

T.C.
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
STRATEJİ GELİŞTİRME BAKANLIĞI

KAMUDA İÇ KONTROL SİSTEMİ
VE
TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ İLİŞKİSİ

FİLİZ YÜNCÜ
Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI
UZMANLIK TEZİ

ANKARA
ARALIK 2016

T.C.
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
STRATEJİ GELİŞTİRME BAKANLIĞI

KAMUDA İÇ KONTROL SİSTEMİ
VE
TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ İLİŞKİSİ

FİLİZ YÜNCÜ
Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

Danışman : Barış Ulusoy

MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI
UZMANLIK TEZİ

ANKARA
ARALIK 2016

İÇİNDEKİLER

ÖZET	I
ABSTRACT	II
KISALTMALAR.....	IV
ŞEKİLLER DİZİNİ	V
GİRİŞ.....	-
BÖLÜM 1	1
GENEL OLARAK DEVLET REFORMU VE KAMU YÖNETİMİNDE YENİDENYAPILANMA	1
1.1 KAMU YÖNETİMİNDE REFORM	1
1.2 TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA.....	6
1.2.1 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu.....	9
1.2.1.1 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Açısından.....	9
1.2.1.2 İç Kontrol Sisteminin İşleyişi Açısından.....	9
1.2.1.3 Kurum Performansının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi Açısından.....	10
1.2.1.4 Personel Performansının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi Açısından.....	11
1.3 KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA NASIL OLMALI .	12
BÖLÜM 2	17
İÇ KONTROL KAVRAMI, AMAÇLARI, STANDARTLARIVE ETKİNLİĞİ ..	17
2.1 İÇ KONTROLÜN TANIMI	17
2.2 İÇ KONTROLÜN NİTELİKLERİ	18
2.3 İÇ KONTROLÜN AMAÇLARI	21
2.4 İÇ KONTROL STANDARTLARI	23
2.4.1 Genel Standartlar	23
2.4.2 Ayrıntılı Standartlar:.....	24
2.5 İÇ KONTROL SİSTEMİNDE KULLANILAN ARAÇLAR.....	25

2.6	NEDEN İÇ KONTROL	30
2.7	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN TEMEL VARSAYIMLARI	31
2.8	İÇ KONTROLÜN KAPSAMI VE UNSURLARI.....	35
2.8.1	Kontrol Ortamı	37
2.8.2	Risk Belirlenmesi ve Değerlendirmesi	40
2.8.3	Kontrol Faaliyetleri.....	43
2.8.4	Bilgi ve İletişim	45
2.8.5	İzleme	47
2.9	İÇ KONTROLÜN ETKİNLİĞİNİ BELİRLEYEN FAKTÖRLER	49
2.9.1	Roller ve Sorumlulukların Etkin Dağıtımı	49
2.9.2	Mesleki Yeterlilik ve Etik.....	50
2.9.3	Bulguların Önemszenmesi	50
2.10	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN ÖZÜNDEKİ SINIRLAMALAR.....	50
BÖLÜM 3	53
TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ KAVRAMI, NİTELİKLERİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ		53
3.1	TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ NEDİR.....	53
3.2	TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ SİSTEMİNİN TARİHSEL EVRİMİ....	55
3.3	TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ.....	57
3.3.1	Liderlik	57
3.3.2	Performans Ölçümü	58
3.3.3	Ekip Çalışması.....	60
3.3.4	Sürekli Gelişme	62
3.3.5	Hataların Önlenmesi	63
3.3.6	Eğitim	64
3.3.7	Müşteri Odaklılık.....	65
3.4	TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ	66
BÖLÜM 4	68
KAMU YÖNETİMİNDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ, UYGULANABİLİRLİĞİ VE FAYDALARI.....		68
4.1	KAMU YÖNETİMİNDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİ GÜNDEME GETİREN NEDENLER	68

4.2	KAMUDA TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN GEREKLİLİĞİ.....	69
4.3	KAMUDA TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNE GEÇİŞ AŞAMALARI .	70
4.4	TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN KAMUDA UYGULANABİLİRLİĞİ.....	75
4.5	TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN KAMUDA UYGULANMASININ ÖN ŞARTLARI	79
4.6	KALİTE HAREKETİNİN KAMUYA FAYDALARI	82
4.7	TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ.....	83
BÖLÜM 5.....		87
	KAMU HİZMETİ KAVRAMI, İÇ KONTROL SİSTEMİ VE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ İLE İLİŞKİSİ.....	86
5.1	KAMU YARARI VE KAMU HİZMETİ KAVRAMI	86
5.1.1	Kamu Hizmetlerinin Niteliği	87
5.1.2	Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim.....	87
5.1.3	Kamu Hizmetlerinde Kalite Kavramı.....	89
5.1.4	Müşteri Odaklı Kamu Hizmetinin Amacı	92
5.1.5	Kamu Yönetiminde Müşteri Odaklı Kamu Hizmetleri Anlayışı Çerçevesinde Yeniden Yapılanma	93
5.2	TÜRKİYE’DE KAMU HİZMETLERİNDE MÜŞTERİ (VATANDAŞ) ODAKLILIK VE KALİTEYİ ETKİLEYEN KOŞULLAR.....	95
5.3	İÇ KONTROL SİSTEMİ VE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ.....	98
5.3.1	Kalite Kontrol-İç Kontrol İlişkisi Nedir	102
5.3.2	İç Kontrolün Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarına Etkisi	103
5.3.3	Toplam Kalite Yönetiminin İç Kontrol Çalışmalarına Etkisi.....	105
SONUÇ.....		111
KAYNAKÇA.....		115

ÖZET

Yirminci yüzyılın sonlarından itibaren küreselleşme olgusu ile bilim ve teknolojiadaki gelişmeler beraberinde tüm dünyada ekonomik bir bütünleşme getirmiş; toplumsal, ekonomik, siyasi hayatta köklü değişiklikler meydana gelmiştir.

Ekonomik krizler, bütçe açıkları, uluslararası rekabet koşulları vb. faktörler nedeniyle yönetimde yeniden yapılanma zorunlu hale gelmiştir. İnsanların bilinçlenmesi, beklentilerinin çeşitlenmesi, daha kaliteli bir hizmet talebi, geleneksel kamu yönetimi anlayışının terkedilip yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmesine neden olmuştur. Halkın ihtiyaç duyduğu kamu hizmetlerini, etkin ve kaliteli bir şekilde karşılamak devletin en önemli görevlerinden birisi olmuş ve vatandaş odaklılık ön plana çıkmıştır. Dolayısıyla yeni kamu yönetiminde müşteri odaklı bir anlayışa sahip Toplam Kalite Yönetimi'nin önemi artmaktadır.

Toplam Kalite Yönetimi, kamuya kurum vizyonu oluşturmak, süreçlerin ve sistemlerin standartlarını geliştirmek, çalışanların kişisel gelişimini ve mesleki ilerlemesini sağlamak, eğitime büyük önem vermek ve bunu teşvik etmek gibi faydalar sağlar.

Yönetim alanındaki tüm bu değişimler sürecinde ön plana çıkan diğer sistem ise varlıkların muhafazasını, işlerin düzenli, verimli yürütülmesini, hata ve olumsuzlukları giderilmesini kapsayan süreklilik arz eden sistematik bir nitelik taşıyan uygulamalar bütünü olan İç Kontrol Sistemi'dir.

Yeni kamu yönetim anlayışında büyük önem taşıyan bu iki kavram nitelik olarak benzemekle birlikte sürekli etkileşim halindedirler ve birbirlerinin gelişimine katkı sağlar, destek olurlar. Mevcut kalite sisteminin ve bu çerçevede gerçekleştirilen faaliyetlerin ve alınan önlemlerin belirlenmiş hedeflere ulaşmadaki etkinliğinin incelenmesi, incelenen kalite sisteminin uygunluğuna ilişkin bilgilerin sınıflandırılması ve belgelendirilmesi, uygulamaya konan önerilerin etkinliğinin denetiminin ve değerlendirmesinin yapılması kalite yönetiminin iç kontrol uygulamalarına katkılarından birkaçıdır.

ABSTRACT

From the late 20th century, the globalization phenomenon and developments on the science and technology have brought in economic integration, took place rooted modification on the social, economic, political life.

Reconstruction of administration has become necessary because of the economic crisis, budget deficits, international competitive condition setc. Awareness of people, diversification of expectation, the demand of more qualified service coused adoption of new public administration by abandoning the understanding of traditional public administration. Provision of public services that people need efficiently and with quality has become one of the most important duties of state and focus on citizen has came to the fore.

Thus the importance of Total Quality Administration that has the understanding of customer-oriented new public administration has been increasing.

Total Quality Administration provide values to public like creating vision and structure of institution, developing of employees, processes and systems standards, providing the personal evolution and professional advance, encourage and attach big importance to education.

The other system featured in the all process of transformation on the administration field is the Internal Control System that applications including preservation of assets, the execution of Works efficient and organized, elimination of errors and negativeness and offer persistence, bearing systematic attribute.

These two terms that has big importance in the understanding of new public administration are both similar and constanty in an interaction situation and add contribution to evolve each other reinforce themselves. Examination of efficiency of reaching certain targets that present quality system's and activities in this context and taken measures, classification and documentation of information about suit ability of

quality system which examined, assessment, control and efficient of suggestions that implemented are a number of implementation of internal control.

KISALTMALAR

TKY :TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ

COSO :TREADWAY KOMİSYONU'NU DESTEKLEYEN
KURULUŞLAR KOMİTESİ (COMMITTEE OF SPONSORING
ORGANİSATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION)

INTOSAI :ULUSLARARASI YÜKSEK DENETİM KURUMLARI
TEŞKİLATI (INTERNATIONAL ORGANİSATION OF SUPREME AUDİT
INSTITUTIONS)

EFQM :AVRUPA KALİTE YÖNETİMİ VAKFI (EUROPEAN
FOUNDATİON FOR QUALİTY MANAGEMENT)

ISO 9000 :ULUSLARARASI STANDARDİZASYON TEŞKİLATI

JIS :JAPON SANAYİ STANDARTLARI KOMİTESİ

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1:	İç Kontrol Fayda- Maliyet Grafiği	33
Şekil 2:	COSO İç Kontrol Modeli	35
Şekil 3:	Kamu İç Kontrol Standartları.....	37
Şekil 4:	Kalite Çemberleri	62

GİRİŞ

1970'li ve 1980'li yılların sonlarında Avrupa'da ve Sovyetler Birliği'nde yaşanan gelişmeler, iletişim ve bilişim teknolojisinde yaşanan değişimlerle birlikte, geleceğe yönelik birçok kavramın hızlı bir şekilde değişmesine ve dönüşmesine yol açmıştır.

Özellikle 1980'lerden sonra hız ve önem kazanan küreselleşme ile uluslararası ticaretteki engeller kaldırılmış, serbest dünya ekonomisine geçilmiştir.

Küreselleşme süreci ile birlikte bilgi, teknoloji ve ulaşım alanında da hızlı ve kapsamlı gelişmeler meydana gelmiştir. Bu gelişmeler de, küreselleşme sürecine ivme kazandırmıştır. Küreselleşme hareketi, küresel boyutta halkın taleplerinin artması, çeşitlenmesi, kamu hizmetlerinde vatandaş odaklılığın sağlanması, kalitenin yükseltilmesi, etkinliğin ve verimliliğin artırılması gibi birçok önemli gelişmenin de ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu gelişmelerden biri de vatandaş odaklı, etkin, verimli, sunumu hızlı bir kamu hizmetini kapsayan yeni kamu yönetimi anlayışıdır.

Kamu yönetiminde ekonomik, toplumsal gelişmelerini ve idari sistemlerini yeniden yapılanmaya uyarlayabilen ülkelerin, yaşam koşulları iyileşecek ve küresel platformda daha etkin bir rol oynayabileceklerdir. Yeniden yapılanma çerçevesinde, kamu yönetim zihniyeti ve yapısı; girdi odaklı değil sonuç ve hedef odaklı, vatandaş "hedef kitle" ve "müşteri" olarak algılayan yani vatandaş odaklı olan bir yönetim anlayışı hakim olacaktır.

Kamu yönetiminde, kamu yararı ve kamusallık ilkeleri yerini verimlilik ile kaliteli hizmet sunmaya bırakmıştır.

Tüm bu değişimler 1950'li yıllardan itibaren özellikle Japonya'da uygulamaya konulup geliştirilen kamuda faaliyetlerin verimliliğini, etkin kaynak tahsisini, iç ve dış paydaş memnuniyetini sağlayan Toplam Kalite Yönetimi'ni yeni kamu yönetiminde kaçınılmaz kılmıştır.

Kamu tarafından sunulan mal ve hizmetlerin nihai kullanıcıları vatandaşlardır. Bu açıdan, onların sunulan mal ve hizmetler hakkındaki görüşleri önem taşımaktadır. Beklentiler, vatandaş odaklı bir kamu hizmeti anlayışı yönündedir. Bu beklentileri en iyi şekilde karşılamanın yolu ise Toplam Kalite Yönetimi Sistemi'ne geçmektir.

Toplam Kalite Yönetimi, mal ve hizmetlerde hem kaliteyi hem de verimliliği artıracak yöntemleri kapsar. Kamu kurumlarında sorunların çözümü için hem kaliteyi hem de verimliliği artıracak çalışmalara başlanmalıdır. Sonuçta kaynakların kıt ve ihtiyaçların ise sonsuz olduğu düşünüldüğünde, yönetimin sağlıklı bir şekilde sürdürülebilmesi için Toplam Kalite Yönetimi uygulamaları ile hizmet kalitesinin iyileştirilmesi gerekmektedir.

1985'te Amerika'da Treadway Komisyonu olarak bilinen Sahte Mali Raporlama Ulusal Komisyonunun kurulması ve mali raporlamaların kalitesini arttırmaya yönelik çalışmalar yayımlanması ile birlikte İç Kontrol Sistemi ortaya çıkmış olup kamu hizmeti kalitesinin artmaya başlamasıyla hedef odaklı yaklaşımı ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ihtiyacını doğurmuş ve böylece kamu kurumlarının organizasyon yapısından, iletişim ve izlemeye kadar mali yönetim ve kontrol süreçleriyle ilgili pek çok alanda etkili araçların kullanılmasını gerekli kılmıştır.

Vatandaş odaklı, hızlı, kaliteli hizmet sunumunu ve devamlılığı sağlamak dinamik bir sorundur. Dolayısıyla kamu iş ve işlemlerinde ekonomikliliği, rasyonelliği, varlık ve kaynakların korunmasını temel alan İç Kontrol Sistemi, etkin bir Toplam Kalite Yönetim Sistemi'nin önemli bir tamamlayıcısıdır.

Karşılıklı etkileşim içinde olan İç Kontrol Sistemi ve Toplam Kalite Yönetimi birbirlerinin gelişimine katkıda bulunan kavramlardır. Toplam Kalite Yönetimi hizmet kalitesinin artırılması, insan odaklı çağdaş bir yönetim tarzıdır. İç Kontrol Sistemikamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkin yönetimi mali karar ve işlemlerde yolsuzluk ve usulsüzlüğün önlenmesi, mali raporlama sisteminin

güvenilirliği amacına hizmet eder. Dolayısıyla sürekli iyileşmeyi ve gelişmeyi sağlayan dinamizm iki sistemde de mevcuttur.

İç kontrol, kalite konusunda yapılan çalışmaların etkin, ekonomik ve verimli olarak gerçekleşmesine, kalite ile ilgili maliyetlerin azaltılmasına katkı sağlayan yönetim sistemi iken Toplam Kalite Yönetimi sahip olduğu temel felsefeleri ile iç kontrol faaliyetinin daha etkin uygulanmasına, kendine özgü uygulamaları ile de iç kontrol faaliyetinin daha donanımlı bir şekilde gerçekleştirilmesine destek olur.

Bu çalışmada İç Kontrol Sistemi ile Toplam Kalite Yönetim Sistemi arasındaki ilişki incelenmiştir. Çalışma beş ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde genel olarak devlet reformu ve kamu yönetiminde yeniden yapılanma ile ülkemizdeki etkileri anlatılmıştır. İkinci bölümde İç Kontrol Sistemi'nin kapsamı, niteliği, önemi ve etkinliği irdelenmiştir. Üçüncü bölümde, Toplam Kalite Yönetimi'nin tanımı üzerinde durulmuş ve tarihsel olarak incelenmiştir. Ayrıca temel ilkeleri ve özellikleri ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Dördüncü bölümde, Toplam Kalite Yönetim Sistemi'nin kamuda uygulanabilirliği tartışılmış, kamuda Toplam Kalite Yönetimi'ne geçiş safhaları ve ön şartları detaylandırılmıştır. Son olarak Toplam Kalite Yönetimi ile kamu hizmeti ve İç Kontrol Sistemi ilişkilendirilmiş olup birbirlerine olan etki ve katkıları anlatılmıştır.

BÖLÜM 1

GENEL OLARAK DEVLET REFORMU VE KAMU YÖNETİMİNDE YENİDENYAPILANMA

1.1 KAMU YÖNETİMİNDE REFORM

Kamu mali yönetimi kavramı, ekonomik ve mali kararların alınması ile uygulanması yönünde kanunlarla belirlenmiş bir örgütlenme, topluma yönelik mali olayların yönetilmesi faaliyeti olmak üzere iki anlamda kullanılmaktadır. Birinci anlamında kamu mali olaylarının yönetimini gerçekleştiren birim olarak kullanılırken, ikinci anlamında ise bu yönetimlerin toplum için yaptıkları mali faaliyetlerin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Kamu mali yönetimi, kamu gücüne sahip örgütler tarafından mali olayların sistemli bir şekilde sunulması olarak ele alınmaktadır.

Dünyanın giderek ekonomik bir bütün oluşturma süreci olarak tanımlanan küreselleşme, 1980'den sonra hız ve önem kazanmıştır. Küreselleşmeyle birlikte, uluslararası ticaretin önündeki engeller giderek azaltılmakta, bir başka ifadeyle dünya ekonomisi serbestleştirilmektedir. Bu süreçte, bugüne kadar dünya ekonomisinin serbestleştirilmesi yönünde önemli mesafeler alınmıştır. Küreselleşme sürecine paralel olarak, teknoloji alanında da hızlı ve kapsamlı gelişmeler meydana geldiği ve bu gelişmelerin de, küreselleşme sürecini hızlandırdığı gözlenmektedir. Küreselleşme hareketi, küresel boyutta birçok önemli gelişmenin de ortaya çıkmasına neden olmuştur. Küreselleşmenin küresel boyutta ortaya çıkardığı önemli gelişmelerden biri, üretimin ülkeler arasındaki yatay entegrasyonudur. Bir diğeri de, bu süreçte rekabetin sürekli artması ve sürekli sertleşen rekabetle birlikte, “yerel rekabet” ten “küresel rekabet” e geçiş olgusunun yaşanmasıdır. Küreselleşmeyle birlikte giderek artan rekabet, hem ülkeleri hem de firmaları, rekabet güçlerini

artıracak bir takım arayışlara yönelmiştir. Devlet reformu ya da kamu sektörü reformu olarak da adlandırılan kamu yönetiminin yeniden yapılanması, ülkelerin gündeminin ana konularından biri olarak bu dönemde ön plana çıkmıştır.¹ Bu süreçte birçok ülke, kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını, küreselleşen dünyaya ve artan rekabete uyum sağlamak için bir gereklilik olarak görmüştür. Küresel rekabete uyum sağlama arayışı çerçevesinde, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları, özellikle 1990'dan sonra birçok ülkede gündeme gelmiştir.

Rekabetin giderek küresel hale geldiği 1980'den sonraki süreçte, halkın yönetimden beklentileri yükselmiş ve daha kaliteli bir yönetim adeta zorunlu hale gelmiştir. Çünkü geleneksel bürokratik yapıyla, küresel rekabet sürecine uyum sağlamanın çok zor olduğu anlaşılmıştır. Dolayısıyla birçok ülke, küresel rekabet ortamında kötü yönetimin bedelinin çok ağır olacağını farkına varmıştır. Diğer bir deyişle, dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim; özellikle klasik bürokratik yapılarda ve yönetim anlayışında köklü bir yeniden yapılanmayı da gündeme getirmiştir. Bu bağlamda denilebilir ki, kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı başarabilen; ekonomik, toplumsal gelişmelerini ve idari sistemlerini buna uyarlayabilen ülkeler, daha iyi yaşam koşullarına sahip olabilecek ve küresel platformda daha etkin bir rol oynayabileceklerdir. Yeniden yapılanma çerçevesinde, kamu yönetim zihniyeti ve yapısı;

- Girdi odaklı olmaktan sonuç ve hedef odaklı olmaya,
- Kendine odaklı olmaktan vatandaş odaklı olmaya,
- Vatandaşı "hedef kitle" ve "müşteri" olarak algılamaya,
- Temin eden ve sunan bir anlayıştan, kolaylaştırıcı ve katalizör rolü üstlenen bir anlayışa,

1 Saygılıoğlu ve Arı, 2003:27

- Ayrıntılara boğulmaktan asli işlevlere yoğunlaşmaya doğru, köklü bir değişime uğramaya başlamıştır.²

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma, ülkelerin gündemine son derece hızlı bir şekilde girmiş, bu nedenle de son yıllarda Toplam Kalite Yönetimi'nden sonra en çok sözü edilen kavram haline almıştır. Kavram olarak kamu yönetiminin yeniden yapılanması; kamu kurumlarının, iç ve dış çevresel koşullara uyabilmeleri ve vatandaşlara daha iyi, daha kaliteli, daha çabuk, daha ucuz kamu hizmeti sunabilmeleri için, bünyelerindeki iş yapma usul ve esaslarıyla süreçlerin köklü bir şekilde gözden geçirilmesi ve yeniden yapılandırılmasını ifade etmektedir.³

Katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi; esnek, piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüştürülmüştür. Bu durum yönetim tarzında basit bir değişiklik olarak algılanmamış, genelde uzun süredir birçok ülkede hakim konumda olan klasik kamu yönetiminde bir paradigma değişikliği olarak görülmüştür.⁴Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın gündeme gelmesinde, kuşkusuz pek çok faktör etkili olmuştur.

Kamu yönetimindeki bu önemli dönüşümün nedenleri şöyle özetlenebilir:⁵

Üç açık: Kamu yönetiminde reform arayışlarına yol açan nedenlerin derecesi her ülkede farklı olmakla birlikte temelde benzer koşullar sonucunda ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlardan ilk üçü bazen kısaca üç açık diye ifade edilen olgudur. Bu açıklar sırasıyla; bütçe açığı, güven açığı ve performans açığıdır.

Kriz: Yukarıda değinilen açıkların derinleşmesi ve giderek büyümesi bir krize ya da kriz havasına yol açmaktadır. Genel olarak mali, ekonomik ya da

2 Başbakanlık, 2003:12

3 Saygılıoğlu ve Arı, 2003:97

4Ömürgönülşen, 1997:517

5 Yılmaz, 2001:3-8

performansa dayalı bir kriz havasının olduğu ortamlarda, reform daha kolay uygulamaya konulmaktadır. Çeşitli ülkeler, kriz ortamını kamu yönetimi reformunun başlangıcı için bir fırsat olarak değerlendirmişlerdir.

Beklentilerin Artması: Kamu yönetimi reformuna yol açan önemli nedenlerden birisi de kamu hizmetlerinden yararlananlar ve vergiler yoluyla hizmetin finansmanını sağlayanlar olarak vatandaşların, kamudan beklentilerinin artmasıdır. Vergi ödeyiciler olarak vatandaşlar, daha kaliteli mal ve hizmet sunumu talep etmekte, ödediği vergilerin karşılığını görmek istemektedirler.

Uluslararası Gelişmeler: Uluslararası alanda yaşanan gelişmeler ve küreselleşme olgusu da kamu yönetiminde yeni arayışları destekler niteliktedir. Küreselleşme ile birlikte kamu yönetimi sisteminin, ulusal boyutun ötesinde uluslararası düzlemde etki ve tepkide bulunabilecek kararlar ile uygulamalar içinde olması gerekmektedir.

Sosyal Göstergelerdeki Değişmeler: Özellikle kalkınmış ülkelerin sosyal göstergelerinde meydana gelen değişim reform arayışlarının başka bir nedenidir. Nüfus artışının durması, üretken nüfusla yaşlı nüfus arasında dengenin bozulması ve bunun sonucu olarak sosyal güvenlik harcamalarında ortaya çıkan artış ve bunun gelecekte yol açacağı sorunlar, kamu kesiminin sorgulanması sonucunu doğurmuştur.

Kuramsal Alanda Yaşanan Gelişmeler: Kuramsal ve akademik alanda yaşanan gelişmeler ve yapılan çalışmalar da yeni arayışlara katkıda bulunan önemli bir unsurdur. Bir devletin amaçlarına ulaşmasında etkin bir görev üstlenen kamu yönetimi, gereksinimlere yanıt verebildiği ve yeni koşullara uyum sağladığı oranda

başarılı olabilecektir.⁶ Bu yüzden kamu yönetiminin çevresel koşullara göre kendini yenilemesi, yeni koşullara uyum sağlayacak yetkinlikleri kazanması gerekmektedir.

Bu süreçte, özellikle birçok OECD ülkesinde kamu yönetiminde reform çalışmalarının yapıldığına tanık olunmuştur. Yeniden yapılanma sürecinde, ülkelerin; siyasi, kültürel ve idari farklılıklara bağlı olarak farklı yönetim biçimlerine geçişi hedeflemelerine rağmen, yeniden yapılanmadaki temel standartlar ve genel eğilimler ortak olmuştur.

Vatandaş odaklı bir bürokratik anlayış; katılımcılık, saydamlık, hesap verme sorumluluğu, etkili ve verimli olmak, stratejik boyutun güçlenmesi, uygulamada yerinden yönetimin ve esnekliğin ön plana çıkması, piyasa temelli çağdaş yönetim tekniklerinin uygulanması, sonuçlara ve performansa dayalı yönetim yapıları gibi unsurlar, dünya genelinde uygulanan kamu yönetimi reformlarının ortak yönlerine örnek olarak gösterilebilir.

Bu dönemde Yeni Zelanda, Avustralya, İngiltere, Kanada, Amerika Birleşik Devletleri, İrlanda, İsveç, Finlandiya, Danimarka ve benzer şekilde Güney Kore, Tayland, Güney Afrika, Yemen, Şili gibi birçok gelişme yolundaki ülke de, kamu yönetiminde reform sürecine katılmıştır.⁷ Bu çerçevede, Anglo-Saxon yönetim kültürüne sahip ülkelerde kamuda yeniden yapılanmanın daha erken başladığı ve daha kapsamlı ele alındığı, kıta Avrupası ülkelerinde ise geleneksel yapıların daha etkili olabildiği ifade edilebilir. Bu durum, yeniden yapılanmada ortak özellikler kadar, ülke şartlarının da önemli olduğunu göstermektedir.

6 Acar ve Sevinç, 2005:34

7 Başbakanlık, 2003:13

1.2 TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA

Dünyada kamu yönetimlerini etkileyen ve değişim süreçlerine yol açan nedenler, Türk Kamu Yönetimi için de geçerlidir. Kamu hizmetlerine yönelik beklentileri değiştiren bireycilik, rekabetçilik, karlılık, verimlilik, esneklik gibi değerlerin yönetim anlayışına egemen olmasını sağlayan ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel dinamikler, Türk Kamu Yönetimini de etkilemiştir.⁸

Türk Kamu Yönetimi'nde yaşanan değişimin temel kavramları olarak yerelleşme, yönetişim, özelleştirme ve piyasalaşma ön plana çıkarken, işletme yönetiminin piyasa, müşteri, insan kaynakları, performans, strateji gibi kavramlarının da kamu yönetimi disiplini ve örgütlenmesi içine yerleştirildiği görülmektedir.⁹ Bu bağlamda çok sayıda düzenlemenin içinde kapsam açısından diğerlerine oranla görece daha köklü değişiklikler getiren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik kanunlar, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel ilkelerini Türk Kamu Yönetimi'nde uygulama düzeyine taşımıştır.¹⁰2003 yılında kabul edilen yasal düzenlemeler görece yeni olarak tanımlayabileceğimiz kavram ve uygulamaları da beraberinde getirmiştir. Orta vadeli harcama sistemi, çok yıllık bütçeleme, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, iç kontrol, iç denetim, kaynakların kullanımında iyi mali yönetim, saydamlık ve hesap verebilirlik, tahakkuk esaslı muhasebe, muhasebe birliğinin sağlanması gibi konular bu yeniliklere örnek olarak gösterilebilir.¹¹Bütün bu kavramlar ve yöntemler Yeni Kamu Yönetimi ilkeleri arasında yer almaktadır.¹²

⁸Sallan Gül, 1999:69

⁹Kayıkçı,2007:182

¹⁰Karcı, 2008:52-53

¹¹Başpınar, 2006:28

¹²Karcı, 2008:52-53

Ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabaları uzun bir geçmişe sahiptir. Bu alanda yapılan çalışmalar şöyle özetlenebilir:¹³

- 1930'lu yıllarda yapılan çalışmalar,
- 1949 yılında hazırlanan "Devlet Dairelerinin ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması" konulu rapor,
- 1951 yılında Dünya Bankası'nın desteğiyle hazırlanan "Devlet Personeli Rejimi" konulu rapor,
- 1958 yılında TODAİE tarafından hazırlanan "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Rapor",
- 1960 sonrası DPT, TODAİE ve Devlet Personel Başkanlığı öncülüğünde yapılan araştırmalar,
- DPT ve TODAİE tarafından 1962 yılında hazırlanan ve 1963 yılında Başbakanlığa sunulan, personel rejimi konusunda yoğunlaşan "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi" (MEHTAP),
- 1963 yılından bu yana bütün kalkınma planlarında kamuda yeniden yapılanma konusunda öneriler,
- 1972 yılında yapılan "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler" adlı rapor ile 1980'li yılların başında gerçekleştirilen araştırma ve uygulamalar,
- 6. Plan hazırlıkları kapsamında, 1988 yılında TODAİE tarafından yürütülen ve 1991 yılında yayınlanan, ilk kez AB'ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren "Kamu Yönetimi Araştırması" (KAYA) projesi,
- 8. Plan kapsamında 2001 yılında ülkemizde saydamlığın artırılması ve etkin yönetimin geliştirilmesi amacıyla bir "Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu" kurulması ve bu kapsamda hazırlanarak, Ocak 2002'de Bakanlar Kurulu'na sunulan Eylem Planı.

¹³Başbakanlık, 2003:6

Geçmişteki tüm bu çabalara rağmen, kamu yönetiminde köklü bir yeniden yapılanma, günümüze değin başarısız ve Türk kamu yönetimindeki sorunlar giderek derinleşmiştir. Geçmişteki çabaların başarılı olamamasının önemli nedenlerinden biri, kamu yönetiminin yeniden yapılanmasının bütüncül bir yaklaşım gerektirmesidir. Ancak son yıllarda, Uluslararası Para Fonu (IMF) ile uygulanan programlar ve Avrupa Birliği (AB) ile ilişkilerin gelişimi, kamu yönetiminde bazı reformları adeta dayatarak, kısmen de olsa bütüncül bir yaklaşımın ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Türk Kamu Yönetiminde reformun henüz başarısız olmasına rağmen, özellikle son yıllarda bu konuda bazı önemli çalışmalar yapıldığını kabul etmek gerekir. Bu çerçevede, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının, önemli ölçüde 2003 yılında başlatıldığı söylenebilir. Hükümet, rekabetin yoğunlaştığı ve değişimin ivme kazandığı bir ortamda, Türkiye'nin yönetim yapısını sürekli geliştirmek, kamu hizmetlerini çağdaş standartlara kavuşturmak, böylece halkın kamu kuruluşlarından talep ve beklentilerine etkin bir şekilde cevap vermek amacıyla, kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya yönelik çeşitli çalışmaları başlattığını duyurmuştur. Bu kapsamda, öncelikle yeniden yapılanmada kurum içi ve kurumlar arası etkin bir koordinasyonun sağlanması bakımından, her bir bakanlık, bağlı ve ilgili kuruluş bünyesinde "Yeniden Yapılanma Takımları", Başbakanlık bünyesinde ise "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Koordinasyon Kurulu" ile "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Danışma Kurulu" oluşturulmuştur. Ağırlıklı olarak yasal düzenlemeleri içeren ve birçok alanı kapsayan yeniden yapılanma çalışmalarının, genel olarak iki ayağının olduğu görülmektedir. Bunlardan biri, merkezi idare reformu, diğeri de yerel yönetimler reformudur.

