



TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİMİN YENİ PARADİGMASI: İÇ KONTROL

ÖZET: Büyük düşünür Mevlâna; “Her nefeste dünya yenilenir. Fakat biz, dünyayı öylece durur gördüğümüzden bu yenilenmeden haberdar değiliz.¹” der. Yani, yaşadığımız her lahza değişmekte olan zaman, kendisiyle beraber yeryüzündeki eşya ve hadiseleri de değiştirmekte ve yenilemektedir. Değişim olgusu eşya ve hadiseler için kaçınılmaz ve somut bir gerçeklik olduğu gibi, yaşamın hemen hemen her alanında değişimin sürekliliği söz konusudur. Bu değişim bilimden teknolojiye, sanattan felsefeye, eğitimden kültüre, ekonomiden yönetime vs. akla gelen her alanda ve türde dinamik bir şekilde vuku bulmaktadır. Topyekûn bir değişim kümesinin içinde belki çok küçük bir alt küme olan Türk Kamu Yönetimindeki değişim açık ve net bir şekilde 5018 Sayılı Kanunla bir noktadan başlamış bulunmaktadır. Kanunun özellikle bir sistem olarak kamu yönetimine yerleştirmeyi öngördüğü iç kontrol kavramı kamu idareleri ve personeli açısından son derece önem arz etmektedir. Zira, iç kontrolden sorumlu olan sadece onu bir sistem olarak organizasyonunda kurması ve yerleştirmesi gereken üst yönetim değil, aynı zamanda onu dinamik ve canlı tutacak ve de onun bir parçası olan her düzeydeki kamu personelidir. Dolayısıyla, iç kontrolün en alt düzeyden en üst düzey personele kadar doğru bir şekilde anlaşılması bir zarurettir. Nitekim, kamu idarelerinin temel amaçlarından birisi de vatandaşına kamu kaynaklarını ekonomik ve verimli kullanarak kaliteli mal ve hizmet sunabilmektir. Bu bağlamda, sistemin kamu bürokrasisi tarafından doğru bir şekilde anlaşılması, pratiğe dökülmesi ve dinamik tutulması insan/birey odaklı sosyal devlet kavramının hayata geçirilmesine önemli katkı sağlayacaktır.

ANAHTAR KELİMELER: Yönetim, kamu yönetimi, toplam kalite yönetimi, iç kontrol, birey/insan odaklı devlet.

M. Enver ÖZAYDIN
İç Denetçi
Vakıflar Genel Müdürlüğü

¹ Mevlâna, Mesnevi I. Cilt, s. 122,

I- GİRİŞ

Şeyh Edebali'nin Osmanlı Devleti'nin kurucusu ve damadı Osman Gazi'ye nasihatlerinden biri aynen şöyledir; *"İnsanı yaşat ki devlet yaşasın."*² Cümlelerin yapısından ve meramin ifade tarzından anlaşıldığı gibi, Şeyh Edebali bu nasihatini yaparken belli ki insan/birey merkezli bir devlet anlayışının hâkim olmasını arzulamış. Bir ihtimal ki, tam tarifini yapamasa veya sınırlarını çizemese de günümüzün *"sosyal devlet"* kavramı Edebali'nin bilinçaltında, fikri ve duyu dünyasında, hâlihazırda birçok aydınımızın anladığından daha ileri bir düzeyde yer almış olmalıdır. Zira, yüzyıllardır yaşayan, tazeliğini ve belagatini hâlâ koruyan böyle bir söz başka hangi dimağdan çıkmış olabilir ki?

"Nasihat", insan/birey odaklı bir devlet yaklaşımını ifade etse de, Osmanlı Devleti'nin ve onun mirasçısı Türkiye Cumhuriyeti'nin bu odak etrafında hükümlerlik sürdürdüğünü söylemek aslında o kadar da kolay değildir. Hem Osmanlı'nın hem de Cumhuriyet'in birçok haklı veya haksız sebepleri olmakla beraber, kendilerini kuran toplum için var olmaları ve insan/birey merkezli birer devlet olarak egemenlik sürmeleri gerekirken, bu Devletlerde çoğu zaman devlet için toplumun veya bireyin var olması esas olmuştur. Zihinlerdeki bu yanlış algının ana sebebi, bireysel bazda nitelikli yönetici, asker, aydın, tüccar, esnaf vs. yetiştirilmesine rağmen, bu niteliğin toplumun geneline sirayet ettirilememesi, dolayısıyla toplumun genel profilinin çoğunlukla zayıf kalması ve bu zayıflığın yüzyıllardır bir türlü giderilememesidir (bunun istisnası Osmanlı Devleti'nin ancak belli bir dönemdeki toplumsal yapı olabilir).

