

KAMUDA İÇ DENETİME İÇTEN BAKIŞ

Tunay BAKIR

İç Denetçi,
Kocaeli İl Özel İdaresi

Giriş

Ülkemizde denetim tekniği ve tarihi bakımından iç denetimin yeni bir denetim modeli/metodu olduğu bilinen bir durumdur. Kamu sektörü açısından çok daha yakın bir zamandan beri denetim tekniği-anlayışı olarak literatürde ve zihinlerde yer edinmeye başlamıştır. Zira bu yeni ve çağdaş denetim anlayışının-tekniğinin gelişmiş devletlerdeki tarihi geçmişi de çok gerilerde değildir. Özellikle ekonomik ve teknolojik bakımdan ortaya çıkan ve geliştirilen yeniliklerin gelişmekte olan toplumlarda taklidi veya tatbikinin günümüz dünyasında kaçınılmaz olduğu gerçeğinden hareketle, denetim alanında da bu toplumlarla entegrasyonu sağlamak ve rekabet gücünü korumak açısından ortaya konulan veya geliştirilen yeni denetim anlayışının-tekniğinin benimsenmesi, isteksizde olursa dirençte gösterilse bir zorunluluk olarak kendisini kabul ettirecektir.

Ülkemiz kamu yönetiminde de değişik saiklerle ne kadar karşı duruş/direnç sergilense de bu durum tam anlamıyla kaçınılmaz bir gereklilik olarak kendisini kabullendirecektir. Zaten rekabet edilmek veya uyum sağlamak zorunda kalınan gelişmiş toplumların/devletlerin karşısında varlık gösterilmesi ve uluslararası yapıya entegrasyon sağlanabilmesi isteniyorsa, denetim alanındaki yenilik ve değişikliklerin transferi veya tatbikinin de, ülkemiz gibi gelişmekte olan toplumların çokta isteğine veya keyfiyetine bağlı bir durum olmadığı açıkça görülmektedir. Bu realitenin kabulüyle hareket edildiği takdirde, tamamen çeviriye/translation bir yapıya dayalı bir iç denetim metodolojisi oluşturulmaya çalışılsa da, ülkemiz kamu sektöründe İç Denetimin uzun vadede daha sağlıklı yapılanacağı, katma değer sağlayacağı ve istenilen etkinliği/etkiyi göstereceği artık kabul görmüştür. Bu perspektiften hareketle, kamu sektöründe iç denetimin kısa geçmişi, bugün itibariyle geldiği nokta ve ileriye dönük beklentiler açısından ortaya konulacak tespit ve değerlendirmeler, işbu makalenin konusunu oluşturmaktadır.



Kamu Sektöründe İç Denetimin Geldiği Nokta

İç denetimin kamudaki durumunu tahlile/analize başlamadan, kavram olarak iç denetimin genel kabul görmüş mevzuat ve literatür tanımına değinilmesinde yarar vardır. Bu bağlamda iç denetim; “kurumun her türlü etkinliğini geliştirmek, iyileştirmek ve kuruma değer katmak amacıyla, bağımsız ve tarafsız bir şekilde güvence ve danışmanlık hizmeti vermektir.” şeklinde ifade edilmiştir. IIA’ye göre iç denetim (Türkiye İç Denetim Enstitüsü, 2008: 7); bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacıyla güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İngiltere Hazinesi tarafından AB’ye aday ülkelerin yararlanması için hazırlanan dokümana göre ise, iç denetim bir organizasyonun bünyesinde bulunan bağımsız ve tarafsız değerlendirme hizmetidir (Acar, 2008: 79).

Dünyadaki bilgi ve bilişim teknolojisi alanlarındaki baş döndürücü hızlı gelişimin etkin ve verimli yönetilmesi, ancak, problemler ortaya çıkmadan tedbirlerin alınabilmesi, idarelerin içeriden şeffaf ve tarafsız bir şekilde değerlendirilebilmeleriyle mümkün olacaktır. Bunu sağlamanın en uygun ve etkin metodunun da idarelerde iç denetimin yapılandırılmasıdır.

Bilindiği üzere yönetim adına denetim olarak başlayan iç denetim zamanla operasyonel denetim, iç kontrol süreçlerinin ve risk yönetiminin değerlendirilmesi ve işlem süreçlerinin analiz edilmesi yoluyla kurum faaliyetlerinde etkinlik ve verimliliğin artırılması gibi çağdaş unsurları bünyesine taşımıştır. Yönetim adına denetim kavramından kurum faaliyetlerine yönelik kurum dışına bağımsız bir değerlendirme sunan yönetimin denetimi olarak nitelendirilebilecek olan bir fonksiyona dönüşmüştür.

