

TÜRK DENETİM SİSTEMİNE YENİ BİR SOLUK: DENETİM KOORDİNASYON ÜST KURULU

Ahmet APAN*

ÖZET

Bir (kamu/özel) örgütte yapılan işlerin amaçlarına uygunluğu, yerindeliği ve etkililiği ancak denetim sayesinde sağlanabilir. Denetim sadece bürokrasinin iyi ve etkili işleyişini değil aynı zamanda bireylerin haklarını korumayı da amaçlar. Türk denetim sisteminin sorunları hep gündemde olmasına karşın bir türlü çözüm getirilememiştir. Türkiye’de yolsuzluk algılamasının halen çok yüksek olması Türk kamu denetim sisteminin reform ihtiyacını daha da acil kılmaktadır. Bu çalışma içerisinde denetim birimleri arasında koordinasyonu sağlamak ve denetimle ilgili ilke, usul ve esasları belirlemek üzere bir Denetim Koordinasyon Üst Kurulu oluşturulması önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Yolsuzluk, Denetim Koordinasyon Üst Kurulu

ABSTRACT

A New Breath In Turkish Inspection System: The Supreme Board Of Inspection

The compatibility, coherence and effectiveness of the goals achieved in an public/private organization can only be obtained by inspection. Inspection’s purpose is not only a well-functioning and effective bureaucracy but also is the protection of individuals’ rights. The challenges of Turkish Inspection System have not been solved yet in spite of being a popular topic on the agenda. The high ratio of the perception of corruption requires the immediate reform of Turkish inspection system. Within this study, it is offered to form a Supreme Board of Inspection to coordinate all the inspection boards and to determine the methods and principles of inspection.

Key Words: Inspection, Corruption, Supreme Board of Inspection

* Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

Ülkemizde "denetim" kavramı tarihsel derinliğe sahipken, üst kurul kavramı 1980 sonrası örnekleri görülmeye başlanan yapılanma biçimini anlatmaktadır. Bu çalışma içerisinde bu iki kavramın bir araya gelmesiyle oluşacak yeni bir yapıya ilişkin öneriler yer almaktadır. Önerilen yapı yürütmeye bağlı denetim birimlerine yönelik olup, yargısal niteliği bulunan ve TBMM'ye bağlı olarak çalışan Sayıştay, iç denetimi düzenleyen İç Denetim Koordinasyon Kurulu ile Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu bu yapının dışında tutulmuştur. Yürütmeye bağlı denetim birimleri tarafından, yönetsel yöntemlerle yapılan bu tür denetim, kamu yönetiminin etkinliğini, iyi ve doğru işlemesini sağlamayı hedeflemektedir. Bu denetim, ilgili birimlerin karar, eylem, organ ve personeli üzerinde yapılmaktadır.¹

Anayasanın 123-127. maddeleri yürütmenin genel esaslarını belirtmekte olup 108. maddesi Devlet Denetleme Kurulu'nu, 160. Maddesi Sayıştay'a Anayasal dayanak sağlarken yürütmeye bağlı denetim birimleri genellikle bakanlıkların ya da ilgili kamu kurum ve kuruluşların kurucu kanunları gibi diğer mevzuatla düzenlenmiştir.² 2011 yılında çıkarılan KHK'ler zaten sorunlara sahip olan denetim sistemini daha da içinden çıkılmaz hale getirmiştir.³ Yeni durumda bazı denetim birimleri hizmet birimi olarak diğerleri ise danışma ve denetim birimi olarak örgütlenmiştir. Yine denetim birimlerinin çok çeşitli adlar taşıyor olması, bünyesinde görev yapan denetim elemanlarının unvanlarının farklılaştırılması⁴, yeni kurulan 4 bakanlığın 3'ünde denetim birimlerine yer verilmemiş

1 Bu konuda daha geniş bilgi için bkz: Nihat Yıldız, *Belediyelerin Dış Yönetmelik Denetimi*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, No:4, Ankara, 1998, s. 19.

2 Örneğin, 10/10/1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 20. Maddesi Başbakanlık Teftiş Kurulu'nu; 14/02/1985 tarih ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 15. Maddesi Mülkiye Teftiş Kurulu'nu; 13/12/1983 tarih ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 07/07/2011 tarih ve 646 sayılı KHK ile değişik 20. Maddesi Vergi Denetim Kurulu'nu düzenlemektedir.

3 03.05.2011 tarih ve 27923 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan "6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu'na dayanarak çıkarılan KHK'lerle toplam 21 bakanlığı kapsayacak şekilde bazı bakanlıkların adı, bazılarının yapısı, bazılarının adı ve yapısı, değişmiş, 4 tane de yeni bakanlık kurulmuştur. Bu KHK'lerin denetim sistemine etkileri ayrı bir çalışmanın konusudur.

4 14.09.2011 tarih ve 28054 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 652 sayılı KHK ile Milli Eğitim Bakanlığı Müfettişleri Milli Eğitim Denetçisi, ilköğretim müfettişleri ise denetmen unvanı almıştır. Maliye Bakanlığında görev yapan, farklı işlevlere ve uzmanlığa sahip hesap uzmanı, maliye müfettişi, kontrolör gibi çeşitli unvanlara sahip denetim elemanları ise Vergi Müfettişleri olarak tek unvan altında birleştirilmiştir.

olması⁵ sorunları ağırlaştırıcı etkenler arasında sayılabilir.

Önerilen yapının denetim sisteminin sorunlarına çözüm getirmesi umulmaktadır. Denetim birimlerinin sorunları genellikle bürokratlar tarafından hazırlanan reform önerilerine konu olmuş; akademik yazında pek ele alınmamıştır. Bu durum okuduğunuz çalışmanın kaynakçası oluşturulurken kısıtlı bir arşivden yararlanılmasına neden olmuştur.

Son dönem Türk Kamu Yönetimi reformu ürünü olan 5227 sayılı kanun⁶ hayata geçememiş ama bu kanunun temel ilkeleri daha sonra çıkarılan çeşitli mevzuatta kendine yer bulmuştur. Adı geçen kanunun en çarpıcı yönlerinden birisi Türk denetim sistemine getirdiği eleştiriler ve denetim sisteminin bazı üyelerinin lağvedilmesini hedeflemesi olmuştur. Kanunun 18. maddesi, "İçişleri, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahallî idarelere yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilir" diyerek izin verilen bakanlıklar dışındaki tüm bakanlıkların teftiş ve denetim birimlerini kaldırmak istemiştir. Kanunun gerekçesinde ülkemizdeki yolsuzlukların boyutunun büyüklüğü ve teftiş kurullarının sayıca çok olmalarına karşın nitelik olarak yetersizliklerine dikkat çekilmektedir.⁷ Bu kanun öncesinde yürürlüğe giren 5018 sayılı kanun⁸ "İç Denetim" gibi Anglo-Sakson geleneğin bir ürünü hayata geçirmiş, mali denetimi iç ve dış denetim (Sayıştay) olarak ikili yapıya oturtmuştur. Türk kamu yönetiminde VET (Verimlilik, Etkililik ve Tasarruf) İlkelerini gerçekleştirmeyi amaçlayan bu kanun mali denetimi düzenlemektedir. Sayıştay ise TBMM adına hesap mahkemesi niteliğinde yargısal görevler icra eden bir kurumdur.

Bu yapı içerisinde görev alacak denetim birimleri 5227 sayılı kanunun

5 Avrupa Birliği Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Gençlik ve Spor Bakanlığı'nın teşkilat yapılarında denetim ve teftişe ilişkin birimlere yer verilmemiş; Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu ise Denetim Hizmetleri Başkanlığı'na dönüştürülerek bünyesindeki müfettişler Sağlık Denetçisi unvanı altında Bakanlığın bağlı kuruluşu olarak ihdas edilen Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu, Türkiye İlaç ve Eczacılık Kurumu ve Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğüne dağıtılmışlar; yani beş ayrı birime bölünmüşlerdir.

6 15.07.2004 tarihinde kabul edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.

7 5227 sayılı kanunun 40. madde gerekçesi ve daha ayrıntılı bilgi için bkz: <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0731.pdf>, (erişim tarihi 11.08.2011).

8 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmasına rağmen 2006 yılında yürürlüğe girebilen Kamu Mali Yönetimi ve Kanunu.

dönemin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderme gerekçesinde de vurgulandığı üzere "denetim", "soruşturma", "yönetim" ve "danışmanlık" işlevlerini ve bu işlevleri yürütecek uzmanları içermektedir (belgenet, 2012). Zaman zaman mali denetim görevi de icra edebilen bu birimler daha çok ön inceleme, soruşturma, kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik rapor hazırlama, yasal mevzuatı inceleyip görüş bildirme vb. görevleri icra etmektedir.

Türk denetim sisteminin reform ihtiyacı geniş kabul gören ama gerçekleşmeyen bir yaklaşım olarak devam etmektedir. Ülkede yolsuzluk algılamasının halen çok yüksek olması reform ihtiyacını daha da acil kılmaktadır. Bu çalışmada denetim birimleri arasında koordinasyonu sağlamak ve denetimle ilgili ilke, usul ve esasları belirlemek üzere bir Denetim Koordinasyon Üst Kurulu (bundan sonra DKÜK olarak anılacaktır) oluşturulması önerilmektedir.

