of State Audit", *State Audit and Accounatability*, State of Israel Comptroller's Office, Jerusalem,

1991; Ziaul Haq Khan, *Introduction to Government and Financial Audit*, Lahore Pakistan (teksir edilmiş seminer notları), (Akt. Recep Sanal), *Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetim Kurulu*, TODAİE Yayın No. 314, Ankara 2002.

Soysal, Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1992.

Şahin, Yusuf, *Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşviki İçin Teknik Destek Projesi: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Verimlilik Değerlendirilmesi Saha Araştırması Raporu*, Ankara Aralık 2016.

Şener, Nedim *Tepeden Tırnağa Yolsuzluk*, Metis Yayınları, İstanbul 2001.

Tarhan, R. Bülent, Ünal, Mesut, *KKTC Denetim Sisteminin İşlevsel ve Kurumsal Analizi*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 2012.

Taymaz, Haydar, *Teftiş*, Kadıoğlu Matbaası, Ankara 1993.

Tecer, Meral, *Türkiye Ekonomisi*, Ankara Nisan 2005, İkinci Baskı, TODAİE Yayın No. 325.

Temizel, Zekeriya, *Yurttaşın Yönetimi Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman*, IULA-EMME Yayını, İstanbul 1997.

Thompson, Paul, *Work, Employment and Society*, Open University Press, Philadelphia 1984.

Tortop, Nuri vd, *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara 1993.

Turguter, Necip, *5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Açıklaması*, TODAİE Yay. No. 384, Üçüncü Baskı, Ankara 2015.

Türk Dil Kurumu, *Türkçe Sözlük Cilt:1 A-J,* Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1988.

Türk Sanayici ve İşadamları Derneği, *Kamu Reformu Araştırması,* Yayın No. TÜSİAD-T/2002-12/335, İstanbul Aralık 2002.

Türkmen, Zekeriya, *Vilayât-ı Şarkiye (Doğu Anadolu Vilayetleri) Islahat Müfettişliği 1913-1914*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara

2006.

Uzay, Şaban, *İşletmelerde İç Kontrol Sistemini İncelemenin Bağımsız Dış Denetim Karar Sürecindeki Yeri ve Türkiye'deki Denetim Firmalarına Yönelik Bir Araştırma,* Sermaye Piyasası Kurulu, Yayın No. 132, Ankara 1999.

Weber, Max, *From Max Weber: Essay in Sociology*, (Çev.), Hans H. Gerth, Charles W. Mills, Oxford University Press, New York 1976,

Yörüker, Sacit, *Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve,* Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, Ankara 2004.

Makaleler

Akbulut, Örsan Ö., "Yönetsel Gerçeklik ve Yönetsel Olan", *Devlet Yönetim Bilimi Kamu Yönetimi Bürokrasi Yerel Yönetimler: Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine,* (Yay. Haz. İpek Özkal Sayan), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No. 600, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yay. No. 7, Birinci Baskı, (Ankara 2010), ss. 53-60

Akdoğan, A. Argun, "Boomerang Effect: The Bottleneck of Public Policy Analysis in Turkey", *Policy Analysis in Turkey, (*Edi. Caner Bakır, Güneş Ertan), International Editors: Iris Geva-May and Michael Howlett, Policy Press-Bristol University Press, (2018), ss. 35-50.

Akdoğan, A. Argun, "Habermas'ın Sistem Kuramı Eleştirisi Çerçevesinde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Müzakereci Demokrasi", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 40, S. 4, (Aralık 2007), ss. 21-44.

Akıllıoğlu, Tekin, "Anayasaya Uygunluk Denetiminde Yönetim Hukuku Ölçüleri", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 20, S. 3, (Eylül 1987), ss. 19-20.

Akıllıoğlu, Tekin, "Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 23, S. 1, (Mart 1990), ss. 3-11.

Akın, Mecdeddin, "Cumhuriyet Döneminde Devletin İktisadi Teşebbüsleri", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S. 32, (1973), ss. 30-59.

Aktan, Coşkun Can, "Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm ve Libertarianizm", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 28, S. 1, (Mart 1995), ss. 3-32.

Aktan, Tahir, "Mahallî İdarelerde Vesayet Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 9, S. 3, (Eylül 1976), ss. 3-24.

Aliefendioğlu, Yılmaz, "T.C. Anayasalarında Devlet Anlayışı", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 2, (Haziran 1993), ss. 3-17.

Apan, Ahmet, "ABD ve Türkiye'de Denetim Sistemindeki Son Eğilimler: Genel Müfettişlik ve Performans Denetimi", *Türk İdare Dergisi*, S. 471-472, (Haziran-Eylül 2011), ss. 9-30.

Apan, Ahmet, "Denetim Koordinasyon Üst Kurulu: Türk Denetim Sistemine Bir Model Önerisi", *Denetim Dergisi*, S. 118, (Nisan-Haziran 2012), ss. 4-17.

Arap, Sultan Kavili, "Avrupa Birliği'ne Uyum Çerçevesinde Türkiye'de Kamu Yönetiminin Değişen Yüzü ve Bağımsız İdari Otoriteler", *18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform*, (Der. Necat Akyıldız vd.) TODAİE Yay. No. 350, Birinci Baskı, (Ankara Kasım 2009), ss. 287-302.

Ardanıç, Bülent, "Kamu İktisadi Teşebbüsleri İçin Yeni Bir Örgütlenme Modeli", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 12, S. 3, (Eylül 1979), ss. 53-70.

Arslanel, M. Nazan, Eryücel, Ertuğrul "Modern Devlet Anlayışının Felsefi Temelleri", *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* C. 15, S. 2, (2011), ss. 1-20.

Astley, W. Graham, "Organizational Size and Bureaucratic Structure", *Organization Studies*, C. 6, S. 3, (1985), ss. 201-228.

Ateş, Fahri, "Vilâyat-ı Şarkiyye Islâhatı ve Genel Müfettiş Nicolas Hoff", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, C. 14, S. 42, (Kasım 1998), ss. 923-967.

Avcılar, Suna Başak, “Asya Tipi Üretim Tarzı'na Veda”, *Bilig,* (Yaz 2002), S. 22, ss. 1-28.

Aydoğanoğlu, Erkan, “Kapitalist Emek Sürecinde Denetim”, *Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, C. 15, S. 54-55, (Ekim 2014-Mart 2015), ss. 7-13.

Aydın, M. Kemal, “Kapitalizm Neden ‘Vazgeçilmez’dir?”, *Sakarya İktisat Dergisi*, C. 1, S. 1. (2012), ss. 23-48.

