

## **Milli Eğitimde İç Denetim**

### **Internal Supervision in National Education**

*(Gönderim 1 Temmuz 2015- Kabul 31 Aralık 2015)*

Vural Hoşgörür<sup>1</sup>

#### **Öz**

Avrupa Birliği ülkeleri ile diğer pek çok ülkede yönetim ve denetim, merkezi kontrolden uzaklaşmaya, iç kontrol ve denetim anlayışına yönelmeye başlamıştır. Bu çalışmada, 5018 sayılı Kanunla yasal çerçevesi çizilen mali yönetim ve kontrol sisteminin bir unsuru olan iç denetimin Milli Eğitim Bakanlığındaki kuruluş süreç ve uygulamaları incelenmeye çalışılmıştır. Nitel bir çalışma olarak planlanan bu çalışmada veriler Milli Eğitim Bakanlığında bu konu ile ilgili toplam yedi personelle yüz yüze yapılan görüşmelerle toplanmış, elde edilen veriler “içerik analizi” tekniği ile analiz edilmiştir. Veriler önce kodlanmış, temalar tespit edilmiş, kodlara ve temalara göre organize edilip tanımlanan veriler yorumlanmıştır. Elde edilen bulgulara göre Milli Eğitim Bakanlığı’nda kamu kaynaklarının ekonomik, etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamaya yönelik olarak kurulan iç denetim biriminin bu beklentileri henüz istenen şekilde gerçekleştiremediği, personel, örgütsel yapılanma, çalışma standartları, konularında düzenlemeler yapılması gerektiği gibi bulgulara ulaşılmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Teftiş, Denetim, İç Denetim, İç Kontrol, Eğitim Denetimi

#### **Abstract**

In European Union countries and many others, administration and supervision has started to move away from central control and head towards internal control and supervision. This qualitative study examines the process of the establishment and the application of internal supervision, which is the component of financial management and control system the legislative framework of which was determined by the law no.5018. Data were collected by means of face to face meetings with seven personnel working in the Ministry of National Education, and then analyzed by content analysis. First the data were coded, then themes were determined and according to these codes and themes, the data were organized and interpreted. Findings revealed that internal supervision, which was established with the intent of using public funding economically, efficiently and productively, had not satisfied the expectations to date. Moreover, the issues of personnel, organizational structure and working standards need to be regulated.

**Key Words:** Supervision, Control, Internal Supervision, Internal Control, Educational Supervision

---

<sup>1</sup> Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Eğitim Fakültesi, E-mail: vuralhosgorur@mu.edu.tr

## Giriş

Dünyada otoriteye dayalı politika oluşturma ve uygulama sürecini içeren hiyerarşik yönetim anlayışından giderek uzaklaşmakta ve yönetim anlayışına doğru bir yönelme görülmektedir. Yönetim denetimi yaklaşımı ile daha fazla yetkilendirme ve sorumluluk üstlenme, bürokratik kademelerin azaltılması, katılımcı ve ekip çalışmasına dayanan bir yönetim anlayışının geliştirilmesi, küçülme ve genel giderlerin kısılması, süreçlerin kolaylaştırılması, değer yaratmayan faaliyetlerin ortadan kaldırılması, sistemlerin ve süreçlerin yeniden yapılandırılıp kolaylaştırılması, gereksiz işlerin azaltılması ve geleneksel denetim süreçlerinin yeniden organize edilmesi gibi yaklaşımlar kabul görmeye başlamıştır (Özeren, 2000). Geleneksel denetim yerini yetki ve sorumlulukların paylaşıldığı iç denetime bırakmaya başlamıştır.

Türkiye’de de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile denetim süreci yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu kanuna göre kamu örgütlerinde iç kontrol yapılarının kurularak, etkinlik ve süreçlerin tasarlanıp uygulanması gerekmektedir. Kanunun 63. maddesinin hükmü doğrultusunda 29.12.2006 tarihinde Millî Eğitim Bakanlığı’nda doğrudan Müsteşarlık makamına bağlı bir İç Denetim Birimi Başkanlığı kurulmuştur. Millî Eğitim Bakanlığının 27.12.2007 tarih ve 20635 sayılı onayı ile de İç Denetim Başkanlığı Birimi Yönergesi hayata geçmiştir. Başlangıçta 25 kişi olan ve 9’u dolu olan bakanlık iç denetim kadrosu bugün itibarı ile 40 kişi olup bu kadronun halen 7’si doludur. Başkanlıkta idari işlerden sorumlu personel olarak 2 şef görev yapmaktadır (MEB, 2014). Kanunla, kontrol uygulamaları bakımından da merkezi ve katı yapı yerine daha esnek ve insani merkezîyetçi bir sistem benimsenmiştir. Millî Eğitim Bakanlığında ilk iç denetçiler 2007 tarihinde görevlerine başlamışlardır. Bakanlar Kurulu Kararıyla, 12.07.2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 46. maddesi uyarınca ve kamu iç denetim raporlama standartlarına uygun olarak 2008 yılından bu güne kadar beş iç denetim faaliyet raporu hazırlanmıştır. Son olarak 2013 yılında hazırlanan son denetim raporu 2014 yılı Kasım ayında teslim edilmiştir. 2014 yılı Aralık ayında ise iç denetim birimi başkanı ve 6 iç denetçi tarafından “Yurt dışında resmi burslu statüde öğrenim gören öğrenciler, Millî Eğitim Bakanlığında iç kontrol ve ön mali kontrol, merkez ve taşra teşkilatının yeniden yapılandırılması süreci, bakanlık yatırım programları, yönetici kadrolarına atanacakların seçilmesi ve atama işlemleri” iç denetim raporları hazırlanmıştır. Ayrıca MEB iç denetim evreninin belirlenmesi (Risk haritasının çıkarılması ve 2014-2016 İç Denetim Planı), 2014 iç denetim programının hazırlanması, iç denetim yönergesinin gözden geçirilerek güncellenmesi (*Taslak çalışma Başkanlığa sunulmuştur*), MEB iç denetim rehberinin gözden geçirilmesi ve güncellenmesi (*Taslak çalışma Başkanlığa sunulmuştur*), kalite güvencesi kapsamında dönemsel gözden geçirme ve iç değerlendirme yapılması çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Program dışı denetim ve danışmanlık faaliyetleri verilmiştir. Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) iç denetim faaliyetlerinin dış değerlendirmesi, Hacettepe Üniversitesi iç denetim faaliyetlerinin dış değerlendirmesi konularında program dışı denetim ve danışmanlık faaliyetleri gerçekleştirilmiştir. 2013 İç Denetim Faaliyet Raporu’na göre yapılan denetimlerle ilgili olarak oluşturulan denetim önerileri konusunda çoğunlukla idare ile mutabakat sağlandığı ifade edilmektedir (MEB, 2014).

Türkiye’de parçalı ve birbirinden kopuk, işlevsellikten çok harcamalara yönelik olarak mevzuat ağırlıklı ve şekilci olarak uygulanan klasik denetim faaliyetlerinin bütüncül bir yaklaşımla ve sistem odaklı olarak yapılandırılması, idarelerin üst yönetimlerine bu konuda yetki ve sorumluluk verilmesi, bu manada kamuda iç denetimin çağdaş gelişmeler ve uluslararası uygulamalar paralelinde düzenlenmiş olması önemli bir yenilik olarak görülmektedir (Candan, 2006). Örgütsel eylemlerin ve işlemlerin, öngörülen amaçlar doğrultusunda, benimsenen ilke ve kurallara uygunluğunun belirlenmesi olarak nitelendirilebilecek denetimde temel amaç, örgütün etkililik ve verimlilik düzeyini yükseltmek, geliştirilmesini sağlamaktır. Türkiye’de daha çok düzenlilik denetimine ağırlık verilmesinden dolayı, faaliyet denetimi ihmal edilmektedir. Denetlenen ile denetleyen arasında karşılıklı olarak bir güvensizlik söz konusudur (TESEV, 2004). Denetim sisteminin siyasi tercihler ile amaç dışı kullanıldığı ve var olan keyfi yaklaşımların denetim sistemini son derece sorunlu bir hale getirdiği, bu kadar çok sayıda denetim birimi ve elemanına rağmen, israf ve yolsuzlukların önüne geçilemediği, sonuç itibarıyla denetimde sorunlar yaşandığı söylenebilir (Dinçer & Yılmaz, 2007).

