DEVLET DENETİM ELEMANLARI DERNEĞİ

DENETİM

Yıl: 25 • **Sayı:** 118 • Nisan-Haziran '12

ISSN: 2146-2992

Devlet Denetim Elemanları Derneği
Adına Sahibi
Ali Alper ORKUN

Yazı İşleri Müdürü
İbrahim HALICI

DERNEK YÖNETİM KURULU
Ali Alper ORKUN - *Başkan*
Osman GÜLTEN - *Başkan Yardımcısı*
Kadir KEMALOĞLU - *Genel Sekreter*
Şener ÇIRAK - *Genel Sayman*
İbrahim HALICI – *Kültür-Yayın İşleri Sek.*
H. Cengiz ÖZMEN - *Sosyal İşler Sekreteri*
Mehmet AVCI - *Üye*
Hüseyin POLAT - *Üye*
Necip F. UYGUN - *Üye*
Metin Oktay ÇETİNKAYA - *Üye*
Sinan SEVİM - *Üye*

GENEL YAYIN YÖNETMENİ
Ömer YÜREKLİ - *Sağlık Başdenetçisi*
REKLAM MÜDÜRÜ
Aslan ÖZDEMİR - *İç Denetçi*

YAYIN KURULU
Şafak BAŞA - *Mülkiye Başmüfettişi*
Dr. Yusuf AYDIN - *Sağlık Başdenetçisi*
Sedat VAHAPOĞLU - *Sağlık Başdenetçisi*
Nurullah KEMALOĞLU - *Sağlık Başdenetçisi*
Emin BARDAKÇI - *İçişleri Bak. Başkontrolörü*
Taha Kemal KESKİN - *SGK Müfettişi*
H. Cengiz ÖZMEN - *SGK Müfettişi*
M. Sait YILDIZ - *Sağlık Denetçisi*

DANIŞMA KURULU
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK - *Gazi Ünv. İİBF*
Dr. Ertan TOPRAK – *Mülkiye Başmüfettişi*
Durdu GÜNEŞ - *Gümrük Müsteşarlığı Müşaviri*
Yrd. Doç. Dr. Ali Osman BALKANLI - İ.Ü.SBF

YÖNETİM YERİ - YAZIŞMA ADRESİ
İzmir Caddesi Necipbey Apt. No: 22/6-7
Kızılay/ANKARA
Tel: 0(312) 419 71 50 - **Faks:** 418 97 39
http://www.denetde.org.tr
e-mail: denetde06@hotmail.com
denetde06@gmail.com

Dergi Bedeli (KDV Dahil): 10,00.- TL

DERNEK HESAP NUMARASI:
Vakıfbank Ankara Başkent Şubesi
Hesap No: 00158007293623634
IBAN: TR710001500158007293623634

BASKI TARİHİ

TASARIM VE BASKI
Allâme Tanıtım Matbaacılık
Lale Sokak 7/12 Sıhhıye/ANKARA
Tel: 0(312) 230 19 74-76 - **Faks:** 230 19 71
www.allame.org

içindekiler

Başkan'dan 2

Denetim Koordinasyon Üst Kurulu:
Türk Denetim Sistemine Bir Model Önerisi 4
Ahmet APAN

Yolsuzlukla Mücadelede Risk Esaslı Denetim 18
Mustafa Sait YILDIZ , Tarık AKDAŞ

Belediyelerin İdari ve Mali Denetimi 25
İbrahim HALICI , Erdoğan ERGÜN

Din ve Devlet Ayrımının İmkanı ve Vadettikleri 34
Prof. Dr. Şaban Ali DÜZGÜN

Demokratik Hukuk Devleti Olan Türkiye' nin
Yeni Anayasası Nasıl Olmalıdır? 37
Ömer YÜREKLİ

Yeni Anayasada Din Ve Diyanet Neden ve Nasıl Yer Almalıdır? 45
Dr. Abdülkadir SEZGİN

Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İl Genel Meclisleri ve Belediye Meclisleri
Üzerindeki İdari Vesayet 52
Dr. Hasan H. CAN

Kamu Görevlilerinin Ön İnceleme Sürecine İlişkin Mevzuatta Kullanılan Kavramalar
ve Dil 58
Bilal YÜCEL

Yolsuzluk (Tanımı, Türkiye' nin Konumu ve Mücadelesi) 65
Vedat Nedim ÜÇÜNCÜOĞLU

Hizmet Alımında Yıllık İzin ve Kıdem Tazminatı 67
Cumhur Sinan ÖZDEMİR

Teftiş Kurulları Yönetmelik Değişiklikleri ve DENETDE Tarafından Açılan İptal
Davalarının Değerlendirilmesi 77
Kadir KEMALOĞLU

Tarihin İçinden
Müfettiş Kadroları Kaldırılınca İstifa Eden Bakan:Mehmet Ata Atay 81
Şafak BAŞA

Denetim Anıları 84
Ömer YÜREKLİ

Denetimizah-Denetim ve mizah 86
Durdu GÜNEŞ

Teftiş Kurullarımızı Tanıyalım 89
Necip F. UYGUN

Yargı Kararları 93
Şafak BAŞA

DENETDE' den Haberler 96
Hüseyin POLAT

"Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim " Başlıklı Araştırma Projesi
Tamamlandı 97

Kitap Tanıtımı 116

Denetim Dergisi Yayın İlkeleri 117

SUNUŞ

Değerli meslektaşlarımız ve okurlarımız,

Bir futbol adamımızın dahi, maç sonunda düzenlenen basın toplantısında, terör eylemlerinde şehit edilen vatan evlatlarımızın acısıyla maç hakkında yorum yapmayı reddederek, şehitlerimizle ilgili hissiyatını medya ile paylaştığı bugünlerde, sunuş yazısında mesleki konulardan bahsetmeye kalemimizin gitmediğini arz etmek istiyorum.

Ülkemizde artış gösteren bölücü terör örgütü kaynaklı şiddet olaylarının ve bu olaylarda kaybettiğimiz kamu görevlisi ve vatandaşlarımızın derin üzüntüsünü yaşadığımız son aylarda, hissiyatımızı ''sağduyu ve sessiz çığlık '' başlığı altında kamuoyu ile paylaştık.

Bu bildirimizde;

Mevcut hadiselerin, ülkemizin birliğine ve bütünlüğüne kastettiğinin, yüzyıllardır Anadolu topraklarında süren kardeşliğimizi bozmayı hedeflediğinin idraki içinde olduğumuzu,

Yüzyıllardır aynı amaçlara hizmet etmiş, kardeşliği pekişmiş ve millet olma bilincine ulaşmış olan vatandaşlarımızın, Türkiye Cumhuriyetinin, Misak-ı Milli ile belirlenmiş olan sınırlarının bir santim bile değişmeyeceğine olan inancının, sapasağlam ayakta olduğuna dair en küçük bir şüphemiz dahi bulunmadığını,

Aksine, bu elim hadiselerin, milletimize ve devletimize olan inanç ve güvenimizi zayıflatmak şöyle dursun, huzurlu ve müreffeh bir ülkede kardeşçe yaşama istek ve amacımızı güçlendirdiğini,

Bu çerçevede; Türkiye Cumhuriyeti Devletinin, eline silah alıp, insanları korkutup yıldırarak hain emellerine ulaşmak gibi beyhude bir çaba içinde olan sahte kahramanları ve aciz destekçilerini, en yakın zamanda layık oldukları şekilde cezalandırılacağına ve ait oldukları yere göndereceğine olan inancımızın tam olduğunu,

Ülkemizi derin acılara ve yasa boğan terör eylemlerine destek veren tüm kişi ve kuruluşları kınadığımızı, kahraman askerlerimizi, polislerimizi ve tüm kamu görevlilerimizi terörle olan cansiperane mücadelesinde yürekten desteklediğimizi, belirtmiştik.

Bu bağlamda; yeni Anayasa çalışmalarında, eline silah alarak, yaratılmışların en şereflisi olan insanın canına kasteden, teröristlerin ve destekçilerinin, müstahak oldukları cezalara çarptırılması için, idam cezası da dahil olmak üzere Türk Ceza Kanununun yeniden gözden geçirilmesinin zaruret kazandığına inanmakta ve bu yönde atılacak adımları beklemekteyiz.

Çağrımız, salt güvenlikçi politikalar kapsamında sıkışmış bir intikam çığlığı değil, hukuk devletine inanan ve devletin temel görevinin, vatandaşlarının yaşam hakkını koruması olduğunu bilen insanların sessiz çığlığıdır.

Yüzyıllardır devlet üzerine düşünen ve yazan filozofların üzerinde ittifakla anlaşarak belirttikleri üzere; sade vatandaşlar, temsili demokrasi kapsamında seçerek oluşturdukları demokratik yönetim sisteminden, yaşama ve hayatlarını korkusuzca sürdürebilmeleri için gerekli ortamı oluşturup korumasını ister ve beklerler. Bu ortamı sağlayamayan bir kamu otoritesine, özgürlük ve kamu adına güç kullanma yetkisinin devrinin anlamsızlaşacağı açıktır.

Terör ve terörist, şiddet ve yok etme araçlarını, meşru ve saygın yöntemler dı-

şında kullanarak amacına ulaşmaya çalışan totaliter ve yok edici yaklaşımın, acımasız ve ruh sağlığı bozuk temsilcileridir.

Meşru ve demokratik sistem, teröre karşı, intikam duygusuna kapılmadan, hukuk kuralları çerçevesinde ancak zaafiyete kapılmadan (zaafiyet:sistemlerdeki açıkları kullanarak sistemleri ele geçirme veya devre dışı bırakmaya yönelik kullanılabilen suistimallerdir.), güçsüzlük göstermeden engel olacak yaklaşımları göstermelidir.

Terörün iç ve dış destekçileri olduğu, uluslar arası konjonktürün olumsuzluğu, eldeki verilerdir. Bu verilerin karşısında, tüm kışkırtmalara karşı uç kesimler dışında toplumun kardeşlik duygularından sağduyu çerçevesinde vazgeçmemekteki kararlılığı anıtsal bir duruş sergilemektedir.

Terörle mücadele, insan haklarına ne kadar saygılı olarak ve vatandaşların günlük hayatları ne kadar az etkilenerek gerçekleştirilirse, o kadar başarılı kabul edilir. Bu formülün uygulama zorluğundan bahsedemeyecek tek kurum yönetimlerdir.

Toplumun tüm kesimlerinden tam ve eksiksiz destek alan terörle mücadelenin, kanını emdiği ülkemizden vampir dişlerinin sökülerek çıkartılması, mazeretler dillendirilmeden, kan kaybından ülke komaya girmeden önce acilen başarılmalıdır.

Milletimiz, huzur ve güvenlik içerisinde yaşayacağı bir ülkeyi özlemle beklemektedir. Bu başarıdan gayrısı; sızlanma, ağlama, laf-ı güzaf ve timsah gözyaşlarından fazla anlam ifade etmeyecektir.

Terör ve savaşın ülkemizden uzak olduğu günlerde buluşabilmek umuduyla esen kalın.

Ali Alper ORKUN
DENETDE Genel Başkanı

DENETİM KOORDİNASYON ÜST KURULU: TÜRK DENETİM SİSTEMİNE BİR MODEL ÖNERİSİ

Ahmet APAN *

1. GİRİŞ

Türk denetim sisteminde reforma ihtiyaç duyduğu geniş kabul gören bir tespit olmasına karşın henüz bu konuda somut bir adım atılmamıştır. Türkiye'de yolsuzluk algılamasının halen çok yüksek olması reform ihtiyacını daha da acil kılmaktadır. Son dönem Türk Kamu Yönetimi reformu ürünü olan ancak hayata geçemeyen 5227 sayılı Kanunun[1] en çarpıcı yönlerinden birisi Türk denetim sistemine getirdiği eleştiriler ve denetim sisteminin bazı üyelerinin lağvedilmesini hedeflemesi olmuştur.[2] Kanunun gerekçesinde ülkemizdeki yolsuzlukların boyutunun büyüklüğü ve denetim birimlerinin sayıca çok olmalarına karşın nitelik olarak yetersizliklerine dikkat çekilmektedir.[3] Bu kanun öncesinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun[4] "İç Denetim" gibi Anglo-Sakson geleneğin bir ürününü hayata geçirmiş, mali denetimi iç ve dış denetim (Sayıştay) olarak ikili yapıya oturtmuştur.

Anayasanın 123-127. maddeleri yürütmenin genel esaslarını belirtmekte olup 108. maddesi Devlet Denetleme Kurulu'na, 160. maddesi Sayıştay'a Anayasal dayanak sağlamaktadır. Yürütmeye bağlı denetim birimleri genellikle bakanlıkların ya da ilgili kamu kurum ve kuruluşların kurucu kanunları gibi diğer mevzuatla düzenlenirken en azından

---

* Ahmet APAN, Mülkiye Başmüfettişi

1 15.07.2004 tarihinde kabul edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.

2 Kanunun 18. maddesi, "İçişleri, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahallî idarelere yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belir tilmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve de netim birimi oluşturulabilir" diyerek izin verilen bakanlık lar dışındaki tüm bakanlıkların teftiş ve denetim birimlerini kaldırmak istemiştir.

3 5227 sayılı kanunun 40. madde gerekçesi ve daha ayrıntılı bilgi için bkz: http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0731.pdf, (erişim tarihi 11.08.2011).

4 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayınlan masına rağmen 2006 yılında yürürlüğe girebilen Kamu MaliYönetimi ve Kanunu.

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

6 03.05.2011 tarih ve 27923 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan "6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu'na da yanarak çıkarılan KHK'lerle toplam 21 bakanlığı kapsayacak şekilde bazı bakanlıkların adı, bazılarının yapısı, bazıla rının adı ve yapısı, değişmiş, 4 tane de yeni bakanlık kurul muştur. Bu KHK'lerin denetim sistemine etkileri ayrı bir çalışmanın konusudur.

denetim ilkeleri yönünden Anayasal dayanaktan mahrum kalmıştır.[5] 5227 sayılı Kanundaki anlayışın devamı olarak 2011 yılında çıkarılan KHK'ler zaten sorunlara sahip olan denetim sistemini daha da içinden çıkılmaz hale getirmiştir.[6] Yeni durumda bazı denetim birimleri hizmet birimi olarak, diğerleri ise danışma ve denetim birimi olarak örgütlenmiştir. Yine denetim birimlerinin çok çeşitli adlar taşıyor olması, bünyesinde görev yapan denetim elemanlarının unvanlarının farklılaştırılması[7] , yeni kurulan 4 bakanlığın 3'ünde denetim birimlerine yer verilmemiş olması[8] sorunları ağırlaştıran etkenler arasında sayılabilir.

Bu çalışmada denetim birimleri arasında koordinasyonu sağlamak ve denetimle ilgili ilke, usul ve esasları belirlemek üzere bir Denetim Koordinasyon Üst Kurulu (DKÜK) oluşturulması önerilmektedir. Önerilen yapı "yürütmeye bağlı denetim birimleri"ne yönelik olup, yargısal niteliği bulunan ve TBMM'ye bağlı olarak çalışan Sayıştay, mali konulara odaklanarak iç denetimi düzenleyen İç Denetim Koordinasyon Kurulu ile Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu bu yapının dışında tutulmuştur.

Yürütmeye bağlı denetim birimleri tarafından, yönetsel yöntemlerle yapılan idari denetim, kamu yönetiminin etkinliğini, iyi ve doğru işlemesini sağlamayı hedeflemektedir. Bu denetim, ilgili birimlerin karar, eylem, organ ve personeli üzerinde yapılmaktadır.[9]

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

Bu yapı içerisinde görev alacak denetim birimleri 5227 sayılı Kanunun dönemin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderme gerekçesinde de vurgulandığı üzere "denetim", "soruşturma", "yönetim" ve "danışmanlık" işlevlerini ve bu işlevleri yürütecek uzmanları içermektedir (belgenet, 2012). Zaman zaman mali denetim görevi de icra edebilen bu birimler daha çok ön inceleme, soruşturma, kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik rapor hazırlama, yasal mevzuatı inceleyip görüş bildirme vb. görevleri icra etmektedir.

ABD'deki the Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency (CIGIE) model alınan bu yapıyla ilgili bir GZFT (SWOT) Analizi de yapılarak Türk denetim sistemi ve DKÜK ile ilgili bazı saptama ve önerilerde bulunulmaktadır. DKÜK aynı zamanda Türk denetim sisteminin reformunda temel taşlardan birisi olacaktır. Konuyla ilgili önerilere geçmeden önce denetim ve üst kurul kavramlarının alt yapısını kısaca incelemek, çerçeveyi çizmek açısından yararlı olacaktır.

2. DENETİM KAVRAMINDAN NE ANLAŞILMALIDIR?

Bir (kamu/özel) örgütte yapılan işlerin amaçlarına uygunluğu, yerindeliği ve etkililiği ancak denetim sayesinde mümkündür. Yönetimin denetlenmesi, yönetimin bir fonksiyonu olarak süreklilik arz etmektedir (İnaç, Ünal, 2007; 42). Niteliği, konusu, amacı ve zamanı yönünden değişik anlamlar kazandığından denetim kavramı yerine aralarında önemli farklar bulunmasına rağmen kontrol, revizyon, inceleme, teftiş ve murakabe, tahkik ve gözetleme gibi kavramlar

7 14.09.2011 tarih ve 28054 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 652 sayılı KHK ile Milli Eğitim Bakanlığı Müfettişleri Milli Eğitim Denetçisi, ilköğretim müfettişleri ise denetmen unvanı almıştır. Maliye Bakanlığı'nda görev yapan, farklı iş levlere ve uzmanlığa sahip hesap uzmanı, maliye müfettişi, kontrolör gibi çeşitli unvanlara sahip denetim elemanları ise Vergi Müfettişleri olarak tek unvan altında birleştirilmiştir.

8 Avrupa Birliği Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı ve Kal kınma Bakanlığı.

9 Bu konuda daha geniş bilgi için bkz: Nihat Yıldız, Belediye lerin Dış Yönetsel Denetimi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, No:4, Ankara; 1998, s.19.

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

kullanılmaktadır.[10] Bu kavramlardan bazıları işletme yönetimi bakımından bazıları ise kamu yönetimi bakımından öne çıkmaktadır.

Denetim kavramı ile ilgili olarak, sosyal bilimlerin birçok dalında farklı tanımlamalar yapılmaktadır. Denetimin Türkçede yaygın olarak kullanılan anlamı, Türk Dil Kurumu'nun yaptığı tanımda karşılığını bulmaktadır. Bu tanıma göre, "denetleme, bir işin doğru ve yöntemine uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmektir". Hukuki anlamda denetleme ise "gerek devlet daire ve teşkilatının ve gerek özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş müesseselerin kamu menfaati noktasından kanun, nizamname ve statüleri hükümlerine göre çalışıp çalışmadıklarının incelenmesidir" (bumko, 2006). Bu incelemenin amacı, düzenli aralıklarla düzeltici önlemi gerektirebilecek sapmaları belirlemektir.[11]

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

Denetimle bürokrasinin kendisine verilen görevi nasıl ve hangi ölçüde yerine getirdiği araştırılır ve saptanır. Bürokratik örgütün rol ve yetkileri arttıkça denetim daha da gerekli olmuştur. Çeşitlerinin ve yöntemlerinin farklılığına rağmen denetimin özü her zaman aynıdır. Kamu bürokrasinin keyfi davranışlarına karşı yurttaşları korumak kamuda denetimin temel amaçlarındandır. Denetim sadece bürokrasinin iyi ve etkili işleyişini değil aynı zamanda bireylerin haklarını korumayı da amaçlar.

Ülkemizde denetim birimlerinden öne çıkan bakanlıklar ve kurumlar teftiş kurulları memurların kendileri ve çalışmaları için çizilmiş bulunan sınırlar içinde görev yapmalarını sağlamaya yöneliktir. Klasik anlayış içinde tek cümle ile belirtmek gerekirse; müfettişlerin görevleri kamu görevlilerinin yasalar içinde davranıp davranmadıklarını denetlemek, aksine davranışları görülenleri cezalandırmaktan ibaret kalmıştır. Bu durum doğal olarak eleştirilere yol açmıştır (Çoker, 1982; 57). Denetim birimlerinin işleyişine yönelik bu eleştiriler, denetim birimlerinin bir parçası gibi algılandığı için iki başlılık getirdiği yolunda itirazlara konu olan, iç denetim birimlerinin doğuşuyla sonuçlanmıştır.[12]

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

Bu kanunla merkezi ve yerel yönetim kurum ve kuruluşlarında oluşturulan "İç

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

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

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

Denetim Birimleri" denetim sistemimizde yenilik getirirken daha önce teftiş kurulları gibi doğrudan bakana bağlı olmak yerine, "Managerialist"[13] bir yaklaşımla "Üst Yönetici" olarak adlandırılan "müsteşar, genel müdür vb." bürokratik makamlara bağlı olmalarıyla dikkat çekmiştir. Öte yandan zaten müsteşar, genel müdür gibi makamlara bağlı olarak görev yapan denetim kurulları içinse "ikili" denetim sisteminin bir örneği olmuşlardır. 5018 sayılı Kanun iç denetim birimlerinin görevlerini tanımlarken, diğer teftiş (denetim) kurullarının görev sahaları 3046 sayılı Kanun[14] , bakanlık, müsteşarlık, genel müdürlük vb. kuruluş kanunlarına dayanılarak çıkarılan tüzük, yönetmelik vb. düzenlemelerle belirlenmiştir. Buna rağmen iç denetim birimleri ile bakanlık, müsteşarlık, genel müdürlük teftiş (denetim) kurullarının görev sahaları arasında kesin bir ayrım yapılmasında halen zorluk çekilmektedir.

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

5018 sayılı Kanun iç denetim yanında dış denetime de yenilikler getirmiştir. Kanunun 68. maddesi, merkezi idareye dâhil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetiminin kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılacağı hükmüne yer vermiştir. Sayıştay, Anayasanın 160. maddesinde sayılan görevleri çerçevesinde bir hesap mahkemesi niteliğindedir. Bu nedenle, Sayıştay yaptığı denetim sonucunda sadece yargılayacağı hususlarda sorguya çekerek ve sonrasında savunma alarak kararını vermektedir. Denetimin özünde olan ve 5227 sayılı Kanunda vurgulanan rehberlik ve danışma niteliğinde bir denetim yapmak Sayıştay'ın görev tanımında yoktur. 19.12.2010 tarih ve 27790 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu'nun 75. maddesiyle diğer maddelerinde bu tür bir eğitim çalışması tanımlanmamıştır.

3. ÜST KURULLAR

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

Klasik yönetsel örgütlenmenin dışında kalan bu kurullar ilk olarak Anglo-Sakson ülkelerde ortaya çıkmıştır. Daha çok ABD kökenli olan üst kurullar, oradaki federal sistemde bir tür hizmet yönünden federalizm işlevi görmektedirler. Yani, hizmet alanlarıyla sınırlı olarak düzenleme ve organizasyon yapma, denetleme ve yaptırım uygulama gibi, bir anlamda o alandaki yasama, yürütme ve yargı işlevlerini tek başına üstlenmektedirler. Bu örgütlenme tarzı 1970'li yıllardan itibaren Kıta Avrupası yönetim yapılarında yer almaya başlamıştır (Günaydın, 2002; 5).

Ülkemizde üst kurulların kurulmalarının en önemli gerekçesi özelleştirmedir. Doğal tekel yapısına sahip sanayilerin ve kamu tekellerinin özelleştirilmesi, regülâsyonu yani devletin düzenleme yapma gereğini, bu da bağımsız veya özerk yeni yönetsel yapıları gerekli kılmıştır. 03.06.2011 tarih ve 634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile 3046 sayılı Kanunun 19/A maddesinin birinci fıkrasına "Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir" cümlesi eklenmiştir. Bu değişiklikle üst kurulların

14 09.10.1984 tarih ve 18540 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı KHK ile 13.12.1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK'nin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 sayılı KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.

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

özerkliği kaldırılmış ve daha önce getirilen Sayıştay denetiminin yanına bürokratik denetim de eklenmiştir. Dünyada bakanlık tipi örgütlenmesine alternatif olarak esnek çalışmanın, yatay örgütlenmenin, küçük ölçekli yapılanmaların örneği olarak gündeme gelmiş ve siyasi etkilerden arındırıldığı varsayılan bir örgütlenme tipi olarak üst kurullar bu değişiklik sonrasında Türk tipi üst kurul örgütlenmesine dönüşmüştür.

Piyasa düzenleme ve kolaylaştırıcı olma işlevini üstlenen üst kurullar yanında bu özelliklere sahip olmadığı gibi ülkemizde daha önce örnekleri ve görev alanına rastlanmayan üst kurul yapılanmaları da bulunmaktadır. Kamu Etik Kurulu, Bilgi Edinme ve Değerlendirme Üst Kurulu ikinci tip üst kurulların en bilinenleridir. Önerilen DKÜK, ikinci tip üst kurullar arasında yer alacak olup Başbakanlıkla ilişkilendirilmiştir.[16]

4. TÜRK DENETİM SİSTEMİNDE REFORM İHTİYACI

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

Günümüzde artan teknolojik olanaklar devletin ve dolayısıyla denetimin de değişmesini zorunlu kılmaktadır. Örneğin, bilgisayarlar, vatandaşların istek ve taleplerine daha uygun, kolay ve hızlı bilgiler sunmakta, işlemleri kolaylaştırmakta, çoğu durumda personeli devreden çıkarmakta ve dolayısıyla kırtasiyeciliği ve zaman kayıplarını önlemektedir (Eryılmaz, 2002; 240). Pek çok hizmetin kâğıt ortamı yerine bilgisayar programları ve internet aracılığıyla veriliyor olması denetimin klasik yapısının değişmesini ve denetim elemanlarının teknolojik okuryazarlık seviyesinin yükselmesini gerektirmiştir.

Denetimin nasıl olması gerektiği ile ilgili dünyada farklı örnekler vardır. Denetim de yönetimle birlikte temel olarak Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson geleneklerinin etkisi altındadır. Fransa'da Napolyon zamanında geliştirilen kanunlar Kıta Avrupası yönetim sistemi geleneği olarak zaman içinde biçimlenmiş ve Anglo-Sakson sistemi ile birlikte (Alman yönetim sistemi sayılmazsa) tüm dünyayı etkisi altına alan 2 temel yönetim sistemi olarak kabul edilmiştir.[17] Denetim bugün de iki sistem temelinde yürümektedir. Ülkemiz, Osmanlı İmparatorluğu'nun 18. yüzyılın sonlarından başlayan reform hareketlerinden son reform dalgasına kadar esasen Kıta Avrupası yönetim sisteminin etkisinde olduğundan denetim sistemimizin örgütlenmesi de aynı doğrultuda olmuştur Kıta Avrupası denetim sisteminin temel özelliği "bağımsız" oluşudur. Çeşitli düzenlemeler denetimin ve denetim elemanlarının bağımsızlığını güvence altına almıştır.

Türk denetim sisteminin sorunları ve reform ihtiyacı hep gündemde olmasına karşın bir türlü harekete geçilememiştir. Denetim ilke, usul ve standartlarını belirleyen bir temel mevzuat bulunmadığı gibi hemen her bi-

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

17 Napolyon yönetim geleneğini benimsemiş ülkeler arasın da Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan sayılabilir.Bu ülkelerde kamu yönetimi reformlarının izlediği yollar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: EdoardoOngaro, Public Management Reform and Modernization Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, Edward Elgar Publishing, Inc., Massachusetts 2009, p. 247-280. Yazar kitabında yönetim geleneği tanımlamasının doğru yapılması gerektiğini; bu tanımla manın tümevarım ya da tümden gelim yollarıyla yapılabi leceğini belirtirken karşılaştırmanın önemini ve reformlarla reform kapasitesini anlamanın önemini vurgulamaktadır.

rim kendi çalışmalarını tüzük, yönetmelik ve yönerge adı altında düzenlediğinden uygulamada farklılık, eşgüdüm eksikliği, etkinlikten uzaklık gibi çeşitli sorunlarla karşılaşılmaktadır. Denetim elemanlarının müfettiş, kontrolör, denetçi, denetmen, murakıp vb. çok çeşitli unvanlara sahip olması bir diğer konu olup bu sorunlar uzun zamandır dile getirilmesine karşın çözümlenememiştir.

Nitekim MEHTAP Raporu'nun "Teftiş ve Denetleme Hizmeti" başlıklı bölümünde[18] bu sorunlara değinilmiştir (MEHTAP, 1966; 102). Daha sonra Mülkiye Teftiş Kurulu 1. Kalkınma Planı doğrultusunda 1965-1966 dönemi kış seminerleri sırasında teftiş görevinin yapılışında eskimiş, yetersiz, bıktırıcı yöntemlerin egemen olduğunu saptamış, ancak, eski sistem yerine neyin getirilmesi gerektiği konusunun çözümlenmesi için çeşitli bilimsel kuruluşlarla görüşme yapılmasını kararlaştırmıştır. Teftiş Kurulu; başta kendi çalışma usullerini iyileştirmek ve diğer görevli kuruluşların işleyişindeki aksaklıkları gidererek verimli ve etkili bir idareyi sağlamaya yardımcı olmak amacıyla TODAİE ile işbirliği yaparak, teftiş ve denetleme hizmetlerini geliştirme çalışmalarına girişmiştir (Çoker, 1982; 62). Ne yazık ki, bu çabalar kâğıt üzerindeki tespit, eleştiri ve öneriler olmaktan öteye gidememiştir.

Yürütmeye bağlı denetim birimlerine yönelik olarak çeşitli zamanlarda taslaklar hazırlanmasına karşın hayata geçememiştir. Bu bağlamda Başbakanlık tarafından Kamu Teftiş ve Denetim Esasları Temel Kanunu Tasarı Taslağı, denetim elemanlarının üye olduğu Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE) tarafından bir Ulusal Denetim Kurumu Kanun Tasarı Taslağı hazırlanmıştır. En son olarak Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu[19] ile kamu denetçiliği (ombudsman) sistemi kurulsa da kanun esas itibarıyla bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması kurmayı hedeflemekte, faaliyet alanını tanımlarken denetim kavramı yerine inceleme, araştırma ve önerilerde bulunma kavramlarını kullanmaktadır.

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

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

Denetimin etkinliği ve işlevselliği önemli bir sorundur. Denetimin etkinliğini sağlamak amacıyla bazı ülkelerde denetleme sonuçlarını iş verimliliği yönünden değerlendiren kuruluşlar vardır. Örneğin, Fransa'daki "Kamu Hizmetlerinin Verimliliği ve Değeri Merkezi Anket Komitesi" denetleme rapor-

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

19 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

larının etkilerini ve sonuçlarını değerlendirmektedir (Tortop, 1974; 37).

Anglo-Sakson denetim anlayışına sahip ülkelerde kendi denetimlerinin yetersizliği gerekçesi ile Kıta Avrupası denetim anlayışına yakın bir uygulamaya yönelme eğilimi mevcuttur. Türkiye pratiğindeki tüm olumsuz algıya rağmen, Kıta Avrupasında zaten var olan teftiş (Inspection) sisteminin, son yıllarda Anglo-Sakson ülkelerinde de yükselen değer olduğu bilinmektedir.[20] Bunlardan en bilineni ABD'deki Genel Müfettişlik (Teftiş Kurulu) kurumudur.[21] Genel Müfettişlik, ABD'nin son dönemlerde yükselen kurumlarından birisidir. Yapısı ve işlevleri incelendiğinde Türkiye dâhil Kıta Avrupası ülkelerindeki teftiş kurulları ile benzerlik gösterdiği ve zamanla bu benzerliğin arttığı görülmektedir.

5. MODELİMİZE ÖRNEK OLAN ABD'DE GENEL MÜFETTİŞLİK KURUMLARI (TEFTİŞ KURULLARI)

Anglo-Sakson yönetim geleneğinden bir ülke olarak ABD'de denetim konuları uzun yıllar, ülkemizde yeni hayata geçen bir birim olan, "İç Denetim" üzerinden yürütülmüştür. Ancak 1970'lerdeki ekonomik kriz ve patlayan yolsuzluk skandalları iç denetim birimlerinin yolsuzlukları önlemede yetersiz kaldığını fark ettirmiştir. Özellikle Watergate vb. skandallar üzerine 1978 yılında çıkarılan bir Genel Müfettişlik Kanunu (Inspector General Act of 1978) ile Kıta Avrupası ülkelerinde ve Türkiye'de mevcut bulunan ve kaldırılıp kaldırılmaması konusunda tartışmaların devam ettiği "bağımsız" denetim birimleri oluşturulması hedeflenmiştir (Newcomer, Grob, 2004; 235). En son 2008 yılında söz konusu kanunda bazı değişiklikler yapılmış ve denetim birimlerinin ve denetim elemanlarının bağımsızlığına yapılan vurgu güçlendirilmiştir.[22]

1978 yılında çıkarılan Genel Müfettişlik Kanunu ile ilk etapta 12 genel müfettişlik kurumu oluşturulmuştur. 1998 yılındaki değişiklikle genel müfettişleri bulunan kurum sayısını arttırmak ve küçük ve bağımsız kurumlarda genel müfettişler oluşturmak amacıyla 14 bakanlık ve 43 federal kuruluş olmak üzere toplam 57 kurumda teftiş kurulları kurulmuştur. 2002 yılı itibarıyla, 57 kurulda görev yapan genel müfettiş sayısı 11.476'dır (Okur, 2010; 578). Yine 2002 yılı rakamlarına göre bu 57 kuruldan önemli olan 29 adet teftiş kurulunun başkanı (inspector general), Başkan tarafından Senatonun (her 2 kanadının) izniyle atanmaktadır. Bu sayılar daha sonrasında tedricen artmış olup, 2009 yılı itibarıyla aşağıda da değineceğimiz Genel Müfettişler Kurulu'na üye olan genel müfettiş sayısı 69'u, genel müfettişlere (kurullara) bağlı denetim elemanı sayısı 12.600'ü bulmuştur (ignet, 2011; ii). Sayısal artış devamlılık göstermiş ve 2012 yılı itibarıyla kurula üye Genel Müfettiş sayısı 73'e yükselmiştir (ignet, 2012). Türk denetim sistemine üye birimlerin son dönem KHK ile azaltılmasına karşın ABD'de süreklilik gösteren bu artış denetimin gerekliliği üzerinde düşünülme-

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

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

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

sini gerektirmektedir.

Kanun ve eklerine göre Genel Müfettişlerin görevleri:

- Bağımsız ve tarafsız biçimde denetimler (audits), soruşturmalar (investigations), teftişler (inspections) ve değerlendirmeler (evaluations) yapmak,

- İsrafı (waste), sahteciliği (fraud) ve suistimalleri (abuse) önlemek ve ortaya çıkarmak,

-Verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu özendirmek,

- Yürürlükteki ve yürürlüğe girecek yasaları ve yönetmelikleri incelemek,

- Kurum yöneticilerini ve Kongreyi eksiksiz şekilde ve güncel (currently) olarak bilgilendirmektir (Yörüker, 2004; 31).

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

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

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

6.784 mali denetim, teftiş ve değerlendirme raporu hazırlanmış;

25.589 soruşturma tamamlanmış;

440.362 online şikayetin gereği yapılmış;

5.610 mahkemeye verme ve tevdi gerçekleşmiş;

5.593 dava açılması sağlanmış;

5.114 görevden uzaklaştırma veya ihraç yapılmıştır.

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

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

6. DENETİM KOORDİNASYON ÜST KURULU

Ülkemizde bütün teftiş kurulları, kontrolörler kurulları vb. unvanlar altında görev yapan denetim birimlerinin başkan ve mensuplarının üyesi bulunduğu GMK'ya benzer bir örgütlenme bulunmamaktadır. Bu nedenle 5227 sayılı Kanunun gerekçesinde açıkça yetersizliklerinden söz edilen denetim birimlerinin yukarıda ABD örneğinde verilen somut rakamlar gibi istatistikleri bulunmamaktadır. Bu eksiklik, denetim birimlerinin yetersizliğinden söz etmek için elimizde yeterli istatistik bulunmaması anlamına gelmektedir.[23] Burada hemen ülke-

mizdeki yolsuzlukların fazlalığı ve ülkenin yolsuzluk sıralamasındaki yeri gelebilir. Çünkü benzer istatistiklerin tutulup yayınlanmasının yolsuzluk algısının azalmasına katkı sağlayacağı muhakkaktır.

Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün açıkladığı, Dünya Yolsuzluk Algılama Endeksi'nde 2009 yılında dünyada 61. sırada yer alan Türkiye, 2010'da 4,4 puanla 56. sıraya yükselmiştir (transparency, 2011; 7). 2011 yılında bu rakamlar 4,2 puan ve 61. sıra olarak gerçekleşmiştir (transparency, 2012). 2003 yılında 3,1 puanla 133 ülke arasında 77. sırada yer aldığı göz önünü alındığında[24] anlamlı olan bu yükselme bile Türkiye için yeterli değildir. Bu durumda 5227 sayılı Kanunun gerekçesinde teftiş kurulları ile ilgili olarak ileri sürülen olumsuz hususlar akla gelmektedir. Buna karşın Türk denetim sisteminin eksik ve kusurlarını tespit etmek ve düzeltmek için sistemin de iyi anlaşılması gereklidir. Nitekim 61. hükümet programı da Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün sıralamasına değinerek konuyu ciddiye aldığını göstermiş ve bir Başbakanlık Genelgesiyle 2010-2014 yıllarını kapsayan Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi'ni yürürlüğe sokmuştur.[25]

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı için hazırlanan, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu"nda "Denetim Şurası"nın oluşturulması gibi hedefler öngörülmüştür (dpt, 2011; 43). Aslında bu Denetim Şurası önerisi yanında Türk denetim sisteminin tek elde toplanarak bir Denetim Bakanlığı kurulması ve denetim birimlerinin tamamının bu bakanlığa bağlanması gibi fikirler de bir dönem öne sürülmüştür. Gerçekten de denetim birimleri benzer görevi icra etmesine karşın denetim ilke, usul ve esaslarını belirleyen genel bir çerçeve mevzuat bulunmamaktadır. Bunun sonucunda her denetim biriminin görev, yetki, konu, şekil vb. hususlarda kendisine ait usul ve esaslar belirlediği görülmektedir. Bu nedenle doğal olarak örneğin hemen her denetim biriminin görev sahası kapsamında kalan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un uygulanmasında bile farklılıklara rastlanmaktadır. Bu bağlamda son dönemde denetim elemanlarının uyması gereken etik kuralları belirleyen Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik tüm denetim elamanlarına yönelik olması bakımından anlamlı bir gelişmedir. [26]

Diğer yandan, 5018 sayılı Kanunla mali denetim sisteminde getirilen düzenleme ve iç ve dış denetim olarak ayrışmaya gidilmesi de denetim sistemindeki aksaklıkların giderilmesine katkı sağlamamıştır.

Denetimin Sayıştay ile sınırlandırılması aslında devletin fiilen denetim ödevinden vazgeçmesi demektir savı da öne sürülmüştür (cumok, 2006). Bu husus TESEV'in de tepkisini çekmiştir. Şöyle ki, 5227 sayılı Kanundaki benzer hükümleri eleştiren TESEV bu eleştirilerini duyurduğu ve öneminden dolayı uzunca bir alıntı yaptığımız Raporunda (TESEV, 2006);

"Sayıştay tarafından yapılan dış denetimin, iç denetim yerine ikame edilemezliği bir yana Sayıştay tarafından yapılacak denetimin tasarıyı hazırlayanların "sistem temelli" denetim anlayışlarıyla bağdaşmayacağı da kuşkusuzdur. Çünkü; Anayasaya göre bir hesap mahkemesi olan Sayıştay'ın yaptığı denetim "yargı" temellidir. Yargı temelli ol-

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

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

25 05.12.2009 tarih ve 27423 sayılı Resmi Gazete'de yayımla nan 2009/19 sayılı Başbakanlık Genelgesi.

14.09.2010 tarih ve 27699 sayılı Resmi Gazete'de yayınlana rak yürürlüğe girmiştir.

duğu için de doğal olarak "kişi" temellidir. Çünkü kişiler yargılanır; sistemler, süreçler ve faaliyetler değil. Ayrıca; Sayıştay'ın denetimine tabi kuruluşların sadece %13'ünü denetleyebildiği, bizzat tasarıyı hazırlayanlarca ifade edilmektedir",

Demektedir. Sayıştay'ın, gerek niteliksel, gerekse niceliksel yapısı itibarıyla kendisine yüklenilen görevlerin altından bu haliyle kalkamayacağı düşünüldüğünden yeni Sayıştay Kanunu[27] ile bu durum değiştirilmeye çalışılsa da önceki kanuna göre önemli bir değişiklik getirilmemiştir. Çünkü teftiş kurulları ile Sayıştay'ın konu, yetki, muhatap alınan görevliler gibi görev ve yöntem farklılıkları bulunmaktadır (İnan, 1982; 76).

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

6.1.Denetim Koordinasyon Üst Kurulu'nun Gerekliliği

Denetim sistemi, getirilen tüm eleştirilere karşın yeni bir yapılanmaya tabi tutulamadığı gibi yapılan değişiklikler daha çok denetim birimlerinin kaldırılması amacına yönelmiştir. Özellikle 2011 yılında birbirinin peşi sıra çıkarılan KHK'ler denetim birimleriyle ilgili önemli değişiklikler getirmiştir. Bu değişiklikler sonucunda bazı bakanlıklarda bağlı olduğu makam değiştirilmiş (örneğin bakana bağlı iken müsteşara bağlanmış), bazı bakanlıklarda denetim birimlerine yer verilmeyerek kaldırılmıştır.[28] Bu durum denetim birimlerinin işlevlerinde daralmaya yol açarken bir taraftan Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı (2010 – 2014)'na ek faaliyet tablosunun "Önlemeye Yönelik Tedbirler" bölümünde (13) numaralı tedbir maddesi "Denetim Birimlerinin Kapasitesinin Güçlendirilmesi" olarak belirlenerek tezat bir görüntünün ortaya çıkmasına neden olunmuştur. Denetim birimleri bir yandan kaldırılmaya ya da etkisizleştirilmeye çalışılırken diğer yandan da kapasitelerinin artırılmasına çalışılır hale gelinmiştir.

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

6.2. Denetim Koordinasyon Üst Kurulu'nun Yapısı

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

Denetim Koordinasyon Üst Kurulu, ABD'deki örneğine benzer biçimde Türkiye'de mevcut "denetim birimi başkanlarının üye olduğu, özerk bir yapıda, Başbakanlığa bağlı olarak, danışma ve koordinasyon amaçlı görev yapan bir kurul" olarak kurulmalıdır. Kurulun yapısı ile ilgili ikinci şık her bakanlığı temsilen ilgili bakan tarafından belirlenecek tek bir kurul başkanının üye olmasıdır. Kurulun koordinasyon amacı da göz önünde tutularak Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Etik Kurulu ve İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun da tüm üyelerin katıldığı organ olan genel kurulda gözlem-

27 19.12.2010 tarih ve 27790 sayılı Resmi Gazete'de yayınlana rak yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu.

28 2011 yılında 6223 sayılı Yetki Kanununa istinaden peş peşe çıkarılan KHK'lerle bazı bakanlıkların kuruluş kanunları de ğiştirilirken, yeni bazı bakanlıklar oluşturulmuş; bu çerçe vede Avrupa Birliği Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Genç lik ve Spor Bakanlığı'nın teşkilat yapılarında denetim ve tef tişe ilişkin birimlere yer verilmemiş; Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu ise Denetim Hizmetleri Başkanlığı'na dönüştü rülerek bünyesindeki müfettişler Sağlık Denetçisi unvanı altında Bakanlığın bağlı kuruluşu olarak ihdas edilen Tür kiye Halk Sağlığı Kurumu, Türkiye Kamu Hastaneleri Kuru mu, Türkiye İlaç ve Eczacılık Kurumu ve Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğüne dağıtılmışlar; yani beş ayrı birime bölünmüşlerdir.

ci bulundurma hakkına sahip olması yararlı olacaktır.

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

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

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

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

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

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

Değişmeyen tek şeyin değişimin kendisi olduğu ilkesinden hareketle Türk kamu yönetiminin de gelişen ve değişen dünya koşullarına şu ya da bu şekilde ayak uydurmak zorunda olduğu açıktır. Başka ülkelerin iyi ve başarılı deneyimlerinden yararlanmak zorlukların aşılmasını kolaylaştıracaktır. DKÜK'ün yukarıda belirtilen öneriler doğrultusunda kurulması için GZFT (SWOT) Analizi'nden yardım almak daha açıklayıcı olacaktır.

6.3.Denetim Koordinasyon Üst Kurulu'nun GZFT Analizi

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

6.3.1. Faydaları (Güçlü Yönleri)

Denetim Koordinasyon Üst Kurulu'nun faydaları kısaca şöyle özetlenebilir:

-Türk kamu yönetiminde son dönem reformları ile kendine yer edinen VET (verimlilik, etkinlik ve tasarruf) ilkelerinin gerçekleşmesini kolaylaştıracaktır.

-Yolsuzlukla mücadelede yetki dağınıklığı, çok başlılık gibi sorunlar giderilip etkin bir mekanizma hayata geçirilirken ülkenin Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün her yıl açıkladığı endeksteki yeri daha iyi noktalara çıkarılacaktır.

-Denetim birimlerinin koordinasyonu sağlanarak Türk kamu yönetiminde açıklık ve hesap verebilirlik ilkelerinin uygulanması garanti altına alınmış olacaktır.

- Siyasi otoritenin bürokrasi üzerindeki etkinliğini artırırken, Kamu Tercihi Teorisi'nin en çok çekindiği konu olan vatandaşların kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemlerinden zarar görmesi ihtimali asgari seviyeye indirilecektir.

- Hazırlayacağı Denetim Strateji Planı ile denetim ilke, usul ve esaslarını belirlerken uzun dönemli bir bakış açısı ortaya koyacak, dönemsel gelişmelerin denetimin bağımsızlığı ve etkinliğini azaltmasını engelleyecektir.

-Türk denetim sisteminde yeknesaklığı sağlayacak, denetim birimleri arasındaki uygulama farklılıklarını azaltacak; ar-ge faaliyetleri ile denetimin geliştirilmesine yönelik öneriler getirerek çağdaş denetim yapısına kavuşulmasını kolaylaştıracaktır.

-Denetim elemanlarının ortak eğitimleri sayesinde profesyonelliği artıracak; bilgi ve kişisel gelişim düzeylerinin artmasında sinerji yaratacaktır.

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

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

- Türk denetim sistemi birlikten çok farklılıklar üzerinde yürümektedir. Yapılan eylemin adlandırılmasında bile teftiş, denetim, murakabe, kontrol gibi pek çok kavram birbirinin yerine kullanılmaktadır. Denetim elemanları ise müfettiş, kontrolör, murakıp, denetmen, denetim memuru gibi birçok farklı unvana sahiptir. Bu kadar farklılığın olduğu yerde birliği sağlamak kolay olmayacaktır.

- Denetim birimleri kendilerine has usul ve esaslar geliştirmiştir. Aynı mevzuata dayanarak yapılan aynı nitelikteki işlerde bile farklılıklar görülmektedir. Doğal olarak her denetim birimi kendi alışkanlıklarını çabuk terk edemeyecektir.

- Üst kurul yapılanması halen Türk mevzuatında kendine sağlam bir temel bulmuş değildir.

6.3.3. Fırsatlar

- 61. Hükümet Programında yolsuzlukla mücadeleye ve Uluslararası Saydamlık Örgütü Dünya Yolsuzluk Algılama Endeksi'ne yapılan vurgu bu konuda siyasal bir iradenin var olduğuna işaret etmektedir.

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

6.3.4. Tehditler

- En gelişmiş ülkelerin ekonomilerinde kamunun payı en yüksektir. Kamunun kaynak kullanan olmaktan uzaklaşıp kaynak dağıtan hale gelmesi dağıtılan kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının sıkı denetiminden geçmektedir. Oysa Türkiye'de devletin küçültülmesinin yolunun denetim birimlerinin kaldırılmasından geçtiği yolunda bir algıya rastlanmaktadır.

- Denetim birimlerinin parçalanmışlığı ve farklılıkları derece olarak kendini üstün gören birimlerin gönülsüz katılımına yol açabilir.

- Türk bürokrasisinde denetime karşı olumsuz bir algı bulunmaktadır. Bu durum bürokrasinin içinden gelen siyasetçilerin bakış açısına da yansımıştır.

7. SONUÇ

Devlet/Kamu ülke kaynaklarının kullanımında en büyük güçtür. Bu gücün, demokrasinin vazgeçilmez koşulu olarak, denetlen-

mesi, yaptığı faaliyetlerinden dolayı kamuoyu karşısında sorumlu olması gereklidir. Bu sorumluluğun yerine getirilmesini kontrol etmek denetim birimlerinin görevidir. Kamu idaresinin ilkeleri arasında yer alan açıklık, dürüstlük, hesap verebilirlik, tarafsızlık ve güvenirlik gibi unsurlar da ancak etkin denetim sisteminin varlığı sayesinde gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı Kanun Türk yönetim sistemi ile birlikte denetim sistemini de derinden etkilemiş; Anglo-Sakson temelli uygulamaları hayata geçirmiştir. Ülkelerin birbirlerinin deneyimlerinden, en iyi uygulama örneklerinden yararlanması Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi'nin bir bilim dalı olarak varlık nedenidir. 1887'de Wilson'un The Study of Administration başlıklı makalesi ile açılan yolda ülkeler birbirlerinin yönetim sistemlerini inceleyerek, kendilerine yeni model arayışında olmuşlardır. Bu arayış içerisinde ABD kendi denetim sistemini Kıta Avrupası denetim sistemine doğru yaklaştırmaya çalışırken, Türkiye gibi Kıta Avrupası denetim sistemine sahip ülkeler Anglo-Sakson denetim sistemine doğru evrilmektedir. Bu çabalar şüphesiz daha iyiye ulaşma isteğinin bir sonucudur. Bu doğrultuda ABD'de örneği görüldüğü biçimde bir DKÜK oluşturulmasının Türk denetim sistemine yeni bir soluk getirmesi umut edilmektedir.

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

KAYNAKÇA

1. *61. Hükümet Programı,* 17.07.2011 tarih ve 27997 sayılı Resmi Gazete.
2. ATAY, C. (1999). *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, Alfa Yayınları.
3. ÇOKER, Z. (1982). Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 5(1), 57-72.
4. DENHART, R. B. (1993). *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations,* Wadsworth Publishing Company, Belmont, CA.
5. ENTAMAN, W. F. (1993). *Managerialism, The Emergence of New Ideology,* The University of Wisconsin Press, Madison, Wisconsin.
6. ERYILMAZ, B. (2002). *Bürokrasi ve Siyaset (Bürokratik Devletten Etkin Yönetime),* 1. Baskı, Alfa Yayınları.
7. GİRİTLİ, İ., Bilgen, P.,Akgüner, T. (2001). *İdare Hukuku,* Der Yayınları.
8. GÖNÜLAÇAR, Ş. (2010). Kamuda İç Denetçiler ile Müfettişler Arasındaki Görev Örtüşmesi Sorununa Bir Çözüm Önerisi: İngiltere Eğitim Sisteminde İç Denetim ve Teftişin Rol ve Sorumlulukları, *Mali Hukuk Dergisi*, 148, 25-32.
9. GÜNAYDIN, G. (2002). Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, 3(10), 5.
10. İNAÇ, H. ÜNAL, F. (2007). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 18, 41-62.
11. İNAN, A. (1982). Sayıştay ile İç Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi, *Amme İdaresi Dergisi,* 7 (1), 75-79.
12. JOHNSON, S. (2000). Misguided Autonomy: Central Bank Independence in the Russian Transition, *The Self Restraining State Power and Accountability in New Democracies* (Eds: Schedler, A., Diamond, L. And Plattner, M., Lynee Rienner Publishers, London.
13. KELEŞ, H. (2006). Kamuda Etkin Bir İç Denetim İçin Temel Şartlar, *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar,* Ed: Erkan Karaarslan, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayın No: 11, 255-269.
14. KENGER, E. (2002). Yüksek Denetim, *Yüksek Denetleme Kurulu Dergisi*, 1(2).
15. KÖKSAL, E. (1998). Türkiye'de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi. *Amme İdaresi Dergisi,* 20(3), Ankara, 51-61.
16. *MEHTAP Merkezi Hükümet Teşkılatı Kuruluş ve Görevleri* (1966). TODAİE Yayınları: Ankara.
17. NEWCOMER, K., Grob, G. (2004). Federal Offices of the Inspector General: Thriving on Chaos?. *American Review Of Public Administration,* 34(3), 235-251.
18. OKUR, Y. (2010) Türkiye'de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme. *Maliye Dergisi,* Sayı 158.
19. ONGARO, E. (2009). *Public Management Reform and Modernization Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, Edward* Elgar Publishing, Inc., 247-280.
20. TORTOP, N. (1974). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri, *Amme İdaresi Dergisi*, 7(1), 27-50.
21. ULUĞ, F. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(2), 97-122.
22. YILDIZ, N. (1998). *Belediyelerin Dış Yönetsel Denetimi,* İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, No:4, Ankara.
23. YÖRÜKER, S. (2004). *Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve,* TESEV Denetim Çalıştayı Sunuşu.
24. Elektronik Kaynakça
25. http://www.belgenet.com/2004/k5227_veto.html, (erişim tarihi, 17.05.2012).

26. www.bmder.org.tr, (erişim tarihi, 20.04.2011).
27. http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/, (erişim tarihi, 09.05.2012).
28. http://www.cumok.org/html/yazidizileri/yazidizileri.htm, (erişim tarihi 01.12.2006).
29. http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf, (erişim tarihi, 25.01.2011).
30. http://www.ignet.gov/randp/fy09apr.pdf, (erişim tarihi, 15.02.2011).
31. http://www.ignet.gov/randp/fy10apr.pdf, (erişim tarihi, 09.03.2012)a.
32. http://www.ignet.gov/pande/training1.html, (erişim tarihi, 09.03.2012)b.
33. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results, (erişim tarihi, 12.02.2011).
34. *5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Gerekçesi*, http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0731.pdf, (erişim tarihi 11.08.2011).
35. *İç Denetim ve Türkiye Uygulaması* , http://www.bumko.gov.tr/upload/IcDenetim%5CDokumanlar%5Cicdenetim.htm, (erişim tarihi 20.10.2006).
36. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Yapılması Önerilen Değişiklikler
37. http://www.tesev.org.tr/etkinlik/kamu_yon_temel_kanunu_tasari_oneriler.php, (erişim tarihi 22.11.2006).

YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE RİSK ESASLI DENETİM

Mustafa Said YILDIZ * Tarık AKDAŞ *

I.GİRİŞ

Yolsuzluk riski taşıyan alanların tespiti ve risk önceliklerine göre Denetim Programının hazırlanması için kurgulanacak "Risk Esaslı Denetim" yaklaşımının denetim kapasitesinin güçlendirilmesine sağlayacağı katkıların ve muhtemel yol haritasının ortaya konulması gerekmektedir.

Bu yazıda "Risk Esaslı Denetim"in neden uygulanması gerektiği, riskli alanların ne şekilde belirlenebileceği, söz konusu denetim yaklaşımının özellikleri ve diğer denetim şekillerinden farklılıkları, gerekliliği ve umulan faydaları, uygulanması halinde izlenebilecek yol ve uygulanması için yapılması gerekenlere yer verilmiştir.

II. NEDEN RİSK ESASLI DENETİM

Hizmet ve faaliyet süreçlerinde sıklıkla yolsuzluk yaşanan veya yolsuzluğa açık işlem ve durumların saptanarak, daha öncelikli olanından başlanmak suretiyle denetim programı yapılması ve derinlemesine irdelenecek riskli alanın denetlenmesi şeklinde tanımlanabilecek "Risk Esaslı Denetim Yaklaşımı"nın idarelerin yönetim ve denetim kapasitesine katkıda bulunması beklenmektedir.

İhbara, şikayete dayalı denetimden risk esaslı denetime, kuruluş bazlı genel denetimden konu esaslı denetime geçişi; inceleme ve soruşturmalarda standardizasyonu ve yaklaşım birliğini sağlaması beklenen söz konusu denetim yaklaşımı, denetim birimi içinde branşlaşma-uzmanlaşma yönünde adım atılmasını, Kurulun denetim hafızası ve deneyiminin paylaşılarak kayda geçirilmesi sonucunu da verebilecektir.

Risk Esaslı Denetim'e birçok politika ve plan belgesinde yer verildiği, bu yaklaşımın Yolsuzlukla Mücadele amaçlı olarak benimsendiği görülmektedir. Uygulanmasından umulan faydalar, yaklaşımın diğer denetim türlerinden farklılıkları ve üstünlükleri ve temel özelliklerine ilerleyen bölümlerde değinildiğinden aşağıda söz konusu metinlerin ilgili kısımlarına kısaca yer verilmekle yetinilmiştir.

"Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)"nde; yolsuzlukla mücadelede başarının sağlanabilmesi için, önceden belirlenmiş tedbirler ve faaliyetler içeren stratejilerin önemi vurgulanmış; yolsuzlukla mücadelede öncelikli alanların belirlenerek sonuca daha kararlı ve etkili bir şekilde gidilmesinin mümkün olacağı belirtilmiş ve bu suretle Risk Esaslı Denetim ve benzeri öncelikli denetim alanını belirleyecek denetim

* Sağlık Denetçisi

yöntemlerinin gerekliliği vurgulanmıştır.

Söz konusu Strateji Belgesi'nin "Yolsuzluğu önlemeye yönelik tedbirler" başlığı altında, yolsuzlukla mücadele ve yolsuzluğu besleyen faktörlerin ortadan kaldırılması amacıyla;

-Denetim raporlarından hareketle yolsuzluğa açık risk alanlarının belirlenmesi,

-Yolsuzluk suçlarına ilişkin yargılama sonuçları ile Devlet Personel Başkanlığında disiplin cezası alan kamu görevlileri hakkında oluşturulan veri tabanlarındaki bilgilerin ve istatistiklerin analiz edilerek risk alanlarının belirlenmesi yönünde tedbirlerin alınması, öngörülmüştür.

III. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yolsuzlukla Mücadelede Risk Esaslı Denetim'in değerlendirilmesinde öncelikle Yolsuzluk, Risk ve Risk Esaslı Denetim kavramları üzerinde durmak gerekmektedir.

Yolsuzluk

Yolsuzluk, 4 Ocak 1999 tarihli **Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesi**'nde; kişinin yürüttüğü görevlerin veya gerekli davranışların yasalara uygun bir şekilde yerine getirilmesinde sapmalara yol açan yasadışı bir menfaati talep veya temin ve kabul etmesi ile kişiye yasadışı menfaatin teklif edilmesi ve verilmesi" şeklinde tanımlanmıştır.

Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi'nin giriş bölümünde de yolsuzluk; "Kamu gücü ve kaynakları ile özel kuruluşlardaki görev, yetki ve kaynakların, toplumun zararına olarak özel çıkarlar için kullanılması" şeklinde tanımlanmıştır.

EHFCN (Avrupa Sağlıkta Yolsuzluk ve Dolandırıcılıkla Mücadele Ağı) tarafından, İsviçre Karşılaştırmalı Hukuk Enstitüsü'ne yolsuzluk ve dolandırıcılık tanımı üzerine bir çalışma yaptırılmıştır. Bu çalışma sonucuna göre, Avrupa'da hemen hemen bütün ülkelerde farklılaşan yolsuzluk ve dolandırıcılık tanımlarının bulunduğu, bazı ülkelerde ise kesin bir yolsuzluk tanımının olmadığı ortaya konmuştur.

Pek çok tanımlama çabalarına rağmen, yolsuzluğu tüm unsurları ile kapsayan, evrensel olarak kabul görmüş tek bir tanım bulunmamaktadır. Nitekim yolsuzlukla mücadele alanında en önemli uluslararası belge olan Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi hazırlık aşamalarında da genel bir yolsuzluk tanımına ulaşılamamış; bunun için Sözleşmede yolsuzluk tanımı yerine temel yolsuzluk fiil ve tiplerinin listelenmesi yöntemi seçilmiştir.

Risk

Risk kavramının tek ve genel kabul görmüş bir tanımı bulunmamaktadır. Risk yönetimi, denetimi ve "Risk Esaslı Yolsuzlukla Mücadele" alanlarına özgü olmak üzere ayrı ayrı tanımlanması yoluna gidilmiştir.

Risk yönetimi ve denetimi kapsamında risk; İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte "kamu idarelerinin kuruluş amaçları ile stratejik hedeflerine ulaşmasına ve görevlerinin ifasına engel olabilecek veya beklenmeyen zararlara yol açabilecek durum ya da olaylar" şeklinde tanımlanmıştır.

"Risk Esaslı Yolsuzlukla Mücadele" anlamında ise risk: yasal uygulamalardan sapmalar sonucunda yolsuzluğa sebep olabilecek; menfaat temini, dolandırıcılık, sahtecilik ve diğer nedenlerle kamu güvenilirliğini zedeleme ihtimali bulunan durum, olay ve faaliyetler şeklinde tanımlanabilecektir.

Risk Esaslı Denetim

Kurum faaliyet ve görevlerinin "Risk Analizi" sonucunda çoklukla yolsuzluk yaşandığı görülen veya yolsuzluğa açık bulunan alanların tespiti ve söz konusu alanlarda etraflı şekilde yapılan araştırmalar sonucunda gerekli denetimin yapılmasıdır.

Riskli alanların tespiti sonrasında bu alanlara ilişkin "Ön Çalışma" yapılarak konuya ilişkin mevzuat, karar, metod ve uygulamaların araştırılması; bu çalışmaların sistematik halde "Denetim Kılavuzları"na aktarılması ve bu alana özgü yapılan "Denetim Plan ve Programları"yla riskli alanların

EHFCN Denetim Kılavuzu, Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu, 2010

denetlenmesi Risk Esaslı Denetim'in ana aşamalarını oluşturacaktır.

IV. RİSKİN ÖLÇÜLMESİ

Risk Esaslı Denetim, idarelerin faaliyet alanlarına ilişkin risk faktörlerinin tanımlanmasını, risk seviyelerinin ölçülmesini ve yüksek risk içeren alanlara denetim önceliğinin verilmesini öngören bir denetim yaklaşımıdır. Risk esaslı denetimde amaç; riskli alanlara yoğunlaşılması ve denetim kaynaklarının verimli kullanımı sonucunda yolsuzlukla mücadelede etkinlik düzeyinin arttırılmasıdır.

Belirlenen riskler üzerinde yapılan analiz sonuçları değerlendirilerek, kamu idarelerinin hizmetlerini etkileyebilecek yolsuzluk riski risklilik oranı ve önemine göre ağırlık verilerek derecelendirilir. Bu değerlendirme sonuçlarına göre en yüksek risk içeren alan ve konulardan başlanarak risk esaslı denetim plan ve programları hazırlanır.

Risk Esaslı Denetim'e başlanmadan önce risk kriterleri belirlenir. Seçilen risk kriterlerinin yolsuzluk alanlarında uygulanması sonucunda risk değerlendirmesi yapılarak konu seçilebilecektir.

Bu kriterlerden bazıları aşağıda sıralanmıştır:

-Bütçe büyüklüğü; seçilen konuya bütçeyle verilen kaynakların büyüklüğü kayıp ve zararların gerçekleşme olasılığını arttırır.

-İşlem hacmi ve personel sayısı; işlem hacminin büyüklüğü ve görev alan personel sayısı risk değerlendirmesinde esas alınmalıdır.

-Faaliyetlerin karmaşıklığı; konuya ilişkin faaliyetlerin karmaşıklığı, hata ihtimalini artırabilecektir.

-Mevzuatın yoğunluğu; konuyu ilgilendiren çok sayıda yasal düzenlemenin olması mevzuatın doğru bir şekilde anlaşılmasını güçleştirebilecektir.

-Yapısal, işlevsel ve teknik değişiklikler; yeni birim ve faaliyetler, yeniden yapılandırma projeleri, organizasyon ve insan kaynaklarındaki önemli değişiklikler yüksek risk içerdiğinden öncelikli olarak denetim kapsamına alınması gereken alanlardır.

-Mevzuata ilişkin yetersiz bilgi riski; kurum tarafından yetersiz mevzuat bilgisine dayanılarak yapılan işlemler yolsuzluk riski taşır.

-İtibar Riski: Faaliyetlerdeki başarısızlıklar ya da mevcut yasal düzenlemelere uygun davranılmaması sonucunda kuruma duyulan güvenin azalması veya kurumun itibarının zedelenmesi ile ortaya çıkabilecek kaybı ifade eder.

Ayrıca **"Risk Gerçekleşme Olasılığı"** da göz önünde bulundurulmalıdır. Risk Gerçekleşme Olasılığı tahmin edilirken öncelikle aşağıdaki soruların cevabı aranmalıdır.

1. Daha önce bu kurumda/bölümde/süreçte gerçekleşti mi?

2. Bu kuruma/bölüme/sürece benzer kurum/bölüm/süreçlerde daha önce gerçekleşti mi?

3. Konuyla ilgili istatistiki bilgi var mı? Örneğin, Bölgedeki suç oranı ya da ülkedeki suç oranı gibi.

4. Bu risk unsurunu gerçekleştirmenin kolaylık derecesi?

yaygınlaştırılması yoluyla sistemlerin geliştirilmesi hedeflerine yönelik olarak, mevzuata uygunluk, yönetim ve davranış standartları konularında yoğunlaşan denetim türüdür.

"Yolsuzlukla Mücadelede Risk Esaslı Denetim", idarenin yolsuzluğa açıklık bakımından riskli görülerek seçilen idare faaliyet ve işlemlerinin etraflıca ve derinlemesine araştırılması sonrasında denetim programı yapılmasını içerir.

Risk Esaslı Denetimin temel özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

1.Kurumsal bazda tüm faaliyetlerin denetimi yerine yolsuzluk riski yüksek görülen konular bazlı denetim yapılır.

2.Riskli görülen alanlar, en yüksek riske sahip konulardan başlayarak incelemeye alınır.

3.Hesap verme sorumluluğunu geliştirmeyi amaçlar.

OLASILIK	AÇIKLAMA
Çok Yüksek	Risk durumu birçok kez gerçekleşti ve halen devam ediyor.
Yüksek	Risk durumu birçok kez gerçekleşti Benzer kurum/birim/süreçlerde de gerçekleşti Ortam gerçekleşmesi için son derece uygun
Orta	Risk belli şartlar altında gerçekleşebilir Benzer kurum/birim/süreçlerde de gerçekleşti Ortam gerçekleşmesi için uygun olabilir
Düşük	Risk çok özel şartlar altında gerçekleşebilir Benzer kurum/birim/süreçlerde çok özel durumlarda gerçekleşti Ortam gerçekleşmesi için uygun değil
Çok Düşük	Riskin gerçekleşmesi istisnai bir durum

"Riskin Etkisi" de göz önünde bulundurulabilir. Risk oluştuğu takdirde gerçekleşebilecek sonuçlara ilişkin aşağıdaki sorulara da cevap aranmalıdır.

1. Kurumun uğrayabileceği finansal kaybın boyutu?
2. Kurumun kaybedeceği itibarın boyutu?
3. Medyaya yansıması halinde lokal, ulusal ya da uluslararası haber olma durumu?

"Yolsuzlukla Mücadelede Risk Esaslı Denetim"in uygulanması için yolsuzluk riski taşıyan

ETKİ	AÇIKLAMA
Kritik	Çok ciddi finansal kayıplar İtibarın ciddi şekilde zedelenmesi Medyada olumsuz etki
Yüksek	Ciddi finansal kayıplar İtibarın zayıflaması Medyaya olayın yansıması
Orta	Önemli finansal kayıp
Düşük	Önemli sayılayacak finansal kayıp Mahalli medyaya yansıma
Çok Düşük	Minör Finansal kayıp Medyaya yansımayan durum

alanlar; SABİM, MEBİM vb. bilgi işlem merkezi istatistikleri, Kamu İhale Kurulunca verilen kararlar, Yargı kararları, Denetim elemanlarınca düzenlenen Düzenlilik Denetimi Raporları, denetim birimlerine ulaşan ihbar- şikayetler ve Denetim Raporlarının irdelenmesi ile de tespit edilebilecektir.

V. RİSK ESASLI DENETİMİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

"Risk Esaslı Denetim", idari ve mali sistem mekanizmalarında yolsuzluk sebebi olabilecek risk, hata ve zayıflıklarının belirlenmesi ile iyi uygulama örneklerinin

TİDE Risk Yönetimi Sunumu http://www.sgb.gov.tr/IcKontrol/Risk%20Ynetim%20Sunumlar/MaliyeBakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1RiskY%C3%B6netimi.pdf

4.Yolsuzluk bulunan ve yolsuzluğa açık görülen alanların tespiti temel amaçtır. Denetim sonunda görüş bildirilmesi ve yapıcı öneriler sunulması yaklaşımın dışsal bir katkısıdır.

5.Yolsuzlukla mücadele hedeflendiğinden mali sonuç doğuran işlemlere odaklanmıştır. Mevzuata aykırı işlemler yolsuzluk riski taşıdıklarında ve mali sonuç doğurdukları durumlarda risk esaslı denetimin konusunu oluştururlar.

6.Risk esaslı Denetim mevzuata uygunluk denetimi değildir. Mevzuat düzensizliklerinin bildirimi bu denetim tarzının ancak bir ek getirisi olarak kabul edilebilir.

7.Risk esaslı denetim; Düzenlilik Denetimleri, Performans Denetimi ve soruşturmalardan ayrı olarak yolsuzlukla mücadelede "ek mali denetim" sağlar. Bu denetim yaklaşımı süregelen denetim şekillerine bir alternatif olarak değil bir tamamlayıcı yöntem olarak değerlendirilmelidir.

8.İhbar edilmeyen, henüz yolsuzluk tespitinin yapılmadığı bununla beraber yolsuzluğun oluştuğu veya yolsuzluk riski bulunan alanların denetim sistemi tarafından kavranmasını, kapsama dahil edilmesini sağlar.

VI. RİSK ESASLI DENETİMDEN UMULAN FAYDALAR

Bu bölümde öncelikle genel olarak Risk Esaslı Denetim'den umulan faydalar sıralanacak daha sonra yolsuzlukla mücadele ve denetim yaklaşımından umulan faydalar üzerinde durulacaktır.

Genel olarak Risk Esaslı Denetim'in faydaları aşağıdaki gibi sıralanabilecektir:

1.Yolsuzlukla mücadelede kullanılacak insan kaynağı kapasitesinin verimli ve etkin kullanılmasını ve kaynakların en önemli önceliklere tahsis edilmesini sağlar.

2.Denetim kapsamının yüksek riskli alanlara yönelmesini teşvik ederek denetim işlevinin oluşturacağı katma değeri arttırır.

3.Önceliklerin, riskli alanlarının ve kontrollerin yönetim ile birlikte belirlenmesini sağlar, diğer denetim şekilleriyle teşhis edilemeyecek potansiyel riskleri ortaya koyar.

4.Yolsuzluğun önlenmesi faaliyetlerine ışık tutar.

5.Denetim evreninin değerlendirilmesinde analitik yaklaşım sağlar.

6.Yönetime kurumsal yolsuzluk riskini ölçmek veya değerlendirmek için bir enstrüman sağlar.

Ayrıca yolsuzluklarla mücadele özelinde Risk Esaslı Denetimden umulan faydalar aşağıdaki gibi sıralanabilecektir.

İhbara Dayalı Denetimden Risk Esaslı Denetime Geçiş:

Denetim birimlerince gerçekleştirilen soruşturmaların büyük çoğunluğu şikayet, ihbar ve Savcılık talebi kaynaklı, çok az bir kısmı ise Düzenlilik Denetimi'yle tespit edilen hususlar dolayısıyladır. Bu durum, ihbar ve şikâyete konu edilen yolsuzluk alanları incelemeye tabi tutulurken, yolsuzluk riski taşıdığı halde ihbar ve şikâyete konu edilmeyen alanların inceleme dışı kalmasına sebep olabilecektir. Yolsuzlukla mücadelede riskli bazı alanlara ulaşılamaması anlamına gelebilecek söz konusu durumun yolsuzlukla mücadelede etkinliği azaltabileceği düşünülebilecektir.

Yolsuzluk riski analizi sonucunda risk taşıyan durum, faaliyet ve süreçlerin denetime alınması veya ihbar ve şikâyet sonucunda rastlanılan bir yolsuzluk faaliyeti için yapılan denetimin diğer kuruluşlara teşmil edilmesi şekilleriyle uygulanabilecek risk esaslı denetim usulleri söz konusu ihbar edilmemiş yolsuzluk alanlarının kapsama alınması konusunda elverişli sonuçlar doğuracaktır.

Yolsuzluk riski bulunan alanların denetlenmesi ile ihbar ve şikâyetlerin yapıldığı yolsuzluk alanları dışında kalmış alanlar da denetim kapsamına alınmış, denetimin derinliğinin ve denetim kapasitesinin artırılması sağlanmış olacaktır.

Kurum-Kuruluşu Bazlı Denetimden Konu Esaslı Denetime Geçiş:

Gerek düzenlilik denetimlerinin gerekse inceleme ve soruşturmaların büyük çoğun-

luğunun kuruluş esaslı faaliyetler bazında ve kurum-kuruluş ile sınırlı olmak üzere yapıldığı görülmektedir. Yolsuzluk riski bulunan konuların tespiti ve belirlenen kurum ve kuruluşlarda bu konuların denetlenmesi; riskli görülen alana bütüncül bakış sağlayabilecek, bu alanda yolsuzlukla mücadele anlamında kayda değer iyileşme sağlanmasına öncülük edebilecektir.

Kurum ve kuruluşların denetimi sırasında görülen iyi ve kötü uygulama örneklerinin paylaşılması sonucunda kuruluşların birbirlerinin deneyimlerinden faydalanması ve suistimal örneklerinin tekrarlanmaması için altyapı oluşturulması yoluyla yolsuzluğun önlenmesi için de adım atılmış olacaktır.

Kuruluş faaliyetlerinin karşılaştırılabilirliğinin sağlanarak bütüncül bakışa ulaşılabilmesinin denetim kapasitesinin artması yanında denetimin yönetime rehberlik fonksiyonunu ifa konusunda da olumlu katkılar vereceği beklenmelidir.

İnceleme ve Soruşturmalarda Yaklaşım Birliğinin Sağlanması:

Yürütülen inceleme ve soruşturmalardaki metodolojiler, mevzuat değerlendirmeleri, sonuçlar ve diğer birçok yönlerden yaklaşım birliğinin sağlanması; hukuka uygun ve geçerli yaklaşım üzerinde uzlaşıya varılmasına katkıda bulunabilecektir. Bu maksatla en riskli konudan başlanmak suretiyle konu bazlı olarak yapılacak risk odaklı çalışmaların etkili olabileceği düşünülmektedir.

Riskli görülen konuya ilişkin mevzuatın, Yargı ve Kurul kararlarının ve yargı süreci tamamlanmış denetim raporlarının birlikte değerlendirilmesi sonucunda o konuda izlenmesi gereken yol, uygulanması gereken mevzuat ve rapor sonucunda verilecek karar konularında bir yol haritasına ulaşılabilecektir.

Yargı süreci tamamlanmış konulardan hareketle denetim raporlarında hukuka uygun hareket tarzı üzerinde uzlaşının sağlanması, bir taraftan denetim elemanının karar vermede özgüvenini artıracak diğer taraftan çelişkili karar örneklerinin önüne geçecektir.

Branşlaşma - Uzmanlaşma Yönünde Adım Atılması:

Risk analizleri sonucunda daha riskli görülen alanlardan başlanarak yapılacak sistematik denetimler, söz konusu denetimlere iştirak eden denetim elemanlarının uzmanlaştığı alanlar haline gelebilecek; böylece söz konusu alanlarda derinlemesine ve çok yönlü bilgi sahibi olan denetim elemanlarının varlığı bu konularda branşlaşmaya katkı sağlayacaktır.

Risk esaslı denetim konuları ve bu maksatla oluşturulan ekiplerde görev alanların belirlenmesi denetim konuları ve alt bileşenlerinde uzmanlık ve branşlaşmanın yolunu açacaktır.

Kurulun Denetim Hafızası ve Deneyiminin Kayda Geçirilmesi, Paylaşılması:

Yolsuzluk açısından riskli konularda inceleme ve soruşturma deneyimi bulunan denetim elemanlarının bilgi ve deneyimlerini paylaşacakları, birikimlerini sistematik hale getirmelerine ve kayda geçirmelerine imkan verecek ortam "Risk Esaslı Denetim" ile sağlanmış olacaktır.

Denetim alanının oldukça geniş olması ve denetim elemanlarının farklı denetim konularıyla ilk defa karşılaşma olasılığının yüksekliği denetim elemanının meslektaşlarının tecrübelerine ihtiyaç duymasına sebep olmaktadır. Riskli konulardan başlanarak belirlenecek konularda çok yönlü denetimlerin yapılması söz konusu bilgi paylaşımı altyapısı ihtiyacına da katkı sağlayacaktır.

Denetim biriminin inceleme ve soruşturmalar sonucunda oluşan birikim ve tecrübesinin sistematik ve yazılı hale getirilmesi ve denetim elemanlarının erişimine sunulması denetim kapasitesinin güçlendirilmesi yolunda güçlü bir adım olacaktır.

Diğer Olumlu Dışsallıklar:

Risk Esaslı Denetim; mevzuat eksikliklerinden kaynaklanan yolsuzluğun tekrar yaşanmaması veya önlenmesi için gerekli yapısal değişiklikler ve düzenlemelerin ger-

çekleştirilmesine rehberlik edecek ve katkı sağlayacaktır.

Ayrıca rutin olarak gerçekleştirilen Düzenlilik Denetimi içeriğinin konu bazlı olarak zenginleştirilmesine bir olumlu dışsallık olarak katkı sağlar.

Risk esaslı denetim uygulamaları sonucunda denetim faaliyetinin yönetime katkısının daha üst düzeye çıkması ve yolsuzluğun oluşturduğu mali yükün azalması, hizmet maliyetlerinde düşmenin ve kamu kaynağı kullanımında etkinliğin sağlanması beklenmektedir.

VII. SONUÇ

Yolsuzlukla mücadelede Risk Esaslı Denetim; Yolsuzlukla Mücadele Stratejisinde, Bakanlıkların Stratejik Planlarında ve diğer birçok düzenlemede yer bulmuş, denetim plan ve programlarının risk önceliğine ve riskin yoğunlaştığı alanlara ağırlık verilerek yapılması anlamında öne çıkmıştır. Yüksek tutarlı alanların riskli kabul edilerek denetim kapsamına alınması, yüksek meblağda vergi ödeyen firmalara özgü denetim stratejileri geliştirilmesi ve benzeri uygulamalara Maliye Bakanlığı ve Gümrük Müsteşarlığında yer verilmekle birlikte bu çalışmada ortaya konan yaklaşım denetim sistemimizde bir yenilik olarak değerlendirilebilecektir.

İhbarlara dayalı, spesifik konu ekseninde inceleme yapılan soruşturmaların eksik bıraktığı, ihbar edilmemiş yolsuzluk alanlarının kapsama alınması için ek bir mali denetimin gerçekleştirilmesi amaçlı olarak düşünülen "Risk Esaslı Denetim"in denetim kapasitesinin artırılması konusuna katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Ayrıca bu suretle denetim birimi insan kaynaklarından verimli ve etkin şekilde faydalanılması, denetim personelinin uzmanlaşması ve eğitimi için ortam sağlanması da mümkün olabilecek, denetim faaliyeti sonucunda oluşan birikimin kayda geçirilmesine imkan sağlanacaktır.

"Risk Esaslı Denetim" denetim biriminde sürdürülen Düzenlilik Denetimleri, Performans Denetimi ve soruşturmalardan ayrı olarak yolsuzlukla mücadelede "ek mali denetim" sağlayabilecektir. Bu denetim yaklaşımı süregelen denetim şekillerini ikame edecek bir model olarak değil, bir tamamlayıcı yöntem olarak değerlendirilmelidir.

Risk Esaslı Denetim; soruşturmalar ve sahada denetimle sonuçlanmadığı durumlarda dahi denetim bilgi ve birikiminin kayda geçirilmesi ve paylaşımı, riskli görülen konularda uzmanlaşma sağlanması, sonrasında aynı konuda yapılacak soruşturmalar ve Düzenlilik Denetimleri için bilgi altyapı oluşturması gibi birçok faydaları beraberinde getirecektir.

Sonuç olarak; çalışma içeriğinde sözü edilen faydaları ile öne çıkan söz konusu denetim modelinin yolsuzlukla mücadelede uygulanması denetim sistemimize katkı sağlayabilecektir. Bu nedenle; uygulama için yapılması gerekenlerin saptanması, metodolojinin belirlenmesi ve bir pilot uygulamanın gerçekleştirilmesi gerekmektedir

BELEDİYELERİN İDARİ VE MALİ DENETİMİ

İbrahim HALICI*
Erdoğan ERGÜN**

1. İDARİ VESAYET DENETİMİ

1.1. İdari Vesayet Kavramı

Vesayet aslında bir özel hukuk terimidir. Hukuk alanında haklarını kullanma ve görevlerini yerine getirme yeteneği bulunmayan gerçek kişiler bu hakları kullanma yeteneğine sahip diğer gerçek kişilerin hukuki işlemler yapabilme yetkisiyle donatılması ve bu hakları kullanması olarak tanımlanır. Fakat idari vesayet kavramı özel hukuktakinden çok farklı bir anlamda kullanılır. Devletin üstlenmiş olduğu roller gereği sunmakla yükümlü olduğu hizmetleri bazı durumlarda yerel yönetimler eliyle gördürmesiyle ortaya bir ilişki çıkar. İşte merkezi yönetim ile yerel idareler arasındaki bu ilişki merkezi idarenin yerel idareleri gözetmesi ve denetlemesi gerekliliğini ortaya çıkarır. Bu denetlemeye dayanan ilişkiye "idari vesayet" denir.

İdari vesayet kısaca merkezi idarenin yerinden yönetim idarelerinin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde uyguladığı denetimdir.(Tahir Aktan, "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi" A.İ.D., C.9, S.3, Eylül 1976, s.4)

Başka bir tanım ise; Merkezden yönetimin, yerinden yönetim sistemi üzerinde kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla görülen sınır içinde denetlemek ve kararlarını bozabilmek yetkisidir.

İdare hukukunun temel ilkelerinden olan "İdarenin bütünlüğü" ilkesinin bir unsuru olan idari vesayet üniter (tekçi) ve merkeziyetçi devletlerde söz konusudur. İdari vesayetin tanımı Anayasamızda yapılmamıştır. Dolayısıyla söz konusu tanım İdare Hukukunda önemli yeri olan öğreti ile geliştirilmiştir. Sıddık Sami Onar'ın tanımına göre ise idari vesayet merkezin, adem-i merkeziyet idarelerinin icra-i kararlarını, idari fiil ve hareketlerini murakabe etmek ve bu kararları bozabilmek salahiyetidir. Anayasamızın 127. maddesinin 5. fıkrasında idarî vesayet şu şekilde tanımlanmıştır; Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

1.2. İdari Vesayetin Uygulanma Biçimleri

1.2.1. İşlemler Üzerinde Denetim:

İdari vesayetin asıl uygulanma şekli bu alandadır. Bu denetim tasdik, önceden izin, ikame, iptal, yürütmenin durdurulması şeklinde gerçekleşir.

* İçişleri Bakanlığı Başkontrolörü
** İçişleri Bakanlığı Stajyer Kontrolörü

Tasdik: Tasdik yerinden yönetim birimleri tarafından alınan kararların, idari vesayeti uygulamaya yetkili makamların, incelemeye yetkili bulunduğu işlerle ilgili olarak yapılan uygulamaların kanuna ve genel esaslara uygunluğunun belirtilmesidir. Bu kararlar onaylanmadıkça mahalli idareler tarafından kullanılamazlar.

Önceden İzin: Yerel yönetimler bazı kararlarını uygulamaya geçirmeden önce belli vesayet makamlarında izin almak zorundadırlar. Bu durum alınan kararların geçerli olabilmesi için gerekli hukuki bir şarttır.

İkame (Yerine Geçme): İkame, vesayet makamlarının yerel yönetimlerin organlarının yerine geçerek karar alabilmeleri ya da kararlar üzerinde değişiklik yapabilmeleridir.

İptal: merkezi idare mahalli organların almış oldukları kararları hukuka ve genel ulusal ya da bölgesel çıkarlara tersliği nedeniyle iptal edebilmesidir.

Yürütmenin Durdurulması: Yerinden yönetimlerin aldıkları kararların uygulanmasının daha sonraya bırakılmasıdır.

1.2.2. Eylemler Üzerindeki Denetim

Yerel yönetimlerin eylemleri üzerindeki denetim, yerel birimlerin almış oldukları kararların uygulanması sırasında gerçekleşen denetimdir. Bu noktada uygulanan denetimin aslında kararı uygulayan kurum ya da kişinin uygulamalarının hukuka uygunluğunun teftişini ifade eder. Bu noktada kararlar üzerindeki denetimden ayrılır.

1.2.3. Organlar Üzerindeki Denetim

Organlar üzerindeki denetim vesayet makamlarına, yerel yönetimlerin yürütme ve karar organları üzerinde, faaliyete geçme, feshedilme vs. şekillerde gerçekleşir.

1.2.4. Personel Üzerindeki Denetim

Buradaki personel sözcüğünden anlaşılması gereken seçilmiş organlar değil maaşlarını mahalli idarelerin bütçelerinden alan memurlar olmalıdır. Bu alanda kadroların alınması, tayinlerin yapılması, ve tasdiki, terfi, izin, işten el çektirme, disiplin kovuşturması gibi özlük işlere ait hususlarda denetim gerçekleştirilir.

1.3. İdari Vesayetin Özellikleri

a) Yerel yönetim kuruluşlarının merkezi yönetim tarafından, yasal düzenlemelerle sınırlı olarak denetlenmesidir.

b) İdari vesayet, idari bir denetimdir. Ancak idari makamlar tarafından yürütülür.

c) İdari vesayet, esas itibariyle devletin genel menfaatlerini, devletin birliğini, kamu hizmetlerinin ahenk ve tutarlılığını sağlamak ve korumak gayesiyle konulmuştur.

d) İdari vesayetin konusu kanuna dayanır ve kanunla sınırlıdır.

e) İdari vesayet, kanunla merkezdeki bir organ, makam veya merkeze bağlı bir memura tanındığı ve merkeze ait bir yetki olduğu için hiyerarşik tabaka ve dereceler içinde kullanılmaz.

f) İdari vesayet, yerel yönetim birimlerinin kararları, işlem ve eylemleri, organları ve personeli üzerinde kullanılır

g) Vesayet yetkisi, kanun tarafından öngörülen bozma, onama, erteleme, değiştirerek onama gibi sınırlı yetkileri içerir.

Ayrıca idari vesayetin niteliği ve tatbiki bakımından bazı önemli ilkelerin de şu şekilde özetlenmesi mümkündür:

a) İdari vesayetin kanuna dayanması ve kanunla sınırlanması esastır.

b) İdari vesayet, esas itibariyle Devletin genel menfaatini amaçlamalıdır.

c) İdari vesayetin uygulanmasında kararın tasdiki, iptali veya icrasının ertelenmesi mümkün olup kararın tadil edilmesi kural olarak mümkün değildir. Çünkü kararın konusunu tayin, doğrudan doğruya mahalli idarenin yetkisinde olması gerekir.

ç) İdari vesayet, aynı zamanda mahalli halkın himaye edilmesini ve mahalli idarelerin vatandaş üzerindeki keyfi muamelesini önlemeyi de temin etmelidir.

d) İdari vesayette mahalli hizmetlerin istikrarlı bir şekilde yürütülmesi de gözetilmelidir.

e) İdari vesayet, mahalli idarelerin kararları ve fiilleri üzerinde kullanılabileceği gibi bu idarelerin memurları üzerinde de kullanılabilir.

f) İdari vesayet, bazen merkezi idarenin o mahaldeki yüksek otoritesi tarafından kullanılabileceği gibi, doğrudan ilgili bakanlık veya bakanlar kurulunca da kullanılabilir.

g) İdari vesayetin bir başka özelliği de, düzenlediği hale münhasır olması ve kıyas yoluyla başka hallere tatbik edilmesine imkân bulunmamasıdır.

h) İdari vesayete konu olan kararın onaylanması veya reddedilmesi, bu kararın uygulanması bakımından onay makamına bir sorumluluk yüklemez, asıl sorumluluk kararı almış olan mahalli idareye aittir. Bu çerçevede mahalli idare kararının onaylanması veya reddedilmesiyle mahalli idarenin sorumluluğu merkezi idareye geçmiş sayılmaz. (Onar, 1960, s.499-505)

1.4. Türkiye'de Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet

1982 Anayasasının 127. maddesinde, yerel idarelerin, il, belediye ve köyler olduğu belirtildikten sonra, bunların karar organlarının seçimle oluşturulacağı kuruluş görev ve yetkilerinin kanunla belirleneceği ve yapılan düzenlemelerin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yapılacağı açıklanmıştır.

Anayasa idari vesayetle ilgili temel ilkeleri şu şekilde belirtmiştir. (Anayasa md. 127)

- Seçilmiş organların organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü yargı yolu ile olur.

- Seçilmiş organların organlık sıfatını kaybetmeleri ile ilgili denetim yargı yolu ile olur.

- Görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan yerel idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

- Merkezi idare, idari vesayet yetkisine sahiptir. İdari vesayet, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu hizmetlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması, yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacı ile kullanılan bir yetkidir.

Bu açıklamalar ışığında yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetim aşağıdaki makamlar tarafından gerçekleştirilmektedir:

İdari vesayeti;

- Bakanlar Kurulu
- İçişleri Bakanı
- Bakanlıklar
- Sayıştay
- Vali, kaymakam
- İl, ilçe yönetim kurulları

Öte yandan yargı denetimi ise Danıştay tarafından yerine getirilmektedir.

Mahalli idareler üzerindeki idari vesayetin önemli bir kısmı 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun uyarınca, İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Belediyeler üzerinde idari vesayetin uygulanış şekli genel anlamda dış denetim şeklinde olup bu denetim idari denetim ve mali denetim olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Gelişen ve değişen son mevzuatlar çerçevesinde İçişleri Bakanlığı belediyeler üzerinde idari denetimini Mülkiye Müfettişleri ile Mahalli İdareler Kontrolörleri aracılığıyla yapmaktadır. Mali denetim ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Her ne kadar idari ve mali denetimin ayırımın sınırı İçişleri Bakanlığı tarafından 26.9.2005 tarih ve B050TEF0000074/4134 sayılı yazı ile Sayıştay Başkanlığından sorulmuş olsa da Sayıştay Genel Kurulu bu soruya karşılık idari ve mali denetim arasında kesin bir sınır çizememiştir. (Bkz: 30.01.2006 5146/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı)

2. İDARİ DENETİM

Denetim, kamu kurum, kuruluş ve idarelerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesi-

ne, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla, hizmetlerin süreç ve sonuçlarının 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 duyurmaktır. Başka bir anlatımla denetim; iktisadi, mali, idari faaliyet ve işlemlerle ilgili iddiaların önceden saptanmış ölçütlere uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçları ilgililere bildirmek amacıyla tarafsızca kanıt toplayan ve bunları değerlendirerek raporlayan sistematik bir süreçtir. (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, "Türk Denetim Organlarının Yapısı ve Çalışma Sistemi", 2006, http://www.bumko.gov.tr/proje/proje4/dokuman/DenslsOrgan.doc (12 Haziran 2006)

Denetim; bir işin ya da çabanın genel yada özel bir takım kurallara uygunluğunu araştırmak ve sağlamak amacıyla uygulamadan önce, uygulama esnasında ve uygulamadan sonra gözden geçirilmesi faaliyetidir. (M. Emin Doğar, "Belediyelerin Denetimi", A.İ.D, C.5, S.5, Eylül 1996, s.27)

Kurum veya kuruluşların mali işlemleri dışında kalan idari işlemlerinin hukuka uygunluk, performans programı ile idarenin bütünlüğü açısından kendisine bağlı denetim elemanlarınca denetlenmesidir. (Birol Ekinci ve M. Cem Toker, "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 14, Sayı 1, Ocak 2005, s. 7.) İç yönetsel (idari) denetim genelde belediyelerde teftiş kurulu olarak faaliyet gösteren ve belediye başkanının emri veya onayı ile belediye mücavir alanları içerisinde belediyenin her türlü faaliyet ve işlemleri ile ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini belediye başkanı adına yürütmekle görevlendirilen belediye müfettişleri tarafından yapılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunun 54. maddesinde belediyelerin denetiminin amacı; ''Faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma 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 hâline getirerek ilgililere duyurmaktır. " denilmiştir.

Bu nedenle de amacı ne olursa olsun halkın kendi kendini yönetmesinin en tipik kurumları olan yerel yönetimler üzerindeki denetimin sınırlarını iyi çizmek gerekir. (Ruşen Keleş, Avrupa'da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye, Uluslararası Konferans, Ankara, 1996, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, s.27)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesinde bu konuyu 8. maddede "Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi" başlığı altında düzenlemiştir. Maddede;

1- Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

2- Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üstmakamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir.

3- Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

Sonuç itibariyle denetim; hizmetlerin sunulmasından esas sorumlu olan devletin, kaliteyi ve miktarı kontrol altında tutması için doğal bir yoldur. Demokratik prensiplere bağlı kalınarak yapılan denetim bütün batı ülkelerinde de uygulanmaktadır. (Ziya Çoker, "Mahalli idarelerin Yeniden Düzenlenmesi", T.İ.D., S.303, Aralık 1966, s.92)

Yerel yönetimler üzerindeki denetim çeşitli ülkelerde farklı biçimlerde uygulanmaktadır.

- Fransız modeli olarak adlandırılabilecek ve vesayet kavramı ile özdeşleşmiş bulunan sistemde, merkezi yönetim, doğrudan doğruya ya da taşradaki ajanları olan en büyük mülki amirler eliyle yerel yönetimleri denetler.

- İngiliz modeli olarak nitelendirilebilecek ikinci model ise, merkezi yönetime tanınmış genel bir denetim ve gözetim yetkisinden bile söz edilemez. Yerel yönetimlerin önemli kimi kararlarının merkez tarafından onaylanmasıyla yetinilir.

- Kuzey modeli adını alan üçüncü sistemde İsveç' de olduğu gibi Kıta Avrupa'sına oranla merkezi denetimin daha da zayıflamış olduğu göze çarpar. (Keleş, Avrupa'da yerel yönetimler....., s.28).

5393 sayılı Belediye Kanunun 55. maddesinde; "Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.'' denilmiştir. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2005 yılında yürürlüğe girmesiyle belediyelerin mali denetim yetkisi Sayıştay'a devredilmiştir. Malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilir. Bunun haricinde İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörlerince belediyelerin mali denetimi yapılmamakta, 5393 sayılı Belediye Kanununun 55. maddesine dayanarak idari dış denetim yapılmaktadır.

3. İÇ DENETİM

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63. maddesinde; "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 faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî 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. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir." denilmiştir.

Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır. İç denetçi, aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir:

a) Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.

b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.

c) Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.

d) İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.

e) Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.

f) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

g) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.

İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir.

İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz.

İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.

Bu günkü anlamda iç denetim ise süreç içinde farklı biçimlerde yapıla gelmiştir. Önce kurum içindeki işlemlerin kontrol edilmesi ile başlamış, sonra işlem bazlı sürekli bir denetim anlayışı esas alınmıştır. Daha sonra iç denetimde istatistiksel yöntemler kullanılmış, olasılık esasına dayalı bir denetim yaklaşımı uygulanmıştır. Sonraki süreçte anlık belirli noktaların kontrol edilmesi, risk analizine dayalı denetim yapılması, sistem yaklaşımı ile denetim yapılması, idari işlemlerin de denetim kapsamına dâhil edilmesi ile yönetimin denetlenmesi söz konusu olmuş ve en son aşamada risk odaklı denetim anlayışı esas alınmıştır. (H. Abdullah Kaya, "İç Denetim", 2006, http://maliyesempozyumu.pamukkale.edu.tr/Abdullahkaya.pdf)

Türkiye'de de iç denetim ile ilgili yönetmeliklerin hazırlanması aşamasında bir takım ilkeler esas alınmıştır. Bu ilkeler; uluslararası standartlara uygunluk, Avrupa Birliği'nin uygulamalarına ve normlarına uygunluk, ülkemizdeki denetim alanındaki birikimlerin muhafazası, kamu yönetiminin günümüz ve gelecek ihtiyaçlarına uygunluğu, hesap verebilir, saydam ve kaynakları yerinde kullanan bir kamu yönetimi anlayışına katkı sağlamaktır. (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, "İç Denetim", 2006, http://www.bumko.gov.tr/proje/proje4/hazirlik/IcDHBilgi.htm)

4. DIŞ DENETİM

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 64 üncü maddesine göre, Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim, kurumun kendi personeli olmayan denetçilerden oluşan, kurumla organik bağı bulunmayan bağımsız ve farklı bir tüzel kişiliği olan denetim organı, grubu veya kişisi tarafından denetlenmesidir. (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, "Denetim Standartları", 2006, http://www.bumko.gov.tr/proje/proje4/dokuman/Denislev.htm). Başka bir deyişle dış denetim, denetlenen kurum dışında farklı ve bağımsız bir birim tarafından kurumun idari işlemleri, hesapları, mali tabloları, mali yönetimin düzenliliği ve mevzuata uygunluğu hakkında görüş bildirmek amacıyla yürütülen bir faaliyettir. (Sacit Yörüker, Denetim Terimleri, Ankara: Sayıştay Yayınları, Eylül 1999, s. 6.)

4.1. Dış İdari Denetim

Kamu idaresinin kendi tüzel kişiliği dışında yer alan makamlarca idari işlemlerinin hukuka uygunluk, performans programı ile idarenin bütünlüğü açısından denetlenmesine dış yönetsel denetim denir. Belediyelerde dış idari denetim, idari eylem ve işlemlerin özellikle idarenin bütünlüğü ve hukuka uygunluk açısından İçişleri Bakanlığınca yapılmaktadır. İçişleri Bakanlığı belediyeler üzerindeki denetim yetkisini mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri aracılığıyla kullanmaktadır. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 11 inci, 15/a maddeleri, İçişleri Bakanlığı Teftiş kurulu Tüzüğünün 2 ve 7 nci maddeleri ile Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliğinin 16 ve 17 nci maddeleri gereğince İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri, belediyelerle

bunlara bağlı kuruluşların idari iş ve işlemlerini, amir, memur ve hizmetlilerin görevlerine ait fiil ve hareketlerini inceleme ve teftiş etmekle görevlidir.

5. MALİ DENETİM

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda, "Mali denetimin amacı; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, mali yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi bakımından ilgili idarecilerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemlerin alınmasıdır.'' söz edilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunun 34. maddesine göre, denetimin amacı; Bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, Kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması, Kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi, Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması, amacıyla gerçekleştirilir.

Merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki mali denetiminin amacı ise, mahalli idarelerin ödeme dengeleri, gelirlerin dağıtım öncelikleri, verimli tasarruf ve yatırımın, mali işlerin hukuka uygunluğunun sağlanması ve devlet bütünlüğünün korunmasıdır. (Çoker, Ziya, "Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi", TİD, Yıl, 36, S.303. s. 91.)

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu mali denetim bakımından getirilen kapsayıcı ve genel bir düzenlemedir. Mahalli idareler üzerindeki mali denetim bu Kanun uyarınca yapılmaktadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 38. maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanununun 55. maddesinde mali denetimin Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri uyarınca yapılacağı öngörülmüştür.

Bu değerlendirmeler ışığında son değişen mevzuatlarla beraber tüm kamu kurum ve kuruluşların mali denetimi Sayıştay'ca yapılmaktadır. 6085 sayılı Kanunda; "Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsar. Düzenlilik denetimi; Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti, Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir. Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir. Bu denetimler sonucunda denetimle ilgili olan veya denetimden kaynaklanan ve açıklanması gerekli görülen diğer hususlar da rapor edilebilir.

Belediyelerde iç ve dış denetiminin gayesi, belediyelerin faaliyetlerinde ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, belediye çalışanlarının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine yardımcı olmak, eylem ve işlemleri mevzuata, önceden belirlenen performans ölçütlerine bağlı olarak tarafsız ve bağımsız bir şekilde analiz etmek, karşılaştırmak, ölçmek ve değerlendirmek suretiyle rapor hazırlamak ve bunları ilgililere sunmaktır. (Ahmet Özdemir, "Belediye Teşkilatı ve Denetlenmesi", Maliye ve Sigorta Yorumları, Sayı 444, 15 Temmuz 2005, s. 131.)

Devletin yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetiminin nesnel amaçlarını birkaç noktada özetlersek; Devletin genel menfaatlerini, ulusal birlik ve bütünlüğü korumak ve bu bağlamda, yerel yönetimlerin ulusal makro ekonomik politikalara uymalarını sağlamak, Kamu hizmetlerinin görülmesinde, birimler ve kademeler arasında uyum ve eşgüdüm sağlamak, yerel yönetimlerin seçimle ve atamayla işbaşına gelen kadrolarında görev yapan kimselerin, yetkilerini aşmalarından ve görevlerini kötüye kullanmalarından halkın korunması sağlamak-

tır. (Ahmet Hamdi Kılıçkaya, "Belediyelerin Denetlenmesi", Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Sayı 240, Mart 2006, s. 11.) Bunun için de belediyelerin denetlenmesinde denetimin tarafsız ve bağımsız bir şekilde yapılması, denetim sonuçlarının eğitici ve öğretici olması, yasal düzenlemelere aykırı işlem yapılması ve bu yönde eylemlerde bulunulmasına yönelik istek ve girişimleri mutlak anlamda caydırıcı kılması gerekmektedir.

6. DEĞERLENDİRME

2005 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanunla iç denetim sistemi getirilmiş, denetim iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılmıştır. Bütün kamu kurum ve kuruluşlarda dış mali denetim Sayıştay tarafından yapılmaktadır. İç denetim sistemi ve iç denetim biriminin görev yetkileri 5018 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Maliye Bakanlığınca hazırlanan Torba Yasa Tasarısıyla 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun iç denetimi düzenleyen 63 üncü maddesi ile iç denetim biriminin görev ve yetkilerini düzenleyen 64 üncü maddesi tamamen değiştirilmesi düşünülmektedir.

Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ile 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı Taslağının 48 inci maddesinde "İç denetim; kamu idaresine değer katmak ve idarelerin stratejik amaç ve hedeflerine ulaşmasına yardımcı olmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin kurumsal yönetim, risk yönetimi ve kontrollerinin yeterlilik ve etkinliğini, faaliyetlerin ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yürütülüp yürütülmediğini değerlendirmek suretiyle planlı, sürekli ve Kamu İç Denetim Standartlarına uygun olarak gerçekleştirilir.

İç denetim birimlerinin bu Kanunla verilen görevleri kapsamında aynı amaca yönelik diğer birimler tarafından denetim faaliyeti yürütülemez."

Anılan Kanun Tasarısı Taslağının 49 uncu maddesinde de "İç denetim birimi, iç denetçiler eliyle aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir:

a) İdarenin kurumsal yönetim, risk yönetimi ve iç kontrol sistem ve süreçlerinin yeterlilik ve etkinliğini denetlemek ve değerlendirmek.

b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığını denetlemek ve değerlendirmek.

c) İdarenin faaliyet ve işlemlerinin mevzuata, belirlenen hedef, politika ve standartlara uygunluğunu denetlemek.

ç) Yönetime değer katacak şekilde üst yöneticinin talebi üzerine danışmanlık faaliyetleri yürütmek.

d) İdarece üretilen bilgi, rapor, istatistik ve malî tabloların; doğruluğunu, güvenilirliğini, bütünlüğünü ve zamanında üretilip üretilmediğini denetlemek ve değerlendirmek.

e) İdarenin bilgi teknolojileri sistem ve uygulamalarının yeterlilik, güvenilirlik ve etkinliğini denetlemek ve değerlendirmek.

f) Avrupa Birliği fonları ile diğer dış kaynak kullanımlarını uluslararası anlaşma hükümleri ve ilgili düzenlemelere uygun olarak denetlemek.

g) Görev sırasında yolsuzluk ya da ciddi bir usulsüzlük emaresine veya idari veya cezai soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, durumu üst yöneticiye yazılı olarak bildirmek." hükmü yer almıştır.

Şayet bu kanun tasarısının TBMM'nce kabul edilmesi halinde; 5018 sayılı Kanunun değiştirilmesi düşünülen 63 üncü maddenin son fıkrasında "İç denetim birimlerinin bu Kanunla verilen görevleri kapsamında aynı amaca yönelik diğer birimler tarafından denetim faaliyeti yürütülemez." hükmü getirilerek kamu yönetiminde iç ve dış denetim amaçlanmaktadır. İç denetim biriminin denetim görev ve yetkileri arttırılarak iç denetçilerin denetim yetkisi kapsamında Bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanlarının (müfettiş, kontrolör, denetçi) denetim yetkileri kaldırılacak veya yetkileri kısıtlanacaktır. Sayıştay'ın mali de-

netim yetkisi ise devam edecektir.

Özellikle bu düzenlemeden Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında denetim elemanı olarak görev yapan müfettişler, denetçiler ve kontrolörlerin denetim yetkilerinde kısıtlama olacağı, iç denetçiler ve Sayıştay denetçileri doğrudan soruşturma yapma görev ve yetkileri bulunmaması nedeniyle Bakanlık ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanlarının teftiş yetkilerinden ziyade ön inceleme görev ve yetkileri devam edeceği düşünülmektedir.

■ KAYNAKÇA

1. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu
3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
4. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu
5. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
6. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü
7. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
8. Avrupa Yerel Yönetimler Özerkliği Şartnamesi
9. 30.01.2006 5146/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı
10. Sıddık Sami Onar, İdare Hukukun Umumi Genel Esasları Cilt 1. Eseri
11. Aktan Tahir Aktan, "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi" A.İ.D. , C.9, S.3, Eylül 1976, s.4
12. Orhan Veli Alıcı, "Belediyelerin İç ve Dış Denetimi" adlı yüksek lisans tezi Marmara Üniversitesi SBE,2007
13. Mustafa Demirtaş, "Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet" adlı yüksek lisans tezi Muğla Üniversitesi SBE,2005
14. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, "Türk Denetim Organlarının Yapısı ve Çalışma Sistemi", 2006, http://www.bumko.gov.tr/proje/proje4/dokuman/DenslsOrgan.doc (12 Haziran 2006)
15. Kaya H. Abdullah, "İç Denetim",2006,http://maliyesempozyumu.pamukkale.edu.tr
16. M. Emin Doğar, "Belediyelerin Denetimi", A.İ.D, C.5, S.5, Eylül 1996, s.27
17. Keleş Ruşen, Avrupa'da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye, Uluslararası Konferans, Ankara, 1996, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, s.27
18. Ziya Çoker, "Mahalli idarelerin Yeniden Düzenlenmesi", T.İ.D. , S.303, Aralık 1966, s.92
19. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, "İç Denetim", 2006, http://www.bumko.gov.tr/proje/proje4/hazirlik/IcDHBilgi.htm
20. Birol Ekinci ve M. Cem Toker, "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 14, Sayı 1, Ocak 2005, s. 7.
21. Sacit Yörüker, Denetim Terimleri, Ankara: Sayıştay Yayınları, Eylül 1999, s. 6.
22. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, "Denetim Standartları", 2006, http://www.bumko.gov.tr/proje/proje4/dokuman/Denislev.htm
23. Ziya Çoker, "Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi", TİD, Yıl, 36, S.303. s. 91.
24. Ahmet Özdemir, "Belediye Teşkilatı ve Denetlenmesi", Maliye ve Sigorta Yorumları, Sayı 444, 15 Temmuz2005, s. 131.
25. Ahmet Hamdi Kılıçkaya, "Belediyelerin Denetlenmesi", Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Sayı 240, Mart 2006, s. 11.