Aydoğan, Erdal, “Üçüncü Umumi Müfettişliği'nin Kurulması ve III. Umumî Müfettiş Tahsin Uzer'in Bazı Önemli Faaliyetleri”, *Ankara Üniversitesi Türk inkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi,* S. 33-34, (Mayıs-Kasım 2004), ss. 1-14.

Ayhan, Emrah, Önder, Murat, “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı”, *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi,* C. 3, S. 2, (2017), ss. 19-48.

Barker, James R. “Tightening the Iron Cage: Concertive Control in Self-Managing Teams”, *Administrative Science Quarterly*, C. 38, S. 3, (Eylül 1993), ss. 408-437.

Başa, Şafak, “Milli Mücadele Yıllarında Devlet Adamlarının Teftiş ve Denetim Hakkındaki Düşünceleri”, *Denetim Dergisi,* S. 117, (Ocak-Mart 2012), ss. 36-39.

Başa, Şafak, “Teftiş ve Denetime Atatürk’ün Verdiği Önem”, *Denetim Dergisi*, S. 116, (Ekim-Aralık 2011), ss. 51-52.

Başoğlu, Mehmet, “İngiltere Parlamentosu’nda Bütçe Süreci”, *Yasama Dergisi*, S. 28, (Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2014), ss. 30-65.

Boons, Frank, Strannegard, Lars, “Organizations Coping with Their Natural Environment”, *International Studies of Management and Organization*, C. 30, S. 3, (Güz 2000), ss. 7-17.

Boztemur, Recep, “Tarihsel Açıdan Millet ve Milliyetçilik: Ulus-Devletin Kapitalist Üretim Tarzıyla Birlikte Gelişimi”, *Doğu Batı,* S. 38, (Ağustos-Eylül-Ekim 2006), ss. 161-179.

Börzel, Tanja A., "Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain", *Journal of Common Market Studies*, C. 37, S. 4, (1999), ss. 573-596.

Crank, John P., "Institutional Theory of Police: A Review of the State of the Art", *Policing: An International Journal of Police Strategies&Management,* C. 26, S. 2, (2003), ss. 186-207.

Çağlayan, Savaş, Bayrakcı, Onur, "Emek Süreçlerinde Denetim", *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 39, (Aralık 2016), ss. 257-274.

Çetin, Halis, "Egemenlik ve Hukuk İlişkisi Üzerine", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 3, S. 2, (2002), ss. 1-16.

Çetin, Sefa, "İngiltere'de "En İyi Değer" Rejimi ve Denetim Sistemi", *Sayıştay Dergisi,* S. 68, (Ocak-Mart 2008), ss. 47-63.

Çiner, Can Umut, Karakaya, Oral, "Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 68, S. 2, (2013), ss. 63-93.

Çitci, Oya, "Kamu Bürokrasisi Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 16, S. 4, (Aralık 1983), ss. 16-35.

Çürük, Turgut, "A Review of The Impact of The EU Harmonisation Efforts on EU Member and Non-EU Member European Countries", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi,* C. 56, S. 1, (2002), ss. 53-72.

Dağlı, Abidin, "İlköğretim Denetmenlerinin Eğitim ve Yaşam ile İlgili Karşılaştıkları Sorunlar ve Bu Sorunların Çözümüne İlişkin Öneriler", *Dicle Üniversitesi Ziya Gökalp Eğitim Fakültesi Dergisi,* S. 6, (2006), ss. 1-8.

Daft, Richard L., *Management*, Dryden Press, 2000, Orlando, (Akt. Kerim Özcan), "Yönetsel Kontrol ve Örgütsel Düzen: Michel Foucault ve Zygmunt Bauman Ekseninde Bir Tartışma", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 47, S. 2, (Haziran 2014), ss. 1-42.

Demirci, Mustafa, Genç, F. Neval, "Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 41, S. 2, (Haziran 2008), ss.43-58.

Devlet Denetim Elemanları Derneği, "DENETDE'nin Denetim Elemanlarının Harcırahlarının ve Ek Göstergelerinin Artırılmasına İlişkin Hazırladığı Öneri", *Denetim Dergisi*, S. 127-128, (Temmuz-Aralık 2014), ss. 79-81.

Devlet Denetim Elemanları Derneği, "Teftiş ve Müfettişlerle İlgili Sözler", *Denetim Dergisi*, S. 116, (Ekim-Aralık 2011), ss. 2.

Dikmen, Ahmet Alpay, Karahanoğulları, Onur, "Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu Tasarısı Hakkında Değerlendirme", Mülkiye, C. XXVI, S. 234, (Mayıs-Haziran 2002), ss. 99-118.

Dikmen, Ahmet Alpay, "Hangisi Daha Modern: Bürokrasi Mi Piyasa Mı?", *Devlet Yönetim Bilimi Kamu Yönetimi Bürokrasi Yerel Yönetimler: Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine*, (Yay. Haz. İpek Özkal Sayan), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No. 600, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yay. No. 7, Birinci Baskı, (Ankara 2010), ss. 61-76.

Dikmen, Ahmet Alpay, "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler", *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri, Özel Sayı No. 59, (Kasım 2003), ss. 40-46.

Dikmen, Meltem Kayıran, Dikmen, Ahmet Alpay, "Her Derde Deva İksir: Toplam Kalite Yönetimi", *Toplum ve Hekim,* C. 19, S. 3, (Mayıs-Haziran 2004), ss. 190-196.

DiMaggio, Paul J., Powell, Walter W., "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review,* C. 48, S. 2, (1983), ss. 147-160.

Dolowitz, David, Marsh, David, "Who Learns What From Whom: A Rewiew of The Policy Transfer Literature", *Political Studies*, C. XLIV, (1996), ss. 343-357.

Dönmez, Adnan, Ersoy, Ayten, "Bağımsız Denetim Firmaları Bakış Açısıyla Türkiye Bağımsız Dış Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi", *Bilig,* S. 36, (Kış 2006), ss. 69-91.

Duggett, Michael, (Çev. A. Argun Akdoğan, Onur Ender Aslan), "Kamu Yönetimlerinde Değişim: 'Sonraki Adımlar'", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35, S. 2, (Haziran 2002), ss. 1-9.

Duran, Lûtfi, "Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni (I)", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 19, S. 1, (Mart 1986), ss. 3-22.

Duran, Lütfi, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi,* C.30, S.1, (Mart 1997), ss. 3-10.

Emre, Cahit, "Cultural Values, Morality and Public Administration in Turkey", (Edi. Koray Karasu), *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayıncılık, (Ankara Şubat 2003), ss. 433-452

Erbaşı, Ali, "Ahi Teşkilatında Yönetim İşlevleriyle İlgili Uygulamalar", *Turkish Studies-International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic,* C. 7, S. 2, (Bahar 2012), ss. 1321-1331.

