

**Mehmet BÜLBÜL*:**

"İç kontrol bir işlemi kontrol etmek değildir. İç kontrol hakim olmaktır.

Yönetim açısından bakıldığında idarenin veya dairenin, personel açısından bakıldığında ise faaliyet veya sürecin tümüne hakim olmaktır.

Bu nedenle birçok kaynakta iç kontrol, yönetim kontrolü kavramı ile eş anlamda kullanılmaktadır"

*Daire Başkanı
Maliye Bakanlığı
Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

DENETİŞİM: Öncelikle, yoğun iş temposunuz arasında bize zaman ayırdığınız ve görüşlerinizi okuyucularımızla paylaşmayı kabul ettiğiniz için teşekkür ediyoruz.

Mehmet BÜLBÜL: Rica ederim. Ben de kısa sürede kamuda saygınlık kazanan Derginizin nazik daveti için teşekkür etmeliyim. Ayrıca, bir mesleki sivil toplum örgütü olarak KİDDER'in çok kısa bir sürede kurumsallaşması ve iç denetçilerin mesleki gelişimine katkı sağlamaya başlaması gerçekten göz kamaştırıcı. Emegi geçenleri tebrik ediyorum.

DENETİŞİM: İsterseniz hemen iç kontrolden başlayalım. Nedir iç kontrol? En az 1000 yıllık devlet geleneği olan Türkiye'de iç kontrol yok muydu? Yıllardır kullanılan kontrol kavramı ile iç kontrol kavramı arasındaki fark nedir?

M.B.: İç kontrolün birkaç tanımı var elbette. Her biri iç kontrolün farklı unsurlarını öne çıkarsa da aslında bu tanımlar birbirine çok yakın ifadeler içeriyor. Okuyucularınızın zaten bildiği bu tanımları tekrarlamak yerine, iç kontrolü açıklamanın daha yararlı olacağını düşünüyorum. Bunu yaparken teorik tartışmalara girmeden, doğrudan kamu kesimini, hatta 5018 sayılı Kanunun öngördüğü iç kontrolü esas almak sanırım daha uygun olacak.

Her kamu idaresinin var olma sebepleri var. Var olma sebeplerini ifade eden görevler, kuruluş kanunlarında ve diğer mevzuatta gösterilmiş. Bu görevleri yerine getirmek üzere bu idarelerde yönetici ve personel görevlendirilmiş.

Temel soru şu: Bir idarenin yöneticileri ve personeli üstlenmiş oldukları görevlerini en etkin bir şekilde ve en az maliyetle nasıl yerine getirecekler ve bunu ilgili ve yetkili makam ve mercilere nasıl gösterecekler?

Bu sorunun temelde iki farklı cevabı var. Birincisi, yönetici ve personelin bilgi, deneyim ve iyi niyetini esas



alırsınız ve inisiyatifi insan faktörüne teslim edersiniz. Sonuç olumsuz olursa yine insan odaklı çözümler geliştirirsiniz.

İkincisinde ise, bilgili, deneyimli ve iyi niyetli insanı da öne çıkaran ve diğerlerini elimine eden, onlara iyi yönetim araçları sunan bir model geliştirirsiniz. Sonuç olumsuz olursa modele odaklı çözümler üretirsiniz.

İşte iç kontrol bu soruya verilen ikinci cevaptır. Yani iç kontrol bir yönetim modelidir.

İç kontrolün temel ilkelerine ve klasik kontrol kavramı ile farklılıklarına değinecek olursak şunları söyleyebiliriz:

İç kontrol bir işlemi kontrol etmek değildir. İç kontrol hakim olmaktır. Yönetim açısından bakıldığında idarenin veya dairenin, personel açısından bakıldığında ise faaliyet veya sürecin tümüne hakim olmaktır. Bu nedenle birçok kaynakta iç kontrol, yönetim kontrolü kavramı ile eş anlamda kullanılmaktadır.

İç kontrol yönetim sorumluluğuna dayanır. Etkin bir iç kontrol sistemi kurma ve işleyişini sağlama sorumluluğu idarenin üst yöneticisi ve diğer yöneticilerine aittir.

İç kontrol bir idarenin iç unsurlarıyla sağlanır. İç kontrolden, rolleri farklı olmak üzere, bir idarenin bütün yönetim kademeleri ve personeli sorumludur. O nedenle iç kontrolün sorumluluğu bir idarede herhangi bir birime veya kişiye yüklenemez. İç kontrolün sorumluluğu idare dışından bir organ ya da kişiye devredilemez.

İç kontrol sadece mali işlemleri kapsamaz, hedeflere ulaşılmasını ve kaynak kullanımını etkileyen her şey iç kontrolün konusunu oluşturur.

Gelelim sorunuzun ikinci bölümüne: Kamu yönetimi tarihi konusunda yeterli bilgim olmadığı için 5018 sayılı Kanun öncesi dönemi esas alarak cevap verirsem umarım okuyucularınız beni bağışlar.

5018 sayılı Kanun öncesinde bir kısmını mükemmel olarak niteleyebileceğimiz bazı iç kontrol araçlarının olduğunu söyleyebilirim elbette. Ancak iç kontrol sis-

teminin olduğunu söyleyemem. İzin verirsiniz, karmaşık gibi görünen bu ifadeyi bir örnekle açıklamaya çalışayım.

Hepimiz puzzle'ı biliriz. Bir çerçeve ile resim parçacıkları vardır. Parçacıkları uygun yerlere eksiksiz olarak yerleştirirsiniz ve ortaya güzel bir resim çıkar.