ABD'deki the Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency (CIGIE) model alınan bu üst kurulla ilgili bir GZFT (SWOT) Analizi de yapılarak Türk denetim sistemi ve DKÜK ile ilgili bazı saptama ve önerilerde bulunmaktadır. DKÜK aynı zamanda Türk denetim sisteminin reformunda temel taşlardan birisi olacaktır.

1. DENETİM VE ÜST KURUL KAVRAMLARI

Konuyla ilgili önerilere geçmeden önce denetim ve üst kurul kavramlarının alt yapısını kısaca incelemek, çerçeveyi çizmek açısından yararlı olacaktır.

1.1. Denetim Kavramı

Denetim geniş kapsamlı bir kavramdır. Niteliği, konusu, amacı ve zamanı yönünden değişik anlamlar kazandığından denetim kavramı yerine aralarında önemli farklar bulunmasına rağmen kontrol, revizyon, inceleme, teftiş ve muhakeme, tahkik ve gözetleme gibi kavramlar kullanılmaktadır.⁹ Bu kavramlardan bazıları işletme yönetimi bakımından bazıları ise kamu yönetimi bakımından öne çıkmaktadır.

Denetim kavramı ile ilgili olarak, sosyal bilimlerin birçok dalında farklı tanımlamalar yapılmaktadır. Denetimin Türkçede yaygın olarak kullanılan an-

9 Bu konuda daha geniş bilgi için bkz: Hayrullah Keleş, Kamuda Etkin Bir İç Denetim İçin Temel Şartlar, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar, Ed: Erkan Karaarslan, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayın No: 11, Ankara – 2006, s. 255-269.

lamı, Türk Dil Kurumu'nun yaptığı tanımda karşılığını bulmaktadır. Bu tanıma göre, "denetleme, bir işin doğru ve yöntemine uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmektir". Hukuki anlamda denetleme ise "gerek devlet daire ve teşkilatının ve gerek özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş müesseselerin kamu menfaati noktasından kânun, nizamname ve statüleri hükümlerine göre çalışıp çalışmadıklarının incelenmesidir" (BÜMKO, 2006). Bu incelemenin amacı, düzenli aralıklarla düzeltici önlemi gerektirebilecek sapmaları belirlemektir.¹⁰

Prof. Dr. Cevdet Atay'ın "Devlet Yönetimi ve Denetimi" adlı eserinde belirttiği görüşler, Türkiye'de bir başka açıdan denetimin nasıl algılandığını göstermek bakımından son derece ilginçtir. Yazara göre denetim, kuvvetli anlamı itibariyle; güç, baskı, otorite, üstünlük, zorlama gibi anlamları içermekte ve zayıf anlamı yönünden de; inceleme, araştırma, deneme, düzeltme ve düzenleme karşılığında ele alınmaktadır (Atay, 1999: 8). Birinci anlam İngilizcede, ikinci anlam ise Kıta Avrupası dillerinde ve Türkçede ağırlıklıdır.

Bir (kamu/özel) örgütte yapılan işlerin amaçlarına uygunluğu, yerindeliği ve etkililiği ancak denetim sayesinde sağlanabilir. Yönetimin denetlenmesi, yönetimin bir fonksiyonu olarak süreklilik arz etmektedir (İnaç, Ünal, 2007; 42). Denetimle bürokrasinin kendisine verilen görevi nasıl ve hangi ölçüde yerine getirdiği araştırılır ve saptanır. Bürokratik örgütün rol ve yetkileri arttıkça denetim daha da gerekli olmuştur. Çeşitlerinin ve yöntemlerinin farklılığına rağmen denetimin özü her zaman aynıdır. Kamu bürokrasinin keyfi davranışlarına karşı yurttaşları korumak kamuda denetimin temel amaçlarından biridir. Denetim sadece bürokrasinin iyi ve etkili işleyişini değil aynı zamanda bireylerin haklarını korumayı da amaçlar.

Ülkemizde denetim birimlerinden öne çıkan bakanlıklar ve kurumlar teftiş kurulları memurların kendileri ve çalışmalarını için çizilmiş bulunan sınırlar içinde görev yapmalarını sağlamaya yöneliktir. Klasik anlayış içinde tek cümle ile belirtmek gerekirse; müfettişlerin görevleri kamu görevlilerinin yasalar içinde davranıp davranmadıklarını denetlemek, aksine davranışları görülenleri cezalandırmaktan ibaret kalmıştır. Bu durum doğal olarak eleştirilere yol açmıştır (Çoker, 1982; 57). Denetim birimlerinin işleyişine yönelik bu eleştiriler, de-

10 INTOSAI'nin (Uluslararası Sayıştay Birliği) talebi üzerine Avrupa Toplulukları Sayıştay ile Federal Alman Cumhuriyeti Sayıştayının işbirliği çerçevesinde, P.Everard ile D.Wolter'in yaptığı taslak çalışma. Bütün dünyada denetim terminolojisinde yaşanan karmaşayı bir ölçüde hafifleteceği umulmaktadır. Sözlükçe Sayıştay Uzman Denetçisi Sacit Yörüker tarafından dilimize kazandırılmıştır. "Denetim Terimleri", Sayıştay Yayınları, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 1".

netim birimlerinin bir parçası gibi algılandığı için iki başlılık getirdiği yolunda itirazlara konu olan, iç denetim birimlerinin doğuşuyla sonuçlanmıştır.¹¹

1.2. 5018 Sonrası Türk Denetim Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Türk denetim sistemini farklı bir biçime büründürmüştür. Bu farklılığın nedeni olan iç denetim kanunla, "kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti" olarak tanımlanmaktadır. Görüldüğü gibi, hedef işletme yönetimlerindeki benzer şekilde kaynakların verimlilik, etkililik ve tasarruf esaslarına göre yönetilmesidir.

Bu kanunla merkezi ve yerel yönetim kurum ve kuruluşlarında oluşturulan "İç Denetim Birimleri" denetim sistemimizde yenilik getirirken daha önce teftiş kurulları gibi doğrudan bakana bağlı olmak yerine, "Managerialist"¹² bir yaklaşımla "Üst Yönetici" olarak adlandırılan "müsteşar, genel müdür vb." bürokratik makamlara bağlı olmalarıyla dikkat çekmiştir. Öte yandan zaten müsteşar, genel müdür gibi makamlara bağlı olarak görev yapan denetim kurulları içinse "ikili" denetim sisteminin bir örneği olmuşlardır. 5018 sayılı kanun iç denetim birimlerinin görevlerini tanımlarken, diğer teftiş (denetim) kurullarının görev sahaları 3046 sayılı kanun¹³, bakanlık, müsteşarlık, genel müdürlük vb. kuruluş kanunlarına dayanılarak çıkarılan tüzük, yönetmelik vb. düzenlemelerle belirlenmiştir. Buna rağmen iç denetim birimleri ile bakanlık, müsteşarlık, genel müdürlük teftiş (denetim) kurullarının görev sahaları arasında halen kesin bir ayırım yapılmasında zorluk çekilmektedir.

11 Bu konuda daha geniş bilgi için bkz: Şener Gönülaçar, Kamuda İç Denetçiler ile Müfettişler Arasındaki Görev Örtüşmesi Sorununa Bir Çözüm Önerisi: İngiltere Eğitim Sisteminde İç Denetim ve Teftişin Rol ve Sorumlulukları, Mali Hukuk Dergisi, Sayı: 148, Temmuz-Ağustos 2010, s. 25-32.

12 Managerialism, temel olarak bireye ya da devlete değil örgütlere (kurumlara) yaslanan bir anlayıştır. Daha geniş bilgi için bkz: Willard F. Entaman, Managerialism, The Emergence of New Ideology, The University of Wisconsin Press, Madison, Wisconsin, 1993, p. 152-193. Konumuzla ilgili olarak Managerialism'in en basit tanımını Robert B. Denhart yapmıştır: Kamu kurumlarında kar ve etkinliği artırmak için işletme yönetimi uygulamalarını ithal etmek. Robert B. Denhart, The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations, Wadsworth Publishing Company, Belmont, CA., 1993, p. 8-9.

13 09.10.1984 tarih ve 18540 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı KHK ile 13.12.1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK'nin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 sayılı KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.

Teftiş ve iç denetim birbiriyle sıkça karıştırılan kavramlar olmasına karşın teftiş, iç denetimden farklı bir anlayışı temsil etmektedir. Teftişin içerisinde kurallara uygunluk denetimi, soruşturma, danışma vb. uygulamalar vardır.

