

# Bürokratik Dokunulmazlığın İnşası: Denetim Sisteminde “Reform” ve Teftiş Kurullarının\* Kaldırılması

Kamil Karatepe\*\*

## Özet

Türk denetim sistemi dağılmakta olan bir imparatorluğun refleksi olarak, merkezi-üniter devlet yapısını ve teftiş kurulları denetim modelini esas alarak 19. Yüzyılın ikinci yarısında kurulmuştur. Kıta Avrupası yönetim ve denetim sistemine oluşturulmuş olan bu yapı, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuyla birlikte korunarak geliştirilmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında ABD etkisiyle eleştirilmeye başlanan kamu yönetim ve denetim yapısı, 1980'li yıllardan itibaren neoliberal politikalar doğrultusunda Anglo-Sakson modele göre ‘yeniden’ biçimlendirilmeye çalışılmaktadır.

“Yönetim sorumluluğu” ilkesini esas olarak adlandırılan “yöneticiye denetim dahil bütün yetkiler verildikten sonra hesap sorma” anlayışına dayanan, yolsuzluk ve usulsüzlükleri engellemekte başarısız olduğu denetim skandallarıyla kanıtlanmış olan Anglo-Sakson sistem Türkiye’ye “reform” olarak ithal edilmeye çalışılmaktadır. Denetimin en temel unsuru olan “bağımsızlık”tan yoksun olan yöneticiye bağlı “iç denetim” ve özel şirketlerin paralı “bağımsız” “dış denetim” modelinin Türkiye’ye ithal edilmesi, T.C. Devletinin yönetsel yapı ve geleneğine aykırılığının ötesinde kamunun yönetim ve denetiminde yolsuzluk ve usulsüzlüklere neden olacak, 130 yıllık teftiş kurulu denetim geleneğini yok ederek bürokratik dokunulmazlık alanları inşa ederek denetimsiz bir kamu yönetimi yaratacaktır.

**Anahtar Sözcükler:** Teftiş Kurulları, Denetim, Dış Denetim, Bürokratik Dokunulmazlık, Reform.

## Constructing Bureaucratic Impunity: “Reforming” Audit System and Abolishing Boards of Audit and Inspection

### Abstract

Turkish public administration and auditing system was established on a unitary government system and boards of audit and inspection as a result of dispersion of the Ottoman Empire in

\* Yazımızda “teftiş kurulu” kavramı, *siyasi sorumluluk taşıyan bakanlar adına* denetim görevini yürüten ve bu nedenle Anglo-Sakson denetim kavramlarına göre “dış denetim birimi” niteliği taşıyan *bakanlık teftiş kurullarını* ifade etmektedir. Siyasi sorumluluk taşımayıp yönetsel sorumluluk taşıyan üst düzey yöneticiler (idareciler) adına denetim faaliyetleri yürüten, *yalnızca adı teftiş kurulu olan* ve bu nedenle Anglo-Sakson denetim sistemi terimlerine göre “iç denetim birimi” sayılan *denetim birimlerini* kapsamamaktadır.

\*\* Maliye Teftiş Kurulu

the second half of the 19th century. Based on Continental European Civil Law, Turkish auditing system has developed through reforms since the establishment of the Republic. However, in the years following World War II, Turkish administrative and auditing system was criticized and reformed according to Anglo-Saxon system and neoliberal policies.

The Anglo-Saxon audit system which is derived from English common law and contingent on “*management’s responsibility*” principle had failed to prevent and detect fraud and abuse in establishments. Turkish auditing system was founded according to Continental system where civil servants’ (boards of inspectors) independence is main component of audit service is different from Anglo-Saxon system where internal audit based on management’s responsibility and external audit services executed by private firms dependent on fees. Consequences of importing Anglo-Saxon audit system would be not only against to Turkey’s administrative and audit customs but also the source of fraud, mismanagement and bureaucratic impunity by abolishing 130 year boards of inspection experience.

**Keywords:** Boards of Audit and Inspections, Audit, External Audit, Bureaucratic Impunity, Reform.

**Başkan:** *Baylar, sizleri son derece önemli ve can sıkıcı bir haberi bildirmek üzere toplamış bulunmaktayım. Bir müfettiş geliyor!*

**Yargıç:** *Bir müfettiş mi?*

**Müdür:** *Ne müfettişi?*

**Başkan:** *St. Petersburg’tan tebdili kıyafet, daha da kötüsü gizli bir görevle Devlet Müfettişi geliyor.*

**Yargıç:** *Eyvah!*

**Müdür:** *Allah kahretsin! Bu da nereden çıktı şimdi?*

**Denetçi:** *Aman tanrım! Hem de gizli bir görevle geliyor!*

***Nikolai Vasilevich Gogol, Devlet Müfettişi<sup>1</sup>***

Türk kamu yönetim ve denetim sistemi, dağılmakta olan bir imparatorluğun refleksi olarak merkezi ve üniter devlet yapısını esas alan Kıta Avrupası hukuk sistemine göre kurulmuştur.<sup>2</sup> II. Dünya Savaşı sonrasında öne çıkan ABD etkisiyle

1 *Devlet Müfettişi*, Gogol’un Rusya’da bürokrasinin çürümüşlüğünü alaycı bir tarzda ortaya koyduğu eseridir. Eseri yazdıktan sonra, “*Rus insanını aşağılamak ve onun kötü yönlerini göstermekten dolayı halkına ihanet*” ile suçlanan Gogol 1836’da yılında Rusya’yı terk eder bir süre Almanya ve İtalya’ya gider, ülkesine döndüğünde tekrar Viyana’ya gitmek zorunda kalır. 1841’de Rusya’ya tekrar geri dönen Gogol, 1852 yılında ölür. Nikolai Vasilevich Gogol (1997). *The Government Inspector*, Stephen Mulrine, Fairford: Hern Books Limited, s. 3.

2 Tanzimat dönemi ile başlayan reform çabalarında merkezi devlet ve ulusal birliği sağlama ideali olarak Fransa örnek alınmıştır. Tahsin Bekir Balta (1970). *İdare Hukukuna Giriş*, Ankara: TODAİE, s. 37.

tartışılmaya başlanan bu yapı, 1980’lerde başlayan ve 1990 ve 2000’li yıllarda yoğunlaşan neo-liberal politikalar doğrultusunda Anglo-Sakson sisteme göre yeniden biçimlendirilmektedir. Kıta Avrupasının yönetsel ve siyasi sorumluluğa sahip olanlar arasındaki dengeli görev, yetki ve sorumluluk anlayışından farklı olarak Anglo-Sakson sistemdeki “*yöneticiye denetim dahil bütün yetkiler verildikten sonra hesap sorma*” olarak nitelendirilen “yönetici sorumluluğu ilkesi”ne dayanan yönetim ve denetim yapısı getirilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye’ye “reform” olarak sunulan “*yönetici sorumluluğu*”na dayanan bu model, sistemin öncüsü ABD’de 2001 ve 2008 yıllarında ortaya çıkan denetim skandallarında açıkça görüldüğü üzere, yolsuzluk ve usulsüzlükleri önlemekte başarısızlığı tescil edildiği için uygulandığı ülkelerde terk edilmiş bir modeldir. Anglo-Sakson sistemin iflas etmiş yönetim ve denetim modelinin Türkiye’ye “reform” olarak ithali ironik bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Çünkü Anglo-Sakson denetim modelini uygulayan ülkeler reform olarak Kıta Avrupası denetim modelinden teftiş kurullarını denetim sistemlerine dahil ederlerken, Türkiye’de denetim “reform”u teftiş kurullarının denetim sisteminden çıkarılması suretiyle yapılmaya çalışılmaktadır.

1879 yılından bu yana Kıta Avrupası hukuk sisteminden alınan “teftiş” ve “kontrol” kavramları üzerine kurulmuş olan Türk kamu denetim yapısı, Anglo-Sakson modelin yöneticiye bağlı “iç denetim” ve özel şirketler tarafından yapılan paraya bağlı “dış denetim” kavramlarına göre yeniden yapılandırılırken, denetimin en temel niteliği olan “bağımsızlık”tan yoksun olduğu için Enron, AIG, Lehman Brothers, Freddie Mac ve Fannie Mae skandallarında görüldüğü üzere yolsuzluk ve usulsüzlüğe açık olan bu yapı ile yönetsel sorumlu kişilere dokunulmazlık alanları yaratılmaktadır.

Ülkemizde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ve 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) ile ivme kazanan “reform” çalışmalarında bir yandan etkinlik, verimlilik, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi herkes tarafından kabul edilen ancak tam olarak ne olduğu ve nasıl sağlanabileceği belirsiz kavramlara vurgu yapılırken, diğer yandan mali denetimin yalnızca iç denetçiler tarafından yapılacağı, dolayısıyla parlamenter sistemde siyasi olarak sorumlu bakanlar adına denetim yapan teftiş kurullarının mali denetim yapamayacağı şeklinde yorumlanarak, teftiş kurulları mali denetim alanından çıkartılarak yöneticilerin (idarecilerin) mali eylem ve işlemlerinin yalnızca kendilerine bağlı iç denetçiler tarafından denetlenmesi suretiyle bürokratik dokunulmazlık alanları inşa edilmeye çalışılmaktadır.

Kıta Avrupası kaynaklı denetim kurumları olan teftiş kurullarının Anglo-Sakson sisteme sahip ülkelerde dahi yükselen değer olarak kabul edilip denetim sistemlerine katılıp<sup>3</sup> güçlendirilmesine<sup>4</sup> rağmen Türkiye’de kaldırılmaya çalışılmasının temelinde, siyasi dokunulmazlıklar nedeniyle denetim dışı olan siyasi sorumlulara (siyasetçilere) bürokratik dokunulmazlıklara sahip idarecilerin (idarecilerin) eklenmesi suretiyle tamamen denetimsiz bir kamu yönetimi yaratmak yatmaktadır.<sup>5</sup>

Türkiye’de denetim sisteminde “reform” adı altında denetlenmeyen bir kamu yönetimi ve bürokratik dokunulmazlıklar yaratmak amacıyla ortadan kaldırılmaya çalışılan teftiş kurullarının etkisizleştirilmesi süreci, 1980’li yıllarda başlamış olup, 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali denetim alanından çıkarılma aşamasından 2004 tarihli 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile ise açıkça lağvedilme aşamasına getirilmiştir. 5018 sayılı Kanun ile mali alanda başlayan Anglo-Sakson denetim modeline göre yeniden yapılanma, 5227 sayılı Kanunun veto edilmesi sonrasında yalnızca mali denetim alanıyla sınırlı kalma gibi bir “tehlike” ile karşı karşıya kalmış olsa da, bu “sorun” mali iç denetçilerin Anayasa, 3046 sayılı Yasa, bakanlıkların teşkilat yasaları ve 5018 sayılı Kanunun konu ve amaç maddesine açıkça aykırı şekilde iç denetçilerin ikincil düzenlemelere dayanarak yalnızca kamu mali denetim birimleri olmaktan çıkarılıp, kamu yönetiminin bütün işlemlerini denetleyen “*yöneticilere bağlı yeni teftiş kurulları*” olarak yapılandırılmaya çalışılarak giderilmeye çalışılmaktadır.<sup>6</sup> 5227 sayılı Kanunun veto edilmesi sonrasında “henüz” kaldırılamamış olan teftiş kurullarının etkisizleştirilmesi süreci, AB İlerleme Raporlarında “mali iç denetçiler” ile aralarında görev ve yetki çatışması olduğu gerekçesiyle, teftiş

3 Anglo-Sakson sistemin öncüsü Amerika Birleşik Devletleri’nde 1978 yılından itibaren Genel Müfettişlik Yasası (“Inspector General Act”) ile teftiş kurulları denetim sistemine katılmış ve bu tarihten itibaren sürekli olarak güçlendirilmiştir. Genel Müfettişlik Reform Yasasında 14 Ekim 2008 tarihinde yapılan değişiklikle genel müfettişler (teftiş kurulları) daha da geniş yetkilerle donatılmıştır. Federal Inspectors General, IGSNet, “The Inspector General Reform Act of 2008”, <http://www.ignet.gov/pande/leg/pl110-409.htm>, (Erişim Tarihi: 12.02.2009).

4 Anglo-Sakson sistemin diğer temsilcisi olan Birleşik Krallık’ta denetim yönetim içinde önemsiz bir faaliyet olarak görülürken, 2002 yılında yapılan reformla teftiş kurulları güçlendirilmiştir. The Prime Minister’s Office of Public Services Reform, <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/opsr/documents/pdf/inspecting.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.12.2008).

5 2004 yılında TBMM’de kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanununda, teftiş kurullarının kaldırdığı hüküm altına alınmış ancak Anayasanın 89 ve 104’ncü maddeleri uyarınca Kanun’un bir kez daha görüşülmesi için Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun Veto Gerekçeleri, [www.cankaya.gov.tr/tr\\_html/ACIKLAMALAR/03.08.2004-2819.html](http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/03.08.2004-2819.html), (Erişim Tarihi: 03.08.2004).

6 İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte iç denetim faaliyetinin kapsamını düzenleyen 6’ncı maddesinde “*kamu idarelerinin yurt dışı ve taşra dahil tüm birimlerinin işlem ve faaliyetleri iç denetime tabi tutulur*” şeklinde düzenlenmiştir. İç Denetim Koordinasyon Kurulu İnternet sayfaları, [http://www.idkk.gov.tr/web/guest/calisma\\_usul\\_ve\\_esaslari](http://www.idkk.gov.tr/web/guest/calisma_usul_ve_esaslari) (Erişim Tarihi: 12.02.2009).

kurullarının yalnızca “*ihbar ve şikâyetleri inceleyen soruşturma birimlerine indirgenmeye*” çalışılarak devam etmektedir.