Erçen, Ayşe Esmeray Yoğun, "Kurumsal Taklitçilik-Izomorfizm: Türkiye'de Sağlıkta Dönüşüm Program Hedeflerinin Ulaşılabilirliği", *Akademik Bakış Dergisi,* S. 19, (Ocak-Şubat-Mart 2010), ss. 1-11.

Eren, Veysel, Durna, Ufuk, "Kamu Sektöründe Performansın Anlaşılması ve Geliştirilmesi", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 40, S. 1, (Mart 2007), ss. 107-134.

Eryılmaz, Bilâl, "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 26, S. 4, (Aralık 1993), ss. 81-106.

Fişek, Kurthan, "Yönetim ve Mizah", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 5, S. 3, (Ankara 1972), ss. 14-40.

Gençoğlu, Mustafa, "1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma", *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 2, S. 1, (2011), ss. 29-50.

Gök, Musa, "Türkiye'de Kamu İç Denetim Sistemi: Yapı ve Performans Açısından Bir Değerlendirme", *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, C. 13, S. 3, (Eylül 2015), ss. 482-502.

Gökdere, Ahmet, "Küreselleşmeye Genel Bir Bakış", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, C. 1, S. 1, (Güz 2001), ss. 71-101.

Güler, Birgül Ayman, "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)", *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri, Özel Sayı No. 59, (Kasım 2003), ss. 1-34.

Güler, Birgül A., "Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları", *Amme İdaresi Dergisi*, (Aralık 2003), C. 36, S. 4, ss. 17-34.

Güler, Birgül Ayman, "Sosyalist Yönetim Düşüncesini Araştırmak", *Devlet Yönetim Bilimi Kamu Yönetimi Bürokrasi Yerel Yönetimler: Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine*, (yayına hazırlayan: İpek Özkal Sayan), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No. 600, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yay. No. 7, Birinci Baskı, (Ankara 2010), ss. 189-200.

Günay, Nilüfer Alkan, "Osmanlı Taşrasında Bir Yetki Alanı: Haremeyn-i Şerifeyn Teftiş Vekâleti Görevi ve Kapsamı", *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, S. 26, (Güz 2009), ss. 29-39.

Günerdem, Deniz Ezgi, "AB Aday Ülkelerinin Kullanımı İçin Kamu Harcama Kontrol Sistemi (İngiltere Örneği), *Bütçe Dünyası*, S. 18, (İlkbahar 2004), ss. 30-33.

Günlü, Ramazan, "Siyaset ve Yönetişim: Tarihsel Bir Bakış", *Mülkiye*,

C. XXXIII, S. 264, (Güz 2009), ss. 247-276.

Güzelsarı, Selime, "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", *Tartışma Metinleri,* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi, S. 66, (Mart 2004), ss. 1-19.

Güzelsarı, Selime, "Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 36, S. 2, (Haziran 2003), ss. 17-34.

Hendek, Hasan, "Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun Yapısının Değerlendirilmesi", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi,* C. 1, S. 5, (Nisan 2011), ss. 451-486.

Heper, Metin, "Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi: Bir Tipoloji ve Bazı Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 13, S. 2. (Haziran 1980), ss. 73-77.

Heper, Metin, Sancar, M. Selçuk, "*Is Legal-Rational Bureaucracy a Prerequisite for a Rational-Productive Bureaucracy? The Case of Turkey",* Administration&Society, C. 30, S. 2, (Mayıs 1998), ss. 143-165.

Heper, Metin, "The Ottoman Legacy and Turkish Politics," *Journal of International Affairs,* C. 54, S. 1, (Güz 2000), ss. 63-82.

Héritier, Adrienne vd, "1- Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking", *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking,* Rowman & Littlefield Publishers, (Lanham 2001), ss. 1-22.

Işıklı, Alparslan, "Neoliberalizmin Latin Amerika Serüveninde Kırılmalar", *Mülkiye*, C. XXX, S. 251, (Yaz 2006), ss. 21-57.

İnan, Attila, "Sayıştay Yargılamasında Sorumluluk", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 11, S. 1, (Mart 1978), ss. 55-83.

Karaer, Tacettin, "12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 20, S. 3, (Eylül 1987), ss. 29-54.

Karahanoğulları, Onur, "Kanun Hükmünde Kararnamenin Niteliği (Bir Öneri: Birlikte Yasama)", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 31, S. 2, (Haziran 1998), ss. 41-62.

Karahanoğulları, Onur, "Fransa'da Kamu Yönetimi", (Yay. Haz. Nuray E. Keskin), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitapevi, İkinci Baskı, (Ankara Şubat 2009), ss. 39-168

Karahanoğulları, Onur, "GATS ve Kamu Hizmetleri Paneli", *Mülkiye*, (Temmuz-Ağustos 2002), C. XXVI, S. 235, ss. 25-95.

Karasu, Koray, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", (Yay. Haz. Nuray E. Keskin), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitapevi, İkinci Baskı, (Ankara Şubat 2009), ss. 169-312.

Karasu, Rauf, "Yeni Bir Düzenleyici ve Denetleyici Kurum: Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 47, S. 1, (Mart 2014), ss. 79-105.

Karatepe, Kamil, "Anglo-Sakson Denetim Sistemi Çökerken Türk Denetim Sisteminin "Anglo-Saksonlaştırılması" Üzerine Bir İnceleme", *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform,* (Edi. Barış Övgün vd.) Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No. 598, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 5, Birinci Baskı, (Ankara 2009), ss. 187-228.

Karatepe, Kamil, "Uluslararası Gelişmeler ve Türkiye'de Denetimin Yeniden Yapılandırılması" *Denetim Dergisi*, S. 116, (Ekim-Aralık 2011), ss. 5-21.

Karcı, Şükrü Mert, "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme", *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* S. 16, (2008), ss. 40-64.

Kayalı, Cevdet A., Aktaş, Hüseyin, "Türkiye'de Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde Yönetim Krizi ve Toplam Kalite Yönetimi", *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, C. 10, S. 2, (2003), ss. 31-50.

Kayalı, Nilgün, Yüksel, Filiz, "Türk Bankacılık Sektöründe İç Denetim

Faaliyetlerinin Uygulamalı Olarak İncelenmesi", *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* C. 10, S. 2, (2012), ss. 162-187.

Kemaloğlu, Kadir, "Teftiş Kurulları Yönetmelik Değişiklikleri ve DENETDE Tarafından Açılan İptal Davalarının Değerlendirilmesi", *Denetim Dergisi,* S. 118, (Nisan-Haziran 2012), ss. 77-80.