"İç kontrol bir idarenin yürüttüğü faaliyet ve süreçleri de kapsamakla birlikte, ondan da öte, idarenin bütünü kavrayan bir sistemdir. Bir idarede etkin ve yeterli bir iç kontrol sisteminin oluşması ve gelişmesi için her şeyden önce uygun bir ortamın yaratılması şarttır. O nedenle, işe kontrol ortamından başlamak kanaatimce isabetli olacaktır. Çünkü kontrol ortamı iç kontrolün diğer bileşenlerine temel oluşturacaktır"

Şimdi, çerçeveyi iç kontrol sistemi olarak, resim parçacıklarını ise birbiriyle uyumlu iç kontrol araçları olarak düşünelim. Diyebiliriz ki, 5018 sayılı Kanun öncesinde sadece birtakım resim parçacıkları, yani iç kontrol araçları vardı, ancak çerçeve, yani iç kontrol sistemi yoktu. Çerçeve, yani iç kontrol sistemi olmadığı için resim parçacıklarının, yani iç kontrol araçlarının uygun ve eksiksiz olup olmadığını anlamak da mümkün değildi. Üstelik mevcut parçacıkların resmin nesnesine ait olduğunu ve resme uygun olup olmadığını da anlamak mümkün değildi. Bunlar arasında tam ve uygun bazı parçacıklar olması resmi tamamlamamıza ve ortaya güzel bir resim çıkarmamıza yetmiyordu. Sonuç olarak, 5018 sayılı Kanun öncesi dönemde bir takım iç kontrol araçları vardı ancak iç kontrol sistemi yoktu.

DENETİŞİM: İç kontrol, kurumun her türlü faaliyet ve sürecini kapsıyor. Bu bağlamda, iç kontrolün etkinleştirilmesinde kamu kurum ve kuruluşları çalışmalara nereden başlamalı ve nasıl bir süreç takip etmelidir?

M.B.: İç kontrol bir idarenin yürüttüğü faaliyet ve sü-



reçleri de kapsamakla birlikte, ondan da öte, idarenin bütününe kavrayan bir sistemdir. Bir idarede etkin ve yeterli bir iç kontrol sisteminin oluşması ve gelişmesi için her şeyden önce uygun bir ortamın yaratılması şarttır. O nedenle, işe kontrol ortamından başlamak kanaatimce isabetli olacaktır. Çünkü kontrol ortamı iç kontrolün diğer bileşenlerine temel oluşturacaktır.

İdarenin hedeflerini gerçekleştirmek için, uygun teşkilatlanmış ve işleyen bir organizasyonel yapı ile mesleki ve kişisel dürüstlüğe adanmış yetkin ve yeterli yönetici ve personel iç kontrol sisteminin temelidir.

O nedenle, bir idarede iç kontrol sisteminin oluşturulması ve geliştirilmesi çalışmalarına idarenin teşkilatı ile kadro yapısı ve işleyişinin değerlendirilmesi ve geliştirilmesiyle başlamak uygun olacaktır. Bu çalışmalar teşkilat kanunundan başlar, en küçük birimdeki görev dağılım çizelgesine kadar uzanır. Kadro kanunundan başlar, hizmet içi eğitim programlarına, personelin görevden ayrılma prosedürlerine kadar uzanır.

DENETİŞİM: Sizce iç kontrolün etkinleştirilmesinde kritik başarı faktörleri nelerdir?

M.B.: Bir hizmetin talep edeni, yani müşterisi yoksa o hizmetin sunumu beklenen nitelikte olmayacaktır. O halde, kamusal hizmetlerin en az kaynakla ve en etkin bir şekilde yerine getirilmesi kimin talebi olabilir? Yani kamuda iç kontrolün müşterisi kimdir?

Müşteri, hizmet sunucusuna göre değişecektir. Parlamento'nun müşterisi seçmen; Hükümetin ve bakanların müşterisi parlamento; üst yöneticilerin müşterisi bakanlar; diğer yöneticilerin müşterisi üst yönetici; kamu personelinin müşterisi ise kamu yöneticileri olacaktır.

Kanaatimce, kamu idarelerinde etkin ve yeterli bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve işletilmesinde en kritik faktör bu müşteriler ile hizmet sunucuları arasında hesap verme sorumluluğu zincirinin kurulması ve etkin bir şekilde işletilmesidir. 5018 sayılı Kanun bu amaçla birçok araç sunmaktadır.

Konumuz iç kontrol olduğuna göre, siyasi alanla ilişkiyi de ihmal etmeden bir idarenin sınırları içinde kalmamız gerekmektedir. Buna göre, bir idarede siyasi

sorumluluğu üstlenen bakan ile yönetim sorumluluğunu üstlenen üst yönetici arasındaki hesap verme sorumluluğunun varlığı ve işletilmesi önem kazanmaktadır. Bu noktadan sonra diyebiliriz ki, bir idarede iç kontrol üst yöneticinin ihtiyacıdır. Çünkü iç kontrol, kamu hizmetlerinin hükümet politikalarına uygun olarak başarılmasında ve bu başarının ilgili bakana kanıtlanmasında üst yöneticiye araçlar sunmaktadır. Bu nedenle üst yöneticinin iç kontrole inanması, güvenmesi ve sahiplenmesi kritik başarı faktörüdür. Üst yöneticinin sahiplenmediği ve liderlik yapmadığı bir idarede etkin ve yeterli bir iç kontrol sistemi oluşturmak ve geliştirmek neredeyse mümkün olmayacaktır.

Üst yöneticiyi teşvik eden ve zorlayan faktör ise yine hesap verme sorumluluğu olacaktır. Hesap verme sorumluluğu esas itibarıyla raporlamayla yerine getirilir. Bir idarede iç kontrol sisteminin etkinliği ve yeterliğinin, yani yönetim sorumluluğunun, siyasi sorumluluğu üstlenen bakanlara, parlamentoya ve kamuoyuna raporlanması gerekmektedir.

Bu noktada, Maliye Bakanlığı ile Sayıştay devreye girmektedir.

Maliye Bakanlığı iç kontrol alanında, diğer bir ifadeyle, hem mali yönetim ve kontrol alanında hem de iç denetim alanında merkezi uyumlaştırma fonksiyonunu üstlenmiş bulunmaktadır. Bu kapsamda, kamu idarelerinin uygulamalarını izleyecek ve sonuçlarını raporlayacaktır. Bu raporlarda, iç kontrol sisteminin oluşturulmasında ve işletilmesinde bazı kamu idareleri başarılı, bazıları ise başarısız olarak değerlendirilecektir.