Türkiye’de kurulmaya çalışılan “yeni” denetim modeli demokratik parlamenter sistemdeki siyasi sorumluluk ilkesine de aykırılık taşımaktadır.<sup>7</sup> Çünkü Anglo-Sakson sistemden farklı olarak vatandaşların oylarıyla seçilen ve Anayasa, 3046 sayılı Kanun, 5018 sayılı Kanun ve bakanlıkların teşkilat kanunlarına göre siyasi sorumluluğa sahip kişiler olan bakanların teftiş kurulları olmaksızın siyasi sorumluluklarının gereğinin nasıl yerine getirileceği ve *kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden* nasıl sorumlu tutulacakları tartışmalıdır. Yönetmelik sorumlu idareciler sorumluluklarının gereğini yerine getirmek için denetim birimleri dahil her türlü araca sahip kılınırken, siyasi olarak sorumlu bakanların sorumluluklarının gereğinin yerine getirilme araçları olan teftiş kurullarından yoksun bırakılması yönetimin etkinlik, şeffaflık, hesap verebilirlik kavramlarını ortadan kaldırmakta, siyasi otoritenin bürokratik otorite üzerindeki etkinliğini azaltmakta ve demokratik parlamenter sistemin dengelerini atanmışlar (idareciler) lehine seçilmişler (siyasiler) aleyhine bozarak parlamenter sisteme aykırı olarak bürokratlara dokunulmazlık alanları yaratmaktadır.

### ***Denetleyenlerin Denetlenmesi: Quis Custodiet Ipsos Custodes***

Denetim alanında son yıllarda gerek uluslararası gerekse ulusal düzeyde bir kavram kargaşası yaşanmaktadır. Bu kavram kargaşasının temelinde ise Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson hukuk sistemlerinde bakanların taşıdıkları sorumluluklarının farklılığı dikkatlerden kaç(ırıl)maktadır. Türk kamu yönetim sisteminde Kıta Avrupası hukuk sisteminde olduğu gibi, bakanlar, Anglo-Sakson sistemden farklı olarak, siyasi sorumluluk taşımaktadırlar ve teftiş kurulları bakanların siyasi sorumluluklarının gereğinin yerine getirilme araçlarıdır. Bu nedenle siyasi sorumlu bakanlar adına denetim yapan teftiş kurulları ile yöneticiler (bürokratlar) adına yönetsel sorumluluğun gereği olarak denetim yapan iç denetçiler/kontrolörler tarafından yapılan denetimler arasında AB ve OECD raporlarında iddia edildiğinin tersine çatışma<sup>8</sup> değil, yalnızca bir çakışma/örtüşme

7 1982 Anayasasına göre, yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılır. Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Anayasanın 112’nci maddesine göre, Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (2005). İstanbul: Beşir Kitabevi, s. 114.

8 2008 AB İlerleme Raporunda, “*kamu sektöründe kontrol ortamının kapsamlı tanımı, denetim ve teftiş görevlerinin açıkça belirlenmesi ve iç denetim ile teftiş kurullarının rol ve sorumluluklarının ayrımına odaklanması*” gerektiği ifade edilmektedir, ABGS İnternet sayfaları, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42210&l=1> (Erişim Tarihi: 13.11.2008).

bulunmaktadır. Denetimin evrensel nitelikleri açısından değerlendirildiğinde, *denetleyenlerin denetlenmesi* (“*quis custodiet ipsos custodes*”)<sup>9</sup> anlamına gelen bu durum iddia edildiğinin tersine istenmeyen değil denetimden beklenen işlevlerin daha sağlıklı olarak yerine getirilebilmesi için istenen bir durumdur.

Türkiye’de kamu yönetiminin denetimi konusundaki kavram kargaşası ve kafa karışıklığı, “reform”u yeni dokunulmazlık alanları yaratmanın bir fırsatı olarak görenlerce oluşturulmuş bilinçli bir çabanın sonucudur. Amaç kamu yönetiminde yeniden yapılandırma gerekçesiyle üst düzey yöneticiler tarafından yapılan işlemlerinin denetlenebilir olmaktan çıkarılarak, siyasi dokunulmazlıkların bürokratik dokunulmazlıklarla desteklenmesi ve kamu gücünü kullananlarının eylem ve işlemlerinin tamamen denetim dışı bırakılmasıdır.

Denetim sisteminin Anglo-Sakson modele göre yeniden yapılandırılmasıyla gerçekleştirilmek istenen bir diğer hedef ise teftiş kurullarının kamu denetim sisteminden çıkarılmasıyla kamu kurum ve kuruluşlarının denetlenmesinde *ortaya çıkacak olan denetim açığının yabancı-yerli özel denetim şirketlerinden para karşılığı alınacak olan* sözde “bağımsız” denetim ile karşılanmasıdır. Kamunun denetiminin piyasalaştırılmasına Anayasada *kamunun denetiminin bir kamu hizmeti olarak ancak memurlar eliyle yapılabileceğine* ilişkin hüküm “şimdilik” engel olmakta ise de Anayasanın bu hükmünün değiştirilmesi konusundaki içerden ve dışarıdan baskılar aratarak devam etmektedir.<sup>10</sup>

Yönetimin planlanan amaç ile işleyişi arasındaki uyumun sürekliliğini sağlayan yaptırım birimi olan teftiş kurulları yalnızca merkezi yönetimin gözü ve kulağı değil aynı zamanda yönetici kadrosunun “okulu” işlevi görmektedir. AB, OECD, DB ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar tarafından açık ve örtülü destekle yürütülen Türkiye’de, teftiş kurullarının kaldırılmasıyla bir yandan “*aşırı katı Osmanlı*

---

9 Latince’de “koruyuculardan kim koruyacak” anlamına gelmekte olup, denetim konusunda “denetleyenleri kim denetleyecek” olarak çevrilmekte ve denetim görevini yürütenlerin de denetlenmesi gereğini ifade etmektedir.

10 1994 yılında Dünya Bankası ve TÜRMOB tarafından düzenlenen muhasebe ve denetim sempozyumu sonuç bildirgesinde “*Türkiye’de kamunun denetimi özel bir sektör tarafından gerçekleştirilebilen bir faaliyet şekline dönüştürülmesi*” kararı alınmıştır. Kamunun denetiminin özelleştirilmesi 5227 sayılı Kanunda yer alan “*Sayıştay’ın dış denetimi kendisinin yapacağı ya da yaptıracağı*” şeklindeki düzenlenerek gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak Yasanın bu maddesinin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi sonrasında Sayıştay Kanununun Tasarısının 45’nci maddesine “*Sayıştay’ın talebi üzerine hesap ve işlemlerini bağımsız dış denetçilere denetletir*” şeklinde hükümler taşınarak süreç devam ettirilmektedir. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004). Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Maliye Bakanlığı, Ankara: Ziraat Matbaacılık,s.122-123; Sayıştay İnternet Sayfaları, *Sayıştay Kanunu Tasarısı Taslağı Gereçesi*, <http://www.sayistay.gov.tr/haberduyuru/duyuru/2004KanunTasarisi/SayistayKanunTasarisiTaslagiGerekcesi.htm> (Erişim Tarihi: 22.09.2010).

ve Fransız” sistemine göre kurulmuş olan kamu yönetim ve denetimde “aşırı merkezilik” sorunu<sup>11</sup> çözümlenmiş olacak diğer yandan kamunun denetiminde ortaya çıkacak olan denetim açığı “bağımsız” dış denetim adıyla başta “dört büyük” İngilizce ifadesiyle, “the big four” yabancı denetim şirketi (PWC, KPMG, E&Y, ve D&T) olmak üzere “dış”arının denetimine bırakılarak, yabancı-yerli özel şirketler devletin her türlü gizli iç bilgisinin sahibi olarak “karlarını daha da maksimize etme” olanağına kavuşacaktır.

Denetimin etkisizleştirilmesi sürecinin aktörlerinin saikleri farklı olsa da ulaşmak istedikleri hedef ortaktır. Kamu denetim sistemindeki değişimin aktörlerinin değişimden beklentileri: Yöneticiler (idareciler) için “*kendi kontrollerindeki iç denetçiler dışında teftiş kurulları tarafından denetlenmek, bu kurulların bağımsızlıkları, kontrol edilememeleri ve yönlendirilememeleri dolayısıyla riskler içermektedir. Teftiş kurulları kamu yönetim ve denetim sisteminde tehdit unsuru olup, bürokratik dokunulmazlık alanları inşa etmek için bertaraf edilmelidir*”; Politikacılar için “*kontrol edilemeyen ya da kısmen kontrol edilebilen teftiş kurulları Yüce Divan için risk unsuru oluşturmaktadır. Ayrıca yeni kurumsal yapılandırmalar kadrolaşma için yeni fırsatlar yaratmaktadır. Teftiş kurulları kaldırılmalıdır*”; AB, DB, IMF, OECD gibi uluslararası kuruluşlar için *her ne kadar denetim birimlerinin zayıflatılması Türkiye’ye borç vermiş IMF gibi kurumların alacaklarını riske etse de T.C. Devletinin merkezi olmayan (ademi merkezi) bir yapıda yeniden şekillendirilmesi öncelikli bir hedef olup, bu hedefe ulaşılmasında engelleyici nitelik taşıyan teftiş kurulları ortadan kaldırılmalıdır.*”

Denetimde uluslararası alanda yükselen bir değer olan teftiş kurulları güçlenirken, denetlenemez bir kamu yönetimi oluşturmak ve bürokratik dokunulmazlıklar inşa etmek amacıyla Türkiye’de denetim sisteminin iflas etmiş Anglo-Sakson modele göre yeniden kurulmaya çalışılmasının irdelendiği bu çalışmanın; birinci bölümünde denetim alanında uluslararası gelişmeler Anglo-Sakson denetim modelinin çöküşü ve Kıta Avrupası denetim modeli teftiş kurullarının yükselişi incelenmekte; ikinci bölümde Türkiye’de 1980-2009 döneminde denetim sisteminde “reform” ve bürokratik dokunulmazlık inşa sürecinin gelişimi; üçüncü bölümde ise bürokratik dokunulmazlığın inşa gerekçeleri tartışılmakta; dördüncü bölümde ise denetim sisteminde teftiş kurullarının kaldırılmasıyla harcamalarda denetimsizlik, denetimde kuralsızlık ve kamunun denetiminin piyasalaştırılması olarak ortaya çıkan Türkiye’de bürokratik dokunulmazlık inşa sürecinin yarattığı sorunlar değerlendirilmektedir.

11 Türkiye’de denetim elemanlarının sayı itibariyle yaklaşık 11.000 civarında olduğu ve bunlardan yalnızca vergi, muhasebe ve milli emlak denetmenleri ile ilköğretim müfettişleri olarak sayılarının 7.000 civarında olduğu ve merkez değil taşra teşkilatları yöneticilerine bağlı olarak çalıştığı dikkate alındığında, denetimde *merkezilik* değil *ademi merkezilik* sorunu olduğundan bahsedilebilir.

## Denetimde Uluslararası Gelişmeler: Yöneticiye ve Paraya Bağlı Anglo-Sakson Modelin Çöküşü ve Kıta Avrupası Teftiş Kurulları Denetim Modelinin Yükselişi

Denetim alanında uluslararası alanda son dönemde ortaya çıkan temel eğilim, denetimin en temel unsuru olan bağımsızlıktan yoksun olan yöneticiye bağlı iç denetim ve özel şirketler tarafından paraya bağlı olarak yapılan dış denetime dayanan Anglo-Sakson sisteme sahip ülkeleri Kıta Avrupası sisteminden teftiş kurullarını denetim sistemlerine dahil etmeye zorlamıştır. Bu kapsamda Anglo-Sakson sistemin öncüsü ABD’de 1978 tarihli Genel Müfettişlik Yasası (“Inspector General Act”), İngiltere’de ise 2002 Reform Programıyla denetim sistemleri içinde teftiş kurullarını güçlendiren düzenlemeler yapılmıştır.<sup>12</sup>

Anglo-Sakson sistemin öncüsü ABD’de kamu kurum ve kuruluşlarının denetim sistemi 1978 yılına kadar yöneticilere bağlı olarak çalışan iç denetçiler (“internal auditor”), ülkede federal düzeyde görev yapan Sayıştay (General Accountability Office) ve özel şirketler tarafından yapılan paralı (“bağımsız”) denetim olmak üzere üçlü bir yapıdan oluşmaktadır. ABD’de yasal bir düzenleme olmaksızın 1962 yılında Tarım Bakanlığı’nda varlığını sürdürmüş olan teftiş kurulunun (“Office of Inspector General”) 1974 yılında “*yönetimin verimliliğini düşürdüğü*” gerekçesiyle Tarım Bakanı tarafından lağvedilmesi sonrasında Bakanlık programlarında ortaya çıkan yolsuzluk ve usulsüzlüklerin ABD Kongresi tarafından soruşturulmasında sonucunda, teftiş kurulların yolsuzluk ve usulsüzlükleri önlemedeki önemi fark edilmiştir. Kongre Soruşturma Komisyonunun “*Genel Müfettişlik Ofislerinin idari işlemlerle değil yasa ile düzenlenmesi gerektiği*” değerlendirmesi, 1978 Genel Müfettişlik Yasasının önünü açacak olan, 1976 Sağlık Eğitim ve Refah Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisi Yasası çıkarılmasına neden olmuştur.

1976 yılında Sağlık Bakanlığı’nda pilot çalışmasından sonra 1978 yılında Genel Müfettiş Yasası (The Inspector General Act) ile 15 federal kuruluştaki Genel Müfettişlik Ofisleri (Teftiş Kurulu Başkanlığı) kurulmuştur.<sup>13</sup> Genel Müfettişlik Yasasında 1988, 2003, 2007 ve 2008 yıllarında yapılan değişikliklerle bir yandan federal birimlerde oluşturulan genel müfettiş sayısı ve genel müfettişlerin yetki ve sorumlulukları özlük haklarıyla birlikte artırılmıştır. ABD’de 2010 yılı Ağustos

12 Federal Inspectors General, IGSNet, “The Inspector General Reform Act of 2008”, <http://www.ignet.gov/pande/leg/pl110-409.htm>, (12.02.2009); The Prime Minister’s Office of Public Services Reform, <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/opsr/documents/pdf/inspecting.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.12.2008).