Devlet yönetimini iyileştirme/geliştirme gayretlerinden en önemlisi olan 1963 tarihli MEHTAP (Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi) raporunda da, teftiş için benzer tespitlerde bulunulmuştur (TODAİE, 1966). 1991 yılında hazırlanan KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) raporunda ise müfettişlerin görev alanları ile ilgili olarak denetim, soruşturma ve rehberlik hizmetlerinden bahsedilerek, rehberlik görevinin genel özelliği nedeniyle öteki iki görevle çelişen bir niteliğe sahip olduğu ve şu andaki denetim sisteminin yönetimi geliştirmedeki etkililiğinin son derece sınırlı olduğu söylenmektedir. Söz konusu rapora göre, denetimde personele rehberlik etme işlevi de gereği gibi gerçekleştirilememektedir. Sonuç olarak raporda, kurumlarda etkililik denetimine önem verilmesi, iç denetim organlarının etkililik denetimi yapabilecekleri düzeye yükseltilmeleri istenmektedir (TODAİE, 1991). Yönetim ve denetimde yaşanan genel problemler nedeniyle yeni bir denetim anlayışı olarak ortaya çıkan iç denetim IIA (The Institute of Internal Auditors), kurumun her türlü faaliyetini geliştirmek ve kuruma değer katmak amacını güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetçiler, risk yönetimi ile kontrol ve yönetim süreçlerinin etkililiğini değerlendirmek ve geliştirmek amacına yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım geliştirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olurlar (ECIIA, 2005). 5018 sayılı Kanunda da iç denetim; kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmaktadır (Başbakanlık, 2003).

İç denetim, yönetime yönelik bir hizmettir. İç denetimin bizzat kendisi, organizasyonun iç kontrol sisteminin bir parçasıdır ve iç denetimin kapsamına yalnızca finansal kontrol değil, iç kontrolün bütün yönleri girer (Yörüker, 2004). İç kontrol ise süreçlerin denetimi, kurum içinde üretilen her türlü bilginin tamlığı, doğruluğu ve güvenilirliği; operasyonların etkililiği ve verimliliği; hukuka ve iç mevzuata uyum ve kurum varlıklarının korunmasını ifade etmektedir. İç denetimin başarısından iç denet-

çiler sorumludur (ECIIA, 2005). Esas olarak iç denetimin amacı, kuruluşun sorumluluklarını etkili olarak yerine getirmesinde kuruluş personeline yardımcı olmaktır. İç denetim fonksiyonunun kapsamını, kuruluşun iç kontrol sistemlerinin verimliliği, etkililiği ile performans kalitesinin incelenmesi ve değerlendirilmesi faaliyetleri oluşturur. Kamu idarelerinde gerçekleştirilecek iç denetim faaliyetinin uygulanacağı beş temel alan uygunluk denetimi, performans denetimi, mali denetim, bilgi teknolojisi (IT) denetimi ve sistem denetimidir (Başbakanlık, 2006).

Uluslararası iç denetim standartlarına ve ulusal mevzuat normları olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili Yönetmelik hükümlerine göre iç denetim faaliyetinin kapsamı yalnızca harcamalar/ödemeler ile gelir işlemleri olmayıp, idarelerin tüm faaliyet ve işlemleri de iç denetim kapsamındadır. Teşkilat bakımından da idarelerin merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatına dâhil tüm birimlerinin faaliyet ve işlemleri iç denetim kapsamına dâhildir (Midyat, 2007). Örgütsel yapıların büyümesi, karmaşıklaşması gibi nedenlerle denetimde yaşanan sorunlar Avrupa Birliği ülkeleri ve diğer pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de iç denetim modelinin kullanılmasını zorunluluk haline getirmiştir. İç denetimden beklenen; kurum bünyesinde bulunan olası yolsuzlukları, hataları, verimsiz uygulamaları en aza indirmek, iş ve işleyişleri kontrol edip değerlendirmektir.

Bu çalışma ile 24.12.2003 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile getirilen yeni yönetim ve denetim anlayışı olan “iç denetim” konusunda 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat ile diğer idari düzenlemeler çerçevesinde Milli Eğitim Bakanlığındaki anlayış ve uygulamaların değerlendirilmesi, sistemin işleyiş ve uygulama sorunlarının betimlenmesi, geliştirilecek öneriler ile iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesine katkıda bulunulması amaçlanmaktadır.

## **Yöntem**

### ***Araştırma Modeli***

Araştırma nitel bir çalışma olarak gerçekleştirilmiştir. Veriler görüşme yapılarak ve belge taraması yolu ile elde edilmiştir. İlgili kişilerle yapılan görüşmelerde bu kişilerin düşüncelerinin ve olayların doğal ortamda, gerçekçi ve bütüncül bir biçimde ortaya konması hedeflenmiştir. Araştırma nitel araştırma tekniklerinden olgu bilim desenine göre yapılandırılmıştır. Olgu bilim deseninde farkında olunan ancak derinlemesine bilgi sahibi olunmayan durumlar araştırılmaktadır. Bu tür çalışmalarda amaç; bireyin bir olguya ilişkin yaşantılarını, algılarını ve buna yüklediği anlamları ortaya çıkartmaktır (Yıldırım & Şimşek, 2005).

### ***Çalışma Grubu ve Veri Toplama Aracı***

Araştırmanın çalışma grubunu 2010 yılında Milli Eğitim Bakanlığında ve Ankara İl Milli Eğitim Müdürlüğünde görev yapan başkanlar, müfettişler, iç denetçiler, uzmanlar ve müdürler olmak üzere toplam yedi kişi oluşturmuştur. Araştırmaya veri toplamak amacı ile alandaki öğretim elemanlarından, görevde olan milli eğitim müfettişlerinden ve alan yazından elde edilen verilere dayalı olarak yarı yapılandırılmış bir görüşme formu oluşturulmuştur. Hazırlanan görüşme formu Eğitim Bilimleri alanının farklı iki bilim dalından öğretim elemanına da incelettirilmiştir, alınan eleştirilere göre

form tekrar gözden geçirilerek görüşme formuna son hali verilmiştir. Görüşme formu üç adet açık uçlu sorudan oluşmaktadır. Bu sorular:

- 1- Milli Eğitim Bakanlığındaki iç denetim uygulamaları sisteme ne tür katkılar sağlayacaktır?
- 2- Milli Eğitim Bakanlığında uygulanmaya başlanan bu yeni denetim anlayışı ile ilgili olarak gerçekleştirilen hazırlık çalışmaları konusundaki değerlendirmeleriniz nelerdir?
- 3- İç denetimin etkili olarak işleyebilmesi için önerileriniz nelerdir? şeklinde organize edilmiştir.

