



Kamu Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi

Hazırlayanlar:

Süleyman TÛTÛNCÛ

İç Denetçi
Ankara Büyükşehir Belediyesi

Adem YAMAN

İç Denetçi
Milli Eğitim Bakanlığı

Katılımcılar:

Yunus ARINCI

Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanı

Halil YILMAZ

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanı

DENETİŞİM: Klasik denetim modeli ile iç denetim modeli birbirine alternatif midir? Yoksa birbirlerini tamamlayan fonksiyonlar mıdır?

Yunus ARINCI: Genel bir tanımlama yaparak başlamak gerekirse, denetleme kavramını, bir işin/görevin doğru yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmek şeklinde tanımlanmak mümkündür.

Denetim; denetimin amacı ve kapsamı ile denetimin statüsüne göre çeşitli sınıflara ayrılmakta, bu kapsamda, klasik anlamda denetim, konularına ve amaçlarına göre finansal denetim, uygunluk denetimi, performans denetimi ve ekonomik denetim; statüsüne göre ise iç denetim ve dış denetim olmak üzere sınıflandırılmaktadır.

Kamuda iç denetim, kurum faaliyetlerinin ve uygulayıcılarının yaptıkları işlem ve işlerin uygunluk ve etkinliğinin, üretilmiş her türlü bilginin güvenilirliğinin mevzuat, finansal, muhasebe ve diğer tüm yönlerden bu amaçla çalışan iç denetçi ünvanlı kişilerce araştırılıp, incelenip üst yönetime rapor edilmesidir. Böylece yönetim fonksiyonunun beş temel bileşeninden biri olan kontrol faaliyetlerine yardımcı olunmaktadır. Fakat kontrol sadece denetimden ibaret bir faaliyet değildir. İç denetim, kurum faaliyetlerinin yönetim politikalarına, planlarına, programlarına ve yasalara uygunluğunu ölçerek, iç kontrol sisteminin amacına uygun işleyip işlemediğini değerlendirmeye yardımcı olan birimdir. İç denetim, kurumun iç kontrol sisteminin etkinliğini değerlendirdiği için aynı zamanda bizzat kendisi iç kontrol aracıdır.

Bir iç kontrol aracı olarak iç denetim, adı itibarıyla genel bir nitelik arz etse de; özü, yapısı, fonksiyonları ve denetim sonuçları yönlerinden kurumun üst yönetimiyle sınırlıdır. Çünkü iç denetçiler kurumun bizzat kendi personelidir. Bu nedenle iç denetçiler üst yönetimin belirlediği çerçeve içerisinde denetim fonksiyonu yerine getirmek durumundadırlar. Bu nokta, "kla-



sık denetim modeli ile iç denetim modeli birbirlerine alternatif midir?” şeklinde ifade edilebilecek sorunun yanıtı için bir başlangıç noktası teşkil etmektedir.

Teftiş kurulları da devletin diğer tüm kurumları gibi bir ihtiyaca binaen oluşturulmuş birimlerdir. Burada dikkate almamız gereken önemli nokta, yukarıda da vurguladığımız gibi, bağlı olunan makamdan gelmektedir. İç denetim üst yöneticiye bağlı olarak gerçekleşir, yani iç denetçi idarenin bir parçasıdır. Teftiş kurulları ise, siyasi otoriteye bağlı, idare ile bir amir-memur ilişkisi içinde olmayan, yönetimden ayrı kurmay birimlerdir.

İç denetimin yapısı itibarıyla yönetimin bir parçası olması, denetim kültürü açısından bir risk ortamı doğurmakta ve bizzatihi kendi doğası gereği bir açık alan bırakmaktadır. Bu noktada Türkiye örneği göze alındığında klasik denetim modeli ile kastedilen Başbakanlık ve Bakanlık teftiş kurulları devreye girmekte yönetimin dışında denetim faaliyeti icra etmek suretiyle iç denetimi tamamlayıcı bir rol ifa etmektedirler.

Halil YILMAZ: Bilindiği gibi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu genel olarak mali yönetim ve kontrol sistemini özel olarak da iç kontrol süreç ve

faaliyetlerini (iç denetimi de kapsayacak şekilde) yeniden tanımlamış ve yapılandırmıştır.