5018 sayılı kanun iç denetim yanında dış denetime de yenilikler getirmiştir. Kanununun 68. maddesi, merkezi idareye dâhil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetiminin kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılacağı hükmüne yer vermiştir. Sayıştay, Anayasanın 160. maddesinde sayılan görevleri çerçevesinde bir hesap mahkemesi niteliğindedir. Bu nedenle, Sayıştay yaptığı denetim sonucunda sadece yargılayacağı hususlarda sorguya çekerek ve sonrasında savunma alarak kararını vermektedir. Denetimin özünde olan ve 5227 sayılı kanunda vurgulanan rehberlik ve danışma niteliğinde bir denetim yapmak Sayıştay'ın görev tanımında yoktur. 19.12.2010 tarih ve 27790 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 6085 sayılı Yeni Sayıştay Kanunu'nda bu tür bir eğitim çalışması tanımlanmamıştır.

5018 sayılı kanunla, istisnai haller dışında, mahalli idareler üzerinde merkezin kullandığı idari vesayet yetkisinin en önemli göstergelerinden olan İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişleri ile mahalli idareler kontrolörleri tarafından yürütülen hesap işleri denetimi ortadan kaldırılmıştır.¹⁴ Bu şekilde İçişleri Bakanlığı denetim elemanlarının gerekli gördüğü hallerde mahalli idarelerin hesap işlemlerinde yaygın gördükleri hatalarla ilgili denetim sırasında eğitim çalışmaları yapabilme imkânı da kalmamıştır.

1.3. Üst Kurul Kavramı

Klasik yönetsel örgütlenmenin dışında kalan bu kurullar ilk olarak Anglo-Sakson ülkelerde ortaya çıkmıştır. Daha çok ABD kökenli olan üst kurullar, oradaki federal sistemde bir tür hizmet yönünden federalizm işlevi görmektedirler. Yani, hizmet alanlarıyla sınırlı olarak düzenleme ve organizasyon yapma, denetleme ve yaptırım uygulama gibi, bir anlamda o alandaki yasama, yürütme ve yargı işlevlerini tek başına üstlenmektedirler. Bu örgütlenme tarzı

¹⁴ Örneğin, 5018 sayılı kanununun 75. maddesindeki "Malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili bakana gönderilir." hükmü uyarınca mülkiye müfettişleri belediyelerin mali denetimini yürütebilmektedir.

1970'li yıllardan itibaren Kıta Avrupası yönetim yapılarında yer almaya başlamıştır (Günaydın, 2002; 5).

Üst kurulları siyasal organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlüklerle ekonomik etkinliklerin duyarlı olduğu konularda, araştırma, önerme, düzenleme, denetim ve gözetim görevi yapan kuruluşlardır şeklinde tanımlamak mümkündür.¹⁵ Üst Kurullar daha çok mali alanda faaliyet gösteren, piyasaları düzenlemede daha bağımsız karar alabileceği varsayılan, siyasal ve geleneksel bürokratik etkiyi azaltacağı öngörülen, karar alma ve uygulama yetkisine sahip birimlerdir.

Ülkemizde üst kurulların kurulmalarının en önemli gerekçesi özelleştirme-dir. Doğal tekel yapısına sahip sanayilerin ve kamu tekellerinin özelleştirilmesi, regülasyonu yani devletin düzenleme yapma gereğini, bu da bağımsız veya özerk yeni yönetsel yapıları gerekli kılmıştır. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Rekabet Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), Kamu İhale Kurumu (KİK) en bilinenleridir. Ayrıca tarımsal sanayi alanında Tütün Üst Kurulu, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, Şeker Üst Kurulu gibi örnekleri bulunmaktadır. 03.06.2011 tarih ve 634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile 3046 sayılı kanununun 19/A maddesinin birinci fıkrasına "Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir" cümlesi eklenmiştir. Bu değişiklik ile üst kurulların özerkliği kaldırılmış ve daha önce getirilen Sayıştay denetiminin yanına bürokratik denetim de eklenmiştir. Dünyada Bakanlık tipi örgütlenmesine alternatif olarak esnek çalışmanın, yatay örgütlenmenin, küçük ölçekli yapılanmaların örneği olarak gündeme gelmiş ve siyasal etkilerden arındırıldığı varsayılan bir örgütlenme tipi olarak üst kurullar be değişiklik sonrasında Türk tipi üst kurul örgütlenmesine dönüşmüştür.

Piyasa düzenleme ve kolaylaştırıcı olma işlevini üstlenen üst kurullar yanında bu özelliklere sahip olmadığı gibi ülkemizde daha önce örnekleri ve görev alanına rastlanmayan üst kurul yapılanmaları da bulunmaktadır. Kamu Etik Kurulu, Bilgi Edinme ve Değerlendirme Üst Kurulu ikinci tip üst kurulların en bilinenleridir. Bunlardan ilki kamu personelinin görevlerini etik kurullar çerçevesinde icra etmesi; ikincisi ise vatandaşın kamu kurumlarından bilgi talebinin yerine getirilmesi ile görevlidir. İnsan Hakları Üst Kurulu kurulması ile ilgili

15 Üst kurullar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul 2001.

çalışmalar da halen devam etmektedir. Önerilen DKÜK, ikinci tip üst kurullar arasında yer alacak olup Başbakanlıkla ilişkilendirilmiştir.¹⁶

2. TÜRK DENETİM SİSTEMİNDE REFORM İHTİYACI

Türk denetim sisteminin sorunları hep gündemde olmasına karşın bir türlü çözüm getirilememiştir. Denetim ilke, usul ve standartlarını belirleyen bir temel mevzuat bulunmadığı gibi hemen her birim kendi çalışmalarını tüzük, yönetmelik ve yönerge adı altında düzenlediğinden uygulamada farklılık, eşgüdüm eksikliği, etkinlikten uzaklık gibi çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Denetim elemanlarının müfettiş, kontrolör, denetçi, denetmen, murakıp vb. çok çeşitli unvanlara sahip olması bir diğer konu olup bu sorunlar uzun zamandır dile getirilmesine karşın çözümlenememiştir.

Nitekim MEHTAP Raporu'nun "Teftiş ve Denetleme Hizmeti" başlıklı bölümünde¹⁷ bu sorunlara değinilmiştir (MEHTAP, 1966; 102). Daha sonra Mülkiye Teftiş Kurulu 1. Kalkınma Planı doğrultusunda 1965-1966 dönemi kış seminerleri sırasında teftiş görevinin yapılışında eskimiş, yetersiz, bıktırıcı yöntemlerin egemen olduğunu saptamış, ancak, eski sistem yerine neyin getirilmesi gerektiği konusunun çözümlenmesi için çeşitli bilimsel kuruluşlarla görüşme yapılmasını kararlaştırmıştır. Teftiş Kurulu; başta kendi çalışma usullerini iyileştirmek ve diğer görevli kuruluşların işleyişindeki aksaklıkları gidererek verimli ve etkili bir idareyi sağlamaya yardımcı olmak amacıyla TODAİE ile işbirliği yaparak, teftiş ve denetleme hizmetlerini geliştirme çalışmalarına girişmiştir (Çoker, 1982; 62). Ne yazık ki, bu çabalar kâğıt üzerindeki tespit, eleştiri ve öneriler olmaktan öteye gidememiştir.

Türk kamu yönetimi "Weberyen" olarak tanımlanmaktadır. Weberyen bürokratik örgütün özelliklerini kabaca 3 noktada özetlemek mümkündür (Gülmez, 1975; 63):

16 İlişkili kuruluş, henüz Türk mevzuatında resmi olarak tanımlanmamıştır. 3046 sayılı kanunun 10 ve 11. maddeleri "bağlı" ve "ilgili" kuruluşları tanımlamıştır. İlişkili kuruluş kavramı uygulamada kendisine yer bulmuş, 5227 sayılı kanunun 26. maddesiyle "piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idarî ve malî özerkliği haiz, özel kanunla kurulan kuruluşlardır" şeklinde bir tanımlama getirilmiş ancak kanunun yürürlüğe girmemesi nedeniyle resmi olarak tanımlanamamıştır. Uygulamada bakanlıklarla olan bağı bakımından bağlı kuruluşlar katı, ilgili kuruluşlar orta, ilişkili kuruluşlar yumuşak bir ilişki içerisinde sınıflandırılabilir.

17 Rapor içerisinde 41 madde içerisinde teftiş ve denetleme hizmetlerinin sorunlarına değinilirken 42. maddede genel tavsiyelerde bulunulmuş, 43. maddede ise amaçlara ulaşmak için sağlanması gereken şartlar sayılmıştır.

1. Görev ve yetkilerinin nesnel ve kişisel olmayan kurallarla tanımlanmış olması;

2. Üst düzeydeki otoritenin alt düzeydeki otoriteyi denetim ve gözetim altında tuttuğu baskıcı bir hiyerarşik yapının, başka bir deyişle kurallarca tanımlanmış katı bir denetim ve yaptırımlar sisteminin varlığı;

3. Teknik nitelikleri uyarınca bir ömür boyu örgütte kalmak ve görevinin tek ya da başlıca uğraşı olarak herkes için eşit ve kişisel düşüncelerden uzak biçimde yerine getirmek üzere atanmış memurlardan oluşması.