13 ABD’de yasal düzenlemeyle kurulan ilk teftiş kurulu olan Sağlık Eğitim ve Refah Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisinin kuruluş yasa tasarısı, ABD’de federal kurumlarında görev yapan üst düzey yöneticilerince Kongre üyeleri nezdinde lobi yapmak suretiyle engellenmeye çalışılması nedeniyle *Yasa Tasarısının* Kongreden geçmesini güvenceye almak için, Yasa Shrinner Engelli Çocuklar Hastanesi’ne Federal Arazi Verilmesi Yasasına eklenerek çıkarılmıştır. Genevieve Nowolinski, A Brief History Of The HHS Office Of Inspector General, Office Of Evaluation and Inspections, Washington, June 2001, s. 3, <http://oig.hhs.gov/reading/history/ighistory.pdf> (Erişim Tarihi: 14.12.2008).



ayı sonu itibariyle Genel Müfettişlik Ofislerinin sayısı 69'a (15 bakanlık ve 54 federal kuruluş) ulaşmış, bütçeleri 2 milyar doları ve bu kurumlarda çalışan denetçi sayısı ise 12.000'i aşmış durumdadır. Yalnızca Sağlık Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisinde çalışan denetçi sayısı 1.569 olup, ikinci sıradaki Savunma Bakanlığı'nda 1.215 denetçi ve üçüncü sıradaki Hazine Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisinde 1.030 denetçi bulunmaktadır.<sup>14</sup>

ABD'de federal düzeyde görev yapan 69 teftiş kurulunun ("Genel Müfettişlik Ofisi/ "Office of Inspector General") başkanı olan genel müfettişlerin 30'u ABD Başkanı tarafından Senatonun onayı ile 39'u ise buldukları kurumun en üst yöneticisi tarafından yedi yıl süreyle atanmaktadır. Bu Genel Müfettişlerin görevden alınması veya başka göreve atanabilmesi ABD Başkanı ya da kurum başkanları tarafından en az otuz gün önce Senatoya ve Temsilciler Meclisine yazılı olarak gerekçesini bildirmek şartıyla gerçekleşebilmektedir.<sup>15</sup> Genel Müfettişler düzenli olarak 6 aylık dönemler itibariyle ve ciddi yolsuzluk ve usulsüzlüklerin tespit edildiği olağanüstü durumlarda ise yedi gün içinde ("seven day report") Kongreye bir rapor sunmak durumundadırlar. Washington Post yazarı Mathew S. Watson'un ifade ettiği gibi "*ABD'de yalnız genel müfettişler kral çıplak diyebilirler*".<sup>16</sup>

ABD teftiş kurullarının kuruluşu ve son dönemlerde sürekli güçlendirilmesini sağlayan en önemli faktör ülkedeki denetim sisteminin yolsuzluk ve usulsüzlükleri engellemedeki başarısızlıkları olmuştur. Enron skandalında "bağımsız dış denetim" şirketi Arthur Anderson'un şirkette açıkça yapılmış olan muhasebe hileleri tespit ettiği halde, yasalara aykırı olan bu işlemlere ilişkin hiçbir işlem yapmadığı tespit edilmiştir.<sup>17</sup> ABD'de 2000'li yılların başında özel şirketler tarafından yapılan denetimlerde ortaya çıkan yolsuzluk ve usulsüzlükler, başta Arthur Andersen, PriceWaterhouseCoopers(PWC), KPMG, Erns&Young, Deloitte&Touche olmak üzere özel şirketler tarafından yapılan, "*bağımsız dış denetim*" olarak adlandırılan,

14 Türkiye'de mevcut bütün bakanlık teftiş kurullarında görevli müfettiş sayısı yaklaşık 1.200 kişiden ibarettir.

15 Başkan tarafından Genel Müfettişlerin ABD'de 1981 yılında 15 teftiş kurulu başkanının Başkan Reagan tarafından görevden alınması üzerine büyük tartışmalar çıkmış ve Başkan tarafından atanan teftiş kurulu başkanlarından oluşan bir forum niteliğine kavuşan Başkanlık İşbirliği ve Verimlilik Konseyi (The President's Council on Integrity and Efficiency) kurulmuştur. <http://www.ignet.gov> (Erişim Tarihi: 12.08.2010).

16 Genevieve Nowolinski, A Brief History Of The HHS Office Of Inspector General, Office Of Evaluation and Inspections, Washington, June 2001, s. 12, <http://oig.hhs.gov/reading/history/ighistory.pdf> (Erişim Tarihi: 14.12.2008).

17 Enron skandalında açık usulsüzlükleri görmeyen Arthur Andersen firmasının aldığı danışmanlık ve denetim ücreti haftalık 1 milyon dolar olmak üzere, yıllık 52 milyon dolardır olup, bu hizmeti 16 yıl süreyle aralıksız olarak vermiştir. Yapılan yolsuzlukların soruşturmalarda ortaya çıkacağıının anlaşılması üzerine şirket yöneticilerinin emriyle bütün denetim belgeleri yakılarak yok edilmiştir.

özel sektör firmalarına dayalı paralı *denetim* sisteminin 2002 yılında çıkarılan Sarnaes-Oxley Yasası ile katı kurallarla düzenlenmesiyle sonuçlanmıştır. Bu Yasa ile uzun yıllardır çalışma alanlarının meslek gruplarınca (denetim, muhasebe ve diğer mesleki alanlarda) düzenlenmesi uygulamasını da sona erdirmiş olup, bu alanda ABD Sermaye Piyasası Kurumu (Securities and Exchange Commission, SEC) yetkili kılınmıştır.<sup>18</sup>

2008 yılında AIG, Lehman Brothers, Bearn Stearns, Freddie Mac, Fannie Mae ve Bernard Madoff olaylarında ortaya çıkan denetim skandalları ise Anglo-Sakson sistemde “*yönetim sorumluluğu*” olarak adlandırılan, “*yöneticilere bağlı iç denetim sistemi*”nin kendisinden beklenen işlevleri yerine getiremediğinin açık kanıtlarını ortaya koymaktadır. ABD ’nin en büyük sigorta kuruluşu olan Mart 2008 itibarıyla üçüncü kez devlet desteği sağlanan sigorta şirketi AIG (American International Group) hakkında düzenlenen, Kongrenin Araştırma Raporunda, 2000-2004 yıllarında “*şirketin yetersiz iç denetimi nedeniyle, açık riskleri tespit edemediği, bilançoların makyajlandığı ve gelirlerin 3.9 milyar dolar tutarında yüksek gösterildiği*” tespit edilmiştir.<sup>19</sup> 2008 yılında Amerika’da konut sektöründeki balonla finansal krizin ortaya çıkmasında en önemli etkenlerden birisi olan Fannie Mae hakkında, Federal Konut Girişimi Gözetim Ofisi’nin 2006 Mayıs’ta yayınladığı Raporda, “*Fannie Mae üst yönetimi tarafından, şirketin riskleri gerçeğe aykırı olarak önemli ölçüde düşük gösterildiği*” ifade edilmektedir.<sup>20</sup>

Anglo-Sakson kapitalist sistemde ortaya çıkan 2008 krizi, 1980’lerde başlayan, 1990 ve 2000’lerde en üst seviyelerine çıkan neoliberal “küralsızlaştırma” ve “gönüllü uyum”un denetim alanında işlemediğini ortaya koymuştur. Sürecin mimarlarından Greenspan ve Cox ABD Kongre soruşturmalarında “türev ürünler”, “riskli krediler” ve “gönüllü uyum” uygulamaları konusunda, hatalarını kabul ederek Kongreyi bu hataları düzeltmeye çağırmaktadırlar.<sup>21</sup>

18 A. Feridun Güngör (2003). “Denetçi Bağımsızlığı Konusunda Sarbanes-Oxley Kanunu Sonrası Gelişmeler-I”, *Yaklaşım Dergisi*, Mayıs 2003, s.188.

19 Congress of the U.S. House of Representatives Committee On Oversight and Government Reform, “Causes and Effects of the AIG Bailout”, [www.oversight.house.gov](http://www.oversight.house.gov) (Erişim Tarihi: 07.10.2008).

20 Edward L. Glaseser and Dwight M. Jaffee (2008). “What to Do About Fannie and Freddie?”, *The Economists’ Voice*, Josef E. Stiglitz, Aaron S. Edlin, and J. Bradford DeLong (der.). New York: Columbia University Press, s. 296-299.

21 ABD Merkez Bankası Eski Başkanı Alan Greenspan, deregülasyon felsefesinin temel direğinin çöktüğünü ancak bunun nedenini hala tam olarak *anlayamadığını*, ticarete iki tarafın birbirini kontrol edeceğine inancını koruduğunu, ancak, “*ben ve diğer kişiler inanılmaz bir şok içindeyiz... rakiplerin birbirini denetlemelerinin neden işlemediğini, neyin yanlış gittiğini hala anlayabilmiş değilim*” demektedir. ABD Sermaye Piyasası Kurulu (SEC) Başkanı Christopher Cox Temsilciler Meclisi Gözetim ve Devlet Reform Komitesine yaptığı açıklamada, “*yatırım bankalarının kendi düzenlemelerini kendilerine bırakmak, başka bir kuruma gözetim/denetim yetkisi vermemek büyük bir*

**Denetimde Uluslararası Kuruluşların (DB, IMF, OECD ve AB) Çevre Ülkelere Anglo-Sakson “Model” Dayatması: Teftiş Kurullarının Kaldırılarak Kamusal Denetim Alanlarının Yabancı-Yerli Özel Denetim Şirketlerine Açılması:** Anglo-Sakson sistemin öncüsü ABD’de denetim modeli Kıta Avrupası sisteminden ithal edilen teftiş kurulları ile güçlendirilmekte, bu sistemin eski temsilcisi İngiltere’de teftiş kurullarının önemi 2001 yılından itibaren keşfedilmekte ve başta Fransa olmak üzere AB’nin merkez ülkelerinde Türkiye tarafından da kullanılmakta olan Kıta Avrupası denetim modelinin temel unsuru olan teftiş kurulları güçlendirilerek varlıklarını sürdürmekte iken, AB, OECD, DB ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar tarafından gelişmekte olan ülkelere (AB yeni üye ve aday ülkelere), denetim sistemlerinde yer alan teftiş kurullarını kaldırarak Anglo-Sakson sisteminin yöneticiye bağlı iç denetim ve özel şirketlerin paralı dış denetim modeline göre “yeniden yapılandırmaları” dayatılmaktadır.

Denetim alanında bu kuruluşlar tarafından uluslararası gelişmelere aykırı olan Anglo-Sakson denetim modelinde ısrar edilmesi anlaşılmalıdır. Ancak Anglo-Sakson sistemde “Beş Büyük” (The Big Five) olarak nitelendirilen şirketler tarafından yapılan “bağımsız” denetim olarak nitelendirilen paralı denetim dikkate alındığında, çevre ülkelerde Anglo-Sakson modelin kurulması konusundaki ısrar anlaşılabilir olmaktadır. Uluslararası kuruluşlar bu ülkelerde kamunun denetiminin piyasalaştırılmasını talep etmektedir. Dünya Bankası ve TÜRMOB (Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği) tarafından 12-14 Ocak 1994 tarihinde ortaklaşa olarak yapılan denetim sempozyumunda, Dünya Bankası Uzmanı Mourice Mould tarafından sunulan “Türkiye’de Muhasebe, Finansal Raporlama ve Denetim Hizmetlerinin Gelişimi” başlıklı tebliğe göre: “Kamunun denetiminin özel sektör firmalarına devredilmesi için, kamu kurumlarının denetimine ilişkin görev tanımı özel sektör tarafından gerçekleştirilebilen denetim ve mali sistem kontrol şekline dönüştürülmelidir.”<sup>22</sup> Dünya Bankası ve TÜRMOB tarafından yapılan sempozyumun sonuç bildirgesinde, Anayasa’ya göre ancak memurlar eliyle yapılması mümkün olan kamu idarelerinin denetimi yalnızca memurlar eliyle

---

*hata idi. Gönüllü uyumun çalışmadığını öğrenmiş olduk” şeklinde ifade vermişlerdir. Rex Nutting, Greenspan ‘Shocked’ that Banks Couldn’t Police Each Other, MarketWatch, www.marketwatch.com/news/story/story.aspx?guid=%7B729997d-15b2-4df5-aa87-dde94260dd8e%7D - 533k, (Erişim Tarihi: 23.10.2008).*

- 22 “Mali Anayasa” olarak nitelendirilen 1050 sayılı Yasanın yerini almış olan 5018 sayılı Kanunun Tasarısı metnine TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna gelinceye uluslararası kuruluş ile TÜSİAD ve TESEV gibi birkaç örgüt dışında hiçbir kurum ulaşamamıştır. TBMM Genel Kuruluna gece saat 21’de gelmiş, üç oturum arası verilerek 01.30’da tamamlanmıştır. Tasarı maddelerinin okunması dışında TBMM üyelerinin %90’nın hiçbir bilgisi olmaksızın yasalaşmıştır. Kamil Karatepe (2006). “Mali Anayasada Değişiklik Sorunu: 5018 Çözümlemesi”, *Memleket, Siyaset, Yönetim*, C.1, S.2, (Eylül 2006), s. 43-93.

yapılabilen bir görev olmaktan çıkarılması ve kamunun denetiminin özel sektör firmaları tarafından yapılabilmesini sağlayacak Anayasal ve yasal değişikliklerin yapılması gerektiği ifade edilmektedir.

### ***Türkiye’de Denetim Sisteminde “Değişim” ve Bürokratik Dokunulmazlık İnşa Sürecinin Kısa Tarihçesi***

Türkiye’de kamu yönetim ve denetiminde değişim, II. Dünya Savaşı sonrasında “etkinlik”, “etkililik” ve “verimlilik” gibi kavramlar üzerinden Kıta Avrupası yerine Anglo-Sakson sisteme göre yeniden yapılandırılması tartışmalarıyla başlamaktadır. 1980 sonrasında yükselerek devam eden ve tartışmasız her şeyin koşulsuz değişimine dönüşen “reform” sürecinden denetim alanı da payına düşeni almıştır. 1960’lı yılların tamamına yayılan model tartışmaları ve denetim sisteminde reform arayışları, Türkiye’de 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren “olgunlaşmış” olup, 1990 ve 2000’li yıllarda sonuçlarını vermeye başlamıştır.

1980’li yılların başında ekonomi bürokrasisinin yer alan bazı “kritik” birimlerin müsteşarlık şeklinde Başbakanlıkta örgütlendirilmesiyle başlayan kamu bürokrasisinde denetlenmez alanlar ve bürokratik dokunulmazlık alanları oluşturma girişimi, 1990 yılında yolsuzlukla “mücadele” amacıyla çıkarılan yasa ile yolsuzluk soruşturmalarını yürütenlerin yetkilerinin kaldırılması ve 1998 yılında yaklaşık yüzyıldır uygulanan ve oluşan içtihatlarla kusursuz hale gelmiş olan memur soruşturma hukukunun ortadan kaldırılmasıyla sürdürülmüştür.