Keser, Ahmet, "Politika Transferi ve Türk Kamu Yönetiminde Etik", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 45, S. 4, (Aralık 2012), ss. 25-50.

Kılıç, Selda "1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa", *Tarih Araştırmaları Dergisi*, C. 24, S. 37, (2005), ss. 99-111.

Kış, Salih, "Divan-ı Muhasebatın Tesis Süreci ve İlişkileri Hakkında Bazı Tespitler", *Sayıştay Dergisi*, S. 87, (Ekim-Aralık 2012), ss. 39-60.

Kılavuz, Raci vd, "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,* C. 4, S. 1, (2003), ss. 49-68.

Koçberber, Seyit, "Dünyada ve Türkiye'de Denetim Etiği", *Sayıştay Dergisi,* S. 68, (Ocak-Mart 2008), ss. 65-89.

Kopar, Metin, "CHP Teftiş Raporlarına Göre II. Dünya Savaşı Yıllarında Gaziantep", *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* C. 10, S. 3, (2011), ss. 1037-1055.

Korhan, Tuğba, "Cumhuriyet Döneminde Umum Müfettişlikleri ile İlgili Bir Değerlendirme", *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* S. 7, (Nisan 2012), ss. 134-143.

Köksal, Osman "Adliye Örgütünün Problemleri ve Yapılması Gerekli Düzenlemelere Dair II. Abdülhamit'e Sunulan Bir Layiha", *Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, S. 9, (1998), ss. 263-285.

Köse, H. Ömer, "Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı ve Performans Denetiminin Gelişimi", *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi,* C. 48, S. 2, (2013), ss. 32-54.

Kubalı, Derya, "Performans Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 32, S. 1, (Mart 1999), ss. 31-62.

Kurmuş, Orhan, "Türkiye'de Neoliberalizm", *Mülkiye,* C. XXXIV, S. 268, (Güz 2010), ss. 9-41.

Mallı, İsmail, "İç Denetimde Farklı Ülke Modelleri Bu Modelerin Üstünlük ve Zayıflıkları İle Türkiye'nin İç Denetim Sistemiyle Karşılaştırılması", *Denetişim*, Kamu İç Denetçileri Derneği, S. 14, (2014), ss. 27-41.

Mengiler, Özgür, "Avrupa Birliği Sayıştayı'nın Kurumsal Etkinliği", *Sayıştay Dergisi*, S. 77, (Nisan-Haziran 2010), ss. 3-32.

Mocan, Reşat, "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Denetim", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 20, S. 3, (Eylül 1987), ss. 55-60.

Nurdoğan, Arzu M., "II. Abdülhamid Döneminde Rumeli'de Maarifin Teftişi", *Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi,* S. 26, (Güz 2009), ss. 193-220.

O'Neill, John, "The Disciplinary Society: From Weber to Foucault", *The British Journal of Sociology*, C. 37, S. 1, (Mart 1986), ss. 42-60.

Oğuz, Şebnem, "Türkiye'de Kapitalizmin Küreselleşmesi ve Neoliberal Otoriter Devletin İnşası", *Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, S. 45-46, (Temmuz-Aralık 2012), ss. 2-15.

Ortaylı, İlber, "Osmanlı Kadısı'nın Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 9, S. 1, (Mart 1976), ss. 95-107.

Ölmez, Adem, "Askerî Teftiş Komisyonu'nun Kuruluşu ve Faaliyetleri", *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Dergisi*, S. 43, (2007), ss. 115-133.

Ömürgönülşen, Uğur, "Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi", (Yay. Haz. Nuray E. Keskin), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitapevi, İkinci Baskı, (Ankara Şubat 2009), ss. 313-412.

Önder, Özgür, Türkoğlu, İrfan, "Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler", *Uluslararası Yönetim*

İktisat ve İşletme Dergisi, C. 8, S. 17, (2012), ss. 197-214.

Önen, S. Mustafa, Yıldırım, Ali, "Kamu Yönetiminde Etik Denetimi: OECD Ülkeleri Örneği", *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, C. 5, S. 1, (Bahar 2014), ss. 103-126.

Özcan, Kerim, "Yönetsel Kontrol ve Örgütsel Düzen: Michel Foucault ve Zygmunt Bauman Ekseninde Bir Tartışma", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 47, S. 2, (Haziran 2014), ss. 1-42.

Özdel, Gizem, "Foucault Bağlamında İktidarın Görünmezliği ve 'Panoptikon' ile 'İktidarın Gözü' Göstergeleri", *The Turkish Online Journal of Design, Art and Communication*, C. 2, S. 1, (Ocak 2012), ss. 22-29.

Özoğlu, Burçak, "Kamu Yönetimi Reformuna Sınıfsal Perspektifle Bakmak", *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler (2)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri, Özel Sayı No. 60, (Kasım 2003), ss. 24-31.

Özpençe, Aylin İdikut, Özpençe, Özay, "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile AB Üyelik Sürecinin Uyum Yasası: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu", *Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimleri Fakültesi Dergisi*, S. 25, (2013), ss. 197-222.

Öztürk, Namık Kemal, "Kamu Sektöründe Performans Ölçümü ve Karşılaşılan Sorunlar", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 39, S. 1, (Mart 2006), ss. 81-99.

Öztürk, Namık Kemal, "Etik ve Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları,* (Edi. Asım Balcı vd.), Seçkin, İkinci Baskı, (Ankara 2008), ss. 255-284.

Parlak, Bekir, "Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi İçin Bir Analiz Çerçevesi", *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, (Edi. Bekir Parlak), Turhan Kitapevi, Birinci Baskı, (Ankara Ağustos 2008), ss. 333-370.

Parlak, Müslüm, Parlak, Zeliha, "Osmanlı Mali Sistemi ve Divan-ı

Muhasebata Giden Yol", *Sayıştay Dergisi,* S. 87, (Ekim-Aralık 2012), ss. 19-38.

Peker, Ömer, "Toplam Kalite Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 1, (Mart 1993), ss. 197-215.

Özdemir, Gamze Yücesan, "Başkaldırı, Onay ya da Boyun Eğme?: Hegemonik Fabrika Rejiminde Mavi Yakalı İşçilerin Hikâyesi", *Toplum ve Bilim*, S. 86, (Güz 2000), ss. 241-256.

Penn, Roger, "Skilled Manual Workers in the Labour Process, 1856-1964", (Edi. Stephen Wood vd.), *The Degradation of Work?: Skills, Deskilling and the Labour Process*, Hutchinson, (London 1982), ss. 90-108.