İkinci maddeden de anlaşılacağı gibi Weberyen bürokrasi ancak iyi denetlenmek şartıyla demokrasi için gerekli ve yararlı görülmektedir (Eryılmaz, 1993; 104). Günümüzde artan teknolojik olanaklar devletin ve dolayısıyla denetimin de değişmesini zorunlu kılmaktadır. Örneğin, bilgisayarlar, vatandaşların istek ve taleplerine daha uygun, kolay ve hızlı bilgiler sunmakta, işlemleri kolaylaştırmakta, çoğu durumda personeli devreden çıkarmakta ve dolayısıyla kırtasiyeciliği ve zaman kayıplarını önlemektedir (Eryılmaz, 2002; 240). Pek çok hizmetin kağıt ortamı yerine bilgisayar programları ve internet aracılığıyla veriliyor olması denetimin klasik yapısının değişmesini ve denetim elemanlarının teknolojik okur yazarlık seviyesinin yükselmesini gerektirmiştir.

Öte yandan, hukuk devletinde kurumların ve kişilerin faaliyetleri, hakları, sorumlulukları tanımlanarak anayasa, yasa, yönetmelik, tüzük ve benzeri mevzuatla düzenlemelere bağlanmıştır. Kurumların; faaliyetlerini hukuk düzenine uygun yürütüp yürütmediğini incelemek, açıkladıkları bilgilerin ve iddialarının doğru ve güvenilir olup olmadığını araştırmak ve kurum yöneticilerinin kurumla çıkar ilişkisi içinde bulunan kişilere/kurumlara, topluma ve devlete hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamak üzere tarafsız ve bağımsız bir kişi/ kişiler/ kurum tarafından denetlenmeleri hukuk devletinde zorunlu tutulmaktadır.

Denetimin nasıl olması gerektiği ile ilgili dünyada farklı örnekler vardır. Denetim de yönetimle birlikte temel olarak Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson geleneklerinin etkisi altındadır. Fransa'da Napolyon zamanında geliştirilen kanunlar Kıta Avrupası yönetim sistemi geleneği olarak zaman içinde biçimlenmiş ve Anglo-Sakson sistemi ile birlikte (Alman yönetim sistemi sayılmazsa) tüm dünyayı etkisi altına alan 2 temel yönetim sistemi olarak kabul edilmiştir.¹⁸ Denetim bugün de iki sistem temelinde yürümektedir. Ülkemiz, Osmanlı

¹⁸ Napolyon yönetim geleneğini benimsemiş ülkeler arasında Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan sayılabilir. Bu ülkelerde kamu yönetimi reformlarının izlediği yollar hakkında

İmparatorluğu'nun 18. yüzyılın sonlarından başlayan reform hareketlerinden son reform dalgasına kadar esasen Kıta Avrupası yönetim sisteminin etkisinde olduğundan denetim sistemimizin örgütlenmesi de aynı doğrultuda olmuştur. Bu denetim sisteminin temel özelliği "bağımsız" oluşudur. Çeşitli düzenlemeler denetimin ve denetim elemanlarının bağımsızlığını güvence altına almıştır.

Ülkemizde denetim, ağırlıklı olarak, geçmişteki hatalı uygulamaları ve bu uygulamaların sorumlularını bulup çıkarmaya; hatalı uygulamalardan mümkün olanlarını düzeltmeye, buna olanak kalmamışsa sorumlularını cezalandırmaya; işlem ve faaliyetlerde kurallara uygunluğu yerleştirmeye ve sağlamaya yönelik bir işlev olarak öne çıkmaktadır. Denetim elemanları tarafından periyodik olarak yapılan denetim, çıktılar yerine girdiler üzerine odaklanmakta; yönetimin amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaştığını değil, hangi işlemleri ne ölçüde doğru yaptığını ele almaktadır. Bu sistemde evrakların mevzuata ve usullere uygunluğu açısından denetim yapılmaktadır (Köksal, 1998; 56). Mevzuata aykırı işlemler cezalandırılırken hem yanlış yapma hem de yapılan yanlışı düzeltmek maddi ve manevi zarara neden olmaktadır. Bu sistemin belki de tek faydası kamu personelinin yaptıkları iş ve işlemlerin denetimden geçeceğini bildikleri için dikkatli davranmaya çalışmasıdır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2003 yılında kabulü ve sonrasında gecikmeli de olsa yürürlüğe girmesiyle Türk denetim sisteminde, diğer bir rol modeli olan, Anglo-Sakson denetim anlayışı resmen hayata geçmiştir. Anglo-Sakson denetim anlayışı AB tarafından, yeni üye devletlerle üyelik müzakerelerini sürdürmekte olanlarca benimsenmesi istenen bir anlayıştır. Bu anlayışın temelinde üst yöneticiye geniş hareket sahası tanınması amacıyla denetimin üst yöneticilere bağımlı hale getirilmesiyle kurgulanan "iç denetim" ve "dış denetim" olmak üzere 2 tür denetim biçimi bulunmaktadır.

Denetimin etkinliği ve işlevselliği önemli bir sorundur. Denetimin etkinliğini sağlamak amacıyla bazı ülkelerde denetleme sonuçlarını iş verimliliği yönünden değerlendiren kuruluşlar vardır. Örneğin, Fransa'daki "Kamu Hizmetlerinin Verimliliği ve Değeri Merkezi Anket Komitesi" denetleme raporlarının etkilerini ve sonuçlarını değerlendirmektedir (Tortop, 1974; 37).

Anglo-Sakson denetim anlayışına sahip ülkelerde kendi denetimlerinin ye-

da ayrıntılı bilgi için bkz: Edoardo Ongaro, Public Management Reform and Modernization Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, Edward Elgar Publishing, Inc., Massachusetts 2009, p. 247-280. Yazar kitabında yönetim geleneği tanımlamasının doğru yapılması gerektiğini; bu tanımlamanın tümevarım ya da tümünden gelim yollarıyla yapılabileceğini belirtirken karşılaştırmanın önemini ve reformlarla reform kapasitesini anlamının önemini vurgulamaktadır.

tersizliği gerekçesi ile Kıta Avrupası denetim anlayışına yakın bir uygulamaya yönelme eğilimi mevcuttur. Türkiye pratiğindeki tüm olumsuz algıya rağmen, Kıta Avrupasında zaten var olan teftiş (Inspection) sisteminin, son yıllarda Anglo-Sakson ülkelerinde de yükselen değer olduğu bilinmektedir.¹⁹ Bunlardan en bilineni ABD'deki Genel Müfettişlik (Teftiş Kurulu) kurumudur.²⁰ Genel Müfettişlik, ABD'nin son dönemlerde yükselen kurumlarından birisidir. Yapısı ve işlevleri incelendiğinde Türkiye dâhil Kıta Avrupası ülkelerindeki teftiş kurulları ile benzerlik gösterdiği ve zamanla bu benzerliğin arttığı görülmektedir.

3. ABD'DE GENEL MÜFETTİŞLİK

Anglo-Sakson yönetim geleneğinden bir ülke olarak ABD'de uzun yıllar denetim konuları, ülkemizde yeni hayata geçen bir birim olan, "İç Denetim" üzerinden yürütülmüştür. Ancak 1970'lerdeki ekonomik kriz ve patlayan yolsuzluk skandalları iç denetim birimlerinin yolsuzlukları önlemede yetersiz kaldığını fark ettirmiştir. Özellikle Watergate vb. skandallar üzerine 1978 yılında çıkarılan bir Genel Müfettişlik Kanunu (Inspector General Act of 1978) ile Kıta Avrupası ülkelerinde ve Türkiye'de mevcut bulunan ve kaldırılıp kaldırılmaması konusunda tartışmaların devam ettiği "bağımsız" denetim birimleri oluşturulması hedeflenmiştir (Newcomer, Grob, 2004; 235). En son 2008 yılında söz konusu kanunda bazı değişiklikler yapılmış ve denetim birimlerinin ve denetim elemanlarının bağımsızlığına yapılan vurgu güçlendirilmiştir.

1978 yılında çıkarılan Genel Müfettişlik Kanunu ile ilk etapta 12 genel müfettişlik kurumu oluşturulmuştur. 1998 yılındaki değişiklikle genel müfettiş-

19 İngiltere Başbakanlığı Kamu Reformları Ofisinin teftiş (inspection) konulu iki önemli kitapçığına www.bmdcr.org.tr adresinde "Yolsuzlukla Mücadele" butonu altındaki "Makaleler-Raporlar" bölümünden ulaşılabilir.