Kamu yönetiminde bürokratik dokunulmazlık inşa süreci 2000’li yıllarda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile yeni bir aşamaya yükselmiştir. 5018 sayılı Kanun ile dokunulmazlık inşa sürecinin mali temelleri atılmıştır. Kamu mali sisteminin “anayasası” olarak kabul edilen 1927 tarihli 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nu kaldıran 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, mali alanda bürokratik dokunulmazlık alanları yaratan düzenlemeler zincirinin ilk ve en önemli halkasıdır. 5018 sayılı Kanun ile merkezi mali yönetimin (Maliye Bakanlığı) kamu kurumları üzerinde sahip olduğu yetkilerin neredeyse tamamı harcamacı birimlere devredilerek mali disiplinsizlik, usulsüzlük ve yolsuzluklara açık bir yapı kurulmaktadır. Kanun metninde çok sık tekrarlanan “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik” sözcüklerine karşın, yasalaşma süreci şeffaflıktan uzak bir şekilde gerçekleşmiştir.<sup>23</sup> 5018 sayılı Yasa ile Maliye Bakanlığının mali denetim alanındaki yetkileri tamamen harcamacı kuruluşlara bırakılmış, Bakanlığın harcamacı kurumlara ilişkin denetimleri ise KMYKK’nun 75’nci maddesinde gerçekleşmesi fiilen imkânsız şartlara bağlanmıştır.

23 Başbakanlık (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: Başbakanlık Yayınları, Ekim 2003, s. 70-71.

Bürokratik dokunulmazlığın inşasına yönelik en temel düzenleme olan 5227 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 21. Yüzyılın “katılımcı ve paylaşımcı” iyi yönetim zihniyetine göre hazırlanan tasarıda hakim olan “piyasaya saygılı, yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkaran, sivil toplum kuruluşlarına geniş alan tanıyan” yönetim anlayışıdır.<sup>24</sup> Kamu yönetim yapısında topyekûn bir değişimi içeren Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının genel gerekçesinde denetime ilişkin, geçmişe dönük ve hata bulmaya odaklı “geleneksel” denetim sistemi yerine, performans, rehberlik ve danışmanlık esaslarına göre yeni bir denetim sistemi kurulacaktır.<sup>25</sup> Kamu denetiminde yeni düzenlemenin gerekçesinin yer aldığı 40’ncı maddeye göre:

“Kamu yönetiminin mevcut kurumsal denetim sisteminin etkili olamadığı, kamuoyuna yansıyan çok sayıda yolsuzluk ve usulsüzlükler nedeniyle açıkça görülmektedir... yolsuzluk ve usulsüzlüklerin birçok sebebi olmakla beraber, önemli bir nedeni de bu konuda görevli *teftiş kurullarının yeterince etkili ve tarafsız olamamasıdır*. İç denetim için kurumun bütün yöneticileri yetkili kılınmış ve bu sebeple ayrıca teftiş kurullarına ihtiyaç kalmamıştır.”

5227 sayılı Kanunun veto edilmesiyle lağvedilemeyen teftiş kurulları denetim sisteminde etkisizleştirilmek suretiyle kapatılmaya çalışılmaktadır. AB ve OECD raporlarına göre teftiş kurulları ile iç denetçilerin rol ve sorumlulukları arasında çatışma bulunduğu iddiasıyla bu sorunun teftiş kurullarının yalnızca ihbar ve şikâyetleri inceleyen soruşturma birimleri haline getirilmesi suretiyle yerine getirilmeye çalışılmaktadır.<sup>26</sup> 5018 sayılı Kanun ile üst yöneticiler adına mali

24 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kanunda “iç denetim” bir “danışmanlık faaliyeti” olarak tanımlanmış, ancak 2005 yılında 5436 sayılı Kanun ile “bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti” şeklinde değiştirilmiştir.

25 2008 AB İlerleme Raporunda “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun tam olarak uygulanmasını sağlamak için daha çok çaba gerekmekte” olduğu ifade edilmekte, AB ve OECD tarafından 2008’de hazırlanan Türkiye Kamu İç Mali Kontrol Değerlendirme Raporuna göre, “teftiş kurulları bakanlıkların teşkilat kanunları ve diğer kanunlara göre teftiş, soruşturma ve denetim görevlerini yerine getirmektedirler. **Müfettişlerin görevleri .... çok geniş bir alanı kapsamaktadır. Böyle bir görev gereklidir fakat uluslararası standartlar ve iyi uygulama örneklerine uygun değildir. “Çağdaş müfettişlik” kavramı yönetim adına işlemlerin yapılması sonrasında 3. kişilerin ihbar ve şikâyetlerinin incelenmesidir**” denilmektedir. ABGS İnternet sayfaları, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42210&l=1> (Erişim Tarihi: 13.11.2008).

26 Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un denetimi düzenleyen 38, 39 ve 40’ncı maddeleriyle ilgili gerekçede “yalnızca mali (harcama) alanda yönetici adına denetim yapmakla yetkilendirilmiş olan **iç denetçilerin mali alan dışında görev yaptıkları kurumların bütün iş ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi ve performans denetimini yapmaya yetkili olmadığı**”; dış denetim yapmakla görevlendirilen **Sayıştay**’ın da aynı şekilde Anayasada açıkça tanımlanmış olan TBMM adına devlete ait gelir, gider ve varlıkların mali denetiminden sorumlu iken **mali alan dışında bütün kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin hukuka uygunluğunun ve performans denetimini yapmaya yetkili olmadığını**; ayrıca kendisi tarafından bizzat yapmakla yetkili olduğu “kamu hizmeti” niteliğindeki denetim görevini memur olanlar dışındaki kişilere yaptırılmayacağı” yer almaktadır.

denetim yapmak amacıyla kurulmuş olan iç denetim birimlerine ilişkin oluşturulan ikincil mevzuatta, Kanunun amacına ve 5227 sayılı Kanunun veto gerekçesinde de belirtilen<sup>27</sup> “*yalnızca mali (harcama) alanda yönetici adına denetim yapmakla yetkilendirilmiş olan ‘iç denetçiler’in mali alan dışında görev yaptıkları kurumların bütün iş ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi ve performans denetimini yapmaya yetkili olmadığı*” ifadesine rağmen, iç denetim birimlerinin görev alanlarının yalnızca mali denetim değil kurumunun bütün iş ve işlemlerinin denetimi olduğu varsayımından hareketle, iç denetim birimleri “*yöneticilere bağlı yeni teftiş kurulları*” olarak örgütlenilmeye çalışılmaktadır. Siyasi sorumlu bakanların bu sorumluluklarının yerine getirilme araçları olan teftiş kurullarının “reform” adı altında idarecilere bağlı olacak şekilde yeniden biçimlendirilmesinin gerisinde yöneticilere (idarecilere) bürokratik dokunulmazlık alanı yaratarak eylem ve işlemlerinin tamamen denetim dışı bırakılması düşüncesi yatmaktadır.

**Kamu Yönetiminde Bürokratik Dokunulmazlığın İnşa Gerekçeleri: Kamuda Çok Sayıda Denetim Birimi-Elementi Bulunduğu ve Teftiş Kurullarının Etkinsizliği Savı**

Kamu denetim sisteminde değişimi savunanların gerekçeleri, Kıta Avrupası sisteminden alınmış “*hantal*”, “*hata bulmaya endekli*” ve “*aşırı merkezi*” kamu yönetiminin “*geleneksel*” denetim kurumları olan “*teftiş kurullarının yalnızca yolsuzluk ve usulsüzlükleri önlenmekte etkili olamaması değil, bu kurullarının hata avcılığı odaklı denetimlerinin kamu bürokrasisinin verimsiz ve hantal çalışmasının da gerekçesi*” olarak sunulmaktadır. Teftiş kurullarının ortadan kaldırılmasıyla “*hantal, verimsiz, merkezi, kırtasiyecilik ve bürokratik devletin*” bu niteliği de ortadan kaldırılacaktır.

Türk kamu yönetim ve denetim sisteminde yeniden yapılandırmayı savunanlar tarafından ileri sürülen savlardan bir diğeri ise “*Türkiye’de çok sayıda denetim birimi ve denetim elemanı*” olduğu iddiasıdır. Bu iddia gerçeğe aykırı bir temele dayanmaktadır. Çünkü bu savın dayanağı olan Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurumu (DDK) tarafından 1996 yılında düzenlenmiş olan *Yolsuzlukla Mücadele Raporunda*<sup>28</sup> denetim elemanlarının sayısı olarak, *denetim birimlerinde*

Cumhurbaşkanlığı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun Veto Gerekçeleri, [www.cankaya.gov.tr/tr\\_html/ACIKLAMALAR/03.08.2004-2819.html](http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/03.08.2004-2819.html) (Erişim Tarihi: 03.08.2004).

27 Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (1996). *Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu*, (çoğaltma), Ankara, Haziran 1996, s. 132-136.

28 Cumhurbaşkanlığı DDK Raporuna göre Maliye Bakanlığı’nda görevli denetim birimlerinden Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanları Kurulu ve Gelirler Kontrolörleri Biriminde 1996 yılında görevli denetim elemanlarının sayısı sırasıyla 216, 650 ve 900 olmak üzere toplam 1.766 kişi olduğu belirtilmektedir. Bu birimlerde fiilen çalışan denetim elemanı sayıları 2009 yılında dahi 120, 300 ve 300 kişi olmak üzere 720 kişidir.

**filen görev yapan denetim elemanları sayısı yerine** bu birimlerde **mevcut dolu ve boş toplam denetim elemanları kadro sayısı** esas alınmaktadır. Cumhurbaşkanlığı (DDK) *Yolsuzluk Raporu* başta Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF), Avrupa Birliği, OECD gibi uluslararası kuruluşlar ve Başbakanlık, DPT, Hazine, Maliye Bakanlığı gibi ulusal kurum ve kuruluşlarca hazırlanan kamunun yeniden yapılandırılmasına ilişkin raporlarda temel referans kaynağı olmuştur. DDK tarafından düzenlenmiş olan 1996 tarihli bu raporda yer alan “*Türkiye’de 129 denetim birimi, 13.000 denetim elemanı bulunmaktadır*” değerlendirmesinde denetim elemanı sayısı müfettiş, kontrolör, denetmen olarak fiilen çalışanlar yerine kurumlarda mevcut olan toplam dolu ve boş toplam kadro sayıları esas alınmıştır.<sup>29</sup> Raporda her ne kadar bu kadroların dolu ve boş toplam kadro sayısını içerdiği bilgisi yer almış olsa da, 13.000 denetim elemanı kadrosunun ne kadarının dolu kadro, ne kadarının boş kadro olduğuna ilişkin ayırım yapılmadığından, bu Raporda yer alan denetim birimi ve elemanı sayısına dayanarak yazılan raporlarda genellikle “*Türkiye’de 129 denetim birimi ve 13.000 denetim elemanı mevcuttur*” bilgisinden hareket edilerek, bu Raporda belirtilen denetim elemanları sayısının *filen çalışan denetim elemanları sayısı* gibi bir değerlendirme yapılmasına neden olmaktadır.

Teftiş kurullarının kaldırılmasını düzenleyen ancak Cumhurbaşkanının vetosu nedeniyle yürürlüğe girememiş olan 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu gerekçesinde ise bu kurullarda çalışan denetim elemanı sayısı 1996 yılı DDK Raporunda tespit edilen sayının iki katına çıkmaktadır. Ülkemizde mevcut denetim birimi ve denetçi sayılarına ilişkin olarak “*2003 Haziran ayı itibariyle (belediye müfettişleri ve KİT’lerdeki teftiş kurulları hariç) 50’den fazla teftiş kurulunda 23.104 müfettiş, kontrolör, denetmen, hesap uzmanı ve diğer denetçi*” bulunduğu tespiti yapılmaktadır. Bu rakamların hangi kaynaklardan, nasıl elde edildiğine ilişkin ayrıntılı bilgi yer almadığı için söz konusu rakamlardaki eksiklik ve yanlışlığın nereden kaynaklandığına ilişkin bir değerlendirme yapılamamaktadır. Ancak 5227 sayılı Kanunun gerekçesinde de Cumhurbaşkanlığı DDK Raporunda olduğu gibi denetim elemanlarının sayısı konusunda kurumlarda fiilen çalışan denetim elemanları yerine dolu ve boş kadro sayılarının esas alınarak yapıldığı tahmin edilmektedir.

Türkiye’de denetim elemanlarının 2008 yılı fiili kadro sayılarına ilişkin tablo aşağıdaki gibidir. Denetim elemanlarının sayılar tabloda görüldüğü üzere, merkez ve taşra denetim birimleri olarak yaklaşık 11.000’dir. Tabloda yer alan denetim elemanı sayıları dikkate alındığında, DDK’nın yaklaşık zaman içinde denetim birimlerinin kadro sayılarındaki artış nedeniyle on beş yıl öncesinde (1996’da) düzenlemiş olduğu raporundaki denetim elemanı sayısına yakın gibi görülse

29 Başbakanlık (2003) s. 103-104.

de 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanununun gerekçesinde yer alan 2003 Haziran ayı itibariyle (belediye müfettişleri ve KİT’lerdeki teftiş kurulları hariç) 50’den fazla teftiş kurulunda 23.104 denetim elemanı sayısının yaklaşık yarısı kadar olduğu görülmektedir.

**Tablo: 1 Türkiye’de Merkezi Yönetim Denetim Elemanı Sayıları**

| <b>Merkez Teşkilatı</b>  |   | 4.500  |
|--|---|--------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• DDK(10), Sayıştay(550), B.YDK(140), B.Tefku(30)</li> <li>• Bakanlık Teftiş Kurulları</li> <li>• Bakanlık Kontrolörlük Birimleri</li> <li>• Bakanlık ve Diğer Kuruluş İç Denetçileri</li> <li>• Mali Konularda Uzmanlık Denetim Birimleri</li> </ul> | <p style="text-align: right;">700<br/>1.200<br/>1.500<br/>800<br/>300</p> |        |
| <b>Taşra Teşkilatı</b>   |   | 6.800  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• İlköğretim Müfettişleri*</li> <li>• Vergi Denetmenleri</li> <li>• İş Müfettişleri</li> <li>• Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri</li> </ul>  | <p style="text-align: right;">3.000<br/>2.800<br/>600<br/>400</p>         |        |
| <b>Genel Toplam</b>  |   | 11.300 |

Cumhurbaşkanlığı DDK Raporu ve 5227 sayılı Kanunun gerekçesinde yer alan fiilen çalışan denetim elemanları yerine dolu ve boş kadro sayıları dikkate alındığında doğal olarak Türkiye için azımsanmayacak sayıda denetim elemanı olduğu gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Oysa mevcut kadroların yaklaşık yarısına yakınının boş olduğu, hele fiili olarak çalışmakta olan bu denetim elemanlarının çok büyük bir bölümünün Vergi Denetmenleri, Çalışma Müfettişleri gibi taşra teşkilatlarında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının denetimlerinden çok ağırlıklı olarak III. şahıslar (vatandaşlar) olarak nitelendirilen vergi mükellefleri ve işverenler nezdinde görev yapan denetim birimleridir.