Aynı şekilde Sayıştay da, kamu idarelerinin kamu kaynaklarını etkin bir şekilde kullanma ve kamu hizmetlerini yerine getirme performanslarını TBMM'ne raporlayacaktır.

Bu raporlamalar yönetimin hesap verebilirliğini işletecek, bir idarede iç kontrolün sahibi olan üst yöneticileri zorlayacak ve teşvik edecektir. Bu durumla karşı karşıya kalan üst yönetici, idare içi hesap verme sorumluluğu zincirini işletmek zorunda kalacak ve harcama birimlerinden etkin kaynak kullanımını ve performans dayalı yönetim talep edecektir. Strateji geliştirme birimlerinden bu amaçlara sağlamak



için araçlar üretmesini ve iç denetim biriminden ise bu araçların tasarım ve işleyişinin denetlenmesini ve öneriler geliştirilmesini talep edecektir. Diğer bir ifade ile üst yönetici iç kontrolün müşterisi, talep eden olacaktır.

Sorunuza dönecek olursak; kanaatimce kamu idarelerinde iç kontrolün etkinleştirilmesinde en önemli roller, hesap verme sorumluluğunu en üst düzeyde başlatacak olan Maliye Bakanlığı ile Sayıştay'a düşmektedir.

DENETİŞİM: İç kontrol sisteminin kurumsallaşmasının ve benimsenmesinin, normal şartlar altında, ne kadar zaman alacağını düşünüyorsunuz? Bu bağlamda, kamu iç kontrol standartlarına uyum konusunda kuruluşların ölçeği dikkate alınarak aşamalı bir uyum süreci düşünülebilir mi?

M.B.: İç kontrol sisteminin kurumsallaşması, benimsenmesi ve uygulanması için öncelikle gerekli düzenlemelerin yapılması, merkezi kurumlar ile idarelerin yeterli idari kapasiteye kavuşturulması gerekmektedir. Daha sonra, hem merkezi kurumlar hem de idari birimler tarafından uygulama izlenecek ve geliştirilecektir.

Birinci aşama olan düzenleme alanında 5018 sayılı Kanun neredeyse eksiksiz bir çerçeve sunmaktadır. İkincil ve üçüncül düzey düzenlemeler de tamamlanmış olup, uygulama sonuçları doğrultusunda revize çalışmaları sürdürülmektedir.

İkinci aşama olan idari kapasitenin oluşturulması amacıyla, Maliye Bakanlığı bünyesinde merkezi uyumlaştırma birimleri oluşturulmuştur. Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma görevi Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından, İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma görevi ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından yürütülmektedir. Kamu idarelerinde ise strateji geliştirme birimleri ile iç denetim birimleri kurulmuştur. Bu birimlere atamalar yapılmış olmakla birlikte, nicelik ve niteliği artırma çalışmalarımız devam etmektedir.

Üçüncü aşama olan uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesinde ise, hem merkezi uyumlaştırma birimlerine, hem idarelere, hem de Sayıştay'a görevler düşmektedir.

Mali yönetim ve kontrol merkezi uyumlaştırma birimi olarak aşamalı bir geçiş öngördük. Yayımladığımız

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberinde kamu idarelerinin iç kontrol sistemlerini oluşturmaları, işletmeleri, izlemeleri ve geliştirmeleri için yürütecekleri çalışmaları açıkladık ve bu çalışmaları sonuçlandırmaları için 2011 yılı Haziran ayı sonuna kadar süre verdik. İdareler bu süre içerisindeki çalışmaları, idari yapıları ve kapasiteleri, risk algıları ve kurumsal kültürleri doğrultusunda kendileri belirleyeceklerdir. Bu rehberde öngörülen ve idareler tarafından hazırlanan Eylem Planlarının uygulanmasıyla iç kontrolün kurumsallaşması ve benimsenmesinde önemli bir mesafe alacağımıza inanıyorum. Kamu idareleri tarafından hazırlanan Eylem Planlarının, Kamu İç Kontrol Standartlarının gereklerini ne ölçüde karşıladığının denetlenmesi ve değerlendirilmesi kanaatimce iç denetçiler için yerinde ve yararlı bir çalışma olacaktır.

Yine, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole ilişkin Usul ve Esaslarda ve Rehberde kendi iç kontrol sistemlerini izlemeleri ve değerlendirmeleri için idarelere yöntemler öngördük.

Sayıştay yaptığı denetimler ve raporlamalarla idarelerin iç kontrol yapı ve uygulamalarını değerlendirmekte. Sayıştay Kanun Teklifinin yasallaşması ile birlikte dış denetimin, idarelerin iç kontrol sistemleri üzerine daha sistemli bir şekilde odaklanacağını düşünüyorum.

Bütün bu yöntem ve araçlar etkin bir şekilde çalıştırıldığında iç kontrol kamu idarelerinde giderek bir yönetim modeli olarak yerleşecek ve yaygınlaşacaktır. Bununla birlikte, iç kontrol sisteminin kamu idarelerinde tam olarak oluşturulduğunu ve işletildiğini söylemek için bir süre vermek mümkün değildir. Çünkü iç kontrol tanımı gereği sürekli olarak geliştirilmesi gereken bir süreçtir.

DENETİŞİM: Kamu kurum ve kuruluşlarında “iç kontrol” nasıl algılanıyor? Kamu yöneticilerinde ve birim amirlerinde iç kontrolün gereksiz prosedürler, usuller ve yöntemler olduğu yönünde bir algı gözlemlenmektedir. Bu görüşe katılıyor musunuz? Bu kapsamda iç kontrole ilişkin farkındalığın artırılması için MUB olarak ne gibi faaliyetler yürütüyorsunuz?

