

Bitmemiş Reform: Bakanlıkların Teftiş Birimlerinde İç Denetim Etkisi¹ Unfinished Reform: Impact of Internal Audit Practices on Ministerial Inspection Units

Can Umut Çiner, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı.
E-posta: cuciner@politics.ankara.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6852-9662>

ÖZ

Bu makale, Türkiye’de bakanlıkların teftiş ve iç denetim birimlerinin son yirmi üç yıllık dönüşümünü üç dönem halinde ele almaktadır. 2002-2011 yılları arasındaki birinci dönemde iktidar, teftiş kurullarını kaldırmak istemiş ve uluslararası standartlara dayalı bir iç denetim sistemi getirmiştir. 2011’den 2018 yılına kadar olan ikinci dönemde, “önce rehberlik yap sonra teftiş et” anlayışı bakanlıklara hakim olmuş, teftiş birimleri heterojen bir yapı sergilemiş ve iç denetime yakınsayarak sistemde tutunmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nden günümüze kadar olan üçüncü dönemde ise daha homojen bir nitelik kazanan teftiş birimleri iç denetimden transfer ettiği rollerini/görevlerini artırmış görünmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası dönemde de teftiş birimlerine ilişkin değişiklikler yapılmaya devam edilmektedir. Bütün bu sürecin sonucunda bitmemiş bir reformdan söz etmek mümkündür.

Anahtar Sözcükler: Teftiş, denetim, iç denetim, kamu yönetimi reformu, kamu mali yönetimi

ABSTRACT

This paper examines the transformation of inspection and internal audit units in Turkish ministries over the last twenty-three years in three periods. In the first period, between 2002 and 2011, the government attempted to abolish the inspection committees and introduce an internal audit system based on international standards. In the second period, from 2011 to 2018, the “guide first, audit later” approach prevailed in the ministries, with the inspection units having a heterogeneous structure and maintaining their position in the system by adapting to internal auditing. In the third period, from the presidential system to the present, the inspection units, which have become more homogeneous, seem to have expanded the roles/tasks assigned by internal audit. There are also changes in the inspection units in the period after the governmental system. As a result of this entire process, one can speak of an unfinished reform.

Keywords: Inspection, audit, internal audit, public administration reform, public financial management

¹ Bu makale, yazarın 15 Ekim 2024 tarihinde Devlet Denetim Elemanları Derneği tarafından düzenlenen “21. Yüzyılda Denetim: Yeni Yaklaşımlar” başlıklı Denetim Şurası’nda sunduğu bildirinin genişletilmiş halidir. Makalenin yazımında değerli görüşlerine başvurduğum Dr. Pelin Özdemir’e, Dr. Yusuf Şahan’a ve Mehmet Bülbül’e çok teşekkür ederim.

GİRİŞ

Yönetmel faaliyetlerin denetimi, kamu yönetiminin ve kamu hukukunun konusudur. Denetimin hukuki ve yönetmel boyutlarının açık ve tanımlı olmasına karşılık denetim sürecine etki eden aktörlerin çeşitliliği ve denetim uygulamalarının doğası nedeniyle konu siyasetin ve kamu politikasının da sınırları içine girmektedir. Yönetimi denetleyen mekanizma, hukuka ve siyasete tabi olup ülkenin gelişmişlik seviyesi ve yönetim kültürüyle ilişkilendirilebilir. Ayrıca uluslararası kuruluşların etkili olduğu bir alandır. Bu nedenle konu, çok disiplinli ve karmaşıktır.

Kuşkusuz, yurttaşların yaşamlarını daha iyi sürdürmeleri denetim mekanizmalarının işlerliğine bağlıdır. Bu bağlamda, ülkelerde farklı kamusal denetim tür ve biçimleri ortaya çıkmıştır (Örnekle, 1998: 235-236). Denetimin temel yararı ve işlevi, kamusal yetkilerinin sınırlandırılması ve yönetmel işleyişin vatandaşlar nezdinde meşrulaştırılması ve böylelikle yönetimin mevcut konumunu korumasıdır (Magdalijs, 2004). Bu bağlamda, denetim konusu, devletin denetime atfettiği rol ve siyasi iradenin bu aracı ne kadar kullanacağı ile ilişkilendirilerek anlaşılabilir. Özellikle, son elli yılda kamu hizmetinin dönüşen niteliği ile işletmecili yönetim tekniklerinin kamu yönetimi üzerinde uygulanması, daha somut olarak alanyazındaki adıyla yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ve uygulamaları denetimin niteliğini de kaçınılmaz olarak etkilemiştir. Denetim tür ve biçimleri, şekil değiştirsin ya da mevcut biçimleriyle var olsun, bugün olduğu kadar, geleceğin devlet yönetiminin de konusudur. Bu nedenle, denetimi ve türlerini kapsamlı bir şekilde haritalandırmak, baş döndürücü bir biçimde değişen kamu örgütlerinin davranış biçimlerini anlamaya yardımcı olur.

Türkiye’deki devlet yönetimi de tüm dünya devletleri gibi büyük bir dönüşüm geçirmiştir. Özellikle, neoliberal küreselleşme sürecinde artan bir ivme ile devletin küçültülerek piyasadan çekilmesi talep edilmiş, sektörlerin hemen tamamında farklı biçimlerde özelleştirme politikası uygulanmış ve devletin düzenleyici rolü öne çıkmıştır. Devletin piyasa ile ilişkisinin biçim değiştirmesi değişen kamu örgütlerinin doğal bir parçası olan denetim işlevini dönüştürmüştür.

Bu dönüşüm çerçevesinde, özellikle son yıllarda artan bir biçimde denetim işlevinin ve niteliğinin değiştiği konusunda yaygın bir algı oluşmuştur. Yenidoğan çetesi, Bolu Abant’taki otel yangını gibi skandallar kamuoyunda denetimin tartışılmasına yol açmış, denetime olan ihtiyacı ve ilgiyi artırmış görünmektedir. Ancak söz konusu örnekler, kurum dışı denetim bir başka deyişle idarenin denetim elemanları eliyle özel hukuk kişilerinin denetimi ile ilgilidir. Sözgelimi 2025 yılının başında Yunus Emre Enstitüsü ile ilgili basında yer alan yolsuzluk iddiası kurum içi denetim, idarenin kendi denetim elemanları eliyle idari faaliyet ve işlemlerin denetimi ile ilgilidir. Bu makale, idarenin kendisi tarafından yapılan kurum içi denetime odaklanmıştır.²

Basın dışında denetim konusu ile ilgili söz konusu olumsuz algıyı, aşırı yorum taşıyan, alanı bütünlüklü olarak ele almayan akademik çalışmalar ve konuya müdahil olmak isteyen çıkar gruplarının raporları ya da uluslararası kuruluşların eleştirileri beslemektedir. Bu da konunun ele alınması gereken başka bir boyutudur.

² Makalede, Anayasada benimsenmiş olan kuvvetler ayrılığı ilkesine göre yasama-yürütme-yargı ayrımındaki “yürütme”nin, bir başka ifadeyle “idare”nin içerisinde örgütlenen denetim sistemi konu edilmiş olup, yasama denetimi (meclis araştırması gibi Anayasadaki denetim türleri) ile yargı denetimi (mahkemeler) konumuzun dışında kalmaktadır. Ancak yasama kuvveti olan TBMM’nin kendi iç denetimi, yargı kuvvetinde bulunan HSK’nın yargı örgütüne uyguladığı denetim ile Sayıştay’ın yürüttüğü denetim, idari denetim niteliği taşıdığı için bunlar da yönetmel denetim alanında yer almaktadır. Ayrıca, yine yönetmel denetim alanında konumlanan üst kurul denetimi (BDDK vb.), etik denetimi (Kamu Görevlileri Etik Kurulu) ve ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği Kurumu) makale dışı bırakılmıştır

Denetim mekanizmasına ilişkin algılar ve olgular, sadece meşruiyet krizi yaratmaz, aynı zamanda devletin en temel işlevinin sorgulanması anlamına gelir. Bu çerçevede açıkça, devletin değişimi üst başlığı altında Türkiye'nin en önemli yönetsel sorunları arasında kamu yönetiminin denetimi başlığının açılması doğaldır. Yazarların pozisyonlarına ve uygulamacıların bilgilerine göre etkisizlikten, işlevsizlikten, başarısızlıktan türlü kapasite sorunlarından söz edilebilir. Denetime ilişkin yapısal ve işlevsel pek çok sorun yumağı içinde konuya denetim elemanlarının penceresinden bakıldığında, özlük haklarındaki güncel gerileme onlar açısından önemli bir açmazı ya da prestij kaybını temsil edebilir. Kısaca, hangi perspektif veya çıkarların temsili temelinde bakılırsa bakılsın, ortada çözülmesi gereken sistem kapasitesi sorunları olduğu açıktır (Çiner, Bölükbaşı ve Karakaya, 2024).

