

1990 Yılı.



* 95 23:02



1990 yılına girerken Türkiye'de denetimin etkinlik ve verimliliği sempozyumu.

TÜRKİYE'DE DENETİMİN ETKİNLİK VE VERİMLİLİĞİ

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI
ARAŞTIRMA PLANLAMA VE KOORDINASYON KURULU

Katalog Kaynağı


Ufuk
Üniversitesi

İÇİNDEKİLER

A) AÇILIŞ KONUŞMALARI

— Maliye ve Gümrük Bakanının Konuşması.....	7
Prof. Dr. Ekrem PAKDEMİRLİ	
— Teftiş Kurulu Başkanının Konuşması	11
Kemal CİVELEK	
— Hesap Uzmanları Kurulu Başkanının Konuşması	13
Hasan Basri AKTAN	

B) SUNUŞ

 Denetim Kavramları ve İç-Dış Denetim Tanımı	17
Cihat ÇETİNKAYA	

C) OTURUMLAR

I. Oturum : Yasama Denetimi

Oturum Başkanı : Prof. Dr. Halil NADAROĞLU

1. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bütçe ve Kesin Hesap Denetiminde Etkinlik	27
Prof. Dr. Bedii N. FEYZİOĞLU	
2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin TBMM ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Tarafından Denetimi	43
Mustafa ASLAN	
3. Kanunla Kurulan Fonların Denetimi	73
Prof. Dr. Üstün DİKEÇ	

II. Oturum : Yargı Denetimi

Oturum Başkanı : Prof. Dr. Ruşen KELEŞ

4. İdari Yargı ve Danıştay Denetiminin Etkinliği	68
Prof. Dr. Tekin AKLİOĞLU	
5. Yargıtay Denetiminin Önemi	101
Prof. Dr. Ramazan ARSLAN	
6. Sayıştay Denetiminin Etkinlik ve Verimliliği	111
Hasan BAŞ	

III. Oturum : Kamusal İdari Denetim

Oturum Başkanı : Vural GÜÇSAVAŞ

7. Merkezi Denetim Organlarının Denetimi ile Dernek, Sendika, Vakıf ve Kooperatif Denetimlerinin Etkinliği	157
D. Mustafa YULUĞ	
8. Devlet Planlama Teşkilatı ve Denetim Fonksiyonu	167
Cafer CANLI	
9. Mahalli İdarelerin Denetim Fonksiyonu	179
Doç. Dr. Can HAMAMCI	

IV. Oturum : Devlet Gelirlerinin Denetimi

Oturum Başkanı : Muzaffer EGESÖY

- | | |
|--|-----|
| 10. Gelir İdaresinin Denetim Fonksiyonu ile Denetimde Bilgisayar ve Diğer İletişim Araçlarının Kullanımı | 191 |
| Kemal KILIÇDAROĞLU | |
| 11. Vergi İncelemeleri ve Vergi Denetimi | 209 |
| Mehmet AKBAY | |
| 12. Diğer Devlet Gelirleri ile Özel Gelirlerin ve Fonların Mali Denetimi... .. | 233 |
| Doç. Dr. Nevzat SAYGILIOĞLU | |
| 13. Gümrük İdare ve Gelirlerinin Denetimi | 247 |
| Tuğrul ARTAN | |

V. Oturum : Harcamaların Denetimi

Oturum Başkanı : Mesut ERİZ

- | | |
|---|-----|
| 14. Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanmasında Bakanlıkların Denetim Etkinlikleri ile Maliye ve Gümrük Bakanlığının Denetim Rolü | 261 |
| Erdoğan ÖNER | |
| 15. Kamu Harcamalarının Denetiminde 1050 Sayılı Kanunun Rolü ve Etkinliği | 271 |
| Ahmet AYDOĞDU | |

VI. Oturum : Bankaların Denetimi

Oturum Başkanı : Prof. Dr. Cafer Tayar SADIKLAR

- | | |
|---|-----|
| 16. Bankaların Denetlenmesi | 289 |
| Osman TUNABOYLU | |
| 17. Merkez Bankacılığı ve Para Piyasasının Denetlenmesi | 301 |
| Nedim USTA | |

VII. Oturum : Özel Denetim

Oturum Başkanı : Nusret KESLER

- | | |
|--|-----|
| 18. Sermaye Piyasası Kurulu'nun Denetim Fonksiyonu | 311 |
| Feridun ÖZGEN | |
| 19. Bağımsız Denetim (Auditing) ve Vergi Denetimi İlişkileri, Fonksiyonları ve 3568 Sayılı Meslek Yasası Kapsamında Türkiye'deki Denetim Olgusunun Değerlendirilmesi | 323 |
| Fatih DURAL | |
| 20. Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kurumlarının Denetimsel İşlevleri | 339 |
| Mustafa ÖZDİL | |