Polat, Necip, "Sayıştayın Denetim Kapasitesini Güçlendirme Projesi", *Sayıştay Dergisi*, S. 60, (Ocak-Mart 2006), ss. 35-50.

Pollitt, Christopher, Hilkka, Summa, *Performance or Compliance Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford University Press, 1999, Great Britain, s. 1, (Akt. Okan Veli Şafaklı), "KKTC ve AB'de Sayıştay Müesseselerinin Etkinlik Üzerine Karşılaştırmalı Analizi", *Akademik Bakış Dergisi*, S. 20, (Nisan-Mayıs-Haziran 2010), ss. 1-13.

Sayan, İpek Özkal, "Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrım", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 64, S. 1, (2009), ss. 201-245.

Sayan, İpek Özkal, "Türkiye'de Liyakat, Performans Değerlendirme ve Sözleşmeli İstihdam Üzerine…", *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* C. 1, S. 4, (2017), ss. 1-7.

Sayan, İpek Özkal, "Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi,* C. 69, S. 2, (2014), ss. 333-349.

Sayan, İpek Özkal, "Türkiye'de Yargı Bağımsızlığı Sorunu", *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi,* C. 4, S. 2, (Güz 2008), ss. 44-73.

Sayan, İpek Özkal, "Yolsuzluk ve Kamu Etiği", *Devlet Yönetim Bilimi Kamu Yönetimi Bürokrasi Yerel Yönetimler: Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine*, (Yay. Haz. İpek Özkal Sayan), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No. 600, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yay. No. 7, Birinci Baskı, (Ankara 2010), ss. 143-168.

Sayan, İpek Özkal, Şahan, Yusuf, "Sağlık Bakanlığı'nda Performans Değerlendirme ve Ek Ödeme Sistemi", *Memleket Siyaset Yönetim*, C. 6, S. 16, (2011), ss. 33-70.

Şanlı, İclal Dağlıoğlu, Çiçek, Şefika Eda, "Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Yüksek Denetim", *Sayıştay Dergisi*, S. 96, (Ocak-Mart 2015), ss. 5-23.

Selznick, Philip, "Institutionalism Old and New", *Administrative Science Quarterly*, C. 41, S. 2, (Haziran 1996), ss. 270-277.

Sezen, Seriye, "Bürokrasi Konulu Yuvarlak Masa Toplantısı", *Mülkiye*, C. XXXIII, S. 264, (Güz 2009), ss. 21-59.

Sezen, Seriye, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 34, S. 4, (Aralık 2001), ss. 71-96.

Sezen, Seriye, "Yeni Kamu İşletmeciliği Baskısı Karşısında Türk Kamu Yönetiminde İstihdam", *Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar*, (Edi. Eyyup Günay İsbir), TODAİE 60. Yıl Özel Yayını, Yay. No. 372, Birinci Baskı, (Ankara 2013), ss. 291-310.

Söyler, İlhami, "Yeni Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sistemi Çerçevesinde Sayıştayın Rolü", *Sayıştay Dergisi,* S. 87, (Ekim-Aralık 2012), ss. 61-96.

Sözen, Elvan, "Devletin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Sermaye Örgütleri - Devlet İlişkisi: TÜSİAD Örneği, (Der. Necat Akyıldız vd.) *18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform*, TODAİE Yay. No. 350, Birinci Baskı, (Ankara Kasım 2009), ss. 313-322.

Sözen, Süleyman, "Administrative Reforms In Turkey: Imperitives, Efforts And Constraints", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 60, S. 3, (2005), ss. 195-214.

Sewell, Graham, "The Discipline of Teams: The Control of Team-based Industrial Work Through Electronic and Peer Surveillance", *Administrative Science Quarterly*, C. 43, S. 2, (Haziran 1998), ss. 397-428.

Sobacı, M. Zahid, "Türk İdari Teşkilatındaki 'Adalar': Bağımsız İdari Otoriteler", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 55, S. 2, (2006), ss. 157-180.

Sobacı, Mehmet Zahid, "Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü, *Sosyoekonomi*, S. 2, (Temmuz-Aralık 2011), ss. 191-210.

Şahan, Yusuf, "Avrupa Birliği Yolundaki Türkiye'nin Yolsuzlukla Mücadele Politikası", *Denetim Dergisi,* DENETDE, S. 114, (Ocak-Nisan 2009), ss. 18-33.

Şener, Hasan Engin, "Kamu Yönetiminde Katılım ve Çoğulculuk", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 38, S. 4, (Aralık 2005), ss. 1-22.

Şener, Sefer, "Osmanlı Sanayileşme Süreci ve Bu Süreçte Özel Girişimin Rolü", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* C. 9, S. 3, (2007), ss. 56-90.

Tan, Turgut, "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 35, S. 2, (Haziran 2002), ss. 11-37.

Taşçı, Deniz, "Yeni Yönetim Anlayışları", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 34, S. 3, (Eylül 2001), ss. 99-107.

Tecer, Meral, "Kamuda Kurumsal Performans Göstergeleri ve Ölçüm Sorunları", *Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar*, (Edi. Eyyup Günay İsbir), TODAİE 60. Yıl Özel Yayını, Yay. No. 372, Birinci Baskı, (Ankara 2013), ss. 75-94.

Tek, Zuhal, Çetinkaya, Egemen, Mert "İç Denetim", *Bütçe Dünyası*,

S. 20, (2004), ss. 3-12.

Tepe, Berna, Ardıyok, Şahin, "Devlete Yeni Yol: Regülasyon", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 37, S. 1, (Mart 2004), ss. 105-130.

Thompson, Edward P., "Time, Work-Discipline, and Industrial Capitalism", *Past and Present,* C. 38, (1967), ss. 56-97.

Tural, Erkan, "1861 Hersek İsyanı, 1963 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnâmesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 13, S. 2, (Nisan 2004), ss. 93-123.

Tutum, Cahit, "Devlet Memurları Kanununun Genel Bir Eleştirisi", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 7, S. 4, (Aralık 1974), ss. 52-72.

Uluğ, Feyzi, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 37, S. 2, (Haziran 2004), ss. 97-122.

Ulusoy, Ali, "Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme", *Ankara Barosu Dergisi,* S. 2, (2000), ss. 25-60.

Uygun, Necip F., "Teftiş Kurullarımızı Tanıyalım: Vakıflar Genel Müdürlüğü Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı", *Denetim Dergisi*, S. 122, (Nisan-Haziran 2013), ss. 84-88.

Uz, Abdullah, "Hesapları Kesin Hükme Bağlamakla Görevli Sayıştay'ın Yargısal Kimliği", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* C. 54, S. 4, (2005), ss. 361-374.

