

Bu makale Mali Hukuk Dergisinin 136 ncı sayısında (Temmuz-Ağustos 2008) yayımlanmıştır.

Kamuda İç Kontrol Algılamaları ve Uygulamadaki Sorunlar Hakkında Bir Değerlendirme (I)

Ekrem CANDAN
ekremcandan@gmail.com

I. Giriş

Bilindiği gibi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu genel olarak mali yönetim ve kontrol sistemini özel olarak da iç kontrol süreç ve faaliyetlerini organik ve fonksiyonel bakımdan yeniden tanımlamış ve yapılandırmıştır. Kanunun getirdiği yeniliklerin en önemlisi özellikle iç kontrol sisteminin tasarımı ve uygulanması konusundaki inisiyatif ve sorumluluğun her bir kamu idaresine verilmesidir. Kanunla, birçok konuda olduğu gibi kontrol uygulamaları bakımından da merkezi ve katı yapı yerine daha esnek ve ademi merkezîyetçi bir sistem benimsenmiştir. İç kontrol sisteminin tasarım ve geliştirilmesi konusunda merkezi uyumlaştırma biriminin (Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) de önemli rolü bulunmakla beraber, bu konuda asıl görev ve sorumluluk her bir kamu idaresindedir.

İdari ve hukuki çerçevesi 5018 sayılı Kanunla belirlenen yeni Türk kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin temel unsurunun, kamu idarelerinde yönetim sorumluluğu çerçevesinde tasarlanıp uygulanması öngörülen iç kontrol sistemi (iç denetimi de kapsayacak şekilde geniş anlamıyla) olduğu söylenebilir. Türkiye’de parçalı ve birbirinden kopuk, işlevsellikten çok harcamalara yönelik olarak mevzuat ağırlıklı ve şekli bir şekilde uygulanana gelen, özellikle harcamacı idarelerin kendisi yerine, merkezi bazı kamu idareleri ve bunların idareler nezdinde görev yapan birimleri/personeli tarafından gerçekleştirilen, keza harcama süreci içinde değil özellikle ödeme öncesi son safhada uygulanan klasik kontrol faaliyetlerinin bütüncül bir yaklaşımla ve sistem odaklı olarak kurgulanması ve idarelerin üst yönetimlerine bu konuda yetki ve sorumluluk verilmesi, bu manada kamuda iç kontrolün çağdaş gelişmeler ve uluslararası iyi uygulamalar paralelinde düzenlenmiş olması önemli bir yenilik olarak görülmektedir.¹

Yalnız, maalesef belirtmeliyiz ki, 5018 sayılı Kanunun iç kontrole ilişkin düzenlemelerinin idarelerce (üst yönetimler, ilgili görevliler vs.) yeterince anlaşıldığı ve yeni düzenlemelerin öngörüldüğü haliyle tatbik edildiği söylenemez. İç kontrol gerek kamu idareleri gerekse de kamuoyunca yeni mali yönetim ve kontrol sistemi içindeki yeri ve önemine paralel bir keyfiyette algılanabilmiş değildir. Kamu idarelerinin kahir ekseriyetinin bu konuda kendilerine Kanunla yüklenen görev ve sorumlulukların bilincinde olmadığı, bundan haberdar olanların da ciddi manada harekete geçmedikleri görülmektedir. Şüphe yok ki, bu durumun tek sorumlusu idarelerin üst yönetimleri ve söz konusu düzenlemelere muhatap diğer görevliler değildir.

Aşağıda irdeleneceği üzere bunun birçok farklı nedeni bulunmaktadır. İşte bu çalışmada söz konusu durumun arkasında yatan nedenler ve etkileri değerlendirilecektir. Öncelikle, iç kontrole ilişkin genel çerçeveye 5018 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde kısaca temas edilecek ve bu bağlamda kamuda iç kontrol konusundaki algılamalar, uygulamadaki sorunlar ve yapılanlar hakkındaki kanaatimiz belirtilecektir. Tabii olarak burada iç kontrol konusundaki algılamalar ve mevcut durumu oluşturan saiklere ilişkin

¹ 5018 sayılı Kanunla öngörülen iç kontrol sistemi hakkında detaylı bilgi için bkz: Ekrem CANDAN, “Kamu İdarelerinde İç Kontrol Sistem ve Süreçlerinin Tasarlanması, Uygulanması ve Geliştirilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar”, Mali Yönetimi ve Denetim Dergisi, Sayı: 38, Mayıs-Haziran 2006.

değerlendirmeler sadedinde ifade edeceğimiz görüşler şahsi gözlemlerimiz ve uygulamaya ilişkin kanaatlerimize dayanmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise mevzuattaki boşluklar ve uygulamadaki diğer sorunlar ele alınacaktır.

II. İç Kontrole İlişkin Genel Çerçeve ve Değerlendirmeler

Aşağıda 5018 sayılı Kanun düzenlemeleri çerçevesinde kamuda iç kontrole ilişkin genel çerçeveye temas edilmiş ve konuya ilişkin değerlendirmelerimize yer verilmiştir.

A- İç Kontrol Sistemi ve Kontrol Faaliyetleri

Kanundaki tanımdan yola çıkılarak bakılacak olursa, "iç kontrol" sistem veya süreç olarak kamu idarelerince muayyen bazı amaçlara ulaşmak gayesiyle oluşturulan/oluşturulması gereken organizasyon, yöntem ve süreçlerle iç denetimi kapsayan mali ve diğer (mali olmayan) kontroller bütünüdür.

Kontrol, genel olarak yönetimin önceden belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmak için aldığı tedbirler olarak tanımlanabilir. Kurumsal amaçlara ulaşılması, hedeflerin gerçekleştirilmesi, amaç ve hedeflere ulaşılmasının önündeki belirsizlik ve risklerin yönetilmesine yönelik olarak alınan önlemlerin tümü iç kontrol kapsamındadır. Yönetim, kurumsal hedef ve amaçların gerçekleştirilebilmesine makul bir güvence temin etmek için gerekli tedbirlerin alınmasını sağlar. Bu güvencenin sağlanması için yapılan planlama, belirlenen politikalar, öngörülen düzenlemeler ve uygulanan süreçler iç kontrolü oluşturur. Bu bağlamda iç kontrol, bir kurum bünyesinde kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmasını sağlamaya yönelik olarak tasarlanıp uygulanan faaliyet ve işlemler olarak tanımlanabilir. İç kontrol muayyen işlemlere yönelik olarak alınan tedbirlerden ibaret bir süreç olmayıp amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlamaya matuf tüm faaliyet ve uygulamaları (plan ve programlar, politikalar, oluşturulan iş ve işlem süreçleri) ihtiva eder.

