



TEFTİŞ VE DENETİM KAVRAMLARI VE DENETİMİNİN YENİDEN YAPILANMASI

ÖZET: Avrupa Birliği uyum sürecinde çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla kamuda denetim yeni bir şekle dönüştürülmek istenmiştir. Kamuda iç denetim ve dış denetim şeklinde oluşturulan yeni model, geleneksel yapı ve anlayışların yeni sisteme direnç göstermesi nedeniyle etkin bir şekilde hayata geçirilememiştir. Bu yüzden, kamuda denetim alanında yaşanan görev ve yetki çatışmasından kaynaklanan sorunlar, hem iç denetçilerin hem de teftiş birimlerinin etkinliğini azalttığı, kamuda sürdürülen reformları etkisizleştirdiği ve denetim mesleğine zarar verdiği değerlendirilmektedir.

ANAHTAR KELİMELER: Teftiş, denetim, görev çatışması, değişime direnç, yeniden yapılandırma

I-Giriş

AB uyum süreci ve küresel gelişmeler çerçevesinde, Ülkemizde özellikle kamu yönetim ve denetim alanında yeni yaklaşımlar ve standartlar yönünde köklü bir değişimin yaşandığı görülmektedir. Kamu yönetiminde saydamlık, hesap verilebilirlik, etik ilkeler, stratejik yönetim ve performans gibi kavram ve yaklaşımlar yer bulurken, denetim alanında da yeni kavramlar, standartlar ve ilkeler çerçevesinde yeniden yapılanma, rol ve sorumlukların yeniden tanımlanması yönünde bir değişim yaşanmaya başlamıştır. Bu değişim, geleneksel teftiş/denetim yaklaşımlarından farklı olarak denetimin meslek ilkeleri ve uluslararası kabul görmüş standartlar çerçevesinde, sistematik ve disiplinli bir yaklaşımla, güvence ve danışmanlık sağlayarak yönetime değer katan bir faaliyet şeklinde sürdürülmesi öngörülmektedir. Ancak, Türkiye gerçeğinde bu değişimin yazılanların ve söylemlerin ötesinde, hiç kolay bir süreç olmadığını ve olamayacağını görmek gerekir. Zorluk, sadece yeni sistem ve yaklaşımların iyi bilinmemesinden değil, bir yandan geleneksel yapı ve anlayışların mevcudiyetini sürdürmeleri, diğer yandan denetim ve teftiş kavramı ve algısında yaşanan karmaşadan kaynaklanmaktadır.

Hami ÖRENAY
İç Denetim Birimi Başkanı
Maliye Bakanlığı

Özellikle geleneksel yapıların kendini koruma ve statülerini sağlamlaştırmaya dönük çabaları, önyargılar, geleneksel yöntemlerden vazgeçmeme ve değişimden kaçınma gibi birçok faktör, denetim birimleri ve elemanlarının görev ve fonksiyonlarını tartışılır hale getirmekte, birbirine karşıt yapılar ve anlayışlar ortaya çıkarmaktadır.

Bu makalede, mevcut geleneksel yapılar ve yöntemler üzerinde değerlendirme yapmaktan kaçınarak özellikle denetim kavram ve algısının, benzer nitelikteki (teftiş, kontrol) kavramlarla yaşanan karmaşayı, görev ve fonksiyon çakışmasının yarattığı olumsuzluklar üzerinde durulacaktır. Denetime ilişkin sorunlar ve olumsuzlukların temelinde bu alandaki kavramların yerli yerine oturmaması, denetime işlevsel bakılmaması, diğer yandan uluslararası kabul görmüş yaklaşımların iyi bilinmemesi yatmaktadır.

II. Teftiş ve Denetim ile İlgili Kavram Karmaşası ve Teftiş Birimlerinin Durumu

Ülkemizde denetim, kelime anlamı, gündelik kullanımı ve işlevi bakımından farklı anlam ve kullanıma sahiptir. Özellikle eskiden beri var olan bir kavram olarak teftiş kelimesiyle de kavramsal anlamda bir karışma, benzeşme ve karışıklık içindedir.

Denetim, kelime/sözlük anlamıyla teftiş kelimesinin Türkçe karşılığıdır. Ancak, gerek gündelik kullanımda, gerekse, kamu idarelerinin uygulamasında denetim kelimesine farklı anlamlar yüklenilebilmektedir. Denetimin gündelik kullanımda bazen teftiş, bazen kontrol anlamında kullanıldığı görülmektedir. Özellikle kontrol kavram ve işlevine karşılık gelecek şekilde kullanılması yaygındır. Kullanımdan kaynaklanan kavramsal karışıklık, denetimin işlevselliğine, denetim birimlerinin idari yapı ve organizasyon içindeki konumuna, görev algısına, üstlenilen yetki ve sorumluluklara olumsuz etkisi olmakta, verimsizliğe, kurumsal çatışmaya, yanlış, yanlış anlamaya, kötü niyetlere zemin hazırlamaktadır. Diğer bir yönüyle de, denetim görevi üstlenen tüm meslek elamanlarına sıkıntı veren ve mesleki gelişmeyi engelleyen sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.