DİN VE DEVLET AYRIMININ İMKÂNI VE VADETTİKLERİ

Prof.Dr. Şaban Ali DÜZGÜN *

Din, 50 yıl öncesiyle karşılaştırıldığında, hem bireyin hem de toplumun yaşamına daha etkin bir biçimde geri dönmüş bulunuyor. İç siyasette, uluslararası ilişkilerde ve ekonomik alışkanlıklarımızda dine referansta bulunma oranında gözle görülür bir artış var. Dinin geri dönüşü, insanlık için hem iyi hem de kötü haber olabilir. Temel hak ve hürriyetleri bütün insanlık için arzulayan, insan onurunu bütün ahlakî değerler için esas kabul eden, etnik ve dinî her türlü çeşitliliğe saygı duymayı öğreten ve bütün bunların garantörü olarak Allah'ı gören bir dinin geri dönüşü, şüphesiz, iyi haberdir. Bunun aksine, devlet-siyaset gibi kurumsal yapılara yaslanarak kendine yaşam alanı açmaya çalışan ve devlet aygıtını varoluşunun ayrılmaz bir parçası olarak tasarlayan bir dinin geri dönüşü ise kötü haberdir. Zira yapısal olarak din ve devlet, tamamen farklı amaçlara odaklanırlar. Din, gönüllülük esasına dayanır. Oysa devlet, yapısı gereği zorlayıcıdır ve başkasını kontrol etmeye dayanır. Bireyi esas alan dinin ise, kontrol etme gibi bir görevi olmadığı gibi buna ihtiyacı da yoktur. Din insanlara sadece ebedî ideal gerçekleri hatırlatır; devlet ise reel olanı elde etmek için gerekirse güç kullanır. Dinin özgürleştiricilliğinin aksine, devlet kanunlarla insanı yaşanan toplum standartlarına uyum sağlayacak şekilde yeniden inşa etmeye çalışır. Allah'ın özgür yarattığı insan, devlet ve toplumun marifetiyle yerelliklere, sarsılmaz kuralları içeren ve akla ve vicdana uygunlukları hiçbir şekilde sorgulanamayan örf ve âdetlere mahkûm edilir. Devletin işleyişi içinde insan, hiçbir zaman efendisiz bırakılmaz; kanunla, (sözde) ahlak kurallarıyla kuşatılır. Özgürlüğün doğasına ters bir şekilde, insanlığını ve kimliğini, toplum için en 'uygun' olana uyum göstermekle kazanacağı yönünde bir aldatmaya uğratılır. Bütün bunlar, kurumsallaşmanın getirdiği sonuçlardır.

Peki, ya din, devlet marifetiyle kurumsallaşırsa, nasıl bir durumla karşı karşıya kalırız? Bu soru, tam da İslam geleneğinde, din devlet ilişkisinin mahiyetini sorgulamamızı gerektirmektedir.

Biliyoruz ki, Hz.Peygamber'in vefatından sonra, İslam toplumunun kim tarafından ve hangi esaslara göre yönetileceği konusunda bir tartışma yaşandı. Hz.Peygamber'in vefatını takiben, Arap toplumunun o günkü kabile yapısına bağlı olarak, stratejik anlamı olan ama hiçbir şekilde dinle ilişkilendirilmemesi gereken bir çözüm üretildi ve Hz.Ebu Bekir

* A.Ü İlahiyat Fakültesi Öğretim Üyesi
duzgun@divinity.ankara.edu.tr

halife seçildi. Böyle bir tartışmanın yaşanmış olması, yönetimle ilgili hususların, dinî bir nitelik taşımadığını gösterir. Zira yönetim ve siyaset, doğrudan dinle ilişkilendirilmesi gereken bir kurum olsaydı, ilahî iradenin bu meseleyi çözümsüz bırakması düşünülemezdi. Buradan hareketle İslam alimleri, devlet yönetiminin dinî değil aklî olduğu düşüncesini geliştirmişlerdir. Zira onlara göre, dünyevî işlerin yürütülmesi, hukukun uygulanması, iç ve dış güvenliğin sağlanması, ortaya çıkan anlaşmazlıkların giderilmesi gibi organizasyonların bir yönetim aygıtıyla gerçekleşeceği aklen temellendirilebilir bir şeydir.

O zaman şu soruyu sormamız gerekiyor: Hz.Muhammed'in yönettiği Medine site devletini ve verdiği siyasi kararları nasıl değerlendireceğiz? Din ve devlet arasına bir ayrım koymak gerektiğini söylerken, bu tarihsel gerçekliği bu tezimizin neresine yerleştireceğiz? Tam da bu noktada İslam âlimlerinin, Hz.Muhammed'in peygamberlik ve devlet başkanlığı kimliği arasında yaptıkları ayrımı hatırlamamız gerekmektedir. İbn Kuteybe ile başlayan bu ayrımın, Endülüs'lü âlim Karâfî'nin *Envârü'l-bürûk* adlı eserinde bütün ayrıntısıyla ele alındığını görürüz. Karâfî, Hz.Peygamber'in söz ve eylemlerini önce dört, ardından otuz altı kategoriye ayırır. İlk dört kategori içinde onun peygamberliği (*teblîğ*), devlet başkanlığı (*imâmet*), yargılaması (*kadâ*) ve fetva vermesi (*iftâ*) arasındaki farkı netleştirir. Karafî, Hz.Muhammed'in tebliğini ve fetvalarını, peygamberlik görevinin bir parçası saymakta ve devlet başkanlığını ve yargılamalarının bütün Müslümanları bağlayıcı olmayan tarihsel ve coğrafi şartların getirdiği kararlar ve uygulamalar olarak görmektedir. Hz.Peygamber'in söz ve davranışlarını bu şekilde kategorilere ayırarak, siyasi kararlarını onun peygamberliğinin bir sonucu değil, idare ettiği devleti organize etme çabasının bir parçası olarak görme geleneği İslam düşünce tarihinde kurumsallaşmıştır. İbn Kayyim el-Cevziyye, Şah Veliyullâh, Tahir b. Aşûr gibi âlimlerin de Hz.Peygamber'in dinî görevi ile devlet başkanlığı arasında ayrım yapma geleneğini takip ettiklerini biliyoruz.

Hz.Peygamber'in şahsında din ve devlet ayrımını temellendirme çabalarından birini de 20. yüz yılda Sol İslam'ın ilk öncülerinden sayılan Mahmûd M. Tâhâ'da görürüz (ö.1985). Tâhâ *İslam'ın İkinci Mesajı* adlı eserinde, Hz. Peygamberin devlet başkanı olarak öne çıktığı Medine dönemini değil, dinin bireyi yapılandırmayı hedef alan Mekke dönemini öne çıkarmak gerektiğini söyler. Ona göre dinin siyasete bulaşmadığı, hukuki normların (şer'î uygulamaların) söz konusu olmadığı ve dinin bütün berraklığıyla insanların zihnini ve kalbini yapılandırdığı yer Mekke'dir ve yaşadığımız çağın ihtiyaç duyduğu da, Mekke'nin dine susamış iklimine inen ilk Kur'an mesajlarıdır.

Peki, Müslüman düşünürlerin Hz.Peygamber'in söz ve eylemlerine yönelik bu tasniflerinin bizim için anlamı nedir? Böyle bir tasnif, din-devlet ilişkisi ve laiklik gibi tartışmalı konularda nasıl bir açılım sağlar? Biraz daha ileri giderek soralım: Peygamber'in eylemlerinin böyle bir tasnifi, günümüzün terminolojisiyle konuşacak olursak, laik bir tasarım olarak görülebilir mi?

Öncelikle, teorisi ve uygulamasıyla laiklik, demokrasi gibi yönetimle ilgili herhangi bir sistemi İslam'la özdeşleştirmek, mantıksal hata verir. Zira bunlar aynı türden olmadıkları için karşılaştırılmaları yanlıştır. Birbirlerinin alternatifi olmadıkları için, karşı karşıya getirilmeleri de doğru değildir. Kur'an'dan ve Hz.Peygamber'in uygulamalarından hareket ettiğimizde, İslam'ın laikliği de aşan bir ilişki ahlâkını öngördüğünü söyleyebiliriz: *"Sizin dininiz size benimki bana"* (Kâfirûn 109/6) ve *" (Ey Muhammed!) Sen ancak bir hatırlatıcısın, insanlara zor kullanacak değilsin"* (Ğâşiye 88/22) ayetleri, bu ilişki ahlâkının çerçevesini çizmektedir.

Tarihsel süreçte, Müslümanların güç kazanmasına bağlı olarak, bu ayetlerin hükmünün, Müslümanlara savaş izni veren ayetle kaldırıldığını söylemek, dini devletin güdümüne vermenin ve dinin bütün insanlar için yaratmayı amaçladığı özgürlük iklimini yok etmenin adımları sayılmalıdır. Zira Kur'an bu ilkeleri vazederken, tarihsel şartları değil, insan onurunu kriter olarak almıştır.

Kur'an, cinsiyetine, ırkına ve dinine bakmadan bütün insanları, insanlık ortak paydası altına yerleştiren ve bütün sivil/medeni özgürlükleri doğuştan kazanılmış hak olarak kabul eden bir yaklaşım sergiler. Bu anlamda dinin ana varlık sebebi, toplumsal yapıyı adalet, özgürlük, temel haklarda eşitlik gibi evrensel ilkeler çerçevesinde yeniden inşa etmektir. Bu yönleriyle dinler, muhafazakâr değil, aksine modernleştirici, yenileştirici ve dönüştürücü unsurlardır. İslam'ı tanımlayan ana ilke durumundaki tevhîd'in, dinsel ve etnik özelliklerine bakmadan bütün insanları Allah'ın onurlu kulları olarak kabul etmeyi ve temel/doğal insan haklarını her birey için savunmayı içine aldığını ve bu ilke gereği, Medine Sözleşmesi'nde Hz.Peygamber'in Müslümanları, Yahudileri, Hıristiyanları ve müşrikleri ümmet (vatandaş) temelinde birleştirdiğini tespit ettiğimizde, insan onuru'nun dinin ana ilkelerinin yapılanmasına kaynaklık eden ana unsur olarak öne çıktığını rahatça görürüz.

Hukukî/şer'î düzenlemeler ebediyen geçerli olacak şekilde kanun koymaya değil, ıslah etmeye yöneliktir. Bu ıslah/ıslahat çabası, adaleti ve hakkâniyeti hâkim kılmayı amaçlayan bir iç dinamiğe sahiptir. İster vahiy merkezli olsun isterse insanların akıllarına ve vicdanlarına dayalı olarak üretilsin, adaleti ve hakkâniyeti ayakta tutacak her türlü çözüm, dinin yaratmayı amaçladığı çözümdür.

Detayına girmemiz şu an için mümkün olmasa da, 1868-1878 yılları arasında görev yapan Mecelle komisyonunun Ahmed Cevdet Paşa başkanlığında yaptığı şu tartışmayı hatırlamak gerekir. Dinin caiz gördüğü yahut ruhsat verdiği bir hususa (örneğin çok eşlilik), devlet yasaklama getirebilir mi, sorusuna verdikleri cevap, evettir. Haramı helale ya da helali harama çevirmek gibi, bir çaba içine girilmediği sürece, tarihsel özellik taşıyan emirlerde ve yasaklarda böyle bir akıl yürütme çabasının/ictihadın Hz.Ömer'le başladığını biliyoruz. İmam Maturidî'nin, ortaya çıkan yeni durumda adaleti ve hakkaniyeti gerçekleştirmenin ve insan onurunu korumanın en iyi yolunu tespit çabası olarak kavramsallaştırdığı *ictihâdî nesh* tam da bu gayretleri tanımlamaktadır. Böyle bir akıl yürütmeyle ulaşılan hükmün, dinin kutsal metninde yer almamış olması başka bir ifadeyle farz, vâcip gibi şer'î bir hükme bağlanmamış olması, onun değerini düşürmez. Ahlâken iyi, estet olarak güzel ve ekonomik olarak yararlı olanı *ihsan* terimi altında kavramsallaştıran Kur'an, bu kriterler ışığında yürütülen aklın ulaştığı hükümleri de saygın kabul eder ve insanlığın ortak yarar (*ma'rûf*) hanesine yazar.

İslam'ın siyaset teorisini kurmaya çalışan bilginlerin omurga kavramlar olarak öne çıkardıkları *hilafet* (her bireye hükümet etme hakkı tanıma), biat (yönetimin meşruiyetini halka dayandırma), *şûra* (her türlü despotik dayatmayı dışlayan bir danışma ahlakı geliştirme), *hüküm* (yönetimin ve yargının din ve düşünce özgürlüğünü güvenceye alması) *velâyet* (denetim ve karşılıklı koruma), *itaat* (yöneticiye değil, temel ilkelere bağlılık), ehliyet ve liyakat (oligarşik, aristokrat, despotik bağlılıkları dışlamak) gibi ilkelerin bütünüyle insan onuru, adalet, özgürlük, hakkaniyet gibi evrensel temeller üzerinden hayat bulmaya çalıştığını görürüz. Bütün bu ilkelerin, insanın içinden başlayan ve diğer insanlarla ilişkilerine de rengini veren bir ıslah/ıslahat projesinin dinamikleri olduğu açıktır. Dinin devletle ilişkisinde hassasiyet noktası, bu omurga ilkelerin zedelenmemesini sağlamak ve bunları bireylerin yaşamlarında yol gösteren birer kandil olarak sürekli aydınlık tutmak şeklinde tezahür etmelidir.

DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ OLAN TÜRKİYE' NİN YENİ ANAYASASI NASIL OLMALIDIR?

Ömer YÜREKLİ *

Giriş

2012 yılı çok iddialı bir şekilde Anayasa yılı olarak ilan edildi. TBMM' de grubu bulunan partiler tarafından Yeni Anayasanın uzlaşma ile hazırlanması prensip olarak kabul edildi. Bu kabulün Anayasanın yaşamsal önemini vurgulayan önemli bir genel kabul olduğu söylenebilir.

Anayasa bir devleti şekillendiren ve devlet karşısında vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini düzenleyen temel kanunlardır. Daha ayrıntılı olarak, bir devleti kuran, hükümet rejimini tayin eden, ana teşkilatını gösteren, kişilerin esas haklarını ve özgürlüklerini saptayan ve hukuk düzeninde en üstün yeri işgal eden kurallardır[1] şeklinde tanımlayabiliriz.

Anayasa sadece devlet iktidarının kullanılmasını düzenleyen metinler değildir; başta düşünce özgürlüğü olmak üzere temel insan haklarını siyasal iktidara karşı koruyan metinlerdir. Hatta bu ikinci nokta anayasaların doğuşunda başta gelen bir rol oynamıştır. Bir anayasa bunu yapmıyorsa, anayasa adı altında bir düzenleme yapılmış olsa bile, bu gerçek anlamda bir anayasa değildir.[2]

Anayasa normlar hiyerarşisinin en üstünde yer alır ve kanunlara göre değiştirilmesi daha zordur.

Çağdaş anayasalara göre, anayasada yer alan hükümler yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, diğer kuruluş ve kişileri bağlamaktadır. Kanunlar da anayasaya uygun olmak zorundadır.

Bunlardan da anlaşılacağı üzere anayasa bir devlet için yaşamsal önemi haiz hükümlerden oluşmaktadır.

Adına sivil anayasa veya çağdaş anayasa denilen yeni anayasa çalışmaları üzerinde yapılan tartışmalar da bunu göstermektedir.

Anayasaların Geçmişi

Dünyada yapılan ilk anayasa ABD anayasasıdır.1787 yılında yapılmıştır. Anayasanın başlangıcında bu anayasanın Birleşik Devletler Halkı tarafından ABD için düzenlendiği ve koyulduğu belirtilmiştir. Fransa' nın ilk anayasası 1789 Fransız İhtilali sonrasında 1791 yılında yapılmıştır. İsveç' in ilk anayasası 1809, Belçika'nın ilk anayasası 1831, Almanya'nın ilk anayasası 1850, Avusturya'nın ilk anayasası 1867 tarihini taşımaktadır. 1920'lerden sonra tüm dünyada

---

* Sağlık Başdenetçisi

1 Versan, Vakur, Kamu Yönetimi, s. 59, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1984

2 Tanilli, Sever, Devlet ve Demokrasi, s. 7-8, Cem Yayınları, 7. Baskı, Eylül 1993

yayılmaya başlayan anayasa kavramı, devlet iktidarını sınırlayan, kişisel özgürlükleri güvence altına alan hukuki bir çerçevenin yanı sıra devletin örgüt yapısını da gösteren bir düzenleme olarak görülmeye başlanmıştır.

Türk anayasa tarihine bakıldığında anayasacılığının uzun bir geçmişinin olduğu görülmektedir. 1808 tarihli Sened-i İttifakı, 1939 tarihli Tanzimat Fermanını ve 1856 tarihli Islahat Fermanını anayasal nitelikte metinler olarak niteleyebiliriz. Bunlar Türk anayasacılık hareketinde önemli yeri olan, ancak anayasa olmayan vesikalardır.[3] İlk anayasa 1876 tarihli Kanun-u Esasisidir. Daha sonra 1921, 1924, 1961 ve 1982 anayasaları yapılmıştır. Bu anayasalardan 20 Ocak 1921 tarihli anayasanın sivil olma özelliği ön plana çıkmakla birlikte, olağanüstü bir dönemde, kurtuluş savaşının devam ettiği bir dönemde hazırlanmıştır. Anayasa olarak eksik bir anayasadır. En önemli eksikliği temel hak ve özgürlüklerin düzenlenmemiş olmasıdır. Sadece olağanüstü şartları ve acil ihtiyaçları karşılamakla yetinilmesi yeterli görüldüğünden, kısa ve özet bir anayasa olarak karşımıza çıkmaktadır.

20 Ocak 1921 tarihli anayasa, 23 Nisan 1920' de kurulan TBMM tarafından hazırlanmıştır. Bu meclis millet iradesine dayandığı, milli egemenlik ilkesini esas aldığı için demokratik karakterde bir meclis idi. Daha önce İstanbul Meclis-i Mebusanına seçilen mebusların üye olmaları kabul edilmişti. Bunun dışında millet iradesi ile seçilen milletvekillerinden oluşmakta idi. Meclis, meclisin üstünlüğü prensibine dayanmakta ve kendinden üstün bir güç ve kuvvete yer vermemekte idi.[4] Dolayısıyla böyle bir meclis tarafından hazırlanması nedeniyle sivil ve demokratik bir anayasa olarak kabul edilmektedir.

1876 Kanun-u Esasisi Padişahın inisiyatifinde hazırlanmıştır.23 Aralık 1876 tarihli Hatt-ı Hümayin ile bir Ferman Anayasa olarak ilan edilmiştir. 1924 anayasası tek parti yönetimine geçiş sürecinde, muhalefetin olmadığı bir dönemde hazırlanmıştır. 1961 ve 1982 anayasaları ise askeri yönetimler tarafından hazırlanmıştır. Darbe sonrasında askeri cunta tarafından oluşturulan/seçilen/seçtirilen meclisler anaya taslakları hazırlanmış, bu taslaklara askeri cunta tarafından son şekilleri verilmiştir. Bu açıdan askeri cuntaların hazırladığı/hazırlattığı metinler olduğunu, onların anlayışlarını yansıttığını söylemek mümkündür. Bir başka ifadeyle bu anayasalar demokratik katılım olmadan hazırlanmıştır. Toplumsal uzlaşma ile hazırlanmamıştır. Çok dar bir grubun ideolojisini yansıtmaktadır.

Bu açıdan siyasal sistemin normal olarak işlediği bir süreçte, toplumdan gelen taleplerin dikkate alınarak siyasal partilerin, sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla modern bir anayasanın yapılması çok büyük önem arz etmektedir.

1982 Anayasasına Yapılan Eleştiriler

Milli Güvenlik Konseyinde 18 Ekim 1982 tarihinde kabul edilen, 7 Kasım 1982 günü de halkoyuna sunulup kabul edilen 1982 Anayasası, yürürlüğe girdiği ilk yıllardan, hatta ilk günlerden itibaren eleştiri konusu olmuştur. Hemen her yönden, başta içeriğinden olmak üzere yapılmasından, halkoyuna sunulma yöntemine kadar eleştirilmiştir. Bu anayasa uzun ve ayrıntılı bir biçimde yani kazuistik bir yöntemle hazırlanmıştır. Hatta yönetmelikle düzenlenmesi gereken bazı hususların anayasaya konu olduğunu söyleyenler olmuştur. 1961 Anayasasına nazaran daha az katılımcı bir demokrasi modelini benimsemiştir. Depolitizasyonu yani belli ölçülerde siyasetten uzaklaştırmayı amaçlamıştır. Zaten demokratik olmayan bir yöntemle hazırlanmıştır.

Anayasaların esas amacının temel hak ve özgürlükleri güvence altına almak olmasına karşın, 1982 anayasasında devleti koruma amacının öne çıktığı görülmektedir. Devlet odaklı bir anayasadır. Birey odaklı değildir.1970'li yıllarda ortaya çıkan hükümet krizlerine, siyasal krizlere, anarşi ortamına tepki olarak ortaya çıktığı ve bu tür krizlerin, anarşi ortamının yaşanmamasına yönelik hükümlere yer verildiği görülmektedir.Bu bağlamda devleti koruma amacının ön plana çıktığı anlaşılmaktadır.

3 Armağan, Servet, Türk Esas Teşkilat Hukuku, s. 20, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1984

4 Eroğlu, Hamza, Türk İnkılap Tarihi, s. 144, Savaş Yayınları 1. Baskı, Ankara 1990

1982 Anayasasının 6. maddesinin 2. fıkrasında; "Türk milleti egemenliğini Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organları eliyle kullanır." denilmek suretiyle yasama, yürütme ve yargı dışında bir devlet iktidarı oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir.

Sorumsuz Cumhurbaşkanının yetkileri parlamenter sistemlerde olmayacak kadar artırılmıştır. Yürütme yasamayı ve yargıyı fazlasıyla etkilemektedir. Türkiye' de uygulandığı şekliyle yasama erki tamamen yürütme erkinin güdümünde bulunmaktadır. Öte yandan yargı bağımsızlığı yeterince sağlanamamıştır. Bu tespitlere göre "kuvvetler ayrılığı ilkesinin" gerektiği gibi uygulanamadığı söylenebilir.

Hukuk Devletinde idarenin tüm işlemlerinin yargı denetimine tabi olması gerekirken bazı idari işlemler yargı denetimi dışında bırakılmıştır. Örneğin Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu bir kısım kararları, Yüksek Askeri Şuranın bazı kararları yargı denetimi dışında kalmaktadır. Bu tür istisnalar hukukun üstünlüğü ilkesini zayıflatmaktadır.

Yukarıda kısaca zikredilen eleştiriler haklı eleştirilerdir. Bu eleştiriler 1982 anayasasının aksayan yönlerini göstermektedir. Ancak bu anayasada 17 defa değişiklik yapılmış, bu değişiklikler sonucunda anayasanın başlangıcı dahil 100' den fazla maddesinde değişiklik yapılmıştır. Dolayısıyla bu değişikliklerden sonra mevcut anayasanın 1982 anayasası olduğunu söylemek de güçleşmektedir. Bu değişikliklerle anayasa üzerinde geniş çaplı reform yapılmıştır. İleri demokrasilerde yenilenme reformlarla olmaktadır.Yani demokrasilerde toptan veya devrimsel değişiklikler yerine yapılan reformlarla zamana ayak uydurmak esas alınmaktadır.Bu bağlamda düşünüldüğünde yeni bir anayasa yerine mevcut anayasanın aksayan yönlerinin, eksik yönlerinin düzeltilmesi, buna yönelik olarak anayasada değişiklik yapılması suretiyle de yeni bir anayasa yapılmadan sorunun çözülebileceği düşünülebilir.Bu tür çözümde toplumun uzlaşması daha kolay olabilir.

Anayasanın Uygun Olmak Zorunda Olduğu Kriterler

Yasalar anayasaya, alt normlar yasalara ve dolayısıyla anayasaya uygun olmak zorundadır. Mer'i anayasada "Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz." denilmektedir. Dolayısıyla anayasanın altında bulunan hukuk kuralları/tüm normlar anayasaya uygun olmak zorundadır. Peki anayasalar yapılırken uyulmak zorunda olunan ilkeler yok mudur? Bir başka deyişle anayasada yer alan düzenlemelerin uygun olmak zorunda kurallar var mıdır? Anayasa yapılırken kullanılan iktidar sınırsız bir iktidar mıdır?

Anayasa yapmak olağan, sıradan bir olay değildir. Genelde anayasalar olağanüstü şartlarda yapılır. Bir rejimin yıkılıp yeni bir rejimin kurulması, devrim yapılması, işgalcilere karşı bağımsızlık kazanılması, darbe yapılarak mevcut anayasal düzenin ortadan kaldırılması vb. durumlarda anayasa yapan kurucu iktidar asli kurucu iktidardır. Bu iktidar için kural olarak anayasa yapımında sınırlama olmadığı kabul edilir. Ancak uygulamada asli kurucu iktidarların da demokratik hukuk devletinin gereklerini, evrensel hukuk ilkelerini, toplumun durumunu, küresel gelişmeleri vb. dikkate aldığını görmekteyiz. Zikredilen fevkalade durumlar dışında kalan anayasa değişiklerini yapan iktidar tali kurucu iktidardır. Tali kurucu iktidar sınırlı yetkilidir ve anayasayı mevcut anayasadaki yetkiler çerçevesinde değiştirebilir. Dolayısıyla en başta mevcut anayasadaki hükümler çerçevesinde değişiklikler yapabilir.Yukarıda belirtilen sorulara verilecek cevaplar bu açıdan da önemlidir.

Türkiye, siyasal sistemin normal olarak işlediği, toplumdan gelen taleplerin dikkate alındığı, siyasal partilerin ve sivil toplum kuruluşlarının katılımının olduğu demokratik bir ortamda bir anayasa yapmak istemektedir. Yeni anayasanın uygun olmak zorunda olduğu kriterleri de bu bağlamda düşünmek gerekmektedir. Yukarıda zikredilen sorulara

[5] 1982 Anayasası, m. 11

verilecek cevaplar aynı zamanda anayasal düzenin demokratik hukuk düzeni olup olmadığını da gösterecektir.

1- Anayasaların ortaya çıkması belli ihtiyaçlardan kaynaklanmıştır. Devlet ve devleti idare edenler bireylere karşı fevkalade güçlüdür. Bu bakımdan bireye karşı devletin gücünün sınırlandırılması, kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması anayasacılık hareketlerinin temel amaçlarını oluşturmuştur. Bu hareketin 18. yüzyıldan itibaren çıktığını söyleyebiliriz. Anayasacılık hareketinden insanların hak ve özgürlüklerinin yazılı kurallarla belirlenmesi ve devlet yönetiminin bu kurallara uygun hareket etmelerini anlamak gerekmektedir. Bu çerçeve içerisinde anayasaların ortaya çıkışındaki temel amaç göz önünde bulundurulduğunda, anayasanın birey odaklı olması gerektiği net bir şekilde söylenebilir.

2- Bir kısım ülkelerin anayasalarında değiştirilmesi yasaklanmış hükümler bulunmaktadır. Örneğin 1958 tarihli Fransız Anayasasının 139'uncu maddesine göre, "Cumhuriyet şekli" bir anayasa değişikliğine konu olamaz. Türk Anayasalarında da değişmez hükümlerin yer aldığını görmekteyiz.1961 anayasasına göre; devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki Anayasa hükmü değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez. Keza 1982 anayasasına göre; Anayasanın 1' inci maddesindeki devletin şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hüküm, 2' nci maddesindeki Cumhuriyetin nitelikleri ve 3' üncü maddesi hükümleri değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez.

Bu değişmez hükümlerin değiştirilemezliği günümüzde tartışılmaktadır. Belirtilen yasaklar kurucu iktidarın iktidarını sınırlamaktadır. Anayasa yapıcının önüne engeller koymaktadır. Bu açıdan demokratik anlayışa uygunluğu yönünden tartışılmaktadır. Bu hükümler değiştirilmezliğini kabul edildiğinde, aynı zamanda bu hükümlere açıklama ve ekleme yapılamaz anlamına da gelmekte midir? Diyelim burada yer alan hükümlere açıklayıcı, hükümleri pekiştirici ilaveler yaptık. Bu ilaveler anayasanın değiştirilemez hükümlerine aykırı mı olur? Değiştirilemez kabul edilen bu hükümlerin bu kadar mutlak kabul edilmesi demokratik yaklaşımlara aykırı olmaz mı?

3- Anayasanın din kurallarına, ahlak kurallarına, gelenek ve göreneklere uygun olması gerektiğini söyleyen fikir adamları da vardır. İleri demokrasiye sahip, hukukun üstünlüğü ilkesini benimsemiş ülkelere baktığımızda laiklik ilkesinin geçerli olduğunu görmekteyiz. İnsan aklının ürünü olan hukuk kurallarının devlet yönetimine hakim olduğunu görmekteyiz. Olayın kökenine gittiğimizde din kurallarının, ahlak kurallarının, gelenek ve göreneklerin hukuk kurallarının oluşmasında katkısı, etkisi mutlaka olmuştur. Ancak günümüzde, medeniyetin bugün ulaştığı noktada, genelde kabul görmüş normların esas alındığı söylenebilir. İnsanlığın ortaklaşa oluşturduğu medeniyetin bir kısım temel noktaları bulunmaktadır. Medeniyetin kabul ettiği asgari değerler, asgari müşterekler bulunmaktadır. Bu asgari müştereklerin hayatın hemen her alanında olduğunu söylemek mümkündür. Yeni bir anayasa yapılırken dünya uygarlığının ulaştığı ve genelde kabul gören normların mutlaka dikkate alınması gerekmektedir.

4- Temel hak ve özgürlükler içerisinde düşünceyi açıklama özgürlüğünü vurgulamakta fayda vardır. Düşünceye insanın içsel dünyasında bir sınırlandırma yapılamaz. Bir başka deyişle, insanın içsel dünyasına yönelik olarak düşünmesini sınırlayacak hukuki bir düzenleme yapılamaz. İnsanın düşünme ufku yasa ile sınırlanamaz. Bu bağlamda düşünce özgürlüğünü düşünceyi açıklama özgürlüğü olarak algılamak gerekmektedir. İnsanın düşünecek verilere ulaşmasını sağlayacak ortamın, bilgi ortamının, haber ortamının oluşması ve bunların önündeki sınırların, engellerin kalkması gerekir. Bu temel altyapılar oluşmadan düşünce özgürlüğünden bahsetmenin olanaklı olmayacağı açıktır.

Düşünceyi açıklama özgürlüğü (ifade özgürlüğü) demokratik bir toplumun olmazsa olmaz koşullarından biridir. Çoğulculuğun, hoşgörünün ve açık fikirliliğin en temel ge-

[6] Tanilli, a.g.e.

reklerindendir.

Düşünce özgürlüğünü kişilerin herhangi bir engel ile karşılaşmadan bilgi edinmesi, edindiği bilgilere dayanarak bir kanaate varması, düşünceleri ve kanaati dolayısıyla kınanmaması, düşüncelerini çeşitli araçları kullanarak yayabilmesi, bunların propagandasını yapabilmesi olarak tanımlayabiliriz. Bu tanıma göre düşünce özgürlüğü, yukarıda belirtilen tanım ve açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, siyasal düşünme ve siyasal düşünceleri açıklama, yayma, siyasal konularda propaganda yapılmasını da kapsamaktadır.[7]

Günümüz dünyasında düşünce özgürlüğünün önemi daha da artmıştır. İletişim araçları ve iletişim imkanları sürekli artmaktadır. Bu alandaki gelişime koşut olarak insanların duygu, düşünce ve hislerini ifade edebilme imkanları da artmaktadır. Dolayısıyla düşünce özgürlüğünün varlığı daha önemli bir hale gelmektedir. Zamanımızda diğer temel hak ve özgürlüklerin yerleştiğini söyleyebiliriz. Ancak düşünce özgürlüğü alanında sorun bulunmaktadır.

Modern bir anayasa düşünce özgürlüğünü maksimize edici, sınırlamaları ise minimize edici bir nitelik taşımalıdır.

5- Anayasanın yapıldığı dönemdeki toplumsal dinamikler önemlidir. Anayasaların siyasetten, zamandan bağımsız realitelerin, ifadelerin, kuralların, tercihlerin tarafsız olarak kurallaştırıldığı metinler olduğunu söyleyen fikir adamları olabilir. Ancak bu bilimsel bir tespit değildir. Hazırlayıcılarının toplumsal ve ekonomik konumlarından, ideolojik yandaşlıklarından tümüyle arındırılmış bir anayasa yoktur.[8] Avrupa' da ortaya çıkan anayasacılık hareketlerinde toplumsal sistem içerinde gücünü artıran, büyük bir ekonomik güç haline gelen burjuvazinin temel hak ve özgürlüklerini güvence altına almak istemeleri çok önemli bir etken olmuştur. 1787 tarihli ABD anayasasını, o dönemdeki büyük toprak sahiplerinin haklarını, o dönemdeki durumlarını güvence altına almak istemeleri etkilemiştir. Türkiye'nin 1961 ve 1982 anayasaları askeri cuntaların istekleri, anlayışları çerçevesinde hazırlanmıştır. Buna göre anayasalar yapıldıkları dönemlerdeki politik güç ilişkilerinden, ekonomik güç ilişkilerinden, toplumsal güç ilişkilerinden soyutlanamamaktadır. Bir başka ifadeyle belirtilen güç ilişkileri, güçler dengesi anayasalara yansımaktadır. Bunun bir realite olduğu inkar edilemez. Toplumdan gelen taleplerin, ideal bir yaklaşımla, bir toplum sözleşmesi olarak görebileceğimiz anayasaya yansımasını normal bir durum olarak, aslında ideal bir durum olarak görmek gerekir. Burada önemli olan husus toplumdan gelen taleplerin demokratik yollardan, hakkaniyete uygun olarak, geniş bir uzlaşmayla anayasaya yansıtılmasıdır. Bu şekilde hazırlanan bir anayasanın toplum sözleşmesi olma niteliği ön plana çıkacaktır.

6- İnsan hak ve özgürlüklerini güvence altına almak için anayasalar kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmalıdır. Kuvvetler ayrılığı devletin gücünü erklere bölüştürmek suretiyle bireylerin hak ve özgürlüklerini güvence altına almayı hedeflemektedir. Devletin gücünü sınırlandırmak, bu gücü devletin çeşitli organlarına dağıtarak dengelemek, bu güçlerin bir birlerini kontrol etmelerini sağlamak insanların haklarını güvence altına almak için hayati bir önemi haizdir. Yasama, yürütme ve yargı erklerinin tek bir organda toplanması insan haklarının yok olmasına neden olabilir. Günümüz parlamenter rejimlerinde siyasal iktidarın yürütme erkinin yanı sıra yasama erkini de kontrol etmesi muhtelif sakıncaları beraberinde getirmektedir.

7- Anayasaların "anayasanın üstünlüğü" ilkesini benimsemesi veya bu kritere uygun olması gerekir. Anayasanın üstünlüğü ilkesi hukuk kurallarının anayasa metnine uygun olması anlamına gelmektedir. Bir başka ifadeyle anayasanın normlar hiyerarşisinin en üstünde yer almasıdır. Yeryüzünde yapılmış ilk anayasa 1787 tarihli ABD anayasasıdır. Bu anayasa ilk yapıldığında anaya-

[7] Yürekli, Ömer, Memurların Siyasal Düşünce ve Siyasal Faaliyet Özgürlüğü, Denetim Dergisi, Yıl 24, Sayı 115, s. 8

[8] Erdoğan, Mustafa; Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, 8. Baskı, Ankara 2010, s. 20

sanın üstünlüğü ilkesi bilinmiyordu. Bu ilke uygulamada Amerikan Yüksek Mahkemesi tarafından geliştirilmiştir. Günümüzde bunun genel kabul gören bir ilke olduğu bilinmektedir.

8- Anayasalar hukuk devleti ilkesine uygun hazırlanmalıdır. Hukuk devleti hukuk kuralları koyan, bu hukuk kurallarına kendisi de uyan, yönetilenlere hukuk güvenliği sağlayan devlet demektir. Keyfi devletin karşıtıdır. Keyfi devlette de hukuk kuralları olabilir, ancak devlet bu kurallara uymak zorunda görmez kendisini.

Anayasa Mahkemesinin bir kararında hukuk devleti şu şekilde tanımlanmıştır: "Hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve anayasaya uyan bir devlet olmak gerekir. Hukuk devletinde kanun koyucu organ da dahil olmak üzere, devletin bütün organları üstünde hukukun mutlak hakimiyeti haiz olması, kanun koyucunun yasama faaliyetlerinde kendisini her zaman anayasa ve hukukun üstün kuralları ile bağlı tutması lazımdır..." [9]

Hukuk sisteminde süreklilik ve kararlılık ilkesine uyulması, kazanılmış haklara saygı gösterilmesi veya kazanılmış haklara riayet edilmesi hukuk devleti ilkesinin veya hukukun üstünlüğü ilkesinin unsurları içerisinde sayılmaktadır. Mevzuata göre elde edilmiş hakların kesintiye uğramadan devamlı bir şekilde korunması gerekmekte ve vatandaşların bu konuda güven duygusu olmalıdır.

Devletin ve idarenin işlemlerinde; kazanılmış hakların korunması, tüm devlet faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygun olması, hatalı işlem yapıldı ise düzeltilmesi, keyfi işlem yapılmaması gerekmektedir. Kazanılmış haklar hukuk devleti ilkesinin temelini oluşturan haklardandır. Hak güvenliği ve istikrarı hukuk devletinin asli unsurlarından biri olarak ortaya çıkmaktadır.Bu hakların veya kazanılmış hakların ortadan kaldırılmasının; hukuksal güvenceyi ortadan kaldıracağı veya zedeleyeceği, haklar bakımından belirsizlik ortamına neden olacağı, devletin ve idarenin güvenirliliğini tehlikeye düşüreceği söylenebilir. Hukuk devletinde idarenin takdir yetkisi mutlak ve sınırsız bir yetki değildir. Mutlak, sınırsız ve denetimsiz bir takdir yetkisinden bahsetmek ancak mülk devlet anlayışında ve polis devleti anlayışında söz konusu olabilir. Hukuk devletinde idarenin takdir yetkisini adalet ve eşitlik ilkelerine uygun, objektif esaslara dayalı olarak kullanması; takdir yetkisi içinde yer alan hususlarda kamu yararı, hizmetin gerekleri yönünden yasanın aradığı amaca uygun hareket etmesi gerekir.

Bu nedenle yeni anayasa hukuk devleti ilkesinin gereklerine göre hazırlanmalıdır.

9- Demokrasi insanlığın keşfettiği en gelişmiş yönetim biçimidir. Yeni anayasa modern liberal demokrasiye uygun olmalıdır.

Günümüz dünyasında temsili demokrasi, doğrudan demokrasi araçları ile desteklenmektedir. Bunun en güzel örneklerini İsviçre ve Liechtenstein uygulamalarında görmekteyiz. Doğrudan demokrasi araçları bu ülkelerde bulunmaktadır. Halkın yasa yapımında inisiyatif kullanma hakları vardır. Ayrıca bu ülkelerde, anayasa değişiklikleri ile ilgili olarak zorunlu referandum uygulaması mevcuttur.

Doğrudan demokrasinin tanımı ve yöntemi hususunda üzerinde bir uzlaşma yoktur. Kurumsal çerçevenin nasıl olması gerektiği konusunda bir standart bulunmamaktadır.

Doğrudan demokrasinin birden çok biçimi bulunmaktadır. Bunlar; halk inisiyatifi, halk vetosu, geri çağırma ve zorunlu referandumlardır. Halk inisiyatifinde yeni bir yasa meclis dışından teklif edilir. Halk oyu sonucunda kabul edilmesi umulur. Halk vetosu yönteminde meclis tarafından kabul edilmiş bir yasanın, halk girişimleri sonucunda iptal edilmesi amaçlanır. Zorunlu referandumda, parlamento tarafından kabul edilen bir yasanın yürürlüğe girebilmesi halk tarafından onaylanması koşuluna bağlı bulunmaktadır. Geri çağırma halk tarafından seçilmiş vekil-

[9] Anayasa Mahkemesinin 11.10.1963 tarihli ve E.63/124, K. 63/243 sayılı kararı.

lerin veya kamu görevlilerinin halk tarafından görevlerinden alınmasıdır.

Yeni anayasada yukarıda saydığımız doğrudan demokrasi araçlarına, Türkiye koşullarına uyarlanmak suretiyle mutlaka yer verilmelidir.

10- Anayasa, hukukun temel prensiplerine/hukukun evrensel prensiplerine uygun olmak zorundadır. Nedir bu evrensel prensipler dediğimizde; temel hakların korunması, iyi niyet, ahde vefa, kazanılmış hakların korunması, haksız olarak verilen zararın tazmini, sorumluluğun kusura dayanması, hak arama özgürlüğü, savunma haklarına saygı, zaman aşımı, yönetimin yasallığı, yönetimin takdir yetkisinin sınırlılığı, kanunların geçmişe yürümezliği, özel kuralın genel kuralı geçersiz kılması, aynı husustaki yeni hükmün eski hükme önceliği, suç ve cezada kanunilik vb. ilkeler karşımıza çıkmaktadır. Bu temel ilkeleri duragan olarak düşünmek doğru değildir. İnsanlığın gelişimine, uygarlığın gelişimine, hukukun gelişimine bağlı olarak yeni ilkeler ilave edilebilmektedir. O açıdan anayasa bu gelişmelere açık olabilecek esneklikte olmalıdır.

11- Anayasada ortaya konulan devlet teşkilatı ve anayasanın uzunluğu optimal düzeyde olmalıdır. Gereğinden fazla ayrıntılı düzenlemelere gidilmemeli, daha ayrıntılı düzenlemeler yasalara bırakılmalıdır. Anayasa eksik olmamalı, ancak gereğinden fazla uzun da olmamalıdır.

12- Anayasanın sadece bir grup, bir hizip, baskın görüş mensupları tarafından hazırlanması son derece sakıncalıdır. Hazırlayıcıların sosyal ve ekonomik konumlarından, siyasal ve ideolojik görüşlerinden mümkün olduğu ölçüde bağımsız olması gerekir.

Toplumun büyük bir çoğunluğunun desteğiyle hazırlanması anayasanın meşruiyeti bakımından hayati önemi haizdir.

13.Anayasada devlete ideolojik görev verilmemelidir. İdeolojik görevi olan devlet toplumu kendine göre şekillendirmeye çalışır. Bunu yaparken yerine göre cebir kullanabilir. Dolayısıyla ideolojik devlet, hukuk devletinin gereği olan vatandaşlar arasında ayrım yapmama; siyasal görüşler, dini görüşler ve dünya görüşleri arasında yansız kalma gibi temel ilkelerden uzaklaşır. Toplum mühendisliği yapmaya çalışabilir. Bu açıdan anayasada devlete ideolik görev verilmemesi son derece önemlidir.

Toplumun makul çoğunluğunun yukarıda zikredilen kriterleri kabul etmemesi mümkün değildir. Dolayısıyla bu kriterlere anayasa yapımında uyulması gerekir. Mezkur kriterlerin dışında kalan alanlarda toplumdan gelen taleplerin dikkate alınarak anayasal metinler/hükümler oluşturulması uygun görülmelidir.

Sonuç

Anayasa bir devleti şekillendiren ve devlet karşısında vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini düzenleyen temel kanunlardır. Başta düşünce özgürlüğü olmak üzere temel insan haklarını siyasal iktidara karşı koruyan metinlerdir. Çağdaş anayasaların hükümlerine göre, anayasada yer alan hükümler yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, diğer kuruluş ve kişileri bağlamaktadır. Kanunlar da anayasaya uygun olmak zorundadır.

Bunlardan da anlaşılacağı üzere anayasa bir devlet için yaşamsal önemi haiz hükümlerden oluşmaktadır. Dolayısıyla anayasa yapımı da büyük bir önem arz etmektedir.

Anayasanın tanımı, anayasacılık hareketinin felsefesi, 1982 anayasasının aksayan yönleri göz önünde bulundurulduğunda yeni anayasa ile ilgili olması gereken niteliklerin başında anayasanın devleti koruma odaklı değil birey odaklı olması gelmektedir. Devlet gücünü sınırlamalıdır. Toplumdan gelen talepleri karşılamalı, eşyanın tabiatına uygun olmalıdır.Temel hak ve özgürlükleri korumak ve güvence altına almak anayasanın en önemli hedefi olmalıdır.Özgürlüklerin esas, sınırlamanın istisna olması esasına dayanmalıdır. Bir başka deyişle hak ve özgürlükleri maksimize eden, yasakları minimize eden ve bunlar arasında optimal bir denge kuran bir felsefeye dayanmalıdır.

Anayasa Devletin esas teşkilatını genel olarak göstermelidir. Anayasa eksik olmamalı ancak gereğinden fazla uzun da olma-

malıdır.

Demokrasi güçlendirilmelidir. Doğrudan demokrasinin araçları olarak nitelendirilebilecek halk inisiyatifi, halk vetosu, geri çağırma ve zorunlu referandum mutlaka anayasaya konulmalıdır. Demokratik siyasal hayatın vazgeçilmez unsurları olan siyasal partilerde parti içi demokrasinin daha sağlıklı işlemesine yönelik düzenlemelere anayasayada yer verilmelidir.[11]

Anayasa anayasanın üstünlüğü, hukukun üstünlüğü, kuvvetler ayrılığı ilkelerine uygun olmalı ve mevcut anayasada bu yönden aksayan yönler ortadan kaldırmalıdır.

Yeni anayasanın toplumda yeni gerilimlere neden olmaması, gelişme için gerektiği kadar esnek olması gerekir.

Yeni anayasanın, adına ister sivil anayasa, ister demokratik anayasa veya modern anayasa diyelim, 21.yy Türkiye'sinin gereksinimlerini karşılayacak, Türk insanının önüne engel koymayacak ve önünü açacak, evrensel hukuka, ileri liberal demokratik anlayışa uygun, keza insan haklarının ulaştığı zirve noktaları yansıtan, günümüz koşullarına ve gelecekte ortaya çıkabilecek durumlara uyarlanabilecek bir anayasa olması, toplumun uzlaşmasıyla hazırlanıp benimsenmesi, bu anlamda toplumsal sözleşme olabilme niteliğini haiz olması gerekir.

[10] Arato, Adrew; Başlar, Kemal; Bilir, Faruk; Çelebi,Ayku; Gözler, Kemal; Göztepe, Ece, Hakyemez, Yusuf Şevki; İlkiz, Fikret; İnceoğlu, Sibel; Özbudun, Ergün; Sağlam, Fazıl; Sevinç, Murat; Uygun, Oktay; Yazıcı, Serap; Demokratik Anayasa, Metis Yayınları, 1. Basım, Nisan 2012, s.473

[11] Yürekli,Ömer;YeniAnayasaÇalışmaları,http://denetde.org.tr/FileUpload/ds159275/File/yeni_anayasa_calismalari.pdf,erişim;13.07.2012

YENİ ANAYASADA DİN VE DİYANET NEDEN VE NASIL YER ALMALIDIR?

Dr.Abdülkadir SEZGİN *

A- TÜRK ANAYASALARINDA DİN

a)1876 Kanun-u Esasî Din ve Din Kurumu

Türk tarihinin ilk anayasası diyebileceğimiz ilk anayasa 'KANUN-U ESASISİ' adıyla da bilinir.Eski takvime göre 7 Zilhicce 1293; miladi takvime göreyse 23 Aralık 1876 yılında kabul edilmiştir.Osmanlı İmparatorluğu'nda mutlak monarşiden anayasalı monarşiye geçişi belirleyen ve meşrutiyet rejiminin temelini atan bir anayasadır.

Devlet Başkanı olarak "Osmanlı Sutan" Osmanlı Hanedânı'na mensup, "Halife-i Müslimîn" unvanı da bulunan Osmanlı Devleti laik değildir. Anayasada da devletin bir dinî vardır, o da din-i İslâmdır (madde.11).

Kanun-u Esasî de devletin dinî niteliğini gösteren başka hükümler de vardır. Keza, Padişah aynı zamanda "dünya Müslümanlarının Halifesi"dir (m.3, 4) ve "Ahkâm-ı şer'iye"yi uygulatır (m.7). Şeyhülislâm devlet teşikatı içinde ve Hükûmette yer almaktadır (m.27). Kanunlar, "umur-u diniye"ye (dinin emirlerine) aykırı olamazlar (m.64). Keza ülkede şer'iye mahkemeleri vardır (m.87). Nihayet Padişahın ismi hutbelerde zikredilecektir (m.7).

Anayasadaki bu hükümlere rağmen kuruluşundan itibaren Osmanlı Devleti hiçbir zaman "şer'i devlet" olmamış; daima "örfi devlet" olma vasfını korumuştur. Bunun açık delili, Hilafetin İstanbul'a geldiği günden itibaren "Halife-i Müslimin" imzası ile yayınlanmış bir tek hukuk metni olmayışıdır.

Osmanlıda Hilafet sembolik bir isim, bir hatıra gibi korunmuştur.

Hakikat olarak kabul etmek gerekir ki, "Kanun-u Esasî"yi kabul eden mecliste Türkler daha az sayıdadır. Çoğunluk Türk ve Müslüman olmayan ahaliye mensuptur. Buna rağmen kabul edilen anayasa metninde devletin resmî dili Türkçedir (m.18). Devlet hizmetine girmek için bu dili bilmek gerekir (m.18). Bunun en önemli sebebi de, herkesin bilebildiği ortak dilin sadece "Türkçe" olmasıdır.

b) 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununda Din ve Din Kurumu

Eski tarihle 7 Şubat 1337 ve miladi tarihle 23 ocak 1921 tarihinde kabul edilen "Teşilat-ı Esasiye kanunu" adıyle kabul edilen yeni anayasa Milli Mücadele'nin fevklade çetin şartları içinde kabul edildi. İstanbul dahil, topraklarımızın bir kısmı düşman işgali

* Dıyanet Denetim Elemanları ve Uzmanları Derneği Genel Başkanı/ Sosyolog

adlındaydı. Bu sebeple de bu anayasada pek çok şey bilerek, istenerek, -şartların gereği olarak- eksik veya noksan bırakılmıştı. Bu sebeple de bu anayasada bulunmayan hükümler için 1876 anayasası hükümlerine atıflar yapılarak işler hallediliyordu.

Bütün bu zorluklara rağmen 1921 anayasasında milli egemenlik anayasada yer almıştı.

c) 1924 Teşkilatı Esasiye Kanununda Din ve Din Kurumu

20/4/1340 tarihli ve 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununun milli egemenliği öne çıkartan, yasama ve yürütme yetkileri Meclisin yetkisine ve Yargı millet adına bağımsız mahkemelerce kullanılır hükmüne yer verilmiştir.

Din konusu 1924 anayasasında yer aldığı halde, din kurumu anayasada yer almamıştır. Anayasaya göre, "Türkiye Devletinin dini, dinî İslâmdır: Resmi dili Türkçedir; makarrı Ankara şehridir."

3 mart 1924 tarihinde kabul edilen 429 sayılı "Şer'iyye ve Evkaf ve Erkanı Harbiye Vekâletlerinin İlgasına Dair Kanun"la daha önce kurulmuş olan "Şer'iye ve Evkaf Bakanlığı" ile "Erkân-ı harbiye Bakanlığı" kaldırılarak, (Diyanet İşleri Reisliği) ve bugünkü adıyla Genelkurmay Başkanlığı kurulmuştur.

429 sayılı kanunun 1. nci maddesi aynen şöyledir:

"Madde1

-Türkiye Cumhuriyetinde muamelât-ı nasa dair ahkâmın teşrî ve infazı Türkiye Büyük Millet Meclisi ile Onun teşkil ettiği hükümete ait olup, dîn-i mübîn-i İslâmın bundan maada itikadâd ve ibadâta dair bütün ahkâm ve mesâilinin tedviri ve müessesat-ı diniyenin idaresi için Cumhuriyetin makarrmda bir (Diyanet İşleri Reisliği) makamı tesis edilmiştir."

Bu kanunla, Din kurumunun başı olarak Diyanet İşleri Başkanı kamu görevlisi yapılmış, ayrıca daha önce Şeyhülislamlığa bağlı olan;

1. Eğitim
2. Yargı
3. Vakıflar diğer birimler ayrı ayrı kurumlar haline getirilmiştir.

Anayasamıza laikliğin 1937 yılında girmiş olmasına rağmen uygulamanın 1924'te fiilen ve hukuken başladığı kabul edilmelidir.

Aslında Osmanlı devletinde başlangıçta "Müftülük" daha sonra "Başmüftülük" ve "Şeyhülislamlık" şeklinde kurulmuş ve gelişmiş olan Din Kurumu, devletin ekonomik ve siyasi olarak zayıflamasına paralel olarak "Şeyhülislam'nın yetkilerinin arttığı" ve İmparatorluğun son dönemlerinde "sadrazam" (başbakan)la eşit yetkilere sahip hale geldiği görülür.

Bunu, halka moral verilmesi ve yeniden eskiye ulaşılabilmesi için dine sığınma ve dinden meded umma şeklinde yorumlayanlar vardır. Bu ayrı bir konudur.

Cumhuriyeti kuranların "başbakanlığa bağlı" Diyanet İşleri Başkanlığı kurmuş olmaları; daha önceki "bakanlık" uygulamasının da tecrübesiyle "din-Siyaset" ayrılığına önem verilmiş olması şeklinde yorumlanmalıdır.

d) 1961 Anayasasında Din ve Din Kurumu

Din Kurumunun ilk defa anayasada yer alması ve "anayasal kurum" niteliği kazanması 1961 Anayasanın 24. maddesi olmuştur. Madde başlığı ile birlikte aşağıdadır:

"II. Diyanet İşleri Başkanlığı

Madde 154- Genel idare içinde yer alan Diyanet İşleri Başkanlığı özel kanununda gösterilen görevleri yerine getirir".

Bu maddenin yürürlükte olduğu dönemde (1965) çıkartılmış olan 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı kuruluş ve görevleri hakkında kanun bazı önemli hususları içermekle birlikte, din kurumunun "genel müdürlük" olarak düzenlenmiş olması, özellikle Atatürk uygulamaları dikkate alındığında bürokratik, hiyerarşik ve mânevî olarak küçülmesi ve itibar kaybetmesi gibi sonuçları da birlikte getirmiştir.

