

Amaç ve Unsurları Bakımından Maliye Teftiş Kurulu Uygulamalarında Klasik Anlamda Teftiş

Bilal YÜCEL *

Özet

Özellikle 2000’li yıllarda teftiş veya denetim kavramları ve kurumları üzerinde yaşanmaya başlanan, son derece yararlı eleştirilerin de yapıldığı tartışma sürecinde dikkati çeken en önemli eksiklik, gerek tartışılan faaliyete ilişkin olarak kullanılan kavramların, gerekse tartışılan faaliyetin üzerine oturduğu temel ilkelerin “tarihi gelişim süreci”nin yeterince araştırılmamış ve “iyi uygulama örnekleri”nin neredeyse hiç dile getirilmemiş olmasıdır. Bu çalışmanın amacı, Devletimizin, teftiş veya denetim kelimeleriyle ifade edilen görev alanındaki en köklü kurumsal yapılarından birisi olan Maliye Teftiş Kurulu’nun bir asrı aşan uygulamalarından hareketle, kamu mali denetiminin ülkemizdeki kavramsal ve ilkesel arka planını birinci elden yansıtmak ve teftiş faaliyetini bir kez de iyi uygulama örnekleri üzerinden açıklamaktır.

Anahtar Kelimeler: Teftiş, Denetim, Rehberlik, Danışmanlık, Maliye.

Traditional Inspection in the Practices of the Inspection Board of Finance in Terms of its Aims and Components

Abstract

Especially in the 2000s, the major shortcomings of the discussion process upon the concepts and structures of inspection and auditing in which very fruitful criticisms have made are that both “the process of historical development” of the concepts used regarding the activity discussed and the basic principles which the activities discussed setted upon them have not been sufficiently searched and that “examples of successful work” have almost been never mentioned. The aim of this work is, with reference to the practices of the Inspection Board of Finance which is one of the most deep-rooted institutions of our state in the fields of inspection and auditing, to reflect the principal and conceptual background of the public financial

* Maliye Başmüfettişi, Maliye Teftiş Kurulu, byucel@mtk.gov.tr

control in our country from first hand and to explain the activity of inspection together with the examples of successful work.

Key Words: *Inspection, Audit, Guidance, Consultancy, Finance.*

JEL Classification Code: *H-Public Economics, H83 - Public Administration; Public Sector Accounting and Audits, G-Financial Economics, K-Law and Economics.*

1. Giriş

“Teftiş” kavramının bugüne kadar sözlükler dışında pek tanımlanmadığını, bu konunun akademik alanda müstakil bir kitap ya da makale konusu olarak birkaç istisna dışında ele alınmadığını görmekteyiz. “Denetim” kavramını konu alan kitap ve makalelerin de, ağırlıklı olarak özel sektörü esas alan çalışmalar olduğu (teftiş olgusunun yer almadığı Sayıştay denetimi alanındakiler hariç), bu nedenle de söz konusu çalışmalarda kamu kaynaklı teftiş kavramı üzerinde durulmadığı görülmektedir.

Kamu hukuku ve yönetimi alanına bakıldığında; bütün bakanlıkların teşkilat kanunlarında teftiş kurullarına yer verildiği, bakanlık teşkilatı dışında örgütlenmiş bazı kamu kurumlarının kuruluş kanunlarında veya ana sözleşmelerinde de teftiş kurullarının bulunduğu görülmektedir.

Hal böyleyken, içeriğinde teftiş faaliyetine ve birimine ilişkin düzenlemeler bulunan kanunların; ne tanımlar başlıklı maddelerinde ne de diğer maddelerinde, yasa koyucu tarafından teftiş tanımının yapılmasına gerek görülmemiş, bunun yerine mevzuatta teftiş kurullarının görev ve yetkileri sayılarak, buradan çıkan görev tanımıyla yetinilmiştir. Keza, yasal alana paralel olarak, bu tanımın açıkça ve genel olarak yapıldığı bir alt mevzuattan da söz edilemez.

Benzer durum, kamuda “denetim birimleri” başlığı altında yer alan teftiş kurulları dışındaki farklı denetim birimlerinin varlığına rağmen, 2000’li yılların ortalarına kadar “denetim” kavramı için de geçerliyken, 10/12/2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda “iç denetim” ve “dış denetim” olmak üzere mali alanda iki tanımlama yapılmıştır.

Gerek kanunlarda ve alt mevzuatında, gerekse günlük hayatta sık sık kullanıldığı halde, “teftiş” ve “denetim” kelimelerinin resmi metinlerde “genel” olarak veya “kurum” ya da “fonksiyon” bazında tanımlanmamış olması büyük bir eksikliktir. Çünkü, her ne kadar sözlüklerde olumlu olarak yer alsalar da, özellikle kötü uygulama örneklerinden yola çıkan ve istisnaları kuralmış gibi gösteren bazı genellemeler, zamanla bu kavramların olumsuz çağrışımlar yapmasına ve bütün bir teftiş/denetim camiasının ağır ithamlara ve haksız muamelelere maruz kalmasına yol açmıştır.

Ülkemizde yaşanan teftiş/denetim karşıtı bu olumsuz havanın yayılmasında, iyi uygulama örneklerinin “zaten görevleri” denilerek dile getirilmemesine karşın, kötü örneklerin her platformda gereğinden fazla dillendirilmesi başlıca etken olmuştur. Bu tek taraflı bilgilendirme süreci de zaman içinde, kamu yararına hizmet etmeyen, özellikle teftiş karşıtı olumsuz bir kamuoyunu kendiliğinden ortaya çıkarmıştır.

Diğer taraftan bu süreçte teftiş/denetim elemanları, sadece “yaptıkları işi objektif yazılı kurallara bağlamaya” ve “hizmet kalitesini arttırmaya” çalışarak kamuoyunun

kendilerini takdir etmesini beklemenin yeterli olmadığını da anlamışlardır. Bu makalenin yazılış amacı, Maliye Teftiş Kurulu'nun 130 yıldır icra ettiği teftiş faaliyetine ilişkin iyi uygulama örneklerinin mesleki kodlarının kamuoyunun bilgisine sunulması ve bu yolla teftiş faaliyetinin kamuoyunca doğru algılanmasına katkı sağlanmasıdır. Teftiş Kurulunun diğer temel faaliyetlerinden olan tahkik (soruşturma) konusu burada ele alınmayacak, tetkik (inceleme) konusuna ise kısmen değinilecektir.

Bu çalışmada, ülkemizin teftiş alanındaki köklü kurumsal yapılarından birisi olarak Maliye Teftiş Kurulu'nun teftiş yorumu esas itibarıyla tarihi perspektiften değerlendirilecek, Maliye Teftiş Kurulu'nun klasik teftiş¹ uygulamaları yanında, onun temelleri üzerinde geliştirerek uygulamaya koyduğu modern teftiş yöntemlerine değinilmeyecektir (elektronik teftiş konusunda bilgi edinmek için Maliye Teftiş Kurulu'nun internet sitesine bakılabilir: <http://www.mtk.gov.tr>).

Konunun mesleki bir yaklaşımla ele alındığı bu çalışma, aynı zamanda, “teftiş” veya “denetim” kavramlarıyla ifade edilen kamusal faaliyeti kariyer mesleği olarak icra eden bir kısım meslek mensuplarının, yaptıkları işin nasıl algılanması ve icra edilmesi gerektiği yönündeki görüşlerini de yansıtmaktadır. Makaledeki görüşler, bazı meslektaşlarımızla da paylaştığımız şahsi tecrübelerimizi ve kanaatlerimizi yansıtmakta olup, diğer meslektaşlarımızın yorum farklılıklarına saygılı olduğumuzu özellikle ifade etmek isteriz.

2. Teftiş ve Denetim Kavramları Arasındaki Ayrım

2.1. Dilbilimsel/Kökensel Yaklaşım

Teftiş ve denetim kelimelerinin başlıca Güncel Türkçe ve Osmanlı Türkçesi sözlüklerde ne anlama geldiğine baktığımızda, aşağıdaki açıklamaları görmekteyiz.

Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe sözlük (<http://www.tdk.gov.tr>):

- Teftiş (Arapça, isim)* : Denetim.
- Denetim (isim)* : Denetleme.
- Denetleme (isim)* : *Bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, baki, teftiş, murakabe, kontrol.*
- Teftiş kurulu, teftiş heyeti:* Denetleme kurulu.
- Denetleme kurulu* : *Devlet kuruluşlarında denetim işini yapmakla görevli üyelerin oluşturduğu kurul, denetim kurulu, teftiş heyeti, teftiş kurulu.*
- Müfettiş (Arapça, isim)* : Denetmen.
- Denetmen* : *Bir kuruluştaki işlerin kanun ve tüzüklere uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini denetleyen kimse, müfettiş.*

¹ Maliye Teftiş Kurulu Başkanı A. Fazıl AĞANOĞLU tarafından 1967 tarihli Teftiş Rehberine yazılan önsözde kullanılan tabirdir.