Bu makale, Türkiye için yaşamsal sorunlardan biri olan yönetsel denetim konusuna odaklanmıştır. Türkiye'de 2000'li yılların ortalarında başlayan kamu yönetimi reform siyasetinin ve gündeminin denetime ilişkin perspektifini değerlendirmek ve yirmi bir yıllık sürecin bilançosunu çıkarmayı amaçlamaktadır. Makale, 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu (KMYKK)³ ile 2004 tarihli, kamuoyunda yoğun bir biçimde tartışılan kamu yönetimi reformu olarak da bilinen, 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'dan (KYTK) günümüze kadar olan dönemin kuşbakışı değerlendirmesi niteliğindedir.

KYTK'nın genel gerekçesinde ve denetimi düzenleyen 38, 39 ve 40. maddelerin gerekçelerinde özetle; mevcut denetim sisteminin yolsuzlukları önlemede yeterli ve etkili olmadığı saptanmıştır. Rehberlik, eğitim ve danışmanlık hizmetlerine ağırlık veren yeni bir denetim modeli önerilmiştir. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından TBMM'ne geri gönderilmesinin ardından KYTK kamuoyunda müfettişlerin başını çektiği bir biçimde tartışılmıştır. Bu bağlamda, yine mesleki olarak akademik ünvanlı kişiler akademide de denetimin dönüştürülme istenen doğasını tartışmaya açmıştır. KYTK'dan itibaren teftiş kurullarının konumu, varlığı ve sistemdeki yeri şiddetli bir sorgulamaya konu olmuştur.

Bu makale, KYTK'dan bu yana geçen neredeyse çeyrek asırlık bir dönemde denetim işlevindeki değişen anlayışı ve somut değişimi değerlendirmeyi hedeflemektedir. Ancak bu yapılırken, iç denetim faaliyetlerinin temeli olan rehberlik ve performans denetimlerinin⁴ etkili olup olmadığı konusu bu makalenin kapsamı dışındadır. Çünkü alanyazında konu ile ilgili çalışmalar, teftiş kurullarının kaldırılacağı, işlevsizleştirileceği varsayımı üzerinden etkisizleşmesine ya da mali yönetimin uluslararası standartlara kavuşturularak iç denetimin övgüsüne odaklanmıştır.

Ayrıca, alanyazın alanın terminolojik karışıklığının da aynasıdır.⁵ Bu bağlamda, Türkiye'de akademik olarak kamu yönetimi denetimi çalışmanın önündeki en temel engellerden biri daha işin başındaki terminoloji karmaşasıdır. Çünkü teftiş ile iç denetime zihinlerde atfedilen tanımlar farklıdır. Bu nedenle, Türkiye

³ RG: 24.12.2003, 25326.

⁴ 5018 sayılı Yasa'nın 63. maddesinin ilk cümlesi iç denetimi tanımlamaktadır: "İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir." Bu tanım, denetimin tek fonksiyonunun performans denetimi gibi anlaşılmasına neden olmaktadır. Oysa izleyen ikinci cümlede "Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir." ifadesi yer almaktadır. İç denetim, faaliyet ve işlemleri kontrol etmediği gibi, yönetimin, faaliyet ve işlemlerini kontrol etme kapasitesini ve yeterliliğini denetlemektedir. Bu da klasik teftiş (veya klasik denetim) faaliyetinden ayrıldığı en temel nokta olarak değerlendirilebilir.

⁵ Bu makalede, söz konusu karmaşadan azade makalelere gönderme yapılmıştır. Bu makalede, denetim ifadesinden kasıt hangi ünvanla olursa olsun merkezi yönetimin geleneksel anlamdaki teftiş, inceleme ve soruşturma faaliyetlerini içeren faaliyetlerdir. İç denetim ise 5018 sayılı KMYKK'nda yer alan ve iç kontrol faaliyetlerinin bir parçası olan faaliyetler olarak kullanılmıştır.

bağlamında, yazılı düzenlemelerin lafzına ve uygulama rehberlerine bakılmadan tanımlarda uzlaşılması mümkün değildir. Bu durum, sadece sisteme Anglo-sakson temelli iç denetimin sisteme girişiyle ilgili de değildir, konunun öncesi de vardır. Nitekim alanyazından buna en güzel örneklerden biri, 1998 tarihli TODAİE'nin *Kamu Yönetimi Sözlüğü*⁶ dür. Sözlükte, denetim ve teftiş konuları yüzeysel bir şekilde ele alınmıştır (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998: 62, 232-233). Buna benzer şekilde, Türkiye'de akademik alanyazın, devletin en temel işlevindeki tanımlarda patinaj çekmektedir. Özcesi, terminolojik netlik, alanyazında çok az çalışmada vardır. Özellikle müfettişlerin ya da iç denetçilerin meslek dergilerinde ya da bu ünvanlı kişilerin akademik çalışmaları dışında⁶, konunun son derece karmaşık bir biçimde aktarıldığı bilinmektedir. Hatta, tarihsel bir bakışla, bu karmaşanın temelinde denetim elemanlarının ünvanlarının olduğu da iddia edilebilir. Ortada benzer tanımlarla aynı görevleri yerine getiren bir meslek grubu söz konusudur. Denetim elemanları kurumlarına göre müfettiş, denetçi, denetmen, kontrolör gibi farklı isimler almıştır. 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne (CHS) geçilmesinin ardından tüm bakanlıklarda müfettiş kadrosu ihdas edilmiş, farklı ünvanlarla görev yapan denetim elemanlarının büyük bir çoğunluğu müfettiş kadrosuna atanmıştır. Bu anlamda, bakanlıklar açısından bir standarda kavuşulmuştur.

Özetle, KYTK'dan günümüzde geldiğimiz noktada, yönetim sistemimize iç denetim işlevi eklenmiştir ve çeşitli değişiklikler meydana gelmiş olmakla birlikte teftiş birimleri hala görevlerini sürdürmektedir. Bu kapsamda, makalenin ilk bölümünde teftiş birimlerinin dönüşümü ile iç denetim sisteminin kurulmasına dayanak teşkil eden gelişmeler ve yasal düzenlemeler incelenecektir. İkinci bölümde, teftiş birimlerinin geçirdiği değişim ele alınacak, üçüncü bölümde ise her iki birimin günümüzdeki durumunun bir değerlendirmesi ve karşılaştırması yapılacaktır.

1. BİRİNCİ REFORM DÖNEMİ: TEFTİŞ KURULLARININ KALDIRILMASININ GÜNDEME GETİRİLMESİ VE İÇ DENETİMİN TRANSFERİ

Adalet ve Kalkınma Partisi 2002 yılında iktidara geldiğinde, Acil Eylem Planı'nda saptadığı sorunların çözümü için süreç içerisinde köklü reformlar önermiş ve bunları uygulamıştır. Bunun önemli unsurlarından biri, kamu yönetimi reformunun ilk adımı olarak da değerlendirilebilecek 2003 tarihli 5018 sayılı KMYKK'dır. Özünde, Anglo-Sakson mali yönetim ilkelerini Türkiye'de var olan yapıya transfer eden bu Yasa, mevcut maliye birikiminin yönünü önemli ölçüde değiştirmiştir. Daha açık bir ifadeyle, Avrupa Birliği (AB) kuralları ve uluslararası standartlar temelinde bir politika transferi söz konusudur (European Commission, 2006: 6). 5018 sayılı Yasa, Anglo-Sakson yönetim/maliye düşüncesi ve pratiğinin Türkiye'ye yabancılığı nedeniyle birçok açıdan eleştirilmiştir (Karatepe, 2010).

Ancak KMYKK, 2002 yılında iktidara gelen hükümetin tasarrufu değildir. Türkiye'nin neoliberal küreselleşme sürecine eklenmesi çerçevesindeki politika transferi adımlarından biri olarak kamu mali yönetim sisteminin dönüştürülmesi konusunun hatırlanması gereken belirli bir tarihselliği vardır. Bu kapsamda, Dünya Bankası'nın 1995 tarihli Kamu Mali Yönetimi Projesi'nden ve Uluslararası Para Fonu (IMF) niyet mektuplarından politika transferinin detayları rahatlıkla izlenebilir.⁷ Özellikle 18.01.2002 tarihli IMF Niyet Mektubu'nda çarpıcı bir biçimde, "2002 yılı Haziran ayı sonuna kadar uluslararası standartlarla uyumlu nitelikleri haiz Mali Yönetim ve İç Kontrol Kanunu Meclis'e sunulacaktır (yapısal kriter). Mali Yönetim ve İç Kontrol

⁶ Terminolojik ve içerik açılarından netliğe sahip çalışmalardan yararlandıklarımızı burada anmak yerinde olur: (Okur, 2010; Yücel, 2009; Tütüncü, Yaman, 2011: 10-13; Bülbül, 2022).