Genel anlamda, klasik denetim modeli ile iç denetim modeli birbirine alternatif olmayıp birbirlerini tamamlayan fonksiyonlardır. İç denetimin klasik denetimden tek farkı iş akımlarının takibi, işlemlerin süreç denetimi ve risk denetimidir. Bunun dışında klasik denetimden herhangi bir farkı yoktur. Performans denetimi de aslında klasik denetimin görevleri içindedir ve bu denetim çeşidi de Teftiş Kurulumuz tarafından, iç denetim uygulaması başlatılmadan önce de uzun bir süreden beri fiilen uygulanmaktadır.

Teftiş Kurullarında görev yapan denetim elemanlarının Avrupa Birliği sürecinin öngördüğü iç denetim görevlerini de layık ve çile yerine getirebilecek yetenek ve kapasitede olduğunun gözardı edilmemesi gerekir. Bu anlamda yeni yapılanmada iç denetim fonksiyonunun, teftiş kurullarının kendi sorumluluk ve yetkisi altında yerine getirilmesi belki daha uygun olabilirdi.

Gelinen süreçte iç denetim birimlerinin beklenen fonksiyonları hangi ölçüde yerine getirdiği araştırılmaya değer bir konudur. Bir çok kurumda iç denetçi ve müfettişler benzeri fonksiyonları yerine getirirken,



farklı ünvanlı, farklı özlük haklarına sahip ikili bir yapı ortaya çıkmıştır.

Bize Avrupa Birliğinin Mali Kontrol faslına kapatılmasında örnek ülke olarak gösterilen Fransa'da bile iç denetim görevleri kurumların mevcut Müfettişleri tarafından yerine getirilmektedir. Avrupa Birliğinde, iç denetim, iç mali kontrol ve dış denetime ilişkin belirli bir mevzuatın olmadığı bilinmektedir. Avrupa Birliği, kendi ilke ve standartları ile uyumlu uluslararası standartların kabul edilip uygulanmasını; rol ve sorumlulukları Kanunla belirlenmiş, çerçevesi iyi çizilmiş bir denetim mekanizmasının oluşturulmasını üye ülkelerden talep etmektedir. İç denetim birimlerinin fonksiyonel anlamda bağımsız, tam denetim yetkisine sahip olması ve uluslararası denetim standartlarını kullanmaları gerekmektedir. Bu çerçevede, merkezi bir organ, uygulanan standart ve yöntemlere ilişkin koordinasyonu ve denetimi sağlamalıdır. İç denetim yapan birimlerin kurumsal yapılanma şekli, ülkelerin tercihine bırakılmıştır. Bazı ülkelerde ayrı bir iç denetçi kavramı bulunmamaktadır. Örneğin Fransa'da Ekonomi, Maliye ve Endüstri Bakanlığında ve diğer bakanlık ve kamu kuruluşlarında salt "iç denetçi" kadro ve ünvanı bulunmamaktadır. İç denetim bir misyon olup bu fonksiyon 'Müfettiş' (Inspecteur Prin-

cipaux Auditeurs- IP ve Inspecteur Auditeurs-IA) ünvanlı denetçiler tarafından yerine getirilmektedir. Her kamu kurumundaki muhasebe ve finans işlemlerinin denetimi, Ekonomi, Maliye ve Endüstri Bakanlığına bağlı inspecteur auditeurs ünvanlı denetim elemanlarınca yürütülmektedir. İç denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının muhasebe ve finans ile ilgili faaliyetleri kapsamında yapılmaktadır. Ekonomi, Maliye ve Endüstri Bakanlığında ve bazı diğer bakanlıklarda genel müfettiş ünvanlı, teftiş kurullarına bağlı müfettişler çalışmakta; bunların görev alanı bir bütün olarak kurumun faaliyetlerinin, idari ve mali işlemlerinin denetimini kapsamaktadır.

DENETİŞİM: İç denetim ile Teftiş faaliyetleri arasında görev ayrıştırmasına gerek var mıdır? Eğer varsa hangi kapsamda ve nasıl yapılmalıdır?