M.B.: 5018 sayılı Kanun öncesi dönem için geçerli olan kontrol kavramının etkileri henüz tam olarak

silinmiş olmadığından iç kontrol denildiğinde, ilk başta kontrol edilmek şeklinde algılanıyordu. Kontrol edilmek yönetici ve personel için pek arzulan bir durum olmadığından önceleri benimsenmiyordu. Ancak iç kontrol, kontrol edilmek değil, idareye ve faaliyetlere hakim olmak için araçlar sunan bir sistem şeklinde algılandıkça sahiplenilmesi ve benimsenmesi artmaktadır. Nitekim bu dönemde, özellikle Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberini yayımladıktan sonra, iç kontrol, kamu idarelerinde en çok konuşulan ve üzerinde çalışılan konulardan biri haline geldi.

"İç kontrol sisteminin kurumsallaşması, benimsenmesi ve uygulanması için öncelikle gerekli düzenlemelerin yapılması, merkezi kurumlar ile idarelerin yeterli idari kapasiteye kavuşturulması gerekmektedir. Daha sonra, hem merkezi kurumlar hem de idari birimler tarafından uygulama izlenecek ve geliştirilecektir"

Merkezi uyumlaştırma birimi olarak edindiğimiz izlenimlere dayanarak özellikle merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin yöneticilerinin ve amirlerinin iç kontrole ilişkin olumsuz yargılarının bulunduğu görüşüne katılmıyorum. Kamu idareleri büyük oranda Eylem Planlarını hazırlayıp Bakanlığımıza gönderdiler. Hatta bazı kamu idarelerinde çok üst düzey bir ilgi ve sahiplenme olduğunu izledik.

Bu sonucun elde edilmesinde, Merkezi Uyumlaştırma Birimi olarak yürüttüğümüz faaliyetlerin katkısı elbette çok büyük.

Üst yöneticiler için iç kontrol ve iç denetim konulu rehber ve el kitabı yayımladık ve tüm kamu idarelerine dağıttık. Ayrıca Kamu İç Kontrol Standartlarını bir kitapçık halinde kamu idarelerine dağıttık.

5018 sayılı Kanunun yayımlandığı günden bu güne yaklaşık 20 bin kişinin, Merkezi Uyumlaştırma Biriminin gerçekleştirdiği eğitim, seminer, konferans ve



benzeri faaliyetlere katılımı sağlandı. Bu çalışmalarını ve sayıları kayıtlarımıza dayanarak söylüyorum.

Bu yıl Pamukkale’de ve Kızılcahamam’da kamu idarelerinin strateji geliştirme birimlerinin yöneticilerinin katıldığı iç kontrol odaklı konferanslar düzenledik. Bu konferanslar büyük ilgi gördü ve yüzde yüze yakın bir oranda katılım gerçekleşti. Bu konferansları geleneksel olarak her yıl tekrarlamayı kararlaştırdık.

Birçok kamu idaresinin İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu toplantılarına davet edildik, zamanımızın el verdiği ölçüde bu toplantılara katıldık. Bu toplantılarda yöneticilerden aldığımız tepkiler oldukça olumluydu ve gelecek için umut vericiydi.

"Teşkilat yapısının uyumsuz ve elverişsiz, personelin yetersiz, görev, yetki ve sorumlulukların belirsiz, hedeflerin ve risklerin belirsiz, kontrol faaliyetlerinin zayıf, iletişim sisteminin karmaşık, izlemenin yetersiz olduğu bir idarede her noktada sorunlar çıkacak; isabetsiz kararlar, hatalı işlemler, usulsüzlükler ve yolsuzluklar baş gösterecektir. Yöneticiler ve personel ortaya çıkan sorunlarla uğraşmaktan etkin bir kamu hizmeti sağlamak zorlanacaktır. İşte bu noktada, biraz önce bahsettiğim, idare içi ve idare dışı hesap verme sorumluluğunun işlenmesi ve bu durumu raporlaması gerekmektedir"

Genel Müdürlüğümüzün resmi web sitesinde yayımlanan mali yönetim ve kontrol merkezi uyumlaştırma web sayfası 2008 yılı başından bu yana güncellenerek yayımlanmaktadır. Web sayfamız 2008 yılında 55 bin kez ziyaret edildi, 2009 yılında ise bu sayıyı bu günden yakalamış bulunmaktayız. Web sayfamızda ayrıca İç Kontrol Bülteni adıyla bir elektronik bülten de yayımlanmaktadır. Elektronik bültenimizin birinci sayısı yaklaşık 20 bin kez ziyaret edilmişti, ikinci sayımızda ise 20 bin sayısı aşıldı.

Önümüzdeki dönemde de bu çalışmalarımızı artarak devam edecektir. Bu dönemde daha çok kamu idarelerinin üst yöneticilerinin ve diğer yöneticilerinin bilgilendirilmelerine ağırlık vereceğiz.

Ayrıca Birleşik Krallık Sayıştay’ı ile birlikte yürüttüğümüz Eşleştirme Projesi kapsamında 2010 yılında, AB üye ülke uzmanlarının eğitmen olarak yer alacağı temel ve ileri düzey eğitimler gerçekleştirilecektir.

DENETİŞİM: Bütün kamu idareleri “Kamu İç Kontrol Standartları Eylem Planları” hazırlıyor. Üst yönetici desteğinin zayıflığı, strateji geliştirme birimlerinin yetkin olmayışı ve benzeri sebeplerle, hazırlanan eylem planlarının uygulanmaması, daha açık bir ifadeyle iç kontrol sisteminin öngörülen zamanda kurulmaması halinde bir müeyyide var mı?

M.B.: Kamu idarelerinin hazırladıkları Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planları büyük oranda Bakanlığımıza gönderildi, hala da gelmeye devam ediyor.

Merkezi Uyumlaştırma Birimi olarak bu eylem planlarını, 5018 sayılı Kanuna, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğine ve Rehberine uyumu açısından değerlendiriyoruz. Yaygın hataları tespit ederek kamu idarelerine duyuracağız ve Eylem Planlarını buna göre revize etmelerini isteyeceğiz. Göndermemiş olan kamu idarelerini resmi yazıyla uyaracağız.