⁷ Bu metinlerin tamamı Maliye Bakanlığı tarafından derlenmiştir (Arcagök, 2004).

Kanunu bütçeleme, muhasebeleştirme, şeffaflık ile iç ve dış kontrolü kapsayacaktır.” ifadesi yer almaktadır (IMF Niyet Mektubu Tercümesi, 2025).

Nitekim bu bağlamda, Türkiye’de ilk olarak, IMF talebiyle 2002 yılında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nda (TCMB) İç Denetim Genel Müdürlüğü kurulmuştur (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, 2002). Bir yıl sonra da KMYKK ile iç denetim işlevi genelleştirilmiştir.

14.04.2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesinde, Türkiye’den “AB uygulamaları ve uluslararası düzeyde kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun olarak, kamu iç mali kontrolüne ilişkin mevzuatın kabul edilmesi ve etkili biçimde uygulanmasının sağlanması” talep edilmektedir (DPT, 2003: 16). Özetle, uluslararası standartlara ve iyi uygulamalara dayalı Kamu İç Mali Kontrol Sistemini kabul eden yasal bir çerçeve beklenmiş (Bülbül, 2022) ve 2003 yılı Ulusal Programı’nın 28. *Mali Kontrol* başlıklı kısmında “uluslararası kontrol ve denetim standartlarına uyumlu olarak kamu iç mali kontrol mevzuatının kabul edilmesi” önceliklendirilmiştir (Ulusal Program, 2003). Kamu iç mali kontrolü modeli⁸, mali kontrol ve denetim faaliyetlerini şeffaflık, etkinlik, etkililik ve ekonomiklik ilkelerini de kapsayan bir perspektife dönüştürmektedir (Bülbül, 2022). Kısacası, anılan uluslararası kuruluşların belirttiği unsurlar temelinde KMYKK çıkmıştır.

Buna, yasalaşmayan ancak kamuoyunda pek çok açıdan eleştirilen 2004 tarihli 5227 sayılı KYTK eklendiğinde denetim sisteminin mantığına etki eden politikalar daha iyi kavranabilir. Temel düşünce, neoliberal devletin küçültülmesi ideolojisinin sonucu olarak devletin düzenleyici işlevinin öne çıkması ve bunun da denetim işlevinin biçimini değiştirmesidir. Bu bağlamda, çelişkili bir biçimde hem denetimin ön plana çıkması gerektiği kamuoyunda reform savunucuları tarafından ifade edilirken hem de bünyeye yeni mekanizmaların eklenerek teftişin niteliğinin değiştirilmesi ve teftiş kurullarının kaldırılması gündeme gelmiştir. Bir yandan mevcut denetim düzeninin, yapısal ve işlevsel olarak sorunları ortaya konulurken bunların çözümü için önerilenler adeta “demokratikleşme”, “bürokratik vesayet” gibi genel, soyut başlıklar altında ele alınmaya çalışılmıştır (Şahan, 2019: 123-125).

İktidar, uluslararası kuruluşların desteğiyle kamu mali yönetimi alanındaki politika transferini gerçekleştirmiş, daha açık bir deyişle iç denetim sistemini getirmiştir. Bu sistemin gelişini fırsat görerek, kamu yönetimi reformunun içinde teftiş kurullarının kaldırılması konusunu düzenlemiştir. Kısaca, iktidara göre bürokratik vesayetin temsilcilerinden biri olarak görülen, kendilerini devletin sahibi olarak bilen bir meslek grubu olan müfettişlerin yerini adeta iç denetçilere bıraktığı bir politika tasarlanmıştır.⁹ Söz konusu politika tasarımının arka planında, iktidar partisinin ilk yönetsel tecrübelerinin belediye ölçeğinde olması ve basından izlenebildiği kadarıyla Maliye Teftiş Kurulu’nun denetim rolünün kırılması olduğu belirtilmelidir. Buna, Maliye Teftiş Kurulu örneğinde, kurulun kaldırılması için 1980’lerden itibaren, özellikle uluslararası kuruluşların politika önerileri ve Bahçeci’nin deyişiyle içeriden “çürüme” ya da çürütme eklenmelidir (Bahçeci, 2025: 478-480, 483).

KYTK’nın 38, 39, 40. maddelerinde kamu yönetiminin denetlenmesi konusu düzenlenmiştir. Yasa’nın mantığında, iç denetim sistemlerini oluşturuncaya kadar teftiş kurullarının devamı, sonrasında kurumların iç denetimlerini kendi denetçilerine bırakması yatmaktadır. Özcesi, KYTK ile birlikte teftiş kurullarının

⁸ “Kamu iç mali kontrol sisteminin üç temel bileşeni bulunmaktadır: Yönetmelik hesap verebilirliğe dayalı mali yönetim ve kontrol, fonksiyonel olarak bağımsız iç denetim ve bu bileşenlere yönelik standartlar ve metodolojiler geliştirmekle görevli Merkezi Uyumlaştırma Birimi.” (Bülbül, 2022).

⁹ 5018 sayılı KMYKK geçici 5.maddesine göre, 31.12.2005’den 31.12.2007 tarihine kadar müfettişlere sınavsız iç denetçi olma hakkı tanınmıştır.

kaldırılması konusu gündeme getirilmiştir. Ayrıca, KYTK, teftiş kurullarının da düzenlendiği 3046 sayılı Yasayı yürürlükten kaldıran hükümler içerdiği için bakanlık örgütlenmesindeki değişim bağlamında da tartışılmıştır.

Nitekim KYTK'nın denetim ile ilgili 38. maddesinin gerekçesinde “...*Bu kısımda kamu yönetimindeki geleneksel denetim uygulamaları köklü bir şekilde değiştirilmeye çalışılmaktadır. Her şeyden önce, bu maddede denetimin amacı yeniden belirlenmekte ve denetimde rehberlik, eğitim ve danışmanlık yaklaşımı öne çıkarılmaktadır. Böylece kamu yönetiminde hataları bulmak değil, onları ortaya çıkmadan önlemek, iyi uygulamaları yaygınlaştırarak kamu yönetiminin sistem ve süreçlerinin geliştirilmesini sağlamak ve çalışanları geliştirmek suretiyle performanslarını artırmak mümkün olacaktır.*”, 40. maddesinin gerekçesinde ise “...*Genel gerekçede de belirtildiği üzere, günümüzde yönetimin kalitesi denetimin kalitesiyle yakından ilişkili hale gelmiş; ancak ülkemizde arzu edilen nitelikte bir denetim sistemi oluşturulamamıştır. Halen kurallara uygunluğa ve geçmişe yönelik olarak, hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun şekilde gerçekleştirilen denetim etkili olamamaktadır. Çok sayıda olması nedeniyle kimi zaman çakışan ve hata bulmaya yönelik olan bu denetim anlayışı sonucunda yöneticiler iş yapamaz hale getirilirken israf ve yolsuzluklara da engel olunamamaktadır. Yeni denetim sistemi, kişilerin denetlenmesi yerine iş, süreç ve sonuçların denetlenmesine dayanmaktadır. Yapılan düzenlemeyle, denetim sistemi performans esaslı ve iç denetim boyutu güçlendirilmiş hale getirildiğinden denetimi yapacak olanların örgütlenme yapılarının da değişmesi gerekmektedir.*” ifadeleri yer almaktadır. Söz konusu gerekçelerden, etkili olmayan geleneksel denetim sistemine yeni bir yaklaşım getirilmek suretiyle işlerlik kazandırılmasının amaçlandığı açıkça anlaşılmaktadır. Ayrıca KYTK'nın genel gerekçesinden de izlenebileceği gibi bu işlerlik piyasa dostu reformlar temelinde, denetleme ile kamu politikalarının uygulanması işlevini birbirlerinden ayırarak gerçekleşmektedir (Güler, 2005: 114).

KYTK Genel Gerekçesinin 38. Maddesi denetimde, rehberlik, eğitim ve danışmanlık yaklaşımının öne çıkarılmasının temelinde kamu yönetiminde hataların ortaya çıkmadan önlenmesi, iyi uygulamaların yaygınlaştırılması ve personel performansının artırılması yattığını vurgulamaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin dönüşümünün ardından birleştirilen Emekli Sandığı, Bağkur ve Sosyal Sigortalar Kurumu teftiş kurulları¹⁰, 2006 yılında rehberlik ve teftiş başkanlığı olarak düzenlenmiş ve KYTK ile getirilmesi düşünülen denetimin rehberlik işlevi ilk olarak Sosyal Güvenlik Kurumu ile hayata geçmiştir.