Bugün profesyonel bir meslek haline dönüşmesi 1941 yılında Victor Z. Brinks’in ilk iç denetim kitabı olarak bilinen “Modern Internal Auditing” kitabının yayınlanması ve ABD’de kurulan İç Denetçiler Enstitüsü’nün (IIA -Institute of Internal Auditors) kurulması ile gerçekleşmiş ve ‘iç denetim’ kurumsal kimlik kazanmıştır (Kamu İç Denetim Genel Raporu, 2008: 1).

Ülkemiz kamusal alanında bugünkü iç denetimin yasal dayanağını, Resmi Gazetenin 24.12.2003 tarih ve

25326 sayılı nüshasında yayımlanan “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” oluşturmaktadır. Bu Kanunla kamu yönetimimize çağdaş bir denetim uygulaması olan iç denetim sistemi getirilmiştir. Bu adımla birlikte uluslararası denetim standartları ve etik kuralları olan ve mevcut geleneksel denetim ve teftiş sistemini esaslı bir şekilde değiştiren yeni bir denetim anlayışı-teknigi, ülkemiz kamu yönetimi sistemine girmiştir.

Uluslararası boyutta kabul gören iç denetimin kamuda yerleşmesi adına 5018 sayılı yasa ve bağlantılı mevzuat çalışmalarıyla bugün belli bir noktaya gelmiş olmakla birlikte, kamu mali yönetimi ve denetimi sistemine tam entegre olduğu söylenemez. Zira halen kamu idarelerinde iç denetimin yapılmasında çok önemli bir role sahip teşkilat yasalarındaki revizyon ve değişikliklerde dahi eski anlayışın mevcudiyetini muhafazada kararlılık sergilendiği açıkça görülmektedir. Özellikle eski denetim yapılarının açıktan ve örtülü bir direncin olduğu ve iç denetim anlayışının mevcut eski yapı içerisinde ele alınmasına yöneldikleri görülmektedir. Ne kadar sağlıklı ve etkin bir sonuç doğuracağı göz ardı edilerek, eski temele yeni yapı inşa etmek gibi bir anlayış sergilenmektedir. Bugün itibarıyla mevzuat altyapısı büyük oranda tamamlanmış olmakla birlikte, kurumların idari yapıları içerisinde sistemin temel taşı ve önemli aktörlerinden biri olan iç denetimle ilgili kayda değer ve gözle görülür bir çalışmanın mevcut olmaması, gerek ataması yapılan gerekse yetki belgeleri olduğu halde atamaları yapılmayan iç denetçilerin/meslek mensuplarının verimliliklerini azaltmakta ve azimlerini kırmaktadır.

5436 sayılı Kanun ile 1.200 adet İç Denetçi kadrosu ihdas edilmiştir. Kadroların 720 tanesi genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarına tahsis edilmiştir. Aynı kanunun verdiği yetkiye istinaden mahalli idarelerin ihtiyacı için de 2006/10911 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla toplam 588 adet değişik derecelerde İç Denetçi kadrosu tahsis edilmiştir. Ancak özellikle mahalli idareler ve üniversiteler yönüyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun söz konusu tahsis edilen kadrolara atamaların yapılması, birimlerin yapılandırılması ve etkin/işlevsel hale getirilmesi hususlarında istenilen sonucu aldığı söylemek zordur.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun web sitesinde yer alan 25.05.2012 tarihli boş-dolu kadro durumuna

dair istatistiki bilgide, ihdas edilen toplam 1.310 adet kadronun 582 adedinin boş olduğu görülmektedir. Önceki kadro ihdaslarına ilaveten Resmi Gazetenin 20.12.2008 tarih ve 27086 sayılı nüshasında yayımlanan 18/11/2008 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla iptal ve ek ihdaslar sonucunda ihdas edilen kadro sayısı 1.949 olmuştur.

Diğer taraftan kamudaki denetim yapısını ve metodolojisini esaslı bir şekilde değiştirmiş olan 5018 sayılı yasa, kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde iki tür denetimi öngörmekte olup, bunlardan birincisi idarelerin üst yöneticilerinin hesap verme sorumluluğu kapsamında görev yürüten iç denetim, ikincisi de TBMM adına görev yürüten dış denetim, yani Sayıştay denetimidir. Sayıştay kurumsal kimliği, denetim kültürü zenginliğine ve derinliğine sahip olmanın avantajıyla kısa sürede yeni metodolojiye/sisteme intibak sağlamışken, iç denetimin idari yapı içerisinde yapılanması hususunda inisiyatifin büyük oranda kurum üst yöneticilerine bırakılmış olması, idari alt-yapıdan yoksun olan iç denetim metodolojisini daha da güçsüz ve savunmasız bırakmıştır. Bu durum ister istemez İç Denetim Koordinasyon Kurulunun fonksiyonunu da sorgular hale getirmektedir.