Daha sonra kamu idarelerinden isteyeceğimiz raporlarla, eylem planlarının ne ölçüde uygulandığını, bu süreçte ne tür güçlüklerle karşılaşıldığını izleyip değerlendireceğiz, elde ettiğimiz sonuçlara göre yönlendireceğiz.

Kamu idarelerinin iç kontrol standartlarına uyumu dış denetim ve iç denetim mekanizmaları tarafından da izlenecek. Bu anlamda, İDKK’na gönderilen iç denetçi raporları ile dış denetim raporlarından da yararlanacağız.

Müeyyideye gelince; en büyük müeyyide kötü bir yönetim olarak kendini gösterecektir zaten. Teşkilat yapısının uyumsuz ve elverişsiz, personelin yetersiz, görev, yetki ve sorumlulukların belirsiz, hedeflerin ve risklerin belirsiz, kontrol faaliyetlerinin zayıf, ile-

tişim sisteminin karmaşık, izlemenin yetersiz olduğu bir idarede her noktada sorunlar çıkacak; isabetsiz kararlar, hatalı işlemler, usulsüzlükler ve yolsuzluklar baş gösterecektir. Yöneticiler ve personel ortaya çıkan sorunlarla uğraşmaktan etkin bir kamu hizmeti sağlamakta zorlanacaktır. İşte bu noktada, biraz önce bahsettiğim, idare içi ve idare dışı hesap verme sorumluluğunun işlenmesi ve bu durumu raporlaması gerekmektedir. Burada da, idare içerisinde iç denetçilere ve SGB'lere, idare dışında ise Maliye Bakanlığına ve Sayıştay'a hayati görevler düşmektedir.

DENETİŞİM: Kamu İç Kontrol Standartları kapsamında yapılan çalışmalarda otomasyon sistemlerinden ve buna ilişkin yazılımlardan faydalanılması mümkün olabilir mi?

M.B.: 5018 sayılı Kanunda iç kontrol idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmaktadır. Anlaşılacağı üzere, iç kontrolün bütününe kapsayan tek bir iç kontrol yazılımından söz etmek tanım gereği imkânsızdır.

İç kontrol sisteminin birbiriyle uyumlu iç kontrol araçlarından oluştuğunu söylemiştim. Hangi iç kontrol aracının elektronik ortamda bir yazılım aracılığıyla işletileceği iç kontrol aracının niteliğine bağlıdır. Kamuda zaten bütçe ve muhasebe uygulamalarının kayıt ve kontrolü, evrak kayıt ve dosyalama sistemi, iç haberleşme, bilgi edinme sistemi gibi birçok iç kontrol aracı elektronik ortama taşınmış durumda. Yine taşınır mallarla ilgili bir otomasyon çalışması olduğunu biliyorum.

Sonuç olarak; Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyumu sağlamak üzere bir kamu idaresinin Eylem Planında öngördüğü bir faaliyet niteliği itibarıyla uygun ise elbette elektronik ortama taşınabilecektir. Bu kontrol aracının niteliğine bağlıdır. Örneğin, hard kontroller yazılım için daha uygun iken soft kontroller uygun olmayacaktır.

DENETİŞİM: Kamu kurumlarının iç kontrol eylem planlarının hazırlanmasında ve sistemin etkinleştirilmesinde özel sektörden “danışmanlık” hizmeti alınmasını nasıl karşılıyorsunuz?

M.B.: Bir idarenin iç kontrol sisteminin oluşturulması ve işletilmesi çalışmalarına özel sektör ve benzeri kuruluşların katkı sağlamasının sınırlı olduğunu düşünüyorum.

Her şeyden önce açıkça belirtmek gerekir ki, bir idarede iç kontrol sistemi o idarenin yönetici ve personeli tarafından oluşturulabilir ve geliştirilebilir. Özel sektörün bir kamu idaresinin iç kontrol sistemini tek başına oluşturması, işin tabiatı gereği mümkün değildir.

Kamu İç Kontrol Standartları dikkatli bir şekilde incelendiğinde bu durum kolayca anlaşılacaktır. Kamu idaresinin teşkilatlanma yapısının ve görev yapma biçiminin tespit edilmesi, incelenmesi ve değerlendirilmesi, personelin işe alınma prosedürlerinin geliştirilmesi, yeterliliğini ve performansını ölçmeye yönelik gerekli yasal ve idari düzenlemelerin geliştirilmesi, yetki devirlerine ilişkin genelge taslaklarının hazırlanması, idarenin hedeflerinin ve risklerinin belirlenmesi, risklere ilişkin kontrol faaliyetlerinin geliştirilmesi ve bunların düzenlemelere taşınması ve benzeri hususların özel sektör tarafından yerine getirilmesi mümkün değildir. En basitinden, kamu idareleri iç kontrol sistemlerini oluştururken, bilinen uluslararası standartları değil, 5018 sayılı Kanun ve ilgili ikincil ve üçüncül düzey mevzuatı esas almak zorundadır. Bundan da öte, Anayasadan başlayarak, Devlet teşkilatı, kamu personel mevzuatı, ihale mevzuatı, kamu bütçe ve muhasebe sistemi, taşınır ve taşınmaz mal mevzuatı ve benzeri düzenlemeler ve Devletin çalışma düzeni hakkında ciddi bilgi ve deneyim sahibi olmak gerekir.

Bu önemli açıklamayı yaptıktan sonra, sınırlı da olsa özel sektör ve benzeri oluşumların sağlayacakları katkıların neler olabileceğine değinebilirim.

İç kontrol çalışmalarının temel başarı faktörleri arasında yönetici ve personelin iç kontrol hakkında yeterli bilgiye ve farkındalığa sahip olması gerektiğine değinmiştik. İç kontrol nedir, amaçları, bileşenleri, ilkeleri nelerdir, ne işe yarar? Temel iç kontrol araçları neler olabilir? İç kontrol sisteminin oluşturulmasında nasıl bir çalışma yöntemi izlenmelidir? Risklerin belirlenmesinde, sınıflandırılmasında ve kaydedilmesinde nasıl bir metot uygulanabilir? Süreçler nasıl belirlenebilir? Bu ve benzeri hususlarda, kamusal mevzuatı



göz ardı etmeksizin, özel sektör ve benzeri kuruluşların temel düzeyde bilgi sağlaması ve çalışma yöntemleri önermesi mümkündür. Bunun da içeriği, yöntemi ve süresi bellidir ve sınırlıdır.

