



KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİM VE İÇ DENETİM

I-GİRİŞ

Sanayi devriminin gereklerine uygun olarak şekillendirilen kamu yönetimi ve merkezîyetçi bürokrasi, hızla değişen bilgi toplumunun taleplerine gereği gibi cevap verememektedir. Sorun, kamuda çalışanlarda değil çalıştıkları sistemdedir. Binlerce yetenekli sorumluluk sahibi devlet memuru enerjilerini tüketen bu sisteme sıkışıp kalmışlardır. Maalesef kamu kurumlarının çoğu misyonlarına (asli görevlerine) göre değil, geçerliliği ve yeterliliği hiç tartışılmayan mevzuata ve bütçelerine göre faaliyet göstermektedirler. Özellikle 1980'lerden sonra dünyadaki gelişmelerin etkisi Ülkemizde de görülmeye başlamış, son dönemlerde çıkarılan Kanunlar ile yönetim ve denetim sisteminde köklü değişikliklere gidilmiştir.

II-YÖNETİM ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM

Dünyada yaşanmakta olan teknolojik, ekonomik, toplumsal, yönetsel ve kültürel değişim özellikle geleneksel yönetim anlayışında ve klasik bürokratik örgütlenmede köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir.

Özellikle 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı ve II. Dünya savaşıdan sonra oluşan toplumsal tahribatları giderme sürecinin bir ürünü olan "Refah Devleti", sorgusuz-sualsiz benimsenen bir devlet anlayışı olarak ortaya çıkmıştır. Kuramsal çerçevesi Keynes tarafından ortaya konan sosyal refah devleti uygulamalarında, 1945 yılından sonra önemli ilerlemeler görülmüştür. Bu dönemde devlet; eğitim, sağlık, altyapı, sosyal hizmetler, enerji, çevre, bankacılık, madencilik, tarım, ulaştırma, sigortacılık gibi birçok alanda doğrudan hizmet üretmeye başlamıştır. Devletin faaliyet alanının böylesine genişlemesi, örgütsel yapısının da buna paralel olarak büyümesi sonucunu doğurmuş, yönetim felsefesi olarak da Weberyen geleneksel bürokratik yönetim anlayışı kabul edilmiştir.¹

*Ahmet ÖNAL

Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
İç Denetim Birimi Başkanı

1 KALAĞAN Gökhan, "1980 Sonrası Geleneksel Bürokratik Yönetim Paradigmasında Değişim ve Yönetsel - Siyasal Yeniden Yapılanma Arayışları" <http://edergi.sdu.edu.tr/index.php/sduvd/article/viewFile/1364/1451>

Refah devleti politikaları, kamuyu büyütmiş ve kamu yönetiminin faaliyet alanını genişletmiştir. Kamu yönetiminin büyümesi ve faaliyet alanının genişlemesi, onu çok sevimli kılmamış, aksine “verimsizlik”, “israf”, “hantallık” ve “kırtasiyecilik” gibi yozlaşma ifade eden suçlamaların hedefi haline getirmiştir.²

Dünyada yaşanan ekonomik ve toplumsal gelişmeler ile 1970’li yıllarda yaşanan ekonomik krizin de etkisiyle refah devlet yaklaşımının terk edilmesi üzerinde yoğun tartışmalar başlamıştır. Akabinde küçülmüş bir kamu sektörünün kaynakları nasıl daha etkin ve verimli kullanabileceği konuları üzerinde yoğunlaşmıştır.

Tüm bu gelişmeler sonucunda, Refah devleti zaman içerisinde dinamizmini yitirmiş, örgütsel, yapısal yenilenmesini sağlayamayarak, tutucu, kalıplaşmış, hantal bir yapıya bürünmüş ve fonksiyonlarını etkili ve verimli bir şekilde yerine getirememeye başlamıştır. Bu yapının daha dinamik, alternatifler üretebilen, daha esnek bir şekle dönüştürülebilmesi için belirli ara mekanizmalar ve yeni örgütlenmelerin ortaya çıkması gereği doğmuştur.