5227 sayılı Yasa'nın ilgili maddeleri denetimin teşkilatlanmasına yer vermediği için, örgütlenmeye ilişkin çözümü zaman içinde bakanlıklara bırakan bir perspektife sahipti. Bunun yanında, KMYKK ile iç denetim işlevi düzenlenmişti. Bu iki politika birlikte düşünüldüğünde, bir yandan kaldırılacak teftiş kurullarının gelecekteki yapılanması ile diğer yandan uluslararası standartlara dayalı iç denetim sisteminin nasıl konumlanacağı daha sonraki düzenlemelere bırakılmıştır. Nitekim, *İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe*¹¹ göre iç denetimin biriminin konumu üst yöneticiye bağlı bir şekilde belirlenmiştir.¹²

Mevcut yapı, dönemin kamu yönetimi konusunda yoğun tartışmalarından da etkilenerek iç denetimi bir örgütsel yapı içinde konumlandırmaktan çok iç denetimi ayrı bir birim olarak değil, iç denetçiler olarak, adeta politika danışmanı gibi ele almayı seçti. Önceleri teşkilat şemasında iç denetim birimleri yer almıyordu. 5018 sayılı Yasada yapılan değişiklikle Maliye Bakanlığı'na bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) tarafından uygun bulunan idarelerde iç denetim biriminin kurulmasının önü açılrsa da yeterli kadrolar oluşturulamadığı için entegrasyon istenen hızda gerçekleşmemiştir.¹³ Sonuçta, iç denetim işlevi, yürütmenin içindeki denetçiler

¹⁰ Sosyal güvenlik sistemi, 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile oluşturulurken; bunu uygulayacak Sosyal Güvenlik Kurumu'nun yapısı 16.05.2006 tarihli ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile düzenlenmiştir.

¹¹ RG.12.07.2006, 26226.

¹² Bu dönemde, bakanlıklarda teftiş kurulları için üst yönetici “bakan” iken; iç denetçiler için “müsteşar”dır.

¹³ İç denetçilerin sınav, eğitim ve atanmaları İDKK tarafından yürütülmekte; ancak kadroları ve özlük hakları görev yaptıkları kurumlarında bulunmaktadır.

tarafından yapılmış, teftiş birimleriyle bağlantısı kurulmamıştır. Bir diğer deyişle, KYTK'nın öngördüğü değişim gerçekleşmediği için teftiş birimleri kamuoyunda yoğun tartışmaların öznesi olsalar da pozisyonlarını korumuştur.

KMYKK ile getirilen iç denetim işlevi fiilen 2007 yılında uygulanmaya başlamıştır. Dolayısıyla, hem teftiş kurulları (teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma şeklinde sıralanan tüm işlevleriyle) sistemde yerini korumuş hem de iç denetim işlevi buna eklenmiştir. Kamu yönetimi ve kurumsal kültür açısından iki denetim de kimine göre çakışmış, kimine göre iç denetim daha işin başından işlevsiz olarak doğmuştur. Dönemin makale ve çalışmalarında bu karmaşa, üzerinde yoğunlukla durulan bir nokta olmuştur. Sonuçta, ele alınan birinci dönemde, teftiş birimleri örgütsel açıdan belli belirsiz bir değişime konu olmuş, sisteme iç denetim işlevi eklenmiştir.

Bu bölümde son olarak altı çizilmesi gereken bir diğer husus daha vardır. O da daha önce bahsedilen ve iç denetim işlevinin kamu yönetimi sistemindeki ilk örneği olan TCMB'nin örgütsel yapısındaki değişimdir. Buna göre, 2009 yılında, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Genel Müdürlüğünü Denetim Genel Müdürlüğü adı altında birleştirilmesine karar verilmiştir (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, 2009: 142).

1. İKİNCİ REFORM DÖNEMİ: ÖNCE REHBERLİK SONRA TEFTİŞ YA DA TEFTİŞ KURULLARININ İÇ DENETİME BENZEŞEREK SİSTEME TUTUNMASI

Türk kamu yönetiminin en temel taşlarından birini oluşturmuş olan 3046 sayılı Yasa ile bakanlıkların örgütlenmesi düzenlenmişti. Buna göre, merkez teşkilatı, ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ve yardımcı birimler sınıflandırılmıştı. Bakanlıkların örgütlenmesinde homojen bir yapı söz konusuydu. Bakanlıklarda bakan adına teftiş yapmak üzere görevlendirilen müfettişler danışma ve denetim örgütlenmesi içinde yer almaktaydı. Bu da, eski sistemde bakanın pozisyonu düşünüldüğünde, siyaset ile yönetim arasında siyaset lehine bir dengeyi temsil etmekteydi. Çünkü bakanlar, parlamenter sistemde siyaseten daha kuvvetli bir konumdaydı.

KYTK ile kaldırılması düşünülen teftiş kurulları 2011 yılındaki bakanlıklara ilişkin kanun hükmünde kararnamelere kadar varlıklarını sürdürmüştür. 2011 yılından itibaren merkezi yönetim düzeyinde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda, bakanlık sisteminde köklü bir değişim gerçekleştirilmiştir.¹⁴ Teftiş kurullarının yerlerine çeşitli rehberlik ve denetim birimlerinin geçirilmiş olmasıyla Türkiye'deki geleneksel teftiş anlayışında önemli bir değişim başlamıştır. Adalet, Dışişleri, İçişleri, Kültür ve Turizm Bakanlıkları Teftiş Kurulları baştan itibaren korunurken bunların dışındaki denetim birimleri farklı isimler altında örgütlenmiş ve kurul niteliğini kaybetmişlerdir. Ayrıca yeni kurulan bu denetim birimlerinden bazılarında birimin müsteşara bağlı olduğu veya bakana bağlı olduğu halde bu yetkilerin müsteşara devredilebileceği ya da makama bağlı olduğu yönünde düzenlemeler yer almıştır. Burada dengenin siyasetten yönetime doğru kaydığı yorumu yapılabilir.

Resmi Gazete Tarih ve Sayısı	Birimin İlk Halinin Adı	Değişikliğin Yapıldığı Resmi Gazete Tarih ve Sayısı	Değişen Birimin Adı
07.04.1984 18365	Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı	-	Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı

¹⁴ Bu konu ile ilgili olarak bkz. (Dik, 2017).

27.05.1983 18059	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Teftiş Kurulu	08.06.2011 27958	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı
14.12.1983 18251	Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Teftiş Kurulu	08.06.2011 27958	Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
05.08.2003 25102	Çevre ve Orman Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı		
08.06.2011 27958	Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	04.07.2011 27984	Orman ve Su İşleri Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
18.01.1985 18639	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı	02.11.2011 28103	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
06.07.1994 21982	Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı	13.07.2010 27640	Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı
20.12.1994 22147	Dış Ticaret Müsteşarlığı Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı	17.09.2011 28057	Ekonomi Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı
01.03.1985 18681	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Teftiş Kurulu	02.11.2011 28103	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı
14.05.1991 20871	Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı	27.02.2014 28926	Gençlik ve Spor Bakanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanlığı
13.07.1993	Gümrük Müsteşarlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı	08.06.2011 27958	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
23.02.1985 18675	İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu	-	İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu
29.04.2003 25093	Kültür ve Turizm Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı	-	Kültür ve Turizm Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı
14.12.1983 18251	Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı ¹⁵	10.07.2011 27990	Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı
30.04.1992 21226	Millî Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı	14.09.2011 28054	Millî Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanlığı
26.04.1975 15219	Millî Savunma Bakanlığı Teftiş Dairesi Başkanlığı	15.10.2002 24907	Millî Savunma Bakanlığı Teftiş Dairesi Başkanlığı
26.04.1975 15219	Millî Savunma Bakanlığı Personel Daire Başkanlığı ve İşçi Münasebetleri Şube Müdürlüğü	16.12.2011 28144	Millî Savunma Bakanlığı Askeri İş Teftiş Kurulu Başkanlığı
14.12.1983 18251	Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı	02.11.2011 28103	Sağlık Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı
18.01.1985 18639	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı	08.06.2011 27958	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
09.08.1991 20955	Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı	08.06.2011 27958	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
14.12.1983 18251	Ulaştırma Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı	01.11.2011 28102	

¹⁵ Teftiş Kurulu ile birlikte Hesap Uzmanları Kurulu, Gelirler Kontrolörleri Başkanlığı kapatılmış ve taşrada görev yapan vergi denetmenleri de dahil olmak üzere tüm birimler Vergi Denetim Kurulu adı altında birleştirilmiştir ancak geleneksel anlamda teftiş görevi sadece Teftiş kurulunda yer aldığı için diğer kapatılan birimlere tabloda yer verilmemiştir.