Son olarak şunu belirtmek istiyorum. İdarenin yönetici ve personelinin aktif olarak yer almadığı bir süreçte, idare dışında özel sektör tarafından geliştirilen iç kontrol araçları, yönetici ve çalışanlar tarafından yeterince ilgi görmeyen ve uygulanmayan bir takım dokümanlar ve prosedürler olarak raflarda kalmaya mahkûmdur.

DENETİŞİM: İç kontrol çalışmalarında önde giden kurum var mı? İyi uygulama örneklerini nasıl paylaşmayı düşünüyorsunuz?

M.B.: Evet, yönetici ve personeliyle iç kontrol sisteminin oluşturulmasına özel önem veren ve bu yönde ciddi çalışmalar yapan kamu idareleri var. Bunları yakından izliyoruz, zaman zaman çalışmalarına katılarak gerektiğinde destek sağlıyoruz. Bunlar arasında, başta kendi Bakanlığımız olmak üzere, Adalet Bakanlığını, Milli Eğitim Bakanlığını, Sağlık Bakanlığını, Sanayi ve Ticaret Bakanlığını, Savunma Sanayi Müsteşarlığını, Ankara Üniversitesini hemen sayabilirim.

İyi uygulama örneklerini tespit ettiğimiz kamu idarelerinin çalışmalarına web sayfamızda yer vereceğiz. Aynı zamanda tüm kamu idarelerinin katılımının sağlandığı konferanslarda bu idarelerin uygulama örneklerini diğer idarelerle paylaşmalarına fırsat vereceğiz.

DENETİŞİM: İç kontrol ve risk yönetiminin kurulup işletilmediği, iyi yönetim modellerinin ve ilkelerinin yerleşip kurumsallaşmadığı ülkemizde iç denetim yapmak doğru mu? Bu koşullarda yapılan iç denetim, iç denetim midir?

M.B.: Bu soruyu sorduğunuz için ayrıca teşekkür etmeliyim, zira yaygın bir yanlış düzeltme fırsatı verdiniz.

İç kontrol ve risk yönetiminin kurulup işletildiği, iyi yönetim modellerinin yerleşip kurumsallaştığı idarelerde iç denetime duyulan ihtiyaç o derece az olacaktır. İç denetim zaten bunların olmadığı ya da iyi oluşturulmadığı veya iyi işletilmediği ya da işleyişin sür-

dürülemediği varsayımları üzerine idarelerde görev yaparlar ki, yapacakları denetimler ve raporlamalarla bu alanların iyileştirilmesine, geliştirilmesine katkı sağlasınlar, değer katsınlar.

5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuatın öngördüğü iç kontrol sistemine ilişkin bazı düzenleme ve uygulamalar zaten var.

Kontrol ortamı kapsamında; idarelerin ve birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları teşkilat kanunlarında ve idari düzenlemelerde yer alıyor. Personelin seçilmesi, atanması, eğitilmesi, yetiştirilmesi, yer değiştirmesi, yükselmesi ve benzeri hususlarda düzenlemeler var. Saydamlık ve hesap verebilirliğe ilişkin 5018 sayılı Kanun ve diğer mevzuatta hükümler var.

Risk değerlendirme kapsamında; idareler stratejik planlar, performans programları hazırlıyorlar, bütçelerini bu dokümanlara göre düzenliyor.

Kontrol faaliyetleri kapsamında, faaliyet ve işin niteliğine göre birçok kontrol stratejileri ve prosedürleri ilgili mevzuatında öngörülmüş durumda.

"İdarenin yönetici ve personelinin aktif olarak yer almadığı bir süreçte, idare dışında özel sektör tarafından geliştirilen iç kontrol araçları, yönetici ve çalışanlar tarafından yeterince ilgi görmeyen ve uygulanmayan bir takım dokümanlar ve prosedürler olarak raflarda kalmaya mahkûmdur"

Bilgi ve iletişim bileşeni kapsamında, her idarede az ya da çok bir dikey ve yatay haberleşme sistemi var, bazı bilgiler kamuoyu ile paylaşılıyor.

İzleme bileşeni kapsamında, ilgili düzenlemelerde her idarenin iç kontrol sistemini ve uygulamalarını yılda en az bir kez değerlendirmesi öngörülmüş.

Örnekleri çoğaltabilirim. Yani bu gün, iç denetçilerin denetim yapmaları için gerekli olan bir iç kontrol çer-

çevesi mevcut. Bu çerçeveye yerleştirilecek bir takım iç kontrol araçları da var. Şimdi iç denetçiler bir an önce sahaya inmeliler ve yapacakları denetimler ve raporlamalarla, tüm bu düzenleme ve uygulamaları 5018 sayılı Kanun ve ilgili düzenlemelerin öngördüğü iç kontrol çerçevesine göre incelemeliler, varsa boşlukları tespit etmeliler, mevcut iç kontrol araçlarının tasarım ve işleyişinin yeterliliğini değerlendirmeliler ve öneriler geliştirerek değer katmalıdırlar.

İç denetçiler bu çalışmalarında, yayımlanmış olduğumuz Kamu İç Kontrol Standartları ile bu standartlara ilişkin genel şartları bir check-list olarak kullanabilirler. Bu standartlara ait her bir genel şartın o idarede veya birimde hangi yöntem ve araçlarla sağlandığını, bu araç ve yöntemlerin uygunluğunu ve işlerliğini araştırabilir, test edebilir ve öneriler geliştirebilirler. Kanaatimce Türkiye’de iç denetçilerin en çok değer katacağı dönem bu dönemdir.