Türkiye’de denetim elemanlarının %40’ndan fazlasının kamu kurum ve kuruluşları dışında III. kişiler nezdinde denetim yapan kamu görevlileri olduğu dikkate alındığında, denetim elemanlarının sayı itibariyle yetersizliği açıkça görülmektedir. Buna denetim elemanları içinde Vergi, Muhasebe ve Milli Emlak Denetmeleri ile İlköğretim ve İş Müfettişleri olmak üzere yarıdan fazlasının taşra teşkilatında görev yapan ve genellikle rutin nitelikte denetim görevleri yürüten denetim elemanları olduğu dikkate alındığında Türkiye’deki

\* Cumhurbaşkanlığı DDK Raporunda yer alan denetim birimleri ve denetim elemanlarının sayısına ilişkin bir başka dikkat çekici husus ise 3.000 kişilik ilköğretim müfettişi ile Türkiye’nin en çok denetim elemanının bulunduğu Milli Eğitim Bakanlığı İlköğretim Müfettişinin denetim elemanları içinde sayılmamış olmasıdır.



denetim elemanlarından fazlalığı değil yetersizliği daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bütün bunların ötesinde gerek 5227 sayılı Kanun gerekçesinde gerekse başta OECD, DB gibi uluslararası kuruluşlar tarafından hazırlanmış olan kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması raporlarına konu olan *teftiş kurulları yalnızca bakanlık teftiş kurulları olup, sayıları toplam denetim elemanlarının yaklaşık %10'nu teşkil etmekte ve sayılarının yalnızca 1.200 kişi olduğu görülmektedir.*<sup>30</sup> 5227 sayılı Kanunla hâkim ve savcılarının denetimi için “reform” kapsamı dışında tutulan Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu hariç diğer bakanlık teftiş kurullarında görevli müfettiş sayısının 1.000 kişiden az olduğu görülmektedir.

Denetim elemanları içinde sayıları 1.000 kişiden az olan teftiş kurullarının kaldırılmaya çalışılmasının gerekçesi, 5227 sayılı Kanun ve gerekçesinin satır araları dikkatle okunduğunda ortaya çıkmaktadır. Denetim sisteminde “reform”u amaçlayan 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanununun gerekçesinde, *“yönetimin temel fonksiyonları içinde önemli bir yer tutan denetim, özelleştirmeler ve yerinden yönetim uygulamalarıyla devletin aktör olarak değil fakat düzenleyici ve denetleyici işlevler üstlendiği bir ortamda daha da önemli hale gelmesine rağmen ülkemizde arzu edilen bir denetim sistemi henüz kurulamamış”* olduğu ve *“denetim sistemimizde çok sayıda ama etkisiz, kurallara uygunluğa ve geçmişe dönük, hedef ve performans göstergelerinden yoksun”* bir denetim sistemi bulunduğundan hareketle Türkiye’de *“denetimde keyfilik ve denetim sisteminin siyasi tercihler ile amaç dışı kullanımı da eklendiğinde denetim sistemi son derece sorunlu bir haldedir. Aksi takdirde bu kadar çok sayıda denetim birimi ve elemanına rağmen, ülkemizde bu ölçüde israf ve yolsuzlukların yaşanması ve halkın ihtiyaçlarının karşılıksız kalması gerçeği ile kalınmazdı”* değerlendirmesi yapılmaktadır.<sup>31</sup>

Kamu denetim elemanlarının çalışmalarının etkinliği konusunda *Maliye Müfettişleri Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Hakkında Raporunda, Örumcek Ağı* incelemelerinde 26 ilde, yazılan 91 bin sayfa kambiyo ve vergi raporlarıyla yaklaşık bir milyar (995 milyon) dolarlık hayali ihracat tespit edilmiş, devletten haksız KDV iadesi alındığına ilişkin açılan davalarda, sanıklar hakkında, “evrakta sahtecilik” suçundan, 37 ayrı olayla bağlantılı olarak 110’ar yıl 8’er ay hapse mahkumiyet kararı verilmiştir.<sup>32</sup> *Neşter Operasyonlarında* ise haksız olarak

30 ABD teftiş kurullarından Sağlık Bakanlığında yer alan denetçi sayısı 1.569 kişidir.

31 Başbakanlık (2003) s. 81-82.

32 Örumcek Ağı operasyonlarında bir grup şirket nezdinde Maliye Başmüfettişi Ali ATAY tarafından yapılan incelemelerde sanıklar Erol Maks Kohen, Ahmet Züberkan Arıkan, Nail Tahsildaroğlu ve Yücel Atabay hakkında mahkeme tarafından mahkumiyet kararı verilmiştir. Hürriyet Gazetesi, “Örumcek Ağı Davasında Toplam 110 Yıl Hapis”, 16.02.2009, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/11016968.asp>. (Erişim Tarihi: 17.03.2009)

250 milyon dolarlık Hazine zararı telafi edilmiş, bu operasyon öncesinde Devlete maliyeti 2.250 dolar olan “stent”ler soruşturmaların tamamlanmasından sonra yalnızca 250 dolara alınmaya başlandığı belirtilmektedir.<sup>33</sup>

Türkiye’de kamu denetim sisteminin yeniden yapılandırılması ve teftiş kurullarının kaldırılmasıyla ilgili Kamu Yönetimi Temel Kanununun gerekçesinde ve kamunun reformuyla ilgili raporlarda yer alan, teftiş kurullarının görevlerini etkin ve verimli olarak yapamadığı ifadesi, açıklanmaya muhtaç, somut dayanaktan yoksun ifadelerdir. Kamu denetim sisteminde yeniden yapılandırmayı gerçekleştirmek isteyenlerin denetimin etkinliğinden anladıkları 5018 ve 5227 sayılı Kanunlarda denetime ilişkin düzenlemelerden ortaya çıkmaktadır. Denetim yalnızca bir “rehberlik” faaliyetine indirgeyen neoliberal kuralsızlık (“deregülasyon”) anlayışına göre yeniden yapılandırılmaktadır.<sup>34</sup> Bu denetim anlayışında kamunun denetiminde iki temel unsurdan iç denetim yöneticiye bağlı iç denetçiler tarafından, para karşılığı yapılacak olan “bağımsız” dış denetim ise özel yeri-yabancı şirketler tarafından yerine getirilecektir. Kısaca kamu denetimi yöneticiye ve paraya bağımlı hale getirilerek kamu denetim sistemi denetimin en temel unsuru olan bağımsızlıktan yoksun olarak “yeniden” kurulmaktadır.

### ***Türkiye’de Bürokratik Dokunulmazlık İnşa Sürecinin Sonuçları: Harcamalarda Denetimsizlik, Denetimde Kuralsızlık ve Kamunun Denetiminin Piyasalaştırılması***

Türk kamu yönetiminde reform çalışmaları, Devletin içine girdiği zayıflama sürecine karşı bir refleks olarak ortaya çıkmaktadır. Reform tartışmaları, Osmanlı İmparatorluğu’nun yükselme döneminin zirve noktasında olduğu dönemlerden itibaren kaleme alınan ıslahat risaleleriyle başlamıştır.<sup>35</sup> Ekonomik kriz temelli Devletin yeniden düzenlenmesi hareketi ise son 200 yılın ürünüdür.<sup>36</sup> Osmanlı

33 Maliye Müfettişleri Derneği, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun Denetime İlişkin Düzenlemeleri Hakkında,(çoğaltma), Ankara, Temmuz 2004, s.5.

34 “Reform”a tabi tutulan bakanlık (İçişleri, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlıkları) teftiş kurulları yalnızca *kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahallî idarelere yönelik olmak üzere denetim yapmaya yetkili* kılınmakta, bakanların eylem ve işlemlerinden sorumlu olduğu yöneticilerin işlemleri teftiş kurulların denetim alanı dışına çıkarılmaktadır.5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi İnternet sayfaları, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html> (Erişim Tarihi: 12.01.2009).

35 Birgül Ayman Güler, Nuray E. Keskin, “Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak”, Kamu Yönetimi -Yöntem ve Sorunlar (Ed: Şinasi Aksoy-Yılmaz Üstüner), Nobel Yayınları, Ankara, Şubat 2007, s.119.

36 Macar araştırmacı Pal Fodor’un Osmanlı İmparatorluğunun 15-17. yüzyıl döneminde yazılan reform metinlerini irdeleyen çalışmaları önemlidir. Pal Fodor (1999). “15-17. yüzyıl Osmanlı Hükümdar Aynalarında Devlet ve Toplum, Kriz ve Reform”, çev. Erdal Çoban, *Tarih İncelemeleri Dergisi* 1999, İzmir: Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi yayını, s.281-302.

imparatorluğunda kamu yönetiminin iyileştirilmesi çabaları, büyük ölçüde “Tanzimat Dönemi” olarak adlandırılan 1839 yılından itibaren devam etmektedir.

Cumhuriyetin kuruluşuyla kamu yönetiminde Kıta Avrupası (Fransa) modeline göre düzenlenen yeniden yapılandırma (reform) çalışmalarının, 1950-1960’lı yıllarda yükselen ABD etkisiyle Anglo-Sakson modele göre gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin 1950’li yıllarda başlayan yabancı uzmanlar tarafından yazılan yeniden yapılandırma raporları 1960 ve 1970’li yıllara kadar devam etmektedir.<sup>37</sup> 1970’li yıllardan itibaren yabancı uzman raporlarının yerini “yetişmiş” yerli uzmanlarca yazılmış reform raporları almış, 1980 ve 1990’lı yıllarda başlayan neo-liberal dönemle birlikte, yeniden yapılandırma (reform) raporları önemli ölçüde doğrudan IMF, DB, AB ve OECD gibi kuruluşlar tarafından yazılan raporlar halini almıştır. Uluslararası kuruluşlar öncülüğünde yapılmaya çalışılan “reform” raporlarında temel saik, kamu yönetim ve denetiminin neo-liberal anlayışa ve Anglo-Sakson sisteme göre düzenlenmesi olmuştur.

Bu dönemde yeniden yapılandırma çalışmalarıyla kamu denetiminde “çağı yakalamak” olarak nitelendirilen kamu hizmeti niteliği taşıyan denetimin piyasalaştırılması, kuralsızlığın kural haline getirilmesi (deregülasyon), hukuka uygunluk yerine performans denetimi anlayışının hakim kılınarak denetimin en temel niteliği bağımsızlık unsurundan yoksun bir yapı oluşturulmaktadır. Neo-liberal anlayışa uygun olarak yöneticiye bağlı iç denetim ve özel şirketlerin para karşılığı yapmış olduğu paraya bağlı “bağımsız” dış denetim birimleri tarafından denetlenmesi sağlanarak kurulmaya çalışılan denetim modeliyle bürokratik dokunulmazlık alanları inşa edilmeye çalışılmaktadır.

Neoliberal kuralsızlaştırma ve kamu denetiminin piyasalaştırılması çabalarının ilk sonucu yerel yönetimlerin denetimsiz bırakılması olmuştur. Kamu denetiminde teftiş kurullarının ortadan kaldırılarak yaratılmaya çalışılan denetim açığı ve bu açığın kamunun denetiminin piyasalaştırılmasıyla suretiyle kapatılması girişimi her ne kadar 5227 sayılı Kanunun veto edilmesi nedeniyle nakis teşebbüs olarak kalmış olsa da Anayasaya göre kamusal bir hizmet olan kamu kurumlarının denetiminin bu niteliğinin ortadan kaldırılması sürecine yönelik çalışmalar sürdürülmektedir. Bunu sağlama yönünde bir adım olarak Türkiye’de teftiş kurullarının prototipi olan 130 yıllık Maliye Teftiş Kurulu vergi denetiminde çok başlılığı ortadan kaldırmak gerekçesiyle vergi inceleme birimi haline indirgenerek lağvedilmektedir.

37 Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı (1994). *2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girenken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamaları, Araştırma Raporları II*, Ankara: Başbakanlık Yayınları, s.8.