Yazımızda devlet merkezli birey ve toplum anlayışından, yavaş yavaş insan/birey ve toplum merkezli devlet anlayışına dönüşümü sağlayacak olan etkenlerden sadece biri olan iç kontrol kavramını, bu kavramın yönetim ile olan ilişkisini ve kamu yönetimimizi ne ölçüde ve nasıl tebdil edebileceğini ele almaya çalışacağız.

2 <http://www.balca.net/dagarcik10018.aspx>, 29.10.2009
<http://www.sitem.gen.tr/?p=33>, 29.10.009

II- YÖNETİM

Yönetim ve Kamu Yönetimi/Bürokrasisi

Yönetim, insan ilişkilerinin olduğu her yerde ve zamanda var olmuştur. Tarihçiler, yönetim düşüncesinin ilk çağda yaşamış medeniyetlerde dahi var olduğunu ve zaman içinde gelişme gösterdiğini belirtmektedirler. Tarihçi Daniel A. Weren, organizasyon ve yönetim düşüncesinin başlangıcını M.Ö. 5.000'li yıllara (Sümerler'e) kadar götürmektedir. Sümerler o dönemde hem ticari ilişkilerde, hem de devlet yönetiminde geçerli olan ilkeler ve kayıtlara sahip bulunmaktaydılar.³

Yukarıda adı geçen tarihinin, varlığını günümüzden 7.000 yıl öncesine kadar götürdüğü yönetim kavramının zamandaki yolculuğuna elbette burada değinmeyeceğiz. Ancak, organizasyon ve yönetim teorisinin bilimsel bir araştırma alanı olarak ortaya çıkmasına modern ekonomi biliminin kurucusu Adam Smith'in 1776 yılında yayınlanan *"Milletlerin Zenginliği"* adlı eserinin önemli katkısı olmuştur.⁴ Dolayısıyla, şu bir gerçektir ki, çok eski bir olgu olan yönetim zamanla özel sektörde ve kamu sektöründe birbirinden ayrı ve tamamen kopuk iki ayrı disiplin olarak ortaya çıkmış, gelişimini sürdürmüştü⁵ ve günümüz dünyasında da önem ve etkisini devam ettirmektedir.

İnsanoğlunun binlerce yıllık bilgi, birikim ve tecrübeyle geliştirmiş olduğu organizasyon veya yapılar günümüzde artık genellikle üç şekilde ifade edilmektedir: Kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum sektörü (üçüncü sektör/gönüllü kuruluşlar).

Bu sektörler içerisinde en önemlisi ve etkisi muhakkak devleti ifade eden kamu sektörüdür. Bunun önemi elbette ki devletin diğer sektörler üzerindeki düzenleme ve denetleme yetkisinin mevcudiyetin-

3 AKTAN, Coşkun Can, Prof. Dr., Yönetim Biliminin Doğuşu: Tarihsel Bakış, <http://www.canaktan.org/yonetim/yonetim-teorileri/tarihsel-bakis.htm>, 11/09/2009

4 AKTAN, Coşkun Can, Prof. Dr., a.g.e.

5 AKTAN, Coşkun Can, Prof. Dr., Toplam Kalite Yönetiminin Temelleri ve Kamu Yönetiminde Uygulanması, <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/aktan-kal.pdf>, 12.09.2009



den kaynaklanmaktadır. Kamu sektörü veya yönetimi üzerinde yapılan olumlu ya da olumsuz yapısal ve zihinsel değişiklikler, er ya da geç, diğer sektörleri de etkilemekte; diğer sektörlerin etkilenmesi ise, yapılan değişikliklere bağlı olarak, zamanla bir ülkenin ve toplumun kaderinde müspet ya da menfi sonuçlar doğurabilmektedir. Kamu yöneticilerinin fikir, algı ve anlayışlarının değişmesinde önemli faktörlerden birisi de değişimi ve yeniliği öngören yasaların çıkartılması, bu yasalara bağlı ikincil ve üçüncül düzey mevzuatın süratle tanzim edilmesidir. Tüm bu değişikliklerin pratiğe dökülmesi ise devletin yönetilme tarzını, yani kamu bürokrasisinin işleyişini ifade etmektedir.