1965-1980 arasında güçlenen, gelişen siyasetle hukuken yasak, fiilen serbest dinî yapılarla Diyanet'in doğrudan mücadele etmesinin istenmesi ve kurum yöneticilerinin de bunu aşkla, şevkle yapması ile Diyanet'in

ciddi bir itibar kaybettiği de kabul edilmelidir.

Din kurumu dinsizlik (ateizm)le değil, dindarlarla uğraşıyor görüntüsü, illegal yapıların güçlenmesine sebep olmuştur.

Diyanet'ten sorumlu devlet bakanlarından birinin, Afrika ülkelerinde resmi gezisi sırasında, gezisi yarıda bıraktırılarak Diyanet İşleri Başkanı'nın Türkiye'ye apar topar döndürmesi ve görevden alınması, bir başka Devlet Bakanı'nın "Diyanet İşleri Başkanı"nın Tapu Kadastro Müdürü ile aynı gördüğünü açıklaması, Diyanet İşleri Başkanlığı'na atama yapılmayarak, yıllarca eğitimi uygun olmadığı halde, Başbakan'a yakınlığı sebebiyle bir zat tarafından idare edilmesi ve pek çok olumsuz olay siyasetin din kurumuna olumsuz, haksız baskısı olarak hafızalardadır.

e) 1982 Anayasasında Din ve Din Kurumu

Halen yürürlükte olan 1982 anayasası, kendisinden önceki tüm anayasalardan daha fazla dine ve din kurumuna yer vermiştir. Bunu kabul ve itiraf etmeliyiz. Ancak 1979 yılında anayasa mahkemesince iptal edilen Diyanet teşkilat yasasının yerine yeni bir teşkilat yasası çıkartılmaması başta olmak üzere çoğu zaman şifahi emirlerle ve ideolojik uygulamalarla bu dönemde Diyanet kurumunun ciddi şekilde yıprandığı bilinmektedir.

12 Eylül 1980 darbesinin dine destek veriyor ve illegal din "örgütleri" ile uğraşıyor görünmesi, 2000 yılından bu tarafa karşılaştığımız yeni, Diyanet dışı din kurumlarının oluşmasına ve kurumlaşmasına zemin oluşturmuştur.

Küresel güçlerin "Ilımlı İslam" meraklarıyla birleşen bu mevcut yapının kurumsallaşarak Diyanet şekline dönüştüğünü söylemek ciddiye alınacak bir değerlendirme olmalıdır.

12 Eylül dönemiyle devlet teşviki ile Nakşi olduğu iddiası bulunan bir takım "müteşeyyih" dergahlarına halkın götürülmesi, "ziyaret edenler içkiden kurtuluyor" reklamları, bir toplum mühendisliği projesi değilse, başka nasıl izah edilebilir?

1982 Anayasasında din kurumu ile ilgili madde şöyle:

"İ. DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI

Madde 136 – Genel idare içinde yer alan Diyanet İşleri Başkanlığı, laiklik ilkesi doğrultusunda, bütün siyasi görüş ve düşünüşlerin dışında kalarak ve milletçe dayanışma ve bütünleşmeyi amaç edinerek, özel kanununda gösterilen görevleri yerine getirir".

Madde incelendiğinde, "bütün siyasi görüş ve düşünüşlerin dışında kalarak ve milletçe dayanışma ve bütünleşmeyi amaç edinerek... Kanununda gösterilen görevleri yerine getir"mek bütün kamu kurumlarının görevi olması gerekirken veya hiçbir kuruma böyle bir görev verilmemesi gerekirken bu görevin sadece Diyanet'e verilmiş olması ne kadar doğrudur?

Bu dönemde, öncesinde veya sonrasında Diyanet ne kadar "bütün siyasi görüş ve düşünüşlerin dışında kalarak" hareket etmiştir?

Diyanet İşleri Başkanı'nın başında siyasi partili bir bakan ve teşkilat kanunu olmadığı için de, 3046 sayılı Kanun gereği her türlü atama ve tasarruf yetkisi bakana aitken, Diyanet bunu ne kadar başarmıştır?

Hayır, diyanet bunu başardı, diyenler kurumu tanımayanlardır.

Böyle bir şeyi başarmamış veya başaramamışsa sorumluları Diyanet çalışanları mıdır?

Bakanlar, başbakanlar, Hükümet, siyasi partiler bu işten, din kurumunu siyasi bir kurum gibi görerek laikliği onlar ihlal veya ihmal etmediler mi, dersiniz?

"Din ve Vicdan Hürriyeti" matlaplı 24. Maddede yer alan, "Din ve ahlak eğitim ve öğretimi Devletin gözetim ve denetimi altında yapılır. Din kültürü ve ahlak öğretimi ilk ve ortaöğretim kurumlarında okutulan zorunlu dersler arasında yer alır. Bunun dışındaki din eğitim ve öğretimi ancak, kişilerin kendi isteğine, küçüklerin de kanuni temsilcisinin talebine bağlıdır" şeklindeki hükmün ikinci cümlesi, yani "Bunun dışındaki din eğitim ve öğretimi ancak, kişilerin kendi isteğine, küçüklerin de kanuni temsilcisinin talebine bağlıdır" hükmü niçin hiç uygulamaya sokulmamıştır?

Diyanet'in veya tarikat veya Cemaatlerin açtığı, zaman zaman iki bin ile yirmi bin arasında değişen Kuran Kursu'na övgüler yağdırılırken Seçmeli (isteğe bağlı) din dersi veya Kuran-ı Kerim dersi okullara niçin konulmamıştır?

Anayasada yer alan ve hiçbir zaman uygulama imkânı bulmayan bu "kişilerin kendi isteğine, küçüklerin de kanuni temsilcisinin talebine bağlı" din eğitim ve öğretimi ile ilgili hüküm bu madde sebebiyle din, din kurumu ve din eğitimi aleyhindeki fikirlerin oluşup gelişmesine zemin hazırlama dışında ne işe yaramıştır?

Bu hüküm yeni anayasada geliştirilerek yer almalı, isteğe bağlı din eğitim ve öğretimi içinde "Kuran-ı Kerim"in okutulması konusu özellikle bulunmalıdır.

B. YENİ ANAYASADA DİN VE DİYANET TARTIŞMALARI

Anayasa tartışmaları ile birlikte başta görsel medya olmak üzere, STK'lar tarafından düzenlenen toplantılarda ciddi anlamda din, din eğitimi ve din kurumu konusu epeyce yer almaktadır. Özellikle her konunun uzmanı ve görüntülerine bakıldığında da, "her dine eşit mesafede duran" etkili ve önemli aydınlarla, kendisine "İslamcı" denen kimseler konuşmalar yapmaktadırlar. Biz bu tartışmaları aktaracak değiliz. Ancak birkaç başlık altındaki tartışmalara dikkat çekmek istiyoruz.

1. Din Kurumu sadece Sünnilere hizmet vermektedir. Hâlbuki Alevi, Mevlevi, Hıristiyan, Musevi'leri de içine almamaktadır.

2. Din için toplanan vergiler sadece Sünnilere hizmet veren Diyanet'e verilmekte, diğerlerine hak tanınmamaktadır.

3. Diyanet Sünnileştirme faaliyetlerinde bulunmakta ve Sünni misyonerliği yapmaktadır.

4. Sadece camilerin ibadethane sayılması haksızlıktır.

5. Diyanet iktidar partisinin emrindedir ve siyasallaşmış bir kurumdur.

6. Diyanet İşleri Başkanı Kürt oylarını almak için atanmıştır.

7. Anayasanın 136. Maddesi Diyanet'i siyasallaştırmaktadır.

8. Diyanet Türkçe Meal, Türkçe Hutbe ve Türkçe dua ile etnik bölücülük yapmaktadır.

... gibi iddialar öne sürülmektedir. Bunun sonunda da önerilerin ağılıklı olanı şunlardır:

1. Diyanet anayasal kurum olmaktan çıkartılmalıdır.

2. Diyanet özerk bir kurum olmalıdır.

3. Diyanet Alevi, Mevlevi, Hıristiyan, Sünni, Şafii ve Şiileri de içine alan bir kurum olarak yapılandırılmalıdır.

4. Diyanet cemaatlere ve inançlara göre kurulmalı ve genel idare içinde yer almamalıdır.

5. Herkes kendini nasıl hissediyorsa, sivil toplum örgütü olarak din kurumunu kendisi kurmalıdır.

Bu iddia sahipleri içinde anlı şanlı akademisyenler, gazeteciler, devlet adamları eski istihbaratçılar, aklınıza gelen her meslek ve meşrepten insanı görmek son derece şaşırtıcıdır.

Bu taleplerin hiç birisi doğru, tutarlı, toplumun talep ve ihtiyaçlarına cevap verebilecek durumda değildir.

Küresel emperyalizme şapka çıkartan bu çağdaş saygıdeğer insanlar bu milletin binlerce yıllık birikimi, sosyo-kültürel yapısı ve değerlerini niçin hatırlamazlar?

Acaba emperyalizm aşk haline gelip, bütün benliğimizi yakıp kül mü etti diyeceğimiz geliyor.

Hayır, binlerce hayır.

Türk Milleti tarihte vardı, gelecekte de olacaktır. Yirminci yüz yılın ilk çeyreğinde karşılaştığımızdan daha fazla bir tehdit, bölünme ve parçalanma tehlikesi ile karşı karşıya gibi görünen yeni küresel emperyalizmi de bu topraklardan kovmalıyız.

Bunun için muhtaç olduğumuz kudreti harekete geçirmeliyiz.

1984 tarihinde ortaya çıkmaya başlayan ve 1990'ların başında görülen Sovyetler Birliği'nin çöküşü sömürgeci, emperyalist batıyı kışkırtmakta ve şımartmaktadır. "Tek kutuplu dünya" yalanı ile herkesi uyutmak istiyorlar.

Bu asla olmadı, bundan sonra da olmayacak.

Bizim stratejik, jeo-stratejik yerimiz; tarihimiz, kültürümüz ve mânen meydana getirebileceğimiz rüzgâr düşmanlarımızı ciddi anlamda tedirgin ediyor. Onun için bir tek mantar tabancası patlatmadan Sovyetleri çökerten batı, bizi de aynı şekilde çökertmek, dize getirmek ve Haçlı zihniyetiyle tarihi intikamını almak istiyor.

Anayasa tartışmalarını da etnik, ideolojik, sosyolojik ve hukuki bölünmüşlüğü sağlama amaçlı hale getirmek istiyorlar.

Bu topraklarda, diğerlerini saymasak bile Selçuklu ve Osmanlı tecrübeleriyle birleşen ve bin yılı aşan bir süredir bu topraklar üzerindeyiz ve "İslam'ın Bayraktarlığı" gibi bir şerefi de biz; evet sadece biz taşıyoruz.

Yeni yüz yıllarda da dünyanın sıklet merkezini yine biz oluşturacağız.

C. GÜNÜZDE DİYANET VE DİYANET'İN YAPTIKLARI

1/7/2010 tarihli 6002 sayılı Kanunla diyanet yeniden teşkilatlanmış ve bir kuruluş kanununa kavuşmuştur.

İşin özüne bakıldığında, bizim 1998 den başlayarak bilimsel dergi, günlük gazete ve internette yazıp yayınladığımız, "Diyanet İşleri Başkanlığı Müsteşarlık olarak yapılanmalı" şeklindeki önerimiz devlet nezdinde itibar görmüş ve ana yapı olarak bizim hayalimiz gerçekleşmiştir.

Bu satırların yazarının bu bakımdan son derece mutlu olması; kurum yöneticilerinin de kendi meslektaşları tarafından geliştirilen bir projenin gerçekleşmiş olması sebebiyle mutlu olmaları yanında, proje sahibine teşekkür etmesi ve kutlaması gerekmiyor mu?

Proje sahibinin, projesinin kısmen uygulanmış olması sebebiyle mutlu olması bir yana, İlahiyat fakültelerinden emaneten Diyanet'e gelmiş üst yöneticiler mutlu olmamış görünmektedir.

Bunun sebepleri, Diyanet tarafından hazırlanıp hükümete, oradan da TBMM'ne sevk edilen tasarılar arasındaki farklılıklarla, kanun haline gelen metindeki farklılıklarda gizlidir.

Diyanetin varlığı ve misyonu ile Diyanet sistemini yeteri kadar tanımamış akademisyenlerin il idaresi dışına çıkartılmış ve keyfi yönetimlere açık Diyanet'i kuramamanın ıstırabını yaşadıkları biliniyor.

Diyanet tasarısı TBMM komisyonlarında görüşülürken STK olarak yaptığımız konuşmalarda, "para herkesi bozdu, din adamını da bozdu. Biz dernek olarak kamu bütçesi ile yetinen ve denetlenmeyen para kurumu olmaktan çıkmış bir Diyanet istiyoruz" tarzında bir konuşma yapmıştık.

Memuriyetinin 41. Yılını yaşayan bir insan olarak bu talep geldiğimiz noktayı kısmen açıklamaktadır.

Yeni Diyanet İşleri Başkanı 11.11.2010 tarihinde atandı. 12.11.2010 tarihli "Taraf" gazetesi ise, manşetinden verdiği haberde, "Diyanet artık Kürtçe biliyor" diye yazdı. Aynı haberin devamındaki başlık ise, "Kürtçe anlayan Diyanet" ara başlığı ile verilen bilgiler son dere ilginçtir.

Sanki Diyanet'te daha önce hiç Kürt kökenli insan bulunmamıştı.

Sanki Selçuklu, Osmanlı ve Türkiye Cumhuriyeti bir yere birini tayin ederken, eğitimine, tecrübesine, mesleğine, işin ehli olup olmadığına bakmaksızın şu kökten veya bu kökten diye tayin mi yapıyordu?

Sanki, çağdaş demokrasi ve hukukun üstünlüğü ve laiklik ilkesi atamaların etnik kökene göre yapılmasını öngörüyor.

Daha önce Diyanet İşleri başkan yardımcısı, Diyanet İşleri Başkanlığı makamında "Kürt" aileye mensup insanlar bulunmuştu. Merkez ve taşra dahil, her kademede çalışan farklı etnik kökenden her kurumda olduğu gibi, Kürt kökenliler de elbette vardı.

Bu satırların yazarı da Mardin Kızıltepe ilçesindeki 18 aylık yedek subay askerliği sırasında, derdini anlatacak kadar Kürtçe öğrenmişti. Bunu ayıplayan, yasaklayan olmadığı gibi, bir meziyet olarak alkışlamaya da gerek yoktu.

Demek onlar bu işin ne kadar önemli olduğunu fark edememiş ve fark ettirememiş-

lerdi. "Diyanet'in başı artık Kürtçe biliyor"du

Hatta Kürtçülüğü Diyanet'e getirmiş ve Cumhuriyet Senatosu'nda günlerce süren araştırma müzakereleri üzerine Diyanet'ten ayrılmış olanlar da vardı.

Aynı gazetede tam bir ay sonra 12.12.2011 tarihinde Sayın Neşe Düzel'in Prof. Dr. İştar Gözaydın'la yaptığı, 'Türkiye'de din yükselen bir olgu' başlıklı ropörtajda, "Diyanet'in yeni başkanı ne yapabilir?" sorusuna Sayın Profesörün verdiği cevap ilginçtir:

"Gerçekleştirilmesi istenen birtakım açılımları daha iyi yapabileceğini düşündükleri bir kişiyi getirdiler Diyanet'in Başkanlığına. Ayrıca etnik farklılıklar konusunda yeni Diyanet'in nasıl tavır alacağı da izlenmeli. Bence Mehmet Görmez'i özellikle Kürt oylarını elde etmek için getirdiler".

Cumhuriyet Kurumu olarak Diyanet'in bu yoruma muhatap olacak hale gelmesi veya getirilmesi ayıp olarak yasama, yürütme, yargı ile birlikte Diyanet çalışanları için de yeterli olmalıdır.

Diyanet siyaset, ticaret, ideoloji ve ırkçılık girdabına sokulmamalı; siyasetçinin insafına terk edilmemelidir.

Taraf Gazetesinde yazılanlar ne kadar doğrudur, bilemeyiz. Ama Nisan 2011 tarihinde kutlanmış olan "Kutlu Doğum Haftası" Diyarbakır, Ş.urfa gibi yerler dahil pek çok ilde "stadyumlarda" yapıldı. Buraların kira bedelleri için, ikramlar vb. hizmetler hariç, 70-100 Tl ödendiği; bu paraların Vakıf veya devlet bütçesinden ödenmediğini öğünerek anlatan meslektaşlarımıza bakarsanız, koltuklar ve maç yapılan alanlarda yer kalmamıştır. Seçim öncesi bu faaliyetlerin veya Sayın Başbakanımızın konuşmalarının Sayın Başkan tarafından tekrarlanması, Kürtçe şiirler okunması gibi çalışmalar insanları heyecanlandırmış. Parayı da kim vermişse, vermiş.

Mer'i anayasanın emrettiği "bütün siyasi görüş ve düşünüşlerin dışında kalarak ve milletçe dayanışma ve bütünleşmeyi amaç edinerek... Kanununda gösterilen görevleri yerine getirmek"ten şimdi anlaşılan bu mu demeliyiz?

Bu yeni Başkan gerçekten bahsedilen amaç için getirilmiş ve bu amaç da gerçekleşmişse, peki mevcut anayasamızdaki laiklik ilkesi nereye gitti, diye sormak gerekmiyor mu?

Asıl tehlike de burada gizlidir. Siyaset ve din birbirine iyice karışmış demektir.

Yani Diyanet'in siyaset ve ticaretle ilişkisi kesilmeden ve Diyanet'in denetim dışı akçalı işleri denetim altına alınmadan Diyanet'i "siyaset dışı alanda tutma imkânından bahsetmek mümkün olmayacaktır".

Diyanet'in denetim dışı akçalı işleri derken kastedilen bütçe gelirleri dışında denetlenmeyen veya denetlenemeyen akçalı işleridir.

Bunların başında ve öncelikle, cemaati da bıktırmış olan, camilerden (yardım toplama kanunu ve yönetmeliğine açıkça aykırı olarak) toplanan ve bir türlü bitmeyen yardımlardan bahsetmek lazımdır.

İkinci akçalı iş ise, devletin temel görevi olan devlet gelirlerinin toplanması kapsamına girdiği halde, Maliye Bakanlığınca %70 komisyonla "Diyanet eliyle toplanması"na karar verilmiş olan "mülkiyeti Hazineye ait arsalar üzerine yapılmış gayr-i menkul kiralarıdır.

Üçüncüsü, ülke genelinde haksız olarak cami minarelerine, yıllık yaklaşık beş bin dolar kira karşılığında yerleştirilmiş olan cep telefonu vericilerinden gelen paralardır.

Tabi dördüncüsü de hac gelirlerinden elde edilen paralardır. Yüzlerce milyon lira tutan, ne işe yaradığı, hangi hizmetlerde kullanıldığı, bu paralarla yurt içinde ve/ya yurt dışında hangi şirketlerin kurulduğu bilinmeyen ve denetlenemeyen akçalı işlerden söz etmek mümkündür.

Avrupa ülkelerindeki yardım toplamaları, açılan ticarethaneler ve bulara yapılan ihracat ve ithalatları hatırlamıyoruz.

Bu faaliyetler toplanıp değerlendirildiğinde Diyanet bir ekonomi devi veya işletmesi olarak ortaya çıkar. Din kurumu olma özelliği ve hizmeti gölgede kalır.

Batıda laikliği elde etmek için 200 yıl savaşları vermiş olanlar, din kurumunu siyasetin dışında tutmayı başarıyorlar, ama biz

ucuza aldığımız bu değerin kıymetini henüz yeteri kadar anlamadık mı, diye sormamız gerektiğini düşünüyoruz.

Her hal-ü kârda din, siyaset ve ticaret dışında tutulmalı; cami ve dini değerler para kazanma aracı olmaktan kurtarılmalıdır.

İşte tam da bu amacın gerçekleştirilebilmesi için Din ve Diyanet konusu anayasada yeterli şekilde yer almalıdır.

D. YENİ ANAYASA DA DİN KURUMU NASIL YER ALMALIDIR?

Diyanet'in 80 yıllık uygulamalarının da tecrübesi ile Genel idare içinde başbakanlığa bağlı olmasının amacı gerçekleştiremediği, laiklik uygulamalarının şöyle veya böyle delindiği, zarar gördüğü ve halka gereği gibi din hizmeti verilmekten çok başka sosyal, stratejik, siyasi veya inşaat emlak, ticaret ve turizm işlerinin önemli hale geldiği kanaatine varılabilir.

Alevi Açılımı ile ilgili toplantılara Diyanet adına katılan üst yöneticilerin söylediği, "Alevilik konusunda sosyal, kültürel ve siyasi açılım olabilir, teolojik açılım olamaz" sözü sağlıklı bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda, Diyanet'in topyekûn olarak "teolojik hizmet"ten yani din işinden uzaklaştığı ve onun için Alevilik konusunda da "teolojik açılım yapılamaz" dedikleri anlaşılır.

Diyanet'in kuruluş amacına dönmesi, siyaset ve ticaretle arasına yalıtım maddeleri koyarak, doğrudan din hizmetleriyle meşgul olması sağlanmalıdır ve anayasada Diyanet'in yerinin açıkça yer alması gerekir.

41 yıllık kamu hizmetinin 39 yılını Diyanet'te geçirmiş bir insan olarak, bu kadar geniş imkânları olan bir kurumu her hangi bir bakanın yönlendirmesi, yönetmesi asla mümkün olmadığı görüşündeyiz. Bakanlar kendi "ricalarının kırılmadığını gördüğü birkaç örnekten hareketle Diyanet'i kendileri yönetiyor zannedebilirler". Gerçek hiç de öyle değildir.

Belirtilen ve benzeri sebeplerle Diyanet her hangi bir bakanlığa veya siyasete bağlı olmamalıdır.

Bize göre "genel idare içinde, kamu tüzel kişiliğine sahip bir YÜKSEK DİN KURUMU" kurulmalı ve Diyanet bu kuruma bağlı olmalı; milli din kurumu özelliği kazanmalıdır.

"YÜKSEK DİN KURUMU" şu anda bulunmayan, ülkenin "Din politikasını belirlemek, dinle ilgili uluslararası ilişkileri düzenlemek, halen bakanlıkça yapılan bürokratik işlemleri ve Diyanet'in denetimini yapmak ve boşaldığında Diyanet İşleri Başkanlığı için üç aday belirleyerek Cumhurbaşkanı'na sunmakla görevli olmalıdır.

1998-2003 yılları arasında muhtelif (dergi, gazete, internet gibi) yayın organlarında yazdığımız gibi, Yüksek Din Kurumu, asgari doktora yapmış, çoğu farklı bilim dallarına mensup, 40 yaşını tamamlamış 12 veya 15 kişiden oluşmalıdır. Bu heyetin içinde (Caferilik ve Şafiilik gibi) İslam dininin farklı mezheplerine mensup bilim adamlarıyla, tasavvufi ekollere mensup kişiler, hukuk, iktisat, işletme, uluslararası ilişkiler, sosyoloji, sosyal psikoloji uzmanları ile millî güvenlik ve siyaset uzmanları da bulunabilmeli; eski Diyanet İşleri Başkanlarından hayatta olanlardan da bir temsilci olmalıdır.

Böyle bir yapı ülkemizde din kaynaklı ayrışma, tartışma ve çatışma risklerini de son derece azaltacak ve bütün İslam ülkelerine de bir "örnek model" oluşturacaktır.

Netice olarak yeni anayasada aşağıdaki gibi bir metnin yer alması, geleceğimiz açısından son derece önelimdir:

"Genel idare içinde, kamu tüzel kişiliğine sahip Yüksek Din Kurumuna bağlı Diyanet İşleri Başkanlığı kanununda gösterilen görevleri yerine getirir".

ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI IŞIĞINDA İL GENEL MECLİSLERİ VE BELEDİYE MECLİSLERİ ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET

Dr. Hasan H. CAN *

Giriş

Ülkemizin mahalli idareler alanını düzenleyen temel mevzuat, 2004 yılından başlamak üzere tedricen yenilenmiştir. Bu kapsamda mahalli idarelerle ilgili olan temel kanunlar da yeniden hazırlanıp yasalaşmıştır. Bu kapsamdaki yasal düzenlemeler olarak; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ilk etapta sayılabilir. Özellikle mahalli idarelerin mali denetimi konusundaki temel esasların ortaya konulduğu 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ise 2003 yılında yasalaşmıştır.

Sözü edilen kanunlardaki ortak yaklaşım, mahalli idareler açısından idari vesayetin etkisiz kılınması ve merkezi idarenin bu kurumlar üzerindeki idari kontrolünün olabildiğince azaltılmasıdır (Can, 2009:31). Bu çerçevede, idari vesayet uygulamaları bakımından özellikle merkezi idarenin taşradaki temsilcileri olan mülki idare amirlerince, özellikle de kaymakamlarca doğrudan kullanılan vesayette önemli bir azalma olduğu açıkça görülmektedir. Ancak, yasalardaki bu yaklaşımın Anayasa Mahkemesince benimsenmediğini ifade etmek sanırım yanlış olmaz. Bu makalede yeni mahalli idare yasalarındaki bazı düzenlemeler konusunda verilen Anayasa Mahkemesi kararları idari vesayet bağlamında tartışılacaktır.

1. İdari Vesayet Kavramı Hakkında Anayasalarımızdaki Düzenlemeler

Cumhuriyet dönemi anayasalarına bakıldığında, 1924 Anayasasının 89, 90 ve 91 inci maddelerinde genel olarak mülki taksimat esasıyla; iller, ilçeler, bucaklar, kasaba ve köylerden bahsedilmektedir (Kili, Gözübüyük, 1985:128). 1961 Anayasasının mahalli idareleri düzenleyen 16 ıncı maddesinde ise açıkça idari vesayet ifadesine yer verilmemiş olup merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki karşılıklı bağ ve ilişkilerin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir (Kili, Gözübüyük, 1985: 205).

Dolayısıyla, anayasalarımızdaki somut düzenlemeler bakımından idari vesayet kavramının yer aldığı anayasa halen geçerli olan 1982 Anayasasıdır. Bu Anayasanın 127 nci

* İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşaviri

maddesindeki hükme göre, merkezi idare, mahallî idareler üzerinde; mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir (Can,Yıldız,2004, s.7).

Kavram olarak idari vesayet denildiğinde; merkezi yönetimin, mahalli idarelerin icrai kararlarını, idari fiil ve hareketlerini murakabe etmesi ve bu kararları bozabilme yetkisi anlaşılmalıdır. İdari vesayet ile merkezi idare ve mahalli idare arasında bir rabıta kurulmuş olmaktadır. Bu yolla Devletin birliği ve kamu hizmetlerinin uyumu temin edilmiş olacaktır (Onar, 1960, s. 498).

Mahalli idarelere tanınan yetkilerin, Devlet içinde birliği bozmaması için; en büyük kamu hükmi şahsiyeti olan ve kamu kudretini elinde tutan Devletin, mahalli idareler üzerindeki düzenleyici yetkisini kullanması genel kabul görmektedir. Bu itibarla idari vesayet, aynı zamanda merkezi idarenin mahalli idarelere tesir etmesinin de önemli bir yoludur (Onar, 1960, s. 499). İdari vesayetin niteliği ve uygulanması bakımından bazı önemli ilkelerin şu şekilde özetlenmesi mümkündür:

a) İdari vesayet, kanuna dayanmalı ve kanunla sınırlanmalıdır.

b) İdari vesayet esas itibariyle Devletin genel menfaatini amaçlamalıdır.

c) İdari vesayetin uygulanmasında kararın tasdiki, iptali veya icrasının ertelenmesi mümkün olmakla birlikte kararın tadil edilmesi kural olarak mümkün değildir. Çünkü kararın konusunu tayin, doğrudan doğruya mahalli idarenin yetkisindedir.

ç) İdari vesayet aynı zamanda mahalli halkın himaye edilmesini ve mahalli idarelerin vatandaş üzerindeki keyfi muamelesini önlemeyi de temin eder.

d) İdari vesayette mahalli hizmetlerin istikrarlı bir şekilde yürütülmesi de gözetilmelidir.

e) İdari vesayet mahalli idarelerin kararları ve fiilleri üzerinde kullanılabileceği gibi bu idarelerin memurları üzerinde de kullanılabilir.

f) İdari vesayet bazen merkezi idarenin o mahaldeki yüksek otoritesi tarafından kullanılabileceği gibi, doğrudan ilgili bakanlık veya bakanlar kurulunca da ifa edilebilir.

g) İdari vesayetin bir başka özelliği de, düzenlediği hale münhasır olması ve kıyas yoluyla başka hallerde tatbik edilmesine imkân bulunmamasıdır.

h) İdari vesayete konu olan kararın onaylanması veya reddedilmesi, bu kararın uygulanması bakımından onay makamına bir sorumluluk yüklemez, asıl sorumluluk kararı almış olan mahalli idareye aittir. Bu çerçevede mahalli idare kararının onaylanması veya reddedilmesiyle, mahalli idarenin sorumluluğu merkezi idareye geçmiş olmaz (Onar, 1960, s.499-505).

İdari vesayet, merkezi idare ile yerel idareler arasında idari bütünlüğü sağlamaya yönelik hukuki ilişki olarak da tanımlanmaktadır. Vesayet denetiminin hiyerarşik denetimden temel farkı ise, niteliğinin ve kullanımının kanunla düzenlenmesi gereğidir. (Bozkurt, Ergun, 2008, s.106)

İdari vesayetin merkezi idare ile mahalli idare arasındaki bütünlüğü sağlamaya dönük bir araç olduğu, idari vesayetin hem hukukilik hem de yerindelik denetimi içerdiği, bir karar hakkında hareketsiz kalarak dolaylı tasvibin de bir tür idari vesayet olduğu, Anayasanın 127 nci maddesindeki idari vesayet yetkisinin de ancak yerindelik denetimi ile sağlanabileceği de savunulan görüşler arasındadır (Danıştay İİK, E: 2009/7, K: 2009/14).

2. Anayasa Mahkemesinin Mahalli İdare Kanunları Hakkındaki İptal Kararları

Anayasa mahkemesinin 2005 ve izleyen yıllarda verdiği bazı iptal kararlarına bakıldığında, idari vesayetin gerekliliğine ve bu vesayetin hukukilik yanında yerindeliği de ihtiva ettiğine vurgu yaptığı görülmektedir. İdari vesayet kavramına ve uygulamasına Anayasa Mahkemesinin yaklaşımı hakkında bir fikir edinmek için, 5302, 5216 ve 5393 sayılı yasalar hakkında verilen iptal kararları

ışığında konuya kısaca bakalım.

2.1. İl Özel İdaresi Kanunu hakkında verilen iptal kararı

Anayasa mahkemesinin 5302 sayılı Kanun hakkında verdiği iptal kararı, Yüksek Mahkemenin idari vesayet kavramına ilişkin görüşünü çok açık bir biçimde ortaya koymuştur. Resmi Gazete'nin 29.12.2007 tarih ve 26741 sayılı nüshasında yayınlanan 18.1.2008 tarih ve E: 2005/32, K: 2007/3 sayılı Anayasa Mahkemesi kararıyla; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun, 15 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, "...ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ..." ibaresi ile üçüncü fıkrasında yer alan,

"Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir." ibaresinin, Anayasa'nın 123 ve 127 inci maddelerine aykırı olduğu için iptaline karar verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi bu kararında özetle, vali tarafından hukuka aykırı görülerek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edilen kararların, söz konusu hukuka aykırılıklar giderilmemiş bile olsa, il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilmesi halinde kesinleşeceği yolundaki hükmün; Anayasa'nın 123 ncü maddesindeki, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı; 127 nci maddesinin 5 inci fıkrasındaki, merkezî idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahip olduğu hükmü karşısında, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken vesayet yetkisi zayıflatmaktadır, şeklinde hüküm tesis etmiştir.

Bilindiği gibi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 15 inci maddesinin ilk düzenlemesine göre valiye, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurma yolu tanınarak, genel meclis kararlarının valinin onayına gerek olmaksızın yürürlüğe girmesine imkan verilmişti. Ancak, Anayasa Mahkemesinin verdiği; 18.1.2007 tarih ve E: 2005/32, K: 2007/3 sayılı kararla, bu hüküm iptal edilerek, valinin muhalefet ettiği il genel meclisi kararlarının kesinleşmeyeceği dolaylı olarak hüküm altına alınmıştır (Can, 2010:365).

2.2. Belediye Kanunu hakkında verilen iptal kararı

Anayasa Mahkemesi, İl Özel İdaresi Kanunu hakkındaki iptal kararından sonra, mahalli idareler üzerindeki vesayet yaklaşımı bakımından önemli bir iptal kararına daha imza atmıştır. Bu karar, 22 Haziran 2010 tarih ve 27619 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, 04/02/2010 tarih ve E:2008/27, K:2010-29 sayılı karardır. Bu karar ile Belediye Kanununun 23 üncü maddesinin beşinci fıkrası iptal edilmiştir.

Belediye Kanununun 23 üncü maddesinin iptali için, Anayasa Mahkemesine Danıştay Altıncı Dairesi başvurmuştur. Danıştay'ın itiraz gerekçesinde özetle; 5393 sayılı Belediye Kanununun 23 üncü maddesi uyarınca kesinleşen belediye meclis kararının ilgili kaymakamlığa gönderildiği, kaymakamlığın da belediye meclis kararının iptali için idari yargı yerine başvurduğu belirtilerek; Anayasanın 123 üncü ve 127 nci maddelerindeki esaslar kapsamında idari vesayet yetkisinin sadece hukuka uygunluk denetimi şeklinde yargı eliyle gerçekleştirilmesinin idarenin bütünlüğü ilkesini zayıflattığı, bu durumun ise Anayasanın 123 üncü ve 127 nci maddelerine aykırı olduğu ifade edilmiştir.

Danıştay bu tespitten hareketle, Belediye Kanununun 23 üncü maddesindeki hükmün "mülki idare amirine tanınan dava açma yetkisi olduğu", ancak Anayasanın 123 üncü ve 127 nci maddelerindeki hükümler kapsamında uygulanması lazım gelen "idari vesayetin" tam olarak uygulanmasına imkan verilmediğinin anlaşıldığı belirtilerek 5393 sayılı Kanunun 23 üncü maddesinin beşinci

fıkrasının iptalini istemiştir.

Anayasa Mahkemesi ise başvuruyu inceleyerek yasa hükmünü iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesinde şu tespitleri ve esasları ortaya koymuştur:

Anayasanın 123 üncü maddesine göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür, kanunla düzenlenir, kamu tüzel kişiliği kanunla kurulmalıdır. Bu çerçevede, idari yapı içinde yer alan kurumlar bir bütünlük içerisinde çalışmalıdır. Bu kurumlar, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak denetlenmeli, hiyerarşik denetim ve idari vesayet yoluyla denetim gerçekleştirilmelidir. Çünkü Anayasadaki idare kavramı da hem merkezi idareyi hem de yerel yönetimleri kapsamaktadır.

İdarenin bütünlüğü, üniter devlet modelindeki temel ilkedir. Bu ilke, idari işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların bir bütün oluşturduğunu anlatmaktadır.

İdarenin bütünlüğü merkezi denetim ve gözetimle hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç olan hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanmaktadır. Bunlardan idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir.

Yerel yönetimlere idari ve mali özerklik tanınmış olmasına karşın, 1924 yılından itibaren Anayasalarımızda merkezi yönetime yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiş ve yetki Anayasada idari vesayet olarak somutlaştırılmıştır. Anayasanın 127 nci maddesinde "merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir." denilerek merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağı yasa koyucunun takdirine bırakılmamıştır.

Ayrıca Anayasanın 127 nci maddesinin beşinci fıkrasındaki idari vesayet yetkisinin hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini içerdiği de açıktır.

Vesayet makamınca vesayet yetkisi kullanılırken işlemler üzerinde iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme gibi denetim usulleri uygulanabilmektedir.

Anayasa Mahkemesi yaptığı incelemede; Anayasa da çizilmiş bulunan idari vesayet yetkisinin iptali istenen kural ile sınırlandırıldığı, yalnızca yargı mercileri aracılığıyla gerçekleştirilecek hukuka uygunluk denetimine dönüştürüldüğü, dolayısıyla vesayet yetkisinin etkisiz hale getirildiği, bunun da Anayasanın öngördüğü idarenin bütünlüğü ve idari vesayet yetkisi ilkelerine; özetle Anayasanın 123 üncü ve 127 inci maddelerine aykırı olduğunun başvuruyu yapan mahkeme kararında ileri sürüldüğü belirtilmiştir.

Yapılan incelemeye göre maddenin beşinci fıkrasında yer alan "Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir." biçimindeki kuralın merkezi idarece Anayasanın 127 nci maddesi ile çizilen çerçevede kullanılması gereken idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucuna varmış ve itiraz konusu yasa kuralını Anayasanın 123 üncü ve 127 nci maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.

Yukarıda ayrıntıları açıklanan Anayasa Mahkemesi kararı ile Belediye Kanununun 23 üncü maddesinin beşinci fıkrasının iptal edilmesinden sonra, mülki idare amirlerinin belediye meclis kararları hakkında idari yargıya başvurup başvuramayacakları tartışma konusu olmuştur. Bu hususa ilişkin olarak Danıştay Altıncı Dairesince verilen 28.12.2011 tarih ve E:2011/7891, K:2011/5836 sayılı kararda; mülki idare amirinin böyle bir yetkiyi kullanmasının Anayasa Mahkemesinin verdiği iptal kararından sonra mümkün olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Danıştay'ın söz konusu kararı, Van 2. İdare Mahkemesinin 21.03.2011 tarih ve E:2010/1455, K:2011/447 sayılı kararının temyizen incelenmesi üzerine verilmiştir. İlgili idare mahkemesi kararında, mülki idare amirinin başvurusunu kabul ederek, davaya konu belediye meclis kararını iptal etmiş idi. Ancak Danıştay, Temyizen incelediği İdare Mahkemesinin bahse konu kararını bozmuştur. Danıştay, bozma kararında özetle; Ana-

yasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağladığını; belediye meclis kararlarına karşı dava açılmasının yasal dayanağını teşkil eden Belediye Kanunu hükmünün iptal edilmiş olduğunu, Anayasa Mahkemesince hukuka aykırılığı kesinleşen bir kurala dayanarak açılan davanın, dava açma ehliyeti bakımından reddedilmesi gerektiğini, İfade etmiştir.

2.3. Büyükşehir Belediyesi Kanunu hakkındaki iptal kararı

Anayasa Mahkemesinin Büyükşehir Belediyesi Kanunu hakkında verdiği iptal kararının gerekçesi de, Belediye Kanunu hakkında verilen iptal kararının gerekçesine paraleldir. Bilindiği gibi, Resmi Gazetenin 22 Haziran 2010 tarih ve 27619 sayılı nüshasında yayımlanan, Anayasa Mahkemesinin 4.2.2010 tarih ve E: 2008/28, K: 2010/30 sayılı iptal kararı ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 14 üncü maddesinin beşinci fıkrası iptal edilmiştir.

İptal başvurusu Danıştay Altıncı Dairesi tarafından, İzmir Büyükşehir Belediye Meclisinin kararının iptali konusunda İzmir Valiliği tarafından açılan dava üzerine idare mahkemesince verilen davanın reddi kararına karşı, İzmir Valiliğince yapılan temyiz başvurusu esas alınarak yapılmıştır.

Yapılan başvuruda, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 14 üncü maddesinin beşinci fıkrasının Anayasanın 123 üncü ve 127 nci maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüş, 5216 sayılı Kanunun 14 üncü maddesi gereği kullanılan hukuka aykırı büyükşehir belediye meclis kararlarının yargıya götürülmesi "yargı yerine başvurma yoluyla kullanılan dolaylı bir idari vesayet uygulamasıdır" tespiti yapılmıştır.

Başvurunun gerekçesinde, Anayasanın 123 üncü ve 127 nci maddeleri özetlenerek, idari vesayet yetkisinin sadece hukuka uygunluk denetimi şeklinde yargı eliyle gerçekleştirilmesinin idarenin bütünlüğü ilkesini zayıflattığı, bu durumun Anayasanın 123 üncü ve 127 nci maddelerine aykırı olduğu ortaya konulmuştur.

Danıştay'ın yaptığı başvuruda; idari vesayet yönünden benzer bir düzenleme içeren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 15 inci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları, burada ifade edilen gerekçe esas alınarak Anayasa Mahkemesinin 18/1/2007 günlü ve Esas:2005/32, Karar:2007/3 sayılı kararı ile Anayasanın 123 üncü ve 127 nci maddelerine aykırı görülerek iptal edildiği de belirtilmiştir.

Yapılan bu başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi konuyu inceleyerek; Anayasanın 123 üncü maddesinden hareketle idare kavramının merkezi idareyi, merkezi idarenin taşra kuruluşlarını, yerel yönetimleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlarını ve bütün bu teşkilatın personelini de kapsadığını ifade etmiştir. Bu çerçevede idarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir, tespitini yapmıştır.

Anayasa Mahkemesi verdiği iptal kararında, Anayasanın öngördüğü vesayet yetkisinin sadece yargı yerine başvurma olarak ele alınmasının aslında vesayet yetkisini etkisiz hale getirdiğini belirtmiştir. Dolayısıyla Kanundaki düzenlemenin, Anayasada yer alan, idarenin bütünlüğüne ve idari vesayet yetkisine ilişkin ilkelerine, aykırı olduğuna hükmetmiştir.

Anayasa Mahkemesi burada "Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir." biçimindeki kuralın merkezi idarenin Anayasanın 127 nci maddesi kapsamında kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucuna ulaşmıştır.

Sonuç

Anayasa Mahkemesi kararlarından da görüldüğü gibi, il özel idarelerinde il genel meclislerince alınan kararların kesinleşmesi bakımından iptal edilen yasal hüküm, yeni bir düzenleme yapılmadığı sürece valinin elini güçlendiren ve vali tarafından tasvip edilmeyen il genel meclisi kararlarının yürürlüğe girmesini engelleyen bir işleyiş ortaya koymuştur.

Öte yandan, belediye meclis kararlarının mülki idare amiri tarafından iptal amacıyla

yargıya götürülmesine imkân veren; Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi kanunundaki hükümlerin iptalinden sonra yasal düzenleme yapılmaması ise mülki idare amirinin elini zayıflatmıştır. Çünkü Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu hakkında Anayasa Mahkemesinin verdiği iptal kararından sonra, ortaya çıkan hukuki boşluk halen doldurulmamıştır. Bu çerçevede, 22.06.2011 tarihten itibaren hukuka aykırı görülen belediye meclisi kararlarının mülki idare amiri tarafından mülki idare amiri sıfatı ile idari yargıya götürülmesine imkân kalmamıştır.

Ortaya çıkan hukuksal durum itibariyle, Anayasa Mahkemesinin İl Özel İdaresi Kanunu hakkında verdiği iptal kararı sonrasında yasal düzenleme yapılmaması, idari vesayet uygulaması itibariyle valinin/mülki idare amirinin elini güçlendirmiş, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu hakkında verilen iptal kararlarından sonra yasal düzenleme yapılmaması ise tam tersine mülki idare amirinin elini zayıflatmıştır.

Anayasa Mahkemesinin verdiği iptal kararlarının gerekçeleri dikkate alınarak, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanununda değişikliğe gidilerek yasal boşluğun doldurulması sağlanmalıdır. İl Özel İdaresi Kanunu hakkında verilen iptal kararı sonucu ortaya çıkan işleyiş, temel olarak Anayasa Mahkemesi kararındaki iptal gerekçesine paralel bir sonuç ortaya koyduğu için, İl Özel İdaresi Kanununda değişiklik yapılmasına gerek olmadığı değerlendirilmektedir.

■ KAYNAKÇA

1. BOZKURT, Ömer; ERGUN, Turgay (2008) **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara: TODAİE Yayını.
2. CAN, Hasan. H (2009) **Uygulamada Belediye Kanunları**, Ankara: Mali Yönetim Denetim.
3. CAN, Hasan. H (2010/d) "Mahalli İdare Yasalarında İdari Vesayet Uygulamaları" **5. Kamu Yönetimi Sempozyumu Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları.** Sayfa:363-373, Konya: Selçuk Üniversitesi Yayını.
4. CAN, Hasan. H; YILDIZ, Nihat (2004) **Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyelerine Temel Bilgiler,** Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını.
5. KİLİ, Suna; GÖZÜBÜYÜK, Şeref (1985) **Türk Anayasa Metinleri,** Ankara: İş Bankası Yayını.
6. ONAR, Sıddık Sami (1960) **İdare Hukukunun Umumi Esasları cilt 1, ikinci baskı,** İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

KAMU GÖREVLİLERİNİN ÖN İNCELEME SÜRECİNE İLİŞKİN MEVZUATTA KULLANILAN KAVRAMALAR VE DİL

Bilal YÜCEL*

Söz ola kese savaşı, söz ola kestire başı,
Söz ola ağulu aşı, yağ ile bal ede bir söz.

Kişi bile söz demini, demeye sözün kemini,
Bu cihan cehennemini, sekiz cennet ede bir söz.

Yunus Emre

I- Giriş

Temel iletişim aracı olarak dil, verdiği mesajlarla insanların birbirlerini anlamasını sağlar. Eğer kullanılan dil insanların birbirini doğru anlamasını sağlayamıyorsa, ya dilde ya da dili kullananlarda bir yetersizlik var demektir. Bu anlamda, yaklaşık binüçyüz yıllık bir yazılı kültüre sahip olan ve bin yıla yakındır etkileşim içinde olduğu iki büyük uygarlığın dilleriyle de zenginleşmiş olan Türk dilinin yetersizlik gibi bir sorunu bulunmamaktadır. Ancak dilin kullanımındaki bazı yetersizlikler yanlış anlamalara sebep olabilmekte ve ortaya anlatılmak istenenden farklı anlamlar ya da çağrışımlar çıkabilmektedir. Öyle ki, yersiz veya zamansız olarak kullanılan bir kelime, karşı tarafın olmayan bir olayı olmuş gibi algılamasına sebebiyet verebilmektedir. Kullanılan yanlış bir söz, gerçek durumu yansıtmadığı için bu söze muhatap olan insanları üzebilmekte, hak etmediğine inandıkları ifadeler nedeniyle şevkleri kırılabilmektedir.

Bu bağlamda, 4483 sayılı Kanundaki ön inceleme sürecinde kullanılan dilin, Kanunun amacı ve yargılama hukukumuzdaki yeri de dikkate alınarak, Anayasa ve Ceza Muhakemesi Kanununun (CMK) ilgili hükümleriyle birlikte değerlendirilmesi ve kamu görevlilerinin manevi varlığına ne tür etkiler yapabileceğinin ortaya konulması makalemizin konusunu oluşturmaktadır.

II- Yargılama Hukuku ve Dil

Dilin doğru kullanımı hukuk, özellikle de ceza hukuku alanında, halkın adalete olan güveninin sarsılmaması bakımından özel bir öneme sahiptir. İnsanlar adalete, sadece başkaları nezdinde hakları kaldığı durumlarda haklarını almak için değil, başkaları tarafından haksız bir itham altında bırakıldıkları durumlarda aklanmak için de güvenmek isterler.

Aklanma, bir yönüyle; ihbar, şikayet veya diğer bir surette başlatılan ön inceleme, soruşturma ve kovuşturma süreçlerinin sonunda, bu hukuki süreçleri başlatan haksız isnatlardan kurtulma, diğer deyişle hakkın teslimi anlamına gelmektedir. Ön inceleme süreci sonunda yetkili merci tarafından veri-

* E. Maliye Başmüfettişi

len'soruşturmaya yer olmadığına' dair kararın kesinleşmesi, soruşturma süreci sonunda savcı tarafından verilen'kovuşturmaya yer olmadığına' dair kararın kesinleşmesi, kovuşturma süreci sonunda mahkeme tarafından verilen 'beraat' kararının kesinleşmesi hep aklanma hükmündeki kararlardır. Bir sonraki hukuki aşamaya geçmeye veya cezai yaptırım uygulamaya gerek olmadığını gösteren bu kararlar "geleceğe" dönük bir "eylemsizlik" sonucu doğurur.

Halbuki aklanmanın "geçmişe" dönük "mesaj" veren başka bir yönü daha bulunmaktadır: aklanan hakkında işletilen hukuki sürecin, hukuken gerekli olsa da esasen gereksiz olduğunun, diğer deyişle bu süreç işlemeseydi de ne kişisel ne de kamusal bir kaybın olmayacağının anlaşılması. Hukuk alanındaki kavramların doğru kullanımının önemi,kendini bu noktada gösterir. Çünkü hukuki yolların işletilmesinde ideal olan, yapılmasaydı bir kayıp yaşanmayacağı sonradan anlaşılan işlerin yapılmasının da bir kayba (olumsuzluğa) sebebiyet vermemiş olmasıdır. Aslında bu ikinci en iyidir. Birincisi, her safhadaki araştırma ve değerlendirmelerin layıkıyla yapılarak gerçeğin mümkün olduğunca erken safhada anlaşılması,böylece masum insanlar yargılama süreçlerinde yıpratılmadan gereksiz yere sonraki hukuki evreye geçilmemesidir. Beraat oranlarının %50 nin üzerinde olduğu ülkemizde, hukuk devletinin bu idealinden uzak olduğumuz söylenebilir. İkinci en iyi de de durum farklı değildir. Yargılama sürecinin sonraki aşamalarına gereksiz geçişler önlenemezken, acaba işleyen hukuki süreçler "sonunda aklanan masum insanlara geçmişte gereksiz eziyetler verdi mi, onların manevi şahsiyetlerini gereksiz yere zedeledi mi?" sorusu üzerinde yeterince durulmamakta, bu tür bir sorgulama ve özeleştiri yapılmamaktadır. Burada kastedilen gereksizlikler, sadece hukuki süreci tamamlamak için gerekli olandan fazla yapılmış iş ve işlemler değil, aynı zamanda gereksiz yere sarf edilmiş sözlerdir.

Hukuki sürecin aklanmayla neticelenmesi, birinci yönüyle, varsa uygulanmakta olan koruma tedbirlerinin kaldırılmasını ve önceki statünün iadesini beraberinde getirmekte, dolayısıyla biten sürecin fiziki etkileri resmen ortadan kalkmaktadır. Ancak olayın bir de zihni boyutu bulunmaktadır. Bu süreçte yaşanan olaylara ilişkin olarak okunan, yazılan veya duyulan ifadeler ne yaşayanların ne de haberdar olanların zihinlerinden hemen yok olmamaktadır. Bu noktada, hukuki süreçte kullanılacak sözcüklerin mümkün olduğunca nötrolması ve kesin ithamlar içermemesi zihinlerde olumsuz bir tortu bırakmaması bakımından önemlidir. Aksi bir üslup insanların manevi kişiliklerinin gereksiz yere zedelenmesini ve buna bağlı olarak ta başka bir hukuki olguyu "kişilik haklarının ihlalini" gündeme getirecektir.Bu açıdan, hukukun diline temel haklar yönünden baktığımızda, hukuki süreçlerde kullanılan dilin,herkesin kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel haklarından olan "kişinin manevi varlığını koruma ve geliştirme" temel hakkını da gözetmesi gerektiği açıktır.

III- Ön İncelemenin Anayasal Dayanağı ve Dil Konusunun Temel Haklarla Bağlantısı

Bilindiği üzere 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Anayasal dayanağı, Anayasanın *"YÜRÜTME"* başlıklı ikinci bölümünün *"IV. İdare/D. Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler"* alt kısmının *"2. Görev ve sorumlulukları, disiplin kovuşturulmasında güvence"* başlıklı 129 uncu maddesinin son fıkrasıdır. Bu fıkra şu şekildedir: *"Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır."*

Görüldüğü gibi Anayasanın ilgili hükmünün dili, zan altındaki kimselere ilişkin her türlü peşin yargıyı dışarda bırakacak şekilde son derece dikkatli bir ifade tarzına sahiptir. Anayasanın 129 uncu maddesinde kullanılan bu dil, Anayasanın diğer maddelerinde vücut bulan evrensel nitelikteki temel haklara ilişkin hukuk kurallarıyla da uyumludur. Bu bağlamda ilk akla gelen temel hukuk kuralı, çağdaş evrensel hukuk alanında genel kabul görmüş olan ve masumiyet karinesi olarak

da adlandırılan, Anayasanın *"Suç ve cezalara ilişkin esaslar"* başlıklı 38 nci maddesinin dördüncü fıkrasındaki *"Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz."* hükmüdür.

Bu hükmün dar anlamı *"suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar"* kimsenin cezalandırılamayacağıdır (belirli hallerde uygulanması gereken güvenlik tedbirler hariç). Geniş anlamı ise *"suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar"* kimse hakkında suçlu sıfatı kullanılamamasıdır. Haklarında kesinleşmiş yargı kararı olmayan insanlar için *"suçlu"* ifadesinin kullanılmasını yasaklayan bu hüküm, doğal olarak bu durumdaki kimselerin fiillerinden bahsederken *"suç"* kelimesinin kullanılmasına da engeldir. Aksi halde,soruşturulan veya kovuşturulan fiillere peşinen *"suç"* ve bu fiilleri işlediği iddia edilenlere de *"suçlu"* denmesi bir önyargı göstergesi oluşturacağından, masum insanların kişiliklerine bağlı bu temel Anayasal hak çiğnenmiş olacaktır.

Diğer taraftan, masumiyet karinesini hayata geçiren bu temel hakkın ihlali, Anayasamızın *"I. Kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığı"* başlıklı 17 nci maddesinin birinci fıkrasında vücut bulan bir başka temel hak olan *"Herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir."* hükmünün de ihlali anlamına gelecektir. Çünkü masum insanlara soruşturma veya yargılama aşamaları daha bitmeden ve haklarındaki hüküm kesinleşmeden suçlu denmesi onların manevi varlığını zedeleyecektir.

Halbuki, Anayasamızın 5 inci maddesinde, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak, devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılmıştır. Bu nedenle devlet vatandaşlarının manevi varlıklarını zedeleyecek davranışları önlemek ve onları bu yönden de korumakla görevlidir. Çünkü bu temel haklar, Anayasanızın; *"I. Temel hak ve hürriyetlerin niteliği"* başlıklı 12 nci maddesinin birinci fıkrası uyarınca herkesin *"kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez"* nitelikte haklardır, dolayısıyla da bütün mercilerce her zaman göz önünde bulundurulması vebu esaslara uygun hareket edilmesi gerekir.