Ben özel ya da kamu kesiminden hiç bir kuruluşa, iç kontrol sisteminin kuruluş yıldönümünün kutlandığını duymadım. Çünkü hiçbir zaman iç kontrol sisteminin tam olarak kurulduğunu ve işletildiğini söyleyemeyiz. Söyleyebilseydik eğer, abartılı bir ifade olacak ama, iç kontrol kuruluş kokteylinden sonra iç denetçilere veda kokteyli gündeme gelirdi herhalde.

DENETİŞİM: İç denetçiler kurumların iç kontrol eylem planlarının hayata geçirilmesi aşamasında aktif bir görev almalı mıdır? Zira bazı kamu idarelerinin üst yönetim ve strateji geliştirme birimlerinde iç kontrol ile ilgili iç denetçilerden çok büyük beklentiler bulunmaktadır.

M.B.: Bildiğiniz gibi iç denetçilerin hangi alanlarda ve süreçlerde, hangi yöntemlerle çalışacakları İDKK tarafından belirlenmekte. Bu durum iç denetimin fonksiyonel bağımsızlığının bir sonucu. O nedenle, yapacağım kişisel değerlendirmelerin, İDKK’nun yaklaşımı ile çelişmesi durumunda geçersiz olacağını baştan hatırlatmak isterim.

Bir kamu idaresi bütün unsurlarıyla aynı amaç doğrultusunda hareket etmelidir. İç kontrol penceresinden baktığımızda amaç belli; etkin kaynak kullanımıyla idareyi hedeflerine ulaştırmak. İç denetimin de amacı aynıdır. Farklılık sadece kullanılan araç ve yöntemler-

de. İç denetim yönetimin bir unsuru olmakla birlikte, mesleki bağımsızlığı nedeniyle yönetim içinde farklılaşmaktadır. Buna karşılık yönetimin de yönetim bağımsızlığı bulunmaktadır. Daha açık bir şekilde ifade edecek olursak, yönetim iç denetime, iç denetim de yönetime müdahil olmamalıdır.

"İç kontrol ve risk yönetiminin kurulup işletildiği, iyi yönetim modellerinin yerleşip kurumsallaştığı idarelerde iç denetime duyulan ihtiyaç o derece az olacaktır. İç denetim zaten bunların olmadığı ya da iyi oluşturulmadığı veya iyi işletilmediği ya da işleyişin sürdürülemediği varsayımları üzerine idarelerde görev yaparlar ki, yapacakları denetimler ve raporlamalarla bu alanların iyileştirilmesine, geliştirilmesine katkı sağlasınlar, değer katsınlar"

Bu açıklamalardan hareketle, iç denetim bir idarede iç kontrol eylem planlarının hazırlanması çalışmalarında danışmanlık görevi kapsamında rol alabilir, kanaatimce almalıdır da. Ancak bu görev, yönetimin yerine karar almayı kapsamamalıdır. Bu nedenle, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberinde hiçbir kurul ya da çalışma grubunda iç denetçilere yer vermedik. Bununla birlikte, gerek görülmesi halinde bu çalışmalarda iç denetimin danışmanlık desteğinden yararlanılabileceğini ifade ettik.

DENETİŞİM: AB katılım müzakereleriyle ilgili sürdürülen görüşmeler ve verilen taahhütler çerçevesinde, iç kontrol ile iç denetim mevzuatında yapılan düzenlemeler ve uygulamalarda gelinen noktayı değerlendirir misiniz? Bundan sonrası için merkezi uyumlaştırma birimi olarak mevzuat çalışmalarınız var ise bahseder misiniz?

M.B.: Bildiğiniz gibi, AB katılım sürecine ilişkin çalışmalarımızı 32 numaralı Mali Kontrol Faslı çerçevesinde yürütüyoruz. 32 nolu Faslın bir alt başlığı da Türkiye’de KİMK sisteminin oluşturulması ve uygulan-



ması. Bu kapsamda, yönetim sorumluluğuna dayalı mali yönetim ve kontrol sistemi, bağımsız iç denetim ve bu alanlardaki merkezi uyumlaştırma birimleri KİMK'in temel unsurlarını oluşturuyor.

İlk KİMK Politika Belgesi 2002 yılında dönemin Maliye Bakanı tarafından imzalanarak Komisyona gönderildi. Bu aşamadan sonra 5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuatla KİMK Sisteminin öngördüğü yapılar oluşturuldu, gerekli atamalar yapıldı ve sistem işletilmeye başlandı.

2006 yılında Brüksel'de gerçekleştirilen tanıtıcı ve ayrıntılı tarama toplantıları sonucunda Komisyon, KİMK Politika Belgesinin güncellenmesini ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmasını, iç denetçilerin bir an önce atanmasını ve göreve başlamasını, iç denetimden sorumlu sürekli bir Merkezi Uyumlaştırma Biriminin kurulmasını ve İç Denetim Koordinasyon Kurulunun bir danışma kuruluna dönüştürülmesini tavsiye etti.

"İç kontrol ve risk yönetiminin kurulup işletildiği, iyi yönetim modellerinin yerleşip kurumsallaştığı idarelerde iç denetime duyulan ihtiyaç o derece az olacaktır. İç denetim zaten bunların olmadığı ya da iyi oluşturulmadığı veya iyi işletilmediği ya da işleyişin sürdürülemediği varsayımları üzerine idarelerde görev yaparlar ki, yapacakları denetimler ve raporlamalarla bu alanların iyileştirilmesine, geliştirilmesine katkı sağlasınlar, değer katsınlar"

KİMK Politika Belgesinin güncellenmesi hususuna İlerleme Raporlarında da değinilmekte. Politika Belgesinin; ön mali kontrolün kesin tanımının yapılması, iç denetim birimleri için operasyonel bir merkezi uyumlaştırma biriminin kurulması, mali yönetim ve kontrol alanında strateji geliştirme birimleri ile ilişkileri yürütecek bir MUB'un kurulması, iç denetim ile teftiş kurullarının rol ve sorumluluklarının ayrımının yapılması konularına odaklanılması önerilmektedir. 2008 yılı sonunda Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen Türkiye Ulusal Programında KİMK Politika

Belgesinin 2009 yılında kabul edileceği öngörülüyor. Genel Müdürlüğümüzde yürüttüğümüz KİMK Politika Belgesi hazırlık çalışmaları devam ediyor. Politika Belgesinin Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmesinden sonra Belgede öngörülen mevzuat çalışmaları da yapılacaktır.

