

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YÖNETSEL DENETİM NASIL OLMALIDIR?

How Should Administrative Audit Be In Presidential Government System?

A. Alper ORKUN* - Ömer YÜREKLİ** - Selim GÖKÇE***

Geliş Tarihi: 21.07.2017 Yayına Kabul Tarihi: 28.07.2017

Öz

Türkiye dünya örneklerini ve kendi özgün koşullarını dikkate alarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini kabul etmiştir. Anayasal düzeyde kabul edilen bu modelin uygulanması için önümüzdeki süreçte uyum yasalarının çıkartılması ve akabinde seçim yapılması söz konusudur. Türkiye'ye özgü bir Başkanlık modeli olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kamu yönetimine uyarlanması sürecinde, yönetimin önemli bir unsuru olan yönetsel denetim sisteminin yeniden yapılanması gündeme gelecektir. Diğer bir deyişle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun bir yönetsel denetim sistemi kurgulanması gerekmektedir. Türkiye'de yönetsel denetimin tarihini Osmanlı döneminden başlatmak gerekir. Zira günümüzde halen başat yönetsel denetim birimleri olan teftiş kurullarının Tanzimat döneminden itibaren oluşturulduğu görülmektedir. Tanzimat döneminde başlayan yenileşme sürecinde Divan-ı Hümayun kaldırılarak yerine vekâletler oluşturulmuş ve vekâletler bünyesinde de teftiş kurulları kurulmuştur. Cumhuriyet döneminde Osmanlı döneminden devralınan bu miras 2004 yılına kadar geliştirilerek devam ettirilmiştir. 2004 sonrası süreçte teftiş kurulu modelinde kısmi değişiklikler yapılmış ve iç denetim birimleri kurulmuştur. Öte yandan 1940'lı yıllardan itibaren kamu yönetsel denetim sistemi, kamu yönetimini inceleyen uzman veya kurumlar tarafından tetkik edilmiştir. Bu çerçevede denetim birimlerinin yapılanmasından işleyişine, denetim elemanlarının işe alınmasından

Abstract

Considering examples in the world and its own conditions, Turkey has adopted presidential government system. It is a matter of holding an election and enacting adjustment laws in the long view in order to apply this model, adopted in constitutional degree. In the process of adapting the presidential government system, a presidency model intrinsic to Turkey, to public administration, the fact that administrative audit system, which is one of the most important element of administration, should be reconstructed will come to the fore. In other words, it is necessary to build an administrative audit system suitable to presidential government system. Administrative audit dates back to the Ottoman era since it can be seen that committees of inspection, which are primary units of administrative audit, were established during Tanzimat reform era. Divan-i Hümayun was abolished, and deputations were set up in the reform process beginning in Tanzimat era. Committees of inspection were established within the body of deputies. Being developed, this heritage from the Ottoman era continued in the republic period until 2004. After the year 2004, partial amendments were made in the model of committee of inspection, and it was followed by establishment of internal audit units. On the other hand, administrative audit system was analyzed by institutions and experts who inspected the system as from 1940's. Within that framework, wide range of problems with settlement and operations of audit units, training and recruiting audit employees, audit management and audit approach were detected,

* Mülkiye Başmüfettişi, DENETDE Genel Başkanı

** Sağlık Bakanlığı Sağlık Başdenetçisi, DENETDE Kültür ve Yayın İşleri Sekreteri

*** Devlet Malzeme Ofisi Başmüfettişi, DENETDE Yönetim Kurulu Üyesi

yetiştirilmesine, denetimin yönetimine, denetim yaklaşımına kadar geniş bir yelpazede sorunlar algılanarak çözüm yolları önerildiği görülmektedir. Zamanımızda da bu sorunların pek çoğunun mevcut olduğu gözlemlenmektedir. Bu çerçevede içerisinde makalemizde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin oluşturulmasında olduğu gibi dünya örnekleri ve Türkiye'nin özgün koşulları göz önünde bulundurularak, birikmiş sorunları çözen, daha başarılı bir kamu yönetimi oluşmasına katkı yapan ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun bir denetim sisteminin kurulabilmesi için önerilerde bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yönetmel Denetim, Denetim Sisteminin Sorunları, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yeniden Yapılanma

and solutions were offered. At the present time, it is observed that most of those problems are still available. In this sense, by taking examples in the world and Turkey's unique conditions into consideration, our article offer suggestions for establishment of an audit system which is suitable to presidential government system, contributes to more successful public administration and solves accumulated problems.

Keywords: Administrative Audit, Problems of Audit System, Presidential Government System, Reorganization

GİRİŞ

Türkiye parlamenter sistemi bırakarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmek suretiyle Türkiye Cumhuriyeti tarihinde çok önemli, çok hayati bir değişikliğe gitmiştir. Oluşturulan yeni modelde yasama ve yürütmenin her ikisinin de doğrudan halk tarafından seçilmesi, her iki kuvvetin de meşruiyetini halktan alması ve halka karşı sorumlu olması, yasamanın yürütme üzerindeki denetim görevinin olmaması, kuvvetler ayrılığının net olarak ortaya çıkması söz konusudur. Yürütme yetkisi, aynı zamanda devletin başı olan Cumhurbaşkanına ait bir yetki durumuna gelmiştir. Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine dayanarak Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey kamu görevlilerini atayabilmektedir. Temel hak ve hürriyetlerle siyasi hak ve özgürlükler hariç olmak üzere genel siyasetin yürütülmesinde yürütme yetkisi ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda kararname çıkarma yetkisini haiz bulunmaktadır. Yargı erki için yapılan düzenlemede bağımsızlık ilkesinin yanına tarafsızlık ilkesi de eklenmiştir. Model oluşturulurken dünyadaki başkanlık sistemlerinin işleyişinin ve Türkiye'nin özgün koşullarının dikkate alındığı, dolayısıyla Türkiye koşullarına uygun bir başkanlık modeli oluşturulduğu görülmektedir. Anayasa değişikliği yapmak suretiyle oluşturulan bu modelin uygulanması için uyum yasalarının çıkartılması ve akabinde seçime gidilmesi gerekmektedir. Uyum yasalarının çıkartılması ve seçimlerin yapılması

süreci sonucunda Türkiye’de hükümet sisteminin, dolayısıyla kamu yönetiminin köklü bir şekilde değişmesi gerçekleşecektir. Kamu yönetiminin yeni sisteme uyarlanması, yönetim mekanizmasının unsurlarından olan yönetsel denetim sistemini de etkileyecektir.

Türkiye’de yönetsel denetimin tarihini Osmanlı döneminden başlatmak gerekir. Zira günümüzde halen başat yönetsel denetim birimleri olan teftiş kurullarının Tanzimat döneminde oluşturulduğu görülmektedir. Tanzimat döneminde başlayan yenileşme sürecinde Divan-ı Hümayun kaldırılarak yerine vekâletler oluşturulmuştur. Vekâletlerin oluşturulmasıyla birlikte öncelikle Müfettiş görevlendirmelerinin başladığını, sonrasında teftiş kurullarının oluşturulduğunu görmekteyiz. Bu model Cumhuriyet döneminde de geliştirilerek devam ettirilmiştir. Sistemde ilk önemli değişiklik 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 2004 yılında yapılmıştır. Bu Kanunla sisteme iç denetim birimleri dahil edilmiştir. Böylece teftiş kurullarının sahip olduğu görevlerin bir kısmı iç denetim birimlerine verilmiştir. Daha sonra 2011 yılında çıkartılan Kanun Hükmünde Kararnamelerle (KHK) birçok Bakanlığının yeniden yapılandırılmasına kadar olan zaman diliminde Teftiş Kurulu modelinin standart bir model olduğunu, zikredilen KHK’lar sonrasında bazı bakanlıkların teftiş kurullarının yeniden yapılandırıldığını ve standart modelin farklılaştığını görmekteyiz. Yeniden yapılandırılan bazı bakanlıklarda Denetim Hizmetleri Başkanlığı, Teftiş ve Rehberlik Başkanlığı, Denetim ve Rehberlik Başkanlığı vb. isimler kullanılmıştır. Ayrıca standart olarak denetim elemanı için Müfettiş kavramı kullanılırken, bu kavramın yanı sıra Denetçi ve Uzman unvanları da sisteme dahil edilmiştir. Bu şekilde standart olmayan bir yönetsel denetim modeli ortaya çıkmıştır.

Yönetsel denetim sisteminde yukarıda zikredilen değişiklikler Türkiye Cumhuriyeti parlamenter sistemle yönetilirken yapılmıştır. Hükümet sisteminin değişmesi sonrasında kamu yönetim sisteminde yapılacak değişikliğe koşut olarak denetim sisteminde de değişiklik yapılması gündeme gelecektir. Bu noktada Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde yönetsel denetim sisteminin nasıl olması gerektiği tartışılacak ve tartışmalar sonucunda yeni düzenlemelere gidilecektir. Bu makalede, dünya örnekleri de göz önünde bulundurulmak suretiyle yönetsel denetim sisteminin en önemli unsurları olan teftiş ve

denetim birimlerinin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun olarak yeniden yapılandırılması konusu ele alınmıştır.

1. TEFTİŞ KURULLARININ TARİHİ

Türkiye’de teftiş kurullarının tarihini Tanzimat döneminden itibaren başlatmak mümkündür. Teftiş kurulu modelinin Türk Hukuk sistemine Fransa’dan esinlenerek girdiği bilinmektedir. Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Dönemi’nde yenileşme hareketleri başlamıştır. Bir kısım eski kurumlar kaldırılarak yerlerine yeni kurumlar oluşturulmuştur. Bu noktada klasik Osmanlı Kurumu olan Divan-ı Hümayun kaldırılarak (1835) yerine vekâletler (bakanlıklar) oluşturulmuştur (Bozkurt, 2010: 270).

Tanzimat döneminde vekâletlerin oluşturulması ile birlikte çeşitli vekâletler bünyesinde önce Müfettiş görevlendirmelerinin başladığını, daha sonra da Teftiş Heyetlerinin (Teftiş Heyeti Reislikleri) oluşturulduğunu söyleyebiliriz. Zamanımızda da varlığını sürdüren birçok köklü teftiş kurulunun bu dönemlerde ortaya çıktığı görülmektedir (Yürekli, 2014:57)

Bilindiği üzere Türk idare sistemi büyük ölçüde Fransa’dan esinlenmiştir. Bu kapsamda genel kamu yönetiminde olduğu gibi, idarenin iç denetimi konusunda da Fransa örneğinden yararlanılmıştır. Teftiş Heyeti modeli Fransa örneği model alınarak kurgulanmıştır. Tarihte ilk Teftiş Kurulu Başkanının Fransa’da görevlendirilmiş olduğu, Fransa Kralı XIV. Louis tarafından 1668 yılında ordunun savaşa hazır olup olmadığının tespiti ve rapor edilmesi amacıyla böyle bir görevlendirme yapıldığı bilinmektedir (Karatepe, 2011: 14,19). Dolayısıyla idari denetim sistemi içerisinde teftiş kurulu modelinin Kıta Avrupası’nın en önemli ülkeleri arasında yer alan Fransa’da başlatıldığı söylenebilir (Yürekli, 2014: 57).

Fransa’da Askeri alanda uygulanan teftiş sistemi daha sonraları diğer diğer alanlara da yayılmıştır Fransa’da 1816 tarihi itibariyle her bakanlık bünyesinde teftiş kurullarının oluşturulduğu ve bu yapının tüm değişimlere karşın korunduğu bilinmektedir (Kandeğer ve Alıcı, 2012: 92).

Türkiye’de yönetsel denetim sistemi Osmanlı sisteminin devamı şeklinde geliştiğini, Cumhuriyet döneminin köklü denetim

birimlerinin 19. yüzyılın son çeyreğinde oluştuğunu söylemek mümkündür. O dönemde oluşturulan yapılar Cumhuriyet dönemine aktarılmış ve Cumhuriyet döneminde geliştirilmiştir (Yürekli, 2015: 257). Cumhuriyet döneminde teftiş kurullarını 1923-2004 dönemi ve 2004 sonrası dönem olarak incelemek mümkündür.

Genel olarak ifade etmek gerekirse 1923-2004 dönemi içerisinde Osmanlı İmparatorluğundan devralınan teftiş kurulu modelinin geliştirilerek yaygınlaştırıldığı, Teftiş Heyeti Reisliği kavramının terk edilerek yerine, Teftiş Kurulu Başkanlığı kavramının kullanıldığı, Teftiş Heyetinin isminin Teftiş Kurulu olarak değiştirildiği, başlangıçta az sayıda kurum bünyesinde Teftiş Kurulu var iken, bunun zaman içerisinde yaygınlaştığı, Genel Müfettişlik ihdas edilerek bir süre uygulandığı, Genel Müfettişlik uygulamalarının asayiş sağlamak amacıyla mülki idare temelinde oluşturulduğu, idari ve siyasi yapılanmalar olmaları nedeniyle Genel Müfettişliklerin klasik Müfettişlik uygulamalarından farklı olduğu görülmektedir (Yürekli, 2014: 57-58). Ayrıca dönem içerisinde kontrolörlük birimleri ve murakıplık birimleri kurulmuştur.

1923-2004 döneminin en temel karakteristiğinin, teftiş kurulu modelinin gelişen bir trend izlediği ve **yönetisel** denetim sistemi içerisinde teftiş kurulu modelinin temel olduğu söylenebilir (Yürekli, 2015: 264).

Teftiş kurulu modelinin temel olduğu dönem 2004 yılında bitmiştir. Dönemin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen 15/07/2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile durum değişmiştir. Zira bu Kanundan sonraki süreçte teftiş kurullarının varlıkları tartışmalı hale gelmiştir. Zikredilen Kanunun TBMM’de kabulünden itibaren 2011 yılına kadar olan süreçte yeniden yapılandırılan kamu kurumlarında teftiş kurullarının isimlerinin değiştirildiği, bu dönemde daha çok “Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı” isminin tercih edildiği, örneğin dağınık durumdaki sosyal güvenlik kuruluşlarının birleştirilmesi neticesinde meydana getirilen yapılanmada teftiş birimi için bu ismin tercih edildiği, keza reorganize edilen Vakıflar Genel Müdürlüğünde de aynı durumu görmenin mümkün olduğu, 2011 yılında birçok Bakanlık yeniden yapılandırıldığı, bu yapılandırılma sonrasında teftiş kurullarının yapısının değiştirildiği, denetim birimlerinin isimlerinde, denetim

elemanlarının unvanlarında ve yetkilerinde farklılıkların ortaya çıktığı görülmektedir (Yürekli, 2015: 259). 2004 sonrası önemli bir gelişme de, 24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarında oluşturulması düzenlenen iç denetim birimlerinin fiilen kurulmasıdır. 5018 sayılı Kanunla KİT'ler dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarında iç denetim birimi kurulmasının zorunlu olduğu düzenlenmiştir.

Mevcut durum itibariyle Türkiye'de idari teftiş ve denetim birimlerini şu şekilde sıralayabiliriz: Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu; Başbakanlık, Bakanlıklar, bağımsız Genel Müdürlükler ve kurumlar bünyesinde bulunan teftiş kurulları, kontrolörler başkanlıkları, iç denetim birimleri ve diğer denetim birimleri. Diğer denetim birimleri olarak rehberlik ve teftiş başkanlıkları, rehberlik ve denetim başkanlıkları, denetim hizmetleri başkanlığı ve denetim hizmetleri daire başkanlıklarını sayabiliriz (Yürekli, 2015: 265-266).

2004 sonrasında, özellikle 2011 yılında yapılan düzenlemeler sonrasında teftiş ve denetim birimlerinde hem denetim birimlerinin isimleri ve hem de denetim elemanlarının unvanları açısından önemli farklılıklar meydana gelmiştir. Önceleri teftiş kurulu başkanlığı olan birçok bakanlık ve kamu kurumunda, yeniden yapılanma sonrasında rehberlik ve teftiş başkanlığı, rehberlik ve denetim başkanlığı, denetim hizmetleri başkanlığı ve denetim hizmetleri daire başkanlığı gibi farklı birim isimleri ortaya çıkmıştır (Halıcı, 20012: 4-13).