21.02.2002 24678	Denizcilik Müsteşarlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı		Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı
---------------------	--	--	---

Tablo 1 İkinci Reform Dönemindeki Değişiklikler

Birinci dönemde iç denetim birimlerinin kurulması ile başlayan dalga, ikinci dönemde bakanlıkların isimlerinin peyderpey değiştirilmesi ile devam etmiştir. Öncesinde yeknesak bir biçimde teftiş kurulu olarak görev yapan yapılardan bazıları niteliğini aynı şekilde sürdürürken, Tablo 1’de görüleceği üzere bazıları rehberlik ve teftiş başkanlığına, bazıları denetim hizmetleri başkanlığına bazıları ise rehberlik ve denetim başkanlığına dönüştürülmüştür.¹⁶ Burada altı çizilmesi gereken en önemli nokta, söz konusu birimlerin evvelden beri üstlendikleri teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma fonksiyonlarının, birimlerin isimleri değişmekle birlikte, aynı şekilde devam ettiğidir. Fakat bazı denetim birimlerinde müfettiş ünvanından vazgeçilmiş, denetçi veya uzman gibi ünvanlar benimsenmiş, atandıkları makamlarda değişiklikler olmuştur.

Bakanlık	Resmi Gazete Tarih ve Sayısı	Yönetmelik	İlgili Maddeler
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	14.09.2012 - 28411	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı Yönetmeliği	12, 52, 62, 64, 78
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	25.12.2011 - 28153 20.09.2013 - 28771	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği	5, 7, 51, 58
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	10.10.2012 - 28437	Orman ve Su İşleri Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği	8, 16, 58
Ekonomi Bakanlığı	27.12.2012 - 28510	Ekonomi Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı Yönetmeliği	6, 8, 20, 25
Gençlik ve Spor Bakanlığı	16.11.2014 - 29177	Gençlik ve Spor Bakanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanlığı Yönetmeliği	10, 42, 49, 56
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	13.10.2011 - 28083 20.12.2014 - 29211 ¹⁷	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği	6, 8, 47, 48, 58
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	18.08.2012 - 28388	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği	7, 8, 9, 54

¹⁶ Burada Ekonomi Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı’na dönüştürülen Dış Ticaret Kontrolörleri Kurulu örneği özel olarak bahsedilmeye değerdir. 26.03.1995 tarihli ve 22239 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Dış Ticaret Kontrolörleri Kurulu Yönetmeliği’nin 40. maddesinde “Denetimde amaç, denetlenen birimin gelecekte daha mükemmel sonuçlar elde etmesine, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin en aza indirilmesine yönelik her türlü çözüm ve önerileri getirmektir. Kontrolörler bu esastan hareketle; (...) b) Mevzuattan ve standartlardan sapmalar varsa bunları belirlemek ve ekonomik, sosyal, teknik ve hukuki nedenleri tahlil ederek sapmaların düzeltilmesi, iş ve hizmet verimi ile, kalitenin optimal ve rasyonel bir düzeye çıkarılması için öneriler getirmek, şeklindeki amaçları göz önünde tutarlar. Kontrolörlerin çalışma anlayışı, etkin, verimli, ekonomik, eğitici ve caydırıcı bir denetim sistemini öngördüğünden, hata arayan ve sadece tenkit eden bir denetim anlayışı değildir.” ifadeleri yer almakta, adeta birinci dönemdeki reform anlayışını öngören bir nitelik taşımaktadır. Buna rağmen, Kurul, 2011 yılında kapatılarak Denetim Hizmetleri Başkanlığı’na dönüştürülmüştür. İktidarın iradesine uygun bir düzenlemeyi halihazırda barındıran bu yapının kapatılmaması beklenirdi. Üstelik, kontrolör ünvanı ile çalışan personel dış ticaret uzmanı kadrolarına atanmış ve kendilerine denetim yetkisi verilmiştir. Kanımızca bu değişimi, iktidarın iradesi üzerinden açıklamak mümkün değildir. Buradaki çelişkiyi *Kamu Tercih Teorisinde* anlatılan ve politika yapım sürecine etkisi olan bürokrat grubunun sürece içeriden müdahalesi ile açıklamak bize kabul edilebilir gelmektedir.

¹⁷ Bakanlığın 2011 Yönetmeliği’nde de yakınsama saptanmış olmakla birlikte, tablodaki madde numaraları 2014 tarihli Yönetmeliğe aittir.

Milli Eğitim Bakanlığı	24.05.2014 - 29009	Milli Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanlığı ile Maarif Müfettişleri Başkanlıkları Yönetmeliği	68, 69, 70, 73
Sağlık Bakanlığı	03.10.2013 - 28784	Sağlık Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı Yönetmeliği	6, 10, 49, 51, 52, 53, 55, 58, 59, 67, 68
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	24.07.2014 - 29070	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı Yönetmeliği	5, 40

Tablo 2 İkinci Dönemde İç Denetim ile Geleneksel Teftiş Yaklaşımının Yakınsadığı Bakanlıklar

İkinci dönemde meydana gelen değişim sonrasında iç denetimin doğasına hakim olan rehberlik, performans denetimi, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması gibi ilkelerin 10 denetim biriminin yönetmeliğinde de yer aldığı anlaşılmıştır.

Tablo 2’de, bu birimlerde KMYKK’nın 63. maddesinde düzenlenen iç denetimin tanımına ve ilkelerine yakınsayanlar ile denetim rapor türlerinde iç denetim etkisi olanlar saptanmaya çalışılmıştır. Buna göre, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlıkları’nın yönetmeliklerinde iç denetim sistemindeki gibi rapor düzenlenmesine ilişkin hükümler bulunmaktadır.

Söz gelimi, iç denetim ile geleneksel teftişin yakınsamasına ilk örneklerden biri, 2012 tarihli Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı Yönetmeliği’nin Genel Denetim başlıklı 62/1. maddesidir.¹⁸ Ekonomi Bakanlığı’nın, Sağlık Bakanlığı’nın ve Milli Eğitim Bakanlığı’nın Tablo 2’de anılan yönetmelik maddelerinde iç denetim yaklaşımının doğrudan kopyalandığını vurgulamak gerekir.

Ancak, teftiş kurullarına rehberlik gibi işlevlerin dahil edilmesi teftiş işlevini adeta zayıflatmaktadır. Çünkü buradaki mantığın özünde, KYTK gerekçesinden de görüleceği gibi, daha önceki teftiş uygulamalarının etkili olmadığı iddia edilmektedir. Bu nedenle, teftiş işlevinden önce müfettişlerin ilgili idareye rehberlik etmesi ve sonrasında teftiş etmesi beklenmektedir. Bu da, piyasa dostu denetim anlayışının bir yansıması olarak değerlendirilebilir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (m.52), Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (m.47) ve Sağlık Bakanlığı (m.10) yönetmeliklerinde “...hata arayan ve sadece tenkit eden statik denetim sisteminin reddedildiği” vurgulanmaktadır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (m.51), Orman ve Su İşleri Bakanlığı (m.16), Milli Eğitim Bakanlığı (m.68, 70), Gümrük ve Ticaret Bakanlığı (m.8), Gençlik ve Spor Bakanlığı (m.10) yönetmeliklerinde “...rehberlik anlayışına dayanan eğitici, doğru işler için teşvik edici ve güven artırıcı, verimli, ekonomik (...), hata ve usulsüzlükleri önleyici (...) etkin bir denetim sistemi” vurguları yer almaktadır. Görüldüğü gibi KYTK’nın 38. Madde gerekçesi ilgili Yönetmeliklerde yer almaktadır. Her ne kadar KYTK yasalaşmamış olsa da ruhu ilgili Yönetmeliklerle yaşatılmaktadır.

¹⁸ İlgili madde şu şekildedir: “M. 62 – (1) Genel denetim; kurum ve kuruluşların faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak suretiyle yapılır.”

2. ÜÇÜNCÜ REFORM DÖNEMİ: İÇ DENETİME İLGİNİN KAYBOLMASI VE TEFTİŞİN İÇ DENETİME YAKINSAMASI

CHS ile birlikte, cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla yönetsel düzen yeni baştan tanımlanmıştır. Bu değişiklikler, incelendiğinde denetim birimlerinin hepsinin isminde teftiş ibaresinin yer aldığı görülmektedir. Ancak reform öncesi döneme benzer bir şekilde isimler aynı kalmamış, kimi bakanlıklar rehberlik ve teftiş başkanlığı olarak kimileri ise teftiş kurulu başkanlığı olarak düzenlenmiştir.