Dil Derneği, Türkçe Sözlük (2005: 463,1858):

- Teftiş (ad, Arapça)* : Bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denet, baki.
- Teftiş etmek* : Bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini araştırmak, denetlemek.
- Teftiş kurulu* : Denetleme kurulu.
- Denet* : Denetlemek eylemi, teftiş.
- Denetlemek* : Bir işin doğru ve yöntemine uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmek.

Ferit DEVELLİOĞLU, Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat (2008: 684, 712, 1059):

- Teftiş (Ar. isim, fetiş'den)* : 1. Gereği gibi soruşturup araştırma, sorulup araştırılma; bir şeyin doğrusunu bulmak için her tarafı arayıp tarama. 2. Muayene, kontrol.
- Müfettiş (Ar. sıfat ve isim, fetiş'den)* : 1. Araştıran. 2. Teftiş eden, bir işin düzenli, yolunda olup olmadığını anlamak için o işin etraflıca üzerinde durmakla vazifeli bulunan kimse.
- Murakabe (Arapça isim rakk'dan)* : 1. Bakma, gözetme, göz altında bulundurma. 2. *denetleme², kontrol.

Prof. Dr. İsmail PARLATIR, Osmanlı Türkçesi Sözlüğü (2009: 1165,1666):

- Teftiş (ad, Arapça, fetiş)* : 1. Arama, sorup araştırma, tetkik etme. 2. Gözden geçirme, kontrol.
- Teftiş etmek* : İncelemek, gözden geçirmek, denetlemek.
- Müfettiş (sıfat, Arapça, fetiş)* : 1. Teftiş eden, bir şeyi özenle arayıp soruşturan. 2. Soruşturmacı, teftiş yapan kimse.
- Murakabe (ad, Arapça)* : 2. Gözetme, takip etme 5. Kontrol etme, denetleme 6. Sıkı denetim, sansür.

Osmanlı Türkçesi sözlükleri kanalıyla toplumsal kültürümüzün yakın köklerine baktığımızda, kelime dizisinde denetim kelimesinin yer olmadığını; daha eski tarihlerde yazılmış olan (kendisi de Osmanlı döneminde yaşamış olan) DEVELLİOĞLU sözlüğünde denetim kelimesinin teftiş kelimesinin açıklamasında da yer olmadığını, daha yeni tarihli olan PARLATIR sözlüğünde ise “teftiş etmek” eyleminin açıklamasında “denetlemek” ifadesine yer verildiğini görmekteyiz. Belli bir dönemin Türkçesinin söz varlığını yansıtan bu sözlüklerde denetim kelimesinin yer almadığı (Parlatır: 6) ve denetim kelimesinin XX. Yüzyılın yeni kelimelerinden olduğu (Devellioğlu: XIV, 684) tespitlerinden hareketle, Osmanlı Devleti döneminde “denetim” kelimesinin kullanılmadığını söyleyebiliriz.

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde de süren bu gerçek, söz konusu yıllarda çıkarılan bakanlıkların teşkilat ve vazife kanunlarına bakılarak da anlaşılabilir. Örneğin, 29/05/1936 tarih ve 2996 sayılı Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında

² (*) işaretinin sözlükteki açıklaması: XIV, AÇIKLAMALAR, “20- (*) işareti XX. Yüzyılın néologisme (yeni kelimeler)’ini gösterir.”

Kanun'da “teftiş” kelimesi yanında “murakabe” kelimesi de kullanılmakta (madde 5), “denetim” kelimesi ise kullanılmamaktadır (Osmanlı'dan Günümüze Maliye Teşkilatı ve Görevleri Mevzuatı, 1998: 840-841). Bu durum Cumhuriyetin ilerleyen yıllarında da uzun süre devam etmiştir. Konuya ilişkin en açıklayıcı örnek olan 23/06/1958 tarih ve 7129 sayılı Bankalar Kanunu'nda “denetim” kelimesine rastlanmazken, bütün metinde “murakabe” (ve bu işi yapanlara için bankalar yeminli murakıbı) kelimesi kullanılmıştır (madde 2, 22, 41, 60, 61, muvakkat madde 8).

Toplumun genelinin kelimelere yüklediği anlamları eş zamanlı olarak yansıtan güncel Türkçe sözlüklere baktığımızda ise, teftiş ve denetim kelimelerinin her ikisinin de sözlükte açıklanan kelimeler dizisinde yer aldığını, ancak yapılan açıklamalarda “aynı anlamda kelimeler” olarak ifade edildiklerini görmekteyiz. Nitekim, bazı kanunlar dahil olmak üzere resmi literatürde bile, “denetim” kelimesi, “teftiş” kelimesinin karşılığı olarak neredeyse resmen kabul görmüş bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Aslında günlük hayatta birbirlerinin yerine kullanılan, zaman zaman “kontrol” ve geniş anlamda “araştırma”, “inceleme” kelimeleri ile de iç içe geçen teftiş ve denetim kelimeleri, birbiriyle yüzde yüz örtüşen kavramlar değildir.

Çünkü bu kavramlarla ifade edilen faaliyetlerin icrası alanında tam bir örtüşme bulunmamaktadır. Dolayısıyla, nispeten yakın tarihlerde kullanılmaya başlanmış olan “denetim” kelimesi ile daha eski tarihlerden itibaren kullanılan “teftiş” kelimesi arasında görülen eş anlamlı kullanım, mesleki alandaki fiili durumu yansıtmamaktadır. Çünkü 1980'li yıllara kadar birlikte, fakat belirgin şekilde farklı alanlarda kullanılmış olan “teftiş” ve “murakabe” kelimeleri arasındaki ince mesleki ayırım, murakabeden denetime geçişle ihmal edilmiştir. Bir kelimenin mesleki ayırımlarını yok farz etmenin veya başka bir kelimeye gerçekte taşımadığı anlamları yüklemeye çalışmanın, birinci kelime için anlam daraltması, ikinci kelime için de çağrışım zorlaması manasına geleceği açıktır. Kaldı ki, mesleki alanda olmayan bu eş anlamlılığın resmen kabulü, dilimizden sadece bazı anlamları/çağrışımları değil, kelimeleri de beraberinde götürecektir. Çünkü kanunlar yenilendikçe “murakabe” kelimeleri “denetim” yapılırken, aynı anlama geldikleri zannıyla eski metinlerdeki “teftiş” kelimelerinin yerine de “denetim” kelimesi yerleştirilmekte ve böylece teftiş kelimesi yazılı hukukumuzdan yok olmaktadır.

Oysa, dilimizde yüzlerce yıl yaşamış, sadece hukuki metinlerde değil edebi eserlerde de yer alarak toplumsal kültürümüzün bir parçası olmuş “teftiş” kelimesinin yok edilmesi yerine, bir ölçüde birbirlerini ikame eder hale gelmiş her iki kelimenin de dilimizde ve hukukumuzda ince ayırımlarıyla birlikte yaşayabilmesinin sağlanması daha doğru olacaktır. Bu birliktelik dilimiz açısından bir zenginlik oluşturacak, aksi halde, anlam farklılığı bulunan iki kelimenin dilimizden atılarak yerine tek bir kelimenin konulması dilimizi fakirleştirecektir.

2.2. Mesleki Yaklaşım

Teftiş ve denetim kelimeleri mesleki bakımdan kıyaslandıklarında, aralarında şu ince ayırımların bulunduğu göze çarpmaktadır:

Birincisi, “teftiş” kelimesi, tarihi perspektifte içeriğine yerleşmiş olan insan unsurunu “denetim”e göre çok daha ağırlıklı biçimde akla getirmektedir. Bu nedenle de, bazı denetimler (örneğin Sayıştay denetimi) gerekli bilgi ve belgeler temin edilerek uzaktan da yapılabildiği halde, teftiş ancak mahalline gidilerek yapılabilen bir faaliyet olarak kabul edilir.

Bu husus, 17/10/1914 tarihli Maliye Heyeti Teftişi Hakkında Nizamname'nin (Maliye Teftiş Kurulu Tüzüğü) 3'üncü maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir: “*Maliye müfettişleri teftiş selahiyetleri olan mahallerde ansızın isbatı vücut ederek Maliye Vekili tarafından mümzi cüzdanlarını ibraz ile isbatı hüviyet eyleyeceklerdir.*” Bu düzenlemede, teftişin mahallinde yapılacağı ve görevliye kimlik ibrazı ile başlayacağı belirtilmektedir. Nizamnamenin takip eden maddeleri de teftişin yüz yüze yapılan bir faaliyet olduğunu gösteren hükümler içermektedir (Maliye Vekaleti Teftiş Heyeti, 1939: 87).

Nitekim, teftiş elemanları olan müfettişlere, teşkilat ve personel kanunlarıyla verilen personele resen “işten el çektirme” yetkisi, personel hakkında ön araştırma yaparak gerekli izni takiben “soruşturma yapma” yetkisi ile alt mevzuatta verilen teftiş tabi personel hakkında “Tezkiye Varakası” (Tanıtma Belgesi) düzenleme yetkisi; her denetim elemanında bulunmayan bir özelliktir. Bu özellik, “müfettiş”i “denetmen”den ve “teftiş”i de “denetim”den ayıran insan unsurunun bir göstergesidir.

