

ŞÖVALYELİK ÖLDÜ MÜ?

Necdet KESMEZ
Sayıştay Üyesi

Giriş

1- Gelirler Kontrolörlüğüm sırasında, 1964 yılında Marmara bölgesinde bir ilçeye basit bir soruşturma için gitmiştim. Malmüdürü ile ilk görüşmemi yaparken, o zamanlar Gelirler Kontrolörü olan Servet ŞAMLIOĞLU üstadın teftiş için oraya gelmiş olduğunu, bir hafta kaldığını, benden bir süre önce de ayrıldığını öğrenince, yazdığı teftiş raporunu (cevaplı rapor) görmek istedim. Ben birkaç sayfalık bir dosya beklerken, büyük bir klasör geldi: Raporun sadece metin kısmı 60 sayfa tutuyordu. Malmüdürlüğünün Vergi Dairesi bölümü, ve özellikle tahakkuk işlemleri baştan sona gözden geçirilmiş, bütün yanlışlık, eksiklik ve düzensizlikler "cevaplı rapor"un maddelerine aktarılmıştı.

Bir hafta gibi kısa bir sürede böyle bir rapor nasıl yazılabilmişti? Bazıları çok ince yorumlara dayanan bu kadar çeşitli gözlem nasıl bir birikim gerektiriyordu? Bir denetçinin normal bir çalışmayla en az 5-6 haftalık mesai-sini gerektiren bu çalışmayı bir haftaya sığdırabilmek için nasıl bir çalışma temposu tutturmak gerekmişti?

Zihnimde beliren bu soruların bir bölümünü malmüdürünün açıklamaları hemen aydınlatıverdi: Aslında denetimi fiilen yapan vergi dairesinin kendi personeli olmuştu. Üstad, onlara sadece dosyalarda nerelere bakılacağını, nerelere dikkat edileceğini, ne gibi hataların araştırılacağını anlatmış, onların bulup çıkardıkları "gözlem"leri, önceden yazılmış rapor maddelerinin altına listeler halinde geçirmek işi de kendisine kalmıştı.

Malmüdürü de, memurlar da hem bütün kusurlarının böylece ortaya çıkarılarak bütün işlemlerinin düzenli bir hale getirilmiş olmasından, hem de bir sürü işlemin doğrusunu öğrenmiş olmaktan çok memnundular.

Gelirler Kontrolörlüğüm sırasında Vergi İdaresini Geliştirme Projesinde Amerikalı uzmanlarla çalışırken ve Gelirler Genel Müdürlüğü Baş-yardımcılığım sırasında Gelirler Kontrolörlerinin çalışmalarının yönetiminden sorumlu olduğum sürede, denetim felsefesi, denetimin organizasyonu, denetim yöntemleri gibi konulara eğilmek imkanını buldum. Daha sonra bu konuların tartışıldığı çeşitli forumlara dinleyici veya konuşmacı olarak katıldım. Ama rahmetli Şamlioğlu üstadıyla ilgili bu anım, bu konularda en canlı, en geçerli ve en aydınlatıcı ders olmuştur. Aşağıdaki görüşlerin temelinde de bu dersten çıkarılabilecek sonuçlar yer almaktadır.

Gelenek

2- Bu gün Türk idaresinde oturmuş bir teftiş geleneği ve birikimi vardır. Kaba çizgilerle, bunun Osmanlı Devletinde idarenin yeniden düzenlenmesi çabaları meyanında Fransız devlet yönetiminden yurdumuza aktarılan sistemlerden kaynaklandığı ileri sürülebilir. Özellikle Fransız Maliye Bakanlığı içinde yer alan *l'Inspecteur des Finances*' ın *Maliye Müfettişi* adıyla idari yapımıza kazandırıldığını görüyoruz. Gerek yetki ve sorumlulukları ve gerek eğitim, bilgi ve deneyim düzeyleri itibariyle Fransız adaslarından geri kalmayan Maliye Müfettişlerinin uygulamada çok başarılı olmaları, bir kurum olarak diğer Bakanlık ve idarelerde de benzer kadrolar oluşturulmasına yol açmış, hatta, kamu bankaları başta olmak üzere, birçok kamu iktisadi teşebbüsünde de denetim fonksiyonu aynı modele göre biçimlendirilmiştir.