IV- Ön İncelemenin Ceza Muhakemesi Kanununun Diliyle Bağlantısı

Yukarıdaki değerlendirmeler ışığında Ceza muhakemesini düzenleyen 5271 sayılı Kanuna baktığımızda, masumiyet karinesine ilişkin Anayasadaki hassasiyetin bu kanunun diline de büyük ölçüde yansıdığını söyleyebiliriz. Örneğin Kanunun "Tanımlar" başlıklı 2 nci maddesinde; "şüpheli", "sanık" ve "soruşturma" tanımları yapılırken **"suç şüphesi"** ifadesi kullanılmış, "suç" sıfatı tek başına kullanılmamıştır. Bu kavramlardan;

"a) Şüpheli: Soruşturma evresinde, **suç şüphesi** altında bulunan kişiyi,

b) Sanık: Kovuşturmanın başlamasından itibaren hükmün kesinleşmesine kadar, **suç şüphesi** altında bulunan kişiyi,"

"e) Soruşturma: Kanuna göre yetkili mercilerce **suç şüphesinin** öğrenilmesinden iddianamenin kabulüne kadar geçen evreyi,"

ifade eder denilerek, her aşamada kullanılacak sıfatlar birbirinden ayrılmış ve hangi aşamada hangi sıfatların kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

CMK da düzenlenen yargılama evreleri olan soruşturma ve kovuşturmada kullanılan kavramlara baktığımızda, kullanılan kavramların suç şüphesinin artışına bağlı olarak ağırlaştığı görülmektedir. Dolayısıyla, şüphenin en yüksek olduğu kovuşturma evresinin kavramları, şüphenin daha az olduğu soruşturma evresinde kullanılmaz iken, şüphenin en az olduğu soruşturma öncesi ön inceleme evresinin kavramlarının da soruşturma evresinin kavramlarından daha hafif olması gerekir.

V- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve Alt Mevzuatının Dil Sorunu

1. 4483 sayılı Kanunun

4483 sayılı Kanunun Genel Gerekçesine baktığımızda, "etkili, verimli, süratli ve saygın bir kamu yönetimi de toplumun vazgeçemeyeceği bir olgudur" tespitinden sonra,

kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri iddia edilen suçlar nedeniyle doğrudan doğruya ceza kovuşturmasına tabi tutulmalarının kamu hizmetinin işleyişinde aksamalara ve kamu otoritesinin saygınlığının zedelenmesine yol açabileceği belirtilmiş, ayrıca bu sakıncalar yanında kamu görevlilerinin asılsız isnat ve iftiralar karşısında karşı korumasının da hedeflendiği ifade edilmiştir.

Ancak ne yazık ki düzenlenen süreçlerin dili konusunda Anayasa ve CMK da gösterilen özeni 4483 sayılı Kanunda göremiyoruz. Daha Kanunun *"Amaç"* başlıklı 1 inci maddesinde ***"işledikleri suçlardan dolayı"*** denilerek, sanki bir suç işlenmiş, ortada bir suç olduğuna dair tereddüt kalmamış da, işlenen suçu yargıya intikal ettirmek için yapılması gereken formalitelerin nasıl tamamlanacağı düzenleniyormuş gibi bir anlam çıkmaktadır. Aynı özensizlik 4483 sayılı Kanunun diğer birçok maddesinde de görülmektedir. Kanunda, hakkında ön inceleme yapılanı rencide edici şekilde yanlış anlamalara yol açan ifadelerin bulunduğu maddelerin ilgili fıkraları şunlardır:

a) *"Amaç"* başlıklı 1 inci madde:

"Bu Kanunun amacı, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle ***işledikleri suçlardandolayı*** *yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri belirtmek ve izlenecek usulü düzenlemektir."*

b) *"Kapsam"* başlıklı 2 inci maddenin ilk iki fıkrası:

"Bu Kanun, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle ***işledikleri suçlar hakkında uygulanır.***

Görevleri ve sıfatları sebebiyle özel soruşturma ve kovuşturma usullerine tabi olanlara ilişkin kanun hükümleri ile ***suçun niteliği*** *yönünden kanunlarda gösterilen soruşturma ve kovuşturma usullerine ilişkin hükümler saklıdır. ..."*

c)"İzin vermeye yetkili merciler" başlıklı 3 üncü maddesinin üçüncü fıkrası:

"Yetkili mercilerin saptanmasında, memur veya kamu görevlisinin ***suç tarihindeki görevi*** *esas alınır.*

d) *"Olayın yetkili mercie iletilmesi, işleme konulmayacak ihbar ve şikayetler"* başlıklı 4 üncü maddesinin bir ve ikinci fıkraları:

"Cumhuriyet başsavcıları, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin bu Kanun kapsamına giren ***suçlarına ilişkin*** *herhangi bir ihbar veya şikayet aldıklarında veya böyle bir durumu öğrendiklerinde ivedilikle toplanması gerekli ve kaybolma ihtimali bulunan delilleri tespitten başka hiçbir işlem yapmayarak ve hakkında ihbar veya şikayette bulunulan memur veya diğer kamu görevlisinin ifadesine başvurmaksızın evrakın bir örneğini ilgili makama göndererek soruşturma izni isterler.*

Diğer makam ve memurlarla kamu görevlileri de, bu Kanun kapsamına giren ***bir suç işlendiğini*** *ihbar, şikayet, bilgi, belge veya bulgulara dayanarak* ***öğrendiklerinde*** *durumu izin vermeye yetkili mercie iletirler."*

e) *"Ön inceleme"* başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrası:

"Madde 5 – İzin vermeye yetkili merci, bu Kanun kapsamına giren bir suç işlediğini bizzat veya yukarıdaki maddede yazılı şekilde ***öğrendiğinde*** *bir ön inceleme başlatır."*

f) *"Süre"* başlıklı 7 inci maddesinin birinci fıkrası:

"Yetkili merci, soruşturma izni konusundaki kararını ***suçun*** *5 inci maddenin birinci fıkrasına göre* ***öğrenilmesinden*** *itibaren ön inceleme dahil en geç otuz gün içinde verir. Bu süre, zorunlu hallerde onbeş günü geçmemek üzere bir defa uzatılabilir."*

g) *"Soruşturma izninin kapsamı"* başlıklı 8 inci maddesinin üçüncü fıkrası:

*"****Suçun*** *hukuki niteliğinin değişmesi, yeniden izin alınmasını gerektirmez."*

h) *"İştirak halinde* ***işlenen suçlar****"* başlıklı 10 uncu maddesinin birinci fıkrası:

"Bu Kanun kapsamındaki ***suçların iştirak halinde işlenmesi durumunda*** *memur olmayan, memur olanla; ast memur, üst memurla aynı mahkemede yargılanır."*

Kanunun yukarıdaki hükümlerinde yer alan; ***"işledikleri suçlar", "işlenen suçlar",***

"suçun niteliği", "suç tarihindeki görevi",

"suçlarına ilişkin", "bir suç işlediğini ...öğrendiğinde", "suçun ...öğrenilmesinden itibaren", "suçların iştirak halinde işlenmesi durumunda" gibi ifadeler, daha ön inceleme sürecinde "yasalara aykırı bir davranışın" varlığının kabul edildiği intibaını uyandırmaktadır. Çünkü Türk Dil Kurumunun Güncel Türkçe Sözlüğünde; "**suç**" kavramı hukuki anlamda "**yasalara aykırı davranış,** cürüm" olarak, "**suçlu**" kavramı da "**suç işlemiş,** suçu olan (kimse), kabahatli, mücrim" olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla bir yerde "işlenen suçlar"dan bahsediliyor ise, bundan halkın anlayacağı, bahsedilen kimsenin "suçlu" olduğudur. Zaten Kanundaki ifadelerden, basit bir mantık yürütmeyle "ortada bir suç varsa, suçlu da vardır" sonucu kendiliğinden çıkacak ve ön inceleme sürecinde daha konu yargıya bile intikal etmeden "işlediği suç" lardan bahsedilen kamu görevlisine suçlu gözüyle bakılmaya başlanacaktır. Halbuki hukuken bir fiilin suç olup olmadığına ancak yargı karar verebileceği ve kesinleşmiş yargı kararı olmadan bir fiile suç denilemeyeceği için, bu aşamada ortada sadece işlenen bir "fiil" den ve "fiili işleyen" den söz edilebilir. Çünkü, incelemeye konu fiilin "suç oluşturabilecek" türden olup olmadığı ve gerçekte "kimin tarafından işlendiği" ancak ön inceleme sonunda netleşecektir.

Görevine ilişkin asılsız ve haksız isnatlara uğraması kamu görevlisini zaten üzecektir. Bir de ön inceleme aşamasında peşinen suçlu muamelesi görmesi üzüntüsünü arttıracak, hizmet şevkini kırabilecektir. Hak etmediği bir üsluba muhatap olduğunu düşünen kamu görevlisinden"etkili, verimli, süratli" hizmet beklenebilir mi? Suçlu muamelesi yapılan bir kamu görevlisinin çalıştığı hizmet ortamında,"toplumun vazgeçemeyeceği saygın bir kamu yönetimi"nden bahsedilebilir mi? Bu sürecin kamu görevlisi bakımından gereksiz yere ağırlaştırılmasının "kamu hizmetinin işleyişinde aksamalara ve kamu otoritesinin saygınlığının zedelenmesine yol açabileceği" yeterince açık değil midir? Ayrıca, bu sakıncalar bir yana, TCK daki iftira maddesinin fiilen işlemediği ve çamur atanın attığı çamurun yanına kar kaldığı da göz önüne alındığında, kamu görevlilerini asılsız isnat ve iftiralar karşısında korumayı da hedefleyen bir Kanundaki bu tür suçlayıcı ifadeler, masum kamu görevlilerinin üzerinde kalan çamur izini daha da belirginleştirmiş olmuyor mu?

Bu nedenle, ön inceleme sürecinin yasal düzenlemelere uygun yürütülmesi yanında, süreç boyunca masumiyet karinesinin gerektirdiği davranış biçiminden uzaklaşılmaması ve mümkün olduğunca kamu görevlisini incitmeyecek bir dil kullanılması da önemlidir. Aksi halde, kamu görevlisindeki moral bozukluğu, ister istemez sunulan kamu hizmetinin kalitesini düşürecektir. Bu yönden bakıldığında, Kanunun yukarıda belirtilen hükümlerinde evrensel kabul görmüş temel insan haklarından olan ve Anayasamızda da yerini bulan "masumiyet" karinesinin yeterince gözetilmediği, kamu görevlisini gereksiz yere incitecek bazı ifadelere yer verildiği görülmektedir.

2. 4483 sayılı Kanuna ilişkin alt mevzuat

4483 sayılı Kanunun uygulanmasını göstermek üzere çıkarılan bazı Bakanlık veya kuruluş Yönergelerinde ya da rehber metinlerde Anayasa ve CMK daki hükümler bir yana, 4483 sayılı Kanundaki dilin dahi gerisine düşen ifadeler bulunmaktadır.

Bunun en bariz örneği "Ön inceleme evresinde suç şüphesi altında bulunan memur veya diğer kamu görevlisi **şüpheli** sıfatıyla adlandırılır." şeklindeki bir Yönerge maddesidir. Halbuki, 4483 sayılı Kanunda "şüpheli" kelimesine yer verilmemiştir. Bunun yerine;

-4 üncü maddenin birinci paragrafında *"hakkında ihbar veya şikayette bulunulan memur veya diğer kamu görevlisinin",*

-5 inci maddenin, üçüncü paragrafının, birinci cümlesinde *"hakkında inceleme yapılanın",*

-6 ncı maddenin, birinci paragrafının, birinci cümlesinde *"hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisinin",*

-7 nci maddenin, ikinci paragrafında *"memur veya diğer kamu görevlisi hakkında",*

-9 uncu maddenin ikinci paragrafında *"hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisine"*

ifadeleri kullanılmıştır. Kanundaki bu hükümlere nazaran, hakkında ön inceleme yürütülenler için kullanılması gereken ifade "şüpheli" sıfatı olmayıp "hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisi" olması gerekmektedir.

4483 sayılı Kanunun *"Ön inceleme yapanların yetkisi ve rapor"* başlıklı **6'ncı maddesinde;** *"Ön inceleme ile görevlendirilen kişi veya kişiler, bakanlık müfettişleri ile kendilerini görevlendiren merciin bütün yetkilerini haiz olup, bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapabilirler; hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisinin ifadesini de almak suretiyle yetkileri dahilinde bulunan gerekli bilgi ve belgeleri toplayıp, görüşlerini içeren bir rapor düzenleyerek durumu izin vermeye yetkili mercie sunarlar."* denilerek, sadece yetki kullanımına dair bu cümlede Ceza Muhakemesi Kanunu ile ilişki kurulmuştur. Böylece 4483 sayılı Kanunda düzenlenen ön inceleme, ön incelemeyi yapacak olana yetki verilmesi dışında, Ceza Muhakemesi Kanunu anlamında/bağlamında yapılacak bir soruşturmadan (ki bunu Cumhuriyet savcısı yapacaktır) ayrılmış, ancak bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde CMK ya gidilebileceği öngörülmüştür.

Esasında, 4483 sayılı Kanuna göre yapılan "araştırma, bilgi-belge toplama, değerlendirme ve raporlama" işlerini ifade eden "ön inceleme" de bir tür soruşturmadır, fakat "CMK" anlamında değil, "sözlük" anlamında ve kendi Kanununa göre yürütülen bir soruşturmadır. Bu itibarla, olayın "idare" tarafından incelenmesi işi yargı aşamasından önce gelen farklı bir safha olarak müstakilen düzenlenmiş ve müessese olarak CMK'daki soruşturma tanımının karşılığı olan olayın "savcı" tarafından incelenmesi işinden tamamen ayrılmıştır.

Nitekim, 4483 sayılı Kanununda geçen;

-3'üncü maddesindeki *"Soruşturma izni yetkisi"*,

-4 üncü maddenin birinci paragrafındaki *"Cumhuriyet başsavcıları ...ilgili makama göndererek soruşturma izni isterler."*,

-6'ncı maddesininikinci paragrafındaki *"Yetkili merci bu rapor üzerine soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine karar verir."*,

-7'nci maddesinin birinci paragrafındaki *"Yetkili merci, soruşturma izni konusundaki kararını..."*, ikinci paragrafında *"Yetkili merci, herhalde yukarıdaki fıkrada belirtilen süreler içinde memur veya diğer kamu görevlisi hakkında soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi konusunda karar vermek zorundadır."*,

-11'inci maddesindeki *"Soruşturma izninin itiraz edilmeden veya itirazın reddi sonunda kesinleşmesi ya da soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı yapılan itirazın kabulü üzerine dosya, derhal yetkili ve görevli Cumhuriyet başsavcılığına gönderilir. İzin üzerine ilgili Cumhuriyet başsavcılığı, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ve diğer kanunlardaki yetkilerini kullanmak suretiyle hazırlık soruşturmasını yürütür ve sonuçlandırır."*

ifadeleri, bu Kanunda kastedilen soruşturmanın "yetkili merci izin verdikten sonra" açılacak ve "Cumhuriyet Savcısı" tarafından CMK ya göre yapılacak farklı bir evre olduğunuaçıkça göstermektedir.

Burada önemli olan husus,eski CMUK da hem hazırlık tahkikatı (soruşturma) hem de son tahkikat (kovuşturma) aşamalarının ikisinde birden kullanılan maznun (sanık) kelimesinin yeni CMK da soruşturma işlemleri için terk edilmesidir.5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun *"Tanımlar"* başlıklı 2'nci maddesinde *"(1) Bu Kanunun uygulanmasında; a)Şüpheli: Soruşturma evresinde, suç şüphesi altında bulunan kişiyi, ... İfade eder."* denilmek suretiyle, soruşturma evresi için yeni bir kavram olarak "şüpheli" kavramı getirilmiş ve "sanık" kelimesi sadece kovuşturma evresinde bırakılmıştır.Böylece"şüpheli" ile "sanık" kelimelerinin yargıdaki kullanım safhaları birbirinden ayrılmıştır. Aynı ayrımın, 4483 sayılı Kanunla getirilen ön inceleme aşaması ile CMK daki savcılık soruşturması aşamaları arasında olduğunu görmek de mümkündür.

Dolayısıyla, ilgili Kanun hükümlerinde idare ile savcıların faaliyetleri arasında var olan ayrımın ve yapılan işi isimlendirmedeki kavramsal farklılığın, 4483 sayılı Kanunun alt mevzuatında da muhafazasında yarar

bulunmaktadır. Çünkü gereksiz yere kullanılan ağır sıfatların insanlar üzerinde bıraktığı etkinin silinmesi kolay olmamaktadır. Böyle bir olumsuzluğa sebebiyet vermemek için de bu sürecin, ön inceleme sonrasında masumiyeti anlaşılan bir kimsenin yaşanan süreçten en az zararla çıkmasını sağlayacak şekilde düzenlenmiş olması gerekir.

Bu nedenle, duyulan şüphenin derecesini yansıtması bakımından; kovuşturma aşaması için en ağır sıfat olan "sanık", savcılık soruşturması için yine olumsuz çağrışımı hiç de az olmayan "şüpheli" sıfatları kullanılırken; henüz hakkındaki ön inceleme tamamlanmamış ve yetkili merci kararı verilmemiş ya da yargı mercileri dahil itiraz safhaları geçmemiş, diğer deyişle 'suç işlediğine dair hakkında soruşturma açmayı gerektirecek delil' bulunup bulunmadığı dahi belli olmamış bir kamu görevlisi için şüpheli sıfatının resmi evraklarda ve mesai arkadaşlarının zihinlerinde kalmasına müsade edilmemelidir. Savcılık soruşturması geçiren ile geçirmeden ön inceleme aşamasında suçsuzluğu ortaya çıkan kimseler arasındaki sıfat farkı Kanunda olduğu gibi alt mevzuatta da korunmalıdır. Kaldı ki masum kamu görevlilerinin daha fazla incinmelerine engel olan bu ayrımın korunmasının hiç bir hukuki mahzuru da bulunmamaktadır. Hepsinden önemlisi, ön inceleme safhasına ilişkin işlemleri düzenleyen alt mevzuatta"şüpheli" kelimesi yerine "hakkında inceleme yapılan" ifadesinin kullanılması, Kanunun diline ve amacına uygun olacaktır.

VI- Sonuç

Kamunun hizmet sunumu sırasında, haksız talepleri karşılanmayan bazı kimseler kamu görevlisine kolayca mesnetsiz isnatlarda bulunabilmektedir. Bu bakımdan 4483 sayılı Kanundan beklenen esas amaç, kamu görevlilerinin asılsız ve haksız isnatlarla rahatsız edilmemesi ve kamu görevini aksatıcı soruşturma süreçlerine lüzumsuz yere girilmemesi için, bir isnatla karşılaşan kamu görevlisi hakkında soruşturmayı gerektirecek ciddiyette bulgu olup olmadığının tespitidir. Bu nedenle, haksızlığı daha ön inceleme aşamasında ortaya çıkarak soruşturma açılmayan isnatların ön inceleme geçiren kamu görevlisi üzerinde olumsuz bir etki bırakmaması ve bu olumsuzluğun kamu hizmetine yansımaması için, ön inceleme aşamasında mümkün olduğunca kamu görevlisini incitmeyen, dikkatli bir dil kullanılmalıdır.

Bu yönden bakıldığında 4483 sayılı Kanun ve uygulamasına ilişkin düzenlemelerde evrensel kabul görmüş temel insan haklarından olan ve Anayasamızda da yerini bulan "masumiyet" karinesinin yeterince gözetilmediği, kamu görevlisini gereksiz yere incitecek bazı ifadelere yer verildiği görülmektedir. Hukuki sürece muhatap olan kimseleri üzebilecek gereksiz her söz, onun manevi kişiliğine vurulan gereksiz bir darbedir. Görevi sebebiyle alacağı bu darbelerin kamu görevlilerinde oluşturacağı moral bozukluğu, ister istemez sunulan kamu hizmetinin kalitesini düşürecektir. İncitici nitelikteki sözler ister kanun koyucu yasama, isterse alt mevzuatı oluşturan ve ön incelemeyi yapan yürütme organı tarafından kullanılmış olsun, her halükarda sonunda masumiyeti kanıtlanan vatandaşların manevi kişiliklerinde açılmış birer dil yarası olarak kalabilir. Bu nedenle hukukun diline de özü kadar önem verilmeli, hukuki metinler kural koyucular tarafından gereksiz veya yersiz kavramlar yönünden taranarak düzeltilmeli, uygulayıcılar da kavramların doğru kullanımına özen gösterilmelidir. Yunus Emre'nin dediği gibi, yargılama hukukunda da sözün demini bilmeli ve hiç bir kavramı zamanından önce kullanmamalıdır.

YOLSUZLUK

(TANIMI, TÜRKİYE'NİN KONUMU VE MÜCADELESİ)

Vedat Nedim ÜÇÜNCÜOĞLU *

Sosyo-ekonomik koşullar, politik ve kurumsal altyapı ve diğer faktörler göz önüne alındığında, yolsuzluğun genel bir tanımını yapmak zor olmakla birlikte, uluslararası kuruluşlar tarafından çeşitli tanımlamalar yapılmıştır.

Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programında benzer olarak; Kamu güç, görev ve yetkisinin özel çıkar sağlamak için; rüşvet, irtikap, kayırmacılık, sahtekarlık ve zimmet yoluyla kötüye kullanılması şeklinde tanımlanmıştır.

Öte yandan, 4 Ocak 2009 Tarihli Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesi'nin 2. maddesinde;"...doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan rüşvet ve yasadışı bir menfaat temin eden kişinin yürüttüğü görevlerin veya gerekli davranışların yasalara uygun bir şekilde yerine getirilmesinde sapmalara yol açan rüşvet veya başka her türlü yasadışı menfaatin talep edilmesi, teklif edilmesi, verilmesi ya da kabul edilmesi" şeklinde açıklanmıştır.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency İnternational), yolsuzluğu sadece ***"kamu gücüyle"*** sınırlı olmayan **herhangi bir görevin** özel çıkarlar için kötüye kullanılması olarak tanımlar.Bu tarif, bence daha genel ve yapılan yolsuzların içeriğini dolduran bir tanımlamadır. Bu, Ülkemizin sosyo-ekonomik ve politik algılama ve alışkanlıklarına uygun düşmektedir. Yolsuzluğun, sadece kamu gücünü elinde bulunduranlarla değil, özel sektör olanaklarından da(vergi ve prim kayıpları dikkate alındığında) yararlanılarak yapılabilmekte olduğu göz önünde bulundurulmalıdır.

*Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün, 2009 ve 2010 yıllarına ait yayınladığı, Yolsuzluk Algılama Endeksinde-CPI-(The Correption Perceptions İndeks) **Türkiye**'nin sıralaması ve algılama puanına ait liste yanda verilmiştir

Yapılan puanlama; 0-10 arasında değişmektedir. Endekse göre, *yolsuzluk algılama puanı 5'in altındaki değerler o ülkede yolsuzluğun ciddi boyutlarda olduğunu göstermektedir.*

Türkiye, 2009 yılında 61. sırada iken, 2010 yılında 5 basamak yükselerek 56. sıraya gelmiştir. Ancak, dikkate edileceği üzere, yolsuzluk algılanma puanı değişmeyerek 4.4 olarak kalmıştır.

* E.Başkontrolör-SMMM

YIL	ÖLÇÜLEN ÜLKE SAYISI	SIRA	YOLSUZLUK ALGILAMA ENDEKSİ
2009	180	61.	4.4
2010	178	56.	4.4

Yolsuzluk Algılama Endeksinde (YAE), 2010 yılında, Danimarka, Yeni Zelanda ve Singapur 9.3 puanla ilk sırayı paylaşmışlardır. İç çatışma yaşanan ve istikrarsız hükümetlerce yönetilen ülkeler, sıralamada en alta yer almaktadırlar. Buna göre, **Afganistan ve Mynamar**1.4 puan ile sondan ikinciliği paylaşırken, listenin son sırasında 1.1 puanla Somali bulunmaktadır.

YAE'ne göre, 5 puan ve üstündeki ülke sayısı 46'dır. 46.ülke, daha önce Portekiz kolonisi olan ve 1999 yılında Çin'e katılan 453 bin nüfuslu Macau'dur. *YAE'nin 178 ülke arasında yapıldığı ve 5 puan ve altının yolsuzlukta tehlike sınırı kabul edildiği dikkate alındığında, 132 ülkenin bu konumda olduğu ve ülkelerin yaklaşık %75'nin, yolsuzluğu aşamadığı, sonucuna varılmaktadır.*

Bu değerlendirmeye göre Türkiye, yolsuzluğun tehlikeli boyutlarda seyrettiği ve sorun olarak bulunduğu ülkeler kategorisinde yer almaktadır.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü Başkanı Hugette Labelle, Berlin'de düzenlediği basın toplantısında, yaptığı açıklamada; *"...Yolsuzluğun devam etmesi kabul edilmez, en yoksul ve en savunmasız insanlar yolsuzluğun dünya çapındaki sonuçlarına maruz kalmayı sürdürüyor.* ***Hukukun ve kanunların uygulanmasını daha çok görmek inancındayız. Yolsuzluğun ve buradan elde edilen paranın gizlendiği hiçbir yer olmamalı..."*** demiştir.

Listenin ilk sıralarındaki ülkelere (Danimarka, İsveç, Hollanda, Finlandiya, Singapur, Kanada, Norveç vb.) bakıldığında, demokrasilerinin köklü ve gelişim gösterdiği ülkeler olduğu ve ticari faaliyetlerini ulusal ve uluslararası denetim ve gözetime açık yürütüldüğü ve kendi etik kurallarını oturtmuş oldukları görülecektir.

Yolsuzluğun haksız kazanca ve kara paraya davet çıkarttığı bir gerçektir. Öte yandan, toplumda; üreten ve çalışanın değil, çalanın, **"götürenin"** kazandığı, itibar gördüğü, bu kişilerin**"rol model"** olduğu, algılamaya yol açar. Giderek, toplum bu konuda sağırlaşır ve körleşir. Gazetelerde-yazılabildiği haliyle!- yolsuzluk haberlerine günlük olarak rastlanılması mümkündür. Bu tür haberler, seneler önce flaş haberken, şimdi sıradan hale gelmiş olması da düşündürücüdür.

Türkiye, yolsuzlukta mücadele için, yeterli yasa ve deneyime sahiptir. Ancak, ***hukukun ve kanunların uygulanmasında; kayırmacı, korumacı davranılıyor olması, aşılması gereken bir sorundur. Yolsuzlukla ilgili olarak alınacak*** yönetimsel veya adli işlem ve aksiyonların; etkin ve başarılı olmasının yolunun, OBJEKTİF ve TARAFSIZ yaklaşımdan geçtiği unutulmamalıdır.

* www.**transparency**.org

HİZMET ALIMINDA YILLIK İZİN VE KIDEM TAZMİNATI

Cumhur Sinan ÖZDEMİR *

Özet

Yıllık ücretli izin hakkı İş Kanununa tabi olarak çalışan işçilere uygulanır. Bunun için işçinin iş sözleşmesine dayanarak bir işte ücret karşılığı çalışması gerekir. Yıllık izne hak kazanabilmesi için işçinin işe girdiği tarihten başlayarak deneme süresi de dâhil olmak üzere 1 yıl çalışması gerekmektedir.

İşyerinde en az 1 yıl çalışmış olan işçilerin kıdem tazminatına hak kazanması için iş sözleşmesinin yürürlükte olan (mülga) 1475 sayılı İş Kanunu 14. maddesinde sayılan nedenlerle sona ermesi şarttır.

Kamu İhale Kanununda "bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, mesleki eğitim, fotoğraf, film, fikri ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetler" hizmet tanımı içerisinde yer almaktadır.

Yasal düzenleme gereği hizmet alım ihalelerine ilişkin sözleşme ve şartnamelere, işe alınacak kişilerin belirlenmesi ve işten çıkarma yetkisinin kamu kurum ve kuruluşları ile bunların ortaklıklarına bırakılması yönünde hüküm ile bu işyerlerinde daha önce hizmet alım ihaleleri kapsamında ya da geçici işçi statüsünde çalışmış olanların çalıştırılmaya devam edilmesi yönünde hüküm konulamaz ancak uygulamada idareler ihale konusu işte çalışacak personeli kendileri belirlemekte, işe almada ve işten çıkarmada etkin olmakta ve uzun yıllar aynı personelle yüklenicilerin iradesi dışında çalışmaktadırlar.

Giriş

İşçinin yıllık izine ve kıdem tazminatı hak kazanabilmesi için işe başladığı tarihten itibaren en az bir yıl çalışmış olması gerekmektedir. Ancak hizmet ihalelerinde ihaleyi her yıl aynı firmanın kazanması yok denecek kadar azdır. Her yıl veya birkaç yılda bir ihaleyi kazanan firma değişmektedir. Ancak kamu idaresinde alt işveren (taşeron) firmalarda çalışan kişiler genellikle aynı kişilerdir.

Uygulamada görüldüğü üzere işçilerin her bir alt işveren (taşeron) bünyesindeki çalışmaları ayrı ayrı değerlendirildiğinden, bir veya iki gün eksik çalışma ile bir yılı dolduramadıkları için yıllık izin ve kıdem tazminatı hakkından yoksun kalmaktadırlar

* Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Baş İş Müfettişi

(Özdemir,2011).

4734 sayılı Kanuna göre ihaleler; alım türleri bazında mal alımı, hizmet alımı, danışmanlık hizmet alımı ve yapım işleri ihaleleri olarak sınıflandırılabilir. Ayrıca, Kanunda temel ihale usulleri olarak açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü belirtilmiş, bunun yanında bazı hallerde pazarlık usulü ile de ihale yapılabileceği öngörülmüştür.

2011 yılının ilk çeyreğinde 4.597 merkezi idare, 2.505 yerel idare ve 4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan diğer 739 idare (KİT, BİT,v.b) tarafından 32.145 ihale yapılmış, yaklaşık 16,9 milyar TL tutarında mal veya hizmet alımı ile yapım işi için toplam 40.133 sözleşme imzalanmıştır.

2011 yılı 1. çeyrek döneminde Kamu İhale Kurumuna gönderilen ve 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerin adet olarak %41,17'si mal alımı, %48,68'i hizmet alımı, %10,15'i yapım işlerine aittir. İhaleler tutar bazında değerlendirildiğinde ise, ilgili dönemde toplam kamu alımı harcamalarının %30,68'i mal alımı, %40,63'ü hizmet alımı, % 28,68'i yapım işleri için yapılmıştır.

İhale Mevzuatı Temel Kavramlar

İhale: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemdir.

Kısmi Teklife Açık İhaleler: İdareler tarafından yürütülen ve birden fazla yüklenici ile ayrı ayrı sözleşme imzalanmasına imkân sağlayan ihalelerdir.

Kısmi Teklife Açık Olmayan İhaleler: İdareler tarafından yürütülen ve sadece bir yüklenici ile bir sözleşme imzalanmasına imkân sağlayan ihalelerdir.

Kamu Alımı: 4734 sayılı Kanun kapsamında belirtilen idarelerin yaptıkları mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini kapsamaktadır.

Mal: Satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve hakları ifade eder.

Hizmet: Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, mesleki eğitim, fotoğraf, film, fikri ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri kapsar.

Yapım: Bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işlerini kapsar.

İstekli: Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesine teklif veren tedarikçi, hizmet sunucusu veya yapım müteahhidi olarak tanımlanır.

Yüklenici: Üzerine ihale yapılan ve sözleşme imzalanan isteklidir.

İdare: 4734 sayılı Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlardır.

Açık İhale Usulü: Bütün isteklilerin teklif verebildiği ihale usulüdür. Açık ihale usulü tüm isteklilerin katılımına imkân sağlayan bir ihale usulü olması nedeniyle, ihaleler için tercih edilmesi beklenen bir usuldür.

Belli İstekliler Arasında İhale Usulü: Ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idare tarafından davet edilen isteklilerin teklif verebildiği ihale usulüdür.

Pazarlık Usulü: 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtilen hallerde kullanılabilen, ihale sürecinin koşullara göre aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve bazı hallerde idarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüştüğü ihale usulüdür.

Doğrudan Temin: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 22.maddesinde belirtilen hallerde ihtiyaçların, piyasada fiyat araştırması yapmak suretiyle doğrudan temin edilebildiği usuldür.

İstisna:4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki idarelerin bu kanunun 3. maddesinde yapılan düzenlemelere göre gerçekleştirdikleri mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin alımlardır.

Sözleşme: Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde idare ile yüklenici arasında yapılan yazılı anlaşmadır.

Yaklaşık Maliyet: Mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce planlanan kamu alımına ilişkin, idareler tarafından her türlü fiyat araştırması yapılarak ve katma değer vergisi hariç tutularak belirlenen tahmini maliyettir.

Eşik Değer: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 8.maddesinde belirtilen ve 13 ve 63. maddelerinin uygulanmasında dikkate alınacak yaklaşık maliyete ilişkin parasal limitlerdir.

Teyit: Kamu İhale Kurumu'nun, kamu ihalelerine girmekten yasaklı olan gerçek ve tüzel kişilerin listesini güncel olarak tutma görevi bulunmaktadır. 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılacak olan ihalelerde; ilk olarak teklifler alındıktan ve ekonomik açıdan en avantajlı birinci ve ikinci teklif sahipleri belirlendikten sonra ve ihale kararının ihale yetkilisinin onayına sunulmasından önce ekonomik açıdan en avantajlı birinci ve ikinci teklif sahiplerinin, ikinci olarak da sözleşmenin imzalanacağı tarihte sözleşme imzalanacak isteklinin yasaklı olup olmadığını öğrenmek amacıyla idarelerce Kamu İhale Kurumu'ndaki listenin kontrol edilmesi işlemine teyit denilmektedir.

Düzenleyici Kararlar: Yönetmelik, tebliğ, v.b. düzenleyici metinlerde yapılan değişiklikler, kurumlardan gelen mevzuat değişiklikleri ile ilgili talepler ve uygulamada karşılaşılan sorunların çözümüne ilişkin görüş talepleri üzerine Kamu İhale Kurulu tarafından alınan kararlardır.

Uyuşmazlık Kararları: İtirazen şikâyet üzerine alınan kararların genel adıdır. Şikâyet başvurusu üzerine idare tarafından alınan kararın uygun bulunmaması veya süresi içinde karar alınmaması halinde; şikâyet başvurusu üzerine idare tarafından alınan ihalenin iptali kararına karşı; itirazen şikâyet üzerine Kurul tarafından başvurunun reddine veya düzeltici işlem belirlenmesine karar verildikten sonra idare tarafından verilen ihalenin iptali kararına karşı Kuruma yapılan başvuru üzerine Kurul tarafından verilen kararlardır.

Yargı Kararlarına Uyma Kararı: Kamu İhale Kurumu tarafından itirazen şikâyet başvurusu üzerine ya da iddiaların incelenmesi sonucu verilen kararlardan dava konusu edilmiş olanlara mahkemeler ve Danıştay tarafından verilen yürütmenin durdurulması ve iptal kararları üzerine Kamu İhale Kurulu tarafından alınan uyma kararlarıdır.

İnceleme Kararları: Uyuşmazlık kararları ve yargı kararlarına uyma kararlarıdır.

İhale İlanı: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 13,24 ve 25.maddelerinde belirtilen kurallara göre bütün isteklilere tekliflerini hazırlayabilmeleri için yeterli süre tanımak amacıyla ihaleye ilişkin yapılan duyurudur. İhale ilanları, ihalenin özelliğine bağlı olarak Elektronik Kamu İhale bülteninde, yerel, ulusal veya uluslararası gazetelerde, Resmi Gazetede, ilgili idare ile hükümet ve belediye binalarının ilan tahtalarında, belediye yayın araçları aracılığıyla yapılmaktadır.

Çerçeve Anlaşma: Bir veya birden fazla idare ile bir veya birden fazla istekli arasında, belirli bir zaman aralığında gerçekleştirilecek alımların özellikle fiyat ve mümkün olan hallerde öngörülen miktarlarının tespitine ilişkin şartları belirleyen anlaşma olarak tanımlanmaktadır.

Şikâyet: İdarenin ihale sürecine ilişkin her türlü eylem ve işlemine karşı idareye yapılan yazılı başvurulardır.

Yıllık Ücretli İzin

1.Yıllık Ücretli İzine Hak Kazanma

Yıllık ücretli izin hakkı İş Kanununa tabi olarak çalışan işçilere uygulanır. Bunun için işçinin iş sözleşmesine dayanarak bir işte ücret karşılığı çalışması gerekir. Yıllık izne

hak kazanabilmesi için işçinin işe girdiği tarihten başlayarak deneme süresi de dâhil olmak üzere 1 yıl çalışması gerekmektedir.

İzne hak kazanmak için gerekli sürenin hesabında işçinin aynı işverene ait işyerlerinde çalıştığı süreler birleştirilir. Aynı bakanlığa bağlı işyerleri ile aynı bakanlığa bağlı tüzel kişilerin işyerlerinde geçen süreler ve kamu iktisadi teşebbüsleri yahut özel kanun veya özel kanunla verilmiş yetkiye dayanılarak kurulan banka ve kuruluşlar veya bunlara bağlı işyerlerinde geçen süreler de, yıllık ücretli izin hakkının hesaplanmasında birleştirilerek göz önünde bulundurulur.

Mevsimlik işlerde yıllık ücretli izinlere ilişkin hükümler uygulanmaz. Mevsimlik işçi, İş Kanunu'nun yıllık ücretli izin hükümlerine dayanarak, yıllık ücretli izin kullanma veya buna dayanarak ücret alacağı talebinde bulunamaz(Yrg.9.HK:2008/8313). Belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışma yıllık izin kullandırılmasına engel teşkil etmez(Yrg.9.HK:2004/6656).

Kısmi süreli ya da çağrı üzerine iş sözleşmesi ile çalışanlar yıllık ücretli izin hakkından tam süreli çalışanlar gibi yararlanır ve farklı işleme tabi tutulamaz. Kısmi süreli ya da çağrı üzerine iş sözleşmesi ile çalışanlar iş sözleşmeleri devam ettiği sürece her yıl için hak ettikleri izinleri, bir sonraki yıl izin süresi içine isabet eden kısmi süreli iş günlerinde çalışmayarak kullanır. İzine hak kazanan kısmi süreli ya da çağrı üzerine çalışan işçilerle tam süreli çalışan işçiler arasında yıllık izin süreleri ve izin ücretleri konularında bir ayrım yapılamaz.

2.Yıllık Ücretli İzin Uygulaması

Yıllık ücretli izin işveren tarafından bölünemez. İzin süreleri, tarafların anlaşması ile bir bölümü on günden aşağı olmamak üzere en çok üçe bölünebilir. İşveren tarafından yıl içinde verilmiş bulunan diğer ücretli ve ücretsiz izinler veya dinlenme ve hastalık izinleri yıllık izne mahsup edilemez.

Yıllık ücretli izin günlerinin hesabında izin süresine rastlayan ulusal bayram, hafta tatili ve genel tatil günleri izin süresinden sayılmaz. Yıllık ücretli izinleri işyerinin kurulu bulunduğu yerden başka bir yerde geçirecek olanlara istemde bulunmaları ve bu hususu belgelemeleri koşulu ile gidiş ve dönüşlerinde yolda geçecek süreleri karşılamak üzere işveren toplam dört güne kadar ücretsiz yol izni vermek zorundadır.

İşveren tarafından iş sözleşmesinin feshedilmesi halinde bildirim süresi ile işçiye verilmesi zorunlu yeni iş arama izinleri, yıllık ücretli izin süreleri ile iç içe giremez. İşçinin yıllık ücretli izin kullandığını işveren kanıtlamak zorundadır (Yrg.9.HK:2004/16298). Bu nedenle işverenler, işçilerin yıllık ücretli izinlerini gösterir izin kayıt belgesi düzenlemelidir.

3.Yıllık Ücretli İzin Süresi

İşçinin izin süresi, iznini hak ettiği tarihteki hizmet süresine ve İş Kanunu hükümlerine göre belirlenir. İşyerinde işe başladığı günden itibaren deneme süresi de içinde olmak üzere en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verilir.

İşçilere verilecek yıllık ücretli izin süresi, hizmet süresi;

-Bir yıldan beş yıla kadar (beş yıl dahil) olanlara on dört günden,

-Beş yıldan fazla on beş yıldan az olanlara yirmi günden,

-On beş yıl (dahil) ve daha fazla olanlara yirmi altı günden, az olamaz. Ancak, on sekiz ve daha küçük yaştaki işçilerle elli ve daha yukarı yaştaki işçilere verilecek yıllık ücretli izin süresi yirmi günden az olamaz.

4.Yıllık İzin Ücretinin Ödenmesi

İzin ücretinin belirlenmesinde; fazla çalışma karşılığı alınacak ücretler, primler, sosyal yardımlar ve işyerinin devamlı işçisi olup, normal saatler dışında hazırlama, tamamlama, temizleme işlerinde çalışan işçilerin bu işler için aldıkları ücretler hesaba katılmaz. İşveren veya işveren vekili, yıllık ücretli iznini kullanan her işçiye izin dönemine ilişkin ücreti ile ödenmesi bu döneme rastlayan diğer ücret ve ücret niteliğindeki haklarını izine başlamadan önce peşin olarak vermek veya avans olarak ödemek zo-

rundadır.

Yıllık ücretli izin süresine rastlayan hafta tatili, ulusal bayram ve genel tatil ücretleri ayrıca ödenir.

Kısmi süreli ve çağrı üzerine çalışanlara; izin dönemine rastlayan çalışması gereken sürelere ilişkin ücretleri, yıllık izin ücreti olarak ödenir.

5.İş Sözleşmesinin Sona Ermesinde İzin Ücreti

İş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücreti, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödenir.

Bu ücrete ilişkin zamanaşımı iş sözleşmesinin sona erdiği tarihten itibaren başlar.

İşveren tarafından iş sözleşmesinin feshedilmesi halinde bildirim süresiyle, işçiye verilmesi zorunlu yeni iş arama izinleri yıllık ücretli izin süreleri ile iç içe giremez.

Kıdem Tazminatı

1.Kıdem Tazminatına Hak Kazanma Koşulları

İşyerinde en az 1 yıl çalışmış olan işçilerin kıdem tazminatına hak kazanması için iş sözleşmesinin aşağıdaki nedenlerle sona ermesi şarttır(Yrg.9.HK:2005/4441).

a.İşveren tarafından 4857 sayılı İş Kanunu 25/II. maddesi gösterilen sebepler dışında son bulması.

b.İşçi tarafından 4857 sayılı İş Kanunu 24. maddesi uyarınca son bulması.

c.Muvazzaf askerlik hizmeti dolayısıyla son bulması.

d.Bağlı bulundukları kanunla kurulu kurum veya sandıklardan yaşlılık, emeklilik veya malullük aylığı yahut toptan ödeme almak için (işçinin faydalanabilmesi için aylık veya toptan ödemeye hak kazanmış bulunduğunu ve kendisine aylık bağlanması veya toptan ödeme yapılması için yaşlılık sigortası bakımından bağlı bulunduğu kuruma veya sandığa müracaat etmiş olduğunu belgelemesi şarttır. İşçinin ölümü halinde bu şart aranmaz) son bulması.

e.5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa göre; yaşlılık aylığı bağlanması için öngörülen sigortalılık süresini ve prim ödeme gün sayısını tamamlayarak kendi istekleri ile işten ayrılmaları nedeniyle son bulması.

f.Kadının evlendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde kendi isteğiyle ayrılması.

g.İşçinin ölümü sebebiyle son bulması.

2.Kıdem Tazminatı Ödenme Şekli

a.İşçinin işe başladığı tarihten itibaren iş sözleşmesinin devamı süresince her geçen tam yıl için işverence işçiye 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödenir. Bir yıldan artan süreler için de aynı oran üzerinden ödeme yapılır.

b.İşçilerin kıdemleri, hizmet akdinin devam etmiş veya fasılalarla yeniden akdedilmiş olmasına bakılmaksızın aynı işverenin bir veya değişik işyerlerinde çalıştıkları süreler göz önüne alınarak hesaplanır.

c.İşyerlerinin devir veya intikali yahut herhangi bir suretle bir işverenden başka bir işverene geçmesi veya başka bir yere nakli halinde işçinin kıdemi, işyeri veya işyerlerindeki hizmet akitleri sürelerinin toplamı üzerinden hesaplanır.

d.Kıdem tazminatı niteliği itibarıyla 10 yıllık zaman aşımına tabidir (Yrg.9.HK:2003/14156).

e.Önceki dönem çalışmalarının kıdem tazminatı ödenerek tasfiye edilmesi halinde aynı dönem daha sonraki hizmet süresine eklenmez ve kıdem tazminatı hesabında dikkate alınmaz (Yrg.9.HK:2003/23602). Sonraki çalışmalar yeni bir iş sözleşmesi olarak kabul edilmelidir (Yrg.9.HK:2003/23630).

3.Kıdem Tazminatı Hesabında Dikkate Alınacak Ödemeler

Arızi nitelikte ücret ekleri kıdem tazminatının hesabında nazara alınmaz. Örneğin faz¬la mesai, mamul yardımı, tahsil yardımı, işyerinde giyilmek ve kullanılmak üzere verilen iş eş¬yaları, primler, ücretli izin parası, çalışılan hafta tatili ücreti, yolluk, otel ve ev gideri olarak ödenen paralar, gezici görev ödencesi, belirli sürelerde verilen özen-

dirme ikramiyesi (teşvik ikramiyesi), avans ödemesi gibi daimilik arz etmeyen ödemeler geniş anlamdaki ücret kavra¬mına dâhil olmadıkları için kıdem tazminatının hesabında dikkate alınmazlar (Yrg. HGK:2004/124).

4.Kıdem Tazminatı Tavanı

Yürürlükte olan (mülga) 1475 sayılı İş Kanunu 14. maddesine göre, toplu iş sözleşmeleri ve/veya iş sözleşmeleri ile belirlenen kıdem tazminatının yıllık miktarı en yüksek devlet memuruna bir hizmet yılı için ödenecek azami emeklilik ikramiyesini aşamaz.01.07.2011–31.12.2011 dönemi için kıdem tazminat tavanı 2.731,85 TL'dir. İşveren,01.07.2011 tarihi itibarıyla aylık brüt 2.731,85 TL olan kıdem tazminat tavanını aşan kısım için ödeme yapmak zorunda değildir (Yrg.9.HK:2005/34907). Diğer bir ifadeyle 01.07.2011–31.12.2011 tarihleri arasında alınan brüt ücret 3.000,5.000,7.000 ve üzeri de olsa brüt 2.731,85 TL üzerinden kıdem tazminatı ödenecektir.

5.Kıdem Tazminatının Çek / Senetle Ödenmesi

Yürürlükte olan (mülga) 1475 sayılı İş Kanunu 14.maddesinde; kıdem tazminatının zamanında ödenmemesi sebebiyle açılacak dava sonunda gecikme süresi için ödenmeyen süreye göre mevduata uygulanan en yüksek faizin ödenmesine (Yrg.9.HK:2003/14827) hâkim tarafından hükmedileceği, işçilere iş sözleşmesi/toplu iş sözleşmesi ile sağlanan haklar gibi mevzuattan doğan diğer haklarının saklı olduğu belirtilmiştir. Yasal düzenleme doğrultusunda ihbar ve kıdem tazminatının ödenme tarihi kanaatimce iş sözleşmesinin sona erme tarihidir. Ancak, işçinin işvereni ile uzlaşması durumunda kıdem tazminatı kanaatimce vadelere bölünerek çekler/senetler veya belirlenecek vade tarihindeki tek bir çek/senetle ödenebilir. İşçi, işvereni ile uzlaşması halinde bunu yazılı olarak belgelemelidir. Diğer bir ifadeyle uzlaşma kanaatimce yazılı bir belgeye dayanmalıdır. Yazılı belge iki suret düzenlenmeli, bir sureti işçi de, bir sureti de işveren de kalmalıdır. Yazılı belgede çek ve/veya senedin ihbar/kıdem tazminatına karşılık verildiği, ödeme tarihi ve miktarı belirtilmelidir.

Hizmet Alımında 5018 Sayılı Kanun Yönünden Uygulama

1.Yüklenmeye Girişilmesi

Yüklenme, usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir. Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girişilemez. Yüklenme süresi malî yılla sınırlıdır. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dâhilinde yüklenmeye girebilirler. Yüklenmeye girişilen tutara ait ödenekler saklı tutulur; başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılamaz.

Yasal düzenleme gereği ihalelerin mali yılla sınırlı olmak üzere bir yıllık yapılması esastır.

Gelecek Yıllara Yaygın Yüklenmeler

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, bir malî yıl içinde tamamlanması mümkün olmayan yatırım projeleri için gelecek yıllara yaygın yüklenmeye girişebilir.

Türk Silahlı Kuvvetleri stratejik hedef planında yer alan projeler için 3833 sayılı Kanun çerçevesinde gelecek yıllara yaygın yüklenmelere girişmeye, ilgisine göre Milli Savunma Bakanlığı veya İçişleri Bakanlığı yetkilidir.

Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığının uygun görüşünü almak kaydıyla, yabancı ülkelerde dış temsilcilik binası veya arsa satın alınması, bina yaptırılması veya kiralanması için gelecek yıllara yaygın yüklenmelere girişebilir.

Yılı bütçesinde ödeneği bulunması ve merkezî yönetim kapsamındaki idareler için Maliye Bakanlığının uygun görüşünün alınması kaydıyla; satın alma suretiyle edinilmesi ekonomik olmayan her türlü makine-teçhizat, cihazlar ve taşıtlar ile hava ambulansı ve yangınla mücadele amacıyla hava ve

deniz araçlarının kiralanması veya finansal kiralama suretiyle temini; temizlik, yemek, koruma ve güvenlik ile personel taşıma hizmetleri, 5369 sayılı Kanuna göre sağlanan sabit ve ankesörlü telefon hizmetleri ile acil yardım çağrıları hizmetleri ve okullara sağlanan internet erişim hizmetleri, harita, plan, proje, etüt ve müşavirlik hizmetleri, ulusal araştırma geliştirme kurumlarının süreli ve süresiz yayın alımları, orman ağaçlandırma ve amenajman işleri, kit karşılığı cihaz, aşı ve anti-serum alımı için; süresi üç yılı geçmemek, finansal kiralama suretiyle temin edileceklerde ise dört yıl olmak üzere üst yöneticinin onayıyla gelecek yıllara yaygın yüklenmeye girişilebilir.

Yasal düzenleme gereği temizlik ve güvenlik hizmetleri de dâhil olmak üzere bazı alımlar için bir yıldan fazla yüklenmeye girişilebileceğini hüküm altına almıştır. Bu hükümlerden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarından temizlik ve güvenlik hizmeti alımlarının en fazla üç yıllık diğerlerinin ise bir yıllık yapılabileceği anlaşılmaktadır.

Hizmet Alımında 4857 Sayılı İş Kanunu Yönünden Uygulama

Kanuna veya Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulan kamu kurum ve kuruluşları ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak sermayesinin en az yüzde ellisine sahip oldukları ortaklıklarda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu veya diğer kanun hükümleri çerçevesinde, hizmet alımı amacıyla yapılan sözleşmeler gereğince, yüklenici aracılığıyla çalıştırılanlar, bu şekilde çalışmış olmalarına dayanarak;

a) Bu kurum, kuruluş ve ortaklıklara ait kadro veya pozisyonlara atanmaya,

b) Bu kurum, kuruluş ve ortaklıklara ait işyerlerinin kadro veya pozisyonlarında çalışanlar için toplu iş sözleşmesi, personel kanunları veya ilgili diğer mevzuat hükümlerine göre belirlenen her türlü mali haklar ile sosyal yardımlardan yararlanmaya, hak kazanamazlar.

Yükleniciler dışında kalan işverenler tarafından çalıştırılanlar ile bu işyerlerinin tabi oldukları ihale mevzuatı çerçevesinde kendi nam ve hesabına sözleşme yaparak üstlendiği ihale konusu işte doğrudan kendileri çalışanlar da aynı hükümlere tabidir.

Kurum, kuruluş veya ortaklıkların sermayesine katıldıkları ortaklıkların kadro veya pozisyonlarında çalışan işçilerin, ortak durumdaki kamu kurum, kuruluş veya ortaklıkların kadro veya pozisyonlarına atanma ya da bu kurum, kuruluş veya ortaklıklarda geçerli olan mali haklar ile sosyal yardımlardan yararlanma talepleri hakkında da yukarıdaki hükümler uygulanır.

Hizmet alımına dayanak teşkil edecek sözleşme ve şartnamelere;

a) İşe alınacak kişilerin belirlenmesi ve işten çıkarma yetkisinin kamu kurum, kuruluşları ve ortaklıklarına bırakılması,

b) Hizmet alım sözleşmeleri çerçevesinde ya da geçici işçi olarak aynı iş yerinde daha önce çalışmış olanların çalıştırılmasına devam olunması, yönünde hükümler konulamaz.

Yasal düzenleme gereği kamu kurum ve kuruluşları hizmet alım işlerinde işveren sayılmamaktadır. İşçilerin bütün hak ve alacaklarında sorumlu ihaleyi alan gerçek veya tüzel kişidir.

Hizmet alım ihalelerine ilişkin sözleşme ve şartnamelere, işe alınacak kişilerin belirlenmesi ve işten çıkarma yetkisinin kamu kurum ve kuruluşları ile bunların ortaklıklarına bırakılması yönünde hüküm ile bu işyerlerinde daha önce hizmet alım ihaleleri kapsamında ya da geçici işçi statüsünde çalışmış olanların çalıştırılmaya devam edilmesi yönünde hüküm konulamaz.

Hizmet Alımında 4734 Kamu İhale Kanunu Yönünden Uygulama

1.Genel Şartname

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 53.maddesi gereği hazırlanmış olan Genel Şartnamenin amacı 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa göre sözleşmeye bağlanan hizmet işlerinin yürütülmesinde uygulanacak genel usul ve esasları belirlemektir.