Tarihteki büyük devletlerin uzun süre yaşamalarının temelinde de kamu bürokrasisinin sağlam temellere oturtulmuş olması önemli bir etken olmuştur. Zira Osmanlı'nın cihan devleti hâline gelmesinin ve altı asırdan fazla ayakta kalabilmesinin önemli unsurlarından biri; kanunları, teşkilâtı ve memurları ile verimli bir kamu bürokrasisine sahip olmasıdır.⁶ Bir devletin kamu yönetiminde ehliyete, liyakate ve en alt seviyedeki memurların iyi yetişmesine önem verilmesi uzun vadede devletin idaresinde etkili olan üst düzey bürokratların da nitelikli olmasına zemin hazırlayacaktır. Bu realitenin en tanınmış örneği olarak ise Osmanlı Devleti'ni gösterebiliriz. Şöyle ki;

Osmanlı'da ricâl-i devlet (genel idare elemanları) denilen yönetici sınıfı, İstanbul'un fethine kadar medreselerde okuyan veya hususi öğrenim görmüş kişilerden seçilmekteydi. 1453 yılından itibaren devlet yönetiminde büyük değişikliklere gidilmiş, yeni müesseseler teşekkül edilmiş ve dolayısıyla çok sayıda personele ihtiyaç duyulmuştur. Bunun üzerine tarihte kendi türünün ilk örneği olarak 1460'tan sonra, Topkapı Sarayı'nda genel idare elemanı yetiştirmek için Enderun Mektebi açılmıştır. Bu mektep; harp okulu, siyasi bilgiler, güzel sanatlar, hukuk, edebiyat vb. fakültelerin bütün fonksiyonlarını içine alan ve 14 yıllık öğretim süresi olan yüksek bir öğretim kurumu şeklinde teşekkül ettirilmiştir.⁷ Biraz tarihe meraklı olanlarımız bilirler ki; Enderun Mektebinde Osmanlı'nın

hem askeri hem de idari personelinin yetiştirilmesi amacıyla öğrenciler fikri, bedeni ve ahlaki açıdan özenle eğitilmiştir. Dolayısıyla, belli bir dönem boyunca Osmanlı Devleti son derece kaliteli, iyi eğitilmiş ve etik değerleri yüksek bürokratlarla idare edilmiştir.

“İç kontrol aslında; birey ve toplum odaklı bir devlet anlayışının ortaya çıkmasına ve pratiğe dökülmesine yardımcı olacak bir sistem veya kontroller bütünüdür”

Toplam Kalite Yönetimi

Yönetim anlamında Osmanlı'dan daha farklı bir alana kayacak olursak, 20. yüzyılın başından ikinci yarısına kadar Avrupa ve Amerika'da Taylorizm, Fayolizm, Weberizm, Fordizm vb. yönetim teorileri geliştirilip uygulanırken, buna karşılık II. Dünya Savaşı'nda büyük darbe yiyen Japonya savaştan sonra yönetimde farklı bir sistem uygulamıştır. Japonların Toplam Kalite Yönetimi adını verdikleri bu yeni yönetim sisteminde, insanın varlığı ve gerçeği ön plana çıkarılmış, onun sosyal ve psikolojik bir varlık olduğu göz önünde tutulmuştur. Aynı zamanda, iş hayatında mal veya hizmeti sunanların müşterilerle nasıl diyalog kurması gerektiğinden, üretim üniteleri arasındaki koordinasyonun nasıl sağlanacağına varıncaya kadar pek çok konuda orijinal kavramlar ve yaklaşımlar getirilmiştir.⁸ Japonların bu yönetim sistemi, 1980'lerde uluslararası ekonomik rekabette başatlığı kazanmasından sonra ABD ve Avrupa ülkeleri başta olmak üzere tüm dünyada farklı düzey ve biçimlerde uygulama ve tartışmalarla “dünya çapında bir hareket (a world-wide movement)” niteliği kazanmıştır.⁹

Toplam Kalite Yönetimi, mülkiyet ve sermaye yapısı ne olursa olsun, küçük ya da büyük ölçekli tüm organizasyonlarda, mal ve hizmetlerin sürekli olarak

6 ÖZDEMİR, Hüseyin, Dr., Osmanlı'da Kamu Yönetimi ve Memuriyet, Sızıntı Dergisi, Temmuz 2006, Yıl:28, Sayı: 330, <http://www.sizinti.com.tr/konular.php?KONUID=2315, 11/09/2009>

7 ÖZDEMİR, Hüseyin, Dr., a.g.e.