Birimin Önceki Adı	CHS Sonrası Adı
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı	Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı
Ekonomi Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı
Gençlik ve Spor Bakanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanlığı	Gençlik ve Spor Bakanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanlığı
Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı ¹⁹	Hazine ve Maliye Bakanlığı Teftiş Başkanlığı
İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı	İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı
Kültür Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı	Kültür ve Turizm Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı
Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı	Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı
Milli Savunma Bakanlığı Teftiş Dairesi Başkanlığı	Milli Savunma Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı
Milli Savunma Bakanlığı Askeri İş Teftiş Kurulu Başkanlığı	
Sağlık Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
Orman ve Su İşleri Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Tarım ve Orman Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	
Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı

Tablo 3 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Ardından Yapılan Değişiklikler

2018 yılında CHS ile birlikte teftiş birimleri hizmet birimleri örgütlenmesi altında sınıflandırılmış, mevcut ana hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimleri ayrımı ortadan kaldırılmıştır. Böylelikle teftiş birimlerinin kurullarının özgün bir sınıflandırma içinden çıkartılarak bakanlığın hizmetlerini yürüten diğer birimlerden biri haline getirilmesi etkinlikleri ve kurum içinde daha önceden var olan öncü rolleri ya da prestijleri açısından bir kayıp olarak değerlendirilebilir.

¹⁹ Vergi Denetim Kurulunun tamamı kapatılmamış sadece Maliye Teftiş Kurulu yeniden oluşturulmuştur.

İkinci ve üçüncü dönem düzenlemeleri sonrasında, birinci dönemde öne çıkan denetim birimlerinin rehberlik etme fonksiyonlarının birim isimlerine de açıkça yansdığı görülmektedir. İkinci dönemde, 2018 yılı öncesinde, 8 bakanlığın denetim birimi rehberlik ibaresi taşımaktadır. Buna karşılık, günümüzde 16 bakanlıktan 8 tanesi Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı olarak örgütlenmiştir.

Teftiş kurullarının adlarındaki değişim, kurulların iç yapılarında önemli bir değişime neden olmuş görünmemektedir. Ancak kurulların işlevi dikkatle incelendiğinde, KMYKK ile gelen Anglo-Sakson mali yönetim düşüncesi ile kamu işletmeciliğinin ilkeleri buluşturulmuştur.

Bakanlık	Resmi Gazete Tarih ve Sayısı	Yönetmelik	İlgili Maddeler
Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	11.12.2021 - 31686	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Hakkında Yönetmelik	13, 47, 53
Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	06.07.2019 – 30823 ²⁰ 12.11.2022-32011	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Yönetmeliği	5, 10, 59
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	16.01.2020 - 31010	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği	6, 7
Hazine ve Maliye Bakanlığı	26.11.2019 - 30960	Hazine ve Maliye Bakanlığı Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği	3, 45
Gençlik ve Spor Bakanlığı	13.12.2019 - 30977	Gençlik ve Spor Bakanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanlığı Yönetmeliği	10, 42, 49, 56
İçişleri Bakanlığı	02.06.2021 -31499	İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği	3, 6, 7, 12, 39, 47, 50, 51, 53, 59, 73
Millî Eğitim Bakanlığı	11.04.2023 - 32160	Millî Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği	6, 8, 42, 45, 55, 56, 57, 58, 59, 61
Sağlık Bakanlığı	23.08.2022 - 31932	Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği	6, 12, 52, 53, 54, 56, 58
Tarım ve Orman Bakanlığı	20.01.2021 - 31370	Tarım ve Orman Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği	3, 14, 59
Ticaret Bakanlığı	28.02.2020 -31053	Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği	7, 8, 9, 52
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	15.12.2023 - 32400	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği	6, 11, 13, 58

Tablo 4 Üçüncü Dönemde İç Denetim ile Geleneksel Teftiş Yaklaşımının Yakınsadığı Bakanlıklar

Denetim birimlerinin geçmişe dönük ve cezalandırıcı yaklaşımının değiştirilmesi konusunda meri mevzuat hükümleri incelendiğinde, 11 Bakanlığın yönetmeliğinde işlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesinin denetimine ilişkin görev verildiği, dolayısı ile 5018 sayılı Yasa ile iç denetim birimlerine tanınan yetkilerin teftiş birimlerinde de yer aldığı görülmektedir.

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın

²⁰ 2019 Yönetmeliğinin adı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olmakla birlikte, 2022 yılında Yönetmeliğin adı Bakanlığın adıyla uyumlu olarak değiştirilmiştir.

Yönetmeliklerinde iç denetim sistemine benzer rapor düzenlenmesine ilişkin hükümler olduğu görülmektedir. Tablo 4’de ilgili maddeler belirtilmiştir.

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde bakanlıkların hizmet birimleri arasında iç denetim birimlerine yer verilmemiştir. Ayrıca, iç denetim birim başkanları 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde Cumhurbaşkanı tarafından atanan üst yöneticiler veya sayılan diğer kadrolar arasında yer almamaktadır. *İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*’te iç denetim birimi başkanı, “*üst yönetici tarafından görevlendirilen ve iç denetim faaliyetinin yönetiminden sorumlu olan iç denetçi*” olarak tanımlanmıştır. Özcesi, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde “iç denetim birimi başkanı” kadrosu ihdas edilmemiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda da ihdas edilmeyen bir kadronun ayrı bir özlük hakkı düzenlenmesi beklenemez. Bu nedenle de iç denetim birim başkanı açısından bir atama işlemi söz konusu değildir. İç denetçiler arasından birinin, üst düzey yöneticinin onayı ile iç denetim birimi başkanı olarak görevlendirilmesi söz konusudur.

İç denetim birim başkanını atayacak olan üst düzey yöneticinin kim olacağı net değildir. 5018 sayılı Yasa’nın 11. maddesinde bakanlıklarda en üst düzey yöneticinin Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla teftiş veya denetim birimlerinin başkanları Cumhurbaşkanı tarafından atanırken iç denetim birimi başkanları ilgili bakanlığın üst düzey yöneticileri tarafından görevlendirilmektedir. Bakanlıklarda bakan her durumda üst yönetici olarak konumlanmamıştır. Söz konusu üst düzey yönetici, bakan veya bakan yardımcısı olabilir.

CHS öncesi dönemde 5018 sayılı Yasa’nın 11/e maddesine göre bakanlıklarda üst düzey yönetici müsteşar olarak belirlenmiş olduğundan konu ile ilgili bir belirsizlik de yoktu ve görevlendirmeler müsteşar tarafından yapılmaktaydı. 2018 yılında 5018 sayılı Yasa’da yapılan değişiklikle belirleme cumhurbaşkanına bırakıldı. 08.08.2018 tarih ve 2018/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde, 5018 sayılı Kanunun 11. maddesinden aldığı yetkiye dayanarak Cumhurbaşkanı bakanlıklarda kimin üst yönetici olduğunu belirlemiştir. “*Bakanların kendilerine doğrudan bağlı hizmet birimleri bakımından, bakan yardımcılarının ise kendilerine bağlı hizmet birimleri bakımından bakanlık en üst yöneticisi sayılması*” uygun görülmüştür. Sonuçta, bu düzenlemeyle bakanlıklarda iç denetim biriminin kime bağlı olduğu da belirsizleşmiştir. Yasa iç denetim biriminin üst yöneticiye bağlı olduğuna hükmetmekle birlikte hangi üst yöneticiye bağlı olduğunu düzenlememiştir. Bu nedenle, iç denetim birimini bazı bakanlıklarda bakana, bazı bakanlıklarda ise bakan yardımcısına bağlamak şeklinde bir uygulama gelişmiştir. İç denetim birimleri, güncel olarak 10 bakanlıkta bakanlık makamına, 7 bakanlıkta bakan yardımcılığı makamına bağlıdır.

İç Denetim Biriminin Bulunduğu Bakanlık	Birimin Bağlı Olduğu Makam
Adalet Bakanlığı	Bakanlık Makamı
Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	Bakanlık Makamı
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Bakanlık Makamı
Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	Bakanlık Makamı
Dışişleri Bakanlığı	Bakan Yardımcılığı Makamı
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Bakan Yardımcılığı Makamı
Hazine ve Maliye Bakanlığı	Bakan Yardımcılığı Makamı
Gençlik ve Spor Bakanlığı	Bakanlık Makamı
İçişleri Bakanlığı	Bakan Yardımcılığı Makamı
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Bakan Yardımcılığı Makamı
Millî Eğitim Bakanlığı	Bakanlık Makamı
Millî Savunma Bakanlığı	Bakan Yardımcılığı Makamı

Sağlık Bakanlığı	Bakanlık Makamı
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Bakanlık Makamı
Tarım ve Orman Bakanlığı	Bakanlık Makamı
Ticaret Bakanlığı	Bakanlık Makamı
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	Bakan Yardımcılığı Makamı

Tablo 5 İç Denetim Birimlerinin Bağlı Oldukları Makam²¹

Başkanın atanması yerine görevlendirilmesi ve birimin bağlı olduğu üst yöneticinin her kurum için aynı olmaması, iç denetimin kurumsallaşması ve idare içinde etkinlik kazanmasının önünde açık bir engel teşkil etmektedir.