Bu alandaki sorunların aşılması ve mesleki gelişim ve işlevsellik kazanılması bakımından teftiş ve de-

netim ilişkisi ile kavram ve işlev karmaşası üzerinde durularak, özellikle, AB kriterleri ve uluslararası kabul görmüş standartlar ve yaklaşımlar çerçevesinde oluşturulmaya başlanan yeni denetim sistemi karşısında halen mevcudiyetini sürdüren geleneksel teftiş birimlerinin durumu değerlendirilecektir. Bu yönde yapılacak bir değerlendirmede, teftiş kelimesine yüklenen anlam ve işlev bakımından üç seçenek bulunmaktadır.

1. Seçenek

Teftiş, denetimin eski dildeki karşılığıdır ve bu durumda aynı anlam ve işleve sahiptir. Bu yüzden teftiş birimleri ve elemanları denetim birimi ve elemanlarıdır. Kurumların teşkilat kanunlarında teftiş kurulları denetim ve danışma birimleri içinde sayılmış ve bu görevi yürüten müfettişler de denetim elamanı olarak adlandırılmışlardır.

Hem AB kriterleri, hem de uluslararası kabul görmüş yaklaşım ve standartlar çerçevesinde denetimin yeniden yapılandırılması ve işlerlik kazandırılmasında teftiş kurullarının iç denetim birimlerine dönüştürülmesi anlamlı ve kolay yol olabilirdi. Ancak, böyle yapmayarak, yeni iç denetim birimlerinin kurulması tercih edilmiş, teftiş kurulları ya tamamen kaldırılmak ya da farklı bir işlevle yeniden yapılandırmak istenmiş, ancak bu yönde gerekli düzenlemeler tam olarak hayata geçirilememiştir.

2. Seçenek

Teftiş, denetim kavramından ayrı ve farklı işleve sahip bir faaliyettir. Dünyada genellikle denetim, tanımlanmış, mesleki bir faaliyet ve disiplin olarak teftiş faaliyetinden ayrıştırılmıştır. Zaten İngilizcede, teftiş (inspection), denetim (audit) farklı kavramlardır.

Ülkemizde de bu iki kavramın zaman içerisinde farklı anlamda ve işlevde kullanılması yaygınlaşmaktadır. Burada önemli olan, denetim ve teftişin hangi anlam ve işlevde olacağının açıklanması ve birbirine karıştırılmadan yürütülmesidir. Denetim, tanımlanmış ve standartlara bağlanmış bir faaliyet olduğuna göre, teftişin de tanımlanması ve işlevinin ortaya konulması, uluslararası yaklaşımlar da göz önüne alınarak



özellikle kamuda hangi yapıda ve düzeyde yürütüleceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

Öncelikle vurgulamak gerekirse, AB ülkelerinde teftiş, bizde gündelik dilde soruşturma olarak ifade edilen ancak, idari olarak şikayetlerin ve suç oluşturan eylem ve işlemlerin incelenmesi, araştırılması ve raporlanması faaliyeti olarak veya uzmanlık gerektiren bir alan ve faaliyetin uygunluğuna, kalitesine yönelik değerlendirmeleri yapmak üzere kurum dışı yerlerde (okul, hastane, vergi daireleri) yürütülen bir faaliyetdir. Buna göre, teftişi elemanlarının da özel niteliklere, yetki ve uzmanlığa sahip olması söz konusudur.

AB tarafından öngörülen kamu iç mali kontrol sisteminde ise, mali nitelikteki teftişler ademi merkezi ve merkezi iki ayrı yapıda oluşturulur. Birincisi harcama sonrası kontrol işlevinde ve yönetim sorumluluğu kapsamındadır. Ademi merkezi şekilde, yani her bir harcama biriminde yönetim için oluşturulan bir araç niteliğindedir. İkincisi ise, bir merkezde (Maliye Bakanlığı gibi bir kurum içinde) ve idari yapıda (Ajans, Şube, Daire, başkanlık şeklinde) şikayet ve ihbarları araştırmak üzere oluşturulur. Diğer taraftan, kurum dışında ancak kurumun sorumluluk alanında faaliyet gösteren kuruluş (Okul, hastane v.s.), işyeri, mükelleflere yönelik teftiş faaliyetleri bulunmaktadır.