Uzun, Fuat, "İç Denetim ve Fransa Uygulaması", *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, C. 12, S. 9, (Eylül 2007), ss. 2-11.

Üskül, Zafer, "Devlet Denetleme Kurulu'nun Rejim İçindeki Yeri", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi,* C. 12, S. 94, (Nisan 1988), ss. 3-5.

Üstüner, Yılmaz, "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", *Amme İdaresi Dergisi,* C. 33, S. 3, (Eylül 2000), ss. 15-31.

Yalçındağ, Selçuk, "Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 3, S. 2, (Haziran 1970), ss. 20-57.

Yalkın, Yüksel Koç, "Türkiye Muhasebe ve Denetim Standartları Kurulu

(TMUDESK) ve Ulusal Standartların Geliştirilmesi", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 50, S. 1, (1995), ss. 259-270.

Yanık, Murat, "Karşılaştırmalı Hukuk ve Uluslararası Standartlar Işığında HSYK'nın Oluşumu, Çalışma Şekli ve Kararlarının Denetimi", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 27, (Ankara 2010), ss. 161-216.

Yaşar, Yavuz, Yaşar, Gülbiye Yenimahalleli, "Neoliberal Küreselleşme ve Sosyal Politikada Dönüşüm", *Mülkiye,* C. XXXVI, S. 274, (Bahar 2012), ss. 63-92.

Zencir, Mehmet, "Esnek Üretim ve Hegemonya, Emeğin Gönüllü Boyunduruğu", *4. İşçi Sağlığı ve Güvenliği Kongresi*, (Ankara Aralık 2011), ss. 167-176.

Zengin, Ozan, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Neyi ifade Ediyor?", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi,* C. 58, S. 4, (2003), ss. 193-204.

Zengin, Ozan, "Türkiye Cumhuriyeti Kamu Yönetiminde Dönüşüm ve OECD Etkisi", *Mülkiye,* C. XXVII, S. 241, (Güz 2003), ss. 233-263.

Zengin, Ozan, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında 'Halk Denetçisi'", *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler (2)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri, Özel Sayı No. 60, (Kasım 2003), ss. 44-54.

Tezler

Avaner, Tekin, *Kamu Yönetiminde Reform: Bağımlılık Bağlamında Reformun Antropolojisi,* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2009.

Bayramin, Meltem, *AB Sürecinde Ekonomik İstikrar İçin Türkiye Kamu Yönetimi İç Denetim Sistemi,* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2010.

Baştürk, Efe, *Panoptikon'dan Post Panoptikon'a Gözetimin Soykütüğü,* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2016.

Ergüneş, Nuray, *Bankalar, Birikim, Yolsuzluk: 1980 Sonrası Türkiye'de Bankacılık Sektörü,* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2005.

Fişek, Kurthan, *Türkiye'de Devlet-İşçi İlişkileri Açısından Devlete Karşı Grevlerin Kritik Tahlili,* (Yayımlanmış Doktora Tezi), Sevinç Matbaası, Ankara 1969.

Gürkan, Nazmi Zarifi, *Türk Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim ve İç Denetim Algısı,* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta 2009.

Kilim, Esra Ergüzeloğlu, *Türkiye'de Adalet Yönetimi,* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2009.

Köroğlu, E. Özlem, *Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Kamu İstihdamına Etkileri,* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2005.

Merter, Feridun, *II. Meşrutiyet Dönemi Eğitim Sisteminde Politika-Teşkilâtlanma ve Teftiş Çalışmaları,* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1986.

Okutan, Mehmet, *İlkokullarda Kurum Teftişinin Değerlendirilmesi,* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1996.

Özkal, İpek, *Sağlık Sektörü Örneğinde Türkiye'de Devletin Küçültülmesi ve Etkenleştirilmesi,* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2000.

Öztornacı, Engin, *Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim-Performans Denetimi İlişkisi,* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir 2014.

Soydan, Tarık, *Osmanlı-Türk Modernleşmesi Süreci ve Eğitimin Belirlenimi (1789-1946),* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2012.

Şahan, Yusuf, *Yeni Sosyal Güvenlik Reformu Bağlamında Türk Primsiz Sistemi,* (Yayımlanmamış Tezsiz Yüksek Lisans Dönem Projesi), TODAİE, Ankara 2008.

Şenat, Gamze, *Türk Bankacılık Sistemindeki İç Denetim Mevzuatının Amerikan Bankacılık Sistemindeki İç Denetim Mevzuatı ile Karşılaştırılması,* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Finans Enstitüsü, İstanbul 2017.

Tezgel, Osman, *Çağdaş Fabrika Sisteminin Doğuşu ve Günümüze Kadar Geçirdiği Evreler,* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Ankara 2010.

Zengin, Ozan, *Verimlilik: Kuramsal Bir Çözümleme ve Kamu Yönetimi Disiplini,* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2011.

Resmi Kaynaklar

Audit Commission, *Strategic Plan 2004-07*, London 2004.

Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara Ekim 2003.

Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, *2009 Yılı Faaliyet Raporu,* Ankara 2010.

Commission of the European Communities, *European Governance: A White Paper*, COM(2001) 428 final, Brussels Temmuz 2001.

Devlet Denetleme Kurulu, *Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Oluşumu, Teşkilatı, Yetki ve Görevleri, Denetlenmeleri ve Kurul Üyeleri ile Çalışanlarının Statüsüne İlişkin Hususların İrdelenmesi Araştırma ve İnceleme Raporu*, Ankara 2010, S. 2010/11.

Devlet Denetleme Kurulu, *Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gerekli Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu*, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayını, Ankara Haziran 1996.

Devlet Planlama Teşkilatı, *9. Kalkınma Planı 2007-2013 Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 2007.

Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT: 2517-ÖİK: 535, Ankara 2000.

Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT: 2507-ÖİK: 527, Ankara 2000.

Devlet Planlama Teşkilatı, *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, Ankara 2000.

Dünya Bankası, *Sosyal Adaletle Daha İleri Bir Türkiye Bilgi Notu*, Resmî Olmayan Çeviri, No. 27379, Kasım 2002.

Dünya Bankası Bağımsız Değerlendirme Grubu, *Türkiye'de Dünya Bankası: 1993-2004 Ülke Yardım Değerlendirmesi*, Rapor No. XXXXX, 2005.

European Commission, *Management Plan 2017: Internal Audit Servisi*, Ref. Ares(2016)7083923, Brussels 2016.

Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu*, Ankara Mart 2013.

Maliye Bakanlığı, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara Nisan 2003.

Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu, *2008 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu*, Ankara Haziran 2009.

Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu, *Kamu İç Denetim Rehberi*, Ankara Eylül 2013.