İç kontrol, 5018 sayılı Kanunda (md. 55); "*idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü*" olarak tarif edilmiştir. Buna göre, kamu idarelerince Kanunda belirtilen amaçlara ulaşmak bakımından oluşturulan/oluşturulacak organizasyon, yöntem ve süreçlerle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontrollerden müteşekkil yapı iç kontrol sistemini oluşturmaktadır. Esasında, söz konusu kanuni tarif iç kontrolün amaç, kapsam, muhteva ve metodolojisini öz itibariyle ortaya koymaktadır.

Kanun koyucu iç kontrolün tanımını, amacını ve yapısını düzenlemek suretiyle kamu idarelerinin bu konudaki rol ve sorumluluğunu belirlemiştir. Kanundaki iç kontrol tanımına bakıldığında; iç kontrol

- Faaliyetlerin idarelerin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak ve etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi,
- Varlık ve kaynakların korunması,
- Muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulması,
- Mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini

sağlamak üzere oluşturulan yapı ve mekanizmalardır. Bu amaçla oluşturulan organizasyonel yapı, belirlenen süreç ve yöntemler, uygulanan idari ve mal kontroller ve yapılan iç denetim iç kontrolü oluşturmaktadır. Bu da iç kontrolün organizasyonel ve fonksiyonel yapısına vurgu yapmaktadır. Bunun dışında, iç kontrolün amaçları Kanunda tadadi olarak belirlenmiştir. Bun göre; iç kontrolün amacı;

1. Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,

2. Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,

3. Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,

4. Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,

5. Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını,

sağlamaktır.

Kanunda yer alan iç kontrol amaçlarına bakıldığında bunları kısa ve öz olarak;

- Kamusal hizmet ve faaliyetlerin ifa edilmesinde, kaynakların elde edilmesi ve kullanımında, mali iş ve işlemlerin yürütülmesinde hukuk kurallarına uyulması ve etkililik, ekonomiklik ve verimliliğin sağlanması,

- Varlıkların kötüye kullanılması ve israfın önlenmesi, kayıplara karşı korunması ve mali karar ve işlemlerdeki usulsüzlük ve yolsuzlukları önlenmesi,

- Karar oluşturmak ve izlemek için gerekli olan raporlama ve bilginin düzenli, zamanında ve güvenilir bir şekilde elde edilmesi

olarak sıralayabiliriz.

Kanun koyucu iç kontrolü (mali yönetim ve kontrol sistemini) soyut bir tarif yapmak yahut sadece amaçlarını belirtmek suretiyle iktifa etmeyip, iç kontrolün yapısı ve işleyişine ilişkin esasları da düzenlemiştir. Kanuna göre (md. 57); kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemleri;

1. Harcama birimleri,
2. Muhasebe ve mali hizmetler,
3. Ön mali kontrol,
4. İç denetimden

oluşmaktadır. Böylece, idarelerin mali yönetim ve kontrol sistemlerini oluşturan temel unsurlar somut bir şekilde düzenlenmiştir. Bunlara ilişkin detaylı düzenlemeler de Kanunun ilgili maddelerinde yer almıştır. Ayrıca, yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için gerekli koşullar, yapılması gerekenler ve alınması gerekli tedbirler ile bu konudaki sorumluluklar da Kanunda (md. 57/2) düzenlenmiştir. Keza, mali yönetim ve iç kontrol süreçleri ile iç denetime ilişkin standart ve yöntemleri belirleme, geliştirme, uyumlaştırma, koordinasyonu sağlama, rehberlik hizmeti verme konusunda da görev ve yetkili olan kuruluşlar belirlenmiştir. Bu açıdan bakıldığında, iç kontrolün tarifi ve amacı

yanında organizasyonel yapısı ve işleyişine ilişkin düzenlemelerin de açık olduğu görülmektedir.²

Diğer yandan, 5018 sayılı Kanununla verilen yetkiye istinaden iç kontrole ilişkin genel çerçeve, ilkeler, yetki ve sorumluluklar da Maliye Bakanlığınca yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarla düzenlenmiştir. Bu kapsamda, iç kontrolün amaçları, iç kontrol standartları, iç kontrolün temel ilkeleri, iç kontrole ilişkin yetki ve sorumluluklar, merkezi uyumlaştırma görevine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca, Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte de iç kontrole ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Strateji geliştirme birimlerinin görev ve fonksiyonları arasında mali hizmetler fonksiyonunu alt başlığı olarak iç kontrole yer verilmiş (md. 5/t ve md. 9/c) ve iç kontrol sistemi ve standartlarına ilişkin düzenlemeler (md. 28) yapılmıştır.

Bunlardan başka, mezkur düzenlemelerde sözü edilen iç kontrol standartları Maliye Bakanlığınca hazırlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ekinde "Kamu İç Kontrol Standartları" başlığıyla yayımlanmıştır. Böylece, iç kontrole ilişkin birincil, ikincil ve üçüncül düzey mevzuat yürürlüğe konulmuş ve mevzuat alt yapısı genel olarak tamamlanmıştır.

B- İç Kontrol Konusundaki Yaklaşım ve Dikkat Edilecek Hususlar

Yapılan kısa girizgahta da belirtildiği üzere yeni kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin temel unsuru her bir kamu idaresinde oluşturulacak, uygulanacak iç kontrol sistemi/sürecidir. 5018 sayılı Kanunla, gelişmiş ülkelerdeki uygulamalar ve konuya ilişkin uluslararası dokümanlardaki düzenlemeler esas alınarak hem harcama öncesindeki mali kontroller bakımından hem de harcama sonrasındaki denetim uygulamaları yönünden yetki ve sorumluluk her bir kamu idaresine verilmiştir.

Daha önce mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu uygulamasında Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayıştay Başkanlığı ve Maliye Bakanlığınca bağlı birimler (maliye başkanlıkları, bütçe dairesi başkanlıkları, saymanlıklar) tarafından yapılan harcama/ödeme öncesi kontrol uygulamalarına son verilmiştir. Kontrol faaliyetleri muhteva ve usul bakımından yeniden tasarlanmış ve ön mali kontrole ilişkin görev ve yetki yeniden belirlenmiştir. Bu çerçevede, 5018 sayılı Kanun kapsamındaki kamu idareleri söz konusu Kanun gereği tasarlayıp oluşturacakları iç kontrol sistemi kapsamında mali ve mali olmayan kontrol faaliyetlerini uygulayacaklardır (Kanunun konuya ilişkin hükümleri kısmen uygulanmaktadır).