Uluslararası standartlar ve AB uygulamalarıyla uyumlu olarak yeniden yapılandırılan kamu mali yönetim sistemimiz, çok yıllık bütçeleme, stratejik planlama, iç kontrol, iç denetim, mali saydamlık, hesap verebilirlik, tahakkuk esaslı muhasebe gibi çağdaş mali yönetim araçları ile güçlendirilmeye çalışılmıştır. Ancak iç denetçi ataması yapılan kurumlardaki iç denetim birimlerinin yıllık faaliyet raporlarına istinaden oluşturulan Genel Faaliyet Raporlarındaki veriler üzerinden yürütülen, kamuda iç denetimin ilk 5 yılı çalışmalarının yer aldığı muhtelif analiz yazıları ve raporlardan da görüldüğü üzere (2011 yılı sonu itibarıyla ihdas ve tahsis edilen kadroların %47'sinin boş olduğu-atama yapılmadığı, 2012 yılında da yaklaşık aynı düzeylerde olduğu) kamu kurumlarında iç denetim birimlerinin yapılanması açısından bugüne kadar AB müktesabatının öngördüğü esas ve kriterlere uygun sistemsel dönüşümün sağlanamadığı görülmektedir.

AB Komisyonu'nca 12 Ekim 2011 tarihinde açıklanan (Fasıl 32. Mali Kontrol) 2011 İlerleme raporunda aşağıdaki açıklamalar yapılmıştır; "Kamu iç mali kontrolü

(KİMK) konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. İç Denetim Koordinasyon Kurulu, Türkiye'de iç denetim işlevini güçlendirecek adımları belirleyen 2011- 2013 Kamu İç Denetimi Strateji Belgesini yayımlamıştır. Kurul, ayrıca, iç denetim konusunda iyi uygulamaların yaygınlaştırılması amacıyla bazı etkinlikler düzenlemiştir. Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Birimi, bir boşluk analizi gerçekleştirmiş ve mali yönetim ve kontrol uygulamalarının iyileştirilmesi için bir eylem planı hazırlamıştır. Eylem planı henüz kabul edilmemiştir. 2002 Kamu İç Mali Kontrol (KİMK) Politika Belgesinde, mevcut sorunlar ele alınmamaktadır. Bu nedenle, Politika Belgesi ve ilgili Eylem Planının güncellenmesi gerekmekte olup, bu husus, bu fasıldaki müzakereler bakımından kilit unsurdur. Bu belgelerde, yönetsel hesap verebilirlik, kontrol, denetim ve teftiş görevlerinin tanımlanması ve iç denetim için daimi bir merkezi uyumlaştırma biriminin kurulması gibi konuların düzenlenmesi gerekecektir. İç kontrol ile ilgili bir operasyonel el kitabı hazırlanmıştır. Maliye Bakanlığının reform sürecini yönlendirme rolünün daha fazla güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu konuda AB müktesabatına uyum ileri düzeydedir.

Dış denetim konusunda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu fasıldaki müzakereler bakımından kilit unsur olan revize edilmiş Sayıştay Kanunu, Aralık 2010'da yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun, sorumluluk alanı genişleyen (kamu teşebbüsleri vs. dahil edilerek) kuruma hukuki ve kurumsal dayanaklar sağlamış ve dış denetim uygulamalarını ilgili uluslararası standartlarla daha fazla uyumlaştırmıştır. Bu Kanunun uygulanması ayrıca değerlendirilecektir. TBMM'nin, bütçe denetimi görevini etkin olarak yerine getirmek için, gerekli kurumsal yapıyı oluşturması ve Sayıştay tarafından sunulacak teknik raporları inceleyecek uzmanlığı edinmesi gerekecektir."

Görüldüğü üzere, AB Komisyonu'nca 12 Ekim 2011 tarihinde açıklanan İlerleme Raporunda yer verilen, "...yönetsel hesap verebilirlik, kontrol, denetim ve teftiş görevlerinin tanımlanması ve iç denetim için daimi bir merkezi uyumlaştırma biriminin kurulması gibi konuların düzenlenmesi gerekecektir..." şeklindeki tespitle de, günümüz denetim anlayışının bir gereği olan yerinden denetimin temel aktörleri olan kurumların bünyesindeki iç denetim birimlerine iç denetçi atamalarının yapılması, denetim-teftiş görev



tanımlarının kriterlere bağlanması sağlanarak mevzuatında yazıldığı anlamda fonksiyonel/işlevsel duruma getirilmesinin gerekliliği vurgulanmaktadır.