8 GÖREN, Burhan, Yönetimde Yeni Anlayışlar, Sızıntı Dergisi, Eylül 1996, Yıl:18, Sayı:212, <http://www.sizinti.com.tr/konular.php?KONUID=3017, 11.09.2009>

9 NOHUTÇU, Ahmet, BALCI, Asım, ÖZTÜRK, Namık Kemal, COŞKUN, Bayram, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003, s. 231,

iyileştirilmesini ve böylece müşteri memnuniyetinin gerçekleştirilmesini hedefleyen bir yönetim anlayışıdır. Toplam Kalite Yönetiminde nihai amaç ürün ve hizmet kalitesini iyileştirmektir. Bu amaca ulaşmak ise organizasyondaki insan kalitesi, sistem kalitesi, süreç kalitesi, iş kalitesi vs. unsurların bütünsel olarak gerçekleştirilmesi ile mümkündür.¹⁰

TKY için birçok özellik, kavram ve prensip sayılabilmesine rağmen, kısaca bu yönetim sisteminde temel olan anlayış; yapılan işe, işi yapan çalışana, ürün ve hizmeti alan müşteriye yüksek derecede önem ve değer atfedilmesidir. Aynı zamanda iş sürecini geliştirmede şu bir temel prensiptir ki; *bir işi en iyi bilen o işi yapan kişidir; işin iyi veya aksayan yönlerini de en iyi yine o kişi tespit edebilir.* Bu prensibin iç kontrol ve iç denetim açısından önem arz ettiği ve kritik bir yaklaşım olduğu unutulmamalıdır.

III- İÇ KONTROLE FARKLI AÇIDAN BİR BAKIŞ

İç Kontrol Aslında Nedir?

Her organizasyonun muhakkak bir amacı vardır. Bu amaca ulaşabilmek için gerçekleştirilecek faaliyetler ile ilgili bir takım kontroller tasarlanmakta ve yürürlüğe konulmaktadır. Bu kontroller genel itibarıyla hataları önleyici, hataları ortaya çıkarıcı ve hataları düzeltici şekilde tasarlanmış olan yöntem, kural ve yapılarıdır. Bu kontrol mekanizmaları ya çok sitemli bir şekilde kurularak işletilmekte veyahut asgari ölçüde mevcut olup ağır aksak işlemeye devam etmektedir. Kontrolün olmadığı bir yerde ise kargaşa olduğu gibi, o yapı veya organizasyon kısa sürede yok olmaya mahkûmdur. Dolayısıyla, varlığını devam ettirmekte olan her yapıda muhakkak asgari ölçüde bir iç kontrol sistemi bulunmaktadır diyebiliriz.

İç kontrolün tanımı 5018 Sayılı Kanunda yapılmış ve amaçları sayılmıştır¹¹. Kanunun ilgili maddelerinden; idare faaliyetlerinin amaç, politika ve mevzuata uygunluğu; etkinlik, ekonomiklik ve verimliliği; usulsüz-

10 AKTAN, Coşkun Can, Prof. Dr., Toplam Kalite Yönetiminin Temelleri ve Kamu Yönetiminde Uygulanması, <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/aktan-kal.pdf>, 12.09.2009

11 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Madde 55 ve 56, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete

lük ve yolsuzluğun önlenmesi, varlık ve kaynakların korunması; muhasebe kayıtlarının doğru tutulması; mali ve yönetim bilgi ve raporlarının zamanında ve güvenilir bir şekilde üretilmesi olmak üzere iç kontrolün belli başlı altı tane amacının olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, tanım maddesinin devamında, bu amaçların yerine getirilebilmesi için bir organizasyon, yöntem, süreç, iç denetim, mali kontroller ve diğer kontrollerden oluşan bir bütüncül yapıdan bahsedilmektedir.

Kanunun 57. maddesinde ise; kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemlerinin *harcama, mali hizmetler ile iç denetim birimlerinden ve ön mali kontrolden* oluşacağı belirtilmiştir. Aynı zamanda etkin bir mali ve kontrol sistemi için yönetimde mesleki değer ve dürüstlük; insan kaynaklarında ehliyet ve liyakat; görev, yetki ve sorumluluklarda standardizasyon; uygun çalışma ortamı ve saydamlık gibi değer ve olguların yöneticiler tarafından göz önünde bulundurulması ve yönetim anlayışına bu ilkelerin hâkim olması öngörülmüştür.