DENETİŞİM: Mali yönetim ve kontrol merkezi uyumlaştırma biriminin kurumsal yapısı sizce yeterli mi? Kapasite geliştirilmesi yönünde çalışmalarınız var mı?

M.B.: Daha önce de söylediğim gibi iç kontrol esas olarak, yönetim sorumluluğu altında etkin kaynak yönetimi ile idareyi hedeflerine ulaştırmak için bir çerçeve sunmaktadır.

Bu noktada merkezi uyumlaştırma biriminin görevleri, alanla ilgili temel düzenlemeleri yapmak, bu amaçla idarelerin kurumsal yapılarını oluşturmak ve uygulama kapasitelerini güçlendirmek, uygulamayı izlemek ve geliştirmektir.

Merkezi uyumlaştırma biriminin kurumsal yapısının ve idari kapasitesinin üstlendiği bu görevlerle uyumlu olması gerekmektedir.

Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma görevi Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından üstlenilmiştir. Bununla birlikte, Genel Müdürlüğümüz kamu mali yönetimine ilişkin başka önemli görevler de yürütmektedir. Merkezi Uyumlaştırma görevi ise Başkanlığını yürüttüğüm, Genel Müdürlüğümüzün 22 dairesinden biri olan Mali Yönetim ve Kontrol Dairesi tarafından yürütülmektedir.

Mahalli idareler dahil kapsam dahilinde yaklaşık 4500 kamu idaresinin bulunduğu da dikkate alırsak, mevcut haliyle merkezi uyumlaştırma biriminin kurumsal yapısının ve idari kapasitesinin yeterli olduğunu söylemek güç olacaktır. Bu tespit, AB Birliği ilerleme raporlarında da yer almaktadır.

Bu konu, Birleşik Krallık Sayıştay'ı ile birlikte yürüttüğümüz Eşleştirme Projesi kapsamında yabancı uzmanlar tarafından da değerlendirilmiş ve hazırladıkları Boşluk Analizi Raporu ve Eylem Planı Taslaklarında MYK MUB'un Maliye Bakanlığında ayrı bir Genel

Müdürlük olarak teşkilatlanması ve yeterli idari kapasite ile desteklenmesi önerilmiştir. Bu öneriyi de içeren Rapor ve Eylem Planı Taslaklarını, 30 Eylül 2009 tarihinde düzenlediğimiz ve kamu idarelerinden 185 yöneticinin katıldığı bir konferansta tartışmaya açtık. Bu konferansta önerinin aksine bir değerlendirme yapılmadı. Taslak Rapor ve Eylem Planına web sayfamızdan erişilebilir.

Önerinin ilgi ve kabul görmesi halinde bir yasa değişikliği taslağının hazırlanması gerekmektedir. Ondan sonra takdir, Hükümete ve TBMM'ne ait olacaktır. Gelişmeleri hep birlikte göreceğiz.

DENETİŞİM: İngiltere Sayıştay'ı ile işbirliği halinde Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi projesi geçtiğimiz aylarda başladı. Aynı zamanda Proje Lideri olarak görev aldığınız proje hakkında özet bilgi verebilir misiniz?

M.B.: Memnuniyetle. AB tarafından finanse edilen "Türkiye'de Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi" adlı Eşleştirme Projemizin faaliyetlerine 2009 yılı Nisan ayında başladık.

Projemiz, Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Birimi olarak Genel Müdürlüğümüz ile İngiltere Sayıştay'ı tarafından ortaklaşa yürütülmektedir. Başbakanlık ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlıkları ile Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları Projenin pilot kuruluşları. İki yıl süreli Projemizin bütçesi 1.800.000 Avro.

Projemiz üç bileşenden oluşuyor.

Birinci Bileşen, Mali Yönetim ve Kontrol alanında bir Boşluk Analizi Raporu ile buna dayalı olarak bir Eylem Planının hazırlanmasını öngörüyordu. Söylediğim gibi, bu çalışmalarımızı tamamladık. Hazırlanan Boşluk Analizi Raporu ve Eylem Planı Taslakları Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırmanın www.bumko.gov.tr/kontrol web sayfasına koyduk. Taslak Rapor ve Eylem Planı, mali yönetim ve kontrol sistemimize ilişkin çok önemli tespit ve tavsiyeler içeriyor. Okuyucularınızın okumalarını şiddetle öneririm.

İkinci Bileşende, MYK Sisteminin etkili bir şekilde

uygulanması için MYK-MUB ile Pilot SGB'lerin idari kapasitelerinin güçlendirilmesini amaçlıyoruz. Bu kapsamda, temel ve ileri düzey eğitim müfredatının ve dokümanlarının hazırlanması ve bu eğitimlerin verilmesi, eğitici havuzunun oluşturulması, üye ülkelerde stajların ve çalışma ziyaretlerinin yapılması temel faaliyetlerimiz.

Üçüncü Bileşende ise, üçüncül düzey düzenlemelerin geliştirilmesi ve pilot SGB'lerde uygulanmasını hedefliyoruz. Bu çerçevede, MYK Rehberi ile MYK-MUB'u El Kitabı hazırlanacak ve bu düzenlemeler kapsamında pilot uygulamalar gerçekleştirilecek.

Türkiye'de mali yönetim ve kontrol isteminin güçlendirilmesinde ve uygulamaların etkinliğinin artırılmasında Projemizin çok önemli katkılar sağlayacağına inanıyorum.

DENETİŞİM: İç Kontrol alanında bir duayen olarak verdiğiniz bu bilgiler ve dergimizin söyleşi talebine gösterdiğiniz ilgi için çok teşekkür ederiz.