Fakat burada söz konusu olan husus, idarelerce iç kontrol sistemi/süreci adı altında münferit bazı kontrol faaliyetleri ihdası ve tatbiki değildir. Yapılması gereken her bir kamu idaresi için idarenin tüm faaliyetlerini, karar ve işlemlerini kapsayacak şekilde, mevzuat, plan ve programlar ile kurumsal dokümanlarda belirlenen amaçlar doğrultusunda bir iç kontrol çerçevesi oluşturulması ve bunun uygulamaya geçirilmesidir. Yeni düzenlemeler, birbirinden kopuk, amacı ve sahibi belli olmayan ve yalnızca kontrol faaliyetlerine odaklı bir uygulamadan ziyade, bütüncül bir yaklaşımla idarenin amaçlarıyla bağlantılı ve yürütülen tüm faaliyetleri, kararları, süreçler ve işlemleri kavrayan bir sistem tasarımı yapılmasını öngörmektedir. Yani, her bir idare düzeyinde iç kontrol sistemi olarak adlandırılan bir yapının (gerek organizasyon ve fonksiyonel yapı, gerek süreç ve yöntemler, gerekse de aktörler ve uygulanacak kontroller bakımından) oluşturulmasıdır.

² Ekrem CANDAN, "Kamu İdarelerinde İç Kontrol Sistem ve Süreçlerinin Tasarlanması, Uygulanması ve Geliştirilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar", Mali Yönetimi ve Denetim Dergisi, Sayı: 38, Mayıs-Haziran 2006.

Yalnız, belirtilmelidir ki, iç kontrol sisteminin oluşturulması, bu amaçla bir birim kurulması veya bu görevin birkaç görevliye tevdi değildir. Yapılması gereken, her bir birimin ve aktörün, görevlinin sistem içindeki görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi, kontrol konusundaki ilkesel çerçevenin ve kuralların oluşturulması, mevcut kontrollerin gözden geçirilmesi ve uygulanacak kontrol faaliyetlerinin yeniden belirlenmesi, bu kapsamda risk değerlendirmelerinin yapılması, bilgi yönetimi ve iletişim mekanizmalarının oluşturulması ve sistemin içerden ve dışardan izlenmesi, gözden geçirilmesi ve sistemin sürekli geliştirilmesidir.

Yapılacak bu çalışmalarda, 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat, kamu iç kontrol standartları, uluslararası dokümanlardaki esas ve yöntemler ile çeşitli ülkelerdeki iyi uygulamalardan elde edilen tecrübelerin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu çerçevede, idarenin amaçları ve faaliyet konusuyla uyumlu bir iç kontrol perspektifi geliştirilmesi önem kazanmaktadır. Ayrıca, iç kontrol konusunda bütüncül, işlevsel ve sistem odaklı bir bakış açısı ve katılımcı bir yaklaşımın benimsenmesi gerekmektedir.

Mevzuattaki düzenlemeler yanında, konuya ilişkin olarak literatür taraması yapılması ve bunların etüt edilmesi, daha önce bu konuda uygulama yapmış idarelerin birikim ve tecrübelerinden istifade edilmesi, konunun uzmanlarından danışmanlık hizmeti alınması, ortak projeler geliştirilmesi ve uygulanması gibi yöntemler kamu idarelerinin kendi iç kontrol sistem ve süreçlerini tasarlamaları için önemli katkılar sağlayacaktır. Burada idarelerin üst yönetimine ve strateji geliştirme birimlerine önemli görevler düşmektedir. Ancak, iç kontrol sadece üst yöneticilerin ve strateji geliştirme biriminin sorumluluğuna bırakılamaz. Tüm birim ve personelin iç kontrol konusunda yapacağı/yapması gereken işler vardır. Bu konudaki görev ve sorumluluk tüm yönetici ve çalışanları kapsamaktadır.

Bu noktada, evveleminde yapılması gereken en önemli şey, klasik kontrol bakış açısının terk edilmesi ve gelişmiş iyi uygulamalar paralelinde, standartlara uygun bir kontrol sisteminin oluşturulmasının hedeflenmesidir. Bunun için, idarelerin üst yönetimlerinin bu konudaki gerçek iradelerini ortaya koymaları ve belirli bir plana dayalı olarak idarelerinin mevcut kontrol yapılarını modernize etme yönündeki çalışmalara başlamaları önemli ve iyi bir başlangıç olacaktır. Amaç zamanla, süreç içerisinde her bir kamu idaresinde gerçek anlamıyla bir iç kontrol sistemi oluşturulması ve işletilmesinin sağlanmasıdır.

Yoksa kamudaki mevcut idari kapasite, teşkilat yapısı, insan kaynağının niteliği, personel rejimi, mevzuat alt yapısı gibi çevresel faktörler, kamu yönetimindeki bürokratik işleyiş ve teamüller veri olarak kabul edildiğinde, kısa süre içerisinde mükemmel bir sistem tasarımı yapılabilmesi ve uygulanabilmesi mümkün gözükmemektedir. Ancak, yapılacak iyi bir başlangıçla ve ortaya konulacak disiplinli bir yaklaşımla hedefe ulaşılması mümkün olacaktır. Devamında ise yapılacak şey, oluşturulup uygulanan sistemin/sürecin yapılan gözlem ve gözden geçirmeler doğrultusunda sürekli geliştirilmesi ve yenilenmesidir.

Diğer yandan, kamu idarelerinde yeterli ve etkin işleyen iç kontrol sistemlerinin tasarımı ve işletilmesinde iç denetimin de önemli fonksiyonları bulunmaktadır. Gerek denetim gerekse de danışmanlık faaliyetleriyle yönetime yardımcı olunması mevzuatın ve denetim standartların bir gereğidir. Bu itibarla, iç denetim birimlerince ilk yıllarda özellikle iç kontrol sisteminin oluşturulması ve geliştirilmesine ilişkin çalışmalara ağırlık verilmesi yararlı olacaktır (bu öneri diğer denetim görevlerinin askıya alınması olarak anlaşılmalıdır). Keza, dış denetim organı olarak Sayıştay'ın da bu yöndeki denetim uygulamaları önemli sonuçlar doğuracaktır. Ayrıca, Kanun gereği iç kontrol alanında merkezi uyumlaştırma fonksiyonunu üstlenen Maliye Bakanlığının bu amaçla yapacağı çalışmalar da iç kontrol konusunda mesafe alınmasında etkili olacaktır.

