

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TEFTİŞ VE İÇ DENETİM

Doç. Dr. Örsan Ö. Akbulut

Yrd. Doç. Dr. Hande Mimaroğlu Özgen

Arş. Gör. Derya Fındık

Başmüfettiş Ömer Seymenoğlu

İç Denetçi Oğuz Almış

Ankara-2012



Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TODAİE Yayın No: 364
ISBN: 978-975-8918-46-1

© 1. Baskı, Haziran 2012

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TEFTİŞ VE İÇ DENETİM

Doç. Dr. Örsan Ö. Akbulut

Yrd. Doç. Dr. Hande Mimaroglu Özgen

Arş. Gör. Derya Fındık

Başmüfettiş Ömer Seymenoğlu

İç Denetçi Oğuz Almış

© 2012 Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

Bu kitabın bütün hakları Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsüne aittir. Yayınevinin yazılı izni olmaksızın, kitabın tümünün veya bir kısmının elektronik, mekanik veya fotokopi yoluyla basımı, yayımı, çoğaltımı ve dağıtımı yapılamaz.

Sayfa Tasarım : Hilal Görgülü

Baskı ve Cilt : Hangar Marka İletişimi Reklam ve Yayıncılık Hizmetleri

Konur 2 Sokak No: 57/4 Kızılay/ANKARA • Tel: 0 312 425 07 34

Açıklama

Bu çalışmada kullanılan verilerden sayısal veri formu veri seti, kurumlar tarafından doldurulmuş olup kurumların beyanı esasında değerlendirilmiştir. Teftiş arşiv araştırmasında değerlendirilen veriler, seçilen kurumların denetim çalışanları tarafından elde edilmiştir. İç denetim arşiv araştırması verileri ise, yine seçilen kurumların beyanları kapsamında oluşturulup, değerlendirilmiştir.

Çalışmanın verileri kaynak gösterilmeksizin hiç bir biçimde kullanılamaz ve yayınlanamaz. Aksi yönde hareket edenler hakkında her türlü yasal takibata başvurulacağı peşinen bildirilir.

Kütüphane Bilgi Kartı:

Akbulut, Ö. Ö.; Mimaroglu Özgen, H.; Fındık, D.; Seymenoğlu, Ö.; Almış, O.

Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim

1. Baskı,

ISBN: 978-975-8918-46-1

1. Teftiş 2. İç Denetim 3. Kamu Yönetimi



Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

85. Cadde No: 8, 06100 Yücetepe / ANKARA • Tel: 0312 231 73 60 • Faks: 0312 231 38 81

E-posta: todaie@todaie.gov.tr • URL: www.todaie.gov.tr

PROJE EKİBİ

Proje Yöneticisi

Doç. Dr. Örsan Ö. Akbulut (TODAİE Öğretim Üyesi)

Proje Danışmanları

Prof. Dr. Eyyup G. İsbir (TODAİE Genel Müdür)

Doç. Dr. Onur Ender Aslan (TODAİE Öğretim Üyesi)

Anket ve İstatistik Araştırma Grubu

Yrd. Doç. Dr. Hande Mimaroğlu Özgen (TODAİE Öğretim Üyesi)

Derya Fındık (ODTÜ- Araştırma Görevlisi)

Teftiş ve İç Denetim Arşiv ve Sayısal Veri Formu Koordinatörleri

Başmüfettiş Ömer Seymenoğlu
(İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı)

İç Denetçi Oğuz Almış
(Sanayi ve Ticaret Bakanlığı İç Denetim Birimi Başkanlığı/Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı)

Başmüfettiş Alper Türközmen
(Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı-Ankara Cumhuriyet Savcısı)

Teftiş ve İç Denetim Tarihçe ve Mevzuat Grubu

Doç. Dr. Erkan Tural
(TODAİE Öğretim Üyesi)

Yrd. Doç. Dr. Hasan Engin Şener
(Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Öğretim Üyesi)

Yrd. Doç. Dr. Can Umut Çiner
(Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi-SBF- Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Öğretim Üyesi)

Arş. Gör. Mehmet Gökhan Uzuner
(Ufuk Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler)

Ömür Kurt
(Araştırmacı)

Başmüfettiş Ömer Seymenoğlu
(İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı)

İç Denetçi Onur Aytar
(Ulaştırma Bakanlığı İç Denetim Birimi Başkanlığı-Gaziantep Kalkınma Ajansı)

Teftiş Arşiv Taraması Araştırma Grubu

Başmüfettiş Ramazan Olpak
(Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı)

Müfettiş Cihan Yıldız
(Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı)

Başmüfettiş Mesut Örmeci

(Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı/Çevre ve Şehircilik Bakanlığı)

Başmüfettiş Ülgen Şekercioğlu Selam

(Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı/Çevre ve Şehircilik Bakanlığı)

Müfettiş Oktay Kırıkçoğlu

(Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı)

Müfettiş Leyla Tanış

(Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı)

Müfettiş Alev Uysal

(Çevre ve Orman Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı/Orman ve Su İşleri Bakanlığı)

Müfettiş Ahmet Çelik

(Çevre ve Orman Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı/Orman ve Su İşleri Bakanlığı)

Başkontrolör Esat Durak

(Dış Ticaret Müsteşarlığı Kontrolörler Kurulu Başkanlığı/Ekonomi Bakanlığı)

Başkontrolör Başak Araslı Akyol

(Dış Ticaret Müsteşarlığı Kontrolörler Kurulu Başkanlığı/Ekonomi Bakanlığı)

Başmüfettiş Bilal Öztürk

(Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı)

Müfettiş Hüseyin Yaşar

(Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı)

Başmüfettiş Hayrettin Coşkun

(Gümrük Müsteşarlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı/Gümrük ve Ticaret Bakanlığı)

Başkontrolör Dr. Coşkun Şenol

(Gümrük Müsteşarlığı Gümrük Kontrolörleri Başkanlığı/Gümrük ve Ticaret Bakanlığı)

Başmüfettiş Sami Pınarakar

(İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı)

Başmüfettiş Dr. Mehmet Tanışır

(İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı)

Başkontrolör Fatih Dardağan

(Maliye Bakanlığı Gelirler Kontrolörleri Başkanlığı)

Başmüfettiş Dr. Erdem Doğruer

(Millî Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı)

Müfettiş Metin Çakır

(Millî Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı)

Başmüfettiş Ayhan Acar

(Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı)

Müfettiş Murat Şaşı

(Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı)

Başmüfettiş Erkulu Çardakkaya

(Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı/Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı)

Başkontrolör Adnan Çaldıran

(Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğü Kontrolörler Kurulu Başkanlığı/ Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı)

Kontrolör Tuğrul Kaynarca

(Sanayi ve Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü Kontrolörler Kurulu Başkanlığı/ Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı)

Müfettiş Verda Aldemir

(Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü –SHÇEK- Teftiş Kurulu Başkanlığı/Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı)

Müfettiş Özlem Yeşil

(SHÇEK Teftiş Kurulu Başkanlığı/ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı)

Müfettiş Necmettin Akyol

(Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı)

Müfettiş Ayşe Özer

(Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı)

Veri-Kontrol Grubu

(2. Bölüm-Arşiv Araştırması)

Bora Aksu (TODAİE Asistan)

Erdem Güven (TODAİE Asistan)

Fatma Kaldırım (TODAİE Asistan)

Feyza Urhan (TODAİE Asistan)

Grafik Çizim Grubu

(1. ve 2. Bölüm)

Duygu Birsan (ODTÜ Uluslararası İlişkiler)

Okan Uğurlu (ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi)

Saliha Gemalmaz

Mali Sorumlu

K. Cem Timurtaş

İdari Sorumlu

Bedia Kazan Belgin

İdari Destek

Aynur Katlı

Yazılım ve İşletim Hizmetleri Grubu

Uğur Yalçın Kara

Mehmet Burak Demircan

Mehmet Salih Tatlı

Projeye Katkı Sağlayan Stajyer Öğrenciler

ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

Ahmet Samet Tekoğlu

Hami Doruk Köse

Begüm Kandemir

İrem Karamancı

Canan Keleş

Merve Büyükçakıroğlu

Çağla Gözde Gür

Selin Kırıl

Eda Süner

Uğur Tekiner

Gamze Leman Ulaştırıcı

Yasemin Şener

Hakan Erek

Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

M. Elif Baykan

Akdeniz Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

Ayşe Mergen	Gamze Akkaş
Ayten Çiçek	Gülçin Özge Tan
Burçin Bakır	Hatice Ar
Çiğdem H. Çakır	İlknur Yiğit
Duygu Kıcı	Mehmet Önal
Ebru Saadet Ertem	Mustafa Tosun
Edibe Arık	Perihan Altunlu
Emine Yılmaz	Utku Tufan
Faden Aslanbaş	

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

Ahmet Erdoğan	İlgın Su Çatalkaya
Çağrı Kahan	İrem Savran
Deniz Yoldaç	Mahir Akçakaya
Eda Bütüç	Sema Öngel
Gencer K. Karagenc	Zehra Kayapınar
Gizem Ceren Demir	Zeynep Işıl Türkmen
Gülce Yüksel	

Hacettepe Üniversitesi İİBF

Ayşin Yağlı	Ceyhan Yaman
Büşra Mercimek	

Diğer Üniversiteler

Ebru Dalgakıran, *Işık Üniversitesi İİBF Uluslararası İlişkiler*
Elif Çakır, *Kocaeli Üniversitesi İİBF Uluslararası İlişkiler*
Erbiş Aksoy, *Ufuk Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler*
Pınar Duran, *Çankaya Üniversitesi İİBF, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler*
Sercan Barni, *Marmara Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler*

ÖNSÖZ

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), 2012 yılında 60. yaşına gururla girmiştir. TODAİE, bu uzun süreyi kurumsallaşmak ve kökleşmek için kullanan ender kurumlardan biri olarak öne çıkmaktadır. Nitekim, Enstitü, hem kamu yönetimi disiplini alanında hem de kamu yönetimi uygulamasında ortaya çıkan değişimleri yakından izlemiş, gerektiğinde değişimin öncüsü olmuş olarak kendisini sürekli yenileyerek, köklü bir kurum olmanın verdiği deneyim ve birikimin özgüveniyle kurumsallaşarak gelişmiştir. TODAİE'nin kuruluşu ve gelişimi, örgütsel gelişme ve değişme açısından örnek ve özgün bir nitelik taşımaktadır.

TODAİE'nin kurumsallaşmasında, eğitim-öğretim ve yayın faaliyetleri yanında ön plana çıkan bir işlevi de araştırmadır. TODAİE, hükümetlerin talep ettiği ve kamu yönetiminin bütününü kapsayan geniş ölçekli kamu yönetimi reform araştırmalarının yanında kamu kurum ve kuruluşlarının talepleri doğrultusunda, yeniden yapılanma ve norm kadro araştırmaları da gerçekleştirmiştir. TODAİE, 2010 yılından itibaren, herhangi bir talep olmaksızın kendi yatırım bütçesi aracılığıyla, kamu yönetiminin önemli ve gündemde olan sorun alanlarıyla ilgili, özellikle amprik bilgi üretmeye dayalı ve hem bürokrasinin hem de akademisyenlerin veri ve bilgi ihtiyacını karşılamaya yönelik araştırmalar yapmaya başlamıştır.

"Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim Araştırması" bu yöndeki anlayışımızı yansıtan ilk çalışma olması bakımından önem arz etmektedir. İki yıl süren ve doğrudan doğruya konunun taraflarının katılımıyla yürütülen bu araştırma projesini, kitap olarak sunmaktan gurur duymaktayız. Araştırma ve Yardım Şube Müdürlüğü tarafından yürütülen bu araştırma projesinin gerçekleştirilmesinde en büyük destek ve katkısı, araştırma başladığı dönemde devlet bakanı olan, TBMM Başkanımız Sayın Cemil Çiçek vermiştir. Başkanımız, hem araştırmanın yürütülmesi aşamasında desteklerini esirgememiş hem de araştırma süresince araştırmanın bilimselliğini sağlayacak yönde tamamen tarafsız ve objektif yürütülmesine imkan sağlamıştır. Kendilerine teşekkürü borç bilirim. Yine, araştırma başladığı dönemde devlet bakanı olan, Kalkınma Bakanımız Sayın Cevdet Yılmaz, araştırmanın yatırım kapsamında finanse edilmesinde ve sürdürülmesinde desteğini esirgememiştir. Kendilerine teşekkür borçluyum. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Sayın Faruk Çelik, araştırmanın tamamlanmasında katkı sağlamıştır. Kendilerine teşekkür borçluyum.

Türk kamu yönetimi araştırmalarında önemli bir yeri olacağını düşündüğüm bu araştırmanın ilgilenenlere faydalı olması dileğimle, araştırmaya katkı sağlayan, proje ekibine, müfettişlerimize, kontrolörlerimize, denetmenlerimize, iç denetçilerimize ve düzenlediğimiz ankete katılan tüm kamu çalışanlarına ve sendika yöneticilerine katkı ve desteklerinden dolayı teşekkür ederim.

Prof. Dr. Eyyup G. İsbir
TODAİE Genel Müdürü

İÇİNDEKİLER

Önsöz.....	VII
------------	-----

GİRİŞ

Mevcut Kavramsal Çerçeve	4
Teftiş ve/ Denetim: Hizmetin Siyasi Sorumluluk Kapsamında Denetimi.....	5
İç Denetim: İşin Örgüt Temelinde Denetimi	7
Kontrolörlük ve Denetmenlikler: Devlet-Piyasa İlişkisinin Somut Araçları	8
Çalışmada Kullanılan ve Önerilen Kavramsal Araçlar	9
Kurumsal Denetim: Hukuksal Nesnel Zeminin Kamu Hizmetini Meşrulaştırıcılığı	9
Piyasa/Sektör Denetimi: Gözetim Hakkına Dayalı Denetim.....	11
Alan Denetimi: Ayrı-Kamusal ve Yarı-Kamusal Hizmet Denetimi.....	13
Araştırmanın Kapsamı	15
Araştırmanın İnceleme Yöntemleri ve Bölümleri	17

1. BÖLÜM

Teftiş ve İç Denetim Faaliyetinin Tarihsel, Hukuksal ve Yönetimsel Konumu

I. Teftiş ve Denetim Faaliyetinin Tarihsel Görünümü ve Gelişimi	24
II. Teftiş ve Denetim Faaliyetinin Hukusal Gelişimi ve Dönemsel Farklılaşması.....	27
A. 1923-1960 Döneminde Teftiş ve Denetim Faaliyetinin Hukuksal Gelişimi	28
1. Teftiş ve Denetim Faaliyetinin Örgütlenme Biçimi	28
1.1. Bağlı Olunan Makam	29
1.2. Kadro Unvanları	29
1.3. Görev Yeri.....	31
2. Teftiş ve Denetim Faaliyetinde Görev ve İşleyiş	31
2.1. Görevler	32
2.2. Yetkiler	34
2.3. Raporlama	35
3. Mesleğe Giriş Biçimi.....	35
B. 1960-1980 Döneminde Teftiş ve Denetim Faaliyetinin Hukuksal Gelişimi	36
1. Teftiş ve Denetim Faaliyetinin Örgütlenme Biçimi	37
1.1. Bağlı Olunan Makam	37
1.2. Kadro Unvanları	38
1.3. Görev Yeri.....	40

2. Teftiş ve Denetim Faaliyetinde Görev ve İşleyiş.....	40
2.1. Görevler.....	40
2.2. Yetkiler.....	42
2.3. Raporlama.....	43
3. Mesleğe Giriş Biçimi.....	43
C. 1980-2000 Döneminde Teftiş ve Denetim Faaliyetinin Hukuksal Gelişimi.....	45
1. Teftiş ve Denetim Faaliyetinin Örgütlenme Biçimi.....	47
1.1. Bağlı Olunan Makam.....	47
1.2. Kadro Unvanları.....	48
1.3. Görev Yeri.....	48
2. Teftiş ve Denetim Faaliyetinde Görev ve İşleyiş.....	49
2.1. Görevler.....	49
2.2. Yetkiler.....	51
2.3. Raporlama.....	52
3. Mesleğe Giriş Biçimi.....	52
C. 2000-2010 Döneminde Teftiş ve Denetim Faaliyetinin Hukuksal Gelişimi.....	53
1. Teftiş ve Denetim Faaliyetinin Örgütlenme Biçimi.....	55
1.1. Bağlı Olunan Makam.....	55
1.2. Kadro Unvanları.....	56
1.3. Görev Yeri.....	58
2. Teftiş ve Denetim Faaliyetinde Görev ve İşleyiş.....	58
2.1. Görevler.....	59
2.2. Yetkiler.....	61
2.3. Raporlama.....	61
3. Mesleğe Giriş Biçimi.....	62
III. İç Denetim Faaliyetinin Hukusal Konumu.....	63
A. İç Denetim Faaliyetinin Örgütlenme Biçimi.....	63
1. Bağlı Olunan Makam.....	64
2. Kadro Unvanları.....	64
3. Görev Yeri.....	64
B. İç Denetim Faaliyetinde Görev ve İşleyiş.....	65
1. Görevler.....	65
2. Yetkiler.....	66
3. Raporlama.....	67
C. Mesleğe Giriş Biçimi.....	67
IV. Teftiş ve Denetim Faaliyetinin Yönetmelik Konumlanışı (Yönetici Atamaları ve Teftiş Faaliyeti).....	68
A. Siyasi Nitelikli Görevlerde Teftiş Birimleri Çalışanlarının Konumu.....	70
B. Üst ve Orta Kademe Yöneticilik Görevlerinde Denetim Çalışanlarının Konumu.....	72

1. Tek Partili Hükümetlerde Denetim Çalışanlarının Yönetmel Görevlere Atanması	72
1.1. İsmet İnönü Hükümetleri (4, 5, 6, 7 ve 8. Hükümetler)	73
1.2. Celal Bayar Hükümetleri (9 ve 10. Hükümetler)	76
1.3. Refik Saydam Hükümetleri (11 ve 12. Hükümetler)	77
1.4. Şükrü Saraçoğlu Hükümetleri (13 ve 14. Hükümetler)	78
1.5. Mehmet Recep Peker Hükümeti (15. Hükümet)	80
1.6. Hasan Saka Hükümetleri (16 ve 17. Hükümetler)	81
1.7. Şemsettin Günaltay Hükümeti (18. Hükümet)	82
1.8. Adnan Menderes Hükümetleri (19, 20, 21, 22 ve 23. Hükümetler)	83
1.9. Suad Hayri Ürgüplü Hükümeti (29. Hükümet)	88
1.10. Süleyman Demirel Hükümetleri (30, 31 ve 32. Hükümetler)	88
1.11. Bülent Ecevit Hükümeti (42. Hükümet)	90
1.12. Turgut Özal Hükümetleri (45 ve 46. Hükümetler)	92
1.13. Yıldırım Akbulut Hükümeti (47. Hükümet)	94
1.14. Mesut Yılmaz Hükümeti (48. Hükümet)	95
1.15. Abdullah Gül Hükümeti (58. Hükümet)	95
1.16. Recep Tayyip Erdoğan Hükümetleri (59 ve 60. Hükümetler)	96
2. Koalisyon Hükümetlerinde Denetim Çalışanlarının Yönetmel Görevlere Atanması	98
2.1. İsmet İnönü Hükümetleri (26, 27 ve 28. -azınlık- Hükümetler)	98
2.2. Bülent Ecevit Hükümetleri (37, 40-azınlık- 56 -azınlık- ve 57. Hükümetler)	100
2.3. Süleyman Demirel Hükümetleri (39, 41, 43-azınlık- ve 49. Hükümetler)	103
2.4. Tansu Çiller Hükümetleri (50, 51-azınlık- ve 52. Hükümetler)	107
2.5. Mesut Yılmaz Hükümetleri (53 ve 55. Hükümetler)	109
2.6. Necmettin Erbakan Hükümeti (54. Hükümet)	111
3. Askeri ve Yarı-Askeri Hükümetlerde Denetim Çalışanlarının Yönetmel Görevlere Atanması	112
3.1. Cemal Gürsel Hükümetleri (24 ve 25. Hükümetler)	112
3.2. Sadi Irmak Hükümeti (38. Hükümet)	113
3.3. Nihat Erim Hükümetleri (33 ve 34. Hükümetler)	114
3.4. Ferit Melen Hükümeti (35. Hükümet)	116
3.5. Mehmet Naim Talu Hükümeti (36. Hükümet)	116
3.6. Bülent Ulusu Hükümeti (44. Hükümet)	117
4. Teftiş Faaliyetinin Yönetmel Konumlanışının Genel Görünümü	118
C. İç Denetçilerin Üst Düzey Görevlere Atanma Durumu	120

2. BÖLÜM

Teftiş ve İç Denetim Faaliyetinin İşlevsel Konumu ve İşleyişi

I. Türk Kamu Yönetiminde Teftiş, Piyasa/Sektör Denetimi ve İç Denetim Çalışanlarının Sayısal Görünümü (Sayısal Veri Formu Araştırması)	126
A. Temel Devlet Görevlerini Yerine Getiren Kurumlarda Denetim Çalışanlarının Demografik Görünümü ve Eğitim Durumu	128
1. Başbakanlık	128
2. Adalet Bakanlığı, Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar	130
3. İçişleri Bakanlığı, Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar	132
4. Maliye Bakanlığı, Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar	135
5. Dışişleri Bakanlığı	138
6. Milli Savunma Bakanlığı, Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar	140
7. Hazine Müsteşarlığı	143
B. Refah Hizmetlerini Yerine Getiren Kurumlarda Denetim Çalışanlarının Demografik Görünümü ve Eğitim Durumu	145
1. Milli Eğitim Bakanlığı, Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar	145
2. Sağlık Bakanlığı, Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar	148
3. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (SHÇEK) (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı)	150
4. Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü (Gençlik ve Spor Bakanlığı)	153
5. Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü (Yurt-Kur)	156
C. İşgücüne ve İşgücü Piyasasına Yönelik Hizmet Yerine Getiren Kurumlarda Denetim Çalışanlarının Demografik Görünümü ve Eğitim Durumu	158
1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar	158
D. Yatırımcı ve Piyasaya Yönelik Hizmet Yerine Getiren Kurumlarda Denetim Çalışanlarının Demografik Görünümü ve Eğitim Durumu	161
1. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Merkez, Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşları (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı)	161
2. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Merkez, Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşları	164
3. Ulaştırma Bakanlığı Merkez, Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşları (Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı)	167
4. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Merkez, Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşları (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı)	170
5. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Merkez, Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşları (Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı)	172
6. Gümrük Müsteşarlığı Merkez, Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşları (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı)	176
7. Dış Ticaret Müsteşarlığı (Ekonomi Bakanlığı)	178
8. Kamu Bankaları	181
9. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)	183
10. İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) ve İstanbul Altın Borsası (İAB)	186
11. Üst Kurullar	188

E. Kültür, Bilim ve Çevreye Yönelik Hizmet Yerine Getiren Kurumlarda Denetim Çalışanlarının Demografik Görünümü ve Eğitim Durumu	190
1. Kültür ve Turizm Bakanlığı	191
2. Vakıflar Genel Müdürlüğü	193
3. Diyanet İşleri Başkanlığı	195
4. Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT)	197
5. Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı (TİKA)	200
6. Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırmalar Kurumu (TÜBİTAK)	202
7. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)	204
8. Çevre ve Orman Bakanlığı (Orman ve Su İşleri Bakanlığı)	206
F. Türk Kamu Yönetiminde Denetim Çalışanlarının Genel Sayısal Görünümü	209
1. Kamu Yönetiminde Denetim Çalışanı Toplam Sayısı	209
2. Kamu Yönetiminde Denetim Çalışanlarının Demografik Özelliklerinin Genel Görünümü ve Eğitimlerinin Genel Durumu	213
2.1. Denetim Çalışanlarının Cinsiyetine İlişkin Genel Veriler	214
2.2. Denetim Çalışanlarının Yaş Durumlarına İlişkin Genel Veriler	216
2.3. Denetim Çalışanlarının Eğitim Durumlarına İlişkin Genel Veriler	218
2.3.1. Denetim Çalışanlarının Lisans Mezuniyetleri	218
2.3.2. Denetim Çalışanlarının Lisansüstü Eğitimi	223
2.3.3. Denetim Çalışanlarının Yabancı Dil Bilgileri	224
2.4. Denetim Çalışanlarının İşgücü- Devir Oranı	226
II. Teftiş Faaliyetinin İşlevsel Konumu (Arşiv Araştırması)	228
A. Temel Devlet Görevlerini Yerine Getiren Kurumlarda Teftiş ve Denetim	232
1. Adalet Bakanlığı	232
1.1. Kurumsal Denetim ve Alan Denetimi (Teftiş Kurulu Başkanlığı)	232
1.1.1. Teftiş / Denetim Sayıları	233
1.1.2. Soruşturma Sayıları	234
1.1.3. İnceleme Sayıları	235
1.1.4. Araştırma, Görüş Sunma, Rehberlik ve Danışmanlık Sayıları	237
1.1.5. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	238
1.2. Kurumsal Denetim ve Alan Denetiminin Genel Görünümü	240
2. İçişleri Bakanlığı	240
2.1. Kurumsal Denetim ve Alan Denetimi (Mülkiye Teftiş Kurulu)	241
2.1.1. Teftiş/ Denetim Sayıları	241
2.1.2. Soruşturma Sayıları	245
2.1.4. Araştırma, Görüş Sunma, Rehberlik ve Danışmanlık Sayıları	249
2.1.5. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	250
2.2. Kurumsal Denetim ve Alan Denetiminin Genel Görünümü	253
3. Maliye Bakanlığı	254