Diğer yandan, denetim elemanı unvanı müfettiş olan bazı bakanlık ve kamu kurumlarında denetçi ve uzman unvanlarının kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Genel olarak kamu yönetimine bakıldığında müfettiş unvanının genel kabul görmekle birlikte, 2011 sonrasında denetçi ve uzman unvanlarının (denetimle yetkili) da sisteme girdiği anlaşılmaktadır (Yürekli, 2014: 67-68).

2. İDARİ DENETİM SİSTEMİNİN MEVCUT SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Teftiş ve denetim birimlerinin genel kamu yönetiminin bir parçası olduğunu söylememiz gerekir. Kamu yönetiminin içinde bulunduğu durum, yaşadığı sorunlar, yeniden yapılanması, dönüşmesi ve küresel bazdaki gelişmeler doğal olarak yönetsel teftiş ve denetim sistemini de

etkilemektedir. Zaten yönetsel teftiş ve denetim sistemi kamu yönetimi sisteminin içerisinde değerlendirilmektedir (Yürekli, 2014:190).

Ülkemizde yönetsel denetim sisteminin sorunları ve bu sorunlara getirilen çözüm önerileri tarihsel boyutu da dikkate alınarak aşağıda özetlenmiştir.

1949-1959 yılları arasında Türkiye'ye gelerek personel ve idari konularını inceleyerek tespit ettiği sorunların düzeltme çareleri hakkında tavsiyelerde bulunan yabancı uzmanlardan biri olan Ord. Prof. Dr. Fritz Neumark tarafından yazılan 1949 tarihli Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Raporun "Teftiş meselelerine mütedair düşünceler" bölümünde; bazı teftiş kurullarının mükemmel bir tarzda çalıştığı halde, diğer bazılarının vazifelerini gerekli surette ifa etmedikleri, teftiş işleriyle fiilen meşgul olan müfettişlerin sayısının kısmen yetersiz olduğu, mevcut müfettişlerden bazı hallerde mümkün ve lüzumlu şekilde istifade edilemediği, teftişe mütedair mevzuatın yeknesak olmayıp bazı kurullarda gerek sübjektif ve gerek objektif bakımdan noksan olduğu, müfettişlerce verilen raporlara gerekli dikkat ve ehemmiyetin verilmediği, öyle ki bu raporların vardığı neticelerle tekliflerin kâğıt üzerinde kaldığı, çeşitli teftiş kurullarının faaliyetlerinin iyice koordine edilmemiş olduğundan, bir yandan tedahüller meydana geldiği, öbür yandan bazı idare ünitelerinin teftişinin ihmâl edildiği, bazı idare birimlerinin 5-10 yıllık süre içerisinde hiç teftiş edilmemiş olmalarına karşın, bir kısmının müteakip yılda ve hatta aynı yıl içerisinde birkaç defa teftişe tabi tutulabildiği belirtilmektedir (Neumark, 1949). Raporda bu aksaklıkların ayrıntılı olarak irdelenerek çözüm yolları üretildiği, teftiş sisteminin daha işlevsel hale gelmesi için öneriler geliştirildiği görülmektedir. Bu önerileri şu şekilde özetleyebiliriz: Teftiş ve denetim birimlerinin sorunlarının çözümüne yönelik olarak; müfettişlerin görevleri, yetkileri ve atanma şekilleri vs. hakkındaki mevzuatın kısmen noksan ve insicamsız olması nedeniyle bu mevzuatın yeniden düzenlenmesi, ayrıca atama işlemleri konusunda ise Maliye, Gümrük, Ticaret vs. Bakanlıklarda geçerli olan usulün bütün teftiş kurullarına yaygınlaştırılması; bazı müfettişlerin, belli yerlerde teftişin gerektirdiği zamandan daha fazla kalmalarının teftiş kurulu başkanlarının etkin denetimleri sonucunda önlenmesi; teftiş biriminden ayrılan veya sabit göreve atanan müfettişlerin kadrolarının münhal sayılarak, yerlerine yeni müfettişler alınması; her

yıl başında bütün teftiş kurullarının başkanları ve başkan yardımcılardan oluşan bir komisyon toplanması, bu komisyonun her kurulun hazırladığı çalışma programlarını birbiriyle mukayese ederek bunlarda görülen tedahüllerle eksiklikleri önleyecek tedbirleri kararlaştırması gerektiği zikredilen raporda belirtilmektedir (Neumark, 1949).

1962-1963 yıllarında gerçekleştirilen bir araştırma projesi olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporunun “E. Teftiş ve Denetleme” başlıklı bölümünde teftiş ve denetim birimleri ile ilgili konuların ele alınarak, teftiş hizmetinin örgütlenmesinde tek ve ortak bir ölçü, statü veya organizasyon şeması olmadığı; kuruluşu, personelinin yetiştirilmesi, teftiş sonuçlarının yönetimle birlikte değerlendirilmesini sağlayacak mevzuat çıkarılması mümkün iken bu yönde çalışma yapılmamış olduğunun; müfettişliğe girişte bir standart olmadığı; teftişin veya müfettişin baskısının, çekingenlik ve korku yaratmakta olduğunun, bu durumun ise idarede atalet doğurduğunun ve çekingenlik yarattığının; teftiş kurullarının faaliyetleri incelendiği zaman bazı hizmet tedahülleri olduğunun görüldüğünün, idari teftişin mali teftiş ve denetim ile karıştığı, Maliye Bakanlığında, beş çeşit teftiş ve denetleme görevlisi personel çalışmakta olduğunun sorunlar olarak belirlendiği görülmektedir. (TODAİE, 1963). MEHTAP Raporunda tespit edilen bu sorunlara; Teftiş kuruluşlarının bir an önce tüzük ve yönetmelikleri hazırlanarak müfettişlik, uzmanlık, kontrolörlük gibi memuriyetlere tayinlerin memur tayininde aranan şartlara eklenecek bazı objektif şartlara bağlanması; bu suretle müfettişliği idarenin işine yaramayan memurların tayin edilmelerine mahsus kadrolar gibi düşünme hallerine son verilmesi; iç teftişe yetkili denetim elemanlarının idarenin en yüksek otoritelerine bağlanması, dış teftişe yetkili teknik elemanların ise idarenin teknik dairelerine bağlı olarak vazife görmeleri; teftiş kurullarını düzenleyen tüzük, yönetmelik ve talimatlarında gerekli değişiklikler yapılarak ve müfettişlerin yetiştirilmelerinde tedbirler alınarak teftişin yapıcı yönleri üzerinde durulmasının sağlanması, teftiş birimlerini birer “sahipsiz işler organı” olarak görmekten ve asli görevleriyle ilgisi bulunmayan işleri bu kurullara vermekten vaz geçilmesi, Maliye Bakanlığı bünyesindeki teftiş hizmetlerinin yeniden düzenlenmesi şeklinde çözüm önerileri geliştirildiği anlaşılmaktadır (TODAİE, 1963).

Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) talebi üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından 1988-1991 tarihleri arasında yapılan çalışmalar sonucunda düzenlenen ve 1991 yılında yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporunda, kamu yönetimine ilişkin tespitlerin yanı sıra teftiş kurulları ile ilgili tespit ve önerilere de yer verilmiştir (Yürekli, 2014: 196). KAYA Raporunda Türk yönetsel denetim sistemi alanındaki sorunların; özel hukuk kapsamındaki kişi ve kuruluşlarla ilgili dış denetim uygulamasının çok sınırlı ve etkisiz bir durumda bulunduğu, etkililik denetiminin üzerinde gerektiği gibi durulmadığı, bazı bakanlıklarda denetim birimi oluşturulmadığı, bazı kurumlarda sadece mali denetim yapıldığı, yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetimin etkili ve amaca uygun bir şekilde yapılamadığı; Başbakanlık Teftiş Kurulunun inceleme, soruşturma ve denetimde bulunma gibi çok geniş bir alanda görev ve yetkilerinin bulunduğu, ancak bu kurulun gerek yapılanması ve gerekse işleyişi noktasında görevlerini yapma gücünden yoksun olduğu; müfettişlerin denetim, soruşturma ve rehberlik görevlerinin bulunmasına karşın rehberlik etme görevinin denetim sistemi içerisinde işlerlik kazanamadığı; idari denetim alanında görev alan denetim elemanlarının göreve alınmasında ortak bir standart bulunmadığı, bazı kurumlarda sınavla ya da sınavsız; kariyere dayalı ya da kariyer dışından yahut bunların bileşimi sayılabilecek yollarla denetim sistemi içine alındığı; mevcut denetim sisteminin yönetimi geliştirmeye katkı açısından yetersiz olduğu şeklinde belirlendiği görülmektedir (TODAİE, 1991; Yürekli, 2014: 196-197). Anılan raporda tespit edilen bu sorunlara çözüm yolları da gösterilmiştir. Bu noktada; denetim sonuçlarının, amaç ve politikaların, plan uygulama ilkelerinin belirlenmesinde rehberlik edici nitelik taşıması; denetimlerde uygulama üzerinde etkili olan örgütsel ve çevresel değişkenlerin de göz önünde bulundurulması; mevcut denetim sisteminin gelişmelere daha duyarlı hale getirilmesi; denetim yaklaşımına, işgören yeterliliklerinin işbaşında geliştirilmesini temel alan bir rehberlik anlayışının yerleştirilmesi; denetsel görevlerin genel standartlar çerçevesinde yürütülmesini sağlamak, örgütsel yapı ve işleyişe yönelik olacak ortak kurallar saptamak, denetim birimlerinin çalışma düzenlerini tanzim etmek üzere güçlü bir yasal çerçeve oluşturulması; denetim elemanlarının konularına göre uzmanlaşmalarının sağlanması; denetim sonucunda ortaya çıkan verilerin yönetimi geliştirme açısından kullanılmasının temin edilmesi; kurumlarda

iç denetim birimlerinin etkililik denetimi yapabilecek hale getirilmesi; Devlet Denetleme Kurulunun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenleme yapılması; denetim raporlarının işe uygun, zamanlı, kısa, açık ve anlaşılır olması, tespit edilen aksaklıkların giderilmesini sağlayacak çözümleri içerecek şekilde düzenlenmesi; ayrıca denetim raporlarının sonuçlarının izlenmesini sağlayacak bir mekanizma oluşturulması şeklinde çözüm yolları gösterildiği anlaşılmaktadır (TODAİE, 1991; Yürekli, 2014: 213-214).

TODAİE tarafından iki yıl süren ve doğrudan doğruya konunun taraflarının katılımıyla yürütülen “Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim” başlıklı araştırma projesi kapsamında elde edilen veriler ve ulaşılan sonuçlar kitap olarak yayımlanmıştır (Yürekli, 2014: 199). Çalışma kapsamında Türk yönetsel denetim sistemi ile ilgili olarak; teftiş birimlerinde rapor çeşitliliği ve karmaşası olduğu, Türkiye’de teftiş ve denetim faaliyetinde teftişin ve raporlamanın belli standartlarda yapılmadığı, Bakanlık ve diğer kamu kurumlarının merkez teşkilatlarının teftişinin büyük ölçüde yapılmadığı, kamu denetim sisteminde teftiş faaliyetinin sadece taşra odaklı olarak yürütüldüğü, teftiş çalışmalarının standart ölçülere göre ve periyodik olarak yapılmadığı, kamu denetim sisteminde teftiş denetiminin soruşturma ağırlıklı olarak yapılmakta olduğu; görüş sunma, araştırma, danışmanlık ve rehberlik faaliyetinin taşra teşkilatı merkezli olarak yapıldığı; mevcut idari sistem ile iç denetim arasında uyumsuzluk bulunduğu, iç denetim faaliyetinin istenilen düzeyde yerine getirilemediği, iç denetçi başına düşen denetim sayısının düşük olduğu; iç denetim faaliyetinin teftiş denetiminin aksine merkez teşkilatı eksenli olarak yapıldığı, teftiş denetiminin sadece mevzuata uygunluk bakımından yapılmasının yetersizlik olarak görüldüğü, ceza odaklı denetimlerin hataları önlemede yetersiz kaldığı, gerek teftiş ve gerekse iç denetim sürecinde çalışanların görüşlerinin gerektiği kadar dikkate alınmadığı, piyasa/sektör denetiminin etkin bir biçimde yapılamadığı, rapor takibinde yetersizlik olduğu gibi problemlerin saptandığı anlaşılmaktadır (Akbulut, vd., 2011:695-715). Çalışma kapsamında tespit edilen sorunlara getirilen çözüm önerilerini de şu şekilde özetleyebiliriz: Piyasa ve sektör denetiminin klasik teftiş ve iç denetim uygulamalarından farklı olması nedeniyle piyasa veya sektör denetiminin bu konuda uzman ayrı birimler tarafından yerine getirilmesi, teftiş kurullarının bu yöndeki tüm görev

ve yetkilerinin kaldırılması; alan denetiminin piyasa veya sektör denetiminde olduğu gibi uzmanlık isteyen ve tipik olarak, teftiş ve iç denetim faaliyetleri çerçevesinde düşünülemeyecek olan denetim etkinlikleri kapsamında bulunması nedeniyle yarı-bağımsız kurullar şeklinde yapılandırılması; denetlenenler denetim sürecinin yapısal bir parçası olduklarından, denetim sürecinde, çalışma hakkı ve barışının ihlal ve ihmal edilmemesi, denetim sürecine kamu çalışanlarının aktif katılımının sağlanması teklif edilmektedir. Çalışmada, teftiş ve iç denetimle ilgili olarak muhtemel yeniden yapılandırmanın temelini denetim zemini olması; birim veya unvanların olmaması gerektiği; teftiş faaliyetinin belli standart ve tekniklerine göre yapılmadığı, denetime tabi birimlerin özelliklerine göre yerine getirildiği, teftiş denetiminde nesnel zemin olan hukukun, denetim etkinliğini yerine getirmede yetersiz olduğu, iç denetim faaliyetinin ise, Türk kamu yönetimi ile yapısal uyumsuzluk içinde olduğu, bu denetim etkinliğinin temelini oluşturan ölçülebilir yönetim zemininin oluşturulamamasından dolayı sistemle yapısal uyumsuzluk sorunları olduğunun anlaşıldığı, dolayısıyla teftiş ve iç denetim birimlerinin, birlikte dönüştürülerek yeniden yapılandırılması gerektiği vurgulanmaktadır. Çalışmanın sonucuna göre; denetim sisteminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde oluşturulacak yeni birimler, hizmet birimi olarak adlandırılmamalı; son dönemde çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerde (KHK) görülen, “denetim hizmetleri başkanlığı” veya “rehberlik ve teftiş başkanlığı” şeklindeki adlandırmalara son verilmelidir (Akbulut, vd., 2012: 715-720; Yürekli, 2015: 273-274).

Yukarıda zikredilen tespitlerin pek çoğunun bugün de geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Teftiş kurulları ile ilgili olarak; standartizasyonu sağlayan merkezi koordinasyon biriminin olmaması, bakanlıkların/kurumların merkez birimlerinin denetimlerinin yapılmaması, müfettişlerin yeterliliklerini koruyup korumadıklarının dönemsel (örneğin 5 yılda bir) olarak ölçülmemesi, standart soruşturma ve denetim yöntemlerinin geliştirilmemiş olması, farklı teftiş kurullarının farklı soruşturma yöntemleri kullanabilmeleri, müfettişlerin yazdıkları bazı önemli raporların işleme konulmaması, teftiş kurullarının istenilen ölçüde/iyi düzeyde yönetilememeleri, teftiş kurullarının yeterince bağımsız olmamaları; teftişin rehberlik boyutunun genelde ihmal edilmesi, soruşturmaların ön plana çıkması, denetimlerin istenilen

düzeyde etkin olamaması vb. eleştiriler ilgili kamuoyu tarafından sürekli yapılabilmektedir. (Yürekli, 2011: 34). 2011 yılından sonra bu sorunlara denetim birimlerinin isimlerinin ve denetim elemanlarının unvanlarının farklılaşması, yeni oluşturulan bazı kurumlarda denetim birimi olmaması gibi sorunların da ilave edildiği görülmektedir.