C. İç Kontrol ve Yönetim İlişkisi

Kontrol ve denetim faaliyetleri yönetimin ayrılmaz unsurları olarak ortaya çıkmaktadır. Yönetim bir fonksiyon olarak planlama, koordinasyon, yönlendirme gibi unsurların yanında faaliyet ve işlemlerin önceden belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda, ilgili mevzuat ve yönetsel düzenlemelere uygun olarak yürütülmesinin sağlanması, kaynak kullanımları ve faaliyetlerde etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkelerine uyulmasının tesisi, varlıkların korunması, suistimal, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önlenmesi gibi amaçlara ulaşılması bakımından kontrol ve denetim mekanizmalarının kurulup işletilmesini gerektirmektedir. Özellikle kamu kaynaklarıyla finanse edilen ve kamusal hizmetleri yürütmekle görevli kamu idarelerinin yönetiminde, bu hususlar yöneticilerin takdirine bırakılmamakta ve bu konudaki organizasyonel ve fonksiyonel yapı kanuni düzenlemelerle kanun koyucu tarafından belirlenmektedir.

Bunun sonucu olarak, kamu sektöründe kamu idarelerinin kuruluşu, görev alanları, yürütebilecekleri hizmetler, faaliyetlerin yürütülmesinde ve kaynakların kullanımında uyulacak kurallar gerek kanunlar gerekse de diğer idari düzenlemelerle belirlenmektedir. Bu itibarla, kamusal hizmetlerin yürütümünde ilgili hukuk kurallarına ve konuya ilişkin diğer düzenlemelere uyulması yasal bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu çerçevede, 5018 sayılı Kanunun iç kontrole ilişkin düzenlemelerinin dayandığı mantığı kısaca şöyle izah edebiliriz:

Öncelikle her bir organizasyonda olduğu gibi kamu idarelerinin de önceden belirlenmiş amaçları (kuruluş gayeleri ve görevleri) bulunmaktadır. Bu amaçlar, idarelerin teşkilat ve görevlerini belirleyen kanun veya kanun hükmünde kararnamelerde yer almaktadır (yeni sistemde idarelerin amaç ve hedefleri dönemler itibariyle hazırlanacak stratejik planlarda da yer alacaktır). Bilindiği gibi, her bir kamu idaresinin bir varlık nedeni bulunmaktadır. Kamu idarelerinin hangi hizmetleri ifa edecekleri, bu amaçla yürütecekleri faaliyetler önceden belli edilmekte ve bunun için gerekli kaynak tahsisleri yapılmaktadır. Ayrıca, kalkınma planları, hükümet programları, yıllık programlar, eylem planları gibi dokümanlarla da izlenecek makro politikalar, ilkeler ve yol haritası belirlenmektedir.

Kamu idarelerince de, bu amaçlar doğrultusunda çeşitli amaç ve hedefler belirlenmekte ve bunların gerçekleştirilmesi yönünde faaliyetler yürütülmektedir. Kamu idarelerinin, yöneticilerinin ve personelinin kamu hizmetlerinin ifası, kamusal faaliyetlerin yürütülmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi, kaynakların elde edilmesi ve kullanılması konusunda uyacakları kurallar ilgili kanunlar ve buna istinaden yürürlüğe konulan düzenleyici işlemlerle belirlenmiş bulunmaktadır. Bunların gereği olarak faaliyetlerin yürütülmesinde hukuk kurallarına riayet edilmesi iktiza etmektedir. Keza, salt hukuka uygun hareket edilmesiyle iktifa edilmemesi ve faaliyetlerin önceden belirlenen amaçlar, politikalar ve performans kriterlerine uygun bir şekilde etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi icap etmektedir. Kamusal varlık ve kaynakların korunması gereği de zaten yasal düzenlemelerin tabii bir sonucudur.

Bu zaviyeden bakıldığında iç kontrol sistemi, kontrol faaliyetleri ve ön mali kontrol konularında idarelerin yapmaları gereken düzenleme ve uygulamalar bellidir. Buna göre, idarelerce iç kontrolün amaçlarının sağlanması yönünde gerekli tedbirler alınacak bunun için gereken mekanizmalar kurulacak ve işletilecektir. Bu mekanizmaların organizasyonel ve fonksiyonel yapısı da Kanun ve ilgili mevzuatla düzenlenmiştir. Bu konuda idarelerin üst yöneticilerine, mali hizmetler birimi yöneticilerine, harcama yetkililerine ve iç denetçilere önemli görev ve sorumluluklar verilmiştir.

Esasında, Kanunda belirtilen amaçlara ulaşılması gerek özel sektör gerekse de kamudaki tüm organizasyonların esas gayesidir. Kanunda sayılmamış olsaydı bile yönetim fonksiyonunun doğası gereği faaliyetlerin söz konusu amaçlara uygun bir şekilde yürütülmesi gerekirdi. 5018 sayılı Kanunla yapılan, olması gerekenin uluslararası uygulamalar ve konuya ilişkin literatürde yer alan kavramsal çerçeveye uygun olarak yasal düzenleme haline getirilmiş olmasıdır.

Buna karşın, kamuoyunda ve kimi yöneticilerce Kanundaki iç kontrole ilişkin düzenlemelerin ilk defa karşılaşılan, hiç duyulmamış ve ekstra bir külfet getiren süreç ve uygulamalar olarak nitelendirilmesini izah etmek güç olduğu kadar anlamsızdır. Çünkü kontrolsüz yönetim olmayacağı/olamayacağına göre yönetimin olduğu yerde az veya çok mutlaka bir kontrol mekanizması ve bu amaçla yürütülen faaliyetler vardır. Zaten, uluslararası kaynaklarda ve konuya ilişkin literatürde iç kontrolün "yönetim kontrolü" olarak adlandırılması da yönetim fonksiyonu ile kontrol arasındaki bu ilişkiden kaynaklanmaktadır.

Ancak, 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonraki uygulamaya baktığımızda Kanunun, iç kontrol sistemine, mali ve mali olmayan kontrol faaliyet ve süreçlerine ilişkin düzenlemelerinin yeterince anlaşılmadığı ve bu yönde yapılması gerekli düzenleme ve uygulamaların hayata geçirilmediği/geçirilemediği ve tatbikatta iç kontrolün algılanması bakımından çeşitli zorluklarla karşılaşıldığı görülmektedir. Kamu idarelerindeki yönetici ve görevlilerin birçoğu tarafından, mevcut idari ve mali yapımda iç kontrol kapsamına dahil olan düzenleme, süreç ve faaliyetlerin bu niteliği göz önünde bulundurulmadığından iç kontrol sistemi/süreci soyut ve anlaşılmaz görülmekte ve kanuni düzenlemelerin gerçek mahiyeti ve gerekleri tam manasıyla anlaşılmamaktadır.

Yukarıda da vurgulandığı üzere yönetim (sevk ve idare) tabiatı gereği kurumsal amaç ve hedefler doğrultusunda bazı kontrol mekanizmalarının, faaliyetlerinin, süreçlerinin uygulanması ve işletilmesini zorunlu kılmaktadır. Türk kamu yönetimine bu açıdan bakıldığında kamu idarelerinde birçok yönden kontrol mekanizmaları ihdas edildiği ve uygulandığı bilinmektedir. Bu anlamda, kamu yönetimindeki hiyerarşik örgütlenme ve bunun sonucu olarak yürütülen hiyerarşik kontroller, görevler ayrılığı ilkesi uygulamaları, görev ve yetki belirlemelerine ilişkin düzenlemeler, onay/olur işlevleri, mali konulardaki bazı kontrol faaliyetleri, mevzuat normlarıyla yapılan düzenlemeler, belirlenen etik kurallar, raporlama mekanizmaları, geleneksel teftiş ve denetim uygulamaları bu cümleden sayılabilecek bazı kontrol mekanizmalarındandır.

Şu halde, iç kontrol yönetimin ayrılmaz bir işlevidir ve Türk kamu yönetimine 5018 sayılı Kanunla dışarıdan yeni ithal edilen bir mekanizma değildir. 5018 sayılı Kanunla yapılan şey, her bir kamu idaresinde geleneksel kontrol mekanizmaları yerine iç kontrol alanında yaşanan çağdaş gelişme ve uygulamalardan ve uluslararası örgütlerce oluşturulan standart ve yöntemlerden yararlanılarak bir iç kontrol sistemi oluşturulmasının öngörülmesi ve buna ilişkin kavramsal çerçevenin, amaç ve ilkelerin, mekanizmaların, görev, yetki ve sorumlulukların belirlenmesidir.

D. Geleneksel Kontrol Uygulamaları ve İç Kontrol Sistemi

İç kontrolle ilgili önemli bir tartışma da Türkiye'de 5018 sayılı Kanun öncesinde veya Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra halihazırda kamu idarelerinin kontrol yapılarına ilişkin olarak yapılan değerlendirmelerdir. Kamu yönetimi, iç kontrol ve denetim alanlarındaki çağdaş gelişmeler ve uygulamalar, literatürde benimsenen yeni yaklaşıma dayalı tasnif ve tanımlamalar göz önünde bulundurulmayınca 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin var olup olmadığı hususu gündeme gelmiş ve tartışılmıştır. Kimileri kamu idarelerinde iç kontrolün bulunmadığını kimileri de kamuda tam manasıyla işleyen bir iç kontrol sisteminin var

olduğunu ifade etmektedirler. Kuşkusuz, bu gibi afaki değerlendirmeler gerçeği tam olarak yansıtmamaktadır.

Esasında, Türk kamu yönetimini düzenleyen yasal ve idari düzenlemeler, kamu yönetiminin mevcut idari kapasitesi, bürokratik yapısı ve iş ve işlemlerin kapsam ve metodolojisi dikkate alındığında, tüm kamu idarelerinde işleyen bir iç kontrol mekanizmalarının (daha doğrusu kontrol faaliyetlerinin) var olduğunu ve uygulandığını görmemek mümkün değildir.

Ancak, kamu idarelerinde 5018 sayılı Kanun öncesindeki kontrol uygulamaları süreç ve sistem odaklı olmaktan ziyade, tekil faaliyet veya işlemlere yönelik olarak tasarlanmış ve işletilmiştir. Bu bağlamda, kamudaki geleneksel kontrol uygulamalarını (hiyerarşik kontrol ve teftiş uygulamalarını da içeren) iç kontrol süreç veya sistemi yerine kontrol faaliyetleri kapsamında değerlendirmek daha uygun olacaktır. Bu kontrol uygulamaları; sistemli, kendi içinde tutarlı, amaca uygun, kapsamlı olmaması, gelişmiş kontrol mekanizmalarını içermemesi ve kontrol faaliyetlerinin periyodik olarak izlenmemesi ve değerlendirilmemesi gibi nedenlerle yetersiz kalmıştır.

Ayrıca söz konusu kontrol mekanizmalarının daha çok mevzuata uygunluğu sağlamaya yönelik ve şekli kontroller olarak öngörülmesi ve çoğunlukla da iş/işlem sürecinin son halkalarına yerleştirmesi nedeniyle etkisiz kalması bu kontrol mekanizmalarını işlevsiz ve anlamsız kılmıştır. Mevzuatla öngörülen kontrol mekanizmalarının tam olarak ve etkin bir şekilde uygulanmaması da bu alandaki sorunların bir diğer nedeni olmuştur.

Keza, idarelerdeki tüm faaliyet ve işlemleri kavrayacak, idarenin amaç ve hedefleriyle bağlantılı olarak ve yönetimlerce risk değerlendirmelerine dayalı olarak önleyici ve düzeltici işlevi öne çıkan bir kontrol konsepti geliştirilmesi yerine, sadece mevzuatta öngörülmesi nedeniyle kerhen uygulanan ve daha çok mali iş ve işlemlere yönelik kontrol mekanizmalarının ihdası da istenen sonuçları vermemiştir. Bunun sonucu olarak, kontroller iş yapılmasını engelleyen, geciktiren ve daha çok maliyet doğuran mekanizmalar olarak görülmüştür.