Birçok yasada değişiklik öngörülmesine rağmen, merkezi idare reformu çerçevesinde yeniden yapılanmanın en önemli ayağının Kamu Yönetimi Temel Kanunu konusundaki çalışmalar olduğu söylenebilir.

1.2.1 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu

1.2.1.1 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Açısından

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Yeni Kamu Yönetimi anlayışı platformuna taşımış bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin yöntem ve yapı değişimi çabalarını da içeren bu anlayışın temel amacı, kamu kesiminde modern yönetim sistemlerini kurarak, kamu kurumlarının düzenleme ve hizmet görme sorumluluklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamaktır.

5018 sayılı Kanunun içeriğine bakıldığında; katılımcılık, hesap verebilirlik, saydamlık, açıklık, stratejik yönetim, risk yönetimi, iç kontrol, performans yönetimi, vatandaş/müşteri odaklılık, bilgiye dayalı yönetim gibi temel kavramların yer aldığı görülmektedir. Getirilen yönetim sorumluluğu da temelde iç kontrol yönetim sistemine dayanmaktadır. Şöyle ki; Kanunun 2'nci maddesinin 1'inci fıkrasında: “Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar.” denilerek, kamu idarelerinin faaliyet ve işlemlerinin kontrolünün bu Kanun kapsamında düzenlendiği belirtilmektedir.¹⁴

1.2.1.2 İç Kontrol Sisteminin İşleyişi Açısından

5018 sayılı Kanunun 55'inci maddesinin 1'inci fıkrasında: “İç kontrol; 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

¹⁴Kalender, 2008:87

yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.” olarak tanımlanmaktadır.

Görüldüğü gibi İç Kontrol Sistemi, idarenin mali ve mali olmayan tüm faaliyet ve işlemlerinin kontrolünü kapsamaktadır. Mezkur maddenin 2’nci fıkrasında, görev ve yetkileri çerçevesinde mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemlerin Maliye Bakanlığınca belirleneceği, geliştirileceği ve uyumlaştırılacağı hükmüne yer verildiğinden idarelerin; İç Kontrol Sistemlerinin oluşturulmasında, izlenmesinde ve değerlendirilmesinde dikkate almaları gereken temel yönetim kurallarını gösteren ve tüm kamu idarelerinde tutarlı, kapsamlı ve standart bir kontrol sisteminin kurulmasını ve uygulanmasını amaçlayan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği Maliye Bakanlığınca hazırlanarak, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanmıştır. İç kontrolün bir parçası olan iç denetim faaliyeti kapsamında iç denetçiler; bu Tebliğle belirlenen kontrol standartlarına göre kurumların merkez ve taşra birimlerinde yapılan çalışmalarını değerlendirmek, bu yönde birimlerce yapılması gereken işleri belirlemek, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağlamaya yönelik konularda araştırmalar yapmak ve öneriler geliştirmek konusunda inceleme görevlerini icra ederek, uygulamaları kontrol etmektedirler. Söz konusu Tebliğin, özellikle kontrol ortamı ana bileşeninde bulunan kontrol standartları ile bu standartları sağlayacak genel şartlar, çoğunlukla kamu hizmetlerinin sunumunda uyulacak usul ve esasları içermektedir.

1.2.1.3 Kurum Performansının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi Açısından

Kurumsal performansın ölçülmesi, değerlendirilmesi ve denetlenmesinde kullanılan ölçütler; etkinlik (faaliyetin planlanan ve gerçekleşen etkisi arasında ilişki kurulması), ekonomiklik (faaliyet çıktılarına ulaşmak için kullanılan kaynakların

maliyetinin en aza indirilmesi) ve verimlilik (kullanılan kaynaklarla faaliyet çıktılarının maksimize edilmesi) açısından analiz edilip oluşturulmaktadır.¹⁵Bu bakımdan, kamu hizmetlerinin sunulmasında kurumların gösterecekleri başarı, kurumsal iç denetimlerde kullanılan veriler arasında olup, kurumun performans ölçümlerinde bire bir dikkate alınmaktadır. Ayrıca, aynı Kanununun 68'inci maddesi gereğince dış denetim kapsamında Sayıştay tarafından, kamu idarelerinin bu ölçütler çerçevesinde ortaya koydukları faaliyet sonuçları ölçülmekte ve performans bakımından değerlendirilmektedir.

1.2.1.4 Personel Performansının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi Açısından

Ülkemizde kamu kesimi, vatandaşa “hizmet vermek” anlayışından “hizmet sunmak” anlayışına doğru sistemli bir geçiş yapmaktadır. Kamusal hizmetlerin; planlı/programlı bir şekilde, tutumluluk/yerindelik esasları doğrultusunda, yalnızca girdilerin değil, çıktılarının da hesaba katılarak üretilebilmesi ve vatandaşlara en kısa yollardan servis edilebilmesi yönünde pekiştirici nitelikte yasal düzenlemelere de gidilmektedir. Bu bağlamda, kamu çalışanlarının konuyu sahiplenmeleri ve kendilerini yeni düzenlemelere göre geliştirmeleri amacıyla yüksek miktarda kamu kaynağında tasarruf sağlanmasında, kamu zararının oluşmasının önlenmesinde, kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde artırılmasında veya sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilen personele; başarı belgeleri ve/veya ödül verilecektir.¹⁶

Bilindiği gibi, kamu hizmetlerinin vatandaşlar için yaşamsal bir önemi bulunmaktadır. Hizmetin, halkın beklentileri doğrultusunda sunulması ve hizmet

¹⁵Tosun ve Cebeci, 2006:134

¹⁶Karatoprak, Eylül-2010:64

alıcılarının maddi/manevi bakımdan tatmin edilmeleri, kamu idarelerinin hızlı hareket edebilmelerine ve isabetli kararlar alabilmelerine bağlıdır.

1.3 KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA NASIL OLMALI

Kamu yönetiminde etkinliğin, kalitenin ve vatandaş memnuniyetinin artırılması için, kamu yönetiminde köklü bir yeniden yapılanmanın yapılması şarttır.

Kamu yönetiminde köklü bir reform, toplumsal bir sorun haline gelmiş bulunan yolsuzlukların önlenmesi/asgariye indirilmesi ve ekonomide köklü ve kalıcı iyileştirmelerin sağlanabilmesi için de gereklidir. Çünkü kamu yönetiminin mevcut yapısının ve kamu hizmetlerinin yetersizliğinin, ekonomik sorunların ve yolsuzlukların ortaya çıkmasındaki rolü çok büyüktür. Bu bağlamda yolsuzluklar, siyasal ve bürokratik yapının yetersizliklerini ve bu yapının toplumsal ihtiyaçlara cevap verememesini ifade etmektedir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın başarılması, her şeyden önce siyasal iradenin bu konudaki kararlılığına bağlıdır. Bu nedenle, reform çalışmalarında yönlendiricilik sağlayacak genel bir “siyasi direktif” ve bunun dayandığı bütüncül bir modelin, reform stratejisiyle birlikte oluşturulmuş olması gerekir.¹⁷

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma, dünyadaki gelişmeler ve halkın talepleri de dikkate alınarak yapılmalıdır. Bu çerçevede, yeniden yapılanma çalışmaları, etkinliğin artırılması ve katılımcılık eksenine oturtulmalıdır.

¹⁷Saygılıoğlu ve Arı, 2003:238

Vatandaşların yönetime katılımının sağlanması, halkla yönetim arasındaki “güvensizlik” sorununun aşılmasına da katkı sağlayacaktır. Katılımı, saydamlığı, çoğulculuğu, etkinliği öngören ve nicelik yerine kalitenin vurgulandığı bu dönüşüm;

- İdare etme anlayışından “iyi yönetime”,
- Bürokrasi odaklı yapıdan vatandaş odaklı yapıya,
- Tek taraflı belirleyicilikten çok yönlü katılıma,
- Gündelik sorunlarla boğuşmaktan stratejik yönetime,
- Girdi odaklılıktan sonuç odaklılığa,
- Aşırı ve hantal bürokratik yapıdan, “yalın bürokrasiye”,
- Kapalı ve gizlilik kültüründen saydamlığa,
- Hiyerarşik ve kurallara dayalı denetimden performansa ve kamuoyuna dayalı çok aktörlü denetime, geçiş unsurlarını içermelidir.

Kamu yönetiminde yapılacak yeniden yapılanmanın temel ilkeleri şöyle belirtilebilir:¹⁸

- İhtiyaçlara uygunluk
- Katılımcılık ve çok ortaklılık: Yönetişim
- Vatandaş odaklılık
- Stratejik yönetime geçiş
- Performansa dayalı yönetim anlayışı
- Denetimde etkililik
- Hizmetlerin yürütülmesinde yerindelik

Bu bağlamda, Kamu Yönetiminin yeniden yapılanmasıyla ilgili olarak çok sayıda “alternatif öneri” geliştirilebilir.

¹⁸Başbakanlık, 2003

Kamu hizmetlerinde vatandaş memnuniyeti esas alınmalıdır. Vatandaş memnuniyeti ise ancak kamu hizmetlerinin yeterli ve kaliteli arzıyla sağlanabilir. Aşırı bürokrasiden dolayı hantallaşan kamu yönetimi, vatandaşlara kaliteli ve yeterli hizmeti sunamaz.

Bu bağlamda, kamu yönetiminde bürokrasinin azaltılması ve kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması için, günümüzde gerek mal ve hizmet üreten işletmelerde, gerekse kamu yönetiminin çeşitli alanlarında var olan sorunların tümünü çözebilecek bir model olarak ortaya çıkan Toplam Kalite Yönetimi'nin (TKY), kamu sektöründe de uygulanması önerilmektedir.¹⁹

Bu nedenle, hizmet ağırlıklı bir yapı arz eden kamu sektörünün çağın gereklerine göre çalışabilmesi için, bu sektörün Toplam Kalite Yönetimi'ni uygulaması, adeta bir zorunluluk haline gelmiştir. Toplam Kalite Yönetimi yönelimli kamu yönetiminde, kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar ve hizmet üretme sürecinin değişik aşamalarındaki departmanlar müşteri olarak kabul edilmekte, kaliteyi geliştirme ve müşteri odaklı hizmet üretimi ortak bir amaç olarak benimsenmekte ve sürekli geliştirme hedeflenmektedir.²⁰

Toplam Kalite Yönetimi çerçevesinde, kamu sektöründe kalite ve verimlilik artışını sağlayabilmek için, müşteri odaklı yeni yönetim tekniklerinin kullanılması da gerekmektedir.²¹

Toplam Kalite Yönetimi'nin kamu sektöründe uygulanmasıyla, bir bakıma kamu yararına dayanan bir kültürel ortamdan, vatandaşların ve sosyal grupların taleplerinin savunulduğu bir kültürel ortama doğru bir dönüşüm de yaşanacaktır.

¹⁹Yılğör, 2000:40

²⁰Yılğör, 2000:46

²¹Milakovich, 1990

Çünkü Toplam Kalite Yönetimi, özünde müşteri odaklı olmayı, kamu sektöründe ise vatandaş odaklı olmayı içermektedir.

Kamu yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi'nin uygulanmasını, sadece piyasa mekanizmasının kamu sektörüne uyarlanması biçiminde değerlendirmemek gerekir. Toplam Kalite Yönetimi'nin, kamusal mal ve hizmetlerin kalitesini artıran bir üretim teknolojisi veya vatandaşların kamu hizmetlerinden duyduğu memnuniyeti artıran bir yönetim biçimi olarak da görülmelidir. Ancak, Toplam Kalite Yönetimi'nin kamu yönetiminde uygulanabilmesi kolay değildir ve uygulama sürecinde bazı sorunlarla karşılaşılması ihtimali çok yüksektir. Bu çerçevede, Toplam Kalite Yönetimini kamu sektöründe uygulamaya başlamadan önce, kamu yönetiminin organizasyon yapısında bir reformun yapılması gerekli olabilir.

Kamuda performans ve kalite yönetimi gibi alanları kapsayacak biçimde kamu mali yönetimi yeniden yapılandırılmalı ve kamu mali yönetiminde performans odaklı denetime geçilmelidir. Hukuksal denetimin önemini azaltmayan ve onunla beraber uygulanabilen bir denetim türü olan performans odaklı denetim, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması arayışlarının sonucunda gelinen son aşamadır. Bir başka ifadeyle, kamu yönetiminde performans odaklı denetim, kamu sektörü faaliyetlerinin başarı derecesini göstererek etkinlik ve verimlilik arayışları için bir kriter olmaktadır. Bu bağlamda performans odaklı denetim, bir kurumun faaliyetlerinin, daha ucuz, daha hızlı ve daha iyi yapılması için söz konusu faaliyetlerin bağımsız bir şekilde değerlendirilmesi biçiminde tanımlanabilir.²²En önemli özelliğinin hükümet faaliyetlerinin tamamını kapsamaya olan performans odaklı denetim, merkezi idare ve mahalli idareler başta olmak üzere, tüm kamu sektöründe uygulanabilir.²³

²²Thompson, 1996:14

²³Demirbaş, 2000:70

Kamu yönetiminin yeniden yapılanması kapsamında önem arz eden bir diğer nokta da, mali saydamlığın sağlanmasıdır. Bu, özellikle yolsuzluklarla mücadele bakımından çok önemlidir. Devletin hesap verme sorumluluğunu sağlayan önemli mekanizmalardan biri olan saydamlık; devletin, hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için uyguladığı politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. Mali saydamlık, siyasal iktidarın kamusal kaynakları nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığını ve bu kullanımın sonuçları konusunda vatandaşlara gerekli bilgileri sağlayan bir mekanizmadır.

Mali saydamlığın en önemli sonuçlarından biri, kamu yönetimine ve devlete duyulan güvenin artmasıdır. Öte yandan, kamu kaynaklarının tahsis aracı olan bütçelerde ve buna ilişkin diğer mali mevzuatta da saydamlığın sağlanması, makroekonomik istikrarın sağlanması ve yönetme kapasitesi yüksek devlete ulaşılması bakımından bir ön şart olarak görülmelidir.

Kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği artırmaya yönelik olarak yapılacak kamu yönetimi reformu kapsamında, kamu mali hesaplarının birleştirilmesi suretiyle kamu harcamalarının da yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Yatırımlarda, ihracatta ve diğer alanlarda verilen teşviklerle ilgili normlar yeniden düzenlenmeli, teşvik ve krediler performansa bağlanmalıdır.²⁴

²⁴Bilgin, 1998:200

BÖLÜM 2

İÇ KONTROL KAVRAMI, AMAÇLARI, STANDARTLARIVE ETKİNLİĞİ

2.1 İÇ KONTROLÜN TANIMI

Kontrol, belirlenen hedeflere ve amaçlara ulaşılması ihtimalini artırmak için yönetim tarafından geliştirilen her türlü faaliyettir. Kontroller, önleyici (istenmeyen sonuçları ortaya çıkmadan önlemek için), keşfedici (meydana gelmiş olan istenmeyen olayları bulmak ve düzeltmek için) veya yönlendirici (arzu edilen sonuçların oluşması için) olabilir. Kontrol sistemi, kavramsal olarak, tüm kontrol bileşenlerinin ve kontrol faaliyetlerinin organizasyonda kullanılan sistemlerle bütünlük bir şekilde kurum hedeflerine ve amaçlarına ulaşmak için bir organizasyon tarafından kullanılmasıdır.²⁵ İç Kontrol Sistemi ile ilgili ilk kapsamlı araştırma 1949 yılında yapılmıştır. Denetim yordamları komitesinin yayınladığı özel raporda İç Kontrol Sistemi şu şekilde tanımlanmıştır. “İç Kontrol Sistemi; örgütün (organizasyonun) planı ve kurum varlıklarını korumak, muhasebe bilgilerinin doğruluğunu ve güvenilirliğini araştırmak, faaliyetlerin verimliliğinin arttırmak, saptanmış yönetim politikalarına bağlılığı özendirmek amacıyla kabul edilen ve uygulamaya konulan tüm önlem yöntemleri içerir.” Bu tanımlama sadece muhasebe ile ilgili mali nitelikteki kıymet hareketlerini içermemekte, ayrıca kurum amaçları ile faaliyetleri kapsamında çeşitli durumları da içine almaktadır.²⁶

Dünyada birçok kurum ve kuruluşun referans olarak kabul ettiği, iç kontrole ilişkin temel bir çerçeve çizen COSO Raporundaki tanıma göre:

"İç kontrol, işletmenin yönetim kurulu, yöneticileri ve diğer çalışanları tarafından etkilenen, işletmenin,

²⁵İç Denetçiler Enstitüsü Aralık 1983 İç Denetçi

²⁶Güredin, 2007:316

- Faaliyetlerin etkinliği ve verimliliği,
- Finansal raporlamanın güvenilirliği,
- Yasa ve dzenlemelere uygunluk

amaçlarına ulaşması yönünde makul güvence sunan bir süreçtir."

Mali raporlamaların kalitesini arttırmaya yönelik çalışmalar yapmak üzere 1985 yılında Amerika'da kurulmuş gönüllü bir kuruluş olan COSO tanımından yola çıkarak iç kontrole ilişkin bir değerlendirme yapıldığında, iç kontrolün yöneticiler başta olmak üzere kamunun tüm çalışanlarından etkilenen bütüncül ve dinamik bir süreç olduğu, kamunun amaçlarına ulaşmasında mutlak değil ancak makul bir güvence sunabileceği anlaşılmaktadır.

İç kontrol; bir kurumun yönetimi ve personeli tarafından hayata geçirilen tamamlayıcı bir süreç olup, belirli amaçları gerçekleştirmek suretiyle; kurumun misyonunu başarması için riskleri göğüslemek ve makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanmıştır.

Etkin bir iç kontrolün başlıca öğeleri, bilgiyi zamanında ulaştıran muhasebe sistemi, yazılı politika ve faaliyetler, faaliyetlerin etkinliğini ölçmek için iyi düzenlenmiş bütçeler ve iç denetimdir.

2.2 İÇ KONTROLÜN NİTELİKLERİ

-İç Kontrol Sistemi bir zorunluluktur: İç kontrol süreçleri uygulamanın amacı, insanlara riski yönetmeleri konusunda yardımcı olmak, dolayısıyla da kurumun hedeflerine ulaşmasını sağlamaktır. İyi yönetilen hiçbir kurum belirli iç kontroller olmadan olamaz.

-İç Kontrol Sistemi kurumun tüm faaliyetlerini kapsar: İç kontrollerin adedi, niteliği ve tarzı, kurumun tipine ve karşılaştığı risklere göre farklılık gösterir.

İç kontrol çerçevesi, kurumun operasyonel, teknik, ticari, finansal ve idari bütün faaliyetlerini kapsar. İç kontrollerin sadece muhasebe ya da finansal raporlamaya ilişkin kontrollerle sınırlı olmadığına farkında olmak özellikle önemlidir.²⁷

-İç Kontrol Sistemi tamamlayıcı bir süreçtir: İç kontrol tek bir olay ya da tek bir durum olmayıp, bir kurumun faaliyetlerinin içine nüfuz eden bir dizi eylemdir. Bu eylemler, bir kurumun faaliyetleri boyunca süreklilik temelinde meydana gelirler. İç kontrol sistemi, kurumun faaliyetlerine sıkıca bağlanmış olup kurumun alt yapısı içine yerleştirildiğinde çok fazla etkilidir ve kurumun temelinin ayrılmaz bir parçasıdır.

-İç Kontrol Sistemi hedeflere ulaşmayı kolaylaştırır: Etkin bir iç kontrol sürecinin ön şartı hedeflerin açık bir biçimde belirlenmesidir. İç kontrol genel hedeflerin ayrı ayrı değil, birbirlerine bağlı bir dizi olarak başarılmasına elverişli biçimde düzenlenir. Bu genel hedefler çok sayıda spesifik alt hedefler, fonksiyonlar, süreçler ve faaliyetler aracılığıyla gerçekleştirilir.

-İç Kontrol Sistemi'nde hedefler ile iç kontrol bileşenlerinin ilişkisi çok yoğundur: Bir kurumun neyi başarmaya çalıştığını gösteren asıl hedefler ile bu hedefleri gerçekleştirmesi için nelere ihtiyaç duyulduğunu gösteren İç Kontrol Sistemi unsurları arasında doğrudan bir bağlantı vardır.²⁸

-İç Kontrol Sistemi riskleri karşılamak için makul güvence sağlar: Misyon ne olursa olsun, bunun başarılmasında çok sayıda riskle karşı karşıya kalınacaktır. Yönetimin görevi, kurumun misyonunu gerçekleştirme olasılığını maksimize etmek üzere bu riskleri belirlemek ve bunlara çözüm bulmaktır. İç kontrol bu risklerin ortadan kaldırılmasına yardımcı olabilirse de, misyonun yerine getirilmesi ve genel hedeflerin gerçekleştirilmesi konusunda sadece makul güvence

²⁷ECIIA, 2005 : 22

²⁸Tümer, 2010: 29

oluşturur. İç kontrol ne kadar iyi tasarlanırsa tasarlansın ve ne kadar iyi işlerse işlesin, genel hedeflerin gerçekleştirilmesi hususunda yönetime mutlak güvence veremez.

-İç kontrolün etkinliği ile ilgili sınırlar vardır: Etkin bir İç Kontrol Sistemi, ne kadar iyi tasarlanırsa tasarlansın ve ne kadar iyi işlerse işlesin, kurum hedeflerini gerçekleştirilmesi veya kurumun varlığını sürdürmesi konusunda, yönetime sadece makul güvence sağlayabilir, mutlak güvence sağlayamaz. Hükümet politikası ve programlarındaki, demografik veya ekonomik koşullardaki yön değiştirmeler belirgin biçimde yönetim kontrolünün sınırları dışında olup, yöneticilerin kontrolleri yeniden tasarlamasını veya kabul edilebilir risk düzeyini bu duruma göre ayarlamasını gerektirebilir.

-İç Kontrol Sistemi yönetim ve diğer personel tarafından hayata geçirilir: Örgütsel amaçların gerçekleştirilmesine makul güvence sağlamak için yönetim tarafından kurulan bir süreç olarak tanımlanan iç kontrolde, yönetimin ve diğer personelin rol alması beklenir. Yönetim ile her düzeydeki personel kurumun misyonunu ve genel hedeflerini başarması için riskleri karşılayan ve makul güvence sağlayan iç kontrol sürecine müdahil olmak durumundadır. Örgüt yöneticilerinin sorumlu olduğu faaliyetlerin yürütülmesi ile ilgili düzenlemeler ve kurallar dizisi olarak bilinen iç kontrolde, bu kural ve düzenlemelerin gerçekte uygulanmasında yönetimin ve personelin yer alması bir zorunluluktur.²⁹

²⁹Hepwort, 2002:1

2.3 İÇ KONTROLÜN AMAÇLARI

- Belirlenen kuruluş amaçlarına ve hedeflerine ulaşılmasını sağlamak,
- Kamu faaliyetlerinin yönetim politikalarına ve yasalara uygunluğunu sağlamak,
- Muhasebe kayıtlarının ve mali raporların doğruluğunu ve güvenilirliğini sağlamak,
- Kamu varlıklarını korumak,
- Kaynakların ekonomik ve verimli kullanımını sağlamak,
- Kaydedilen varlıklar ile mevcut varlıkların makul aralıklarla ve uygun yöntemlerle karşılaştırılmasını sağlamak,
- Hata ve usulsüzlüklerin engellenmesini veya ortaya çıkarılmasını,
- Varlıklara erişim izninin, sadece uygun yetkiye sahip olanlara verilmesini sağlamaktır.

Belirlenen Amaçlara ve Hedeflere Ulaşılmasını Sağlamak: Her kurumun misyon olarak tanımlanan bir varlık sebebi vardır, kurum misyonuna ulaşmak için kendisine stratejik amaçlar belirler ve bu amaçlara ulaşmak için de belli faaliyetleri yerine getirir. İç kontrol, stratejik amaçlarla bu amaçlara ulaşılması için yürütülen faaliyetler arasındaki bağlantıyı kurar. Bu çerçevede, İç Kontrol Sistemi, risk olarak tanımlanan, kurumun amaç ve hedeflerinin gerçekleştirmesine etki edebilecek şekilde cereyan eden herhangi bir olay veya durumun gerçekleşme ihtimalini tespit etmek, değerlendirmek ve söz konusu riskleri kabul edilebilir bir seviyede tutmak üzere tasarlanmalıdır.³⁰

İç Kontrol Sistemi, riskleri minimize etmekte ne kadar başarılı olursa kurumun misyonunu gerçekleştirme yani faaliyetlerini planladığı gibi yürütme

³⁰Madendere, 2005:7

olasılığı da o kadar yüksek demektir. Önemli olan husus, iç kontrolün belirlenen amaçlara ulaşılması için ancak makul bir güvence sunabileceğidir.

Faaliyetlerin Yasalara ve Yönetim Politikalarına Uygunluğunu Sağlamak:Kurum faaliyetlerinin uzun vadeli planlara, yasal düzenlemelere ve yönetim politikalarına uygunluğunu sağlayacak kontrol yöntemlerinin ve politikalarının belirlenmesi üst yönetimin görevidir. Kurumun amaçlarına ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlerin yasalar çerçevesinde yerine getirilmesi için yönetim politikaları belirlenir. Söz konusu politikaların uygulanması ve gerçekleştirmelerin izlenmesi için yönetim tarafından kontrol usul ve yöntemleri belirlenerek personele iletilir. Kamu faaliyetlerini ilgilendiren mevzuatta yapılan değişikliklere göre kontrol usul ve yöntemleri de yeniden tasarlanmalıdır.

Muhasebe Kayıtlarının ve Mali Raporların Doğruluğunu ve Güvenilirliğini Sağlamak:Muhasebe bilgilerinin doğruluğu, mali nitelikteki işlemlerin kaydedilmesinde, sınıflandırılmasında, özetlenmesinde ve raporlanmasında genel kabul görmüş muhasebe ilkelerinin ve ilgili yasaların uygulanması şeklinde tanımlanabilir. Muhasebe bilgilerinin güvenilirliği ise, belge ve kayıtların kurumun gerçek işlemlerini yansıtması, kayıt dışı bırakılmış işlemlerin olmaması anlamına gelmektedir.

Muhasebe kayıtlarının ve mali raporların doğruluğu ve güvenilirliği hem iç raporlama hem de dış raporlama için büyük önem taşımaktadır. İç Kontrol Sistemi, mali tabloların ve finansal raporların hazırlanma süreçlerini takip ederek söz konusu tablo ve raporların doğruluğunu ve güvenilirliğini sağlayacak etkinlikte olmalıdır. Ayrıca, raporların zamanında hazırlanmasına ve karar alma süreçlerinde kullanılabilir nitelikte olmasına da dikkat edilmelidir.

Kaynakların Ekonomik ve Verimli Kullanılmasını Sağlamak:Etkin işleyen bir İç Kontrol Sistemi, kurumun amaçlarına ulaşması için kaynakların ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlar. Kaynakların ekonomik kullanımı, belirlenen amaçlara ve hedeflere en uygun maliyetle ulaşmak demektir. Diğer bir

deyişle, gerçekleşen maliyetler planlanan maliyetlerden düşükse kaynaklar ekonomik kullanılıyor demektir. Kaynakların verimli kullanımı ise, tüketilen kaynakların elde edilen faydayı aşmaması demektir. Doğru ve uygun zamanda en az kaynak kullanılarak amaçlara ulaşılmışsa, verimlilik sağlanmış demektir. Etkinlik ise, belirlenmiş amaçlara ve hedeflere ulaşma derecesi olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla, etkin bir İç Kontrol Sistemi'ne ancak planlanan hedeflerle gerçekleştirmeler arasındaki sapmalar kabul edilebilir seviyede ise ulaşılmış demektir.

2.4 İÇ KONTROL STANDARTLARI

Kamu fonksiyonlarının yerine getirilmesinde bir takım faaliyet standartlarının belirlenmesi ve kontrol süreçleri için temel unsurdur. Standartlar, ulaşılmak istenen hedefleri belirlemeye ve performans ölçümü yapmaya yardımcı olmaktadır. Bu bağlamda, etkin işleyen bir İç Kontrol Sistemi'nin uyması gereken genel kabul görmüş standartları genel ve ayrıntılı standartları başlıkları altında şu şekildedir.³¹

2.4.1 Genel Standartlar

Makul Güvence: Kontroller, iç kontrolün amaçlarına ulaşabilmesi için ancak makul güvence sağlayabilirler.

Destekleyici Tutum: Yöneticiler ve çalışanlar iç kontrole ilişkin destekleyici bir tutum içinde olmalıdır.

Dürüstlük ve Yetkinlik: İç kontrolün işletilmesinde görev alanlar, iç kontrolün amaçlarına ulaşmasını sağlayacak dürüstlükte ve mesleki yetkinlikte olmalıdır.

³¹Sawyer at al., 2003

Kontrol Hedefleri: Kurumun bütün faaliyetleri için spesifik, kapsamlı ve anlamlı hedefler belirlenmeli ve geliştirilmelidir.

Kontrollerin İzlenmesi: Yöneticiler, kontrol sistemlerinin sonuçlarını sürekli izlemeli ve izlemeyi engelleyici sapmalar olduğunda gerekli önlemleri almalıdır.

2.4.2 Ayrıntılı Standartlar:

Belgelendirme: Tüm işlemler, kontrol yapısı ve kayda değer olayların hepsiaçık bir şekilde belgelendirilmeli ve her zaman hazır olmalıdır.

Kaydetme: İşlemler ve sonuçlar, uygun bir formda ve meydana geldiği anda kaydedilmelidir.

İşlemler ve Sonuçlara İlişkin Yetkilendirme: İşlemleri ve faaliyetleri yerine getirmesi için uygun kişiler yetkilendirilmelidir.

Görevler Ayrılığı: İşlemlerin yürütülmesi, kaydedilmesi ve gözden geçirilmesi farklı kişilerin ya da bölümlerin sorumlulukları altında yerine getirilmelidir.

Gözetim: İç kontrolün amaçlarına ulaşmasını sağlamak için uygun ve sürekli nitelikte gözetim yapılmalıdır.

Kaynaklara, Kayıtlara Ulaşım ve Hesap Verme: Kaynaklara ve kayıtlara ulaşım yetkilendirilmiş personelle sınırlandırılmalıdır. Kaynakları kullanan ve kayıtları tutan personel ayrı olmalıdır. Standardın sağlandığı, fiziksel ve kayıtlı değerler belli aralıklarla karşılaştırılarak doğrulanmalıdır.

2.5 İÇ KONTROL SİSTEMİNDE KULLANILAN ARAÇLAR

İç Kontrol Sistemi'nin amaçlarına ulaşmak için kullanabilecek araçlar; organizasyon, politikalar, prosedürler, personel, muhasebe, bütçeleme ve raporlamadır.³²

Organizasyon:Organizasyon, bir kontrol aracı olarak, kurum personeli arasında yetki ve sorumlulukların kurum amaçlarına etkin ve verimli bir şekilde ulaşmasını sağlayacak şekilde paylaştırıldığı bir yapı olarak tanımlanabilir,

- Sorumluluklar, bir tek çalışanın bir işlemin tüm aşamalarını kontrol etmesine imkan vermeyecek şekilde paylaştırılmalıdır.
- Yöneticiler, sorumluluklarını yerine getirmek için gerekli yetkiye sahip olmalıdır.
- Kişisel sorumluluklar, sorumluluktan kaçmaya veya sorumluluğu aşmaya izin vermeyecek kadar açık tanımlanmalıdır.
- Eğer yetki devri söz konusuysa, yetkisini devreden yönetici, verilen görevin uygun şekilde yerine getirilip getirilmediğini takip edecek etkin işleyen sistemlere sahip olmalıdır.
- Yetki devri yapılan kişi, verilen yetkiyi baskı altında olmadan özgürce yerine getirmelidir. Ancak, istisnai durumlar ortaya çıkarsa yöneticisiyle paylaşmalıdır.
- Çalışanlar, sorumluluklarını yerine getirdiklerine ilişkin üstlerine hesap vermelidir.

³²Sawyer at al., 2003: 82-86, Dalton and Hilbers. 1999.7-10

- Organizasyon yapısı, operasyon plan ve politikaları değişikliklere uyum sağlayacak esneklikte olmalıdır. Organizasyon yapısı olabildiğince basit tasarlanmalıdır.
- Organizasyon Şemaları ve rehberleri; organizasyon yapısı, yetki zincirleri ve sorumlulukların kolaylıkla anlaşılmasını sağlayacak ve ortaya çıkan kontrol ile plan değişikliklerini rahatlıkla içerebilecek Şekilde hazırlanmalıdır.

Politikalar: Politikalar, bir eylem gerektiren, yol gösterici ve sınırlayıcı her türlü prensip olarak tanımlanabilir. Politikaların aşağıdaki ilkelere sahip olması gerekmektedir.

- Onaylanmış politikalar, el kitapları, tanıtım broŐürleri gibi yazı dokümanlarda açıkça ve net bir Şekilde yer almalıdır.
- Politikalar, tüm personele yazılı olarak ve uygun Şekilde iletilmelidir.
- Politikalar, yürürlükteki yasalara ve düzenlemelere uygun ve üst düzeyde belirlenmiş olan amaçlar ile genel politikalarla tutarlı olmalıdır.
- Çalışanlara, yeni politikalardan ve prosedürlerden haberdar olmalarını sağlamak ve kendilerini geliştirme fırsatı sunmak için gerekli eğitimler verilmelidir.
- Organizasyon içindeki işlevlerinin ne olduğunu daha iyi anlayabilmelerini sağlamak için çalışanlara, diğer bölümlerde çalışanların görev ve sorumluluklarıyla ilgili yeterli derecede bilgi verilmelidir.
- Tüm çalışanların performansları belli zaman aralıklarıyla değerlendirilmeli ve görevlerinin gereklerini yerine getirip getirmediği belirlenmelidir. İyi performans sergileyen personel ödüllendirilmesi, performansı yetersiz olan personelle durumun sebepleri karşılıklı olarak tartışılmalı, kendilerini geliştirmeleri ve performanslarını iyileştirmeleri için fırsatlar sunulmalıdır.

- Politikalar, kurum faaliyetlerinin etkin, verimli ve ekonomik olarak yürütülmesini ve kurum varlıklarının korunmasına makul seviyede güvence sağlayacak şekilde tasarlanmalıdır.
- Politikalar düzenli olarak gözden geçirilmeli ve değişen durumlara göre revize edilmelidir.

Prosedürler:Prosedürler, faaliyetlerin belirlenen politikalara uygun olarak yürütülmesini sağlayacak olan araçlardır. Politikaların sahip olması gereken ilkelerin hepsiprocedürler için de geçerli olmakla birlikte prosedürlerin sahip olması gereken diğer ilkeler şöyle sıralanabilir:

- Yolsuzluk ve hataolasılığını azaltmak için prosedürler, bir çalışanıyaptığı işin farklı bir görevi icra eden çalışan tarafından otomatik olarak kontrol edilmesini sağlayacak şekilde tasarlanmalıdır. Söz konusu otomatik kontrollerin derecesi belirlenirken risk olasılığı, önleyici prosedürlerin maliyeti, personel sayısının yeterli olup olmadığı, faaliyetlere etkisiveuygulanabilirliği gibi unsurlar dikkate alınmalıdır.
- Mekanik olmayan faaliyetler için önceden belirlenen prosedürler takdir yetkisini kısıtlayacak derecede detaylı olmamalıdır.
- Azami derecede verimlilik ve ekonomiklik sağlanması için belirlenen prosedürler olabildiğince basit ve düşük maliyetli olmalıdır.
- Prosedürler birbiriyle zıtlaşmamalı ve birbirinin tekrarı olmamalıdır.
- Prosedürler, belli aralıklarla gözden geçirilmeli ve gerektiğinde iyileştirilmelidir.

Personel:İşalınan her personel, kendisine verilen görevi yerine getirebilecek niteliklere sahip olmalıdır.

- İşalınacak personel dürüstlük ve güvenilirlik açısından araştırılmalıdır.

- Çalışanlara yeni politikalardan ve prosedürlerden haberdar olmalarını sağlamak ve kendilerini geliştirme fırsatı sunmak için gerekli eğitimler verilmelidir.
- Organizasyon içindeki işlevlerinin ne olduğunu daha iyi anlayabilmelerini sağlamak için çalışanlara, diğer bölümlerde çalışanların görev ve sorumluluklarıyla ilgili yeterli derecede bilgi verilmelidir.
- Tüm çalışanların performansları belli zaman aralıklarıyla değerlendirilmeli ve görevlerinin gereklerini yerine getirip getirmediği belirlenmelidir. İyi performans sergileyen personel ödüllendirilmeli, performansı yetersiz olan personelle durumun sebepleri karşılıklı olarak tartışmalı ve kendilerini geliştirmeli ve performanslarını iyileştirmeleri için fırsatlar sunulmalıdır.

Muhasebe: Muhasebe, faaliyetler ve kaynaklar üzerindeki mali kontrolün ayrılmaz bir parçasıdır. Muhasebe sistemleri için belirlenen bazı temel ilkeler aşağıda yer almaktadır:

- Muhasebe, kitaplarda verilen teorik bilgilerin ve şablonların dışında yönetimin karar alma süreçlerinde ihtiyaç duyduğu bilgileri sağlayacak nitelikte olmalıdır.
- Muhasebe, sorumluluk alanlarına göre yapılandırılmalıdır.
- Faaliyetlerin finansal sonuçlarını gösteren raporlar, faaliyetleri yerine getiren sorumlu bölümlerle paralel olmalıdır.
- Kontrol edilebilir maliyetler muhasebe sistemiyle tespit edilebilmelidir.

Bütçeleme:Bütçe, gerçekleşmesi beklenen sonuçların sayısal terimlerle ifade edildiği bir beyanname'dir. Bir kontrol aracı olarak bütçe, girdi kaynaklar için standartlar belirleyerek, girdilerin kullanılmasıyla elde edilmesi gereken çıktılar ve sonuçların neler olması gerektiğini ortaya koyar. Bütçeleme, aynı zamanda bir disiplin \ koordinasyon aracıdır.

- Bütçenin uygulanmasından sorumlu olan kişi veya gruplar bütçenin hazırlanma sürecinde de yer almalıdır. Bütçenin uygulanmasından sorumlu olan kişi veya gruplara gerçekleşen ile planlanan bütçeyi karşılaştırmaları ve planlanan bütçeden ciddi sapmalar meydana gelmişse, bu durumun sebeplerini açıklamaları için gerekli bilgiler verilmelidir.
- Bütçenin anlamlı olabilmesi için ölçülebilir amaçlar bütçelendirilmelidir.
- Bütçe, organizasyon yapısını güçlendirici nitelikte olmalıdır. Alt sistemlerin birbirine karıştığı bir organizasyon yapısında objektif bütçeleme standartları uygulamak zorlaşır.
- Tüm alt birimlerin bütçeleri organizasyonun genel bütçesine eklenmelidir.

Raporlama:Raporlar, zamanlı, doğru, anlamlı ve yeterli detayda olmalıdır. Tatmin edici bir iç raporlama sistemi kurmak için gerekli olan prensipler aşağıda sıralanmaktadır:

- Raporlar, üstlenilen sorumluluklarla uyumlu şekilde hazırlanmalıdır.
- Her bir kişi veya bölümden yalnızca kendi sorumluluk alanlarıyla ilgili raporlar istenmelidir.
- Raporların hazırlanması için toplanması gereken bilginin maliyeti rapordan elde edilecek faydayı aşmamalıdır.
- Raporlar olabildiğince basit ve raporlanan konunun doğasına uygun olmalıdır. Sadece okuyucunun gereksinimlerine cevap verecek kadar detayda bilgi içermelidir. Ortaya çıkabilecek olan karışıklıkları engellemek için yaygın terminoloji ve sınıflandırmalar kullanılmalıdır.
- Performans raporları, olabildiğince planlanan maliyet, nitelik ve miktara ilişkin karşılaştırmalara yer vermeli ve kontrol edilebilir maliyetler ayrıca incelenmelidir.

- Eğer, performans sayısal olarak raporlanamıyorsa, üst yönetimin bilgisi dahilinde olması gereken istisnai durumlar, sorunlar gibi konulara raporda yer verilmelidir.

2.6 NEDEN İÇ KONTROL

İç Kontrol Sistemi, bir kurumun yönetim kalitesini ve performansını artıran en önemli yönetsel araçlardan birisidir. Kurumunuzu geleceğe taşımak, değişime adapte olmasını sağlamak ve kurumsallaşmasını hızlandırmak istiyorsanız, mutlaka etkin bir İç Kontrol Sistemi oluşturulmalıdır.

İç Kontrol Sistemi, kurumsal risklerinizi daha etkin yönetmenizi sağlar. Bu şekilde sistemsel sorun, darboğaz, verimsizlik ve usulsüzlükleri erkenden tespit edip, kayba dönüşmeden tedbir alınmalıdır.

Yönetiminin karar alma, izleme ve düzeltici aksiyonlar alma kapasitesini güçlendirir. İç kontrol, yönetimin, hedef koyma, performansı değerlendirme, süreçleri yönetme ve gözetim kapasitesini artırır. Karar alma süreçlerinin, sağlıklı veri ışığında yürütülmesini sağlar.

İç kontrol olmadan, iç denetim olmaz. Etkin bir iç denetim için, iç kontrol sistemi şarttır. İç denetim faaliyetleri, İç Kontrol Sistemi'nin denetlenmesi için vardır. Eğer iç kontrol yok ise, iç denetim hareket alanı bulamaz.

İç kontrol sadece mali değil, mali olmayan süreçlerde de oluşturulmalıdır. Bir kurumun ana hizmet süreçleri, öncelikle değerlendirilmeli ve İç Kontrol Sistemi öncelikle bu süreçlerde tesis edilmelidir.

İç Kontrol kurumun mali ve mali olmayan tüm süreçleri üzerinde güvence sağlayacak şekilde tasarlanmalıdır.

İç Kontrol Sistemi oluşturan kurumlarda, hileli işlemlere karşı daha fazla korunmak mümkündür. İç Kontrol Sistemi olmayan veya etkili İç Kontrol Sistemi olmayan kurumsal yapılar, suistimal ve hileli işlemlere açıktır.

İç kontrol bütüncül bir yaklaşımdır. İç kontrol bir denetim faaliyeti değildir. Bir kalite yönetimi çalışması değildir. Bir süreç yönetimi çalışması değildir.³³

2.7 İÇ KONTROL SİSTEMİNİN TEMEL VARSAYIMLARI

İç kontrol, kurum politika ve hedeflerinin istenilen sonuçlara ulaşmasını; faaliyetlerin usulsüzlük, hile ve kötü yönetimden korunmasını; güvenilir, doğru bilginin zamanında elde edilmesini ve rapor edilerek karar alma mekanizmalarında kullanılmasını sağlayan organizasyon, politika ve prosedürler bütünüdür. İç Kontrol Sistemi ne kadar ayrıntılı ve dikkatli tasarlanmış olursa olsun, hataların ortaya çıkarılmasında ve önlenmesinde kesin güvence sağlayamaz.³⁴ İç kontrol tanımı beş kavramı somutlaştırıcı niteliktedir.

Süreç Özelliği: İç kontrol bir olay veya durum olmayıp kurum faaliyetlerine nüfuz eden bir dizi eylemdir. Bu eylemler faaliyetler süresince de devam eder. İç kontrol sistemi, kurumun faaliyetleriyle iç içe geçmiştir; kurumun altyapısına yerleştirildiğinde ve organizasyonun ayrılmaz bir parçası olduğunda etkinliği en yüksek seviyede gerçekleşir.

İnsan Özelliği: İnsan, İç Kontrol Sistemi'nin anahtar bileşenidir. Kurum bilgisayar kontrollü bilgi ve muhasebe sistemlerine veya diğer kontrol mekanizmalarına sahip olabilir. Fakat İç Kontrol Sistemi'ni, kurum yönetiminin her

³³ Ramazan Açıksöz, 2015

³⁴ Kurnaz ve Cetinoğlu, (2010), s. 39-40

aşamasında çalışır kılan insandır. İnsanlar amaçları belirler, kontrol mekanizmasını süreçlere yerleştirir ve bunları yönetirler.³⁵.Diğer bir ifadeyle insan faktörü olmadan, kurumun kontrolleri aktif olarak kullanması olanaklı değildir.

Risklere İşaret Etmek /Riskleri Ortadan Kaldırmak: Kurum amaçları doğrultusunda faaliyetlerini sürdürürken her türlü risk ile karşılaşabilirler. Yönetimin görevi, kurumun hedeflerinde başarılı olma olasılığını azami yapabilmek için bu riskleri tespit edip gerekli önlemleri almaktır. Etkin bir İç Kontrol Sistemi bu risklerin tamamen olmamakla birlikte ortadan kaldırılmasında veya zararlarını en aza indirilmesinde kuruma büyük katkılar sağlayabilir.

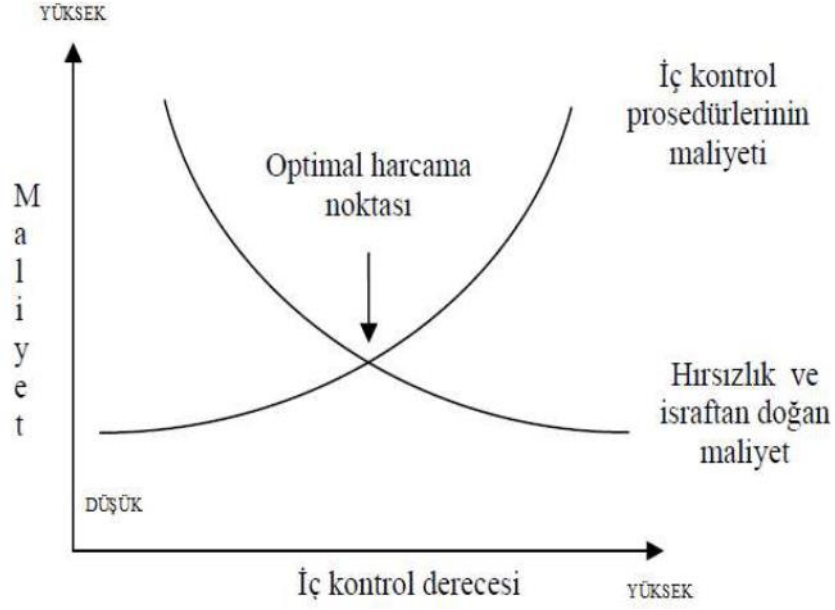
Makul Güvence Verme Özelliği: İç kontrol çok iyi tasarlanmış ve işletiliyor olsa dahi hedeflerin başarılması açısından tam ve kesin garanti veremez. Sadece makul düzeyde garanti sağlar. Makul güvence, iç kontrolün maliyetinin elde edilecek faydayı aşmaması gerektiğini kabul eder. Kontroller kurulurken fayda ve maliyetler dikkate alınmalıdır. İlgili fayda-maliyet analizleri dikkatle yürütülmesi gereken tahkim ve muhakeme süreçleri gerektirir. Maliyet, bir amacı gerçekleştirirken kullanılan kaynakların finansal ölçümü ile fırsat kayıplarının ekonomik ölçümünü ifade eder. Fayda, belirli bir hedefe ulaşmadaki başarısızlık riskinin azaltılmasıyla ölçülür.³⁶İç kontrol için fayda-maliyet grafiği aşağıdaki şekilde gibidir.³⁷

³⁵TimothyLouwerset.al, Auditing andAssurance Services, McGraw-HillCompanies, New York, 2005, s. 140-141

³⁶William F. Messier,Auditing A SystematicApproach, TheMcGraw-Hill, USA, 1997, s. 195-196.

³⁷John W. Cook, Gary M. Winkle, Auditing, Fourt Edition, HoughtonMifflinCompany, Boston, 1988,s. 240.

İç Kontrolle Katlanılan Ve Tasarruf Edilen Maliyetler



Şekil 1: İç Kontrol Fayda- Maliyet Grafiği

Amaç Özelliği: İç kontrol, kurumun amaçlarını yerine getirmek için kullanılan bir araçtır. Bu amaçlar: işlem hedefleri, finansal raporlama hedefleri ve uyum hedefleridir.³⁸

Finansal raporlama hedefleri; güvenilir finansal raporlar yayınlamak ve varlıkların yetkisiz kullanımını engellemek (zimmete geçirme, hırsızlık, zarar verme vs.) şeklinde sıralanabilir. İşlem hedefleri için; iyi bir iş itibarı, yüksek yatırım getirileri, yeni ürün geliştirme, varlıkların güvenliğini ve etkin-etkili kullanımını

³⁸David N. Ricchiute, Auditing, 8th edition, Thomson South-Western, Ohio, 2006, s. 300-301.

sağlama örnek olarak verilebilir. Uyum hedefleri ise, kurum amaçlarının yasa ve düzenlemelerle uyumlu olmalarıdır.³⁹

Yukarıda bahsedilen beş temel özelliği taşıyan iç kontrolle ilgili bazı ana hususlar ise şöyle sıralanabilir:

- Kuvvetli şekilde yapılandırılmış kontrol ortamı, iç kontrolün başlangıç noktasıdır.
- Yönetimin kararlılığı ve desteği, kontrol ortamının başarılı olmasında önemli rol oynar.
- İç kontroller kurumun ve kurumdaki faaliyetlerin ayrılmaz bir parçasıdır.
- İç kontrolün gerçek amacı, insanı değil, iş sürecini kontrol etmektir.
- İç kontroller, hata payını azaltarak işlerin doğru yürütülmesine yardımcı olur.
- Kurumun büyümesi veya küçülmesi gibi durumlarda ihtiyaç duyduğu kontroller farklılaşır.
- İç kontrol ile kurum verimliliği arasında yakın bir ilişki vardır.
- İç kontrollerin, başarılı olup olmaması insana ve insanların verdiği dikkate bağlıdır.⁴⁰

³⁹Louwerset.all, 2005, s.140.

⁴⁰Seval Kardeş Selimoğlu, Şaban Uzay, Muhasebe Denetimi, Gazi Kitabevi, İstanbul, 2011,

2.8 İÇ KONTROLÜN KAPSAMI VE UNSURLARI

Bir kurumda elde etmek istenilen hedeflerle ilgili amaçlar ile amaçları elde etmek için neye ihtiyaç duyulduğunu temsil eden unsurlar arasında direkt bir ilişki vardır. Bu ilişkiler şekil 2’deki gibi üç boyutlu matrix şeklinde gösterilebilir.



Şekil 2: COSO İç Kontrol Modeli⁴¹

Şekildeki dikey kolonlar, üç amaç sınıfına ayrılmıştır. (Faaliyetlerin etkinliği ve etkililiği, Finansal raporlama “bilgilerin güvenilirliği” ve Mevzuata uyum)

Yatay kolonlar ise beş unsuru temsil etmektedir. (Kontrol ortamı, Risk değerlendirme, Kontrol faaliyetleri, Bilgi ve iletişim, İzleme)

Bir kurumun bölümlerindeki işlemler veya faaliyetler matrix’in üçüncü boyutu olarak gösterilmiştir.

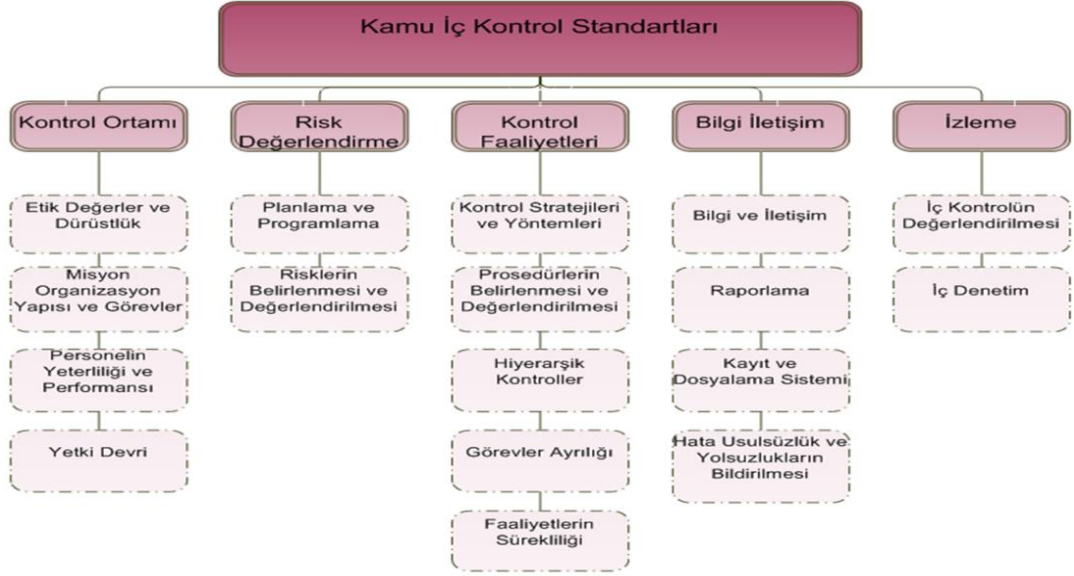
⁴¹Yılancı, 2003:47; Pehlivanlı, 2010:33

Şekil her bir unsurun tüm amaçlara ulaşmak için gerektiğini ve bu ilişkilerin birimleri veya eylemleriyle iç içe geçmişliğini ifade etmektedir. Örneğin en üst yatay kolonda gösterilen izleme unsuru etkili bir yönetim, güvenilir bir finansal raporlama ve kurumun uyulması gereken yasa ve yönetmeliklere uyumu açısından gereklidir. Aynı ifadeleri her unsur için değerlemek mümkündür.

Bir kurumda İç Kontrol Sistemi kurarken, tüm faaliyetleri kapsayıcı olmasına dikkat edilmelidir. İç kontrollerin adedi, niteliği ve tarzı, kurumun tipine ve karşılaştığı risklere göre farklılık göstermelidir. İç kontrol çerçevesi, kurumun operasyonel, teknik, ticari, finansal ve idari bütün faaliyetlerini kapsamalıdır. İç kontroller sadece muhasebe ya da finansal raporlamaya ilişkin kontrollerle sınırlı olmamalıdır.⁴²

İç kontrolün unsurları kurumun genel hedeflerini gerçekleştirip gerçekleştirmediği konusunda makul güvence elde etmek amacıyla tasarlanan iç kontrol birbirleriyle bağlantılı beş unsurdan meydana gelir. İç kontrolün unsurları, kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme olarak kabul edilmektedir.

⁴²ECIIA, 2005 : 22



Şekil 3: Kamu İç Kontrol Standartları

2.8.1 Kontrol Ortamı

Eksiksiz bir İç Kontrol Sistemi'nin temeli kontrol ortamına dayanır. Kontrol ortamı iç kontrolün genel kalitesini etkileyen atmosferi yaratmanın yanı sıra, iç kontrol disiplinini sağlayıp iç kontrolün temelini oluşturur. Hangi stratejinin ve ne tür amaçların belirleneceği konusunda kontrol ortamının genel bir etkisi vardır ve kontrol faaliyetlerini yapılandırır. Diğer dört iç kontrol bileşeninin temelini oluşturan kontrol ortamı dürüstlük, etik değerler, personelin yetkinliği, yönetim felsefesi ve stili, yetki ve sorumlulukların paylaşılma yöntemi, yönetim kurulunun iç kontrole verdiği önem gibi unsurlardan meydana gelir.

Kontrol ortamı, yönetimin iç kontrole karşı tutumunu ortaya koyarak çalışanların kontrol bilincini etkiler. Ayrıca, iş faaliyetlerinin yapısı amaçların belirlenmesi ve risklerin değerlendirilmesi üzerinde önemli etkileri vardır. Kuruluşun tarihi ve kültürü de kontrol ortamını etkiler. Etkin kontrol sistemlerine sahip kuruluşlarda, yetkin personel istihdam edilir, dürüst davranışlar ve kontrol bilinci kuruluş çapında sağlanır ve yönetim iç kontrole karşı olumlu tutum sergiler. Kontrol

ortamı, kuruluş amaçlarıyla uyumlu olan değerlerin paylaşılmasını ve bir takım olarak hareket etmeyi teşvik eden yazılı davranış kurallarını içeren politika ve prosedürlerin kuruluş çapında yerleşmesini sağlar. ⁴³Kurumda güçlü bir yönetim ortamının olması yöneticilerin iyi yönetişime verdiği önemi gösterir. Üst yönetim, kontrol sistemlerine verdiği önemi ve iç kontrole yönelik olumlu ve destekleyici tavrını açık bir şekilde tüm çalışanlara iletmeli ve sürdürmelidir.

Kontrol ortamı, aşağıda açıklanan unsurlardan meydana gelir:

Dürüstlük ve etik değerler: Bir kuruluşun amaçları ve onlara ulaşmak için kullanılan yöntemler, tercihlere, değer yargılarına ve yönetim stiline bağlıdır. Tercihler ve değer yargıları, yöneticilerin dürüstlüğünü ve etik değerlere bağlılığını yansıtacak davranış standartlarıdır. Bir kuruluşun itibarı çok değerli olduğu için davranış standartlarının yasalarla uyumlu olması büyük önem arz etmektedir. Dürüstlük ve etik değerler, diğer iç kontrol bileşenlerinin tasarımını, idaresini ve sürdürülmesini etkileyen kontrol ortamının temel unsurudur. Üst düzey yöneticiler, yüksek düzeyde etik standartlar geliştirmek ve kurum içinde iç kontrolün önemini vurgulayan bir kurum kültürü oluşturmakla sorumludurlar.

Yönetim felsefesi ve yönetim stili: Kuruluşun yönetim biçimi ve kabul edilebilir risk seviyesi, yönetim felsefesi ve stili tarafından belirlenir. Mali raporlamaya, bilgi süreçlerine ve personele karşı sergilenen tutum, alternatif muhasebe ilkelerinden tutucu veya riskli olanın seçilmesi, muhasebe hesapları yapılırken dürüst davranılması, kontrol politikalarının personele iletilmesi, yönetimin sistemi izlemeye ve gözden geçirmeye ayırdığı zaman kontrol sisteminin etkinliğini belirleyen önemli özelliklerdir. Üst düzey yöneticiler, kurumda kontrol bilincinin yerleşmesine önderlik etmelidir.

⁴³COSO 1994(c):23

Organizasyon yapısı: Bir kuruluşun organizasyon yapısı, kuruluş amaçlarına ulaşmak için planlanan, gerçekleştirilen, kontrol edilen ve izlenen faaliyetleri içine alan genel sistemi tanımlar. Organizasyon yapısı, fonksiyonel birimlerin kurulmasını, bu birimler tarafından yürütülecek yönetim fonksiyonlarını ve raporlama ilişkilerini ve belli alanlarda personele verilen yetki ve sorumlulukları içerir. Örgüt şemaları, iş tanımları, kurum politikasını içeren yönetmelikler, genelgeler, bazı raporlar ve dokümanlar organizasyon yapısını yazılı olarak belirlemede kullanılan araçlardır.⁴⁴

Yetki ve sorumlulukların dağıtılması: Faaliyetlerin yürütülmesi için yetki ve sorumlulukların personel arasında uygun bir şekilde dağıtılması, raporlama ilişkilerinin ve yetki devirlerinin belirlenmesi gerekir. Yetki ve sorumlulukların dengeli olması çalışanların belli sınırlar içinde inisiyatif alabilmelerini sağlar. Kritik olan nokta, yetkilerin amaçlara ulaşmak için gereken seviyeye kadar devredilebilmesi ve çalışanların hesap verme sorumluluğunun bilincinde olmasıdır. Kurumdaki yetkilendirme arttıkça organizasyon yapısı daha yatay bir konuma gelir. Bu durum, bazı kararların daha alt seviyede alınması anlamına geldiği için çalışanların yetkinliğinin artmasını ve kurum amaçlarını anlamalarını ve kendi faaliyetlerinin bu amaçlarla ilişkisini çok iyi kavrayabilmelerini gerektirir.

İnsan Kaynakları Yönetimi ve Uygulamaları: İnsan kaynakları yönetimi, kurumun amaçlarına ve hedeflerine ulaşması için yeterli sayıda ve uzmanlıkta personel çalıştırma yeteneğini belirler. Personel politikaları ve uygulamaları, personelin işe alınmasını, eğitimini, görevde yükselmesini, ücretlerin belirlenmesini ve ilgili kontrol faaliyetleriyle verilen sorumlulukları yerine getirebilmesi için gerekli varlıkların personele tahsisini içerir. Kontrol sistemleri insanlardan ve prosedürlerden meydana gelmektedir. Dolayısıyla, kurumun her düzeyindeki personelin kendisine verilen sorumluluğu yerine getirecek ölçüde yeterli mesleki bilgiye ve dürüstlüğe

⁴⁴Kepekçi, 2000:67

sahip olması ve belirlenen prosedürleri anlaması, etkin işleyen bir İç Kontrol Sistemi için son derece önemlidir.

2.8.2 Risk Belirlenmesi Ve Değerlendirmesi

Her kuruluş bir takım iç ve dış kaynaklı risklerle karşı karşıya olduğu için kuruluşun amaçlarına ulaşmasında büyük önem taşımaktadır. Risk değerlendirmesi yapılmadan önce kuruluşun faaliyetler bazında amaçlarını belirlemesi gerekmektedir. Risk değerlendirmesi, kuruluşun belirlediği amaçlara ulaşmasıyla ilgili risklerin tanımlanarak ve analiz edilerek yönetimin izleyeceği risk yönetim sürecini belirlemesini sağlayan bir süreçtir.

Risk değerlendirmesi, kuruluşun amaçlarına ve hedeflerine ulaşmasını engelleyecek risklerin tanımlanmasını ve söz konusu risklerin ortaya çıkma olasılıklarının, doğurabilecekleri sonuçların analiz edilmesini içeren sistematik bir süreç olup söz konusu risklerin yönetilebilmesi için bir temel oluşturmaktadır.⁴⁵ Dolayısıyla, risk değerlendirmesinden bahsedebilmek için kuruluşun öncelikle hedeflerini ve amaçlarını belirlemiş olması gerekmektedir. Amaçlar, açık ya da zımni olsun kuruluşun misyonunu ve değerlerini belirler. Kuruluşun zayıf ve güçlü yönleri ile fırsatlar ve tehditlere yönelik değerlendirmelerle birlikte amaçlar, kuruluşun genel stratejisini ortaya koyar. Bir kuruluşun hem kurumsal hem de faaliyet bazında hedefler belirlemesi kuruluşun kritik başarı faktörlerini tanımlar. Bunlar, amaçlara ulaşmak için yolunda gitmesi gereken kilit faktörlerdir.

⁴⁵ROOT.1998:123

Açık hedefler belirlemek ve etkin bir kontrol ortamı tesis etmek suretiyle, kurum misyonunun ve hedeflerinin gerçekleştirilmesine çalışılırken karşılaşılan riskleri değerlendirme bu risklere uygun yanıtın geliştirilmesi için bir zemin oluşturur. Risk değerlendirmesi süreci, risk tespiti, risk ölçme, organizasyonun göğüsleyebileceği risk kapasitesini belirleme, risklere verilecek yanıtları üretme aşamalarından oluşur. Organizasyonun çevresel koşulları devamlı olarak değişmekte olduğundan, risk değerlendirmesi süreklilik temelinde tekrarlanan bir süreç olmalıdır. Risk değerlendirmesi değişen koşulları, fırsatları, riskleri tespit ve analiz etmek ve değişen riskleri göğüslemek üzere iç kontrolde değişiklik yapmayı ifade eder.

Risklerin tanımlanması, planlama süreciyle bütünleşik olan tekrarlayıcı nitelikte bir süreçtir. Riskler iç ve dış faktörlerden kaynaklanabilir.

Dış faktörler: Teknolojik gelişmeler, müşteri ihtiyaçlarının ve/veya beklentilerinin değişmesi, rekabet ortamı, yeni kanuni düzenlemeler, doğal afetler, ekonomik gelişmeler vb.

İç faktörler: Bilgi işlem sistemlerinde meydana gelen bozulmalar, istihdam edilen personelin nitelikleri, yönetim sorumluluklarında meydana gelen değişiklikler, etkisiz bir denetim komitesine sahip olunması vb.

Riskler tanımlanırken, yöntem olarak önceki değerlendirmelerin üzerinden gidilmesi yerine baştan, kapsamlı bir değerlendirme yapılması tercih edilmelidir. Ayrıca, sadece kuruluş bazında değil faaliyet bazında da risk tanımlaması yapılmalıdır.

Risk analizi, riskler belirlendikten sonraki aşamadır. Risk analiz süreci,

- Risklerin önem derecesinin belirlenmesi,
- Riskin meydana gelme olasılığının ve/veya sıklığının değerlendirilmesi,

- Riskin nasıl yönetileceğine, hangi eylemlere ihtiyaç duyulduğuna, karar verilmesi aşamalarını kapsamaktadır.

Kuruluşun, öncelikle hangi riskleri yönetip hangilerini tolere edebileceğini belirlemesi gerekmektedir.

Bu durumu risk iştahı olarak açıklamaktadır. Risk iştahı, kurumun ne kadar riski tolere edebileceğini ve kurumun ne kadarlık bir risk karşısında gerekli aktiviteleri yerine getireceğini belirler. Kabul edilebilir risk düzeyinin belirlenmesinde hem yapısal riskler hem de kalıntı riskler dikkate alınmalıdır. Yapısal risk, yönetim tarafından riskin oluşmaması ya da etkilerinin azaltılması için her hangi bir faaliyette bulunma imkanı olmayan risklerdir. Kalıntı risk ise, yönetim gerekli önlemleri aldıktan sonra geriye kalan risktir. Kurumun risk iştahı, riske atfedilen öneme göre değişmektedir, örneğin her kurum için kabul edilebilir finansal risk, bütçenin büyüklüğüne, zararın kaynağına ve kötü imajdan kaynaklanan diğer riskler gibi bir takım özelliklere göre değişmektedir. Risk iştahının belirlenmesi subjektif bir konu olmakla birlikte kurumun risk stratejisinin belirlenmesi için büyük öneme sahiptir.

Düşük derecede önemli ve meydana gelme olasılığı küçük olan riskler dikkate alınmayabilir. Ancak, önem derecesi ve meydana gelme olasılığı yüksek olan risklerin nasıl yönetileceği planlanmalıdır.

Risklerin nasıl yönetileceği planlanırken risk seviyesini düşürmek için katlanılacak maliyetlerin de hesaplanması büyük önem taşımaktadır. Bazı eylemler, riskleri ortadan kaldırmakta kesin sonuçlar verebilir. Örneğin, dikey bütünleşme tedarikçiyle ilgili riskleri ortadan kaldırabilir.

Risk analizi bir kuruluşun başarısı için kritik öneme sahiptir. Risk analizinin etkin olması için riske maruz kalma potansiyeli olan tüm kilit iş süreçlerinin ve kontrol noktalarının belirlenerek hesap verme sorumluluğunun oluşturulması gerekmektedir.

İç Kontrol Sistemi'nin belli şartlar altında etkin işlemesi her şart altında etkin olacağı anlamına gelmez. Dolayısıyla, değişen şartların değerlendirilmesi geleceğin öngörülmesi ve istenmeyen sürprizlerle karşılaşılması açısından İç Kontrol Sistemlerinde büyük öneme sahiptir.

2.8.3 Kontrol Faaliyetleri

Kontrol faaliyetleri, kuruluş amaçlarına yönelik risklere karşı yönetim tarafından belirlenen direktiflerin personel tarafından yerine getirilmesine yardımcı olan politika ve prosedürlerdir. İç kontrol amaçlarının gerçekleşmesini sağlarlar. Kuruluşun amaçlarına ulaşmasında ortaya çıkabilecek riskleri ortadan kaldırmaya yönelik gerekli eylemlerin yerine getirilmesini sağlarlar. Onaylama, yetkilendirme, doğrulama, performans denetimi, görevler ayrılığı gibi muhtelif kontrol faaliyetleri, kuruluşun her seviyesinde ve her faaliyetinde vuku bulmaktadır.

Risklerin ortadan kaldırılmasına yönelik ana strateji iç kontrol faaliyetleri aracılığıyla gerçekleştirilir. Kontrol faaliyetleri önleyici ve/veya ortaya çıkarıcı özellikte olabilir. Hedefleri gerçekleştirmek için iç kontrol faaliyetlerinin tamamlayıcı unsuru düzeltici önlemlerdir. Kontrol faaliyetleri riskleri göğüslemek ve kurumun hedeflerini gerçekleştirmek üzere uygulamaya konulan politikalar ve prosedürlerdir. Kontrol faaliyetlerinin, amaca uygun olması, dönem boyunca sürekli planlandığı şekilde işlev görmesi ve maliyetinin uygun, kapsamlı, makul ve kontrol hedefleriyle doğrudan bağlantılı olması gerekir.

Kontrol faaliyetleri organizasyonun geneline, bütün kademelere ve tüm fonksiyonlara konulur. Bu faaliyetler arasında ortaya çıkarıcı ve önleyici türden bir dizi kontrol faaliyeti bulunur. Kontrol faaliyetleri farklı farklı olduğu gibi, bir dizi politika ve prosedürü de kapsar. Kontrol faaliyetlerini; yetki devri ve onay prosedürleri; görevlerin birbirinden ayrılması (yetkiyi devretme, uygulama, kaydetme, inceleme); kaynaklara ve kayıtlara erişim yetkisi üzerindeki kontroller;

teyitler, mutabakatlar; iş görme performansına yönelik incelemeler; faaliyetler, süreçler ve eylemler ile ilgili süreçler ve gözetim gibi unsurlar oluşturmaktadır. Bir kontrol uygulamaya konduğunda, etkinliğinin sağlanması konusunda güvence verilmesi önem arz eder. Sonuç olarak, düzeltici önlemler kontrol faaliyetlerini tamamlayan bir gerekliliktir. Ayrıca, kontrol faaliyetlerinin sadece iç kontrolün bir unsuru olarak biçimlendirildiğinin açık olması gerekir. Kontrol faaliyetleri iç kontrolün diğer dört unsuru ile bütünleştirilmelidir.

İç kontrol faaliyetleri kurumun her seviyesinde ve her fonksiyonunda mevcuttur. Onaylama ve yetkilendirmeden, görevler ayrılığı, varlıkların korunması ve faaliyet performans değerlendirmesine kadar çeşitli faaliyetleri içerir.

Kontrol faaliyetleri, iç kontrolün tanımında yer alan üç kurumsal amacın gerçekleştirilmesine yönelik üç kategoriye ayrılır; operasyonel, mali raporlama ve uygunluk faaliyetleri. Bazı kontrol faaliyetleri yalnızca tek bir amacı ilgilendirirken, bazıları birden çok amacın sağlanmasına yönelik olabilir. Örneğin, mali raporlamaya ilişkin kontrollerin bir kısmı aynı zamanda uygunluk amacına ulaşılmasına da hizmet edebilir.

Etkin işleyen İç Kontrol Sistemi'nin kuruluşu sonradan eklenen bir parça olmayıp kuruluşla bütünleşik bir yapıda olması gerekir. Kontrol faaliyetleri de, günlük kurum faaliyetlerinin ayrılmaz bir parçası olmalıdır. Yönetim, her seviyedeki kontrol faaliyetlerini tanımlayarak kurum için uygun olan kontrol yapısını belirlemelidir.

Kontrol faaliyetleri, birçok kurumsal ve çevresel faktörden etkilenmekte, dolayısıyla kurumdan kuruma değişmektedir. Etkin işleyen bir İç Kontrol Sistemi'nin, kurumun ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için kuruma özgü kontrol faaliyetlerinin tasarlanmasına olanak sağlayacak esneklikte olması gerekir.

2.8.4 Bilgi ve İletişim

Bilgi, çalışanların sorumluluklarını yerine getirebilmesi için büyük önem arz etmektedir. Bilgi sistemleri, operasyonel, mali ve uygunlukla ilgili konulan kapsayan raporlar üreterek işlerin yürütülmesini ve kontrol edilmesini sağlar. Yalnızca kurum içinde değil kurum dışında gerçekleşen olaylara ve şartlara ilişkin uygun, güvenilir ve zamanlı bilgiler de bilgi sistemlerinin konusunu oluşturur. İletişim, personelin iç kontrol sorumluluklarına ilişkin yönetimin tutumunu algılamasını ve yönetimin iç kontrole atfettiği önemin anlaşılmasını sağlayan en önemli araçtır.

Uygun bilginin belirlenip, toplanarak kişilerin sorumluluklarını yerine getirebilmelerini sağlayacak şekilde ve zamanda ilgili taraflara iletilmesini kapsar. Bilgi sistemleri, işlerin yürütülmesini ve kontrol edilmesini sağlayan raporları üretir ve operasyonel, mali ve uygunluk amaçlarına hizmet edecek bilgileri toplarlar. Etkin iletişim, bilgilerin yukarıdan aşağı, aşağıdan yukarı ve yatay akışına olanak verecek kadar geniş kapsamlı olmalıdır. Karar alma süreçlerinde kullanılmak üzere dış paydaşlardan gerekli bilgilerin alınması büyük önem taşıdığından müşteriler, tedarikçiler, düzenleyici kuruluşlar gibi dış aktörlerle de etkin iletişim içinde olunmalıdır.

Etkin bilgi ve iletişim bir kurumun iş görmesi ve faaliyetlerini kontrol etmesi için yaşamsal önemdedir. Kurum yönetimi kurum içi işler için olduğu kadar kurum dışı işlerle bağlantılı olarak uygun, eksiksiz, güvenilir, doğru ve zamanında iletişim kurmaya ihtiyaç duyar. Hedeflerini gerçekleştirmek için kurumun her kesiminde bilgiye ihtiyaç vardır. Bilgi ve iletişim iç kontrolün genel hedeflerinin gerçekleştirilmesi bakımından yaşamsal önemdedir. Etkin bir iç kontrol ve kurumun hedeflerini gerçekleştirmek için bir organizasyonun bütün kademelerinde bilgiye ihtiyaç vardır. Yönetimin uygun karar alma kapasitesi bilginin kalitesinden etkilenir;

bu bilgilerin uygun, zamanında, güncel, doğru ve elde edilebilir olması gerekir. Grupların ve kişilerin sorumluluklarını etkin olarak yerine getirmelerini sağlayarak onların beklentilerini karşılaması gereken bilgiler iletişimin esasını oluşturur. En kritik iletişim kanallarından biri yönetim ile personel arasında olanıdır. Tüm personel kontrol sorumluluklarını ciddiyle yerine getirmelerini sağlayacak şekilde, üst yönetimden net mesajlar almalıdır.

- Kurumun her seviyesinde işlerin yürütülmesi ve amaçlara ulaşılması için finansal ve operasyonel bilgiye ihtiyaç duyulmaktadır.
- Kurum içi veya dışı kaynaklardan elde edilen finansal veya finansal olmayan her türlü bilgi, kurumun faaliyet, mali ve uygunluk amaçlarına ulaşmasıyla ilgilidir.
- Bilgi sistemleri, iç ve dış kaynaklı bilgilerin tanımlanması, toplanması, işlenmesi ve raporlanması için kullanılır. Bilgi sistemleri, formel ya da informel olabilir.
- Bilgi sistemleri stratejik girişimleri destekler ve faaliyetlerle bütünleşiktir.
- Sunulan bilginin kalitesi, yöneticilerin uygun kararlar alabilmesinde etkilidir.

COSO, bilginin kalitesini ihtiyaç duyulan içerikte, zamanlı, güncel, doğru ve ulaşılabilir olmasıyla ölçmektedir. Bilginin kalitesi, İç Kontrol Sistemi'nin bir parçası olan bilgi sistemlerini etkilemekte, aynı zamanda iç kontrol faaliyetlerinin işleyişinden kendisi de etkilenmektedir.

COSO Modeline göre iletişim, bilgi sistemlerinin doğal bir parçasıdır. Kuruluş içinde bilginin yukarıdan aşağı, aşağıdan yukarı ve yatay olmak üzere tüm yöneticilere ve personele ulaşması sağlanacak şekilde akışına olanak veren etkili iletişim kanalları oluşturulmalıdır. İletişim, beklentileri, sorumlulukları ve diğer önemli hususları da içerecek şekilde daha geniş kapsamlı bir çerçevede ele alınmalıdır. Bukapsamda;

- Personel,beklenmeyen durumlarda nasıl davranması gerektiği konusunda bilgilendirilmelidir.
- Çalışanlar,yaptıkları işin diğerleri tarafından yapılan işlerle ne derece ilgili olduğunu bilmelidir.
- Yukarı doğru tüm iletişim kanalları açık olmalıdır.
- Çalışanlar önemli bir bilgiyi yönetime ilettiklerinde herhangi bir misilleme olmayacağından emin olmalıdır.

Uygun iletişim hem kurum içinde hem de kurum dışında, haftalık bültenler yayımlanması, politika kitapçıklarının hazırlanıp dağıtılması görsel sunumlarhazırlanması gibi yollarla sağlanmalıdır.Bilgi ve iletişim sistemleri, kurum amaçlarının, hedeflerinin, çalışanların sorumluluklarının, yöneticilerin iç kontrole karşı tutumlarının anlaşılmasını ve kuruluşun performansı hakkında yönetime rapor verilmesini sağlar.

2.8.5 İzleme

İç Kontrol Sistemleri zaman içinde değişir. Yeni personel istihdamı, zaman ve kaynak kıtlığı veya çeşitli iç ve dış baskılardan dolayı zamanında etkin işleyen kontrol prosedürleri, bir süre sonra etkinsiz bir hal alabilir. Ayrıca, değişen şartların getirdiği riskleri öngörmekte yetersiz kalabilir. İzleme, İç Kontrol Sistemi'nin zaman içindeki performansını değerlendirerek, sistemin etkin işlemeye devam etmesini garanti altına alır. İzleme ve değerlendirme faaliyetleri sürekli izleme faaliyetleri, bağımsız izleme faaliyetleri veya her ikisinin bileşimi şeklinde olabilir. Sürekli izleme faaliyetleri, karşılaştırmalar, hesapların mutabakatı gibi çalışanlar görevlerini yerine getirirken, yani kurumun normal faaliyetleri içinde, düzenli yönetim ve gözetim aktivitelerinden meydana gelir. Bağımsız izleme faaliyetleri, iç denetçiler, dış denetçiler veya danışmanlık firmaları tarafından yapılan, belli zamanlarda kontrollerin etkinliğine odaklanan izleme faaliyetleridir. Bağımsız izleme faaliyetlerinin kapsamı ve sıklığı, risk değerlendirmesine ve sürekli izleme

faaliyetlerinin etkinliğine bağlıdır. Sürekli ve bağımsız izleme faaliyetleri sonucunda tespit edilen eksiklikler ve zayıflıklar nedenleriyle birlikte yönetime ve sorumlu kişilere iletmeli ve zaman kaybetmeden sorunlar çözülmelidir.

Sürekli izleme faaliyetleri, düzenli gözetim faaliyetleridir ve operasyonların içinde kendiliğinden yer almaktadır, özel izleme faaliyetleri ise risk değerlendirmesi ve sürekli izleme faaliyetlerinin etkinliğine bağlı olarak başvuru bir yöntemdir. İç kontrol organizasyonun karşı karşıya kaldığı risklere ve değişikliklere sürekli biçimde uyum göstermesi gereken dinamik bir süreç olduğundan, iç kontrolün değişen hedeflere, ortama, kaynaklara ve risklere ayak uydurmasını sağlamak bakımından İç Kontrol Sistemi'ni izlemek gerekir.

İç Kontrol Sistemleri dönem içindeki sistem performans kalitesini değerlendirmek amacıyla izlenmelidir. İç kontrolün sürekli izlenmesi kurumun normal, tekrarlanan çalışma faaliyetlerini kapsar. Bu tür izleme faaliyetleri arasında düzenli nitelikteki yönetim ve gözetim faaliyetleri ile personelin görevinin icrası sırasında aldığı diğer önlemler bulunur. Sürekli izleme faaliyetleri; kontrolün her bir unsurunu içerir ve düzenli, etik, ekonomik, verimli ve etkin olma niteliklerini taşımayan İç Kontrol Sistemlerine karşı alınan önlemlerle ilgilidir. Özel değerlendirmelerin kapsamını ve sıklığını esasen risk değerlendirmesi ve sürekli izleme prosedürlerinin etkinliği belirler. Spesifik tekil değerlendirmeler İç Kontrol Sistemi'nin etkinliğinin değerlendirilmesini içerir ve önceden belirlenmiş metotlar ile prosedürlere dayalı olarak iç kontrolün istenilen sonuçları gerçekleştirmesini güvence altına alır.

İç kontrol yetersizlikleri yönetimin uygun kademelerine rapor edilmelidir. İzleme fonksiyonu denetim tavsiyelerinin tatminkâr bir biçimde ve hemen yerine getirilmesini sağlamalıdır. İç kontrolün yukarıda açıklanan bu beş unsuru kamu kesiminde iç kontrol için önerilen bir yaklaşımı tanımlayıp iç kontrolün değerlendirilmesi açısından bir temel oluşturur. Bu unsurlar organizasyonun faaliyetlerinin tüm cephesinde kullanılır. Bu unsurlar uygulamaya konulduğunda, organizasyonun faaliyetlerine uygun kapsamlı politikalar ve uygulamalar

geliştirmekten, bu beş unsurun faaliyetlerin içine yerleştirilmesini ve faaliyetlerin ayrılmaz bir parçası olmasını sağlamaktan yönetim sorumludur.⁴⁶

2.9 İÇ KONTROLÜN ETKİNLİĞİNİ BELİRLEYEN FAKTÖRLER

İç kontrolün doğru anlaşılması ve sağlıklı kurulması süreçleri etkin uygulanması süreci ile tamamlanmalıdır. İç kontrolün doğru anlaşılması ve sağlıklı kurulması etkin uygulamanın gerçekleşmesi içindir. Etkin uygulama olmadıktan sonra, doğru anlamının ve sağlıklı kurmanın bir faydası olmamaktadır. İç kontrolün etkin uygulanabilmesi için, iç kontrolün doğru anlaşılmasının ve iç kontrolün sağlıklı kurulmasının yanı sıra, üst yönetimin iyi önderliği ile diğer personelin mesleki yetkinliği ve etik anlayışı önemli rol oynamaktadır. İzleme faaliyetleri sırasında İç Kontrol Sistemi'nde ciddi zayıflıkların veya aksaklıkların olduğu ortaya çıkarsa derhal yönetime raporlanmalıdır.

Roller ve Sorumlulukların Etkin Dağıtımı

Organizasyon içindeki herkesin iç kontrol ile ilgili sorumlulukları bulunmaktadır. Organizasyon içindeki herkes kendi spesifik sorumlulukları bağlamında iç kontrole müdahildir. İç kontrolde sorumluluk işlem sürecinde yer alan tüm görevlileri kapsar. Kurumun bir faaliyetinde süreçte yer alan tüm yönetici ve çalışanların ortak rolü ve sorumluluğu bulunmaktadır. Etkili bir iç kontrol için doğru iç kontrol anlayışına sahip ve sorumluluk almaya istekli yönetici ve çalışanların yanı sıra; iç denetçilerin ve yüksek denetimin önemli rolleri bulunmaktadır.

⁴⁶(INTOSAI GOV 9100, 2004: 12- 13).

Mesleki Yeterlilik ve Etik

İç kontrol kurumda görevli herkesin açık ya da zımnî biçimde görevinin bir parçasıdır. Personelin tümü kontrolün hayata geçirilmesinde rol oynarlar. Personel, faaliyet sorunları, sosyal davranış kurallarına aykırılıklar ve politika ihlalleriyle ilgili raporlamadan sorumludur.

Bulguların Önemszenmesi

İç denetçiler, değerlendirmeleri ve tavsiyeleri aracılığı ile İç Kontrol Sistemi'nin etkinliğini süreklilik temelinde inceleyip ona katkıda bulunurlar ve böylece, iç kontrolün etkinleşmesinde önemli rol oynarlar. Bununla birlikte, iç denetçiler iç kontrolün tasarlanması, uygulanması, sürdürülmesi ve dokümante edilmesi bakımından yönetimin öncelikli sorumluluğuna sahip değillerdir. Yönetim, çoğunlukla İç Kontrol Sistemi'nin ayrılmaz bir parçası olarak bir iç denetim birimi oluşturur ve ondan İç Kontrol Sistemi'nin etkinliğini izleyebilmek üzere yararlanır. İç denetçiler, iç kontrolün tasarımının ve işleyişinin değerlendirilmesinde dikkat çekici hususlara yoğunlaşarak iç kontrolün çalışması hakkında düzenli bilgiler sağlarlar. İç kontrolün güçlü ve zayıf yanları hakkında bilgi sağlayıp geliştirilmesi için tavsiyelerde bulunurlar. Ancak, iç denetim biriminin bağımsızlığının ve tarafsızlığının güvence altına alınması gerekir. İç denetim bulgularının ve tavsiyelerinin iç kontrol izleme fonksiyonu çerçevesinde hemen yerine getirilmesi gerekir.

2.10 İÇ KONTROL SİSTEMİNİN ÖZÜNDEKİ SINIRLAMALAR

İç Kontrol Sistemleri değerlendirilirken, sistemin özünde var olan bir takım sınırlamalar göz önünde bulundurulmalıdır.

İç Kontrol Sistemleri, insanlardan ve prosedürlerden meydana gelmektedir, insanlardan söz konusu prosedürleri kendilerinden istenildiği gibi ve sorumluluk sahibi bir şekilde yerine getirmeleri beklenir, ancak insanlar hata yapabilir ve baskıya maruz kalabilir. Çalışanların görevde bulunma alışkanlıkları, hatalı kararlar almaları, görevlerini yanlış anlamaları, kişisel dikkatsizlikler, ihmalkârlık gibi nedenler, İç Kontrol Sistemi'nin etkinliğini azaltabilir veya sistemi çökertebilir.

İkinci bir sınırlama, iç kontrol usul ve yöntemlerinin kamunun tüm faaliyetlerini kapsamamasıdır. İç kontrol özü itibarıyla kamu içinde bürokrasiyi artıran ve işlemlerin yürütülmesinde daha çok belge ve insan kaynağı kullanımına ihtiyaç duyan bir süreçtir. Dolayısıyla, İç Kontrol Sistemi'nin kurulması ve işletilmesi için katlanılan bir maliyet söz konusudur. İç Kontrol Sistemi'nin tanımında belirtilen amaçlara ulaşmasıyla tasarruf edilen maliyetler ise iç kontrolün yarattığı faydadır. Fayda, karar organları tarafından yanlış kararlar alınmasının, hırsızlığın, yolsuzluğun ve savurganlığın önlenmesiyle engel olunan zarar miktarıdır.

İç Kontrol Sistemi'nin maliyeti hiçbir zaman sistemden elde edilmesi beklenen faydayı aşmamalıdır. Dolayısıyla, İç Kontrol Sistemi'nin kurumun tüm işlemleri için uygulanmasının doğuracağı maliyetler sağlayacağı faydayı aşacağı için kamuda her zaman karşılaşılmayan ya da finansal raporların hazırlanmasında yöneticilerin subjektif yargılarına dayanan tahminlerin yapılması gibi bazı işlemlerde İç Kontrol Sistemleri uygulanmayabilir. Yönetim uygulayacağı kontrol faaliyetlerine karar verirken maliyet-fayda analizi yaparak karar vermelidir.

Ne kadar etkin ve sağlam bir İç Kontrol Sistemi kurulursa kurulsun, önceden tahmin edilemeyen ve önüne geçilemeyen kayıplar her zaman olabilir. İç Kontrol Sistemi'nin risklerin önlenmesinde yönetime mutlak güvence sunamayarak yalnızca makul bir güvence sunması buradan kaynaklanmaktadır.

İç Kontrol Sistemi'nin yetersiz kalma nedenleri şöyle sıralanabilir:

- İç Kontrol Sistemi'nin maliyetinin faydasını geçmesi

- İç Kontrol Sistemi genellikle rutin işlere yönelmiş olması
- Potansiyel insan yanlışları
- Koşulların değışikliği yüzünden prosedürlerin yetersiz kalması

Bu nedenle kurumlarda mevcut kontrollerin etkinliğini arttırmak için aşağıda belirtilen konulara önem verilmelidir:

- İş ve işlemlere ilişkin yönetim hiyerarşisi içerisinde gerçekleşen kontroller ve strateji biriminde yapılan ön mali kontrol dışında, yönetim yapısının tümünü kapsayan ve esasları önceden belirlenmiş kontrol sistemlerinin bulunması.
- Mevcut kontrollerin birimler ya da süreçler itibari ile sistematik ve düzenli bir şekilde oluşturulması.
- İş ve işlemlere ilişkin süreç analizlerinin yapılması ve süreç akım şemalarının oluşturulması.
- İş gören görev tanımları ile yetki ve sorumluluk dağılımlarında eksikliklerin ve zayıflıkların giderilmesi.

BÖLÜM 3

TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ KAVRAMI, NİTELİKLERİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ

3.1 TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ NEDİR

Toplam Kalite Yönetimi (TKY), bir kuruluştaki herkesin katılımı ile süreçlerin ve bu süreçlerden oluşan ürün ve hizmetlerin sürekli iyileştirilmesine, bu ürün ve hizmetlerin sunulduğu iç ve dış müşterilerin gereksinim ve beklentilerinin karşılanması ve aşılmasına yönelik, günümüzün rekabetçi ortamında kendini geliştirerek değişen koşullara uyum sağlayan bir sistemdir. Özellikle müşteri memnuniyetindeki değişimleri zamanında yakalayıp, hayatta kalmak ve başarılı olmak isteyen kurumlar için Toplam Kalite Yönetimi, esasen bir yönetim tekniğinden çok bir yönetim felsefesidir. Bir kuruluşun tüm süreçlerinde kaliteyi artırmak, geliştirme ve yaratıcılık için tüm çalışanların katılımı, planlı sistematik yaklaşım ve sürekli gelişme, iyileştirme yolu ile müşterilerin memnuniyetini sağlamak olarak özetlenebilir.

JIS yani Japon Sanayi Standartları Komitesi'nin tanımına göre, "Kalite, ürün ya da hizmeti, en ekonomik yoldan üreten ve tüketici isteklerine cevap veren bir üretim sistemidir".

ISO 9000 standardındaki tanımına göre ise, "Kalite, bir ürün ya da hizmetin, belirlenen ya da olabilecek ihtiyaçları karşılama kabiliyetine dayanan özelliklerinin toplamıdır".

Toplam Kalite Yönetimi; liderlik, sürekli gelişme, müşteri tatmini gibi çeşitli alt başlıklar veya çeşitli ilkeler veya yaklaşımlar ile ifade edilen bir bütündür. Bir görüşe göre, Toplam Kalite Yönetimi beş ilke ile karakterize edilmektedir. Bunlar; liderlik (yönetimin katılımı), müşteri ve çalışan odaklı olmak, gerçeklere odaklanmak, sürekli gelişme ve çalışanların katılımıdır. Başka bir görüşe göre Toplam Kalite Yönetimi'nin, müşteri odaklılık, takım çalışması ve sürekli gelişme

olmak üzere üç ilkesi bulunmaktadır. Kalite hareketinin öncülerinden olan Anderson, Kalite Yönetim Sistemi'ni Delphi yöntemi ile analiz ederek vizyoner liderlik, iç ve dış işbirlikleri, öğrenme, süreç yönetimi, sürekli gelişme, çalışan tatmini ve müşteri tatmini olmak üzere yedi kriter altında toplamıştır.

1-Vizyoner Liderlik: Vizyonun netliği, uzun dönemli oryantasyon, katılımcı değişim, çalışanı yetkilendirmek, organizasyonel değişimi planlamak ve uygulamak.

2- İç ve Dış İşbirlikleri: Tedarikçi ilişkileri, tek tedarikçi, organizasyon içindeki işbirliği, takım çalışması, organizasyon çapında katılım, sistem yaklaşımı, korkunun yok edilmesi.

3- Öğrenme: Kurum çapında eğitim, temel bilgi, süreç bilgisi, eğitimsel gelişme, sürekli kendi kendine gelişme ve yönetsel öğrenme.

4- Süreç Yönetimi: Süreçlerin yönetimi, önlemeye dönük yaklaşım, kitlesel kontrolün azaltılması, tasarım kalitesi, istatistiksel süreç kontrolü, varyasyonun anlaşılması, sayısal kotaların yok edilmesi, amaçlarla yönetimin ortadan kaldırılması, personel liyakat değerlendirmesine bağlı ödül sisteminin ortadan kaldırılması, motivasyonun anlaşılması ve sağlanması, toplam maliyet muhasebesi.

5- Sürekli Gelişme: Ürün, hizmet ve süreçlerin sürekli artan biçimde ve yenilikçi olarak geliştirilmesi.

6- Çalışan Tatmini: İş tatmini, işe bağlılık ve çalışanların organizasyonda çalışıyor olmaktan duydukları gurur.

7- Müşteri Tatmini: Müşteri odaklı yaklaşım.

Toplam Kalite Yönetimi, akılcı bir yönetim anlayışı çerçevesinde, üretilecek olan ürün/hizmet, önceden belirlenmiş amaç ve standartlara uygun bir biçimde ve nitelikte elde edilmesini hedefler.

Toplam Kalite Yönetimi'ni diğer yönetim bilimi yaklaşımlarından ayıran en önemli fark onun aynı zamanda hem işe, hem çalışana ve hem de müşteriye odaklı olmasında yatmaktadır. Toplam Kalite Yönetimi'nin temel ilkelerini şu şekilde sıralamak mümkündür; misyon, vizyon ve yol gösterici ilkelerin önemi; üst yönetimin liderlik ve bağlılığı, örgütsel yapının değişimi, kalitenin öğrenilmesi, müşteri odaklılık, takım çalışması ve çalışanların yetkilendirilmesi, iletişim, örgütsel kültürün değiştirilmesi, kalite konusunda eğitim, örgütün iç analizinin yapılması ve süreçlerin sürekli iyileştirilmesi. Ancak bunlar arasında en önemli üçünün altını çizmek gerekmektedir: Müşteri odaklılık, sürekli iyileştirme anlayışı ve süreç analizlerinin yapılması. Buna göre Toplam Kalite Yönetimi, Taylor'un "Bilimsel Yönetim" akımının, insan ilişkileri kuramlarının ve bazı yeni yaklaşımların bir bütünü olarak görülebilir. Yönetim literatüründe yer alan bu tekniklerle Toplam Kalite Yönetimi'nin bir karşılaştırılması yapıldığında, Toplam Kalite Yönetimi ile diğerlerini ayıran en önemli farkın müşterilerle ilgili sunulan yaklaşımlarda olduğu görülmektedir.

3.2 TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ SİSTEMİNİN TARİHSEL EVRİMİ

Yönetim literatüründe ve pratiğinde uzun süredir gündemde ağırlığını koruyan yönetsel bir yaklaşım olan Toplam Kalite Yönetimi giderek daha fazla önem kazanmaktadır. 1950'li yıllardan itibaren özellikle Japonya'da uygulamaya konulup geliştirilen Toplam Kalite Yönetimi, günümüzde pek çok batılı örgüt tarafından da kabul görüp adapte edilmeye çalışılmaktadır.

Toplam Kalite Yönetimi'nin önemi, dünya pazarlarında şirketler arasında giderek artan rekabete paralel olarak hızlı bir artış göstermiştir. Çok sayıda kuruluş Toplam Kalite Yönetimi'ni uygulamaya başlamış ve bu kavram yönetimin önemli konularından biri olmuştur. Toplam Kalite Yönetimi özel sektör örgütlerinde uzun yıllar boyunca uygulanmış olup bu tekniğin ya da yaklaşımın değişik sektörlerde de

uygulanmasına yönelik öneri ve tartışmalar süregelmektedir. Bu tartışmaların yanı sıra bir yandan da Toplam Kalite Yönetimi uygulamasının örnekleri sıkça göze çarpmaktadır. Eğitim, sağlık, savunma, sivil toplum örgütleri ve kamu kuruluşları gibi çok farklı alanlardaki örgütlerde de Toplam Kalite Yönetimi'nin uygulanması gerektiği birçoklarıncı savunulmakta olup bu tekniğin hemen her tür örgütte uygulanabileceğinin örnekleri de değerlendirmeye başlanmıştır.

Toplam Kalite Yönetimi'nin genel amaçları ise;

- Savurganlığın önlenmesi
- Verimliliğin artırılması
- Kalitenin artırılması
- Maliyetin düşürülmesi
- İşlem zamanlarının kısaltılması
- Sürekli iyileşme ve gelişmenin sağlanması
- Sosyal paydaşların dengeli mutluluğudur

Toplam Kalite Yönetimi, tarihi gelişim içinde kaliteyi yükseltmek için ortaya atılmış birçok sistem ve uygulamanın toplu bir sonucu olmuştur. Bunlar arasında kalite çemberleri, iş görenlerin yetkilendirilmesi, takım çalışması, süreç yönetimi, karşılaştırma ve ISO 9000 yer almaktadır. Bunların her biri Toplam Kalite Yönetimi'nin yavaş yavaş gelişmesine yol açmış, sonuçta ortaya çıkan sistemin ana unsurlarından biri olmuştur. Batının bireysel öneri sistemleri Deming ve Juran gibi Amerikalı danışmanlar tarafından Japonya'ya taşınmış, sonuçta bu ülkede kalite çemberleri fikrinin doğmasında önemli rol oynamıştır.

3.3 TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ

Toplam Kalite Yönetim felsefesi ancak tüm ilkeleri ile benimsenip uygulandığı takdirde tutarlı, başarılı ve kalıcı olur. Bu çalışmada göz önüne alınan, Toplam Kalite Yönetimi'nin temel ilkeleri şu şekildedir.

3.3.1 Liderlik

Liderlerin yönetim anlayışları ile tutum ve davranışları kalite kültürünün şekillenmesinde çok önemli bir etkiye sahiptir. Liderler, kalite kültürünün temel özelliklerini belirlemede ve kültür gelişimi faaliyetlerinde aktif bir şekilde yer almalıdırlar. Liderler müşterilerle, kurumun işbirliği yapılan kuruluşlarla ve toplumun temsilcileri ile olan ilişkileri yürütürler. Tüm çalışanlarla katılımcı bir işbirliği gerçekleştirerek mükemmellik kültürünü yayarlar.

Kalite kültürünün oluşturulmasında ve sürdürülmesinde, üst yönetim çok önemli bir role sahiptir. Üst yönetimin kalite çalışmalarına olan desteği, kamu içinde bir kalite kültürünün oluşturulması açısından çok önemli bir başlangıç noktasıdır. Aksine bir durumda, sürdürülen çalışmaların kalıcı olması mümkün değildir. Toplam Kalite Yönetimi'nde, kalite konusundaki nihai sorumluluk üst yönetimdedir. Bu nedenle, Toplam Kalite Yönetimi'ne geçilmesi sürecinde gerçekleşecek değişimin ve oluşturulacak kalite kültürünün üst yönetimin destek ve liderliği olmadan gerçekleşmesi çok güçtür.⁴⁷ Liderler, kalite kültürünün gereklerine uygun bir şekilde davranarak çalışanlara örnek olmalı; kurumdaki kalite felsefesi gereği sürekli iyileştirme faaliyetlerinin içinde bulunmalı ve çalışanların iyileştirme faaliyetlerine katılımını teşvik etmelidir. Kaliteyi ve sürekli iyileştirmeyi kararlı bir şekilde

⁴⁷N. Özçakar / İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi 39, 1, (2010) 106-124 © 2010109

destekleyen bir liderlik yaklaşımı, kurumdaki çalışanlara örnek olarak kurumu başarıya taşıyacaktır.

Toplam Kalite Yönetimi, yalnızca belli bir bölüm, kişi ya da grubun gayret ve faaliyeti ile değil, mükemmel bir liderlik ve yönetim becerisi ile başarılı olabilir. Toplam Kalite Yönetimi'nde liderden; bir vizyon çizmeyi başarmak, etkili ve işlevsel iletişim kurmak, vizyon ve misyona uygun politika ve stratejiler geliştirmek, değişime karşı direnci kırmak, çalışmalara politik destek oluşturmak ve iş görenleri güdüleme gibi özelliklere sahip olması beklenmektedir.

3.3.2 Performans Ölçümü

İş görenin bir kurum içindeki başarısını, bireyin kişisel özellikleri ve yetenekleri ile işini başarma arzusu, yönetimin bu arzuyu harekete geçirme kabiliyeti ve sağlanan çalışma ortamı belirler. Yönetici oluşturduğu ortam içerisinde, emrindeki işgücünün gerçekleştirdiği sonuçları bilmek ve kontrol altında tutmak arzusunda olduğuna göre; gelişen zaman içerisinde, bireysel veya grup olarak çalışanların etkinliklerini bilmek isteyecektir. İşte bu istek, performans değerlendirme arzusu; yapılan çalışma da, performans değerlemedir. Bazı kaynaklarda “iş gören değerlendirme”, “başarı değerlendirme”, “verimliliğin değerlendirilmesi”, “çalışanın değerlendirilmesi” ya da kamu kuruluşunda olduğu gibi “tezkiye”, “sicil” gibi kavramlarla anlatılan performans değerlendirme, çalışanların yeteneklerinin işin nitelik ve gereklerine ne ölçüde uyduğunu araştıran, çalışanların işteki başarısını saptamaya çalışan objektif analizler olarak tanımlanabilir.

Performans yönetim sisteminin 1980'den sonra Toplam Kalite Yönetimi ile ön plana çıkmasıyla performans değerlendirme farklı bir boyut kazanmıştır. Daha önce sadece yılda bir defa olarak gerçekleştirilen ve kurum verimliliğinin artışında iş görenlere düşen görevi yerine getirip getirmediğinin öğrenilmesi için yapılan çalışma günümüzde performans değerlendirmesinin bir parçası haline gelmiştir.

Toplam Kalite Yönetimi'nin başarısının arkasında insan faktörü bulunmaktadır. Toplam Kalite Yönetimi'nde yer alan sürekli iyileşme, sorunların analizi ve çözümü ekip oluşturma, hedefleri belirleme ve kalite sağlama gibi görevlerin kurum çapında yayılımının sağlanması ancak tüm çalışanların katılımıyla sağlanabilir. Toplam Kalite Yönetimi, çalışanların iş yerlerinde en iyi performansı göstermek istedikleri, yöneticinin de sistemi sürekli olarak iyileştirme yoluyla onlara destek vermeye gönüllü olduğu bir yapılanma modeline dayalı olarak gelişmiştir.

Kamu kurumlarında performans değerlendirme anlamında kullanılan "sivil" uygulamasında, sonuçlar geri bildirim yoluyla açıklanmamaktadır. Geri bildirim uygulanması durumunda, çalışanlar kendilerini geliştirme ve kurum için daha verimli olabileme şansına sahip olacaklardır. Kamu kesiminde başarı değerlendirmesinden etkin bir biçimde yararlanabilmek için; öncelikle yasal düzenlemelerde değişiklik yapılmalıdır. Bunun yanında, çalışanların motivasyonunun sağlanması için performans standartları oluşturulmalı, çalışanların geçmiş performanslarına yönelik geri besleme sağlayacak bir değerlendirme sistemi tasarlanmalı ve yönetime bu konu hakkında gerekli eğitim verilmelidir. Hem değerlendiren hem de değerlendirilen personelin eğitilmesi ve kurumların kendi yapı ve hizmet özelliklerine uygun değerlendirme sistemleri kurmaları gerekmektedir. Ayrıca, değerlendirme sürecinin ve sonuçlarının ilgili kamu çalışanına karşı açık hale getirilmesi, değerlendirme sürecine personelin, iş arkadaşlarının ve vatandaşların katılımının sağlanması, hizmet içi eğitim kararları ve ücretlerle değerlendirme sonuçlarının ilişkilendirilmesi sağlanmalıdır. Diğer yandan, yılda bir kez değerlendirme yerine değerlemeyi süreç olarak ele alan ve yıla yayılmış bir uygulama sistemine geçilmeli ve personel rejimimizin ilkeleri arasında yer alan kariyer ve liyakat ilkelerinin değerlendirme sonuçlarıyla doğrudan ilişkilendirilmesi yönünde düzenlemeler getirilmelidir.

3.3.3 Ekip Çalışması

Toplam Kalite Yönetimi'nin diğer bir temel ilkesi ise, problemin çözümünde, değişim ve gelişim sağlanmasında, çalışanların enerjisinden faydalanılmasıdır. Bu yoğun rekabet ortamında müşteri memnuniyeti; ürün veya hizmetin tasarımından sunumuna kadar tüm süreçte, tüm çalışanların katılımıyla sağlanabilir. Buradaki katılımdan, sadece üst yönetimde olan kişilerin değil, tüm örgüt çalışanlarının katılımı kastedilmektedir. Bu şekilde çalışanlar, işin yapımına katılır ve bu konuda çeşitli alternatifler geliştirmeleri sağlanırsa, yaptıkları işten daha çok zevk alırlar ve işlerini daha kaliteli yaparlar.

Toplam Kalite Yönetimi bünyesindeki tüm çalışanların çalışmalara katılımını sağlamak için kullanılan en önemli araç, "kalite çemberleridir". Bu bağlamda kalite çemberleri, iyileşmeler önermek ve bunları tartışmak için genellikle çalışma saatleri dışında düzenli olarak toplanan, aynı çalışma alanında görevli ve gönüllü iş gören gruplarıdır. Toplam Kalite Yönetimi, kalite çemberleri gibi araçlarla, geleneksel "en iyi, tek yol" yaklaşımını ortadan kaldırarak, en alt düzeyde çalışanlara bile yaratıcılıklarını ortaya koyma, başarılı olma, bu başarıdan dolayı onurlandırılma, sorumluluk taşıma, bir grubu üyesi olma ve dikkate alınma imkânı tanımaktadır.

Kalite çemberlerinin temelinde, çalışanların başlarındaki yönetici ile birlikte belirli dönemlerde toplanarak sorunları çözmeye yönelik çalışması ve yöneticiler kadar çalışanların da bu çözümde katkıların sağlanması ve söz sahibi olarak yer almalarıdır. Böylece, çalışanların kendilerini ilgilendiren sorunlar hakkında fikir sahibi olmaları ve görüşlerini sunmaları sağlanmaktadır. Ayrıca, hiç kimse bir işi yapan kadar iyi bilemeyeceği için kalite çemberlerinde oluşturulan çözüm yolları da

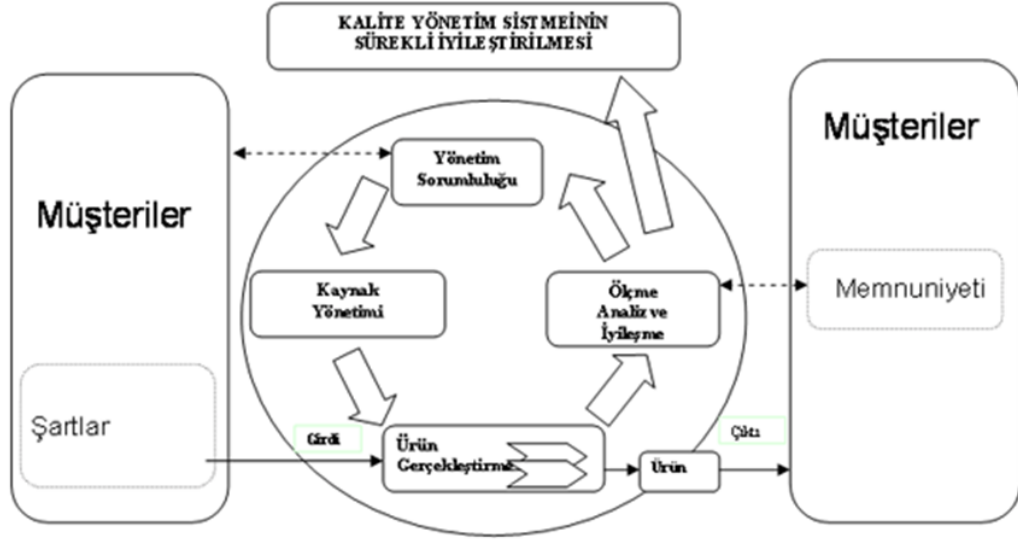
son derece başarılı sonuçlar vermektedir. Tabi ki, kalite çemberlerinin çalışmasında serbest bir ortam yaratan yöneticilere de büyük sorumluluk düşmektedir.⁴⁸

Kalite çemberlerini kurmanın nedenleri; hataları önlemek, iş süreçleriyle ilgili maliyetleri düşürmek, verimliliği yükseltmek, iletişimi, problem çözme yeteneğini geliştirme, motivasyonu artırmak ve kalite anlayışını örgüt kültürünün bir parçası haline getirmektir. Kalite çemberlerinin yanı sıra çapraz-fonksiyonel takımlarda kalite geliştirmede kullanılan diğer bir stratejidir. Çapraz-fonksiyonel takımların yeni ürün geliştirmede ve dağıtım yönetiminde başarılı uygulamaları bulunmaktadır. Genel olarak bakıldığı zaman, katılımcı yönetimle yapılmaya çalışılan karar verme görevinin mümkün olan en alt düzey çalışanlara verilerek üst düzey yöneticilerin her kararda yer almasını engellemek, böylece, üst düzey yönetimin önemli kararlara daha çok zaman ayırmasını sağlamaktır. Alt düzeyde çalışanlar açısından bakıldığı zamanda, karar verebilme yetkisine sahip olarak, gerektiğinde hızlı, zamanında ve doğru kararlar alarak müşteri memnuniyetini üst düzeye çıkarmak gereklidir. Özellikle, hizmet sektöründe müşterilerle birebir iletişim kuran çalışanlara bir takım kararlar verebilme yetkisi verilmesi, sorunların kısa zamanda çözülebilmesi ve müşteri memnuniyetinin hemen sağlanabilmesi açısından çok önemlidir.

Ekip çalışması açısından kamu kurumlarındaki uygulamalara bakıldığında, bireysel çalışmanın esas olduğu görülmektedir. Zaman zaman gerçekleştirilen grup çalışmaları Toplam Kalite Yönetimi felsefesine uygun olarak gerçekleştirilen çalışmalar değildir. Kamu kuruluşlarının bir biriminde alınan bir karardan diğer birimin haberi olmadığı; hatta aynı birimdeki çalışanların bile haber olmadığı durumlar görülebilmektedir. Son zamanlarda, kalite çalışmalarına başlayan bazı kamu kurumlarında Toplam Kalite Yönetimi ya da standartların gereklerinin yerine getirilmesi açısından ekip çalışmalarına başlanmıştır. Bu gibi çalışmaların tüm kamu

⁴⁸N. Özçakar / İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi 39, 1, (2010) 106-124 © 2010112

kurumları tarafından benimsenmesi durumunda; kamu yönetiminde büyük bir değişimin yaşanacağı ve vatandaşa sunulan hizmet kalitesinde çok önemli farklılıklar gözlenecektir.



Şekil 4: Kalite Çemberleri

3.3.4 Sürekli Gelişme

İnsanı esas alan bir yönetim, insanların sınırsız güçlerinin gelişmesine izin veren bir yönetim sistemidir. Toplam Kalite Yönetimi'nin temeli de sürekli gelişmeye dayanır. Hedef belli bir standardı tutturmak değil, seviyeyi sürekli ve hızlı bir tempoda geliştirmektir. Sürekli gelişme faaliyetleri sonucu, müşteri memnuniyetinin artacağı varsayılır. Sürekli gelişme, kurumun hedeflerine ulaşabilmek için yürüttüğü faaliyetlere ilişkin tüm süreçlerde, varılan sonuç ne olursa olsun bununla tatmin olmayıp, sürekli daha iyiye ulaşma çabasının kurumdaki tüm çalışanların katılımı ile gerçekleşmesidir.

Sürekli iyileşme ve gelişme en yukarıdan en aşağıya kadar bütün kurum üyelerinin katılımını gerektirir. Toplam Kalite Yönetimi; sürece yönelik, küçük

adımlı, insana dayanan, bilgiyi paylaşan sürekli iyiyi arama çabasıdır. Daha iyi ve kaliteli sonuçlar elde edebilmek için kuruluştaki çalışma sistemi içinde yer alan süreçlerin iyileştirilmesi esasına dayanan sürekli gelişme olgusunun uygulaması, önce sorunların tespit edilmesi ile başlar ve daha sonrada bunlar adım adım çözülür. Değişime uyum sağlayamayan bir örgüt mevcudiyetini devam ettiremez.

Toplam Kalite Yönetimi'nde sürekli gelişme ve öğrenme çok önemlidir. Sürekli gelişme sayesinde; örgüt faaliyetlerine canlılık gelmektedir, tüm örgüt çalışanlarının örgütün amaç ve hedeflerine kilitlenmeleri sağlanmakta, verimlilik artmakta, aksamalar, problemler en kısa yoldan çözülmektedir.

3.3.5 Hataların Önlenmesi

Hatalar önlemeye dönük yaklaşım, problemler ortaya çıktıkça onları çözmek yerine problemin ortaya çıkmasını engelleme esası olarak da açıklanabilir. Toplam Kalite Yönetimi anlayışında, hataları ayıklamak değil, hata yapmamak ve ilk defada doğru yapmak amaç olarak düşünülmektedir. Kamu kurumlarında genellikle bir mal değil hizmet üretilmektedir. Yani, hizmet vatandaşa sunulduğu anda, hizmet üretimi tamamlanmaktadır. Bu hizmetin vatandaşın tam istediği arzu ettiği bir hizmet olup olmadığını, hizmet sunulduğu sırada kontrol altında tutmak mümkün değildir. Hizmet üretildiği anda tükendiğinden; mal üretiminde olduğu gibi ürünün müşteriye ulaştırılmasından önce uygun olup olmadığı konusunda kontrol edilme şansı bulunmamaktadır. Bu durumda hataları önlemenin tek yolu, mümkün olduğunca nitelikli bir iş gücünü istihdam ederek sürekli olarak eğitmektir.

Toplam Kalite Yönetimi'nin kamu hizmeti veren kuruluşlarda uygulanması, yaşama geçirilmesi halinde kamu hizmetlerinde kalite iyileşecektir, etkinlik ve verimlilik artacaktır. Bunun sonucunda vatandaşa verilen hizmetin kalite düzeyi ile ilgili olarak toplum yaşamında çok sık görülen sıkıntı ve şikâyetlerin önlenmesine ve ortadan kaldırılmasına katkıda bulunmuş olacaktır.

3.3.6 Eğitim

Toplam Kalite Yönetimi kurumdaki insan kaynağını geliştirmeksizin ve insan kaynaklarının desteği olmaksızın bir kurumun kaliteli olamayacağı temel görüşünü kabullenmektedir. Toplam Kalite Yönetimi çalışanların motivasyonlarının artırılmasını, gereksinimlerinin karşılanmasını, kararlara katılmalarını, etkili ve verimli olmalarını amaçlar. Bu amaçların gerçekleştirilmesi sürekli eğitim ile insan kaynağının niteliğinin geliştirilmesiyle mümkün olabilecektir. Kişi, grup ve/veya kurumların performanslarını geliştirmeye yarayan planlı ve düzenli etkinliklere eğitim adı verilir. Çalışanların eğitiminin kurumlara belirli bir maliyeti olmasına rağmen, kurumların başarısı için mutlak gereklidir. Bu nedenle, çalışanların eğitimi ne kadar iyi olursa, ürün ve/veya hizmetin müşteri istek ve gereksinimlerini karşılama oranı o kadar yüksek olacaktır. Çalışanlara verilen eğitimde sadece işin hızlı yapılması değil bunun yanında işin istenilen standartlara ve kalite düzeyine uygun bir şekilde yapılması da öğretilmelidir. Tüm çalışanlara sürekli bir eğitim verilmeli, periyodik toplantılar ve bilgilendirme seminerleri yapılmalıdır. Toplam Kalite Yönetimi'nde eğitim, bir örgütün iç ve dış çevresini oluşturan insan kaynaklarında bir kalite bilinci oluşturmak, onların bilgi, beceri ve davranışlarını geliştirmek ve Toplam Kalite Yönetimi anlayışını örgütte yerleştirmek amacıyla yürütülen planlı ve sürekli faaliyetler zinciridir. Eğitim, öğrenme, iyileştirme ve gelişme Toplam Kalite Yönetimi'nin temel özellikleridir.

Toplam Kalite Yönetimi'nin başarılı olabilmesi için uzun dönemli ve kapsamlı bir eğitim gerçekleştirilmelidir. Sürekli öğrenme ve çalışanların kendisini geliştirmesi kurumun her noktasına ulaşmalı; her çalışan bu yöndeki faaliyetlerin içinde yer almalıdır. Her geçen gün değişimin yaşandığı bir dünyada, kurumların bu değişimden uzak kalmaları mümkün değildir. Tüm çalışanların vatandaşlara kaliteli bir hizmet verebilmeleri için yeni kanun, uygulama ve teknoloji gibi konuları yakından takip etmesi gerekmektedir. İnsan gücüne yapılan bir yatırım olarak hizmet içi eğitim, personelin niteliğinin iyileştirilmesine katkıda bulunarak, onların verimini artırmayı ve üst görevlere hazırlanmalarını amaçlamaktadır.

3.3.7 Müşteri Odaklılık

Müşteri odaklılıkta esas olan müşterinin mevcut ve oluşacak olan beklentilerinin mal ya da hizmet üretimine yansımadır. Bu ilkeye göre bir kurumun varlık amacını; müşteriyi memnun etmek, müşteriyi elinde tutmak ve müşteri bağlılığını sağlamak oluşturmaktadır. Kalitenin yönlendirilmesi müşteri istekleri doğrultusunda gelişir. Müşteri gereksinim ve beklentilerinin doğru olarak belirlenmesi ve eksiksiz olarak yerine getirilmesi hatta aşılması, müşteri memnuniyetini mükemmel bir şekilde sağlayacaktır. Toplam Kalite Yönetimi öncelikli olarak müşteri üzerine odaklanan bir çalışmalar bütünüdür. Müşteri, ürün ya da hizmetin ulaştığı en son kişi olarak tanımlanır.

Kamu yönetiminin vatandaşı, özel işletmelerdeki müşteri gibi görmesi bazı hizmetler açısından mümkün olmayabilir. Ancak “müşteri odaklı” kamu hizmeti yaklaşımının kamu yönetimi tarafından benimsenmesi ve kamu hizmetlerinde uygulanması hizmetlerin kalite ve niteliğinde önemli gelişmeler sağlayabilir. Bu açıdan müşteri ya da vatandaş odaklı bir kamu hizmeti yaklaşımını kamu yönetiminde benimsemenin bir sakıncası yoktur. Eğer tüm dünyada benimsenen kalite ilkelerinin kamu hizmetlerinde uygulamaya geçirilmesi gerekiyorsa müşteri odaklı bir yaklaşım gereklidir. Kamu yönetiminde “müşteri odaklılık” kavramını “vatandaş odaklılık” şeklinde de ifade edilmektedir. Çünkü vatandaş odaklılıkta özel sektördeki bir müşteri değil, kamu hizmetlerinin alıcısı, denetleyicisi ve sunucusu olan vatandaş akla gelmektedir. Yalnızca vergi verip yönetsel etkinliklerin izleyicisi konumunda olan edilgen vatandaş bir müşteriden ziyade kamu hizmetinden faydalanan, kamusal etkinliklerin verimliliğini ve performansını denetleyen, yönetsel, siyasal ve demokratik süreçlerin içinde yer alan “aktif vatandaş” konumundadır.

Kamu kuruluşları tarafından sunulan kamu hizmetlerinin kalite düzeyinin, hizmetten yararlananların istek ve beklentilerine göre düzenlenmesi için, hizmet sunan kurumlarda müşteri / vatandaş odaklı bir anlayışın benimsenmesine ve bu anlamda bir zihniyet değişikliğine gereksinim vardır. Kamu hizmetlerinde kalite,

etkinlik ve verimliliğinsağlanabilmesi; kalite standartları ve Toplam Kalite Yönetimi ilkelerinin uygulamaya geçirilmesiyle mümkün olacaktır.⁴⁹

3.4 TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ

Toplam Kalite Yönetimi kavramı organizasyon kültürüne ve genel yönetim felsefesine son derece önemli değişiklikler getirmiştir. Bunlardan en önemlisi, yönetmekten yol göstermeye geçmiştir. Toplam Kalite Yönetimi'nde çalışanları kontrol etmek değil yönlendirmek, karar vermek için fikirleri değil verileri kullanmak, problemin tespiti yerine doğru işleri yapmaya konsantre olmak bireysel faaliyetler yerine ekip faaliyeti ortaya çıkarmak, kuşku ve şikayet yerine güven ve inanca dayalı bir atmosferin gelişmesine yardımcı olmak vardır.

Toplam Kalite Yönetimi'nin temelinde ferdi başarının harekete geçirilmesiyle yönetimin başarısının sağlanabileceği ve sürekli iyileştirmenin yapılabileceği yatmaktadır. Ferdi başarının harekete geçirilmesi uygulaması “ bütün çalışanların katılımı” , “analiz ve problem çözme teknikleri” ile üretilen mal ve hizmetin kalitesinin, mali işler içinde sürekli geliştirme ile yüksek kaliteye ve yüksek verimliliğe ulaşma ve rekabet gücü kazanma şeklinde açıklanmaktadır. Toplam Kalite Yönetimi yönetime şu bakımdan yardımcı olur:

- Hatayı ayıklama değil, hataları önlemek,
- Paydaşların ihtiyaçlarına daha etkin ve sağlıklı bir biçimde yönelebilmek,
- Ürün ve hizmet kalitesinin de ötesinde, bütün alanlarda en yüksek kalite performansına erişmek,

⁴⁹N. Özçakar / İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi 39, 1, (2010) 106-124 © 2010

- Kalite performansına erişilmesinde gerekli yaklaşımları kullanabilmek,
- Gerekli gelişmeleri belirlemek ve performans kriterleri getirmek,
- Problem çözümlenmede bir ekip yaklaşımını belirlemek,
- Başarı için çalışan ve müşteri arasında etkin iletişim yollarını bulmak,
- Müşteri istekleri en iyi şekilde karşılayan bir yaklaşım olduğu kadar, maliyetleri de düşüren bir yönetim türüdür.

BÖLÜM 4

KAMU YÖNETİMİNDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ, UYGULANABİLİRLİĞİ VE FAYDALARI

4.1 KAMU YÖNETİMİNDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİ GÜNDEME GETİREN NEDENLER

Kamu sektöründe Toplam Kalite Yönetimi'ne geçmenin birçok nedeni olduğu söylenebilir. Bu gerekçelere bakıldığında ilk olarak karşımıza “değişimin gerekliliği” konusu ortaya çıkmaktadır. Günümüzde tüm dünyada yaşanan hızlı değişime kamu sektörünün ayak uyduramayıp geri kaldığı, bu açıdan bakıldığında kamuda hizmetlerin taleplere cevap verebilecek düzeyde olmadığı sürekli vurgulanmaktadır.

Toplumsal yaşamın bir bütün olarak değerlendirilmesi durumunda özel kesimin kalite yönetimi tekniklerini başarı ile uygularken, kamu örgütlerinin bu yaklaşımlara tümden kayıtsız kalması düşünülemez. Özel kesimdeki yeniliklerin kamu sektörüne aktarılması aynı zamanda toplumsal bir sorumluluk olarak görülmektedir.⁵⁰ İşte bu çerçevede, kamu yönetimlerindeki eksikliklerin giderilmesinin yollarından biri Toplam Kalite Yönetimi uygulamalarına geçilmesidir.

Toplam Kalite Yönetimi'ni gündeme taşıyan nedenlerden birisi de, vatandaşların kamu hizmetlerinin kalitesi hakkındaki endişeleridir. Kamu örgütlerinin sunduğu mal ve hizmetlerin son kullanıcıları vatandaşlar olmaktadır. Bu açıdan, onların, sunulan mal ve hizmetler hakkındaki görüşleri önem taşımaktadır. Kullanıcı odaklı ya da vatandaş odaklı bir kamu hizmeti anlayışı artık bir lüks değil

⁵⁰Saran, 2001: 11

herkesin beklentisi olmuştur. Bu beklentilere cevap verebilmenin en iyi yolu olarak da Toplam Kalite Yönetimi'ne geçmek önerilmektedir.⁵¹

Dünya ekonomisinde sıklıkla karşılaşılan ekonomik krizler devletin rolünün ve boyutunun tekrar tartışılmasını da beraberinde getirmiştir. Kamu sektörünün artan gereksinimler sonucu giderek büyümesiyle maliyetlerde de büyük artışlar kaydedilmiş, bunun sonucunda ise bütçelerde kısıntıya gitmek bir zorunluluk haline almıştır. Toplam Kalite Yönetimi, mal ve hizmetlerde kalite iyileştirmesine giderken verimliliğin de artmasına yönelik temalar içermektedir. Kalite, verimlilik açısından önemli bir kavramdır. Kamu kurumlarında sorunların çözümü için hem kalite hem de verimlilik artırımı teknikleri kullanılmaya başlanmalıdır. Sonuçta, sınırlı kaynakların olduğu bir zamanda örgütsel yaşamın sağlıklı bir şekilde sürdürülebilmesi Toplam Kalite Yönetimi uygulamaları ile hizmet kalitesinin iyileşmesi ve maliyetlerin düşmesiyle mümkün olabilecektir.

4.2 KAMUDATOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN GEREKLİLİĞİ

- Kamu hizmetleri için ayrılacak kaynakların üst limitlere ulaşması ve daha fazla kaynak ayırmanın ortaya çıkardığı zorluklar,
- Kamu hizmetlerinin kalitesiz sunumu nedeniyle kamuoyundaki genel hoşnutsuzluk,
- Kamunun daha kaliteli hizmet vermesine imkân veren yeni teknolojilerin gelişmesi,
- Devlet faaliyetlerinde şeffaflığın sağlanması konusunda kamuoyu ve uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan baskılar,

⁵¹Feiganbaum, 1993: 7

- Demografik yapıdaki değişiklikler nedeniyle yaşı nüfusun artması ve diğer nedenlerle sosyal güvenlik kuruluşlarının, dolayısıyla kamunun üzerinde her geçen gün daha da artan mali yükler, kamuda kaliteye yönelimi gerektirmektedir.

4.3 KAMUDATOPLAM KALİTE YÖNETİMİNE GEÇİŞ AŞAMALARI

Üst Yönetimin Taahhütte Bulunması: Üst yönetimin kalite hareketinin yararları konusunda ikna edilmesi gerekir. Üst yönetimin gelişmeye olan ihtiyacı hissetmesi ve bunu öğrenmeye istekli hale gelmesi uygulama yönünde önemli bir adımdır. Burada üst yönetimin rolünün abartıldığı düşünülmemelidir. Bir kuruluşun kaliteli hale gelmesi yönündeki çalışmaların her aşamasında liderlik büyük öneme sahiptir. Ayrıca planlama aşamasında da yaşamsal önemi vardır. Üst yönetimin katılımı sağlanmadan Toplam Kalite Yönetimi'nin uygulanması ve kalitenin sağlanması yönünde ciddi adımlar atılması mümkün değildir. Başarılı bir uygulama için kalite hareketi sadece vizyon, planlama ve aktif katılımı gerektirmez; aynı zamanda, gerekli kaynaklarla (zaman, para ve personel) ile desteklenmeyi de içerir. Ayrıca, bu kişilerin temel felsefeyi, prensipleri ve uygulamaları öğrenmeleri gerekir. Böylece, organizasyonun kalite politikasının oluşmasına katılmaları sağlanabilecektir.

Vizyon ve Felsefe Oluşturulması: Kalite hareketinin en önemli adımlarından biri, yöneticilerin, kuruluşun ilerde nasıl olması, kuruluşa hangi prensiplerin yön vermesi gerektiği konusunda görüş birliğine varmalarıdır. Bu görüş birliği, kuruluşun vizyon ve değerlerine esas teşkil edecek ve bu resmi olarak açıklanacaktır. Vizyon açık, net ve güçlü bir şekilde kuruluşun beş ya da on yıl içinde hangi noktada olmak istediğini ifade edecek şekilde belirlenmelidir. Vizyon, yalın ve kesin bir şekilde ifade edilmeli, kuruluşa daha yüksek hedeflere ulaşmaya izin vermeli, insanları harekete geçirecek kadar güçlü olmalıdır. Eylemle desteklenen vizyon açıklaması

kuruluşun ortak hedefine ilerleme konusunda güçlenmesini sağlayacaktır. Vizyon ve yol gösterici temel prensipler hangi şekilde oluşturulursa oluşturulsun, en kısa sürede kuruluşun tamamına ulaştırılmalı ve çalışanlar ikna edilmelidir. Kuruluşun haberdar edilmesinin metot vizyon en kısa sürede somut bir eylem planı ile desteklenmelidir. Kuruluşların vizyonunu belirlerken misyonun da bilinmesi gerekir. Bir kurum veya kuruluşun var oluş nedeni, kurum veya kuruluştan beklenen görevdir. Her kurumun bir misyonu vardır. Kamu kuruluşlarında misyon genellikle ilgili kurumun kuruluş ve görevine ilişkin mevzuatta belirtilmektedir.

Kalite Konseyi Oluşturulması: Kuruluş içindeki yapısal değişikliğin sürekli olması ve başarı için kalite hareketinin kurumsallaştırılması şarttır. Kurumsallaşma, enerjinin yoğunlaştırılması ve kaynakların ortak bir amaca - ürün ve hizmetlerin sürekli geliştirilerek müşterilere en iyisinin sunulması amacı- tahsis edilmesi için önemli bir araçtır. Kalite hareketini doğru anlamış ve bunu başarılı şekilde uygulamış her kuruluş, uygulamanın daha hemen başında üst yöneticilerin katılımı ile oluşan bir kalite konseyi oluşturmuştur.

Kalite konseyinin kurulmasıyla birlikte üst yönetim kalite hareketi yolunda yapılan işlemlere bir kimlik, yapı ve meşruluk kazandırır. Konseyin en somut mesajı, üst yönetimin kalite hareketinin gerekliliğine inandığıdır. Üst yönetimdeki kaliteye doğru olan bu yön değişikliği, kalite konseyinin vizyon, ana ilkeler ve misyonu yazılı hale getirmesi ile açık hale gelir. Kalite konseyine kuruluşun başındaki kişi veya vekili başkanlık etmeli ve üst yönetimden kişiler üye olmalıdır. Kalite konseyi kalite hareketini başlatmak, koordine etmek ve kalite geliştirme çalışmalarını izlemekten sorumludur.

Müşteri İhtiyaçlarının Belirlenmesi: Kalite, müşteri beklentileri ile kuruluşun faaliyetlerinin uyumlu hale gelmesi ve bu beklentileri karşılması şeklinde tanımlanabilir. Müşteri iç ya da dış müşteri olabilir. Müşterilerinizin beklentileri onların istek ve ihtiyaçlarıdır. Müşteri beklentilerini karşılama, kalite hareketinde anahtar kavramdır. Müşteri beklentilerinin tespitinde müşteri-tedarikçi yaklaşımı

kullanılabilir. Bu yaklaşımda müşteri ihtiyaçlarının analizi amaçlanmakta olup dört anahtar adımı içerir:

1. İşlem ve görevlerin tanımlanması,
2. İşlemlerde katma değer yaratan süreçlerin tanımlanması,
3. Müşterilerin beklentilerinin tanımlanması,
4. Tedarikçilerle iletişime geçilmesi,

Gereksinimler üretilen şeyin en önemli karakteristiğidir ve müşteri tarafından tanımlanır. Müşteriden geri besleme, müşteriyle iletişime ve hizmetin müşterinin ihtiyaçlarını karşılamadaki başarısını anlama derecesine bağlıdır. Bu adımın uygulanması sonucunda, kalitenin süreçteki en önemli kişi olan müşteri tarafından belirleneceği anlaşılır. Ancak müşteri çoğu zaman tam olarak ne istediğini tanımlayamamaktadır. Kaliteli bir ürün veya hizmetten duyduğu memnuniyeti pek sık dile getirmez. Buna karşılık, bir ürün veya hizmetle ilgili bir sorun yaşadığında tepkisini şikâyet olarak hemen gösterir. Bu nedenle müşteri memnuniyetinin araştırılması çok önemlidir.

Kurumun Kendi Kalite Yönetim Stratejisini Geliştirmesi: Kalite hareketinin başarıyı garanti eden tek bir uygulama şekli yoktur. Kuruluşun güçlü ve zayıf yanlarını dikkate alarak, kendi kalite yönetim stratejisini geliştirmesi gerekir. Başka bir kuruluştaki uygulanmış bir stratejinin aynen uygulanması çoğu kez başarılı sonuç vermeyebilir. En iyi plan, eylemle birlikte ortaya çıkar. Burada eylem, kuruluştaki kaliteli hizmetin yapıldığı birimlerindeki süreçler ve sonuçları ifade etmektedir. Aşağıdaki hususlar çerçevesinde kalite yönetim stratejisinin oluşturulur.

- Kuruluştaki kalite yönetim stratejisini gözden geçirecek ve kuruluş için uygun stratejik planı oluşturacak bir takım kurulması,
- Müşterilere yönelik anketler yapılması,
- Kalitenin göstergesi olacak kriterler belirleyerek birimler arasında kıyaslama yapılması,

- İşlemlere ilişkin spesifik problemleri tanımlamak için bir kalite ekibi oluşturulması,
- Kuruluşa has, problem çözme sürecinin geliştirilmesi,
- Kuruluşun kendi kalite geliştirme planını ortaya koyması.

Kalite Hareketini Uygulamak İçin Birimler Seçilmesi:Kalite hareketinin tüm kuruluşta birden uygulanması mümkün olduğu gibi, önce bazı birimlerde pilot uygulamalar yapılabilir. Ancak her durumda, kuruluşların aşağıdaki faktörleri göz önünde bulundurarak gerçekçi bir karar vermesi gerekir. Bu faktörler;

- Kuruluşun büyüklüğü ve karmaşıklığı,
- Kuruluşu değiştirebilme imkânı,
- Kaynakların (zaman, para ve personel), kalite iyileştirme çalışmalarının sonuna kadar sürdürülmesine imkân verip vermeyeceği,
- Kuruluşta, kalite konusunda katkı ve yoğunluğun seviyesi,

Kalite hareketinin kuruluşun tümünde uygulanması önemli miktarda zaman, para ve personelin bu işe tahsisini gerektirir. Bu ise çok büyük kuruluşlarda genelde mümkün olmaz.

Kalite hareketi ile birlikte kültür değişikliği de gerekir. Büyük kuruluşlarda, kuruluşun tamamında birden bunun gerçekleştirilmesi güçtür. Sınırlı ölçekte başlanacak uygulamalar aşağıdaki avantajları bünyesinde barındırır.

- Başlangıç için yapılacak harcamalar ve ayrılacak kaynaklar daha azdır.
- Kuruluş için örnek teşkil edebilecek bir uygulama ortaya çıkarılabilir.
- Pilot uygulamada sağlanan başarı ile değişime karşı olan direnç en aza indirilir. Ayrıca, kalite hareketinin olabilirliği ispat edilmiş olur.
- Elde edilecek ilk başarılı sonuçlarla birlikte kuruluşun diğer birimlerinin bu konuda teşviki sağlanır.

- Başarısızlıklar alınması gereken derse dönüştürülebilir. Daha sonra kuruluşun tümünde yapılacak uygulamada aynı hatalara düşülmez.
- Pilot uygulamadaki strateji tüm kuruluş için bir model oluşturabilir.

Eğitim İhtiyacının Analiz Edilmesi:Toplam Kalite Yönetimi'nin başarıya ulaşması için gerekli olan en önemli unsur eğitimidir. Toplam Kalite Yönetimi'ne ilişkin eğitim, kişileri farkına varma, anlama, tavır değiştirme sürecinden geçirecektir. Bu seviyedeki eğitim, yönetimin çalışanların tam olarak katılması için kalite sistemini anlaması ve sistemin etkinliğini değerlendirebilmesini sağlar.

Eğitimde amaç, çalışanlara istenilen kalitenin en ekonomik şekilde üretilebilmesini sağlayacak bilinç, bilgi ve becerinin kazandırılmasıdır. Eğitim programları farklı seviyelerdeki çalışanların kendi rollerini öğrenmelerine ve bu roller çerçevesinde faaliyetlerini planlayabilmelerine imkân sağlayacak nitelikte uygulanmalıdır.

Uygulama İçin Gerekli Kaynakların Ortaya Konulması:Kalite planında, uygulamanın masraflarının hangi kaynaktan karşılanacağı, kime fatura edileceği, uygun zamanın nasıl oluşturulacağı, personelin nereden temin edileceği ve çeşitli imkânların nasıl sağlanacağı açıkça ortaya konulmalıdır. Çünkü kaynağa ilişkin belirlemeler, tüm uygulama kararlarını doğrudan etkileyecektir. Başlangıçta kalite hareketi için kaynak ayırma, kuruluşun diğer ihtiyaçları için de kaynak ihtiyacı bulunduğundan, güç olacaktır. Ancak zaman içinde kalitenin kuruluştaki bir hayat tarzı haline gelmesi sağlandıkça bu güçlük aşılabacaktır. Aslında planın bu aşaması, üst yönetimin kalite konusundaki kararlılığını test edecek en önemli kısımdır.

Eğitim Verilmesi:Eğitim, kalite hareketinin başarılı olması için en önemli ve en başta gelen şarttır. Bu nedenle uygulamanın ilk aşamasında, detaylı eğitim planı geliştirilmesi üzerinde durulması gerekir.

Tüm çalışanlar, kuruluştaki görevlerinin ve rollerinin ne olduğunu bilmeli ve kalite hareketinin kendi görevini nasıl değiştireceğini öğrenmelidir. Eğitim

çalışmalarının merkezde çok titiz bir şekilde koordine edilmesi ve bu çalışmaların kalite konseyince de yakından takibi gerekir. Kalite hareketinin ertelenmemesi ve sürprizlerle karşılaşılması için doğru tahminlerde bulunulması, kaynakların ve ihtiyaçların tespit ve tedariki şarttır.

Performans Kriterlerinin Belirlenmesi: Kalite hareketi ile ulaşılmak istenen, iç ve dış müşterilerin tatmin düzeyinin artırılması, verimliliğin daha üst seviyeye çıkarılmasıdır. Bu hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının ölçülmesi, yürütülen kalite hareketinin başarısının tespiti açısından önemlidir. Bu nedenle, öncelikle, performans kriterleri ortaya konmalıdır. Yapılan çalışmaların neticeleri uygun ölçüm teknikleri ile ölçülmeli ve kalite hareketinin başarısı tespit edilmelidir.

Her kuruluş, objektif performans kriterleri belirlemeli; önce bu kriterlere ulaşmaya çalışmalı, daha sonra bu kriterleri sürekli olarak geliştirmelidir. Bu çaba aynı zamanda, kalite geliştirme sürecinin başarılı olup olmadığını görmek açısından da gereklidir.

Kalite Planının Yazılı Hale Getirilmesi: Kuruluşun kalite hareketine adapte olabilmesi için kalite planının yazılı hale getirilmesi gerekir. Dahası, yaşayan bir plan hazırlanarak bu planın kalite geliştirme çabalarının sonuçlarına duyarlı olmasının sağlanması önemlidir. Plan, yönetici ve çalışanlar için ulaşılabilir olmalıdır. Böylece, yapılmak istenen, amaç, hedef ve ilkeler konusunda yönetici ve çalışanlar arasındaki iletişim güçlenir.

4.4 TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ'NİN KAMUDA UYGULANABİLİRLİĞİ

Kalite kavramı günümüz toplumunun ve toplumsal kurumlarının en önemli kavramlarından birisidir. Küreselleşme süreci, devletin küçültülmesini beraberinde

getirirken, yönetimdeki yeni anlayışlar, halkın devletten beklentilerini de bir ölçüde arttırmıştır. Günümüzde devletten beklenen hizmetlerin kaliteli olması istenmektedir.

Kamu sektöründe özelleştirme ve yerel yönetimlere yetki devriyle birlikte halkın daha kaliteli hizmet sunumu bekleme talepleri de artmış bulunmaktadır. Kamu sektörünün bilgi teknolojilerinin getirdiği hızlı ve etkin hizmet sunma imkânlarından kendisini alıkoyması, bu gelişmelerin dışında kendisini tutması mümkün değildir. Özel sektördeki yeniliklerin kamu sektörüne aktarılması aynı zamanda toplumsal bir sorumluluk olarak kabul edilmektedir. Kamu örgütlerinin sunduğu mal ve hizmetlerin son kullanıcıları vatandaşlar olmaktadır. Bu açıdan, onların, sunulan mal ve hizmetler hakkındaki görüşleri önem taşımaktadır. Kullanıcı odaklı ya da vatandaş odaklı bir kamu hizmeti anlayışı artık bir lüks değil herkesin beklentisi olmuştur. Bu beklentilere cevap verebilmenin en iyi yolu olarak da Toplam Kalite Yönetimi'ne geçmek gösterilmektedir.

Toplam Kalite Yönetimi uzun yıllardır özel sektörde başarı ile uygulandıktan sonra kamu sektöründe de uygulanabilirliği tartışmaya açılan, bunun sonunda da dünyada birçok kamu örgütü tarafından kullanılan yönetsel bir yaklaşımdır. Bu açılardan değerlendirildiğinde kalite ve esnek örgütlenme modelinin günümüzün en önemli rekabet araçları haline geldiği görülmektedir. Bugün, tüm dünyada hızla yaygınlaşan kalite kavramı, sadece bir imalat sanayi yöntemi değil, daha geniş alanlarda da uygulama olanağı bulunan bir yönetim tekniği ve felsefesi olarak algılanmaktadır. Bu bağlamda, günümüz örgütleri için başarılı olabilmenin tek ölçütü, verimli ve etkin olmanın yanında kaliteli üretim ve kullanıcı tercihlerine en kısa zamanda uyum sağlayabilmek olmaktadır. Kamu yönetimi, günlük hayatın önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Kamu kurumları tarafından üretilen mal ve hizmetlerden (sağlık, güvenlik, eğitim, savunma, iletişim vb.) her gün birçok insan yararlanmaktadır. Öte yandan, genellikle devlet tarafından yürütülen bu faaliyetlerde toplumun beklentileri, sosyo-ekonomik düzeyin gelişmesine paralel olarak artış göstermektedir. Ancak devletin bugünkü yapısı ve çalışma düzenleriyle kendisinden beklenen hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde yürütmesi mümkün olamamaktadır. Küreselleşen dünyada, iletişimin artmasıyla birlikte devletin müşterisi konumunda

olan yurttaş, kamu yönetimindeki hantal, verimsiz ve etkin olmayan işleyişi sorgulamaktadır. Toplam Kalite Yönetimi, verimlilik artışına giden en düşük maliyetli ve en az sermaye gerektiren yollardan birisi olarak görülmektedir. . Toplam Kalite Yönetimi'nin başarılı uygulamalarının, yalnızca ürün ve hizmetlerin kalitesini yükseltmekle kalmayıp, maliyetleri de düşürücü ve müşteriye tatmin edici özellikleri, onu her türlü kurum için önemli bir teknik durumuna getirmiştir.

Kamu örgütlerinde de Toplam Kalite Yönetimi'nin uygulanmasına yönelik tartışma ve uygulamalar özellikle 1980'lerden sonra ama ağırlıklı olarak 1990'lı yılların başından itibaren kamu sektöründe kalite yönetimi kavramı tartışılırken devletin hem refah devleti anlayışı ile sağlaması gereken hizmetlerin kalitesi, bunu yaparken kamu borç stokunu artırmamak için mali kısıt altında hareket etme zorunluluğu, bu zorunluluğu daha da pekiştiren uluslararası mali krizlerin varlığı gibi hususları göz önünde tutmak gerekmektedir.

Kamu kuruluşlarında gün geçtikçe yaygınlaşmakta olan Toplam Kalite Yönetimi'nin gerçek faydasının ortaya çıkması çalışanların katılımına ve Toplam Kalite Yönetimi'ni benimsemeleri ile gerçekleşebilir. Bu çalışmada kamu kuruluşlarında Toplam Kalite Yönetimi'nin uygulanmasının çalışanlar tarafından nasıl değerlendirildiği ve değerlendirmeler arasındaki farklılığın nereden kaynaklandığı incelenmiştir. Değerlendirme sonucunda farklı eğitim seviyelerindeki çalışanların Toplam Kalite Yönetimi'nin eğitim faktörü ile ilgili uygulamalarını, performans ölçümü faktörü ile ilgili uygulamalarını ve müşteri odaklılık faktörü ile ilgili uygulamalarını değerlendirmeleri arasında anlamlı farklılık olduğu görülmüştür.

Toplam Kalite Yönetimi taşıdığı nitelikler ile günümüzde hemen tüm ülkelerde yeni bir rekabet unsuru olarak görülmektedir. Gerek Avrupa gerek Amerika'daki örgütler giderek artan ölçülerde Toplam Kalite Yönetimi ilkelerini uygulamaya yönelmektedirler. Hatta bu yaklaşımlar, bazı ülkelerde bir devlet politikası olarak ele alınmaktadır. Nitekim Amerika'da Federal Hükümet "Federal Kalite Kurumunu" oluşturarak, kalitenin geliştirilmesini teşvik etmeye yönelmiştir.

Bunun sonucunda, 1992 yılında ABD’de Toplam Kalite Yönetimi uygulayan kamu örgütü oranı % 68’dir.⁵²

Ağırlıklı olarak özel sektör için tasarlanmış bu yönetim tekniklerinin kamu sektörüne uyarlanması konusu özel sektörden bazı farklılıklar gösterecektir. Nitekim bu alanda geliştirilen literatür bu konuda iki hususa dikkat çekmektedir:

1-Kısa Döneme Odaklanma Güdüsü: Toplam Kalite Yönetimi konusunda önemli hususlardan birisi sürekli iyileştirme ötekisi ise planlama kavramıdır. Bunlar bir kurumun değişimini sağlayacak birbiri ile tutarlı stratejiler oluşturulması için olmazsa olmaz denilen bileşenlerdir. Bu konuda özel sektör için içinde kendini rekabetçi kılacak dolayısı ile karımı uzun vadede arttıracak potansiyeli gördüğü için daha uzun vadeli yaklaşım gerektiren bu yönetim tekniğini daha fazla benimseyebilir. Buna karşılık kamu sektöründe kar güdüsü olmadığı için rekabet etmenin önündeki engelleri yeni yönetim tekniklerini kullanarak aşma konusu özel sektör kadar kuvvetli olmayabilir. Dolayısı ile kamu sektöründe bir konuya uzun vadeli olarak yaklaşma konusu yöneticiler açısından fazla ilginç gelmeyebilir. Bu özellikle kamu kesiminin siyasi yöneticileri açısından daha da geçerli bir önermedir. Zira politikacılar kısa dönemde kendilerine seçim kazandıracak faaliyetlere odaklandıkları için kamu kurumlarının daha iyi hizmet vermek için uzun vadeli strateji geliştirmesine ve faaliyetlerini bu stratejilere odaklamasına pek sıcak bakmayabilirler. Dolayısı ile kamu sektöründe Toplam Kalite Yönetimi tekniklerinin uygulanmasında zorluklar yaşanabilir.

2-Karmaşık Hesap Verme Sorumluluğu Siyasetçi – Yönetici Uyumsuzluğu: Özel sektörle kamu sektörü arasındaki ayrımı belirleyen husus hesap verme mekanizmalarıdır. Özel sektörde yöneticiler şirketin yönetim kurulu karşısında hem stratejilerin oluşturulmasından hem de bu stratejilerin

⁵²Kim v.d., 1995

uygulanmasından dolayı sorumludurlar. Dolayısı ile özel sektördeki sorumluluk sistemi Kalite Yönetim Sistemi'nin önemli bir unsuru olan stratejik plan oluşturma ve stratejik yönetimden kurum yöneticisinin sorumlu olduğu basit bir yapı gösterir.

Buna karşılık kamu sektöründe sorumluluk mekanizması daha karmaşık bir içerik arz eder. Kamu kurumlarında siyasetçi (bakan) kurumun stratejisinin oluşturulmasında son karar sahibidir. Dolayısı ile politikaları oluşturulması ve stratejik önceliklerin seçiminde nihai söz sahibidir. Buna karşılık kurumun profesyonel yöneticisi ise bu politikaların hayata geçirilmesinden sorumludur. Bu tür bir ikili yapı kendi içinde çatışma ve çelişki yaratabilir. Bu nedenle kamu kurumlarında siyasetçi ile bürokrat arasında stratejik koordinasyon iyi yürütülemezse o zaman ülkelerin politik, ekonomik, sosyal, kültürel yapılarındaki değişiklikler ve dünyada her geçen gün yeni aşamalar kaydeden teknolojik yenilikler örgütler arasındaki rekabet açısından önemli açılımları da beraberinde getirmektedir. Örgütlerin değişen çevre koşullarına karşılık olarak yaşamlarını sürdürebilmeleri ve rekabet ederek etkililik ve verimliliği sağlamaları için yeni ve dinamik stratejiler benimsemeleri gerekmektedir. Bu çerçevede, uluslararası pazarlarda rekabetin dayanılmaz boyutlara ulaştığı günümüz dünyasında klasik yönetim tekniklerinin bazılarının örgütlerin karşılaştıkları sorunları çözmede yetersiz kaldıkları görülmektedir.

4.5 TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ'NİN KAMUDA UYGULANMASININ ÖN ŞARTLARI

Toplam Kalite Yönetimi özünde yeni bir teknik ya da model değildir. Yönetimde kullanılan bir takım ilke, teknik ve yöntemlerin bir araya getirildiği, örgüt kültüründe değişikliği içeren bir yönetim anlayışıdır. Konuya bu şekilde bakıldığında Toplam Kalite Yönetimi'nin üretim ya da hizmet, özel ve yahut kamu kesiminde uygulanması arasında fark bulunmadığı ileri sürülebilir. Ancak bu durumda dahi Toplam Kalite Yönetimi'nin tüm ilke, teknik ve yöntemlerinin özel kesimde

uygulandığı şekliyle kamuda uygulanması mümkün olmayacaktır. Kamunun kendine has özellikleri dikkate alınarak uyarlama ve ön hazırlıklar yapılması gerekecektir. Kamu kesiminde Toplam Kalite Yönetimi'nin başarılı sonuçlar verebilmesi için gerçekleştirilmesi gereken ön şartlar aşağıda belirtilmektedir.

-Üst yönetimin kalite hareketini benimsemesi ve kalite hareketinin bir Devlet politikası haline gelmesi lazımdır. Toplam Kalite Yönetimi çalışmaları üst yönetimden başlayarak aşağıya doğru yayılmalıdır. Bürokratların yanında siyasetçilerinde bu konuda bilinçlenmeleri ve konuyu sahiplenmeleri gerekmektedir. Kamuda kalite hareketinin başarılı olması sürekliliğine bağlıdır. Sürekliliğin sağlanması ise hangi siyasi parti iktidar olursa olsun kaliteyi temel hedef olarak kabul etmeleri ile mümkündür.

-Liderlik ve yönetim tarzında değişiklik yapılmalıdır. Bir kurumun başarısında etkili liderlik büyük önem taşımaktadır. Üst yönetimin liderliği olmaksızın Toplam Kalite Yönetimi'nin başarılı bir şekilde uygulanması imkânsızdır.

Kamu sektöründe üst yöneticilerin bireysel olarak hareket etmeleri ve dönüşüm için liderlik yapmaları “İdarenin Bütünlüğü” ilkesine ters düşmektedir. Bugünkü yapıda, karar alma ve çalışanların katılımını sağlayıcı bir liderlik kabul görmektedir.

-Kaliteli insan kaynağına sahip olunmalıdır. Kalite hareketine başlamadan önce insan kaynağının profili çıkarılmalı, insan kaynağımız yeterli değilse bir plan dahilinde bu eksiklikler giderilmelidir. Bu eksiklikleri giderme bağlamında hizmet içi eğitime gereken önem verilmelidir.

Kaliteli insan kaynağının temini ya da eldeki kaynağın kaliteli hale getirilebilmesi için iç müşteri olarak da ifade edilen çalışan memnuniyeti temin edilmelidir.

-Toplam kalite için bir bütçeden ödenek ayrılmalıdır. Uygulanacak kalite çalışmalarının getirisi olacağı gibi maliyetleri de olacaktır. Bu maliyetlerin bir plan dahilinde karşılanabilmesi için bütçeden ödenek ayrılması şarttır. Bütçeden ödenek ayrılması kalite çalışmalarının hükümet tarafından da desteklendiğinin önemli bir göstergesi olacaktır.

-Süreç analizleri yapılmalıdır. Süreçlerle yönetim için süreç analizleri yapılmalı ve veri analizleri oluşturulmalıdır. Türk kamu yönetiminde birçok sorun idareciler tarafından görülmediği ya da bilinmediği için çözülüyor değildir. Sorunların birçoğu idarecilerce de bilinmektedir. İşte bilinen bu sorunların çözülmüş olduğu süreçler ortaya konmalı, idarecilerce görülemeyecek derecede özellik arz eden sorunlar için çalışanların katkısı ve katılımı beklenmelidir.

-Uzun dönemli stratejik planlama yapılmalıdır. Yürütülecek çalışmalarda başarılı olabilmek için uzun dönemli bir strateji hazırlanmalıdır. Bu strateji ile eğitim, çalışanların geliştirilmesi, teknolojik alt yapının oluşturulması ile ilgili belirlemeler yapılmalıdır.

Planlama süreci kalite çalışmalarında büyük önem taşımaktadır. Planlama sürecinde harcanan süre daha sonra büyük zaman kayıplarının önüne geçecektir.

-Doğru, yeterli, hızlı ve etkili bilgi sistemi oluşturulmalıdır. Kalite çalışması temelde güvenilir veriler ve analizlerle daha iyi kararlar verebilme ve bunları uygulayabilmeye dayanmaktadır. Sunulan hizmetin kalitesinden bahsedebilmek için bunun ölçülmesi gerekmektedir. Bu ölçüm ise güvenilir veriler ve bunların doğru analizi ile mümkündür. Kaliteli bir veri oluşturma sistemi kurmadan yapılan çalışmaların kalitesi ölçülemeyecektir. Bu nedenle, teknik alt yapısı güçlü, güvenilir verilerin elde edilmesine imkân verecek bir enformasyon sisteminin kurulması ve bu verilerin sürekli analiz edilerek yapılacak kalite çalışmalarında pusula görevi görmesi sağlanmalıdır.

-Teknolojik alt yapı oluşturulmalıdır. Bugün iletişim ve bilgi teknolojisinde büyük bir aşama kaydedilmiştir. Bu teknolojiler çalışma hayatının her alanında, özellikle hizmet sektöründe kalitenin artırılmasında önemli katkılar sağlamaktadır. Bu katkılar göz ardı edilerek sadece Toplam Kalite Yönetimi'nin temel teknik, ilke ve yöntemlerini kullanarak kaliteli hizmet sunulması mümkün olmayacaktır.

-Mekânsal alt yapı kaliteli hizmet vermeye uygun hale getirilmelidir. Kamu hizmetlerinin verildikleri mekânların, sunulan kamu hizmetlerinin gereklerine uygun nitelikte ve yeterlikte olması, gerek iç müşteri ve gerekse dış müşterilerin memnuniyeti için şarttır.

4.6 KALİTE HAREKETİNİN KAMUYA FAYDALARI

- Kurum vizyonu ve yapısını oluşturmak.
- Kurumdaki tüm çalışanları süreçlere dahil ederek sinerjik iletişim ve üretim sağlamak.
- Çalışanların kişisel gelişmesi ve mesleki ilerlemesini sağlamak, eğitime büyük önem vermek ve bunu teşvik etmek.
- Eski tip alışkanlıklarda değişiklik yapmak.
- Yeni tip düşünceler, yöntemler ve teknikler üretmek ve geliştirmek, yeni kurum kültürünü oluşturmak.
- Bilgi ve beceriyi iş yaşamında uygulamak ve geliştirmek.
- Kurumlardaki olumsuz davranışların değişmesi için bilimsel çalışmalar yapmak.
- Çalışanların, süreçlerin ve sistemlerin standartlarını geliştirmek.
- “İş yerinde işte olunur” sistemini uygulanır hale getirmek.
- Çalışanların mutluluğunu sağlamak, motivasyonu, etkinliği ve üretkenliği artırmak, bireyin kendi, kurum, ülke ve dünya için anlamlı şeylere katkı koymasının mutluluğunu yaratmak.

- Rekabetedebilirlik gücünü artırmak.
- Kurum içinde "sen-ben" bilincinin yerine BİZ bilincini geliştirmek.
- Kalite bilincini yaşamın tüm boyutuna taşımak.
- Kamuda başlatılacak Toplam Kalite Yönetimi çalışmaları ile kamu da kalite bilinci oluşturmak, kalite bilinci arttıkça daha iyiye ve daha doğruya yönelişi artırmak.
- Kamunun sunduğu hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin artırılması çalışmaları daha hızlı ve bilinçli bir şekilde yapmaya başlamak, daha kaliteli hizmet gören vatandaşın devlete olan bağlılığını artırmak.
- Kaliteli hizmet veren ve takdir edilen çalışanların iş doyumunu artırmak, çalışanların yaptığı işe sahip çıkmalarını sağlamak.
- Kurumlar arası diyalogu artırmak ve sinerji etkisi oluşturmak.
- Kalitesizlikten kaynaklanan israfi önlemek ve bunların daha verimli alanlara kanalize edilmesini sağlamak.
- Çalışanların karar mekanizmalarına katılımı ve grup çalışmaları ile kurumların hizmet kalitesini daha da artırmak ekip çalışması ruhunu yaratmak ve yaygınlaştırmak.

4.7 TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ

Dünyadaki bu geniş kapsamlı ve hızlı değişimden ülkemizde kendi payına düşeni almaktadır. Hızlı değişim; toplum, ekonomi, siyaset, bilim ve teknoloji alanlarında olduğu kadar yönetim sistemini de etkilemektedir. Buna paralel olarak insanların istek ve beklentileri de sürekli gelişmekte ve değişmektedir. Bu beklentileri karşılayabilmek için ancak değişime ayak uyduran örgütler ayakta kalabilmektedirler. Toplam Kalite Yönetimi'ni uygulama eğilimlerinin son on yıldır Türkiye'de de ön plana çıktığı ve konunun, özellikle büyük ölçekli sanayi işletmelerinde ve kamu kurumlarında giderek önem kazandığı gözlenmektedir.

Siyasal ve ekonomik krizlerle istikrarsızlıkların eksik olmadığı ülkemizde Toplam Kalite Yönetimi'nin hayata geçirilmesi ayrı bir anlam ve önem taşımaktadır. Bu alanda yapılan çeşitli araştırmaların sonuçları, Toplam Kalite Yönetimi'nin özelde uygulayıcı örgütlere, genelde ulusal ekonomimize önemli yararlar sağlayacağını ortaya koymaktadır. Bu nedenle Türk kamu yönetimi sisteminde de Toplam Kalite Yönetimi uygulamasına geçilmesi önerilmektedir.⁵³Nitekim Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, bazı üniversiteler, belediyeler ve hastaneler gibi kamu kurumlarında Toplam Kalite Yönetimi uygulamasına başlandığı görülmektedir.

Türk kamu örgütlerinde insan kaynakları ve süreçlere yönelik yeniden yapılanma için iyileştirmeye gereksinim duyulan alanlar şu şekilde tespit edilmiştir:

- Çalışanların performanslarının değerlendirilerek kendilerine sonuçların ulaştırılması
- Adaletli bir takdir ve ödüllendirme sisteminin kurulması
- Başarısız/yetersiz personelin gelişimine yönelik tedbirlerin alınması
- Çalışanların sosyal olanaklarının geliştirilmesi
- Personelin bireysel ihtiyaçlarının tespiti ve bunların motivasyonu arttıracak şekilde karşılanması
- Çalışanların sağlığı, iş ve çevre güvenliği konularında duyarlılıklarının artırılması, kritik süreçlerin iş ve çalışanlar üzerindeki etkisinin değerlendirilmesi
- Personelin takım çalışmasına özendirilmesi
- Kurumsal süreçlerin listelenmesi, gerekli eğitim ve teşvik sisteminin oluşturulması⁵⁴

⁵³Ardıç ve Baş, 1999; Balcı, 1998; Peker, 1995; Saran, 2001

⁵⁴Yetiş 2001

Toplam Kalite Yönetimi gibi yöntemlerin kamu örgütlerinde başarılı olabilmesi için dikkat edilmesi gereken noktaları şöyle sıralanmaktadır:⁵⁵

- İş yapısı ve organizasyonu
- İdari sistem
- Örgüt geliştirme ve performans artırmaya yönelik planlama
- İşlerin profesyonelce idaresi, iş süreçleri, insan kaynakları yönetimi
- Çalışanların ücretleri, çalışma ortam ve şartları,
- Personelin tatmini ve motivasyonu
- Kıyaslama
- Sürekli iyileştirme

Sonuç olarak, kamu yönetimi sistemimizde değişim hareketlerinin önündeki en büyük engeller ilk olarak yapısal problemlere ve ikinci olarak da örgütsel kültüre ilişkin problemlere dayanmaktadır. Yapısal önlemlere yönelmek kararlı bir yönetimle göreceli olarak daha kolay olabilir ancak kültürel konuları eğilmek çok daha uzun zamana gereksinim duyan ve üzerinde yoğunlaşma isteyen bir iş olarak nitelendirilebilir. Sonuçta kamu örgütlerimizde çözülmesi gerekli yapısal ve kültürel sorunlar bulunduğu ortaya çıkmaktadır. Herhangi bir değişim hareketi başlatılırken bu sorunların varlığı görülerek önlemler düşünülmeli ve planlar ona göre hazırlanmalıdır. Buna rağmen çalışanların ve yurttaşların değişim için hazır oldukları ve var olan sorunların da bu destekle aşılabileceği öngörülebilir. Yöneticiler, çalışanların katılımı ve yetkilendirilmeleri gibi konulara gerekli önemi vermelidirler. Ancak böyle bir çerçeve içerisinde Toplam Kalite Yönetimi için uygun ortam oluşturularak sorunlar çözülebilir.

⁵⁵Saygılıoğlu ve Arı da (2003: 167-168)

BÖLÜM 5

KAMU HİZMETİ KAVRAMI, İÇ KONTROL SİSTEMİ VE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ İLE İLİŞKİSİ

5.1 KAMU YARARI VE KAMU HİZMETİ KAVRAMI

Genel yarar, kamu menfaati, kamu iyiliği gibi adlarla da anılan kamu yararı, yönetim hukukunda, kamu hukukunda ve siyaset biliminde sıkça kullanılmasına rağmen bu kavramdan ne anlaşılması gerektiği konusunda tam bir görüş birliği bulunmamaktadır. Bununla birlikte yönetim ve kamu hukukçuları ile siyaset bilimcileri, kamu yararının başlıca iki anlamı olduğu noktasında birleşmektedirler. Bunlardan birincisi, kamu yararının hukuki, teknik ve dar anlamı, diğeri ise bu kavrama verilen geniş, siyasal ve ideolojik anlamdır. Hukuki, teknik ve dar anlamda kamu yararı, mülkiyet hakkının sınırlarının belirtilmesinde ve bu hakkın özüne yapılacak müdahalelerde bir ölçü olarak kullanılmaktadır. Siyasal, ideolojik ve geniş anlamda kamu yararı da değişik şekillerde ifade edilmektedir. Örneğin Roma Hukuku'nda kamu yararı kavramının toplumun maddi ve zorunlu gereksinmelerini, din, ahlak, estetik ve birtakım inanç ve duygu gereklerini içine alacak ölçüde geniş bir anlamı bulunmaktadır.⁵⁶

Kamu hizmeti içeriği zaman ve yere göre değişen bir kavramdır. Değişken bir kavram olmasına rağmen merkezi idarenin ağırlıklı olduğu (Fransa, Türkiye gibi) ülkelerde bu kavram birbirine oldukça yakın biçimde anlaşılmaktadır. Buna göre kamu hizmeti; devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş olan devamlı ve muntazam faaliyetlerdir.⁵⁷ Bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için en az iki koşulun gerçekleşmesi gerekir. Bunlardan biri, hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması; diğeri de hizmetin kamu

⁵⁶Keleş, 1993:94

⁵⁷Onar, 1996:13

kuruluşlarınca ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı gözetimi ve denetimi altında özel hukuk kişilerince yürütülmesidir.

5.1.1 Kamu Hizmetlerinin Niteliği

Kamu kuruluşları özel sektörden farklı olarak kamu hizmeti üretmektedirler. Kamu hizmetleri niteliği gereği özel sektör hizmetlerinden farklı olduğundan kaliteli sunulma noktasında zorluklarla karşılaşmaktadır. Toplam Kalite Yönetimi, kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşları dış müşteri, sürecin katılımcılarını da iç müşteri olarak tanımlamaktadır. Bu ayırım ve müşteri ihtiyaçlarının karşılanması hedefi, kamu faaliyetlerini piyasa mekanizmasının belirleyiciliğinde yürütülen faaliyetlere dönüştürmektedir. Kamu hizmetlerinin ne kadar üretileceği, hizmetlerden kimlerin yararlanacağı, standartlarının nasıl belirleneceği, nasıl fiyatlandırılacağı, hangi hizmetlerin kontratlar aracılığıyla alt işverenlere devredileceği vb. konularda alınacak kararların piyasa işlerliğine bırakılması halinde, kamu hizmetlerinin esasını oluşturan tarafsızlık ve eşitlik ilkelerinin yerini düşük maliyet, karlılık, ekonomik olma gibi ekonomik belirleyiciler alacaktır.⁵⁸

5.1.1 Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim

21. yüzyılın beraberinde getirdiği değişim gerek özel gerekse kamu sektörü olmak üzere toplumun tüm kesimlerini etkilemiştir. Bu süreçte modern toplumdan post modern topluma geçiş yönünde yeni ilkeler benimsenmiş ve yeni yükselen değerler, toplumları geleneksel değerlerden kopmaya ve değişime zorlamıştır.⁵⁹

⁵⁸Yılgör, 1999:12-13

⁵⁹Aktan, 1994:5

Günümüzde artık kamusal faaliyetler için beklenmedik talepler gündeme gelmiş, kamu yönetimi-toplum ilişkisinde birey, müşteri olarak görülmeye başlanmış nihayet vatandaşın kamu kurum ve kuruluşlarından güvenli, süratli ve kaliteli hizmet alma eğilimlerinin artış göstermesi karşısında idare, yürürlüğe koyduğu yeni düzenlemelerle bu beklentileri karşılama yoluna gitmiştir.⁶⁰

Günümüz modern toplumunda halkın kamu hizmeti sunan kuruluşlardan beklentileri hem sayıca artmış hem de çeşitlenmiş bulunmaktadır. Kamu hizmeti veren kuruluşların sadece hizmeti sunması da günümüzde yeterli olmamakta bu hizmetlerin kaliteli, hızlı ve vatandaş memnuniyetini sağlayıcı olması da gerekmektedir. Bunun için Toplam Kalite Yönetimi anlayışının en önemli felsefesi olan müşteri odaklılığının kamu kuruluşlarınca da benimsenmesi hizmetlerin etkin ve kaliteli sunumunu açısından bir gereklilik halini almıştır. Günümüzde özellikle Batılı ülkelerde “Yeni Kamu Hizmeti” anlayışı benimsenmektedir. Bu anlayış yeni kamu yönetimi anlayışının ilkelerini hizmet sunumunda benimsemektedir. Kamu hizmetleri ile ilgili de bazı yeni yöntem ve uygulamalar gerçekleştirilmektedir. Bunlardan bazıları şu şekilde ifade edilebilir.⁶¹

-Bizzat hizmet sunumundan ziyade hizmetlerde yönlendirmek. Yeni yönelimde, bir devlet memuru vatandaşı sıkı bir şekilde sorgulamak ve yönlendirmek yerine onlara yardımcı olarak ortak çıkarların paylaşılmasını sağlamaktadır. Yönetim birçok konuda çeşitli gruplarla etkileşim içinde bulunarak karar verecektir.

-Üretim değil, kamusal çıkar temel amaçtır. Kamu yöneticileri, kamusal çıkarların paylaşılması fikrinin gelişmesine bütüncül bir katkıda bulunmalıdır. Amaç, bireysel tercihler tarafından yönlendirilen hızlı çözümlerin bulunmasından ziyade, ortak çıkarların yaratılması ve sorumlulukların paylaşılmasıdır.

⁶⁰Eren, 2001:60

⁶¹Denhardt ve Denhardt, 2000:554-556

-Hizmet müşterilere değil, vatandaşlardır. Bireysel çabaların toplamından ziyade değerlerin paylaşılmasındaki diyalogdan oluşan kamusal çıkar önemlidir. Bundan dolayı, devlet memuru sadece müşterilerin taleplerine cevap vermez bununla birlikte vatandaşlar arasında işbirliği ve güven ilişkilerini de geliştirmeye çalışır.

-Kamu hizmetlerinde yeni yaklaşımda sorumluluk basit bir olgu değildir. Devlet memuru, özel sektördeki görevlilerden daha dikkatli olmalı; aynı zamanda vatandaş çıkarlarında, politik kurallarda, profesyonel standartlarda, topluluk değerlerinde anayasaya ve yasalara uygunluğu gözetmelidir.

5.1.2 Kamu Hizmetlerinde Kalite Kavramı

Kalite kavramı günümüz toplumunun ve toplumsal kurumlarının en önemli sloganı haline gelen kavramlarından birisidir. Küreselleşme süreci, devletin küçültülmesini beraberinde getirirken, yönetimdeki yeni anlayışlar, halkın devletten beklentilerini de bir ölçüde arttırmıştır. Günümüzde devletten beklenen hizmetlerin kaliteli olması istenmektedir. Kamu sektöründe özelleştirme ve yerel yönetimlere yetki devriyle birlikte halkın daha kaliteli hizmet sunumu bekleme talepleri de artmış bulunmaktadır. Kamu sektörünün bilgi teknolojilerinin getirdiği hızlı ve etkin hizmet sunma imkânlarından kendisini alıkoymas, bu gelişmelerin dışında kendisini tutması mümkün değildir.

Vatandaş memnuniyetini ve kaliteyi esas alan yeni kamu yönetimi anlayışının da en önemli yapıtaşlarından birisi kamu hizmetlerinde kalite ve müşteri/vatandaş odaklılıktır. Yeni kamu yönetimi anlayışı sadece yeni teknikler ortaya koymamakta, aynı zamanda yeni bir değerler zincirini, özellikle özel sektörün değerlerini büyük

ölçüde ortaya koymaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte ortaya çıkan yeni kamu hizmeti anlayışı üç yaklaşımı içermektedir:⁶²

- Demokratik Vatandaşlık
- Topluluk ve Sivil Toplum Modelinin Benimsemesi
- Örgütsel Hümanizm

Kaliteli kamu hizmeti, günümüz toplumunda halkın en önemli beklentilerinden biridir. Kamu sektörünün, özel sektörün başarılı uygulamalarında olduğu gibi bir hizmet sunması beklenmektedir. Kamu kuruluşları özel işletmelerin ortaya koyduğu kalite ve maliyet standartlarını tutturmak zorundadır. Bu açıdan tüm kuruluşların değerlendirildikleri standartlar bulunmaktadır. Kamu kurumlarının bu standartlara ulaşamadığı zaman hayatta kalabilmeleri zor olmaktadır. Kamu hizmetleri nitelikleri itibariyle özel sektör kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmetlerden farklıdır bu konuda şu noktalarda bir karşılaştırma yapılabilir:⁶³

-Kamu hizmetleri, özel kesimde üretilen mal ve hizmetlerde olduğu gibi kar amacıyla değil, vatandaşların ortak toplumsal ihtiyaçlarını karşılamak üzere sunulur.

-Özel kesimde mal ve hizmet üretimi rekabet ortamında yapılırken, kamu kuruluşlarınca sunulan hizmetler prensip itibariyle tekel nitelikli olduklarından devletin bu açıdan rakibi yoktur.

-Özel sektörde firmalar, üretim alanlarını ve ürün niteliğini belirlerken, belli bir müşteri grubunu esas almak suretiyle uzmanlaşmaya gidebilirler. Kamu hizmeti veren kuruluşlar ise bir hizmeti verirken birden çok hedef grubunu göz önünde bulundurmaları zorundadırlar.

⁶²Denhardt ve Denhardt,2000:550

⁶³Gözlü,1996:48

-Özel kesimde yer alan firmalar, genellikle insanların maddi ihtiyaçlarıyla ilgili olan ve çeşitli yönleriyle ölçülebilir somut nitelikli mal ve hizmetler ürettikleri halde, devletin yerine getirmek zorunda olduğu kamu hizmetlerinin somut mamullere dönüştürülebilmesi, diğerleri gibi niteliksel ve niceliksel ölçümlere konu olabilmesi ve sonuçlarının değerlendirilebilmesi güçtür.

-Özel kesim, mal ve hizmet üretimini müşterilerin istekte bulunması halinde ve onun ihtiyaçlarına göre yapar. Topluma sunulan kamu hizmetlerinin kullanımı ve tüketimi ise kamu hizmetlerinin özellikleri dolayısıyla vatandaşların istek ve beklentilerine aynı oranda uygun düşmeyebilir.

Kamu hizmeti sunan kurumların günümüzdeki çağdaş gelişmelere ve halkın beklentilerine kesintisiz cevap verebilmeleri için kalite anlayışını içlerine sindirmeleri gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, kamu yönetiminde kaliteli hizmet anlayışının önemi, hizmeti veren yönetim tarafından ne ölçüde iyi anlaşılırsa, o ölçüde de halkın tepkileri değerlendirilmiş ya da daha da ötesi demokratik katılımın son aşaması olan yönetime katılma biçimi benimsenmiş olmaktadır.⁶⁴Kamu hizmetlerinde yerel anlamda bir kalite kültürünün oluşması gerekmektedir. Bunun için yerel bürokratların öz olarak birtakım değerlerle donanmış olmaları gerekmektedir.

Kamu hizmetlerinde kalite kültürü oluşturmanın önemli bir aşamasını da yönetimin kalite takımları kurmaları ve çalışanları karar alma sürecine dahil etmeleri oluşturur. Kalite takımları kamu görevlilerini tüketicilere yakınlaştırmak amacıyla daha fazla yetkilendirmeyi ve örgütsel güç ve kontrolün klasik hiyerarşisini dönüştürmeyi ifade eder. Kalite takımlarının kurulmasında çalışanların istatistiksel analiz, neden-sonuç diyagramları, iletişim teknikleri ve diğer konularda eğitilmeleri

⁶⁴Bilgin, 1995:171

gerekir. Hizmet birimlerinde, çalışanların karar alma surecine daha fazla katılımı onların kalite programlarında etkin bir şekilde yer almalarının bir sonucudur.⁶⁵

OECD Kamu Yonetimi Servisi'nin belirlediği ilkelere gore, kaliteli kamu hizmetinin şu niteliklere sahip olması gerekir:

şeffaflık: Vatandaşlar kamu yonetiminin nasıl yurtldğ, kamu gevlilerinin yetki ve sorumluluklarının neler olduğu ve kendilerine sunulan hizmetlerle ilgili hataların nasıl düzeltilebileceği konusunda bilgi sahibi olmalıdır.

Katılım: Vatandaşlar kamu hizmetlerinden sadece devletin kendilerine sunduğu kadarıyla yetinen, edilgen durumdaki kişiiler olmayıp, bunların niteliklerinin belirlenmesinde ve hizmet sunulmalarında söz sahibi olmalıdırlar.

Müşteri ihtiyaçlarının karşılanması: Kamu hizmetlerinin, olabildiğince vatandaşların hizmet ve beklentilerine gore belirlenmesi ve sunulması sağlanmalı ve bu konuda gereken esneklik gösterilmelidir.

5.1.3 Müşteri Odaklı Kamu Hizmetinin Amacı

Ekonomik, teknolojik, toplumsal ve kültürel değişimlerin yoğun olarak yaşandığı günümüz dünyasında, kamu yonetimi ve vatandaşlar arasındaki ilişkiler önemli farklılaşmalar göstermektedir. Vatandaşlar, bazı durumlarda yonetimin müşterileri olarak algılanmaya başlamışlardır.⁶⁶Toplam Kalite Yonetimi'nin benimsemiş olduğu en önemli ilkelerden biri olan müşteri odaklılık, kamu yonetiminde hizmet sunulan kesimin müşteri olarak algılanmasının ötesinde vatandaş olarak da algılanmasını gerektirmektedir. Müşteri ya da vatandaş odaklı kamu

⁶⁵Akgeyik, 1997:8

⁶⁶Eren, 2003:61-62

hizmetinin en önemli amacı vatandaşa ya da müşteriye kaliteli, etkin ve hızlı hizmet sunmaktır. Bir kamu ya da özel kuruluşun çevresinde meydana gelen değişimlere ayak uydurabilmesi, rekabet ortamında ayakta kalabilmesi için, mal üreten bir şirketin müşterilerince, kamu hizmeti üreten bir kuruluşun halk tarafından benimsenmesi, desteklenmesi ürettikleri mal ve hizmetin kalitesinin sürekli iyileştirilmesine bağlıdır.⁶⁷

Müşteri odaklı Toplam Kalite Yönetimi, müşterinin daha kaliteli hizmeti ya da ürünü ucuza alma beklentisini sürekli kılacağından örgütün sürekli iyileştirme faaliyeti içerisinde olmasını gerektirmektedir.⁶⁸Kamu yönetimine müşteri kavramının girmesiyle vatandaşın rolü, kamu hizmetlerinin kalitesini, zamanında sunulup sunulmamasını, sunuluş biçimini ve verimliliğini denetlemek şeklinde değişmektedir. Böylece vatandaşın konumu edilgen konumdan etken konuma geçmiş olmaktadır.⁶⁹Kamu hizmetlerinde müşteri odaklı bir yaklaşımın benimsenmesiyle birlikte bu yaklaşımı benimseyen kuruluşa yüksek kalite ve üretkenlik, örgüte rekabet gücü, kendisini koruma, canlılık kazandırılmış olur.⁷⁰

5.1.4 Kamu Yönetiminde Müşteri Odaklı Kamu Hizmetleri Anlayışı Çerçevesinde Yeniden Yapılanma

Müşteri odaklı kaliteli hizmet sunumu için kamu yönetiminde ve onun bütün kurumlarında yeniden yapılanmaya gereksinim vardır. Bunun için öncelikle müşteri/vatandaş odaklı bir anlayışa geçilmesi bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun için öncelikle yerel yönetimlerde ve kamu yönetiminde reforma ihtiyaç vardır. Müşteri odaklı bir yapılanmaya geçişte kamu kurumlarınca belirlenen

⁶⁷Peker, 1995:64

⁶⁸Yayman, 1997:143

⁶⁹Eren, 2003:66

⁷⁰Peker, 1995:64

hizmetlerdeki kalite performans göstergeleri, hizmet etkinliği hedefleri ve bunları gerçekleştirmede gosterilecek mali kaynaklar ve butun bunlara ilişkin performans kriterleri, kısa ve orta vadeli bir plan çerçevesinde belirlenmelidir. Kamuoyuna ve parlamentoya duyurulmalıdır. Bu çerçevede yapılması gerekenler şunlardır:⁷¹

-Her bir kamu kurumunda fonksiyonlar itibariyle ana ve tali hizmet alanları tek tek belirlenmeli ve hizmet grupları sınıflandırılmalıdır.

-Her bir hizmet ve aşama ile ilgili standart sureler uluslararası örnekler de dikkate alınarak belirlenmelidir. Yapılacak başvurularda istenecek belgeler için standart uygulamalar tespit edilmelidir.

-Geçerli nesnel bir mazeret dışında, tespit edilen ve kamuoyuna duyurulan hizmet sunum surelerine uyulmaması durumunda ne tur tedbirlerin alınacağı açık ve anlaşılır biçimde yayınlanmalıdır.

-Kamu hizmetlerinde terfi ve maaş sistemi, performansı da esas alan kriterlerle ilişkilendirilmelidir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında daha kaliteli mal ve hizmet sunulması için çeşitli performans standartlarının önceden tespit edilmesi gerekmektedir. Devlet yönetiminde bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması n koşuldur. Müşteri/vatandaş odaklı bir kamu yönetimi yapılanmasına geçişte en önemli unsur kamu görevlisi vatandaş arasındaki toplumsal uzaklığın giderilmesidir. Bunun için yönetim tarafından, vatandaş aydınlatılmalı, kamu görevlileri bu noktada hizmet içi eğitimlerden geçirilmelidirler. Her şeyden önce ne kadar yeniden düzenleme yapılırsa yapılsın, öncelikle bir zihniyet değişimi ve yapılacak olanlara her kesimin inanması ve desteklemesi gerekmektedir. Çok köklü düzenlemeler yapılsa bile,

⁷¹Saygılıođlu ve Arı, 2003:263

devletin üniter yapısını bozmadan yönetimin her yönüyle işler hale getirilmesi gerekmektedir.

Toplam Kalite Yönetimi'nin kamu hizmeti veren kuruluşlarda uygulanması, yaşama geçirilmesi halinde kamu hizmetlerinde kalite iyileşecektir, etkinliği ve verimliliği artacaktır. Bunun sonucunda toplum yaşamında çok sık görülen sıkıntı ve şikâyetlerin önlenmesine ve ortadan kaldırılmasına katkıda bulunmuş olacaktır. Kamu kuruluşları tarafından sunulan kamu hizmetlerinin kalite düzeyinin, hizmetten yararlananların istek ve beklentilerine göre düzenlenmesi için, hizmet sunan kurumlarda müşteri/vatandaş odaklı bir anlayışın benimsenerek bu anlamda bir zihniyet değişimine gereksinim vardır. Kamu hizmetlerinde kalite, etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında müşterinin beklenti ve taleplerinin dikkate alınması, kalite standartları ve ilkelerinin belirlenip uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir.

5.2 TÜRKİYE'DE KAMU HİZMETLERİNDE MÜŞTERİ (VATANDAŞ) ODAKLILIK VE KALİTEYİ ETKİLEYEN KOŞULLAR

Türkiye'de kamu hizmetleri, sunumu açısından kamu hizmetinin niteliklerine göre farklılıklar arz etmektedir. Kamu hizmetlerinde müşteri/vatandaş odaklılığı ve kaliteyi etkileyen birçok faktör vardır. Küreselleşmeyle birlikte devletteki küçülme ve yerel yönetimlere yetki devri, kamu hizmetlerinin sunumunda Toplam Kalite Yönetimi anlayışının benimsenmesi gibi değişimler yeni yapılanmalara sebep olmaktadır. Kamu hizmetlerinde etkin olamayan devlet sürekli eleştirilmekte bu yüzden müşteri/vatandaş odaklı, katılıma imkân veren şeffaf, saydam bir devlet anlayışı arzu edilir olmaktadır. Ancak batılı ülkelerdeki gibi müşteri odaklı bir devlet anlayışına geçmek Türkiye gibi merkeziyetçi bir devlet anlayışı benimsemiş bir ülkede kolay görünmemektedir. Bu nedenle öncelikle Türkiye'de müşteri ya da vatandaş odaklı bir anlayışa geçiş sürecinde etkili olan faktörleri incelemekte fayda vardır.

Türkiye’de kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaş ya da müşteri odaklılığın önündeki en büyük engellerden birisi olarak bürokratik merkeziyetçi yapı görülmektedir. Bürokratik, aşırı merkeziyetçi yapı vatandaşların yönetime katılmasındaki en büyük engeli teşkil etmektedir. Aşırı bürokratik yapı nedeniyle hızlı kararlar alınamamakta, vatandaş küçük bir işi için günlerce bekletilmekte ve onların memnuniyeti en son düşünülen bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de kamu hizmetlerinde müşteri/vatandaş odaklı bir yaklaşıma geçilmek isteniyorsa, tüketici odaklı yeni örgütsel ilkelerin belirlenmesi gerekmektedir. Vatandaşların değişen taleplerini dikkate alan hükümetler, bu açıdan geleceğine yatırım yapan bir örgüt konumunda olmaktadır. Değişen tüketici eğilimlerinin de belirlenmesi müşteri odaklı hizmet anlayışına geçişte kamu kuruluşları için önem arz etmektedir. Çünkü değişen tüketici eğilimleri, bir anlamda ilgili kamu biriminin müşterileri için değer yaratabilmesini ifade etmektedir. Böylece tüketicilerin değer ölçüleri ve eğilimleri saptanabilmektedir. Kamu örgütlerinin değişen kalite ve anlayışına hızlı bir şekilde ulaşabilmeleri bu değişime hemen cevap verebilmesine imkân tanımaktadır. Müşteri odaklı böyle bir çerçevede çalışanlar, hizmetleri süratli bir şekilde geliştirmeye çalışmaktadırlar.⁷²Hizmetlerinin sunumunda müşteri ile ilk temas çok önemlidir. Çünkü müşterinin ya da vatandaşın kurum hakkındaki ilk izlenimleri onun sonraki değerlendirilmelerinde de bir ölçü olacaktır. Kamu hizmetlerinde müşteri odaklı bir anlayışın yerleşmesinde hizmet karşılaştırılması da olumlu bir etkide bulunabilir. Kamu hizmetlerinin amaç boyutu göz önüne alındığında, bu hizmetlerin 4 temel hedefe sahip olduğu ifade edilebilir.

Bu hedefler:

- Özel hizmet yükümlülükleri,
- Müşteri memnuniyeti,

⁷²Akgeyik, 1997:4

- Çalışanların memnuniyeti ve
- Kaynakların ekonomik kullanımınıdır.⁷³

Bu dört hedefin gerçekleştirilmesi kamu hizmetlerinde müşteri/vatandaş odaklı bir yaklaşıma geçilmesinde önemli katkıda bulunacaktır. Günümüzün rekabet ortamında hizmet sunan kurumlar, en az rakipleri kadar iyi olmak durumundadırlar.

Müşteri/vatandaş odaklı bir kamu yönetiminin oluşturulmasında kullanılacak temel göstergeler şöyle sıralanabilir:⁷⁴

- Belli bir hizmet alabilmek için tüketilmesi gerekli idari birim sayısı ya da kamu kurumlarına kolay erişebilme düzeyi,
- Talep edilen belli bir kamusal hizmet için geçen bekleme süresi,
- Kamusal hizmetlerin ve birimlerin ikame esnekliği. Bir başka ifadeyle, kalite düzeyinden ya da erişme niteliğinden tatmin olmayan vatandaşların ya da iş çevrelerinin, bir hizmeti belli bir kamu kurumundan almak yerine, başka bir kamu kurumuna gitme olanağının derecesi; ya da bir hizmeti (tek birim yerine) değişik yerlerden temin etme hakkının tanınma derecesi,
- Bir hizmetin tamamlanmasından sunumuna kadar geçen süreçlerde, vatandaşların kamu kurumlarına uğramadan, elektronik olarak erişme ve işlemlerini bilişim teknolojileri aracılığıyla bitirme derecesi.

⁷³Eren, 2002:64

⁷⁴Saygılıoğlu ve Arı, 2003:148-149

5.3 İÇ KONTROL SİSTEMİ VE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ

Dünya ve ülke ekonomilerinde meydana gelen değişim ve gelişmeler; kurumların büyümeleri, faaliyetlerinin artması ve karmaşıklaşması, küreselleşme, ülkeler arası ticari ilişkilerin artması ve sermaye piyasalarının gelişmesine paralel olarak kamunun faaliyetlerinden etkilenen ilgililerin sayısı da artmaktadır. Kurum faaliyetlerinden etkilenenlerin sayısının artmasıyla birlikte bu faaliyetlerle ilgili bilgi ihtiyacı ve bunun güvenilirliği konusu önem kazanmaktadır. Kurumlar amaçlarına ulaşabilmek için; var olan kaynakların güçlü yanlarının etkili hale getirilmesini sağlamalıdır. Kurumlarda sorunları çözerken geçici tedbirleri zamana yaymak yerine etkili ve kalıcı çözümler üretmek yönetimin hedefi olmalıdır. Kalıcı çözümler ve başarı için; verimlilik ve etkinliğin değerlendirilmesi ve sürekli değerlendirilme sonuçlarına göre iş süreçlerinin iyileştirilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Kalite ve mükemmellik anlayışının arttığı günümüzde kurumların başarılarının sürekliliği için; hızlı gelişmeler karşısında stratejik yaklaşımla sorunlara çözüm yolları bulunması, uzmanlaşma ve katılımcılık ilkelerinin tutarlı hale getirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda kurumlarda yönetimin Toplam Kalite Yönetimi'ne önem vermesi ve bu anlayışı yöneticileri ve personele benimsetmesi diğer taraftan var olan İç Kontrol Sistemi'nin etkinliğini artırma çabalarının devam etmesi gerekmektedir.

Kurumların ekonomik faaliyetleri ile bilgiler muhasebe bilgi sisteminden elde edilir. Elde edilen muhasebe bilgisinin doğru ve güvenilir olması ve bunun sağlanabilmesi kurum ilgililerinin karşılanması gereken en önemli ihtiyaçlardır. Kamuda İç Kontrol Sistemi'nin etkinliği bilgi güvenilirliğini arttırmaktadır.

Klasik yönetim anlayışında yönetim; "Mevcut sistemleri en iyi şekilde çalıştırarak, iş yerinde sıkı bir disiplin ile insanların işleri doğru yapmalarını sağlayarak, en yüksek oranda karlılığa ulaşmak." şeklinde tanımlanmıştır.

Klasik ve yeni yönetim anlayışlarını karşılaştırdığımızda, klasik yönetimin işin doğru yapılıp, yapılmadığı ile ilgilendiği, yeni yönetim anlayışının ise doğru işin yapılıp, yapılmadığını irdelediği ifade edilebilir.

Kurumda Toplam Kalite Yönetimi çalışmaları başlatıldığında, kurum kültürü içinde kontrol ve denetimin klasik anlayışta baskın olup olmaması çalışmaların etkinliği açısından değerlendirilmesi ve iç kontrol fonksiyonunun yönetim ve çalışma anlayışı açısından Toplam Kalite Yönetimi çalışmaları içine çekilmesi sağlanmalıdır.

Kurum Varlıklarını Korumak ve Her Türlü Kayıpları Önlemek; Kurumun fiziksel varlıkları çalınmaya, yanlış kullanılmaya uygun olduğundan bu olumsuzlukları önlemeye yönelik kontrol unsurlarını oluşturmak İç Kontrol Sistemi'nin temel amacıdır.