Burada, 1984 yılında kurulmuş olan ve ulusal düzeyde denetim yapan kamu denetim elemanları için bir çatı dernek durumunda olan Devlet Denetim Elemanları Derneğinin geliştirdiği çözüm yollarından bahsetmekte fayda görülmektedir.

DENETDE kurulduğu tarihten itibaren meslek mensuplarının ve denetim sisteminin sorunlarını gündeme getirerek çözüm yolları geliştirmiştir. Teftiş ve denetim birimlerinin siyasetin etkisinden uzak kalmalarını sağlamak amacıyla tek çatı altında birleştirilmesi, denetim elemanlarının özlük haklarının iyileştirilmesi için denetim hizmetleri sınıfı oluşturulması yönünde DENETDE'nin öteden beri girişimleri olduğu ilgili kamuoyu tarafından bilinmektedir (Yürekli, 2014: 220). Birçok DENETDE yöneticisi tarafından denetim hizmetleri sınıfı oluşturulması halinde Müfettişliğin meslek olması hasebiyle odalaşmanın gündeme geleceği ve dolayısıyla denetim odası kurulacağı çeşitli vesilelerle gündeme getirilmiştir (DENETDE, 1988: 188).

DENETDE tarafından denetim sisteminin sorunlarının çözümüne ilişkin olarak; Bakanlıkların ve Genel Müdürlük denetim elemanlarının mesleki faaliyetlerini yürütürken tarafsız ve bağımsız şekilde görevlerini yerine getirmelerini sağlamak üzere, çağdaş dünya uygulamaları dikkate alınarak Anayasal ve yasal güvence sağlanması, Türk Denetim Yasasının çıkartılması; denetim ve ölçme değerlendirme rapor ve faaliyetlerinin, belli bir sistem dahilinde (kişi hakları korunarak) kamuoyu ile şeffaf ve açık şekilde paylaşacağı bir sistemin kurulması; Denetim Hizmetleri Sınıfı oluşturularak, özlük hakları ve mesleki güvencelerinin yargı mensupları baz alınarak düzenlenmesi; denetim birimleri arasında koordinasyonu ve uyumu sağlamak ve mesleki standartları tespit etmek üzere Denetim Üst Kurulu oluşturulması; denetim elemanlarının en iyi şekilde yetiştirilmelerini ve hizmet içi eğitimlerini en iyi şekilde almalarını ve ortak denetim kültürünü oluşturmak üzere, Denetim Üst Kuruluna bağlı Teftiş Akademisi oluşturulması; denetim birimi oluşturulmayan bakanlıklarda eksikliğin

giderilmesi, denetim elemanlarının unvanları arasındaki farklılığın giderilmesi; denetim birimlerinin isimleri ve teşkilatlanma şekillerinin, kurul modeli esas alınarak, demokratik ve katılımcı anlayışla yeniden düzenlenmesi, mesleğin kariyer yapısını bozan atamaların önüne geçilmesi önerilmektedir (DENETDE, 2015:82-84). DENETDE'ye göre; denetim birimlerinin kendi başarı ve başarısızlıklarını ölçmelerinin ve değerlendirmelerinin sağlanması, bunun için gerekli düzenlemelerin yapılması, saydamlığı engelleyen ve yolsuzluğu besleyen faktörlerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Kamu yönetiminde saydamlığın hayata geçirilmesi, hesap verme sorumluluğunun yönetim anlayışına yerleştirilmesi, kamu çalışanlarının mali durumlarının iyileştirilmesi, yolsuzlukla mücadele için kurumsal yapıların oluşturulması, adalet duygusu ve hukukun üstünlüğü anlayışının yerleştirilmesi, medya ve sivil toplum örgütlerinin sağlıklı işleyişinin sağlanması, vatandaşların yolsuzluklara karşı duyarlılığının artırılmasının temin edilmesi derneğin vurguladığı öneriler arasında yer almaktadır (DENETDE, 2015: 83-84).

3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Uzun yıllar Türkiye gündemini meşgul eden Başkanlık sistemi tartışmaları, 21/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Türkiye Büyük Millet Meclisinde, sonrasında referandumda kabul edilmesiyle sonuçlandı. Bu Kanun, maddeleri değişik tarihlerde yürürlüğe girecek olmakla birlikte, Türkiye'nin hükümet sisteminde köklü bir değişiklik yapmıştır.

Cumhuriyet öncesinde, Osmanlı İmparatorluğunun anayasal bir devlete dönüştürülmesi sürecinde parlamenter sistemin hedeflendiği ileri sürülebilir. Türkiye Cumhuriyeti kuruluş yıllarında Meclis Hükümeti sistemiyle yönetilmiştir. 1921 Anayasasında yapılan değişiklik sonrasında parlamenter sisteme yönelişten bahsedilebilir. 1961 ve 1982 anayasalarında öngörülen hükümet sistemi ise parlamenter sistemdir.

Burada şu soruyu sormak gerekiyor: Parlamenter sistem neden terk edilerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir?

Öncelikle şunu belirtmemiz gerekir: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, dünyada mevcut hükümet sistemleri içerisinde Başkanlık

Sisteminin özelliklerini taşımaktadır. Dünyada tek bir Başkanlık sistemi yoktur. Değişik ülkelerin değişik uygulamaları vardır. Ülkeler kendi tarihi, kültürel, sosyal, coğrafi vb. yapılarına göre farklı Başkanlık sistemleri kabul etmişlerdir. Örneğin başkanlık sistemi olan Afganistan, Amerika Birleşik Devletleri, Arjantin, Azerbaycan, Endonezya, Sudan, Guatemala, Güney Kore, Kolombiya, Türkmenistan, Uganda vs. ülkeler kendi koşullarına uygun başkanlık sistemi uygulanmaktadır. Nitekim Türkiye’de kendi özgün yapısına göre bir başkanlık sistemi uyarlaması yapmıştır ve sistemin adını Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak kabul etmiştir.

Türkiye, parlamenter sistemle yönetildiği dönemler itibariyle istenilen başarıyı gösterememiştir. Özellikle ekonomik alanda, bilim ve teknoloji alanında bunu görmek mümkündür. Cumhuriyetin başında Türkiye ile aynı veya benzeri ekonomik seviyede olan ülkelerle kıyasladığımızda (Portekiz, İspanya, Yunanistan vs.) bunu açıkça görmek mümkündür. Hükümet sistemi değişikliğinin gerekçelerden biri olarak bu hususu görebiliriz.

Hükümet sistemi arayışlarının gündeme gelmesinin nedenlerinden bir diğeri, mevcut anayasal yapının sistem krizi doğurmasıdır. Türkiye darbe dönemlerinde hazırlanan anayasalarla vesayetçi bir yönetim sistemine sahip olmuştur. 1961 Anayasasıyla kurumsallaşan vesayetçi eğilim, 1982 Anayasası ile bürokratik oligarşiye dönüşmüştür. Anayasa ile oluşturulan bürokratik vesayet kurumları demokratik iradeyi demokratik olmayan yöntemlerle tahakküm altına alan mekanizmalar oluşturmuştur (Karatepe, vd., 2017:22).