İkinci olarak, geleneksel resmi kullanımında “teftiş” esas itibarıyla kamudan kamuya (kamu kurumlarına ve görevlilerine) yönelen faaliyetler için kullanılan bir kavram olduğu halde, “denetim” kamudan özele (özel kurumlara ve kişilere) yönelen faaliyetler için de kullanılabilen bir kavramdır. Örneğin, idari metinlerde ve resmi yazışmalarda bir vergi dairesi ya da mal müdürlüğünün teftişinden ya da denetiminden bahsedilebildiği halde, prensip olarak özel şirket veya kişilerin teftişinden bahsedilmez. Onun yerine özel kişilerin denetime alındıkları söylenir.

Teftiş ve denetim kelimelerinin mali alandaki kullanımları arasındaki ayrımın tarihi arka planına en iyi ışık tutabilecek kanunlardan birisi olan 7129 sayılı eski Bankalar Kanunu'nun “*Bankaların Murakabesinde Hükümetin Salahiyeti*” başlıklı 60'ıncı maddesi ile “*Bankalar Yeminli Murakipları*” başlıklı 61'inci maddesinde, Devletin bankaları teftişinden değil murakabesinden (denetiminden) bahsedilmektedir. Bu ayrım, 7129 sayılı Kanunu kaldıran 25/4/1985 tarihli ve 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nda, eski Kanundaki bütün “murakabe” kelimeleri “denetim” haline getirilerek, sonraki bankacılık kanunlarında da devam ettirilmiştir. Benzer şekilde; 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda vergi mükelleflerinin “inceleme”sinden, 5/5/2005 tarih ve 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı Kuruluş Kanunu'nda da mükelleflere yönelik “inceleme” ve “denetim”lerden bahsedilmekte, teftiş kelimesi bu alanlarda kullanılmamaktadır. Yakın tarihli doğru bir örnek olarak, 20/2/2008 tarihli ve 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nu gösterebiliriz. Bu Kanunun “Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı” başlıklı 60'ıncı maddesinde, Genel Müdürlüğün merkez ve taşra teşkilatının “teftiş”inden, vakıfların ise “denetim”inden söz edilmektedir.

Buradan üçüncü ayrıma geçecek olursak, birinci ayrımda insan unsurunu içeren, ikinci ayrımda kamudan özele yönelmeyen “teftiş” kelimesi; kamu görevlilerinin bireysel karar ve işlemlerinin hukuka uygunluğu aşan bir denetime, yerindelik denetimine tabi tutulabilmesini de kendiliğinden ifade eder (Bakanlığa gönderilen raporlarda yer alan değerlendirmeler bakımından).

“İdari denetim” ve onun başlıca icra şekli olan “hiyerarşik denetim”, yerindelik denetimini de içermektedir. Kamuda, amirlerin “astlarının karar ve işlemlerini yerindelik bakımından denetleyebilme” yetkisi, üstün yönetme görevi içinde olan, genel olarak yasal dayanağa ihtiyaç göstermeyen bir yetkidir (Gözübüyük, 2005:

365-366). Hiyerarşik amirler (örneğin Bakanlar) yerindelik denetimi yetkilerini bizzat kullanabilecekleri gibi, kendileri adına görev yapan teftiş ve diğer denetim elemanları (örneğin müfettişler) eliyle de kullanabilirler. Diğer taraftan, kamu-özel ilişkisinde böyle bir durum söz konusu değildir. Kamu kişileri ile özel kişiler arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır. Hiçbir kamu kişisi özel bir kişinin amiri değildir; ona sicil vermez, tayin veya terfisi hakkında görüş bildirmez. Kamu idaresi, özel şahısların kamuyu ilgilendirmeyen iç işlerine karışamaz, hukuka uygun olan hiçbir karar ve faaliyetini yerindelik denetimine tabi tutamaz. Çünkü kamunun buna hukuken yetkisi bulunmamaktadır.

İşte, yerindelik anlamının teftiş kelimesinde “kendiliğinden” oluşunun sebebi; hiyerarşik amirler adına yapılan, tarihi gelişim süreci içinde daima adına görev yapılan amirin sahip olduğu en geniş yetkilerle uygulanan, unsurları bu uygulamalarla sabit ve ayrılmaz olan teftişin tek bir tanımının olması, sınırlamalar içeren alt tanımlarının bulunmamasıdır. Diğer türlerinden soyutlanmış, müstakil ve sınırlı olarak icra edilebilen farklı faaliyet şekilleri de bulunan denetim kelimesi ise, alt tanımlarının da bulunması nedeniyle, tek başına kullanıldığında “yerindelik” kavramına ilişkin bir anlam yükünü mutlak şekilde içinde taşımaz. Ancak tamamlayıcı bir sıfatla (yerindelik) birlikte kullanıldığında bu anlama ilişkin kesin bir fikir verir (“yerindelik denetimi” gibi).

Dolayısıyla, “yerindelik” kavramını içinde barındırmayan, ancak birlikte ifade edildiğinde bu anlamı açıkça ifade eden “denetim” kelimesi, bu özelliği nedeniyle kamunun özel alan üzerindeki kontrollerinde rahatlıkla tek başına kullanılabilen; buna karşılık, “yerindelik” kavramını kendiliğinden içinde barındıran teftiş kelimesi ise, içeriğindeki bu farklı anlam yükü sebebiyle, kamudan özel alana yönelik olarak yapılan denetim faaliyetlerinde “denetim” kelimesi yerine geçmek üzere kullanılmamaktadır.

Dördüncü olarak, mesleki alanda ve yaygın tarihsel kullanım itibarıyla “teftiş” kelimesi, klasik devlet teşkilatımızda en üst yönetici adına yapılan bir görevi çağrıştırırken, denetim kelimesi aynı çağrışımı yaygın olarak yapmamakta, bunun yerine her kademedeki yöneticiyle rahatlıkla ilişkilendirilebilmektedir. “Denetim” kelimesi adı üstünde hem “iç denetim”i, hem de “dış denetim”i kapsayan bir üst kavramdır ve tek başına kullanıldığında denetimi yapanın konumlandığı yer ya da kademe hakkında bir fikir vermez. Halbuki teftiş kelimesi, “müfettiş” ve “teftiş kurulu” ile, bunlar da bakanlıklarda “bakan” ve diğer idarelerde de “en üst amir” ile özdeşleşmiştir. Nitekim “teftiş” kelimesi özel sektörün kendi içinde kullanıldığında da aynı çağrışımı yapmakta; genellikle işletmelerde en üst makam (genel müdür, banka ve şirket yönetim kurulu veya diğer yetkili organlar) adına verilen yetkiye dayanılarak yapılan bir faaliyet olarak kabul edilmektedir (Aksoy: 2044).

Beşinci olarak, günümüzde “teftiş” kelimesi esas itibarıyla denetim görevini meslek olarak icra edenlerin faaliyetlerini tanımlamakta kullanılırken, kural olarak, asıl işi yöneticilik olan hiyerarşik amirlerin yaptıkları denetimler için bu kelimenin kullanıldığı pek görülmez. Örneğin bir müdürlüğün müfettişler tarafından teftiş edilmesinden bahsedilirken, müdürün kendi dairesindeki personeli teftişinden ziyade, denetlemesinden veya kontrolünden bahsedilir. Bunun bir sebebi de, müdürün diğer idari görevlerini bir tarafa bırakarak, bütün mesaisini teftiş anlamına gelecek kapsamda, işlemler ve personel bazında ayrıntılı bir denetime tabi tutmasına

imkanı olmamasıdır. Aynı gerçek hiyerarşik piramidin yukarılarına çıkıldıkça; genel müdürler, müsteşarlar ve nihayetinde bakanlar için çok daha geçerlidir.

Bu ayrımlardan hareketle şunu söyleyebiliriz: Biz meslek mensuplarının “teftiş ve denetim gibi farklı iki kelimenin anlamları arasında da farklar bulunduğu” yönündeki tezimiz mesleki tartışma konusu olabilir. Fakat bu tartışmaları kesin bir sonuca bağlayıp, toplumsal bir kabulle sözlüklere girmesini sağlayamadığımız takdirde, mesleki kavramların resmi metinlerde “bizim onlara yüklediğimiz ince anlam farklılıklarıyla” yer alması mümkün olmayacaktır. Çünkü kelimeler resmi literatürde, başta Türk Dil Kurumu olmak üzere güncel Türkçe sözlüklerdeki kısa tanımlamalarından hareketle kullanılmaktadır.