3.1. Kurumsal Denetim (Gelir İdaresi Başkanlığı -mülga- Gelirler Kontrolörleri Başkanlığı)	255
3.1.1. Teftiş/Denetim Sayıları	255
3.1.2. Soruşturma Sayıları.....	257
3.1.3. Araştırma, Görüş Sunma, Rehberlik ve Danışmanlık Sayıları.....	258
3.1.4. Rapor Türlerine göre Getirilen Teklif Sayıları.....	259
3.2. Piyasa/Sektör Denetimi (Gelir İdaresi Başkanlığı -mülga-Gelirler Kontrolörleri Başkanlığı)	260
3.2.1. Denetim Sayıları.....	260
3.2.2. Soruşturma Sayıları.....	262
3.2.3. İnceleme Sayıları.....	263
3.2.4. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayısı	264
3.3. Kurumsal Denetim ve Piyasa/Sektör Denetiminin Genel Görünümü.....	266
B. Refah Hizmetlerini Yerine Getiren Kurumlarda Teftiş ve Denetim.....	268
1. Milli Eğitim Bakanlığı.....	268
1.1. Kurumsal Denetim (Teftiş Kurulu Başkanlığı)	268
1.1.1. Teftiş/Denetim Sayıları	269
1.1.2. Soruşturma Sayıları.....	270
1.1.3. İnceleme Sayıları.....	271
1.1.4. Araştırma, Görüş Sunma, Rehberlik ve Danışmanlık Sayıları.....	272
1.1.5. Rapor Türlerine göre Getirilen Teklif Sayıları.....	274
1.2. Piyasa/Sektör Denetimi	276
1.2.1. Denetim Sayıları.....	276
1.2.2. Soruşturma Sayıları.....	277
1.2.3. İnceleme Sayıları.....	278
1.2.4. Rapor Türlerine göre Getirilen Teklif Sayıları.....	279
1.3. Kurumsal Denetim ve Piyasa/Sektör Denetiminin Genel Görünümü.....	281
2. Sağlık Bakanlığı	282
2.1. Kurumsal Denetim (Sağlık Bakanlığı -mülga-Teftiş Kurulu Başkanlığı).....	282
2.1.1. Teftiş/Denetim Sayıları	282
2.1.2. Soruşturma Sayıları.....	283
2.1.3. İnceleme Sayıları.....	284
2.1.4. Araştırma, Görüş Sunma, Rehberlik ve Danışmanlık Sayıları.....	285
2.1.5. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	286
2.2. Piyasa/Sektör Denetimi	288
2.2.1. Denetim Sayıları.....	288
2.2.2. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	289
2.3. Kurumsal Denetim ve Piyasa/Sektör Denetiminin Genel Görünümü.....	290
3. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı).....	291

3.1. Kurumsal Denetim (Teftiş Kurulu Başkanlığı)	291
3.1.1. Teftiş/Denetim Sayıları	291
3.2.2. Soruşturma Sayıları.....	293
3.1.3. İnceleme Sayıları.....	294
3.1.4. Araştırma, Görüş Sunma, Rehberlik ve Danışmanlık Sayıları	295
3.1.5. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	296
3.2. Piyasa/Sektör Denetimi	298
3.2.1. Denetim Sayıları.....	298
3.2.2. Soruşturma Sayıları.....	299
3.2.3. İnceleme Sayıları.....	301
3.2.4. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	302
3.3. Kurumsal Denetim ve Piyasa/Sektör Denetiminin Genel Görünümü.....	303
C. İşgücüne ve İşgücü Piyasasına Yönelik Hizmet Yerine Getiren Kurumlarda Teftiş ve Denetim	304
1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.....	305
1.1. Kurumsal Denetim (Teftiş Kurulu Başkanlığı)	305
1.1.1. Teftiş/Denetim Sayıları	306
1.1.2. Soruşturma Sayıları.....	308
1.1.3. İnceleme Sayıları.....	310
1.1.4. Araştırma, Görüş Sunma, Rehberlik ve Danışmanlık Sayıları	311
1.1.5. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	313
1.2. Kurumsal Denetimin Genel Görünümü	316
1.3. Piyasa/Sektör Denetimi (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı).....	317
1.3.1. Denetim Sayıları.....	317
1.3.2. Soruşturma Sayıları.....	319
1.3.3. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	320
1.4. Piyasa/Sektör Denetiminin Genel Görünümü	323
2. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (SGK).....	324
2.1. Kurumsal Denetim (Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı)	324
2.1.1. Teftiş/Denetim Sayıları	324
2.1.2. Soruşturma Sayıları.....	326
2.1.3. İnceleme Sayıları.....	327
2.1.4. Araştırma, Görüş Sunma, Rehberlik ve Danışmanlık Sayıları	328
2.1.5. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	330
2.2. Piyasa/Sektör Denetimi	332
2.2.1. Denetim Sayıları.....	332
2.2.2. Soruşturma Sayıları.....	333
2.2.3. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	334
2.3. Kurumsal Denetim ve Piyasa/Sektör Denetimi Genel Görünümü	336

D. Yatırımcı ve Piyasaya Yönelik Hizmet Yerine Getiren Kurumlarda Teftiş ve Denetim	337
1. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı)	337
1.1. Kurumsal Denetim (Teftiş Kurulu Başkanlığı)	337
1.1.1. Teftiş/Denetim Sayıları	338
1.1.2. Soruşturma Sayıları.....	339
1.1.3. İnceleme Sayıları.....	340
1.1.4. Araştırma, Görüş Sunma, Rehberlik ve Danışmanlık Sayıları.....	341
1.1.5. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	343
1.2. Piyasa/Sektör Denetimi	345
1.2.1. Denetim Sayıları	345
1.2.2. Soruşturma Sayıları.....	346
1.2.3. İnceleme Sayıları.....	347
1.2.4. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	348
1.3. Kurumsal Denetim ve Piyasa/Sektör Denetiminin Genel Görünümü.....	349
2. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı)	351
2.1. Kurumsal Denetim (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı) ...	351
2.1.1. Teftiş/Denetim Sayıları	351
2.1.2. Soruşturma Sayıları.....	353
2.1.3. İnceleme Sayıları.....	354
2.1.4. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	355
2.2. Piyasa/Sektör Denetimi (A) (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı)	356
2.2.1. Denetim Sayıları.....	356
2.2.2. Soruşturma Sayıları.....	357
2.2.3. İnceleme Sayıları.....	358
2.2.4. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	359
2.3. Kurumsal Denetim ve Piyasa/Sektör Denetimi Genel Görünümü	360
2.4. Piyasa/Sektör Denetimi (B) (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğü Kontrolörlüğü) (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı)	361
2.4.1. Denetim Sayıları.....	362
2.4.2. Soruşturma Sayıları.....	363
2.4.3. İnceleme Sayıları.....	364
2.4.4. Araştırma, Görüş Sunma, Rehberlik ve Danışmanlık Sayıları.....	365
2.4.5. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	366
2.5. Piyasa/Sektör Denetiminin Genel Görünümü	368
2.6. Piyasa/Sektör Denetimi (C) (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü Kontrolörlüğü) (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı).....	369
2.6.1. Denetim Sayıları.....	369

2.6.2.	Soruşturma Sayıları.....	370
2.6.3.	İnceleme Sayıları.....	371
2.6.4.	Araştırma, Görüş Sunma, Rehberlik ve Danışmanlık Sayıları.....	372
2.6.5.	Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	373
2.7.	Piyasa/Sektör Denetiminin Genel Görünümü	374
3.	Gümrük Müsteşarlığı (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı).....	375
3.1.	Kurumsal Denetim (A) (Gümrük Müsteşarlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı).....	376
3.1.1.	Teftiş/Denetim Sayıları	376
3.1.2.	Soruşturma Sayıları.....	378
3.1.3.	İnceleme Sayıları.....	379
3.1.4.	Araştırma, Görüş Sunma, Rehberlik ve Danışmanlık Sayıları.....	380
3.1.5.	Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	381
3.2.	Piyasa/Sektör Denetimi (A) (Gümrük Müsteşarlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı)	383
3.2.1.	Denetim Sayıları.....	383
3.2.2.	Soruşturma Sayıları.....	384
3.2.3.	İnceleme Sayıları.....	385
3.2.4.	Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	386
3.3.	Kurumsal Denetim ve Piyasa/Sektör Denetimi Genel Görünümü	387
3.4.	Kurumsal Denetim (B) (Gümrük Müsteşarlığı Gümrükler Genel Müdürlüğü Gümrük Kontrolörleri Başkanlığı)	389
3.4.1.	Teftiş/Denetim Sayıları	389
3.4.2.	Soruşturma Sayıları.....	390
3.4.3.	İnceleme Sayıları.....	392
3.4.4.	Araştırma, Görüş Sunma, Rehberlik ve Danışmanlık Sayıları.....	393
3.4.5.	Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayısı	394
3.5.	Piyasa/Sektör Denetimi (B) (Gümrük Müsteşarlığı Gümrükler Genel Müdürlüğü Gümrük Kontrolörleri Başkanlığı)	396
3.5.1.	Denetim Sayıları.....	396
3.5.2.	Soruşturma Sayıları.....	397
3.5.3.	İnceleme Sayıları.....	398
3.5.4.	Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	399
3.6.	Kurumsal Denetim ve Piyasa/Sektör Denetiminin Genel Görünümü.....	400
4.	Dış Ticaret Müsteşarlığı (Ekonomi Bakanlığı).....	401
4.1.	Kurumsal Denetim (Dış Ticaret Müsteşarlığı Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı)	402
4.1.1.	Teftiş/Denetim Sayıları	402
4.1.2.	Soruşturma Sayıları.....	403
4.1.3.	İnceleme Sayıları.....	404
4.1.4.	Araştırma, Görüş Sunma, Rehberlik ve Danışmanlık Sayıları.....	405

4.1.5. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	406
4.2. Piyasa/Sektör Denetimi (Dış Ticaret Müsteşarlığı Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı)	408
4.2.1. Denetim Sayıları.....	408
4.2.2. Soruşturma Sayıları.....	409
4.2.3. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	410
4.3. Kurumsal Denetim ve Piyasa/Sektör Denetimi Genel Görünümü	411
E. Kültür ve Çevreye Yönelik Hizmet Yerine Getiren Kurumlarda Teftiş ve Denetim	412
1. Çevre ve Orman Bakanlığı (Orman ve Su İşleri Bakanlığı)	413
1.1. Kurumsal Denetim (Çevre ve Orman Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı)	413
1.1.1. Teftiş/Denetim Sayıları	413
1.1.2. Soruşturma Sayıları.....	415
1.1.3. İnceleme Sayıları.....	417
1.1.4. Araştırma, Görüş Sunma, Rehberlik ve Danışmanlık Sayıları	418
1.1.5. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	419
1.2. Piyasa/Sektör Denetimi (Çevre ve Orman Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı)	421
1.2.1. Denetim Sayıları.....	421
1.2.2. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	422
1.3. Kurumsal Denetim ve Piyasa/Sektör Denetimi Genel Görünümü	423
2. Diyanet İşleri Başkanlığı	424
2.1. Kurumsal Denetim (Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı)	425
2.1.1. Teftiş/Denetim Sayıları	425
2.1.2. Soruşturma Sayıları.....	427
2.1.3. İnceleme Sayıları.....	428
2.1.4. Araştırma, Görüş Sunma, Rehberlik ve Danışmanlık Sayıları	430
2.1.5. Rapor Türlerine Göre Getirilen Teklif Sayıları	431
2.2. Kurumsal Denetimin Genel Görünümü	434
III. İç Denetim Faaliyetinin İşlevsel Konumu (Arşiv Araştırması)	435
A. Yıllık Denetim Faaliyetleri	437
1. Denetlenen Örgütün Niteliği	440
2. Denetim Türleri.....	446
B. Yıllık Danışmanlık Faaliyetleri.....	453
C. Rapor Türleri.....	458
D. Yıllık Denetim Programına Uyum Düzeyleri	463
IV. Türk Denetim Sisteminin İşleyişi ve İşlevsel Konumunun Genel Görünümü (Seçilmiş Kurumlar Temelinde)	466
A. Kurumsal Teftiş/Denetimin Genel Görünümü	466

1. Kurumların Merkez Örgütlerinde Teftiş/Denetimin Genel Görünümü	468
2. Kurumların Taşra Örgütlerinde Teftiş/Denetimin Genel Görünümü	470
3. Kurumların Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlarında Teftiş ve Denetimin Genel Görünümü.....	474
4. Kurumların Diğer (Alan Denetimi) Birimlerinde Teftiş ve Denetimin Genel Görünümü.....	477
B. Kurumsal Soruşturmanın Genel Görünümü.....	480
1. Kurumların Merkez Örgütünde Soruşturmanın Genel Görünümü	482
2. Kurumların Taşra Örgütünde Soruşturmanın Genel Görünümü	485
3. Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlarda Soruşturmanın Genel Görünümü	488
4. Diğer Kuruluşlarda (Alan Denetimi) Soruşturmanın Genel Görünümü	491
C. Kurumsal İncelemenin Genel Görünümü.....	494
1. Kurumların Merkez Örgütünde İncelemenin Genel Görünümü	496
2. Kurumların Taşra Örgütünde İncelemenin Genel Görünümü.....	499
3. Kurumların Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlarında İncelemenin Genel Görünümü.....	502
4. Diğer Kurumlarda (Alan Denetimi) İncelemenin Genel Görünümü.....	505
D. Kurumsal Görüş Sunma, Araştırma, Danışmanlık ve Rehberlik Genel Görünüm	508
1. Kurumların Merkez Örgütünde Görüş Sunma, Araştırma, Danışmanlık ve Rehberlik Genel Görünüm	510
2. Kurumların Taşra Örgütünde Görüş Sunma, Araştırma, Danışmanlık ve Rehberlik Genel Görünüm	513
3. Kurumların Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlarda Görüş Sunma, Araştırma, Danışmanlık ve Rehberlik Genel Görünüm.....	516
4. Diğer Kuruluşlarda (Alan Denetimi) Görüş Sunma, Araştırma, Danışmanlık ve Rehberlik Genel Görünüm.....	519
E. Piyasa /Sektör Denetiminin Genel Görünümü	522
1. Piyasa/Sektör Denetiminde Denetimin Genel Görünümü	524
2. Piyasa/Sektör Denetiminde Soruşturmanın Genel Görünümü	527
3. Piyasa/Sektör Denetiminde İncelemenin Genel Görünümü	530

3. BÖLÜM

Denetleyenler ve Denetlenenler Açısından Teftiş ve İç Denetim Faaliyetinin Mesleki Niteliği Ve Kamu Yönetimindeki Yeri

I. Anketin Yöntemi	537
A. Ölçeklerin Geçerlik ve Güvenirlikleri	538
B. Örneklem	539
C. İşlem ve Geri Dönüş.....	541
D. Analiz Yöntemi.....	542

II. Denetleyenlerin Demografik Özellikleri ve Mesleki Nitelikleri	542
A. Denetleyenlerin Demografik Özellikleri.....	543
1. Denetleyenlerin Kurumları.....	543
2. Denetleyenlerin Unvanları	544
3. Denetleyenlerin Cinsiyeti.....	549
4. Denetleyenlerin Yaş Dağılımları	550
5. Denetleyenlerin Eğitim Durumu.....	551
6. Denetleyenlerin Meslek-İçi Eğitim Durumları	553
7. Denetleyenlerin Denetim Tecrübesi	554
B. Denetleyenlerin Mesleki Nitelikleri.....	556
1. Denetlemenin Yapısal Konumu	557
1.1. Siyasi Otoriteyle İlişki.....	557
1.2. Yönetimle İlişki ve Tarafsızlık.....	560
2. Denetlemenin Nesnel Zemini	562
2.1. Mevzuata Uygunluk.....	563
2.2. Performans Denetimi	566
3. Denetleme Becerileri.....	569
3.1. Risk Analizi.....	569
3.2. Meslek İçi Eğitimin Gerekliliği.....	572
3.3. Standardizasyon.....	576
4. Denetleme Süreci	579
4.1. Denetime İlişkin Haberdar Edilme	579
4.2. Çalışanlarla İşbirliği.....	582
5. Denetlemenin Etkililiği	585
5.1. Rapor Sonuçlarının Paylaşımı	585
5.2. Rapor Sonuçlarının Takibi	588
5.3. İyi Uygulama Örneklerinin Ödüllendirilmesi	592
6. Denetime İlişkin Algı	595
6.1. Teftiş ve İç Denetim Görev Örtüşmesi	595
6.2. Teftiş ve İç Denetim Arasında Devamlılık	599
6.3. Teftiş ve İç Denetimin İdeolojik Boyutu	602
7. Piyasa/Sektör Denetiminde Denetleyenlerin Konumu.....	605
7.1. Piyasa/Sektör Denetiminin Devlet Tarafından Gerçekleştirilmesi ya da İdeolojik Boyut.....	606
7.2. Piyasa/Sektör Denetiminin Uzman Birimlerce Yürütülmesi.....	609
7.3. Piyasa/Sektör Denetiminde Etkililik	614
III. Denetlenenlerin Demografik Özellikleri ve Denetim Faaliyetine Yönelik Konumlanışları	616
A. Denetlenenlerin Demografik Özellikleri	617
1. Denetlenenlerin Kurumları	617

2. Denetlenenlerin Çalışma Süreleri	618
3. Denetlenenlerin Cinsiyetleri	620
4. Denetlenenlerin Yaş Dağılımı	620
5. Denetlenenlerin Eğitim Durumu	622
6. Denetlenenlerin Denetim Sıklığı.....	623
7. Denetlenenlere Uygulanan Denetim Türleri.....	625
B. Denetlenenler Bakımından Denetleme Faaliyetleri	629
1. Denetlemenin Nesnel Zemini	630
1.1. Mevzuata Uygunluk.....	630
1.2. Performans Denetimi	635
2. Denetim Uygulaması Teknikleri.....	638
2.1. Cezalandırma/Ödüllendirme	639
2.2. Hata Arama.....	643
3. Denetleme Becerileri.....	648
3.1. Meslek İçi Eğitimin Gerekliliği.....	648
3.2. Karşı-Performans.....	651
4. Denetleme Süreci	653
4.1. Denetime İlişkin Haberdar Edilme	653
4.2. Çalışanlarla İşbirliği.....	658
4.3. Aktif Katılım.....	661
5. Denetimin Etkililiği.....	662
5.1. Rapor Sonuçlarının Paylaşılması.....	662
5.2. Rapor Sonuçlarının Takibi	667
5.3. Denetimin Çalışan Performansına Etkisi.....	672
5.4. Denetimlerin Genel Etkililiği	675
6. Denetime İlişkin Algı (Teftiş ve İç Denetim Görev Örtüşmesi)	678
IV. Denetimlerin Kamu Yönetimindeki Yeri.....	681
A. Denetimin Nesnel Zemini	681
1. Mevzuata Uygunluk.....	682
2. Performans Denetimi	683
B. Denetleme Teknikleri (Cezalandırma/Ödüllendirme)	684
C. Denetleme Becerileri (Meslek İçi Eğitimin Gerekliliği)	685
D. Denetleme Süreci.....	686
1. Denetime İlişkin Haberdar Edilme.....	686
2. Denetimde Çalışanlarla İşbirliği.....	687
E. Denetimin Etkililiği	688
1. Rapor Sonuçlarının Paylaşımı.....	689
2. Rapor Sonuçlarının Takibi.....	689
F. Denetime İlişkin Algı (Teftiş ve İç Denetim Görev Örtüşmesi)	690

SONUÇ VE ÖNERİLER

I. Sonuçlar.....	695
A. Teftiş Denetimi / Kurumsal Denetim – Alan Denetimi.....	695
1. Teftiş Denetimi – Alan Denetimi Kavramsal Sonuçları.....	695
2. Teftiş ve Denetimin Hukuksal / Tarihsel Niteliği Sonuçları.....	697
3. Teftiş ve Denetim Faaliyetinin Yönetmelik Konumu Sonuçları.....	698
4. Türk Kamu Yönetiminde Denetim Çalışanlarının Sayısal Görünümü Sonuçları.....	698
5. Teftiş ve Denetim Faaliyetinin İşleyişi ve İşlevsel Konumuna İlişkin Sonuçlar	701
B. Piyasa/Sektör Denetimi.....	705
1. Piyasa/Sektör Denetimine İlişkin Kavramsal Sonuçlar	705
2. Piyasa/Sektör Denetiminin İşleyişine ve İşlevsel Konumuna İlişkin Sonuçlar	706
C. İç Denetim.....	707
1. İç Denetime İlişkin Kavramsal Sonuçlar.....	707
2. İç Denetimin İşleyişi ve İşlevsel Konumuna İlişkin Sonuçlar	708
D. Teftiş ve İç Denetimin Mesleki Niteliklerine İlişkin Sonuçlar	710
1. Denetleyenlere Göre	710
2. Denetlenenlere Göre.....	712
E. Piyasa/Sektör Denetiminin Mesleki Niteliğine İlişkin Sonuçlar	714
II. Öneriler.....	715
A. Piyasa/sector Denetimi	715
B. Alan Denetimi.....	716
C. Teftiş Denetimi ve İç Denetim.....	717

EKLER

EK A . Mevzuat ve Tarihçe Ekleri	723
1. 1923-1960 Dönemi Teftiş Mevzuatı ve Tarihçesi.....	723
2. 1960-1980 Dönemi Teftiş Mevzuatı ve Tarihçesi.....	728
3. 2000-2010 Dönemi Teftiş Mevzuatı ve Tarihçesi.....	741
4. 1923-2010 Döneminde İncelenen Denetim Mevzuatı.....	757
EK B. Sayısal Veri Formu ve Arşiv Araştırmaları Ekleri	786
1. Sayısal Veri Formu (ek 5).....	786
2. Arşiv Araştırmaları Dokümanları	790
EK C. Araştırmada Kullanılan Anket Örnekleri.....	815
1. Denetim Çalışanlarına Yönelik Anket Örneği.....	815
2. Denetim Gören Personelle İlişkin Anket Örneği.....	816

GİRİŞ

Türkiye’de kamu yönetimi yapılanmasının içeriğini belirleyen, devletin temel nitelikleri ve devletin toplum içinde konumlanması ya da konumlandırılışıdır. Türk kamu yönetimi üzerine yapılan tartışma ve araştırmalarda, kamu yönetiminin bu içeriği ihmal edildiğinden, açıklayıcılığı sınırlı hatta tartışmalı araştırma ve tartışmalar yapılmaktadır. Genel olarak bu konuyla ilgili olarak yapılan araştırma ve tartışmaların büyük çoğunluğunda, kamu yönetiminin herhangi bir alanına ilişkin sorun, teknik bir temelde ele alınmış ve bu temel kapsamında çözümler üretilip öneriler geliştirilmiştir. Sosyal bilimlerin özellikle de siyasal bilimlerin, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, iktisat gibi alt alanlarında mutlak anlamda teknik bir konu yoktur. İçeriği sadece teknik temelde ortaya konularak çözümlenecek sosyal bir olgu olmadığından, bu alanda yapılan araştırma ve çalışmaların büyük çoğunluğunun bu kapsamda bir bilimsel meşruiyet sorunu olduğu, olacağı açıktır. Bununla birlikte, kamu yönetiminin siyasal ve toplumsal içeriği veri alınarak ve sorun çözme odaklı teknik çalışmalarda üretilen öneri ve çözümler, veri alınan düzlem kapsamında geçerli olacaktır. Ancak, teknik temelde yapılan çözüm ve önerilerin başlı başına sorun tanımlayıcı ve açıklayıcı bir niteliği ve özü olduğunu iddia etmek de kolay değildir. Yapılan her teknik öneri ve çözümlerde veri olarak alınan bir bağlamın olduğu unutulmamalıdır. Kamu yönetimi alanında yapılan araştırma, makale ve tezlerin de büyük bir bölümünde, ana bağlam veri alınmış, alınmaktadır.

Son yıllarda özellikle de iç denetim olgusunun öne çıkmasıyla birlikte teftiş faaliyeti odaklı araştırma ve tartışmalar yapılmakta ve çözümler üretilip, öneriler ortaya konulmaktadır. Bu yapılan araştırma ve tartışmalarda iki önemli nitelik belirgindir. Bunlardan ilki, yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda olduğu gibi, araştırmaların belli bir bağlama oturtulmaması ve veri bağlam kapsamında tartışmaların yapılıp, önerilerin geliştirilmesidir. İkinci belirgin nitelik ise, bağlam veri alınmakla birlikte, ortaya konulan önerilerin belli bir kuramsal veya amprik temelini olmayışıdır. Öneri ve çözümler, teknik bir temele oturtulursa dahi, bu temelin kuramsal ve amprik olarak betimlenmesi, zorunludur. Aksi takdirde bilim etiketiyle öne sürülen önerilerin, slogandan öte anlamı kalmayacaktır.

Türk kamu yönetiminde teftiş ve iç denetim konulu bu araştırmada, yukarıda belirtilen iki niteliğin de aşılması amaçlanmış ve araştırmacının konusunu oluşturan faaliyetlerin bu yönetsel kaygılardan hareketle açıklanması temel alınmıştır. Bu amaçla, teftiş ve iç denetim faaliyetlerinin mevcut durumu amprik olarak saptanmıştır. Bu amprik durum saptaması aynı zamanda bu faaliyetlerin bağlamının da niteliğinin ortaya konulmasını sağlamaktadır. Çünkü teftiş ve iç denetimin amprik betimlenmesi, bağlamı dolaylı da olsa yansıtmaktadır. Dolayısıyla, yukarıda belirtilen iki yönetsel kaygıdan ilki dolaylı, ikincisi ise, doğrudan aşılmaya çalışılmıştır. Araştırmacının yöntemi bu kısımda ancak ilerleyen başlıklarda ayrıca açıklanacaktır. Burada önce, literatürdeki mevcut kavramsal çerçeveye ele alınacaktır.