Uluslararası anlamda en çok kullanılan ve bizim de model olarak aldığımız COSO modeli olarak bilinen *“İç Kontrol Bütünleşik Çerçeve (Internal Control-Integrated Framework)”* başlıklı raporda iç kontrol şöyle tanımlanmaktadır; *“İç kontrol, bir kuruluşun yönetim kurulu üyeleri, yöneticileri ve diğer tüm personeli tarafından, faaliyetlerin etkinliği ve etkililiği, finansal raporların güvenilirliği, kanunlara ve yasal düzenlemelere uygunluk hedeflerinin gerçekleştirilmesine makul bir güvence sağlamak amacıyla kurulan ve yürütülen bir süreçtir.”*¹²

COSO modelinde de 5018 Sayılı Kanunda da mevzuata uygunluk, mali raporların güvenilirliği, faaliyetlerde etkinlik ve verimlilik en temel kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Esasında, bu temel kavramlar iç kontrolün genel ve net çerçevesini çizmektedir.

COSO modelinde yer alan beş bileşenden (*kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi-iletişim ve izlemeden*) yola çıkıldığında ve bu bileşen-

12 COSO, Internal Control Integrated Framework, Published by The Committee of Sponsoring Organisation of the Treadway Commission, <http://www.snai.edu/cn/service/library/book/0-Framework-final.pdf>, 29.10.2009



lerin içeriği dikkatlice irdelendiğinde şu husus görülecektir; iç kontrol sistemi, toplumdaki finanse edilen kamu kaynaklarının israfına kaçmadan ve en iyi şekilde yine toplum için kullanılmasını hedeflemektedir. Zira, sistem her alanda standardizasyonu elzem kılmakta ve faaliyetlerde risk ve süreç odaklı bir bakış açısı sergilemektedir. Standardizasyon iş ve işlemlerin daha sağlıklı ve nitelikli bir şekilde yapılmasına; kamu için üretilen mal ve hizmetlerin daha kaliteli olmasına zemin hazırlayacaktır. Kamu idarelerinin her türlü faaliyetinin risk ve süreç esaslı ele alınması ise topluma sunulacak mal ve hizmetlerdeki olası aksamaların bertaraf edilmesine yardımcı olacaktır.

İşte bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda, iç kontrol aslında; birey ve toplum odaklı bir devlet anlayışının ortaya çıkmasına ve pratiğe dökülmesine yardımcı olacak bir sistem veya kontroller bütünüdür.

Yönetim ve İç Kontrol

Yukarıdaki tanımlardan ve ifade edilen düşüncelerden yola çıkıldığında yönetim ve iç kontrol birbirinin mütemmim cüzleridir. Yönetim, içerisinde bulunduğu organizasyonu önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaştırabilmek için bir takım faaliyetleri gerçekleştirmek zorundadır. Şayet, bu faaliyetleri sistematik, disipline ve standardize edilmiş bir şekilde, ehliyet ve liyakat esaslı iyi bir insan kaynakları yönetimi ile yerine getirirse amaç ve hedeflere ulaşmak elbette ki daha kolay ve düşük maliyetli olacaktır. Aksi halde, maliyetler olması gerekenden daha yüksek, üretilen/sunulan mal ve hizmetler ise daha niteliksiz ve kalitesiz olacaktır.

Bu noktada iç kontrol, organizasyonların amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesinde yönetime yardımcı olacak ve makul bir güvence verecek olan biçilmiş bir kaftan, yani iyi bir enstrümandır. İdaresinde iç kontrol sistemini kurmuş bir yönetim, hem sorumluluk ve hesap verebilirlik, hem de üretilen mal ve hizmetlerin kalitesi açısından tüm paydaşlarına karşı tereddütsüz tatminkâr bir güvence verebilecektir.