Buna ilave olarak, harcamalara ilişkin özellikli bazı kontrol işlevlerinin yıllarca Maliye Bakanlığı, Sayıştay ve DPT Müsteşarlığı gibi merkezi kamu idarelerince yürütülmesi, bu konularda kamu idarelerine insiyatif tanınmaması ve özellikle harcama gerektiren idari karar ve tasarruflara ve bunun sonucu olarak yapılan mali iş ve işlemlere yönelik kontrol ve denetim faaliyetlerinin özellikle Maliye Bakanlığınca yürütülmesi de kamu idarelerinin bu konudaki kapasitelerinin zayıflamasına, kontrol ve denetime verilen önemin zayıflamasına, bu alandaki bilincin zamanla kaybolmasına neden olmuştur. Bu da iç kontrol ve denetim konusundaki olumsuz algılara zemin hazırlamıştır. Tabii, bu noktada gerek idarelerin kendi iç işleyişindeki katı ve işlevsellikten uzak kötü kontrol faaliyetlerinin ve geleneksel teftiş uygulamalarının gerekse de merkezi bazı kamu idarelerinin aynı nitelikteki uygulamalarının olumsuz etkilerini de göz ardı etmemek gerekir.

Uygulamadaki söz konusu aksaklık ve sorunlara rağmen Türk kamu yönetiminde kamu idarelerinin iç kontrol konusunda, gerek mevzuat düzenlemelerinden gerekse de kamudaki örgütlenme biçimi ve bürokratik işleyişten kaynaklanan bir birikime sahip olduğunu ve hali hazırdaki yapıda hemen hemen her aşamada çeşitli kontrol mekanizmalarının işletildiğini belirtmek gerekmektedir. Bununla birlikte, 5018 sayılı Kanunun iç kontrole ilişkin düzenlemelerinin yorumlanmasında Türk kamu yönetiminin mevcut birikim ve tecrübesinin göz ardı edilmesi tabii olarak idarelerin/yöneticilerin/görevlilerin bu alanda özgüvenlerini yitirmelerine ve mevzuatta yer alan iç kontrole ilişkin düzenlemelerin hayata geçirilmesinin mümkün olmadığı gibi hatalı sonuçlara varılmasına neden olmaktadır.

Şu halde, kabul etmek gerekir ki, kamu idarelerinde iç kontrol konusunda önemli bir müktesebat vardır ve bunun değerlendirilmesi lazımdır. Ancak bu yeterli değildir. İdarelerin günümüzde yetersiz kalan ve amaca uygun olmayan mevcut kontrol yapılarını, geleneksel kontrol faaliyetlerini gözden geçirmeleri ve 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatla yapılan düzenlemeler doğrultusunda uluslararası iyi uygulamalar paralelinde bütüncül bir iç kontrol sistemi tasarımı yapmaları ve tatbik etmeleri gerekmektedir.

III. İç Kontrol Konusundaki Algılama ve Bürokratik Yaklaşım

İç kontrole ilişkin genel çerçeve ve değerlendirmelere yer verdikten sonra uygulamadaki durumun belirleyicisi olan kamudaki iç kontrol algısını ve bu konuda benimsenen yaklaşımın arkasında yatan sebepleri irdelemek yararlı olacaktır.

Yukarıdaki açıklamalara ve durum tespitine karşın açıkça şöyle bir değerlendirme yapabiliriz: 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten bugüne kadar geçen süreçte kamuda iç kontrolün kavram ve müessese olarak yeterince anlaşılabilmiş olduğunu söylemek kabil değildir (istisnalar mahfuzdur). Kontrol ve denetim konusundaki algı, esas olarak geçmişteki uygulamalardan, bu alandaki teamüllerden, literatürdeki eski kavramsal çerçeve ve bürokratik geleneklerden etkilenmiştir.

Diğer bir yönüyle de, sistemde yer alan aktörlerin dünya görüşlerinin, mülga 1050 sayılı Kanun uygulamasındaki konumları ve 5018 sayılı Kanun dönemindeki durumlarının, reformun kurumlarının fonksiyonları ve kendi statüleri üzerindeki etki ve sonuçları gibi hususların da yeni sistemle getirilen iç kontrole ilişkin algıyı ve bakış açısını etkilediğini ve hatta belirlediğini kabul etmek gerekir.

İç kontrole ilişkin mevzuat düzenlemelerinin tatbikindeki sorunlar ve kamu idarelerince birkaç yıl içinde henüz ciddi bir mesafe kat edilmemiş olması, mesafe alınması bir yana çoğu idarece bu konu üzerinde hiç durulmaması ve herhangi bir çalışma yapılmaması meselenin başka yönlerinin varlığına işaret etmektedir. Zira bu durum sadece kanuni düzenlemelerin yetersizliğinden, mevzuattaki belirsizliklerden ve yukarıda belirtilen subjektif unsurlarla beslenen algılardan kaynaklanmamaktadır. Bize göre, sorunun kaynağı söz konusu hususlardan başka daha da derinlerde yatmaktadır.

Bu anlamda şu sorunun sorulması icap etmektedir: İç kontrol konusundaki hatalı algılamalar ve kamu idarelerinde 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatta, standartlarda öngörüldüğü şekliyle iç kontrol sistemi tasarlanması ve işletilmesi yönünde ciddi manada herhangi bir çalışma yapılmaması hangi gerekçelerle ve nasıl izah edilebilir? Gerçekten bu sorunun cevabını aramak gerekmektedir? Doğru teşhisi yapmak güç olmakla birlikte, genel bazı değerlendirmeler yapılması mümkün gözükmektedir. Bu itibarla, biz de bu amaçla bir analiz denemesi yapmak da beis görmemekteyiz.

Kanaatimize göre, 5018 sayılı Kanun uygulamasında olduğu gibi siyasi iktidarlarca yapılan reformların amacına ulaşmamasının ve çeşitli reform kanunlarıyla öngörülen düzenlemelerin tam anlamıyla hayata geçirilememesinin temel nedeni Türk kamu bürokrasisinin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Bir başka anlatımla, kamudaki mevcut durum, esas olarak kamu bürokrasisindeki zihniyet meselesi ve yönetim anlayışı ile bu alanda zaman içerisinde oluşa gelen gelenek ve teamüllerin bir tezahürüdür. Şüphe yok ki, kamudaki personel rejiminin, kamu idarelerinin teşkilat ve yönetim yapılarının, hesap verme mekanizmalarının niteliğinin ve işleyiş biçiminin, bürokrasideki çalışma koşullarının, idarelerin üst yönetimleriyle diğer görevliler arasındaki ilişkilerin, iş ahlakının, siyaset-bürokrasi ilişkisinin de bu alanda önemli tesirleri bulunmaktadır.