Mevcut Kavramsal Çerçeve

Araştırma konusu olan teftiş ve iç denetim faaliyetlerinin özellikle de teftiş faaliyetinin niteliğine ilişkin olarak, literatürde ve uygulamada ortak veya belli bir temele dayanan açıklayıcı yaklaşım, kuram yoktur ya da geliştiril(e)memiştir. Konu daha çok hukuki boyutta ele alınmış ve denetim kabaca iç ve dış denetim olarak ayrılıp gruplandırılmıştır. Denetim faaliyetinin kuramsal, uygulamalı boyutu ya anayasal ve hukuksal bir kapsamda yasalarda yapılan tanımlamalarla sınırlı ya da sadece yönetim işlevlerinden biri olarak ele alınmıştır. Yasadaki tanımlamalara dayalı ele alınış biçimi, denetimin bir olgu olarak niteliğini saptamak olanağı vermemiş, dolayısıyla betimleyici niteliği tartışmalı bir açıklama çerçevesi oluşturulmaya çalışılmıştır. Uygulamada ise, literatürde izlenen yöntemden farklı hareket edilmemiş ve bunun sonucunda araştırmancının özellikle ikinci bölümünde görüleceği gibi, her bir kuruma özgü bir teftiş yaklaşımı ortaya çıkmış ve her bir kurumun kendi teftiş uygulamasına göre bu faaliyet tanımlanmıştır. Yönetimin işlevi olarak denetim yaklaşımında ise, başlangıçta belirttiğimiz devlet bağlamından kopuk olarak konunun ele alınmasına yol açılmış ve denetim faaliyeti salt teknik bir konu ve sorun olarak ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu kavramların ayrıntılı tartışması aşağıda yapılacaktır ancak burada belirtmek gerekir ki, temel bazı kavramlar literatürde ve uygulamada olduğu gibi kullanılmayacaktır.

Teftiş kavramı ve olgusu, literatürde ve uygulamada hizmet ve/veya görev olarak nitelendirilmektedir. Müfettiş, kontrolör ve iç denetçiler de, denetim görevlisi ya da denetim elemanı olarak adlandırılmaktadır. Bu çalışmada uygulamadaki ve literatürdeki tanımlama ve adlandırmalar benimsenmemiş ve bu kavramlar, olanaklı olduğu ölçüde belli bir değere referans verilmeksizin kullanılmıştır. Teftiş ve iç denetim, "faaliyet" olarak görelî de olsa nötr bir kavramla nitelendirilmiştir. Müfettiş, kontrolör ve iç-denetçiler ise, denetim çalışanı olarak adlandırılmıştır. Bunda amaç, teftiş ve iç denetimi, hukuksal olarak tanımlandığı biçimleriyle ele almaktan çok, her iki kavram ve olguyu aynı düzeyde değerlendirebilmek için, ikisi için de geçerli olabilecek bir nitelendiriciden hareket etmektir. Nitekim, kimi yaklaşımlarda, teftiş, devletin temel işlevlerinin yerine getirilmesinin kontrolüne yönelik olduğundan bir hizmetten çok görev olarak nitelendirilmektedir. Bu yaklaşımda, teftişe tüm diğer denetim faaliyetleri ya da türleri yanında hukuksal bir üstünlük verilmektedir. Dolayısıyla, hukuk temelli yaklaşımda, normatif yönü çok belirgin bir nitelendirme yapılmaktadır. Yine teftiş hizmet olarak tanımlamak da, olgu/kavramın yönetsel niteliği ile bağdaşmamaktadır. Tüm bunlar dikkate alındığında, hem teftiş hem de iç denetimi faaliyet olarak nitelendirmek iki kavram/olguya belli bir değer yükleyerek yaklaşımdan görelî de olsa uzak durmayı sağlayacaktır. Bu aynı zamanda iki faaliyetin eşit uzaklıkta metinde konumlanmasına da olanak sağlayacak bir ele alınış yöntemidir. Benzer biçimde, denetim elemanı ya da denetim görevlisi gibi hukuki referansın belirgin dolayısıyla da normatif niteliği açık olan adlandırmalar da, araştırma metninin her iki kavrama eşit olan uzaklığını ortadan kaldırıncı niteliktedir. Bundan dolayı, denetim çalışanı gönderme niteliği görelî de olsa az olan bir kavramlaştırma olarak tercih edilmiştir.

Teftiş ve/ Denetim: Hizmetin Siyasi Sorumluluk Kapsamında Denetimi

Teftiş faaliyeti, kamu yönetimine özgü denetim etkinliği olarak tanımlanmanın yanında yönetimin işlevlerinden biri olan denetimin somutlaşması olarak da ele alınmaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, teftiş doğrudan doğruya yönetimin bir işlevi olarak denetime denk düşmez. Yönetimin işlevlerinden biri olan denetim, yönetim örgütlenmesi içinde yer alan yönetici konumundakilerin olağan olarak diğer çalışanlar üzerinde kullandığı ve uyguladığı bir araçtır. Dolayısıyla bu aracın yönetici dışında ayrıca bir birim, makam tarafından kullanılması veya bu aracın bu biçimde ayrı bir işlev olarak yapılandırılması yönetimin işlevsel bütünlüğünü bozan bir uygulama ve yaklaşım olacaktır. Teftiş faaliyetini kamu yönetimine özgü bir denetim olarak nitelendirmek belli ölçüde doğru bir açıklamadır. Ancak literatürde, kamu yönetimine özgü olma, sadece ve esas olarak hukuki bir içeriğe sahip olmak olarak nitelendirilmektedir. Uygulamada da teftiş faaliyetinin kamu yönetimine özgü yönü temel olarak hukukilik denetimi yapılmasına bağlanmaktadır. Her iki nitelendirmenin de teftiş faaliyetini tam olarak açıkla(ya)madığı en azından literatürün belli tanım ve gruplamaları sürekli yinelemesi ile uygulamada da konuya ilişkin belli bir yaklaşım netliği olmamasından kolayca çıkarılabilmektedir.

Teftiş faaliyeti, Türk kamu yönetimi uygulaması bakımından dört temel unsurdan oluşmaktadır. Bunlar, denetim, soruşturma, inceleme ve araştırmadır. Son unsur olan araştırmanın belli koşullarda ihmal edilebilir bir niteliğinin olduğunu belirtmek gerek. Teftiş sadece bu unsurlardan denetime eş bir kavram/olgu değildir. Teftiş faaliyetindeki denetim tek başına bir anlam ifade etmez. Soruşturma ve inceleme denetimin ayrılmaz parçalarıdır. Soruşturma ve inceleme ile birlikte bir denetim faaliyeti ancak teftiş başlığı altında toplanabilir. Buradaki denetim daha önce de vurgulandığı gibi, yönetimde bulunan yönetici makamlar tarafından doğal olarak sahip olunan işlev olarak denetim değildir. Teftiş faaliyetinin içerdiği denetim, yürütülen hizmetin denetlenmesini kapsamaktadır. Dolayısıyla bu denetim, işlev olarak denetimde olduğu gibi, örgütsel olarak yapılan işin denetimini tek başına kapsamaz. İşlev olarak denetim, doğrudan doğruya iş ve işle ilgili olarak personel ve süreçlerin denetimini içeren ve bunlarla birlikte bir bütünlük oluşturan bir faaliyettir. Teftiş ise, örgütsel bazda işin denetiminden çok, parlamento karşısında yürütülen hizmetten dolayı siyasi olarak sorumlu olan bakanın bu sorumluluğunun bir gereği olarak, hizmetin denetiminin gerçekleştirilmesidir. Dolayısıyla teftiş kapsamında yapılan denetim, öncelikli olarak bir hizmet denetimidir. Hizmetin yerine getirilişinin, süreç ve personel bakımından denetlenmesini kapsar. Teftişin, hizmet denetimi olması, onu yönetimin işlevi olarak denetimden farklılaştırır. Yönetimsel denetim, yönetsel sorumluluğun bir gereği olarak işin denetimidir. Teftişin ayırt edici niteliği olan hizmet denetimi, bakanın siyasi sorumluluğu ile ilişkilidir. Özellikle parlamenter sistemlerde, her bakanlık ve kamu kurumunda yürütülen hizmet, bakanın siyasi sorumluluğunu gerektirir. Hizmetin yönetsel olarak yürütülüşü ve denetimi, yöneticilerin sorumluluğunda iken, hizmetin yönetsel yürütülüşüne bağlı olarak denetimi, yönetsel denetim dışında farklı bir denetim uygulamasını gerektirir. Bakan siyasi yönetici olduğundan salt yönetsel nitelikli görevlerden farklı ve ayrı olarak, yürüttüğü hizmetin denetlenmesini ayrı bir organ tarafından sağlayabilir. Teftiş

faaliyeti doğrudan olmasa da dolaylı olarak, bir anlamda siyasi bir denetimdir. Siyasi denetim olması, partizanca yönlendirme anlamına gelmemektedir. Siyasi yön, hizmetin temel olarak, parlamentonun görev ve yetkilendirilmesine bağlı olarak siyasi bir kişiliğin yani bakanın şahsında yerine getirilmesinden kaynaklanmaktadır. Uygulamada ve yasal olarak teftiş birimlerinin doğrudan doğruya bakana bağlı olmasının da temel mantığı budur. Hizmetin denetimi, hizmetin kamu adına ve tüm topluma yönelik olarak sunulması süreçlerinin denetlenmesini içermektedir. Yönet-sel denetimde iş, doğrudan doğruya kamusal-siyasal bir sorumluluk çerçevesinde değerlendirilemez. Kamu veya özel sektörde olsun, yönetsel denetim aynı araçlarla örgüt, süreç ve personel bütününde uygulanabilir. Oysa ki teftişe dayalı denetimde, kamu adına işin değil, hizmetin yerine getirilişinin yine süreç, örgüt ve personel bakımından denetimi gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla, literatürde ve uygulamada sıkça ileri sürüldüğü gibi, teftiş faaliyetinin siyasetten tamamen bağımsız bir denetim türü olduğunu iddia etmek zordur. Teftiş denetiminde bağımsızlık sistemin mantığı gereği siyasi yapıdan değil, yönetsel yapıdan ayrı ve müdahale edilemez olmayı içermektedir. Çünkü yukarıda belirttiğimiz gibi, teftiş bakanın siyasi sorumluluğu ve hizmetin kamu adına yerine getirilişine ilişkin bir denetim türüdür. Bundan dolayı, yönetim içinde doğrudan doğruya örgütlendirilemez. Çalışmada, teftiş ve denetim aynı anlamda kullanılmış ve teftiş/denetim biçiminde ifade edilmiştir. Ancak konunun özelliğinin gerektirdiği durumlarda, bu iki kavram ayrı olarak da kullanılmıştır. Örnek olarak, bir teftiş birimi, hem kurumsal denetim hem de alan denetimi gerçekleştiriyorsa, kurumsal denetim teftiş olarak, alan denetimi ise, sadece denetim biçiminde ifade edilmiştir.

Hizmetin denetimi beraberinde, hizmetin yerine getirilişine koşut olarak veya yerine getirilmesi sonucu, soruşturmaya sonuçlanabilir ya da denetlenmeden incelenerek de bir soruşturmaya sonuçlanabilir. Literatürde, teftiş faaliyetinin kamuya özgün yönünün temel göstergesi olarak kabul edilen hukukilik, soruşturma ve inceleme araçlarının varlığına dayandırılmaktadır. Oysa ki, soruşturma ve inceleme, siyasi bir içeriği olan kamu hizmeti denetiminin hukuksal sonuçlarıdır. Hizmet denetimi, kamunun kaynağının sunulması ve kullanılmasının örgüt, süreç ve personel olarak somutlaşmasını içerdiğinden, soruşturma ve inceleme araçlarıyla desteklenmesi gerekir. Bundan dolayı, teftiş, hem rutin olarak merkez, taşra ve bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlar temelinde hizmetin denetimi hem de rutin denetime bağlı olarak veya olmayarak soruşturma ve inceleme süreç ve araçlarını kapsayan bir faaliyetin genel adıdır. Sadece denetim daha doğrusu hizmetin denetimini kapsayan, soruşturma ve incelemeyi barındırmayan denetleme faaliyeti teftiş olarak adlandırılabilir mi? Teftiş denetiminde, soruşturma ve incelemenin bu tür denetimin yapısal parçaları olduğundan söz etmiştik. Ancak, teftiş denetiminin karakteristiği, bakanın siyasi sorumluluğu kapsamında hizmetin denetlenmesidir. Soruşturma ve inceleme içermeyen bir teftiş denetimi eksik bir denetim faaliyeti olur. Bununla birlikte, hizmet denetimi, siyasi ölçütler temelinde yapılamayacağından, hukukilik kapsamında bir zemine dayandırılır. Teftiş denetiminin nesnel zemini hukuktur. Bu da yine, hizmet denetimi olunmasının nedeni değil sonucudur. Çünkü, hizmet belli bir siyasi görüş ya da parti adına değil tüm kamu adına yerine getirilir ve yürütülür.

Hizmetin kamusalılığı, denetiminin de hukuksal araçlarla yapılmasını görece de olsa gerektirir. Soruşturma ve incelemeden yoksun bir denetimin karakteristik olarak teftiş biçiminde nitelendirilmesi eksiktir. Hizmetin yürütülmesinde, yönetsel denetimin dışında ayrıca teftişe dayalı olarak bir denetimin yerine getirilmesinin temel mantığı bu kapsamda ortaya çıkmaktadır. Araştırmanın bölümleri okunduğunda da görüleceği gibi, teftiş denetimi hizmetin doğrudan yürütüldüğü taşra birimleri odaklı olarak yerine getirilmekte ve rutin denetim faaliyetinden çok, soruşturma ve inceleme kapsamlı bir denetim biçiminde karakteristik olarak öne çıkmaktadır. Burada şu sorulabilir: Bakanın siyasi sorumluluğu kapsamında hizmetin denetiminin teftiş dışı denetim yollarıyla yerine getirilmesi olanaklı mıdır?

İç Denetim: İşin Örgüt Temelinde Denetimi

Denetim kavram ve olgusu temel olarak, yönetimin bir işlevi ve yönetsel kişilerce yerine getirilen doğal bir görev olma niteliğini taşımaktadır. Siyasi mali denetim Sayıştay, idari nitelikli mali denetim ise, iç kontrol birimlerince yerine getirilmektedir. Tüm bu denetim yapılanmasında, iç denetimin yeri ve konumunun özellikle kamu yönetimi bakımından ortaya konulması gerekmektedir. İç denetim temel olarak, hizmetin doğrudan doğruya denetlenmesini kapsamaz. Örgütün-işin ve personelin denetimi yoluyla dolaylı olarak hizmetin de denetlendiği varsayımına dayanılır. Dolayısıyla, denetlenen nesne temel olarak örgüt-iştir. Bu açıdan kamu veya özel sektör bakımından bir farklılık içerilmez. İç denetim bu niteliği itibarıyla kamu yönetimi alanında aynı içerikle yapılandırılır ancak kamu yönetiminin farklılığı bu içeriğin yapılandırılması bakımından ortaya çıkmaktadır. İç denetim faaliyetinde denetim, işin etkililiğinin bir bütün olarak ortaya çıkarılmasını kapsamaktadır. Bu yönüyle, yönetsel işlev olarak denetimden ayrılır. Ancak burada ifade edilen bütün, örgüt veya birim şeklinde ortaya çıkartılır. Örgüt veya birimin bir maliyet merkezi olarak konumlandırılması, işin etkililiğinin belirlenmesinin yapısal unsuru oluşturmaktadır. Dolayısıyla, iç denetim, işin etkililiğinin ölçülebilir bir zeminde ortaya çıkarılması mantığına dayandığından, bu denetim türünün kamu yönetimi bakımından anlamı ve geçerliliği, ölçülebilir bir yönetsel yapının oluşturulması bakımından önem taşır. Bu aynı zamanda, teftiş denetiminin dayandığı, bakanın siyasi sorumluluğu kapsamındaki denetim yaklaşımına alternatif bir nesnel zemin ortaya çıkartır. İç denetimin teftiş denetiminde olduğu gibi, doğrudan siyasi bir makam ile ilişkilendirilmeksizin yönetim içinde örgütlendirilmesinin gerekçesi, iç denetimin ölçülebilir nesnel bir zeminden hareket edilerek gerçekleştirilmesidir. Böylece, bir bütün olarak hizmet, siyasi sorumluluğun bir gereği olarak değil, ölçülebilir bir nesnel zeminde etkililik odaklı olarak iş temelinde denetlenebilecektir. Denetim standardı ve araçları nesnel zeminin niteliği ile örtüştüğünden/örtüşeceğinden, yönetimin müdahalesi söz konusu ol(a)mayacaktır. Tüm bunların iç denetimin genel mantıksal nitelikleri olduğu dolayısıyla uygulamadaki durumun bir betimlemesini içermediğini hatırlatmak gerekir. İç denetimin karakteristiğinin, ölçülebilir nesnel zemin ve ölçmeye uygun araçlara dayalı bir öz-denetim olduğu söylenebilir. Bu bakımdan, iç denetim, teftiş tipi denetimden ayrılmakta ve ona alternatif olma özelliği taşımaktadır. Temelde sorun, teknik bir konu yani denetimin etkililiği ile ilgili değil-

dir. Nitekim, yukarıda da belirtildiği gibi, teftiş denetimi, hizmetin yürütümünün siyasi sorumluluğu kapsamında yerine getirilmekte ve bu kapsamda bir mantık içermektedir. Dolayısıyla, konu siyasal ve yönetsel sistemin yapısına ilişkindir. İç denetim sistemi ise, hizmetin bütün olarak yürütümünün sorumluluğunun doğrudan doğruya siyasi otorite üzerinden değil, hizmetin yapısı ile denetiminin örtüşmesi kapsamında kendi-kendine denetimdir. Bu durumda, siyasi otoritenin sorumluluğu ve konumu dolaylı olmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde de görülebileceği gibi, Türk kamu yönetiminde iç denetim sistemi tam olarak hatta büyük ölçüde uyumlaş(a)mamış ve bir anlamda yapı ile kan uyumsuzluğu yaşanmaktadır. Bunun en önemli nedenlerinden biri, iç denetim türü denetimin, nesnel zeminini oluşturan ölçülebilir kamu yönetiminin yapılandırılmamış olunmasıdır. Diğer yandan, bu denetim sistemi ile kamu yönetiminin yönetsel yapı bakımından örgütlenmesi arasında da uyumsuzluklar bulunmaktadır.

Kontrolörlük ve Denetmenlikler: Devlet-Piyasa İlişkisinin Somut Araçları

Teftiş denetiminin Türkiye uygulamasındaki ayrılmaz parçalarından biri, kontrolörlük ve denetmenliklerdir. Bu unvanlar teftiş denetiminin yapısal parçası olarak konumlandırıldığından, bunlara ilişkin ayrı bir denetim türü literatürde ve uygulamada oluşturulmamış hatta bunun en önemli kanıtı, bu denetim faaliyetinin onu yerine getirenlerin unvanıyla yani kontrolör veya denetmen biçiminde adlandırılmasıdır. Çalışmada bu etkinliği, piyasa/sektör denetimi olarak adlandırdık. Bu kapsamda kavramın ayrıntısı ilerleyen başlıklarda ele alınacaktır. Çalışmanın ilk bölümünde de görüleceği gibi, 1950'li yıllara kadar olan dönemde, piyasa/sektör denetimi büyük ölçüde teftiş faaliyeti kapsamında yerine getirilmiştir. Bu yıldan sonra, kontrolörlük ve denetmenlikler ortaya çıkmaya başlanmış ve teftiş dışında piyasa/sektör denetimi yapan denetim birimleri oluşturulmuştur. Ancak, Türkiye uygulamasında piyasa/sektör denetimi ayrı bir denetim biçimi olarak uzmanlaştırılmamıştır. Nitekim, piyasa/sektör denetimi yetkisi bulunan bakanlıklarda, bu yetki kontrolörlük ve denetmenlikler eliyle kullanılmadığında, teftiş birimlerinin piyasa/sektör denetimi yapma yetkisi varlığını korumuştur. Hatta, oluşturulan kontrolörlük ve denetmenliklerde de, teftişe özgü yetki ve araçlara yer verilmiştir. Dolayısıyla, piyasa/sektör denetimi, teftiş ve piyasa denetiminin karışımı yapılar olarak konumlandırılmıştır. Bu konumlanışa koştur olarak da, kontrolörlük ve denetmenlikler oluşturulsa bile, teftiş birimlerinin piyasa/sektör denetimine ilişkin yetkileri varlığını korumuştur.

Piyasa/sektör denetiminin, teftiş denetiminin yapısal bir parçası olup olmadığının tartışmasını yapmak gerekir. Bu tartışma iki düzlemde yapılabilir. İlk olarak, refah devleti döneminde uygulanan kalkınmacı paradigma ekseninde konuya yaklaşıldığında, piyasa/sektör denetimi, bakanın siyasal sorumluluğu kapsamında hizmetin dolaylı tamamlayıcı unsuru olarak değerlendirilebilir. Ancak bunun, belirtildiği gibi, refah devleti anlayışı kapsamında geçerli bir niteliği vardır. Bu devlet anlayışında, piyasa/sektör denetimi, devletin piyasaya yönelik olarak kullandığı somut araç niteliğini taşımaktadır. Devletin piyasa üzerindeki düzenlemenin ötesinde, denetleyerek müdahalede bulunması, teknik bir sorun değildir. Devlet anlayışını dolayısıyla

da siyasi ve ideolojik bir tercihi yansıtır. Buradan hareket edildiğinde, piyasa/sektör denetiminin teftiş faaliyetinin yapısal bir parçası olduğu söylenilebilir. Piyasa/sektör denetiminin ikinci boyutu ise, küresel dönemdeki devlet anlayışı kapsamında, bu denetimin belli ölçüde nitelik değiştirmesi ve bu haliyle teftiş faaliyetinin yapısal parçası niteliğini taşıyamaması ya da varolan bu niteliğin yitirilmesi. Bu dönüşüm de iki bağlamda gerçekleşmektedir. Bir yandan, piyasanın/sektörün denetimi olgusu, özellikle bağımsız üst kurulların ortaya çıkmasıyla birlikte, nitelik değiştirmiş ve piyasanın/sektörün denetimi, bakanın siyasi sorumluluğundan *apriori* olarak mutlak anlamda koparılmış ve devlet içinde ama siyasetin dışındaki yapılar tarafından düzenlemeyle birlikte denetlemenin anlam kazandığı yeni bir denetim türü belirginleşmiştir. Üst kurul uzmanları tarafından, kurulun düzenlediği sektörün, piyasa ilkeleri çerçevesinde denetimi, klasik anlamda teftiş ve piyasa/sektör denetiminin büyük ölçüde dışında bir oluşumdur. Küresel dönemde piyasa/sektör denetiminin farklılaştığı ikinci bağlam ise, üst kurul dışında yer alan piyasa/sektör denetimi faaliyetlerinin, devlet-piyasa ilişkisinin yeniden yapılandırılması kapsamında, müdahaleci içeriğinin ve araçlarının azaltılmasıdır. Bu konu ayrıntılı olarak sonraki başlıkta ele alınacaktır.

Çalışmada Kullanılan ve Önerilen Kavramsal Araçlar

Yukarıdaki başlıklarda, mevcut literatür ve denetim uygulamasında, teftiş, kontrolölük/denetmenlik ile iç denetim faaliyet/unvanlarına yönelik kullanılan kavramsal çerçeve ele alındı. Bu kavramsal çerçevenin hem varolan uygulamayı yansıtmaktan ve açıklamaktan uzak olduğu hem de uygulamada standart oluşturma ve nesnel araçları kullanabilme olanağı yaratılamaması nedeniyle kullanışlı olmadığı belli ölçüde ortaya konuldu. Burada, çalışmanın ampirik sonuçlarından yola çıkılarak, varolan teftiş, piyasa/sektör ve iç-denetim uygulamalarının betimlenmesinden hareket edilerek ve bu çerçeve içinde kalınarak, varolan ampirik durumu açıklayabilme gücü yüksek ve uygulamada da kullanılabilirliğe elverişli kavramlar oluşturulmaya çalışıldı.

Kurumsal Denetim: Hukuksal Nesnel Zeminin Kamu Hizmetini Meşrulaştırıcılığı

Türkiye uygulamasında teftiş faaliyeti, hem hizmet hem de piyasa/sektörün denetimini kapsamaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi, bu iki denetim türü nitelik itibarıyla birbirinden farklıdır. Ancak, teftiş kavramıyla, bu farklılığı ifade etmek zordur. Kimi kurumlarda piyasa/sektör denetimi, teftiş birimi dışında örgütlenmiş olsa da yapılan iş niteliksel olarak teftiş faaliyeti kapsamında düşünüldüğünden, piyasa/sektör denetimi bu işi gerçekleştirenlerin unvanlarıyla farklılaştırılıp, açıklanmaya çalışılmıştır. Kurumsal denetim kavramı öncelikle, hizmetin denetimine yönelik teftiş ile piyasa/sektör denetimi uygulamalarını birbirinden ayırt etmek üzere oluşturulmuştur. Öncelikli amaç, elde edilen ampirik verilerin kullanılabilmesi ve betimlenmenin sistematik olarak yapılabilmesi bakımından anlam taşımaktadır. Kurumsal denetim ifadesi, ikinci olarak, işin örgüt temelinde denetimini kapsayan iç denetim ile teftiş faaliyetini birbirinden ayırt etmek için kullanılmıştır. Dolayısıyla, kurumsal

denetim kavramı, piyasa/sektör denetimini kapsamamakta, buna karşılık hizmetin siyasal sorumluluk kapsamındaki denetimini bir başka ifadeyle de teftiş denetimini kapsamaktadır. Teftiş biçimindeki bir adlandırma yerine, metin içinde özellikle gruplama yapılırken, bu ayrımın kullanılıyor olması, bahsedildiği gibi, veri değerlendirme ve sistematik açıklama gereğinden kaynaklanmıştır. Kavramda, kurumsal ifadesinin kullanılması, teftiş tipi denetimin örgütten çok kurumun hizmet eksenli denetimini anlaşılır kılması bakımındandır.