İç kontrolün sunmuş olduğu ve sürekli ifade edilen makul güvence, elbette ki mutlak anlamda bir gü-

vence değil, iç kontrolün maliyetinin ondan elde edilen yararı aşmaması gerektiğini tanımlayan bir güvencedir.¹³

Aynı zamanda yönetim, yürütülmekte olan herhangi bir iş süreci boyunca öngörülen risklere karşı tasarlanmış kontrol faaliyetlerinin toplam maliyeti ile o faaliyet sonucunda ortaya konulacak kamusal ürünün katma değeri arasında bir fayda-maliyet analizi yapılmalıdır. Şayet süreç yavaş işliyor, çalışanlarda verimsizlik ve ortaya konulan mal veya hizmetlerde bir kalitesizlik var ise süreç içerisinde aşırı kontrollerin olup olmadığı da araştırılmalıdır. Aşırı kontroller genelde gereksiz prosedürlerden oluşmaktadır. Kontrollerin tasarımında risklere karşı tedbir ve sürecin sağlıklı işlenmesi göz ardı edilmeden prosedürlerin mümkün mertebe azaltılması yönetimin önceliklerinden olacaktır.

Toplam Kalite Yönetimi ve İç Kontrol

1980'li yıllardan sonra çığ gibi büyüyüp genişleyerek özel sektörden kamu sektörüne uygulanma olanağı bulan ve özellikle son 20 yıldan beri kamu sektöründe yaygın olarak uygulanmaya başlayan¹⁴ TKY, insanı temel alan bir yönetim tarzı olarak genel itibarıyla iç kontrol kavramının içinde yer almaktadır. TKY, mal veya hizmeti insana değer vererek kaliteli bir şekilde üretmeyi ve topluma sunmayı, en nihayetinde de müşterinin yani bireyin memnuniyetini hedeflemektedir. İç kontrolün amacı da sonuç olarak kamu idarelerince üretilen mal ve hizmetleri kaliteli bir şekilde bireyin ve toplumun istifadesine sunmak ve onların memnuniyetini temin etmektir.

Malum olduğu üzere, özel sektörün müşterisine sunmuş olduğu ürün kalitesi ile devletin vatandaşına sunmuş olduğu kamusal ürün kalitesi arasındaki inanılmaz fark, son yıllarda hem dünyada hem de ülkemizde kamu yönetimi alanında yeni açılımlara ve değişimlere ihtiyacın olduğunu ortaya koymuştur.

13 Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, Published by Internal Control Committee, p.8, <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicpubsece.pdf>, 29.10.2009

14 NOHUTÇU, Ahmet, BALCI, Asım, ÖZTÜRK, Namık Kemal, COŞKUN, Bayram, a.g.e., s.232

Modern dünyadaki demokratikleşme, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, hesap verebilirlik, bilgi toplumu olma gibi yeni anlayış ve trendler, özellikle demokrasinin ağır aksak da olsa işlemekte olduğu Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, vatandaşın daha fazla hak ve özgürlüğü, yani demokrasi ve hukuku; daha nitelikli mal ve hizmet talebi, yani yaşamda kalite arayışını kamuoyunun, siyasilerin ve kamu yöneticilerinin gündemine daha sık getirmeye başlamıştır.

“Üst yönetimin ve diğer personellerin iç kontrolü doğru algılamasında ve içselleştirmesinde iç denetçilere önemli ve kritik roller düşmektedir. Çünkü iç denetçilerin görevi esas itibarıyla iç kontrol sisteminin işlerliğini denetlemek olduğuna göre, bu sistemi en iyi iç denetçilerin bilmesi gerektiği açıktır. Dolayısıyla, iç kontrolde farkındalığı en iyi ortaya koyabilecek olanlar, iç kontrol eylem planlarında aktif danışmanlık görevleri üstlenmesi gereken iç denetçilerdir”

Bu tip ve daha başka sayılabilecek haklı ama gecikmeli, nitelikli ve insani yaşam taleplerinin elde edilmesinde en büyük engellerden birisi şüphesiz statükocu ve hantal kamu bürokrasisi olmuştur. İşte bu zihinsel ve yapısal hantallıktan kurtulup vatandaşa ve topluma nitelikli mal ve hizmetler sunabilmek bir takım köklü değişiklikleri artık kaçınılmaz hale getirmiştir. Kamu yönetiminde yapılan bu en önemli yenilik, elbette ki Japonların toplam kalite yönetiminin felsefesini de içinde barındıran iç kontrol sistemidir. Çünkü iç kontrol, insan kaynakları yönetiminden etik değerlere, faaliyetlerin planlanmasından iş süreçlerindeki risklerin belirlenmesine, bilgi-iletişimden yolsuzlukların önlenmesine kadar birçok hususta standardizasyon ve düzenlemeyi ihtiva etmektedir.