Bakanlıkların teşkilat şemaları incelendiğinde tüm teftiş/denetim birimlerinin bakana bağlı olarak görev yapmasına karşılık iç denetim birimlerinin bazılarının bakan yardımcılığı makamına bağlı olarak görev yaptığı görülmüştür. “Teftiş birimlerinin görece bağımsızlıklarının karinesi” (Örsan Akbulut, Özgen, Fındık, Seymenoğlu ve Almış, 2012: 27) bağlı oldukları makamdır. Ayrıca teftiş veya denetim birimlerinin başkanları Cumhurbaşkanı tarafından atanırken iç denetim birimi başkanları ilgili bakanlığın üst düzey yöneticileri tarafından görevlendirilmektedir. Rehberlik/teftiş birimleri karşısında iç denetimin görece bağımlı olduğu değerlendirilmektedir.

İç Denetim Biriminin Bulunduğu Bakanlık	Dolu Kadro	Boş Kadro	Toplam
Adalet Bakanlığı	19	1	20
Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	16	4	20
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	14	1	15
Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	12	13	25
Dışişleri Bakanlığı	1	2	3
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	11	4	15
Hazine ve Maliye Bakanlığı	11	44	55
Gençlik ve Spor Bakanlığı	13	17	30
İçişleri Bakanlığı	8	17	25
Kültür ve Turizm Bakanlığı	13	7	20
Milli Eğitim Bakanlığı	12	28	40
Milli Savunma Bakanlığı	7	63	70
Sağlık Bakanlığı	26	29	55
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	14	6	20
Tarım ve Orman Bakanlığı	32	9	41
Ticaret Bakanlığı	21	20	41
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	8	12	20
Toplam	238	277	515

Tablo 6 Bakanlıkların İç Denetçi Kadro Dağılımları (03.03.2025)

Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerine göre Mart 2025 itibarıyla tüm kamu kurumlarında toplam 2096 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadroların 1157’si boş, 937’si ise doludur (HMB, 2025). İç denetim birimlerinin Bakanlıklardaki kadrolarının ise 515 kadronun 277’sinin boş olduğu görülmektedir. Bilindiği gibi, Türkiye’de bakanlıklardaki istihdamın sayısal görünümüne ilişkin ünvan temelinde (başmüfettiş, müfettiş, uzman, uzman yardımcısı vb.) genel bir istatistik kamuoyuna açıklanmamaktadır.

²¹ Tablo, Bakanlıkların internet sayfalarındaki teşkilat şemaları esas alınarak düzenlenmiştir.

Kanımızca, söz konusu kadrolardaki boşluğun nedeni olarak iç denetçiler ile müfettişlerin özlük hakları konusunda yanlış bir algı vardır. Bakanlıklarda müfettişler ile iç denetçilerin özlük hakları hemen hemen eşittir, aralarında herhangi kayda değer bir fark yoktur, aynı maaşı almaktadırlar. Yasa, iç denetçilerin mevcut denetim elemanları ve kariyer uzmanlarından sınav ve diğer yetkinlikleri sağlayanlar arasından atanmasını öngörmektedir. Burada bir seçim söz konusudur. Buna karşılık, bir müfettişin, iç denetçi kadrosuna talip olmasını özendirerek bir şey yoktur. Aksine özlük dışı olanaklar (statü, etkinlik vb.) açısından kaybedecekleri vardır. Bir diğer ifadeyle sistemin kuruluşunda bir çeşit tutarsızlık vardır.

Rehberlik, Teftiş ve Denetim Faaliyetlerinin Düzenli ve Etkin Bir Şekilde Yerine Getirilmesine İlişkin 2024/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde *"Kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet kalitesi ve performansının artırılması amacıyla denetim görevi esnasında kamu hizmetinin gerekleriyle bağdaşmayan usul, yöntem ve uygulamalar tespit edilerek eksiklik veya hataların öncelikle yerinde giderilip düzeltilmesi sağlanacak, bu konuda ilgili kurumlara ve personele rehberlik edilecektir."* ifadeleri ile tüm denetim birimleri için performans artışına yönelik olarak rehberlik edilmesi talimatı verilmiştir.

Özcesi, bugün gelinen noktada, iktidarın reform siyaseti düşünüldüğünde, KYTK ile ulaşılmak istenen denetime ilişkin hedeflere yakınsandığı bize kabul edilebilir gelmektedir. Daha açık deyişle, iktidarın hata, hile bulma ve soruşturma yapma odaklı denetim faaliyetinin rehberlik ve performans odaklı denetime dönüştürme hedefine en azından düzenleme boyutunda varıldığı açıktır.

Birçok bakanlık için performans denetimi ve rehberlik faaliyetleri yasal olarak temellendirilmiş, son olarak 2024 yılındaki Genelge ile de tüm bakanlıklara talimat verilmiştir. 5227 sayılı Yasa'nın dönemin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesinin ardından gündeme gelen teftiş kurullarının kaldırılması tartışmaları o dönem için yerinde bir tartışma konusu olabilir. Ancak bugün bakıldığında her ne kadar KYTK'da teftiş kurullarının düzenlendiği 3046 sayılı Yasa'yı yürürlükten kaldıran düzenlemeler içerse ve ilk amaç bu olsa da, iktidarın iradesi değişiklik göstermiş, rehberlik ile önleyici denetime ilişkin düzenlemeler teftiş kurullarının bünyesine eklenerek varılmak istenen sonuca ulaşılmıştır.²² Aynı Yasa'da Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun da kapatılması planlanmış, nitekim 2010 yılında da Kurul Sayıştay'a devredilmiştir. İdare tarafından teftiş kurullarının kaldırılması eğer amaçlanmış olsa idi, Başbakanlık Yüksek Denetim Kurulu örneğinde olduğu gibi izleyen yıllardaki düzenlemeler ile söz konusu birimlerin kaldırılmasının önünde bir engel bulunmamaktaydı. Buradaki iradenin iç denetime hakim olan anlayışın teftiş birimlerine transfer edilmesi yönünde değiştiği düşünülebilir.

SONUÇ

Türkiye'deki kamu yönetimi alanyazını hem terminolojik bakımdan sorunludur hem de teftiş ile iç denetim arasındaki sınırı tam anlamıyla çizememektedir. Bu nedenle, alanyazındaki bazı çalışmalarda hatalı bir biçimde teftiş ile iç denetim birimlerinin iç içeliğinden ya da görevlerinin çakışmasından söz edilmektedir. Bu noktada, makale şu sonuca varmıştır: Teftiş ile iç denetimin öznesi ve nesnesi ortaktır. Öznesi, devletin denetim elemanları, nesnesi ise idarenin faaliyet ve işlemleridir. Ancak bunların yaklaşımları, beslendikleri yönetsel ve mali kültür birbirlerinden farklıdır. Bu yönüyle araştırıldığında, ortadaki sorunu anlamak daha kolay olacaktır.

Bu makale, Türkiye'nin geçirdiği neredeyse çeyrek asırlık devlet reformu döneminde bakanlıklarda denetim konusundaki gelişmeleri, KMYKK ve KYTK'dan günümüze, üç dönem altında değerlendirmiştir.

²² Burada, KYTK'da öngörülenler ve sonrasındaki yerel yönetimler ile ilgili düzenlemeler ile bir köprü kurulabilir. Bu konu ile ilgili olarak bkz. (Çiner, 2017).

Kısaca, 2002-2011 yılları arasındaki birinci dönemde iktidar, teftiş kurullarını kaldırmak istemiş ve uluslararası standartlara dayalı bir iç denetim sistemi benimsemiştir. Bu dönemde, bakanlıklarda, 2007 yılında sisteme dahil edilen iç denetim işlevinin geleneksel teftiş ile birlikte varlığını sürdürdüğü görülmektedir. Teftişin geleneksel, yani tespit edici, iç denetimin önleyici yaklaşımları birbirlerinden farklı işlevleri temsil etmektedir. İç denetim işlevinin, bünyeye yabancılığı bir tarafa, kendisinin değersiz ya da gereksiz bir yönetsel faaliyet olduğunu iddia etmek kolay değildir. Sonuçta, iç denetimde var olan merkezi otorite, iç denetçilerin kişisel yeteneklerine güvenmeyen, onları meslek hayatı boyunca izleyip sertifikalandıran bir perspektiftedir. Bunun yanında, müfettişlik ise daha çok usta çırak ilişkisi ya da üstatlık temelinde bir meslek grubudur.