Kamu hizmeti özü itibarıyla siyasal bir kavramdır. Kavramın siyasallığı, hem kamu hizmetine karar verme ve belirleme sürecinin parlamento eksenli yerine getirilmesi yani siyasi süreçlere dayanılmasından hem de hangi hizmetin kamu hizmeti olacağına ilişkin tercihin temel olarak siyasal bir tercih olmasından kaynaklanır. Ancak bu siyasallık yani süreç ve içerik olarak siyasal olma, kamu hizmetinin herkese yönelik sunulmasına kuramsal ve uygulama bakımından engel oluşturmaz ya da içsel olarak bağdaşmaz nitelik taşımaz. Teftiş faaliyeti ya da kurumsal denetim, hizmetin bir iş olarak yerine getirilmesi ya da yönetimin rutin faaliyetleri kapsamında gerçekleştiriliyor olmasından dolayı yapılan denetim faaliyetleriyle içerik olarak örtüşmez. Hizmetin denetimi, bütün olarak hizmetin yerine getirilişinin hukuksallığının saptanmasını kapsamaktadır. Çünkü, kamu hizmetinin siyasal içeriğine rağmen tüm topluma yönelik olarak uygulanabilirliğinin denetimi, yönetsel ilkeler ya da verimlilik ölçütleri kapsamında denetlenemez. Hukuka uygunluk denetimi, kamu hizmetinin herkese yönelik uygulanmasının nesnel sunumunu da meşrulaştırmayı sağladığından, geçerli bir zemin karakteristiğindedir. Ancak tüm bu belirtilenler, kamu yönetiminin hukuksallık ekseninden başka bir nesnel zemine dayanılmadan denetlenemeyeceği anlamına gelmez. Yapısal dönüşüm gerçekleştirildiğinde farklı nesnel zeminler oluşturularak, kamu hizmeti, iç denetimde olduğu gibi, iş temelinde de denetlenebilir.

Kurumsal denetim ya da teftiş denetiminin, hukuki bir nesnel zemine dayandırıldığından bahsettik. Burada denetim ifadesinin de, yönetsel veya iç denetimi kapsamadığına da vurgu yaptık. Bu çerçevede, kurumsal veya teftiş uygulamasındaki denetim kavram ve olgusunun içeriği tam olarak nasıl ortaya konulabilir? Kurumsal denetim ya da teftiş denetiminde, denetlemenin hareket noktası ya da metinde kullanılan ifadeyle nesnel zemin, hukuksallık olduğundan, denetimin içeriğini yasal ve diğer yönetsel düzenlemeler oluşturmaktadır. Teftiş veya kurumsal denetimi kendine özgü yapan nitelik budur. Bu nitelik hem, denetim etkinliğine hukuk içerikli araçlar sağlamakta hem de kamu hizmetinin yerine getirilişindeki öznel sapmalar, hukuk biçimindeki meşrulaştırıcı araçlarla nesnelleştirilmektedir; soruşturma ve inceleme bu araçlardandır. Kurumsal denetim/teftiş, hukuk nesnel zemini üstüne oturtulduğundan, soruşturma ve inceleme bu zeminin tamamlayıcı parçaları konumundadır. Bunlar olmadan teftiş faaliyetinden söz etmek, sistemin açıklanan mantığı bakımından olanaklı değildir. Bu iki aracın olmadığı bir yapı ancak kamu yönetiminin farklı bir içerikte yapılandırılarak nesnel zeminin dönüştürülmesi ve yeniden yapılandırılmasını gerektirir. Tüm bunların, devlet anlayışındaki değişimlere göre farklılaştığı ve her bir sistemin mutlak ve sabit olmadığını da eklemek gerekir.

Piyasa/Sektör Denetimi: Gözetim Hakkına Dayalı Denetim

Teftiş veya kurumsal denetimin kamu yönetimi içindeki konumunun, devlet anlayışındaki değişimlere bağlı olarak farklılaştığından söz ettik. Devletin piyasa/ sektör üzerindeki denetimi, bu değişiklikten en fazla etkilenen ve bu değişikliğe en fazla duyarlı olan denetim biçimi olarak ayrılmaktadır. Devletin piyasayı/sektörü denetlemesi, teftiş tipi denetimden ya da kurumsal denetimden ve iç denetimden iki açıdan farklılaşmaktadır. İlk olarak, piyasa/sektör denetimi, hukuksal nesnel zeminden meşruluğunu alan, doğrudan doğruya bir hizmet denetimi değildir. Yine, bu denetim, devletin varlık koşuluna dayalı olarak içeriklenen bir denetim de değildir. Devletin piyasa üzerinde gözetim hakkına yönelik bir denetleme biçimidir. Gözetim hakkı ise, toplumsal düzen gerekçesine ya da topluma ilişkin düzenleme yetkisinin, devlet yaklaşımlarına göre sınırı değişken olmakla birlikte, yaptırımla araçlandırılmasına dayanmaktadır. Devlet, sanayi, ticaret, gümrük, sağlık, eğitim gibi pek çok sektöre yönelik düzenlemeler yapmaktadır. Yasa olarak somutlaşan bu düzenlemeler, devlet anlayışının içeriğine göre, gözetim hakkının kullanılması ya da kullanımındaki sınırı belirlemektedir. Devletin her sektör ile ilgili olarak düzenleme yapması, o sektörü mutlaka denetlemesi gerektiği sonucunu doğurmaz. Zaten, düzenleme yapma yetkisi, denetlemeden çok gözetleme hakkını kapsar. Bu hakka dayalı olarak denetleme yapılabilir. Bu denetim ve gözetim farklılığı, bu tür denetimin yani piyasa/sektör denetiminin kurumsal denetimden yani teftiş denetiminden farklılaştığı ana boyuttur. Gözetime dayalı denetim, teftiş/kurumsal denetimde olduğu gibi, siyasal sorumluluk kapsamında yerine getiril(e)mez. Daha çok, toplumsal sorumluluğa dayanır. Devletin toplum adına düzenleme yapma yetkisiinden kaynaklanır. Dolayısıyla, kurumsal denetime göre, siyasal niteliği daha az belirgin olmasına rağmen, ideolojik anlamda siyaset bakımından kurumsal denetimden daha fazla siyasi içerikli olduğu da iddia edilebilir. Nitekim, piyasa/sektör denetimi, devlet-piyasa ilişkisinin en somut ve etkili araçlarındanır.

Piyasa/sektör denetimi iki bakımdan farklı biçimde uygulanabilmektedir. İlk olarak, daha önce sıkça bahsedilen devlet yaklaşımındaki farklılaşmalar ya da devlet-piyasa ilişkisinin düzenlenmesi veya yeniden düzenlenmesidir. Refah devleti döneminde, piyasa/sektör denetiminin kabaca altın yıllarının yaşandığından söz edilebilir. Çünkü devletin piyasaya etkin müdahalesinin tarihsel ve ideolojik koşulları uygundur. Buna karşılık, küresel dönemde, devlet-piyasa ilişkisi, ulusal piyasaların devletin müdahalesinden görece de olsa arındırılarak, liberal ekonominin kurallarına uyumlu hale getirilmek ve bu uyum kapsamında aynı zamanda küresel düzlemde bütünleşmenin sağlanmasıdır. Bu kapsamda, piyasa/sektör denetiminde, küresel piyasalarla bütünleşmeye ve rekabetçi bir piyasa oluşturmaya yönelik bir içerik edinilmiştir. Küresel dönemde piyasa/sektör denetiminin dönüştürülmüş en belirgin örneği, üst kurullardır. Üst kurullarda piyasa/sektör denetimi, teftiş faaliyetinin tamamlayıcı bir parçası ve ulusal kalkınma politikaları kapsamında ekonominin düzenlenmesinden çok, sektörlerin liberal piyasa ekonomisinin ilkelerine göre düzenlenmesi ve bu kapsamda denetlemenin gerçekleştirilmesidir. Dolayısıyla, küresel dönemde üst kurullar aracılığıyla gerçekleştirilen piyasa/sektör denetiminin niteliksel olarak farklılaştığı ve dönüştüğü görülmektedir. Piyasa/sektör denetimi-

nin farklı uygulamalarından ikincisi, devletin düzenlediği piyasa/sektörün niteliğidir. Çalışmada, devlet hizmetlerini genel olarak beş grupta topladık. Piyasa/sektör denetiminin niteliğindeki farklılaşmayı da bu gruplama ekseninde ortaya koymaya çalışacağız. Bu hizmet gruplarından, temel devlet görevleri niteliğindeki hizmetler kapsamında piyasa/sektör denetiminden doğrudan doğruya söz edilmesi zordur. Çünkü görev niteliğindeki hizmetlerin belli piyasa/sektör kapsamında gözetimi bir kaç istisnai örnek dışında henüz yaygınlaşmamıştır. Maliye Bakanlığının, vergi incelemeleri yoluyla piyasaya yönelik gerçekleştirdiği denetimler bunlardan biridir. Ancak, bu denetim tipik bir piyasa/sektör denetimi değildir. Çünkü görünürde, yapılan denetimin faydası devlete yönelik olduğundan, piyasa/sektör denetiminin dayandığı gözetleme hakkından söz edilememektedir. Oysa ki bu denetimin, devletin alt yapı ve diğer harcamalarının finansmanını dolaylı olarak etkilediği düşünüldüğünde, farklı nitelikli bir piyasa/sektör denetimi niteliği taşıdığı görülebilecektir. Ancak, verginin egemenlik hakkıyla ilgili olması, yine bu denetim türünü, kısmen de olsa, kurumsal denetime yaklaştırmaktadır. Ancak, vergi incelemesini tipik bir kurumsal denetim kabul etmek olanaksızdır. Çünkü denetlenen özne kamusal kişi ve eylem-işlemler değil, özel kişi ve kuruluşlardır.

Piyasa/sektör denetimi en fazla, piyasa yönelik ve yatırım nitelikli hizmet grubu ile refah ve işgücü piyasasına yönelik hizmet grubunda gereklilik olarak ortaya çıkmakta ve yaşama geçirilmektedir. Piyasaya yönelik ve yatırımcı nitelikli hizmetlerde piyasa/sektör denetimi, refah devleti döneminde, devletin piyasaya yönelik doğrudan düzenleme işlevi kapsamında meşruluk kazanmış ve etkin olarak uygulanabilmiştir. Günümüzde ise, bu hizmet grubunda piyasa/sektör denetimi, müdahale aracı olarak değil, tersine küresel piyasalarla bütünleşmeyi kolaylaştırıcı bir biçimde ve üst kurullar kapsamında dönüşmüş olarak varlığını korumaktadır. Dolayısıyla bu hizmet grubu bakımından, piyasa/sektör denetiminin varlık ve meşruluk koşulu ekonomi politikalarına dayanmakta ve konjonktürel olarak içerik kazanmaktadır. Piyasa/sektör denetiminin toplum düzeni ve yararı bakımından meşruluk kaynağını oluşturan ve gözetim hakkını tam olarak karşılayan hizmet grupları, refah nitelikli hizmetler ile işgücü ve işgücü piyasasına yönelik hizmetlerdir. Refah hizmetleri bakımından gözetim hakkının meşruluk kaynağı, bu tür hizmetlerin, yarı-kamusal mal niteliğini taşıması ve piyasa tarafından yerine getirilişlerinin denetlenmesinin toplum düzeni bakımından yararının yüksek oluşudur. Aslında bu hizmet grubunun denetimi piyasaya yönelik potansiyel işgücünün yetiştirilmesi ve varlığını sürdürebilmesi bakımından dolaylı da olsa değer yaratıcı niteliktedir. Eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler bu hizmet grubunda yer alan hizmetlerdir ve piyasa tarafından da yerine getirilerek piyasa/sektör denetimine konu olunmaktadırlar. Piyasa/sektör denetiminin meşruiyet bakımından dayandığı diğer hizmet grubu ise, işgücü ve işgücü piyasasına yönelik hizmetlerdir. Bu hizmet grubunun toplum adına gözetilmesi ve bu kapsamda denetime tabi tutulup gerektiğinde yaptırım uygulanabilir olunması, işveren karşısında işçilerin hem iş güvenliği hem de iş sağlığı bakımından korunması zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. İşgücü piyasasının denetimi, devletin işveren-işçi ilişkisinde görece de olsa dengeleyici konumunun aracı olma özelliği taşımaktadır. Kültür ve çevreye yönelik hizmetler bakımından piyasa/sektör

denetimi özellikle çevre ve çevre koruma hizmetleri bakımından küresel dönemde, bu hizmetlerin bir anlamda küresel ya da evrensel hizmetler haline gelmesi bakımından, toplum adına denetlenme zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Kültür sektörü bakımından devletin piyasa denetiminin görece bir meşruiyeti olduğu açıktır.

Tüm bunları dikkate aldığımızda, piyasa/sektör denetiminin salt hukuki ve teftiş kapsamında değerlendirilebilecek bir denetim uygulaması olduğunu ileri sürmek zordur. Piyasa/sektör denetiminin varlık nedeni, temel olarak ekonomiktir ve sonuçları ile etkileri de ekonomi üzerinde gerçekleşmektedir. Dolayısıyla, piyasa/sektör denetiminin, devlet-piyasa ilişkisinin doğrudan ekonomik nitelikli olmayan araçlarından olduğu açıktır. Bu denetim bu yönüyle, devletin piyasayı düzenleme veya müdahale etme anlayışları kapsamında kullandığı dolaylı ekonomik araçlardır. İşgücü piyasasına yönelik olarak yapılan denetimlerin, piyasa/sektör üzerindeki sonuçlarının öncelikle ekonomik nitelikli olduğu tartışmasızdır. Yine, gümrükler kapsamında gerçekleştirilen piyasa/sektör denetiminin, gümrük ticareti bakımından ekonomik sonuçlar doğurduğu da kuşkusuzdur. Buna karşılık, özel eğitim ve sağlık kurumlarına yönelik olarak yapılan denetimlerin, dolaylı olarak devlet-piyasa ilişkisini etkilediğinden söz edilebilir. Bu sektörlerle yönelik olarak yapılan denetimlerin, toplumsal düzen bakımından sonuçları daha görünürdür. Ancak yapısal anlamda bu denetimlerin de, piyasa-devlet ilişkisi bakımından dolaylı da olsa ekonomik sonuçları uzun vadede ortaya çıkmaktadır. Piyasa/sektör denetimi, tüm bu bakımlardan salt hukuksal ve klasik denetim yaklaşımları kapsamında değerlendirilmesi olanaklı olmayan bir nitelik taşımaktadır. Piyasa/sektör denetimi olgusuna, gözetim kavramı kapsamında yaklaşılarak belli bir açıklayıcı çerçevenin oluşturulması ve buradan hareketle de, uygulamaya yönelik çözüm üretmeye dönük araçlar üretilmesi gerekmektedir. Tüm bunlar yapılırken de, bağlamın gözden kaçırılmaması açıklamanın da uygulamanın da akılcı bir temelde yürütülmesini sağlayacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde ayrıntılı ve ampirik olarak, seçilmiş kurumlar temelinde, Türkiye'deki piyasa/sektör denetimi incelenmiştir. Araştırmadan elde edilen sonuçlar kapsamında kısaca konuya yaklaşıldığında, bu denetim türünün büyük ölçüde siyasi konjonktüre duyarlı olarak yürütüldüğü kanıtlanmıştır. Türk kamu yönetimi literatürü ve uygulamasında, piyasa/sektör denetimi ile sıkça karıştırılan ve kuramsal ve uygulamalı olarak içeriğine ilişkin herhangi bir tartışmanın yürütülmediği bir denetim türü de, alan denetimidir.

Alan Denetimi: Ayrı-Kamusal ve Yarı-Kamusal Hizmet Denetimi

Alan denetimi ifadesi literatürde ve uygulamada kullanılmamaktadır. Ancak, çalışmanın bütünü incelendiğinde de görülebileceği gibi, teftiş, kontrolörlük, iç denetim ya da bizim kullandığımız kuramsal çerçeveye ifade etmek gerekirse, kuramsal denetim, piyasa/sektör denetimi ve iç denetim gibi hem nitelik hem de kimi uygulama farklılıkları bakımından aslında birbirinden farklı olan denetim türlerinin çeşitliliği ve zenginliğini ifade edebilmek ve ortaya koyabilmek için yeni kavramlar üretilmesi bir zorunluluktur. Alan denetimi de, denetim çeşitliliği ve zenginliğini, tek ve kısır kavramlar içinde eritmek yerine ve ayrımları ortaya çıkarabilmek amacıyla üretilen bir kavramdır. Alan denetimi temel olarak, yerel yönetimlerin, kamu

kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve belli ölçüde de yargısal kurumların “teftiş” kapsamındaki denetimini içermektedir. Kavramı açıklamadan önce, uygulama örnekleri kapsamında konuyu tartışmak gerekirse, mülkiye teftiş kurulu ile mahalli idareler kontrolörleri tarafından yerel yönetimler üzerinde yapılan denetim ile Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulunca Barolar veya Noterler Birliği üzerinde yürütülen denetim bu kapsamdadır. Ancak, hem Mülkiye Teftiş Kurulunun hem de Adalet Teftiş Kurulunun belirtilen tüzel kişilikler üzerindeki denetimlerini teftiş denetimi olarak nitelendirmek olanaklı değildir. Öncelikle, yerel yönetimlerin yerine getirmiş oldukları hizmetleri, bakanın siyasi sorumluluğu kapsamında yürütülen kamu hizmeti olarak tanımlamak zordur. Çünkü, her bir yerel yönetim halk tarafından seçilmiş organlar tarafından yönetilmektedir. Dolayısıyla, bu organların siyasi sorumluluğu kapsamında, yerel kamu hizmetinin denetimi daha anlamlı olacaktır. Bu da uygulamada, özellikle de belediyelerin teftiş kurulları tarafından gerçekleştirilmektedir. Yine, söz konusu meslek kuruluşlarının kendi denetim birimleri farklı adlarla da olsa yapılandırılmıştır. Bu kapsamda olmak üzere, adı geçen teftiş birimlerinin yerel yönetimler veya meslek kuruluşları üzerindeki denetimlerini teftiş veya kurumsal denetim olarak nitelendirerek, bu denetim türünün uygulama ve yaptırımlarına tabi kılmak tartışmalıdır. Yine, mahalli idareler kontrolörlerinin yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirdikleri denetimi de, kontrolörlük ifadesinden yola çıkılarak, piyasa/sector denetimi olarak nitelendirmek çok zor değil, olanaksızdır. 2011 yılına kadar olan dönemde, Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulunun yargısal nitelikli kuruluşlar üzerinde yürütmüş olduğu denetim etkinliğinin de tipik teftiş ya da kurumsal denetim olduğunu iddia etmek çok zordur. Ancak, bu uygulama, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kuruluna bağlı bir denetim birimi oluşturularak büyük ölçüde, gerçek niteliğine dönüştürülmüştür.

Bu açıklamalardan yola çıkıldığında, uygulamada teftiş denetimi ya da kurumsal denetim kapsamında, yerel hizmet yönetimleri ile meslek kurumlarına yönelik denetimin bir tür vesayet denetimi içeriği taşıdığı sonucuna varılabilir. Aslında, şu ana kadar ki ve devam eden uygulama bu içeriktedir. Ancak, bu içeriğin teftiş veya kurumsal denetim kapsamında değerlendirilmesi ve uygulanması tartışmaya açıktır. Halihazırda yürütülen bu denetimin, öncelikle alan denetimi olarak adlandırılması gerekir. Burada alan ifadesi, piyasa/sector alanı veya tam kamusal siyasal alan değil, yarı-kamusal ve/veya ayrı-kamusal nitelikli hizmet alanlarını ifade etmektedir. Alan denetimi de, mahkemelerin ve yerel yönetimlerin denetimi gibi, ayrı-kamusal hizmetlerin denetimi ile barolar, ticaret ve esnaf odaları gibi, yarı-kamusal hizmet kurumlarının denetimini kapsayan ya da kapsamı gereken bir denetim türüdür. Bu hizmet alanlarının denetlenme zorunluluğu, teftiş veya kurumsal denetimde olduğu gibi, siyasal sorumluluğun bir gereği ya da piyasa/sector denetiminde olduğu gibi, gözetim hakkı değildir. Bu denetimin meşru temeli, siyasal gözetim hakkıdır. Ancak bu hakkın temeli farklı devlet yaklaşımlarına göre değişebilecektir. Nitekim, siyasal gözetim hakkı temel olarak, devlet-sivil toplum ilişkisi kapsamında değerlendirilip buna göre araçlandırılabilmesi gibi, devlet-devlet ilişkisi kapsamında da değerlendirilebilir. Devlet-sivil toplum ilişkisi kapsamında konu ele alındığında, yerel yönetimlerin birer kamu tüzel kişisi olarak değil de, sivil toplum kapsamın-

da yer alan birimler olarak değerlendirilmesi gerekecektir. Türkiye'deki uygulama, alan denetimine devlet-devlet ilişkisi kapsamında yaklaşıldığını göstermektedir. Bu kapsamda olmak üzere, mevcut uygulama vesayet denetimi kapsamında uygulanmakta ve araçlandırılmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde de görülebileceği gibi, mülkiye teftiş kurulunun iş yükünün büyük bölümünü, bizim alan denetimi olarak adlandırdığımız, yerel yönetimler üzerindeki denetim oluşturmaktadır. Bu denetim etkinliğinin de, tıpkı yargısal nitelikli kuruluşların denetiminde olduğu gibi, yarı-bağımsız bir kurul tarafından yani Mülkiye Teftiş Kurulunun yarı-bağımsız bir kurula dönüştürülmesiyle yapılması, yürütülen denetimi, içeriğiyle daha fazla uyumlu kılacaktır. Benzer çözümler diğer alan denetimleri kapsamında da düşünülp üretilbilir.

Araştırmanın Kapsamı

Araştırmanın temel amacı, Türk kamu yönetiminde ve denetim sisteminde, teftiş ve iç denetimin niteliğini amprik olarak saptamaktır. Şimdiye kadar bu konularla ilgili pek çok araştırma yapılmış ancak sorun amprik bir temelde ve slogana başvurulmadan çok az ele alınmıştır. Bu çalışma, teftiş ve iç denetime ilişkin bir durum saptaması olma özelliği taşımaktadır. Bu durum saptamasından yola çıkılarak öneri ve çözümler geliştirilebilir. Araştırma; mevzuat, üst ve orta kademe yöneticilik taramaları ile denetim çalışanları sayısal veri formu araştırması, teftiş ve iç denetim arşiv taraması ile denetim sistemi anketi bileşenlerinden oluşturulmuştur.

Araştırmanın mevzuat taraması, 1923-2010 döneminde, teftiş birimleri, kontrolörlik ve denetmenlikler ile iç denetim birimleriyle ilgili olarak çıkartılan tüm yasa, tüzük ve yönetmelikleri kapsamıştır. Ayrıca, teftiş tarihine ilişkin dokümanlar elde edilmiş ancak bunlar sınırlı olarak kullanılmıştır.

Araştırmanın, teftiş ve iç denetim çalışanlarının kamu yönetimindeki yönetsel konumlarının, üst ve orta kademe yöneticilik atamaları temelinde ortaya çıkarılması amaçlanan kısmında, 1923-2010 dönemine ait, teftiş, kontrolörlik-denetmenlik ve iç denetçilikle ilgili üst ve orta kademe yöneticiliğe ilişkin tüm atama kararları, resmi gazete üzerinden taranmış ayrıca yine aynı dönemi kapsayan genel atamalara ilişkin bir tarama da gerçekleştirilmiş ve geniş kapsamlı bir veri seti oluşturulmuştur.

Denetim çalışanlarının demografik ve eğitimlerine ilişkin bilgilerin yer aldığı sayısal veri formunda, üniversiteler ve yerel yönetimler hariç, merkezi yönetim ve konuyla ilgili olarak kapsam içinde yer alan taşra yönetimindeki tüm denetim birimleri dahil edilmiştir. Bu çerçevede, 155 denetim birimine ulaşılmış 147'sinden yanıt alınmıştır.

Teftiş ve iç denetim faaliyetlerinin işlevsel konumu ve işleyişini saptamaya yönelik olarak yapılan arşiv araştırması için, merkezi yönetim kapsamında 14 kurum seçilmiş bu kurumlarda bulunan 18 denetim biriminin arşivlerinde, teftiş araştırması çerçevesinde süreç olarak 32 yılı, birim sayısı anlamında toplam olarak 371 yılı içeren ve 31 denetim çalışanının görev aldığı; iç denetim araştırması çerçevesinde

ise, birim sayısı anlamında toplam olarak 45 yılı kapsayan bir tarama gerçekleştirilmiştir. Arşiv araştırması da, üniversiteler ve yerel yönetimler hariç olmak üzere, merkezi yönetim eksenli olarak gerçekleştirilmiştir. Arşiv araştırması kapsamında seçilen kurumlar şunlardır: Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü-Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı-, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-Çevre ve Şehircilik Bakanlığı-, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı-, Çevre ve Orman Bakanlığı-Orman ve Su İşleri Bakanlığı-, Dış Ticaret Müsteşarlığı-Ekonomi Bakanlığı-, Gümrük Müsteşarlığı-Gümrük ve Ticaret Bakanlığı-, Diyanet İşleri Başkanlığı.

Kurumların seçiminde 5 ölçüt kullanılmıştır. Bu ölçütler aynı zamanda, teftiş faaliyetinin değerlendirildiği genel ölçütler olarak da çalışmanın çeşitli bölüm ve kısımlarında kullanılmıştır. Bu ölçütler:

1. Temel Devlet Görevini Yerine Getirme
2. Refah Hizmetlerini Yerine Getirme
3. İşgücüne ve İşgücü Piyasasına Yönelik Hizmet Yerine Getirme
4. Yatırımcı ve Piyasaya Yönelik Hizmet Yerine Getirme
5. Kültür, Bilim ve Çevreye Yönelik Hizmet Yerine Getirme.

Teftiş ve iç denetimin, mesleki niteliğini ve kamu yönetimi içindeki konumunu saptamayı amaçlayan anket, yerel yönetimler ve üniversiteler hariç, merkezi yönetim kapsamındaki tüm devlet kurumlarında görev yapan denetleyen ve denetlenenleri içermektedir.