Yukarıda bahsedilen COSO iç kontrol modelindeki temel bileşenlerin iç kontrol eylem planları ile peyder pey hayata geçirilmesi ve iç kontrol sisteminin tam manasıyla oluşturulması, zamanla kamu kaynakları-

nın hem israfa kaçmadan ekonomik, etkin ve verimli kullanılmasını, hem de yolsuzlukların azaltılmasını sağlayacak, dolayısıyla vatandaşa daha nitelikli kamusal mal ve hizmet sunulmasına zemin oluşturacaktır.

Kamu İdarelerinde İç Kontrol Algısı

Belli bazı birim ve personeller hariç, iç kontrolün kamu idarelerinde henüz yeterince bilinmediği ve iç kontrolü algıda hâlâ sıkıntıların olduğu bir gerçektir. Nitekim “İç kontrol nedir? İç kontrolü genel hatlarıyla kabaca bir resme dökebilir misiniz?” denildiği zaman çoğunluk bu resmi tasvir etmekte zorluk çekecek, hatta boş kâğıt verecek veya denetim kavramıyla karıştıracaktır. 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 Sayılı Kanunla kavram olarak karşımıza çıkan iç kontrolü hâlâ yeterince algılayamamızın temelinde insanımızda bilgiye ve yeniye karşı bir merakın olmaması, daha sonra ise okuma alışkanlığının son derece zayıf olması yatmaktadır. Nitekim birçok kamu idaresinde, kendi teşkilat kanunları veya Devlet Memurları Kanunu gibi temel mevzuata dahi yabancı kamu personelinin bulunduğu bir gerçektir. Okuma alışkanlığının ve bilgiye karşı merakın bu kadar zayıf olduğu, sohbetlerin daha çok dedikodu mahiyetinde cereyan ettiği bir toplumda ve dâhi kamu bürokrasisinde etik değerler, yönetim felsefesi, etkili insan kaynakları politikası, kurumsal risk yönetimi vb. bilimsel ve yeni birçok kavram ve olgu haliyle zihinlere ağır gelmektedir. Dolayısıyla, iç kontrol sisteminin ve iç kontrol kavramının, kamu idarelerinde genel personel profili dikkate alındığında, algılanma düzeyinin zayıf kaldığını söylemek mümkündür.

İç kontrol sisteminin organizasyonlarda kurulmasından ilk derece sorumlu olan üst yönetimin bu noktada yapması gereken, bu algıyı en kısa zamanda en alt seviyeden en üst seviyeye kadar tüm personelin düşünce yapısına doğru bir şekilde yerleştirmektir. Zira sistemin katma değeri de dikkate alındığında, iç kontrol sisteminin işleyişinden ve canlılığının muhafazasından tüm personel sorumlu bulunmaktadır. Ancak, bu sistemi hayata geçirmekten sorumlu üst yönetimin sisteme bakışında ve düşüncesinde kayma olursa, iç kontrol eylem planlarının daha ilk adımlarında sıkıntılar baş göstermeye başlayacaktır. Dolayısıyla, alt düzeydeki personel daha iç kontrolün ne olduğunu doğru dürüst anlamadan, sistem zayıf temeller



üzerine oturtulmaya başlamış olacaktır. Bu durumda, ileride sistem kurulmuş olsa bile sağlıklı işlemeyecek ve sürekli tökezleyecektir.

Üst yönetimin ve diğer personellerin iç kontrolü doğru algılamasında ve içselleştirmesinde iç denetçilere önemli ve kritik roller düşmektedir. Çünkü iç denetçilerin görevi esas itibarıyla iç kontrol sisteminin işlevliliğini denetlemek olduğuna göre, bu sistemi en iyi iç denetçilerin bilmesi gerektiği açıktır. Dolayısıyla, iç kontrolde farkındalığı en iyi ortaya koyabilecek olanlar, iç kontrol eylem planlarında aktif danışmanlık görevleri üstlenmesi gereken iç denetçilerdir.

IV- SONUÇ

5018 Sayılı Kanunla 2003 yılında kamu yönetimine girmiş olan iç kontrol, COSO modelindeki beş bileşenden yola çıkılarak, idarelerin tam anlamıyla disipline edilmesini ve kamu kaynaklarının bihakın kullanılmasını hedeflemektedir. Tabii iç kontrol eylem planlarının tedrici olarak hayata geçirilmeye başlanması ile iç kontrol sistemi de kamu idarelerinde zamanla yerleşmiş olacaktır. Ancak, tamamen zihinsel ve yapısal bir dönüşüm olan bu sistemin anlaşılması ve içselleştirilmesi de her değişim gibi biraz zaman alacaktır.