Bu modelin ana ögesi zor bir yarışma sınavı ile akranları arasından sıyrılıp *yardımcı* olarak atanmaya hak kazanmış, maiyetine verildiği *üstad*ı tarafından katı davranış kuralları ve sert bir çalışma disiplini içinde yoğrulmuş, yardımcılık dönemi sonunda gireceği *yeterlik sınavı*' nda başarılı olabilmek için, alanı ile ilgili bütün mevzuatı ve teknik bilgileri mecburen en ince ayrıntısına kadar öğrenmiş, teftişine tabi amir ve memurlarla arasında sınıf değilse bile kademe farkı olduğuna inandırılmış ve çoğu gerçekten bu inancı doğrulayacak bir düzeye erişmiş *denetçi* dir.

Denetçi görevli olduğu idare Bakanlıkse Bakana, Genel Müdürlükse Genel Müdüre, diğer bir deyim ile en üst makama, doğrudan bağlı olan bir *kurul* içinde yer alır. Kurul kelimesi, bir konuyu incelemek, araştırmak, karara bağlamak üzere görevlendirilmiş bir görevliler grubu anlamını taşırsa da, bu denetim kurullarında; (birkaç istisnası dışında) denetimle ilgili raporların kurulda görüşülmesi ve eleştirilerin müstereken karara bağlanması söz konusu değildir.

Teftiş konusu olay ve durumların araştırılması, soruşturulması, ilgili mevzuatın ve literatürün incelenmesi, gerekli yorumlar yapılarak tereddütlü konuların karara bağlanması, raporun kaleme alınması, hatta bazen tape edilmesi denetçi tarafından bizzat yerine getirilir. Denetçi sınavı kazandığı gün kendisine verilen kimlik cüzdanı, mühürü, evrak defteri ve çantası ile birlikte kendi başına bir denetim dairesi veya kuruludur.

Bazan bir teftiş veya soruşturma işi birden fazla denetçiden oluşan bir *ekip*'e verilebilir. Ekip içinde iş bölümü gibi bazı konularda bir farklılaştırma yapılsa bile, esas itibariyle ekip üyeleri işin yürütülmesi sırasında eşit yetkilere ve konuların karara bağlanmasında eşit oya sahiptirler. Raporların altında, ekibi oluşturan bütün denetçilerin imzası, kıdem sırasına göre, dizilmiş olarak yer alır.

Türk idaresinde *denetçi*, tam anlamıyla bir idari birimdir. Uhdesine verilen denetim işinin sorumluluğunu ve hertürlü yükünü tek başına taşır. Her gün kanun, kararname, tüzük, yönetmelik, yönerge, tebliğ, genelge, sir-

küler, tamim, genel yazı, talimat gibi isimlerle üstüne çığ gibi yıkılan mevzuatı izleyip, okuyup, inceleyip, özümsemek; boşluklarını görmek, işlemlere ve dolayısı ile denetime ne biçimde yansıyacağını kestirmek onun işidir. Nüfus artışı, ekonomik kalkınma, Devletin fonksiyonlarının gelişmesi gibi bir çok nedenle hacmi gittikçe artan, içerikleri karmaşıklaşan ve önünde dağ gibi yükselen belgeleri incelemek onun işidir. Toplum içinde gittikçe yoğunluğu artan ve karmaşıklaşan, belki de bozulan ve yozlaşan ilişkileri kavramak, bu ilişkiler çerçevesinde veya bazen bu ilişkilere rağmen vazifeyi ihmal ve suistimal, zimmet, ihtilas, rüşvet gibi ceza kanununa tabi fiilleri veya görevden uzaklaştırma, kınama, uyarma gibi disiplin cezaları verilmesini gerektiren davranışları izlemek, ortaya çıkarmak, adalet önüne getirmek onun işidir. Bilgisizlik, ilgisizlik, ilkesizlik, amaçsızlık ve inançsızlıktan kaynaklanan kayırmacılık, kırtasiyecilik, adam-sen-decilik, neme-lazımcılık, müsriflik veya hasislik gibi, idari yapıları saran ve sarsan hastalıkları teşhis etmek, tedavi yolları önermek onun işidir. Denetim ve yönetim alanında ilerleyen ilimlerin getirdiği varsayımları, kuramları, postulları, sistemleri incelemek; yeni varsayımlar, kuramlar postullalar sistemleri üretmek onun işidir. Denetim ve yönetim tekniklerini incelemek, yeni teknikler, uygulamalar geliştirmek onun işidir. Kısacası, Dünyayı değil ama görev alanına giren kurum ve kuruluşları ve belki de Devleti düzeltmek onun işidir.

Denetçi, çalışmalarında kanunlara ve mevzuata dayanmakla beraber, asıl gücünü medeni cesaretinden, görev bilincinden, öz saygısından alır. İncelemelerinde düzenli, bilgili ve tutarlı; davranışlarında ciddi, nazik ve hoşgörülü; kararlarında objektif, tarafsız ve adildir. Yalnız vicdanını dinleyerek mevki, şöret veya para kazanmayı gözetmeden gerçekleri araştırır, doğruyu bulmaya çalışır. Bütün bunları yaparken bağlı olduğu makama değil asıl efendisi olan Devlete hizmet eder.

Şövalyeler:

3- Denetçiliğin yukarda çizilen portresi Ortaçağ Avrupasında doğan ve çeşitli başkalaşımalar geçirerek yakın çağa kadar önemini sürdüren şövalyeliği andırmıyor mu? Bu günkü yaşamımızda mecazi veya törensel bazı kullanımlar dışında pek yer almayan şövalye ve şövalyelik kelimeleri sözlüklerde şöyle tanımlanıyor:

Şövalye:

- Bindirilmiş ve silahla donatılmış olarak efendisine hizmet eden kişi (Collins-ortaçağ)

- Kişisel hizmet ve başarılarının bir karşılığı olarak hükümdar tarafından miras yoluyla geçmeyecek bir rütbe veya mertebe verilen kişi (Collins-yeni ve yakın çağlar)

- Atlı ve silahlı bulunmayı gerektirecek kadar önemli bir tımar sahibi olan derebeyi (Petit Robert)

- Şövalyelik sınıfına kabul edilmiş asil kişi (Petit Robert)

Şövalyelik:

- Bir şövalyenin, sınıf, rütbe ve mertebesi (Collins)
- Şövalyenin sahip olduğu nitelikler (Collins)
- Derebeylik dönemindeki asillere özgü, dinsel niteliği olan askeri kurum. Şövalyeliğin kuralları cesaret, nezaket, sadakat ve zayıfları himayedir. (Petit Robert)

Şövalyeliğin asıl tanımını, *yuvarlak masa şövalyeleri*; *Malta Şövalyeleri*; *Sen Jan Şövalyeleri* gibi tarihsel kişilerin hayat hikayelerinde veya Pardayyan, Dartanyan, Ivonhoe gibi roman kahramanlarının maceralarında bulabiliriz.

Gerek tarihteki ve gerek romanlardaki şövalyelerin hayatları olaylar, serüvenler, savaşlarla geçer. Aşklar, bağlılıklar, kahramanlıklarla doludur. Ama bunlar ayrıntıdır. Bu ayrıntılar arasından çıkan tanım ise şudur: Şövalye efendisi veya davası uğruna, efendisine veya davasına karşı olanlarla ve genel olarak kötülerle ve kötülüklerle savaşmaya ve iyilere ve iyiliklere destek olmaya kendisini ve silahını adanmış kişidir.

Ortaçağ Avrupasında düzenin kurulmasında, zayıfların korunmasında, adaletin sağlanmasında (atının üstünde kentten kente, köyden köye dolaşp nerde bir zalim görse onunla vuruşan, nerde bir mazlum görse ona yardım elini uzatan) şövalyelerin başta gelen bir rolü vardır. Yeniçağda da şövalyeler bu yoldaki çabalarını sürdürmüşler, toplum ve insan yaşamındaki olumsuzlukların azaltılmasına katkıda bulunmuşlardır.

Günümüzde ise şövalyelik sadece nişanlarda ve ünvanlarda kalmıştır. Neden böyle olmuştur? Artık eski şövalyeler gibi yürekli, güçlü, inanmış insanlar dünyaya gelmiyor mu? Yoksa kötülerin ve kötülüklerin dünya yüzünden kökü kazındı da uğruna savaşacak dava mı kalmadı?

Hayır tam tersine, kötülükler toplumun bütün katmanlarına yayılmış, kötüler oran olarak değilse bile adet olarak çoğalmışlar ve üstelik birleşmiş ve teşkilatlanmışlardır. Sonunda, ne kadar güçlü, ne kadar inanmış ve ne kadar yürekli olursa olsun, yalnız bir şövalyenin başa çıkabileceği boyutlar çoktan aşılmıştır. Onun için artık şövalyelik bir anlamda ölmüştür.

Değişen Koşullar

4- Denetçilerin görev alanları olan kamusal ve özel organizasyonlar toplumdaki soyutlanamaz. Burada da olumsuzluklar oransal olarak olmasa bile, büyüyen iş hacimleri ile birlikte, miktar olarak çok artmıştır. Diğer taraftan işler karmaşıklaşmış; çapraz ilişkiler yoğunlaşmış; nitelikler, nicelikler kadar önem kazanmıştır. Buna paralel olarak kuruluşlarda planlama, bütçeleme, hesaplama fonksiyonları da karmaşıklaşmış, yoğunlaşmış ve önemli artmıştır. Öyle ki, bilgi ve belge hacimlerindeki artış, işlem hacimlerindeki artışların kat kat üstüne çıkmıştır. Çünkü yöneticiler politikacılar ve ka-

muoyu artık kalın ve yuvarlak nicelemeler veya betimlemelerle tatmin olamamakta, ayrıntıları, incelikleri, nüansları görmek istemektedir.

Bu yüzden denetçilikte de, şövalyelikte olduğu gibi yalnız başına çalışarak sonuç almak gittikçe daha güç, hatta imkansız hale gelmiştir. Bugün denetimin başarısı, denetçilerin çalışkanlığı, bilgisi ve dürüstlüğünden ziyade; bu denetçilerin oluşturduğu kurul, daire ve kuruluşların örgütlenme, yönetim, planlama, eğitim, özdenetim, birikim, iletişim ve bilişim düzeylerine bağlıdır. Çünkü denetim tek tek kişilerin değil bütün bir denetim örgütünün birlikte yürüttüğü bir iş olmuştur.

Denetimin bireysel bir çalışma olmaktan çıkıp kurumsal bir faaliyet olması şu değişimleri de beraberinde getirmektedir:

a) Denetim faaliyeti *hiyerarşik bir idari yapı* içinde yürütülmelidir. Bu zorunluluk sadece denetimin topluca çalışmayı gerektirir hale gelmesinden kaynaklanmamaktadır. Denetim tekniklerindeki gelişmeler de çalışmaların bir elden *yönetilmesi* ihtiyacını doğurmaktadır. Kılıç ve kalkan döneminde, on şövalyenin ortak bir düşmana karşı savaşırken başına buyruk hareket etmeleri mümkün olabilirdi. Ama bugün bir füze savar sisteminin, başına buyruk on şövalye tarafından işletilmesini düşünebilir miyiz?

b) *Denetim sürekli bir faaliyet olmalıdır.* Belli bir dönemi incelemek üzere görevlendirilen bir denetçi sadece o dönemi incelemekle yetinmemeli; kendinden önce yapılan bütün incelemeleri gözden geçirmeli, denetimini o incelemelerin bir uzantısı olarak yürütmelidir. Burada söz konusu olan denetime tabi bütün kuruluşların her döneminin incelenmesi değil, incelenen dönemler arasında köprü kurularak aradaki denetim boşluklarının doldurulması, ve denetlenen kuruluş hakkında denetim örgütünde canlı bir dosya tutulmasıdır.

c) *Denetim planlı bir faaliyet olmalıdır.* Denetime tabi birim veya kuruluşların hangi sıklıkta, nasıl bir ekiple ve hangi açılardan inceleneceği uzun dönemli planlara konu olmalı; bu planlarda denetim sonunda gözlem ve bulgu toplama olasılığı yanında, kuruluşun niteliği, büyüklüğü, parasal boyutları, devlet yapısı içindeki yeri ve işlevi, kamu oyundaki önemi gibi faktörler de gözönüne alınmalıdır.

d) *Denetim ileriye dönük olmalıdır.* Kuruluştaki yanlışlık ve eksikliklerin ortaya çıkarılması, bundan sonra bu yanlışlık ve eksikliklerin önlenmesi, hiç değilse azaltılması içindir.

e) *Denetim bir tür eğitimidir.* Denetçinin asıl amacı sorumluları cezalandırmak değil personelin zayıf oldukları noktaları ortaya çıkararak yetişmelerine vesile olmaktır.

f) Denetim, denetleyenle denetlenenin birlikte yürütmeleri gereken *ortak bir faaliyettir.* Bu ikisi arasında bir çatışma değil, yapısı ve işlemleri iyileştirme konusunda bir anlaşma ve iş birliği bulunmalıdır.

g) Denetleyen ve denetlenen ayrı örgütlere mensup veya aynı örgüt içinde ayrı yöneticilere bağlı olsalar bile aralarında *sınıf farkı yoktur*, sadece görevler farklıdır. Çünkü sonuçta her ikisi de, bir yöneticiye bağlı olarak görev yapan memurlardır; eski deyimiyse, ecirdirler.

Değişmeyen hasletler

5- Değişen koşullar, geleneksel denetçi portresini oluşturan unsurların da değişmesini gerektirmekte midir? Hiyerarşik bir yapı içinde yer alan ve çalışmalarını bireysel değil kurumsal bir temele oturtulmak istenen denetçinin, artık üstün mesleki niteliklere sahip ve yüksek ahlaki değerlere bağlı bir kişi olması zorunluluğu ortadan kalkmakta mıdır?

Bu soruları cevaplamaya çalışmadan önce, bağımsız denetim alanında çok saygın bir yeri olan ve bizdeki Yeminli Mali Müşavirlik ile ilgili düzenlemeler yapılırken örnek alınan kurumların başında gelen Amerikan Belgeli Kamu Muhasipleri Enstitüsü (American Institute of Certified Public Accountants) tarafından kabul edilen on ana standardın ilk üçüne bir göz atalım:

(1) İnceleme yeterli teknik eğitime ve denetçiliğin gerektirdiği ehliyetle sahip kişi veya kişilerce yürütülmelidir.

(2) Görevle ilgili bütün hususlarda denetçi veya denetçiler fikren ve zihnen bağımsız bir tavır alış ve davranış içinde olmalıdırlar.

(3) Denetimin yürütülmesinde ve denetim raporunun hazırlanmasında gerekli profesyonel dikkat ve titizlik gösterilmelidir.

Standart adı verilen bu kurallar küçük değişikliklerle hemen tüm denetçilik kuruluşları veya birlikleri tarafından kabul edilmektedir. Bu standartların tam olarak uygulanabilmesi için denetçinin sahip olması gereken nitelikler, usta-çırak metoduyla nesilden nesile intikal ettirilmiş olan ve Servet Şamlıoğlu gibi üstadların kişiliklerinde abideleşmiş olan denetçilik geleneğinin gerektirdiği hasletlerden hiç de farklı değildir. Çünkü, denetimin bağımsız, objektif ve adil olması zorunludur.; ve bu nedenle denetçilerin, ister eşit yetkiyi haiz üyelerin oluşturduğu denetim kurullarında, isterse hiyerarşik bir yapıya sahip Denetim Dairelerinde bulunuyor olsunlar şövalyelik ruhunu sürdürmeleri gerekmektedir.