D) FORUM

Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği

Forum Başkanı : Müsteşar Biltekin ÖZDEMİR

- | | | |
|------------|--|-----|
| Katılanlar | : Sempozyum oturumlarına başkanlık yapmış olanlar ile tebliğ sunanların katıldığı açık forum. | 353 |
|------------|--|-----|

Sayın Başkan,

Sayın Bakanım,

Değerli Misafirler, Kıymetli Basın Mensupları ve Bürokrasimizin Sayın Yöneticileri.

Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nca düzenlenen «1990 YILINA GİRERKEN TÜRKİYE'DE DENETİMİN ETKİNLİK VE VERİMLİLİĞİ» konulu sempozyuma hoş geldiniz.

Denetim kavramı uygulamada yoklama, kontrol, revizyon, inceleme, teftiş ve murakabe kavramlarının da kapsayan ve çoğu kez eşanlamli kullanılan bir deyimdir. Bu eşanlamli olarak kullanılmasının sonucudur ki, yoklama, kontrol, revizyon, inceleme, teftiş ve murakabe işlevlerini yürüten elemanların görev ve yetkilerinin belirlenmesinde sorunlar yaratmaktadır.

Genel manada denetim, işlemlerin yasal, bilimsel ve düşünsel kurallara uygunluğunu araştırmak amacı ile uygulama sırasında, öncesinde veya sonrasında yapılan incelemelerdir. Denetimden bahsolunabilmesi için ortada bir işlem ve bu işlemin kurallara uygun olup olmadığına yönelik bir incelemenin bulunması gerekir. Bu inceleme işlem tamamlandıktan sonra yapılabileceği gibi uygulama sırasında, hatta uygulamadan önce yapılabilecektir.

Bu kavramlardan bazılarını açıklamakta fayda vardır.

Revizyon : Tekrar görmek, bir daha incelemek anlamında latince «devidere» sözcüğünden gelmektedir. Geniş anlamda revizyon, bir işletme veya birimin kendi iç bünyesinde veya dönemsel faaliyeti içerisinde yürütülen işlemlerin incelenmesi, gözden geçirilmesi demektir. Bu nedenle revizyon, inceleme ile sıkı sıkıya bağlı bir tanımdır. Bir inceleme elemanının görev sınırlandırmaları içerisinde incelemeyi beklenen sonuçları alabilmesi başlangıçta iyi bir revizyon yapmasına bağlıdır.

Kontrol: Latince «Contrarotula» kelimesinden gelmektedir ve karıştırmaya, hatalı anlamındadır. Kontrol işletmede ortaya çıkan hataları

rın bulunmasını müteakip, bunları düzeltmek için alınan tedbirler ile yapılan faaliyetleri anlatan bir kavramdır. Bu nedenle işletme faaliyetlerinin bütün aşamalarına yayılabilir ve işletmedeki hareketleri devamlı bir şekilde inceler.

Kontrol kavramının revizyonla sıkı bir ilişkisi vardır, hatta bazen eşanlamlı kullanılır. Bununla beraber gerçek anlamda kontrolde revizyonda olduğu gibi belli olayların fikren bir kez daha tekrarlanması söz konusu değildir. Kontrolde işletmenin aldığı sürekli tedbirler kastedilir.

Teftiş: Gözden geçirme, yoklama, süzme anlamına gelen latince «Inspicere» sözcüğünden gelmektedir. Bu tanım çerçevesinde teftiş; revizyon, inceleme, yoklama ve kontrol kavramlarını da kapsayan daha geniş bir tanımdır. Aralarındaki ilişkilere rağmen teftiş kavramının diğerlerine göre bariz özellikleri bulunmaktadır.

a) Revizyon ve kontrol genel olarak müessese faaliyetlerinin her aşamasında ve kademeli olarak üst-ast ilişkisi içerisinde yapılır; ancak teftiş bir makam adına, o makam tarafından görevlendirilen ve teftiş işiyle yetkili elemanlarca yürütülür.

b) Revizyon ve kontrol, müessesedeki faaliyetleri ve işlemleri devamlı olarak tetkik etmeye yöneliktir.