**Teftiş Kurullarının Denetim Sisteminden Çıkarılmasının Sonuçları: Kamu Harcamalarında ve Özellikle Yerel Yönetim Harcamalarında Denetimsizlik:** 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yasalastığı 24.12.2003 tarihinden itibaren, Anayasanın 112'nci maddesi, 3046 sayılı Kanun, bakanlıkların teşkilat kanunlarında bakanlara yüklenmiş olan *siyasi sorumluluğun mali sorumluluğu kapsamadığı*, mali denetimlerin ise 5018 sayılı Kanunda açıkça sayılmış olan mali iç denetçiler ve Sayıştay<sup>38</sup> dışında hiçbir denetim birimi (bakanlık teftiş kurulları dahil) tarafından denetlenemeyeceğine ilişkin *bir yorumdan hareketle Türkiye'de kamu kurumlarının mali denetimi ve özellikle yerel yönetimlerin mali denetimi 2003 yılından bu yana yapılmamaktadır.*<sup>39</sup>

Yerel yönetim harcamalarının denetim dışı bırakılmasında İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu ve Mahalli İdareler Kontrolörlerinin "*mali (harcama) denetim alanında görev yapamayacağı*" şeklinde Bakanlığın ve Bakanın teşkilat kanunu gereği siyasi sorumluluğunun mali denetim dışındaki alanı kapsadığına ilişkin hatalı değerlendirmesi belirleyici olmuştur. Bu yorum yerel yönetim harcamalarının mali disiplin açısından önemli riskler yaratmasına neden olmaktadır.<sup>40</sup>

Yerel yönetimlerde 81 il özel yönetimi, 3.225 belediye, 1.585 mahalli idare birliği ve 19 bağlı idare olmak üzere, 1.604 yerel yönetim birliği ve yaklaşık 5.000 (4.910) idarede,<sup>41</sup> yerel yönetimlerin 2006 yılında kullanmış olduğu kaynaklar,

38 Sayıştay tarafından yapılan denetim TBMM adına *bütçe hakkının gereği* olarak **yasama organı** adına denetim olup, teftiş kurulları tarafından yapılan denetim TBMM'ye, *Başbakana ve seçmenlere karşı siyasi olarak sorumlu olan bakanların bu sorumluluklarının gereği* olarak **yürütme organı** adına yapılan denetimdir. Ne Sayıştay denetimi ne de iç denetçi ve kontrolörler tarafından yapılan denetimler siyasi sorumluluk sahibi bakanların bu sorumluluklarının gereğinin yerine getirilmesini sağlayan teftiş kurulları tarafından yapılan denetimin ikamesi değildir. Sayıştay denetimi bütçe kanunlarıyla harcama yetkisi verilen ödeneklerin bu kanunlara uygun olarak harcanıp harcanmadığını TBMM adına tespit eden bir *ödenek denetimi* olup yalnızca mali alanı kapsamaktadır. İç denetçiler ve kontrolörler ise yöneticilerin yönetsel sorumluluklarının gereği olarak onlar adına denetim yapan birimlerdir. Teftiş kurulları tarafından yapılan denetim ise bakanların siyasi sorumluluklarının gereği olarak kamu kurum ve kuruluşlarının *mali alan dahil bütün iş, işlem, program ve faaliyetlerini*, diğer bir ifadeyle kapsam olarak bakanlık teşkilatlarının bütün işlemlerinin yasama değil yürütme organı, yönetsel değil siyasi sorumlu kişi adına yapılan denetimdir.

39 Harcama denetimleriyle görevli yöneticilere bağlı olarak çalışacak olan mali iç denetçilerin ne kadar etkinlik, verimlilik ve tutumluluğu sağlayacakları bir yana, denetimlere ne zaman başlayacakları da belli değildir. 2009 yılı başı itibarıyla 802 iç denetçiden yalnızca 500'ü eğitimden geçirilmiş olup, birkaç kurum dışında henüz denetimlere başlanmamıştır.

40 İçişleri Bakanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, 5018 sayılı Kanunun Mülki İdare Amirleri ve Mülkiye Müfettişlerinin Görev, Yetki ve Sorumluluklarının Belirlenmesi Hakkında Rapor, [www.icisleri.gov.tr/\\_Icisleri/WPX/iar\\_5018mia.doc](http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/iar_5018mia.doc), (Erişim Tarihi: 20.10.2006).

41 İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü internet sayfaları, 2006 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s.24, <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Yayinlar/Yayinlar.aspx>, (Erişim Tarihi: 02.01.2009).

178 milyar YTL olan merkezi yönetim bütçesinin %40'nı, GSMH'nın ise %9.4'nü oluşturmaktadır.<sup>42</sup> Stok niteliğindeki borçlar ve diğer yükümlülükler toplamı olan 27.3 milyar YTL çıkarıldığında dahi bu tutar 43.6 milyar YTL olup, 2006 merkezi yönetim bütçesinin %24.4'üne, GSMH'nın ise %5.8'ne ulaşmaktadır.<sup>43</sup> DPT verilerine göre 2007 yılında Cumhuriyet tarihinde ilk kez yerel yönetimlerin merkezi yönetimden daha fazla yatırım harcaması yapmıştır. 2008 yılında 37,1 milyar TL olan kamu sabit sermaye yatırımları 2009 yılında 40,8 liraya yükselmiş, kamu yatırımları içinde yerel yönetimlerin payı 12,8 milyar liradan 14,2 milyar liraya yükselmiştir.<sup>44</sup>

Kamu kurumlarının mali açıdan denetim dışı bırakılması, hukuk kurallarına uygun hareket etmenin yerleşik bir davranış haline geldiği merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde yaratacağı sorunların görece sınırlı olabileceği değerlendirilse de yerel yönetimlerde *yöneticilerin eğitimleri, yönetici nitelikleri ve hukuka uygun davranma eğilimlerine* “*il özel yönetimlerinin eşraf, belediye meclislerinin esnaf, BİT'lerin efrad tarafından yönetildiği*”<sup>45</sup> gerçeği dikkate alındığında denetimsizliğin yaratabileceği riskler ortadadır. Bütün bunlara özellikle 2006 yılından itibaren yerel yönetimler tarafından kullanılan kaynakların düzeyi eklendiğinde mali işlemlerin denetimsizliği sorunun önemi açıkça ortaya çıkmaktadır.

***Teftiş Kurullarının Kaldırılmasının Ön Hazırlığı: Türkiye'nin 130 Yıllık Maliye Teftiş Kurulunun Vergi Denetiminde “Çok Başlılık” Gerekeciyle Vergi İnceleme Birimine İndirgenerek Lağvedilmesi.***<sup>46</sup> Türkiye’de teftiş kurullarının prototipi olan ve 1879’den bu yana varlığını sürdüren Maliye Teftiş Kurulu,

42 Maliye Bakanlığı, Bütçe Genel Müdürlüğü İnternet sayfaları, <http://www.bumko.gov.tr> (Erişim Tarihi: 02.01.2009).

43 2006 yılında 33.5 milyar YTL (10.1 milyar mal ve hizmet alımı, 12.3 milyar yatırım harcaması, 1.4 milyar cari transfer ve 1.1 milyar borç ve faiz gideri yaptığı) bütçe harcaması yapan yerel yönetimlerin 18.8 milyar YTL iç ve dış borç ve 8.5 milyar YTL diğer yükümlülükler olmak üzere 27.3 milyar YTL toplam yükümlülük tutarına 2006 yılında belediyelerin silinmiş olan 10.1 milyar YTL borçları eklendiğinde kullanılan toplam kaynak 70.9 milyar YTL’ye ulaşmaktadır. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü internet sayfaları, 2006 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s. 34-37. (Erişim Tarihi: 02.01.2009).

44 2007 yılı bütçesine göre yerel yönetimlere 13.4 milyar YTL, merkezi yönetimlere ise 11.6 milyar YTL yatırım bütçesi ayrılmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı İnternet sayfaları, <http://www.dpt.gov.tr/kamuyat/butceozet2008.html> (Erişim Tarihi: 12.12.2008).

45 Recep Sanal (2007). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yönetimsel Denetimine İlişkin Yeni Gelişmeler”, *Ruşen Keleş’e Armağan, Yerellik ve Politika, Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi*, Ankara: İmge Kitabevi, s. 137.

46 Maliye Teftiş Kurulu (MTK), Maliye Bakanlığı’nın 1859 yılında kuruluşundan yirmi yıl sonra, 1879 yılında mali (*harcama, vergi, devlet malları ve devletin hukuk danışmalığı*) denetim alanında hizmeti vermek üzere kurulmuştur. MTK, 2009 yılında 130’ncü kuruluş yıldönümünü kutlamaya hazırlanırken, Mayıs 2008’de TBMM’ye sevk edilmiş olan bir kanun tasarısı ile kapatılmaya çalışılmaktadır.

vergi denetiminde “çok başlılığı” ortadan kaldırma iddiasıyla kapatılmaktadır. Maliye Bakanlığı’nın görev alanlarında mali denetim (harcama, vergi ve milli emlak) yapan Maliye Teftiş Kurulu’nun vergi denetimi alanında “çok başlılık” nedeniyle koordinasyonsuzluk gerekçesiyle vergi denetim birimi haline getirilerek lağvedilmesiyle 5227 sayılı KYTK’na başlatılan teftiş kurullarının ortadan kaldırılması süreci tamamlanmaya çalışılmaktadır. Maliye Teftiş Kurulunun kapatılması teftiş kurullarının kapatılmasının bir ön hazırlığıdır. TBMM’ye Mayıs 2008 döneminde sevk edilmiş olan yasa tasarısıyla, Maliye Bakanlığı’nın *harcama, vergi, devlet malları ve devletin hukuk danışmanlığı* olmak üzere bütün görev alanlarında *denetim yapmaktan sorumlu Maliye Müfettişleri*, vergi denetimi alanında çok başlılık gerekçesiyle yalnızca vergi incelemesiyle görevli Hesap Uzmanları ve Gelirler Kontrolörleri birleştirilme adı altında fiilen kapatılmaktadır.<sup>47</sup>

Vergi denetimi Maliye Müfettişlerinin görev alanlarından yalnızca birisi olup, Bakanlığın genel denetim yetkisinin doğal bir uzantısı ve gerektiğinde kullanmak üzere sahip olduğu bir yetkisidir. Gelir İdaresi Başkanlığı’nın 2007 Faaliyet Raporuna göre, Maliye Teftiş Kurulu’nun vergi incelemeleri içindeki payı yalnızca %1’dir. Bakanlıklar içinde en çok denetim elemanı bulunan bakanlık olan Maliye Bakanlığında, 4.246 denetim elemanı olup, bunların %82,4’ü vergi, %8,4’ü harcama ve %6,8’i milli emlak alanında görev yapmaktadırlar.<sup>48</sup> Maliye Teftiş Kurulunun harcama, milli emlak ve bakanlığın görev alanındaki diğer görevlerinden koparılarak vergi inceleme birimi haline getirilmeye çalışılması vergi denetiminde çok başlılık sorununu ortadan kaldırmaktan öte anlamlar ifade etmektedir. Çünkü OECD üyesi ülkelerde vergi denetimi alanında ABD’de sekiz (8), Almanya’da dört (4), Fransa’da beş (5), İtalya’da beş (5), İngiltere’de yedi (7) ve İspanya’da beş (5) ayrı denetim birimi bulunmaktadır. Türkiye’de vergi denetim alanında yalnızca dört (4) farklı denetim biriminin olması uluslararası uygulamalara aykırılık oluşturmadığı gibi, Maliye Teftiş Kurulunun vergi denetiminde yalnızca %1 payı dikkate alındığında vergi denetimi alanındaki etkinsizliğin denetimdeki “çok başlılık” nedeniyle ortaya çıkan koordinasyonsuzluktan kaynaklanmadığının bir göstergesidir.

47 07.05.2008 tarihli Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun İle Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararıyla ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, <http://www.basbakanlik.gov.tr/sour.ce/index.asp?wpq=detay&did=8032769D-25BE-4AA7-BB56-9E1E408C8E88>, (Erişim Tarihi: 02.01.2009).

48 Maliye Bakanlığında, vergi alanında (305 Hesap Uzmanı, 321 Gelirler Kontrolörü, 2.873 Vergi Denetmeni) 3.499 denetim elemanı, harcama alanında (15 İç Denetçi, 13 Bütçe Kontrolörü, 100 Muhasebat Kontrolörü, 229 Muhasebe Denetmeni) 357 denetim elemanı, milli emlak alanında (73 Milli Emlak Kontrolörü, 217 Milli Emlak Denetmeni) 290 denetim elemanı ve Bakanlığın genel denetim birimi olarak bütün bu alanlarda görev yapan 100 Maliye Müfettişi olmak üzere toplam 4.246 denetim elemanı görev yapmaktadır.

Türkiye’de vergi denetimiyle ilgili temel sorun vergi sisteminden kaynaklanmaktadır. Ülkemiz vergi incelemelerinde ispat yükünü vergi inceleme elemanına bırakan “tek OECD ülkesi” durumundadır. Kayıtdışılığın %50’lerde olduğu bir ülkede ispat yükümlülüğünün vergi mükellefine değil fakat inceleme elemanına bırakılmasının sonucu daha yüksek vergi kayıp ve kaçığı anlamına gelmektedir. Ayrıca vatandaşlarının gelir-harcama ve tasarrufları ile ödedikleri vergi arasında ilişki kurmayan yalnızca birkaç ülkeden biri olduğumuz dikkate alındığında, Türkiye’de vergi sisteminde etkinsizlik nedenleri açıkça ortaya çıkmaktadır. Bütün bunlara ek olarak, vergi denetim elemanları tarafından düzenlenen vergi inceleme raporlarının, Vergi Usul Kanununda yer alan “uzlaşma” müessesesi ile cezaların genellikle %95’ nin kaldırılması (belirli limitleri aşan vergi inceleme raporlarının Ankara’da Merkez Uzlaşma Komisyonunda çoğu zaman cezaların sıfırlanması, vergilerin önemli ölçüde indirilmesi ya da sıfırlanması) eklendiğinde, “rasyonel” bir vergi mükellefini vergi kaçırmaya teşvik edecek bütün unsurlara sahip bir vergi sistemi mevcut olduğu ortaya çıkmaktadır.

Türk vergi sisteminde vergi kaçakçılığını adeta teşvik eden bir sistem içinde, vergi kayıp ve kaçığı ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemeler yapmak yerine, farklı görev ve sorumluluk sahipleri adına vergi incelemesi yapan denetim birimlerinin varlığı ve bu birimler arasındaki “koordinasyonsuzluk” gerekçe gösterilerek vergilemede etkinliğin sağlanamadığı iddiasının savunulur herhangi bir yanı bulunmamaktadır.<sup>49</sup> Ayrıca Türkiye’deki denetim elemanlarının %30’ndan fazlasını oluşturan Maliye Bakanlığında, bu denetim elemanlarının %80’ni vergi denetim elemanından oluşmaktadır. Oysa mali alanda asıl denetim ihtiyacı olan alan vergi değil harcama denetimi alanıdır. Buna rağmen, Maliye Teftiş Kurulunun mali denetim alanından vergi denetim birimi haline getirilmesiyle elde edilmek istenen asıl amaç, vergi denetiminde “çok başlılığı” ortadan kaldırmaktan öte bir anlam ifade etmektedir.