Araştırmanın 8 ayrı edici niteliğinin olduğu düşünülmektedir. Bunlar:

1. Teftiş ve iç denetim konusunda yapılan en kapsamlı ilk ampirik araştırmadır.
2. 1923-2010 döneminde çıkarılan tüm teftiş ve iç denetim mevzuatı, yasa, tüzük ve yönetmelik bazında taranmıştır.
3. 1923-2010 döneminde, özellikle teftiş birimleri çalışanlarının kamu yönetiminde üst ve orta kademe yöneticilik görevlerine atanma kararlarıyla ilgili tüm Resmi Gazeteler taranmıştır.
4. Türkiye’de ilk kez, tüm denetim çalışanlarının (üniversiteler ve yerel yönetimler hariç) demografik ve eğitim bilgilerine ilişkin verileri kapsayan sayısal veri seti oluşturulmuştur.
5. Türkiye’de ilk kez, seçilmiş (üniversiteler ve yerel yönetimler hariç) 14 kurumda yer alan 18 denetim biriminde, her denetim biriminin arşivine, o denetim biriminin çalışanları tarafından girilerek, 32 yıllık süreyi kapsayan dosya taraması 31 müfettiş, kontrolör ve iç denetçi tarafından yapılarak, teftiş ve iç denetim birimlerinin işleyişlerine ilişkin birinci el veriler oluşturulmuştur.
6. Türkiye’de ilk kez, özellikle kamu çalışanlarının teftiş ve iç denetim ile ilgili görüş ve düşüncelerine başvurulmuş ve katılım açısından da 120.000 katılımın

gerçekleşip, 80.000 katılım üzerinden işlem yapıldığı ve soru ve değerlendirme biçimi bakımından da farklı olan en geniş kapsamlı anket düzenlenmiştir.

7. Çalışmada kullanılan veriler, bizzat araştırma konusunu oluşturan teftiş ve iç denetim çalışanlarının kendi kurum arşivlerinde yürüttükleri çalışmalarla elde edilmiştir.
8. Çalışma, akademisyenler, uygulamacılar ve öğrencilerden oluşan toplam 107 kişinin ortak çalışmasının bir ürünüdür.

Araştırmanın İnceleme Yöntemleri ve Bölümleri

Araştırmada teftiş ve iç denetim 6 değişken temelinde ve her bir değişkenin alt değerlendirme ölçütleri odağında ele alınmıştır. Böylece, teftiş ve iç denetim faaliyetinin çok boyutlu olarak betimlenmesi yapılmak istenmiştir. Bu boyutlar ve içerdikleri alt ölçütler ile her bir değişkene ilişkin varsayımlar sıralanmıştır:

1. Değişken. Tarihsel Gelişme ve Mevzuatın Farklılaşması. Bu değişken ile, teftiş ve iç denetim birimlerinin, tarihsel olarak kamu yönetiminin gelişimi ve değişimi bağlamında oluşumları ve biçimlenmeleri ortaya çıkarılmak istenmiştir. Bunu gerçekleştirmeye yönelik olarak teftiş ve iç denetim birimlerinin gelişimi, 10'ar yıllık dönemler temelinde incelenmiştir. Alt ölçüt kullanılmamıştır. Bu değişken kapsamında alt ölçüt kullanılarak ölçülen en önemli alan, teftiş ve iç denetim mevzuatıdır. Denetim mevzuatı 3 alt ölçüt ve onların türevleri kapsamında incelenmiştir. İlk alt ölçüt, örgütlenme biçimidir. 1923-2010 döneminde teftiş ve iç denetim birimlerinin, bağlı oldukları makam, kullanılan unvan ve görev yapılan yer bakımından mevzuatın niteliği ve farklılaşması dönemsel olarak ortaya konulmak istenmiştir. Mevzuatı dönemsel farklılaşma temelinde incelemenin ikinci ölçütü, görev ve işleyiştir. Bu ölçüt kapsamında, teftiş ve iç denetim birimlerinin yine 1923-2010 arasındaki dönemde, teftiş, soruşturma ve inceleme kapsamında görevleri, sorumluluk ve yasaklar kapsamında yetkileri ile raporlama biçimleri incelenmiştir. Mevzuatı incelemeye yönelik son ölçüt, mesleğe giriş biçimidir. 1923-2010 arasındaki dönemde, teftiş ve iç denetim mevzuatında, söz konusu mesleklere, sınav, atanma veya karma yöntemle girilmesi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu ölçütlerle konu bir bütün olarak, hem teftiş-iç denetim mevzuatının madde numaraları ve hukuki mantık içine sıkıştırılmadan hem de dönemsel olarak ve farklılaşma boyutu çerçevesinde incelenmesi amaçlanmıştır. Bu değişken çalışmanın birinci bölümünde ele alınmıştır.

1. değişkenin varsayımı. Teftiş faaliyeti, tarihsel süreç kapsamında, kamu yönetiminde ortaya çıkan farklılaşma ve çeşitlenmenin yaratmış olduğu yapısal karmaşıklıktan doğrudan etkilenmekte ve kamu yönetiminin dönemsel farklılaşmasını doğrudan yansıtmaktadır.

2. Değişken. Üst ve Orta Kademe Yöneticilik Görevlerinde Bulunma. Kurumsallaşma bakımından teftiş birimleri iç denetim birimlerinden daha eski olduğundan, bu birim çalışanlarının kamu yönetiminde, hem bulunulan kurumda hem de kurum dışında üst ve orta kademe yöneticilik görevlerine atanmaları olanaklı olabilmiş-

tir. Bu değişken ile, özellikle teftiş birimlerinde çalışanların, kamu yönetimindeki yönetsel konumlarının saptanması amaçlanmıştır. Bu amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak, 1923-2010 dönemindeki, teftiş çalışanlarının ve genel olarak kamu yönetiminde çalışanların, üst ve orta kademe yöneticilik görevlerine atanma kararları resmi gazeteden taranmıştır. Ancak, genel atamalara ilişkin veriler kullanılmamıştır. Bunun en önemli nedeni, belirtilen yöneticilik kademeleri bakımından kamu yönetiminin çok çeşitli ve farklı unvanlardan oluşması ve bu unvanların belli bir standartının olmamasından dolayı, yükselme niteliği taşıyan atamaları nesnel ve homojen olarak saptamak güç olmuş daha doğrusu bu çalışmanın sınırlarını aşmıştır. Bunun sonucunda, teftiş birimlerinin kamu yönetimi içindeki yönetsel konumlarını görece olarak da olsa saptayabilmek için, sadece 1923-2010 döneminde, denetim çalışanlarının atandıkları üst ve orta kademe yöneticilik görevleri ortaya çıkarılmıştır. Bu görevler üç ölçüte göre değerlendirilmiştir: Tek partili hükümetler, koalisyon hükümetleri ve askeri ve yarı-askeri hükümetlerde üst ve orta kademe yöneticilik görevlerine denetim çalışanlarının atanması. Bu değişken, çalışmanın birinci bölümünde ele alınmıştır.

2. değişkenin varsayımı. Türk kamu yönetiminde, teftiş birimleri, belli bir döneme kadar, yöneticilik okulu işlevi görmüş ve kendi veya kendi dışlarındaki kurumlara yönelik yönetici gereksinimini karşılamışlardır.

3. Değişken. Denetim Çalışanlarının Demografik ve Eğitim Özellikleri. Denetim çalışanlarının, sayı, unvan, yaş ve cinsiyetleri temelinde demografik niteliklerinin; lisans mezuniyeti, lisansüstü eğitim düzeyleri ve yabancı dil bilgileri kapsamında da eğitim niteliklerinin saptanması amaçlanmıştır. Böylece bu değişken ile, Türk kamu yönetimi ve denetim sisteminin, çalışanlar bakımından genel görünümü elde edilerek özellikle çalışanların niteliksel konumlarının ortaya çıkartılması hedeflenmiştir. Bu değişken çalışmanın ikinci bölümünde ele alınmıştır.

3. değişkenin varsayımı. Türk kamu yönetimi ve denetim sisteminde, denetim mesleği erkek mesleği olarak biçimlenmiş ve meslek büyük ölçüde lisans eğitime dayalı olarak uygulama kapsamında geliştirilmiştir.

4. Değişken. Teftiş Faaliyetinin İşlevi. Bu değişken, iki alt ölçütü ölçülmeye çalışılmıştır. İlk olarak, kurumsal denetim ve alan denetimi; teftiş/denetim sayıları, soruşturma sayıları, inceleme sayıları, araştırma, görüş sunma, rehberlik ve danışmanlık sayıları ile rapor türlerine göre getirilen teklif sayıları çerçevesinde işlev ve işleyiş kapsamında ortaya konulmaya çalışılmıştır. İkinci olarak ise, piyasa/sector denetimi kapsamında; denetim sayıları, soruşturma sayıları, inceleme sayıları ile rapor türlerine göre getirilen teklif sayıları kapsamında ele alınmıştır. Böylece, teftiş faaliyeti, 32 yıllık dönem kapsamında tüm yönleri ile ampirik olarak betimlenmiştir.

4. değişkenin varsayımı. Türk kamu yönetiminde teftiş faaliyeti, taşra denetimi ağırlıklı olarak yürütülmüş ve teftiş ve piyasa/sector denetimi arasında belli bir ayırım oluşturulamamıştır.

5. Değişken. İç Denetim Faaliyetinin İşlevi. Teftiş faaliyeti belli bir tarihselliği yansıttığından dolayı ve iç denetim de yeni bir denetim türü olarak son yıllarda yapılandırıldığından, çalışmada zorunlu olarak teftiş faaliyetine ilişkin bilgi ve de-

ğerlendirmeler daha baskın konumda olmuştur. Bu değişken, teftiş faaliyetinin baskınlığı karşısında, iç denetimin kamu yönetimi içindeki yerinin saptanması bakımından en işlevsel ölçüm aracıdır. Bu değişken kapsamında, iç denetim faaliyetinin kamu yönetimindeki yeri, denetlenen örgüt ve denetim türleri kapsamında yıllık denetim sayılarına, yıllık danışmanlık sayılarına, rapor türlerine ve denetim programına uyum düzeyine göre saptanacaktır. Bu değişken çalışmada ikinci bölümde ele alınmıştır.

5. değişkenin varsayımı. Türk kamu yönetiminde ölçülebilir bir yapısal nitelik oluşturulmaksızın, iç denetim uygulamasında başarılı olunması güçtür.

6. Değişken. Denetleyenlerin denetim mesleğine yönelik değer ve tutumları ile denetlenenlerin denetim mesleğini konumlandırışı. Bu değişken ile, müfettiş, kontrolör, denetmen ve iç denetçilerin, denetim mesleğine ilişkin tutum, değer ve algılarının ortaya çıkarılması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda olmak üzere, denetleyenlerin mesleki niteliği 6 alt ölçüte göre saptanmaya çalışılmıştır. Bu ölçütlerden; denetimin yapısal konumu ile, siyasi ve yönetsel otoriteye bakış açısı; denetimin nesnel zemini ile, mevzuata uygunluk ve performans denetimi farklılaşması; denetleme becerileri ile, risk analizi, meslek-içi eğitimin gerekliliği ve standardizasyon; denetleme süreci ile, denetime ilişkin haberdar edilme ve çalışanlarla işbirliği; denetlemenin etkililiği ile, rapor sonuçlarının paylaşımı, takibi ve iyi uygulama örneklerinin ödüllendirilmesi; denetime ilişkin algı ile de, teftiş ve iç denetim arasında devamlılık, görev örtüşmesi ve ideolojik boyut ölçülmek istenmiştir. Denetlenenler bakımından denetim faaliyeti de 6 alt ölçüte göre saptanmak istenmiştir. Bu ölçütlerden; denetlemenin nesnel zemini ile, mevzuata uygunluk ve performans denetimi; denetim uygulaması teknikleri ile, cezalandırma/ödüllendirme ile hata arama; denetleme becerileri ile, meslek içi eğitimin gerekliliği ile karşı-performans; denetleme süreci ile, denetime ilişkin haberdar edilme, işbirliği ve aktif katılım; denetimin etkililiği ile, rapor sonuçlarının paylaşılması ve takibi, çalışan performansı ile genel etkililik üzerindeki etki ve son olarak denetime ilişkin algı ile de, teftiş ve iç denetim görev örtüşmesi saptanmaya çalışılmıştır. Ayrıca, piyasa/sektör denetimine ilişkin değer ve tutumlar da ölçülmüştür. Denetleyenler ve denetlenenlerin ortak ölçeklerde, değer, tutum ve algıları birlikte değerlendirilerek, teftiş ve iç denetimin kamu yönetimi içindeki konumu ortaya konulmak istenmiştir. Çalışmada ayrıca, denetleyen ve denetlenenlerin anket kapsamında demografik nitelikleri çapraz sorgulama ile saptanmaya çalışılmış bu sonuçlar ile sayısal veri formu sonuçları arasında bağlantı kurulmuştur. Bu değişken çalışmanın üçüncü bölümünde ele alınmıştır.

6. değişkenin varsayımı. Türk kamu yönetiminde, denetleyenlerin mesleki niteliklerinde tutum ve algı düzeyinde kristalleşmenin gelişmediği ve denetlenenlerin, denetim sürecinin pasif öznesi olarak konumlandırıldıklarıdır.

Çalışma, elde edilen birinci el amprik verilerin, bu değişkenler kapsamında ve belirtilen varsayımlar ekseninde işlenmesi kapsamında ortaya çıkarılmıştır.

Bu çalışmanın ortaya çıkmasında, Prof. Dr. Eyyup G. İsbir'in, memurların denetimi konulu doktora tezine¹ ilişkin bir sohbet ve araştırma konusunun güncel olması etkili olmuştur. Çalışmanın başlangıcından bitimine kadar her aşamasında, Prof. Dr. Eyyup G. İsbir, hem yönetim tecrübesi hem de teftiş ve denetim ile ilgili bilgisiyle destek olmuş, araştırmanın gerçekleştirilmesinde büyük katkı sağlamıştır. Kendisine teşekkürü borç biliriz. Çalışma büyük bir ortak emeğin ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Siyasetçiler, kamu yöneticileri, akademisyenler, sendikacılar ve öğrencilerin emeği olmasaydı bu çalışma gerçekleştirilemezdi. Hepsine ayrı ayrı teşekkür ederiz. Ayrıca, çalışmanın her aşamasında destek olan, TODAİE çalışanları ile çalışmanın TODAİE yayınları arasında yayınlanmasını sağlayan TODAİE Yayın Kurulu üyelerine de proje ekibi olarak teşekkür ederiz. Kitabın sayfa tasarımını büyük bir titizlik ve özenle gerçekleştiren, başarılı bir profesyonel çalışma örneği ortaya koyan Hilal Görgülü'ye de teşekkürü borç biliriz.

¹ Eyyup G. İsbir, *Türkiye'de Devlet Memurlarının Denetimi*, ALTİA, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara-1976.

SONUÇ VE ÖNERİLER

I. Sonuçlar

A. Teftiş Denetimi / Kurumsal Denetim – Alan Denetimi

1. Teftiş Denetimi – Alan Denetimi Kavramsal Sonuçları

- a. **Teftiş denetimi, doğrudan doğruya yönetimin bir işlevi olarak denetime denk düşmez.** Yönetimin işlevlerinden biri olan denetim, yönetim örgütlenmesi içinde yer alan yönetici konumundakilerin olağan olarak diğer çalışanlar üzerinde kullandığı ve uyguladığı bir araçtır. Dolayısıyla bu aracın yönetici dışında ayrıca bir birim, makam tarafından kullanılması veya bu aracın bu biçimde ayrı bir işlev olarak yapılandırılması yönetimin işlevsel bütünlüğünü bozan bir uygulama ve yaklaşım olacaktır.
- b. **Teftiş faaliyetinin içerdiği denetim, yürütülen hizmetin denetlenmesini kapsamaktadır.** Bu denetim, işlev olarak denetimde olduğu gibi, örgütsel olarak yapılan işin denetimini tek başına kapsamaz. İşlev olarak denetim, doğrudan doğruya iş ve işle ilgili olarak personel ve süreçlerin denetimini içeren ve bunlarla birlikte bir bütünlük oluşturan bir faaliyettir. Teftiş denetimi ise, örgütsel bazda işin denetiminden çok, parlamento karşısında yürütülen hizmetten dolayı siyasi olarak sorumlu olan bakanın bu sorumluluğunun bir gereği olarak, hizmetin denetiminin gerçekleştirilmesidir. Dolayısıyla teftiş kapsamında yapılan denetim, öncelikli olarak bir hizmet denetimidir. Teftişin, hizmet denetimi olması, onu yönetimin işlevi olarak denetimden farklılaştırır. Yönetimsel denetim, yönetimsel sorumluluğun bir gereği olarak işin denetimidir.
- c. **Teftişin ayırt edici niteliği olan hizmet denetimi, bakanın siyasi sorumluluğu ile ilişkilidir.** Özellikle parlamenter sistemlerde, her bakanlık ve kamu kurumunda yürütülen hizmet, bakanın siyasi sorumluluğunu gerektirir. Bakan siyasi yönetici olduğundan salt yönetimsel nitelikli görevlerden farklı ve ayrı olarak, yürüttüğü hizmetin denetlenmesini ayrı bir organ tarafından sağlayabilir. Teftiş, bakanın siyasi sorumluluğu ve hizmetin kamu adına yerine getirilişine ilişkin bir denetim türüdür. Bundan dolayı, yönetim içinde doğrudan doğruya örgütlenilemez.
- d. **Hizmetin denetimi, hizmetin kamu adına ve tüm topluma yönelik olarak sunulması süreçlerinin denetlenmesini içermektedir.** Teftiş, hem rutin olarak merkez, taşra ve bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlar temelinde hizmetin denetimi hem de rutin denetime bağlı olarak veya olmayarak, soruşturma, inceleme süreç ve araçlarını kapsayan bir faaliyetin genel adıdır. Teftiş denetiminin karakteristiği, bakanın siyasi sorumluluğu kapsamında hizmetin denetlenmesidir.
- e. **Soruşturma ve inceleme içermeyen bir teftiş denetimi eksik bir denetim faaliyeti olur.** Teftiş faaliyetindeki denetim tek başına bir anlam ifade etmez. Soruşturma ve inceleme denetimin ayrılmaz parçalarıdır. Soruşturma ve inceleme ile birlikte bir denetim faaliyeti ancak teftiş başlığı altında

toplanabilir. Buradaki denetim daha önce de vurgulandığı gibi, yönetimde bulunan yönetici makamlar tarafından doğal olarak sahip olunan işlev olarak denetim değildir. Bununla birlikte, hizmet denetimi, siyasi ölçütler temelinde yapılamayacağından, hukukilik kapsamında bir zemine dayandırılır.

- f. **Teftiş denetiminin nesnel zemini hukuktur.** Bu da yine, hizmet denetimi olunmasının nedeni değil sonucudur. Çünkü, hizmet belli bir siyasi görüş ya da parti adına değil, tüm kamu adına yerine getirilir ve yürütülür. Hizmetin kamusalılığı, denetiminin de hukuksal araçlarla yapılmasını görece de olsa gerektirir. Hizmetin denetimi, bütün olarak hizmetin yerine getirilişinin hukuksallığının saptanmasını kapsamaktadır. Hukuka uygunluk denetimi, kamu hizmetinin herkese yönelik uygulanmasının nesnel sunumunu da meşrulaştırmayı sağladığından, geçerli bir zemin karakteristiğindedir.
- g. **Kurumsal denetim kavramı, piyasa/sektör denetimini kapsamamakta, buna karşılık hizmetin siyasal sorumluluk kapsamındaki denetimini bir başka ifadeyle de teftiş denetimini kapsamaktadır.** Teftiş faaliyeti ya da kurumsal denetim, hizmetin bir iş olarak yerine getirilmesi ya da yönetimin rutin faaliyetleri kapsamında gerçekleştiriliyor olmasından dolayı yapılan denetim faaliyetleriyle içerik olarak örtüşmez. Hizmetin denetimi, bütün olarak hizmetin yerine getirilişinin hukuksallığının saptanmasını kapsamaktadır. Çünkü, kamu hizmetinin siyasal içeriğine rağmen tüm topluma yönelik olarak uygulanabilirliğinin denetimi, sadece yönetsel ilkeler ya da verimlilik ölçütleri kapsamında denetlenemez.
- h. **Kurumsal denetim ya da teftiş denetiminde, denetimin içeriğini yasal ve diğer yönetsel düzenlemeler oluşturmaktadır.** Teftiş veya kurumsal denetimi kendine özgü yapan nitelik, denetlemenin hareket noktası ya da metinde kullanılan ifadeyle nesnel zeminin, hukuksallık olmasıdır. Bu nitelik hem, denetim etkinliğine hukuk içerikli araçlar sağlamakta hem de kamu hizmetinin yerine getirilişindeki öznel sapmalar, hukuk biçimindeki meşrulaştırıcı araçlarla nesnelleştirilmektedir; soruşturma ve inceleme bu araçlardandır.
- i. **Alan denetiminin tanımlayıcı niteliği, siyasal gözetim hakkı kapsamında, ayrı ve yarı-kamusal kuruluş denetimidir.** Alan denetimi, mahkemelerin ve yerel yönetimlerin denetimi gibi, ayrı-kamusal hizmetlerin denetimi ile barolar, ticaret ve esnaf odaları gibi, yarı-kamusal hizmet kurumlarının denetimini kapsayan ya da kapsaması gereken bir denetim türüdür. Bu hizmet alanlarının denetlenme zorunluluğu, teftiş veya kurumsal denetimde olduğu gibi, siyasal sorumluluğun bir gereği ya da piyasa/sektör denetiminde olduğu gibi, gözetim hakkı değildir. Bu denetimin meşru temeli, siyasal gözetim hakkıdır.

2. Teftiş ve Denetimin Hukuksal / Tarihsel Niteliği Sonuçları

- a. **Teftiş görev bakımından, hem teftişe dayalı denetimi, hem de piyasa/ sektör denetimi ile alan denetimini kapsamıştır; kapsamaktadır.** Teftiş ve denetim faaliyetinin görev bakımından hukuksal niteliği, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar olan dönemde, teftiş birimlerinde, hem teftiş hem alan denetimi hem de piyasa/ sektör denetimi görevi yerine getirilmiştir. 1970'li yıllardan itibaren, piyasa/ sektör denetimi yapmak üzere, uzmanlık birimleri olarak, kontrolörlük ve denetmenlikler oluşturulmuşsa da, bu birimler ile birlikte teftiş birimlerinin piyasa/ sektör denetimi görevleri korunmuş aynı zamanda, piyasa/ sektör denetimini yerine getiren birimler, teftiş yetkisine de sahip olmuşlardır.
- b. **Teftiş ve denetimde yetki bakımından, re'sen harekete geçilmekten, emir yoluyla harekete geçilen bir karakteristik edinilmiştir.** Teftiş ve denetim birimlerinin yetkilerinin hukuksal niteliği bakımından ortaya çıkan sonuç, Cumhuriyetin ilk yıllarında, müfettişlere re'sen soruşturma (tahkik) yetkisi verilmişken, daha sonraki yıllarda çıkarılmış olan düzenlemelerde "vekâlet" veya "umum müdürlük" emri ile soruşturma (tahkik) yetkisine doğru bir eğilim olduğudur. Cumhuriyetin ilk yıllarında, teftiş birimleri, emirden çok re'sen harekete geçme yetkisine sahip olmuşlardır. Günümüzde, teftiş faaliyeti, emir ile yerine getirilmektedir.
- c. **Teftiş ve denetim birimlerinin kadro unvanlarında, çeşitlilikten görece bir standartlaşmaya doğru eğilim olmuştur.** Teftiş ve denetim birimlerinin kadro unvanları bakımından, Cumhuriyetin ilk yıllarında, çeşitlilik ve kurumlar arasında farklılaşma yüksek olmasına rağmen, özellikle 1980'li yıllardan itibaren kadro unvanlarında belli bir standart sağlanabilmiştir.
- d. **Teftiş ve denetim birimlerinin görev yeri Ankara'dan taşraya doğru kaymıştır.** Teftiş ve denetim birimlerinin görev yeri, Cumhuriyetin ilk yıllarından 1960 ve 1960'lı yıllara kadar olan dönemde, Ankara iken, 1960'lı yıllar sonrasında, görev yerinin Ankara olması kural olmak yerine istisna olmuştur. Özellikle, kontrolörlük ve denetmenliklerin sayısının artmasıyla birlikte, denetim etkinliğinin yürütüldüğü yer bakımından taşranın konumu öne çıkmıştır.
- e. **Teftiş ve denetim birimleri tek bir makama bağlı iken, bağlı olunan makamda görece bir artış ortaya çıkmıştır.** Teftiş ve denetim faaliyeti, üst yönetim odaklı bir görünüme sahip olmuştur. 2000'li yıllarda itibaren ise, bağlı olunan makam sayısındaki artış genel eğilimin bir istisnasını oluşturmaktadır.
- f. **Teftiş ve denetim faaliyetinde, rapor çeşitliliği ve karmaşası vardır; varlığını korumaktadır.** Türk teftiş ve denetim faaliyetinin hukuksal olarak önemli karakteristiklerinden biri, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar olan dönemde, rapor çeşitliliğinin çok fazla olması ve rapor türleri arasında kurumlar bakımından aşırı bir farklılaşmanın görülmesidir. Bu rapor

çeşitliliği, Türkiye’de teftiş ve denetim faaliyetinde, raporlamanın belli standartlarda yapılmadığını göstermektedir.

- g. Teftiş ve denetim faaliyetlerinde, soruşturma raporları ağırlıklıdır.** Raporlama bakımından bir başka karakteristik ise, soruşturma raporlarının belirgin ağırlığıdır.

3. Teftiş ve Denetim Faaliyetinin Yönetimsel Konumu Sonuçları

- a. Teftiş ve denetim çalışanları, üst ve orta kademe yöneticilik görevlerinde her dönem tercih edilmiştir.** Teftiş ve denetim çalışanlarının, kamu yönetiminde yöneticilik görevlerine getirilmeleri konusunda yapılan araştırma ile, hem tek partili, hem koalisyon hem de askeri ve yarı-askeri hükümetlerde, üst ve orta kademe yöneticilik görevlerine yani her dönem ve hükümet yapısında, denetim çalışanlarının özellikle de müfettişlerin atandıkları görülmüştür. Dolayısıyla, tek partili, koalisyon veya askeri ve yarı-askeri hükümet biçimindeki hükümet yapısını yansıtan ve belli ölçüde nesnel bir ölçüt niteliğini taşıyan ölçütlerin anlamlı bir farklılık yansıtmadığı görülmüştür. Bu sonuç, yöneticilik mesleğine eğitilmiş ve yetişmiş eleman sağlamak bakımından teftiş birimlerinin potansiyel bir yönetim okulu işlevi gördükleri anlamına gelmektedir. Bu ise, Türk kamu yönetiminde yönetim okul ve enstitülerine yeterince ağırlık ve önem verilmemesinin bir göstergesi olarak değerlendirilmelidir.
- b. Üst ve orta kademe yöneticilik görevlerinde müfettişlerin ağırlığı, yönetim okul ve enstitülerine yeterince önem verilmediğini göstermektedir.** Üst ve orta kademe yöneticilik görevlerine yapılan atamalarda, nesnel ve öznel faktörlerin ağırlığını dengeleyici bir uygulama da, yönetim okulları ve enstitüleridir. Bu tür okullarda eğitim alanlardan, bu görevlere yine hükümetin takdir hakkı kapsamında atama yapıldığında, tercih siyasi yakınlık ölçütü kapsamında yapılmış olursa dahi, belli bir eğitim alınmış olunması, öznel faktörlerin etkisini görece de olsa azaltacaktır.