Bu ince, fakat önemli mesleki ayrıma günlük hayatta genel olarak dikkat edilmemeye başlanması dışında, asıl üzerinde durulması gereken konu; bazı yeni kanunlarda veya eski kanunların değişikliklerinde Osmanlı Türkçesinden gelen “teftiş” kelimesi yerine, ‘denetim’ kelimesi kullanılarak, teftiş kelimesinin resmi kullanımdan yavaş yavaş kaldırılmasıdır. Buradaki kelime tercihinin, dilimize yerleşmiş ve mesleki ayrımları herkes tarafından tam olarak bilinmese de genel olarak anlaşılan teftiş kelimesinin, bütün resmi metinlerden temizlenip dilimizden atılması gibi bir amaçla yapıldığı düşünülemez. Ancak bu durumun devam etmesi, zaman içinde kamu kökenli teftiş kelimesinin kelime hazinemizden bütün anlam farklılıklarıyla ve tarihi anılarıyla birlikte tamamen çıkması sonucunu doğuracaktır.

Bu sorunun temelde, kötü uygulama örneklerine ait olumsuz kanaatlerin zaman içinde teftiş faaliyetinin ve müfettişlerin tamamına teşmil edilerek, söz konusu kavramların zihinlerde kalan kötü örnekler üzerinden tanımlanmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Dolayısıyla, iyi uygulama örnekleri esas alınarak yapılacak çalışmalarla, bu kavramlara ilişkin olumsuz izlenimlerin dengelenmesi ve teftiş kelimesinin gerçek anlamının doğru bir şekilde yerli yerine oturtulmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

3. Klasik Teftiş Konusu ve Teftiş Faaliyetinin Sınıflandırılması

Klasik teftişin konusu dairedeki bütün varlıklar (taşınır ve taşınmaz mallar), insanlar ve işlemlerdir. Bu anlamda teftişin uygulamadaki sınırlarını, dairenin varlık ve iş hacmi ile müfettişin belirleyeceği risk alanları çizer. Klasik teftiş bitmiş işlemler yanında, teftiş sırasında devam eden işlemleri de kapsayabilir. Klasik teftiş, hem mali hem de (mali olmayan anlamında) idari bir denetim türüdür. Mali tablolar ve mevzuatın mali hükümleri yanında, idarenin mali nitelikte olmayan karar ve işlemlerini de içerir.

Klasik teftiş her şeyden önce bir kamu (Devlet) denetimi kavramıdır. Onun içinde de, yürütme organına has bir idari denetimdir. Ancak, idari alanda sadece Cevaplı Raporlarda kalan bir hukuka uygunluk denetimi değildir. Aynı zamanda, Bakanlık merkezine gönderilen görüş ve öneri raporlarında (Genel Kuruluş Raporu, Basit Rapor) vücut bulan bir yerindelik denetimidir. Klasik teftişin “sadece teftiş edilenin gördüğü” Cevaplı Rapor yüzüne bakarak, onun bir “düzenlilik denetimi” nden ibaret olduğunu iddia etmek, ancak teftiş pratiğini bilmemekle açıklanabilir. Dolayısıyla, düzenlilik yanında, performans denetimi öğelerini de içinde barındıran klasik teftiş, bu anlamda bir bütünleşik denetimdir. Çünkü, Genel Kuruluş Raporları ile Tanıtma Belgeleri, dairenin insan ve maddi kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığına dair analizleri içerir.

Klasik teftiş hem düzeltici hem de önleyici bir denetim türüdür. Cevaplı Raporlarda “yapılan yanlışlar” yanında, bunların “nasıl düzeltilecekleri” de gösterilir. Ayrıca uygulayıcı daireden hataların tekrarını önleyici tedbirleri alması istenir. Genel Kuruluş Raporlarında, teftişte görülen “yaygın hataların sebepleri” analiz edilerek, bunların önlenmesi için Bakanlıkça Genelge çıkartılarak teşkilatın aydınlatılması istenir. Mevzuatta kamu zararına yol açan bir boşluk varsa, görüş ve öneri raporu (Basit Rapor) yazılarak, bunun önlenmesi için Bakanlığa hukuki düzenleme yapılması önerilir.

Klasik teftiş sadece işlem denetimi değildir. Aynı zamanda, aksaklık veya eksikliklerin işlemlerin bütünü içindeki yerini de sorgulayıp çözüm arayan bir sistem denetimidir (Tarihi Meslek İlkeleri: “8-Her servis ayrı ayrı müfredat itibariyle gözden geçirildikten sonra işi bir kerede umumi hatları üzerinden tetkik etmek, servisin nasıl işlediğini yüksekte görmek lazımdır... Bir yerdeki bütün servisler teftiş edildikten sonra mal dairesinin umumi vaziyetini bir kere de bu suretle tetkik etmek faydalıdır.” <http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=264>).

4. Faaliyetin Çıktıları Bakımından Değerlendirme

Teftiş kavramının amacını ve içeriğini anlamanın en kolay yolu, işe en görünen yanından başlamak, önce çıktılarını analiz etmektir. Çıktılarının neler olduğu ve nasıl değerlendirildiği bilindikten sonra, teftiş faaliyetinin içeriğini, nihayetinde de amacını anlamak kolaylaşır.

Maliye Müfettişlerince yapılan daire teftişlerinde en az iki rapor düzenlenir: Cevaplı Rapor (Maliye Teftiş Kurulu Yönetmeliği madde 46) ve Genel Kuruluş Raporu (MTK Yönetmeliği madde 47/A). Ayrıca, teftiş sonucunda mevzuatta değişiklik yapılması gerektiğine inanıldığı hallerde Basit Rapor (MTK Yönetmeliği madde 48) adı altında bir görüş ve öneri raporu; somut gözlemlere dayanılarak hakkında kesin kanaat edinilen görevliler için de Tezkiye Varakası (bugünkü adıyla Tanıtma Belgesi) düzenlenmektedir (MTK Yönetmeliği madde 53).

Bunlardan Cevaplı Rapor, teftiş sonucunda daireye, bir örneği cevaplandırıldıktan sonra müfettişe iade edilmek üzere iki nüsha olarak verilir. İşlemi gerçekleştiren memurlar ve amirleri, müfettiş tarafından verilen cevaplandırma süresi içinde, Cevaplı Raporda yer alan bütün tenkidleri bir kez daha gözden geçirerek, kendi görüşlerini raporun ilgili maddesinin cevap bölümüne yazarlar. Daire tarafından cevaplandırılan raporu alan müfettiş, eğer gerekiyor ise dairenin verdiği cevaplar hakkındaki son görüşlerini de ekledikten sonra, Cevaplı Raporu Bakanlık merkezindeki ilgili birime (Genel Müdürlüğe) iletilmek üzere Teftiş Kurulu Başkanlığına gönderir.

Böylece, Cevaplı Raporu alan Bakanlık merkez birimi; müfettiş tarafından teftişte tespit edilerek daireye bildirilen bütün hususları, bu hususlara dairenin verdiği cevapları ve dairenin cevapları üzerine Müfettiş tarafından yazılan son görüşleri bir arada görmek ve değerlendirmek imkanını bulur. Bakanlık (Genel Müdürlük), teftişi yapan müfettişin tetkik ve tahlilleri neticesinde ortaya koyduğu teşhis ve tedavi şekline katılıp katılmamakta tamamen serbesttir. Genel Müdürlük, raporlarla kendisine bildirilen bütün bulgulara, müfettiş ve daire görüşlerine nazaran oluşturacağı kendi görüşünü bir talimatla teftiş edilen daireye bildirir ve bildirim yazısının bir örneğini de müfettişe iletilmek üzere Teftiş Kurulu Başkanlığı'na gönderir.

İlgili Genel Müdürlüğün görüşünü alan müfettiş, kendi görüşlerine göre bir farklılık görür ve kendi görüşünde ısrar ederse, konu Teftiş Kurulu Başkanlığınca görevlendirilecek üç kıdemli müfettiş tarafından araştırılır ve Teftiş Kurulunun konuya ilişkin görüşü oluşturularak, Bakanlık görüşünü teşkil etmek üzere ilgili genel müdürlük görüşü ile birlikte Bakana sunulur. Bu görüşler arasından Bakan tarafından yapılan tercih, konunun bütün taraflarını bağlayan Bakanlık Görüşü olarak kesinleşir ve teftiş edilen daireye talimat verilmek üzere ilgili Genel Müdürlüğe gönderilir.

Genel Kuruluş raporu ile gerektiğinde düzenlenen Basit Rapor ve Tezkiye Varakası ise, müfettiş tarafından Bakanlık merkezindeki ilgili birime (Genel Müdürlüğe) iletilmek üzere doğrudan Teftiş Kurulu Başkanlığına gönderilir.

Yukarıda açıklanan raporlar dışında, iletişimin henüz gelişmediği ve meslek odalarının yaygın olmadığı yıllarda, teftişe gidilen ilin genel iktisadi ve mali durumuna ilişkin bilgilerin mahallinden toplanarak analiz edildikten sonra, politika oluşumunda dikkate alınmak üzere merkeze (Bakanlığa ve onun kanalıyla ilgili diğer Bakanlık ve kurumlara) iletildiği Genel Durum Raporu da mutlaka düzenleniyordu (MTK Yönetmeliği madde 47/B).

Bunlara ilaveten, vergi dairesi teftişlerinde vergi ziyana yol açıcı tespitlerde bulunulur ise, teftişin bir sonucu ve onu tamamlayıcı bir faaliyet olarak Vergi İnceleme Raporu da düzenlenir (MTK Yönetmeliği madde 51).