Muhasebe Verilerinin Doğruluğunu ve Güvenilirliğini Sağlamak; Yönetimin kurumdaki bilgi sistemi aracılığı ile karar alması konusunda önemli bir dayanağı muhasebe verileridir. Sağlıklı karar almanın yolu doğru ve dürüst bilgiyi elde etmekten geçmektedir. Çeşitli nedenlerle muhasebe verilerinin doğru ve dürüst olmama olasılığı bulunmaktadır. Bu nedenle İç Kontrol Sistemi'ni oluşturan politika ve prosedürler olabildiğince bu bilgilerin doğru ve dürüst olmasını sağlamaya yönelmektedir.

Kurum Faaliyetlerini Etkinliğini Arttırmak; Yönetimlerin temel amaçlarında birisi, kurum faaliyetlerinin etkin bir biçimde yürütülmesini sağlayabilmektir. Bir kurumun başlangıçta belirlediği amaç ve hedeflerine ulaşma derecesi onun faaliyetlerindeki etkinliğini göstermektedir. Oluşturulan İç Kontrol Sistemi bu etkinliği en üst düzeye çıkarmaya amaçlamaktadır.

Yönetim Politikalarına Bağlılığı Sağlama; Yönetim sürekli olarak çalışanlarına uymaları gereken kuralları bildirmektedir. Ancak bunlara uygulama aşamasında hangi düzeyde uyulduğu şüphesi her zaman taşınmaktadır. Bu bağlamda oluşturulacak kontroller çalışanların yönetim politikalarına zorunlu olarak uymalarını sağlamaya yönelmektedir.

Risk Faktörü: Risk kurum faaliyetlerinin planlandığı gibi gerçekleşmeme olasılığıdır. Yaşanan küresel krizler vb. temelinde ilgili kurumlarda etkin çalışan bir

risk yönetim biriminin bulunmaması olduğu kabul edilmektedir.⁷⁵Bu anlamda tüm kurumlar faaliyetlerini yürütürken ve amaçlarına ulaşmada çeşitli risklerle karşı karşıyadırlar. İç Kontrol Sistemi kurulmadan önce yönetim mevcut risklerin türlerini ve önemlilik derecesini bilmelidir. Yönetim tarafından bu risklerden kaçınılamayacağı kabul edildikten sonra, bu riskler nedeniyle ortaya çıkabilecek zararı en aza indirebilmek için İç Kontrol Sistemi kurulmalıdır.

Maliyet Faktörü: İç Kontrol Sistemi'ni kurmanın ve kontrol etmenin kuruma getireceği maddi maliyet mutlaka vardır. Bu maliyet kurulan sistemde yer alacak personelin sayısı ve niteliği ile yine kurulacak sistemde kullanılacak teknik ekipmanlarla doğru orantılıdır. İç Kontrol Sistemi'nin maliyeti bu sistemi kurmaktan elde edilmesi beklenen faydayı hiç bir zaman geçmemelidir.

Kurumların içinde yaşadıkları çevre değişmektedir. Çevrenin içinde yer alan ekonomik, teknolojik, sosyal kültürel vb. unsurlar değişmekte, müşteriler, tedarikçiler vb. ile ilgili özelliklerde farklılaşmaktadır. Çevredeki bu değişiklikler, çevre içerisinde yer alan kurumları etkilemektedir. Bu çevre içinde, varlıklarını sürdürmeyi ve performanslarını geliştirmeyi amaçlayan kurumlar, değişik yönetim model ve yaklaşımlarını kullanarak örgütsel sorunlarını çözmekte ve kendilerine yön vermektedirler. Ancak çevrenin yeni koşulları mevcut yönetim yaklaşımlarını geçersiz kılmaktadır. Başka bir deyişle, mevcut yönetim yaklaşımları yeni koşullar karşısında, örgütlerin yönetilmesinde yetersiz kalmaktadırlar. Kurumlar bu değişimi çağdaş bir yönetim felsefesi olan Toplam Kalite Yönetimi ile sağlayabileceklerdir.⁷⁶

Bu bağlamda Toplam Kalite Yönetimi'nin amaçlarını gözden geçirebiliriz. Toplam Kalite Yönetimi'nin çok çeşitli amaçları vardır. Toplam Kalite Yönetimi;

⁷⁵Uyar, 2010: 48

⁷⁶Erkut,2009:226

- Savurganlıkları önler,
- Kaliteyi artırır,
- İşlem zamanlarını kısaltır,
- Maliyetleri düşürür,
- Moral ve verimliliği artırır ,
- Sürekli iyileşme ve gelişmeyi sağlar.⁷⁷

Toplam Kalite Yönetimi sahip olduğu temel felsefeleri ile İç Kontrol Sistemi faaliyetlerinin daha kişilikli uygulanmasına, kendine özgü uygulamaları ile de İç Kontrol Sistemi faaliyetlerinin daha donanımlı bir şekilde gerçekleştirilmesinde destek olur. Yazılı kayıtlar çok önemli olmakla birlikte esas olan iş süreçlerinin verimliliği önemlidir.

Toplam Kalite Yönetimi personelin aynı hedefe kilitlenmesine yardımcı olur, “sürekli gelişim” felsefesi ile de varılacak hedefleri hep yenileyerek tüm çalışanların aynı dinamizm içinde tutulmasına katkı sağlar. Toplam Kalite Yönetimi ait tüm bu felsefelerin iç kontrol faaliyetlerinde hissedilmesini sağlar. Toplam Kalite Yönetimi ile geliştirilen Kalite Güvence Sistemi ve Kıyaslama (Benchmarking) gibi uygulamalar İç Kontrol Sistemi faaliyetlerine yeni özellikler katarak gelişimine katkıda bulunur.

Kaliteyi iyileştirip müşteriye memnun etmek ve bunları sürekli hale getirebilmek dinamik bir sorundur. Toplam Kalite Yönetimi bir örgütün tüm faaliyetlerinin kalitesini yükseltmeyi hedeflemek suretiyle tüm aşamalarda hataları önleme anlayışındadır. Hataların önlenmesi ise kayıpları azaltmaktadır. Böylece zaman kayıpları, kısaca örgütsel tüm hataların ve istenilen durumların önüne geçilmekte ve beklentilerin yerine getirilmesi sağlanmaktadır.

⁷⁷Efil, 2010:289

5.3.1 Kalite Kontrol-İç Kontrol İlişkisi Nedir

Kalite Kontrol; kalite faaliyetlerinin ve iş sonuçlarının ise mükemmelliğini esas olan bir modelle kıyaslayarak, kapsamlı, sistematik ve düzenli olarak gözden geçirilmesidir. Kalite denetçilerinin en önemli sorumluluğu kalite kontrol prosedürleri ile bağlantılı olan sistemleri kontrol etmektir.

İç kontrolün amacı ise kamu varlıklarını korumak, kaynakların ekonomik ve verimli kullanımını, kaydedilen varlıklar ile mevcut varlıkların makul aralıklarla ve uygun yöntemlerle karşılaştırılmasını, hata ve usulsüzlüklerin engellenmesini veya ortaya çıkarılmasını, belirlenen kuruluş amaçlarına ve hedeflerine ulaşılmasını sağlamaktır.

Kalite kontrol, kalite faaliyetlerinin belirlenen bir modele göre gözden geçirilmesi olarak tanımlanırken, İç kontrol bir organizasyonda yapılan tüm faaliyetlerin değerlendirilmesidir.

Kalite Denetimi: Kalite denetimi, kalite ile ilgili çalışmaların ve sonuçlarının planlanan aktivitelerle uyumunu ve uygulamadaki etkinliğini ölçmek için yapılan sistematik, bağımsız bir incelemedir.⁷⁸

Kalite denetimlerinde amaç; tarafsız bir gözle sistemi inceleyip, zayıf noktaları, eksiklikleri ve hataları belirleyerek önlemler almak ve önlemlerin etkinliğini izlemektir.⁷⁹ Kalite denetimleri kalite sorumluları tarafından gerçekleştirilen denetim türleri olduğundan tam bağımsız ve tarafsız olmaları beklenemez. İç Kontrol Sistemi ile kalite denetimlerinin bir standarda ve etkinliğe kavuşması amaçlanmaktadır.

⁷⁸Özkan, 2005:45

⁷⁹Taşkın, 2006:97

İç Tetkik: İç Tetkik, Kalite Güvence Sisteminin şartlarından biridir. Kurumda uygulanan kalite sisteminin etkinliğini ve verimliliğini kontrol etmek amacı ile iç tetkikler yapılır. İç tetkik kurumun kendi performansını değerlendirmek amacıyla bağımsız olarak kendi kendini tetkik etmesidir. Tetkik bağımsız bir grup tarafından, ifade edilenlerin veya dokümanede edilenlerin uygulanıp uygulanmadığının araştırılmasıdır. Tetkikin amacı kalite sistemi ile problemlerin giderilmesidir.⁸⁰

Kalite Maliyetleri: Kalite maliyetleri, meydana gelebilecek hataların önlenmesi ve faaliyetlerin en verimli şekilde sonuçlanabilmesi amacıyla uygulanan kalite kontrol ve iyileştirme sistemi için yapılan yatırımlar ve harcamalar sonucu ortaya çıkan maliyetlerdir. İç kontrol uygulamalarının Toplam Kalite Yönetimi'ne yönelik amaçlarından biri de kalite maliyetlerindeki gereksiz ve verimsiz harcamaları tespit ederek öneriler geliştirmek, böylelikle kalite maliyetlerin azaltılmasını sağlamaktır. İç kontrol bir yandan kurum faaliyetlerinin yürütülmesi aşamasındaki hata ve eksiklikleri tespit eder, kurumda uygulanan yardımcı sistem, cihaz ve çalışan personelin verimliliğini kontrol eder. Yapılan değerlendirmeler ile sistemin daha verimli hale gelebilmesini sağlayacak öneriler geliştirilir ve üst yönetime rapor olarak sunulur. İç kontrol faaliyetinin sürekli ve düzenli bir şekilde uygulanması ve eksikliklerin daha problem haline gelmeden çözülmesine yardımcı olacaktır.

5.3.2 İç Kontrolün Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarına Etkisi

İç kontrol; kurum paydaşlarına kurumun tüm faaliyetleri hakkında kalite güvence hizmeti sunan, bu kapsamda Toplam Kalite Yönetimi'nin kalitesini de güvence altına alan ve geliştiren bir faaliyettir.

⁸⁰Lewinson,2000: 11

Günümüzde iç kontrol kurum faaliyetlerini tüm yönleriyle kapsamı ve geniş bir alana yayılması nedeniyle çok yönlü bilgi ve deneyimi gerektirmektedir. İç kontrol kapsamında gerçekleştirilen faaliyet ve uygunluk denetimleri ile Toplam Kalite Yönetimi uygulamalarının kuruma olumlu etkileri, sebep olduğu maliyetlerin boyutu ve uygulanışındaki başarı seviyesinin denetimi gerçekleştirilir. Kurumlarda uygulanan Toplam Kalite Yönetimi faaliyetlerinde temel amaç; kurum içerisindeki her süreçte en iyi kalitenin yakalanmasıdır. Bu amaca ulaşmak için Toplam Kalite Yönetimi sistemi içerisinde Kalite Güvence Sistemi, Kalite Kontrol ve Muayene Sistemi gibi faaliyetler ve uygulamalar kullanılır. Kalitenin sürekli artırılması amacıyla süreç geliştirme çalışmalarında uygulanan kontrol ve denetimlerin etkinliğinin devamlılığı ve gelişimi için, bu kontrol ve denetimlerin de denetlenmesi gerekmektedir.

Kalite sistemine yönelik olarak İç Kontrol Sistemi'nin hedefleri şunlardır:⁸¹

- Kalite sisteminin ilgili standart ve yönetmeliklere uygun olup olmadığı, belirlenmesi,
- Yazılı yöntem ve talimatlara uygun çalışıp çalışmadığının kontrolü,
- Mevcut kalite sisteminin ve bu çerçevede gerçekleştirilen faaliyetlerin ve alınan önlemlerin belirlenmiş hedeflere ulaşmadaki etkinliğinin incelenmesi,
- İncelenen kalite sisteminin uygunluğuna ilişkin bilgilerin sınıflandırılması ve belgelendirilmesi,
- Uygulamaya konan önerilerin etkinliğinin denetiminin ve değerlendirmesinin yapılmasıdır.

İç Kontrol Sistemi: kurum içi süreçleri, prosedürleri gözden geçiren, analiz eden, iyileştirilmesi yönünde öneriler getiren risk analizi yapan kurum içi ve dışı tüm

⁸¹Tek, 1999:896-897

çıkar gruplarına hizmet veren bir fonksiyondur. Kurum içinde süreçleri ve prosedürleri bulunan Toplam Kalite Yönetimi faaliyetleri ve iç kontrol faaliyetleri ile uygulamaların etkinliği ve verimliliği artırılır.

İç Kontrol Sistemi kurum paydaşlarına kurumun tüm faaliyetleri hakkında kalite güvence hizmeti sunan, bu kapsamda Toplam Kalite Yönetiminin kalitesini de güvence altına alan, geliştiren bir faaliyettir.

İç Kontrol Sistemi'nin Toplam Kalite Yönetimi uygulamalarına etkisi şöyle belirlenebilir;

- Kalite denetimi, iç kontrol ve kalite kontrol gibi faaliyetlerin etkinliğinin artırılması ve sürekliliğinin sağlanması.
- TKY uygulamalarının üst yönetim tarafından takip edilerek desteklenmesine katkı sağlanması.
- TKY uygulamalarından kaynaklanan maliyetleri azaltarak verimliliği artırılması.

5.3.3 Toplam Kalite Yönetiminin İç Kontrol Çalışmalarına Etkisi

Klasik kamu yönetim anlayışında iç kontrol faaliyeti, üst yönetimin sahiplenmemesi, kamu mali yönetimi kapsamının dar olması gibi nedenlerle etkin yürütülememekteydi. Yönetim anlayışındaki değişim ve gelişim sonucu oluşan Toplam Kalite Yönetimi anlayışı, iç kontrolün kapsamı ve anlayışındaki değişime katkı sağlamıştır. Toplam Kalite Yönetimi sahip olduğu temel ilkeleri ile iç kontrol faaliyetini; insana değer veren, tüm kurum personelini aynı hedefe kilitlemiş bir takım olarak kabul eden, kendini sürekli yenileyen, sistemi daha iyiye götürücü tedbirleri aldırın, değer yaratan, risklere karşı duyarlı olan ve yapıcı bir özelliğe doğru değişime destek olmuştur.

Toplam Kalite Yönetimi faaliyetlerinin önceden belirlenmiş kriterlere uygunluğunu sağlamak amacıyla kurulan kalite güvence sisteminin bir benzeri İç Kontrol Faaliyetinde İç Kontrol Güvence Beyanı olarak görülmektedir. Kalite Güvence Programının değerlendirme raporu gerekli ve istenilen standartlara uygunluğun var olduğunu belirten bir rapordur.⁸² İç kontrol faaliyetinin kontrol edilmesi ve kalitesinin güvence altına alınması önemli bir gerekliliktir. İç kontrol faaliyetlerinin dönemsel olarak ve devamlı değerlendirilmesi “Kalite Programının Gözlenmesi (Değerlendirilmesi)” olarak tanımlanabilir. Gözlem faaliyeti; yönetim amaçlarını sağlamak, varlıkların muhafazası,kayıtların güvenliği ve mali raporlama sisteminin güvenilirliği gibi veriler ile iç kontrol faaliyetinin analizini içine alır. Değerlendirme faaliyeti iç ve dış değerlendirmeler ile gerçekleştirilmelidir.⁸³

İç Değerlendirme; “iç gözden geçirme”, “öz değerlendirme” olarak da adlandırılır. İç kontrol faaliyetinin rutin uygulama ve politikalarının performansı devamlı gözden geçirilir. Amaca özel, rutin dışı faaliyetlerin değerlendirmesi de dönemsel iç değerlendirmeler ile gerçekleştirilir.

Dış Değerlendirme: İç kontrol faaliyetinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uygunluğunu denetlemek, değerlendirmek, bu konuda fikir beyan etmek ve geliştirmek amacına yönelik İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından yılda en az bir kez değerlendirilmeli ve gerekli önlemler alınmalıdır. Dönemsel iç değerlendirmeler ile birlikte her yılda en az bir defa gerçekleştirilen dış değerlendirmenin sonucu iç kontrol faaliyetinin standartlara ve etik kurallara uygun olduğu kanaatine ulaşılması “Standartlara Uygundur veya Uyumludur” ibaresinin kullanılabilmesi ve Kalite Güvence ve Geliştirme Programı (QualityAssuranceReview- QAR) olumlu raporunun alınabilmesi için gereklidir. İç kontrol, sistemli ve disiplinli bir yaklaşım ile kurumun risk yönetimi, kontrol ve kurumsal yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendiren, kurumun faaliyetlerini

⁸²ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 10, 2009

⁸³TİDE, 2004

geliştiren ve onlara değer katan dinamik ve tamamlayıcı bir süreçtir. Bu nedenle iç kontrol faaliyetinin kalitesinin güvence altına alınması gerekmektedir. Sonuç olarak; iç kontrol faaliyetinin katma değer yaratması, verimliliğe neden olan etkenlerin azaltılması standartlara ve etik kurallara uyum sağlaması güvenilirlik açısından Kalite Güvence ve Geliştirme Programının uygulanmasına gerek duyulmaktadır.⁸⁴

Toplam Kalite Yönetimi sahip olduğu temel ilkeleri ile iç kontrol faaliyetini; insana değer veren, tüm kurum personelini aynı hedefe kilitlenmiş bir takım olarak kabul eden, kendini sürekli yenileyen, sistemi daha iyiye götürücü tedbirleri aldırın, değer yaratan, risklere karşı duyarlı olan ve yapıcı bir özelliğe doğru değişime destek olmuştur. Toplam Kalite Yönetimi faaliyetlerinin önceden belirlenmiş kriterlere uygunluğunu sağlamak amacıyla kurulmuştur.

İç kontrol sahip olduğu rol ve sorumlulukları ile kurumsal yönetimin güvencesi olarak tanımlanır ve kurum faaliyetleri hakkında paydaşlarına güvence sağlar. Bu nedenle iç denetim faaliyetinin kalitesinin güvence altına alınması gerekmektedir. Dış denetimler sonucu oluşturulan sonuç raporları iç kontrol faaliyeti hakkında kurum personeline, paydaşlarına ve yönetimine tarafsız ve güvenilir bir referanstır.

Sonuç olarak; iç kontrol faaliyetinin katma değer yaratması, faaliyetinin geliştirilmesi, standartlara ve etik kurallara uyum sağlaması ve paydaşları tarafından güvenilirliğine inanılması için Kalite Yönetim Sistemi gereklidir.

Toplam Kalite Yönetimi ve İç Kontrol, yönetim ile ilgili iki ayrı kavramdır. Her iki kavram da yönetim anlayışındaki değişime paralel olarak değişim göstermiştir. Bunun yanında bu iki yönetim unsuru birbirini etkilemiş ve gelişimlerine katkı sağlamışlardır.

⁸⁴Sinan ASLAN – Hayrettin ÖZÇELİK

İç Kontrol Sistemi'nin, dünyamızdaki ve ülkemizdeki tarihsel gelişimine bakıldığında, yönetim anlayışlarındaki değişime paralel fonksiyonel olarak gelişim gösterdiği ve sorumluluk alanlarının genişlediği anlaşılmaktadır. İç kontrol, kalite konusunda yapılan çalışmaların etkin ve verimli olarak gerçekleşmesine, kalite ile ilgili maliyetlerin azaltılmasına katkı sağlayan yönetim unsurudur. Toplam Kalite Yönetimi sahip olduğu temel felsefeleri ile iç kontrol faaliyetinin, kendine özgü uygulamaları ile de iç kontrol faaliyetinin daha donanımlı bir şekilde gerçekleştirilmesine destek olur.

İç Kontrol Sistemi de bazı kontroller istenmeyen sonuçları ortaya çıkarmadan önlemek, bazı istenmeyen sonuçları teşhis etmek için kullanırken, bir kısım kontrollerde arzu edilmeyen sonuçların düzeltilebileceğinden bir daha meydana gelmeyeceğinden emin olmak için tasarlanmıştır. Toplam Kalite Yönetimi'nde de önleyici yaklaşım, ölçümler ve istatistik, işlevsel bütünlük, sürekli gelişme, insana yatırım, katılımcı yönetim ve yaratıcılık, İç Kontrol Sistemi mantığı ile aynı paralellikte çalışmakta kurum faaliyetlerinin sonuçlarının gün geçtikçe daha da iyileşmesi için uygulanmaktadırlar.

İç Kontrol Sisteminde; aynı anlayış doğrultusunda, iş ve hizmet üretimi kalitesinin yükseltilmesi ve sürdürülebilir hale getirilebilmesi için iş süreçlerini yeniden tasarlanmıştır. Kurumlar bu değişimlere bağlı olarak kendi denetimini oluşturduğundan, sürekli kendini yenileyen bir "İç Kontrol Sistemi" ve "Toplam Kalite Yönetimi" kurmakla çağın gerekliliklerini yerine getirebileceklerdir. Çünkü her iki sistemde yönetimin önemli parçasıdır. Bu sistemlerin aynı amaca hizmet etmesi kurumlar için sinerji kaynağı olacaktır.

Toplam Kalite Yönetimi ile geliştirilen Kalite Güvence Sistemi ve Kıyaslama (Benchmarking) gibi uygulamalar İç kontrol faaliyetlerine yeni özellikler katarak gelişimine katkıda bulunur. Toplam kalite uygulamalarının bir maliyeti vardır. Bu maliyet, kurumun geleceğine ilişkin yatırım maliyeti olarak değerlendirilmelidir. Kurumların uzun vadeli başarılarını güvence altına almaları, Toplam Kalite Yönetimi ve sürekli iyileştirme faaliyetlerine yapacakları yatırımlarla doğru orantılıdır.

Müşterileri memnun etmek ve bunları sürekli hale getirebilmek dinamik bir sorundur. Toplam Kalite Yönetimi bir örgütün tüm faaliyetlerinin kalitesini yükseltmeyi hedeflemek suretiyle tüm aşamalarda hataları önlemektedir. Hataların önlenmesi ise kayıpları azaltmakta, fireleri düşürmektedir. Böylece gereksiz stoklar, zaman kayıpları, kısaca örgütsel tüm hataların ve istenmeyen durumların önüne geçilmekte ve beklentilerin yerine getirilmesi sağlanmaktadır.⁸⁵

Kamuda İç Kontrol Sistemi'nin etkinliğinin artırılması yolundaki çalışmalar ve Toplam Kalite Yönetimi felsefesinin benimsenmesi; önce kuruma sonra çalışanlara ve paydaşlara, tüm ülkeye olumlu gelişmeler getirecektir. Son yıllarda her iki sistemin üzerinde önemle durulmasının nedeni tüm taraflara zincirleme yarattığı faydalarının bir sonucudur.

Kısaca Toplam Kalite Yönetimi, kurumun tüm faaliyetlerinin rasyonel olarak, verimli şekilde yapılmasını sağlamak, müşterinin mevcut taleplerini ve gelecekteki beklentilerini belirlemek ve karşılamakla ilgili bir iş anlayışı ve yönetim tarzıdır. Bu nedenle, kurumun sisteminin sürekli geliştirilmesi ve iyileştirilmesi düşüncesinin çalışanlara benimsetilmesi yolu ile topyekûn kalite üretiminin sağlanması amaçlanmaktadır.⁸⁶

⁸⁵Yüksel, 1998

⁸⁶Mucuk,2001

SONUÇ

Günümüzde bilimsel ve teknolojik gelişmeler ile siyasi, ekonomik, toplumsal alanlardaki hızlı değişimlerin yaşanması sonucu yönetim sistemlerinde yenilenme ihtiyacı doğmuştur.

Özel sektörde sunulan hizmetlerde olduğu gibi kamu hizmetlerinde de vatandaşın beklentisi yükselmiş ve çeşitlenmiştir. Tüm ülkelerde devletin halka kaliteli, hızlı beklentileri karşılayan bir hizmet sunma çabaları büyük ölçüde artmıştır. Devletin asli görevi de kamusal hizmet alanını ve kurum kültürünü yeniden yapılandırmak ve kamu hizmetlerini revize edip olumsuzlukları gidermektir. Bu açıdan bakıldığında performans odaklı denetimi, müşteri memnuniyetini ve süreç analizlerini ön planda tutan Toplam Kalite Yönetim Sistemi kamu yönetiminde gerekli bir unsur haline gelmiştir.

Yeni kamu yönetiminde çevresel koşullara uyum sağlamak ve değişimi yönetmek için yeni yönetsel araçlardan olan iç kontrol ise Toplam Kalite Yönetimi'nin kamuda uygulanabilirliğine önemli derecede katkı sağlar. Her iki sistem de yönetimin önemli ve birbirini tamamlayan unsurlarındandır.

İç Kontrol Sistemi; iş ve hizmet kalitesinin yükseltilmesi ve sürdürülebilir hale getirilebilmesi için iş süreçlerini yeniden düzenlemiştir. Devlet, sürekli kendini yenileyen, dinamik, sistematik bir “İç Kontrol Sistemi” ve “Toplam Kalite Yönetimi” etkileşimini yönetimde etkinleştirmek ve sürdürülebilir kılmakla çağdaş kamu yönetimi anlayışına ulaşmış olacaktır. İki sistem de aynı amaca hizmet eder ve çağın getirdiği değişimlere daha kolay uyum sağlamamıza yardımcı olur.

Kalite yönetimi ve iç kontrol faaliyetleri çerçevesinde sunulan kamu hizmetlerinde olması gereken nitelikler ise şunlardır; sunulan kamu hizmetlerinden vatandaşın etkin bir şekilde yararlanması, gerektiğinde müdahale edebilmesi, vatandaşa kamu faaliyetlerinde söz hakkı ve vatandaşın ihtiyaç ve beklentilerini en iyi, doğru ve zamanında karşılayabilecek nitelikte hizmet verilmesidir.

Toplam Kalite Yönetimi ve İç Kontrol Sistemi kapsamındaki kamudayeniden yapılan maînin kurumlarda fonksiyonel olarak hizmetler sınıflandırılmalı, hizmet sunum sürelerine uyulması için önlemler alınmalı, devlet görevini bir misyona dayalı olarak yürütmeli, organizasyonda girdilere değil, sonuçlara kaynak aktarılmalı, müşterilerin ihtiyaçları karşılanmalıdır.⁸⁷

Toplam Kalite Yönetimi'nin iç kontrol uygulamalarının katkısı; Kalite Güvence ve Geliştirme Programının uygulanması, iç tetkik ve kalite kontrol gibi faaliyetlerin etkinliğinin artırılması ve devamlı hale getirilmesi, üst yönetim tarafından, Toplam Kalite Yönetimi uygulamalarının izlenmesi ve desteklenmesi, esine katkı sağlanması, varlık ve yükümlülüklerin korunması, kurum amaçlarına ulaşma, mal tablolarının güvenilirliği, hata ve kusurların önlenmesi konusundaki tamamlayıcı olması, Toplam Kalite Yönetimi uygulamalarındaki verimliliğin artırılması, İç Kontrol Sistemi'nin sağlıklı ve etkin bir şekilde kurulması, beklenmeyen durumlarda önlemlerin alınması, kalite sisteminin ilgili standart ve yönetmeliklere uygun olup olmadığına belirlenmesidir.

İç kontrol, toplam kalite çalışmalarında öncü, destekleyici bir sistemdir ve bu iki sistem birbirlerini tamamlayarak yönetimde etkinlik ve verimlilik sağlanmış olur.

Yöneticilerin ve personelin Toplam Kalite Yönetimi'ne önem vermesi ve benimsetmesi öte yandan var olan İç Kontrol Sistemi'nin etkinliğinin artırılması ve bunun sürekliliğinin sağlanması kamu yönetiminde önem arz etmektedir.

Toplam Kalite Yönetimi anlayışının benimsenmesi ve İç Kontrol Sistemi'nin etkinliğin sağlanması ve her iki sisteminde karşılıklı etkileşiminin yönetimde etkin

⁸⁷Aktan, 1997:293

kılınması, kamuya, personele, paydaşlara ve nihayetinde tüm ülkeye kuşkusuz fayda getirecektir.

KAYNAKÇA

ARSLAN Sinan, ÖZÇELİK Hayrettin, İç Denetim ve Toplam Kalite Yönetimi İlişkisi, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 10, 2009, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

ERDOĞAN Simay, İç Kontrol Sistemi: Kamu İktisadi Teşebbüsleri İçin İç Kontrol Modeli Önerisi, Planlama Uzmanlığı Tezi, Ocak 2009 Ankara

INTOSAI İç Kontrol Standartları Kılavuzu

Toplam Kalite Yönetimi Kamu Alanındaki Uygulamaları, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Ana Bilim Dalı Ocak 2007

BİLGİN Mehmet Hüseyin, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tartışmaları, Perşembe Konferansları Kadir Has Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi

MERTER Mehmet Emin, Yerel Siyaset Dergisi Sayı:11

BALCI Asım,Kamu Örgütlerinde Toplam Kalite Yönetimi Uygulamaları Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi Sayı:2 Cilt: 5 Aralık 2005

ÇETİN Onur,ÖZŞEKER Necdet, Kamu Sektöründe Toplam Kalite Yönetimi,Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi 2014

F.EMİL, Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Sektöründe Uygulamaları, mülkiye. byethost13.com

Toplam Kalite Yönetimi Felsefesi ve Kamu Kurumlarında Uygulamaları, Düşünceler

TARHAN Ahmet Bora, EZİCİ Erhan, Kamu Hizmetleri Üretiminde Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Toplam Kalite Yönetimi, Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi Cilt:3 No:2 2011

ABİGEM, Avrupa Birliği İş Geliştirme Merkezleri

N.ÖZÇAKAR, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi 2010

Harrison ve Stupak, 1993, Morgan ve Murgatroyd 1994

MEMİŞ Dilek, Yeni Kamu Yönetimi Ve Yerel Yönetim Reformu, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Isparta 2006

KARATOPRAK Ertuğrul, Kamu Hizmet Sunumda Benimsenen Yeni Yöntemler ve Uygulamalar Kontrolü

ÇOBAN Hilmi, DEYNELİ Fatih, Kamuda Kaliteyi Artırma Çabaları ve Performansa Dayalı Bütçeleme

AKYEL Recai, Türkiye’de İç Kontrol Kavramı, Unsurları ve Etkinliğinin Değerlendirilmesi Yönetim ve Ekonomi 2010, Cilt:17, Sayı:1 Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Manisa

BASKICI Çiğdem, İç Kontrol Sisteminin Kurumsal Yönetim Anlayışındaki Yeri: İMKB Şirketlerinde Bir Uygulama Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2012

GÜNER M. Fatih, Kamu İdareleri Etkin Yönetiminde İç Kontrol Uygulamalarının Rolü Maliye Dergisi, Sayı:157 Temmuz-Aralık 2009

SEZER Özcan,, Cilt:4, Sayı:8, 2008 Kamu Hizmetlerinde Müşteri Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi

TÜREDİ Selda, İç Kontrol Sistemi ve Toplam Kalite Yönetimi İlişkisi, Balıkesir Üniversitesi, Balıkesir Meslek Yüksek Okulu Uluslar Arası İşletme Fakültesi Dergisi 2012 Cilt:4 Sayı:1

UZUN Ali Kamil, İç Denetimin Toplam Kalite Yönetimindeki Yeri, İç Denetim Enstitüsü Başkanı

GARİTY 1993:443, GRAVES 1995:66, MİLAKOVİCH 1992:577

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kamu İç Kontrol Rehberi

İç Denetim Koordinasyon Kurulu, COSO Internal Control Standarts Executive Summary, 2010

İç Kontrol Ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul Ve Esaslar, 31 Aralık 2005 Cumartesi Resmi Gazete Sayı:26040

Başbakanlık Stratejik ve Mali Yönetim Kılavuzu, Ankara 2014

Business Week, 1995