4. Türk Kamu Yönetiminde Denetim Çalışanlarının Sayısal Görünümü Sonuçları

- a. Kamu yönetiminde, üniversiteler ve yerel yönetimler hariç, 5477 müfettiş, 1307 kontrolör-denetmen ve 506 iç denetçi olmak üzere, 8886 denetim çalışanı istihdam edilmektedir.** Üniversiteler ve yerel yönetimler hariç olmak üzere, Türk kamu yönetiminin merkez yönetim yapılanması içinde, 5477 müfettiş bulunmaktadır. Bu istihdam biçimini, piyasa/sector denetimi ile alan denetimini gerçekleştiren kontrolörlükler izlemektedir. Kamu yönetiminde üniversiteler ve yerel yönetimler hariç, 1307 kontrolör olduğu görülmektedir. Yeni bir denetim ve istihdam biçimi olan iç denetçilerin sayısı ise yerel yönetimler ve üniversiteler hariç, 506’dır. Tüm veriler birlikte değerlendirildiğinde, bilgileri eksik bulunan birimlerde çalışanlar hariç olmak

üzere, Türk kamu yönetiminde yaklaşık olarak yerel yönetimler ve üniversiteler hariç, 8886 denetim çalışanı istihdam edilmektedir.

- b. Denetim çalışanları yaygın olarak, genel müdürlük tipi örgütlerde istihdam edilmektedir.** Müfettişler ağırlıklı olarak genel müdürlüklerde istihdam edilmektedir. Kontrolör istihdamının da esas itibarıyla genel müdürlüklere özgü olduğu görülmektedir. İç denetçilerin de genel müdürlüklerde daha fazla istihdam edildiği saptanmıştır.
- c. Türk kamu yönetiminde, denetim çalışanları ağırlıklı olarak erkeklerden oluşmaktadır. Denetim mesleği, bir erkek mesleğidir.** Kamu yönetiminde yerel yönetimler ve üniversiteler hariç, 7920 erkek denetim çalışanı bulunurken, sadece 966 kadın denetim çalışanı istihdam edilmiştir. Bu rakamlardan çıkan en önemli sonuç, Türk kamu yönetiminde denetim mesleği, temel olarak bir erkek mesleğidir. Bu yargı ve saptama özellikle müfettişlik açısından daha fazla geçerlidir. Çünkü 966 kadın denetim çalışanı rakamının önemli bir kısmı kontrolörlüklerden oluşmaktadır.
- d. Kadınlar en az müfettişlikte istihdam edilmektedir.** Kadın denetim çalışanları en az müfettişler arasında, kontrolörler içindeki kadın dağılımının genel ortalama düzeyinde ve kapsamında, çoğunlukla üst kurul uzmanlıklarında bulunduğu görülmektedir. Bu arada yeni bir denetim türü olmasına rağmen, iç denetim alanında da kadın istihdamı düşük, hatta genel ortalamaya çok yakındır.
- e. Denetim çalışanları arasında kadın oranı, son dönemde müfettiş yardımcılıklarında artmaktadır.** Elde edilen verilere göre müfettişler içinde kadınların oranı artan, kontrolörlerin oranı ise azalan bir seyir izlemektedir. Bu durum özellikle yeni nesillerin bu mesleğe ilgi göstermesi ve belli ölçüde de işsizlik baskısıyla açıklanabilir. Nitekim kadın oranı, müfettiş yardımcılıklarında artan bir seyir izlemektedir.
- f. Türk kamu yönetiminde, denetim çalışanları orta yaşlıdır.** Türk Kamu yönetiminde, denetim çalışanlarının genel olarak orta yaşlı olduğu söylenebilir. Her ne kadar yaş bakımından ağırlıklı grubu, 29-38 yaş aralığı (2828 kişi) oluştursa da, bu rakama çok yakın olan ikinci yaş grubu, 39-48 yaştır (2077 kişi). Bu rakamlar birlikte değerlendirildiğinde, denetim elemanlığı mesleğine ileri olmasa da, genç de sayılamayacak bir yaşta girilmektedir. İç denetçiler arasında orta yaş grubunun belirgin bir ağırlığı vardır.
- g. Yaş ortalaması müfettişler arasında en yüksek orandadır.** Yaş ortalaması en yüksek grubun müfettişler olduğu, bunu sırasıyla kontrolörlerin ve iç denetçilerin izlediği görülmektedir. Denetim çalışanları içinde, aralarında çoğunlukla üst kurul uzmanları ve denetmenlerin bulunduğu diğer grubunun yaş ortalaması diğerlerine göre daha gençtir. Yeni bir denetim istihdam biçimi olan, iç denetçilikte, yaş ortalamasının, müfettişliğe yakın olması, mevcut iç denetçilerin belli bir kısmının müfettişlerden oluştuğunu göstermektedir.

- h. Denetim çalışanları çoğunlukla Ankara Üniversitesi mezunudur.** Türk kamu yönetiminde mezunları denetim birimlerinde en çok istihdam edilen üniversite, Ankara Üniversitesidir. Onu Gazi ve İstanbul Üniversiteleri izlemektedir. Ancak, büyük üniversitelerin payı gittikçe azalmaktadır.
- i. Denetim çalışanlarının çoğunluğu Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (AÜSBF) mezunlardır.** Fakülte bazında, denetim birimlerine en çok mezun veren fakülte sıralamasına bakıldığında, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin (SBF) diğerlerine göre daha yüksek bir düzeyde bulunduğu görülmektedir. Mevcut denetim çalışanları ağırlıklı olarak iktisadi ve idari bilimler fakültesi ve siyasal bilgiler fakültesi mezunlardır. Bununla beraber, "diğer" grubunun da oldukça yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Bu grupta, polis akademisi, ilahiyat fakültesi, harp okulu, fen-edebiyat fakültesi ve iletişim fakültesi gibi fakülteler yer almaktadır.
- j. Denetim çalışanlarının çoğunluğu iktisat bölümü mezunudur.** Mevcut denetim çalışanları arasında en fazla iktisat bölümü mezunları bulunmakta, bunu işletme ve kamu yönetimi mezunları takip etmektedir. İktisat mezunlarının ağırlığı, kontrolörlerin dikkate alındığı gruplamada da değişmemektedir. Ayrıca, müfettiş ve kontrolörlüklerde, dikkat çekici sayıda teknik üniversite mezunları da istihdam edilmektedir. Oysa ki iç denetçiler arasında teknik üniversite mezunları yok denecek kadar azdır.
- k. İç denetçiler çoğunlukla kamu yönetimi mezunlardır.** İç denetçilerin mezun oldukları bölümler bakımından genel yapıdan yani müfettişlik ve kontrolörlükten ayrılan bir özellik karşımıza çıkmaktadır. Müfettiş ve kontrolörlüklerde, en fazla iktisat bölümü mezunları istihdam edilmekteyken, iç denetçiler arasında, kamu yönetimi mezunlarının ağırlığı öne çıkmaktadır.
- l. Lisansüstü eğitim derecesine sahip denetim çalışanı oranı %15'tir.** Lisansüstü eğitim derecesine sahip toplam denetim çalışanı sayısının, toplam denetim çalışanı sayısına oranı %15,64'tür. Diğer bir deyişle, toplam denetim çalışanı içinde lisansüstü eğitim derecesine sahip olma oranı %15,64'tür. Toplam sayı olarak sistem içindeki ağırlıkları ile birlikte düşünüldüğünde, Türk denetim sisteminde, müfettişlerin en fazla lisansüstü eğitim yaptıkları ortaya çıkmaktadır. Yüksek lisans derecesine sahip denetim çalışanları arasında doktora ve üstü akademik unvana sahip olanların oranının yine müfettiş grubunda daha yüksek olduğu görülmektedir. İç denetçiler, doktora ve üstü eğitime ilgi göstermemektedirler.
- m. En az bir yabancı dil bilen denetim çalışanları ağırlıklı olarak müfettişlikte bulunmaktadır.** Denetim çalışanları içinde bir yabancı dil bilen en fazla denetim çalışanı müfettişlikte bulunmaktadır. Ancak bu değerlendirmeye yanıltıcı olabilir. Çünkü, denetim çalışanlarının istihdam biçimlerine göre toplam sayıları dikkate alındığında, 1307 kontrolörün, 848'i bir yabancı dil bilmekte iken, 5477 müfettişin 1918'i bir yabancı dil bilmektedir. Yabancı

dil bilgisi bakımından toplam sayıya oranlandığında iç denetçilerin müfettişlerden genel olarak farklarının bulunmadığı da görülmektedir. Denetim sisteminde yabancı dil bilgisinin önemli ölçüde eksik olduğu açıktır. Müfettiş ve iç denetçilerde yabancı dil bilenlerin oranının bilmeyenlere göre daha düşük, kontrolörler grubu ve üst kurul uzmanlarının yoğunlukla bulunduğu grupta ise bilenlerin bilmeyenlere göre daha yüksek bir orana sahip olduğu dikkati çekmektedir.

- n. Kontrolörlük ve iç denetçilikte işgücü-devir oranı yüksektir.** Kontrolörlük mesleğinin, mesleğe giren ve ayrılan kontrolörlerin sayısı itibariyle müfettişlere göre daha hareketli olduğu dikkati çekmektedir. Yeni bir denetim çalışanı istihdam biçimi olmasına rağmen, iç denetçilikte özellikle 2008 yılından sonra işgücü-devir oranı büyük oranda yükselmiş, ayrılan denetçi sayısı alınan denetçilerin yarısına ulaşmıştır.

5. Teftiş ve Denetim Faaliyetinin İşleyişi ve İşlevsel Konumuna İlişkin Sonuçlar

- a. Türk kamu yönetiminde bakanlık ve diğer kamu kurumlarının merkez örgütlerinin teftişi büyük ölçüde yapılmamaktadır.**

Türk kamu yönetiminde ve denetim sisteminde, bakanlıkların ve diğer kamu kurumlarının merkez örgütlerinin denetiminin yapılmadığı ampirik veriler kapsamında kolaylıkla söylenebilir. Araştırmadan, teftiş faaliyetine ilişkin olarak ortaya çıkan en önemli somut sonuç, seçilmiş kurumlar temelinde bu denetim faaliyetinin, taşra örgütleri kapsamında yürütüldüğüdür. Teftiş faaliyeti taşra örgütlerinde, merkez birimlerine, bağlı-İlgili ve ilişkili kuruluşlar ile diğer kuruluşlara göre, uçurum denilebilecek kadar farklı oranda gerçekleştirilmektedir. Bu durumun teftiş faaliyetinin, hizmet denetimi odaklı olması ile açıklanabileceği ileri sürülebilir. Ancak, hizmet denetimi sadece hizmetin yerine getirilişi yani uygulamasına yönelik değildir. Hizmetin uygulanması özellikle merkez örgütü bakımından bir bütünlük oluşturur. Bağlı ve ilgili kuruluşlar bakımından bu yorumun geçerliliği sınırlıdır. Bununla birlikte, Türk denetim sisteminde teftiş faaliyetinin sadece taşra odaklı olarak yürütülmesi bir gerçekliktir ve hizmet denetimi bakımından aynı zamanda bir eksikliktir. Araştırma için seçilmiş kurumların merkez örgütlerinde teftiş denetimi sayıları incelendiğinde oranın düşük olduğu görülmektedir. Merkez denetiminin en yoğun yapıldığı kurum, Diyanet İşleri Başkanlığıdır. Bu kurumu, Çevre ve Orman Bakanlığı (Çevre ve Şehircilik-Orman ve Su İşleri Bakanlıkları) izlemektedir. Adalet Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığında merkez denetimi hiç yapılmamıştır.

- b. Teftiş faaliyeti standart ölçütlere göre ve periyodik bir biçimde yerine getirilememektedir.**

Kurumların merkez örgütlerinde gerçekleştirilen teftişlerin yıllara göre dağılımı ve eğilimi, dalgalı bir görünümde olmuştur. Bu görünüm genel olarak, teftiş faaliyetinin standart ve periyodik olarak yerine getirilmediğini

göstermektedir. Hatta, merkez denetiminin en yoğun yapıldığı kurum olan, Diyanet İşleri Başkanlığının merkez denetim seyri, 1981, 1985, 1989, 1992, 1996, 2001, 2006 ve 2009 yıllarında ani sıçramalar göstermiş ve aşırı dalgalı bir görünümde olmuştur. Çalışmada kullandığımız hizmet gruplamaları bakımından da belli bir düzenliliğin olmadığı görülmektedir. Bu da, teftiş denetiminin hizmet denetimi olmasına karşın hizmet türleri bakımından belli bir türdeşliğin olmadığını, denetimlerin kuruma ve diğer öznel faktörlere göre yapıldığını ortaya koymaktadır.

c. Teftiş denetimi, yoğun bir biçimde taşra denetimi odaklı yerine getirilmektedir.

Teftiş denetiminin en önemli karakteristiği, yoğun bir biçimde taşra denetiminin yapılmasıdır. Bu ağırlığın, Türkiye’de kamu hizmetlerinin il ve ilçe düzeyinde uygulandığı ve bu yönüyle tüm il ve ilçelerin toplamı olarak taşra denetiminin merkez denetimi sayılarına göre kabul edilebilir olduğu iddia edilebilir. Ancak, önceki maddede görüldüğü gibi, merkez örgütü denetimi, yok denecek kadar azdır. Dolayısıyla sorun, taşra ve merkez arasındaki bir hacim sorunu olmaktan çok, denetimin uygulanmasına ilişkin bir bakış açısından kaynaklanmaktadır. Somut örnek düzleminde konu incelendiğinde, Milli Eğitim Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığında, taşra denetiminin yoğun bir biçimde gerçekleştirildiği buna karşılık aynı iki bakanlığın, merkez denetim oranlarının ise, düşük olduğu görülmektedir. Merkez denetiminin yoğun bir biçimde yapıldığı Diyanet İşleri Başkanlığında ise, taşra denetiminin görece olarak zayıf olduğu söylenebilir.

d. Taşra denetimlerinde kurumsal ve dönemsel farklılaşma yüksektir.

Bakanlık ve kurumların, taşra denetimleri arasındaki farklılıklar kısmen hizmetin büyüklüğü ile açıklanabilirse de, taşra denetimlerinin dalgalı seyrinin rasyonel bir açıklamasını yapmak zordur. Ayrıca, hizmet büyüklüğü tezinin de mutlak geçerliliğinin olmadığı söylenebilir. Çünkü Sağlık Bakanlığı da hastane örgütlenmesi ile Milli Eğitim Bakanlığı kadar hizmet hacmine sahiptir. Ancak, bu bakanlığın taşra denetiminin yoğun olmadığı görülmektedir. Dikkat çeken özelliklerden bir diğeri ise, taşra denetiminin 1994 yılına kadar, merkez ve diğer kuruluş denetimleri ile görece de olsa koşut gerçekleştirilmesine rağmen bu yıldan itibaren ani bir sıçrayışın ortaya çıkmasıdır. Bu sıçrayış, 2000 yılına kadar devam etmiş, bu yılda görece olarak düşmüş ancak 2005 yılında yeniden ani bir sıçrama göstermiştir.

e. Bağlı-ilgili kuruluş denetiminde de kurumlararası belli bir standart yoktur.

Türk kamu yönetimi ve denetim sisteminde, teftiş faaliyetinin kurumlara göre farklılaşan bir başka özelliği de, bağlı ve ilgili kuruluş denetimidir. Bağlı ve ilgili kuruluş denetimi bakımından teftiş faaliyeti kapsamında kurumlararası düzlemde bir standartlaşma yoktur. Bağlı ve ilgili kuruluş denetimi bakımından özellikle İçişleri ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarının konumu dikkat çekmektedir. İçişleri Bakanlığına, Emniyet Genel Müdürlüğü

ile Jandarma Genel Komutanlığı gibi iç güvenlik kurumlarının bağlı olması ve teftiş denetiminin bunlar üzerinde yoğunlaştırılması önemlidir. İçişleri Bakanlığı, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş denetiminde ağırlıklı bir konuma sahip olmasına karşılık, 1994 yılında görülen ani yükseliş karşısında, 2000 yılındaki ani düşüşler, denetimlerin dalgalı seyrettiğini ortaya koymakta ve kurumsal farklılaşmanın yoğunluğunun yanında dönemsel farklılaşma da karakteristik oluşturacak kadar dikkat çekici boyuttur. Diğer yandan, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının, araştırmanın yapıldığı dönemde taşra örgütüne sahip olmamasının yanında, Sosyal Güvenlik Kurumu ve İş Kurumu gibi bakanlığın hizmet alanıyla doğrudan ilgili kurumların varlığı, bu tip kurum denetimine yoğunlaşılmasına neden olmuştur. Görüldüğü gibi, İçişleri Bakanlığının bağlı-ilgili kuruluş denetimi sayısı diğer kurumlardan açık bir biçimde farklılaşmaktadır. Bu farklılıklar, teftiş denetiminin aslında bir hizmet denetimi olması ve hizmetin büyüklüğü ve yaygınlığı farkının değişken olarak düşünülmesini gerektirse de, belli hizmet gruplarının kendi içinde dahi farklılaşma oranının yüksekliği, standartlaşma eksikliğinin bir göstergesi olarak yorumlanmalıdır.

f. Alan denetimi de, periyodiği olmayan aşırı dalgalı bir seyrde yerine getirilmektedir.

Bizim geliştirdiğimiz ve ayrı ile yarı-kamusal nitelikli kurum denetimi anlamına gelen alan denetimi, İçişleri Bakanlığının ayrı-kamu siyasal kişilikleri olarak yerel yönetimler; Adalet Bakanlığının yargısal nitelikli kuruluşları; Sanayi Bakanlığının ise (Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı), ticaret ve esnaf odaları gibi yarı-kamusal örgütlerde yürüttükleri ve anlamlı bir orana sahip denetim faaliyetidir. Bu tür denetim Türkiye uygulamasında teftiş denetimi kapsamında yürütülmektedir. Ancak, bu denetimin, 2011 yılında yargısal nitelikli kuruluş denetiminde yapılan değişiklikte olduğu gibi, yarı-bağımsız denetim birimleri tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Kurumlararası bu denetim bakımından ortaya çıkan farklılıklar, bu denetimin esas olarak, teftiş denetiminden farklı olmasından dolayı ihmal edilebilir ve kurumlararası karşılaştırma yapmanın nesnel zeminini ortadan kaldırabilir. Her ne kadar bu tür denetim, teftiş denetiminden farklı da olsa, yerine getirilişindeki yapısal-siyasal faktörlerden dolayı, periyodiği olmayan ve aşırı dalgalı bir seyir izleyen niteliğe sahip olunması, burada da yinelenen bir özellik olarak öne çıkmaktadır.

g. Teftiş denetimi soruşturma eksenli olarak yerine getirilmektedir.

Teftişin tamamlayıcı bir unsuru olan soruşturma, denetimlerin eksenini oluşturur. Bir başka ifadeyle, teftiş denetimi temel olarak soruşturma eksenli yürütülmektedir denilebilir. Türkiye uygulamasında teftiş tipi denetim temel olarak soruşturma biçiminde somutlaşmıştır.

ga. Soruşturmalar teftiş denetiminin aksine istikrarlı bir seyrirde yürütülmüştür.

Soruşturmaların genel seyrine bakıldığında, 1980 yılından itibaren artan bir seyrir izlenmesine karşılık, teftiş denetiminde olduğu gibi, aşırı dalgalı bir görünümün ortaya çıkmadığı belirgindir. Soruşturmalardaki istikrar bakımından Türk denetim uygulamasının belli bir karakteristik edindiği açıktır. Tüm bunlar birlikte değerlendirildiğinde, belli bir periyodığı, doğası gereği olmayan, geçici ve duruma bağlı olarak ortaya çıkabileceği varsayılan soruşturmanın, tam tersi özellikler taşıması gereken teftiş denetimine göre, daha az dalgalı hatta belli bir periyotta yürütülüyormuş gibi izlenimi veren seyri anlamlıdır. **Taşra örgütlerine yönelik soruşturmaların** yıllara göre dağılımında da merkeze ilişkin soruşturmalarda olduğu gibi görece de olsa bir istikrarın oluştuğu görülmektedir. Bu durum bir anlamda, geçici ve talebe bağlı bir denetim görevi niteliğini taşıyan soruşturmanın, istikrarlı ve sürekli bir denetim kimliği kazandığından söz edilebilir.

gb. Merkez birim denetimi soruşturma bakımından anlamlı bir boyutta yerine getirilmiştir.

Teftiş denetiminde, konumu ikincil olan merkez birim denetiminin, soruşturma bakımından anlamlı denilebilecek bir rakama ulaşmış olduğu da, soruşturmanın Türk denetim sisteminin karakteristiklerinden biri olduğunun bir başka doğrulamasıdır. Soruşturma bakımından kurumların merkez örgütünde, teftiş denetimine oranla belli bir yoğunlaşmanın olduğu görülmektedir. Hizmet gruplaması bakımından konuya yaklaşıldığında, temel devlet görevleri ile refah hizmetlerindeki denetimlerde, soruşturma sayısının yüksekliği dikkat çekicidir. Soruşturma bakımından, kurumların taşra örgütleri ile merkez birimleri arasında açıklığın, teftiş denetiminde olduğu gibi büyük olmadığı söylenebilir. Soruşturma bakımından, kurumların merkez ve taşra örgütü arasında dengeli bir dağılımın ortaya çıktığı görülmektedir. Yine bu dağılımda hizmet grupları bakımından, temel devlet görevlerini yerine getiren kurumlar ile refah hizmetlerini yürüten kurumlarda görece de olsa bir yoğunlaşmadan bahsedilebilir.

h. İncelemeler de, aşırı dalgalı bir seyrirde ve standart ölçütlere bağlı olmadan yerine getirilmektedir.

Kurumsal teftiş ve soruşturmada görülen genel eğilimler, inceleme bakımından da büyük ölçüde geçerlidir. Taşra örgütlerinin denetiminde de kurumsal inceleme ağırlıklıdır. Kurumsal incelemeler, 1990'lı yıllardan itibaren sürekli bir artış eğiliminde olmuştur. Bağlı-İlgili kuruluş denetiminde, incelemenin istikrarlı biçimde düşük düzeyde olduğu ise bir başka saptama olarak eklenebilir. Kurumsal inceleme bakımından, Sosyal Güvenlik Kurumu özelinde işgücü ve işgücü piyasasına yönelik hizmet yerine getiren kuruluşlar ile Gümrük Müsteşarlığı (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı) özelinde, yatırımcı

ve piyasaya yönelik hizmet yerine getiren kurumlarda belli bir sayıya ulaşılmıştır. İnceleme açısından da, hizmet gruplaması bakımından belli bir anlamlılık düzeyinin mutlak olarak elde edilememesine rağmen, göreceli de olsa bir anlamlılık düzeyine ulaşıldığından söz edilebilir. Hizmet türleri bakımından, kurumsal incelemenin taşra örgütleri üzerinde yerine getirilişinde anlamlı bir düzenlilik ve farklılaşmadan söz etmek güçtür. Buna karşılık, Gümrük Müsteşarlığının (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı) ağırlıklı bir konumu olduğu görülmektedir. Teftiş denetimi bakımından merkez örgütü ağırlıklı bir görünüme sahip olan Diyanet İşleri Başkanlığında, kurumsal inceleme bakımından taşra örgütü üzerinde faaliyetlerde belli bir yoğunlaşma dikkat çekmektedir. Bu kurumları, Milli Eğitim Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı izlemektedir. Kurumsal inceleme de, tıpkı teftiş ve soruşturmada olduğu gibi, yıllar bakımından aşırı dalgalı bir seyir izlemiştir. Bu dalgalanmanın, teftişin ana karakteristiğini oluşturan hizmet grupları bakımından ortaya çıkmaması, incelemedeki farklılaşmaların başka öznel faktörlerle açıklanması gerektiğini ortaya çıkarmaktadır. Ancak, inceleme bakımından ayırt edici bir özellik, diğer kuruluş denetimi yani alan denetiminde belirgin bir anlamlılık düzeyine ulaşılmış olunmasıdır.

i. Kurumsal görüş sunma, araştırma, danışmanlık ve rehberlik faaliyetinde taşra örgütü odaklı olarak yerine getirilmektedir.

Kurumsal görüş sunma, araştırma, danışmanlık ve rehberlik faaliyetinde taşra örgütleri yine baskın bir konumdadır. Taşra örgütlerini, merkez ve onu da diğer kurumlar yani alan denetimi izlemektedir. Kurumsal görüş sunma, araştırma, danışmanlık ve rehberlik bakımından, 1998, 2003 ve 2008 yıllarında ani sıçramalar ortaya çıkmıştır. Bu faaliyet bakımından da, hizmet gruplarına göre belli bir anlamlılık düzeyinin olmadığı görülmektedir. Nitekim, bu konuda en fazla Diyanet İşleri Başkanlığının, Adalet Bakanlığının ve Maliye Bakanlığının ile Sosyal Güvenlik Kurumunun etkin olduğu görülmektedir. Bu faaliyetin özellikle kurumların merkez örgütlerinde daha yoğun ve düzenli olacağı beklenilmesine karşılık elde edilen sonuçlar bunun yaşama geçirilemediğini ortaya koymaktadır. Bu faaliyet bakımından yıllara göre dalgalanmaların yine fazla olduğu görülmektedir.