6771 sayılı Kanunun gerekçesinde; anayasaların toplum tarafından devleti hukukla sınırlamak için hazırlanması gerekirken, Türkiye’de tam tersine vesayetçi zihniyete sahip elitler tarafından devleti sınırlamak için değil toplumu sınırlamak için hazırlandığı, 1961 ve 1982 anayasaları döneminde milli iradeye ortak, milli iradeyi kontrol eden bir vesayet sistemi oluşturulduğu, vesayet sistemi ile millet iradesine ve iktidara ortak olmak isteyen çevrelerin seçimle oluşan iktidarı bölmek ve zayıflatmak düşüncesiyle hareket ettikleri, vesayet odaklarının zaman zaman milletin seçtiği iktidara müdahalede bulunduğu, Türkiye’de hükümet sistemini millete ve onun iradesine güveni esas alan bir şekilde düzenlemek gerektiği, Cumhurbaşkanını doğrudan

halkın seçmesi esasının kabul edilmesinden sonra sembolik yetkileri olan “bürokratik” cumhurbaşkanından, milletin doğrudan seçtiği geniş yetkileri bulunan “siyasetçi” cumhurbaşkanına geçiş yaşandığı, yürürlükteki anayasaların tercih ettiği hükümet sistemlerinin beklenen kamusal faydayı istenilen düzeyde sağlayamadığı, 1961 Anayasasından itibaren oluşturulan mevcut hükümet sisteminin Türkiye’de bir türlü istikrar üretemediği, bu nedenlerle mevcut sistem yerine yasama ve yürütmenin ayrı ayrı ve doğrudan millet tarafından seçildiği bir sistemin benimsenmesinin ülkemizin şartları ve ihtiyaçlarına daha uygun olduğu belirtilmiştir (TBMM, 2017:10-11). Anılan gerekçede, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modelinin, Türkiye’nin sistem tecrübesi ve dünya hükümet sistemi pratikleri gözetilerek geliştirilmiş rasyonel bir model olduğu da vurgulanmıştır (TBMM, 2017:11).

Yapılan anayasa değişikliği ile oluşan Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi, milletin sadece yasama organını seçtiği, yürütmenin yasama organının içinde çıktığı bir hükümet sistemi yerine, yasamanın ve yürütmenin ayrı ayrı ve doğrudan millet tarafından seçildiği bir hükümet sistemini getirmektedir (TBMM, 2017: 10).

6771 sayılı Kanun ile yapılan anayasa değişikliğine göre; parlamenter sisteme ilişkin unsurlar ortadan kaldırılmakta, yasama ve yürütmenin her ikisinin de halk tarafında seçilmesi, her iki kuvvetin de meşruiyetini halktan alması, halka karşı sorumlu olması öngörülmektedir. Yasamanın yürütme üzerindeki denetim görevi ortadan kalkmaktadır. Ancak yasamanın belli bir konuda meclis araştırması yapması ve genel görüşme açma yetkisi ile milletvekillerinin Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile Bakanların cevaplaması için yazılı soru sorması muhafaza edilmektedir.

Yeni hükümet sisteminde yürütme yetkisi, devletin başı olan Cumhurbaşkanına aittir. Bir başka ifadeyle tek kişiye aittir. Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine dayanarak Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey kamu görevlilerini atayabilmektedir. Cumhurbaşkanına genel siyasetin yürütülmesinde yürütme yetkisi ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda kararname çıkarma yetkisi verilmektedir. Temel hak ve hürriyetlerle siyasi hak ve özgürlükler kararnamenin kapsamı dışında tutulmaktadır. Aynı konuda kanunlarla kararnamede

farklı hüküm bulunması halinde kanunların uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

6771 sayılı Kanun'a göre, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınabilmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Cumhurbaşkanına karşı sorumlu bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri düzenlenebilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun olarak Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) görevleri yeniden düzenlenmiştir. Erkler ayrılığının gereği olarak yürütmenin yasamayı tahakküm altına almasına ve yasamanın yürütmeyi denetlemesi yetkisine son verilmektedir.

Kabul edilen modelde yasama yürütmenin tahakkümünden kurtulmakta ve sahip olduğu yetkileri tam olarak kullanabilmektedir. Kanun yapma ve bütçeyi onaylama yetkisine sahip olan TBMM, bu iki yetki sayesinde yürütmeyi kendisine muhtaç bırakmaktadır (Karatepe, vd., 2017: 93). Bu yetkiler Cumhurbaşkanı TBMM ile iyi geçinmeye sevk edecektir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile bakanların TBMM çalışmalarına katılma yetkileri olmadığı gibi, kanun teklifi de verememektedirler.

Öte yandan yargı erkinin bağımsızlığı ilkesinin yanına yargının tarafsızlığı ilkesi de eklenmiştir. Bunun yargı erkine güveni olumlu yönde etkileyeceği ifade edilebilir.

4. YÖNETSEL DENETİM ALANINDA ULUSLARARASI UYGULAMALAR

Tüm ülkelerde geçerli olan ortak bir denetim modeli bulunmamaktadır. Ülkelerin tarihlerine, yönetim sistemlerine, hukuk sistemlerine, kültürlerine göre farklılık göstermektedir. Dolayısıyla tüm ülkelerde geçerli bir denetim sisteminden bahsetmek mümkün değildir (Yürekli, 2014: 173). Aşağıda çeşitli dünya örnekleri ele alınmıştır.

Kamu yönetimini örnek aldığımız Fransa pratiğinde, Bakanlıklar bünyesinde bulunan teftiş kurullarından üçünün bakanlıklar arası çalışma yetkisi vardır. Bunlar Maliye Müfettişliği, Sosyal İşler Genel Müfettişliği ve İçişleri Bakanlığı İdari Müfettişliğidir. Tüm Bakanlıklar

bu üç kurula başvurabilirler (Maliye Müfettişler Derneği, 2017). Fransa uygulamasında iç denetim bir misyon olup bu fonksiyonu müfettiş (inspecteur principaux auditeur-IP ve inspecteur auditeur-IA) unvanlı denetçiler yerine getirmektedir. Her kamu kurumundaki muhasebe ve finans işlemlerinin denetimi Ekonomi, Maliye ve Endüstri Bakanlığına bağlı inspecteur auditeur unvanlı denetim elemanları tarafından yapılmaktadır. İç denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının muhasebe ve finans ile ilgili faaliyetleri kapsamında ifa edilmektedir (Okur, 2010: 578).

Küresel bazda etkisi olan Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD) iç denetim sisteminin yolsuzlukları önlemede başarısız olması üzerine 1970'li yıllardan itibaren genel müfettişlikler kurulmuştur.

Bakanlıklarda Bakana bağlı olarak çalışan Genel Müfettişlik birimlerinin iç denetim, teftiş, inceleme ve soruşturma yetkileri bulunmaktadır. Denetleme yetkisi Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşları kapsamaktadır. Genel müfettişlik bünyesinde çalışan müfettiş, soruşturmacı, iç denetçi gibi unvanlara sahip olan personel kendi alanlarında uzmanlaşmışlardır (Değirmencioğlu, 2011:37). ABD'de 1978 yılında 15 federal kurumda oluşturulan genel müfettişlik birimleri sayısı, 2003 yılına kadar 57'de kalmış, 2004 yılından sonra sürekli artmıştır. Genel müfettişlik birimi sayısı 2009 yılında 69'a, Ekim 2010 tarihi itibarıyla de 73'e yükselmiştir. Bu birimlerde istihdam edilen denetçi sayısı istihbarat birimleri hariç 12.600'e yükselmiş bulunmaktadır (Karatepe, 2011: 21). ABD'de ayrıca genel müfettişlikler arasında eşgüdümü sağlamak üzere bir mekanizma oluşturulmuştur. Bu mekanizma Genel Müfettişler Konseyi olarak adlandırılmaktadır (Yürekli, 2015: 279). Genel müfettişlerin üye oldukları Genel Müfettişler Konseyi, 2008 tarihli Yasa değişikliği ile oluşturulmuştur. Konsey denetim birimlerinin çalışmalarında verimliliği sağlamakta, standartlarını belirlemekte ve aralarında koordinasyon görevini yürütmektedir. Genel müfettişliklerin yapacakları çalışmalarla ilgili olarak uyacakları standartlar Konsey tarafından tespit edilmektedir (Değirmencioğlu, 2011: 37). Genel Müfettişlerin Kongre ve Sayıştay ile yakın irtibatı bulunmaktadır. Her altı ayda bir Kongreye yaptıkları çalışmalarla ilgili rapor sunmaktadırlar. Genel Müfettişlerin yaptıkları denetimler Sayıştay'ın oluşturduğu normlar çerçevesinde ifa edilmektedir. Ayrıca Sayıştay

Genel Müfettişlik birimlerini denetleme yetkisine sahip bulunmaktadır (Yürekli, 2014: 180).