Organization for Economic Co-operation and Development, *Internal*

Control and Internal Audit: Ensuring Public Sector Integrity and Accountability, Paris Nisan 2011.

Organization for Economic Co-operation and Development, *The Legal Framework For Budget Systems: An International Comparison*, OECD Journal on Budgeting, Paris 2004, V. 4, N. 3.

Organization for Economic Co-operation and Development, *Regulatory Reform In Turkey: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform*, 2002.

Organization for Economic Co-operation and Development, *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, Paris 1999.

Public Audit Forum, *Propriety and Audit in the Public Sector*, Ağustos 2001.

Resmi Gazete sayıları.

Sayıştay, *Performans ve Risk Denetim Terimleri*, Birinci Baskı, Ankara Ocak 2000.

Sayıştay, *Sosyal Güvenlik Kurumu 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*, Ankara Ağustos 2016.

Sayıştay, *Sosyal Güvenlik Kurumu 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*, Ankara Ağustos 2017.

Sosyal Güvenlik Kurumu, *2017 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara 2018.

Sosyal Güvenlik Kurumu, *Sosyal Güvenlik Kurumu Stratejik Planı: 2015-2019*, Ankara.

The Prime Minister's Office of Public Services Reform, *The Government's Policy on Inspection of Public Services*, London, Temmuz 2003.

The World Bank, *Financial Accounting Reporting and Auditing Handbook (FARAH)*, Central and Operational Accouting Division, Washington D.C., First Edition, Ocak 1995.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, *7 Nisan 2003 Tarihli Hissedarlar Genel Kurulu'na Sunulan 2002 Yetmişbirinci Hesap Yılı Hakkında*

Banka Meclisi'nce Hazırlanan Faaliyet Raporu Bilanço, Kâr ve Zarar Hesabı Denetleme Kurulu Raporu, Ankara 2003.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*, Türkiye Ekonomi Politikaları Arastırma Vakfı, İkinci Baskı, Ankara Aralık 2006.

United Nations, *Report of the Joint Inspection Unit*, General Assembly Official Records Fifty-fifth session Supplement No. 34 (A/55/34), New York 2000.

İnternet Kaynağı

http://denkur.kgk.gov.tr/ (02.11.2017).

http://dhgm.meb.gov.tr/yayimlar/dergiler/Milli_Egitim_Dergisi/167/index3sungu.htm (04.04.2017).

https://ec.europa.eu/info/files/mission-charter-internal-audit-service_en (03.05.2017).

https://ec.europa.eu/info/departments/internal-audit-service (03.05.2017).

http://etik.gov.tr/tr-tr/Raporlar/Faaliyet-Raporları (31.10.2017).

https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=en (04.05.2017).

https://oios.un.org/page?slug=about-us (04.05.2017).

http://tkb.meb.gov.tr/www/turk-egitim-sisteminde-rehberlik-ve-denetimin-tarihsel-gelisi mi/ice rik/9, (31.03.2017).

http://t24.com.tr/yazarlar/ahmet-sever/devletin-coken-kurumlari-2--ddknin-bir-adivardi-o-da-gitmis,18599 (27.12.2017).

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20150421134146/http://www.auditcommission.gov.uk/about-us/the-future-of-the-audit-commissions-func tions/ (05.04.2017).

http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/ORGUNITS/EXTOFFEVASUS/0,,contentMDK:2141904

0~menuPK:3601079~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:3601046,00. html (18.05.2017).

https://www.ab.gov.tr/195.html (24.10.2017).

https://www.ab.gov.tr/196.html (24.10.2017).

https://www.ab.gov.tr/46224.html (24.10.2017).

https://www.ab.gov.tr/46226.html (24.10.2017).

http://www.bumko.gov.tr/TR,1173/aetatab-antlasmalari-ve-temel-belgeleri.html (04.05.2017).

http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/diger/11866/Gul_den_yolsuzluklara_perde.html (27.12.2017).

http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/mayis2015/ kariyerUnvanGrupYil052015.pdf (08.12.2017).

http://www.imf.org/external/about.htm (22.05.2017).

http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2015/eng/fin-budget-income.htm (22.05.2017).

https://www.gov.uk/government/organisations/ofsted/about (04.04.2017).

https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/DEI-Ikili-ve-Cok-Tarafli-Iliskiler-Dokumanlari/IMF-ile-yapilan-Stand-By-Duzenlemesine-Iliskin-09121999-Tarihli-Niyet-Mektubu (23.10.2017).

https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/DEI-Ikili-ve-Cok-Tarafli-Iliskiler-Dokumanlari/Yeni-Stand-by-Duzenlemesi-2002-2004-18-Ocak-2002-tarihli-Niyet-Mektubu (23.10.2017).

https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Dokuman-Listeleme-Sayfasi?mid=474&cid=47&nm= 457# (23.10.2017).

http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/FaaliyetRaporlari.aspx (30.10.2017).

http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/content.aspx?List=66c383c0%2D9aa5%2D4c4f%2D9acb%2Db7f86625e690&ID=13&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Ekalkinma%2Egov%2Etr%2FPages%2FEylemVeDigerPlanlar%2Easpx&ContentTypeId=0x01007497A6E53A69774FA

CFF49082D58209F (23.10.2017).

http://www.memurlar.net/haber/8722/kamu-yonetimi-reformunun-veto-gerekceleri.html (26.10.2017).

http://www.mmd.org.tr/dunya-teftis-kurulu-ornekleri (05.12.2017).

http://www.mmd.org.tr/ustmenu/maliye-teftis-kurulu/maliye-teftis-kurulunun-kurulusu na-iliskin-irade-i-seniye (30.10.2017).

http://www.oecd.org/about/whodoeswhat/director-of-internal-audit.htm (23.05.2017).

http://www.oecd.org/about/whodoeswhat/internal-audit-evaluation.htm (23.05.2017).

https://www.ombudsman.gov.tr/hakkimizda/ (01.11.2017).

https://www.ombudsman.gov.tr/idare-faaliyet-raporlari/ (01.11.2017).

https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/ (01.11.2017).

https://www.pwc.com.tr/tr/hakkimizda/kuresel-faaliyet-raporu-2017.html (02.11.2017).

https://www.pwc.com.tr/tr/hakkimizda/yasal-uygulamalar.html (02.11.2017).

http://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=10 (28.03.2017).

http://www.seffaflik.org/cpi2016/ (09.12.2017).

http://www.tdk.org.tr/index.php?option=com_gts&view=gts (22.03.2017).

http://www.teftis.adalet.gov.tr/kurul.html (31.12.2016).

http://www.teftis.gov.tr/ShowBroadCast.aspx?TypeID=a56bba39-91bd-419c-92d9-4f 26141e301e (29.11.2017).

http://www.teftis.gov.tr/ShowBroadNews.aspx?id=2c7bc972-267f-469c-b464-ae1ed7 ce6c2d (03.05.2017).

http://www.teftis.gov.tr/webform2.aspx?ShowPageId=16 (24.10.2017).

http://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/104 (25.10.2017).

http://www.todaie.edu.tr/arastirma/tamamlanmis_projeler.php

(26.10.2017).

https://www.transparency.org (09.12.2017).