20 Kavram aslında Türk Kamu Yönetimine yabancı değildir ancak amacı farklıdır: bölgesel düzeyde teşkilatlanabilmek ve asayiş. 1913 yılında Osmanlı İmparatorluğu döneminde çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'nun birinci maddesinde genel müfettişlik kurulması öngörülmüştü. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 21. maddesinde de, illerin ekonomik ve toplumsal ilişkilerine göre birleştirilerek "Genel Müfettişlik" bölgeleri oluşturulacağı ifade edilmesine karşın genel müfettişlik hayata geçirilememiştir. Daha sonra asayiş sağlama amacıyla ilk olarak 25 Haziran 1927 tarihinde çıkarılan 1164 sayılı kanuna dayanarak 27 Kasım 1927 tarih ve 5858 sayılı kararname ile Diyarbakır merkez olmak üzere 8 ili kapsayan 1. Genel Müfettişlik kurulmuştur. Daha sonra aynı kanun 1934 yılında Edirne merkezli 4 ili, 1935 yılında Erzurum merkezli 7 ili, 1936 yılında Elazığ merkezli 4 ili kapsayan 4 adet genel müfettişlik oluşturulmasına yasal dayanak olmuştur. Genel müfettişlik bölgeleri kurulması için çıkarılan 1164 sayılı kanunda açıklanan gerekçe, yönetim düzeneğinin tam verim sağlayamayışı olmuştur. Doğal, toplumsal, ekonomik gereklerle illeri, iklim, doğa, siyaset ve ekonomi açısından "yaşayış birliği gösteren" bölgelerde toplamanın, birbirlerini tamamlayacak bir örgüt kurmanın yararlı olacağı belirtiliyordu.

leri bulunan kurum sayısını arttırmak ve küçük ve bağımsız kurumlarda genel müfettişler oluşturmak amacıyla 14 bakanlık ve 43 federal kuruluş olmak üzere toplam 57 kurumda teftiş kurulları kurulmuştur. 2002 yılı itibarıyla, 57 kurulda görev yapan genel müfettiş sayısı 11.476'dır (Okur, 2010; 578). Yine 2002 yılı rakamlarına göre bu 57 kuruldan önemli olan 29 adet teftiş kurulunun başkanı (inspector general), Başkan tarafından Senatonun (her 2 kanadının) izniyle atanmaktadır. Bu sayılar daha sonrasında tedricen artmış olup, 2009 yılı itibarıyla aşağıda da değineceğimiz Genel Müfettişler Kurulu'na üye olan genel müfettiş sayısı 69'u, genel müfettişlere (kurullara) bağlı denetim elemanı sayısı 12.600'ü bulmuştur (ignet, 2011; ii). Sayısal artış devamlılık göstermiş ve 2012 yılı itibarıyla kurula üye Genel Müfettiş sayısı 73'e yükselmiştir (ignet, 2012). Türk denetim sistemine üye birimlerin sayısının son dönem KHK'lerle azaltılmasına karşın ABD'de süreklilik gösteren bu artış denetimin gerekliliği üzerinde düşünülmesini gerektirmektedir.

Kanun ve eklerine göre Genel Müfettişlerin görevleri:

- Bağımsız ve tarafsız biçimde denetimler (audits), soruşturmalar (investigations), teftişler (inspections) ve değerlendirmeler (evaluations) yapmak,
- İsrافی (waste), sahteciliği (fraud) ve suistimalleri (abuse) önlemek ve ortaya çıkarmak,
- Verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu özendirmek,
- Yürürlükteki ve yürürlüğe girecek yasaları ve yönetmelikleri incelemek,
- Kurum yöneticilerini ve Kongreyi eksiksiz şekilde ve güncel (currently) olarak bilgilendirmektir (Yörüker, 2004; 31).

2008 yılındaki değişiklikle genel müfettişlerin bağımsızlığını sağlamlaştırmak amacıyla, önceden 1992 tarih ve 12805 sayılı Başkanlık Kararnamesi'yle Başkan'a bağlı çalışan kurulun yerine, bağımsız bir (Bütünlük ve Etkinlik İçin) Genel Müfettişler Kurulu (GMK-CIGIE) getirilmiştir (ignet, 2011; 1). GMK'nın prototipini ise Başkan Regan'ın çıkardığı 1981 tarih ve 12301 sayılı Başkanlık Kararnamesi oluşturmaktadır. 2008 yılında yapılan değişikliğin önemi, 1981 ve 1992 yıllarında Başkan'a bağlılıkları vurgulanan Kurul'un artık bağımsız hale gelmesidir. Öte yandan, Kurul her yıl hazırladığı raporu Başkan'a sunmakta ve yayınlamaktadır.

GMK'nın, Başkana 2009 mali yılı için sunduğu rapordaki bilgilere göre ABD

genelinde genel müfettişlikler tarafından tasarruf ve etkinlik amacıyla hazırlanan programların geliştirilmesinde önemli başarılar elde edilerek 2009 yılında yaklaşık 44 milyar Amerikan Doları (USD) tutarında potansiyel bir başarı sağlanmıştır (ignet, 2011; ii). Bu meblağın yaklaşık 34,9 milyar USD kadarı mali denetimlerdeki tavsiyelerle, 8,9 milyar USD kadarıysa soruşturmalar sonucunda gerçekleşmiştir. 2010 mali yılında bu rakamlar daha da artmış ve yaklaşık 87,2 milyar USD olarak belirlenmiştir. Bu miktarın yaklaşık 80 milyar USD'ı mali denetimlerdeki tavsiyelerden sağlanırken, ABD Posta Hizmetleri Genel Müfettişliği'nin, "Posta Hizmetlerindeki Kamu Görevlilerinin Emeklilik Sistemi Fazla Ödemesi" ve "Elektronik Ödeme Sertifikasyon Süreci" projeleri tek başına 50 milyar USD tasarruf sağlamıştır (ignet, 2012a).

GMK'ya bağlı genel müfettişlikler tarafından 2010 yılında gerçekleştirilen iş ve işlemlerin dökümü şu şekildedir:

6,784 mali denetim, teftiş ve değerlendirme raporu hazırlanmış;

25,589 soruşturma tamamlanmış;

440,362 online şikayetin gereği yapılmış;

5,610 mahkemeye verme ve tevdi gerçekleşmiş;

5,593 dava açılması sağlanmış;

5,114 görevden uzaklaştırma veya ihraç yapılmıştır.

Görüldüğü gibi Başkan'a sunulan rapor oldukça somut ve ölçülebilir sonuçlar içermektedir. Bu rapor ülke genelinde Genel Müfettişliklerin bir yıllık icraatının dökümünü verirken hem şeffaflık hem de hesap verebilirlik ilkelerinin gereklerini yerine getirmekte, hem de denetim elemanlarının işlevlerini sorgulayanlara bir cevap niteliği taşımaktadır.

GMK'nın kendi içerisinde 7 komite bulunmaktadır: Hesap, Bilgi Teknolojisi, Teftiş ve Değerlendirme, Soruşturmalar, Ahlak, Yasama ve Profesyonel Gelişme. Bir eğitim enstitüsüne de sahip olan GMK, burada Genel Müfettişliklerde (teftiş kurulları) çalışanlara yönelik eğitim hizmetleri de vermektedir (ignet, 2012b)

4. DENETİM KOORDİNASYON ÜST KURULU

Ülkemizde denetim birimleri ve denetim elemanlarının tam sayısı bilinememektedir. Bir araştırmaya göre Türk bürokrasisinde Haziran 2003 itibarıyla, 50'den fazla denetim kurulunda/biriminde 23.104 denetim elemanı görev

yaptığı ifade edilmektedir (Dinçer, Yılmaz, 2003; 104). Başka bir araştırmaya göre; denetleme kurulu, teftiş kurulu, hesap uzmanları kurulu, murakıplar kurulu, denetleme dairesi, kontrolörlük ve denetmenlik gibi adlar altında 175 denetim birimi bulunmakta; bunlar arasında çoğunluğu 140 birim ile teftiş kurulları oluşturmaktadır. Ayrıca, belediyeler bünyesinde de 117 tane teftiş kurulu vardır. Böylece genel ve yerel yönetimlerdeki toplam denetim birimi sayısı 292'ye ulaşmaktadır (Sanal, 2002; XXIII-XXIV). Bir diğerinde ise, başmüfettiş, başkontrolör, müfettiş, müfettiş yardımcısı gibi aynı birim içerisinde farklı unvanlara sahip denetim elemanlarının toplam sayısı 5258 olarak verilmektedir (Kenger, 2002; 14).

Ülkemizde bütün teftiş kurulları, kontrolörler kurulları vb. unvanlar altında görev yapan denetim birimlerinin başkan ve mensuplarının üyesi bulunduğu GMK'ya benzer bir örgütlenme bulunmamaktadır. Bu nedenle 5227 sayılı kanunun gerekçesinde açıkça yetersizliklerinden söz edilen denetim birimlerinin yukarıda ABD örneğinde verilen somut rakamlar gibi istatistikleri bulunmamaktadır.²¹ Bu eksiklik, denetim birimlerinin yetersizliğinden söz etmek için elimizde yeterli istatistik bulunmaması anlamına gelmektedir. Burada hemen ülkemizdeki yolsuzlukların fazlalığı ve ülkenin yolsuzluk sıralamasındaki yeri gelebilir.

Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün 178 ülke temel alınarak açıkladığı, Dünya Yolsuzluk Algılama Endeksi'nde 2009 yılında dünyada 61. sırada yer alan Türkiye, 2010'da 4,4 puanla 56. sıraya yükselmiştir (transparency, 2011; 7). 2011 yılında bu rakamlar 4,2 puan ve 61. sıra olarak gerçekleşmiştir (transparency, 2012). 2003 yılında 3,1 puanla 133 ülke arasında 77. sırada yer aldığı göz önünü alındığında²² anlamlı olan bu yükselme bile Türkiye için yeterli olmadığı gibi Ürdün, Bahreyn gibi iç sorunlar yaşayan ülkelerin sıralamada Türkiye'nin önünde yer alması konunun vahametini artırmaktadır. Bu durumda

21 Bu çalışmanın yazarı tarafından 2002 yılında mülkiye müfettişi olarak İstanbul'un şimdi mülga olan Eminönü Belediyesi'nde hesap denetimi yapılırken görevlilerden birinin yakınlarına ait sağlık harcama belgesi ekinde bir Vakıf Hastanesi tarafından iliştirilmiş 1995 tarihli "Kurumlar Vergisinden muafıtr" ifadeli vergi dairesi yazısı görülmüş, aradan geçen 7 yılda herhangi bir değişiklik olup olmadığı ile ilgili yapılan küçük bir araştırmada 1 Ocak 1998'den itibaren Vakıf ve Dernek İşletmelerinin vergi muafiyetlerinin kaldırıldığı öğrenilmiştir. Dönemin maliye yetkilileri ile yapılan görüşmede muafiyeti kaldıran kanunun İstanbul'da 3 yıldan fazla bir zamandır uygulanmasının unutulduğu ortaya çıkmıştır. İstanbul'da o dönemde kaç vakıf ve derneğin hastane vb. işletmeye sahip olduğu ve bunların o süre içerisinde ödemedikleri vergi miktarı bilinmemekle birlikte bu küçük tespitle bile ülke hazinesine bir katkı sağlanmıştır. ABD örneğindeki benzer bir istatistik bulunmasının bu belirsizliklerin giderileceği ve ekonomiye sağlanan katkının tam olarak tespit edilebileceği düşünülmektedir.

22 61. Hükümet Programı, 17.07.2011 tarih ve 27997 sayılı Resmî Gazete.

5227 sayılı kanunun gerekçesinde teftiş kurulları ile ilgili olarak ileri sürülen olumsuz hususlar değer kazanmaktadır. Buna karşın Türk denetim sisteminin eksik ve kusurlarını tespit etmek ve düzeltmek için sistemin de iyi anlaşılması gereklidir. Denetim birimlerinin yolsuzlukla mücadele yanında başka görevleri de mevcuttur.

61. hükümet programı da Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün sıralamasına değinerek konuyu ciddiye aldığını göstermiş ve bir Başbakanlık Genelgesiyle 2010-2014 yıllarını kapsayan Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadele-nin Güçlendirilmesi Stratejisi'ni yürürlüğe sokmuştur.²³ Yine Kamu Denetçiliği (Ombudsman) kurulması fikri de yolsuzlukla mücadele arayışının bir ürünüdür ancak yasalaşmasına rağmen yürürlüğe girememiştir.²⁴

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı için hazırlanan, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu"nda "Denetim Şurası"nın oluşturulması gibi hedefler öngörülmüştür (dpt, 2011; 43). Aslında bu Denetim Şurası önerisi yanında Türk denetim sisteminin tek elde toplanarak bir Denetim Bakanlığı kurulması ve denetim birimlerinin tamamının bu bakanlığa bağlanması gibi fikirler de bir dönem öne sürülmüştür. Yürütmeye bağlı denetim birimlerine yönelik olarak çeşitli zamanlarda taslaklar hazırlanmasına karşın hayata geçememiştir. Bu bağlamda Başbakanlık tarafından Kamu Teftiş ve Denetim Esasları Temel Kanunu Tasarı Taslağı, denetim elemanlarının üye olduğu Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE) tarafından bir Ulusal Denetim Kurumu Kanun Tasarı Taslağı hazırlanmıştır.

Gerçekten de denetim birimleri benzer görevi icra etmesine karşın denetim ilke, usul ve esaslarını belirleyen genel bir çerçeve mevzuat bulunmamaktadır. Bunun sonucunda her denetim biriminin görev, yetki, konu, şekil vb. hususlarda kendisine ait usul ve esaslar belirlediği görülmektedir. Bu nedenle doğal olarak örneğin hemen her denetim biriminin görev sahası kapsamında kalan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un uygulanmasında bile farklılıklara rastlanmaktadır. Bu bağlamda son dönemde denetim elemanlarının uyması gereken etik kuralları belirleyen Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik tüm denetim elamanlarına yönelik olması bakımından anlamlı bir ge-

23 05.12.2009 tarih ve 27423 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2009/19 sayılı Başbakanlık Genelgesi.

24 28/09/2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa Mahkemesi'nin 25/12/2008 tarih ve E:2006/140, K:2008/185 sayılı Kararı ile Anayasa'nın 6, 87 ve 123 üncü maddelerine aykırılığı nedeniyle iptal edilmiştir.

lişmedir.²⁵

Diğer yandan, 5018 sayılı kanunla mali denetim sisteminde getirilen düzenleme ve iç ve dış denetim olarak ayrışmaya gidilmesi de denetim sistemindeki aksaklıkların giderilmesine katkı sağlamamıştır. Dış denetimin Sayıştay ile sınırlandırılması aslında devletin fiilen denetim ödevinden vazgeçmesi demektir savı da öne sürülmüştür (cumok, 2006). Bu husus TESEV'in de tepkisini çekmiştir. Şöyle ki, 5227 sayılı kanundaki benzer hükümleri eleştiren TESEV bu eleştirilerini duyurduğu ve öneminden dolayı uzunca bir alıntı yaptığımız Raporunda (TESEV, 2006);

"Sayıştay tarafından yapılan dış denetimin, iç denetim yerine ikame edilemezliği bir yana Sayıştay tarafından yapılacak denetimin tasarımı hazırlayanların "sistem temelli" denetim anlayışlarıyla bağdaşmayacağı da kuşkusuzdur. Çünkü; Anayasaya göre bir hesap mahkemesi olan Sayıştay'ın yaptığı denetim "yargı" temellidir. Yargı temelli olduğu için de doğal olarak "kişi" temellidir. Çünkü kişiler yargılanır; sistemler, süreçler ve faaliyetler değil. Ayrıca; Sayıştay'ın denetimine tabi kuruluşların sadece %13'ünü denetleyebildiği, bizzat tasarımı hazırlayanlarca ifade edilmektedir",

Demektedir. Sayıştay'ın, gerek niteliksel, gerekse niceliksel yapısı itibarıyla kendisine yüklenen görevlerin altından bu haliyle kalkamayacağı düşünüldüğünden yeni Sayıştay Kanunu²⁶ ile bu durum değiştirilmeye çalışılsa da önceki kanuna göre önemli bir değişiklik getirilmemiştir. Çünkü, teftiş kurulları ile Sayıştay'ın konu, yetki, muhatap alınan görevliler gibi görev ve yöntem farklılıkları bulunmaktadır (İnan, 1982; 76).

Denetim kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemlerinde sistemi (vandaşı) keyfiliğe karşı koruyan en temel araçlardandır (Uluğ, 2004; 98). Bu nedenle denetim sisteminin yeni gelişmelere ayak uydurması için usul ve esasları belirlemede koordinasyona ihtiyaç duyulmaktadır.

4.1. Denetim Koordinasyon Üst Kurulu'nun Gerekliliği

Denetim sistemi, getirilen tüm eleştirilere karşın yeni bir yapılanmaya tabi tutulmadığı gibi yapılan değişiklikler daha çok denetim birimlerinin kaldırılması amacına yönelmiştir. Özellikle 2011 yılında birbirinin peşi sıra çıkarılan KHK'ler

²⁵ 14.09.2010 tarih ve 27699 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

²⁶ 19.12.2010 tarih ve 27790 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu.

ve bunlara dayanan ikincil düzenlemeler denetim birimleriyle ilgili önemli değişiklikler getirmiştir. Bu değişiklikler sonucunda bazı bakanlıklarda bağlı olduğu makam değiştirilmiş (örneğin bakana bağlı iken müsteşara bağlanmış)²⁷, bazı bakanlıklarda denetim birimlerine yer verilmeyerek kaldırılmıştır. Bu durum denetim birimlerinin işlevlerinde daralmaya yol açarken bir taraftan Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı (2010 – 2014)'na ek faaliyet tablosunun "Önlemeye Yönelik Tedbirler" bölümünde (13) numaralı tedbir maddesi "Denetim Birimlerinin Kapasitesinin Güçlendirilmesi" olarak belirlenerek tezat bir görüntünün ortaya çıkmasına neden olunmuştur. Denetim birimleri bir yandan kaldırılmaya ya da etkisizleştirilmeye çalışılırken diğer yandan da kapasitelerinin artırılmasına çalışılır hale gelmiştir.

Yeni oluşum bu tür tezatlıkları önleme ve denetim sistemi ile ilgili yapılacak düzenlemeleri tek elden yürütme şansına sahip olabilecektir. Ayrıca, denetim elemanlarının tabi olacakları ilke ve standartları belirleme görevini yerine getirecek olan DKÜK, denetim elemanlarının bağımsızlığını garanti altına alacak tedbirleri almakla yükümlü olacaktır. Halen sayısı ve yaptıkları işlerin niteliği bile tam bilinemeyen denetim birimleri açısından şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine uygun bir yapılanma getirilmiş olacaktır.