İngiltere Kamu Hizmetleri Reform Ofisi'nin Hükümetin Kamu Hizmetleri Teftiş Politikası başlıklı dokümanında; "Kamu parasının ve kamu hizmetleri sunumunun özel hesap verme sorumluluk biçimleri ve standartları bulunmaktadır. Teftiş mekanizması kamu hizmetlerinin geliştirilmesine önemli ölçüde katkı sağlar ve kamu kaynaklarının sevk ve idaresi hususunda güvence verir" ifadeleri yer almaktadır. İngiltere Hükümeti'nin "bu politika belgesiyle, halka güvence verilmesinde ve kamu hizmetlerinin gelişimine destek sağlanmasında kullanıcı odaklı ve etkinlik hedefli bir teftişe duyduğu güveni" açıkladığı belirtilmektedir. Anılan belgede, teftişin bir dış inceleme/gözden geçirme olduğu tespit edildikten sonra, teftişin; hizmet verenlerden bağımsız olarak yapılması, hizmetlerin güvenli ve gerektiği biçimde sunulduğuna dair bakanlara ve kamuoyuna güvence vermesi, hizmetlerin iyileştirilmesine katkı sağlaması, kamuoyuna rapor sunması, harcanan paraya değmesi gereğine vurgu yapılmaktadır (Yörüker, 2004: 28). Kamu Hizmetleri Reform Ofisinin hazırladığı dokümana göre İngiltere'de; Yetişkin Öğrenimi Müfettişliği, Denetim Komisyonu Müfettişlik Birimi, Sosyal Yardımlar Yolsuzluk Müfettişliği, Sağlık Gelişimi Komisyonu, Kraliyet Savcılık Hizmetleri Müfettişliği, İtfaiye Hizmetleri Müfettişliği, Polis Müfettişliği, Cezaevi Müfettişliği, Şartlı Tahliye Müfettişliği, Yargı Hizmetleri Müfettişliği, Eğitim Standartları Ofisi, Yüksek Eğitim Kalite Güvence Ajansı ve Sosyal Hizmetler Müfettişliği bulunmaktadır (Yörüker, 2004: 26-27). Müfettişlikler dışında İngiltere'de, 1961 yılında kurulan Parlamento Komiseri adındaki Ombudsmanlık Kurumu, İngiltere Denetim Komisyonu ve Ulusal Denetim Ofisi (İngiltere Sayıştay) denetim sistemi içerisinde yer almaktadır (Yürekli, 2014:176-177).

Hollanda ve Polonya'da hem teftiş kurulları ve hem de iç denetim birimleri bulunmaktadır. Her iki denetim birimi varlığını birlikte sürdürmektedir.

Portekiz'de teftiş sistemi dışında ayrıca iç denetim sistemi bulunmamaktadır (Ergenç, vd., 2012: 80-81).

İspanya’da Kamu Yönetimi Bakanlığı içinde her bakanlığın teftiş, denetim ve inceleme programlarını hazırlayan “Kamu Yönetimi Genel Teftiş Kurumu” bulunmaktadır (Maliye Müfettişler Derneği, 2017).

Güney Kore’de anayasal bir müessese durumunda olan Denetim ve Teftiş Kurulu mevcuttur. Bu kurul dış denetim ve teftiş denetimi yapabilmektedir. Japonya’da İdari Teftiş Ofisi bulunmaktadır. Çin’de tüm yerel yönetimler dahil tüm hükümet aygıtını denetleme yetkisini haiz Denetim Bakanlığı bulunmaktadır (Yürekli, 2014:181, 182, 184).

Birleşmiş Milletler bünyesinde denetim, İç Gözetim Hizmetleri Ofisi (Office of Internal Oversight Services) tarafından yapılmaktadır. Ofis üç ana bölümden oluşmaktadır: İç Denetim Bölümü, Teftiş ve Değerlendirme Bölümü, Soruşturma Bölümü. İç Denetim Bölümü, iç denetim fonksiyonunun tanımına uygun şekilde BM teşkilatının faaliyetlerine değer katma ve bu faaliyetleri geliştirmek amacıyla bağımsız ve tarafsız güvence ve danışmanlık hizmeti vermektedir. Teftiş ve Değerlendirme Bölümü, teftiş işlevi olarak bir birim, konu ya da uygulamanın teşkilat kapsamında kural ya da standartlara, iyi uygulama örneklerine ya da önceden belirlenmiş kriterlere uygun işleyip işlemediği şeklinde bir gözetim faaliyeti yürütmektedir. Soruşturma Bölümü ise, görevi kötüye kullanma, kural ihlali ve yolsuzluk gibi konularda inceleme yapmakla görevli bulunmaktadır (Değirmencioglu, 2011: 38).

Dünya Bankasında, Başkana bağlı İç Denetim Biriminin yanı sıra İcra Direktörleri Kuruluna bağlı bir Teftiş Kurulu (Inspection Panel) bulunmaktadır. Uluslararası Para Fonunun (IMF) organizasyon yapısında İç Denetim ve Teftiş Ofisi yer almaktadır.

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

ve denetimler tek bir yapı/örgüt içerisinde gerçekleştirilmektedir. İngiltere, Hollanda ve Polonya gibi bazı ülkelerde ise teftiş ve iç denetim birimleri ayrı ayrı birimler olarak kurgulanmıştır (Yürekli 2014:239). Ancak burada, ABD’de genel müfettişlik modeline geçiş süreci ve gerekçeleri dikkate alındığında, bu modelin daha etkin bir model olduğu söylenebilir.

SONUÇ

Türkiye dünya örneklerini ve kendi özgün koşullarını dikkate alarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini kabul etmiştir. Böylece parlamenter sistem terk edilerek Türkiye’nin özgün koşullarına uygun bir Başkanlık modeli kabul edilmiştir. Anayasal düzeyde kabul edilen bu modelin uygulanması için önümüzdeki süreçte uyum yasalarının çıkartılması ve seçim yapılması söz konusudur.

Hükümet sistemi değişikliğinin kamu yönetimine uyarlanma sürecinde, yönetimin önemli bir unsuru olan yönetsel denetim sisteminin de değişmesi gündeme gelecektir. Bir başka ifadeyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun bir yönetsel denetim sistemi oluşturulması gerekmektedir. Yönetsel denetim sisteminin oluşturulmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin oluşturulmasında olduğu gibi dünya örnekleri ve Türkiye’nin özgün koşulları göz önünde bulundurulmalıdır. Nasılkı dünya örnekleri göz önünde bulundurulurken Türkiye’ye özgü güçlendirilmiş bir Başkanlık modeli kabul edildiyse, bu yaklaşım denetim sisteminin yeniden yapılandırılmasında da kabul edilebilir. Bu yaklaşımdan hareketle, makale içerisinde zikrettiğimiz uygulamada ortaya çıkan sorunları da dikkate almak suretiyle önerilerimizi şu şekilde sıralayabiliriz:

1. Kamu harcamaları ve denetimi konusunda uzmanlığı tartışmasız nitelikte olan yönetsel denetim birimlerinin kılı kırk yaran, soğukkanlı ve tarafsız yaklaşımı, perde gerisinde bırakılınca; kolluk kuvvetlerinin, sadece iletişimi dinleme yöntemiyle kurguladığı operasyon zihniyetinin, ülkemizde vahim sonuçlar doğurabileceği görülebilmektedir. Bu cümleden hareketle; Bakanlıkların ve Genel Müdürlük denetim elemanlarının mesleki faaliyetlerini yürütürken, tarafsız ve bağımsız şekilde görevlerini yerine getirmelerini sağlamak üzere, çağdaş dünya uygulamaları dikkate alınarak, Anayasal ve yasal güvence sağlanmalı,

Türk Yönetmelik Denetim Kanunu acilen hayata geçirilmelidir. Denetim birimlerinin ortak etik ilkelerinin, raporlama standartlarının, olaylara yaklaşımlarının, doğru ve yanlış algılamalarının, aynı düzleme oturtulacağı bir hukuksal zemin böylece oluşturulmalı, denetim elemanlarının işe alınma, atanma, görev yetki ve sorumlulukları, kariyer yapıları, teftiş birimlerinin objektif çalışma usul ve esasları, inceleme, soruşturma ve teftiş faaliyetlerinde eşit muamelede bulunulmasını sağlayacak net ve açık hükümler bu yasada yer almalıdır. Yasayla denetim birimlerinin isimlerindeki ve denetim elemanlarının unvanlarındaki karışıklığa son verilmeli, bu alanda standart düzenleme yapılmalıdır.