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table (13.09.2018).

http://www.turmob.org.tr/TurmobWeb/Kurumsal/Turmob/Hakkinda.aspx (02.11.2017).

https://www.unjiu.org/en/about-us/Pages/default.aspx (04.05.2017).

http://www.worldbank.org/en/about/history (10.05.2017).

http://www.worldbank.org/en/about/unit (10.05.2017).

http://www.worldbank.org/en/about/unit/internal-audit-vice-presidency (18.05.2017).

http://www3.csgb.gov.tr/csgbPortal/itkb.portal?page=baskanlik&id=2 (02.04.2017).

http://yok.gov.tr/web/guest/tarihce;jsessionid=73DE845662155F05E1DE60ED6CFA8865 (01.04.2017).

Gass, Saul John, "Making Decisions With Precision", https://www.bloomberg.com/ news/articles/2000-10-29/making-decisions-with-precision (07.01.2019).

Karaaslan, Erkan, "Denetim", http://www.erkankaraarslan.org/?p=777 (08.11.2017).

Koçdemir, Mehmet, "Denetim Üzerine Kavram Kargaşaları: Ülke Örnekleri", *e-makale*, www.malikilavuz.com (21.09.2017).

Şahan, Yusuf, "Avrupa Birliği'nin Yolsuzlukla Mücadele Politikası", http://www.denetde.org.tr/makaleler/ABYolsuzluk.html (25.01.2015).

ÖZET

Yönetimin dört ana işlevinden birisi olan denetim, kapitalist yönetim düşüncesi için önemli bir kavramdır. Kârın azamileştirilmesi ilkesi gereğince kapitalizmde, emeğin ürettiği artı değere el koyulması temel kaygılardan birisi olmuştur. Bu nedenle üretim sürecinde sermaye birikimine zarar verecek bireysel ya da kolektif eylemlerin engellenmesi ve sürekli olarak emeğin denetimi gerekmiştir. Bunu sağlayan en önemli mekanizma kapitalist denetim yöntemleridir.

Tarihsel süreçte bu yöntemlerin değişimini, kapitalizme en büyük desteği veren liberalizm içerisindeki değişime bakarak incelemek olanaklıdır. Liberalizm; klasik liberalizm, refah liberalizm ve neoliberalizm şeklinde üç evreye ayrıldığında, bu evrelerde farklı denetim yöntemleri ortaya çıkmıştır. Klasik liberalizm döneminde despotik, refah liberalizm döneminde bürokratik, neoliberalizm döneminde ise hegomonik denetim anlayışlarının geliştikleri kabaca söylenebilir.

Kapitalizmin çalışmamızı ilgilendiren iki temel özelliği bulunmaktadır: Bunlar; verimlilik ve sınırlı devlet ilkeleridir. Bu ilkeler idari denetim anlayışına; performans denetimi, bağımsız dış denetim ve üst kurul denetimi şeklinde yansımıştır. Bunlardan performans denetimi verimlilik ilkesi gereğince, bağımsız dış denetim ve üst kurul denetimi ise sınırlı devlet ilkesi uyarınca ortaya çıkmışlardır.

Kapitalist dünyada konumlanan ve teftiş kurulu temelli denetim yapısına sahip olan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin, verimlilik ve sınırlı devlet hedefleri bakımından ne tür değişiklikler gerçekleştirdiği sorusuna cevap aramak tezin amacıdır. Tezde, kapitalist yönetim düşüncesi içerisinde yer alan ve modern bir devlet olan Türkiye Cumhuriyeti'nin idari denetim yapısında neoliberalizmle birlikte 1980'lerden itibaren yaşanan değişim, kapitalizm-denetim ilişkisi bağlamında incelenmekte ve kapitalist denetim anlayışına büyük etkisi olan neoliberal uygulamaların eleştirel değerlendirmesi yapılmaktadır.

Çalışmanın genel önermesi; neoliberalizm ile birlikte 1980 yılı sonrasında Türk idari denetiminde yaşanan değişim ve dönüşümün nedenlerinin tamamen idari denetim sisteminin yapısı, işlevi ve işleyişinden kaynaklanmadığı, hem kapitalizmi değiştiren neoliberal anlayışın özelliklerinden, hem de son dönem iktidarların yönetim tarzlarından kaynaklandığıdır.

ABSTRACT

Audit, which is one of the four main functions of management, is an important concept for the idea of capitalist management. In accordance with the principle of the maximization of profit, in capitalism, the seizure of the surplus value produced by labor has been one of the main concerns. For this reason, in the production process, it has been necessary to prevent the individual or collective actions that would harm the accumulation of capital and to continuously control the labor. The most important mechanism that provides this is the methods of capitalist audit.

In the historical process, it is possible to examine the change of these methods by looking at the change in liberalism which gives the greatest support to capitalism. When liberalism was divided into three phases which are classical liberalism, welfare liberalism and neoliberalism, different controlling methods emerged in each of these phases. It can be said roughly that despotic, bureaucratic, hegemonic audit concepts were evolved respectively in the period classical liberalism, welfare liberalism and neoliberalism.

Capitalism has two main features concerning our work: Efficiency and limited state principles. These principles have gained ground in the field of administrative audit, performance audit, independent external audit and supreme board audit. While one of those, performance audit, has emerged in accordance with the principle of efficiency, the other two have come into being according to the principle of limited state.

The aim of this thesis is to give answer to the guestion of what kind of changes related to productivity and limited state targets have been implemented by the Republic of Turkey, located in the capitalist world and having a supreme board-based audit strecture. In this thesis, the change which has been experienced since the 1980s along with neoliberalism in the administrative audit structure of Turkey; which is a modern state and is involved in the capitalist governance nation, is studied in the context of capitalism-supervision relationship;

furthermore, the criticism of the neoliberal practices having a huge impact on the understanding of capitalist audit is performed.

The general thesis of the study is to manifest that the reason for the change and transformation experienced in Turkish public audit after 1980 with the neoliberalism is not entirely due to the structure, function and functioning of the administrative audit system, but also the characteristics of the neoliberal understanding that changed capitalism and the management styles of the last period.