Teftiş ise gerek görüldükçe ve belirsiz zamanlarda yapılır; yönetime müdahale etmemekle beraber gerektiğinde sorumlu memura işten el çektirilebilir.

c) Revizyon ve kontrolde inceleme görevinin zaman, inceleme konusu, inceleme alanı ve inceleme konusu evrak açısından sınırlanmasına karşın, teftişte bu sınırlamalar daha soyut bir nitelik arzeder. Müfettiş gerek görürse mahrem sayılan tüm evrak ve belgeleri de re'sen isteyebilir ve inceleyebilir.

d) Revizyon ve kontrolde bir daha görme, inceleme ve karşılaştırma yöntemleri kullanılır.

Teftiş sırasında bunlara ek olarak;

aa — Teftiş edilen birimin tüm özellikleri araştırılır,

bb — Faaliyet alanı belirlenir,

cc — Çalışma koşulları değerlendirilir,

dd — Teftiş edilenlerin bilgi ve ahlaki düzeylerini belirlemek için çaba sarfedilir ve

ee — Daha üstün bir düzeye ulaşılması amacıyla ilgililere yol gösterilir ve fırsat buldukça eğitilmeleri yoluna gidilir.

e) Teftiş sonucunda, revizyon ve kontrolde olduğu gibi hatalı uygulamalar belirlenir; ancak açık ihmal ve suç teşkil eden fiillerin tesbit edilmesi halinde, diğerlerinden farklı olarak müfettiş tarafından durum adına hareket ettiği makama veya ceza uygulayıcılarına bildirilir. Ayrıca açık ihmali ve suçu sabit görülenler müfettişlikçe re'sen görevlerinden alınabilir. Bu özelliği, teftişin psikolojik etkisi nedeniyle caydırıcı bir rol oynadığını gösterir.

f) Müfettişler, kanun, tüzük, yönetmelik, genelge v.s. mevzuat hükümlerinin uygulanmasında ortaya çıkan aksaklıkları bir raporla ilgili makamlara bildirirler. Bu gibi çok yönlü araştırma ve inceleme, revizyon ve kontrol işlevlerini yürütenlerce yapılmamaktadır.

Devlet denetimi, pozisyonu, amaçları ve hatta teknikleri yönünden diğer devlet kontrol biçimlerinden farklı, kendine özgü bir faaliyettir. Bu denetim, gerek kamu idare ve müesseselerinin ve gerekse özel sektörün kamu hukuku yönünden denetimidir. Doğal olarak özel sektörde yapılan kamu denetimi idari denetimi içermemektedir.

Devlet denetimi her bağımsız ülkede mevcuttur. Bazı yazarların belirttiği üzere Devlet denetimini geleneksel üçlü sınıflandırmaya uydurmak zordur. Ancak, Devletin ayrı bir dördüncü bölümü olarak da düşünülemez. Böyle özgün bir sınıflandırma niteliğine haiz değildir. Parlamenter demokrasilerde, yasama organının bir parçası olarak sınıflandırılması eğilimi söz konusudur. Otoriter rejimlerde ise yürütme organının bir parçası olması yönünde görüşler vardır. Temelde, Devlet denetim kurumları yasama organının bütçe yetkilerini yürütmelerine yardımcı olmak için gelişmişlerdir.

Devlet denetiminin alanı tarihi bir gelişim, ideoloji ve politik yapı meselesidir. İlk olarak merkezi devlet kuruluşlarının mali faaliyetlerinin incelenmesi ile başlamıştır. Nitekim, Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerinde Devletin Mali bünyesindeki rahatsızlıklar ve denetim ihtiyacı 1879 yılında Heyet-i Teftiş-i Maliye'nin kurulması gereğini ortaya çıkarmış ve Maliye Teftiş Kurulu kurulduğu tarihten günümüze Devlet yapısındaki gelişme ve değişmelerde ayak uydurarak her zaman ihtiyaç duyulan bir kurum olarak varlığını muhafaza etmiştir.

Devlet denetiminin temel ilkeleri; yasallık, düzenlilik, iktisadilik, verimlilik ve etkinlik olarak sıralanabilir. Çağdaş devlette denetimden beklenen, «Üç E» kuralının gerçekleştirilmesidir. Bunlar iktisadilik (economy), verimlilik (efficiency) ve etkinlik (effectiveness) dir. Bunlara yaklaşma ölçüsünde denetimin başarılı veya başarısız olduğu kanaatine varılmaktadır.

Denetimin herkesce bilinen bir özelliği de, tüm denetim çalışmalarının ve bulgularının selektif olduğudur. Bu nedenle kapsamlı denetimler söz konusu değildir. Devlet denetim kurumlarından beklenen, doğruluk, sorumluluk, objektiflik ve profesyonellik, verimlilik ve etkinlik sonucunda, kaçınılmaz bir şekilde kesin, nitelikli ve sınırlı raporların ortaya konmasıdır.

Devlet denetiminin hataları önleme ve düzeltme fonksiyonu yanı sıra reform yönü çağdaş devlet anlayışında ağırlık kazanmaktadır.

Kamu yönetiminde reform, birtakım şeyleri yapmanın daima daha iyi bir yolu olduğu görüşüne dayanır ve her devlet denetçisi için bu akılcı bir yoldur. Reform, özünde değişiklik demektir ve (rasyonel veya irrasyonel) değişikliğe karşı çıkan, statükoyu tercih eden güçler her zaman olacaktır. Bu nedenle denetiminin reform amacı ulaşılması çok güç amaçlarından birisidir. Ancak, bütün olarak devlet denetimi, kamu yönetiminde reforma ulaşmak için uğraşmaktadır. Devlet denetimi için reformcu tekliflerde bulunabilecek en önemli alanlar; bütçeleme, devlet muhasebesi ve iç denetim konularıdır.

Çağdaş Devlet anlayışında bugün denetimi pek çok şekilde sınıflandırabiliriz. Fakat asıl sınıflama denetçinin statüsü ve bağlı olduğu kurumla yakinen ilgili iç ve dış denetim kavramlarıdır. İç ve dış denetim, denetçilerin bağımsızlıkları, buldukları kurumların etkinlikleri ve bürokraside, Devlet içerisinde sahip buldukları yerler açısından fevkalâde önemlidir.

İç ve dış denetim arasındaki temel farkı, denetlenen kuruma ilişkin olarak denetçinin örgütsel statüsü belirler. Son birkaç dönemde bu farklılık özel sektörde belirgin olarak gelişmiş ve incelenmiştir. Bu açıdan «iç» kavramı denetçinin işletmenin bir elemanı olduğunu açıklarken «dış» kavramı müşteriden (işletmeden) bağımsız olarak hareket eder. İç denetçinin incelemeleri -firma yapısının genel kontrolünün bir parçası olarak tüm düzeylerdeki yöneticilerin yararları için yapılır ve dolayısıyla raporlar bu üst düzey yöneticilerine verilir. Tersine dış denetçinin tayini kavramı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, dış denetçinin temel amacı mal sahiplerine (örneğin hissedarlara) bilançoların firmasının gerçek durumunu, yansıtıp yansıtmadığını ve biten yıl faaliyetlerinin sonuçlarını raporlamaktır.

Bununla birlikte iç denetçinin gerçekten bağımsız olduğu söylenebilir. Denetçi kendisine verilen denetim görevinin büyük bir bölümünü tam olarak tarafsız bir biçimde yerine getirebilir. Fakat üst yönetimin bazı önemli politika kararlarında bazı istisnalar tanırsa durum ne olur? İç denetçi üst yönetiminin hesaplar konusundaki bir kararına itiraz

ederse denetçi nasıl davranmalıdır? «Bağımsızlık», kabul edilebilir bir denetimin temel taşı olarak herkes tarafından benimsenmektedir. «Bağımsızlık» sözcüğü geniş olarak yasalarda, muhasebe ve denetim literatüründe denetlenen kuruma karşı tarafsız olma hali olarak tanımlamak gerekir. Bu durum aynı zamanda «objektiflik» anlamına da gelecektir.

Eğer yönetim iç denetim fonksiyonuna değer vermiyorsa, bu fonksiyon feshedilebilir veya görevlinin hizmetine son verilebilir. Genellikle iç denetçilerin fonksiyonlarını yönetime sattıkları söylenebilir. Bu durum yüksek maliyetli işletme hesap açıklarının, zararların incelenmesine izin veren yetersiz kontrollerin, müsrif uygulamaların, bilinmeyen veya çözümlenmeyen ve potansiyel olarak zayıflayan sorunların açıklanmasını hedef olan denetime ağırlık verilmesine yol açmıştır.

Sayın misafirler ve değerli basın mensupları, Bakanlığımız tarafından düzenlenen bu sempozyumun Türkiye'de mevcut gerek özel sektör ve gerekse kamu sektöründe görev yapan Denetim kurumlarına ışık tutmasını, çağdaş ölçülerde, reformcu, verimli ve etkin denetimler yapılabilmesine imkân veren fikirlerin üretildiği bir açık forum niteliğinde geçmesini diliyor ve saygılar sunuyorum.