4.2. Denetim Koordinasyon Üst Kurulu'nun Yapısı

Denetim birimlerinin bağımsızlığı, bu birimlerin başlıca görevlerinden olan yolsuzlukla mücadele için en önemli hususlardan birisi olarak kabul edilmektedir (Johnson, 2000; 217). Kurulacak yapının bağımsızlığına vurgu yapılması ve arkasında siyasal irade bulunması başarısı için elzemdir.

DKÜK, ABD'deki örneğine benzer biçimde Türkiye'de mevcut "denetim birimi başkanlarının üye olduğu, özerk bir yapıda, Başbakanlığa bağlı olarak, danışma ve koordinasyon amaçlı görev yapan bir kurul" olarak kurulmalıdır. Kurulun yapısı ile ilgili ikinci şık her bakanlığı temsilen ilgili bakan tarafından belirlenecek tek bir kurul başkanının üye olmasıdır. Kurulun koordinasyon amacı da göz önünde tutularak Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Etik Kurulu

27 ABD'de denetim elemanlarının bağımsızlığına vurgu artarken Türkiye'de tersine bir süreç devam etmektedir. 2011 yılında çıkarılan KHK'lere dayanarak çıkarılan ikincil düzenlemeler eskiden bakana bağlı olan teftiş kurullarını müsteşara bağlayarak bağımsızlık konusundaki soru işaretlerinin artmasına neden olmuştur. Örneğin, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği'nin 5. maddesi "Müsteşarın emri veya onayı üzerine, Müsteşar adına" görev yapılacağını hükme bağlamıştır. ABD ve AB'yi model alarak reformlara girişen Türkiye'nin denetim konusunda tersini yapması ilgiye değer bir konudur.

ve İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun da tüm üyelerin katıldığı organ olan genel kurulda gözlemci bulundurma hakkına sahip olması yararlı olacaktır.

Bu kurulla ilgili olarak bakanlıkların hiyerarşik yapısını zedeleyebileceği gibi bazı itirazlar getirilebilir. Burada 5018 sayılı kanununun 66. maddesi ile getirilen İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nu hatırlamak gerekir. İç denetim birimi olan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının iç denetçileri bu kurulla, bu çalışmada önerilen DKÜK'ün yapısından çok daha katı biçimde, ilişkilidir.

Denetim Koordinasyon Üst Kurulu Kanunu ile birlikte denetim ilke, usul ve esaslarını belirleyen çerçeve bir kanun çıkarılmalı, ikincil düzenlemeler DKÜK tarafından hazırlanmalıdır. DKÜK, genel kurul, yönetim kurulu ve başkan olmak üzere 3 organa sahip olmalıdır.

Ast-üst ilişkisi kurulmadan her üyenin eşit şekilde temsil kabiliyetine sahip olduğu genel kurulu, başkan ve yönetim kurulunu seçimle belirlemelidir. Yönetim kurulu uzun vadeli olarak denetim hizmetlerinin geliştirilmesine yönelik stratejik planlar hazırlamalıdır.

DKÜK belirleyeceği sahalarda (örneğin soruşturma-inceleme-araştırma-değerlendirme, denetimde bilgi teknolojilerinin kullanımı, hizmet içi eğitim, yolsuzluğu önleme, kayıt dışılıkla mücadele, insan hakları ihlallerini giderme, imara aykırılıkları düzeltme vb.) komiteler oluşturabilmelidir.

Her yıl belirlenecek bir ayda, bir önceki yıllla ilgili olarak Başbakanlığa doğrudan rapor verecek olan kurul, ayrıca farkındalığı artırmak amacıyla denetim birimlerinin faaliyetlerini yine belirleyeceği usul ve esaslar çerçevesinde kamuoyuna açıklamalıdır. Rapor içerisinde denetim birimleri tarafından görevin özelliğine göre her yıl denetlenen birim sayısı, denetim elemanlarının hazırladıkları rapor adedi ve çeşitleri, denetlemelerin sonucunda hakkında işlem yapılan personel sayısı ve işlem nitelikleri, yapılan işlemlerin adli ve mali boyutu, bir sonraki yıl hedefleri vb. bilgiler yer almalıdır. Böylelikle yanlış yapıldıktan sonra tenkit ya da gereğini yapma yerine proaktif davranma imkânı sağlanmış olacaktır.

DKÜK, kamu bürokrasisinin verimli, etkin ve tasarruflu biçimde çalışması yanında vatandaşların kamu görevlilerinin hesap verebilirliğinin artırılması yönündeki taleplerini karşılamada da etkin bir rol üstlenecektir. Diğer yandan Türk denetim sisteminin siyasal etkilerden arındırılması sağlanmış, bağımsız niteliği de güçlendirilmiş olacaktır.

Değişmeyen tek şeyin değişimin kendisi olduğu ilkesinden hareketle Türk kamu yönetiminin de gelişen ve değişen dünya koşullarına şu ya da bu şekilde

ayak uydurmak zorunda olduğu açıktır. Başka ülkelerin iyi ve başarılı deneyimlerinden yararlanmak zorlukların aşılmasını kolaylaştıracaktır. DKÜK'ün yukarıda belirtilen öneriler doğrultusunda kurulması için GZFT (SWOT) Analizi'nden yardım almak daha açıklayıcı olacaktır.

4.3. Denetim Koordinasyon Üst Kurulu'nun GZFT Analizi

DKÜK, Denetim Bakanlığı, Denetim Şurası gibi daha önce yapılan önerilerle paralel biçimde ülkemizde kamu kurum ve kuruluşlarının halka hesap verebilirliğini kolaylaştırmak amacıyla denetim sistemimizin ilke, usul ve esaslarını belirleyip iyileştirme önerileri getirecek bir kurum olarak düşünülmelidir. Kurul, icracı kimliğinden çok koordinasyon sağlayıcı, yön verici ve yürütmenin denetimle ilgili konularda danışmanı olacaktır. Denetimin etkinleştirilmesi, devletin küçültülmesine yönelik hamleleri daha kolaylaştıracaktır. Kamu kaynaklarının etkin kullanımını denetleyecek bu tür bir üst kurulun varlığı, bu kaynakların kamu kurumları ile birlikte özel sektör, STK'lar vb. tarafından kullanımını kolaylaştıracaktır. Doğrudan başbakana bağlanması öngörülen kurul denetim elemanlarının bağımsızlığını ve siyasal etkilerden uzak kalmasını sağlayıcı önlemler almakla yükümlü olacaktır. Şimdi DKÜK oluşturulması önerisinin faydaları, zayıflıkları ile fırsat ve tehditlerini GZFT analizi yoluyla saptayalım.

4.3.1. Faydaları (Güçlü Yönleri)

Denetim Koordinasyon Üst Kurulu'nun faydaları kısaca şöyle özetlenebilir:

- Türk kamu yönetiminde son dönem reformları ile kendine yer edinen VET (verimlilik, etkinlik ve tasarruf) ilkelerinin gerçekleşmesini kolaylaştıracaktır.
- Yolsuzlukla mücadelede yetki dağınıklığı, çok başlılık gibi sorunlar giderilip etkin bir mekanizma hayata geçirilirken ülkenin Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün her yıl açıkladığı endeksteki yeri daha iyi noktalara çıkarılacaktır.
- Denetim birimlerinin koordinasyonu sağlanarak Türk kamu yönetiminde açıklık ve hesap verebilirlik ilkelerinin uygulanması garanti altına alınmış olacaktır.
- Siyasi otoritenin bürokrasi üzerindeki etkinliğini artırırken, Kamu Tercih Teorisi'nin en çok çekindiği konu olan vatandaşların kamu kurum

ve kuruluşlarının eylem ve işlemlerinden zarar görmesi ihtimali asgari seviyeye indirilecektir.

- Hazırlayacağı Denetim Strateji Planı ile denetim ilke, usul ve esaslarını belirlerken uzun dönemli bir bakış açısı ortaya koyacak, dönemsel gelişmelerin denetimin bağımsızlığı ve etkinliğini azaltmasını engelleyecektir.
- Türk denetim sisteminde yeknesaklığı sağlayacak, denetim birimleri arasındaki uygulama farklılıklarını azaltacak; ar-ge faaliyetleri ile denetimin geliştirilmesine yönelik öneriler getirerek çağdaş denetim yapısına kavuşulmasını kolaylaştıracaktır.
- Denetim elemanlarının ortak eğitimleri sayesinde profesyonelliği artıracak; bilgi ve kişisel gelişim düzeylerinin artmasında sinerji yaratacaktır.