B. Piyasa/Sektör Denetimi

1. Piyasa/Sektör Denetimine İlişkin Kavramsal Sonuçlar

- a. Piyasa/sector denetimi, devletin piyasa üzerindeki gözetim hakkına dayalı bir denetim biçimidir.** Piyasa/sector denetimi, hukuksal nesnel zeminden meşruluğunu alan, doğrudan doğruya bir hizmet denetimi değildir. Piyasa/sector denetiminin salt hukuki ve teftiş kapsamında değerlendirilebilecek bir denetim uygulaması olduğunu ileri sürmek zordur. Piyasa/sector denetiminin varlık nedeni, temel olarak ekonomiktir ve sonuçları ile etkileri de ekonomi üzerinde gerçekleşmektedir. Devletin piyasa üzerinde gözetim hakkına yönelik bir denetleme biçimidir. Gözetim hakkı ise, toplumsal

düzen gerekçesine ya da topluma ilişkin düzenleme yetkisinin, devlet yaklaşımlarına göre sınırı değişken olmakla birlikte, yaptırımla araçlandırılmasına dayanmaktadır.

- b. Refah devleti uygulamasında piyasa/sektör denetimi bakanın siyasi sorumluluğu ile ilişkilidir.** Refah devleti döneminde uygulanan kalkınmacı paradigma ekseninde konuya yaklaşıldığında, piyasa/sektör denetimi, bakanın siyasal sorumluluğu kapsamında hizmetin dolaylı tamamlayıcı unsuru olarak değerlendirilebilir. Bu devlet anlayışında, piyasa/sektör denetimi, devletin piyasaya yönelik olarak kullandığı somut araç niteliğini taşımaktadır.
- c. Küresel dönemde piyasa/sektör denetimi, üst kurullar odaklı bir içerik kazanmıştır.** Piyasanın/sektörün denetimi olgusu, özellikle bağımsız üst kurulların ortaya çıkmasıyla birlikte, nitelik değiştirmiş ve piyasanın/sektörün denetimi, bakanın siyasi sorumluluğundan *apriori* olarak mutlak anlamda koparılmış ve devlet içinde ama siyasetin dışındaki yapılar tarafından düzenlemeyle birlikte denetlemenin anlam kazandığı yeni bir denetim türü olarak belirginleşmiştir. Üst kurul uzmanları tarafından, kurulun düzenlediği sektörün piyasa ilkeleri çerçevesinde denetimi, klasik anlamda teftiş ve piyasa/sektör denetiminin büyük ölçüde dışında bir oluşumdur. Küresel dönemde piyasa/sektör denetimi, üst kurul dışında yer alan piyasa/sektör denetimi faaliyetlerinin, devlet-piyasa ilişkisinin yeniden yapılandırılması kapsamında, müdahaleci içeriğinin ve araçlarının azaltılmasıdır. Üst kurullarda piyasa/sektör denetimi, teftiş faaliyetinin tamamlayıcı bir parçası ve ulusal kalkınma politikaları kapsamında ekonominin düzenlenmesinden çok, sektörlerin liberal piyasa ekonomisinin ilkelerine göre düzenlenmesi ve bu kapsamda denetlemenin gerçekleştirilmesidir.

2. Piyasa/Sektör Denetiminin İşleyişine ve İşlevsel Konumuna İlişkin Sonuçlar

- a. Teftiş denetiminden farklı olarak, piyasa/sektör denetiminin yerine getirilişinde, belli bir istikrar mevcuttur.** Piyasa/sektör denetiminde yıllara göre dağılımda belli bir istikrarın olduğu görülmektedir. 1985 yılında ani bir sıçrama sonrası, düşük düzeyli dalgalanmalara dayalı bir seyir ortaya çıkmıştır. Bu durumda, piyasa/sektör denetiminin gözetim niteliğinin baskın yürütülüyor olması etkilidir. Teftiş/kurumsal denetimde olduğu gibi, denetimin odağı görece olarak soruşturma ve incelemeden çok, piyasa/sektör denetiminde yine görece olarak periyodik denetimler üzerinedir.
- b. Piyasa/sektör denetiminde soruşturma bakımından daha az müdahaleci bir denetim uygulanmıştır.** Piyasa/sektör denetiminde soruşturma sayısı bakımından, Sosyal Güvenlik Kurumu ilk sırada yer almaktadır. Bu kurum, Maliye Bakanlığı izlemektedir. Milli Eğitim Bakanlığı, soruşturma bakımından da piyasa/sektör denetiminde etkin bir kurumdur. Denetim kapsamında etkin olmayan, yatırımcı ve piyasa yönelik faaliyet yerine getiren kurumların soruşturma bakımından etkinliklerini artırdıkları görülmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bir kenara bırakıldığında, soruşturma

bakımından piyasa/sektör denetiminde, daha az müdahaleci bir politikanın belirgin olduğu görülmektedir.

- c. Piyasa/sektör denetiminde, denetim ve soruşturma bakımından oluşan standardize uygulama inceleme bakımından geçerliliğini yitirmektedir.** Piyasa/sektör denetiminde denetim ve soruşturma bakımından baskın olan kurumlar, inceleme sayıları bakımından oldukça gerilerde yer almaktadırlar. Denetim ve soruşturma sayılarında ilk üç içinde yer almayan yatırımcı ve piyasaya yönelik hizmet yerine getiren kurumlar, özellikle de Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı) ile Gümrük Müsteşarlığı (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı) inceleme sayıları bakımından ilk sıralarda yer almaktadırlar. İnceleme sayıları bakımından denetimde görülen tama yakın periyodik uygulama ile soruşturmada görülen kısmi periyodiklik, inceleme sayılarının yıllara göre dağılımında tamamen ortadan kalkmakta ve aşırı dalgalı ve düzensiz bir seyir izlenmektedir.

C. İç Denetim

1. İç Denetime İlişkin Kavramsal Sonuçlar

- a. İç denetim ölçülebilir nesnel bir zemin gerektirir. İç denetim temel olarak, hizmetin doğrudan doğruya denetlenmesini kapsamaz.** Örgütün-işin ve personelin denetimi yoluyla dolaylı olarak hizmetin de denetlendiği varsayımına dayanılır. Dolayısıyla, denetlenen nesne temel olarak örgüt-iştir. İç denetim, işin etkililiğinin ölçülebilir bir zeminde ortaya çıkarılması mantığına dayandığından, bu denetim türünün kamu yönetimi bakımından anlamı ve geçerliliği, ölçülebilir bir yönetsel yapının oluşturulması bakımından önem taşır.
- b. İç denetim, doğrudan doğruya siyasi sorumluluk kapsamında yerine getirilen bir denetim değildir.** İç denetimin teftiş denetiminde olduğu gibi, doğrudan siyasi bir makam ile ilişkilendirilmeksizin yönetim içinde örgütlenilmesinin gerekçesi, iç denetimin ölçülebilir nesnel bir zeminden hareket edilerek gerçekleştirilmesidir. Böylece, bir bütün olarak hizmet, siyasi sorumluluğun bir gereği olarak değil, ölçülebilir bir nesnel zeminde etkililik odaklı olarak iş temelinde denetlenebilecektir. Denetim standartı ve araçları nesnel zeminin niteliği ile örtüştüğünden/örtüşeceğinden, yönetimin müdahalesi söz konusu ol(a)mayacaktır. Dolayısıyla, iç denetim sistemi, hizmetin bütün olarak yürütümünün sorumluluğunun doğrudan doğruya siyasi otorite üzerinden değil, hizmetin yapılanışı ile denetiminin örtüşmesi kapsamında kendi-kendine denetimdir. Bu durumda, siyasi otoritenin sorumluluğu ve konumu dolaylı olmaktadır. Buna karşılık, araştırma kapsamında yapılan ankette, katılımcıların %63,1'inin denetimlerin yönetim sürecinin bir parçası haline gelmesinin, denetimin tarafsızlığına zarar vereceğini düşündükleri, %46'sının ise kendilerini yönetim sürecinin bir parçası olarak hissettikleri sonucu çıkmıştır.

- c. Mevcut yönetsel yapılanma ile iç denetim arasında uyumsuzluk vardır.** Mevcut yönetsel yapı, iç denetimden çok teftiş mantığına uyumlu bir özellik taşımaktadır. Çünkü mevcut idari yapının tamamlayıcı parçası teftiş faaliyetidir. Bundan dolayı süreç denetimi merkezin taşra uzantısını da kapsamaktadır. Bu hukuki olarak da taşranın ayrı tüzel kişiliği olmaması niteliği ile uyumlu bir durumdur. Taşra ayrı bir tüzel kişilik sahibi olmadığından, tek ve ayrı örgüt olarak değerlendirilemeyip denetlenemediği için, merkezle tek bir bütün olarak kabul edilmekte ve süreç denetimi taşırayı da kapsayan bir biçimde yerine getirilmektedir. Dolayısıyla, yönetim yapısının yeniden düzenlenip, taşraya ayrı bir tüzel kişilik verilmesi halinde, süreç denetimi sadece merkez örgütü ile sınırlı olacaktır.

2. İç Denetimin İşleyişi ve İşlevsel Konumuna İlişkin Sonuçlar

- a. İç denetim faaliyeti istenilen düzeyde yerine getirilememektedir.** Yıllık denetim faaliyeti temelinde, Türk denetim sisteminde, iç denetim faaliyetinin genel olarak hem denetim hem de danışmanlık sayıları bakımından istenen düzeyde yürütülemediği görülmektedir. İç denetim birimlerinin, yeni bir denetim birimi olması bir yandan çekim merkezi olarak daha nitelikli elemanların istihdam edilip daha etkin sonuçlar alınabileceğine ilişkin bir gösterge olmakla birlikte, tersine, yönetim yapısı tarafından kültürel olarak kabul edilmemenin yanında yapısal olarak da yönetsel yapı ile uyum sorunlarının ortaya çıkmasından söz edilebilir. Arşiv taraması yapılan kurumların 2008-2010 arası 3 yıllık dönemde denetim faaliyeti sayılarında, 2008 yılında başlayan iç denetim faaliyetinin 2009 yılında %180 artış göstererek 162'ye çıktığı, 2010 yılında (2008'e göre) bu artışın %44 düzeyinde gerçekleştiği, dolayısıyla denetim faaliyeti artış hızının düştüğü görülmektedir. Aynı yöndeki düşüş, iç denetçi sayılarında da görülmekle birlikte, denetim sayısındaki düşüşün daha hızlı olduğu görülmektedir. Danışmanlık faaliyeti oranı ise, iç denetçilerin toplam faaliyeti içinde yaklaşık 1/5'e denk düşmektedir. Danışmanlık faaliyeti, daha çok merkez birimlere yönelik olarak (%66) gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlara yönelik danışmanlık faaliyeti oransal olarak yüksektir.
- b. İç denetçi başına düşen denetim sayısı düşüktür.** Yıllar itibariyle iç denetçi başına düşen denetim faaliyeti sayısına bakıldığında, arşiv taraması için seçilen kurumlarda, iç denetçi başına düşen yıllık denetim faaliyeti sayısının oldukça düşük düzeyde olduğu dikkati çekmektedir. İç denetçi atamaları 2008 yılı başı itibariyle tamamlanmış olmakla birlikte, iç denetçi eğitimlerinin devam ediyor olması 2008 yılı denetim faaliyeti sayısının düşük olmasını açıklamaktadır. Ancak, takip eden iki yılda da iç denetçi başına düşen yıllık denetim faaliyeti sayısının daha yüksek düzeylere ulaşması beklenirken oldukça düşük seviyelerde kalması anlamlıdır. Burada, iç denetim uygulamalarının henüz çok yeni oluşu, yıllık denetim faaliyeti sayılarının düşük düzeyde olmasının nedenlerinden biri sayılabilir. Ayrıca, iç denetim

faaliyetinin kamu yönetimi yapısıyla henüz tam olarak uyuş(a)madığı ve bir uyum sorunu ortaya çıktığı da kolaylıkla görülebilmektedir.

- c. **İç denetim faaliyeti, teftişin aksine merkez birimler odaklı olarak yerine getirilmektedir.** İç denetim faaliyeti ağırlıklı olarak (%72) merkez birimler odaklı yerine getirilmektedir. Bu durum, iç denetim faaliyetinin örgüt odaklı niteliği ile büyük ölçüde uyumludur. Taşrada ise, iç denetim faaliyeti %27 oranında yerine getirilmektedir. Bu oran her ne kadar iç denetimin örgüt odaklı niteliğine uygun düşmüyor gibi görünse de, Türk kamu yönetiminin yönetsel yapılanmasının bir sonucu olarak süreç denetiminin tüzel kişilik bütünlüğü kapsamında yerine getirilmesi, taşra birimlerinin iç denetim kapsamında değerlendirilmesi bakımından temel bir sorun oluşturmamaktadır. Bir başka ifadeyle, bu durum Türkiye’de iç denetim uygulamasından kaynaklı bir sorun olmaktan çok, iç denetim uygulaması için bağımsız değişken niteliğinde, yönetsel yapıya ilişkin bir durumdur. Örneğin Milli Eğitim Bakanlığı İç Denetim Birimi Başkanlığı tarafından hazırlanan arşiv taraması formunda denetimlerin süreç bazlı olduğu ve merkez ve taşra birimlerini kapsadığı belirtilmiştir. Aynı şekilde, Diyanet İşleri Başkanlığı İç Denetim Birimi Başkanlığının da süreç bazlı denetimlere ağırlık verdiği belirtilmiştir.
- d. **İç denetim faaliyeti sistem denetimi ağırlıklı olarak yürütülmektedir. İç denetçilerce uygulanan denetim türleri arasında, sistem denetimi ağırlıktadır (%86).** Sistem denetiminin yanında, %11 oranında uygunluk ve %2 oranında mali denetimlerin de gerçekleştirildiği, bilgi teknolojileri denetiminin ise çok düşük seviyede (%1) olduğu görülmekte ve henüz hiçbir iç denetim birimince performans denetiminin gerçekleştirilmediği dikkat çekmektedir. Tüm kurumlarda sistem denetiminin ortak olması, denetim açısından belli bir standardın yakalandığını göstermekle birlikte, iç denetim faaliyetinin ayırıcı niteliklerinden olan performans, mali ve bilgi teknolojileri denetimlerinin yok denecek kadar az olması, iç denetim faaliyetinin kamu yönetimi ile uyumlaşmasının tamamlanamadığını ya da uyumlaşamadığını göstermektedir.
- e. **İç denetim faaliyetinde, en fazla denetim raporu düzenlenmektedir. Araştırma kapsamında yer alan kurumlar bakımından, %77 oranında en fazla denetim raporu hazırlandığı saptanmıştır.** Denetim raporunu, %21 ile araştırma ve inceleme raporu izlemektedir. Araştırma ve inceleme raporlarının da danışmanlık faaliyeti sonucunda hazırlandığı göz önüne alındığında yine bu oranın belli bir temele oturduğu görülmektedir. Son olarak ise, %2 oranında yolsuzluluk ve usulsüzlük raporu hazırlanmıştır. Oran düşük olsa da, daha yeni kurulan ve teftiş sisteminden pek çok açıdan farklı olacağı vurgulanan bir denetim sisteminde, teftiş faaliyetinin karakteristiğini oluşturan soruşturma konusunun iç denetim faaliyetinde de rapora bağlanması, Türk denetim sistemi bakımından ayrıca düşünümlüp tartışılacak bir sonuçtur.
- f. **İç denetim birimlerinin yıllık programa uyum düzeyi yüksektir.** İç denetim birimlerinde, 3 yıllık plan ve 1 yıllık denetim programı hazırlanmakta ve üst

yöneticinin onayından geçirilerek uygulamaya konulmaktadır. İç denetim birimlerinin yıllık programlara uyum düzeyi yüksektir. Uyum % 93 oranında gerçekleşirken, sapma oranı %7'dir.

D. Teftiş ve İç Denetimin Mesleki Niteliklerine İlişkin Sonuçlar

1. Denetleyenlere Göre

- a. Teftiş denetiminin sadece mevzuata uygunluk bakımından yapılması yetersizdir. Uygulamada teftiş denetimleri tamamen mevzuat odaklı olarak gerçekleştirilmektedir.** İç denetimlerde kısmi olarak mevzuat dışı önerilere yer verilmektedir. Araştırma kapsamında yapılan ankette, katılımcıların %85,5'i sadece mevzuata uygunluk düşünülerek yapılan denetimlerin kurumların işleyişlerindeki aksaklıkları gidermede yetersiz olacağını düşünmektedirler. Buna karşılık, denetleyenlerin %86,3'ünün hazırladıkları raporlarda mevzuata uygunluk ön plandadır. Denetlenenlerin ise, %72'si yapılan teftiş uygulamalarının sadece mevzuata uygunlukla sınırlı olduğunu ifade etmişlerdir. Bununla birlikte gerek denetleyenler gerekse denetlenenler mevzuata uygunlukla sınırlı olan denetimlerin pratikte etkin sonuçlar doğurmayacağını düşünmektedirler. Türk kamu yönetimi ve denetim sistemi bakımından, tutum kapsamında olmak üzere, hem denetleyenler hem de denetlenenler bakımından, mevzuata uygunluk, büyük oranda denetimin nesnel zemini konumundadır. Yine, hem denetleyenler hem de denetlenenler bakımından, denetim faaliyetlerinin sadece mevzuat odaklı olarak yürütülmesine karşı olumsuz bir değer yargısı oluşmuştur. İç denetimlerin mevzuat haricinde birtakım öneriler sunduğuna ilişkin ifadeye %44 oranında katılım sağlanmıştır.
- b. Performansa dayalı denetim anlayışı uygulanmalıdır.** Katılımcıların yaklaşık %65,8'inin performans ölçmeye dayalı denetim anlayışını destekledikleri; %23'ünün ise performans denetimi uygulamasının, çalışanların yaptıkları işe herhangi bir katkı sağlamadığını belirttikleri görülmektedir. Katılımcıların yarısından fazlasının performans denetimi anlayışının denetimlerde olması gerektiğini düşündükleri ve bu tür denetimlerin çalışanların yaptıkları işe olumlu katkı sağladığı yönündedir. Bu konuda, iç denetçiler diğer denetleyenlere göre performans ölçmeye dayalı denetim anlayışının doğru olduğuna daha fazla katılmaktadırlar. İç denetçiler, performans denetiminin çalışanların yaptıkları işe katkısı olmadığına ise daha az katılmaktadırlar. Sonuç olarak, katılımcıların yarısından fazlasının görüşü, performans denetimi anlayışının denetimlerde olması gerektiği ve bu tür denetimlerin çalışanların yaptıkları işe olumlu katkı sağladığı yönündedir.
- c. Denetimlerde risk analizi gereklidir.** Katılımcıların %91,1'i risk analizi-nin gerekli olduğunu düşünmektedirler. Ancak, %29,7 oranında katılımcı risk analizini gerekli görmelerine karşın görev onayının dışına çıkmayarak risk analizi yapmadıklarını, sadece görev onayında yer alan konulara ilişkin

denetim yaptıklarını ifade etmişlerdir. Baş kontrolör, kontrolör, kontrolör yardımcısı, stajyer kontrolör, iç denetçi, denetmen ve denetmen yardımcısı, başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcılara göre riskli alanların belirlenerek denetim yapılmasının gerekliliğini daha fazla desteklemektedirler.

- d. Meslek içi eğitim gereklidir. Ancak, iş tecrübesi daha önemlidir.** Katılımcıların %94,5'i düzenli meslek içi eğitimlerin gerekli olduğunu düşünmesine karşın, %68,5'i ise aldıkları meslek içi eğitimlerin değil, iş tecrübelerinin daha faydalı olduğunu ifade etmişlerdir. Buradan çıkarılabilecek sonuç, denetleyenlerin daha düzenli eğitimlere ihtiyaç duyduklarıdır. Bunun yanı sıra, iç denetçiler diğer denetleyenlere göre, düzenli aralıklarla eğitim görmenin gerekli olduğuna daha fazla katılmaktadırlar.
- e. Denetimlerde belli bir standart olmalıdır. Uygulamada ise bu düşünce yaşama geçirilememektedir.** Katılımcıların %86,4'ü denetimlerde standartların olması gerektiğini düşünmekte, ancak sadece %43,3'ü denetimleri belirli standartlar dâhilinde yapmakta, diğerlerinin ise işin gerektirdiği biçimde, standart olmadan yaptıkları sonucu çıkmaktadır. Buna göre, araştırmaya katılan denetleyenlerin yaklaşık %90'ının denetim sisteminde standartlar olması gerektiğini düşündükleri ancak destekleyenlerin yarısının bunu gerçekleştirdikleri sonucuna ulaşılmaktadır. İç denetçiler diğer denetleyenlere göre bu maddeye daha fazla katılmışlardır.
- f. Denetimler habersiz yapılmalıdır.** Katılımcıların yaklaşık %66,5'inin denetimlerin habersiz yapılmasının denetim yapılan kurum hakkında daha doğru bilgi vereceğini düşündükleri görülmektedir. Önceden haber vermenin denetim etkinliği üzerindeki etkisine ise denetleyenlerin %41,8'i katılmış; %42,9'u ise katılmamıştır. İç denetçilerle karşılaştırıldığında, diğer denetleyenler habersiz gerçekleştirilen denetimlerin kurumların mevcut durum ve performansı hakkında daha doğru bilgi vereceğini düşünmektedirler. İç denetçiler diğer denetleyenlere göre, haberli gerçekleştirilen denetimlerin daha etkin olduğuna daha fazla katılmaktadırlar.
- g. Denetimler, denetlenenlerle işbirliği içinde yerine getirilmelidir.** Katılımcıların yaklaşık %90'ı denetimlerin, denetlenen ve denetleyen işbirliği içinde olduğu bir süreç olarak yürütülmesi gerektiğini düşünmekte, yaklaşık %70'i de denetimlerde çalışanların görüşlerini dikkate aldıkları sonucu ortaya çıkmaktadır.
- h. Denetim sonuçları paylaşılmalıdır. Ancak, uygulamada bu düşünce yaşama geçirilememektedir.** Katılımcıların neredeyse tamamı (%96,5) rapor sonuçlarının paylaşılmasının yol gösterici olacağını belirtmişler, ancak dörtte üçü (%75,8) rapor sonuçlarını paylaştıklarını ifade etmişlerdir. İç denetçiler diğer denetleyenlere göre, denetim raporlarını ilgili birimle paylaştıklarını ifade etmişlerdir.
- i. Denetim raporu sonuçları izlenmelidir. Ancak, uygulamada bu düşünce yaşama geçirilememektedir.** Katılımcıların neredeyse tamamının (%96,3),

denetimlerin etkin olması açısından denetim raporu sonuçlarının belirli aralıklarla ya da takvime bağlı olarak izlenmesi gerektiğini düşünmelerine karşın, ancak %76,1'i bu durumun kendi inisiyatiflerinde olmadığını belirtmişlerdir. Sadece %16,8 katılımcı raporlanan konuların uygulamaya geçirilip geçirilmediğinin takibinin kendi inisiyatiflerinde olduğunu belirtmişlerdir. Bu durum mevcut denetim sisteminde olumsuzlukların giderilmesine ilişkin takip mekanizmasının eksikliğine işaret etmektedir. Denetleyenler takip sisteminin denetim etkinliği açısından oldukça önemli olduğunu düşünmekte, ancak bu durum kendi inisiyatiflerinde olmadığı için bu tür bir uygulamanın her zaman olanaklı olamadığını belirtmektedirler.

- j. İyi uygulama örnekleri ödüllendirilmelidir.** Katılımcıların yaklaşık %92,8'i denetimin etkinliği açısından iyi uygulama örneklerinin ödüllendirilmesi gerektiğini düşünmektedirler. Bu değer ifadesinin tutuma dönük maddesinde ise %83,2 oranında denetleyen iyi uygulama örneklerinin ön plana çıkarılmasının denetimin etkinliğini azalttığına katılmadıkları sonucu çıkmaktadır. Başmüfettiş, müfettiş, müfettiş yardımcısı, iç denetçi, denetmen ve denetmen yardımcısı, iyi uygulama örneklerinin ödüllendirilmesinin denetimin etkinliğini artıracığına ilişkin maddeye baş kontrolör, kontrolör, kontrolör yardımcısı ve stajyer kontrolörlere göre daha fazla katılmaktadırlar.

2. Denetlenenlere Göre

- a. Teftiş faaliyeti mevzuata uygunlukla sınırlıdır. Denetim faaliyeti mevzuata uygunluk dışında da yürütülebilmelidir.** Katılımcıların %72'sinin teftiş uygulamalarının mevzuata uygunlukla sınırlı olduğunu gözlemledikleri ortaya çıkmıştır. Bu sonuç ile paralel olarak katılımcıların %82'si denetim faaliyetinde mevzuatta bulunmayan konular hakkında öneriler geliştirilmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Teftiş denetimi görenler, diğer denetleyenlere göre denetim faaliyetinin mevzuatta bulunmayan konular hakkında yeni öneriler geliştirmesi gerektiğini daha fazla vurgulamaktadırlar.
- b. İç denetim uygulamalarında mevzuat dışı öneriler ortaya konulmamaktadır.** Katılımcıların %44'ünün iç denetim uygulamalarının mevzuatta bulunmayan konularda öneriler sunmadığını gözlemledikleri ortaya çıkmıştır. Buna karşın katılımcıların %82'sinin denetim faaliyetinin mevzuatta bulunmayan konular hakkında öneriler sunması gerektiğini belirtmesi, iç denetim faaliyetinde katılımcılar tarafından gözlenen öneri geliştirme hususunun henüz beklenen düzeyde olmadığı sonucuna işaret etmektedir.
- c. Performansa dayalı denetim olumsuzlanmaktadır. Performans denetimi, iş güvenliğini tehdit etmektedir.** Katılımcıların %48'inin performans ölçmeye dayalı denetim anlayışının doğru olmadığını düşündükleri, buna paralel olarak da %42'sinin iç denetimlerdeki performans denetimi uygulamasının iş güvenliğini tehdit eden bir unsur olarak gördükleri sonucu ortaya çıkmıştır. Yalnızca teftiş denetimi görenlerin, diğer gruplara göre performans ölçmeye dayalı denetim anlayışını doğru bulmadıkları ortaya çıkmıştır.