Yüklenicinin sözleşme konusu iş ile ilgili çalıştıracağı personele ilişkin sorumlulukla-

rı. Hizmet İşleri Genel Şartnamesinin "Yüklenicinin Çalıştırdığı Personel, Çalışanların Hakları ve Çalışma Şartları" başlıklı Altıncı Bölümünde belirlenmiştir. Bu bölümde çalışanların özlük hakları, sağlık işleri, kazaya uğramaları, yiyeceği ve içeceği gibi hususlar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Yasal düzenleme gereği;

1.Yüklenici çalıştırdığı işçilerin, işin yapılmakta olduğu bir işkolu veya meslekte aynı tipteki bu iş için mevzuatla kabul edilenlerden daha az elverişli olmayan şartlarda çalışmalarını ve ücret almalarını sağlayacaktır.

2.Ücret, yan ödeme ve çalışma şartlarının toplu sözleşme veya mevzuatla tespit edilmemiş olması halinde yüklenici, en yakın ve uygun bir bölgedeki işkolu veya meslekteki aynı tip bir iş için mevzuatla tespit edilenlerden daha az elverişli olmayan ücret, yan ödeme ve çalışma şartlarını sağlayacaktır.

3.Yüklenici, varsa alt yüklenicilerinin bu çalışma şartlarına uymalarını sağlamak için gerekli tedbirleri alacaktır.

4.Kontrol teşkilatı işyerinde çalışanlar arasında yüklenici veya alt yüklenicilerce ücretleri ödenmeyenlerin bulunup bulunmadığını kontrol ederek veya bu konuda kendisine gelen talep ve ihbarları değerlendirerek, yükleniciden ve alt yüklenicilerden istenecek bordrolara göre bu ücretlerin yüklenicinin hakedişinden ödenmesini sağlar. Bu amaçla yüklenicinin hakediş istemesi üzerine, bu istek ve hakedişin ödeneceği tarih yaklaşık olarak İş Kanununda yazılı olduğu şekilde ilan olunur. İlanın yapıldığı, kontrol teşkilatının ve yüklenici veya vekili ile işçi temsilcisinin imzaladıkları bir tutanakla tespit edilerek bu tutanağın bir kopyası hakedişin ödeme yerine gönderilir.

5.Personel alacakları, hakediş raporunun düzenlendiği tarihten önceki (işçi ücretleri ödeme günü öncesindeki) günler için belirlenmiş sayılır. Bu tür alacakların üç aylık tutarından fazlası hakkında idareye herhangi bir sorumluluk düşmez.

6.Bildirilen alacak iddiaları, yüklenici veya alt yüklenicinin kayıtları ile varsa puantaj ve daha önceki hesap pusulalarından incelenip anlaşmaya varılan miktarların (üç aylık ücret tutarını geçmemek üzere) yüklenici tarafından bordroya bağlanması sağlanır ve bu bordrolar hakediş raporu ile birlikte ödeme yerine gönderilir.

7.Yüklenicinin hakedişinin ödenmesi gereken kısmından indirilen bu bordro tutarı ayrı bir çekle ödeme biriminin ilgili mutemedine verilir ve bordroda gösterilen alacaklar ilgililere kontrol teşkilatı, yüklenici veya vekili ile işçi temsilcisinin önünde ödenir. Bu husus ayrıca bir tutanakla tespit olunur. Yapılacak tebligata rağmen yüklenici veya vekili ödemede hazır bulunmazsa bu husus tutanakta belirtilir.

8.Yüklenicinin iş verdiği alt yüklenicilerin gündelikçi, haftalıkçı veya aylıkçı olarak işyerinde çalıştırdığı işçi, personel ve teknik elemanların tamamı da yüklenicinin elemanları hükmünde olup, bunların ücretlerinin ödenmesinden de doğrudan doğruya yüklenici sorumludur. Yüklenici, bunların ücretleri hakkında da aynen kendi elemanları gibi ve yukarıda belirtildiği şekilde işlem yapmak zorundadır.

9.Personel alacaklarının kontrol edilebilmesi için yüklenici, teknik ve yönetici personeli ile işçilerine yaptığı ödemelerin bordrolarından birer kopyasını, bordroların düzenlenmesi tarihinden başlayarak en çok bir ay içinde, kontrol teşkilatına verecek ve bu bordrolarda teknik ve yönetici personel ile işçilerin sanatları ve çalıştıkları yerler, ad ve soyadları ile doğum yerleri ve tarihleri belirtilecektir.

10.Bordrolarda yüklenicinin veya vekilinin imzası bulunacaktır.

2.İdari Şartname

Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği 14.maddesi gereği idare, uygulayacağı ihale usulüne ilişkin Yönetmelik ekinde yer alan tip idari şartnameyi esas alarak idari şartnamesini hazırlayacaktır. Tip idari şartnamede boş bırakılan veya dipnota alınan hususlar, işin özelliğine göre 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve diğer mevzuat hükümlerine aykırı olmayacak şekilde düzenleyecektir.

İdare, tip idari şartnamede düzenlenmeyen, ancak işin özelliğine göre düzenlenmesine gerek duyulan hususları, 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ile diğer mevzuat hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla, maddeler halinde düzenleyerek diğer hususlar bölümüne ekleyebilecektir.

3.Kamu İhale Genel Tebliğ

İhale dokümanında günlük olarak belli sayıda personelin idarenin iş yerinde bulunması gerektiğine ilişkin düzenleme yapılan ihalelerde, 4857 sayılı İş Kanunu 55.maddesi uyarınca izne hak kazanan işçilerin izin hakları idarenin belirleyeceği takvim çerçevesinde kullandırılacak ve izin kullanan işçiler fiilen çalışan işçi sayısına dâhil kabul edileceğinden, izin kullanan işçilerin yerine başka işçilerin getirilerek sayının tamamlanması talep edilmeyecektir. İdarelerin, ihale konusu işte çalıştırılması istenen personel sayısını bu hususu dikkate alarak belirlemeleri gerekmektedir. İdareler, yıllık ücretli izin haklarının kullanılmasına ilişkin olarak sözleşmenin uygulanması aşamasında 4857 sayılı İş Kanunun 53,54 ve 55.maddelerinde belirtilen hükümlere uyulup uyulmadığını kontrol edeceklerdir(Madde 78/25).

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinde, tekliflerin değerlendirilmesinde; ihale ve sözleşmeye ilişkin damga vergileri, Kamu İhale Kurumu payı ve noter masrafları gibi sözleşme giderleri ile amortisman, kıdem tazminatı, işyeri hekimliği ücreti, oryantasyon (ihale konusu işe uyum) eğitimi gideri, yaka kartı ve bu mahiyetteki genel giderleri karşılamak üzere birim fiyat teklif cetvelinde yer alan her bir işçilik kalemindeki (yol, yemek ve giyecek dahil brüt asgari ücret veya brüt asgari ücretin yüzde (%) fazlası üzerinden ücret hesaplanan işçilik kalemi ile ulusal bayram ve genel tatil günleri ve fazla çalışma saatlerine ilişkin işçilik kalemleri) birim fiyatlar ile işçi sayısı üzerinden teklif alınması idarece uygun görülmeyen iş kalemi/kalemleri kapsamında çalıştırılacak olan her bir personelin işçilik maliyeti üzerinden işçilik hesaplama modülü kullanılarak % 3 oranında sözleşme giderleri ve genel giderler hesaplanacaktır (Madde 79/1). Yasal düzenleme gereği Kamu İhale Kurumu başta kıdem tazminatı olmak üzere işverenler açısından maliyetleri %3'lük sözleşme ve genel giderler oranı içerisinde görmektedir.

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinde; amortisman, kıdem tazminatı, iş yeri hekimliği ücreti, oryantasyon eğitimi gideri, yaka kartı ve bu mahiyetteki giderlerin genel giderler içinde yer alacağı kabul edileceği için aşırı düşük teklif sorgulamasında bu giderler, önemli teklif bileşeni olarak belirtilmeyecek ve isteklilerden aşırı düşük teklif sorgulamasına verdikleri cevaplarda bu giderler için bir bedel öngörmeleri istenmeyecektir. Sözleşme giderleri ve genel giderler içinde değerlendirilmesi öngörülen giderler idari şartnamelerde teklif fiyata dâhil olan diğer giderler kısmında belirtilmeyecektir (Madde 79/2).

Asgari işçilik maliyeti; ihale tarihinde yürürlükte bulunan brüt asgari ücret veya idari şartnamede brüt asgari ücretin yüzde (%) fazlası olarak belirlenen ücret (ulusal bayram ve genel tatil günleri ile fazla çalışma saatlerine ilişkin ücretler dâhil),idari şartnamede öngörülen nakdi veya ayni yemek ve yol bedeli ile ayni giyim bedeli, işveren sigorta primi tutarından oluşmaktadır. (Madde 79/3).

Sonuç

Kamu İhale Kanununda "bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, mesleki eğitim, fotoğraf, film, fikri ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetler" hizmet tanımı içerisinde yer almaktadır.

Yasal düzenleme gereği hizmet alım ihalelerine ilişkin sözleşme ve şartnamelere, işe alınacak kişilerin belirlenmesi ve işten çıkarma yetkisinin kamu kurum ve kuruluşları ile bunların ortaklıklarına bırakılma-

sı yönünde hüküm ile bu işyerlerinde daha önce hizmet alım ihaleleri kapsamında ya da geçici işçi statüsünde çalışmış olanların çalıştırılmaya devam edilmesi yönünde hüküm konulamaz ancak uygulamada idareler ihale konusu işte çalışacak personeli kendileri belirlemekte, işe almada ve işten çıkarmada etkin olmakta ve uzun yıllar aynı personelle yüklenicilerin iradesi dışında çalışmaktadırlar.

Sorun işçilerin yıllık izin, kıdem tazminatı gibi haklarının işveren değişmesi ile birlikte yok olmasıdır. Temizlik, yemek, güvenlik vb.hizmetleri ihale sonucu alan ve yapan işverenler hizmetleri ihale süresince yerine getirirler. İhaleleri süreç içinde değişik işverenler almakla birlikte ihale konusu işte çalışan işçiler genelde değişmez. Değişmesi de hem işçi, hem yüklenici firma, hem de idareler açısından genelde mümkün değildir.

Kanaatimce İş Kanunu yönünden kıdem tazminatı fonunun kurulması ve kamu ihale mevzuattı yönünden de örneğin tip şartnamelere yıllık izin kullandırılma yönünde zorunluluk getirilmesi sorunları çözecektir.

■ KAYNAKÇA

1. ÖZDEMİR, Cumhur Sinan (2011) (Açıklamalı-İçtihatlı İş Mevzuatı Rehberi) İstanbul: Maliye Hesap Uzmanları Derneği
2. http://www.ihale.gov.tr/Istatistikler_Raporlar/ihale_istatistikleri.htm
3. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Madde:26 (24.12.2003 Tarih,25326 sayılı Resmi Gazete)
4. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Madde:28 (24.12.2003 Tarih,25326 sayılı Resmi Gazete)
5. 5538 sayılı Kanun (4857 sayılı İş Kanunu 2.Maddesine 18/a maddesi ile eklenen hüküm)
6. Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği (Değişiklikler İşlenmiş Yönetmelik 20.04.2011 Tarih,27911 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır)
7. Kamu İhale Genel Tebliğ (Değişiklikler İşlenmiş Kamu İhale Genel Tebliğ 20.04.2011 Tarih,27911 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır)
8. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi (11.09.2003) (Esas No:2003/15288 ve Karar No:2003/14156 Sayılı Kararı) Ankara: Yargıtay 9. Hukuk Dairesi
9. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi (19.09.2003) (Esas No:2003/2140 ve Karar No:2003/14827 Sayılı Kararı) Ankara: Yargıtay 9. Hukuk Dairesi
10. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi (30.12.2003) (Esas No:2003/16871 ve Karar No:2003/23602 Sayılı Kararı) Ankara: Yargıtay 9. Hukuk Dairesi
11. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi (30.12.2003) (Esas No:2003/16899 ve Karar No:2003/23630 Sayılı Kararı) Ankara: Yargıtay 9. Hukuk Dairesi
12. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu (03.03.2004) (Esas No:2004/9–86 ve Karar No:2004/124 Sayılı Kararı) Ankara: Yargıtay Hukuk Genel Kurulu
13. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi (01.07.2004) (Esas No:2004/4310 ve Karar No:2004/16298 Sayılı Kararı) Ankara: Yargıtay 9. Hukuk Dairesi
14. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi (16.02.2005) (Esas No:2004/13375 ve Karar No:2005/4441 Sayılı Kararı) Ankara: Yargıtay 9. Hukuk Dairesi
15. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi (27.10.2005) (Esas No:2005/5470 ve Karar No:2005/34907 Sayılı Kararı) Ankara: Yargıtay 9. Hukuk Dairesi

Teftiş Kurulları Yönetmelik Değişiklikleri ve DENETDE Tarafından Açılan İptal Davalarının Değerlendirilmesi

Kadir KEMALOĞLU *

Dağı tanıyan, nasıl tanımaz uçurumu?
Madem ki yükseliş var,
iniş olmaz olur mu?

Necip Fazıl KISAKÜREK

Bilindiği üzere Müfettişliğe, Teftiş Kurulu Tüzük ve Yönetmeliklerinde belirtilen şartları (Üniversitelerin belli fakülte veya bölümlerinden mezun olmanın yanı sıra ÖSYM tarafından yapılan KPSS A Grubu sınavdan en az 80 ve üzeri puan almak gibi) taşıyan ve yapılan Müfettiş Yardımcılığı sınavını kazananlar "Müfettiş Yardımcısı" olarak atanmaktadır. Bununla birlikte, Müfettiş Yardımcısı olarak geçirilen üç yıllık eğitim döneminden sonra yapılan "Yeterlilik Sınavı"nda başarılı olanlar ise "Müfettiş" olarak atanmaktadır.

Hal böyleyken, bazı kurumlarda Teftiş Kurulu Yönetmeliklerine Ek madde ya da Geçici madde eklenmek suretiyle idari kadrolarda görevli Bölge Müdürü, Daire Başkanı ve daha üst görevlerde bulunanların atama ile müfettiş yapılmak istendiği kamuoyunun malumudur. Bu sebeple, Devlet Denetim Elemanları Derneği olarak, Tüzüğümüzün (4/ı) maddesinin *"Üyelerin ortak hak ve menfaatlerinin takibinde veya hukuki yardıma muhtaç hallerinde, idari veya kazai her nevi ve derecedeki merciler önünde üyeleri temsil etmek ve ettirmek, dava açmak veya bu münasebetle açılan davadan dolayı husumete ehil olmak,"* şeklindeki hükmü uyarınca, bazı teftiş kurullarının yönetmeliklerinde yapılan değişiklikler için iptal davaları açılmıştır.

DENETDE olarak, üyelerimizin hak ve menfaatlerinin ihlali anlamına gelebilecek değişikliklerin iptali için açılan davaların safahatı aşağıdaki gibidir:

A) Orman Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliği

24.12.1993 tarihli ve 21798 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Orman Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliğinde; 24.12.1993, 06.02.1998, 04.09.2003, 23.02.2008, 25.05.2010 ve 12.05.2011 tarihlerinde geçici ya da ek madde eklenmek suretiyle değişikliğe gidilmiş olup, bu kapsamda bazı idari görevlilerin müfettiş olarak atanmasına dair hüküm eklenmiştir.

25.05.2010 tarihli ve 27591 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Ek Madde 1 aynen *"Orman Genel Müdürlüğünde Orman Bölge Mü-*

* Spor Genel Müdürlüğü Başmüfettişi

dürü, Daire Başkanı ve daha üst görevlerde en az 18 ay süre ile görev yapmış olanlar aylıktan kesme dahil daha ağır disiplin cezası almamaları şartıyla Genel Müdürün teklifi üzerine Bakan Oluru ile Müfettişliğe atanabilirler." şeklindedir. Kariyer ve liyakat sistemini bozan bu değişiklik üzerine, Devlet Denetim Elamanları Derneği olarak Danıştay'da iptal davası açılmıştır. **Danıştay 2. Dairesi 08.12.2010 tarihinde anılan Yönetmelik değişikliğinin yürütmesini durdurmuştur.** 2010/4134 Esas Numaralı kararda özetle; kamu idarelerinde denetim hizmeti özellikleri nedeniyle diğer idari hizmetlerden ayrı olarak ele alınmış ve bu hizmetler ayrı bir kariyer olarak düzenlendiği, Orman Genel Müdürlüğünce yapılan Yönetmelik değişiklikleri ile üst düzey bürokratların doğrudan Müfettişliğe atanmasına olanak sağlandığı, bu haliyle denetim hizmetlerinin niteliği ve özel önemi ile bağdaşmayan dava konusu düzenlemede kariyer ve liyakat ilkelerine ve hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Danıştay 2. Dairesi'nin "yürütmenin durdurulması" kararına rağmen, Orman Genel Müdürlüğü tarafından, neredeyse aynı hükümleri içeren bir düzenlemenin yeniden yapıldığı görülmektedir. 12.05.2011 tarihli ve 27932 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Geçici Madde 5" aynen *"Bu Yönetmeliğin yayımı tarihinde Orman Genel Müdürlüğünde Orman Bölge Müdürü, Daire Başkanı ve daha üst görevlerde en az 18 ay süreyle görev yapmış olanlardan aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarından birisi ile cezalandırılmamış olanlar, Genel Müdürün teklifi üzerine Bakan Oluru ile müfettişliğe atanabilirler."* şeklindedir.

Orman Genel Müdürlüğünce 12.05.2011 tarihinde yapılan değişiklik ile ilgili olarak, 2010/4134 sayılı iptal davası ile ilgili süreç devam ettiği için ikinci bir iptal davası açılmamıştır.

B) Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Teftiş Kurulu Yönetmeliği

12.08.1989 tarihli ve 20250 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliğinde; 06.02.2011 ve 27.08.2011 tarihlerinde geçici ya da ek madde eklenmek suretiyle değişikliğe gidilmiş olup, bu çerçevede bazı idari görevlilerin müfettiş olarak atanmasına dair hüküm eklenmiştir.

06.02.2011 tarihli ve 27838 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Ek Madde 1 aynen *"Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumunda bölge müdürü, daire başkanı ve daha üst görevlerde en az iki yıl süre ile görev yapmış olanlar aylıktan kesme dahil daha ağır disiplin cezaları almamaları şartıyla başmüfettişliğe veya müfettişliğe atanabilirler."* şeklindedir. Bu değişiklik üzerine hem Kurum Müfettişlerince hem de DENETDE tarafından düzenlemenin iptali ve yapılan atamaların iptali için davalar açılmıştır. **Danıştay 5. Dairesinin Esas: 2011/1711 sayılı kararı ile Yönetmelik hükmünün yürütülmesi durdurulmuştur.**

Danıştay 5. Dairesi'nin "yürütmenin durdurulması" kararına rağmen, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından, yürütmesi durdurulan hükmün benzeri bir düzenlemenin yeniden yapıldığı görülmektedir. 27.08.2011 tarihli ve 28038 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Geçici Madde 1" aynen "Bu maddenin yayımı tarihinde Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumunda bölge müdürü, daire başkanı ve daha üst görevlerde en az iki yıl süre ile görev yapmış, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarından birisi ile cezalandırılmamış olanlar, Teftiş Kurulu Başkanlığı başmüfettiş ve müfettiş toplam kadro sayısının dörtte birini aşmamak kaydıyla, başmüfettişliğe veya müfettişliğe atanabilirler." şeklindedir.

Kurum tarafından yapılan ikinci değişiklik üzerine ise hem Devlet Denetim Elemanları Derneği hem de kurum müfettişleri tarafından iptal davası açılmıştır. DENETDE tarafından açılan iptal davası ile ilgili Danıştay 5. Dairesinin Esas: 2011/7576 sayılı kararında özetle ile aynı Dairenin Esas: 2011/7044 sayılı kararı ile yürütmenin durdurulması kararı verildiği için yürütmenin durdurulmasına gerek olmadığı yönünde olup, dava esastan devam etmektedir.

* Mülkiye Başmüfettişi

C) Devlet Malzeme Ofisi Teftiş Kurulu Yönetmeliği

19.12.1993 tarihli ve 21793 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Devlet Malzeme Ofisi Teftiş Kurulu Yönetmeliğinde; 06.04.2012 tarihinde değişikliğe gidilerek; kurul başkanının atanması, açıktan veya naklen müfettiş yardımcısı atanması ve bazı idari görevlilerin müfettiş olarak atanmasına dair hüküm eklenmiştir.

06.04.2012 tarihli ve 28256 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan;

Madde 1 aynen; *"MADDE 7 – Kurul Başkanı, bakanlıklar ile bunların bağlı ve ilgili kuruluşlarının merkez teşkilatında yardımcılık dönemi dahil en az on yıl denetim elemanlığı veya daire başkanlığı ve üstü idari görevlerde bulunmuş olanlar arasından atanır."* şeklinde,

Madde 9 aynen; *"**MADDE 41** – Teftiş Kuruluna, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından naklen veya açıktan Müfettiş veya Müfettiş Yardımcısı atanamaz. 7 nci madde hükmü saklıdır."* şeklinde,

Madde 11 ise aynen; *"**GEÇİCİ MADDE 2** – Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte Ofiste Daire Başkanı, I. Hukuk Müşaviri veya Genel Müdür Yardımcısı kadrolarında görev yapanlar ile bu görevleri en az iki yıl asaleten yürütmüş olanlar bu Yönetmeliğin 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) ve (d) bentlerindeki şartları haiz olmak ve aylıktan kesme dahil daha ağır bir disiplin cezası almamış olmak kaydıyla bu Yönetmelikteki diğer şartlara bağlı kalmaksızın Genel Müdürün teklifi üzerine Yönetim Kurulu kararıyla bir yıl içinde Teftiş Kurulunda münhal Müfettiş veya Başmüfettiş kadrolarına naklen atanabilirler.*

Birinci fıkraya göre atananlara bir ay süreli mesleki eğitim verilerek mesleğe intibakları sağlanır." Şeklindedir.

Kurum tarafından yapılan bu değişiklikler üzerine Devlet Denetim Elemanları Derneği tarafından Danıştay'da iptal davası açılmıştır.

DENETDE tarafından açılan iptal davası ile ilgili Danıştay 5. Dairesinin Esas:2012/3996 sayılı kararında özetle; uyuşmazlığın niteliği ve davanın durumuna göre, yürütmenin durdurulması isteminin, davalı idarenin savunmasının alınmasından sonra incelenmesine karar verilmiştir.

D) Devlet Su İşleri Teftiş Kurulu Yönetmeliği

03.10.1993 tarihli ve 21717 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliğinde; 21.10.2003 ve 08.02.2008 tarihlerinde geçici madde eklenmek suretiyle değişikliğe gidilmiş olup, bu kapsamda bazı idari görevlilerin müfettiş olarak atanmasına dair hüküm eklenmiştir.

21.10.2003 tarihli ve 25266 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan DSİ Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin Geçici 2 nci maddesi aynen *"Bu Yönetmeliğin Resmî Gazete'de yayımlanmasından itibaren üç ay içerisinde Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nde mühendis veya yüksek mühendis olup, Genel Müdür Yardımcılığı, Bölge Müdürlüğü veya Daire Başkanlığı görevlerinde en az 1 yıl çalışmış ve son yılı olumlu olmak kaydıyla son üç yıllık sicil notu ortalaması en az iyi derecede olanlar ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125 inci maddesinin (C) ve (D) bentlerine göre ceza almamış olanlar bu Yönetmelikteki usullere bağlı kalmaksızın uygun kadro bulunması kaydıyla Teftiş Kurulu Başkanının yazılı görüşü ve Genel Müdürün teklifi üzerine Bakan Olur'u ile müfettiş veya başmüfettişliğe atanabilirler."* şeklinde,

Ayrıca, 08.02.2008 tarihli ve 26781 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile Yönetmeliğin Geçici 3 üncü maddesi aynen *"Bu Yönetmeliğin 30 uncu maddesinin birinci fıkrasının (e) ve (f) bentlerindeki şartları haiz olmak kaydıyla Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünde Genel Müdür Yardımcılığı, Bölge Müdürlüğü, Daire Başkanlığı görevlerini en az 1 yıl süreyle asaleten yürütmüş ve son yılı olumlu olmak kaydıyla son üç yıllık sicil notu ortalaması en az iyi derecede olanlar ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125 inci maddesinin (C) ve (D) bentlerine göre ceza almamış olanlar bu Yönetmelikteki usullere bağlı kalmaksızın uygun kadro bulunması kaydıyla Teftiş Kurulu Başkanının yazılı görüşü ve Genel Müdürün teklifi üzerine Bakan Oluru ile müfettiş veya başmüfettişliğe atanabilirler."* şeklinde, değiştirilmiştir.

Bu değişiklilerden sonra yapılan atanmalar ile ilgili olarak açılan iptal davasının kurum aleyhine sonuçlanması üzerine, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından 29.05.2012 tarihli ve 28307 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan DSİ Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin 77 nci maddesi ile 03.10.1993 tarihli ve 21717 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır.

Bununla birlikte; 03.10.1993 tarihli ve 21717 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin Teftiş Kurulu Başkanının atanması, Müfettişliğe geçiş ve Müfettiş Yardımcılığına geçiş ile ilgili yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Söz konusu değişiklerden;

Teftiş Kurulu Başkanının atanmasını düzenleyen 8 inci maddesi aynen *"(1) Başkanlığa, DSİ Teftiş Kurulunda en az beş yıl Başmüfettişlik yapanlar arasından veya DSİ Genel Müdürlüğünde en az beş yıl Bölge Müdürlüğü veya Daire Başkanlığı görevi yapanlar arasından Genel Müdürün teklifi üzerine Bakan onayı ile atama yapılır."* şeklinde,

Müfettişliğe geçişi düzenleyen Geçici madde 1 aynen; *"Bu Yönetmeliğin yayımı tarihinde DSİ Genel Müdürlüğünde Bölge Müdürü, Daire Başkanı ve daha üst görevlerde en az 2 yıl süreyle görev yapmış olanlardan, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarından birisi ile cezalandırılmamış olanlar, Genel Müdürün teklifi üzerine, Bakan Oluru ile Müfettişliğe atanabilirler."* şeklinde,

Müfettiş Yardımcılığına geçişi düzenleyen Geçici Madde 2 ise aynen *"Bu Yönetmeliğin yayımı tarihinde DSİ Genel Müdürlüğünde en az 10 yıl süreyle görev yapmış ve 33 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentlerindeki şartları haiz olmak kaydıyla, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarından birisi ile cezalandırılmamış olanlar, bu Yönetmelikteki usullere bağlı kalmaksızın, uygun kadro bulunması kaydıyla, Teftiş Kurulu Başkanlığının yazılı görüşü ve Genel Müdürün teklifi üzerine, Bakan Oluru ile Müfettiş Yardımcılığına atanabilirler."* şeklinde,

değiştirilmiştir.

Bu değişiklikler üzerine, DENETDE tarafından düzenlemelerin iptali için 30.07.2012 tarihinde dava açılmıştır.

Tarihin İçinden

MÜFETTİŞLİK KADROLARI KALDIRILINCA İSTİFA EDEN BİR BAKAN: MEHMET ATA ATAY

Şafak BAŞA*

Mehmet Ata Atay Milli Mücadele Dönemi'nin beşinci Dâhiliye Vekili'dir. Ata Bey, 21 Nisan 1921-30 Haziran 1921 tarihleri arasında asaleten Vekillik görevinde bulunmuştur. Fethi Bey'in yurt dışı göreve gitmesi üzerine 10 Temmuz 1922-18 Eylül 1922 tarihleri arasında da Dâhiliye Vekâleti'ne vekillik etmiştir (Çoker, 1995: 809-810; Sonsoy, 1968: 91; İçişleri Bakanlığı, 1983: 173). Diğer Dahiliye Vekilleri'ne nazaran hakkında en az bilgiye sahip olunan Ata Bey'in bizim açımızdan önemi başında bulunduğu Bakanlıkta müfettişlik kadroları kaldırılınca istifa etmiş olmasıdır. Bu değerli Devlet adamının kısa yaşam öyküsü aşağıda özetlenmiştir.

Ata Bey, 1882 (1298) yılında Kadı Mehmet Hilmi Efendi'nin oğlu olarak Nevşehir'de dünyaya gelmiştir. Nüfus kaydında adı Ataullah olup, Meclis'te Ata Bey olarak anılmıştır. Ailesi Atay soyadını almıştır. İlk ve orta öğrenimini Nevşehir İbtidai Mektebi ve Karaman Rüştiyesi'nde tamamladıktan sonra İstanbul Mercan İdadisi'ni bitirdi. Mülkiye Mektebi'ne girerek Temmuz 1905'te yüksek kısmından mezun oldu. Konya Maiyet Memurluğu'nda stajını tamamladıktan sonra 1 Eylül 1908 tarihinde Ürgüp Kaymakamlığı'na atandı. 1910-1916 yılları arasında Karaağaç, Aziziye, Karaman Kaymakamlıkları'nda bulundu. Sivas Vilayeti Mektupçusu iken Mutasarrıflığa terfi ettirilerek Nisan 1916'da Yozgat, Ekim 1917'de Maraş Mutasarrıfı oldu. Maraş Mutasarrıfı iken son İstanbul Mebusan Meclisi'ne Niğde temsilcisi olarak seçildi. Kış şartları nedeniyle ancak 15 Şubat 1920'de Meclis'e katılabildi. Bir süre sonra Meclis'in dağıtılması üzerine Heyet-i Temsiliye'nin talimatına uyarak Ankara'ya geldi ve 3 Temmuz 1920'de Niğde Mebusu olarak Meclis'e takdim edildi. 13 Aralık 1920'de Divan kâtipliğine seçilen Ata Bey Meclis'te, Dâhiliye, Bütçe, Mali Kanunlar Komisyonlarında ve Memurin Muhakematı Tetkik Kurulu'nda çalıştı. Meclis'in ikinci toplantı yılında Dâhiliye Encümeni'nin başkanlığını da yaptı (Çoker, 1995: 809; Sonsoy, 1968: 91; İçişleri Bakanlığı, 1983: 173).

Cephede hizmet gören Refet Paşa'nın memleketin iç durumunun vekaletle yönetime olanak vermediği gerekçesiyle istifası üzerine, 21 Nisan 1921 tarihinde Dâhiliye

* Mülkiye Başmüfettişi, İçişleri Bakanlığı

1 TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 1, İçtima Senesi: 2, Cilt: 10, Sayfa: 42-43, İ: 23, C: 1).
2 TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 1, İçtima Senesi: 2, Cilt: 10, Sayfa: 58, İ: 23, C: 4).
3 TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 1, İçtima Senesi: 2, Cilt: 10, Sayfa: 64, İ: 23, C: 1).
4 TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 1, İçtima Senesi: 2, Cilt: 10, Sayfa: 305, İ: 34, C: 2).

Vekilliği'ne seçilmiştir. Münhal bulunan Dâhiliye Vekâleti'ne gösterilen adaylardan birinin seçilmesine dair 19 Nisan 1921 tarihli Büyük Millet Meclisi Riyaseti Tezkeresi 21 Nisan 1921 tarihinde Meclis'te okunmuştur. Anılan Tezkereden Dâhiliye Vekilliği için Adana Mebusu Zekai Bey, Niğde Mebusu Ata Bey ve Antalya Mebusu Vefa Bey'in aday gösterildikleri anlaşılmıştır.1 İlk turda yapılan seçime 207 mebus oylamaya katılmış, Zekai Bey 95, Ata Bey 79, Vefa Bey ise 3 oy almışlardır. Çoğunluk sağlanamayınca seçimin yeniden yapılması kararlaştırılmıştır.2 Aynı gün yapılan ikinci tur seçime 205 mebus katılmış, bu sefer 112 oy alan Niğde Mebusu Ata Bey yeni Dâhiliye Vekili seçilmiştir. Diğer adaylardan Zekai Bey 85, Vefa Bey ise 9 oy almışlardır.3 Ata Bey'in de içinde bulunduğu Fevzi Paşa Kabinesi, 16 Mayıs 1921 tarihli Meclis oturumunda cereyan eden tartışma neticesinde Riyaset Makamına istifalarını vermişlerdir.4 Bunun üzerine, Meclis Reisi Mustafa Kemal tarafından 19 Mayıs 1921 tarihinde İcra Vekilleri Heyeti'nden istifa edenlerin yerlerine her bir Vekâlet yeni adaylar önerilmiştir. Dâhiliye Vekâleti için önerilenler arasında Niğde Mebusu Ata Bey ile Van Mebusu Haydar Bey'in adları görülmektedir.5 Aynı gün yapılan seçimde Ata Bey, 147 oyla tekrar Dâhiliye Vekili seçilmiştir. Diğer aday gösterilen Haydar Bey ise sadece 3 oy alabilmiştir.6 Böylece, Ata Bey yeniden teşkil edilen İcra Vekilleri Heyeti'nde de Dâhiliye Vekili görevini korumuş oluyordu. Yeni seçilen Vekiller aynı gün toplanarak Müdafaa-i Milliye Vekili Birinci Ferik Fevzi Paşa'yı yeniden Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti'ne seçmişlerdir.7 Dâhiliye Vekili Ata Bey, 25 Mayıs 1921 tarihinde Hâkimiyet-i Milliye Gazetesi'ne verdiği mülakatta, Hükümetin "dâhili siyasetinin" Büyük Millet Meclisi'nin kabul ettiği Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda gösterilen esaslar dâhilinde uygulanmasından ibaret olduğunu ifade ediyor ve bu konuda yapılacakları sıralıyordu. Ayrıca, Ata Bey'e göre, ülkede emniyet ve asayiş iyi durumdadır ve son zamanlarda önemsenecek bir mesele bulunmamaktadır. Ancak, 18 Haziran 1921 tarihli Meclis oturumunda Dâhiliye Vekâleti kadrolarının azaltılmasından ve özellikle mülkiye müfettişliği kadrolarının kaldırılmasından sonra 30 Haziran 1921'de sağlık durumunu ileri sürerek Vekillik görevinden çekilmiştir. Mecliste yapılan konuşmalardan Ata Bey'in istifa nedeni olarak Dâhiliye Vekâleti kadrolarında yapılan kısıtlamaların Ata Bey'in istifasına yol açtığı anlaşılmaktadır.8 İstifa eden Dâhiliye Vekili Ata Bey'in yerine intihap yapılmasına dair altında Mustafa Kemal'in imzası bulunan Büyük Millet Meclisi Riyaseti Tezkeresi 30 Haziran 1921 tarihinde Meclis'te okunmuştur.9 Aynı gün yapılan seçimde, Ata Bey'in yerine tekrar Refet Paşa Dâhiliye Vekili olmuştur.10 Ancak, Ata Bey'in tam olarak hangi tarihte istifa ettiği Meclis zabıtlarından anlaşılamamıştır. Dâhiliye Vekili Ata Bey'in sağlık nedenleriyle istifa ettiğine ilişkin Meclis'e sunulan başkanlık tezkeresinde Ata Bey'in istifa tarihi belirtilmemiştir. Dâhiliye Vekilliği'nden ayrılan Ata Bey'e "mazereti katiye ve acilisine mebni" dört ay süreyle izin verilmesine dair 29 Haziran 1921 tarihli Divanı Riyaset kararı, 2 Temmuz 1921 tarihinde Meclis'te görüşülerek kabul edilmiştir.11 Ata Bey, daha sonra, 26 Ocak 1922'de Harp Encümeni kararıyla ordu geri hizmetlerine gözetim ve yardım

1. TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 1, İçtima Senesi: 2, Cilt: 10, Sayfa: 42-43, İ: 23, C: 1).
2. TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 1, İçtima Senesi: 2, Cilt: 10, Sayfa: 58, İ: 23, C: 4).
3. TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 1, İçtima Senesi: 2, Cilt: 10, Sayfa: 64, İ: 23, C: 1).
4. TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 1, İçtima Senesi: 2, Cilt: 10, Sayfa: 305, İ: 34, C: 2).
5. TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 1, İçtima Senesi: 2, Cilt: 10, Sayfa: 318, İ: 36, C: 1).
6. TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 1, İçtima Senesi: 2, Cilt: 10, Sayfa: 320, İ: 36, C: 2).
7. TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 1, İçtima Senesi: 2, Cilt: 10, Sayfa: 326, İ: 37, C: 1).
8. TBMM Zabıt Ceridesi: Devre: 1, İçtima Senesi: 2, Cilt: 17, Sayfa: 90, İ: 163, C: 1).
9. TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 1, İçtima Senesi: 2, Cilt: 10, Sayfa: 79, İ: 44, C: 2).
10. TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 1, İçtima Senesi: 2, Cilt: 10, Sayfa: 85, İ: 44, C: 2).
11. TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 1, İçtima Senesi: 2, Cilt: 10, Sayfa: 95, İ: 45, C: 1).
12. TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 1, İçtima Senesi: 3, Cilt: 21, Sayfa: 333, İ: 70, C: 2).
13. TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 1, İçtima Senesi: 3, Cilt: 21, Sayfa: 349, İ: 71, C: 2).
14. TBMM Zabıt Ceridesi: (Devre: 1, İçtima Senesi: 3, Cilt: 23, Sayfa: 97-98, İ: 104, C: 3).

için kurulan Meclis Heyeti'nde görevlendirildi. Fethi Bey'in izne ayrılması üzerine 10 Temmuz 1922-18 Eylül 1922 tarihleri arasında geçici Vekil olarak Dâhiliye Vekâleti işlerini yürüttü. Mezuniyet almış olan Dâhiliye Vekili Ali Fethi Bey'in yerine bir Vekil intihap edilmesine dair Mustafa Kemal imzalı Büyük Millet Meclisi Riyaseti tezkeresi 8 Temmuz 1922 tarihinde Meclis'te okunmuştur.12 10 Temmuz 1922 tarihinde Dâhiliye Vekili Fethi Bey'in yokluğunda kendisine vekâlet edecek kişinin seçimine geçilmiş, yapılan oylamada 160 oyla Niğde Mebusu Ata Bey, Fethi Bey'e vekâlet etmek üzere Dâhiliye Vekâleti'ne seçilmiştir. 13 Ancak, Ata Bey sağlık durumunu mazeret göstererek 17 Eylül 1922 tarihli dilekçesiyle Dâhiliye Vekâleti Vekilliği'nden istifa etmiş, söz konusu istifa 18 Eylül 1922 tarihinde Meclis'te okunmuştur. 14 20 Eylülde yapılan seçimde bu defa 100 oy alan Mersin Mebusu İsmail Safa Bey Dâhiliye Vekâleti Vekili seçilmiştir. Ata Bey, dönem içinde üçü gizli oturumlarda olmak üzere kürsüde 11 konuşma yapmış, bir Kanun Teklifi vermiştir.

Meclis'in ikinci ve üçüncü dönemlerinde de tekrar Niğde'den milletvekili seçilerek yasama görevini ölümüne kadar sürdürdü. Evli ve 4 çocuk babası olan Ata Bey, mebus iken 1 Ocak 1931 tarihinde vefat etmiştir (Çoker, 1995: 810; Akın, 1998: 127; Sonsoy, 1968: 91-92; İçişleri Bakanlığı, 1983: 173; Özel ve Hacıibrahimoğlu, 2011: 174).

■ **Yararlanılan Kaynaklar:**

1. **AKIN,** Rıdvan (2008), **TBMM Devleti (1920–1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare,** İletişim Yayınları, İstanbul.
2. **ÇOKER,** Fahri (1995), **Türk Parlamento Tarihi, Milli Mücadele ve TBMM Dönemi 1919-1923,** III. Cilt, TBMM Vakfı Yayınları No: 6, Ankara.
3. **İÇİŞLERİ BAKANLIĞI** (1983), **Atatürk ve İdare,** Türk İdare Dergisi Cumhuriyetimizin 60. Yıldönümü Özel Sayısı, Yıl: 55, Ekim 1983, Sayı: 362, A.Ü. S.B.F Basımevi, Ankara.
4. **SONSOY**, Nurten (1968),**"Milli Mücadele ve Cumhuriyet Devri İçişleri Bakanları"**, Türk İdare Dergisi, Yıl: 39, Temmuz-Ağustos 1968, Sayı: 313, sayfa: 88-106.
5. **ÖZEL**, Sabahattin, Işıl Ç. **HACİİBRAHİMOĞLU** (2011), **Türk Devrim Tarihi Mülakatları,**
6. (Editör: Ali Berktay), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

DENETİM ANILARI

Ömer YÜREKLİ*

Müfettiş İçin Görev, Evrak Bu Kadar Önemliydi...

1990' lı yılların ilk yarısında, Temmuz ayında Antakya' da görevdeyim.Teftiş bittikten sonra yeni görev yerine hareket ettim. Başmüdür Yardımcısı aracılığı ile otobüsten yer ayırttım.Otobüsün çift katlı olup olmadığını sormasını istedim.Telefonla sordu. Otobüs çift katlıydı.Çift katlı otobüsleri basık olması sebebiyle tercih etmedim.Başka bir firmanın otobüsü olup olmadığını öğrenmek istedim.Başka bir firmanın normal otobüsten oluşan seferi vardı, yer ayırttım.Başmüdür Yardımcısı ile birlikte bileti almaya gittim.Bana 1 numaralı koltuğu ayırtmışlardı. Başka koltuk olup olmadığını sordum.15 numaralı koltuk önerildi.Duraksadım...Bu sürede firma çalışanı 19 numaralı koltuğun boş olduğunu söyledi, kabul ettim.Akşam otobüs ile yola çıktık.İçerisinde evraklar ile okuma umuduyla aldığım kitapların olduğu bond tipi çantayı yanıma aldım, bacağımla koltuk arasına yerleştirdim.Otobüs saat 24.00' e doğru Adana' dan geçti.Adana terminaline girer diye ummuştum.Ancak otobüs terminale girmemiş, otobandan devam etmişti. Şişme boyun yastığımı koltuğa yerleştirdim ve koltuğu arkaya yasladım. Uyumuştum...Birden karanlıkta uyandım.Kendimde değildim ve fazla bir şey hatırlamıyordum.Motor yağı kokusu alıyor, bazı çığlıklar duyuyordum. Kaza olduğunu düşünmüştüm.

Otobüs Adana' yı tahminen 50 km. geçmiş, şoför uyumuş, otobanda kömür yüklü bir kamyona arkadan çarpmıştı. Otobüsten elimde çantayla indim...Trafik durmuş, yaralılara yardım yapılıyordu.Bana adımı sordular, nerden nereye gittiğimin cevabını almak istediler.Ama ben cevap veremiyordum.Şok halindeydim.Yüzüme serpilen su ile kendime geldim ve sorulara cevap vermeye başladım. Beni bir otomobile bindirip Adana' ya hastaneye gönderdiler. Otomobilde 3 genç çocuk vardı.Aynada kendimi gördüm.Dudaklarım patlamış, alnım çizikler içerisinde, ayak kaval kemiğimde kan vardı.Çocuklar diğer yaralılara göre iyi göründüğümü söylediler. Beni Adana Numune Hastanesine getirdiler.İç kanama ihtimali için röntgen çekildi, dudağımdaki yırtılma için dikiş atıldı, diğer tedaviler yapıldı.Adana Sigara Fabrikasını aramalarını istedim.Numarasını bilmediklerini söylediler.Çantamda rehber vardı ve oraya bakmak için çantayı açtığımda, çanta kapağı menteşelerinden koptu ve çantadaki evrak üzerinde kan damlaları olduğunu gördüm. Kaza anında çantam kısmen dağılmış, dağılan evraklarımı toplayarak çantamın kapağını kapatmışım...Evet, ben kaza anında

* Sağlık Başdenetçisi

şoka girmiştim. O halimle, bilinç altında değer verdiğim eşyayı yanıma almış, otobüsten inmiştim.

Müfettiş için görev, evrak bu kadar önemliydi.

(Hasan Tanrıver, TAPDK Denetim Daire Başkanı; TEKEL Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından Ağustos 2008' de yayınlanan "İnhisarlardan Günümüze Tekel Teftiş Kurulu Başkanlığı" albümünden alınmıştır.)

Bayan Müfettiş Nasıl Olur?

Tekel Genel Müdürlüğünde, 1993-2001 tarihleri arasında müfettiş olarak görev yaptığım sürede acı/tatlı bir çok anılarım oldu. TEKEL' in ilk ve tek bayan müfettişi olmam nedeniyle, göreve başladığım ilk zamanlarda, şahsıma karşı yapılan ve diğer müfettiş yardımcılarına gösterilmeyen tutum ve davranışlardan dolayı, bazen şaşırıp garipsediğimi, bazen de keyif aldığımı itiraf etmeliyim. Müfettiş yardımcısı olarak göreve başladığım ilk aylarda, ataması yapılan diğer meslektaşlarım ile idare içinde bir yere gittiğimizde ilginin tamamen benim üzerimde yoğunlaşmasından dolayı meslektaşlarımın tatlı sitemleriyle karşılaşıyordum. Bazı personel yanıma gelip, müfettiş olmamdan dolayı beni kutlarken, bazı personel ise yanıma gelerek, "...Gerçekten siz müfettiş misiniz? Bayan müfettiş nasıl olur onu merak ettik ve sizinle tanışmaya geldik." diyordu.

(Esma Atan, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Müfettişi; TEKEL Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından Ağustos 2008' de yayınlanan "İnhisarlardan Günümüze Tekel Teftiş Kurulu Başkanlığı" albümünden alınmıştır.)

Haram

Tekel Genel Müdürlüğünde Başmüfettiş olarak görev yaptığım yıllarda, Karadeniz bölgesinde bulunan illerden birinde teftiş yapıyordum. Teftiş sistemi gereği idarenin her türlü işlemlerinin (idari, mali vb.) denetimi yapılıyordu. Teftiş sırası emekli olan işçilerin nakil harcırahlarının incelenmesine gelmişti. O dönemde meri olan harcırah kanunu hükümlerine göre, emekli olan işçiler, eğer emekli olduktan sonra başka bir yere gidip yerleşirlerse ve bunu usulünce tevsik ederlerse, gittikleri yerin uzaklığı da dikkate alınarak harcırah ödeniyordu. Emekli olan işçilerden yerleşmek amacıyla gitmeyenler olsa bile, uzak bir ilden ikametgah ilmühaberi getirmek suretiyle harcırah alanlar oluyordu, dolayısıyla uygulamada emekli işçilerin tamama yakını nakil harcırahı alıyordu. Teftiş ettiğim dönemde, emekli olan yaklaşık 50 civarındaki işçilerden bir bayanın harcırah almadığı ortaya çıktı. Bunun üzerine teftiş veren personele sordum:

-Bu bayan neden emekli nakil harcırahı almadı?

Teftiş veren memur mutlu bir hava takınarak şöyle dedi:

-Müfettiş Bey, bu hanım hacca yazıldı, gelecek sezon hacca gidecek. Diğer emekli olan işçilerden hacca gidecek kimse yok. O yüzden haram olur düşüncesiyle bir ikametgah ilmühaberi ayarlamak suretiyle alması mümkün iken, almadı. Haram olacağını söylüyor(Ömer YÜREKLİ).

DENETİMİZAH

Durdu GÜNEŞ*

DENETİMDEN MÜTEBESSİM KARELER

Teftiş, denetim, kontrol sözcükleri kökenleri farklı ama aynı anlamda kullanılan sözcüklerdir. Teftiş Arapçadan, kontrol Fransızcadan dilimize yerleşmiş, denetim ise yerli malı Türkçedir.

Denetleme işini yürütenlere de Müfettiş, Kontrolör, Denetmen, Denetçi gibi isimler verilmektedir. Gerçi uygulamada bu unvanlar arasında farklılıklar bulunmaktadır. Anlam ve uygulama birliği açısından mevzuatta kavram birliğine gidilmesinde fayda vardır.

Hangi unvan adı altında yer alırsa alsın neticede bir denetim yapılmaktadır. Ama denetlenen alan konuları değişmektedir. Sağlık Bakanlığındaki bir denetim elamanı ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı denetim elemanı farklı alanları denetler.

İlk mesleğim Çevre Sağlığı Teknisyenliği idi. İşyerlerini çevre sağlığı açısından denetlerdik. Adı denetçi olmayan denetim elemanları olarak görev yapardık. O dönemde denetim konusunda yaşadığım ve insanda tebessüm uyandıran anekdotları paylaşmak istiyorum. Böylelikle "denetimizah" köşesine anı gönderecek denetim elemanlarının başından geçen mütebessim karelerin hatırlanmasında fayda olur diye düşündüm.

* Hukuk Müşaviri

ALAN BİLGİSİ OLMAYAN DENETİMİ USULEN YAPABİLİR

12 Eylül 1980 sonrası henüz demokratik düzene geçilmemiş. Kamu kurumları sıkıyönetim komutanlıklarınca denetlenmektedir. K.Maraş Sağlık Müdürlüğünde Çevre Sağlığı Teknisyeni olarak görev yapmaktayım. Dönemin sıkıyönetim komutanı kurumumuzu denetime gelecek. Hepimiz pürdikkat ve tedirginiz. 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu uyarınca hiçbir hukuki gerekçe olmadan sizi görevden alabilirler.

Odamızda huzursuz ve kaygılı bekliyoruz. Önce komutanın memur çalışıyor izlenimi alması düşüncesiyle "masaların üzerine dosyaları koyun" diyorlar. Sonra komutan "masalar dosya dolu demek ki burada memur çalışmıyor " düşüncesine kapılır diye tekrar " dosyaları masadan kaldırın" diyorlar.

Derken koridordan komutanın postal seslerini duyduk. Masamızın başında ayakta bir asker edasıyla bekliyoruz. Komutan ve bir adım gerisinde sağlık müdürü. Odamızın önüne geldiler. Komutan sert bir edayla baktı hepimize. Sonra kapının üstündeki tabelayı okudu. Çevre Sağlığı Teknisyenleri. Müdüre suçlar gibi sordu. "Ne yapıyor bu Çevre Sağlığı Teknisyenleri?" Müdür kısık ve özür diler

bir ses tonuyla "Efendim; bu memurlar hava, su, işyeri denetimi, kanalizasyon gibi işlere bakarlar" dedi. Komutan tekrar sordu "Haaa bu kanalizasyonu ne yapıyorlar?" O dönemde şehir içinde açıktan geçen kanalizasyonu kastediyordu. Müdür, "Efendim arkadaşlarımız her gün numune alıyorlar çıkan sonuçlara göre işlem yapıyorlar" demişti. Kanalizasyon değil, şehir şebekesindeki su hakkında yaptığımız işlemi söylemişti. Komutan anlamış gibi davranarak "Haaa öyle mi? "deyip diğer odalara gittiler. Komutan binadan ayrılıncaya kadar gülmemizi tuttuk. Çünkü kanalizasyon numune alma diye saçma bir şey söz konusu olamazdı.

DENETİMDE USUL İŞLEMLERİ ÖNEMLİDİR

Ankara Sağlık Müdürlüğünde Gayri Sıhhi Müesseseler Ruhsat Şefliği görevini yapıyorum. Kalecik ilçesinin bir köyünde sağlık ocağı tarafından bir değirmen kapatılmış, değirmen sahibi "sağlık memurunun bana garezi vardı onun için kapattı. İşyerim sağlığa uygun" diye dilekçe vermişti.

İki teknisyen arkadaşı görevlendirdim. Gittiler. Sonra hazırladıkları raporu işlem yapılmak üzere bana sundular. Rapor şöyle idi.

.....tarafından verilen tarihli dilekçe üzerine ... Adresindeki değirmene gidilmiş, ancak işyeri kapalı olduğu için işyerinin damına çıkılıp orada bulunan naylonla örtülü pencerenin aralığından bakılarak, içerde bir miktar kuş olduğu tespit edilmiştir.

Tutanakla mührü kırıp kontrol ettikten sonra tekrar mühürleyerek tutanakla yeniden mühürlemeleri gerekirken naylonla örtülü pencerenin aralığında kuş tespiti yapmışlardı. Dilekçedeki şikâyet konusu incelenmemiş mesele değirmendeki kuşlar hikâyesine dönmüştü.

DENETİM RAPORUNUN ÜSLUBU VARDIR

Şeflik döneminde bir eğlence yerinin üzerinde oturan şahıs gürültü nedeniyle şikâyet dilekçesi vermiş. İki arkadaşı görevlendirdim. Sonra hazırlanan rapor önüme geldi.

".....tarafından verilen dilekçe üzerine ....adresindeki işyeri kontrol edilmiştir.

Aslında kabahat müzik aletlerinde değil, müzik aletlerini kullananlardan kaynaklanmaktadır. Müzik aletinin düğmesini biraz eksiye çevirmek maksadın hâsıl olmasına engel değildir. "

Ben arkadaşlara "ahlak konulu bir makale yazmadıklarını rapor üslubu ile yeniden raporlarını yazmalarını" söylemiştim.

DENETİMDE AYRINTIYA DİKKAT ETMEK GEREKİR

Şikâyet üzerine yapılan denetimlerde suç konusunun karartılması sık rastlanan bir durumdur.

Denetim elemanının tüm ayrıntıları gözden kaçırmadan kaydetmesi gerekir.

K.Maraş' ta (1981) görev yaptığım dönemde bir bakkal dükkânını denetliyoruz. Derme çatma bir yer, her taraf toz, raflar düzensiz, örümcek ağları etrafı sarmış. Yaşlı bir amca oturuyor. Dükkânın o kadar kirli olması karşısında "Amca neden buraları temizlemiyorsun bak her tarafı örümcek ağı sarmış" dedim. Adam, sanki hiç böyle bir şey yokmuş gibi "hani nerde örümcek ağı" dedi. Masasının hemen yanında örümcek ağı vardı, üzerinde de örümcek duruyor. "Bak işte örümcek ağı ve üstünde örümcek" dedim. Adam gözümün önünde "hani nerede nerede?" diyerek örümceği duvara yapıştırıp sıvadı, kaybetti.