2011-2018 yılları arasındaki ikinci dönemde, birinci dönemdeki reformlara devam edilmiştir. İktidar, reform yapma iradesini sürdürmekle birlikte konuyu etraflıca düzenleme sorumluluğunu almamış, kurumların iradesine bırakmıştır. Teftiş kurullarının bazıları teftişe, bazıları rehberliğe vurgu yaparak devam etmişlerdir. Kısaca “önce rehberlik yap sonra teftiş et” anlayışı bakanlıklara egemen olmuş, teftiş birimleri heterojen bir yapı sergilemiş ve iç denetime yakınsayarak sistemde tutunmuştur. 2011 yılında bakanlıkları yeniden düzenleyen kanun hükmünde kararname ile birlikte rehberlik gibi işlevler dahil edilerek bu dönemde teftişin konumu zayıflatılmıştır.

Üçüncü dönem olan 2018 yılından günümüze kadar, CHS ile çıkartılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kurul olarak örgütlenen teftiş birimlerini muhafaza ederken, farklı isimlerle olan teftiş birimlerini yeniden yapılandırmıştır. Buna karşılık, CHS ile birlikte iç denetime ilişkin ise hiçbir düzenleme öngörülmemiştir. Dolayısıyla iç denetimin teftişin yerine getirilmesi düşünülse de bu gerçekleşmemiş, teftiş kurulları neredeyse yirmi üç yıllık sürecin sonunda yıpransalar da varlıklarını korumuşlardır. Özcesi, bu dönemde, önceki dönemlere kıyasla daha homojen bir nitelik kazanan teftiş birimleri iç denetimden transfer ettiği rollerini artırmış görünmektedir. Ancak halen isim karmaşası devam etmektedir.

Bu makale, söz konusu üç dönemdeki gelişmeleri hukuki zemin üzerinden incelemiştir. Ancak, hukukta yazılı olup bir diğer deyişle mevzuatta hüküm bulunup uygulanmayan maddeler olabilir. Hukuk ve yönetim ile uygulama arasında bir açık varsa, burada idarenin davranışını anlamak için bir alan araştırması yerinde olur. Bu makale, sınırları gereği böyle bir araştırmaya dayanmamaktadır.

Günümüzde iç denetimin sınırlı kaldığı, somut durumda iç denetim birimi başkanlıklarının varlıklarını sürdürse de bu denetim biçimine sahip çıkılmadığı düşünülebilir. Bu bağlamda, önümüzdeki dönemde, tıpkı 2009 yılında TCMB örneğinde görüldüğü gibi, teftiş birimleri ile iç denetim işlevinin birleştirilmesi gündeme gelebilir. Denetimin klasik teftiş usulünde mi yoksa bilgi sistemleri ya da performans denetimi gibi işlevlerle de desteklenen uluslararası denetim standartlarıyla mı devam edeceği hususu da önemli bir başka tartışma konusudur.

CHS sonrası dönemde de teftiş birimlerine ilişkin değişiklikler yapılmaya devam edilmektedir. Üç dönemin sonunda hala bitmemiş bir reformdan söz etmek mümkündür. Bitmemiş reformun ya da bir tür geçiş aşamasının bütünsel bir değerlendirmesi yapıldığında denetimde yapı ve aktörlerin konumunun değiştiği ve yeni işlevler eklendiği görülmektedir. Teftiş birimlerinin yeniden teşkilatlanmasında ve iç denetim işlevinin geleceği konusunda mesleki pek çok görüş ortaya atılmaktadır. Bize göre, teftiş ile iç denetim işlevlerinin ya görev tanımları net bir şekilde farklılaştırılarak birbirlerinden tamamen ayrıştırılması ya da birbirleriyle buluşturulması gerektiğinin altı çizilmelidir. Türkiye’de denetim konusunda çok boyutlu ve kapsamlı bir düzeltme ancak buradan başlanarak söz konusu olabilir.

KAYNAKLAR

- Akbulut, Örsan, H. Mimaroglu Özgen, D. Fındık, Ö. Seymenoglu, O. Almiş (2012), *Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim*, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını No: 364.
- Arcagök, M. Sait Ed. (2004), *Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.
- Bahçeci, Barış (2025), *Türkiye Devletinin Varoluş Döngüsünde Maliye Teftiş Kurulu 1879-2011*, İmge Yayınları.
- Bozkurt, Ömer, Turgay Ergun, Serije Sezen Ed. (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını No: 283.
- Bülbül, Mehmet (2022), “Kamu Mali Yönetimi Reformunun Başarısı(zlığı) Üzerine Bir Değerlendirme”, *Mali Kılavuz*, 87, s.145-168.
- Çiner, Can Umut (2017), “Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 28, s.27-52.
- Çiner, Can Umut, H. Tolga Bölükbaşı, Oral Karakaya (2024), Türkiye’de Bireysel Kamu Politikası Kapasitesi: Mülki İdare Amirleri Örneği”, *Amme İdaresi Dergisi*, 57/2, s.1-28.
- Dik, Esra (2017), *Türkiye’de Bakanlık Sisteminin Geleceği*, İmge Yayınları, Ankara, 2017.
- DPT, Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi (14 Nisan 2003 Tarihinde AB Konseyi Tarafından Kabul Edilen Nihai Metin), https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf, 2003, Erişim Tarihi: 27.04.2025.
- European Commission (2006), *Welcome to the World of PIFC*, https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/2/2019/09/brochure_pifc_en.pdf. Erişim Tarihi: 27.04.2025.
- Güler, Birgül Ayman (2005), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Devlette Reform Yazıları*, YAYED, Paragraf Yayınevi, s.75-127.
- HMB (2025), <https://www.hmb.gov.tr/kamu-idareleri-ic-denetci-kadrolari>, Erişim Tarihi: 27.05.2025.
- IMF Niyet Mektubu Tercümesi (2025), <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/034318eb-6b0e-4d9e-85e8-6926902d6780/standby2002-2004.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-034318eb-6b0e-4d9e-85e8-6926902d6780-m3fB7D8>, s.19, Erişim Tarihi: 1.6.2025.
- Karatepe, Kamil (2010) “Bürokratik Dokunulmazlığın İnşası: Denetim Sisteminde “Reform” ve Teftiş Kurullarının Kaldırılması”, *Mülkiye*, Cilt: XXXIV, Sayı: 268, s.91-121.
- Magdalijs, Christophe (2004) “Le contrôle de l’action administrative, contribution à une typologie réorientée des contrôles”, *Pyramides*, 8, s. 65-82.
- Okur, Yaşar (2010), “Türkiye’de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme”, *Maliye Dergisi*, Sayı 158, s.570-586.
- Örnek, Acar (1998), *Kamu Yönetimi*, İstanbul, Metinler Matbaacılık.

Şahan, Yusuf (2009), *Türk İdari Denetim Sisteminde Değişim*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2009.

TBMM (2025), KYTK Genel Gerekeçesi, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c041/tbmm22041054ss0349.pdf>. Erişim Tarihi: 19.05.2025.

TBMM (2025), KYTK, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc088/kanuntbmmc088/kanuntbmmc08805227.pdf. Erişim Tarihi: 19.05.2025.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (2002), *Yıllık Rapor 2002*. https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/6832b8f2-f5f1-45a3-b63c-097e9167f0d4/2002_Yillik_Rapor.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-6832b8f2-f5f1-45a3-b63c-097e9167f0d4-mh5zkN7, Erişim Tarihi: 7.6.2025

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (2009), *Yıllık Rapor 2009*. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/95d30d54-335f-4540-847d-9068a4322c69/09turkce.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-95d30d54-335f-4540-847d-9068a4322c69-m3fBcyR>, Erişim Tarihi: 7.6.2025.

Tütüncü, Süleyman, Yaman, Adem (2011), “Klasik Denetim Modeli İle İç Denetim Modeli Birbirine Alternatif Midir? Yoksa Birbirlerini Tamamlayan Fonksiyonlar Mıdır? Kamu Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi”, *Denetim*, 6, s.10-13.

Ulusal Program (2003), (2003 Yılı Ulusal Programı: Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müstesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı), <https://www.ab.gov.tr/196.html>. Erişim Tarihi: 1.5.2025.

Yücel, Bilal (2009), “Amaç ve Unsurları Bakımından Maliye Teftiş Kurulu Uygulamalarında Klasik Anlamda Teftiş”, *Maliye Dergisi*, Sayı 157, Temmuz-Aralık, s.47-64.