Özellikle idarelerin iş akış süreçlerinin oluşturulması başta olmak üzere, iç kontrol eylem planlarının hayata geçirilmesinde iç denetçiler mutlaka danışmanlık görevi üstlenmelidirler. Zira iç kontrol ve süreç yönetimini iyi algılamış iç denetçilerin bu aşamada idareye katkısı ortalama bir personelden daha fazla olacak ve iç kontrol eylem planları daha sağlam adımlarla ilerleyecektir. Diğer yandan, idarenin yapmış olduğu iş ve işlemlere ait süreç haritalarının oluşturulmasına müdahil olmak ve katkı sağlamak, iç denetçilerin görev yapmakta oldukları kurumları çok daha iyi tanımlarına vesile olacaktır.

Sonuç olarak, her parçasına ve aşamasına inanmak şartıyla, yavaş yavaş ama emin adımlarla ilerleyerek uzun yıllar sonra hayata geçirilecek olsa da, iç kontrol sisteminin tam manasıyla işlemekte olduğu bir kamu sektöründe/bürokrasisinde adil bir yönetim, ehliyet ve liyakate dayalı etkin bir insan kaynakları politikası, etik değerleri ve dürüstlüğü düstur edinmiş çalışanlar bulunacaktır. Bu en temel kavramların yanında, diğer olgu ve değerlerin de katkısıyla üretilecek mal ve

hizmetler nitelikli bir insan yaşamına paralel kalitede ortaya çıkacaktır. Dolayısıyla, devlet insanına değer vererek kaliteli bir yaşam sunacak ve kendisini de kaliteli bir yaşam sürecinin içinde bulacaktır. Uzun vadede sistem, kamu sektörünü belki de inanılmaz boyutta değiştirecek ve geliştirecektir. Kamu sektörünün tebdil ve tekâmülü ise diğer sektörlerin, bireylerin ve toplumun değişimine ve her alanda gelişmesine katkı sağlayacaktır. Zincirleme vuku bulacak olan yenilikler, özgünlükler ve gelişmeler yavaş yavaş bürokrasi ve toplumun birbirini daha sağlıklı beslemesini temin edecek, zaman içerisinde bir bilgi toplumu ve müreffeh bir devlet inşa edilebilecektir.

KAYNAKLAR

1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
2. Mevlâna, Mesnevi I. Cilt, s.112,
3. AKTAN, Coşkun Can, Prof. Dr., Yönetim Biliminin Doğuşu: Tarihsel Bakış, <http://www.canaktan.org/yonetim/yonetim-teorileri/tarihsel-bakis.htm>, 11.09.2009
4. AKTAN, Coşkun Can, Prof. Dr., Toplam Kalite Yönetiminin Temelleri ve Kamu Yönetiminde Uygulanması,
5. <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/aktan-kal.pdf>, 12.09.2009
6. ÖZDEMİR, Hüseyin, Dr., Osmanlı'da Kamu Yönetimi ve Memuriyet, Sızıntı Dergisi, Temmuz 2006, Yıl:28, Sayı: 330,
7. <http://www.sizinti.com.tr/konular.php?KONUID=2315>, 11.09.2009
8. GÖREN, Burhan, Yönetimde Yeni Anlayışlar, Sızıntı Dergisi, Eylül 1996, Yıl:18, Sayı:212, <http://www.sizinti.com.tr/konular.php?KONUID=3017>, 11.09.2009
9. NOHUTÇU, Ahmet, BALCI, Asım, ÖZTÜRK, Namık Kemal, COŞKUN, Bayram, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003, s. 231,
10. COSO, Internal Control Integrated Framework, Published by The Committee of Sponsoring Organisation of the Treadway Commission, <http://www.snai.edu/cn/service/library/book/0-Framework-final.pdf>, 29.10.2009
11. Guidelines for Internal Control for the Public Sector, Published by Internal Control Standards Committee, p.8,
12. <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicpubsece.pdf>, 29.10.2009
13. <http://www.balca.net/dagarcik10018.aspx>, 29.10.2009
14. <http://www.sitem.gen.tr/?p=33>, 29.10.2009