Yine seksenli yıllar Ankara'da ciddi hava kirliliği var. Şairin deyimiyle "Ankara'ya usul usul karbon monoksit yağıyor". O dönemde katı tedbirler var. Trafiğe bir gün çift plakalı araçlar diğer gün tek plakalı araçlar çıkıyor. Gündüzleri kalorifer yakmak yasaklandı. Hava kirliliği ekipleri kuruldu. Hava kirliliği ekibindeyim. Bacaları kolluyoruz. Bacasından duman çıkan binalara, işyerlerine ceza yazmak ve engellemek için. İskitlerde, altımızda cip bacalara bakarak geziyoruz. Havada koyu bir kirlilik var. Toplu ölümlerden korkuluyor. Dolaşırken bir işyerinin bacasından çok yoğun siyah bir duman çıktığını gördük. Hızla oraya gittik. Bir oto döşemecisi. İçerde soba yanıyor. Döşeme atıkları içine atılmış, üstünde çaydanlık çay suyunun

tatlı cızırtısı ve radyoda güzel bir halk müziği çalıyor. Yaşlı bir adam oturuyor. Ben "Amca soba yakmanın yasak olduğunu bilmiyor musun, niçin yakıyorsun?" diye sordum. Yaşlı adam hiç bir şey olmamış gibi davranıyor, yerinden kalktı sobanın başına geldi, kaynayan çay suyunu sobaya döktü. "İşte sorun bitti evladım ne var ki bunda" dedi.

Denetim anılarından bir demet sundum. Bundan daha zengin, renkli ve mizah yüklü denetim elemanlarının anıları olduğuna inanıyorum. Katkılarınızla denetim mizahı kültürü gelişecektir.

EK- ORTAYA KARIŞIK AFORİZMALAR

Bir ülkede, lüks şatafat hedef gösteriliyor ama çalışkanlık ve üretkenlik göz ardı ediliyorsa, aradaki boşluğu yolsuzluk ekonomisi doldurur.

Demokrasiyi sorgulamak illa monarşiyi ya da oligarşiyi istemek değil, daha üst modeller için yol aramak da olabilir

Eğitimi; sadece şık'ları işaretlemek olarak algılayan bir toplumun demokrasiyi de, sadece seçimde oy kullanmak olarak algılaması doğaldır.

Kitle kültürü herkesi maymun yapar. Popüler kültür bu maymunu tüketici yapar. Sonra bu maymunlar dışarıda kalan diğer insanlara gülerler.

Güçlü keyfilik, zayıf hukuk ister. Eğer, kader insanlara hep aynı rolü verseydi hukuk herkese lazım olmazdı.

"Hiç yanlış konuştum" demezler, hep "yanlış anlaşıldım" derler. Çünkü "yanlış konuştum" diyebilmek için insanın kendini bilmesi gerekir

Kelimeler kirlendikçe düşünceler hastalanır. Saygıyla yağcılık, dürüstlükle enayilik, çalışkanlıkla ineklik birbirine karışır.

Soğan, patates alırken bozuk olduğunu gördüğümüz teraziyle ilgili veryansın ederiz de adaletin terazisi bozuk olduğunda sesimizi çıkarmayız.

"Bu kadar zeki olma, senden zekileri hapiste" Rus atasözü. Ortaya çıkıp akıllı bir söz söylemeye korkuyorsan totaliter rejim altındasın.

Kanun, hukuk, adalet. Kavramlar ayrı, algı aynı. Farkında olmadan kanuna kızarız ama adaleti suçlarız. Belki daha soyutu suçlama kolaylığından olsa gerek.

Gücün hukuku değil, hukukun gücü, kulağa hoş geliyor. Oysa, güç fail, hukuk kuraldır. Güçlü olan kuralı koyar, kural ise failine hükmedemez.

Hukuku; yönetenler yasallık, yönetilenler meşruluk olarak görür. Bu nedenle hukuk, huzurun değil anlaşmazlığın adresi olur.

TEFTİŞ KURULLARIMIZI TANIYALIM

Tarım Kredi Kooperatifleri Teftiş Kurulu Başkanlığı

Necip F. UYGUN*

Merhaba değerli meslektaşlarım. Her ne kadar "müfettiş" ibaresinin tartışıldığı, Teftiş Kurullarının varlığının rahatsızlık sebebi görüldüğü bir dönemi geçiriyor olsak da, isimleri mutasyona uğrasa da biz ısrarla "Teftiş Kurullarımızı" tanıtmaya devam ediyoruz. Bu sayımızda sayfalarımızı Tarım Kredi Kooperatifleri Teftiş Kuruluna ayırmış bulunmaktayız. Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı Rıfat AKTÜRK' ün anlattıkları ile sizleri baş başa bırakıyor, yeni bir sayıda buluşmak üzere çalışmalarınızda başarılar diliyoruz.

Tarım Kredi Kooperatiflerinin tarihsel gelişimi ve bu günkü durumu

Ülkemizde tarımsal kredinin tarihi Mithat Paşa ile özdeşleşerek 1863 yılına kadar gitmekle beraber, gerçek anlamda kredi kooperatifçiliği hareketi 1929 yılında kabul edilen 1470 sayılı Zirai Kredi Kooperatifleri Kanunu ile başlamıştır. Bu yasanın uygulanmasında bazı aksaklıkların görülmesi üzerine ise, Atatürk'ün direktifleri ile 1935 yılında 2836 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri Kanunu çıkarılmış ve 1470 sayılı Kanuna göre kurulan tarım kredi kooperatifleri ve yeni kurulacak kooperatifler bu yeni yasaya tabi olmuşlardır. 1935 yılından 1581 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu'nun çıkarıldığı 1972 tarihine kadar geçen 35 yıllık süre içerisinde 2000'den fazla tarım kredi kooperatifi kurulmuştur. Bu yasanın çıkarılmasından sonra tarım kredi kooperatifleri 1977 yılına kadar yasada öngördüğü biçimde 16 bölge birliği ile Merkez Birliğini kurmuşlardır. Böylelikle, kooperatiflerin TC. Ziraat Bankası'na olan bağımlılıkları önemli ölçüde azalmıştır.

1984 yılıda 237 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 1581 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri Kanununda değişiklik yapılarak tarım kredi kooperatiflerinin yönetiminde Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının söz sahibi olması sağlanmış, 1985 yılında da bu kanun hükmünde kararname değiştirilerek 3233 sayılı yasa haline getirilmiştir. Daha sonra 1995 yılında tekrar bir Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmış (553 sayılı)

* Sağlık Başdenetçisi

ve bu kararname ile TKK'nin (Tarım Kredi Kooperatifleri) demokratikleşmesi yolunda önemli adımlar atılmıştır. Bu değişiklikle, TKK üst kademe personelin atama yetkisi, bakanlıktan alınarak Merkez Birliği Yönetim Kuruluna verilmiştir.

1581 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanununda değişiklik yapılmasına ve Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanununda değişiklik yapılması hakkındaki 553 sayılı Kanun Hükmünde kararnamenin değiştirilerek kabulüne dair 12 Nisan 2005 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 5330 sayılı kanun ile kurumun yasal düzenlemesine son hali verilmiş ve bu düzenleme ile:

- Kooperatifler daha demokratik hale getirilmiştir.

- Kooperatifler arası işbirliği ilkesi, ülkemizde ilk kez yasal düzenleme altına alınmıştır.

- Çiftçilere uygun şartlarda tarımsal kredi temin edilebilmesinin yolu açılmıştır. Bu cümleden olarak, TC. Ziraat Bankası yanında diğer yurt içi bankalar ve finans kuruluşlarından da kredi kullanabilme imkânı getirilmiştir.

- Tarımsal faaliyette bulunan tüzel kişilerin Tarım Kredi Kooperatiflerine ortak olabilmelerine imkân sağlanmıştır.

- Kooperatifler sigortacılık işlemlerinde tam yetkili acentelik hakkına sahip olmuşlardır.

- Çiftçilere ucuz akaryakıt temin edilmesinin önü açılmıştır.

Tarım Kredi Kooperatiflerinin tarım sektörü açısından önemi

İşlevleri itibariyle TKK'ni sadece kredi temin eden bir mekanizma olarak değil, aynı zamanda farklı hizmet sağlayan çok amaçlı entegre bir hizmet organizasyonu olarak kabul etmek gerekmektedir.

Tarımsal girdilerin çiftçilere uygun fiyat ve şartlarda temin edilmesi açısından Tarım Kredi Kooperatifleri tarım sektörü içerisinde önemli bir yere sahiptir.

TKK'nin yer aldığı pazar; kredi, girdi, tüketim malzemeleri, sigorta hizmetleri, pazarlama, hizmetleri, üretim ve diğer hizmetlerden oluşmaktadır. TKK'nin hem üretim hem de elde edilen ürünlerin satılmasında işlevi bulunmaktadır. TKK faaliyetlerindeki bu çeşitlilik ve genişlik TKK'ni diğer kooperatifler için bir şemsiye organizasyon rolünü üstlenebilecek nitelikte görmemizi mümkün kılmaktadır.

TKK'ni Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın Gelişim Süreci

TKK için 1972 yılında çıkarılan 1581 sayılı Kanunla yeni bir sayfa açılmıştır. Söz konusu hukuki düzenleme ile TKK'de birçok yenilikler gündeme gelmiş, daha önceki uygulamalarda görülen müdahale ve bir devlet bankasına olan bağlılık büyük ölçüde giderilerek kooperatiflerin serbestçe gelişimine imkân sağlanmıştır. Adı geçen Kanunla, ülkemiz şartları ve modern kooperatifçilik hareketi ve anlayışındaki gelişme ve değişmeler dikkate alınarak, TKK'ne aşağıda kaydedilen başlıca dört amacı gerçekleştirme görevi yüklenmiştir.

- Kooperatiflerin, hizmet konu ve alanlarının genişletilmesi,

- Bir merkez etrafında kademeli teşkilatlanma,

- Ortaklara kolaylıklar sağlanması,

- T.C. Ziraat Bankası ile TKK'i arasındaki münasebete verilen yeni statü.

1581 sayılı Kanunun yayınından önce, TKK'nin her türlü organizasyon, idare, finansman ve kontrol görevlerini T.C. Ziraat Bankası uhdesinde bulunurken, Kanunun yayını ile birlikte bu görevler safha safha TKK'nin kendi teşkilatına devredilmiştir. 1581 sayılı Kanun gereğince, TKK'nin 1977'de üst teşkilatlanmasının tamamlanması ile birlikte T.C. Ziraat Bankası'nın idari yükümlülükleri sona ermiştir. O tarihten itibaren T.C. Ziraat Bankası TKK'nin yegâne finansman bankası olarak görevini giderek artan bir duyarlılıkla sürdürmeye ve Tarım Kredi Teşkilatına gereken desteği sağlamaya devam etmiştir.

1977 yılında Merkez Birliğinin kuruluşuna kadar TKK'nin denetimi TC. Bankası bünyesinde bulunan Kooperatifler Müfettişleri tarafından gerçekleştirilmekte idi.1977

yılından sonra, Tarım kredi kooperatifleri Merkez Birliği bünyesinde ilk önce TC. Ziraat Bankası Kooperatifler Müfettişleri'nden sisteme giren Müfettişler tarafından yürütülen Teftiş ve denetim hizmetleri, daha sonra heyete yeni Müfettişlerin sınavla alınması ile takviye edilmesi sonucunda, sistem bu günkü haline gelmiş bulunmaktadır.

Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birliklerindeuygulanan Teftiş ve Muhasebe bilgi sistemi

Kooperatiflerin denetimi bir anlamda ekonomik ve sosyal bir konudur. Bu ekonomik ve sosyal konunun, daha etkin ve verimli kullanılması elbette bir idari, mali ve ekonomik denetimle gerçekleşmektedir. Denetimsiz hiç bir örgütün başarıyı sağlaması veya mevcut bir başarı var ise bunu sürdürmesi oldukça zor bir süreçtir. Toplumsal özellikleri olan ve toplumun ekonomik kalkınmasına eşlik eden kooperatiflerin etkili bir denetimden geçmesi çok önemlidir. Ülkemizde de diğer Avrupa ülkelerindeki gibi, ister genel ister özel olsun tüm kooperatif kanunlarına denetimin önemine binaen, denetimle ilgili hükümler yerleştirilmiştir Denetimin yönetim süreçlerinin son aşamasında yer alması ve geri besleme fonksiyonu üslenmesi, kooperatifleri daha dinamik bir niteliğe kavuşturabilecektir.

TKK'nde denetimi, iç denetim ve dış denetim şeklinde, ikiye ayırarak değerlendirmek gerekmektedir. İç denetim, 1581 sayılı Kanu'nun Ek 2. Maddesi (Ek:3223-7.6.1985/m.6) ve değişen 06.04.2005 tarih 5330 sayılı Kanunun 9. Maddelerine dayanılarak, Merkez Birliği bünyesinde bulunan Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığına bağlı müfettişler tarafından yapılan denetim ile yine bölge birliklerinde bölge müdürüne bağlı kontrolörler tarafından gerçekleştirilen denetim olarak yürütülmektedir. Ayrıca etkinliği tartışmalı olan denetim kurulu üyeleri tarafından gerçekleştirilen denetim şekli de bulunmaktadır. Dış denetim ise 1581 sayılı TKKB Kanunu'nun Ek 2. Maddesi gereğince T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından vesayet denetimi şeklinde gerçekleştirilmektedir. Ancak Bakanlığın Teftiş amaçlı denetimleri Merkez Birliği ve istisnai durumlarda bölge birlikleri ile sınırlı olarak arızi durumlarda yapılmakta, fakat süreklilik arz etmemektedir. Ayrıca Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı da gerekli hallerde Merkez Birliğinde bazı denetim uygulamaları gerçekleştirmiştir.

Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı'nda toplam 60 Müfettiş, Bölge Birliklerinde ise 100 Kontrolör görev yapmaktadır.

Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı Genel Müdür'e bağlı olarak, Merkez Birliğinde, Bölge Birliklerinde, Şubelerde, Kooperatiflerde, İşletmelerde ve iç denetim amaçlı olarak da iştiraklerde Teftiş, inceleme-soruşturma faaliyetlerini Müfettişleri vasıtasıyla yürütmektedir.

Bölge birliğinde kontrolörler vasıtasıyla yürütülen denetim yapısında ise, kontrolörler bölge müdürüne bağlı olup, bölge birliği servislerinde, şubelerde, kooperatiflerde ve bağlı işletmelerde bölge müdürü adına denetim, inceleme ve soruşturma yapmak, kooperatiflerin kuruluş, ayrılma, birleştirme, tasfiye işlemlerini gerçekleştirmek, iştiraklerin yönetim kurulları tarafından talep edilmesi ve Genel Müdürlükçe uygun görülmesi halinde iştiraklerde inceleme çalışmasını yürütmek şeklinde görev ve yetkileri bulunmaktadırlar. Kontrolör çalışmaları, Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından tetkik işlemine tabi tutulduktan sonra geçerlilik kazanmaktadır.

Zaten günümüzde, Tarım Kredi Kooperatifleri'ni diğer tarımsal amaçlı kooperatiflerden başarı adına ayıran en önemli özelliklerinden birisinin, TKK'nin daha etkili ve verimli bir denetim sistemine sahip olması hususunun olduğunu söyleyebiliriz.

Günümüzde modern kuruluşlar ve modern işletmeler önemli bilgilerin eksiksiz, doğru şekilde ve zamanında üst yönetime ulaşmasını sağlayan devamlı bir bilgi iletişim sistemine ihtiyaç duymaktadırlar. Etkili bir bilgi iletişim sistemi kurulmadan ne üst düzey yöneticilerinin ne de yönetim kurulu üyelerinin işletme faaliyetlerini etkin olarak gözlemeleri, buna göre doğru karar almaları ve denetlemeleri mümkün bulunmamak-

tadır. Bu gün TKK'nde tek düzen muhasebe sistemine geçiş tamamlamıştır. Özellikle de 2000 yılından itibaren bilgisayar otomasyon sistemini gerçekleştirerek, bütün kooperatiflerde muhasebe kayıtlarının ve raporlama işlemlerinin bilgisayar ortamında yapılması sağlanmıştır. 2009 yılından itibaren E-KOOP sistemine geçilerek, bütün kooperatif ve birliklerin merkezi otomasyon sisteminin tek bir merkezden yapılması ve kayıt edilmesi uygulaması başlatılmıştır. Böylece TKK'nin muhasebe verilerinin bilgisayar ortamında tutulması sayesinde, bunların gözlenmesi,

doğru verilere ulaşılması, raporlama yapılması, daha sağlıklı karar alınması ve daha etkili denetim yapılması için uygun ortam oluşturulmuştur.

Tarım kredi kooperatifleri çalışanları ve yönetim kurulu üyeleri mevcut yasa ve anasözleşme gereğince Kooperatifte işledikleri suçlardan dolayı devlet memurları gibi ceza görmektedirler. Bu nedenle Kooperatif personeli ve yönetim kurulu üyelerinin devlet memurlarının işlediği suçları işlemeleri halinde haklarında kanuni soruşturma raporu düzenlenerek Mahallin Cumhuriyet Başsavcılığına ihbar edilmektedir.

TKK'ni Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görev merkezi Ankara olup, diğer Teftiş Kurullarına göre farklı bir yöntemle, Müfettişlerin görev merkezi ise ikametgâhlarının bulunduğu yer olarak kabul edilmektedir. Bu uygulama ile Kurul bünyesinde teftiş grup merkezleri oluşturmaktan daha ziyade, Müfettişlere ikamet serbestîsi getirilerek, daha esnek ve verimli bir çalışma sistemi hedeflenmiştir. Müfettişlerin kış programları ikamet merkezleri dikkate alınarak verilmektedir.

2012 yılında yapılan değişiklik sonucunda, Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın ismi Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı olarak değiştirilerek, Rehberlik hizmetlerine önem verilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca 2011 yılında gerçekleştirilen Tarım kredi kooperatifleri 2011-2023 dönemi strateji belgesi ve eylem planı gereğince, mevcut yürütülen uygunluk denetimi anlayışına ilave olarak, TKK'nde performans denetimi, kredi risk yönetimi ve denetimi ile bilgisayar destekli denetim anlayışına geçişle ilgili çalışmalarda başlatılmış bulunmaktadır.

ÖRNEK YARGI KARARLARI

Şafak BAŞA*

A) DANIŞTAY KARARI:

Danıştay İkinci Dairesi'nin, Esas No : 2004/2624, Karar No : 2004/1641sayılı

Kararı;

KARARIN ÖZETİ: DAVACININ, DAVALI İDARECE "İSNAT VE İFTİRALARA KARŞI KORUNMA" HAKKININ İHLAL EDİLMESİ NEDENİYLE UĞRADIĞI MANEVİ ZARARIN TAZMİNİ HAKKINDA.

Temyiz İsteminde Bulunan (Davalı):

İstanbul Valiliği

Karşı Taraf : ...

İsteğin Özeti : İlköğretim Müfettişi olan davacının davalı idarece "isnat ve iftiralara karşı korunma" hakkının ihlal edilmesi nedeniyle uğradığını iddia ettiği, 10.000.000.000.- (On milyar)lira manevi zararın tazmini istemiyle açtığı davada; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun "isnat ve iftiralara karşı koruma" başlıklı 25. maddesinde, Devlet memurları hakkındaki ihbar ve şikayetlerin garaz veya mücerret hakaret için, uydurma bir suç isnadı suretiyle yapıldığı ve soruşturma veya yargılamanın tabi olduğu kanuni işlem sonucunda bu isnat sabit olmadığı takdirde, merkezde bu memurun en büyük amiri, illerde Valilerin, isnatta bulunanlar hakkında kamu davası açılmasını Cumhuriyet Savcılığından isteyecekleri hükmüne yer verildiği, idarenin bağlı yetki ile zorunlu olduğu işlem ve eylemleri yapmaktan kaçınmasının ve yasalarla düzenlenen idari bir hizmeti hiç işletmemesinin hizmet kusurunu oluşturduğu, davacı tarafından hakkında yapılan asılsız isnat ve iftiralara dayalı haberler üzerine "..." ve "..." gazeteleri ile ilgili gerekli yasal işlemlerin yapılması talebiyle 12.2.2001 tarihinde davalı idareye yaptığı başvurunun, bu konuda kişisel dava açılması gerektiğinden bahisle reddine ilişkin 26.3.2001 tarihli cevabi yazı üzerine bakılan davanın açıldığı; yukarıda anılan mevzuat hükmü uyarınca "..." ve "..." gazetelerinde davacının ismi belirtilerek yapılan haberlerin asılsız isnatlar olduğunun Milli Eğitim Bakanlığı müfettişlerince düzenlenen 10.11.1998 gün ve 8765/47.77 sayılı soruşturma raporu ile sabit olduğu gözönüne alındığında davalı idarenin anılan gazeteler hakkında suç duyurusunda bulunmayarak hizmet kusuru işlediği, bir kamu görevlisinin asılsız olduğu sabit olan ve toplumun husumetini çekecek nitelikte gerçek dışı isnatlara karşı korunmadığı, davacının duyduğu elem ve üzüntüden dolayı oluşan manevi zararının karşılanması gerektiği gerekçesiyle davanın kısmen kabulü ve takdiren 1.000.000.000. (Bir milyar)lira tazminatın

* Mülkiye Başmüfettişi

davacıya ödenmesi, fazlaya ilişkin isteminin ise reddi yolunda İstanbul 5. İdare Mahkemesince verilen 9.5.2002 günlü, E:2001/752, K:2002/657 sayılı kararın kabüle yönelik kısmının dilekçede yazılı nedenlerle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesi uyarınca bozulması isteminden ibarettir.

Cevabın Özeti: Temyiz isteminin reddi gerektiği yolundadır.

Danıştay Tetkik Hakimi: Serpil Tunç

Düşüncesi: İdare Mahkemesi kararının onanması gerektiği düşünülmüştür.

Danıştay Savcısı: H. Hüseyin Tok

Düşüncesi: İdare ve vergi mahkemelerince verilen kararların temyizen incelenerek bozulabilmesi için, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 49 uncu maddesinin birinci fıkrasında belirtilen nedenlerin bulunması gerekmektedir.

Temyiz dilekçesinde öne sürülen hususlar, söz konusu maddede yazılı nedenlerden hiçbirisine uymadığından, istemin reddi ile temyiz edilen Mahkeme kararının onanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay İkinci Dairesi'nce işin gereği düşünüldü: İdare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararların temyiz yolu ile incelenerek bozulabilmeleri, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinde belirtilen nedenlerden birinin varlığına bağlıdır. İstanbul 5. İdare Mahkemesi'nce verilen 9.5.2002 günlü, E:2001/752, K:2002/657 sayılı karar ve dayandığı gerekçe hukuk ve usule uygun olup, bozulmasını gerektirecek bir neden de bulunmadığından, temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına, temyiz giderlerinin istemde bulunan davalı üzerinde bırakılmasına, 20.12.2004 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

B) YARGITAY KARARI:

Yargıtay 3. Hukuk Dairesi'nin 2005/757 E., 2005/909 K. Sayılı Kararı:

ÖZET: ECRİMİSİL, KÖTÜNİYETLİ ŞAGİLİN ÖDEMEKLE SORUMLU OLDUĞU TAZMİNAT OLUP, EN AZI KİRA GELİRİ, EN ÇOĞU İSE TAM GELİR YOKSUNLUĞUDUR. KİRA ESASINA GÖRE, TAŞINMAZLARIN MEVCUT DURUM İTİBARİYLE KİRAYA VERİLMESİ HALİNDE GETİREBİLECEĞİ ECRİMİSİL BEDELİ HESAPLANMALIDIR. BUNUN İÇİN ÖNCELİKLE TAŞINMAZLARIN İLK DÖNEMDE MEVCUT HALİYLE SERBEST KOŞULLARDA GETİREBİLECEĞİ KİRA PARASI RAYİCE GÖRE BELİRLENİR VE SONRAKİ YILLAR İÇİN İSE; İLK DÖNEM HAKKINDA BELİRLENEN MİKTARA T.E.F.E ARTIŞ ORANININ TAMAMININ YANSITILMASI SURETİYLE BULUNACAK MİKTARDAN AZ OLMAMAK KOŞULU İLE ECRİMİSİL BEDELİ RAYİÇ DEĞERLERE GÖRE TAKDİR EDİLMELİDİR.

İçtihatMetni:"Davadilekçesinde 18.406.985.315 lira ecrimisilin faiz ve masraflarla birlikte davalı taraftan tahsili istenilmiştir. Mahkemece davanın kısmen kabulü ile 6.846.361.023 liranın tahsili cihetine gidilmiş, hüküm davalılar vekili tarafından temyiz edilmiştir. Temyiz isteminin süresi içinde olduğu anlaşıldıktan sonra dosyadaki bütün kağıtlar okunup gereği düşünüldü. Davacı vekili dava dilekçesinde, davacı ile davalıların müşterek malik oldukları 308 ve 50 nolu parsellerin davalılar tarafından işgal edilmesi nedeniyle 1997-2001 dönemi için toplam 18.406.985.315 TL. ecrimisil bedelinin davalılardan tahsilini talep etmiştir. Mahkemece; davanın kısmen kabulü ile 1997 tarihinden itibaren hesaplanan 6.846.361.023 TL. ecrimisilin (davalı Mustafa hariç) diğer davalılardan tahsiline karar verilmiştir. Hükmü davalılar ve dahili davalılar vekilleri temyiz etmiştir. Dava konusu taşınmazların bulunduğu yerde iki defa keşif yapılmış ve alınan tek kişilik ve 3 kişilik bilirkişi raporlarında sırasıyla 2.482.505.830 TL ve 7.987.421.194 TL ecrimisil getirebileceği hesaplanmış, raporlar arasındaki çelişki giderilmeden ve davalılar tarafından itiraz edilmesine rağmen ikinci bilirkişi raporunun esas alınması suretiyle hüküm kurulmuştur. Ecrimisil kötüniyetli şagilîn ödemekle sorumlu olduğu tazminat olup, en azı kira geliri, en çoğu ise tam gelir yoksunluğudur. Kira esasına göre, taşınmazların mevcut durum itibariyle kiraya verilmesi halinde getirebileceği ecrimisil bedeli hesaplanmalıdır. Bunun için

öncelikle taşınmazların ilk dönemde mevcut haliyle serbest koşullarda getirebileceği kira parası rayice göre belirlenir ve sonraki yıllar için ise; ilk dönem hakkında belirlenen miktara T.E.F.E artış oranının tamamının yansıtılması suretiyle bulunacak miktardan az olmamak koşulu ile ecrimisil bedeli rayiç değerlere göre takdir edilmelidir. Bundan başka, davalılar vekili süresinde zamanaşımı definde bulunmasına rağmen mahkemece 5 yıldan fazla süre için ecrimisile hükmedilmiştir. Oysa 25.5.1938 tarih ve 29/10 sayılı İçtihatları Birleştirme Kararı uyarınca ecrimisil davaları 5 yıllık zamanaşımına tabidir. Bu beş yıllık süre dava tarihinden itibaren geriye doğru hesap edilmelidir. Dava tarihi 27.12.2002 olması nedeniyle geriye doğru beş yıllık sürenin 27.12.1998 tarihinde başlaması gerekmektedir. Bu durumda mahkemece yapılacak iş; yeniden oluşturulacak bilirkişi heyeti ile mahallinde keşif yapılarak ve taraflardan delilleri sorularak dava konusu taşınmazlar üzerindeki narenciye bahçesinin müşterek murisleri tarafından dikilip dikilmediğini araştırmak, eğer murisleri tarafından dikilip yetiştirildiği anlaşılırsa ağaçlarla birlikte aksi halde taşınmazların boş olarak kiraya verilmesi halinde (yukarıda açıklanan usule göre) ve geriye doğru 5 yıllık sürede dikkate alınmak suretiyle getirebileceği ecrimisil bedelini belirten rapor sonucuna göre karar verilmelidir. Diğer bir husus da; davalılardan Mükerrem'in dava tarihi 27.12.2002 den önce 3.11.2002 tarihinde öldüğü anlaşılmasına rağmen yargılama sırasında bu davalının mirasçılarının davaya dahil edilmesi suretiyle yargılamaya devam edildiği anlaşılmaktadır. Oysa, Ölmüş kişinin taraf ehliyeti olmadığından dava tarihinden önce ölmüş olan kişi adına dava açılamaz. Bu durumda açılan davanın bu kişi yönünden taraf ehliyeti yokluğundan reddi gerekirken mahkemece, mirasçıların davaya dahil edilmesi suretiyle yargılamaya devam edilip yazılı şekilde hüküm kurulması doğru görülmemiştir. Yukarıda belirtilen nedenlerle eksik inceleme sonucu verilen karar bozmayı gerektirmiştir. Bu itibarla yukarıda açıklanan esaslar göz önünde tutulmaksızın yazılı şekilde hüküm tesisi İsabetsiz, temyiz itirazları bu nedenlerle yerinde olduğundan kabulü ile hükmün HUMK.nun 428. maddesi gereğince (BOZULMASINA) ve peşin alınan temyiz harcının istek halinde temyiz edene iadesine, 8.2.2005 tarihinde oybirliğiyle karar verildi."

C) SAYIŞTAY KARARI:

Sayıştay Dördüncü Dairesi'nin, Karar Tarihi: 9.2.2006, Tutanak No : 30096, sayılı Kararı:

KARARIN KONUSU: GÖREVDE YÜKSELME EĞİTİMİNE TABİ TUTULMADAN VE GÖREVDE YÜKSELME SINAVINA KATILMADAN ZABITA MEMURU KADROLARINA ATANMA YAPILMAMASININ MÜMKÜN OLMADIĞI.

Bandırma Belediyesi Saymanlığı 2003: "Genel İdari Hizmetler Sınıfında bandocu kadrosunda ve Yardımcı Hizmetler Sınıfında temizlik hizmetlisi kadrosunda istihdam edilen iki personelin; "İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlik, Müessese ve İşletmeler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik" hükümlerine aykırı olarak, görevde yükselme eğitimine tabi tutulmadan ve kurumlarınca yapılması gereken görevde yükselme sınavına katılmadan zabıta memuru kadrolarına atanmalarının mümkün olmadığına,..."

DENETDE'den Haberler

Haber: Hüseyin POLAT*

Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE) Ankara Valisi Alaaddin Yüksel'i ziyaret etti.

DENETDE heyeti, Türkiye'de kamu denetimi ve teftiş sistemiyle ilgili Vali Yüksel'e bilgi verdi.

Vali Yüksel kendisini ziyaret eden Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE) Yönetimi ile denetim konusundaki görüşlerini paylaştı. Her çalışmada ortak aklın hakim kılınması ve mutlaka takım çalışması yapılması gerektiğini aktaran Vali Yüksel, "Kamu yönetiminde denetim esastır. Her hizmetin en iyisine layık halkımıza, kaliteli hizmetleri sunacak bir kamu yönetimi ve onu bu yönde denetleyip görevini layıkıyla yerine getirecek bir kamu denetim sistemine ulaşmak hedef olmalıdır. Kamu kaynaklarını kullanan organlara; bu kaynakları hukuka uygun, verimli, etkin ve etkili kullanıp kullanmadıkları sorusu eğer sorulamaz ise, toplum kendisi adına görev yapan kamu teşkilatını sadece önyargılardan oluşan bir değerlendirmeye tabi tutar. Bu bakımdan göreviniz büyük bir sorumluluk gerektirmektedir." diye konuştu.

Dernek Başkanı Ali Alper Orkun ise 'değişmenin, değişmez' olduğu ilkesinin ışığında, kamu yönetimi alanında da değişim ihtiyacının, tüm dünyada hissedildiği; yeni beklentiler ve anlayışlar çerçevesinde yeni arayışların hız kesmeden devam ettiğini söyleyerek, "Bu arayışlardan, kamu denetim sistemleri de nasibini almaktadır. Daha tarafsız, daha nesnel, daha etkili ve daha verimli bir sisteme geçişin yolları aranmaktadır." dedi.

Başkan Ali Alper Orkun, Ankara ile ilgili tüm faaliyetlerde Devlet Denetim Elemanları Derneği olarak Vali Alaaddin Yüksel'in tecrübesini, varlığını ve desteğini her daim hissettiklerini kaydetti. Devlet Denetim Elemanları Derneği Başkanı ile Yönetim Kurulu Üyeleri, Ankara Valisi Alaaddin Yüksel'e şükran plaketi sunduktan sonra Tarihi Ankara Valiliği binasında topluca fotoğraf çektirdiler.

* T. Halk Sağlığı Kurumu Denetim Hz. D. Başkan Yardımcısı

“Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim” Başlıklı Araştırma Projesi Tamamlandı

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından İki yıl süren ve doğrudan doğruya konunun taraflarının katılımıyla yürütülen “Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim “ başlıklı araştırma projesi, kitap olarak basılarak dağıtıldı.

Çalışma, teftiş ve iç denetim konusunda yapılan en kapsamlı ilk amprik araştırma niteliği taşıyor. Araştırmada, Türk kamu yönetiminde ve denetim sisteminde, teftiş ve iç denetimin niteliğinin görgül olarak tespitine çalışılmış.

Araştırma sonucunda yayımlanan kitapta; Türkiye'de ilk kez, tüm denetim çalışanlarının (üniversiteler ve yerel yönetimler hariç) demografik ve eğitim bilgilerine ilişkin verileri kapsayan sayısal veri seti oluşturulduğu, bu çerçevede, 155 denetim birimine ulaşıldığı, bunların 147'sinden yanıt alındığı, Türkiye'de ilk kez, seçilmiş (üniversiteler ve yerel yönetimler hariç) 14 kurumda yer alan 18 denetim biriminde, her denetim biriminin arşivine, o denetim biriminin çalışanları tarafından girilerek, 32 yıllık ve birim sayısı anlamında ise toplam olarak 371 yıllık süreyi kapsayan dosya taramasının , 31 müfettiş, kontrolör ve iç denetçi tarafından yapılarak, teftiş ve iç denetim birimlerinin işleyişlerine ilişkin birinci el veriler oluşturulduğu; İç denetim araştırması çerçevesinde, birim sayısı anlamında toplam olarak 45 yılı kapsayan bir tarama gerçekleştirildiği belirtiliyor.

Araştırmada, kamu çalışanlarının konunun bir tarafı olduğu ya da olması gerektiği anlayışından hareketle, Türkiye'de ilk kez, denetleyenlerin yanında özellikle denetlenenlerin yani kamu çalışanlarının da teftiş ve iç denetim ile ilgili görüş ve düşüncelerine başvurulan bir anket düzenlenmiş. Kitap incelendiğinde anket sonuçlarının ayrıntılı olarak değerlendirildiği görülmektedir.

Proje yöneticiliğini TODAİE öğretim üyesi Doç.Dr.Örsan Ö.Akbulut'un yürüttüğü çalışma, akademisyenler, uygulamacılar ve öğrencilerden oluşan 107 kişilik bir ekibin çalışmasının ürünü.

Türk kamu yönetimi ve Türk denetim sistemi üzerinde yapılacak araştırmalarda çok önemli katkıları olabilecek bu çalışmanın sonuç bölümünü, aşağıda aynen yayınlıyoruz

SONUÇ VE ÖNERİLER

I. Sonuçlar

A. Teftiş Denetimi / Kurumsal Denetim – Alan Denetimi

1. Teftiş Denetimi – Alan Denetimi Kavramsal Sonuçları

a. Teftiş denetimi, doğrudan doğruya yönetimin bir işlevi olarak denetime denk düş-

mez. Yönetimin işlevlerinden biri olan denetim, yönetim örgütlenmesi içinde yer alan yönetici konumundakilerin olağan olarak diğer çalışanlar üzerinde kullandığı ve uyguladığı bir araçtır. Dolayısıyla bu aracın yönetici dışında ayrıca bir birim, makam tarafından kullanılması veya bu aracın bu biçimde ayrı bir işlev olarak yapılandırılması yönetimin işlevsel bütünlüğünü bozan bir uygulama ve yaklaşım olacaktır.

b. Teftiş faaliyetinin içerdiği denetim, yürütülen hizmetin denetlenmesini kapsamaktadır. Bu denetim, işlev olarak denetimde olduğu gibi, örgütsel olarak yapılan işin denetimini tek başına kapsamaz. İşlev olarak denetim, doğrudan doğruya iş ve işle ilgili olarak personel ve süreçlerin denetimini içeren ve bunlarla birlikte bir bütünlük oluşturan bir faaliyettir. Teftiş denetimi ise, örgütsel bazda işin denetiminden çok, parlamento karşısında yürütülen hizmetten dolayı siyasi olarak sorumlu olan bakanın bu sorumluluğunun bir gereği olarak, hizmetin denetiminin gerçekleştirilmesidir. Dolayısıyla teftiş kapsamında yapılan denetim, öncelikli olarak bir hizmet denetimidir. Teftişin, hizmet denetimi olması, onu yönetimin işlevi olarak denetimden farklılaştırır. Yönetsel denetim, yönetsel sorumluluğun bir gereği olarak işin denetimidir.

c. Teftişin ayırt edici niteliği olan hizmet denetimi, bakanın siyasi sorumluluğu ile ilişkilidir. Özellikle parlamenter sistemlerde, her bakanlık ve kamu kurumunda yürütülen hizmet, bakanın siyasi sorumluluğunu gerektirir. Bakan siyasi yönetici olduğundan salt yönetsel nitelikli görevlerden farklı ve ayrı olarak, yürüttüğü hizmetin denetlenmesini ayrı bir organ tarafından sağlayabilir. Teftiş, bakanın siyasi sorumluluğu ve hizmetin kamu adına yerine getirilişine ilişkin bir denetim türüdür. Bundan dolayı, yönetim içinde doğrudan doğruya örgütlendirilemez.

d. Hizmetin denetimi, hizmetin kamu adına ve tüm topluma yönelik olarak sunulması süreçlerinin denetlenmesini içermektedir. Teftiş, hem rutin olarak merkez, taşra ve bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlar temelinde hizmetin denetimi hem de rutin denetime bağlı olarak veya olmayarak, soruşturma, inceleme süreç ve araçlarını kapsayan bir faaliyetin genel adıdır. Teftiş denetiminin karakteristiği, bakanın siyasi sorumluluğu kapsamında hizmetin denetlenmesidir.

e. Soruşturma ve inceleme içermeyen bir teftiş denetimi eksik bir denetim faaliyeti olur. Teftiş faaliyetindeki denetim tek başına bir anlam ifade etmez. Soruşturma ve inceleme denetimin ayrılmaz parçalarıdır. Soruşturma ve inceleme ile birlikte bir denetim faaliyeti ancak teftiş başlığı altında toplanabilir. Buradaki denetim daha önce de vurgulandığı gibi, yönetimde bulunan yönetici makamlar tarafından doğal olarak sahip olunan işlev olarak denetim değildir. Bununla birlikte, hizmet denetimi, siyasi ölçütler temelinde yapılamayacağından, hukukilik kapsamında bir zemine dayandırılır.

f. Teftiş denetiminin nesnel zemini hukuktur. Bu da yine, hizmet denetimi olunmasının nedeni değil sonucudur. Çünkü, hizmet belli bir siyasi görüş ya da parti adına değil, tüm kamu adına yerine getirilir ve yürütülür. Hizmetin kamusallığı, denetiminin de hukuksal araçlarla yapılmasını göreli de olsa gerektirir. Hizmetin denetimi, bütün olarak hizmetin yerine getirilişinin hukuksallığının saptanmasını kapsamaktadır. Hukuka uygunluk denetimi, kamu hizmetinin herkese yönelik uygulanmasının nesnel sunumunu da meşrulaştırmayı sağladığından, geçerli bir zemin karakteristiğindedir.

g. Kurumsal denetim kavramı, piyasa/sektör denetimini kapsamamakta, buna karşılık hizmetin siyasal sorumluluk kapsamındaki denetimini bir başka ifadeyle de teftiş denetimini kapsamaktadır. Teftiş faaliyeti ya da kurumsal denetim, hizmetin bir iş olarak yerine getirilmesi ya da yönetimin rutin faaliyetleri kapsamında gerçekleştiriliyor olmasından dolayı yapılan denetim faaliyetleriyle içerik olarak örtüşmez. Hizmetin denetimi, bütün olarak hizmetin yerine getirilişinin hukuksallığının saptanmasını kapsamaktadır. Çünkü, kamu hizmetinin siyasal içeriğine rağmen tüm topluma yönelik olarak uygulanabilirliğinin denetimi, sadece yönetsel ilkeler ya da verimlilik ölçütleri kapsamında denetlenemez.

h. Kurumsal denetim ya da teftiş dene-

timinde, denetimin içeriğini yasal ve diğer yönetsel düzenlemeler oluşturmaktadır. Teftişi veya kurumsal denetimi kendine özgü yapan nitelik, denetlemenin hareket noktası ya da metinde kullanılan ifadeyle nesnel zeminin, hukuksallık olmasıdır. Bu nitelik hem, denetim etkinliğine hukuk içerikli araçlar sağlamakta hem de kamu hizmetinin yerine getirilişindeki öznel sapmalar, hukuk biçimindeki meşrulaştırıcı araçlarla nesnelleştirilmektedir; soruşturma ve inceleme bu araçlardandır.

i. Alan denetiminin tanımlayıcı niteliği, siyasal gözetim hakkı kapsamında, ayrı ve yarı-kamusal kuruluş denetimidir. Alan denetimi, mahkemelerin ve yerel yönetimlerin denetimi gibi, ayrı-kamusal hizmetlerin denetimi ile barolar, ticaret ve esnaf odaları gibi, yarı-kamusal hizmet kurumlarının denetimini kapsayan ya da kapsaması gereken bir denetim türüdür. Bu hizmet alanlarının denetlenme zorunluluğu, teftiş veya kurumsal denetimde olduğu gibi, siyasal sorumluluğun bir gereği ya da piyasa/sektör denetiminde olduğu gibi, gözetim hakkı değildir. Bu denetimin meşru temeli, siyasal gözetim hakkıdır.

2. Teftiş ve Denetimin Hukuksal / Tarihsel Niteliği Sonuçları

a. Teftiş görev bakımından, hem teftişe dayalı denetimi, hem de piyasa/sektör denetimi ile alan denetimini kapsamıştır; kapsamaktadır. Teftiş ve denetim faaliyetinin görev bakımından hukuksal niteliği, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar olan dönemde, teftiş birimlerinde, hem teftiş hem alan denetimi hem de piyasa/sektör denetimi görevi yerine getirilmiştir. 1970'li yıllardan itibaren, piyasa/sektör denetimi yapmak üzere, uzmanlık birimleri olarak, kontrolörlük ve denetmenlikler oluşturulmuşsa da, bu birimler ile birlikte teftiş birimlerinin piyasa/sektör denetimi görevleri korunmuş aynı zamanda, piyasa/sektör denetimini yerine getiren birimler, teftiş yetkisine de sahip olmuşlardır.

b. Teftiş ve denetimde yetki bakımından, re'sen harekete geçilmekten, emir yoluyla harekete geçilen bir karakteristik edinilmiştir. Teftiş ve denetim birimlerinin yetkilerinin hukuksal niteliği bakımından ortaya çıkan sonuç, Cumhuriyetin ilk yıllarında, müfettişlere re'sen soruşturma (tahkik) yetkisi verilmişken, daha sonraki yıllarda çıkarılmış olan düzenlemelerde "vekâlet" veya "umum müdürlük" emri ile soruşturma (tahkik) yetkisine doğru bir eğilim olduğudur. Cumhuriyetin ilk yıllarında, teftiş birimleri, emirden çok re'sen harekete geçme yetkisine sahip olmuşlardır. Günümüzde, teftiş faaliyeti, emir ile yerine getirilmektedir.

c. Teftiş ve denetim birimlerinin kadro unvanlarında, çeşitlilikten göreli bir standartlaşmaya doğru eğilim olmuştur. Teftiş ve denetim birimlerinin kadro unvanları bakımından, Cumhuriyetin ilk yıllarında, çeşitlilik ve kurumlar arasında farklılaşma yüksek olmasına rağmen, özellikle 1980'li yıllardan itibaren kadro unvanlarında belli bir standart sağlanabilmiştir.

d. Teftiş ve denetim birimlerinin görev yeri Ankara'dan taşraya doğru kaymıştır. Teftiş ve denetim birimlerinin görev yeri, Cumhuriyetin ilk yıllarından 1960 ve 1960'lı yıllara kadar olan dönemde, Ankara iken, 1960'lı yıllar sonrasında, görev yerinin Ankara olması kural olmak yerine istisna olmuştur. Özellikle, kontrolörlük ve denetmenliklerin sayısının artmasıyla birlikte, denetim etkinliğinin yürütüldüğü yer bakımından taşranın konumu öne çıkmıştır.

e. Teftiş ve denetim birimleri tek bir makama bağlı iken, bağlı olunan makamda göreli bir artış ortaya çıkmıştır. Teftiş ve denetim faaliyeti, üst yönetim odaklı bir görünüme sahip olmuştur. 2000'li yıllarda itibaren ise, bağlı olunan makam sayısındaki artış genel eğilimin bir istisnasını oluşturmaktadır.

f. Teftiş ve denetim faaliyetinde, rapor çeşitliliği ve karmaşası vardır; varlığını korumaktadır. Türk teftiş ve denetim faaliyetinin hukuksal olarak en önemli karakteristiklerinden biri, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar olan dönemde, rapor çeşitliliğinin çok fazla olması ve rapor türleri arasında kurumlar bakımından aşırı bir farklılaşmanın görülmesidir. Bu rapor çeşitliliği, Türkiye'de teftiş ve denetim faaliyetinde, raporlamanın belli standartlarda yapılmadığını

göstermektedir.

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

3. Teftiş ve Denetim Faaliyetinin Yönetsel Konumu Sonuçları

a. Teftiş ve denetim çalışanları, üst ve orta kademe yöneticilik görevlerinde her dönem tercih edilmiştir. Teftiş ve denetim çalışanlarının, kamu yönetiminde yöneticilik görevlerine getirilmeleri konusunda yapılan araştırma ile, hem tek partili, hem koalisyon hem de askeri ve yarı-askeri hükü-metlerde, üst ve orta kademe yöneticilik görevlerine yani her dönem ve hükümet yapısında, denetim çalışanlarının özellikle de müfettişlerin atandıkları görülmüştür. Dolayısıyla, tek partili, koalisyon veya askeri ve yarı-askeri hükümet biçimindeki hükümet yapısını yansıtan ve belli ölçüde nesnel bir ölçüt niteliğini taşıyan ölçütlerin anlamlı bir farklılık yansıtmadığı görülmüştür. Bu sonuç, yöneticilik mesleğine eğitilmiş ve yetişmiş eleman sağlamak bakımından teftiş birimlerinin potansiyel bir yönetim okulu işlevi gördükleri anlamına gelmektedir. Bu ise, Türk kamu yönetiminde yönetim okul ve enstitülerine yeterince ağırlık ve önem verilmemesinin bir göstergesi olarak değerlendirilmelidir.

b. Üst ve orta kademe yöneticilik görevlerinde müfettişlerin ağırlığı, yönetim okul ve enstitülerine yeterince önem verilmediğini göstermektedir. Üst ve orta kademe yöneticilik görevlerine yapılan atamalarda, nesnel ve öznel faktörlerin ağırlığını dengeleyici bir uygulama da, yönetim okulları ve enstitüleridir. Bu tür okullarda eğitim alanlardan, bu görevlere yine hükümetin takdir hakkı kapsamında atama yapıldığında, tercih siyasi yakınlık ölçütü kapsamında yapılmış olunsa dahi, belli bir eğitim alınmış olunması, öznel faktörlerin etkisini göreli de olsa azaltacaktır.

4. Türk Kamu Yönetiminde Denetim Çalışanlarının Sayısal Görünümü Sonuçları

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

b. Denetim çalışanları yaygın olarak, genel müdürlük tipi örgütlerde istihdam edilmektedir. Müfettişler ağırlıklı olarak genel müdürlüklerde istihdam edilmektedir. Kontrolör istihdamının da esas itibariyle genel müdürlüklere özgü olduğu görülmektedir. İç denetçilerin de genel müdürlüklerde daha fazla istihdam edildiği saptanmıştır.

c. Türk kamu yönetiminde, denetim çalışanları ağırlıklı olarak erkeklerden oluşmaktadır. Denetim mesleği, bir erkek mesleğidir. Kamu yönetiminde yerel yönetimler ve üniversiteler hariç, 7920 erkek denetim çalışanı bulunurken, sadece 966 kadın denetim çalışanı istihdam edilmiştir. Bu rakamlardan çıkan en önemli sonuç, Türk kamu yönetiminde denetim mesleği, temel olarak bir erkek mesleğidir. Bu yargı ve saptama özellikle müfettişlik açısından daha fazla geçerlidir. Çünkü 966 kadın denetim çalışanı rakamının önemli bir kısmı kontrolörlüklerden oluşmaktadır.

d. Kadınlar en az müfettişlikte istihdam edilmektedir. Kadın denetim çalışanları en az müfettişler arasında, kontrolörler içindeki kadın dağılımının genel ortalama düzeyinde ve kapsamında, çoğunlukla üst kurul uzmanlıklarında bulunduğu görülmektedir. Bu arada yeni bir denetim türü olmasına rağmen, iç denetim alanında da kadın istihdamı düşük, hatta genel ortalamaya çok yakındır.

e. Denetim çalışanları arasında kadın

oranı, son dönemde müfettiş yardımcılıklarında artmaktadır. Elde edilen verilere göre müfettişler içinde kadınların oranı artan, kontrolörlerin oranı ise azalan bir seyir izlemektedir. Bu durum özellikle yeni nesillerin bu mesleğe ilgi göstermesi ve belli ölçüde de işsizlik baskısıyla açıklanabilir. Nitekim kadın oranı, müfettiş yardımcılıklarında artan bir seyir izlemektedir.

f. Türk kamu yönetiminde, denetim çalışanları orta yaşlıdır. Türk Kamu yönetiminde, denetim çalışanlarının genel olarak orta yaşlı olduğu söylenebilir. Her ne kadar yaş bakımından ağırlıklı grubu, 29-38 yaş aralığı (2828 kişi) oluştursa da, bu rakama çok yakın olan ikinci yaş grubu, 39-48 yaştır (2077 kişi). Bu rakamlar birlikte değerlendirildiğinde, denetim elemanlığı mesleğine ileri olmasa da, genç de sayılamayacak bir yaşta girilmektedir. İç denetçiler arasında orta yaş grubunun belirgin bir ağırlığı vardır.

g. Yaş ortalaması müfettişler arasında en yüksek orandadır. Yaş ortalaması en yüksek grubun müfettişler olduğu, bunu sırasıyla kontrolörlerin ve iç denetçilerin izlediği görülmektedir. Denetim çalışanları içinde, aralarında çoğunlukla üst kurul uzmanları ve denetmenlerin bulunduğu diğer grubunun yaş ortalaması diğerlerine göre daha gençtir. Yeni bir denetim istihdam biçimi olan, iç denetçilikte, yaş ortalamasının, müfettişliğe yakın olması, mevcut iç denetçilerin belli bir kısmının müfettişlerden oluştuğunu göstermektedir.

h. Denetim çalışanları çoğunlukla Ankara Üniversitesi mezunudur. Türk kamu yönetiminde mezunları denetim birimlerinde en çok istihdam edilen üniversite, Ankara Üniversitesidir. Onu Gazi ve İstanbul Üniversiteleri izlemektedir. Ancak, büyük üniversitelerin payı gittikçe azalmaktadır.

i. Denetim çalışanlarının çoğunluğu Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (AÜSBF) mezunudurlar. Fakülte bazında, denetim birimlerine en çok mezun veren fakülte sıralamasına bakıldığında, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinin (SBF) diğerlerine göre daha yüksek bir düzeyde bu¬lunduğu görülmektedir. Mevcut denetim çalışanları ağırlıklı olarak iktisadi ve idari bilimler fakültesi ve siyasal bilgiler fakültesi mezunudurlar. Bununla beraber, "diğer" grubunun da oldukça yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Bu grupta, polis akademisi, ilahiyat fakültesi, harp okulu, fen-edebiyat fakültesi ve iletişim fakültesi gibi fakülteler yer almaktadır.

j. Denetim çalışanlarının çoğunluğu iktisat bölümü mezunudur. Mevcut denetim çalışanları arasında en fazla iktisat bölümü mezunları bulunmakta, bunu işletme ve kamu yönetimi mezunları takip etmektedir. İktisat mezunlarının ağırlığı, kontrolörlerin dikkate alındığı gruplamada da değişmemektedir. Ayrıca, müfettiş ve kontrolörlüklerde, dikkat çekici sayıda teknik üniversite mezunları da istihdam edilmektedir. Oysa ki iç denetçiler arasında teknik üniversite mezunları yok denecek kadar azdır.

k. İç denetçiler çoğunlukla kamu yönetimi mezunudurlar. İç denetçilerin mezun oldukları bölümler bakımından genel yapıdan yani müfettişlik ve kontrolörlükten ayrışan bir özellik karşımıza çıkmaktadır. Müfettiş ve kontrolörlüklerde, en fazla iktisat bölümü mezunları istihdam edilmekteyken, iç denetçiler arasında, kamu yönetimi mezunlarının ağırlığı öne çıkmaktadır.

l. Lisansüstü eğitim derecesine sahip denetim çalışanı oranı %15'tir. Lisansüstü eğitim derecesine sahip toplam denetim çalışanı sayısının, toplam denetim çalışanı sayısına oranı %15,64'tür. Diğer bir deyişle, toplam denetim çalışanı içinde lisansüstü eğitim derecesine sahip olma oranı %15,64'tür. Toplam sayı olarak sistem içindeki ağırlıkları ile birlikte düşünüldüğünde, Türk denetim sisteminde, müfettişlerin en fazla lisansüstü eğitim yaptıkları ortaya çıkmaktadır. Yüksek lisans derecesine sahip denetim çalışanları arasında doktora ve üstü akademik unvana sahip olanların oranının yine müfettiş grubunda daha yüksek olduğu görülmektedir. İç denetçiler, doktora ve üstü eğitime ilgi göstermemektedirler.

m. En az bir yabancı dil bilen denetim çalışanları ağırlıklı olarak müfettişlikte bulunmaktadır. Denetim çalışanları içinde bir yabancı dil bilen en fazla denetim çalışanı müfettişlikte bulunmaktadır. Ancak bu de-

ğerlendirme yanıltıcı olabilir. Çünkü, denetim çalışanlarının istihdam biçimlerine göre toplam sayıları dikkate alındığında, 1307 kontrolörün, 848'i bir yabancı dil bilmekte iken, 5477 müfettişin 1918'i bir yabancı dil bilmektedir. Yabancı dil bilgisi bakımından toplam sayıya oranlandığında iç denetçilerin müfettişlerden genel olarak farklarının bulunmadığı da görülmektedir. Denetim sisteminde yabancı dil bilgisinin önemli ölçüde eksik olduğu açıktır. Müfettiş ve iç denetçilerde yabancı dil bilenlerin oranının bilmeyenlere göre daha düşük, kontrolörler grubu ve üst kurul uzmanlarının yoğunlukla bulunduğu grupta ise bilenlerin bilmeyenlere göre daha yüksek bir orana sahip olduğu dikkati çekmektedir.