Bu süreçte 1980 ve 1990’lı yıllarda birçok gelişmiş ülkede kamu yönetiminde gerekli değişim ve dönüşüm gerçekleştirilmiştir. Buradan hareketle bütün dünyada devletin verimlilik esasına göre örgütlenmesi ve özel sektör tekniklerinin kullanılması düşüncesi hakim olmuştur. Klasik devlet anlayışında idare faaliyetlerinin, önceden belirlenmiş yöntem ve kurallara göre yürütülmesi esas alınmıştır. Yeni yaklaşım ise iş ve işlemlerin kurallara göre yürütmenin yanında, hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesi, uygulama planlarının hazırlanması, kaynakların etkin kullanılması ve performans değerlendirmesi yapılması, risk yönetimi gibi fonksiyonları da içermektedir.

Bu yeni yaklaşım; Weberyen bürokrasi anlayışı yerine piyasa ilkelerini esas alan, vatandaşın memnuniyetine, etkinlik ve verimlilik esaslarına önem veren, tedaviden çok önlem alan, kürek çekmekten ziyade dümen tutan bir yönetim anlayışına odaklanmıştır.

2 ERYILMAZ Bilal, “Kamu Yönetiminde Reform: Statüko Ve Değişim” Sakarya Üniversitesi

III-DENETİM YAKLAŞIMINDA DEĞİŞİM

Bu gelişmelerden denetim sistemi de etkilenmiş olup, doğal olarak yeni bir denetim yaklaşımı ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaç karşısında; dünyada ilk defa 1940’ lı yıllarda özel sektörde görülmeye başlanan iç denetim Anglo-Sakson Ülkeleri kamu sektöründe 1980’ li yıllarda hayata geçirilmiştir. İç denetim AB Komisyonu, IMF, Dünya Bankası, BM, NATO, OECD ve Avrupa Merkez Bankası gibi uluslar arası kuruluşlar tarafından hem uygulanmakta hem de üye ülkelere denetim sistemi olarak referans gösterilmektedir. Ülkemizde de iç denetim anlayışı öncelikle özel sektör olmak üzere 1995 yılından itibaren gelişmeye başlamış, 2000’li yıllar ise bu denetim yaklaşımının hızla geliştiği yıllar olmuştur.

Bu arada Türk kamu yönetiminin sorunları ve geliştirilmesine yönelik olarak 1933 yılından itibaren çok sayıda çalışma yapılmıştır. Özellikle 1961 yılında DPT tarafından hazırlanan İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında raporu, TODAİE tarafından hazırlanan (1963 tarihli) MEHTAP ve (1991 tarihli) KAYA raporlarında, Türkiye’deki mevcut denetim sistemi de değerlendirilmiştir.

Anılan raporlarda mevcut denetim sisteminin yönetimi geliştirmedeki etkinliğinin yetersiz olduğu, denetimde personele rehberlik etme işlevinin gereği gibi gerçekleştirilemediği, usulsüzlükleri tespit etme ve cezalandırma yönünün ağır bastığı, yol gösterme ve rehberlik yönünün ihmal edildiği tespitleri yapılmıştır.^{3,4}

Gerek dünyadaki gelişmeler ve gerekse araştırma raporları sonucu, 2000’li yıllardan itibaren hazırlıklarına başlanılan ve 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun ile Ülkemiz kamu kurumlarında iç denetim sistemi kurulması zorunluluğu getirilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türk kamu yönetiminde devrim niteliğinde değişiklikler yapılmış olup, kamuda yeni bir yönetim anlayışı başlamıştır. Bu Kanun ile mali yönetim ve iç kontrol

3 TODAĞE(1963), Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Genel- Rapor, DPT, Ankara

4 TODAĞE (1991), Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor, DPT, Ankara



sistemi yeniden tanımlanmakta ve kurgulanmakta, sistemde görev alacak aktörlerin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirlenmekte ve sistemin işleyiş mantığı yeni bazı esaslara dayalı olarak tarif edilmektedir.