Türkiye’de 130 yıldan bu yana kamu mali denetimi alanında görev yapan teftiş kurullarının prototipi olan görev alanı itibariyle yalnızca bir bakanlık teftiş kurulu değil, devletin tahsil edilen ve harcanan parasının olduğu her yeri denetleyen bir kurum olarak *Devlet Müfettişliği* sayılan Maliye Teftiş Kurulunun denetim

49 Türkiye’de toplanan vergi gelirlerinin %70’ten fazlasının dolaylı vergiler, geri kalan %30’un önemli bir bölümünün ise ücret ve maaşlar başta olmak üzere ödemelerin stopaj yoluyla kaynağında yapılan kesintilerden oluştuğu ve toplam vergi gelirlerinin yalnızca %5’inin beyan esasına dayandığı dikkate alındığında, kamu denetimi alanındaki yaklaşık 11.000 kişilik insan kaynağının %30’unun (3.499 kişi) vergi denetimine ayrılmasının hele bu alanın Bakanlığın harcama, vergi ve millî emlak denetiminden sorumlu olan Maliye Teftiş Kurulu’nun yaptığı vergi incelemelerinin toplam içinde yalnızca %1 civarında olduğu değerlendirildiğinde, Türkiye’de vergi denetim alanının “güçlendirilmesi” adı altında MTK’nın vergi denetim birimi haline getirilmek suretiyle kapatılmaya çalışılmasının vergilendirmede etkinlikle bir ilişkisinin bulunmadığını ortaya koymaktadır.

sistemindeki öneminin farkında olan üst düzey bürokratlar, bu Kurulu vergi denetim birimi haline getirilerek lağvedilmesi durumunda, diğer teftiş kurullarının kolaylıkla ortadan kaldırılabileceğinin ve bürokratik dokunulmazlık alanlarını sağlamlaştıracaklarının yüksek bilincine sahiptirler.

***Kamu Denetiminde “Çağı Yakalamak”:*** *Denetimde Kuralsızlığın Kurallaştırılması, Hukuka Uygunluk Denetiminin Yerini Performans Denetiminin Alması ve Kamunun Denetiminin Piyasalaştırılması:* Türkiye’de kamu denetimi alanında “çağı yakalamak”, siyasi sorumlu bakan adına denetim yapan teftiş kurullarının kaldırılıp yerine yöneticilere bağlı iç denetim birimlerinin kurulması, kamu kurum ve kuruluşlarının özel denetim şirketlerince ücret karşılığı denetlenebilmesinin önündeki anayasal engellerin kaldırılması, denetimde hukuka uygunluğa değil fakat çıktılara/sonuçlara odaklı performans denetiminin öne çıkartılarak hukuk kurallarına uygunluk denetiminin tamamen ortadan kaldırılmasını sağlayacak düzenlemeler yapılması olarak anlaşılmaktadır. Denetim alanında Türkiye’ye ithal edilmeye çalışılan anlayış 2008 yılında Batı kapitalist sistemini krize sokan neo-liberal kuralsızlık (“deregulation”) temeline dayanan yönetim ve denetim anlayışıdır. Türkiye’de 1990’lı yılların başından itibaren kurulmaya çalışılan bu sistemin sonuçları başta ABD olmak üzere bütün Batılı kapitalist ülkelerde ve özellikle Anglo-Sakson hukuk sistemine sahip ülkelerde açıkça görülmüştür.

Türkiye’de ilk olarak 1994 yılında Dünya Bankası ve TÜRMOB tarafından ortaklaşa düzenlenen denetim sempozyumunda “*kamunun denetim faaliyetlerinin özel bir sektör tarafından gerçekleştirilebilen denetim ve mali sistem kontrolü şekline dönüştürülmesi*”<sup>50</sup> şeklinde ortaya konan kamu kurumlarının denetiminin piyasalaştırılması süreci, kamunun denetiminin yabancı-yerli özel sektör tarafından yerine getirilecek bir faaliyet haline getirilmesi konusundaki bir diğer çalışma Cumhurbaşkanlığı DDK’nun 1996 yılı Yolsuzluk Raporudur. DDK Raporuna göre, gerektiği gibi denetlenemeyen kamu kurumlarının denetim sorununun çözümü bu alanın özel sektöre açılarak *kamunun denetiminde “serbest dış denetçilik” uygulamasına* yer verilmesi önerisiyle ortaya konmaktadır.<sup>51</sup> 2001 yılı DPT Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da “*kamu denetimine ilişkin faaliyetlerin özel sektör firmalarına devredilerek, kamu denetim birimlerinin görev tanımının*

50 Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004) s. 123.

51 Raporda kamu kurum ve kuruluşlarında özel denetim şirketlerinin görev yapmasına ilişkin gerekçe olarak, banka ve halka açık şirketlerde bağımsız dış denetim kuruluşları ve vergi denetimlerinde serbest mali müşavirler ve yeminli mali müşavirlerin kamu denetçilerinin üzerine düşen iş yükünü hafiflettiği ve bu alanlarda kamu kontrolünün artmasına yardımcı olduğu belirtilmektedir. Devlet Denetleme Kurulu, a.g.e., s. 144-162.



*özel sektör tarafından gerçekleştirilen denetim ve mali sistemin kontrolü şekline dönüştürülmesi” gerektiği ifade edilmektedir.<sup>52</sup>*

Anayasa gereği bir kamu hizmeti olan ve ancak memurlar eliyle yürütülmesi gereken kamu kurumlarının denetimi görevinin özel sektör şirketleri tarafından ücret karşılığı piyasada alınıp satılabilen bir hizmet haline getirilme çabası, 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile ilk kez yasal dayanağa kavuşmuş ancak Cumhurbaşkanının söz konusu Kanunu veto etmesi nedeniyle, kamu denetiminin piyasalaştırılması amacına “şimdilik” ulaşılamamıştır.<sup>53</sup> Ancak denetimin Anayasa gereği “memurlar eliyle yürütülebilecek bir görev” olduğuna ilişkin Cumhurbaşkanlığı değerlendirmesine rağmen kamunun denetiminin piyasalaştırılmasına ilişkin çalışmalar, TBMM Genel Kuruluna “henüz” gelmemiş olan Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağı ile devam etmektedir.<sup>54</sup>

Kamunun denetiminin piyasalaştırılmasına ilişkin çalışmalara özel kesim denetim sektörünü kontrolünde bulunduran PriceWaterhouseCoopers (PWC), KPMG, Erns&Young ve Deloitte&Touche gibi oligopol konumundaki çok uluslu şirketler tarafından tam desteği sürmekte ve kamunun denetiminin özelleştirilmesi bir fırsat olarak değerlendirilmektedir. Sektörde uluslararası ve Türkiye piyasasının büyük bölümünü elinde tutan PriceWaterhouseCoopers’un Türkiye temsilcisi tarafından kaleme alınan yazıda, 5018 sayılı Kanun ile kamu yönetiminin ve harcamalarının denetiminin, iç denetim ve dış denetim şeklinde iki ayaklı bir sisteme bağlandığı, ancak sistemin özel şirketler tarafından yerine getirilecek dış denetim ayağının henüz oluşturulmadığından<sup>55</sup> bahisle kamunun mali denetiminin özelleştirilerek, yeminli mali müşavirlerden oluşan “Bağımsız

---

52 Devlet Planlama Teşkilatı (2000). Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu . Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 2000, s. 99. <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/kamumali.asp> (Erişim Tarihi: 20.08.2008).

53 Cumhurbaşkanlığı tarafından Kanunun 40’nci maddesinin veto gerekçesinde, “Sayıştay’ın bizzat yapmakla yetkili olduğu denetim görevini başka kurum ve kişilere yaptırılmayacağı, ayrıca kamu hizmeti niteliğindeki denetim görevinin memur olanlar dışındaki kişiler tarafından yapılamayacağı” yer almıştır. Cumhurbaşkanlığı internet sayfaları, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun Veto Gerekçeleri, [www.cankaya.gov.tr/tr\\_html/ACIKLAMALAR/03.08.2004-2819.html](http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/03.08.2004-2819.html), (Erişim Tarihi: 03.08.2004).

54 Sayıştay Kanununun Tasarısının 45’nci maddesine “Belediyeler ile bu Kanunun 4 üncü maddesinin (b) bendinde sayılan kamu idareleri; Sayıştay’ın talebi üzerine hesap ve işlemlerini bağımsız dış denetçilere denetletir” şeklinde düzenlenmiş olup, Tasarının söz konusu madde gerekçesinde ise “Sayıştay’ın denetim alanının tüm kamuyu kapsayacak biçimde genişlemesi ve her bir alanın gereğine göre uzmanlık bilgisi gerektirmesi bu düzenlemenin yapılmasını zorunlu kılmış” olduğu ifade edilmektedir. Sayıştay İnternet Sayfaları, *Sayıştay Kanunu Tasarısı Taslağı Gerekçesi*, <http://www.sayistay.gov.tr/haberduyuru/duyuru/2004KanunTasarisi/SayistayKanunTasarisiTaslagiGerekcesi.htm> (Erişim Tarihi: 22.09.2010).

55 Adnan Nas, Kamu Yönetiminde Yeni Düzen, *Dünya Gazetesi*, 11.11.2008.

Mali Denetim Kurulu” tarafından yerine getirilmesi önerilmektedir.<sup>56</sup>

Kamunun denetiminin özel sektöre devredilmesinin sonuçlarının ne olabileceğine ilişkin ABD deneyimi yeterince açık ve yeni örneklerle doludur. Anayasa gereği bir kamu hizmeti sayılan denetim yöneticiye bağlı olduğu için denetimin en temel unsuru bağımsızlıktan yoksun iç denetçilere ve daha da önemlisi temel amacı kar maksimizasyonu olan özel sektör şirketlerinin paralı denetimlerine bırakılmayacak kadar önemli ve asli nitelikli kamusal bir görevdir. Bu nedenle kamunun mali sistemini denetimsiz bırakan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda, Türk kamu yönetim ve denetim yapısına uygun hale getirecek değişiklikler zaman kaybetmeksizin yapılmalı, aksi takdirde 5018 sayılı Kanunun yaratacağı sonuçlar ABD’nin 1933 yılından bu yana uygulanan finansal sistemin denetimini sağlayan Glass-Steagall Yasasını ortadan kaldırıp bankacılık sistemini denetimsiz bırakarak Anglo-Sakson kapitalizminin sonunu getiren 1999 Finansal Modernizasyon Yasası ile aynı olacak ve Türkiye Cumhuriyeti Devletini mali açıdan dağıtacaktır.<sup>57</sup>

### **Sonuç:**

Türk kamu yönetiminde devletin temel görevlerinden saydığı işlevler esas alınarak oluşturulmuş olan merkezi örgütlenme birimi bakanlık teşkilatları, işbirliği-eşgüdüm içinde çalışarak devletin genel amacının gerçekleşmesini

---

56 Tevfik Altınok (2008). “Maliye Teftiş Kurulu ve Kamu Mali Denetimi”, *Maliye ve Finans Yazıları*, Temmuz 2008, Yıl:22, S:80, s. 13-32.

57 Cumhuriyetin kuruluş felsefesine uygun olarak merkezi ve üniter bir devlet yapısı esas alınarak hazırlanmış olan *1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununu* yaklaşık 80 yıllık uygulamadan sonra 2003 yılında ortadan kaldıran *5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun* Türk kamu mali yönetim ve denetim sisteminde yaratacağı sonuçlar ile ABD’de Roosevelt döneminde bankacılık alanında *finansal manipülasyonlar sonucunda 500’den fazla bankanın batmasına neden olan 1929 Krizi* (Büyük Buhran) sonrasında 1933 tarihinde çıkarılmış olan *Glass-Steagall Yasasını* ortadan kaldıran 1999 tarihli *Finansal Modernizasyon Yasası* ile benzerlikler taşımaktadır. ABD’nin 42’nci Başkanı William Jefferson Clinton döneminde çıkarılan *Finansal Modernizasyon Yasası, 1929 Krizi deneyiminden alınan derslerden yola çıkarak hazırlanmış olan Glass-Steagall Yasasının bankacılık sistemine getirdiği 66 yıllık deneyimi ve kurallarını yok sayarak ortadan kaldırmış ve ABD finans sisteminin çöküşünün hazırlayıcısı olmuştur. Cumhuriyetle yaşıt olan 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununu* dağılmakta olan bir imparatorluğun refleksine ve Cumhuriyetin kuruluş felsefesine uygun olarak kurulan merkezi ve üniter yapıyı esas alarak düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun ise *neoliberal politikalara ve Anglo-Sakson sisteme göre mali federalizm temelinde ademi merkezi bir yapı kurmaktadır. Yeni yapının kısa vadede ortaya çıkardığı sonuçlar yolsuzluk, usulsüzlük ve mali disiplinsizlik olup, uzun dönem sonuçları ABD finans sistemini çökerten krizin temel nedeni olan finans kesiminin kuralsız (deregüle) ve denetimsiz bırakılması nedeniyle ortaya çıkan 2008 krizinden farklı olmayacaktır. American Banking Association President’s Position, “New Ball Game in Washington”, ABA Banking Journal, January 1995, s. 17, (aktaran), Michel Chossudovsky, <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=10588>, (Erişim Tarihi: 07.12.2008).*

sağlamak üzere kurulmuşlardır.<sup>58</sup> Bakanlık tipi örgütlenme içinde denetim, bakanlıkların teşkilat yapılarında görev, yetki ve sorumluluklar esas alınarak yapılandırılmıştır. Teftiş kurulları siyasi sorumlu kişi olarak TBMM'ne, başbakana ve halka karşı sorumlu olan bakanların sorumluluklarının gereğinin yerine getirilmesi araçları olarak kurulmuştur. Teftiş kurulları bakanların *Anayasa, 3046 sayılı Kanun, 5018 sayılı Kanun ve bakanlıkların teşkilat kanunlarından* kaynaklanan sorumluluklarının yerine getirilmesi konusunda bakana doğrudan destek sağlayan kurmay birimlerdir. Teftiş kurullarında görev yapan müfettişler, ortak kararname ile atanmakta ve bakanlığın hiyerarşik (ast-üst) yönetim yapısı dışında doğrudan bakana bağlı olarak görev yapmaktadırlar. Türk denetim sisteminde teftiş kurulları tarafından yapılan denetim, bakanlık teşkilatında yönetici ve denetçiler dahil görev yapan bütün personelin siyasi sorumlu kişi bakan adına, Latince ifadesiyle “*quis custodiet ipsos custodes*” “*denetleyenlerin denetlenmesi*” niteliği taşımaktadır. Bu anlamda teftiş kurulları tarafından yapılan denetim denetleyenlerin denetlenmesini ifade ettiğinden, Kıta Avrupası denetim sistemine göre bir “üst denetim”, Anglo-Sakson denetim literatürüne göre bir “dış denetim”dir.