2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulamaya geçtiğinde, mevcut halde siyasi sorumluluğu bulunan Bakana bağlı teftiş ve denetim birimleri, yeni sistemde artık siyasi sorumluluğu, yani halka doğrudan hesap verme yükümlülüğü bulunmayan, atanmış Bakanlara bağlı kalırsa, denetim sistemi, bürokrata bağlı bir yapıya dönüşecektir. Bu durumda, oligarşik bürokrasi, siyaseti yönetir hale gelecektir. Yani denetim sistemi bir anlamda, atama yoluyla görevlendirilen teknokratlara bağlı hale gelecektir. Oysa kamu denetim sisteminin, temsili demokrasi içerisinde millet tarafından, seçim sonrasında yetkilendirilen ve siyasi hesap verme sorumluluğu taşıyan yürütme erkine bağlı olması demokrasinin gereğidir. Klasik bürokrasi, her zaman görevini eksiksiz ve hatta fazlasıyla başarılı şekilde yerine getirdiğini iddia eder. Bürokrasiye bağlı denetim, bağlı olduğu bürokrasinin uygulamalarını alkışlayan ve yücelten bir mahiyette tezahür edecektir. Millet iradesi ile milleti yönetme yetkisini alan makam, gerçekleri sadece kamu denetim birimlerinin kendisine sunacağı, objektif ve tarafsız bilgilerle elde edebilir. Bürokratik üst yöneticiye bağlı sistemlerin mahsurları ve zafiyetleri açık olduğundan, denetim elemanlarının daha bağımsız ve tarafsız çalışabilmeleri için teftiş ve denetim birimlerinin, ilk planda kabul ettiğimiz Cumhurbaşkanlığı sistemi doğrultusunda, yönetme erki içerisinde vatandaşa karşı siyasi sorumluluğu bulunan tek yürütme organı olan Cumhurbaşkanına bağlanabileceği bir sisteme geçişi sağlanmalı, ikinci planda meslek güvencesi ve fonksiyonel bağımsızlığın sağlanabilmesi için denetim raporlarının, Millet iradesinin temsilcisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (T.B.M.M.) de sunulacağı bir sistem önerisi tartışılmalıdır.

3. Başkanlık sisteminin uygulandığı ABD, yarı başkanlık sisteminin uygulandığı Fransa örneği ve ülkemizdeki iç denetim sisteminin şu ana kadar olan uygulanmasındaki yetersizlikler göz önünde bulundurularak iç denetim birimleri ile teftiş ve denetim birimleri tek çatı altında birleştirilmeli; teftiş ve denetim birimleri arasında koordinasyonu ve uyumu sağlamak, mesleki standartları tespit etmek, denetim birimlerinin gelişimlerine yönelik tedbir ve uygulamaları planlamak üzere Denetim Üst Kurulu oluşturulmalıdır. Denetim elemanlarının en iyi şekilde yetiştirilmelerini ve hizmet içi eğitimlerini en iyi şekilde almalarını sağlamak üzere, Denetim Üst Kuruluna bağlı Teftiş Akademisi kurulmalıdır.

Modern ve başarılı bir kamu yönetiminin inşası için, yukarıda belirttiğimiz temel öneriler çerçevesinde kamu yönetsel denetim sisteminin, Osmanlı döneminden bu yana oluşan kurumsal birikimleri muhafaza edilmek suretiyle, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyarlanarak yeniden yapılanması gerekmektedir. Bu önerilerimizin gerçekleşmesi halinde; yönetsel denetim alanındaki yapısal sorunların kahir ekseriyeti itibariyle çözülebileceği, daha başarılı bir kamu yönetiminin oluşmasına katkı yapan bir denetim sisteminin kurulacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- AKBULUT, Örsan, H. M. Özgen, D. Fındık, Ömer Seymenoğlu, O. Almış (2012). Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim, TODAİE, Ankara.
- BOZKURT, Yakup (2010). “Kamu Yönetiminde Teftiş Kurulu Başkanlığının Kaldırılmasına Dönük Sorunlar”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl 68, Sayı 2010/4
- DEĞİRMENCİOĞLU, Yavuz. (2011). “Etkili, Ekonomik ve Verimli Tek Bir denetim Birimi”, **DENETİŞİM Dergisi**, Sayı 2011/6.
- DENETDE (2015). “Kamu Denetim Sistemimizin Yeniden İnşası Konusunda DENETDE’nin DDK’ya Sunduğu Görüşleri”, **Denetim Dergisi**, Yıl 27, Sayı 127-128.
- DENETDE (1988). 1. Teftiş Semineri Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği, Denetim Yayınları, Ankara.
- ERGENÇ, Sedat, Çağlayan Odabaş, Mustafa Karakaya, Onur Özavcı (2012). “Kamu Denetimine İlişkin Rapor”, **DENETİM Dergisi**, Yıl 25, Sayı 120.
- HALICI, İbrahim (2012). “Kanun Hükmünde Kararnameler Sonrası Denetim Elemanlarının Bakanlık Teşkilatındaki İdari Yapısı”, **DENETİM Dergisi**, Yıl 25, Sayı 117.
- KANDEĞER, Barış, Orhan Veli Alıcı (2012). “Türk Kamu Yönetiminde Denetimin Evrimi ve Geleceği”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 84, Sayı 475.
- KARATEPE, Şükrü, Haluk Alkan, Yavuz Atar, Yılmaz Bingöl, Gonca Bayaktar Durgun (2017). Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Memur-Sen Yayınları, Ankara.
- KARATEPE, Kamil (2011). “Uluslararası Gelişmeler ve Türkiye’de Denetimin Yeniden Yapılandırılması”, **DENETİM Dergisi**, Yıl 24, Sayı 116.
- Maliye Müfettişleri Derneği (2017). Dünya Teftiş Kurulu Örnekleri, <http://www.mmd.org.tr/dunya-teftis-kurulu-ornekleri> (12.07.2017)
- NEUMARK, Fritz. (1949). Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor, Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, Devlet Personel Başkanlığı, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/yabanci-rapor.pdf> (10.09.2011).

- OKUR, Yaşar (2010). “Türkiye’de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme”, **Maliye Dergisi**, Sayı 158.
- TBMM (2017). 447 sıra sayılı Anayasa Komisyonu Raporu, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447ek1.pdf> (21.06.2017).
- TODAİE. (1991). “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporu”, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf (11.07.2017).
- TODAİE (1963). “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP Raporu)”, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/bdfe5e3cddec94c_ek.pdf (11.07.2017).
- YÖRÜKER, Sacit (2004). Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve, TESEV Denetim Çalıştayı, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/sbn55KavramsalCerceveTebliğ.pdf> (02.11.2012).
- YÜREKLİ, Ömer (2015). “Kamu Yönetimsel Teftiş ve Denetim Sistemi ve Yeniden Yapılanması”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 87, Sayı 480.
- YÜREKLİ, Ömer (2014). *Türkiye’de İdari Teftiş Sistemi*, Bizim Akademi Yayınları, Ankara
- YÜREKLİ, Ömer (2011). “Türkiye’de Teftiş Kurulları Olgusu”, **DENETİM Dergisi**, Yıl 24, Sayı 116