5. Faaliyetin İçeriği Bakımından Değerlendirme

5.1. Klasik Teftişin Unsurları

Klasik teftişin unsurlarını, teftişler sonucunda düzenlenen ve teftiş edilen görevlinin müfettişin tenkitlerine verdiği cevapları da içerdiği için bu adı alan Cevaplı Rapor maddelerinde ve teftişe bağlı diğer raporların içeriklerinde bulabiliriz. Klasik teftişin unsurları, teftiş sonucunda düzenlenen raporlar itibarıyla şu şekilde sayılabilir:

A. Cevaplı Rapor:

a. Tedkik, b. Tesbit, c. Tenkid, d. Tavzih, e. Tashihi, f. Tenbih

B. Genel Kuruluş Raporu, Basit Rapor, Genel Durum Raporu:

a. Tahlil, b. Teklif/Tavsiye

C. Tezkiye Varakası (Tanıtma Belgesi):

a. Takdir

D. Diğer Raporlar:

Yolsuzluk suçlarının ihbar ve soruşturulması için düzenlenen Basit Rapor:

a. Tahlil, b. Teklif/Talep

Vergi ziyayı durumunda düzenlenen Vergi İnceleme Raporu:

a. Tahlil, b. Teklif/Talimat

Şimdi, bu raporlarda hayata geçirilen teftiş unsurlarına yakından bakıp, kısaca açıklayalım (Maliye Vekaleti Teftiş Heyeti, 1939: 42-52, 109-115; Maliye Teftiş Kurulu, 1967: Cilt I).

A. Teftiş Edilen Daireye Verilen Cevaplı Raporda Yer Alan Unsurlar:

Teftiş sırasında müfettiş tarafından yapılan faaliyetleri Cevaplı Rapor maddelerindeki ifadelerden anlamak mümkündür. Bu faaliyetler aşamalar itibarıyla şunlardır:

a. Tedkik: Teftişin ilk aşaması olan tedkik safhasında, teftişe alınan dairedaki işlemler ve kaynaklar inceden inceye gözden geçirilir (*Devellioğlu: 1054, Tedkik a.i. dikkat'den: Dikkatle araştırma, inceden inceye yoklama, inceleme*).

b. Tesbit: İkinci aşamada, tedkik sırasında rastlanan eksiklik veya aksaklıklar not edilir ve bu verilere ilişkin tevsik edici belgelerin kaybolma veya değiştirilmesini önleyici tedbirler alınır (*Devellioğlu: 1089, Tesbit a.i. sübut'dan: 1. Sağlamca yerleştirme, yerinden oynamaz hale sokma. 2.Bir hali şüpheye yer bırakmayacak şekilde görüp gösterme*).

c. Tenkid: Üçüncü aşamada, tesbit edilen eksiklik ve aksaklık (eğer suç teşkil etmiyorsa) önce işlemi yapan görevliye bildirilerek görüşü alınır. Tesbitin gerçekliğinden emin olunduktan sonra, işlemi yapan görevliye yapılanın yanlış veya eksik olduğu bildirilir (*Devellioğlu: 1080; Tenkid o.i. nakd'den: Bir konuya ait yazıyı veya eseri değer bakımından gözden geçirme; eleştirme*).

d. Tavzih: Dördüncü aşamada, tenkid edilen hususun bildirilmesiyle yetinilmeyip, eksiklik ve aksaklığın “neden ve nasıl ortaya çıktığı” da görevliye bildirilerek, tenkidin hukuki dayanakları (kanun, tüzük, yönetmelik, genel tebliğ, genelge tarih ve sayısı ile ilgili maddesi ve ayrımı belirtilerek) açıklanır (*Devellioğlu: 1041, Tavzih a.i. vuzuh'dan: Açıklama, açık anlatma, aydınlatma*).

e. Tashih: Beşinci aşamada, tenkid edilen eksiklik ve aksaklıkların nasıl düzeltilmesi gerektiği görevliye bildirilir (*Devellioğlu: 1037, Tashih a.i. sıhhat'den: 1.Sağlığını iade etme, iyileme. 2.Yanlış doğrultma, düzeltme*).

f. Tenbih: Son olarak, tenkid edilen eksiklik ve aksaklığın tekrarından kaçınması hususu görevliye hatırlatılır. Çünkü bildirilen bir hatanın tekrarı artık “hata” olmaktan çıkıp görevlinin cezai sorumluluğuna sebep olabilecek “kasıt” niteliğine bürünecektir. Buradaki uyarı, hem görevlinin ileride cezai bir muameleye maruz kalmaması, hem de dairenin gereksiz yere tekrarlanan hatalarla zaman ve enerji harcamaması bakımından önem taşımaktadır (*Devellioğlu: 1077, Tenbih a.i.: Uyandırma, uyarma, uyarı; bir işin yapılmasını, bırakılmasını veya o işten vazgeçilmesini tekrar tekrar hatırlatma*).

B. Bakanlığa Gönderilen Genel Kuruluş Raporu ile Basit Raporlarda (görüş ve öneri raporları) Yer Alan Unsurlar:

a. Tahlil: Teftişin daireye ilişkin sonuçları alındıktan sonra, teftiş edilen dairenin; kadro ve iş hacmi, kadroların ve personelin sayı ve nitelik yönünden yeterlik dereceleri, çalışma usul ve metodları, işyerleri ve çalışma araçları ile döşeme ve demirbaş, kırtasiye ve diğer ihtiyaçları ayrıntılı olarak tahlil edilir. Ayrıca, müfettişin teftiş sırasındaki gözlemleri mevzuatta yetersizlik veya yanlışlık bulunduğunu gösteriyorsa, bu husus da (mevzuatta değişiklik yapılmasının önerilmesi amacıyla) farklı bir raporda ayrıntılı bir tahlile tabi tutulur (birinci Basit Rapor konusu). Eğer, teftişte yapılan bazı tespitler suç şüphesi içeriyor ise, konunun tahkikatı gerektirecek ciddiyette olup olmadığını anlayabilmek için şüpheli ve fiilinin durumu da ayrıca tahlil edilir (ikinci Basit Rapor konusu) (*Devellioğlu: 1020, Tahlil a.i. hall'den: Mürekkep bir cismi tetkik etmek için esas unsurlara ayırma; çözümleme; kim. Analiz*).

b. Teklif/Tavsiye: Dairenin “insan” ve “diğer maddi kaynakları” ile “işlemleri” üzerine yapılan tahlillerden sonra; kaynakların daha tutumlu ve verimli kullanılabilmesi, dairenin daha etkin işleyebilmesi için Bakanlıkça alınması gereken tedbirlere ilişkin teklifler (öneriler) Genel Kuruluş Raporu düzenlenerek Bakanlığa

iletilir. Bunun dışında, yetersizlik veya yanlışlık görülen mevzuatın tahlili neticesinde, yapılması gereken değişikliklere ilişkin teklifler, değişikliklerin yerleri ve ifadeleri açıkça gösterilmek suretiyle bir görüş ve öneri raporu düzenlenerek Bakanlığa iletilir (birinci Basit Rapor). Ayrıca, suç şüphesi bulunan fiil ve failerin durumunun tahlili neticesinde varılan kesin kanaati ifade eden tahkikat açılması teklifi, başka bir görüş ve öneri raporu düzenlenerek disiplin amirleri veya ön incelemeye yetkili amirlerce değerlendirilmek üzere Bakanlığa iletilir (ikinci Basit Rapor). Müfettişçe yapılan bu teklifler idare bakımından tavsiye niteliğindedir, uyup uymamak Bakanlığın takdirindedir. (Devellioğlu: 1067, *Teklif a.i.:1. Birinden eziyetli, fakat başkası için faydalı olan bir iş isteme.*) (Devellioğlu: 1041, *Tavsiye a.i. vasy'den: Vasiyet bırakma; sipariş etme, ismarlama; öğütleme.*)

Teftiş mahallinin il düzeyinde genel iktisadi ve mali durumunun değerlendirildiği, aynı zamanda teftiş edilen dairenin teftiş sonuçlarının genel bir değerlendirmeye tabi tutulduğu, ancak bugün fazla düzenlenmeyen Genel Durum Raporu da tahlil ve teklif/tavsiye unsurlarına dayanmaktadır.

C. Amirlere İletilmek Üzere Düzenlenen Tezkiye Varakalarında Yer Alan Tamamlayıcı Unsur:

a. Takdir: Tezkiye Varakası (Tanıtma Belgesi) teftişin zorunlu bir çıktısı olmayıp, şartların oluşması halinde düzenlenmesi müfettişin takdirine bırakılmış bir belgedir. Teftiş sırasında görevlilerin bizzat görev yerlerinde ve görevleri başında gözlenmesi sonucunda düzenlenen Tezkiye Varakası ile amaçlanan; haklarındaki olumlu veya olumsuz tespitlere dayalı somut gözlemlerle kesin kanaat sahibi olunan görevlilerin, daireye katkı sağlama potansiyelleri veya eksiklikleri konusunda amirlerinin bilgilendirilmesidir. Amirler bu bilgilerden; eğitim faaliyetlerinde, görev dağılımında, tayin ve terfilerde ve sicil doldururlarken yararlanabilirler. Böylece teftiş, özverili ve başarılı olan ancak bu vasıfları üst makamlarca yeterince fark edilmeyen ya da tam tersine verimsiz çalışan personelin tespitine ve takdirine (değerlendirilmesine) de yardımcı olur. (Devellioğlu: 1107, *Tezkiye a.i. zekat'tan: Temiz etme [kusurdan], temize çıkarma, aklama; soruşturarak birinin iyi halli olduğunu meydana çıkarma*), (Devellioğlu: 1025, *Takdir a.i. kader'den: 1. Beğenme, değer biçme, değer verme; verilme. 2. Değerini ehemmiyetini, lüzumunu anlama*)

D. Bakanlık Dışı Sonuç Doğuran Diğer Raporlarda Yer Alan Unsurlar:

Teftişin başlatılabileceği iki faaliyet daha bulunmaktadır. Birincisi, teftişteki tesbitlerin bir yolsuzluk tahkikatı başlatılabilmesidir. İkincisi, teftişteki tesbitlerin bir vergi incelemesi başlatılabilmesidir.

Yolsuzluk Suçlarının İhbar ve Soruşturulması İçin Düzenlenen Basit Raporlar: Teftişte yapılan tesbitlerin, bir yolsuzluk suçu işlendiği şüphesini uyandırmak için yeterli delili teşkil etmesi halinde; şüpheli ve fiili için yapılan tahliller sonucunda suç teşkil ettiğine kanaat getirilen tesbitlere ilişkin tahkikat açılması teklifi, müfettişlik görüşleriyle birlikte ayrı bir görüş ve öneri raporu (Basit Rapor) düzenlenerek ve eldeki deliller de bu Rapora eklenerek yetkili Cumhuriyet Başsavcılığına ve Bakanlığa gönderilir. Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilen rapordaki “tahkikat açılması teklifi”, aslında ihbar mahiyetinde olup, tavsiyeden öte bir anlam taşıdığından, mutlaka değerlendirmeye alınması gereken bir “talep” mahiyetindedir. Aynı şekilde, Bakanlığa gönderilen rapor da, ceza kanunlarına göre suç teşkil eden delillerin hemen her zaman disiplin hükümlerine de aykırılık teşkil

etmesi nedeniyle, “disiplin soruşturması açılması teklifi”ni içereceğinden, bu yönüyle tavsiyeyi aşan, bağlayıcılığı olan bir “talep” mahiyetinde olacaktır.

Vergi Ziyatı Durumunda Düzenlenen Vergi İnceleme Raporları: Teftiş sırasında vergi ziyatına rastlandığında düzenlenen Vergi İnceleme Raporlarının ilk unsuru da tahlil olmakla birlikte, tahlilin sonucu olan ikinci unsur artık tavsiye değil idare bakımından “talimat” vasfındadır. Çünkü teftiş sırasında, Vergi Usul Kanunu’nun Maliye Müfettişine vermiş olduğu “her hal ve takdirde vergi incelemesi yapabilme yetkisi” kullanılarak yazılan Vergi İnceleme Raporları, vergi mevzuatındaki sonuçları itibarıyla, idare bakımından bağlayıcı niteliktedir.

Yukarıda belirtilen ve ilgili makamlara verilen bütün bu Cevaplı Raporlar, Genel Kuruluş Raporları, Basit Raporlar (mevzuat değişikliği yapılmasına veya tahkikat açılmasına dair görüş ve öneri raporları), Vergi İnceleme Raporları ve Tezkiye Varakaları, teftiş mahallindeki faaliyetlerini tamamlayarak merkezine dönen müfettişin, vedalaştığı dairenin; görevlilerine, işlemlerine, mevzuatına ilişkin vasiyeti mahiyetindedir. Takdir, tabii ki idarenindir.

5.2. Klasik Teftişin İlkeleri

Maliye Teftiş Heyeti Teftiş Rehberlerinin başlangıç bölümünde, geçmiş yıllarda Teftiş Kurulunda çalışmış müfettişlerin meslekte geçirdikleri uzun yılların tecrübelerini özetleyen ve müfettişlik kariyerinin kendine has inceliklerini yansıtan bazı değerli tavsiyeler bulunmaktadır. Mesleği standardize etmeyi amaçlayan bu temel ilkeler, müfettişlerce dikkate alınması gereken davranış kuralları olarak bugüne kadar uygulanmıştır.

Müfettişlerin teftişlerdeki temel davranış, çalışma ve raporlama ilkelerine ilişkin önemli düzenlemeler içeren asırlık görev standartları şu başlıklar altında toplanabilir: Teftiştten önce ilgili mevzuatın mutlaka gözden geçirilmesi, yanlışlığın kaynağına inilmesi ve sirayet ettiği bütün alanların tespiti, tenkitten önce mutlaka ilgili memurun görüşünün alınması, memurun iyi niyetinin esas alınması, her işlemde hata veya noksan bulunabileceği gerçeğinin göz ardı edilmemesi, her zaman her yerde rastlanabilen belli tenkit noktalarına takılıp kalınmaması, teftişin servisin normal işleyişine uygun yürütülmesi, bütün servisler teftiş edildikten sonra bir kere de dairenin genel işleyişine yüksekte bakılması, tenkitlerin hukuki metinlere dayandırılması ve tartışmalı konularda mantığa dayalı tenkit yapılmaması, raporlarda edebiyat yapılmaması, işlemler ve memurlarla alay edilmemesi, ast memurlara sunulacak raporlarda üst memurlara sorumluluk tevcih eden ifadelere yer verilmemesi, Bakanlığa bildirilecek hususların ve yapılacak önerilerin daireye sunulanın dışında ayrı bir raporda toplanması, yanlış olarak yapılan tenkitler üzerine görüş bildirmekte ısrar edilmemesi, kendisinden evvel yapılan teftişlere ait raporların ve bunlar üzerine yapılan işlemlerin mutlaka tetkik edilmesi, teftiş edilen memurla münakaşaya girilmemesi ve yakınlık tesis edilmemesi, görev bakımından münasip olmayan şahıslarla görüşülmemesi ve münasip olmayan yerlerde kalınmaması, daire dışındaki kimselerin kanaatlerinin de araştırılması ve daire dışından da bilgi toplanması, kesin kanaat edinmedikçe Tanıtma Belgesi düzenlenmemesi, hakkında Tanıtma Belgesi düzenlenmesi düşünülen memurun sicil dosyasına bakılması ve amirlerinin bilgisine de başvurulması, Tanıtma Belgelerinde hissiyata yer vermeyen tarafsız bir lisan kullanılması (ayrıntısı için Maliye Teftiş Kurulu’nun internet sitesine bakılabilir: <http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=264>). Bunlara ilaveten 1909 tarihli Nizamnamenin “Teftiş

Edilen Memurlar İle Münasebat” başlıklı 7’nci bölümünde de bazı davranış kuralları (mesleki standart) belirlenmiştir (Maliye Vekaleti Teftiş Heyeti, 1939:54).

Ayrıca müfettişlere sağlanan; teftişe tabi idareden bağımsız bir kurumsal yapı içinde çalıştırılma, en üst makama bağlanma, en yüksek yetkiyle donatılma, sınavla alınıp ciddi bir yetiştirme sürecinden sonra mesleğe kabul edilme gibi çalışma koşulları, tarafsız ve yetkin bir hizmetin ifası için gerekli ortamı sağlayan ve bu ilkeleri tamamlayan diğer görev standartlarıdır.

Bugün dünya çapında uygulanan çağdaş denetim standartlarına bakıldığında, klasik anlamda teftişin yukarıda sayılan ve ülkemizde yüz yılı aşan uygulama geçmişine sahip olan temel ilkelerinden/standartlarından farklı bir içerik taşımadığı, onların oluşturduğu temeller üzerinde şekillendiği görülecektir (INTOSAI: 11-16, 35; OIG: 10).

Kaldı ki, Maliye Teftiş Kurulu bugün geliştirerek uygulamaya koyduğu görev standartlarıyla, bu geleneksel ve evrensel temel ilkelere, çağdaş anlayış ve gereklere paralel daha ayrıntılı ilkeler eklemiştir (<http://www.mtk.gov.tr>).

6. Faaliyetin Amacı Bakımından Değerlendirme

Maliye Teftiş Kurulu’nun görev amacı; 17/10/1914 tarihli “*Maliye Heyeti Teftişiyesi Hakkında Nizamname*”nin 2’nci maddesinde kısaca şu şekilde açıklanmıştır: “*Madde 2 - Heyeti teftişiyenin vazifesi emvali devleti vikaye ile varidat ve masarife mütedair kavanin ve nizamat ve evamirin tatbikini temin etmekten ibarettir.*” (Maliye Vekaleti, 1939: 87; Maliye Teftiş Kurulu, 1980: 22). Güncel Türkçeyle söyleyecek olursak; Maliye Teftiş Kurulu’nun görevi, Devlet mallarını korumak, gelir ve giderlere dair kanun ve düzenlemeler ile emirlerin uygulanmasını sağlamaktır.

6.1. Klasik Teftişin Rehberlik Boyutu

Teftişin ilk üç unsuru (tetkik, tesbit, tenkid) teftişin geçmişe dönük yüzünü temsil eder.

Tetkikler sırasında tespit edilerek tenkid edilen hata ve noksanlıkların çoğu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer alan disiplin suçları kapsamına da sokulabilecek fiillerdir. Ancak, teftişte bulunan hata ve noksanlıklar amirlerin veya diğer personelin bireysel ihmal ya da kusurlarından kaynaklanmış olsa dahi, müfettişler Cevaplı Raporlarında tenkide aldıkları bu fiillerin sorumluları hakkında disiplin cezası uygulanmasını kural olarak talep etmezler. Çünkü müfettişler, bir dairenin işlemlerini teftiş ederken orada çalışan personelle birlikte yaşayıp aynı ortamı ve şartları paylaştıkları için, tespit ettikleri hata ve noksanlarda memurların kastı bulunup bulunmadığını, başka bir deyişle ortaya çıkan olumsuzluğun söz konusu şartlarda insan doğasının tabii bir sonucu olup olmadığını rahatlıkla belirleyebilirler. Teftişe bu kabiliyeti sağlayan, mahallinde yüz yüze yapılan bir faaliyet oluşudur.

Müfettişin disiplin hükümlerine ilişkin bu geniş yorumu, teftişin rehberlik amacını zedeleyecek olumsuzluklar yaşanmaması arzusunun bir göstergesi olup, sırf bu yaklaşım dahi teftişe yöneltilen haksız eleştirileri bertaraf etmek için yeterlidir. Bunun istisnası, önceki teftiş raporlarında ve bu raporlar üzerine Bakanlıkça mahalline gönderilen talimatlarda defaatle belirtildiği halde düzeltilmeyen, bile bile tekrarlanan yanlış uygulamalardır.

Teftişin Cevaplı Rapordaki diğer üç unsuru ise (tavzih, tashih, tenbih) teftişin ileriye dönük yüzünü temsil eder.

Hatalı veya eksik işlemi yapan memura sözkonusu işlemin neden yanlış yapıldığının hukuki gerekçeleri ile açıklanması, nasıl düzeltileceğinin gösterilmesi, tekrarı halinde artık bilerek yapılmış bir eylemden bahsedileceği için hakkında Devlet Memurları Kanununun disiplin hükümlerinin ve hatta Türk Ceza Kanununun ceza hükümlerinin uygulanabileceğinin hatırlatılması, bu tür olumsuzlukların ortaya çıkmaması için ne tür tedbirler almaları gerektiği hususunda amirlerin dikkatinin çekilmesi ve yapılması gerekenlerin izahı, birer “yol gösterme”, yani “rehberlik” faaliyetidir.

Teftişin, Cevaplı Raporda hayatiyet bulan bu altı unsuru birlikte değerlendirildiğinde; önce teftiş edilen daireye verilecek rehberlik faaliyetinin “konusunun belirlendiği” (ilk üç unsur), daha sonra da belirlenen bu ihtiyaç doğrultusunda rehberlik faaliyetinin “uygulandığı” (takip eden üç unsur) söylenebilir.

Ayrıca, teftişlerde zaman zaman yeni uygulamalar veya yaygın yanlışlıklar konusunda müfettiş tarafından verilen hizmet içi eğitim faaliyetleri de rehberliğin bir parçası sayılmalıdır.

6.2. Klasik Teftişin Danışmanlık Boyutu

Danışmanlık, birçok teftiş kurulunun görevleri arasında zaten baştan beri yer alan bir kavramdır. Bakanlıkların kuruluş ve görev esasları hakkındaki 3046 sayılı Kanunda ve bakanlıkların teşkilat kanunlarında teftiş kurullarının “Danışma ve Denetim Birimleri” başlığı altında düzenlenmiş olması da bu nedene dayanmaktadır.

Müfettişler danışmanlık hizmetini Bakana ve idareye verirler. Teftişlerde yazılan; teftiş edilen birimlerin kaynakları ve işlemleri hakkındaki görüş ve teklifleri içeren Genel Kuruluş Raporları; mali mevzuatın uygulanmasında görülen genel hata ve noksanları içeren Genel Durum Raporları; teftiş sırasındaki tespitlerden yola çıkarak müfettişin re’sen (kendiliğinden) yazdığı ve idareye “mevzuatta değişiklik” veya “yeni düzenlemeler” yapılmasını önerdiği görüş ve öneri raporları ile araştırılıp bilgi vermesi için Bakan tarafından gönderilen konular üzerine düzenlenen görüş ve öneri raporları (Basit Raporlar), yapılan danışmanlık hizmetlerinin sonuçlarıdır. Ayrıca bu raporlar Bakanlığa, kanunların ve idari düzenlemelerin teşkilatın bütün birimlerinde “nasıl anlaşılıp uygulandığı” ve tespit edilen farklı anlamalardan kaynaklanan yanlış uygulamaların “nasıl ortadan kaldırılabileceği” konularında ihtiyaç duyduğu bilgileri de sağlamaktadır. Bugüne kadar müfettişlerce yapılan bu tür “bilgilendirme”, “görüş verme” ve “yol gösterme” faaliyetleri sonucunda yazılan raporlara “danışmanlık raporu” adının verilmemiş olması, bu işin mahiyetinin danışmanlık olduğu gerçeğini değiştirmez.

Genel müdürlükler de asıl işlerini yaparken, Bakana ve diğer birimlere kendi görev alanlarıyla ilgili konularda danışmanlık yapabilir. Ancak, Bakanlığın ana hizmet birimleri olan başkanlık ve genel müdürlüklerin esas görevleri icraidir.

Teftiş kurulları bakımından ise, “danışmanlık” esas görev tanımında yer alan bir hizmettir. Bu husus, teşkilat kanunlarının ilgili madde başlıklarına bakılarak dahi anlaşılabilir. Kaldı ki, görev ve yetki alanları itibarıyla Bakanlığın tüm birimlerini ilgilendiren Bakanlık politikalarına danışmanlık yapabilecek birikime sahip elemanlar, Müsteşar ve Müsteşar Yardımcıları ile Genel Müdürlerin oluşturduğu Bakanlık üst yönetim kademesi dışında, teftiş kurulunda da bulunabilir.

Çünkü sorunlara sağlıklı ve kalıcı çözümler, ancak kapsamlı bilgi ve bütüncül bakış açısıyla bulunabilir. Müfettiş, Bakanlığın tüm birimlerinin ayrıntılarına belli aralıklarla giriş yaptığı için ayrıntıdaki sorunları bilir, fakat ayrıntıda kaybolmaz ve bunlardan genel sonuçlar çıkarır. Böylece, her birimin sorunlarına diğer birimlerin faaliyet alanlarından da bakabilen müfettiş, farklı birimlerin sorunları arasındaki bağlantıları rahatlıkla kurup, Bakanlık çapında derlediği bilgileri genel çözüm önerileri geliştirmek amacıyla kullanabilir.

Dolayısıyla, faaliyeti itibarıyla bütün ana hizmet birimlerinin görev alanlarına hepsinin dışından ve eşit mesafelerle bakabilen Teftiş Kurulunun vereceği danışmanlık hizmetinin, sadece kendi görev alanları üzerinde çalışan ana hizmet birimlerinin verecekleri danışmanlık hizmetlerine göre daha makro ve farklı bir bakış açısını yansıtacağı açıktır. Ancak, her iki bakış açısı da Bakanlık için farklı değere sahip olup, bu farklılıkları nedeniyle de vazgeçilmezdir.

Keza, teftişte düzenlenen Tanıtma Belgeleriyle başarılı memurlara olumlu referans olunması, hatta ödül verilmesinin, yetersiz olanların ise eğitime tabi tutulmalarının önerilmesi de, müfettişlerce amirlere verilen farklı bir danışmanlık hizmetidir.

Bu yönüyle teftiş; teşkilatın uç noktaları görüldükten sonra, yönetimin en alt kademelerinde olanların, değerlendirme ve öneriler ile birlikte yönetimin en üst kademelerine doğrudan iletilerek, iyi yönetişimin gerçekleştirilmesine ve geliştirilmesine katkı sağlanması faaliyetidir diyebiliriz.

6.3. Klasik Teftişin Yolsuzlukla Mücadele Boyutu

Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük'te "yolsuzluk" kelimesi, "*Bir görevi, bir yetkiyi kötüye kullanma*" olarak tanımlanmıştır. Dünya Bankası ise yolsuzluğu, "*Kamu gücünün özel çıkar için kullanılması*" şeklinde tanımlamıştır (<http://www.masak.gov.tr>).