Araştırmanın güvenilirliği için araştırmacı ve bir alan uzmanı ile sorular ve temalar üzerinde ayrı ayrı çalışmalar yapılmış daha sonra görüş birliğine varılan durumlar ortaya konmuştur. Güvenirlik için kodlamalar üzerinde Güvenirlik= Görüş Birliği/ Görüş Birliği + Görüş Ayrılığı X 100 formülü uygulanmıştır (Miles & Huberman, 1994). İki kodlayıcı arasında uyuma yüzdesi % 87 olarak hesaplanmıştır. Araştırmada elde edilen yanıtlara dayalı olarak “güvence”, “hesap verilebilirlik”, “katkı”, “hazırlık”, “verimlilik” temaları belirlenmiştir. Araştırmanın iç geçerliğini artırmak için görüşmelerde kişilerin söyledikleri not edilmiştir. Görüşme sonunda not edilen hususlar görüşme yapılan kişilere gösterilerek kontrol etmeleri istenmiş, böylece katılımcıların oluru alınmıştır. Ayrıca yapılan içerik analizinde temalar, ilgili kavramları kapsayacak kadar geniş ve ilgisiz kavramları dışarıda bırakacak kadar dar kapsamda belirlenmeye çalışılmıştır. Temel olarak birbirine benzeyen veriler, kavramlar ve temalar çerçevesinde bir araya getirilmiş daha sonra bunlar anlaşılabilir şekilde organize edilip yorumlanmıştır. Çalışma grubunda yer alan kişilere kendilerinden toplanan verilerin araştırmadan başka bir yerde ve başka bir amaçla kullanılmayacağı, üçüncü şahıslarla paylaşılmayacağı söylenmiştir. Bu şekilde davranılarak, katılımcıların herhangi bir endişe veya korkuya kapılmadan görüşlerini samimiyetle ifade etmeleri ve soruları tam bir güven içinde yanıtlamaları sağlanmaya çalışılmıştır. Araştırmanın dış geçerliğini artırmak için araştırma süreci ve bu süreçte yapılanlar ayrıntılı bir şekilde açıklanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, araştırmanın modeli, çalışma grubu, veri toplama aracı, veri toplama süreci, verilerin çözümlenmesi ve yorumlanması ayrıntılı bir biçimde açıklanmıştır.

Araştırmanın konusu ile ilgili olarak geliştirilen sorular, Milli Eğitim Bakanlığı merkez örgütünde ve Ankara İl Milli Eğitim Müdürlüğünde çalışan görevlilere yüz yüze yapılan görüşmelerde aynı sıra ile sorulmuştur. Görüşme yapılan kişilere, soruları yanıtlarken kendi konularını oluşturma özgürlüğü tanınmıştır (Kırmızı, 2008). Söz konusu kişiler ile yapılan görüşme toplam 2 saat 40 dakika (160 dakika) sürmüştür.

### ***Verilerin Analizi***

Nitel araştırmalarda toplanan veriler “betimsel” ve “içerik analizi” olmak üzere iki şekilde çözümlenmektedir. Bu araştırmada veriler “içerik analizi” tekniği ile çözümlenmiştir. İçerik analizi türlerinden tümevarımcı analiz, kodlama yoluyla verilerin içinde yatan kavramları ve bu kavramlar arasındaki ilişkileri ortaya çıkarmak amacıyla yapılmaktadır (Yıldırım & Şimşek 2005). Temel olarak birbirine benzeyen veriler kavramlar, temalar çerçevesinde bir araya getirilmiş daha sonra bunlar anlaşılabilir

şekilde organize edilip yorumlanmıştır. Araştırmanın iç güvenilirliğini (tutarlılığını) artırmak için bulguların tamamı yorum yapılmadan doğrudan verilmiştir. Verilerin analizi dört aşamada gerçekleştirilmiştir. Bunun için öncelikle veriler kodlanmış, temalar tespit edilmiş, veriler kodlara ve temalara göre organize edilip tanımlanmış ve elde edilen bulgular yorumlanmıştır.

Araştırmanın çözümlenmesi ve yorumlanmasında görüşme yapılan kişiler kodlanarak (Meb 1, Meb 2...) belirtilmiştir. Görüşme notları tırnak içinde verilmiştir. Görüşme yapılan kişilerin görüşlerinin yanında parantez içinde görüşme yapılan elemanın kodu ve görüşün hangi satır aralığında bulunduğu ifade edilmiştir. Parantez içinde belirtilen kodlamada ilk üç harf kurumu (MEB=Milli Eğitim Bakanlığı, MEM=Milli Eğitim Müdürlüğü), sonra gelen rakam katılımcı numarasını ifade etmektedir.

### Bulgular

Bu bölümde; araştırma problemine ilişkin olarak görüşme yapılan kişilerin görüşleri ile bu görüşlere dayalı bulgular sunulmuştur.

1- Milli Eğitim Bakanlığında uygulanan iç denetimin, sisteme ne tür katkılar sağlayacağı konusundaki görüşler; iç denetimin güvence verme hizmeti, hesap verilebilirliği ve verimliliğe katkısı alt başlıklarında incelenmiştir.

**Tablo 1.** İç denetimin sisteme katkıları

	Güvence hizmeti verecek	Hesap verilebilirlik sağlayacak	Verimliliğe katkı sağlayacak
MEB 1	X	X	X
MEB 2	X	X	X
MEB 3	X	X	X
MEB 4	X	=	X
MEB 5	=	X	=
MEB 6	=	=	X
MEM1	=	X	X
Toplam	4	5	6

Tablo 1 incelendiğinde iç denetim sisteminin en çok, verimliliğe katkı sağlamanın beklendiği görülmektedir. Bunun yanında iç denetim uygulamalarının sistemin hesap verilebilirlik ve güvence hizmeti vermesi konusunda da katkılar sağlayacağına inanılmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığında görüşme yapılan ilgili yöneticilerin görüşlerinden bazıları aşağıda belirtilmiştir.

*“İç denetim sürekli ve disiplinli bir şekilde, risk esaslı süreç denetimleri ile üst yönetime hesap verme konusunda güvence hizmeti verecektir. Muhtemel risklerin ortadan kaldırılmasına ve verimliliğe katkı sunacaktır. İç denetim sorumluluk, şeffaflık ve hesap verilebilir olmayı sağlayacaktır.”(Meb 1. Satır.1-3).*

*“İç denetim biriminin tam anlamıyla Bakanlık iç kontrol sürecinde yer aldığını ve iç denetim biriminin temel işlevlerinden birinin idareye reh-*

*berlik ve danışmanlık yapmak olduğu düşünüldüğünde sisteme çok büyük yararlar sağlayacağı açıktır.” (Meb 2. Satır.4-6).*

*“İç denetim etkinliklerinin sistemin sorgulanmasını sağlayacağı düşünce-sindeyim. İç denetim; denetim sisteminin, verimliliğinin, personel yeterliliğinin, Bakanlığın yapısının, taşra teşkilatının yapısının, yetki paylaşımının gözden geçirilmesini sağlayarak hantallığın aşılması için alt yapı oluşturabilir.” (Mem 7. Satır.49-51).*

İç denetim konusunda yapılan değerlendirmede olumlu görüşlere karşın, olumlu kabul edilemeyecek durumlar olduğu da anlaşılmıştır. Olumlu olarak kabul edilemeyecek durumlardan bazıları; risklerin tespiti ve çözüm önerileri geliştirilmesi konusunda iç denetim anlayışının yeni bir yöntem geliştirmemiş olması ve iç denetim uygulamalarında hâlâ eski teftiş anlayışı ile çalışılıyor olmasıdır. Değerlendirmel-erden bazıları aşağıda verilmiştir.

*“...İç denetimdeki sorun risklerin ve çözüm önerilerinin tespiti usulü. Bunun için bir yöntem geliştirilemediği söylenebilir. ...İç denetçilerin bi-rimde çalışma usulü ile müfettişlerin (denetmenlerin) çalışma usulleri arasında bir fark göremedim.” (Meb 2. Satır .6-30).*

Bir iç denetim sistemi kurulması, doğası gereği maliyeti yüksek olan bir faali-yettir. Bu nedenle denetlenme ve değerlendirilme işinde görevlendirilen iç denetçiler iç denetim felsefesine uygun davranışlara sahip olan ve bu önemli görevi gerçekleştirebilecek yetenek ve yeterlikteki kişiler arasından seçilmeli ve eğitim sürecinden geçi-rilerek uzmanlaşmaları sağlanmalıdır (Başpınar, 2006).

*“Rehberlik ve Denetim Başkanlığının görevleri arasında iç denetim ve iç kontrol konuları da yer almaktadır. Görevler net olarak ayrıştırılmamıştır.” (Meb 6. Satır.65-68).*

İç denetim birimlerinin görev ve fonksiyonları temel alınarak, mevcut teftiş ve denetim birimlerinin görev ve fonksiyonlarının yeniden tanımlanması, 5018 sayılı Kanunla getirilen sistemin özüne uygun olacaktır (Güler, 2012).