Yalnızca iç denetim görenler, diğer gruba göre performans denetimi anlayışının çalışanları iş güvenliği konusunda kaygılandığı ifadesine daha fazla katılmaktadırlar.

- d. **Ceza odaklı denetimler hataları önlememektedir.** Katılımcıların %49'unun cezaların hataları önlemediğini düşündükleri ortaya çıkmıştır. Bu sonuç ile paralel olarak katılımcıların %65'i iç denetim faaliyetinin cezalandırma odaklı olmamasının hataları arttırdığı yönündeki ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. Yine, katılımcıların %86'sı odak noktası hata aramak olan denetimlerin iş performansını olumsuz etkilediğini düşünmektedirler. Özetle, ceza odaklı denetimlerin hataları önlemede bir araç olarak kullanılamayacağı sonucu ortaya çıkmıştır.
- e. **Denetim çalışanlarının, eğitilmiş ve sosyal becerisinin yüksek olması, denetlenenlerin kişilik ve çalışma haklarına saygılı olarak işlerini yürütmelerinin ön-koşuludur.** Katılımcıların %55'i iç denetimlerde bilgi güncellemesi yapılmamasının denetim sürecini olumsuz etkilediğini belirtirlerken, benzer durum teftiş uygulamaları açısından da gözlemlenmektedir. Buna göre, katılımcıların %56'sı bilgi güncellenmemesinden ötürü teftiş sürecinin gereğinden uzun sürdüğünü belirtmektedirler.
- f. **Denetleyenlerin de performansını ölçen bir sistem olmalıdır.** Teftiş görenler, diğer denetim türleri uygulanan denetleyenlere göre, denetleyenlerin performansını ölçen bir sistem olması gerektiğine daha fazla oranda katılmaktadırlar.
- g. **İç denetimler önceden haber verilerek yapılmaktadır.** Katılımcıların %47'sinin iç denetimlerden haberdar edildikleri ortaya çıkmıştır. Bu sonuç ile paralel olarak katılımcıların %69'u denetimin habersiz gerçekleştirilmesinin çalışanları strese sokacağını belirtmişlerdir.
- h. **Teftiş ve iç denetim sürecinde, çalışanların görüşlerine başvurulmamaktadır.** Katılımcıların %50'si teftiş sürecinde çalışanların görüşlerinin alınmadığını ifade ederken, bu oran iç denetimde %42'dir. Bu sonuç göstermektedir ki, gerek teftiş gerekse iç denetim sürecinde çalışanların görüşlerine başvurulması yaygın olarak kullanılan bir yöntem değildir. Bu sonuç da, denetim sürecinin kamu çalışanı ya da denetlenen lehinde yeniden düzenlenmesinin bir zorunluluk olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca, hem denetleyenler hem de denetlenenler yaklaşık %90 oranda denetim faaliyetinin başarıya ulaşmasında işbirliğinin öneminden bahsetmişlerdir. Ancak uygulamada mevcut durumun oldukça farklı olduğu ortaya çıkmaktadır. Uygulamada teftiş ve iç denetimlerde çalışanlarla işbirliğinin benzer oranlarda çıkması, işbirliği sürecinin iç denetim faaliyetinin önemli bir parçası olduğu düşünüldüğünde, oldukça şaşırtıcıdır. Dolayısıyla çalışanlarla işbirliği yapılmasına ilişkin teftiş ve iç denetim faaliyeti arasında uygulamada fark olmadığı görülmektedir.

- i. **Denetim rapor sonuçları çalışanlarla paylaşılmalıdır.** Katılımcıların %93'ü denetimlerin sonuçları itibariyle çalışanlara rehberlik etmesi için rapor sonuçlarının paylaşılması gerektiğini düşünmektedirler. Uygulamaya bakıldığında ise katılımcıların %61 ile önemli bir kısmı, teftişe ilişkin raporların paylaşıldığını gözlemlemektedirler. Katılımcıların %45'i iç denetimlerde rapor sonuçlarının paylaşıldığını fakat bunun rutin bir göreve dönüştüğünü ifade etmişlerdir. Bu görüşe katılmayanların oranı ise %35'tir.
- j. **Teftiş denetimleri iş performansını olumlu etkilememektedir.** Katılımcıların %45'inin teftişlerin iş performansını olumlu etkilemediğini gözlemledikleri ortaya çıkmıştır. Katılımcıların %85'i ise iç denetimin iş performansını olumlu etkilemesi gerektiğini düşünmektedirler.

E. Piyasa/Sektör Denetiminin Mesleki Niteliğine İlişkin Sonuçlar

1. **Kamu sektörünün piyasa ilkelerine göre yapılandırılması denetim faaliyetinin önemini artıracaktır.** Katılımcıların yaklaşık %72,1'inin kamu sektörünün piyasa ilkelerine göre yapılandırılmasının, denetim faaliyetinin önemini artıracaklarını düşündükleri sonucu ortaya çıkmaktadır.
2. **Stratejik alanlarda piyasa/sektör devlet tarafından denetlenmelidir.** Katılımcıların yaklaşık %93'ü ülke için stratejik öneme sahip konularda piyasa/sektörün devlet tarafından denetlenmesinin gerekli olduğunu düşünmektedir. Baş kontrolör, kontrolör, kontrolör yardımcısı, stajyer kontrolör, denetmen ve denetmen yardımcıları belirtilen diğer unvanlı denetleyenlere göre ülke için stratejik öneme sahip konularda devletin piyasayı/sektörü denetlemesinin gerekli olduğuna daha fazla katılmaktadırlar.
3. **Piyasa/sektör denetimi devlet tarafından etkin bir biçimde yerine getirilememektedir.** Denetleyenlerin yaklaşık %64'ü devletin bu işlevini etkin olarak yerine getiremediğini düşünmektedir. Dolayısıyla piyasa/sektör denetimlerinin devlet tarafından daha etkin biçimde yürütülmesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Nitekim, piyasa/sektör denetimini gerçekleştiren kurumların yaklaşık 30 yıllık süreç içinde yaptıkları denetimler analiz edildiğinde, belli bir standarttan yoksun olduğu ve hepsinden önemlisi periyodiklerinin oluşturulmadığı ortaya çıkarılmıştı. İç denetçiler mevcut durumda devletin piyasayı/sektörü denetleme işlevinin etkin olarak yürütülmediğine başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcılarına göre daha fazla katılmaktadırlar.
4. **Piyasa/sektör denetimi rutin bir iş niteliği kazanmıştır.** Denetleyenlerin dörtte birinden fazlası yapılan denetimlerin işe katkı sağlama özelliğini yitirerek sadece üst yönetimce istenen görevin rutin olarak yerine getirildiğini belirtmişlerdir.
5. **Piyasa/sektör denetiminde rapor takibi yapılamamaktadır.** Araştırmaya katılan denetleyenlerin %59,6'sı mevcut piyasa/sektör denetimlerinde raporlanan konuların uygulamaya geçirilip geçirilmediğinin etkin olarak

izlenemediğini belirtmektedirler. Rapor sonuçlarının uygulamaya geçirilip geçirilmediğinin etkin olarak izlendiğini belirten denetleyenlerin oranı ise %10,5 düzeyi ile düşüktür.

6. **Piyasa/sektör denetimi uzman birimlerce yerine getirilmelidir.** Katılımcıların %83,2'si piyasa/sektör denetiminin, yalnızca bu amaç için yetiştirilmiş uzmanlar tarafından yürütülmesinin gerekli olduğunu düşünmektedirler. Denetleyenlerin, %60,5'inin ise piyasa/sektör denetiminin hangi birim tarafından yapılacağına ilişkin kurumlar arasında bir standart olmadığını belirttikleri görülmektedir. Denetmen ve denetmen yardımcıları, piyasa/sektör denetiminin, yalnızca bu amaç için yetiştirilmiş uzmanlar tarafından yürütülmesi gerektiğine başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcılarında daha fazla katılmaktadırlar.
7. **Denetleyenlerin kısmi ağırlıkta bir bölümü, piyasa/sektör denetiminin teftiş kurullarınca yürütülmesi gerektiğini düşünmektedir.** Denetleyenlerin %40,2'si piyasa/ sektör denetiminin etkin olmasının, bu faaliyetin ancak ve ancak teftiş kurulu tarafından yürütülmesine bağlı olduğunu düşünmektedirler. Ancak bu ifadeye katılmayanların oranı da %37,9 olarak yaklaşık düzeydedir. Araştırmaya katılan denetleyenlerin %49,4'ü piyasa/sektör denetiminin teftiş faaliyeti kapsamında yer almasının, müfettişlerin iş yükünü gereksiz yere arttırdığına katılmamaktadırlar. Bu maddeye katılanların oranı ise %28'dir.

II. Öneriler

A. Piyasa/sektör Denetimi

1. **Piyasa/Sektör denetimi uzman denetim birimlerince yerine getirilmeli; teftiş kurullarının bu konudaki görev ve yetkileri kaldırılmalıdır.** Piyasa/ sektör denetiminin odak noktası denetim değil, gözetimdir. Bu tür denetimde, denetim gözetime bağlı bir etkinliktir. Dolayısıyla piyasa/sektör denetimi, yapı ve uygulama bakımından odak noktası denetim olan teftiş ve iç denetim uygulamalarından ayrılır. Ayrıca, piyasa/sektör denetiminde, devlet ve piyasa yaklaşımlarındaki konjonktürel etkiden dolayı, bu tür değişmelere büyük ölçüde bağımlı olduğundan, tipik bir denetim faaliyeti niteliği de taşımaz; bir anlamda, devletin piyasa ile olan ilişkisini düzenleyen araçlardan biri olarak karakteristik kazanır. Araştırmanın konuyla ilgili bütününden yola çıkıldığında, piyasa/sektör denetimi bu konuda uzman ayrı birimler tarafından yerine getirilmelidir. Teftiş kurullarının bu yöndeki tüm görev ve yetkileri kaldırılmalı ayrıca piyasa/sektör denetimi yapan denetmenlik ve kontrolölük gibi birimlerin de teftiş görev ve yetkileri kaldırılmalıdır. Somut örnek üzerinden konu değerlendirildiğinde, araştırma sonucunda, Milli Eğitim Bakanlığında, bakanlık müfettişleri tarafından kurumsal düzeyde yürütülen teftiş/denetim faaliyetleri sonucunda son 15 yıl içerisinde 13947 teftiş, 3047 kurumsal inceleme, 4116 kurumsal soruşturma ve 1620 araştırma, rehberlik,

danışmanlık faaliyeti gerçekleştirildiği bulgulanmıştır. Yine bu yıllar arasında piyasaya yönelik olarak 10294 denetim, 298 inceleme ve 321 soruşturma yapılmıştır. Milli Eğitim Bakanlığında yürütülen piyasa/sector denetiminin kurumsal denetim kadar yoğun olduğu görülmektedir. Bu örnekte, bu faaliyetin ayrı ve uzman bir birim kapsamında yapılandırılması gerektiği tüm açıklığıyla ortaya konulmaktadır.

2. **Piyasa/sector denetimini yapacak olan tüm birimler kontrolörlük olarak adlandırılmalıdır.** Piyasa/sector denetimi yapan birimler, kontrolörlük biçiminde tek bir isimle adlandırılmalıdır. Denetmenlik unvanları kaldırılıp, kontrolörlük olarak değiştirilmelidir. Ayrıca, alan denetimi yerine getiren denetim birimleri (örnek olarak mahalli idareler kontrolörlüğü) kontrolörlük olarak adlandırılmamalıdır. Kontrol kavramı, piyasa/sector denetiminin odağını oluşturan gözetime dayalı denetimi içermektedir. Dolayısıyla, kontrol önce ve tek başına denetim etkinliği olmadığından, denetmenlik veya müfettişlik kapsamında yerine getirilmesi ve adlandırılması doğru değildir. Yine, piyasa/sector denetimi temel olarak hukukilikten çok devlet-piyasa ilişkisinin araçlarından olduğundan, yapılan denetim faaliyetinin mali-ekonomik sonuçlarının da açık olmasından dolayı, iktisadi içeriği belirgin bir kavram olan kontrolörlüğün kullanılması doğru olacaktır. Sonuç olarak, piyasa/sector denetimi etkinliğinin işlev olarak kontrol denetimi, unvan olarak ise adı kontrolörlük olmalıdır.
3. **Uzmanlık unvanı adı altında piyasa/sector denetimi yapan birimler kaldırılmalıdır.**
4. **Piyasa/sector denetiminde, soruşturma adli makamlarca yürütülmelidir.** Piyasa/sector denetimi, gözetime dayalı denetim ile inceleme ve araştırma görev ve yetkileri kapsamında yerine getirilmelidir. Soruşturma yetkisi adli makamlara devredilmelidir.

B. Alan Denetimi

1. **Alan denetimi, yarı-bağımsız uzman birimlerce yerine getirilmelidir.** Alan denetimi de, tıpkı piyasa/sector denetiminde olduğu gibi uzmanlık isteyen ve tipik olarak, teftiş ve iç denetim faaliyetleri kapsamında düşünülemeyecek olan denetim etkinliklerindendir. Dolayısıyla, Adalet Bakanlığı teftiş kurulu bünyesinde bulunan bir kısım müfettişin, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu bünyesine alınarak, yargısal kuruluş denetimi yaptırılmasındaki uygulamada olduğu gibi, İçişleri Bakanlığı Mülkiye teftiş kurulunun da, alan denetimi birimi olarak, yarı-bağımsız bir kurul biçiminde ve bünyesinde mahalli idareler "kontrolörlüğü" de bulunacak biçimde ayrı bir yapı halinde ve yerel yönetimlerin denetimi konusunda yetkili olarak yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Nitekim araştırmada da, Mülkiye teftiş kurulunun teftiş/denetim sayısının büyük ölçüde, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimin uygulanmasına yönelik olduğu ve bu kurulun teftiş / denetim etkinliğinin bu yönüyle farklılaştığı açıkça ortaya konulmuştur.

2. **Teftiş kurullarının alan denetimi ile ilgili görev ve yetkileri kaldırılmıdır.** Teftiş kurullarının alan denetimi ile ilgili tüm görev ve yetkileri kaldırılmıdır.

C. Teftiş Denetimi ve İç Denetim

1. **Teftiş ve iç denetimle ilgili olarak muhtemel yeniden yapılandırmanın odağı, birim veya unvanlar olmamalı, denetim zemini olmalıdır. Denetim zemini, hukukilik ile ölçülebilirliğin uygun birleşimine dayalı olarak oluşturulmalıdır.** Teftiş faaliyeti uzun geçmişi ve bu geçmişten elde edilen deneyim kapsamında, denetim faaliyetlerinin sürdürülmesinde yapısal bir süreklilik unsuru olarak değerlendirilmelidir. İç denetim faaliyeti ise, standart ve periyodik denetime olanak veren yeni denetim tekniklerinin uygulanmasını sağlayan bir etkinlik olarak düşünülmelidir. Bu kapsamda olmak üzere yapılacak olan bir olası yeniden yapılandırmada, denetimin nesnel zemini Türk kamu yönetiminin mevcut koşulları düşünüldüğünde, mali iş ve hizmetler dışında hukukilik, mali iş ve hizmetler kapsamında ise, ölçülebilir standartlara göre hareket edilmeli ve bu çerçevede bir denetim zemini yapılandırılmalıdır. Mevcut durumda denetim zemini sadece hukukilik üzerine kurulduğundan sorunludur. Ancak, bu niteliğin de tamamen ortadan kaldırılması ve dönüştürülmesi hem devlet yapılanması hem de kamu yönetiminin kimi karakteristik özelliklerinden dolayı olanaklı olmadığından, hukukilik ve ölçülebilirliğin karması bir denetim zemininin oluşturulması ve buna göre denetim tekniklerinin belirlenmesi gerekmektedir. Aksi durumda, teftiş ve iç denetim birimleri arasındaki örgütsel çatışma devam edeceği gibi, sadece iç denetime dayalı bir denetim zemininden de etkili sonuç alınabilmesi olanaklı gözükmemektedir. Teftiş kurullarının kaldırılması bu anlamda çözüm değil çözümsüzlük getirecektir. Dolayısıyla, teftiş ve iç denetimin bir bütün olarak birlikte dönüştürülmesi gerekir.

Denetimlerin kamu yönetimindeki yeri saptanırken, nesnel zeminden hareket etmek aslında denetim birimlerinin yapısal konumlarını saptamak anlamına gelmektedir. Çünkü, çalışmanın giriş bölümünde de belirtildiği gibi, denetim birimlerinin yönetim içinde veya siyasi organlara yakın olarak örgütlendirilmesi temel olarak, denetimin nesnel zemini ile doğrudan ilgilidir. Teftiş birimlerinde olduğu gibi, bakanla doğrudan ilişkilendirilme aslında hizmetin siyasi sorumluluk kapsamında denetimiyle ilgili olduğundan, mevzuata dayalı bir meşruiyet temeline oturtulmuştur. İç denetim ise, ölçülebilir bir nesnel zeminle ancak hizmetin dolaylı olarak iş üzerinden denetiminin gerçekleştirilmesi olduğundan, hem nesnel zemini hem de yönetim içindeki konumu farklı olmaktadır. Dolayısıyla, nesnel zemin hem ideolojik hem de siyasi bir tercihi yansıtır. Bu zemine ilişkin denetleyen ve denetlenenlerin değer ve tutumları arasındaki ilişki, teftiş faaliyetinin şimdiye kadar olan uygulanmasının niteliğine ilişkin görüşlerin saptanmasını sağlarken, iç denetim uygulamasının nesnel zemin yokluğuna bağlı olarak uyumlaşma düzeyine ilişkin sonuçlar çıkarılmasına da olanak sağlayacaktır.

2. Teftiş denetimi, kurumsallaşamamış; iç denetim ise, Türk kamu yönetimi ile yapısal olarak uyuşmamıştır. Bu saptamalar kapsamında, teftiş ve iç denetim birlikte dönüştürülmelidir. Araştırmadan ortaya çıkan en önemli somut sonuç, teftiş faaliyetinin soruşturma ve taşra odaklı olarak ve belli denetim standart ve tekniklerine ve hatta hizmetin niteliğine göre değil, kurumların özellikleri kapsamında yerine getirildiğidir. Ayrıca, teftiş denetiminde, nesnel zemin olan hukukun, denetim etkinliğini yerine getirmede yetersiz olduğu ve salt hukukilik denetiminin, müfettişlik mesleğinin oluşmasında ve profesyonelleşmesinde yeterli olmadığı da ortaya konulmuştur. Ek olarak, teftiş faaliyetinin hata arama ve cezalandırma odaklı özelliği denetlenenler tarafından büyük çoğunlukla olumsuzlanmaktadır. İç denetim faaliyetinin ise, Türk kamu yönetimi ile yapısal uyumsuzluk içinde olduğu, bu denetim etkinliğinin temelini oluşturan ölçülebilir yönetim zeminin oluşturulamamasından dolayı sistemle yapısal uyumsuzluk sorunları görüldüğü saptanmıştır. İç denetim faaliyetinde, merkez birimlerinin denetiminin yerine getirilmesi ile standart denetim tekniklerinin uygulanması bakımından belli bir başarı elde edilmiştir. Ancak bu başarı, sistemin bütününde ve bütününe ilişkin sonuç doğuracak biçimde yaşama geçirilememiştir. Her iki denetim faaliyetine ilişkin sonuçlar birlikte değerlendirildiğinde, teftiş ve iç denetim birimlerinin, birlikte dönüştürülerek yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Araştırma kapsamında yapılan anket sonuçları da bu önerileri büyük ölçüde desteklemektedir.

Araştırma kapsamında yapılan ankette, katılımcıların %55'inin teftiş ve iç denetim faaliyetinin birbirinden farklı olmadığını düşündükleri ortaya çıkmıştır. Katılımcıların %74'ü teftiş ve iç denetim sürecinin birbirini tamamlayan iki süreç olduğunu düşünmektedirler. Bu sonuçlar kapsamında, hem denetleyenler hem de denetlenenler açısından teftiş ve iç denetim büyük oranda birbirini tamamlayıcı iki faaliyet olarak görülmektedir. Teftiş ve iç denetim faaliyetlerinin birbirinden farklı olmadığı ifadesine denetleyenlerin %39'u katılırken, bu oran denetlenenlerde daha fazladır. Bir başka deyişle, denetleyenler teftiş ve iç denetim faaliyetlerini birbirinden farklı ve tamamlayıcı faaliyetler olarak tanımlarken, denetlenenler açısından teftiş ve iç denetim faaliyetleri hem birbirini tamamlayıcı özelliğe sahip hem de farklı olmayan işlevlere sahiptir. Dolayısıyla, denetlenenler açısından bu iki faaliyet kesin olarak birbirinden ayrılmamaktadır.

İç denetim ve teftişin bazı noktalarda örtüşmesinin denetleyenlerin görev tanımlarında karışıklık yarattığını belirtenlerin oranı %62,8'dir. Dolayısıyla, denetleyenlerin teftiş ve iç denetimleri birbirini tamamlayan ve bazı noktalarda kesişen, dolayısıyla denetleyenlerin görev tanımlarında da belirsizlik yaratan kavramlar olarak algıladıkları sonucu ortaya çıkmaktadır. Baş kontrolör, kontrolör, kontrolör yardımcısı, stajyer kontrolör, iç denetçi, denetmen ve denetmen yardımcısı denetim ve teftiş kavramlarındaki örtüşmelerin görev tanımlarında karışıklığa neden olduğuna başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcılardan daha fazla katılmaktadırlar.

Araştırma kapsamında yapılan ankette, katılımcıların yaklaşık yarısının (%52,6'sının) iç denetçilerin çoğunlukla müfettişlikten gelmiş olmaları nedeniyle, iç denetim ve teftiş faaliyetlerinin aynı zihniyetle yürütüldüğünü düşündükleri sonucu ortaya çıkmaktadır. Denetçilerin mevcut teftiş kültürünün temsilcileri olmaları nedeniyle, iç denetim kavramının kuramda yeni, uygulamada ise teftişin bir uzantısı olarak yürütüldüğünü ifade eden denetleyenlerin oranı da %61,1'dir. Dolayısıyla başta tespit edilen durumun uygulamada da geçerli olduğu, diğer bir ifadeyle iç denetim sistemi belli ölçüde teftişin uzantısı haline gelmiştir.

3. **Denetimde yeniden yapılanma kapsamında oluşturulacak yeni birimler, hizmet birimi olarak yapılandırılmamalı; adlandırılmamalıdır.** Son dönemde çıkarılan KHK'larda görülen, "denetim hizmetleri başkanlığı" veya "rehberlik ve teftiş başkanlığı" şeklindeki adlandırmalara son verilmelidir. Çünkü, denetim faaliyeti bir bütün olarak, hizmet niteliği taşımaz. Ancak bunun bir istisnası vardır. İş güvencesi ve sağlığı başta olmak üzere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının temel görevlerinin uygulaması esas olarak piyasa/sector denetiminin etkili bir biçimde gerçekleştirilmesine bağlıdır. Bu basit ve rutin bir denetim faaliyeti olmanın ötesinde, bakanlığın temel varlık ve meşruluk gerekçesinin yaşama geçirilmesi bakımından da gerekli bir niteliktir. Dolayısıyla bu bakanlıkta yerine getirilen piyasa/sector denetiminin başlı başına bir hizmet niteliği taşıdığı iddia edilebilir.
4. **Denetimin etkililiği sadece ve tek taraflı olarak denetim faaliyetinin yönetim lehinde gerçekleştirilmesi değil aynı zamanda kamu çalışanlarının hak ve özgürlüklerine zarar verilmeksizin gerçekleştirilen bir faaliyet olmalıdır.** Teftiş ve iç denetim temel olarak, denetim faaliyetinin yönetim lehinde yürütülmesini kapsamaktadır. Bu açıdan bu iki denetim tipi arasında temelde bir farklılık yoktur. Oysa ki denetlenenler bakımından denetim faaliyeti, çalışma barışı bakımından da göz önünde bulundurulmalıdır. Dolayısıyla, denetimin etkililiği sadece ve tek taraflı olarak denetim faaliyetinin yönetim lehinde gerçekleştirilmesi değil aynı zamanda kamu çalışanlarının hak ve özgürlüklerine zarar verilmeksizin gerçekleştirilen bir faaliyet olmasını da kapsamaktadır, kapsamalıdır. Aksi takdirde etkililik ifadesi, denetlenenler bakımından bir anlam ifade etmeyecektir.
5. **Denetlenenler denetim sürecinin yapısal bir parçasıdır. Bu çerçevede, denetim sürecinde, çalışma hakkı ve barışı ihlal ve ihmali edilmemelidir.** Denetlenenlerin denetim sürecinin yapısal bir parçası olduklarının kanıtlarından bir diğeri de, denetleme sürecinin gerçekleştirilmesidir. Bu süreçte, çalışanlarla işbirliği veya çalışanların denetime ilişkin haberdar edilmeleri gibi unsurların hepsi doğrudan doğruya kamu çalışanlarını ilgilendirmektedir. Yönetim açısından bunlar, denetimin etkililiğini artıran araçlar olma niteliğini taşıırken, denetlenenler bakımından ise, çalışma hakkına ilişkin unsurlardandır. Denetim sürecine kamu çalışanlarının aktif katılımı, denetleme sürecinin tek taraflı ve çalışma barışını ihlal eder niteliğini ortadan

kaldıracaktır. Denetleme süreci, çalışma barışını sağlamanın araçlarından biri olarak kullanılabilir. Çünkü denetim faaliyetinin tek başına yönetim lehinde bir kamu yararı etkinliği olarak düşünülmemesi bunu sağlayacak aşamalardan biridir. Bu araştırmada yapılan anketin ayırteıcı özelliklerinden birinin, denetlenenlerin yani kamu çalışanlarının da teftiş ve iç denetim özelinde denetim sistemine ilişkin görüşlerini açıklayarak konumlarını belirtmeleridir. Nitekim denetim faaliyetinin iş veya eylem temelinde esas inceleme öznesinin kamu çalışanı olduğundan, sisteme ilişkin olarak yapılacak araştırmada konunun en önemli tarafı olarak ihmal edilmeleri kuramsal olarak da uygulama bakımından da tutarlı bir gerekçe ile açıklanamaz.