Yunus ARINCI: Türk mevzuatında bu şekilde konumlandırılmış olan teftiş kurulları yönetimden bağımsız olarak, idarenin iş ve işlemleri üzerinde araştırma, inceleme, denetim, teftiş ve soruşturma yapmakla görevlendirilmiş denetim organlarıdır. Bu yapıları ile teftiş kurulları, teftişe tabi birimin asli ve mali işlemlerini, teşkilat yapısı ile insan kaynakları ve maddi kaynaklarını, yerindelik, amaca uygunluk, hukuka uygunluk ve performans bakımından risk analizleri çer-



çevesinde değerlendirerek, sorunların çözümü ve iyi yönetişimin başarılması konusunda yardımcı olmaya ve rehberlik etmeye çalışan insan ve sistem odaklı bir faaliyet icra etme yetki ve potansiyeline sahiptir. Klasik denetim yapısı itibari ile teftiş kurulları yaptıkları denetimlerde idarelerde, bağımsız bir birim olarak iç denetim faaliyetinde bulunabilecekleri gibi, yönetimin bir parçası olan ve yasal düzenlemeler karşısında yönetimin sorumluluğunda bulunan iç kontrol ortamının oluşturulması ve etkin işleyişi noktasında da denetimlerde bulunabilirler. Bu bağlamda teftiş kurulları hem iç denetimin etkin işleyişi noktasında tamamlayıcı bir rol ifa ederken, hem de bizzatı uygun bir iç kontrol ortamının oluşturulması noktasında da gerekli teminatları sağlamaktadır.

Burada tartışılması gereken; iç denetim faaliyeti ile teftiş kurulları arasındaki ilişki bu şekilde ortaya konulduğu ve mevzuatımızda açık bir şekilde ifade edilmiş olan ve yukarıda da yer verilen hükümler göz önüne alındığında iç denetim ile teftiş faaliyetleri arasında görev ayrıştırması yapılması gibi bir gerekliliğin söz konusu olup olmadığından ziyade, denetim birimleri arasından işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasıdır, iç kontrol sürecinin etkin işleyebilmesi adına denetim sonuçlarının teftiş kurullarına düzenli olarak iletilmesini sağlayabilecek gerekli alt yapının oluşturulmasıdır. Böylelikle yönetimin bir parçası olarak denetim faaliyetlerini ifa ederken iç denetim biriminin karşılaşılabileceği içsel sorun ve engelleri ortadan kaldırma imkanı ortaya konularak, bu önemli faaliyetin etkin bir şekilde icra edilmesine katkı sağlanabilecektir.

Halil YILMAZ: Mevcut şartlarda iç denetim ile teftiş faaliyetleri arasında herhangi bir görev, yetki ve sorumluluk ayrıştırmasına gerek yoktur. Tüm bu görevler kurumların denetim kapasite ve nitelikleri bakımından oldukça yeterli ve tecrübeli müfettişleri tarafından kolayca yerine getirilebilecektir. Bunun için de mevcut müfettişlere ilk önce uluslararası denetim kurallarının öğretilmesi ve bir iç denetim eğitimi verilmesi yeterli olacaktır.

DENETİŞİM: İlerleyen süreçte tüm kamu denetim sisteminin organizasyon yapısında sizce ne tür değişiklikler yapılmalıdır? Konuya ilişkin beklentileriniz nelerdir?

Yunus ARINCI: Kısacası, Bakanların siyasi sorumlulukları var olduğum sürece teftiş kurulları var olmak durumundadır. Tüm bu tahliller çerçevesinde de bu konuda nihai olarak söylenebilecek olan şudur: siyasi sorumlu bakanların sorumluluklarının gereğini yerine getirme araçları ve talimat verdiği idari işlemlerle idarenin durumunu dıştan görme imkanı sağlayan teftiş kurulları ile, üst idari amirlerin yönetsel sorumlulukları gereği onlar adına görev yapan iç denetim birimleri birbirlerinin alternatifi değildir.

İlerleyen süreçte denetim birimlerinin danışma ve önleyici teftiş fonksiyonunu öne çıkaran bir yapılanmaya gidilmesi gerekmektedir. Bu konu bizim başbakanlık teftiş kurulu olarak başlattığımız, misyon edindiğimiz bir ilkedir. Artık, denetim elemanları hata arayan ve hata yapanı cezalandıran görevliler olmaktan çıkmalı, idarenin iyi işlemesine katkı sağlayan, mevcut hataların düzeltilmesi için ne tür tedbirler alınması gerektiğine ilişkin karar alıcıları destekleyici öneriler geliştiren görevliler olmalıdır. Bunun için gerekli olan aslında hem idarecilerde hem de teftiş kurullarında bir zihniyet değişimidir. Biz bunu başlattık ve tüm teftiş kurullarında da bu zihniyetin yerleşmesi için gayret sarf etmekteyiz.

Başbakanlık Teftiş Kurulu olarak yalnızca idarelerde inceleme, soruşturma yapmıyoruz, "Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi" Stratejisinin hazırlıklarının başlangıcından uygulanmasına kadar sürecin içerisinde yer alıyor ve idareye bir nevi uzmanlık hizmeti veriyoruz. Bu yaklaşımımızın tüm denetim birimlerinde yaygınlaşması için de projeler üretiyor ve hayata geçiriyoruz. Örneğin, AB fonları ile finanse edilecek ve önümüzdeki günlerde başlatacağımız "Yolsuzlukla Mücadele Politika ve Pratiklerinin Güçlendirilmesi" Projesinin temel amacı da bahsettiğimiz ilkelerin tüm denetim birimlerinde yerleşmesini sağlamaktır.

Son olarak şunu da vurgulamak isterim ki, teftiş kurulları olarak müfettiş yardımcılarını çok nitelikli gençler arasından seçiyor ve onları üç yıllık kapsamlı, sıkı bir eğitim sürecinden geçiriyoruz. Ciddi bilgi birikimine ulaşan müfettişlere yalnızca teftiş, inceleme ve soruşturma yaptırılması onların kapasitelerinden yeterince istifade edemememiz demektir. Bu şekilde yetişen insan gücünden idarede, idarenin daha iyi işlemesine ilişkin çalışmalarda da istifade etmeliyiz.



Böylelikle hem çalışan müfettiş arkadaşlarımız idareyi ve idarecileri daha iyi tanıyabilir ve anlayabilirler, hem de idarecilerimiz birim birim uygulamada ne tür aksaklıklar olduğunu ve ne gibi tedbirler alınması gerektiğini daha fazla görebilirler.

Halil YILMAZ: İç denetim ve iç denetçilerin yasal olarak teftiş kurullarından farklı ve bağımsız bir şekilde kurulması ve yaklaşık beş yıldan bu yana da faaliyette olmalarına rağmen; 5018 sayılı Kanun'un iç denetime ilişkin düzenlemelerinin idarelerce yeterince anlaşılıp anlaşılmadığı ve yeni düzenlemelerin öngörüldüğü haliyle tatbik edilip edilmediği tartışılması gereken bir husustur. İç denetimin, gerek kamu idareleri, gerekse de kamuoyunca yeni mali yönetim ve kontrol sistemi içindeki yeri ve önemine uygun ölçüde algılanabildiğini söylemek mümkün değildir.

Bir taraftan siyasi sorumluluk ilkesi çerçevesinde siyasi otoriteye bağlı "güçlü ve bağımsız teftiş kurulları" oluşmuşken diğer taraftan yönetimin sorumluluğu ilkesi çerçevesinde idari otoriteye bağlı "iç denetim birimleri"nin oluşturulması neticesinde; kamu idarelerindeki denetimde çift başlılığa ve ikili yapılanmaya yol açılmakta bu durumun ise gelecekte genel olarak bir denetim karmaşasına ve zafiyetine sebep olabileceği değerlendirilmektedir.

Beş yıllık bir uygulama tecrübesinin ardından, geldiğimiz noktada, tüm kamuda uygulamanın sonuçlarının, artıları ve eksilerinin, iç denetim uygulamasının mevcut haliyle sürdürülmesinin yararlı olup olmadığı hususlarının araştırılarak varsa ihtiyaç duyulan değişikliklerin yapılmasının yararlı olacağı değerlendirilmektedir.