3. Seçenek

Ülkemize özel bir durum olarak, teftiş, denetim odaklı veya buna dönüşme sürecinde, daha bir üst kavram ve denetimi de kapsayan bir faaliyet olarak gelenekselleşmiş bir yapıda sürdürülmektedir. Bu süreçte teftiş, evrimleşerek denetimi de içeren, ihtiyaç halinde soruşturma ve inceleme yapan bir faaliyet olarak görülmüş ve buna uygun bir yapı ve statü elde etmiştir. Sahip oldukları yapı ve işlevleri bakımından çokça eleştirilen teftiş birimleri, denetimde değişim ve yeni yaklaşımlar karşısında, denetimi içeren bir faaliyet olarak mevcudiyetini sürdürmeye ve kısmen kendini yenilemeye çalışmaktadır. Ancak, bu durum, yeni denetim yaklaşımına uygun olarak oluşturulmaya başlanan iç denetim kavram ve işlevsel karmaşıklığa, en önemlisi değişiminin sektöre uğramasına neden olabilecek olumsuzluklar içermekte, buna karşın ülkemizde giderek ağırlık kazanmaktadır. Bu durumda yapılması gereken en acil şey, işlevlerin birbirinden

ayrılması, ya da birden fazla işlev üstlenilmiş görünen geleneksel yapıların, bunları etkin şekilde yerine getirip getiremeyeceklerinin ortaya konulmasıdır. Esasen amaç ve yöntemler bakımından birbirinden ayrılması gereken görevlerin (denetim, teftiş, soruşturma, inceleme) birbirine karıştırılmaması, sistemlerin işleyebilmesinin ön koşuludur. Aksi halde, bu alandaki belirsizlik, teftiş ve denetimin her ikisini de etkisizleştirecektir. Gerek siyasi irade, gerekse denetim mesleğinde olanlar, değişimden yana olduğuna göre, denetimin etkinleştirilmesi ve mesleğin uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi teşvik edilmeli, diğer yandan, kamuda reformun en önemli adımı olan iç denetimin zayıflatılmasına neden olacak bu tür görev çakışmalarından kaçınılmalıdır.

III. Sonuç

Denetim ve teftiş kavramları irdelenerek, işlevsellik sağlanması bakımından üç seçenek bulunduğu belirtilmiş ve bunlara yukarıda kısaca değerlendirilmiştir. Burada, özellikle denetim olgusunun iyi anlaşılması, denetim mesleğinde gelişme sağlanması ve denetimin yönetime katkı yapması beklenmektedir. Çünkü denetim, geleneksel yönetimin iş yapma biçimini değiştiren, kaliteyi öne çıkaran, kaynak kullanımında etkinliği artıran, varlıkları koruyan ve hesap verilebilirliği artıran bir yapının ve anlayışın aracı olmalıdır. Ancak, yeni oluşturulmaya başlanan denetim sistemine önyargıdan ve kavramsal kargaşadan beslenen bir direnç her yönüyle kendini göstermekte, bu yüzden hem teftiş hem de denetimden beklenen işlevsellik yok olmakta, diğer yandan bu faaliyetleri mesleki olarak sürdürmek isteyen teftiş ve denetim elamanları arasında bir dizi olumsuzluklar yaşanmakta ve yapılan reformlar başarısız olmaktadır.

Bu çerçevede, teftiş ve iç denetim birimlerinin tek bir çatı altında birleştirilmesi, soruşturma (inceleme) görevinin kendi içinde ayrıştırılarak yürütülmesi, diğer yandan teftiş, kontrol, inceleme faaliyetlerinin esasen idarinin sorumluluğunda ve idari kademelerde yürütülen faaliyetler olarak düzenlenmesi uygun çözümler olarak giderek daha çok savunulmaktadır.

ABONELİK FORMU

Denetışim Dergisine 1 yıl abone olmak istiyorum100.00 TL

Denetışim Dergisine 2 yıl abone olmak istiyorum180.00 TL

ABONELİK BİLGİLERİ (Kişisel Aboneler İçin)

Ad/Soyad : Telefon (İş) :
Dergi Teslim Adresi : Telefon (Cep) :
..... E-Posta :
..... Doğum Tarihi :
Semt: Mesleği :
Şehir: Kurumu:

ABONELİK BİLGİLERİ (Kurumsal Aboneler İçin)

Kurum Adı : Telefon :
Dergi Teslim Adresi : Faks :
..... E-Posta :
Semt:
Şehir:

ÖDEME BİLGİLERİ

Abonelik bedelini, Ziraat Bankası Başkent Şubesi nezdindeki TR 0001 0016 8358 7849 3750 01 No'lu IBAN'a yatırdıktan sonra, dekontun fotokopisini abone formu ile birlikte aşağıdaki adrese postalayınız.

Yazışma Adresi:
Kamu İç Denetçileri Derneği
Meşrutiyet Caddesi Konur Sokak
No:36/6 Kızılay-ANKARA
Web Adresi:
www.kidder.org.tr
E-Posta Adresi:
denetisim@kidder.org.tr