Buna göre, müfettişlerinin teftişte yaptıkları "kamu gücünün kötüye kullanılarak menfaat temin edilmesi" olaylarına ilişkin tespitleri, bu tespitler üzerine teftiş esnasında yürüttükleri araştırmalar ve ardından yaptıkları soruşturma talepleri, yolsuzlukla mücadele adına atılmış adımlardır.

Daha somut bir ifadeyle; Malmüdürlükleri ve Saymanlıklardaki nakit işlemlerinin muhafazası ve muhasebeleştirilmesi ile harcamacı dairelere ilişkin diğer işlemlerin, Vergi Dairelerindeki mükellef beyanlarının ve bunlar üzerine dairece yapılan işlemlerin, Milli Emlak Müdürlüklerindeki kamu mallarının idaresi işlemlerinin teftişlerinde rastlanan, kamu görevlilerinin özel çıkar amacıyla karıştırdıkları her türlü suiistimale ilişkin tespitler, aslında yolsuzluk suçlarının tespitine ve mücadelenin başlatılmasına yönelik faaliyetlerdir.

Ayrıca, tespit edilen yolsuzluğun mevzuattaki bir boşluktan kaynaklandığını belirleyerek, söz konusu boşluğun doldurulması ve sonraki yolsuzluk girişimlerinin önlenmesi için ayrı bir görüş ve öneri raporu (Basit Rapor) düzenleyen müfettişin bu faaliyetinin de yolsuzlukla mücadeleye hizmet ettiği açıktır.

Burada, mahallinde yürütülen bir faaliyet şekli olarak teftişe ilişkin dikkate değer önemli bir husus da, bağlı olduğu il müdürlüğüne veya merkeze "hakkında hiçbir ihbar veya şikayet gelmemiş olan" bazı dairelerde, teftişe başlandıktan ve bu durum mahallinde duyulduktan sonra, daireye ilişkin bazı yolsuzluk ve usulsüzlük olaylarının müfettişe iletilmesidir. Teftişte, müfettişlerce doğrudan tespit edilenler yanında, dairede müfettiş olduğu öğrenilerek daire içinden veya dışından gönderilen

ihbar ve şikayetler üzerine belirlenen bu olaylar da, teftişin “mahallinde yapılan” bir denetim türü olması sayesinde açığa çıkmaktadır.

7. Sonuç

Teftiş; yürütülen faaliyetin amacı, içeriği, ilkeleri ve uygulanmasıyla bütünlük içerisinde değerlendirilmesi gereken bir kavramdır.

Klasik teftiş kavramsal açıdan baktığımızda; her ne kadar güncel Türkçe sözlüklerde denetim kelimesi ile eş anlamlı olarak gösterilse de, denetim kelimesine kıyasla teftişin; “insan” ve “yerindelik” kavramlarıyla mutlak şekilde, “kamu” ve “en üst amir” ile “mesleki faaliyet” kavramlarıyla da nispeten özdeşleşmiş bir karşılığı bulunduğunu görmekteyiz. Bu nedenle, aralarındaki ince ayrımları dikkate alarak, teftiş ve denetim kelimelerinin her ikisinin de özel olarak kanunlarımızda ve genel olarak da konuşma dilimizde muhafaza edilmesi, dilimizin zenginliğinin devamına katkı sağlayacaktır.

Klasik teftiş unsurları açısından baktığımızda ise; teftişin ilk üç unsuruyla (tetkik, tesbit, tenkid) sınırlı olarak yapılması halinde, bunun basit bir faaliyeti ifade edeceği ve idare üzerinde olumlu sonuçları yanında olumsuz izler de bırakabileceği söylenebilir. Fakat teftişin sonraki unsurları (tavzih, tashih, tenbih), taşıdıkları “rehberlik” ve “danışmanlık” vasıflarıyla öncekileri tamamlar ve sonuçları tamamen olumluya çevirir. Kaldı ki, teftişin ilk aşaması olan tetkik sırasında sadece hatalar değil, iyi uygulama örnekleri de gözlenir ve bu gözlemler teftiş sonucunda görevliler hakkında olumlu görüşler verilmesine dayanak teşkil eder.

Bu nedenle, teftişin sadece “hata bulmak amaçlı” olduğunu söylemek, birbirini tamamlayan ve farklı unsurlardan oluşan bir bütünün sadece bir parçasına bakılarak yapılmış, eksik ve yanıltıcı bir ifade tarzıdır. Bununla birlikte, var olan hataları bulmayan teftiş/denetim de, teftiş/denetim olarak nitelenemez.

Ayrıca, teftiş kapsamında gerçekleştirilen; “geçmiş uygulamalardan olumsuz olanların tekrarını önlemeye” ve “olumlu olanların genel uygulamalar haline getirilmesini sağlamaya”, “personelin ve mevzuatın eksikliklerini görerek gidermeye” yönelik bütün bu hizmetler, teftiş edilen daireye verilen rehberlik ve Bakanlığa verilen danışmanlık faaliyetleri olarak, teftişin esas amacını da açıkça ortaya koymaktadır.

Diğer taraftan, kamu gücünün kötüye kullanılarak menfaat temin edilmesine ilişkin bir kısım yolsuzluk olayları teftişler sırasında tespit edilmekte, teftişin bulgularından yola çıkılarak başlatılan tahkikatlarla çözümlenip, sorumluları adalete teslim edilmektedir.

Dolayısıyla, teftiş olumsuz bir kavram değildir, ancak bütün olumlu kavramlar gibi kötü uygulanabilir. Bu nedenle teftiş bağlamında sorun tanımda değil, amacından sapan bazı uygulamalardadır ve her alanda olduğu gibi bu alanda da olumsuz uygulama örneklerinin olumlu tanımların ortadan kaldırması için sebep teşkil etmemesi gerekir.

Özetle, amaç ve unsurları itibarıyla Maliye Teftiş Kurulu uygulamalarında klasik anlamda teftiş; bir dairenin işlemleri ve kaynaklarının, çalışanlarının bilgi ve becerileriyle birlikte her yönden gözden geçirilerek; hata ve noksanlıklar varsa nerelerden ve nasıl kaynaklandığının, düzeltilme yollarının ve tekrarını önleyecek tedbirlere ilişkin tespit ve önerilerin birlikte ele alındığı; görev mahallinde personel ile birebir çalışarak yürütülen bir denetim, rehberlik ve danışmanlık faaliyetidir.

Somut uygulamalardan hareketle yapılan bu klasik teftiş tanımı, çağdaş denetimin amaçladığı temel unsurları içinde barındırmaktadır. Kaldı ki, çağdaş görev standartları da bir anda yoktan var olmuş kurallar değildir. Birçok ülke ve kurumun katkı sağladıkları uzun bir gelişim süreci sonunda bugünkü halini almış olan bu standartlar, klasik teftişin asırları aşan geçmişe sahip temel ilkeleri üzerine oturmaktadır.

Şüphesiz, insan unsurunu içeren, denetleyene bütüncül bakış açısı sağlayan, denetlenene hatalarını ve bu hatalarından nasıl kurtulacağını gösteren, merkezi idareye iyi yönetim için ihtiyaç duyduğu veri ve önerileri birinci elden sağlayan bu çok yönlü faaliyetin; mesleğinde yetkin müfettişlerce, tarafsız ve adil bir yaklaşım içinde, yapıcı bir anlayışla yerine getirilmesi gerekir. Bu konuda Maliye Teftiş Kurulu'nun, gerek uzun süredir uyguladığı geleneksel teftiş ilkeleri, gerekse geleneksel temeller üzerine uygulamaya koyduğu güncel görev standartları gerekli kurumsal güvenceyi sağlayacak mahiyettedir.

Kaynakça:

- Maliye Teftiş Kurulu (1967), *Teftiş Rehberi Cilt I*, Maliye Teftiş Kurulu Basımı, Ankara
- Dil Derneği (2005), *Türkçe Sözlük*, Dil Derneği Yayınları, Ankara
- Devellioğlu F. (2008), *Osmanlıca - Türkçe Ansiklopedik Lügat*, Aydın Kitabevi Yayınları, Ankara
- Parlatır İ. (2009), *Osmanlı Türkçesi Sözlüğü*, Yargı Yayınevi, Ankara
- Maliye Vekaleti (1939), *Maliye Vekaleti Teftiş Heyeti*, Maliye Vekaleti Neşriyatı, Ankara
- Gözübüyük Ş. (2005), *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara
- Aksoy T. (2006), *Tüm Yönleriyle Denetim*, Yetkin Yayınları, Ankara
- Maliye Teftiş Kurulu (1980), *Maliye Teftiş Kurulu 100. Yıl Dergisi*, DSİ Basım ve Foto-Film İşletme Müdürlüğü Matbaası, Ankara
- Maliye Teftiş Kurulu internet sitesi, <http://www.mtk.gov.tr>
- Türk Dil Kurumu internet sitesi, <http://www.tdk.gov.tr>
- Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı internet sitesi, <http://www.masak.gov.tr>
- INTOSAI, <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1codethaudstande.pdf>
- OIG (Federal Offices of Inspector General), <http://www.ignet.gov/pande/standards/igstds.pdf>