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

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

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

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

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

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

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

Teftiş denetiminin en önemli karakteristiği, yoğun bir biçimde taşra denetiminin yapılmasıdır. Bu ağırlığın, Türkiye'de kamu hizmetlerinin il ve ilçe düzeyinde uygulandığı ve bu yönüyle tüm il ve ilçelerin toplamı olarak taşra denetiminin merkez denetimi sayılarına göre kabul edilebilir olduğu iddia edilebilir. Ancak, önceki maddede görüldüğü gibi, merkez örgütü denetimi, yok denecek kadar azdır. Dolayısıyla sorun, taşra ve

merkez arasındaki bir hacim sorunu olmaktan çok, denetimin uygulanmasına ilişkin bir bakış açısından kaynaklanmaktadır. Somut örnek düzleminde konu incelendiğinde, Milli Eğitim Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığında, taşra denetiminin yoğun bir biçimde gerçekleştirildiği buna karşılık aynı iki bakanlığın, merkez denetim oranlarının ise, düşük olduğu görülmektedir. Merkez denetiminin yoğun bir biçimde yapıldığı Diyanet İşleri Başkanlığında ise, taşra denetiminin göreli olarak zayıf olduğu söylenebilir.

d. Taşra denetimlerinde kurumsal ve dönemsel farklılaşma yüksektir.

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

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

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

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

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

denetiminden farklı da olsa, yerine getirilişindeki yapısal siyasal faktörlerden dolayı, periyodiği olmayan ve aşırı dalgalı bir seyir izleyen niteliğe sahip olunması, burada da yinelenen bir özellik olarak öne çıkmaktadır.

g. Teftiş denetimi soruşturma eksenli olarak yerine getirilmektedir.

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

ga. Soruşturmalar teftiş denetiminin aksine istikrarlı bir seyirde yürütülmüştür.

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

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

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

h. İncelemeler de, aşırı dalgalı bir seyirde ve standart ölçütlere bağlı olunmadan yerine getirilmektedir.

Kurumsal teftiş ve soruşturmada görülen genel eğilimler, inceleme bakımından da büyük ölçüde geçerlidir. Taşra örgütlerinin denetiminde de kurumsal inceleme ağırlıklıdır. Kurumsal incelemeler, 1990'lı yıllardan itibaren sürekli bir artış eğiliminde olmuştur. Bağlı-ilgili kuruluş denetiminde, incelemenin istikrarlı biçimde düşük düzeyde olduğu ise bir başka saptama olarak eklenebilir. Kurumsal inceleme bakımından, Sosyal Güvenlik Kurumu özelinde işgücü ve işgücü piyasasına yönelik hizmet yerine getiren kuruluşlar ile Gümrük Müsteşarlığı (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı) özelinde, yatırımcı ve piyasaya yönelik hizmet yerine getiren kurumlarda belli bir sayıya ulaşılmıştır. İnceleme açısından da, hizmet gruplaması bakımından belli bir anlamlılık düzeyinin mutlak olarak elde edilememesine rağmen, göreli de olsa bir anlamlılık düzeyine ulaşıldığından söz edilebilir. Hizmet türleri bakımından, kurumsal incelemenin taşra örgütleri üzerinde yerine getirilişinde anlamlı bir düzenlilik ve farklılaşmadan söz etmek güçtür. Buna karşılık, Gümrük Müsteşarlığının (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı) ağırlıklı bir konumu olduğu görülmektedir. Teftiş denetimi bakımından merkez örgütü ağırlıklı bir görünüme sahip olan Diyanet İşleri Başkanlığında, kurumsal inceleme bakımından taşra örgütü üzerinde faaliyetlerde belli bir

yoğunlaşma dikkat çekmektedir. Bu kurumları, Milli Eğitim Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı izlemektedir. Kurumsal inceleme de, tıpkı teftiş ve soruşturmada olduğu gibi, yıllar bakımından aşırı dalgalı bir seyir izlemiştir. Bu dalgalanmanın, teftişin ana karakteristiğini oluşturan hizmet grupları bakımından ortaya çıkmaması, incelemedeki farklılaşmaların başka öznel faktörlerle açıklanması gerektiğini ortaya çıkarmaktadır. Ancak, inceleme bakımından ayırt edici bir özellik, diğer kuruluş denetimi yani alan denetiminde belirgin bir anlamlılık düzeyine ulaşılmış olunmasıdır.

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

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

B. Piyasa/Sektör Denetimi

1. Piyasa/Sektör Denetimine İlişkin Kavramsal Sonuçlar

a. Piyasa/sektör denetimi, devletin piyasa üzerindeki gözetim hakkına dayalı bir denetim biçimidir. Piyasa/sektör denetimi, hukuksal nesnel zeminden meşruluğunu alan, doğrudan doğruya bir hizmet denetimi değildir. Piyasa/sektör denetiminin salt hukuki ve teftiş kapsamında değerlendirilebilecek bir denetim uygulaması olduğunu ileri sürmek zordur. Piyasa/sektör denetiminin varlık nedeni, temel olarak ekonomiktir ve sonuçları ile etkileri de ekonomi üzerinde gerçekleşmektedir. Devletin piyasa üzerinde gözetim hakkına yönelik bir denetleme biçimidir. Gözetim hakkı ise, toplumsal düzen gerekçesine ya da topluma ilişkin düzenleme yetkisinin, devlet yaklaşımlarına göre sınırı değişken olmakla birlikte, yaptırımla araçlandırılmasına dayanmaktadır.

b. Refah devleti uygulamasında piyasa/sektör denetimi bakanın siyasi sorumluluğu ile ilişkilidir. Refah devleti döneminde uygulanan kalkınmacı paradigma ekseninde konuya yaklaşıldığında, piyasa/sektör denetimi, bakanın siyasal sorumluluğu kapsamında hizmetin dolaylı tamamlayıcı unsuru olarak değerlendirilebilir. Bu devlet anlayışında, piyasa/sektör denetimi, devletin piyasaya yönelik olarak kullandığı somut araç niteliğini taşımaktadır.

c. Küresel dönemde piyasa/sektör denetimi, üst kurullar odaklı bir içerik kazanmıştır. Piyasanın/sektörün denetimi olgusu, özellikle bağımsız üst kurulların ortaya çıkmasıyla birlikte, nitelik değiştirmiş ve piyasanın/sektörün denetimi, bakanın siyasi sorumluluğundan apriori olarak mutlak anlamda koparılmış ve devlet içinde ama siyasetin dışındaki yapılar tarafından düzenlemeyle birlikte denetlemenin anlam kazandığı yeni bir denetim türü olarak belirginleşmiştir. Üst kurul uzmanları tarafından, kurulun düzenlediği sektörün piyasa ilkeleri çerçevesinde denetimi, klasik anlamda teftiş ve piyasa/sektör denetiminin büyük ölçüde dışında bir oluşumdur. Küresel dönemde piyasa/sektör denetimi, üst kurul dışında yer alan piyasa/sektör denetimi faaliyetlerinin, devlet-piyasa ilişkisinin yeniden yapılandırılması kapsamında, müdahaleci içeriğinin ve araçlarının azaltılmasıdır. Üst kurullarda piyasa/sektör denetimi, teftiş faaliyetinin tamamlayıcı bir parçası ve ulusal kalkınma politikaları kapsamında ekonominin düzenlenmesinden çok, sektörlerin liberal piyasa ekonomisinin ilkelerine göre düzenlenmesi ve bu kapsamda denetlemenin gerçekleştirilmesidir.

2. Piyasa/Sektör Denetiminin İşleyişine

ve İşlevsel Konumuna İlişkin Sonuçlar

a. Teftiş denetiminden farklı olarak, piyasa/sektör denetiminin yerine getirilişinde, belli bir istikrar mevcuttur. Piyasa/sektör denetiminde yıllara göre dağılımda belli bir istikrarın olduğu görülmektedir. 1985 yılında ani bir sıçrama sonrası, düşük düzeyli dalgalanmalara dayalı bir seyir ortaya çıkmıştır. Bu durumda, piyasa/sektör denetiminin gözetim niteliğinin baskın yürütülüyor olması etkilidir. Teftiş/kurumsal denetimde olduğu gibi, denetimin odağı göreli olarak soruşturma ve incelemeden çok, piyasa/sektör denetiminde yine göreli olarak periyodik denetimler üzerinedir.

b. Piyasa/sektör denetiminde soruşturma bakımından daha az müdahaleci bir denetim uygulanmıştır. Piyasa/sektör denetiminde soruşturma sayısı bakımından, Sosyal Güvenlik Kurumu ilk sırada yer almaktadır. Bu kurumu, Maliye Bakanlığı izlemektedir. Milli Eğitim Bakanlığı, soruşturma bakımından da piyasa/sektör denetiminde etkin bir kurumdur. Denetim kapsamında etkin olmayan, yatırımcı ve piyasa yönelik faaliyet yerine getiren kurumların soruşturma bakımından etkinliklerini artırdıkları görülmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bir kenara bırakıldığında, soruşturma bakımından piyasa/sektör denetiminde, daha az müdahaleci bir politikanın belirgin olduğu görülmektedir.

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

C. İç Denetim

1. İç Denetime İlişkin Kavramsal Sonuçlar

a. İç denetim ölçülebilir nesnel bir zemin gerektirir. İç denetim temel olarak, hizmetin doğrudan doğruya denetlenmesini kapsamaz. Örgütün-işin ve personelin denetimi yoluyla dolaylı olarak hizmetin de denetlendiği varsayımına dayanılır. Dolayısıyla, denetlenen nesne temel olarak örgütiştir. İç denetim, işin etkililiğinin ölçülebilir bir zeminde ortaya çıkarılması mantığına dayandığından, bu denetim türünün kamu yönetimi bakımından anlamı ve geçerliliği, ölçülebilir bir yönetsel yapının oluşturulması bakımından önem taşır.

b. İç denetim, doğrudan doğruya siyasi sorumluluk kapsamında yerine getirilen bir denetim değildir. İç denetimin teftiş denetiminde olduğu gibi, doğrudan siyasi bir makam ile ilişkilendirilmeksizin yönetim içinde örgütlendirilmesinin gerekçesi, iç denetimin ölçülebilir nesnel bir zeminden hareket edilerek gerçekleştirilmesidir. Böylece, bir bütün olarak hizmet, siyasi sorumluluğun bir gereği olarak değil, ölçülebilir bir nesnel zeminde etkililik odaklı olarak iş temelinde denetlenebilecektir. Denetim standartı ve araçları nesnel zeminin niteliği ile örtüştüğünden/örtüşeceğinden, yönetimin müdahalesi söz konusu ol(a)mayacaktır. Dolayısıyla, iç denetim sistemi, hizmetin bütün olarak yürütümünün sorumluluğunun doğrudan doğruya siyasi otorite üzerinden değil, hizmetin yapılanışı ile denetiminin örtüşmesi kapsamında kendi-kendine denetimdir. Bu durumda, siyasi otoritenin sorumluluğu ve konumu dolaylı olmaktadır.Buna karşılık, araştırma kapsamında yapılan ankette, katılımcıların %63,1'inin denetimlerin yönetim sürecinin bir parçası haline gelmesinin, denetimin tarafsızlığına zarar vereceğini düşündükleri, %46'sının ise kendilerini yönetim sürecinin bir parçası olarak hissettikleri sonucu çıkmıştır.

c. Mevcut yönetsel yapılanma ile iç de-

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

2. İç Denetimin İşleyişi ve İşlevsel Konumuna İlişkin Sonuçlar

a. İç denetim faaliyeti istenilen düzeyde yerine getirilememektedir. Yıllık denetim faaliyeti temelinde, Türk denetim sisteminde, iç denetim faaliyetinin genel olarak hem denetim hem de danışmanlık sayıları bakımından istenen düzeyde yürütülemediği görülmektedir. İç denetim birimlerinin, yeni bir denetim birimi olması bir yandan çekim merkezi olarak daha nitelikli elemanların istihdam edilip daha etkin sonuçlar alınabileceğine ilişkin bir gösterge olmakla birlikte, tersine, yönetim yapısı tarafından kültürel olarak kabul edilmemenin yanında yapısal olarak da yönetsel yapı ile uyum sorunlarının ortaya çıkmasından söz edilebilir. Arşiv taraması yapılan kurumların 2008-2010 arası 3 yıllık dönemde denetim faaliyeti sayılarında, 2008 yılında başlayan iç denetim faaliyetinin 2009 yılında %180 artış göstererek 162'ye çıktığı, 2010 yılında (2008'e göre) bu artışın %44 düzeyinde gerçekleştiği, dolayısıyla denetim faaliyeti artış hızının düştüğü görülmektedir. Aynı yöndeki düşüş, iç denetçi sayılarında da görülmekle birlikte, denetim sayısındaki düşüşün daha hızlı olduğu görülmektedir. Danışmanlık faaliyeti oranı ise, iç denetçilerin toplam faaliyeti içinde yaklaşık 1/5'e denk düşmektedir Danışmanlık faaliyeti, daha çok merkez birimlere yönelik olarak (%66) gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlara yönelik danışmanlık faaliyeti oransal olarak yüksektir.

b. İç denetçi başına düşen denetim sayısı düşüktür. Yıllar itibariyle iç denetçi başına düşen denetim faaliyeti sayısına bakıldığında, arşiv taraması için seçilen kurumlarda, iç denetçi başına düşen yıllık denetim faaliyeti sayısının oldukça düşük düzeyde olduğu dikkati çekmektedir. İç denetçi atamaları 2008 yılı başı itibariyle tamamlanmış olmakla birlikte, iç denetçi eğitimlerinin devam ediyor olması 2008 yılı denetim faaliyeti sayısının düşük olmasını açıklamaktadır. Ancak, takip eden iki yılda da iç denetçi başına düşen yıllık denetim faaliyeti sayısının daha yüksek düzeylere ulaşması beklenirken oldukça düşük seviyelerde kalması anlamlıdır. Burada, iç denetim uygulamalarının henüz çok yeni oluşu, yıllık denetim faaliyeti sayılarının düşük düzeyde olmasının nedenlerinden biri sayılabilir. Ayrıca, iç denetim faaliyetinin kamu yönetimi yapısıyla henüz tam olarak uyuş(a)madığı ve bir uyum sorunu ortaya çıktığı da kolaylıkla görülebilmektedir.

c. İç denetim faaliyeti, teftişin aksine merkez birimler odaklı olarak yerine getirilmektedir. İç denetim faaliyeti ağırlıklı olarak (%72) merkez birimler odaklı yerine getirilmektedir. Bu durum, iç denetim faaliyetinin örgüt odaklı niteliği ile büyük ölçüde uyumludur. Taşrada ise, iç denetim faaliyeti %27 oranında yerine getirilmektedir. Bu oran her ne kadar iç denetimin örgüt odaklı niteliğine uygun düşmüyor gibi görünse de, Türk kamu yönetiminin yönetsel yapılanmasının bir sonucu olarak süreç denetiminin tüzel kişilik bütünlüğü kapsamında yerine getirilmesi, taşra birimlerinin iç denetim kapsamında değerlendirilmesi bakımından temel bir sorun oluşturmamaktadır. Bir başka ifadeyle, bu durum Türkiye'de iç denetim uygulamasından kaynaklı bir sorun olmaktan çok, iç denetim uygulaması için bağımsız değişken niteliğinde, yönetsel yapıya ilişkin bir durumdur. Örneğin Milli Eğitim Bakanlığı İç Denetim Birimi Başkanlığı tarafından hazırlanan arşiv taraması formunda denetimlerin süreç bazlı olduğu ve merkez ve taşra birimlerini kapsadığı belirtilmiştir. Aynı şekilde, Diyanet İşleri Başkanlığı İç Denetim Birimi

Başkanlığının da süreç bazlı denetimlere ağırlık verdiği belirtilmiştir.

d. İç denetim faaliyeti sistem denetimi ağırlıklı olarak yürütülmektedir. İç denetçilerce uygulanan denetim türleri arasında, sistem denetimi ağırlıktadır (%86). Sistem denetiminin yanında, %11 oranında uygunluk ve %2 oranında mali denetimlerin de gerçekleştirildiği, bilgi teknolojileri de¬netiminin ise çok düşük seviyede (%1) olduğu görülmekte ve henüz hiçbir iç denetim birimince performans denetiminin gerçekleştirilmediği dikkat çekmektedir. Tüm kurumlarda sistem denetiminin ortak olması, denetim açısından belli bir standardın yakalandığını göstermekle birlikte, iç denetim faaliyetinin ayırıcı niteliklerinden olan performans, mali ve bilgi teknolojileri denetimlerinin yok denecek kadar az olması, iç denetim faaliyetinin kamu yönetimi ile uyumlaşmasının tamamlanamadığını ya da uyumlaşılamadığını göstermektedir.

e. İç denetim faaliyetinde, en fazla denetim raporu düzenlenmektedir. Araştırma kapsamında yer alan kurumlar bakımından, %77 oranında en fazla denetim raporu hazırlandığı saptanmıştır. Denetim raporunu, %21 ile araştırma ve inceleme raporu izlemektedir. Araştırma ve inceleme raporlarının da danışmanlık faaliyeti sonucunda hazırlandığı göz önüne alındığında yine bu oranın belli bir temele oturduğu görülmektedir. Son olarak ise, %2 oranında yolsuzluluk ve usulsüzlük raporu hazırlanmıştır. Oran düşük olsa da, daha yeni kurulan ve teftiş sisteminden pek çok açıdan farklı olacağı vurgulanan bir denetim sisteminde, teftiş faaliyetinin karakteristiğini oluşturan soruşturma konusunun iç denetim faaliyetinde de rapora bağlanması, Türk denetim sistemi bakımından ayrıca düşünülüp tartışılacak bir sonuçtur.

f. İç denetim birimlerinin yıllık programa uyum düzeyi yüksektir. İç denetim birimlerinde, 3 yıllık plan ve 1 yıllık denetim programı hazırlanmakta ve üst yöneticinin onayından geçirilerek uygulamaya konulmaktadır. İç denetim birimlerinin yıllık programlara uyum düzeyi yüksektir. Uyum % 93 oranında gerçekleşirken, sapma oranı %7'dir.

D. Teftiş ve İç Denetimin Mesleki Niteliklerine İlişkin Sonuçlar

1. Denetleyenlere Göre

a. Teftiş denetiminin sadece mevzuata uygunluk bakımından yapılması yetersizliktir. Uygulamada teftiş denetimleri tamamen mevzuat odaklı olarak gerçekleştirilmektedir. İç denetimlerde kısmi olarak mevzuat dışı önerilere yer verilmektedir. Araştırma kapsamında yapılan ankette, katılımcıların %85,5'i sadece mevzuata uygunluk düşünülerek yapılan denetimlerin kurumların işleyişlerindeki aksaklıkları gidermede yetersiz olacağını düşünmektedirler. Buna karşılık, denetleyenlerin %86,3'ünün hazırladıkları raporlarda mevzuata uygunluk ön plandadır. Denetlenenlerin ise, %72'si yapılan teftiş uygulamalarının sadece mevzuata uygunlukla sınırlı olduğunu ifade etmişlerdir. Bununla birlikte gerek denetleyenler gerekse denetlenenler mevzuata uygunlukla sınırlı olan denetimlerin pratikte etkin sonuçlar doğurmayacağını düşünmektedirler. Türk kamu yönetimi ve denetim sistemi bakımından, tutum kapsamında olmak üzere, hem denetleyenler hem de denetlenenler bakımından, mevzuata uygunluk, büyük oranda denetimin nesnel zemini konumundadır. Yine, hem denetleyenler hem de denetlenenler bakımından, denetim faaliyetlerinin sadece mevzuat odaklı olarak yürütülmesine karşı olumsuz bir değer yargısı oluşmuştur. İç denetimlerin mevzuat haricinde birtakım öneriler sunduğuna ilişkin ifadeye %44 oranında katılım sağlanmıştır.

b. Performansa dayalı denetim anlayışı uygulanmalıdır. Katılımcıların yaklaşık %65,8'inin performans ölçmeye dayalı denetim anlayışını desteklediklerı; %23'ünün ise performans denetimi uygulamasının, çalışanların yaptıkları işe herhangi bir katkı sağlamadığını belirttikleri görülmektedir. Ka¬tılımcıların yarıdan fazlasının performans denetimi anlayışının denetimlerde olması gerektiğini düşündükleri ve bu tür denetimlerin çalışanların yaptıkları işe olumlu katkı sağladığı yönündedir. Bu konuda, iç denetçiler diğer denetleyenlere göre performans ölçmeye dayalı denetim anlayışının doğru olduğuna daha fazla katılmaktadırlar. İç denetçiler, performans denetiminin ça-

lışanların yaptıkları işe katkısı olmadığına ise daha az katılmaktadırlar. Sonuç olarak, katılımcıların yarıdan fazlasının görüşü, performans denetimi anlayışının denetimlerde olması gerektiği ve bu tür denetimlerin çalışanların yaptıkları işe olumlu katkı sağladığı yönündedir.

c. Denetimlerde risk analizi gereklidir. Katılımcıların %91,1'i risk analizinin gerekli olduğunu düşünmektedirler. Ancak, %29,7 oranında katılımcı risk analizini gerekli görmelerine karşın görev onayının dışına çıkmayarak risk analizi yapmadıklarını, sadece görev onayında yer alan konulara ilişkin denetim yaptıklarını ifade etmişlerdir. Baş kontrolör, kontrolör, kontrolör yardımcısı, stajyer kontrolör, iç denetçi, denetmen ve denetmen yardımcıları, başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcılarına göre riskli alanların belirlenerek denetim yapılmasının gerekliliğini daha fazla desteklemektedirler.

d. Meslek içi eğitim gereklidir. Ancak, iş tecrübesi daha önemlidir. Katılımcıların %94,5'i düzenli meslek içi eğitimlerin gerekli olduğunu düşünmesine karşın, %68,5'i ise aldıkları meslek içi eğitimlerin değil, iş tecrübelerinin daha faydalı olduğunu ifade etmişlerdir. Buradan çıkarılabilecek sonuç, denetleyenlerin daha düzenli eğitimlere ihtiyaç duyduklarıdır. Bunun yanı sıra, iç denetçiler diğer denetleyenlere göre, düzenli aralıklarla eğitim görmenin gerekli olduğuna daha fazla katılmaktadırlar.

e. Denetimlerde belli bir standart olmalıdır. Uygulamada ise bu düşünce yaşama geçirilememektedir. Katılımcıların %86,4'ü denetimlerde standartların olması gerektiğini düşünmekte, ancak sadece %43,3'ü denetimleri belirli standartlar dâhilinde yapmakta, diğerlerinin ise işin gerektirdiği biçimde, standart olmadan yaptıkları sonucu çıkmaktadır. Buna göre, araştırmaya katılan denetleyenlerin yaklaşık %90'ının denetim sisteminde standartlar olması gerektiğini düşündükleri ancak destekleyenlerin yarısının bunu gerçekleştirdikleri sonucuna ulaşılmaktadır. İç denetçiler diğer denetleyenlere göre bu maddeye daha fazla katılmışlardır.

f. Denetimler habersiz yapılmalıdır. Katılımcıların yaklaşık %66,5'inin denetimlerin habersiz yapılmasının denetim yapılan kurum hakkında daha doğru bilgi vereceğini düşündükleri görülmektedir. Önceden haber vermenin denetim etkinliği üzerindeki etkisine ise denetleyenlerin %41,8'i katılmış; %42,9'u ise katılmamıştır. İç denetçilerle karşılaştırıldığında, diğer denetleyenler habersiz gerçekleştirilen denetimlerin kurumların mevcut durum ve performansı hakkında daha doğru bilgi vereceğini düşünmektedirler. İç denetçiler diğer denetleyenlere göre, haberli gerçekleştirilen denetimlerin daha etkin olduğuna daha fazla katılmaktadırlar.

g. Denetimler, denetlenenlerle işbirliği içinde yerine getirilmelidir. Katılımcıların yaklaşık %90'ı denetimlerin, denetlenen ve denetleyenin işbirliği içinde olduğu bir süreç olarak yürütülmesi gerektiğini düşünmekte, yaklaşık %70'i de denetimlerde çalışanların görüşlerini dikkate aldıkları sonucu ortaya çıkmaktadır.

h. Denetim sonuçları paylaşılmalıdır. Ancak, uygulamada bu düşünce yaşama geçirilememektedir. Katılımcıların neredeyse tamamı (%96,5) rapor sonuçlarının paylaşılmasının yol gösterici olacağını belirtmişler, ancak dörtte üçü (%75,8) rapor sonuçlarını paylaştıklarını ifade etmişlerdir. İç denetçiler diğer denetleyenlere göre, denetim raporlarını ilgili birimle paylaştıklarını ifade etmişlerdir.

i. Denetim raporu sonuçları izlenmelidir. Ancak, uygulamada bu düşünce yaşama geçirilememektedir. Katılımcıların neredeyse tamamının (%96,3), 712 Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim denetimlerin etkin olması açısından denetim raporu sonuçlarının belirli aralıklarla ya da takvime bağlı olarak izlenmesi gerektiğini düşünmelerine karşın, ancak %76,1'i bu durumun kendi inisiyatiflerinde olmadığını belirtmişlerdir. Sadece %16,8 katılımcı raporlanan konuların uygulamaya geçirilip geçirilmediğinin takibinin kendi inisiyatiflerinde olduğunu belirtmişlerdir. Bu durum mevcut denetim sisteminde olumsuzlukların giderilmesine ilişkin takip mekanizmasının eksikliğine işaret etmektedir. Denetleyenler takip sisteminin

denetim etkinliği açısından oldukça önemli olduğunu düşünmekte, ancak bu durum kendi inisiyatiflerinde olmadığı için bu tür bir uygulamanın her zaman olanaklı olamadığını belirtmektedirler.

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

2. Denetlenenlere Göre

a. Teftiş faaliyeti mevzuata uygunlukla sınırlıdır. Denetim faaliyeti mevzuata uygunluk dışında da yürütülebilmelidir. Katılımcıların %72'sinin teftiş uygulamalarının mevzuata uygunlukla sınırlı olduğunu gözlemledikleri ortaya çıkmıştır. Bu sonuç ile paralel olarak katılımcıların %82'si denetim faaliyetinde mevzuatta bulunmayan konular hakkında öneriler geliştirilmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Teftiş denetimi görenler, diğer denetleyenlere göre denetim faaliyetinin mevzuatta bulunmayan konular hakkında yeni öneriler geliştirmesi gerektiğini daha fazla vurgulamaktadırlar.

b. İç denetim uygulamalarında mevzuat dışı öneriler ortaya konulmamaktadır. Katılımcıların %44'ünün iç denetim uygulamalarının mevzuatta bulunmayan konularda öneriler sunmadığını gözlemledikleri ortaya çıkmıştır. Buna karşın katılımcıların %82'sinin denetim faaliyetinin mevzuatta bulunmayan konular hakkında öneriler sunması gerektiğini belirtmesi, iç denetim faaliyetinde katılımcılar tarafından gözlenen öneri geliştirme hususunun henüz beklenilen düzeyde olmadığı sonucuna işaret etmektedir.

c. Performansa dayalı denetim olumsuzlanmaktadır. Performans denetimi, iş güvenliğini tehdit etmektedir. Katılımcıların %48'inin performans ölçmeye dayalı denetim anlayışının doğru olmadığını düşündükleri, buna paralel olarak da %42'sinin iç denetimlerdeki performans denetimi uygulamasının iş güvenliğini tehdit eden bir unsur olarak gördükleri sonucu ortaya çıkmıştır. Yalnızca teftiş denetimi görenlerin, diğer gruplara göre performans ölçmeye dayalı denetim anlayışını doğru bulmadıkları ortaya çıkmıştır. Yalnızca iç denetim görenler, diğer gruba göre performans denetimi anlayışının çalışanları iş güvenliği konusunda kaygılandırdığı ifadesine daha fazla katılmaktadırlar.

d. Ceza odaklı denetimler hataları önlememektedir. Katılımcıların %49'unun cezaların hataları önlemediğini düşündükleri ortaya çıkmıştır. Bu sonuç ile paralel olarak katılımcıların %65'i iç denetim faaliyetinin cezalandırma odaklı olmamasının hataları arttırdığı yönündeki ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. Yine, katılımcıların %86'sı odak noktası hata aramak olan denetimlerin iş performansını olumsuz etkilediğini düşünmektedirler. Özetle, ceza odaklı denetimlerin hataları önlemede bir araç olarak kullanılamayacağı sonucu ortaya çıkmıştır.

e. Denetim çalışanlarının, eğitimli ve sosyal becerisinin yüksek olması, denetlenenlerin kişilik ve çalışma haklarına saygılı olarak işlerini yürütmelerinin ön-koşuludur. Katılımcıların %55'i iç denetimlerde bilgi güncellemesi yapılmamasının denetim sürecini olumsuz etkilediğini belirtirlerken, benzer durum teftiş uygulamaları açısından da gözlemlenmektedir. Buna göre, katılımcıların %56'sı bilgi güncellenmemesinden ötürü teftiş sürecinin gereğinden uzun sürdüğünü belirtmektedirler.

f. Denetleyenlerin de performansını ölçen bir sistem olmalıdır. Teftiş görenler, diğer denetim türleri uygulanan denetleyenlere göre, denetleyenlerin performansını ölçen bir sistem olması gerektiğine daha fazla oranda katılmaktadırlar.

g. İç denetimler önceden haber verilerek yapılmaktadır. Katılımcıların %47'sinin iç denetimlerden haberdar edildikleri ortaya

çıkmıştır. Bu sonuç ile paralel olarak katılımcıların %69'u denetimin habersiz gerçekleştirilmesinin çalışanları strese sokacağını belirtmişlerdir.

h. Teftiş ve iç denetim sürecinde, çalışanların görüşlerine başvurulmamaktadır. Katılımcıların %50'si teftiş sürecinde çalışanların görüşlerinin alınmadığını ifade ederken, bu oran iç denetimde %42'dir. Bu sonuç göstermektedir ki, gerek teftiş gerekse iç denetim sürecinde çalışanların görüşlerine başvurulması yaygın olarak kullanılan bir yöntem değildir. Bu sonuç da, denetim sürecinin kamu çalışanı ya da denetlenen lehinde yeniden düzenlenmesinin bir zorunluluk olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca, hem denetleyenler hem de denetlenenler yaklaşık %90 oranda denetim faaliyetinin başarıya ulaşmasında işbirliğinin öneminden bahsetmişlerdir. Ancak uygulamada mevcut durumun oldukça farklı olduğu ortaya çıkmaktadır. Uygulamada teftiş ve iç denetimlerde çalışanlarla işbirliğinin benzer oranlarda çıkması, işbirliği sürecinin iç denetim faaliyetinin önemli bir parçası olduğu düşünüldüğünde, oldukça şaşırtıcıdır. Dolayısıyla çalışanlarla işbirliği yapılmasına ilişkin teftiş ve iç denetim faaliyeti arasında uygulamada fark olmadığı görülmektedir.

i. Denetim rapor sonuçları çalışanlarla paylaşılmalıdır. Katılımcıların %93'ü denetimlerin sonuçları itibariyle çalışanlara rehberlik etmesi için rapor sonuçlarının paylaşılması gerektiğini düşünmektedirler. Uygulamaya bakıldığında ise katılımcıların %61 ile önemli bir kısmı, teftişe ilişkin raporların paylaşıldığını gözlemlemektedirler. Katılımcıların %45'i iç denetimlerde rapor sonuçlarının paylaşıldığını fakat bunun rutin bir göreve dönüştüğünü ifade etmişlerdir. Bu görüşe katılmayanların oranı ise %35'tir.

j. Teftiş denetimleri iş performansını olumlu etkilememektedir. Katılımcıların %45'inin teftişlerin iş performansını olumlu etkilemediğini gözlemledikleri ortaya çıkmıştır. Katılımcıların %85'i ise iç denetimin iş performansını olumlu etkilemesi gerektiğini düşünmektedirler.

E. Piyasa/Sektör Denetiminin Mesleki Niteliğine İlişkin Sonuçlar

1. Kamu sektörünün piyasa ilkelerine göre yapılandırılması denetim faaliyetinin önemini artıracaktır. Katılımcıların yaklaşık %72,1'inin kamu sektörünün piyasa ilkelerine göre yapılandırılmasının, denetim faaliyetinin önemini artıracağını düşündükleri sonucu ortaya çıkmaktadır.

2. Stratejik alanlarda piyasa/sektör devlet tarafından denetlenmelidir. Katılımcıların yaklaşık %93'ü ülke için stratejik öneme sahip konularda piyasa/sektörün devlet tarafından denetlenmesinin gerekli olduğunu düşünmektedir. Baş kontrolör, kontrolör, kontrolör yardımcısı, stajyer kontrolör, denetmen ve denetmen yardımcıları belirtilen diğer unvanlı denetleyenlere göre ülke için stratejik öneme sahip konularda devletin piyasayı/sektörü denetlemesinin gerekli olduğuna daha fazla katılmaktadırlar.

3. Piyasa/sektör denetimi devlet tarafından etkin bir biçimde yerine getirilememektedir. Denetleyenlerin yaklaşık %64'ü devletin bu işlevini etkin olarak yerine getiremediğini düşünmektedir. Dolayısıyla piyasa/sektör denetimlerinin devlet tarafından daha etkin biçimde yürütülmesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Nitekim, piyasa/sektör denetimini gerçekleştiren kurumların yaklaşık 30 yıllık süreç içinde yaptıkları denetimler analiz edildiğinde, belli bir standarttan yoksun olunduğu ve hepsinden önemlisi periyodiklerinin oluşturulmadığı ortaya çıkarılmıştı. İç denetçiler mevcut durumda devletin piyasayı/sektörü denetleme işlevinin etkin olarak yürütülmediğine başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcılarına göre daha fazla katılmaktadırlar.

4. Piyasa/sektör denetimi rutin bir iş niteliği kazanmıştır. Denetleyenlerin dörtte birinden fazlası yapılan denetimlerin işe katkı sağlama özelliğini yitirerek sadece üst yönetimce istenen görevin rutin olarak yerine getirildiğini belirtmişlerdir.

5. Piyasa/sektör denetiminde rapor takibi yapılamamaktadır. Araştırmaya katılan denetleyenlerin %59,6'sı mevcut piyasa/sektör denetimlerinde raporlanan konuların uygulamaya geçirilip geçirilmediğinin etkin

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

6. Piyasa/sektör denetimi uzman birimlerce yerine getirilmelidir. Katılımcıların %83,2'si piyasa/sektör denetiminin, yalnızca bu amaç için yetiştirilmiş uzmanlar tarafından yürütülmesinin gerekli olduğunu düşünmektedirler. Denetleyenlerin, %60,5'inin ise piyasa/sektör denetiminin hangi birim tarafından yapılacağına ilişkin kurumlar arasında bir standart olmadığını belirttikleri görülmektedir. Denetmen ve denetmen yardımcıları, piyasa/sektör denetiminin, yalnızca bu amaç için yetiştirilmiş uzmanlar tarafından yürütülmesi gerektiğine başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcılarından daha fazla katılmaktadırlar.

7. Denetleyenlerin kısmi ağırlıkta bir bölümü, piyasa/sektör denetiminin teftiş kurullarınca yürütülmesi gerektiğini düşünmektedir. Denetleyenlerin %40,2'si piyasa/sektör denetiminin etkin olmasının, bu faaliyetin ancak ve ancak teftiş kurulu tarafından yürütülmesine bağlı olduğunu düşünmektedirler. Ancak bu ifadeye katılmayanların oranı da %37,9 olarak yaklaşık düzeydedir. Araştırmaya katılan denetleyenlerin %49,4'ü piyasa/sektör denetiminin teftiş faaliyeti kapsamında yer almasının, müfettişlerin iş yükünü gereksiz yere arttırdığına katılmamaktadırlar. Bu maddeye katılanların oranı ise %28'dir.

II. Öneriler

A. Piyasa/sektör Denetimi

1. Piyasa/Sektör denetimi uzman denetim birimlerince yerine getirilmeli; teftiş kurullarının bu konudaki görev ve yetkileri kaldırılmalıdır. Piyasa/sektör denetiminin odak noktası denetim değil, gözetimdir. Bu tür denetimde, denetim gözetime bağlı bir etkinliktir. Dolayısıyla piyasa/sektör denetimi, yapı ve uygulama bakımından odak noktası denetim olan teftiş ve iç denetim uygulamalarından ayrılır. Ayrıca, piyasa/sektör denetiminde, devlet ve piyasa yaklaşımlarındaki konjonktürel etkiden dolayı, bu tür değişmelere büyük ölçüde bağımlı olunduğundan, tipik bir denetim faaliyeti niteliği de taşımaz; bir anlamda, devletin piyasa ile olan ilişkisini düzenleyen araçlardan biri olarak karakteristik kazanır. Araştırmanın konuyla ilgili bütününden yola çıkıldığında, piyasa/sektör denetimi bu konuda uzman ayrı birimler tarafından yerine getirilmelidir. Teftiş kurullarının bu yöndeki tüm görev ve yetkileri kaldırılmalı ayrıca piyasa/sektör denetimi yapan denetmenlik ve kontrolörlük gibi birimlerin de teftiş görev ve yetkileri kaldırılmalıdır. Somut örnek üzerinden konu değerlendirildiğinde, araştırma sonucunda, Milli Eğitim Bakanlığında, bakanlık müfettişleri tarafından kurumsal düzeyde yürütülen teftiş/denetim faaliyetleri sonucunda son 15 yıl içerisinde 13947 teftiş, 3047 kurumsal inceleme, 4116 kurumsal soruşturma ve 1620 araştırma, rehberlik, danışmanlık faaliyeti gerçekleştirildiği bulgulanmıştır. Yine bu yıllar arasında piyasaya yönelik olarak 10294 denetim, 298 inceleme ve 321 soruşturma yapılmıştır. Milli Eğitim Bakanlığında yürütülen piyasa/sektör denetiminin kurumsal denetim kadar yoğun olduğu görülmektedir. Bu örnekte, bu faaliyetin ayrı ve uzman bir birim kapsamında yapılandırılması gerektiği tüm açıklığıyla ortaya konulmaktadır.

2. Piyasa/sektör denetimini yapacak olan tüm birimler kontrolörlük olarak adlandırılmalıdır. Piyasa/sektör denetimi yapan birimler, kontrolörlük biçiminde tek bir isimle adlandırılmalıdır. Denetmenlik unvanları kaldırılıp, kontrolörlük olarak değiştirilmelidir. Ayrıca, alan denetimi yerine getiren denetim birimleri (örnek olarak mahalli idareler kontrolörlüğü) kontrolörlük olarak adlandırılmamalıdır. Kontrol kavramı, piyasa/sektör denetiminin odağını oluşturan gözetime dayalı denetimi içermektedir. Dolayısıyla, kontrol önce ve tek başına denetim etkinliği olmadığından, denetmenlik veya müfettişlik kapsamında yerine getirilmesi ve adlandırılması doğru değildir. Yine, piyasa/sektör denetimi temel olarak hukukilikten çok devlet-piyasa ilişkisinin araçlarından olduğundan, yapılan denetim faaliyetinin mali-ekonomik sonuçlarının da açık olmasından

dolayı, iktisadi içeriği belirgin bir kavram olan kontrolörlüğün kullanılması doğru olacaktır. Sonuç olarak, piyasa/sektör denetimi etkinliğinin işlev olarak kontrol denetimi, unvan olarak ise adı kontrolörlük olmalıdır.

3. Uzmanlık unvanı adı altında piyasa/sektör denetimi yapan birimler kaldırılmalıdır.

4. Piyasa/sektör denetiminde, soruşturma adli makamlarca yürütülmelidir. Piyasa/sektör denetimi, gözetime dayalı denetim ile inceleme ve araştırma görev ve yetkileri kapsamında yerine getirilmelidir. Soruşturma yetkisi adli makamlara devredilmelidir.

B. Alan Denetimi

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

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

C. Teftiş Denetimi ve İç Denetim

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

Denetimlerin kamu yönetimindeki yeri saptanırken, nesnel zeminden hareket etmek aslında denetim birimlerinin yapısal konumlarını saptamak anlamına gelmektedir. Çünkü, çalışmanın giriş bölümünde de belirtildiği gibi, denetim birimlerinin yönetim içinde veya siyasi organlara yakın olarak örgütlendirilmesi temel olarak, denetimin nesnel zemini ile doğrudan ilgilidir. Teftiş birimlerinde olduğu gibi, bakanla doğrudan ilişkilendirilme aslında hizmetin siyasi sorumluluk kapsamında denetimiyle ilgili olduğundan, mevzuata dayalı bir meşruiyet temeline oturtulmuştur. İç denetim ise, ölçülebilir bir nesnel zeminle ancak hizmetin

dolaylı olarak iş üzerinden denetiminin gerçekleştirilmesi olduğundan, hem nesnel zemini hem de yönetim içindeki konumu farklı olmaktadır. Dolayısıyla, nesnel zemin hem ideolojik hem de siyasi bir tercihi yansıtır. Bu zemine ilişkin denetleyen ve denetlenenlerin değer ve tutumları arasındaki ilişki, teftiş faaliyetinin şimdiye kadar olan uygulanmasının niteliğine ilişkin görüşlerin saptanmasını sağlarken, iç denetim uygulamasının nesnel zemin yokluğuna bağlı olarak uyumlaşma düzeyine ilişkin sonuçlar çıkarılmasına da olanak sağlayacaktır.

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

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

İç denetim ve teftişin bazı noktalarda örtüşmesinin denetleyenlerin görev tanımlarında karışıklık yarattığını belirtenlerin oranı %62,8'dir. Dolayısıyla, denetleyenlerin teftiş ve iç denetimleri birbirini tamamlayan ve bazı noktalarda kesişen, dolayısıyla denetleyenlerin görev tanımlarında da belirsizlik yaratan kavramlar olarak algıladıkları sonucu ortaya çıkmaktadır. Baş kontrolör, kontrolör, kontrolör yardımcısı, stajyer kontrolör, iç denetçi, denetmen ve denetmen yardımcıları denetim ve teftiş kavramlarındaki örtüşmelerin görev tanımlarında karışıklığa neden olduğuna başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcılarından daha fazla katılmaktadırlar.Araştırma kapsamında yapılan ankette, katılımcıların yaklaşık yarısının (%52,6'sının) iç denetçilerin çoğunlukla müfettişlikten gelmiş olmaları nedeniyle, iç denetim ve teftiş faaliyetlerinin aynı zihniyetle yürütüldüğünü düşündükleri sonucu ortaya çıkmaktadır. Denetçilerin mevcut teftiş kültürünün temsilcileri olmaları nedeniyle, iç denetim kavramının kuramda yeni, uygulamada ise teftişin bir uzantısı olarak yürütüldüğünü ifade eden denetleyenlerin oranı da %61,1'dir. Dolayısıyla başta tespit edilen du-

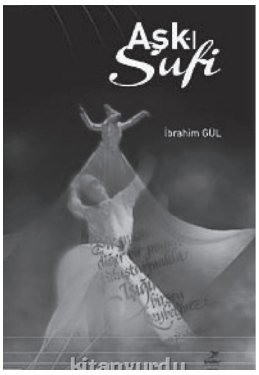
rumun uygulamada da geçerli olduğu, diğer bir ifadeyle iç denetim sistemi belli ölçüde teftişin uzantısı haline gelmiştir.

3. Denetimde yeniden yapılanma kapsamında oluşturulacak yeni birimler, hizmet birimi olarak yapılandırılmamalı; adlandırılmamalıdır. Son dönemde çıkarılan KHK'larda görülen, "denetim hizmetleri başkanlığı" veya "rehberlik ve teftiş başkanlığı" şeklindeki adlandırmalara son verilmelidir. Çünkü,denetim faaliyeti bir bütün olarak, hizmet niteliği taşımaz. Ancak bu¬nun bir istisnası vardır. İş güveliği ve sağlığı başta olmak üzere, Çalışma ve Sosyal Güvelik Bakanlığının temel görevlerinin uygulaması esas olarak piyasa/sektör denetiminin etkili bir biçimde gerçekleştirilmesine bağlıdır. Bu basit ve rutin bir denetim faaliyeti olmanın ötesinde, bakanlığın temel varlık ve meşruluk gerekçesinin yaşama geçirilmesi bakımından da gerekli bir niteliktir. Dolayısıyla bu bakanlıkta yerine getirilen piyasa/sektör denetiminin başlı başına bir hizmet niteliği taşıdığı iddia edilebilir.

4. Denetimin etkililiği sadece ve tek taraflı olarak denetim faaliyetinin yönetim lehinde gerçekleştirilmesi değil aynı zamanda kamu çalışanlarının hak ve özgürlüklerine zarar verilmeksizin gerçekleştirilen bir faaliyet olmalıdır. Teftiş ve iç denetim temel olarak, denetim faaliyetinin yönetim lehinde yürütülmesini kapsamaktadır. Bu açıdan bu iki denetim tipi arasında temelde bir farklılık yoktur. Oysa ki denetlenenler bakımından denetim faaliyeti, çalışma barışı bakımından da göz önünde bulundurulmalıdır. Dolayısıyla, denetimin etkililiği sadece ve tek taraflı olarak denetim faaliyetinin yönetim lehinde gerçekleştirilmesi değil aynı zamanda kamu çalışanlarının hak ve özgürlüklerine zarar verilmeksizin gerçekleştirilen bir faaliyet olmasını da kapsamaktadır, kapsamalıdır. Aksi takdirde etkililik ifadesi, denetlenenler bakımından bir anlam ifade etmeyecektir.

5. Denetlenenler denetim sürecinin yapısal bir parçasıdır. Bu çerçevede, denetim sürecinde, çalışma hakkı ve barışı ihlal ve ihmal edilmemelidir. Denetlenenlerin denetim sürecinin yapısal bir parçası olduklarının kanıtlarından bir diğeri de, denetleme sürecinin gerçekleştirilmesidir. Bu süreçte, çalışanlarla işbirliği veya çalışanların denetime ilişkin haberdar edilmeleri gibi unsurların hepsi doğrudan doğruya kamu çalışanlarını ilgilendirmektedir. Yönetim açısından bunlar, denetimin etkililiğini artıran araçlar olma niteliğini taşırken, denetlenenler bakımından ise, çalışma hakkına ilişkin unsurlardandır. Denetim sürecine kamu çalışanlarının aktif katılımı, denetleme sürecinin tek taraflı ve çalışma barışını ihlal eder niteliğini ortadan kaldıracaktır. Denetleme süreci, çalışma barışını sağlamanın araçlarından biri olarak kullanılabilir. Çünkü denetim faaliyetinin tek başına yönetim lehinde bir kamu yararı etkinliği olarak düşünülmemesi bunu sağlayacak aşamalardan biridir. Bu araştırmada yapılan anketin ayırtedici özelliklerinden birinin, denetlenenlerin yani kamu çalışanlarının da teftiş ve iç denetim özelinde denetim sistemine ilişkin görüşlerini açıklayarak konumlarını belirtmeleridir. Nitekim denetim faaliyetinin iş veya eylem temelinde esas inceleme öznesinin kamu çalışanı olduğundan, sisteme ilişkin olarak yapılacak araştırmada konunun en önemli tarafı olarak ihmal edilmeleri kuramsal olarak da uygulama bakımından da tutarlı bir gerekçe ile açıklanamaz.

KİTAP TANITIMI



Hazırlayan: Ali Alper ORKUN*

Aşk-ı Sufi

İbrahim Gül, ilk kitabıyla edebiyat âlemine zor ve derin bir konuyla iddialı bir giriş gerçekleştirerek, sufi dağarcığında yer alan temel azığı yani aşkı bize anlatıyor.

Yazar 24 ayrı makaleden oluşan ve her biri, merkezinde veya merkez kaç dairesi içerisinde aşkı bulunduran 175 sayfa ile bizi silkeleyip kendimize gelmeye davet ediyor. İlk 70 sayfa dahilinde, zeka ürünü olan metaforik yaklaşımlarını takiben, ilerleyen sayfalarda, yeryüzüne inip fikri eleştiri ve yaklaşımlarını müşahhas hale getirip günceli yakalama başarısını gösteriyor.

Kitapta yer alan 24 makalenin her biri, birbirinden bağımsız özellik gösterse de kitabın tamamını okuduğunuzda, makalelerin üzerinde yükseldiği fikri yapının ana özelliklerini fark etmeden geçemiyorsunuz. Bir anlamda kitap, sufi aşığın gözünden, dünyanın anlamını yorumlamaya dair, cep manifestosu olduğunu size hissettiriyor.

Yazarın kitabını size tanıtırken kendi cümlelerine ayna tutalım; yazar, *''Bu yazılar hakikati örterek hakirleştiren kimselere karşı yazılmış şuur çağrılarıdır. Tezat çukurunda debelenen insanlık, içinde oluşan boşluğu yeni mezarlar kazarak kapatmaya çalışıyor. Ve edep hüzne ne kadar komşudur! Yazılarımda her an onun kokusu duyulur. Ama bizimkisi âşıkane hüzündür. Yetimhane değildir. Bu yüzden hüznümüz hezeyanlara değil, heyecanlara gebedir. Ruh kökümüze tasallut olmuş bilumum kurtçuklardan arınmak, dağarcığımıza kurulmuş darağaçlarında sallanan cesetten kelimelere yeni bir ruh üflemek, katı ve dondurulmuş kalıplar içerisinde bir fetişler mabedi haline getirilmiş gönül ve akıl evimizi hilkatin ve risaletin dışında mutlak hakikatin tanınmadığı bir mefkûre ocağı kılmak... Hamasete ram olmuş ham gönülleri tefekkür demiyle işleyip feraset dergâhında tam kılmak. Marifet de hakikat de bu olsa gerek. Aşkın kendisi, aşk tükendiğinde geride kalandır ve bu hem bir sanat hem de talihli bir tesadüftür. Ve aşk imanın eylemidir. Kimde az aşk varsa onda az iman vardır.''* diyor.

Yazarın fikir çilesi *''Düşünce ile duygu arasındaki duygu duvarları yıkılınca fikir havzasında oluşan gölet ne kadar bulanık. İnsani kavrayışlarımız ve dünyevî sahiplenişlerimiz hakikati kavramamızı engellemektedir... Çözüm; edeple; belki de Osmanlıca ifadeyle,'Mefatihu'l-cenan Ahbabı-ı Yezdan' yani Mevla'nın dostları ve gönüllerin anahtarı olanlara aşkla teslim olmakla; çünkü hikmet pınarının kaynağı onlar ve hikmetsiz de aşk yoktur. Olmak ve ölmek edeple köprülenmiştir!''*son sözüyle hedefe ulaşıyor.

Grafiker yayınlarından Temmuz 2012 tarihinde yayın hayatına merhaba diyen '' Aşk-ı Sufi '' kitapçı raflarını süslemeye başladı. İyi okumalar diliyoruz.

* DENETDE Genel Başkanı

DENETİM DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

1- Denetim Dergisi üçer aylık dönemler halinde yayımlanan bir dergidir.

2- Yayımlanmak üzere gönderilen yazıların yayımlanıp yayımlanmayacağına Dergi Yayın Kurulu karar verir. Yayın Kurulu yazardan yazının kısaltılmasını ve düzeltme yapılmasını isteyebilir.

3- Gönderilen yazılar yayımlansın veya yayımlanmasın iade edilmez.

4- Dergiye gönderilecek yazılarda Türk Dil Kurumu Yazım Kılavuzuna uyulması esastır.

5- Yazıların Dergide yayımlanmış olması, yazarlara ait görüşlerin paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.

6- Yazarlar unvanlarını, görev yaptıkları kurumları, iletişim adresleri ile telefonlarını ve varsa e-posta adreslerini bildirmelidir.

7- Yayımlanmak üzere gönderilen yazılardan inceleme, araştırma ve makale türü yazıların 10 sayfayı; derleme, çeviri ve tanıtım türü vb. yazıların 6 sayfayı geçmemesi tercih edilir.

8- Yazılar "Microsoft Word" veya "Open Office" programlarının formatlarında kaydedilmiş bir cd'de (yazı tipi Times New Roman, 12) teslim edilebilir veya Derginin e-posta adresine gönderilebilir.

9- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

10- Yayımlanan yazılara (ilk beş sayfa için) Dernek Yönetim Kurulunca belirlenen miktarda telif ücreti ödenir.

11- Denetim Dergisi, elektronik ortamda tam metin olarak yayımlanmak da dahil olmak üzere, kabul edilen yazıların tüm yayın haklarına sahiptir.

DEVLET DENETİM ELEMANLARI DERNEĞİ "DENETİM" DERGİSİ ABONELİK FORMU

Adı Soyadı :.....

Görev Yeri :.....

Adresi :.....

.....

.....

.....

Telefon : ..... Dahili :..... GSM: .....

E – Mail : .....

ABONELİK DÖNEMİ VE ÜCRETİ

1 Yıllık (4 Sayı) 40 TL (Ekim – Aralık / 2011 Ocak– Eylül /2012)

"DENETİM" DERGİSİ İLETİŞİM

Adres : İzmir Caddesi Necipbey Apt. No:22/6 Kızılay / ANKARA
Tel : (0312) 419 7150 Fax : (0312) 418 9739 Web : www.denetde.org.tr

BANKA HESAP NUMARALARIMIZ

1 - Ziraat Bankası Ankara Bulvar Şubesi:
Hesap No: 34554752-5001 **IBAN :** TR250001001235345547525001
2 - Akbank Ankara Yenişehir Şubesi:
Hesap No: 0118911-7 **IBAN :** TR300004600064888000118911
3 - Vakıfbank Ankara Başkent Şubesi:
Hesap No: 00158007293623634 **IBAN :** TR710001500158007293623634
4 - Halk Bankası Ankara Demirtepe Şubesi:
Hesap No: 16000076 IBAN : TR960001200938900016000076
5 - Posta Çeki :
Hesap No: 206253

GÖRÜŞLERİNİZ: .....

.....

.....

.....

(*) Abonelik dönemi ücretinin yatırıldığına dair banka dekontunu bu form ile birlikte iletişim adresine gönderiniz.