Kamunun denetiminde görev yapan “teftiş kurulları” ile bakanlık teşkilat kanunlarına göre “genel iç denetim birimleri” olan kontrolörler ve “mali iç denetim birimleri” olan iç denetçiler farklı sorumluluklara sahip siyasi ve yönetsel sorumlu kişiler adına denetim yapan birimlerdir. Siyasi sorumlu bakanlara bağlı olarak çalışan teftiş kurulları ile yöneticilere bağlı olarak çalışan iç denetim ve kontrolörlük birimleri arasında görev ve yetki çatışması değil denetim alanlarının örtüşmesi (çakışması) mevcut olup, bu durum denetimin daha sağlıklı yürütülmesi için istenen bir durumdur. Kıta Avrupası denetim sistemini esas alarak kurulmuş olan Türk kamu yönetim sisteminde, siyasi sorumlular ve yönetsel (idari) sorumlular bu sorumluluklarının gereğinin yerine getirilmesi için gerekli araçlarla donatılmıştır. Anglo-Sakson sistemden farklı olarak siyasetçi ve yönetici sorumlulukları arasında denge üzerine kurulmuş olan Kıta Avrupası denetim sisteminde, bakanlar siyasi sorumluluklarının gereği olarak teftiş kurulları ile yöneticiler (idareciler/bürokratlar) ise sorumluluklarının gereği olarak kontrolörlük birimleri ile donatılmışlardır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Anayasaya aykırı olarak üst yöneticileri sorumluluklarının yerine getirilme araçları olarak harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler ile donattığı halde siyasi sorumluları bu araçlardan yoksun bırakmaktadır. Bu durum Kıta Avrupası denetim sistemine

---

58 Birgül Ayman Güler (2008). Türkiye'nin Yönetimi, Yapı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, , s. 87, 169.

göre kurulmuş olan Türk denetim sisteminde kurulmuş olan *siyasi-yönetmel yetki ve sorumluluk dengesini* demokratik parlamenter sisteme aykırı bir şekilde bürokratlar lehine ve siyasiler aleyhine değiştirmektedir. Bu sorunun giderilmesi için 5018 sayılı Kanunun 10'ncu maddesine *teftiş kurullarının bakanların siyasi sorumluluklarının yerine getirilme araçları* olduğu hükmü eklenmeli<sup>59</sup>, teftiş kurulları ile diğer denetim birimlerinin birbirini ikame eden değil tamamlayan birimler olduğu düşüncesi yerleştirilmeli ve denetim alanında uluslararası iyi uygulamalar yakından takip edilerek ülke koşullarında en iyi sonuç yaratacak denetim sistem ve model uygulamaya konmalı, denetim birimleri arasında bilgiye değil dogmatik düşünceye dayanan slogan düzeyinde yapılan tartışma ve çatışmalara son verilmelidir.

Yolsuzluk, usulsüzlük ve israfla mücadele, öncelikli olarak denetim değil yönetimin sorumluluk alanındadır. Bilgiye ve akılcılığa dayanmayan, bulunulan görevin gerektirdiği asgari gerekleri taşımayan, yetersiz, deneyimsiz, liyakat yerine siyasi bağlılığın esas alındığı yöneticilerden oluşan, toplumu ve kamu yönetimini kendi görüşüne göre biçimlendirme anlayışını güden, yapılan işlemlerin hukuk kurallarına uygunluğunu gereksiz bir teferruat olarak gören ve bu nedenle denetlenme korkusunun hakim olduğu bir yönetimin, "*denetimi etkin çalışmayan, rehberlik etmek değil yönetimin hata ve usulsüzlüklerini ortaya çıkarmaya endeksli, yapıcı değil yıkıcı, yöneticiye hiçbir inisiyatif tanımayan, yalnızca hata bulmaya ve suçlu aramaya odaklanmış, hantal, katı kuralcı, gelişmelere kapalı, aşırı merkezi yönetimin bir aracı*" olarak görmesinden doğal bir şey olmasa gerek.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras aldığı, mevcut hukuk sistemi içinde zamanla yenileyip geliştirdiği, bugün Anglo-Sakson ülkelerin dahi örnek aldığı, Kara-Avrupasının merkezi üniter devlet yapısına özgü kamusal nitelikli denetim modeli olan *teftiş kurulları modeli* denetimde uluslararası alanda yükselen değerdir. Anglo-Sakson sistemin öncüsü ABD'de 2001 ve 2008 denetim skandallarıyla işlevsizliği kanıtlanmış olan yöneticiye

59 Bakanlık teftiş kurulları tarafından yapılan denetimler, *yürütmenin (idarenin) işlemlerinin siyasi sorumlu bakan adına denetlenmesidir* ve bu nedenle *yürütme adına yapılan bu denetimler siyasi denetim* olup, Anglo-Sakson denetim terimlerine göre "*dış denetim*"dir. İç denetçiler tarafından yapılan denetim ise *yürütmenin (idarenin) işlemlerinin yönetsel sorumlu adına denetlenmesi* olup, "*iç denetim*"dir. Sayıştay tarafından TBMM adına yapılan denetim ise *yürütmenin yasama tarafından denetlenmesi* olup, "*dış denetim*"dir. Bu nedenle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun dış denetimi düzenleyen 68'nci maddesi, "*Sayıştay ve bakanlık teftiş kurulları tarafından yapılacak denetimler ....dış denetim*" şeklinde düzenlenmesi gerekmektedir. 5018 sayılı Kanunda bu değişikliğin yapılmaması durumunda, "*siyasi sorumlu*" bakanlar "*yönetmel sorumlu*" üst yöneticilerin faaliyet, iş ve işlemlerinin doğruluğunu kontrol edemediği halde yapılan eylem ve işlemlerden sorumlu, diğer bir ifadeyle, *sorumlu fakat yetkisiz siyasi aktörler* olarak kamu yönetim sisteminde varlıklarını sürdüreceklendir.

bağlı “iç denetim” ve özel şirketler tarafından yapılan paraya bağlı “dış denetim” modelinin Türkiye’ye ithal edilmesi, T.C. Devletin yönetsel yapısı ve geleneğine aykırılığının ötesinde kamunun yönetim ve denetiminde yolsuzluk, usulsüzlük ve israfı, daha da önemlisi 130 yıllık teftiş kurulu denetim geleneğini yok ederek bürokratik dokunulmazlık alanları inşa edilmesine ve hepsinden önemlisi Cumhuriyetin mali yapısını ve demokratik hukuk devleti niteliklerini çözecek nitelikler taşımaktadır.

Denetimde temel unsur denetim biriminin bağımsızlığı olup, gerisi yalnızca bir teferruattır. Türkiye’de denetim sisteminin dünyadaki gelişmenin tersine, yükselen değer olan bağımsız nitelikli “teftiş kurulları” modeli yerine, paraya ve yöneticiye bağımlılığı nedeniyle başarısızlığı kanıtlanmış Anglo-Sakson “iç denetim” ve “dış denetim” modeline göre yeniden yapılandırılması, yalnızca bürokratik dokunulmazlık alanları yaratmayacak, dağılmakta olan bir imparatorluğun refleksi olarak merkezi ve üniter devlet yapısını esas alarak kurulmuş olan Türkiye Cumhuriyetinin ekonomik, toplumsal ve siyasi yapısını çözecek unsurlar taşımaktadır. Kamu denetim sistemi, 1980’li yıllardan bu yana DB, OECD, IMF ve AB gibi uluslararası kurumlarca dayatılmaya çalışılan neoliberal politikalara ve Anglo-Sakson modele göre değil, dünyada yükselen denetim modeli olan ve Türkiye’de 1879 yılından bu yana uygulanmakta olan Kıta Avrupasının kamusal nitelikli denetim birimleri olan teftiş kurullarını esas alarak yeniden kurulmalıdır.

## ***Kaynakça***

07.05.2008 tarihli Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun İle Maliye Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, <http://www.basbakanlik.gov.tr/sour.ce/index.asp?wpg=detay&did=8032769D-25BE-4AA7-BB56-9E1E408C8E88> (Erişim Tarihi: 02.01.2009).

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, TBMM İnternet Sayfaları, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html> (Erişim Tarihi: 12.01.2009).

ABGS İnternet sayfaları, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42210&l=1> (Erişim Tarihi: 13.11.2008).

Altınok, Tevfik (2008). Maliye Teftiş Kurulu ve Kamu Mali Denetimi, Maliye ve Finans Yazıları, Temmuz 2008, Yıl:22, Sayı:80, s. 13-32.

American Banking Association President’s Position, “New Ball Game in Washington”, ABA Banking Journal, January 1995, s. 17, (aktaran), Michel Chossudovsky. <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=10588>, (07.12.2008).

Balta, Tahsin Bekir (1970). İdare Hukukuna Giriş, Ankara: TODAİE.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı (1994). 2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girenken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamaları, Araştırma Raporları II, Ankara: Başbakanlık Yayınları.

Başbakanlık (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Ankara: Başbakanlık Yayınları, Ekim 2003.

Congress of the U.S. House of Representatives Committee On Oversight and Government Reform, Causes and Effects of the AIG Bailout, www.oversight.house.gov (Erişim Tarihi: 07.10.2008).

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (1996). Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu, (çoğaltma), Ankara, Haziran 1996.

Cumhurbaşkanlığı İnternet Sayfaları, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun Veto Gerekçeleri, www.cankaya.gov.tr/tr\_html/ACIKLAMALAR/03.08.2004-2819.html (Erişim Tarihi: 03.08.2004).

Devlet Planlama Teşkilatı İnternet sayfaları, http://www.dpt.gov.tr/kamuyat/butceozet2008.html (Erişim Tarihi: 12.12.2008).

Devlet Planlama Teşkilatı (2000). Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu . Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 2000. http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/kamumali.asp (Erişim Tarihi: 20.08.2008).

Fodor, Pal (1999). “15-17. yüzyıl Osmanlı Hükümdar Aynalarında Devlet ve Toplum, Kriz ve Reform”, çev. Erdal Çoban, Tarih İncelemeleri Dergisi 1999, İzmir: Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi yayını, s.281-302.

Federal Inspectors General, IGNet, The Inspector General Reform Act of 2008, http://www.ignet.gov/pande/leg/pl110-409.htm (Erişim Tarihi: 12.02.2009).

Genevieve Nowolinski (2001). A Brief History Of The HHS Office Of Inspector General, Office Of Evaluation and Inspections, Washington, June 2001, http://oig.hhs.gov/reading/history/ighistory.pdf (Erişim Tarihi: 14.12.2008).

Glaseser, Edward L. and Dwight M. Jaffee (2008). “What to Do About Fannie and Freddie?”, The Economists’ Voice, Josef E. Stiglitz, Aaron S. Edlin, and J. Bradford DeLong (der.). New York: Colombia Universty Press, s. 296-299.

Gogol, Nikolai Vasilevich (1997). The Govenment Inspector, Stephen Mulrine, Fairford: Hern Books Limited

Güler, Birgül Ayman (2009). Türkiye’nin Yönetimi Yapı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Güler, Birgül Ayman ve Nuray E. Keskin (2007). “Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak”, Kamu Yönetimi -Yöntem ve Sorunlar (Der. Şinasi Aksoy-Yılmaz Üstüner), Nobel Yayınları, Ankara, Şubat 2007.

Güngör, A. Feridun (2003). “Denetçi Bağımsızlığı Konusunda Sarbanes-Oxley Kanunu Sonrası Gelişmeler-I”, Yaklaşım Dergisi, Mayıs 2003.

Hürriyet Gazetesi, “Örümcek Ağı Davasında Toplam 110 Yıl Hapis”, 16.02.2009, http://www.hurriyet.com.tr/gundem/11016968.asp (Erişim Tarihi: 17.03.2009)

İçişleri Bakanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, 5018 sayılı Kanunun Mülki İdare Amirleri ve Mülkiye Müfettişlerinin Görev, Yetki ve Sorumluluklarının Belirlenmesi Hakkında Rapor, www.icisleri.gov.tr/\_Icisleri/WPX/iar\_5018mia.doc (Erişim Tarihi: 20.10.2006).

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü İnternet Sayfaları, 2006 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Yayinlar/Yayinlar.aspx> (Erişim Tarihi: 02.01.2009).

Karatepe, Kamil (2006). “Mali Anayasada Değişiklik Sorunu: 5018 Çözümlemesi”, Memleket, Siyaset, Yönetim, C.1, S.2, (Eylül 2006), s. 43-93.

Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004). Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Maliye Bakanlığı, Ankara: Ziraat Matbaacılık, Sayı: 2004/1.

Maliye Müfettişleri Derneği, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun Denetime İlişkin Düzenlemeleri Hakkında,(çoğaltma), Ankara, Temmuz 2004.

Maliye Bakanlığı, Bütçe Genel Müdürlüğü İnternet sayfaları, <http://www.bumko.gov.tr> (Erişim Tarihi: 02.01.2009).

Nas, Adnan, Kamu Yönetiminde Yeni Düzen, Dünya Gazetesi, 11.11.2008.

Nutting, Rex, Greenspan ‘shocked’ that banks couldn’t police each other, MarketWatch, [www.marketwatch.com/news/story/story.aspx?guid=%7B7299997d-15b2-4df5-aa87-dde94260dd8e%7D](http://www.marketwatch.com/news/story/story.aspx?guid=%7B7299997d-15b2-4df5-aa87-dde94260dd8e%7D) - 533k (Erişim Tarihi: 23.10.2008).

The President’s Council on Integrity and Efficiency, <http://www.ignet.gov> (Erişim Tarihi: 12.08.2010).

The Prime Minister’s Office of Public Services Reform, The Government’s Policy on Inspection Services, <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/opsr/documents/pdf/policy.pdf> (Erişim Tarihi: 03.01.2009).

Sanal, Recep (2007). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yönetimsel Denetimine İlişkin Yeni Gelişmeler”, Ruşen Keleş’e Armağan, Yerellik ve Politika, Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi, Ankara: İmge Kitabevi.

Sayıştay İnternet Sayfaları, <http://www.sayistay.gov.tr/haber-duyuru/duyuru/2004KanunTasarisi/SayistayKanunTasarisiTaslagi.htm> (Erişim Tarihi: 29.12.2008).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (2005). İstanbul: Beşir Kitabevi.

American Banking Association President’s Position, New Ball Game in Washington, ABA Banking Journal, January 1995, p. 17, (aktaran), Michel Chossudovsky, <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=10588>, (Erişim Tarihi: 07.12.2008).