Ancak, biz burada genel olarak kamu mali yönetim reformu ve özel olarak iç kontrol bağlamında yalnızca bir nokta üzerinde duracağız: **Amacını yitirmiş kamu bürokrasisi ve geleneksel yönetim anlayışı**. Hemen belirtmeliyiz ki, "amacını yitirmiş kamu bürokrasisi" nitelendirmesi genelleme yapılarak tüm kamu idarelerine teşmil edilmemektedir. Burada söz konusu edilen özellikle üst yönetimlerdeki bakış açısı ve bunun arkasında yatan zihinsel arka planı ortaya koymaya yönelik bir durum tespitidir.

Kamuda reform çalışmalarının akıbetinin aynı olması ve öngörülen düzenlemelerin bir türlü tam manasıyla uygulamaya geçirilmemesi ve büyük bir dirençle karşılanması umumiyetle Türkiye'de kamu yönetimindeki geleneksel yapı ve uygulamaların keyfiyetinden doğmaktadır. Çünkü Türkiye'de kamu yönetimi yani yürütme organının bir kanadını oluşturan "idare" teşkilatı (özellikle merkez teşkilatları) esas gayesini yitirmiş ve gündelik iş ve işlemlere boğulmuştur. İdarelerin merkez teşkilatlarının, görev alanlarına ilişkin olarak planlama yapma, politika oluşturma, mevzuatı geliştirme, birimler arası koordinasyonu sağlama, uygulamayı kontrol ve denetim mekanizmalarıyla gözden geçirme ve yönlendirme gibi fonksiyonlar yerine, bizzat kendilerinin uygulayıcı bir birim olarak işlev görme yönündeki bilinçli ve ısrarlı tercihleri bu birimleri asıl fonksiyonlarından uzaklaştırmıştır.

Diğer yandan, her bir kamu idaresini oluşturan çeşitli birimler arasındaki çatışma ve çekişmeler, anlamsız rekabetler ve fonksiyon gaspları da idarenin bütünlüğünü ve aynı amaç ve hedeflere yönelik olarak uyum içinde faaliyet göstermesini güçleştirmektedir. Aynı idarenin farklı birimleri arasındaki söz konusu durumun farklı idareler arasında nasıl cereyan ettiğini tahmin etmek güç değildir.

Kamu idarelerinin ve yöneticilerinin varlık nedenlerini, konumlarını, faaliyetlerini hiçbir şekilde sorgulamamaları, kurumlarını/birimlerini/şahıslarını kadimden gelen ve ebediyete kadar devam etmesi vazgeçilmez olan varlıklar olarak görmeleri, bunun sonucu olarak her fırsatı ve tüm kamu kaynaklarını varlıklarını sürdürme ve daha da güçlenme, yeni fonksiyonlar üstlenme gayesine yönelik olarak kullanmaları, bu amaçla diğer idarelerle/birimlerle (hatta kimi zaman siyasi iradeyle) çatışma ve çekişme içine girmeleri* kamudaki reformların hayata geçirilmesindeki asıl engelin ne olduğunu göstermektedir (Siyasi iktidarların hata ve yanlışlarından, dirayetsizliklerinden ve reform kanunlarındaki yetersizliklerden kaynaklanan hususlar konumuz dışındadır.).

Ayrıca, kamuda yönetim mekanizmaları "lider" yönetici yerine "amir" algılamasına dayalı bürokratik güç dengeleri üzerine kurgulanmıştır. Bunu sonucu olarak yöneticiler idarelerini ve personeli aynı hedefe yöneltme ve gerekli motivasyonu oluşturma, idarenin amaçlarının gerçekleştirilmesi için gereken irade ve gücü bulma konusunda başarılı olamamaktadırlar. Liyakat ve kariyer ilkelerinin gerçek anlamıyla geçmemesi, kamu idarelerinin profesyonel bir yaklaşımla yönetilmek yerine, yönetimde amir tahakkümü olarak adlandırılabilir bir tarzın öne çıkması, yönetim kademelerine geçişte belirleyici olan saiklerin gerektirdiği çalışma tarzı hem iş barışını bozmakta ve çalışanların çalışma şevklerini kırmakta hem de yönetimlerin performansını düşürmektedir. Diğer yandan, kamu idarelerinin üst yönetim kadrolarının bu görevlere gelişlerindeki mekanizmalar da üst yönetimlerin çoğu zaman kendi idarelerine gerçek anlamda hakim olmalarını güçleştirmektedir.

Gerek yukarıda belirtilen unsurlar gerekse de mevzuattaki sınırlamalar, bütçe ve personel yetersizlikleri gibi nedenler yöneticilerin odaklanacakları esas hedeflerini değiştirmelerine/kaybetmelerine sebep olmakta ve dolayısıyla rutin işlerin yürütülmesi, daha üst yönetim kademelerinin ve siyasi makamların talep ve talimatlarının yerine

* Kamu idarelerinin/birimlerinin ve yöneticilerinin/çalışanlarının bu yöndeki algılamaları ve faaliyetleri tarafımızdan "**kurumsalılık**" deyiimiyle kavramsallaştırılmaktadır. Kurumsalılık; idarenin veya birimin kuruluş gayelerini, varlık nedenlerini göz ardı ederek teşkilatın/birimin kendisinin her halükarda korunması ve güçlendirilmesi amacıyla dayalı zihniyeti ve bu yönde yapılan faaliyetleri ifade etmektedir.

getirilmesi gibi işlere yönelmelerine neden olmaktadır. Keza, protokol, temsil-ağırlama işleri, ziyaretler, çalışanların, yakın çevrenin, kamusal hizmetten yararlananların talep ve beklentileri, bu amaçla yapılan iş takipleri gibi toplumsal yapımızdan ve kamu-özel sektörlerdeki iş ahlakının keyfiyetinden kaynaklanan unsurlar da kamu çalışanlarının ve yöneticilerin esas gayelerinden uzaklaşmalarına neden olabilmekte ve görevlerini gereği gibi yapabilmelerini engellemektedir.