4.3.2. Denetim Koordinasyon Üst Kurulu'nun Oluşturulmasında Muhtemel Zorluklar (Zayıf Yönleri)

Türk Denetim Sistemi yaklaşık 150 yıllık bir geleneğe sahip köklü ve çok parçalı bir yapı arz etmektedir. Bu nedenle DKÜK gibi yeni bir yapılanma ilk aşamada güç görülebilir. Bunun nedenleri:

- Türk denetim sistemi birlikten çok farklılıklar üzerinde yürümektedir. Yapılan eylemin adlandırılmasında bile teftiş, denetim, murakabe, kontrol gibi pek çok kavram birbirinin yerine kullanılmaktadır. Denetim elemanları ise müfettiş, kontrolör, murakıp, denetmen, denetim memuru gibi birçok farklı unvana sahiptir. Bu kadar farklılığın olduğu yerde birliği sağlamak kolay olmayacaktır.
- Denetim birimleri kendilerine has usul ve esaslar geliştirmiştir. Aynı mevzuata dayanarak yapılan aynı nitelikteki işlerde bile farklılıklar görülmektedir. Doğal olarak her denetim birimi kendi alışkanlıklarını çabuk terk edemeyecektir.
- Üst kurul yapılanması halen Türk mevzuatında kendine sağlam bir temel bulmuş değildir.

4.3.3. Fırsatlar

- 61. Hükümet Programında yolsuzlukla mücadeleye ve Uluslararası Saydamlık Örgütü Dünya Yolsuzluk Algılama Endeksi'ne yapılan vurgu

bu konuda siyasal bir iradenin var olduğuna işaret etmektedir.

- Türkiye’de denetim elemanları genellikle kamu kurum ve kuruluşlarının en donanımlı çalışanları olarak öne çıkmaktadır. Bu durum yeniliklerin anlaşılması, kabulü ve uygulanmasını kolaylaştıracaktır.

4.3.4. Tehditler

- En gelişmiş ülkelerin ekonomilerinde kamunun payı en yüksektir. Kamunun kaynak kullanan olmaktan uzaklaşıp kaynak dağıtan hale gelmesi dağıtılan kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının sıkı denetiminden geçmektedir. Oysa Türkiye’de devletin küçültülmesinin yolunun denetim birimlerinin kaldırılmasından geçtiği yolunda bir algıya rastlanmaktadır.
- Denetim birimlerinin parçalanmışlığı ve farklılıkları derece olarak kendini üstün gören birimlerin gönülsüz katılımına yol açabilir.
- Türk bürokrasisinde denetime karşı olumsuz bir algı bulunmaktadır. Bu durum bürokrasinin içinden gelen siyasetçilerin bakış açısına da yansımıştır.

SONUÇ

Devlet/Kamu, ülke kaynaklarının kullanımında en büyük güçtür. Bu gücün, demokrasinin vazgeçilmez koşulu olarak, denetlenmesi, yaptığı faaliyetlerinden dolayı kamuoyu karşısında sorumlu olması gereklidir. Bu sorumluluğun yerine getirilmesini kontrol etmek denetim birimlerinin görevidir. Kamu idaresinin ilkeleri arasında yer alan açıklık, dürüstlük, hesap verebilirlik, tarafsızlık ve güvenilirlik gibi unsurlar da ancak etkin denetim sisteminin varlığı sayesinde gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı kanun Türk yönetim sistemi ile birlikte denetim sistemini de derinden etkilemiş; Anglo-Sakson temelli uygulamaları hayata geçirmiştir. Ülkelere birbirlerinin deneyimlerinden, en iyi uygulama örneklerinden yararlanması Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi’nin bir bilim dalı olarak varlık nedenidir. 1887’de Wilson’un The Study of Administration başlıklı makalesi ile açılan yolda ülkeler birbirlerinin yönetim sistemlerini inceleyerek, kendilerine yeni model arayışında olmuşlardır. Bu arayış içerisinde ABD kendi denetim sistemini Kıta Avrupası denetim sistemine doğru yaklaştırmaya çalışırken, Türkiye gibi Kıta Avrupası

denetim sistemine sahip ülkeler Anglo-Sakson denetim sistemine doğru evrilmektedir. Bu çabalar şüphesiz daha iyiye ulaşma isteğinin bir sonucudur. Bu doğrultuda ABD’de örneği görüldüğü biçimde bir DKÜK oluşturulmasının Türk denetim sistemine yeni bir soluk getirmesi umut edilmektedir.

DKÜK, denetimde standartları belirleme yanında, denetim elemanlarının bağımsızlığını sağlamada da önemli bir boşluğu doldurmaya adaydır. Oluşturulan bu yeni yapı, yolsuzlukla mücadele ve kamu yönetiminin etkin ve verimli çalışması konularında da yararlı bir rol oynayacaktır.

KAYNAKÇA

61. Hükümet Programı, 17.07.2011 tarih ve 27997 sayılı Resmi Gazete.

ATAY, C. (1999). Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Yayınları.

ÇOKER, Z. (1982). Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri. Amme İdaresi Dergisi, 5(1), 57-72.

DENHART, R. B. (1993). The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations, Wadsworth Publishing Company, Belmont, CA.

DİNÇER, Ö ve Yılmaz, C. (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-1, Başbakanlık Yayını: Ankara.

ENTAMAN, W. F. (1993). Managerialism, The Emergence of New Ideology, The University of Wisconsin Press, Madison, Wisconsin.

ERYILMAZ, B. (1993). Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesi. Amme İdaresi Dergisi, 26(4), 81-106.

ERYILMAZ, B. (2002). Bürokrasi ve Siyaset (Bürokratik Devletten Etkin Yönetime), 1. Baskı, Alfa Yayınları.

GİRİTLİ, İ., Bilgen, P.,Akgüner, T. (2001). İdare Hukuku, Der Yayınları.

GÖNÜLAÇAR, Ş. (2010). Kamuda İç Denetçiler ile Müfettişler Arasındaki Görev Örtüşmesi Sorununa Bir Çözüm Önerisi: İngiltere Eğitim Sisteminde İç Denetim ve Teftişin Rol ve Sorumlulukları. Mali Hukuk Dergisi, 148, 25-32.

GÜLMEZ, M. (1975). Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı. Amme İdaresi Dergisi, 8(1), 47-73.

GÜNAYDIN, G. (2002). Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, 3(10), 5.

İNAC, H. ÜNAL, F. (2007). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 18, 41-62.

İNAN, A. (1982). Sayıştay ile İç Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliş-

tirilmesi. Amme İdaresi Dergisi, 7 (1), 75-79.

JOHNSON, S. (2000). Misguided Autonomy: Central Bank Independence in the Russian Transition, The Self Restraining State Power and Accountability in New Democracies (Eds: Schedler, A., Diamond, L. And Plattner, M., Lynee Rienner Publishers, London.

KELEŞ, H. (2006). Kamuda Etkin Bir İç Denetim İçin Temel Şartlar. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar, Ed: Erkan Karaarslan, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayın No: 11, 255-269.

KENGER, E. (2002). Yüksek Denetim. Yüksek Denetleme Kurulu Dergisi, 1(2).

KÖKSAL, E. (1998). Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi. Amme İdaresi Dergisi, 20(3), Ankara, 51-61.

MEHTAP Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri (1966). TODAİE Yayınları: Ankara.

NEWCOMER, K., Grob, G. (2004). Federal Offices of the Inspector General: Thriving on Chaos? American Review Of Public Administration, 34(3), 235-251.

OKUR, Y. (2010) Türkiye’de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme. Maliye Dergisi, Sayı 158.

ONGARO, E. (2009). Public Management Reform and Modernization Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, Edward Elgar Publishing, Inc., 247-280.

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

TORTOP, N. (1974). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri. Amme İdaresi Dergisi, 7(1), 27-50.

ULUĞ, F. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma. Amme İdaresi Dergisi, 37(2), 97-122.

YILDIZ, N. (1998). Belediyelerin Dış Yönetimsel Denetimi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, No:4, Ankara.

YÖRÜKER, S. (2004). Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve, TESEV Denetim Çalıştayı Sunuşu.

Elektronik Kaynakça

http://www.belgenet.com/2004/k5227_veto.html, (erişim tarihi, 17.05.2012).

www.bmdcr.org.tr, (erişim tarihi, 20.04.2011).

<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>, (erişim tarihi, 09.05.2012).

<http://www.cumok.org/html/yazidizileri/yazidizileri.htm>, (erişim tarihi 01.12.2006).

<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>, (erişim tarihi, 25.01.2011).

<http://www.ignet.gov/randp/fy09apr.pdf>, (erişim tarihi, 15.02.2011).

<http://www.ignet.gov/randp/fy10apr.pdf>, (erişim tarihi, 09.03.2012)a.

<http://www.ignet.gov/pande/training1.html>, (erişim tarihi, 09.03.2012)b.

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results, (erişim tarihi, 12.02.2011).

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0731.pdf>, (erişim tarihi 11.08.2011).

İç Denetim ve Türkiye Uygulaması , <http://www.bumko.gov.tr/upload/IcDenetim%5CDokumanlar%5Cicdenetim.htm>, (erişim tarihi 20.10.2006).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Yapılması Önerilen Değişiklikler

http://www.tesev.org.tr/etkinlik/kamu_yon_temel_kanunu_tasari_oneriler.php, (erişim tarihi 22.11.2006).