Yeni sistemde; yetkinin kaynağının vatandaş olduğu ve yetkileri kullanan bütün mercilerin vatandaş adına hareket ettiği anlayışı benimsenmiştir. Yönetimsel örgütlenme içinde ödenek tahsis edilen her bir birim, harcama birimi olarak kabul edilmiş ve yönetimsel sorumluluk ile mali sorumluluk birleştirilmiştir. Hesap verme sorumluluğunun gereği gibi işleyebilmesi için birbiri ile ilişkili stratejik planlama, performans bütçeleme, saydamlık, raporlama ve iç denetim gibi araçlar geliştirilmiştir.

Böylelikle Türk Kamu Yönetiminin bir parçası olan denetim sistemi, "İç Denetim" adı verilen yeni bir modelle tanışmıştır. İç denetim sistemi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yeni bir müesseseye olarak düzenlenmiş olup, değer katma çabası, güvence vermesi, danışmanlık hizmeti ve etik kodları ile klasik teftiş sisteminin uzağında olan bir denetim motifidir. Amaçları, kapsamı, ilkeleri ve uluslar arası geçerliliğe sahip standartları olan bir denetim sistemidir.

İç denetim; idarenin hesap verme sorumluluğunu güçlendirmek amacıyla, kurumsal yapının ve yönetim süreçlerinin etkililiğini değerlendirir. İdarenin, hedeflerine ulaşmasını engelleyecek riskleri belirleyerek alınması gereken önlemleri tespit eder. Yönetim ve kontrol yapılarını, kaynakların verimli, etkin ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığını değerlendirir, harcama sonrası yasal uygunluk denetimi yapar, idarenin mali işlemlere ilişkin tasarruflarının plan, program ve politikalara uygunluğunu denetler, iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunur.

İç denetim; olası yolsuzlukları, hata ve verimsiz uygulamaları en aza indirmek için kurumun sistem ve prosedürleri üzerinde yapılan değerlendirme işlemidir. İç denetim kurumda yürütülen iş ve işlemlerin yönetimden farklı bir gözle değerlendirilmesi olarak da özetlenebilir.

İç denetimin yaklaşımı kurumun faaliyetlerine değer

katmak ve geliştirmektir. Kurumun yönetim süreçlerindeki önemli riskleri değerlendirmek suretiyle, yönetim sürecinin iyileştirilmesi yönünde faaliyet gösterir. Gelecek odaklı olup, insanların hatalarından ziyade sistemlerin ve süreçlerin hataları ile ilgilenir. Koruyucu hekimlik anlayışına sahiptir. Risk odaklı yeni bir denetim anlayışı olup, kurum karşı karşıya olduğu riskleri biliyor mu? Bu riski yönetmek için neler yapıyor? Alınan tedbirler yeterli midir? Gibi soruların cevaplarını arar. Mevzuata uygunsuzluk, hata, hile ile verimsiz uygulamaları, önleyici ve tespit edici bir sistemdir.⁵

Bu kapsamda etkin bir iç denetim sistemi, kurumun sigortasıdır. Örneğin; kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmasına engel olabilecek risklerin tespit edilmesi ve yönetilmesini sağlar. Hata ve suistimallerden kaynaklanan verimsizlikleri önler, birimin faaliyetlerinin etkinliğini artırır. İşin doğru yapılması yanında doğru işin yapılmasını sağlar. Sonuçta birimin amaç ve hedefleriyle iç denetimin amaç ve hedefleri aynıdır.

İç denetimde temel amaç; denetlenen birimlerde hata aramak ve sorumluları cezalandırmak değil, organizasyonun daha verimli ve daha kaliteli hizmet üretmesini sağlamaktır. Kurumun amacına verimli bir şekilde, zamanında ve hukuka uygun, rasyonel olarak ulaşıp ulaşmadığını değerlendirmektir. Sapmalar varsa meydana çıkarmak, genel düzeltme çarelerini tavsiye etmek suretiyle hizmetlerin en uygun bir şekilde yürütülmesine yardımcı olmaktadır.⁶