*“...Her ne kadar 5018 sayılı Kanun denetim yetkisini hukuken iç denetim birimine vermiş olsa da, mevcut iç denetçi kadrosu ile bu hizmetin ama-cına uygun olarak yürütülmesi mümkün değildir.” (Meb 3. Satır.205-211).*

*“İç denetim kamu için yeni bir konu. Henüz tam anlaşılmış sayılmaz. Ne iş yaptığından çok gerekli olup olmadığı konusunda bile kuşkular var ...” (Meb 4. Satır.222-225).*

2- Milli Eğitim Bakanlığında uygulanmaya başlanan bu yeni denetim anlayışı-yla ilgili olarak gerçekleştirilen hazırlık çalışmaları konusundaki görüşler; eğitim ça-

lışmaları, performans göstergeleri, eylem planı, risk haritaları, iç denetim standartları ve iç denetim genelgesi alt başlıkları kapsamında incelenmiştir.

**Tablo 2.** İç denetim sistemi kurma hazırlıkları

	Eğitim çalışmaları yapıldı	Performans göstergeleri belirlendi	Eylem planı hazırlandı	Risk haritaları çıkarıldı	İç denetim standartları saptandı	İç denetim genelgesi hazırlandı
MEB 1	X	X	X	X	X	X
MEB 2	X	-	-	-	-	-
MEB 3	X	-	X	-	-	X
MEB 4	X	-	-	-	-	X
MEB 5	-	-	-	-	-	-
MEB 6	-	X	-	-	-	X
MEM1	-	-	-	-	-	-
Toplam	4	2	2	1	1	4

Tablo 2 incelendiğinde iç denetim sistemini kurma çalışmaları kapsamında en çok eğitime ve uygulama ile ilgili mevzuatın hazırlanmasına ağırlık verildiği görülmektedir. Bunun yanında performans göstergelerinin belirlenmesi, eylem planı hazırlanması, iç denetim standartları belirlenmesi ve risk haritaları çıkarılması konularında da çalışmalar yapıldığı belirlenmiştir. Bu husustaki yönetici görüşlerinden bazıları aşağıda belirtilmiştir.

*“Süreçler bakımından risk yönetimi ile ilgili bir çalışma devam ediyor. Birimlerin ve bakanlığın risk haritası çıkarılacak. Bu haritalar denetimde zaman ve emek tasarrufu sağlayacak. Denetimler en riskli alanlarda gerçekleştirilecek.” (Meb 1. Satır.72-75).*

*“5018 sayılı yasanın emrettiği şekilde MEB tarafından hazırlanan eylem planı çerçevesinde (Süreç Geliştirme Birimi SGB tarafından) bu güne kadar; MEB iç kontrol standartları genelgesi çıkarılmış, iç kontrol rehberi hazırlanmış, iç kontrol ekibine hizmet içi eğitim verilmiş, birimlerin misyonları belirlenmiş, yetki devirlerinin yapılabilmesi için iş akış şemaları belirlenmiş, stratejik plan analiz raporları revize edilmiş, performans dayalı bütçe planları yapılmış, birim performans programları hazırlanmış, MEB risk haritası hazırlanmış, birimlerde iç kontrol çerçeve rehberi düzenlenmiştir.” (Meb 1. Satır.95-106).*



*“Mali Hizmetler Uzmanları gibi iç denetçilerin Maliye Bakanlığının Maliye Yüksek Eğitim Merkezinde Twinning projesi kapsamında hizmet içi eğitime alındığını biliyorum. Birim olarak ise iç denetim biriminin birkaç il ile bazı merkez birimlerde çalışmalarına başladıkları biliniyor.” (Meb 2. Satır.107-109).*

Fraser & Lindsay’a (2007) göre iç denetim fonksiyonu denetledikleri alanlara ilişkin uygun tecrübe ve niteliklere sahip görevliler tarafından icra edilmelidir. Bu anlamda iç denetim elemanlarının eğitimleri iç denetimin amaçlarına ulaşması için önemlidir.

*“İç denetçilerin denetim öncesi diğer ön hazırlık çalışmaları, denetim rehberlerinin hazırlanması, denetim plan ve programlarının nasıl hazırlanacağına ilişkin alt yapı çalışmaları bir iki istisna dışında İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından 2007 yılı içerisinde tamamlanmıştır. 2008 yılı içerisinde iç denetçilerin yeterliklerinin geliştirilmesi çalışmalarının yanı sıra denetim ve danışmanlık hizmetlerine fiilen başlanmıştır. ...” (Meb 3. Satır.128-132).*

*“Yeni denetim anlayışının MEB’de kurumsallaşması ve başlangıç seviyesinde gerekli olan çalışmalar kapsamında; iç denetimin kurumsal yapısının oluşturulmasına müteakip “Kamu İç Denetçi” sertifika programına ve hizmetin gerektirdiği uygulamalı eğitimlere katılım sağlandığı, pilot uygulamaların gerçekleştirildiği; uluslararası iç denetçi sertifika eğitimleri, uluslararası kamu iç denetçi eğitimleri (CGAP) süreç yönetimi, etik, risk yönetimi gibi iç denetçilerin görevlerini uluslararası standartlara uygun olarak yürütülebilmesine yönelik eğitimler alındığı; iç denetçilerin denetim öncesi diğer ön hazırlık çalışmaları, denetim rehberlerinin hazırlanması, denetim plan ve programlarının nasıl hazırlanacağına ilişkin alt yapı çalışmalarının tamamlandığı bilinmektedir.” (Meb 4. Satır.136-143).*

Elde edilen bulgulara göre yapılan değerlendirmede, yukarıda belirtilen olumlu görüşlere karşın iç denetim uygulamaları için hazırlık aşamasında çeşitli sorunlar olduğu da anlaşılmıştır. Bu sorunlardan bazıları; yapılan çalışmaların ve sağlayacağı kazanımların yönetimde yeterince tartışılmadığı, iç denetimde görevli denetçiler ile bakanlık denetim elemanları arasında birim taassubu olduğu, iç denetçilerin eğitimci olmayışlarının işleyişte olumsuz sonuçlar doğurduğu ve hazırlık çalışmalarının istenilen nitelikte olmadığı şeklindedir. Bu değerlendirmeler ile ilgili olarak alınan yanıtlardan bazıları aşağıda verilmiştir.

*“Bugüne kadarki süreçte bende oluşan kanaat çok da olumlu sayılmaz. Hazırlık sürecinin üzerinden geçen bunca zamana rağmen çalıştığım birimde iç denetçilerle yüzleşmiş olmamızın verdiği deneyimle, iyi ki sisteme iç denetim gelmiş, diyemiyorum. İç denetçilerin eğitimci olmamaları*

*nedeniyle sistemi anlama ve yorumlamada zorlandıkları görülmektedir. Bu da, iç denetimin eğitim sistemine yapacağı katkının ancak yıllar sonra istenen düzeye ulaşabileceğini göstermektedir.” (Meb 4. Satır.145-151).*

*“Hazırlık çalışmaları yeterli değildir. İç denetim birimlerinde görev alanlar hâlâ mevcut denetim birimi gibi davranış sergileyebiliyorlar. Yeni olanın daha cesur, daha atak ve daha uzmanlığa dayalı olması gerekir.” (Mem 7. Satır.152-153).*

3- Yarı yapılandırılmış görüşme formunun üçüncü sorusu olan iç denetim sisteminin etkili olarak işleyebilmesi konusunda görüşme yapılan kişilere ait görüşlerden bazıları aşağıda ifade edilmiştir.