Genelleme yapacak olursak şunu söylemek mümkündür: Türk kamu yönetiminde bürokrasi esas olarak Devletin temel fonksiyonlarının gerçekleştirilmesi, kamu hizmetlerinin ifası ve bunların gerektirdiği faaliyetlerin, işlemlerin yürütülmesi için ihtiyaç duyulan bir yönetim aracı olmaktan çıkmış, bundan öte bürokrasinin kendisi (kurumların, kurulların, birimlerin, yöneticilerin) bizzatihi bir amaç halini almıştır.³

Bu yargı, bürokrasinin kamu hizmetlerini hiç veya kısmen yürütmediği ve sadece kendi çıkarlarına yönelik olarak faaliyet gösterdiği anlamına gelmez. Burada kastedilen, kamu bürokrasisinin; kamu yönetiminin teşkilat ve fonksiyon olarak yeniden yapılandırılması, mali yönetim ve kontrol sisteminin reforma konu edilmesi, kamu hizmetlerinin hız ve kalitesinin artırılması, bu amaçla iş ve işlemlerin yürütülmesine yönelik olarak yeni araçlar ihdası, personel rejiminin, sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesi, denetim sisteminin revize edilmesi gibi çalışmalara kendi geleceğiyle ilgili bazı kaygılar nedeniyle karşı çıkması ve bunların hayata geçirilmesinin önünde durmasıdır. Bu tutum bürokrasinin kendi varlığı ve konumuyla ilgili bakış açısı hakkında bize önemli ipuçları vermektedir. Dolayısıyla, bürokrasi (kurum/birim veya kişi ve kişiler grubu olarak) kendisinin kamusal hizmetlerin yürütülmesi için bir araç olduğunu göz ardı ederek, toplumsal talepler, değişen şartlar ve ortaya çıkan ihtiyaçlar doğrultusunda yapılan düzenlemelere muhalefet etmekte ve daha da güçlenmek yönünde bir duruş sergilemektedir. Araç-amaç çatışması bu şekilde tezahür etmektedir.

Hal böyle olunca, kamu bürokrasisi kamu hizmetlerini mevzuatla belirlenen çerçeveye içerisinde, amacına uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütmek, kendisine sağlanan kamu varlıklarını ve kaynaklarını korumak ve etkin bir şekilde yönetip kullanmak, bu amaçla gerekli mekanizmaları oluşturmak yerine varlığını sürdürmeye, büyümeye ve daha da güçlenmeye odaklanmaktadır. Asıl kuruluş gayesi doğrultusunda yürüttüğü faaliyet ve hizmetler daha geri planda kalmaktadır. Dolayısıyla, bu faaliyetleri daha iyi, kaliteli ve etkin bir şekilde yürütmesini sağlayacak reform düzenlemeleri (örneğin kamu yönetimi reformu, kamu mali yönetimi reformu) kamu bürokrasinin gerçek anlamda ilgisini çekmemekte ve bilakis bir dirençle karşılaşmaktadır.

Böyle bir zihinsel arka planın, teşkilat yapısının ve insan kaynağının oluşturduğu çevresel faktörler dikkate alındığında iç kontrol düzenlemeleri özelinde kamu idarelerince gerekli çalışmaların yapılmaması (buna stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, iç ve dış denetim gibi müessese ve mekanizmaları da dahil edebiliriz) anlamlı gelmektedir. Kamu idarelerine ve yöneticilerine asıl fonksiyonlarını hatırlatması ve denetim faaliyetleriyle idareleri doğru yöne yönlendirmesi gereken teftiş ve denetim birimlerinin, yüksek denetim organlarının da kısmen, genel manada bürokrasinin yukarıda belirtilen hastalıklarıyla malul olduğu düşünülürse, bu birimlerin de kendi fonksiyonlarını tam manasıyla yerine getirememesinin nedenleri anlaşılabilir.

Kamu yönetimi esas gayesini yitirdiğinden tabiatıyla çağdaş yönetim araçlarına adapte olunması ve bunların hayata geçirilmesi konusunda güçlükler yaşanmaktadır.

³ Söz gelimi, siyasi iktidarların/hükümetlerin seçim öncesinde halka, kamuoyuna deklare etmiş olduğu politika ve programlar doğrultusunda kamu hizmetlerinin ve dolayısıyla kamu yönetiminin yeniden tasarımına yönelik olarak herhangi bir kamu idaresini veya birimini kaldırma, kapatma, birleştirme veya yeniden yapılandırma konusunda karşılaştıkları güçlükler, bu konudaki bürokratik direnç ve yaşanan çatışmalar bu konuyu misallendirmek için yeterlidir.

Hatta bu durum çoğu zaman bilinçli bir tercihten kaynaklanmaktadır. Bu hususu açıklamak gerekirse şunu söyleyebiliriz. İç kontrolün anlaşılmasının arkasından yatan esas saik Türk kamu yönetiminin mevcut yapısıdır. 5018 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelerinin öngöröldüğü biçimde uygulanmamasının bu düzenlemelerin soyut ve karmaşık olmasından yahut idarelerce/yöneticilerce yeterince anlaşılmasından çok bu düzenlemelerin uygulanmak istenmemesinden doğmaktadır.

Aksi bir değerlendirme eksik ve hatalı olacaktır. İstisnası mutlaka vardır ancak, kamu idarelerinin üst yöneticilerinin kahir ekseriyeti 5018 sayılı Kanunun kendilerine yüklediği görev ve sorumluluklardan haberdar değildir. Haberdar olanlarda bu görev ve sorumlulukların gereğinin öngöröldüğü biçimde yapılmaması durumunda hesabının sorulmayacağını bildiğinden, faraza sorulsa bile bunun sonucunda herhangi bir idari veya mali müeyyideye tabi tutulmayacağından emin olduğundan harekete geçmemektedir.

Tüm bunlar gerçek anlamda ve kapsamlı bir kamu yönetimi reformunun lüzumunu ve aciliyetini açıkça ortaya koymaktadır. 5018 sayılı Kanunla yapılan düzenlemelerin daha çok mali yönetim ve kontrol sistemine ilişkin olması ve sınırlı kalması, mali yönetim reformunu tamamlayıcı nitelikteki diğer reform düzenlemelerinin yapılmaması nedeniyle yukarıda belirtilen durum ve sorunlarla karşılaşmaktadır. Ayrıca, bütüncül olmayan ve her yönüyle alt yapısı hazırlanmayan reformların hayata geçirilmesinde büyük sıkıntılarla karşılaşıldığı görölmektedir. Bu amaçla mali yönetim, kontrol ve denetim alanlarındaki reformun kamu yönetimi reformuyla da desteklenmesi ve idarenin/bürokrasinin yeniden yapılandırılması ve diğer ilgili düzenlemelerin (personel reformu gibi) yapılması gerekmektedir.

(Devam edecek)