Bu çerçevede iç denetim farklı bir uzmanlık gerektirmektedir. Bir iç denetçinin risk yönetimi, yönetim modelleri, iç kontrol sistemi, raporlama, uluslar arası iç denetim standartları ile uygulamaları konularında önemli ölçüde bilgi ve yetkinlik sahibi olması gerekir. İç denetim, kurumun risk yönetimini, iç kontrol ve faaliyetleri anlamında buldukları durumun fotoğrafını çeken, eksiklikleri tespit eden, bunları birim ve üst yöneticiyle paylaşan, kurumun daha iyi yönetilmesini teşvik eden ve katkı sağlayan bir denetim yak-

5 KAYA Bertan, İç Denetim Nedir? http://www.bertankaya.net/index.php?option=com_content&view=article&id=11

6 GÜNLER Serkan, "Türk Kamu Yönetiminde Denetim ve Yeni Bir Öneri" Kırıkkale Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi

laşımıdır. Üst yöneticinin 5018 sayılı Kanunla getirilen yönetim sorumluluğu ilkesi çerçevesinde hareket etmesine katkı sağlar.

Bu yaklaşım doğrultusunda iç denetçiler; öncelikle kurumunun iş süreçlerini ve bu süreçlerin karşı karşıya olduğu riskleri belirler, bu risklere yönelik gerekli tedbirlerin alınmasını önerir. İstenmeyen olaylar henüz ortaya çıkmadan önce bunları önlemeye yönelik öneriler geliştirir. Kurumun hedefine ulaşmasını engelleyebilecek riskleri değerlendirerek yönetimin bilgisine sunar. Ayrıca denetimler sırasında tespit edilen hata ve eksikliklerin sebebini araştırır. Hata ve eksikliklerin sebeplerinin ortadan kaldırılmasına yönelik öneriler geliştirir.

Raporlarda olumsuzluklar kadar olumlu hususlara da yer verilir. Kurum genelinde hayata geçirilmesi faydalı olacak iyi uygulamalar özellikle raporlanır. Bu özellikleri taşıyan bir iç denetim faaliyeti kuruma mutlaka değer katacaktır. Bu çerçevede kurumsal yönetimi benimsemiş, bünyesinde çağdaş bir risk yönetimini, iç kontrol ve iç denetim sistemlerini yerleştirmiş olan kurumlar başarıya daha yakındır.

IV-SONUÇ

Toplum, kamu yönetiminin üstlendiği hizmetleri, kaynakları etkin ve verimli kullanarak, zamanında ve gereken en kısa süre içinde üretmesini beklemektedir. Bu doğrultuda etkinliğe verimliliğe ve vatandaşın ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik yönetsel uygulamaları geliştirmek amacıyla bir çok mevzuat yürürlüğe girmiş olup, yönetim reformunun mevzuat alt yapısı neredeyse tamamlanmak üzeredir. Uygulamaya geçilen yeni yönetim modeline uygun denetim sistemi de 5018 sayılı Kanunla getirilen iç denetim sistemidir. İç denetim sisteminin ülkemizde başarıyla uygulanması halinde; yönetim sorumluluğu ilkesi başarıyla uygulanabilecektir. Üst yöneticilere, kurum çalışanlarına, kamuoyu ve kurumla ilgili taraflara güvence sağlanacaktır. Böylece AB mevzuatı ile uluslararası uygulama ve standartlar yönetim ve denetim alanında yakalanmış olacak, kamu idarelerinin faaliyetlerinde etkinlik ve verimlilik sağlanacaktır.

Kaynaklar:

ERYILMAZ Bilal, "Kamu Yönetiminde Reform: Statüko Ve Değişim" Sakarya Üniversitesi.

GÜNLER Serkan, "Türk Kamu Yönetiminde Denetim ve Yeni Bir Öneri" Kırıkkale Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.

KAYA Bertan, "Ç Denetim Nedir?" http://www.bertankaya.net/index.php?option=com_content&view=article&id=11

KALAĞAN Gökhan, "1980 Sonrası Geleneksel Bürokratik Yönetim Paradigmasında Değişim ve Yönetim - Siyasal Yeniden Yapılanma Arayışları".

<http://edergi.sdu.edu.tr/index.php/sduvd/article/viewFile/1364/1451>

TODAİE(1963), Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Genel- Rapor, DPT, Ankara.

TODAİE(1991), Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor, DPT, Ankara