*“... denetim birimlerinin çeşitliliği, görev, yetki, sorumluluk adaletsizliği güvensizliği derinleştirmektedir. Birim taassubu belirginleşmektedir. Her üçünün ortak paydası var ve yerine göre aynı işi yaptıkları da muhakkaktır. Bugün tam anlamıyla yetki binişmesi olup olmadığı bağımsız bir değerlendirilmeye tespit edilmiş olmasa da aynı faaliyet alanında birden fazla denetim biriminin olması doğru değildir.” (Meb 4. Satır.229-233).*

Milli Eğitim Temel Kanunu ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelere değişiklik yapılmasına dair çıkarılan 01.03.2014 tarih ve 6528 sayılı kanun ile denetmenler maarif müfettişi olmuşlar, bakanlık ve ilköğretim müfettişleri ise birleştirilmişlerdir. Ancak sorun hâlâ çözülmüş görünmemektedir. Çünkü 24 Mayıs 2014 tarih ve 29009 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Milli Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanlığı ile Maarif Müfettişleri Başkanlıkları Yönetmeliğinin 2. Bölüm Başkanlığın Oluşumu ve Görevleri ile Bakanlık Personelinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları başlığı altındaki 5. Madde 2 ve 3. Paragrafları uyarınca Başkanlıkta Bakanlık teşkilatında rehberlik, denetim, araştırma, inceleme, soruşturma ve ön inceleme görevleri ile Başkanlıkça verilen diğer görevleri yürütmek üzere 100’den fazla olmamak şartı ile müfettiş görevlendirilebilmektedir (Başbakanlık, 2014). Şu anda bu maddeye istinaden Milli Eğitim Bakanlığında doksandan fazla müfettiş görevlendirilmiş durumdadır.

*“İç denetim sisteminin etkili bir şekilde işleyebilmesi için iş süreçlerinin çıkarılmış olması, çalışanların görev tanımlarının net olması, eğitim kurum/örgüt/birim türüne göre temel göstergelerin belirlenmiş olması, birim stratejik planlarının (eylem planları-performans programları) var olması, harcama süreçlerine ilişkin var olan bilgi eksikliğini eğitim kurumları için çıkarılmış bir yazılım ile giderilmiş olması, okul türü ayrımı yapılmadan okulların bağlı oldukları taşra birim yöneticisinin yönetiminde olması (hijerarşik üst, yetkili-sorumlu birim, performans denetimi), Bakanlık içinde idari yönetim anlayışı yerine uzmanlaşmaya dayalı yapıya geçilmesi gereklidir.” (Meb 2. Satır.250-257).*

*“İç denetim yeni bir konu. Zamanla oluşacak kültür önemli. Kanunun öngörüsü yetmez. Yetkisinden çok etkisini görmek lazım. Bunun için biraz beklemek lazım. Bugün itibarıyla itidalli bir yaklaşım söz konusu. Aca-ba?, diyenler az değil” (Meb 4. Satır.284-287).*

*“İç denetimin etkili işleyebilmesi için, yapılacak işin niteliğine uygun düşecek şekilde iç denetçi kadrolarına atanacakların öncelikle eğitimci, hukukçu, maliyeci, istatistikçi, eğitim ve kamu yönetimi alanında eğitim görmüş olanlar arasından atanması gerekir. Bu konuda gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır” (Meb 4. Satır.295-298).*

*“Mevcut yönetim felsefesiyle eğitim örgütlerindeki eğitim yöneticilerinin iç denetimi ve bunun bileşenleri olan iç kontrol, risk yönetimi ve yönetişimi hayata geçirmesi mümkün değildir. Yapılacak olan ısrarla ve sabırla tüm paydaşları değişime inandırmaktır” (Meb 5. Satır.299-301).*

*“Performans standartlarının net olarak belirlenmemiş olması sistem için önemli bir problem oluşturmaktadır.” (Meb 6.Satır.313-314).*

İç denetim faaliyetlerinin planlanması, yürütülmesi, raporlanması ve değerlendirilmesi sürecinde ortak bir zemin yaratan denetim standartları, denetim faaliyetini yürütmesi bakımından denetçiye asgari ölçüde rehberlik sağlayan bağlayıcı bir ilkeler ve kurallar bütünüdür (Gönülaçar, 2007). Denetimlerde denetim standartlarına uygun çalışmalar yapılmasına özen gösterilmelidir.

*“Bu denetim şekli her kuruma uygun olmayabilir. İç kontrol Türk Kamu İdarelerinde çok uzun yıllar öncesinden beri zaten vardır. Kamu idarelerindeki hiyerarşik basamaklar bunun en somut göstergesidir. Yapılan işin her aşamasındaki sorumlu bellidir. Bu nedenle bu denetim sistemi (5018 sayılı Kanuna göre) her kamu idaresinde değil ihtiyari olarak uygun olan bazı kamu idarelerinde uygulanabilir. Örnek vermek gerekirse Fransa bu sistemi ihtiyari olarak uygulamaktadır.” (Meb 6. Satır.315-319).*

*“İç Denetim Biriminin soruşturma yetkisi yok. Ancak, bu birimin faaliyetleri incelemek, değerlendirmek, denetimler sonucunda idarelere güvence sağlamak danışmanlık hizmetleri vermek görevleri var. İç denetim çalışmaları sırasında suç unsuru tespiti halinde bunu soruşturmakla görevli birim Teftiş Kurulu Başkanlığıdır. Ancak Mili Eğitim Bakanlığında 2007 yılından bu yana uygulamada olan İç Denetim Biriminden Teftiş Kuruluna ulaştırılmış bir soruşturma talebi bulunmamaktadır. İç Denetim bulgularını soruşturma yetkisi Teftiş Kurulundadır.”(Meb 6.Satır. 319-324).*

14 Eylül 2011 tarihinde 652 sayılı KHK ile “Teftiş Kurulu” kaldırılıp, yerine “Rehberlik ve Denetim Başkanlığı” kurulmuştur. Soruşturma yetkisi de bu başkanlığa

verilmiştir. Ancak, denetim bulguları nedeni ile ilgili birime uzun zamandır herhangi bir soruşturma talebinin ulaşmaması düşündürücüdür. Bu iki birimin yetki ve sorumluluklarının net bir şekilde tanımlanması gerekmektedir.

### **Tartışma ve Sonuç**

Milli Eğitim Bakanlığında iç içe geçmiş denetim yapılanmasına 5018 sayılı yasa gereği doğrudan müsteşarlık makamına bağlı olarak kurulan iç denetim birimi de dahil olmuştur. İç denetim biriminden disiplinli bir şekilde risk esaslı süreç denetimleri ile sistemin verimliliğine katkı sağlaması beklenmektedir. Temel işlevlerinden birisi idareye rehberlik ve danışmanlık yapmak olan bu birimin şeffaflığı ve hesap verilebilir olmayı sağlayacağı düşünülmektedir. Karaarslan'a (2006) göre iç denetim, yönetimin bir parçası olduğu halde, fonksiyonel anlamda bağımsızlığa sahip bir mekanizma olarak faaliyette bulunmasıyla kurum ve kuruluşlarda yönetsel hesap verebilirliğin yerleşmesine de katkı sağlamaktadır.

Ancak genel olarak benzer işi yapan fakat farklı adlarla ifade edilen ve görevlerinin net olarak tanımlanmamış olması nedeniyle bu birimlerin bazen birbirlerinin yetki alanına girip hizmet verdikleri de olmaktadır (Gökçe,2004). İç denetimin de dâhil olduğu denetim örgütlenmesindeki bu parçalı durumun görevlerin çakışması, denetim birimlerinin çalışma şekilleri, felsefeleri, mevzuatların farklı olması nedeniyle yapılan işte kalitenin düşmesi, iş huzursuzluğunun artması, iş doyumunun olumsuz etkilenmesi, koordinasyonun (birimler arası) yeterince sağlanamaması gibi pek çok soruna neden olduğu ve olabileceği ifade edilmektedir. İç denetim ile ilgili olarak yapılan hazırlık çalışmalarının henüz tam anlamıyla yeterli olmadığı ve iç denetçi kadrosunun yetersizliğinin iç denetim çalışmalarını olumsuz yönde etkileyebileceği söylenmektedir. Milli Eğitim Bakanlığında konu ile ilgili olan kişilerle yapılan görüşmelerde ortaya çıkan durum aşağıda belirtildiği gibidir.

Milli Eğitim Bakanlığındaki denetim birimleri görevleri aşağı yukarı birbirine benzemesine rağmen, bu birimler tek amaca dönük hizmet verememektedir. İç denetçi sayısı yeterli değildir (Şu anda iç denetim biriminde 7 iç denetçi görev yapmaktadır). Midyat'a (2007) göre iç denetçi kadrolarının az ve yetersiz oluşu, denetim kaynaklarının kısıtlılığı dikkate alındığında bu durum iç denetimin sisteme beklenen katma değeri yaratmasını engelleyecek ve zamanla iç denetim birimlerinin levhası değişmiş Rehberlik ve Denetim Başkanlıklarına dönüşmesine neden olabilecektir. İç denetim biriminde, iç denetimin hedefleri ve standartları göz önünde bulundurularak sayı, eğitim düzeyi ve deneyim bakımından yeterli personel istihdamı gerekmektedir (İngiltere Hazinesi, 2004). İç denetim birimine geçen müfettişler bu yeni birimde de teftiş birimindeki görev anlayışı ile çalışmaktadırlar. Bu durum hali hazırda sorunlu olan denetimi daha da sorunlu hale getirmektedir. Hâlbuki "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" ile ülkemizin gerçeklerini ve ihtiyaçlarını da göz ardı etmeyen, bununla birlikte uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla da uyumlu, kamu idarelerinin çalışmalarına değer katmayı ve geliştirmeyi hedefleyen, denetim ilke ve tekniklerinin geliştirilmesi ve kamu kaynaklarının ekonomik, etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamaya yönelik bir iç denetim mekanizmasının kurulması amaçlanmıştır. Ancak görüşmelerden elde edilen bilgilere göre Milli Eğitim Bakanlı-

ğında en azından şu ana kadar bu beklentinin gerçekleştiğini söylemek pek mümkün değildir. İç denetim sistemini kurma çalışmalarında en çok eğitim konularına ve mevzuatın hazırlanmasına ağırlık verildiği anlaşılmaktadır. Ancak iç denetçilerin görevlerini uluslararası standartlara uygun olarak yürütebilmesine yönelik eğitimler aldıkları ifade edilmekle birlikte, istihdam edilen iç denetçilerin eğitimci olmamaları nedeniyle sistemi anlama ve uygulamalarında bazı sorunlar olduğu, iç denetim felsefesinin tam olarak anlaşılammış olması iç denetçilerin hâlâ klasik müfettiş gibi davranışlar sergilediklerini göstermektedir. Koçberber'e (2008) göre denetimin kendisinden beklenen yararı sağlayabilmesinin temel unsuru, denetim standartlarına uyulmasıdır. İç denetim için Milli Eğitim Bakanlığı iç kontrol standartları genelgesi çıkarılmıştır. İç kontrol standartları iç denetim uygulamalarının niteliği bakımından önemli bir konudur. İDDK'ya (2011) göre standartlar, nitelik standartları ve çalışma standartlarından oluşmaktadır. Nitelik standartları iç denetim birimi ve iç denetçilerin sahip olması gereken özelliklere, çalışma standartları ise iç denetim faaliyetlerinin aşamalarına ve sonuçlarının izlenmesine yönelik durumları içermektedir. Denetimde oluşan parçalı yapılanma, hizmetlerin bir uzmanlık alanı olarak öne çıkmasına, işlerin bir bütünlük içinde yürütülmesine engel bir durum yaratıp, birimler arası çatışmalara neden olabilmektedir. Teftiş kavramı yerine denetim veya başka bir kelimenin kullanılmasının veya müfettiş kelimesinin denetçi veya maarif müfettişi olarak değiştirilmesinin mevcut sorunu çözemeye yetmeyeceği anlaşılmaktadır. Nitekim Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri hakkındaki 3797 sayılı Kanun, 652 sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiş "Teftiş Kurulu", "Rehberlik ve Denetim Başkanlığı" olarak değiştirilmiş Eğitim Denetmenleri Başkanlığı kurulmuştur. Buna göre İl Milli Eğitim Müfettişleri denetmen olmuşlardır. Ancak daha sonra çıkarılan 6528 sayılı Kanun ile denetmenlerin adı Maarif Müfettişi olarak değiştirilmiştir. Teftiş ve iç denetimle ilgili olarak yeniden yapılandırmanın odağı, birim veya unvanlar olmamalı, denetim zemini olmalıdır. Milli eğitim sistemimizde teftiş ve denetim kurumsallaşamamış, iç denetim ise Türk kamu yönetimi ile yapısal olarak uyuşmamıştır (Akbulut ve diğ., 2012).

652 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 14 Eylül 2011 tarihinde Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanununda yapılan yeni düzenlemede Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı ile İç Denetim Birimleri Başkanlığı birleştirilmiş gibi görünmekle birlikte Milli Eğitim Bakanlığının yeni teşkilat şemasına bakıldığında İç Denetim Birimi Müsteşara, Rehberlik ve Denetim Başkanlığı Bakan'a bağlı ayrı ayrı birimler olarak görülmektedir. Oysaki, 652 sayılı KHK'de İç Denetim Birimi Başkanlığı yapılanma içinde yer almamaktadır. 652 sayılı KHK'nin 17. maddesinde yer alan Rehberlik ve Denetim Başkanlığının görevleri arasında iç denetçilerin yapacakları görevlere de yer verilmiştir. Teşkilat şemasında yer alan İç Denetim Birimleri Başkanlığının 652 sayılı KHK'de yer almaması düşündürücüdür. İç Denetim Birimi Başkanlıkları kurulması 5018 sayılı yasanın bir gereği olup, bu başkanlıkların kaldırılabilmesi için 5018 sayılı yasa da düzenleme yapılması gerekmektedir (Hoşgörür & Hoşgörür, 2012).

### **Öneriler**

İç denetim; risk analizlerine, performansa ve belli standartlara dayalı olarak yapılmalıdır. İyi uygulama örnekleri ödüllendirilmelidir. İç denetçiler iç denetim felsefesine uygun davranışlara sahip olan ve bu önemli görevi gerçekleştirebilecek yetenek ve yeterlikteki kişiler arasından seçilmelidir. İç denetimde denetim standartlarına uygun çalışmalar yapılmasına özen gösterilmelidir. İç denetim faaliyetlerinin daha etkin yürütülmesi için iç denetim performans göstergelerinin belirlenmesi gerekmektedir. Yasa gereği artık geleneksel yönetim anlayışından yönetim anlayışına geçilmesi gerekmektedir. Bunun için iç kontrol standartlarına uygun bir iç kontrol ortamı yaratılmalıdır. Mevcut denetim birimleri ile faaliyete geçmiş bulunan iç denetim biriminin görev ayrıştırmasına gidilip görev fonksiyonlarının yeniden tanımlanması gerekmektedir. İç denetçilerin iç denetim felsefesine uygun olarak sürekli olarak eğitim alarak uzmanlaşmaları sağlanmalıdır.

### **Summary**

#### ***Introduction***

In today's world, hierarchical administration which contains the process of establishing a policy and applying it has advanced considerably. Approaches such as the development of an administrative understanding based on participant and team work, the disposal of activities that cannot create value and the re-organization of traditional supervision processes have begun to be approved. (Ozeren, 2000). Based on this, traditional inspection has started to give place to internal supervision in which all the authorizations and responsibilities are shared. According to IIA (The Institute of Internal Supervisors), internal supervision, which appears to depend on a new supervision understanding as a result of the general problems in administration and supervision, is an independent and objective assurance and consultancy activity intended to develop and enrich each and every activity of the institution (Başbakanlık, 2003). Internal supervisors help the institution to attain its objectives by developing a systematic and disciplined approach oriented at developing and evaluating the control and administration processes through risk management (ECIIA, 2005; Yörüker, 2004).

Because operational inspection was ignored due to more concentration on regularity inspection, (TESEV, 2004), and because it has become extremely problematic due to arbitrary approaches and misapplication due to political preferences, and because it is not able to prevent waste and corruption (Dincer & Yılmaz, 2007), the supervision system has been regulated in accordance with the law no.5018 in Turkey. Similar determinations were made in the 1963 MEHTAP report (TODAİE, 1966). That traditional supervision activities have been fragmented, disconnected, and applied predominantly in a legislative and formalistic way intended at expenses more than functionality, and that they have been constructed systematically with a holistic approach and senior managements of administrations have been given authorization and responsibility about this matter is regarded as an important innovation. Therefore, internal supervision has been organized in accordance with contemporary developments and international applications (Candan, 2006). According to the law no.5018 called the Public Finance Management and Control Law, internal control structures

should be developed in public organizations, and activities and processes that are based on this need to be designed and applied. It was also recommended to optimize internal supervision with the KAYA report, which was published in 1991 (TODAİE, 1991).

In accordance with article 63 of the aforementioned law, on 29 December 2006 the Internal Supervision Head of Department was directly bound to the Chair of Undersecretary in the Ministry of National Education. According to approval no.20635 dated 27 December 2007 by Ministry of National Education, the Internal Supervision Head of Department Instruction was put into practice (MEB, 2014). According to International standards of internal supervision and provisions of law no. 5018 named Public Finance Management and Control Law consisting of national legislation norms, the extent of internal supervision activities contains not only income processes about expenses/payments, but also each and every activity and operations of administrations. The activities required to be performed in public organizations should be done in suitability, performance, financial, technology and system supervision dimensions (Başbakanlık, 2006). In terms of organization, all the activities and operations of the unities bound to the administrations' central, provincial and outland organizations have been implicated in Internal Supervision (Midyat, 2007).

This study aims to evaluate the understanding and applications in the Ministry of National Education regarding "internal supervision", which is a new administration and supervision understanding brought into law no. 5018 named Public Finance Management and Control Law which came into effect on the date of 24 December 2003 and contributes to the execution of functions and operations by developing suggestions with regards to describing the system's functioning and problems in application.

### ***Method***

This study was conducted as a qualitative research. The data were obtained by interviews and document review. In interviews practiced with related individuals, it was aimed to reveal their ideas and events realistically and holistically in a natural environment. This study was designed with reference to phenomenology design, one of the qualitative research techniques. Phenomenological design researches situations of which individuals are aware, but are not informed elaboratively enough. In such studies, the aim is to find out individuals' experiences and perceptions about a phenomenon and the meaning they attribute to that phenomenon (Yıldırım & Şimşek, 2005).

The participants of this study consist of seven people working as a head, inspector, internal supervisor, expert or director in the Ministry of National Education and Directorate of Ankara for National Education in 2010. In order to collect data, a semi-structured interview form was composed by the researcher predicated on the data obtained from instructors working in the field, national education supervisors and literature review. Two instructors working in different departments of Educational Sciences were asked to investigate the prepared interview form and with regards to their criticisms, last shape of interview form was determined. So as to maintain the reliability of this study, both the researcher and field experts studied the questions and themes sepa-

rately, and then situations on which both of them agreed were revealed. For reliability, the formula of  $\text{Reliability} = \frac{\text{Agreement}}{\text{Agreement} + \text{Dissidence}} \times 100$  was applied (Miles & Huberman, 1994). The convergent value between these two encoders was calculated as 87%. According to the questions and answers obtained throughout the study, themes such as “assurance”, “accountability”, “contribution”, “preparation” and “productivity”. The interview form applied in this study consisted of three open-ended questions. These questions were developed regarding the research topic and were asked in face-to-face interviews conducted with attendants working in the central organization of Ministry of National Education and Directorate of Ankara. The interviewed participants were free to create their own subjects (Kırmızı, 2008). The interview conducted with these participants lasted for approximately 2 hours and 40 minutes (160 minutes). In this study, the data were analyzed using content analysis. Specifically, inductive analysis was applied in order to discover the concepts underlying the data by coding and the relationships between these concepts (Yıldırım & Şimşek, 2005). Basically similar concepts were brought together within the scope of themes and then these concepts were organized comprehensibly and interpreted. Data analysis of the study was conducted in four steps: first, the data were coded; second, themes were defined; third, data were organized in terms of codes and themes; and finally, they were described; the obtained findings were interpreted.

### ***Findings***

The findings obtained according to the ideas of interviewed participants with regard to the research question are given below.

1- It can be understood that internal supervision was expected to contribute to productivity most. In addition, it was also believed that internal supervision applications would provide benefits to the system’s accountability and giving service about assurance. However, in the evaluations conducted about internal supervision in contrary to positive opinions about internal supervision, there also appeared some conditions that could not be regarded as positive. Some of these findings were the fact that there was not observed a new method developed by the understanding of internal supervision regarding the identification of risks and development of solution offers and traditional supervision understanding was still applied in internal supervision implementations. Internal supervisors should be chosen among the people who have the abilities and competences that are appropriate to the philosophy of internal supervision (Başpınar, 2006).

2- The preparation of the legislation related to application and education was observed to be highly concentrated in the studies to develop internal supervision system. In addition, studies about identifying the performance indicators, preparing an action plan, determining the internal supervision standards and creating risk maps were also found to be concluded. Supervision standards are important as they provide principals and rules guiding the supervisors (Gönülaçar, 2007). According to the evaluation reached according to the obtained data, in contrast to the positive opinions mentioned above, there were also some problems in the preparation stages of internal supervision applications. Some of these problems were: the studies conducted and their



contributions were not discussed enough; bigotry about unities between the supervisors working in internal supervision and ministry supervision personnel; and some negative results in functions emerged due to the fact that internal supervisors were not educators and preparatory studies were not as qualified enough as expected. According to Fraser and Lidsay (2007), internal supervision should be performed by the supervisors who have the necessary qualifications and professional experience.

3- According to the findings obtained from the participants answers in the interviews regarding the effective functioning of internal supervision system, internal supervision was a new subject matter and only the law foresight would not be enough, it was required to create a culture in this respect in the institution and all the stakeholders should be convinced to alternation. Moreover, it was identified that observing the effects of applications was also quite important. In order for the internal supervision system to work efficiently, job processes should be identified, performance standards were required to be determined clearly, major implications should be identified in terms of educational type such as institution/organization/unity, strategical plans of the unity (action plans- performance programs) should be prepared and a new structure based on specialization instead of administrative management in the ministry needs to be adopted. It was also mentioned in the study that in order for internal supervision to function effectively, people who were to be assigned to the staff of internal supervisors should be chosen from among educators, legists, financiers, statisticians or individuals who had their education in educational or public administration fields by considering the qualities of the job.

### ***Discussion and Conclusion***

Even though there is only one ministry responsible for education in Turkey, supervision is categorized into levels. In this interwoven supervision structure, units which conduct the same work but have different names can sometimes come under each other's fields and serve in that similar field (Gökçe,2004). Unity of Internal Supervision has been included in these units recently due to law no 5018. According to Karaarslan (2006), internal supervision should contribute to the wide acceptance of administrative accountability. The number of personnel to maintain internal supervision is not found to be enough. There are only seven internal supervisors in the Ministry of National Education. It is important to have sufficient employment in the division of internal supervision (İngiltere Hazinesi, 2004). Inspectors transferred to the unit of Internal Supervision tend to work following the same understanding in their old supervision unit. However, due to "Public Finance Management and Control Law", it was aimed to develop an internal supervision mechanism which did not ignore the facts and needs of Turkey, was moreover congruent to international standards and European Union applications, intended to develop and contribute to the works of public administrations, endeavored to develop supervision principles and techniques and provide the effective and productive application of public sources. According to Koçberber (2008), to be able to obtain the expected utilities from the internal supervision, it is important to follow the its standards. These standards should be identified as quality and working standards (İDDK, 2011). According to the information obtained

from the interviews conducted within this study, it was not possible to state that this expectation was actualized at the time of the study, at least in the Ministry of National Education. Together with the regulations that will be conducted in the organizational law of Ministry of National Education, it is necessary to provide the sortation of jobs. In the organization of Ministry, there are supervisors which were selected among the educational supervisors to perform investigations, inquiries etc. (Başbakanlık, 2014). In the regulations regarding the job sortation, the duties and functions of current supervision and inspection unities should be redefined by focusing the operations and functions of internal supervision unities and therefore they are required to be appropriate for the system brought by the law no.5018 (Güler, 2012).

On the date of 14 September 2011, in the delegated legislation no. 652 which regulated the law about organization and responsibilities of the Ministry of National Education, Internal Supervision Unity did not take place in the structure. The responsibilities of internal supervisors were included in the 17<sup>th</sup> article of the delegated legislation no. 652 which contained the responsibilities of Department of Counselling and Supervision. It is a challenging fact that Department of Internal Supervision Unities taking place in the organizational chart was not included in the delegated legislation no. 652. The foundation of departments of Internal Supervision Unities is a requirement due to the law no.5018, and a regulation is required in the law no.5018 so as to remove these departments (Hoşgörür & Hoşgörür, 2012). It can be clearly observed that the current problems cannot be solved by just utilizing the concept of supervision or another word instead of inspection or changing the name of inspector with supervisor or educational supervisor. The main focus of reorganization of the inspection and internal supervision should not be the units or titles, but the supervision's ground. In the Turkish National Education system, inspection and supervision has not been institutionalized, and also internal supervision does not seem to be corresponding structurally to Turkish public administration (Akbulut et al., 2012).

### ***Recommendations***

Internal supervision should be conducted based on risk analyses, performance and some specific standards. Good practice samples should be rewarded. Internal supervisors are required to be chosen among the individuals who have ability and competence to deal with this important job and who can behave in accordance with internal supervision philosophy. It is also important to pay attention to conduct studies appropriate for internal supervision standards. In order for internal activities to be carried out effectively, internal performance indicators should be identified. Due to law, it is required to move away from traditional administration understanding towards the understanding of governance. In order to maintain this, an internal control environment should be created in accordance with the internal control standards. The job functions of current supervision unities and internal supervision unity should be redefined by separating their operations and functions from each other. Internal supervisors should be specialized in conformity with internal supervision philosophy by taking a continuous education.

### Kaynaklar/References

- Akbulut, Ö.Ö., Özgen, H.M., Fındık, D., Seymenoğlu, Ö., & Oğuz, A. (2012). *Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim*. Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Yayınları. Ankara: Yayın No:364. ISBN:978-976-9818-46-1.
- Başpınar, A. (2006). Kamuda iç denetim ve merkezi uyumlaştırma fonksiyonu. *Maliye Dergisi*, 24, 151.
- Candan, E. (2006). Kamu idarelerinde iç kontrol sistem ve süreçlerinin tasarlanması, uygulanması ve geliştirilmesinde uyulacak usul ve esaslar. *Mali Yönetim ve Denetim Dergisi*, 38, 18-33
- Dinçer, Ö. & Yılmaz, C. (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: T.C. Başbakanlık Yayınları. [http://turkiye.basbakanlik.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/Degisim\\_yonemi\\_icin\\_yonetimde\\_degisim.doc](http://turkiye.basbakanlik.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/Degisim_yonemi_icin_yonetimde_degisim.doc).
- ECIIA, (2005). Konum Raporu Avrupa'da İç Denetim. İstanbul: TİDE. [http://tide.org.tr/tideweb/resimler/upload/Documents/ECIIA\\_KonumRaporu\\_Subat2005%20\(2\).pdf](http://tide.org.tr/tideweb/resimler/upload/Documents/ECIIA_KonumRaporu_Subat2005%20(2).pdf)
- Fraser, J. & Lindsay, H. (2007). *20 Questions Directors Should Ask About Internal Audit*. Second Edition Canada. ISBN: 978-1-55385-285-8
- Gökçe, F. (2004). Avrupa birliğine giriş sürecinde milli eğitim teftiş sisteminin değerlendirilmesi. Ankara: *TEM-SEN-Paneli*.
- Gönülaçar, Ş. (2007). İç denetimde hedefler ve beklentiler. *Mali Hukuk Dergisi*, 130, 1-21.
- Güler C. (2012). 5018 Sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanununun teftiş ve denetim sistemimize etkileri. *Bütçe ve Mali Kontrol-Online*. <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/6995,guler-c-5018-sayili-kmykk-teftis-ve-denetim-sistemimize-.pdf?0>. Erişim: 19.05.2014.
- Hoşgörür,V. & Hoşgörür,T. (2012). Eğitimde denetim sorunları. 4.Uluslararası Katılımlı Eğitim Denetimi Kongresi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Muğla, Türkiye, 31.Mayıs-2.Haziran.
- İDDK (2011). *Kamu İç Denetim Standartları*, <http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/KamuIcDenetimStandartlari.aspx>
- İngiltere Hazinesi, (2004). *İngiltere Kamu Sektöründe İç Denetim Standartları*. (Çev: Baran Özeren ve Mustafa Ekinci). Araştırma İnceleme Dizisi (37). Ankara: TC Sayıştay Başkanlığı.
- Karaaslan, E. (2006). 5018 Sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanununa göre denetim. *Mali Hukuk Dergisi*, 121, 27-43.
- Kırmızı,T. (2008). Planlı Değişim Sürecinin Okulların Geliştirilmesinde Kullanılması. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Anadolu Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü. Eskişehir.
- Koçberber, S. (2008). Dünyada ve Türkiye'de denetim mesleği, *Sayıştay Dergisi*, 68, 65-89.
- Midyat, C.S. (2007). Teftiş ve geleneksel denetimden iç denetime: yapılan düzenlemeler, sorunlar ve tereddütlü hususlara ilişkin değerlendirmeler (III).

- Mali Hukuk Dergisi*131, 33-39.
- Miles, M. B. & Huberman, M. A. (1994). *An expanded sourcebook qualitative data analysis*. London: Sage.
- MEB (2014). *İç Denetim Birimi Başkanlığı 2013 faaliyet raporu*. Ankara: MEB Yayını.
- Özeren, B. (2000). *İç Denetim, Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları Araştırma/ İnceleme/Çeviri Dizisi:8*. Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü.
- Başbakanlık (2003). Kamu malî yönetimi ve kontrol kanunu 63'üncü madde. *Resmi Gazete*, 25326
- Başbakanlık (2006). İç denetçilerin çalışma usul ve esasları hakkında yönetmelik 8. Madde. *Resmi Gazete*, 26226,
- Başbakanlık (2014). Milli eğitim bakanlığı rehberlik ve denetim başkanlığı ile maarif müfettişleri başkanlıkları yönetmeliği. *Resmi Gazete*, 29009.
- TESEV, (2004). Kamu Denetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Konusunda TESEV Görüş ve Önerileri. İstanbul: *Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı*. 2 – 3, Erişim: 18. 05. 2014, [http://www.tesev.org.tr/etkinlik/tese\\_v\\_denetim\\_gorus\\_temmuz2004.doc](http://www.tesev.org.tr/etkinlik/tese_v_denetim_gorus_temmuz2004.doc)
- TODAİE, (1966). Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP). Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları. İkinci Baskı, <http://www.todaie.gov.tr/pdf/MEHTAP.Pdf>
- TODAİE, (1991). Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA). Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Yayın No: 238. <http://www.todaie.gov.tr/pdf/KAYA.Pdf>
- Yıldırım, A. & Şimşek, H. (2005). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri* (Göz. geç. 5. Basım.). Seçkin Yayıncılık. Ankara.
- Yörüker, S. (2004). Başka ülke örnekleri temelinde kontrol, denetim, teftiş ve soruşturma: kavramsal bir çerçeve. Ankara: TESEV Denetim Çalıştayı.