Kamuda İç Denetimin Yarını

Yazının ikinci bölüm başlığı altında izahına çalışıldığı üzere, ülkemizdeki kamu idareleri bakımından iç denetim sisteminin işlevsel hale gelmesine bir dönem (2003-2010) daha içten yaklaşım sergilendiyse de son birkaç yıldan beri bu bakış açısının sekteye uğradığı görülmektedir. Sürecin başlangıcında ortaya konulan pozitif çabaların, özellikle 666 sayılı KHK ile sanki gizli bir el tarafından boşa çıkarılmaya ve sistemin içinin boşaltılmaya çalışıldığı izlenimi uyandırılmıştır.

Zira sözkonusu KHK'nın gerekçe ve amacına aykırı bir şekilde iç denetçiler bile kendi içerisinde merkez ve taşra iç denetçisi şeklinde ayırımı tabi tutulmuş ve üstelik bu durumun normal olduğu gibi bir tutum sergilenmiştir. Herhalde bütçe açığına çare olacağı düşünülmüş olunmalı ki! Kararnamenin amaç ve gerekçesi dikkate alınmadan, sanki bir cezalandırma gibi bazı kurumlarda görev yapan iç denetçilerin ek ödeme puanlarında 5 puanlık eksilme yapılması ve diğer iç denetçilere katsayı puanlamalarında aynı alanda yer alan diğer kariyer meslek sınıfına tanınan katsayıların (ücret ve tazminat göstergeleri) dışında daha düşük katsayılar verilerek maaşlarında eksilme yapılması olayın vahametini ortaya koymaktadır.

Bunun yanında 6360 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile büyükşehir il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilirken, sözkonusu kurumlarda sanki iç denetçiler yok sayılmış gibi bir mantık ve kayıtsızlık sergilenmiştir. Yani bu kurumlarda mevcut her statüdeki personele ilişkin açıklama ve durum tespitleri yapılırken (hizmet alımı ile çalışan personel dahil) iç denetçi unvanlarına yer verilememesine özellikle gayret gösterilmiştir. Bu iki olgu, tamamı için söylenirse de kamu bürokrasimizin aslında iç denetimin yarınına bakışını çok net bir şekilde göstermektedir. Umulur ki bu durum kurumlar arası teknik ve koordinasyon arızalarından kaynaklanmıştır. Aksi durumun yeni denetim sisteminin çökmesine neden olacağı bilinmelidir.

Sonuç

Aslında bir AB projesi olmakla birlikte gelişmiş yönetimler tarafından klasik denetim anlayışının değiştirilmesi için geliştirilen iç denetim modeli ve denetim anlayışı, siyasi otorite ve kamu kurumları tarafından başlangıçta pozitif bir enerjiyle sahiplenilmiştir. Ancak gelinen noktada sürecin, örnek alınan, transfer edilen, çevrili yapılan ülke sistemlerine uygun şekilde yapılandırılmasının önu tıkanmıştır ve belirsizlik ortamı oluşturulmuştur.

Öyle ki tıkanan ve yavaşlayan AB görüşmelerinin farklı bir sürece girmesi, donması farklı modellerin ortaya çıkması vb. durumlarda, iç denetim başlangıçta öngörülen hedefine vardırılmayacaktır. Bu da gelişmiş devletler açısından yeni ve çağın denetim anlayışı olarak kabul gören iç denetimin, ülkemiz kamu sektörü için klasik denetim zincirine bir halka olarak eklenmekten öteye gitmeyeceği demektir. Temennimiz bu belirsizliğin biran önce giderilerek, yarının denetim modeli ve metodolojisi olan iç denetimin kamu açısından sistem gereklerine göre yapılandırılması için beklenen adımların atılmasıdır.

Artık iç denetimin, birilerinin talebi veya kriterleri olarak yerine getirilmesi zorunluluğundan ziyade, kamu hizmetlerinin daha kaliteli hale getirilmesi, maliyetlerin minimize edilmesi, katma değeri yüksek ürün ve hizmet elde edilmesi, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, hesap veren bir yönetim anlayışının yerleşmesi ve şeffaflığın sağlanması için ülkemiz yararına olduğu bilinci ve duyarlılığıyla sahiplenilmesidir.

Kaynaklar:

1. AB Komisyonu 2011 Yılı İlerleme Raporu
2. 6360 Sayılı Kanun
3. 2006/10911 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı
4. 18/11/2008 tarihli Bakanlar Kurulu
5. Sayıştay Dergisi, Sayı;77
6. Acar, İ.A. (2008), "İç Denetim-Stratejik Plan-Performans Yönetimi Çerçevesinde Kavramsal Değerlendirmeler", Yerel Siyaset Dergisi, S: 26, s.79
7. İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2009), "2008 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu",