

**T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**GELENEKSEL YÖNETİMDEN YENİ KAMU  
YÖNETİMİNE DENETİM İŞLEVİNDE DÖNÜŞÜM**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Duygu DEMİROL**

**Enstitü Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi  
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Musa EKEN**

**HAZİRAN - 2011**

T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ


**GELENEKSEL YÖNETİMDEN YENİ KAMU  
YÖNETİMİNE DENETİM İŞLEVİNDE DÖNÜŞÜM**

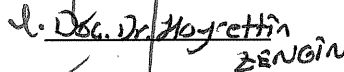
**YÜKSEK LİSANS TEZİ**


**Duygu DEMİROL**

**Enstitü Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi**  
**Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi**

Bu tez 10/06/2011 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği ile kabul edilmiştir.

  
Prof. Dr. Musa EKEN

  
Yrd. Doç. Dr. Hayrettin ZENGİN

  
Yrd. Doç. Dr. Özet KÖPEĞİN

Jüri Başkanı

Kabul

Red

Düzeltme

Jüri Üyesi

Kabul

Red

Düzeltme

Jüri Üyesi

Kabul

Red

Düzeltme

## **BEYAN**

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

**Duygu DEMİROL**

**27.06.2011**

## ÖNSÖZ

“Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimine Denetim İşlevinde Dönüşüm” konusu, kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecinde kazandığı önem nedeniyle incelenmeye değer bulunmuştur. Bu çalışmanın hazırlanmasında değerli görüş ve yardımlarını esirgemeyen danışman hocam Sayın Prof. Dr. Musa EKEN’e teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim. Ayrıca, bugünlere ulaşmamda emeklerini hiçbir zaman ödeyemeyeceğim sevgili aileme ve yetişmemde katkıları olan tüm hocalarıma şükranlarımı sunarım.

**Duygu DEMİROL**

**27.06.2011**

## İÇİNDEKİLER

<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>iv</b>
<b>TABLO LİSTESİ</b> .....	<b>vi</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>vii</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>vii</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>BÖLÜM 1: YÖNETİMİN DENETİM İŞLEVİ</b> .....	<b>6</b>
1.1. Yönetim Süreci Olarak Denetim.....	6
1.1.1. Üretim Faktörleri Ve Yönetim İlişkisi .....	7
1.1.2. Yönetim Ve Denetim İlişkisi .....	9
1.2. Denetim Kavramının Tanımı ve Niteliği .....	11
1.2.1. Denetimin Tanımı .....	11
1.2.2. Denetimin Amaçları .....	16
1.2.3. Denetimin Kapsamı.....	18
1.2.4. Denetim İlkeleri .....	19
1.2.4.1. Bağımsızlık .....	19
1.2.4.2. Yasallık .....	20
1.2.4.3. Tarafsızlık .....	21
1.2.4.4. Dürüstlük.....	21
1.2.5. Denetim Süreci.....	22
1.2.5.1. Planlama.....	22
1.2.5.2. Gözetim Ve Raporlama.....	23
1.2.5.3. Karşılaştırma Ve Düzeltme .....	24
1.3. Denetimin İşlevi .....	25

<b>BÖLÜM 2: YÖNETİMDE PARADİGMA DEĞİŞİMİ VE DENETİM İŞLEVİNE ETKİSİ.....</b>	<b>29</b>
2.1. Geleneksel Yönetim Anlayışı Ve Denetim İşlevi.....	29
2.2. Geleneksel Yönetimin Denetim İşlevindeki Yetersizlikler.....	38
2.2.1. Davranışsal Açıdan .....	38
2.2.2. Örgütsel Açıdan .....	39
2.2.3. Diğer Yetersizlikler.....	40
2.3. Yönetimde Paradigma Değişimi .....	41
2.3.1. Paradigma Ve Değişim .....	42
2.3.2. Değişimi Gerekli Kılan Faktörler.....	44
2.3.2.1. Ekonomik Nedenler .....	45
2.3.2.2. Siyasal Nedenler.....	46
2.3.2.3. Sosyal Nedenler .....	47
2.4. Yeni Paradigma Ve Denetim Anlayışına Etkisi.....	49
2.4.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Yaklaşımlarında Denetim İşlevi..	49
2.4.2. Yeni Denetim Anlayışını Ortaya Çıkaran Temel Faktörler .....	58
2.4.2.1. Etkinlik, Ekonomiklik, Verimlilik Ve Denetim.....	58
2.4.2.2. Hesap Verebilirlik Anlayışında Değişim Ve Denetim.....	62
2.4.2.3. Yönetimde Açıklık İhtiyacı Ve Denetim .....	66
2.4.2.4. Halkın Yönetime Katılımı Ve Denetim .....	69
2.5. Denetimde Dönüşümün Yansımaları .....	70
2.5.1. Performans Denetimi .....	70
2.5.1.1. Performans Yönetimi .....	71
2.5.1.2. Performans Denetimi .....	72
2.5.2. Bilgi Teknolojileri Denetimi .....	76
2.5.3. Sistem Denetimi .....	77
2.5.4. Sayıştay Denetimi .....	78
2.5.5. Kamuoyu Denetimi .....	79
2.5.6. Bağımsız Kuruluşlarca Yapılan Bağımsız Dış Denetim (Özel Denetim).....	80

2.6. Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Anlayışına Yönelik Düzenlemeler .....	82
2.6.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu .....	83
2.6.2. Yerel Yönetim Kanunlarında Denetime İlişkin Düzenlemeler.....	85
2.6.3. Sayıştay Kanunu .....	87
2.6.4. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Ve Saydamlık .....	89
<b>BÖLÜM 3: DENETİM İŞLEVİNDE DÖNÜŞÜM KONUSUNDA BİR ALAN</b>	
<b>ARAŞTIRMASI .....</b>	<b>92</b>
3.1. Araştırmaya Yönelik Genel Bilgiler... ..	92
3.1.1. Araştırmanın Amacı.....	93
3.1.2. Araştırmanın Önemi.....	93
3.1.3. Araştırmanın Evreni Ve Örneklem Seçimi .....	93
3.1.4. Araştırmanın Veri Toplama Süreci Ve Yöntemi .....	94
3.1.5. Araştırmanın Kısıtları.....	95
3.2. Araştırma Bulguları Ve Yorumlanması .....	96
3.2.1. Yeni Denetim Anlayışı.....	96
3.2.1.1. Etkinlik Ve Verimliliğin Belirleyici Unsuru: Yönetim.....	96
3.2.1.2. Amaç, Kapsam, Süreç Ve İlke Farklılıkları.....	98
3.2.2. Yeni Denetim Anlayışının Türk Kamu Yönetimindeki Sorun Temel Alanları.....	101
3.3.2.1. Yönetim Reformunun Denetim Reformunu Karşılamadaki Yeterliliği.....	101
3.3.2.2. Hukuki Düzenlemelerin Zihniyet Dönüşümünü Sağlamadaki Yeterliliği.....	103
3.2.3. Denetim Anlayışında Yaşanmakta Olan Sürece İlişkin Öneriler.....	105
<b>SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....</b>	<b>108</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>115</b>
<b>EKLER.....</b>	<b>125</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>192</b>

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>ASOSAI</b>	:Asian Organization of Supreme Audit Institutions (Asya Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları)
<b>BDDK</b>	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
<b>BT</b>	: Bilgi Teknolojileri
<b>Çev.</b>	: Çeviren
<b>DB</b>	: Dünya Bankası
<b>Diğ.</b>	: Diğerleri
<b>ECOSAI</b>	:Economic Cooperation Organisation Supreme Audit Institutions (Ekonomik İşbirliği Teşkilatına Üye Ülkeler Yüksek Denetim Kurumları)
<b>Ed.</b>	: Editör
<b>INTOSAI</b>	: International Organization of Supreme Audit Institutions (Uluslar arası Yüksek Denetleme Kurumları Birliği)
<b>İ.İ.B.F.</b>	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
<b>İSMMMO</b>	: İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası
<b>KAYA</b>	: Kamu Yönetimi Araştırmaları
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>KİT</b>	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
<b>KMYKK</b>	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
<b>Md.</b>	: Madde
<b>MEHTAP</b>	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi



**SAYDER** : Sayıştay Denetçileri Derneği

**T.B.M.M.** : Türkiye Büyük Millet Meclisi

**T.C.** : Türkiye Cumhuriyeti

**TESEV** : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı

**TÜBİTAK** : Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu

**TÜRMOB** : Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavir  
Odaları Birliği

**YKY** : Yeni Kamu Yönetimi

**YY** : Yüzyıl

## TABLO LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b> Geleneksel Denetim Anlayışı İle Yeni Denetim Anlayışının Karşılaştırılması.....	57
<b>Tablo 2:</b> Hesap verebilirlik Türleri Açısından Geleneksel Kamu Yönetimi İle Yeni Kamu Yönetimi Anlayışlarının Karşılaştırılması.....	66

<b>Tezin Başlığı:</b> Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimine Denetim İşlevinde Dönüşüm	
<b>Tezin Yazarı:</b> Duygu DEMİROL	<b>Danışman:</b> Prof. Dr. Musa EKEN
<b>Kabul Tarihi:</b> 10 Haziran 2011	<b>Sayfa Sayısı:</b> viii (ön kısım)+125 (tez)+67(ekler)
<b>Anabilimdalı:</b> Kamu Yönetimi	<b>Bilimdalı:</b> Kamu Yönetimi
<p>Kamu yönetiminde meydana gelen paradigma değişimi ile girilen yeniden yapılanma sürecinden, yönetimin denetim işlevi de etkilenmiştir. Yönetimin önceden belirlenen amaçlara ulaşma yeterliliği ve niteliğini ölçmenin yegâne aracı olan denetim, hala devam etmekte olan bir dönüşüm sürecindedir. Bu dönüşümde ön plana çıkan temel nokta nitelikli bir yönetim için etkin bir denetimin varlığı gereğidir.</p> <p>Bu çalışmada, gelenekselden yeni kamu yönetimine geçiş sürecinde ortaya çıkan yönetim anlayış ve uygulamalarındaki değişimin denetim işlevinde ne tür etkiler yarattığı ve yaşanmakta olan dönüşüm süreci ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda çalışmanın sorun alanları şunlardır:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Yönetim paradigmasında meydana gelen değişim ile ortaya çıkan yeni yönetim anlayışının denetim işlevine etkisi nedir? Geleneksel yönetimin denetim işlevi ile yeni kamu yönetiminin denetim işlevi arasındaki temel farklılıklar nelerdir?</li><li>Yeni denetim anlayışı, geleneksel denetim anlayışına sahip olan ve yeni denetim anlayışında ön plana çıkan denetleyenlerce nasıl algılanmaktadır? Hala devam etmekte olan denetimde dönüşüm sürecine ilişkin görüş ve önerileri nelerdir?</li></ol> <p>Çalışmada veri elde etmek amacıyla eleştirel kaynak taraması yanında çeşitli kamu kurum ve kuruluşunda çalışan müfettiş, yönetici ve iç denetçiden oluşan örneklem grubuna uygulanan mülakat yöntemi kullanılmıştır. Bu yöntemin kullanılmasındaki amaç, anket gibi belli ifadelerle sınırlandırılmadan katılımcıların denetim işlevinde yaşanmakta olan dönüşüm sürecine ilişkin görüş ve önerilerini, ifade edebilmeleridir. Böylece sürece yönelik yapacakları katkı önemli görülmüştür.</p> <p>Araştırma sonucunda denetim işlevinde bir dönüşümün var olduğu, yeni denetim anlayışının amaç, kapsam, süreç ve ilke yönünden geleneksel denetimden ayrıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte Türk kamu yönetiminde yeni denetim anlayışının sorun alanları olduğu sonucu elde edilmiştir. Bu alanların tespiti ve getirilen öneriler, daha etkin bir denetim sistemi için projeksiyon görevi görme bakımından önemlidir.</p>	
<b>Anahtar Kelimeler:</b> Denetim işlevi, Geleneksel Denetim, Yeni Denetim Anlayışı	

**Title of the Thesis:** New Public Management the Audit of the Function Transformation of Traditional Management

**Author:** Duygu DEMİROL

**Supervisor:** Prof. Dr. Musa EKEN

**Date** : 10 June 2011

**Nu. of pages:** viii (pre text)+125(main body)+67 (appendices)

**Department:** Public Administration

**Subfield:** Public Administration

Entered into with the public administration paradigm shift occurring in the process of restructuring, management control function also affected. Adequacy of management to achieve the objectives set out in advance and the only tool to measure the quality of the audit, are still in an ongoing process of transformation. In this transformation the basic point is that for a qualified management the presence of an effective audit is a must.

In this study, resulting in the transition from traditional to new public management practices or change management and the audit function of understanding what kind of effects are created and experienced in the conversion process were examined. In this context, areas of study include problem:

- a) What is the effect of the government, with the change in the paradigm of the emerging new management approach on the audit function? What are the main differences between traditional management control audit function and the new public management audit function?
- b) How the new control concept is perceived by the fore auditors of the new control concept and auditors who have a traditional audit? What are the opinions and suggestions still on the ongoing transformation process in supervision?

Besides a variety of critical literature in order to obtain the study data, the group interview method, applied to the sample group of the establishments and public institutions working supervisors, managers and internal auditor was used. The purpose in using this method, without being limited with certain expressions such as survey, is that participants can express their opinions and suggestions on the audit function of the transformation process. So it is seen as an important contribution to the process.

As a result of research, there is a transformation of audit function, a new understanding of the audit objective, scope, process and policy in terms of leaving traditional audit is concluded. However, the Turkish public administration as a result of new auditing approach that problem areas have been obtained. The determination of the fields and brought proposals for a more effective system of control is important in terms of visual projection task.

**Keywords:** Audit Function, Traditional Audit, New Audit Concept

## GİRİŞ

Yönetim sistemi bir bütün olarak düşünüldüğünde, o bütünün en önemli parçasının denetim olduğu söylenebilir. Çünkü denetimin olmadığı bir yönetimin var olması olanaklı değildir. Yönetimin önceden belirlediği amaçlarına ulaşip ulaşamadığını, kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliği sağlayıp sağlayamadığını ölçmenin ve yönetime geleceğe yönelik rehberlik etmenin aracı denetimdir.

Yönetimin en önemli işlevi olan denetimin, yönetim anlayış ve uygulamalarında meydana gelen değişim karşısında bundan etkilenmemesi düşünülemez. Nitekim geleneksel yönetim paradigmasının yerini yeni kamu yönetimi paradigması almaya başlayınca denetim işlevi de buna paralel bir dönüşüm<sup>1</sup> süreci içine girmiştir.

Geçmiş odaklı, hukuka uygunluğun tek amaç haline geldiği, hata arayan ve cezalandıran bir denetim anlayışından geleceğe dönük, yönetime rehber olma rolü üstlenen, amaca uygunluğu önceleyen, sonuç ve süreç odaklı bir denetim anlayışına doğru gidiş söz konusudur.

### Çalışmanın Amacı

Bu çalışmada amaçlanan denetimin tarihi, türleri, sistemleri gibi klasik konuların incelenmesi değildir. Bir yönetim süreci olarak ele alınan denetim işlevinin tanımı, amacı, kapsamı gibi temel nitelikleri ifade edilmekle birlikte esas olarak yönetim paradigmasında meydana gelen değişimin denetim işlevine etkisinin geleneksel yönetim ve yeni kamu yönetimi anlayışları arasında karşılaştırmalı olarak incelenmesi ve dönüşümün hangi noktalarda yaşanmakta olduğunun ortaya konması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda denetim işlevinde yaşanmakta olan dönüşüm süreci, “ne, nasıl ve niçin” soruları ışığında irdelenmiştir.

Denetim işlevinde meydana gelen değişimin, Türk kamu yönetimi özelinde yapılan örnek bir alan araştırması ile denetimin taraflarından olan yönetici, müfettiş ve iç denetçilerin görüşlerinin de alınması suretiyle hem teorik hem de uygulama alanında değerlendirilmesi, katılımcıların denetimde yaşanmakta olan yeniden yapılanma

---

<sup>1</sup> Dönüşüm kelimesi, çalışmada “olduğundan başka bir biçime girme, başka durum alma” (Türk Dil Kurumu Sözlüğü, 2000:302) olarak kullanılmıştır.

sürecini nasıl algıladıklarının ortaya konmaya çalışılması ve görüşlerden hareketle bilimsel temelli öneriler geliştirmek suretiyle alana katkı sunulmak istenmesi çalışmanın diğer amaçlarını oluşturmaktadır.

Çalışmada yönetim paradigmasında meydana gelen değişimin denetim işlevinde yarattığı etki ve bu etkinin yol açtığı dönüşüm konusu ele alınmaktadır. Yönetimde paradigma değişiminin denetim işlevinde yarattığı etki incelenirken amaçlanan, denetim işlevinin amacında, kapsamında, sürecinde ve ilkelerinde bir dönüşüm yaşanıp yaşanmadığı ve örnek bir alan araştırması ile Türk kamu yönetimi özelinde denetim alanında yaşanan değişimlerin hukuki ve zihniyet anlamında bir dönüşümü başlatıp başlatmadığının, yönetici, müfettiş ve iç denetçilerin algılamaları arasında fark bulunup bulunmadığı sorunsallarının ortaya konmaya çalışılmasıdır.

Bu çerçevede çalışma iki temel sorun alanı üzerinde odaklanmıştır. Araştırma sorularından ilk olarak, “yönetim paradigmasındaki değişimin denetim işlevine etkisi nedir ve bu etki hangi noktalarda ortaya çıkmaktadır?” Sorusu cevaplanmaya çalışılmıştır. Çalışmada cevap aranan bir diğer husus ise “Denetim alanında ortaya çıkan yeni yaklaşımlar ve yeni denetim anlayışının Türk kamu yönetimi örneğinde, yönetici ve denetçiler tarafından nasıl algılandığı, sürece ilişkin sorun alanlarının, beklenti ve önerilerin neler olduğu? Sorusudur.

### **Çalışmanın Önemi**

Değişim, bütün yönleriyle insanlığı etkileyen, dönüştüren bir olgudur. Toplumlar geçmişten günümüze birçok değişim yaşamış ve yaşamaktadırlar. Ekonomiden siyasete, sosyal yapıya, yönetime ve beşeriyetin olduğu daha nice alanda değişim kaçınılmaz olmuştur.

Kamu yönetimi de tıpkı toplumlar gibi dinamik ve gelişmelere açık bir yapı arz eder. Aksi takdirde toplumda meydana gelen değişim ve gelişmelere ayak uyduramadığı gibi toplumsal talepleri karşılamada yetersiz kalır. Nitekim 1970’li yıllar itibarıyla uzun bir süre kamu yönetimine hâkim olan geleneksel yönetim uygulamaları mevcut sorunları çözmede yetersiz kalınca birbirini ardına reformlar yapılmaya başlanmış ve bu reform süreci kamu yönetiminde köklü bir değişime yol açmıştır. Reform uygulamaları sonucu ortaya çıkan yeni yönetim paradigması ise “yeni kamu yönetimi” adı altında ifadesini

bulmuştur. İşte bu yeni paradigma yönetimin işlevlerinden biri olan denetim işlevini de etkilemiş, bu alanda yeni boyutların ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu değişim sürecinin hala devam etmekte olması, özellikle denetçi ve yöneticilerin görüşlerinin alındığı alan araştırmasına dönük çalışmaların sınırlı sayıda olması ve yeni denetim yaklaşımlarının hala tartışılmakta olması sebebiyle denetim işlevini ele alan bu çalışma alana yönelik yapacağı katkı açısından önem taşımaktadır.

Ayrıca bu çalışmada denetim işlevinde yaşanan dönüşümün yönetimde paradigmatik değişim temelinde incelenmesi ve alan araştırması bölümünde “mülakat” yöntemi kullanılarak derinlemesine bilgiye ulaşılması, yanıt oranının yüksek olması gibi etkenler göz önünde bulundurulduğunda, çalışmanın önemi daha net ortaya çıkmaktadır.

### **Çalışmanın Yöntemi**

Üç ana bölümden oluşan bu tez çalışmasında “eleştirel kaynak incelemesi” ve “yapılandırılmış mülakat” olmak üzere iki yöntem uygulanmıştır. Kaynak incelemesinden hareketle ilk bölümde diğer bölümlere dayanak oluşturması açısından yönetimin denetim işlevi ele alınarak denetime ilişkin temel bilgiler açıklanmış ve denetim işlevinin ne ifade ettiği ortaya konmuştur.

İkinci bölümde ise çalışmanın sorunsalından ilki olan, “yönetim paradigmasındaki değişimin denetim işlevine etkisi nedir ve bu etki hangi noktalarda ortaya çıkmaktadır?” sorusu, geleneksel yönetim anlayışı ve yeni kamu yönetimi anlayışları arasında karşılaştırmalı analiz temelinde tartışılmış, yönetim anlayışında meydana gelen paradigmatik değişimin denetim işlevinde de amaçsal, kapsamsal, süreçsel ve ilkesel anlamda bir anlayış değişimini getirip getirmediği tespit edilmeye çalışılmıştır. Söz konusu tartışma geleneksel yönetim anlayışı ile yeni kamu yönetimi anlayışlarının temel yaklaşımlarında denetim işlevinin nasıl ele alındığından hareketle yapılmıştır. Daha sonra üçüncü bölüme temel oluşturması bakımından Türk kamu yönetimi örneğinde yeni denetim anlayışından izler taşıyan hukuki düzenlemeler, getirilmek istenen yeni denetim anlayışı bağlamında irdelenmiştir.

Üçüncü bölümde ise çalışmanın bir diğer sorunsalı olan “denetim alanında ortaya çıkan yeni yaklaşımlar ve yeni denetim anlayışının Türk kamu yönetimi örneğinde, yönetici ve denetçiler tarafından nasıl algılandığı, sürece ilişkin sorun alanlarının, beklenti ve

önerilerin neler olduğu? sorusu, bir alan araştırması temelinde cevaplandırılmaya çalışılmıştır. Çalışmanın amacında da ifade edildiği gibi hukuki ve zihniyet anlamında Türk kamu yönetimi örneğinde, denetim işlevinde bir dönüşümün yaşanıp yaşanmadığı ve bunun algılanıp algılanmadığı sorunsalı elde edilen verilerden hareketle incelenmiştir.

Araştırma evrenini, mesleki bir sınırlama içinde, çeşitli kamu kurumlarında (bakanlık, belediye ve üniversite) görev yapmakta olan müfettiş, yönetici ve iç denetçiler oluşturmaktadır. Müfettiş, yönetici ve iç denetçilerin araştırma evreni olarak seçilmesinin nedeni, müfettişin ceza ve soruşturma odaklı teftiş geleneğinden gelmesi, iç denetçinin yeni denetim anlayışıyla şekillenen iç denetim anlayışına sahip olması ve yöneticinin hiyerarşik denetim yapması düşüncesinden hareketle, yeni denetim anlayış ve uygulamalarının farklı denetleyen gruplarınca nasıl algılandığına yönelik elde edilecek verilerin, denetimde yaşanmakta olan sürece yapacağı katkı açısından önemli olduğu düşüncesidir. Ayrıca, hukuki ve zihniyet anlamında denetim işlevinde bir dönüşüm yaşanıp yaşanmadığına ilişkin veri elde edilmesinde, mevcut sorun alanlarının belirlenmesinde, katılımcıların sürece ilişkin bilinç ve bilgi düzeylerinin araştırmanın amaçları doğrultusunda yüksek olacağı kanaatidir.

Örneklem dâhilinde ise kasti örneklem yoluyla seçilen 3 müfettiş, 3 yönetici ve 3 iç denetçi olmak üzere toplam 9 kişi bulunmaktadır. Alan araştırması yüz yüze derinlemesine mülakat yöntemi kullanılarak yapılmıştır. Mülakat yönteminin tercih edilmesinin nedeni, derinlemesine bilgiye ulaşarak veri elde etmek, anket gibi belirli ifadelerle sınırlandırmadan katılımcılardan görüş ve düşüncelerini alabilmek gibi etkenlerdir. Mülakat sonucu elde edilen veriler, “betimsel analiz” yöntemiyle çalışmanın amaçları dâhilinde belirlenen temalar altında tanımlanmış ve bulgular yorumlanmıştır. Ayrıca daha önce yapılan çalışmalarla, yer yer karşılaştırma yapmak üzere alan araştırmasının sonuçlarının geçerlilik ve güvenilirliği de desteklenmiştir.

Çalışma kapsamında ele alınan denetim işlevinde dönüşüm sürecinin henüz devam eden bir nitelikte olması, bu alanda her an yeni bir gelişme ve değişimin yaşanma ihtimalinin bulunması, teori ve alan araştırmasının birarada yer aldığı çalışmaların sınırlı sayıda olması sebebiyle kaynak sınırlılığının olması, alan araştırması bölümü için belli bir zaman diliminin öngörülmesi, örneklem dâhilindeki katılımcılardan bazılarının örneğin



bir yöneticinin daha önce müfettişlik yapmış olması nedeniyle yanıtlarında önceki göreviyle ilgili olarak vurguların yer alması gibi nedenler çalışmanın kısıtları olarak ifade edilebilir.

### **Çalışmanın Kapsamı**

Yönetim paradigmasında meydana gelen değişimin denetim işlevine etkisinin incelenmesi amacıyla ele alınan bu çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde “Yönetimin Denetim İşlevi” başlığı altında öncelikle üretim faktörleri ve yönetim ilişkisi ortaya konulmuş ardından yönetim ve denetim arasındaki ilişki ifade edilmiştir. Sonrasında çalışmanın ana konusunu oluşturan yönetimin denetim işlevi hakkında temel bilgiler verilerek “denetim işlevinin ne olduğu” kavramsal düzeyde ortaya konmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümü ise “Yönetimde Paradigma Değişimi ve Denetim İşlevine Etkisi” başlığı altında ele alınmıştır. Kamu yönetimine uzun süre hâkim olan geleneksel yönetim ile kamu yönetiminde uygulamaları giderek artan yeni kamu yönetimi anlayışı arasında denetim işlevinin karşılaştırmalı olarak incelendiği bu bölümde öncelikle geleneksel yönetim anlayışı ve denetim işlevi ortaya konulmaya çalışılmış, özellikle geleneksel yönetim teorilerinin denetim işlevine bakışı ele alınmıştır. Ardından geleneksel yönetimin denetim işlevinde ne gibi yetersizliklerin olduğu ifade edilmiştir. Sonrasında yönetimde paradigma değişimi, değişime neden olan faktörler, değişimin getirdiği yeni yönetim anlayışında denetim konuları incelenmiştir. Daha sonra ise üçüncü bölüme dayanak olması açısından Türkiye’de yeni denetim yaklaşımlarına yönelik mevzuatta yer verilen düzenlemeler, getirilmek istenen yeni denetim anlayışı bağlamında irdelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise “Denetim İşlevinde Dönüşüm Konusunda Bir Alan Araştırması” yer almaktadır. Buna ilişkin araştırmanın amacı, kapsamı, önemi, yöntemi gibi araştırmaya ilişkin genel bilgiler sunulduktan sonra araştırma bulguları ve değerlendirilmesi ve bunlardan yola çıkarak geliştirilen öneriler ile üçüncü bölüm sonlandırılmıştır. Tez çalışması sonuç ve değerlendirme başlığı ile tamamlanmıştır.

## **BÖLÜM 1: YÖNETİMİN DENETİM İŞLEVİ**

Denetim, yönetimin planlama, örgütleme, koordine etme gibi işlevlerinden biridir. Dolayısıyla yönetim ve denetim arasında birbirinden bağımsız ele alınamayacak bir ilişki söz konusudur. Bu ilişkinin ortaya konabilmesi için öncelikle yönetim süreci olarak denetimin ne anlama geldiğinin üretim faktörleri, yönetim ve denetim ilişkisi temelinde incelenmesi ardından denetim kavramının temel niteliklerinin ele alınması gerekmektedir.

### **1.1. Yönetim Süreci Olarak Denetim**

Denetim, genellikle bir yönetim süreci olarak ele alınmakta, yönetimin bir fonksiyonu<sup>2</sup> veya aşaması olarak değerlendirilmektedir. Yönetim sürecinin bir unsuru olması sebebiyle denetim, kurumlarca önceden belirlenen hedeflere ulaşılmasında bir etkinlik olarak da ifade edilmektedir (Eren, 2006: 256). Modern hukuk devletlerinde girift bir hal almış işlevler bütünü olan yönetim ve denetim, birbirini besleyen iki önemli unsurdur (Yaman, 2011: 23).

Yönetim sürecinin beş temel işlevinden biri olan denetim işlevi, yönetim süreci içinde diğer dört işlevin ardından gelse de yönetimde başarının sağlanmasında oldukça önem arz etmektedir. Çünkü diğer dört işlevin bir araya gelerek ortaya koyduğu sonuçların denetim aracılığıyla değerlendirilmesi, bu değerlendirme sonucuna göre gerek yeni stratejilerin, politikaların hatta yönetim paradigmalarının belirlenmesi gerekse yönetime geribildirim (feedback) sağlaması yoluyla dinamik bir yapının ortaya konmasındaki katkı, onu önemli bir yönetim kontrol aracı haline getirmektedir. Bir yönetim süreci olarak denetim, yönetimin sorumluluğundadır ve bir yönetim faaliyetidir (Aslan, 2010: 64) .

Çalışma kapsamında bir yönetim süreci olarak ele alınan denetim işlevinin yönetimle ilişkisi aşağıda iki alt başlıkta değerlendirilmektedir.

---

<sup>2</sup> Türk Dil Kurumu (2000:368), Okul Sözlüğü'nde, "fonksiyon" kelimesinin birinci anlamı "işlev" olarak belirtildiğinden çalışma boyunca "denetim fonksiyonu", "denetim işlevi" olarak kaleme alınmıştır.

### 1.1.1. Üretim Faktörleri Ve Yönetim İlişkisi

Üretim faktörü, kaynak ya da girdi kavramları iktisatçılar tarafından aynı anlamda kullanılmakta ve üretim-fayda yaratma faaliyetinde kullanılan unsurlar olarak tanımlanmakta, üretim faktörleri olarak da toprak gibi doğal kaynaklar, emek, sermaye ve müteşebbis unsurları ele alınmaktadır (Ünsal, 2004: 6). Nitekim kamu yönetiminin de birincil amacı kamusal mal ve hizmet üretme olduğundan üretim-fayda yaratma faaliyetinde üretim faktörleri ile yönetim arasında bir ilişki doğmaktadır.

Öte yandan kamu yönetimi içinde bulunduğu toplumla karşılıklı etkileşim halindedir. Toplumunu etkilediği gibi toplumdan etkilenmektedir. Toplumsal yapılarda meydana gelen bir değişim, kamu yönetimine de yansımaktadır.

Toplumsal yapılarda değişime neden olan teknolojik, ekonomik, kültürel, sosyal ve zihinsel süreçler, genel kabul gördüğü şekliyle üç toplumsal aşamayı ortaya çıkarmıştır. Bunlar tarım toplumu, sanayi toplumu ve hala içinde bulunduğumuz bilgi toplumu aşamalarıdır.

Üretim faktörlerinin belirlediği üretim ilişkileri ise toplumların yapısını belirleyen temel etken olarak değerlendirilmektedir. Üretim ilişkileri de teknoloji temellidir. İlk toplumsal aşama olan tarım toplumunda toprak, sanayi toplumunda toprağın yanında emek, sermaye, hammadde, donanım ve bilgi toplumuna geçişle birlikte ise bilgi ve bilgi teknolojileri temel üretim faktörleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yönetime yansımaları değerlendirildiğinde denilebilir ki tarım toplumu aşamasında basit ve küçük nitelikli kamusal örgütlenmeler, itaatin temel alındığı patrimonyal bürokrasi anlayışı, kamu yönetiminin temel özellikleri olarak belirlemiştir. Çünkü insanlar sadece toprakla uğraşmakta, ev tezgâhlarında kendilerine yetecek kadar bir üretim yapmakta ve devletin üstlendiği kamusal nitelikli işler bayındırlık, ulaşım gibi, küçük ve basit kamusal örgütlenmeler aracılığıyla yerine getirilmektedir. Sanayi toplumuna geçişle birlikte ise üretim ilişkileri değişmiş, teknolojik buluşlar sayesinde üretim faktörü olarak emek, sermaye gibi unsurlar ön plana geçmiş ve makineleşme olgusu üretimden yönetime kadar yaygınlık kazanan bir kavram halini almıştır. Üretim artık ev tezgâhlarından çıkmış ve fabrikalaşma olgusu ortaya çıkmıştır. Bu dönemde kamusal nitelikli işlerin sayısında büyük bir artış meydana gelmiş, kamusal örgütler çoğalmış, bu beraberinde iş bölümü, uzmanlaşma, katı kurallar, hiyerarşi, bürokrasi gibi geleneksel yönetimin temel

nitelikleri arasında sayılan özelliklerin doğmasına yol açmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde üzerinde durulacağı üzere bu özellikler denetim anlayışında da geleneksel algının yerleşmesine neden olmuştur. Bu dönemin üretim tarzı olarak da fordist üretim yani esnekliği olmayan, büyük stoklarla çalışan kitle üretimi hâkim olmuştur. Esnek olmayan üretim tarzı, katı kurallarla işleyen bir bürokrasi, devlet faaliyetlerinin genişleyerek kamusal örgütlenmelerin çoğalması, denetim anlayışında da hata bulma ve cezalandırmaya yönelik bir algının doğmasına yol açmıştır. Bilgi toplumuna geçişle birlikte ise bilgi ve bilgi teknolojileri odak haline gelmiştir. Artık temel üretim faktörü bilgidir. Üretim faktöründe meydana gelen bu değişim üretim tarzını da etkilemiş, fordist üretimden post fordist üretime geçilerek esnek üretim, az sayıda ama bilgili ve kalifiye eleman, üretimin her aşamasına dâhil edilme, daha fazla sorumluluk, eğitime verilen önemin artması gibi konular ön plana çıkmıştır. Bu yaklaşımlar denetim anlayışında da köklü bir değişime yol açmıştır. Üretim sonrasında ve son aşamada yapılan, işin sonunda hataların bulunması ve düzeltilmesine dayanan denetim anlayışı yerine sıfır hata ve anında denetim anlayışı ortaya çıkmıştır (Al, 2002).

Üretim faaliyeti, tarım toplumu ve sanayi toplumunun ilk aşamalarında kas gücüne dayanan emek yoğun bir modele dayanmakta, bu sebeple de çalışandan sadece kendisine verilen işi yerine getirmesi beklenmekteydi. Yöneticinin emir komutası altında sadece konulan kurallara uyması yeterli görülmekteydi. Dolayısıyla denetim anlayışı da kurallara uygunluktan ibaret kalmaktaydı. Üretim biçiminin değişerek emek yoğunundan bilgi yoğununa geçilmesiyle çeşitlenen işler ve kamu yönetiminin üstlendiği işlevlerin artmasıyla teknik kapasite ve uzmanlık ihtiyacının artması ve sorumluluğun üst yönetimle birlikte çalışanlarla da paylaşılması gereği ortaya çıkınca, bu yöndeki değişim denetim işlevine de yansımıştır (Eken, 2010: 40-43).

Söz konusu bu değişimler çalışmanın ileriki bölümlerinde ayrıntılı olarak incelendiğinden burada ayrıca değinilmemiştir.

Üretim faktörlerinin belirlediği toplumsal yapılar, bu faktörlerde meydan gelen farklılaşma sonucunda yapısal olarak değişime uğramakta, toplumsal yapıların değişimine paralel olarak toplumların birer yansıması olan kamu yönetimi de hem teorik hem de uygulama yönünden bundan etkilenmektedir. Bir süreç olan yönetimin işlevlerinin de bu değişimden etkilenmemesi mümkün gözükmemektedir.

### 1.1.2. Yönetim Ve Denetim İlişkisi

Yönetim kavramı, “insanları belli bir amaca yönelten bir dizi işlevden oluşan bir toplumsal süreç” olarak ifade edilmektedir (Bozkurt ve Ergun, 2008: 266).

En geniş tanımlama ile yönetim, “ortak amaçları gerçekleştirmek için işbirliği yapan kişi kümelenmelerinin eylemleridir” (Simon ve diğ., 1985: 1). Drucker ise yönetimi ifade ederken onu “tüm kuruluşların en belirgin ve ayırt edici uzvu” olarak nitelendirmektedir (Drucker, 2000: 16).

Yönetim aynı zamanda bir faaliyet ve bu faaliyeti yerine getiren kuruluşlar için de kullanılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında yönetim hem maddi anlamda faaliyeti hem yapısal anlamda teşkilatı hem de her ikisini ifade eder. Faaliyet anlamında yönetim, örgütün amaçlarına etkili ve verimli şekilde ulaşabilmesi için planlama, örgütleme, koordinasyon, yönlendirme ve denetim işlevlerinin yürütülmesi demektir. Dolayısıyla denetim, yönetim olgusu içerisinde yer alan ve birbiriyle ilişkili işlevlerden birisidir (Kuluçlu, 2006: 4).

Yönetim, belirlenen hedeflere ulaşılmasına yönelik faaliyet veya unsurların bir bütünü oluşturur. Söz konusu bu faaliyetler veya unsurlar yukarıda da belirtildiği gibi planlama, örgütleme, yönlendirme, koordinasyon ve denetimden oluşmaktadır. Bu faaliyetlerin hepsi niceliği değişmekle birlikte her çeşit işte bulunmaktadır. Kısaca ifade etmek gerekirse planlama, amaçların tanımlanarak bunlara dair politikaların saptanmasıyla amaçların gerçekleşmesi için takip edilecek yöntem ve işlemlerin belirlenmesidir. Fayol’un (2008: 6) deyişiyle “geleceği keşfe çalışarak faaliyet programı oluşturmaktır”. Örgütleme, planlama aşamasında ortaya konulanların gerçekleşmesi için gereken etkinliklerin gruplandırılması, yönetim birimleri oluşturularak buralardaki yönetici ve çalışanlar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesidir. Yani hem maddi hem sosyal unsurların oluşturulması anlamına gelmektedir. Bütçeleme, kaynakları sağlama ve düzenleme, planların hayata geçirilmesi için gereken personel, tesis gibi unsurların bir araya getirilmesidir. Yönlendirme ya da yürütme, belirlenen amaçların gerçekleşmesinde mevcut kaynakların en uygun yoldan amaçlara yöneltilmesi, bir başka deyişle faaliyete geçirmek anlamına gelmektedir. Koordinasyon, aslında yönetimde iş bölümü, örgütlerin hacimce büyümesi ve işleyişin karmaşıklaşması sonucu bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Yönetimsel yapıda var olan çeşitli eylemler arasında uyumu

sağlama çabası, eylemlerin bütünlük arz etmesi ve birbirine bağlanması çabası da koordinasyon olarak nitelendirilir. Bir süreç olarak ele alınan yönetimin son işlevi ise denetimdir. Denetim, belirlenen amaçların etkin ve verimli bir şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğinin üstler tarafından sürekli olarak incelenmesi, sonuçların planlara uygunluğunun sağlanmasıdır (Eryılmaz, 2010: 4-5; Fayol, 2008: 6).

Yönetimin süreç özelliğini gösteren bu işlevler, “yönetimsel eylem ve işlemlerin önce planlandığını ardından uygulamanın geldiğini ve ortaya çıkan sonucun denetim işlevi ile gözden geçirilmesi yoluyla olası hataların giderilmesini” ifade ettiğinden yönetimsel eylemlerin olduğu her durumda denetim de mutlaka var olacaktır (Uluğ, 2004: 97-98).

Denetim işlevi olmadan diğer işlevlerin gerçekleşmesi anlamlı olmamaktadır. Ancak denetim işleviyle birlikte yönetici diğer işlevleri de yerine getirerek yönetimi geliştirme sorumluluğunu da üstlenmiş olur. (Eren, 2006: 256).

Denetim ise genel olarak “planlara, amaçlara erişilip erişilmediğinin tespiti, erişilmemiş ise bunun nedenlerinin araştırılması ve değerlendirilmesi ve bunlar için yapılan iş ve işlemlerin tümü” olarak tanımlanabilir (Tortop ve diğ., 2010:111). Öte yandan denetim, yönetime önderlik ederek yönetimin gelişmesine yardımcı olmak, etkinlik ve verimliliğini artırmak gibi bir anlamı da içinde barındırır (Eren, 2006: 256).

Yönetim, belirlenen amaçlara ulaşılmasında işbirliği içinde olan bireylerin etkinlikleri olarak değerlendirildiğinde tanımda geçen belirlenmiş amaçlara ulaşılıp ulaşılmadığı, bu amaçlardan sapmaların neler olduğu ve tahmin edilenden sapma düzeyinin ne olduğunu belirleme çabaları da denetimi oluşturur. Yönetim sürecinin bir unsuru olarak denetim belirlenmiş amaçlara ulaşılmasını sağlar (Eren, 2006: 256).

Yönetim ve denetim ilişkisinde bu tanımlardan da anlaşılacağı gibi denetimin yönetime rehberlik etme özelliği de bulunmaktadır.

Kamu kaynaklarının etkin kullanılması noktasında yönetimlerin verdiği kararların ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi, şeffaf ve hesap verme sorumluluğunun egemen olduğu bir yönetim ile sınırlı kamu kaynaklarının en verimli şekilde kullanılması bu denetim işlevinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi ile sağlanacağından, denetim sistemi kamu yönetimi reformları arasında da önemli bir yeri oluşturmaktadır (Kuluçlu, 2006: 6).

Denetimin kamu yönetimi açısından önemli bir özelliği de yönetimin keyfilğine karşı sistemin ve halkın korunmasında ihmal edilemeyecek araçların başında gelmesidir. Denetim sisteminin nitelikli işlerliği yönetime yansiyarak yönetimin daha iyiye ulaşmasında, saydam hale gelmesinde önem arz etmektedir. Yani denilebilir ki, “kaliteli bir yönetim için kaliteli bir denetim” gereklidir (Kuluçlu, 2006:5-6, Uluğ, 2004: 98).

Yönetimde başarının sağlanması için gereken şartlar arasında olan denetim, eğer yönetim parçalardan oluşan bir bütün ise bu bütünün vazgeçilemeyecek bir parçasını oluşturmaktadır (Ekici ve Toker, 2005: 6).

Yönetim-denetim ilişkisi bağlamında denetim süreci ile “örgütlerin, kanun ve düzenlemelerle tutarlılık bakımından mali işlem, hesap ve raporların, kaynakların verimli ve etkin kullanılmasının, istenilen sonuçlara etkin bir şekilde ulaşıp ulaşılmadığının denetlenmesi” gerekmektedir (Yaman, 2011: 23).

Yönetim ve denetim birbiriyle ilişkilidir. Denetimin olmadığı bir yönetim düşünülemez. İyi bir yönetim için etkin bir denetimin varlığı önemlidir. Denetimde etkinliğin sağlanması ile yönetimin, en başta koyduğu amaçlarına ulaşmadaki başarı düzeyi artacaktır.

## **1.2. Denetim Kavramının Tanımı Ve Niteliği**

Denetim, hemen her dilde var olan ve çeşitli şekillerde ifade edilen bir kavram olarak geniş bir anlam dünyasına sahiptir. Yönetimin işlevlerinden biri olan denetimin aşağıda kavramsal ve tanımsal olarak neyi ifade ettiği, çalışma kapsamında nasıl değerlendirildiği açıklanmaktadır.

### **1.2.1. Denetimin Tanımı**

Denetim kavramının Fransızca karşılığı “controle”, İngilizce karşılığı “control”, Türkçe karşılığı ise eski terminolojide “murakabe”dir. Denetimin sözlük anlamı, “örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne ölçüde ulaştığını saptamak üzere bu ölçütlerle yapılan işlerin karşılaştırılmasıdır” (Bozkurt ve Ergun, 2008: 62). Murakabe etmek, sözlük anlamı itibarıyla “denetlemek ve kontrol etmek” demektir. Denetlemek ise “ne olduğunu neler olacağını anlamak için bakmak, murakabe etmek” anlamına gelmektedir

(Tortop ve diğ., 2010: 112). Dolayısıyla murakabe etmek, denetlemek ve kontrol sözcükleri arasında sözlük anlamı itibariyle farklılık bulunmamaktadır.

Denetim kavramı ile arasında farklılık bulunan ancak çoğu kez aynı anlamdaymış gibi kullanılan teftiş, revizyon ve kontrol (Köse, 2007: 6) kavramlarının neyi ifade ettiğinin belirtilmesi, denetim kavramının aslında 'ne olmadığı'nın' da açıklanması açısından önemlidir.

Teftiş, "bir şeyin aslını, doğrusunu veya işlerin iyi yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan incelemedir. Arapça kökenli olan teftiş kelimesi 'fetş' kökünden gelmektedir. Resmi bir otoriteyi içerir ve de Latince 'specere' bakmak, 'in-specere' içine bakma anlamındadır. Yakından incelemek, resmen araştırmak ve soruşturmak anlamları da olan teftiş işini yapan kimseye ise "müfettiş" denir. Revizyon ise, "tekrar bakmak, tekrar incelemek, teşhis etmek gibi anlamlara gelir. Latince kökenli olan revizyon kelimesi 'revidere' kökünden gelmektedir. Kontrol ise -ki denetim kavramı ile sözlük anlamı açısından bir farklılık yoktur- karşıt veya diğer bir kayıt ya da belge aracılığıyla bir şeyin doğruluğunu incelemek, araştırmak, soruşturmak hatta gözetmek, gözaltında bulundurmak gibi anlamları da içerecek kadar geniş kapsamlıdır (Kenger, <http://www.ydk.gov.tr>, 10.02.2011).

Denetim ve onunla benzer anlamda kullanılan kavramları kısaca ifade ettikten sonra bu kavramlar arasındaki farkları genel olarak şu şekilde belirtmek mümkündür (Tortop ve diğ., 2010: 112-113; Özer, 1997: 11-12; Okur, 2010: 574-576; Günege,1984: 46) :

- Türkiye'de de teftiş olarak bilinen denetim türü genelde soruşturmalar aracılığıyla mevzuat uygunluğunun denetlenmesi temellidir. Buna karşın denetim ise yönetime önderlik etme ve onun gelişmesine yardımcı olarak etkinliğini artırma faaliyetlerini de kapsar.
- Denetim, revizyondan daha kapsamlı bir kavram olarak, denetimin esasını belirli bir amaca göre yapılacak analizler oluşturmaktadır. Revizyonda ise tamamlanmış faaliyetin gözden geçirilmesi söz konusudur.
- Denetim, hala yapılmakta olan faaliyet ve örgüt çalışmaları üzerinde yapılmakta ve devamlılık arz etmekte iken teftiş, yapılıp bitirilen faaliyet ve işlerle ilgili başvurulacak bir işlemdir. Revizyon da yapılmış işlemlerin kayıt ve hesaplarının



sonradan gözden geçirilmesidir. Bu yüzden periyodik veya geçici bir nitelik arz eder.

- Teftiş, gerekli görüldüğü an ve zamanı belli olmadan da yapılmakta, müfettişin gerekli görmesi halinde tüm evraklar incelemeye konu olmaktadır. Revizyonda ise evrak açısından bir sınırlandırma vardır.
- Kontrol veya denetim, mevcut durum ile olması gereken durum arasında karşılaştırma yapılmasını esas alırken revizyon geçmişe dönük faaliyetlerin gözden geçirilmesidir.
- Teftiş, insan unsuruna denetim kavramından daha çok ağırlık vermekte, temelde kamudan kamuya yönelen faaliyetler için kullanılmakta iken denetim kamudan özele yönelen faaliyetler için kullanılmaktadır.
- Öte yandan teftiş genel olarak en üst yönetici adına yapılan bir faaliyeti çağrıştırırken denetim bu anlamda yaygın bir çağrışım yapmamaktadır, her kademedeki yöneticiyle ilişkilendirilebilmektedir.
- Teftiş kelimesi yöneticilik yapan hiyerarşik amirlerin yapmış olduğu denetimler için pek kullanılmamakta daha çok denetim görevini meslek olarak yapanların faaliyetlerini tanımlamakta kullanılmaktadır.

Denetim kavramı, revizyon, teftiş, gibi kelimelerle aynı anlamdaymış gibi kullanılsa da aslında, “amaç ve yöntemleri içinde barındıran, genellikle bunların sonuçlarından yararlanan, hata ve yolsuzluklar ile bunlara sebebiyet veren sorumluların ortaya çıkmasını sağlayan, denetlenen birimlerde hata ve yolsuzluk riskini minimuma indirgeyecek, mal ve hizmet üretiminde daha etkin, verimli ve tutumlu yöntemlerin uygulanmasını sağlayacak alternatifleri geliştirerek daha iyi bir yönetim için yol göstermeyi önderlik yapmayı amaçlayan bir eylemdir” (Köse, 1999: 63). Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi denetim sadece gerçekleşmiş eylem ve işlemler üzerinde hata bulma ve sorumluları cezalandırma değil yönetime bir daha iyi bir yönetimin nasıl olması hususunda bir nevi danışmanlık yapan bir faaliyet olarak teftiş, revizyon gibi kavramlardan ayrılmaktadır. Bu aynı zamanda işlevsel olarak da farklı olduğunu gösterir niteliktedir.

Denetim kavramının teftiş ve revizyondan farklılıklarını ifade ettikten sonra denetimi tanımlamak yerinde olacaktır. Denetime ilişkin tanımlardan çalışma kapsamında ele alınanlar şunlardır.

Klasik anlayışa göre denetim, “yapılmış iş ve işlemlerin, önceden belirlenen ölçü, standart veya mevzuata uygunluğun kontrol edilerek sonuçların ilgili birim veya kişilere bildirilmesi” şeklinde tanımlanırken, bugün gelinen noktada denetim çok daha farklı algılanmaktadır (Özoğlu ve diğ., 2010:27).

Genel olarak denetimi ifade etmek gerekirse, denetim, bir kurum veya kuruluşun, bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve sonuçlarının önceden belirlenen standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemlene, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilerek bulguların elde edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik olarak değerlendirilmesi suretiyle bu değerlendirmenin ilgili taraflara bildirilmesi sürecidir (Köse, 1999: 63). Burada denetim, belirlenmiş standartlarla elde edilen verilen karşılaştırılması ve ilgili taraflara bunun iletilmesi süreci olarak değerlendirilirken amaca uygunluk, yönetime yardımcı olma gibi yeni denetim anlayışının özelliklerinden yoksun bir tanımlama şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Denetim Kavramları Komitesince ise denetim “iktisadi faaliyet ve olaylarla ilgili iddiaların önceden saptanmış ölçütlere uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçları ilgili duyanlara bildirmek amacıyla tarafsızca kanıt toplayan ve bu kanıtları değerlendiren sistematik bir süreçtir” (Güredin, 2000: 5). Denetimin süreç özelliği, onun dinamik bir faaliyet olduğunu, bilgi üretme ve karar verme aşamaları bulunduğunu, ussal, bilimsel ve planlı çabaların ürünü olduğunu ifade etmektedir (Tepe, 1998: 55).

Bir diğer tanımda ise denetim, “yönetim süreci temelinde uygun bilgilerin sağlanması suretiyle idarenin desteklenmesi için kurulan bir sistem” olarak belirtilmektedir. Yani, “bilgi sağlama ve eşgüdümleme faaliyetidir” (Eren, 2006: 256-257). Denetim işlevinin amacı yönünden yapılan bu tanımlamaya göre yönetim sürecinin bir parçası olarak ele alınan denetim işlevinden beklenen, yönetime yardımcı olacak şekilde gerekli bilginin eşgüdüm içerisinde sağlanmasıdır.

Yönetimin temel unsurlarından bir olan denetim, Dimock’un belirttiği üzere, hizmet ve mal üretiminin her aşamasında elde edilen verileri ölçen ve ulaşılması planlanan

amaçlara herhangi bir zamanda hangi derecede yaklaşıldığının anlaşılmasına yarar. Bunun gibi yönetim biliminde genel kabul gördüğü şekliyle denetim, yönetim faaliyetlerinin kabul edilen plana, verilen direktife, belirlenen ilkelere uygun olarak etken bir şekilde yapılıp yapılmadığını belirten araçtır (Tortop ve diğ., 2010: 113). Denetimin burada amaca uygunluğu ölçen bir araç olarak değerlendirilmekte olduğunu görmekteyiz. Gerçekten de çalışmanın ileriki bölümlerinde değinileceği üzere YKY ile ortaya çıkan yeni denetim anlayışında kurallara uygunluktan ziyade amaca uygunluk daha önemlidir ve bu tanım yeni denetim anlayışı ile örtüşmektedir.

Denetimi genel olarak amaçlara verimli bir şekilde ve zamanında ulaşıp ulaşılmadığının tayin edildiği bir araç olarak ele alırsak burada karşımıza üç nokta çıkmaktadır. Bunlardan ilki örgütün belirli amaçlarının var olması gereğidir. Bu amaçlar, insan, para malzeme makine gibi kaynakların kullanılmasıyla sağlanan hizmetten oluşur. Diğer bir nokta ise verimliliktir. Belirlenen amaçlara ulaşılması tek başına yeterli olmamakta aynı zamanda para, emek, zaman ya da malzemenin gerektiği kadar kullanılması verimlilik açısından önem taşımaktadır. Üçüncü nokta ise zamandır. Buna göre amaçlara zamanında ulaşılması gereği denetimin önemli bir unsurunu oluşturur (Köksal, 1974: 51).

Denetim, daha geniş bir tanımlama ile ifade etmek gerekirse, “gerçekleşmiş sonuçlar üzerinde önceden belirlenen amaç, kriter ve standartlar temelinde analiz yapmak ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmede bulunmak, olabilecek hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişimine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin güvenilir, geçerli ve tutarlı olmasına katkıda bulunmak, verimlilik tutumluk ve etkinliğin sağlanmasına rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı, programlı bir süreç” olarak ifade edilmektedir (Koçoğlu, 2009: 58) ve müfettiş, denetçi veya görevlendirilen memurlar tarafından bu süreç gerçekleştirilmektedir (Doğan, 1996: 27).

Burada denetimin bir süreç olduğu, önceden belirlenen standartlar temelinde yapılan bir faaliyet olduğu, sonuçlar üzerinde değerlendirmeyi kapsadığı, hataları önleyici ve yönetimi geliştirici yönü bulunduğu denetimin özellikleri olarak kısaca ifade edilebilir.

Bu tanım aynı zamanda çalışma boyunca bir yönetim süreci olarak ele alınan denetim işlevinin YKY ile kavuşturduğu yeni yapılanmanın açıklayıcı bir ifadesi olmaktadır. Bu

nedenle denetime ilişkin yapılan tanımlar içinde tez kapsamında kullanılacak olan temel tanımlamaya kaynaklık etmektedir.

Tanımların çoğunda denetimin bir “süreç” olduğu, belirlenen planlar çerçevesinde amaçlara ulaşıp ulaşılmadığını inceleyen bir “araç” olduğu, denetim sonucunda ortaya konan gözlem ve değerlendirmeler ile “yönetime yardımcı” olma hususunda bir işlevi bulunduğu belirtilmektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse denetimde karşılaştırma, süreç, işlev, amaç, sonuçta saptamada bulunma olmak üzere beş temel unsurun varlığı karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla denetimden anlaşılması gereken geçmişe odaklı bir teftiş ve yönetim olmadığı hususudur (Eren, 2006: 257). Bu husus aynı zamanda geleneksel yönetimden yeni kamu yönetimi uygulamalarına geçiş sürecinin denetim işlevi üzerinde yarattığı etkinin de yeni bir ifadesi olarak değerlendirilebilir. Yeni denetim anlayışında geleceğe dönük ve yönetime rehberlik etme unsurlarını da kapsayan bir denetim algısı söz konusu olmaktadır.

Yapılan tanımlarda ortaya konan yaklaşımlardan hareketle denetimi, yönetimin önceden belirlenen amaç ve hedeflere ulaşma derecesini ölçen, yönetimde etkinlik ve verimliliği sağlayan, önceden belirlenen standartlar ile mevcut durumu karşılaştırarak saptamada bulunan ve bu suretle yönetimin gelişmesine yardımcı olacak öneriler geliştiren bir araç, aynı zamanda bir yönetim süreci olarak ifade etmek mümkündür. Denetim için “daha iyi bir yönetimin anahtarı” nitelemesi de yapılabilir.

### **1.2.2. Denetimin Amaçları**

Denetim, yönetimin arzu ettiği şekilde önceden belirlediği amaçlarına zamanında, verimli bir şekilde ulaşabilmesinde önemli katkıları olan, belirlenmiş ilkeler çerçevesinde yapılan işlerin bunlarla uyumlu olup olmadığını saptayan, kamusal hizmetlerin belirli hukuk kuralları içinde yürütülmesini sağlayan (Ekici ve Toker, 2005: 6) bir işlemdir. Yani denetim ile amaçlara ulaşmadaki niteliğin ölçülmesi hedeflenmektedir. Nitelikten kastedilen ise zamanında, verimli ve hukuk kuralları içerisinde amaçların gerçekleştirilmesidir.

Denetim, bireysel, toplumsal ya da kurumsal faaliyetlerin belirlenen amaçlar doğrultusunda gerçekleşip gerçekleşmediğinin, gerçekleşme niteliğinin ne olduğunun belirlenmesinde önemli bir araçtır.

Denetimin temel amacı, kurum veya kuruluşların amaçlarını ve bu amaçlara ulaşılmasındaki etkinlik ve verimlilik derecelerinin tespit edilmesi suretiyle belirlenen norm ile mevcut durumun karşılaştırılarak etkinlik düzeyinin yükseltilmesi ve hedeflere en üst noktada ulaşılmasının sağlanmasıdır (Doğan, 1996: 27).

Siyasal iktidar tarafından belirlenen hedeflere uygun bir şekilde personelin hareket etmesi ve yönetilenlere etkin bir kamu hizmeti sunulması, denetimin bir başka amacıdır (Eren, 2001: 34).

Bir meslek olarak nitelendirilmesinin yanı sıra denetim aynı zamanda toplumsal kalkınmanın, refaha ulaşmanın, çağdaşlaşmanın bir arada bütünleştirici unsuru olarak görülmektedir (Köse, 2007: 5). Bu sebeple denetimin amaçlarından biri olarak da kalkınma, çağdaşlaşma ve refaha ulaşmanın sağlanması gösterilebilir.

Denetimin bir başka amacı da yönetsel eylem ve işlemlerde keyfi uygulamalara karşı sistemin korunmasıdır (Uluğ, 2004: 98).

Burada bahsedilmesi gereken bir husus da denetimin yönetim bilimi açısından yapıma nedenlerinin neler olduğudur. Tortop ve diğ.'e göre (2010: 115) denetim yapma nedenleri arasında devlet dairelerinin orantısızca büyümelerine engel olmak, kamuoyu eleştirilerinin bürokratlarca dikkate alınmasını sağlamak, hukuki metinlerin keyfi değerlendirilmelerini önlemek, bürokratların makamlarını kişisel çıkar aracı olarak kullanmalarını önlemek, bürokratların tek otorite sahibi haline gelmelerini önlemek sayılmaktadır.

Yukarıda belirtilen nedenler aslında, “daha iyi bir yönetim nasıl olur?” Sorusuna da yanıt niteliği taşımaktadır. Denetim aracılığıyla yukarıda sayılanlar gerçekleştiğinde kamu yönetiminde de istenilen, arzu edilen sistemin kurulabileceği söylenebilir.

Daha önce yapılan denetimin tanımları incelenecek olduğunda aslında tanımların içinde amaçların da var olduğu görülecektir. Dolayısıyla genel bir şekilde ifade etmek gerekirse yönetime bilgi sağlanması, eşgüdüm sağlanması, daha iyi bir yönetim (etkin, verimli, saydam ve hesap verebilir) sisteminin kurulması, kamusal hizmet sunumunda etkinlik, amaçlara ulaşmada etkinlik ve verimlilik, yönetsel eylem ve işlemlerin hukuk kuralları ve standartlar dâhilinde güvenceye alınması, hataların düzeltilmesi ve

önlenmesi denetimin amaçları arasında gösterilebilir. Bunlar aynı zamanda denetimin amaçlarının birer tasnifi niteliğinde değerlendirilebilir.

### **1.2.3. Denetimin Kapsamı**

Denetimin kapsamı denilince denetimin konusu, denetlenecek olanlar ve onların nasıl denetleneceği, nelerin denetleneceği gibi hususlar akla gelmektedir. Denetleme kapsamına giren kuruluştaki çalışanlar, denetlenecek kimseler, kuruluşların parasal ve malzeme açısından bir savurganlığın olup olmadığının denetlenmesi, iş yerlerinin uygun yerde seçilmesi, zamanın iyi değerlendirilmesi, yerleşme planlarını verimli çalışmayı destekleyici şekilde hazırlanması, işin zamanında yerine getirilmesi gibi unsurlar da denetleme kapsamındadır. Ancak kamusal hizmetlerin genişlemesine paralel olarak denetime olan ihtiyaç artmakta (Tortop, 1974: 28) dolayısıyla denetimin de kapsamı genişlemektedir.

Tarihsel süreç içinde denetim ilk olarak merkezi yönetimlerin mali işlemleri ile başlamışken, 20.yüzyıla gelindiğinde kamusal hizmetlerin artması, kamusal mal ve hizmet üretimi için daha çok sayıda kamusal örgütlenmelere gidilmesi, milli güvenlik, iç güvenlik, eğitim, sağlık, spor sanatsal faaliyet gibi hususlara bütçeden ayrılan payların artması, özelleştirme uygulamalarının artması gibi nedenler denetimin hem niteliksel hem niceliksel olarak kapsamını genişletmiştir (Köse, 2007: 6-7).

20. yüzyıla gelinceye kadar hesapların tek tek incelenmesi ile sonuçlanan denetimin kapsamı 20. yüzyıl ile birlikte genişlemiştir. Tek tek hesap incelemesi yerine bir bütün olarak işletmenin ele alınması, denetçinin işlemlerin her kalemini tek tek incelemek yerine mali tablolar hakkında görüş belirttiği bir döneme girilmiştir. Kamusal denetim alanında da denetçilerin sadece hesapların doğruluğunu temel alan raporları yanında gelir ve harcamaların kanunlara, kurallara ve muhasebe ilkelerine uygunluğu da incelenmeye başlanmıştır. Ancak gittikçe artan kamu harcamaları sonucu hesapların doğruluğu ve uygunluğu üzerine rapor yazılması güçleştikçe örnekleme yoluyla denetim uygulaması başlamıştır. Böylelikle hem özel sektörde hem de kamu sektöründe denetimin amacı, hata bulunmasından mali tabloların doğruluğu ve tamlılığı hakkında görüş belirtmeye doğru evrilmiş ve de mali verilerin örnekleme yoluyla incelenmesi anlayışı denetim yaklaşımında ön plana çıkmıştır (Kubalı, 1998: 11). Dolayısıyla denetimin kapsamı genişlemiştir.

Denetimin kapsamının geniş olması yani kapsamlı bir denetim olması sürekli bir gelişim halinde kurallar çerçevesinde yönetim sürecinin bütününe eşlik etmesi (Eren, 2006: 256) bakımından önemlidir.

Öte yandan bazı kaynaklarda denetimin kapsamı olarak denetimin türleri de gösterilmektedir. Örneğin yüksek denetim kurumlarının kapsamında uygunluk denetimi, performans denetimi, finansal denetim gibi hususlar sayılmaktadır (Kenger, 2001, <http://www.ydk.gov.tr>, 10.02.2011).

Günümüzde denetimin kapsamı, hukuka uygunluk ve yolsuzluk riskinin azaltılması yanında kamusal kaynakların, bu kaynaklar üzerinde tasarruf yetkisi olan kişi ve kurumlarca verimli, etkin ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığının belirlenerek kamu yönetiminde iyi yönetim ilkelerinin benimsenmesini sağlayacak önerileri de içinde barındırmaktadır (Karaahmet, 2010: 104). Dolayısıyla mali hesapların kontrolü ile başlayan denetim, süreç içerisinde kapsam yönünden oldukça genişlemiştir.

#### **1.2.4. Denetimin İlkeleri**

Yönetimin denetim işlevinden beklenenlerin istenilen düzeyde gerçekleşebilmesi için denetim yapan görevlilerin, kurum ya da kuruluşların uymak zorunda olduğu birtakım ilkeler bulunmaktadır. Söz konusu bu ilkeler uluslar arasında gördüğü genel kabulle evrensellik niteliği de taşımaktadırlar. Denetim ilkeleri denildiğinde bağımsızlık, yasallık, tarafsızlık ve dürüstlük olmak üzere dört tane ilke karşımıza çıkmaktadır.

##### **1.2.4.1. Bağımsızlık**

Denetim görevini yerine getiren denetçiler, denetlenilen kurumdan bağımsız olmalı ve inceledikleri konuya tarafsızca yaklaşabilmelidirler. Bağımsızlık ilkesi kendi içinde davranışta nesnellik ve tarafsızlık olmak üzere iki alt ilkeyi de barındırır. Şahsi çıkar veya dış çıkarlar asla denetçinin bağımsızlığına zedelememelidir ki denetçiler de kendi çıkarlarıyla alakalı olabilecek bu tür konulardan kaçınmalıdırlar (Koçberber, 2008: 71).

Denetçinin bağımsız olması ile ifade edilmek istenenler hesapların yazılması ve iş hareketlerinin yerine getirilmesinde başkaları ile yakın ilişkili olmaması, denetlenene bağımlı ya da borçlu olmaması, denetlenene ait mali varlıklarla ilişki halinde olmaması, iş veya kanaatinin belirtilmesinde özgürce hareket etmesini engelleyecek derecede iç ve

dış etkiler altında kalmamasıdır. Eğer söz konusu bir iç denetim ve iç denetçi ise bu durumda da bağımsızlık ilkesi gereği iç denetçinin en üst amire bağlı olması garanti edilmelidir (Khan, 1995: 17).

Bağımsızlık ilkesi diğer ilkeler için de güvence sağlamakta, bağımsızlık düzeyinin yüksek olması ile denetim bulgularının değerlendirilmesi sonucu elde edilen sonuçlar ve bunlara istinaden geliştirilen önerilerin güvenilir, yeterli ve tarafsız olması arasından bir bağ bulunmaktadır. Bağımsız bir denetimin gerçekleşebilmesi için bağımsızlığın en önemli unsurları arasında denetim kurumunun tam yetki ile personelini atayabilmesi, bütçesini özgürce belirleyebilmesi, denetlediği kurumlarla hiçbir bağının olmaması, denetim alanının seçimi ve denetim sürecinde serbest hareket edebilmesi gösterilebilir. Öte yandan INTOSAI<sup>3</sup> Denetim Standartlarında da 54. maddede denetimin bağımsız ve objektif olması yönetim şekli ne olursa olsun temel unsur olarak belirtilmiştir. Yasama ve yürütme organından gerektiği ölçüde bağımsız olunması denetimin yürütülmesi ve sonuçlarının inanırılık düzeyi açısından önemlidir (Köse, 2007: 55 ). Yani denetimde bağımsızlık asıl unsurdur.

Statü, yetki, personel alımı, amaçlara ulaşma gibi hususlarda başarı sağlanması, denetimin tam bağımsızlığı ile sağlanabilir (Özoğlu ve diğ., 2010: 44).

#### **1.2.4.2. Yasallık**

Yasallık ilkesi denetim ilkelerinden bir diğerini oluşturmaktadır. Tarafsızlık ilkesinde olduğu gibi yasallık ilkesi de kendi içinde yasallığın denetlenmesi ve denetimin yasallığı olmak üzere iki şekilde ele alınmaktadır.

Yasallık denetlemesi yapan kişi ya da kurumlar gerek yetki ve sorumluluklarını yerine getirirken gerekse eylem ve işlemleri sırasında yasalarla belirlenmiş sınırlar dâhilinde kalmak zorundadırlar (Köse, 2007: 56).

---

<sup>3</sup> INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) Türkçe karşılığı, “Uluslar arası Yüksek Denetleme Kurumları Birliği’dir”(Koçberber, 2008:71). INTOSAI, 1953’te Küba’nın başkenti Havana’da oluşturulmuş bir organizasyon olup daha sonraki süreçte bağımsız ve siyaset dışı bir organizasyon olarak BM üyesi ülkelerin yüksek denetim kurumlarının üye olduğu bir uluslararası organizasyon haline dönüşmüştür. Her üç yılda bir değişik ülkelerde düzenlediği kongreler ile denetim alanında, mali alanlarda ve yönetsel konularda güncel tartışmaların yapıldığı ve kararların alındığı bir organizasyon olarak ifade edilebilir (Kenger, 2001, [http://www.ydk.gov.tr/egitim\\_notlari/denetim.htm](http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm), Erişim Tarihi:10.02.2011).



Denetçilerin şartları ve durumları anayasa ve yasalarla çerçevesinde belirlendiğinden (Khan, 1995: 18) yasallık ilkesi de yasalara yani hukuka uygunluğu kapsamaktadır.

Denetçiler denetim görevlerini yerine getirirken hukuka uygun hareket etmelidirler. Aksi takdirde denetimin amacından sapmalar olabilir ve denetimin etkinliği ortadan kaybolarak denetim siyasi amaçlara alet edilebilir.

#### **1.2.4.3. Tarafsızlık**

Tarafsızlık yani olay ya da olgular karşısında tarafsız olabilmek, denetimin uluslar arası alanda kabul gören ilkelerinden bir diğeridir.

INTOSAI tarafından denetimin ilkeleri arasında gösterilen tarafsızlık ilkesi, denetçilerin sorumluluklarını yerine getirirken her türlü politik etkiye karşı tarafsız olmak politik etiklerden korunmak şeklinde ifade edilmiştir (Koçberber, 2008: 72).

Aynı zamanda tarafsızlık (nesnellik), denetçinin denetim sırasında yalnızca mevcudu dikkate alarak bunu olması gerekenle karşılaştırması, kişisel etkenlerden uzak kalarak kararını vermesi anlamına gelmektedir. Yani denetçi görevini yerine getirirken hiçbir şekilde dış faktörlerden etkilenmemeli, kişisel değerlendirmelerden kaçınılmalıdır (Köse, 2007: 56).

#### **1.2.4.4. Dürüstlük**

Denetçilerin görevlerini yürütürken uymak zorunda oldukları bir diğer ilke dürüstlüktür. Dürüstlük, denetçilerin görevlerini yürütürken bağımsız ve tarafsız kalmaları, meslekleri gereği yüksek standartlı davranış biçimlerine bağlı kalmayı ve kamusal çıkarları en üst seviyede tutmalarını anlamına gelmektedir (Kenger, <http://www.ydk.gov.tr>, 10.02.2011).

Dürüstlük ve nesnellik arasında yakın bir bağ vardır. Denetçi bir anlamda denetlenenlerin mesleki dürüstlüğünü ölçmeye çalışırken kendisi de bu dürüstlüğe sahip olmalı, hiçbir kişisel etki altında kalmadan, konunun getirdiği üstünlük gereğince dürüst, güvenilir, adaletli ve hakkaniyetli olmalıdır (Köse, 2007: 56).

Bunların dışında çeşitli uluslar arası ve ulusal kuruluşlarca denetimin ilkeleri olarak güvenilirlik, yeterlik, çıkar çatışmalarından kaçınılması, meslek sırlarının saklanması, gizlilik gibi unsurlar da belirtilmektedir (Koçberber, 2008: 70-82). Ancak yukarıda

sayılan dört ilke denetimin temel ilkeleri olarak diğerlerini de kapsayıcı olmaktadır. Örneğin çıkar çatışmalarından kaçınılması tarafsızlık ilkesi içerisinde değerlendirilebilir.

### **1.2.5. Denetim Süreci**

Denetim işlevinin daha önce devamlılık arz eden bir nitelikte olduğunu belirtmiştik. Devamlılık göstermesi denetimin bir süreci olduğu anlamına gelmektedir. Denetim süreci aynı zamanda denetimin aşamaları olarak da nitelendirilebilir. Genel olarak ifade etmek gerekirse denetim sürecinde sırasıyla planlama, uygulama ve raporlama aşamaları bulunmaktadır.

#### **1.2.5.1. Planlama**

Teşkilatın amaç ve hedeflerinin belirlenerek bunlara ulaşılması için hareket biçimlerini önceden tespit etmek planlama olarak nitelendirilmektedir. Denetimde etkinliğin sağlanabilmesi için gerekli olan planlama aşaması olmadan bir denetimin gerçekleşmesi söz konusu olamaz. Ancak planlama ile arzu edilen çalışma düzeyi ve elde edilen çalışma düzeyi arasında bir kıyaslama yapılarak olması muhtemel sapmalar karşısında denetim işlevi düzeltici tedbirler alabilir (Tortop ve diğ., 2010: 117).

Denetim işlevinin ilk aşaması olan planlama, bir bakıma amaçlara ulaşılmasında neyin nasıl yapılacağı hususunda yönetimin izleyeceği yolun belirlenmesi olarak ifade edilebilir.

Denetim sürecinin planlaması denetim süresince uyulacak kuralların bir listesinden oluşmakta ve belirlenen bu kurallar denetim çalışmalarının amaçlarla uyumlu aynı zamanda da ilkeli olarak yürütülmesi olanağını sağlamaktadır (Köse, 2007: 63).

Denetimin planlama aşamasında yukarıda bahsi geçen kurallar şöyle sıralanabilir: “Denetim amaçlarının açıklanması, ön araştırma ve dokümanlarının gözden geçirilmesi, denetim ölçütlerinin belirlenmesi, denetimin gerekli olduğunun belirlenmesi, denetim risklerinin tayin edilmesi, denetim stratejilerinin belirlenmesi, olası önemlilik sonuçlarının tanımlanması, denetimin yürütülmesi ve rapor verilmesinin bir takvime bağlanması, denetim yazılımının geliştirilmesi, elektronik veri işlemi kullanımının denetlenmesi (Özer, 1997: 27-28).

Planlama aşaması ile denetçiler bir bütün olarak sektörü değerlendirmekte, kurumlara ilişkin yükümlülükler, organizasyon, bütçe, ana program, tabi olunan kanunlar, yönetmelikler, temel iş görme prosedürleri gibi hususları inceleyerek denetlenen kurumla ilgili bir fikir edinmektedirler. Planlama aşamasında öncelikle incelenecek alanların belirlendiği bir genel inceleme yapıldıktan sonra denetim alanlarının tanınması, denetim kriterlerinin ve önemli olabilecek denetim konularının belirlenmesini içeren ön inceleme gerçekleştirilir (Khan, 1995: 76-77).

Bu aşamada kamu kuruluşlarının amaç ve hedefleri yönünde bir planlama yapılmakta ve belirlenen amaç ve hedefler açısından bir tür stratejik denetim noktaları oluşturulmaktadır. Bunun için ilgili kurumla alakalı raporlar, bütçe, iş planlaması, maliyet analizleri, teşkilat şemaları, özlük işlerinden alınan bilgilerle denetim gerçekleştirilmektedir. Stratejik denetim noktaları için belirlenen standartlarla elde edilen son uçların kıyaslanması suretiyle denetim işlemi başlamaktadır. Belirli stratejik denetim noktalarıyla ilgili standart tespitinden sonra çalışma durumuyla ilgili yöneticilerin bilgi alması söz konusu olmakta ve bunun için raporlama yoluna gidilmektedir (Tortop ve diğ., 2010: 117-118).

Denetim sürecinin ilk adımı olan planlama aşaması denetim işlevinin gerçekleştiği süre boyunca izlenecek bir yol haritası olarak nitelendirilebilir.

#### **1.2.5.2. Gözetim ve Raporlama**

Denetim sürecinin ikinci aşaması olarak ise gözetim ve raporlama aşamaları karşımıza çıkmaktadır.

Gözetim, her düzeydeki denetim görevlisinin çalışmasının, denetimin her kademesinin ve belgelendirilmiş denetim çalışmasının uygun bir şekilde gözden geçirilmesi anlamına gelmektedir (Kubalı, 1998: 57).

Sağlıklı bir raporlamanın gerçekleşmesinde, amaçların yerine getirilerek denetimde kalitenin korunmasında gözetim gerekli olduğu gibi aynı zamanda denetçilerin bireysel yeterliliğinin ötesinde denetimle ilgili her durumda gereklidir (Köse, 2007: 64).

Tortop ve diğ.'e göre (2010: 118-119) planlama aşamasından sonra gelen faaliyetlerin gözetimi ve raporlama aşamasında, aslında yöneticilerin astları hakkında bilgi

edinmelerini sağlayan bir aşama olarak değerlendirilmektedir. Buna göre benimsenen ve uygulanan çalışma düzeyine uygun bir şekilde astların davranıp davranmadıklarının denetimi st kademe yöneticisi veyahut onun adına belirli kişi ya da kurullarca yapılmaktadır. Daha sonrasında incelenen konu ile ilgili olarak denetim yapan görevliler adına denetim yaptıkları yöneticiye çeşitli raporlar sunmaktadırlar. Bu raporlar sırasıyla cevaplı rapor, genel durum raporu, basit rapor, gizli sicil raporu, özel gizli rapor, değerlendirme raporu veya tanıtma raporu, inceleme raporu veya genel kuruluş raporu, ders teftiş raporu ve sınav raporu, fezleke ve soruşturma raporudur.

Denetim raporu, denetim kurumu ya da denetçinin denetlenen ya da diğer yetkili makamların dikkatlerine sunmada yarar grlen bulgu, sonuç ve tavsiyelerin yazılı anlatımını ifade etmekte olup denetlenenin cevapları da rapora eklenebilmektedir (TÜBİTAK, <http://www.tubitak.gov.tr>, 11.02.2011).

Denetim raporları denetim türüne göre çeşitlilik göstermektedir. Örneğin mali denetimde yasal uygunluk, yolsuzluklar, i kontroldeki eksiklikler denetim raporuna konu edilirken performans denetimi söz konusu ise denetim raporunun içeriğini kaynakların kullanılmasındaki verimlilik etkinlik, tutumluluk, iyileştirici tavsiyeler, programların etkisine dair yorumlar oluşturabilir (Köse, 2007: 64-65).

### **1.2.5.3. Karşılaştırma ve Düzeltme**

Denetim sürecinin son aşamasında karşılaştırma ve düzeltme faaliyeti söz konusudur. Bu son aşama denetimin etkinliği açısından önemlidir.

Önceden belirlenmiş standartlarla yapılan ve sona eren eylem ve işlemlerin karşılaştırılması suretiyle yapılan iş llmş olmaktadır. Düzeltici eylemde ise yönetici arzu edilen ile gerçekleşen iş arasında var olan bir sapmaya karşılık düzeltici denetim yoluyla gerçekleşen işin hatalı yönlerini düzeltebilir veya önleyici denetim yoluyla gerçekleşecek işin gerçekleştirilecek amaca uygun şeklide olması için tedbir alabilir. Örneğin fiziki ve dış şartlar düzeltilebilir, memurların seçimi, eğitimi ve yönetilmesiyle ilgili eylem ve işlemler gözden geçirilebilir, ödüllendirme ve cezalandırma sistemi gerçekleştirilebilir veya gerekli yerlerde plan değiştirilebilir (Tortop ve diğ., 2010: 119-120).

Denetimin sürecine ilişkin olarak farklı aşamalar da ele alınmaktadır. Örneğin parlamento ve kamuoyuna duyuru dördüncü bir aşama olarak, gözetim ve raporlama şeklinde ele aldığımız ikinci aşama yürütme ve rapor aşamaları şeklinde iki farklı aşama olarak ifade edilmektedir (Köse, 2007: 62-65; Özer, 1997: 29).

Denetim bir yönetim süreci olarak değerlendirildiğinde Eren'e göre temel denetim süreci de "standartların oluşturulması, bu standartlar temelinde performansın ölçülmesi ve standart ve planlardan sapmaların belirlenmesinden" oluşur. Bu temelde geleneksel denetim anlayışında "öngörülen-gerçekleşen karşılaştırılması, standartların belirlenmesi ve formüle edilmesi ve öngörülen ile gerçekleşen arasındaki sapmanın düzeltilmesi için aktif müdahale" söz konusu olmaktadır (Eren, 2006: 257).

Çalışmanın ilk bölümü denetime ilişkin temel niteliklerin kavramsal çerçeve içerisinde ele alındığı bir bölüm olduğundan genel bir çerçeve dâhilinde denetim sürecinin planlama, gözetim ve raporlama ve de karşılaştırma ve düzeltme olmak üzere klasik anlamda üç aşamadan oluştuğunu ifade edebiliriz. Denetim işlevinin yaşamakta olduğu dönüşüm sürecinde ortaya çıkan yeni denetim yaklaşımlarında denetim sürecine ilişkin bir değişimin yaşanıp yaşanmadığı çalışmanın sonraki bölümlerinde incelenmiştir.

### **1.3. Denetimin İşlevi**

Yönetim sürecinin beş temel işlevinden biri olan denetim işlevinin gördüğü iş veya görev, denetimin işlevi olarak değerlendirilebilir. Denetim işlevi ile denetimin işlevi anlam yönünden aynıymış gibi görünse de denetim işlevi, yönetim sürecinin işlevlerinden biri olarak ele alınırken, denetimin işlevi denetimin yerine getirdiği iş ya da görev anlamındadır.

Denetimin amaçları ile benzerlik gösterse de denetimin işlevi olarak ayrı bir başlık altında konunun incelenmesi, yönetimin denetim işlevi ile "denetimin işlevi nedir?" sorularının daha rahat ayırt edilmesi noktasında önemli görülmüştür.

Denetimin ilk işlevi kamusal kaynakların kullanılmasında israfın önlenmesi, yolsuzluk gibi usullerle kaynak kaybının engellenmesi ve kaynakların belirli kişilerde toplanmasının önüne geçilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Denetimini ikinci işlevi ise kamu yönetiminde performans yönetimini hâkim kılmaktır. Ayrıca kaynakların etkili, verimli ve tutumlu kullanılmasını özendirmek, gelir gider dengesini iyi kurmak

için gayret sarf etmek hükümet politikalarının ulusal çıkar ve toplumsal beklentiler temelinde denetlemek denetimin bir diğer görevidir (Köse, 1999: 81). O halde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik, denetimin işlevleri olarak tasnif edilebilir.

Denetimin bir başka işlevi de yönetimin planlama, kontrol ve bilgi sağlama, örgütlenme, personel yönetimi gibi alt sistemleri arasında eşgüdümü sağlayarak bu alt sistemleri birbirine uyumlu olacak hale getirmektir. Dolayısıyla denetim işlevi, yönetimin diğer unsurları arasında eşgüdümü sağlama ve etkileşimi meydana getirme görevini yerine getirmektedir (Eren, 2006: 257).

Kurum, kuruluş veya kişiler eylem ve işlemlerini kapsayan faaliyetlerini hukuk düzeninin öngördüğü şekilde yerine getirip getirmediğini incelemek, açıkladıkları bilgilerini doğru ve güvenilir bilgiler olup olmadıklarını araştırmak, yöneticilerin hesap verme sorumluluklarını yerine getirmelerini sağlamak tarafsız kişi veya kurumlarca yapılacak denetim ile sağlanması hukuk devleti olmanın bir gereğidir (Kenger, <http://www.ydk.gov.tr>, 10.02.2011).

Devamlılık arz eden, yönetimin kendini geliştirmesi ve yenilemesi olanaklarını sağlayan denetim, amaçlara iyi, verimli ve etken bir şekilde ulaşılması konusunda yönetime yardımcı olma işlevini yerine getirir (Köksal, 1974: 53).

Hukuk devleti ilkesi, kamu yetkilerinin kullanılmasında hukuk kurallarına uygun hareket edilmesi anlamına gelmekte, dolayısıyla hukuka uygunluk kural yoğun yönetimlerde bir amaç haline dönüşmektedir (Eken, 2010: 40). Denetimin işlevi bu nedenle özellikle geleneksel yönetim anlayışının hâkim olduğu dönem boyunca hukuka uygunluk amacına hizmet etmiş, amaçlara uygunluk ise geri planda kalmıştır.

Denetim, amaçlara ulaşmadaki başarının niteliğini gösterir, başarısızlıkların ise sebeplerini belirleyerek bu sebepleri ortadan kaldıracak düzeltici önlemlerin alınması gerektiğini ortaya koyar. Dolayısıyla yönetsel işlemlerin sonunda gelmekle birlikte onların üstünde bir nitelik göstererek süreklilik arz eder (Nohutçu, 2008: 339). Yani denetimin bir işlevi de düzeltici önlemlerin alınmasına yardımcı olmaktır.

Çalışmanın başlarında kavramsal açıdan denetim ile geleneksel denetimde öne çıkan teftiş arasındaki farklar ele alınmıştı. Yeri gelmişken bu başlık altında işlevsel açıdan da denetim ile teftiş arasındaki farkları belirtmek gerekmektedir.

Teftiş, geçmişe dönük, hata bulma, suçlu arama, yargılama ve cezalandırma, soruşturma hizmetlerinin yürütülmesi gibi işlevleri olan bir anlayış etrafında şekillenmişken yeni denetim anlayışı işlevsel olarak geleceğe odaklanmakta, plan yaparak yönetimi yönlendirmekte, eğitmekte, yardım ve rehberlik etmek suretiyle yönetimi geliştirici bir nitelik arz etmektedir (Eren, 2006: 261). Teftiş, daha çok kişiye odaklı yapılmakta, yeni denetim anlayışı ise kişiden çok sistemin tümüyle ilgilenmektedir.

Teftişte , “teftiş, tetkik ve tahkikat” olmak üzere üç işlev söz konusuyken getirilen yeni denetim anlayışıyla denetime, “rehberlik ve danışma” işlevi yüklenmiştir (Kişisel görüşme, 2011).

Öte yandan teftişte mevzuata uygunluk temeldir. Yani teftişten beklenen görev ya da işlev gerçekleştirilmiş, eylem ve işlemlerin mevzuata uygunluğunun kontrol edilmesidir. Hâlbuki yeni denetim anlayışı ile denetimden beklenen hukuka uygunluk yanında amaca uygunluğunu da gerçekleşip gerçekleşmediğini, amaçlara ulaşmada etkin ve verimli hareket edilip edilmediğinin llmesidir. Dolayısıyla işlevsellik açısından değerlendirildiğinde de Kıta Avrupa’sı denetim sisteminin temel aldığı geleneksel teftiş (Karatepe, 2009: 192) anlayışıyla yeni denetim anlayışı arasında farkların bulunduğu anlaşılmaktadır.

Yukarıda belirtilen denetimin işlevlerini kısaca etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, süreklilik, eşgüdüm sağlama, önleyici olma ve düzeltme olarak başlıklandırmak mümkündür. Bunlar aslında, daha iyi bir yönetimin anahtarları olarak değerlendirilebilir. Denetim işlevinden beklenen görevler aynı zamanda ileri demokrasinin ve daha iyi bir kamu yönetimi sisteminin oluşmasında önem arz eder niteliktedir. Kamusal kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanılması, yöneticilerin hesap verme sorumluluklarının bilinciyle hareket ederek eylem ve işlemlerinin yerine getirmesi ve halkın da her yöneticinin halka karşı hesap verme sorumluluğunda olduğundan hareketle kamuoyu oluşturarak yönetimden hesap sorabilmesi etkin bir denetimin yerine getirilmesi ile sağlanabilir.

Tez çalışmasının ele alınan bu ilk bölümünde denetim işleviyle ilgili genel ve kavramsal bir ereve çizilmeye çalışılmış ve “denetim işlevi aslında nedir?” sorusunun yanıtlanmasına gayret gösterilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde ise geleneksel yönetimden yeni kamu yönetimine geçiş sürecinde denetim işlevinin geçirdiği süreç,

“neden ve nasıl?” soruları eşliğinde incelenmiş, değişim sürecinin denetim işlevine etkisinin hangi noktalarda ortaya çıktığı tartışılmıştır. Bu tartışma, geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel argümanlarındaki denetim yaklaşımı ile yeni kamu yönetimi anlayışının denetim yaklaşımları arasında karşılaştırmalı bir analiz temelinde yapılmıştır.



## **BÖLÜM 2: YÖNETİMDE PARADİGMA DEĞİŞİMİ VE DENETİM İŞLEVİNE ETKİSİ**

Toplumlar dinamik bir yapı arz eder. Çeşitli nedenlerle ortaya çıkan gelişmeler karşısında bunlardan etkilenir ve değişime çok fazla direnemezler. Daha önce bahsettiğimiz gibi bu değişimden kamu yönetimi de nasibini almaktadır. Çünkü o da statik değil dinamiktir ve toplumdaki gelişmelerden etkilenmektedir. Kamu yönetimine hâkim olan yönetim paradigmasında meydana gelen gelişmeler bir süreç olarak ifade ettiğimiz yönetimin işlevlerinde de değişime yol açmaktadır. Acaba denetim işlevi bu değişimden nasıl etkilenmektedir?

Çalışmanın bu bölümünde yönetim paradigmasında meydana gelen değişim ile denetim işlevinin bundan nasıl etkilendiği tartışılmaktadır. Bu tartışma geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki denetim işlevi ile yeni kamu yönetimi anlayışındaki denetim işlevinin karşılaştırmalı analizine dayanmaktadır. Dolayısıyla öncelikli amacımız yönetimde değişimi uzun uzadıya incelemekten çok bu değişimin denetim işleviyle bağımlı olarak bir incelemede bulunmaktır. Bu nedenle öncelikle geleneksel yönetim anlayışında denetim işlevinin ne olduğu ve onun yetersizlikleri üzerinde durulmuştur. Ardından yönetim anlayış ve uygulamalarında meydana gelen değişim ile değişimin nedenleri incelenmiş, sonrasında yönetimde yeni bir paradigma olan YKY anlayışıyla ortaya çıkan yeni paradigmanın denetim işlevine etkisi, nedenleri ve sonuçlarıyla irdelenmiştir.

### **2.1. Geleneksel Yönetim Anlayışı Ve Denetim İşlevi**

Geleneksel yönetim anlayışının öngördüğü denetim işlevini irdelenmeden önce bu anlayışın ne anlama geldiği, temel özelliklerini nelerin oluşturduğu, hangi düşünce akımlarının etkisinde kaldığı hususlarını kısaca ifade etmek gerekmektedir.

Geleneksel veya eski olarak ifadelendirilen kamu yönetimi anlayışı 19. yüzyıl ikinci yarısıyla başlamış ve 20. yüzyıl sonuna kadar büyük bir değişim geçirilmeden varlığını sürdürmüştür (Sözen, 2005: 16).

Geleneksel yönetim anlayışına aynı zamanda ‘Klasik Yönetim Düşüncesi’ de denilmektedir. Bu bağlamda geleneksel yönetim anlayışının oluşmasında temel düşünce

akımları olan Taylor'un 'Bilimsel Yönetim', Fayol'un 'Yönetim Süreci' ve Weber'in 'Bürokrasi Modeli' teorileri literatürde "Klasik Yönetim Düşüncesi" olarak bilinmektedir. Burada geçen "klasik" kelimesi modası geçen, zamanı geçmiş anlamından çok yönetim düşüncesine uzun süre egemen olmuş yerleşik bir anlayışı ifade etmektedir. Kendinden önceki dönemle kıyaslandığında aslında bir reform hareketi olmakla birlikte modern kamu yönetimini de temsil etmektedir (Eren, 2001: 10, Sözen, 2005: 16). Geleneksel yönetim anlayışının kamu yönetimine uzun süre hâkim olan geleneksel paradigmanın adı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Geleneksel kamu yönetiminin dayandığı temel ilke ve düşünceler Eryılmaz tarafından (2010: 16-17) dört grupta ifade edilmiştir:

1. Geleneksel yönetim yapısı Weber'in öngördüğü ayrıntılı kuralların, katı hiyerarşinin, kariyerin, gayrişahsîliğin ve merkezîyetçiliğin belirlediği bürokrasi modelini esas almaktadır.
2. Kamusal mal ve hizmet üretiminde bürokrasi aracılığıyla devlet doğrudan görev almakta, birçok mal ve hizmetin hem üreticisi hem dağıtıcısı rolünü üstlenmektedir. Bu nedenle standartlar belirlenerek kamu görevlilerinin faaliyetleri ayrıntılı kurallara bağlanmakta, kurallara aşırı bağlılık beraberinde hizmet etme amacından ziyade kural ve normların katı uygulamasını getirmektedir.
3. Geleneksel yönetim anlayışında siyasi ve idari konular birbirinden ayrılmaktadır. Yönetim yani kamu yönetimi siyasilerce belirlenen politikaların uygulamasıyla sorumludur. Siyasi kurum ve yöneticilere mutlak anlamda itaat söz konusudur ve kamu kurumlarının denetimi merkezîyetçi, hiyerarşik bir nitelik arz etmektedir. Bu denetim de sadece yasal ve finansal kurallara uygunluğun denetlenmesi şeklinde olup bürokrasinin içindeki bürokratik organlarca yerine getirilmektedir. Kurumların performans hedefleri, misyonları, maliyetleri, piyasa mekanizması önem verilen hususlar arasında bulunmamaktadır.
4. Son olarak ise geleneksel yönetime göre kamu yönetimi, yönetimin özel bir şeklidir. Profesyonel bir bürokrasi ve ömür boyu istihdam anlayışı mevcuttur.

Siyasi yönden tarafsız olmakla birlikte yani her iktidara eşit olmakla birlikte piyasa duyarlılığından uzak, topluma karşı doğrudan sorumluluğu olmayan, uygulamada bürokratik ve siyasi bir yönetim biçimi haline dönüşmüştür.

Geleneksel yönetim anlayışı, bürokratik paradigma temelinde yükselmiş, kamu yararı, verimlilik, tanımlanmış görev ve otorite yapısı, hiyerarşi, idari sorumluluk, kontrol ve sonuçlar bu anlayışın önemle üzerinde durduğu hususlar olmuştur (Genç, 2010: 148).

Başlıklar şeklinde kısaca belirtmek gerekirse geleneksel yönetimin temel özellikleri, “büyük ve merkeziyetçi örgüt yapısı, katı hiyerarşik yapılanma, iş bölümü ve uzmanlaşma, biçimsellik ve kuralların yoğunluğu, mekaniklik, mesleklaşma, gizlilik ve yeniliklere kapalılık, kamu yönetiminin yönetimin özel bir şekli olması” dır (Al, 2002: 47-60).

Geleneksel yönetim anlayışının temel özelliklerini kısaca ifade ettikten sonra incelemekte olduğumuz konuyla ilgisi olması bakımından bu özelliklerin denetim işlevini nasıl şekillendirdiğini, nasıl bir denetim sisteminin oluştuğunu, geleneksel yönetimi etkileyen düşünce akımlarının denetim işlevine bakışlarının ne olduğunu, geleneksel yönetimde denetim işlevinin amacı, süreci, hangi tür denetimin ön plana çıktığını açıklamak gerekmektedir.

Weber tarafından geliştirilen bürokrasi modeli geleneksel yönetim yapısının iskeletini oluşturmaktadır. Bu nedenle bir süreç olarak yönetimin denetim işlevi de bürokratik yapının öngördüğü sınırlar dâhilinde kalmıştır.

Weberyen bürokrasi modeline aynı zamanda “hukuki-rasyonel yönetim” de denilmektedir. Çünkü geleneksel yönetimde hukukilik ve rasyonellik daha fazla üzerinde durulan bir husustur. Hukukilik çerçevesinde hiyerarşik yapılanmaya sahip yönetim birimlerinin ilişkileri düzenlenmekte iken bu düzenleme kurallara ve normlara göre yapılmaktadır (Al, 2002: 46). Nitekim hukukilik anlayışının hâkimiyeti denetimde de hukukilik denetimini ön plana çıkarmıştır.

Her şeyin ayrıntılı kurallara bağlı olduğu geleneksel yönetimde denetimin temel bir unsuru olarak öne çıkan kurallara uygunluk denetimi olmuştur (Eken, 2010: 41).

Denetim işlevi geleneksel anlayışta genel ifadesi ile hukuka uygunluk denetim olarak yapılmakta, gelir ve giderlerin doğruluğunu periyodik ve ayrıntılı olarak kontrol etmek suretiyle mali sorumluluğun gerçekleştirilmesine yardım edici bir rol de üstlenmektedir (Koçoğlu, 2009: 61).

Köse ise (1999: 66) kurallara uygunluğun temel alındığı, maddi doğrulamanın yeterli görüldüğü geleneksel denetimi düzenlilik denetimi olarak belirtmiştir. Ayrıca geçmişte yapılan denetim faaliyetlerinin tümünün kapsamında düzenlilik ve uygunluk denetimlerinden ibaret olduğunu ifade etmektedir (Köse, 2007: 5).

Weber'in bürokratik örgütünde hiyerarşi ilkesi gereği (Sözen, 2005: 26), küçük görevlilerin yüksek görevlilerce denetlenmesini esas alan bir üst-üst ilişkisi bulunmaktadır (Weber, 1986: 193). Katı hiyerarşinin öngörüldüğü geleneksel yönetimde her kademe bir üstün emir ve denetimi altında bulunmakta, karar verme yetkisi ve dolayısıyla otorite üst kademelerde yoğunlaşmakta, emirler yukardan aşağıya doğru verilmektedir. Amir-memur ilişkisi gereği dar bir sorumluluk anlayışı beraberinde alt kademe yöneticilerinin inisiyatif alma ve sorumluluk üstlenmelerini engellemektedir. Tüm eylem ve işlemler hiyerarşik amirin yakın denetimi altında olmaktadır (Al, 2002: 48-49). Dolayısıyla bu anlayışta hiyerarşik denetim ön plandadır. Hiyerarşiye dayalı denetim biçiminde kusur bulma, cezalandırma ve korkutma amacı da denetim işlevinin amaçları arasında karşımıza çıkmaktadır (Eren, 2006: 260). Hiyerarşik denetim ile yapılan işin konulan kurallara uygun olarak yapılıp yapılmadığı denetlenmekte yani amaca uygunluk yerine kurallara uygunluk asıl amaç haline gelmektedir.

Öte yandan geleneksel yönetim anlayışında denetim “her şeyin benimsenen plan, verilen buyruklar ve konulan ilkelere uygun bir biçimde gerçekleşip gerçekleşmediği” ile alakalı olmuştur (Eren, 2006: 260). Çünkü bürokratik paradigmada ayrıntılı kurallar görevlilerin bu kurallara aşırı bağlı kılınması yani yönetimin siyasilerin denetimi altında bulunması denetim işlevinin kurallara uygunluğu ölçmeyle sınırlı kalmasına yol açtığı ifade edilebilir.

Geleneksel denetim anlayışı bugünkü anlamda bir denetim anlayışından çok “teftiş” odaklı bir anlayışı temel almakta, yetki ve sorumluluklarda dengeli olmayan bir yapı arz etmekte ve harcama öncesi ön mali kontrole önem vermektedir. Hesap verebilirlikten

ziyade sorumluluk anlayışı gelişmiş ve saymanların “devlete karşı sorumluluğu” ön plana çıkmıştır. Ayrıca geleneksel denetim anlayışında denetim işlevi güç, otorite, zorlama, baskı, üstünlük gibi unsurlarla kavramsal çağrışımları içinde barındırmaktadır. Denetim işlevi tüm eylem ve işlemlerden ziyade tekil işlemler üzerinde olmakta, denetim süreci açısından bakıldığında gizliliğin bir sonucu olarak denetim sonuçları halkla paylaşılmamaktadır (Al, 2007: 1).

Geleneksel yönetimde, kamusal programlar idarenin takdir yetkisini mümkün olduğunca sınırlandırmak amacıyla yukarıdan aşağı doğru işleyen bir denetim mekanizması oluşturulmuş, kamu yönetimi siyasal iktidarın denetimi altına alınmıştır (Sözen, 2005: 20-21).

Kamu yöneticilerinin siyasilerin denetimi altında olması sorumluluk anlayışı noktasında da halka karşı hesap vermekten çok siyasilere hesap verme anlayışını doğurmuş ve geleneksel yönetim anlayışının yönetime hâkim olduğu uzun yıllar boyunca halka karşı sorumluluk ihmal edilen bir husus olmuştur. Nitekim denetim işlevinde dönüşümü sağlayan temel unsurlardan biri de hesap verme sorumluluğunda meydana gelen değişim olmuştur.

Kuralların yoğunluğu ve bunlara aşırı bağlılık görevlilerin keyfi davranışlarının önlenmesine yöneliktir (Eryılmaz, 2010: 218). Daha önce üzerinde durduğumuz üzere denetimin amaçlarından biri de sistemin yönetsel eylem ve işlemlerde keyfiliğe karşı korunmasıdır. Bürokratik yönetimde yazılı belgeler oldukça önemlidir. Çünkü tüm faaliyet ve işlemler yazılı belgeler üzerinden yapılır. Dosyalama sisteminin kapsamlı olması yönetimde denetimi kolaylaştırmaktadır. Ancak geleneksel yönetim anlayışında kuralların yoğunluğu, denetim açısından değerlendirildiğinde, daha fazla gözetim kurma, tüm yönetim yapısını düzenleyen kuralların var olduğu bir kontrol sistemi oluşturma amacına yöneliktir. Geleneksel yönetimin anahtar kavramlarından biri olan rasyonalite de kurallara bağlılığı ifade eder. Bu kurallar teknik bilgi ve mantıklı düşünmeyi esas alarak yönetimin denetim işlevini ön plana çıkarmakta hatta kimi zaman denetimi araç olmaktan çıkartarak onu amaç haline getirebilmektedir (Al, 2002: 52; Eren, 2006: 260).

Geleneksel yönetimin öngördüğü merkeziyetçi yapılanmada, kamusal mal ve hizmet üretiminde kamu yönetimi doğrudan görev almakta idi. Karar alma, uygulama,

planlama, bütçe yapma gibi imkânlar merkezi yönetim kuruluşları elinde idi. Dolayısıyla merkezi yönetimde gelişen yaygın düşünce yerel birimlerin daha çok hata yapma olasılığı olduğu, bu nedenle de öncelikle ve yoğun olarak yerel birimlerin denetlenmesi gerektiği idi (Eren, 2006: 261). Bu algı da geleneksel denetimde hiyerarşik denetimin yanında merkezi birimlerin yerel birimleri denetleme aracı olarak vesayet denetimini güçlendirmiştir.

Geleneksel denetim işlevinin şekillenmesinde etkili olan hususlardan biri de gizlilik. Bürokratik gücün korunmasında gizlilik, bir nevi şemsiye görevi görmüş, halkın kamusal karar alma sürecine katılımı gizlilik gereği gereksiz görülmüştür. Bürokrasinin özgül buluşu olarak nitelendirilen “resmi sır” kavramı (Şengül, 2008: 6-7), yönetimde gizlilik ve dışa kapalılığın resmi adı olmuştur. Kamuoyundan gelebilecek eleştirilere karşı yönetimin korunma ve yıpranamama isteği, hukuk dışı eylem, işlem, hata, kayırma, yolsuzluk gibi yönetimi zor duruma sokabilecek her türlü bilgi belge ve olaylar gizli tutulmaktadır (Eken, 1994: 32). Dolayısıyla denetime ilişkin bilgiler önemli olduğundan gizlidir, çalışanlara, yurttaşlara ya da üçüncü kişilere karşı gizlenmelidir (Eren, 2006: 260).

Geleneksel yönetimin denetim işlevinin amacı, kamu yönetiminin işleyişindeki aksaklıkların belirlenerek eksikliklerin ortaya konması, aksaklık ve eksikliklerde sorumluluğu tespit edilen personel hakkında soruşturma başlatılması ve bazı durumlarda da sorumluların cezalandırılmasıdır. Denetim işlevinden beklenen birincil görev de soruşturma hizmetinin yürütülmesi olmaktadır. Bu da geçmişe dönük bir süreçtir (Eren, 2006: 261).

Daha önce ifade edildiği üzere Weberyen bürokrasinin yarattığı kural yoğun ve hiyerarşik yapılanmanın, denetim işlevinde hiyerarşik denetim ve hukuksal denetim şeklinde tezahür ettiği söylenebilir.

Geleneksel yönetimi etkileyen bir diğer düşünce akımı olan ve Taylor tarafından ortaya konulan ‘Bilimsel Yönetim’ yaklaşımının da geleneksel denetim anlayışının oluşmasına katkı sunduğu ifade edilebilir.

Taylor ‘Bilimsel Yönetimin İlkeleri’ adlı kitabında üretim faaliyetlerindeki verimsizlik ile ülkenin uğradığı kayba dikkat çekerek verimsizliğe çare olarak sistematik ve bilimsel

yönetim anlayışının uygulanması gerektiğini ifade etmiştir. Bilimsel yönetimin temel ilkeleri olarak da, “bilimsel yönetim, her işçinin bilimsel olarak seçilip eğitilip geliştirildiği, işçilerle samimi iş birliğinin olduğu ve yönetimle işçiler arasında eşit bir görev dağılımı ve sorumluluk dağılımını” belirtir. Taylor, hareket ve zaman etütleri yapmış ve bir işçinin en basit hareketlerle kısa zamanda en yüksek verimi nasıl sağlayacağı üzerinde çalışmıştır. Gerektiğinde bir işin çalışanlara en iyi şekilde öğretilmesi için yöneticilerin başlarında durması gerektiğini belirtmiştir. Bu ise beraberinde geleneksel denetim anlayışını getirmiştir (Taylor, 2007). Burada üretim faktörleri arasında kas gücünün temel alındığı, üstün sadece yukardan emir vererek astın bu emre uyup uymadığının yakından denetimini yaptığı ve bunun da hiyerarşik denetimi güçlendirdiği söylenebilir.

Taylor’a göre yönetim, çalışanlara bir işin ne kadar sürede ve nasıl yapılması gerektiğini belirterek işlerin en verimli bir şekilde yapılmasına nezaret etmektir. Buradan planlama ve denetim işlevlerine aşırı vurgu yapıldığı gözlenmektedir. Bilimsel yönetim teorisinin üzerinde durduğu iş bölümü, uzmanlaşma merkezîyetçi hiyerarşik yapı, akılcılık, standartlaşma beraberinde çalışanların makine gibi çalışmalarını getirmiştir. Sanayi toplumunun çalışma biçimi olan makine modeli yani mekaniklik çalışanlar üzerinde büyük denetim uygulayan insanı göz ardı eden bir teknoloji üretmiştir (Al, 2002: 40-41).

Denetim işlevine fazlaca önem veren Bilimsel Yönetim Teorisi’ne göre yönetim birçok aşamadan oluşan sistemin işleyişini sürekli denetlemeli, işgücünde etkililiğin sağlanması için sıkı bir denetim öngörülmesi ve küçük ve standart işler dahilinde bireysel sorumluluk olmalı, çalışanların kontrol edilmesi suretiyle etkililiğin sağlanması için hiyerarşik yapılanma olmalıdır (Akyel, 2009: 16).

Kısaca ifade etmek gerekirse bilimsel yönetim teorisinin geleneksel denetim anlayışına etkisi, bir işin nasıl yapılacağı konusunda yönetim tarafından konulan kurallara harfiyen uyulması ve bunun üst tarafından yakından denetimi şeklinde ortaya çıktığı söylenebilir.

Fayol tarafından ortaya konulan ‘Yönetim Süreci’ teorisi de geleneksel denetim anlayışında etkili olmuştur. Fayol ‘Genel ve Endüstriyel Yönetim’ adlı kitabında yönetimi, geleceği tahmin-planlama, örgütlenme, işler için en uygun koordinasyonu sağlama ve kontrol etmek olarak tanımlamış ve denetimi yönetimin bir işlevi olarak

değerlendirmiştir. O'na göre denetim, “her şeyin yapılan plana, verilen emirlere ve kabul edilen ilkelere uygun olarak yürüyüp yürümediğini denetlemektir”. Denetimi kontrol olarak nitelendiren Fayol, kontrolün amacını ise “yapılan hataları düzeltmek, yanlışları meydana çıkarmak, onları düzeltmek ve tekrarlanmalarını engellemek” (Fayol, 2008: 6, 132) olarak belirtmiştir. Görülmektedir ki geleneksel denetim işlevi, hata ve yanlışları bulma, onları düzeltme böylece tekrarını engelleme olarak ele alınmıştır.

Aslında bu durum, tam da geleneksel yönetimin denetim işlevinin amacını ortaya koymaktadır. Çalışmanın ileriki bölümlerinde değinileceği gibi geleneksel yönetimden yeni kamu yönetimine geçiş sürecinde denetim işlevinin dönüşümünde denetimin amacı yönünden bir değişimin yaşandığını görmekteyiz.

Denetimin kapsamı olarak finansal defterler, gelir kaynakları, para ihtiyacının düzeyi, sermayenin kullanım biçimi, bir planın varlığı, bu plana riayet edilip edilmediği, çalışanlar, makinelerin işleyişi vb. hususları belirtir. Ayrıca muhasebe yönünden değerlendirildiğinde hesapların kontrolü defter, istatistik ve mali tabloların kontrolü yine denetimin kapsamında belirtilmiştir. Çalışmanın ilk bölümünde değinilen denetimin ilkeleri arasında tarafsızlık Fayol'a göre de önemlidir. İyi bir kontrol uzman ve tarafsız olmalıdır. Kontrol yapan, kontrol edilene karşı tamamen bağımsız olmalıdır çünkü aralarında kurulabilecek her türlü ilişki kontrolün tarafsızlığını zedeleyecektir (Fayol, 2008: 132-134).

Fayol aynı zamanda yönetimin ilkelerinin neler olması gerektiğini de eserinde belirtmiştir. Bu ilkeler geleneksel yönetim anlayışının ilkeleri ile uyumlu olduğu görülür. Merkezileşme, hiyerarşi, iş bölümü ve uzmanlaşma, yetki ve sorumluluk, kumanda birliği, yönetim birliği gibi ilkeler geleneksel yönetim anlayışının temel özellikleri ile bağdaşır niteliktedir (Al, 2002: 42).

Geleneksel yönetimi etkileyen ve yeni geleneksel yönetim kuramları olarak ortaya çıkan düşünce akımlarında da denetim olgusu ele alınmıştır. Örneğin Mc Gregor'ın “X ve Y” kuramında X olarak belirtilen geleneksel yönetim anlayışına göre, insan özü gereği tembeldir, işi sevmez, sorumluluktan kaçır, hırslı değildir, güvenlik peşindedir, yönlendirilmek ister. Bundan dolayı insanlar çalışmak için zorlanmalı, denetlenmeli, yönlendirilmeli ve ceza aracılığıyla korkutulmalıdır (Nohutçu, 2008: 26). Yönetimin



amaçlarına ulaşabilmesi için de insanlar denetlenmelidir. Denetim sistemi bu nedenle tek yanlı olarak hiyerarşinin öngördüğü seviyede üst düzeylerde gerçekleşmektedir (Eren, 2006: 260).

Geleneksel yönetim anlayışın tüm ilkelerini kabul eden ancak bazı eklemelerde bulunan İnsan İlişkileri Okulu anlayışında da üstler denetim standart ve ölçütlerinin tek yanlı olarak değil yönetilenlere benimsetme yoluyla denetimin gereklerini açıklayarak onlarda bir inanç oluşturarak denetim işlevini yerine getirmektedirler (Kurdoğlu, 2008: 51).

Daha çok Weber ve Taylor'ın üzerinde durduğu her astın bir üstün sorumluluğunda olması hususu geleneksel yönetimde denetim işlevinin hiyerarşik kademeler şeklinde ve merkezi yönetimin yerel birimler üzerinde uyguladığı vesayet denetimi yoluyla gerçekleştiğini ifade etmek gerekir. Katı hiyerarşi denetim işlevinin de belirgin özelliği olmakta aynı zamanda yakından denetim de yine geleneksel denetimin belirgin özelliği arasında sayılmaktadır (Eren, 2001: 35).

Özetle ifade etmek gerekirse geleneksel yönetim anlayışında denetim işlevi merkeziyetçilik, hiyerarşik örgütlenme, iş bölümü ve uzmanlaşma, gizlilik gibi geleneksel yönetimi biçimlendiren özelliklerin etkisiyle oluşmuştur. Geleneksel denetimde denetim işlevinden beklenen hataların, eksikliklerin bulunması, bunlara neden olan çalışanların belirlenerek gerekli soruşturmaların açılması ve sonunda cezalandırmaya varan bir algının var olduğu görülmektedir. Denetimde amaç sadece kurallara uygunluğun sağlanmasıdır. Geleneksel denetimde hiyerarşik denetim, merkeziyetçilik temelinde yerel birimleri denetleme aracı olarak vesayet denetimi, finansal açıdan da mali denetim ön plana çıkmıştır. Bu denetimlerde denetim işlevi hukuka uygunluk şeklinde gerçekleştirilmekte, dolayısıyla hukukilik denetimi temel amaç haline dönüşmektedir. O halde hiyerarşik, hukukilik, vesayet ve mali denetim, geleneksel denetim anlayışının kırımları olarak nitelendirilebilir.

Geleneksel denetim işlevinin 1980'li yıllarda başlayan reformlarla ortaya çıkan değişim sürecinden etkilenmesine neden olan eksiklikleri neydi? Yukarıda geleneksel denetim işlevinin ne anlama geldiği hususunda tespitlerde bulunduktan sonra bu denetim anlayışının hangi noktalarda yetersiz kaldığı aşağıdaki başlıkta ele alınmaktadır. Bu

yetersizlikler, denetim işlevinde ortaya çıkan değişim ihtiyacının nedenleri olarak da ifade edilebilir.

## **2.2. Geleneksel Yönetimin Denetim İşlevindeki Yetersizlikler**

Bürokratik paradigmanın kamu yönetimine hâkim olduğu geleneksel yönetim anlayışında denetimin bir önceki başlıkta incelenen özelliklerinin, ortaya koyduğu birtakım sonuçlar vardır. Bu sonuçlar bugünkü anlamda denetim işlevinden beklenenleri vermediğinden denetim işlevinin yetersiz kaldığı noktalar olarak değerlendirilebilir. Nitekim denetimde dönüşümü sağlayan unsurlar irdelenirken karşılaşılabilecek üzere geleneksel denetim işlevinin yetersizlikleri denetimde yeniden yapılanma ihtiyacının da doğmasına yol açmıştır.

### **2.2.1. Davranışsal Açıdan**

Bürokrasinin beraberinde getirdiği merkeziyetçilik gereği yönetimin unsurları arasında en fazla önem atfedilen yönetimin denetim işlevidir. Denetim işlevine verilen önem kimi zaman onu araç niteliğinden ziyade amaç niteliğine büründürür. Merton'a göre amaçların yer değiştirmesi beraberinde örgütün yalnızca kendi işlerini yapması başka bir işle ilgilenmemesi sonucunu doğurur. Bürokratik yapıda aşırı denetim, aslında işlevsizliğe neden olmaktadır. Astlar açısından değerlendirildiğinde denetim sevimli olmayan bir durumken, üstler içinse bir görev niteliği taşımaktadır. Amaca ulaşma derecesinin tespit edilmesine yönelik bir denetim işlevi olması halinde de astların bu durumdan yakınmaları söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla geleneksel denetim işlevinde denetime duyulan ihtiyaç ile çalışanların denetime karşı aldıkları tavır bir ikilem yaratarak örgüt açısından olumsuz bir durum yaratmaktadır (Tortop ve diğ., 2010: 406).

Diğer yandan geleneksel denetimde, kusur bulma, cezalandırma, korkutma gibi amaçların ön plana çıkması, denetim yapma dönemlerinin önceden bilinmesi veyahut tahmin edilmesi çalışanların davranışları üzerinde etki yaratmaktadır. Çalışanlar bütün işlerini bir kenara koymakta ve denetime hazırlık yapmakta, bu süreçte asıl görevlerini ihmal edebilmektedirler. (Eren, 2006: 260).

Denetim işlevi çalışanlar üzerinde kendilerine güven duyulmaması algısına yol açmaktadır. Örgütsel işleyişte gizliliğin esas alınması, çalışanların hatalarını gidererek örgüte hareket kazandırma noktasında etkisiz kalmaktadır (Eren, 2006: 262).

Bunlardan yola çıkarak geleneksel yönetim anlayışının öngördüğü denetim anlayışı temelinde denetim işlevinin davranışsal açıdan çalışanları motive etme, yardımcı olma, denetimin korkulan bir mekanizma olmadığı yönünde bir algı yaratma noktalarında yetersiz kaldığını ifade etmek gerekmektedir. Ayrıca geleneksel denetim elemanlarında (müfettiş vb.) denetlenecek kurum ya da birimde yönetim sürecinde bulunanların hepsine “suçlu ya da hırsız” algısıyla yaklaşması (Kişisel görüşme, 2011) da denetlenen-denetleyen ilişkisinde olması gereken karşılıklı iletişimi zedelemektedir.

### **2.2.2. Örgütsel Açıdan**

Hiyerarşik örgüt yapısı beraberinde hiyerarşik denetimi getirdiğinden ve söz konusu hiyerarşik denetim de sadece hukuka uygunluk yönünden yapıldığından şekilci bir nitelik arz eder (Saran, 2004: 139). Dolayısıyla denetim işlevi şeklen yerine getirildiğinden, yönetimin amaçlarına ulaşma derecesini belirlemede yetersiz kalmaktadır.

Diğer yandan geleneksel yönetim anlayışının benimsendiği yönetimlerde kurallara aşırı bağlılık kamusal faaliyetlerin yerine getirilmesinde vatandaşların beklenti düzeylerinin dikkate alınmasından çok kurallara tamamen uyulmasını amaç edinmektedir (Saran, 2004: 123). Bu nedenle denetim işlevinde günümüz anlayışında önemli yeri olan kamuoyunun beklentilerini karşılama noktasında bunun denetim işlevi aracılığıyla gerçekleşmesi pek mümkün olmamaktadır.

Örgütsel açıdan bürokrasinin doğrudan vatandaş tarafından denetlenmesi söz konusu olmadığından (Sözen, 2005: 90) denetim işlevi kamuoyu denetimi noktasında da yetersiz kalmıştır.

Yine geleneksel denetim işlevinin amacından hareketle denetim sonrasında takdir, ödüllendirme, görevde yükselme gibi beklentiler içinde olan çalışanların ortaya konan eksiklikler temelinde bazı durumlarda cezalandırma bazı durumlarda soruşturmanın vuku bulması hizmet standardını düşürmekte, örgütsel açıdan bürokratik yönetimi de işlevsiz hale sokabilmektedir (Tortop ve diğ., 2010: 406).

### 2.2.3. Diğer Yetersizlikler

Daha önce ifade edildiği gibi geleneksel anlayışın denetim algısında “teftiş etme” hususu ağırlıktadır. Dolayısıyla teftiş anlayışına getirilen eleştiriler noktasında da denetim işlevinin yetersiz olduğu hususlar bulunmaktadır.

Denetim işlevini yerine getiren görevliler açısından mesleki güvencelerin olmaması, denetim sonucunda görüş belirtmede kimi zaman nesnel olmayan davranışlarda bulunulması, uygunluk denetimine aşırı önem verilmesi sonucu faaliyet denetiminin ihmal edilerek yolsuzlukları yaratan sistemin sonlandırılmasında yetersiz kalması, denetimin eğitim yönünün ihmal edilmesi, denetim raporlarının halka açık olmaması gibi hususlar (Güner, 2009: 213-214) denetim işlevinin diğer yetersizlikleri arasında gösterilebilir.

Sorumluluk açısından bakıldığında geleneksel yönetimde kamu yönetimi siyasilerce belirlenen politikaları uygulamakta, siyasilere karşı sorumluluk üstlenmektedirler. Kamu görevlileri hiyerarşik üstlerine, kamu yöneticileri hükümete, siyasal iktidar parlamento ve nihayetinde parlamento da seçimler yoluyla vatandaşa karşı sorumlu görülmektedir. Ancak bürokrasinin giderek büyümesi, aşırı uzmanlaşma bürokratik gücün denetlenmesini zorlaştırmış, geleneksel hesap verme mekanizmaları yetersiz hale gelmiştir. Kesin çizgilerle belirlenen hiyerarşik hesap verme sorumluluğu yetersiz ve etkisiz kalmıştır (Sözen, 2005: 88-89).

Denetim işlevinin yetersiz kaldığı bir diğer nokta hesap verme mekanizmalarından biri olan bütçe ve mali yapıda karşımıza çıkmaktadır. Geleneksel bütçe sisteminde madde sınıflandırması uygulaması nedeniyle kamu hizmetinde kullanılan girdilerin yasal düzenlemelere göre denetlenmesi yani girdiler üzerinden hukuka uygunluk denetimi ile yetinilmesi amaçlarla maliyetler arasında bir ilişki kurulmasını engellemektedir (Köse, 2007: 23). Bu nedenle denetim işlevinden beklenen amaçlara uygunluğun denetlenmesi noktasında geleneksel denetim işlevi yetersiz kalmaktadır. Amaçlarla maliyetler arasında bir analiz yapılması çalışmanın ileriki bölümlerinde inceleneceği üzere etkinlikle ilgilidir. Denetim işlevinin bu noktada etkinlik yönünden yetersiz kaldığı ifade edilebilir.

Geleneksel denetim anlayışında kurallara uygunluk beraberinde kırtasiyecilik, yöneticilerin ayrıntılara yoğunlaşması suretiyle kamusal hizmetlerin yeterince sağlıklı işlememesi, kamuda israf ve kötü işleyişi getirdiği noktasında eleştirilmekte (Köse, 2007: 69) bu hususlar da bir kez daha geleneksel denetim işlevinin işlevsizliğini ortaya koymaktadır.

Geleneksel yönetimin denetim işlevindeki yetersizlikleri özetlemek gerekirse, amacının hukuka uygunlukla sınırlı kalması, kapsamın daha çok mali işlemlerin hukuka uygunluğunun oluşturması nedeniyle dar olması, çalışanlar üzerinde onları geliştirici bir etki yaratmaktan çok ceza ve soruşturma algısıyla yeterince motive edici olmaması ifade edilebilir. Ayrıca, geleceğe yönelik rehberlik etme yetisinden uzak kalması, hizmet standardını düşürerek örgütü işlevsiz hale getirebilmesi, amaç-maliyet ilişkisinin analiz etmemesi sonucu etkinliğe katkıda bulunmaması, amaçlara ulaşma derecelerini yorumlama niteliğinin olmaması gibi hususlar da geleneksel denetim işlevinin yetersizlikleri arasındadır.

Geleneksel yönetim anlayışında denetim işlevi kapsam açısından hukukilikle sınırlı, amaç açısından teftiş esaslı olarak korkutma, cezalandırma, soruşturma gibi amaçları ön plana çıkan, süreç açısından planlama, uygulama, raporlama aşamalarından oluşmakta olduğunu kısaca ifade edebiliriz. Rapor verildikten sonraki sürecin izlenmesi geleneksel denetimde bulunmamaktadır. Bu unsurlar etrafında şekillenen yönetimin denetim işlevi yönetim alanında meydana gelen değişimler karşısında kapsam, süreç, ilkeler, amaç ve denetim yaklaşımları açısından değişime uğramıştır. Bu değişimi ortaya koyabilmek için öncelikle yönetim alanında meydana gelen değişimin ne olduğu, niçin değişime ihtiyaç duyulduğunun incelenmesi ardından bunun denetim işlevine etkisinin değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

### **2.3. Yönetimde Paradigma Değişimi**

Yönetim anlayış ve uygulamalarında meydana gelen değişimin ortaya çıkardığı yeni bakış açılarının anlaşılabilmesi için değişim ve paradigmanın yönetim açısından neyi ifade ettiğinin bilinmesi önemlidir. Bu nedenle önce değişim ve paradigma hakkında açıklayıcı bilgi verildikten sonra değişimin nedenleri üzerinde durulacaktır.

### 2.3.1. Paradigma Ve Değişim

Çalışmanın önceki bölümlerinde yer yer adı geçen “paradigma” kavramı ilk kez bilim felsefecisi olan Thomas Khun tarafından kullanılmıştır. Geniş ve değişik anlamları bulunmakla birlikte yaygın anlamı itibariyle paradigma, bakış tarzı, zihinsel düşünce şekli, topluluk tarafından benimsenen ortak anlayışlar, değerler, inançlar, teknikler, herhangi bir şeyi açıklayıcı bir model ya da kavramsal çerçeve olarak nitelendirilmektedir (Al, 2002: 17; Özer, 2006: 3). Bu çalışmada paradigma, kamu yönetimini etkileyen anlayışlar, bakış tarzı olarak kullanılmaktadır.

İnsanlık tarihiyle eşdeğer olan değişim ise, daha iyiye ulaşma isteğinin güdülediği sürekliliği olan bir olgu olarak teknolojiden ekonomiye, siyasete, toplumsal ve kültürel yapıya kadar her alanda görüldüğü gibi ülkeler ve kurumlar nezdinde de görülmektedir. Özellikle içinde bulunduğumuz çağda değişimin en görünen özelliği hızlı ve çok boyutlu olmasıdır. Hızlı ve çok yönlü olan değişim olgusu, yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılar üzerinde de oldukça etkili olmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 20-21; Karamazakcadik, 2007: 43).

Paradigma ve değişim kavramları kamu yönetimi açısından değerlendirildiğinde hemen her alanda görülen değişimin kamu yönetimine de yansıdığı ve ortaya çıkan yeni uygulamalar ve gelişmeler sayesinde geleneksel bürokratik paradigmanın yerini yeni bir paradigmaya bıraktığını ifade etmek gerekmektedir. Yani kamu yönetiminin girdiği değişim süreci yeni bir paradigmanın oluşmasını sağlamıştır. Genel kabul gördüğü şekliyle 1980’li yıllara kadar kamu yönetimine hâkim olmuş geleneksel kamu yönetimi paradigması, toplumsal beklentilere cevap verebilirlik niteliğini kaybedince değişim sürecinin başlaması kaçınılmaz olmuştur.

Yeni teknoloji ve bilginin temelini oluşturduğu değişim sürecinde devletin geleneksel fonksiyonları sosyal talepleri yerine getirmede yetersiz duruma gelince geleneksel kamu yönetimi hem pratik hem de teorik açıdan önem kaybederek yerini yeni bir anlayışa bırakmıştır. Yeni yönetim paradigmasında devletten bireye kadar roller ve ilişkiler yeniden tanımlanarak biçimlendirilmekte, bu amaçla devletin asli fonksiyonlarına geri çekilerek daha etkin ve vatandaşın yönetime katıldığı bir kamu yönetiminin sağlanması öngörülmektedir (Tortop ve diğ., 2010: 298). Bu bağlamda denetimde de etkinlik ve

hesap verme sorumluluğu arayışlarının artmasına paralel olarak halkın denetimi olan kamuoyu denetimi önem kazanmaktadır.

Sosyal devlet uygulamalarının bir sonucu olarak kamusal eylem ve işlemlerin hacimce büyümesi, niteliksel açıdan değişmesi, demokratik gelişmelere paralel olarak halkın kamusal kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması, hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi, devletin işlevlerinin yeniden tanımlanması noktasında beklentilerinin artması sonucu kamunun yapısal, ilkesel işlevsel ve işleyişsel açıdan değişimi denetimi de etkilemiş ve yeni bir yaklaşım ile yeni yöntemlerin kullanılması zorunlu hale gelmiştir. Bilim ve teknolojiadaki hızlı değişim, bütün toplumsal yapı ve süreçler yanında devlet yönetimi ve denetimini de dönüştürmektedir (Karamazakcadik, 2007: 45).

1980’li yıllar itibariyle kamu yönetiminde görülen değişimin geleneksel kamu yönetimi paradigmasından yeni kamu yönetimi paradigmasına dönüşümü ifade ettiği belirtilmektedir. Dolayısıyla küresel rekabetin hızlandığı, yeni teknolojilerin ortaya çıktığı süreçte Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı da önemli bir paradigma değişimi olarak nitelendirilmektedir (Sözen, 2005: 37; Tortop ve diğ., 2010: 297).

Bilgi çağının getirdiği değişim ve gelişme ihtiyacı sanayi devrinin yönetim ve örgütlenme modelinden kalan Weberyen, Fordist ve Taylorist değer, ilke ve yaklaşımlarla karşılaşmasının zor olacağının farkına varılmasıyla (Saran, 2004: 111) bir dizi yeni kamu uygulamaları beraberinde gelmiştir.

Yeni kamu yönetimi, 1980’li yıllarda uygulamaya konulan reformların ortaya çıkardığı yaklaşımlara verilen adlardan biridir. Kimileri “Yönetimcilik” (Managerialism), kimileri “Kamu İşletmeciliği” (Public Management), “Yeni Kamu İşletmeciliği” (New Public Management), kimileri de “Girişimci Yönetim (Entrepreneurial Management), “Yönetimin Yeniden İcadı” (Reinventing Government) ve “Yönetişim” (Governance) gibi kavramları kullanmaktadırlar (Al, 2002: 14). KYK için “uygulamalardan yola çıkılarak oluşturulan paradigma” ifadesi kullanılabilir.

Bu yeni paradigma ile ortaya çıkan anlayışta insancıl davranış ön plana çıkmakta yönetim ile halk arasındaki ilişkiler yeniden yapılandırılmakta, yönetime katılım iki yönlü olarak hem içten hem dıştan sağlanmakta, hedef kitlenin beklenti ve istekleri mal

ve hizmet sunumuna yansıtılmakta, hizmet alanların memnuniyeti dikkate alınmaktadır. (Tortop ve diğ., 2010: 298).

Katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi esnek, piyasa temelli kamu yönetimine dönüştürülerek basit bir değişimden çok paradigma değişimi olarak nitelendirilmiştir. YKY yeni bir paradigma olarak geleneksel yönetimin kültürüne, ilkelerine ve sınırlı doğasına bir karşı çıkış olarak ortaya çıkmıştır (Özer, 2005: 4).

Yeni kamu yönetimi olarak kamunun yeniden tasarlanması şeklinde ortaya çıkan anlayışta yönetimin bir parçası olan denetim olgusu da oldukça önem verilen bir husus olmuştur (Meşe, 2010: 62). Yeni kamu yönetimi anlayışının denetim işlevine bakışı ileriki bölümlerde ele alındığından burada ayrıca değinilmemiştir.

Kısaca ifade etmek gerekirse 1980’li yıllar itibariyle kamu yönetiminde etkileri hızla görülmeye başlanan değişim beraberinde geleneksel paradigmanın önemini kaybederek yerini yeni bir paradigmaya bırakmasına yol açmıştır. Bu yeni paradigma “Yeni Kamu Yönetimi” olarak nitelendirilmektedir. Dolayısıyla yönetimde değişim paradigması geleneksel yönetimden yeni kamu yönetimine geçiş sürecini yapılandıran bir bakış tarzı olarak da ifade edilebilir.

### **2.3.2. Değişimi Gerekli Kılan Faktörler**

Denetim işlevinde meydana gelişmeleri daha iyi anlamlandırabilmek için yönetim paradigmasında gelenekselden yeni kamu yönetimine giden süreci nedenleriyle ele almak gerekmektedir.

Geleneksel yönetim uygulamalarını tasfiye eden ve yerine yeni kamu yönetimi uygulamalarının gelmesini zorunlu kılan değişimi ortaya çıkaran çeşitli nedenler bulunmaktadır. Bunlar yeni kamu yönetimi anlayışının da ortaya çıkış nedenleri olarak değerlendirilebilir. Bu nedenleri kısaca ekonomik, siyasal ve sosyal nedenler olmak üzere üç alt başlıkta değerlendirebiliriz.

Ancak şunu da belirtmek gerekir ki bu nedenler kimilerine göre farklı adlar altında ele alınmaktadır. Örneğin Dinçer ve Yılmaz’a göre (2003: 21) yönetim anlayışını değiştiren dört temel neden ekonomi teorisinde değişim, yönetim teorisinde değişim, özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler ve toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil



toplumun gelişimidir. Saran bunlara, (Saran, 2004: 112-121) küreselleşme, kamu kesimi ve özel sektör etkileşimi, geleneksel kamu yönetiminin sorun çözmedeki yetersizliği, özelleştirme hareketinin yaygınlaşması gibi nedenleri de eklemektedir. Genel bir sınıflandırma ile tüm bu nedenleri ekonomik, sosyal ve siyasal nedenler altında değerlendirmek mümkün olabilir.

### **2.3.2.1. Ekonomik Nedenler**

Yeni kamu yönetiminin ortaya çıkışında, ülkeler arasında farklılık olmakla birlikte genel anlamda, ekonomik nedenler belirleyici unsur olmuştur. 1980'li yıllarda yaşanan ekonomik ve mali krizler kamu yönetiminde idari reformların arkasındaki temel etkenler olarak nitelendirilmektedir (Sözen, 2005: 39).

Özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında kamu ekonomilerinin aşırı şekilde büyümesi, devletin yapısal ve işlevsel olarak hacimce genişlemesi, maliyetlerin artması, borç faizlerinin ödenmesi, vergilerin azalması ve enflasyonun artması gibi nedenler karşısında kamu sektörünün verimliliği tartışılmış ve özel sektör ile kıyaslanmıştır. Aynı oranda girdi ile kamu sektörün ne kadar çıktığı ürettiği sorusu karşısında üretim verimliliğinin düşük olduğu yönündeki görüş genel kabul görmüştür (Kutlu, 2006: 63).

Ekonomik büyümenin yavaşlayarak mali krizin derinleşmesi devletin ekonomiyi yönetme ve hizmet sunumunda doğrudan rol alması sorgulanmaya başlanmış ve o zamana dek geçerli olan Keynesyen ekonomi politikaları önemini yitirmiştir. Ekonomik daralma kamusal maliyetleri düşürme, verimliliği artırma, daha az kaynakla daha fazla üretim yapma arayışları ortaya çıkmıştır. Bu noktada da birçok ülkede yeni kamu yönetimi reformları uygulanmaya başlanmıştır. Daha az kaynakla daha fazla hizmet üretme beraberinde tasarruf, verimlilik, etkinlik gibi kavramların önem kazanmasını sağlamıştır. Söz konusu verimlilik ve etkinlik arayışı işletme yönetimi ve tekniklerinin kamuya transfer edilmesine işaret etmiştir (Sözen, 2005: 41). Geleneksel kamu sektörü dâhilinde kalması düşünülen alanlarda özel sektör benzeri performans hedefli ve israf edilmeden harcama yapılması gibi ilkeler önem kazanmıştır (Bilgiç, 2003: 30).

Bu ilkeler, denetim anlayışında verimlilik, etkinlik, ekonomiklik denetimleri, performans denetimi gibi unsurları gündeme getirerek denetimin kapsamını, amacını genişletmiştir.

Denetim anlayışında verimlilik ve etkinlik unsurlarının yansımaları, performans hedefli harcama yapılmasının ön plana çıkardığı performans denetimi gibi hususlar ilerde ayrı bir başlık altında incelenmiştir.

Birçok ülkede sosyal refah devleti uygulamaları temelinde mal ve hizmet üretme noktasında oluşturulan çok sayıda kamu kurum ve kuruluşunun hizmet üretiminde neyi nasıl ve niçin üreteceği konusu ve gittikçe artan kamusal harcamalar karşısında denetim faaliyetleri de kapsam olarak genişlemiş ve denetim yaklaşımına daha geniş bir perspektiften bakılması zorunluluğu doğmuştur (Köse, 2007: 6).

### **2.3.2.2. Siyasal Nedenler**

Yönetimde yaşanan paradigma değişimi ile ortaya çıkan YKY anlayışının siyasi arka planında Yeni Sağ yaklaşımı bulunmaktadır. Birçok bilim adamına göre yeni kamu yönetimi anlayışının yükselişi yeni sağ anlayışının yükselişi ile aynı zamanda olmuş ve birbirine paralel bir nitelik arz etmiştir (Bilgiç, 2003: 31).

Özellikle ABD ve İngiltere’de Thatcherizm ve Reaganizm olarak beliren yeni sağ hükümetlerde ifadesini bulan bu yaklaşım kısaca, devlet odaklı örgütlenme şeklinden piyasa odaklı örgütlenme şekline doğru bir değişimden yana olmuş, kamu hizmetlerinin sağlanmasında asgari düzeyde devlet ve devlet müdahalesini savunmuştur. (Heywood, 2007: 69, Bilgiç, 2003:31).

Daha az devlet müdahalesinin ekonomik etkinliği artıracığı fikri, ‘daha az devlet daha çok piyasa anlayışı’ olarak şekillenmiş bu beraberinde özelleştirme ve deregülasyon politikalarını getirmiştir. Yeni kamu yönetimini etkileyen yeni sağ düşüncesi iktisadi liberalizm ile düzen, otorite ve disiplini birleştirerek “Liberal Yeni Sağ” ve “Muhafazakâr Yeni Sağ” olmak üzere liberal ve muhafazakâr ilkeleri de beraber ele almıştır. Bunun yanında ‘kamu tercihi teorisi’ de yeni sağ yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2010: 19). Bu teoriyi savunanlara göre kamu kurumları ve yöneticileri bireysel çıkarlarını kamu çıkarlarına göre üstün tutmakta, bu nedenle kamu yönetiminde kamu çıkarının gözetildiği bir yanlış olmaktadır. Kamu yöneticileri kendilerini düşündüklerinden kamu harcamaları gereksiz yere artmakta ve kamu kurumları aşırı büyümektedir. Bu nedenle kamu tercihi teorisi, devletin küçültülmesini ve özelleşmeyi savunmaktadır (Zengin, 2009: 8).

Yeni sağ yaklaşımı, kamusal faaliyet alanının küçültülerek özel sektör anlayışı temelinde yeniden yapılandırılmasını öngörmektedir. Refah devleti uygulamalarının kamuda görölen tüm sorunların nedeni olduğunu savunan bu yaklaşımın beraberinde getirdiği özel sektör vurgusu kamu yönetimini de oldukça etkilemiş hiyerarşik yapılar azaltılarak basıklaştırılmış, iş bölümü önceye göre gevşemiş, uzmanlığa dayalı bölümlendirmeler azalmaktadır. Denetim açasından ise kontrol kültürü gevşemekte güven temelli girişim ön plana çıkmakta denetleyen ve emreden yönetici anlayışı yerini kolaylaştıran, yetiştiren ve yardım eden yöneticiye bırakmaktadır (Al, 2002: 118-124).

YKY uygulamalarının ortaya çıkması ve yaygınlaşmasının arka planında kendini gösteren yeni sağ yaklaşımı özel sektör uygulamalarının kamu yönetimine de uygulanabileceğini savunarak özel sektörde baş gösteren hızlı değişimin kamuya adapte edilmesinde oldukça etkili olmuştur. Ortaya koyduğu yaklaşımlarla denetim işlevi noktasında da geleneksel yönetimin şekillendirdiği hiyerarşi ve hukukilik temelli anlayışın yerine denetimde yeni yaklaşımların geçmesine vesile olmuştur.

### **2.3.2.3. Sosyal Nedenler**

Sosyal yapıda meydana gelen değişim, YKY'yi ortaya çıkaran bir başka önemli unsuru oluşturmaktadır. Eğitim ve bilgi seviyesi artan halkın kamu yönetiminden beklentileri de aynı oranda artmakta ve hizmetin miktarı yanında niteliği de halk için önemli bir unsur olmaktadır. 20. yüzyıl itibariyle halkın ihtiyaç algısı değişerek hizmetlerde bireysel ihtiyaçların da karşılanacak şekilde dönüşümü gerçekleşmiştir. Hizmeti kullananlar da kamu hizmetlerinin sunumu ve tasarımında daha fazla söz söyleme yani kendilerini ilgilendiren konularda daha fazla söz söyleme ve tercih hakkı talep etmeye başlamışlardır (Sözen, 2005: 49).

Yaşlı nüfusun artarak genç nüfusun içinde olduğu sorunlarla uğraşması gibi etkenler artan talebin eldeki kaynaklarla karşılanmasını güçleştirmiş dolayısıyla refah devleti uygulamalarından uzaklaşma ve kaynak kullanımında verimlilik algısı beraberinde gelmiştir (Bilgiç, 2003: 31).

Değişimi gerekli kılan diğer nedenler arasında küreselleşme, ulus devlet anlayışındaki değişim, bilgi teknolojilerinin gelişmesi, üretim yapısındaki değişimler gibi hususlar sayılabilir (Al, 2002: 79-123).

Yeni yönetim anlayışının ortaya çıkış nedenleri hakkında farklı görüşler de bulunmaktadır ( Bilgiç, 2003: 29 ). Kimilerine göre bir değişim değil sadece eskinin yeniden yorumlanmasından ibarettir (Özer, 2005: 227). Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışında belirli bir teorinin bulunmaması, çeşitli ülkelerdeki uygulama örneklerinden yola çıkılması ve teorik gelişimini hala devam ettirmekte olan bir idari reform süreci hareketi olması (Al, 2002: 144) gerek tanımlamalarında gerekse ortaya çıkış nedenlerinde fikir birliğine varılamamasının nedenleri olarak söylenebilir.

Gerek siyasal nedenler gerek sosyal nedenler gerekse ekonomik nedenler bir bütün olarak değerlendirildiğinde hepsinin temelinde refah devleti uygulamalarına bir tepki niteliğinin bulunduğu söylenebilir. Refah devletinin 1970’li yıllarda girilen küresel krizin çözümünde yetersiz kalması kamu yönetimini sorun çözücü olmaktan çıkararak sorun üreten bir yapıya dönüştürmesi eleştirilmeye başlanmış ve yeni paradigmaya giden süreç böylece başlamıştır. Çalışmada ele alınan husus yeni paradigmanın tüm yönleriyle ele alınmasından ziyade özelde denetim işlevine etkisinin araştırılmasıdır. Dolayısıyla değişimin nedenleri ekonomik, siyasal ve sosyal olmak üzere üç başlık altında özet niteliğinde ele alınmıştır.

Tüm bunlardan yola çıkarak kamu yönetimindeki paradigma değişimi ile birlikte kamusal faaliyet alanının daraltılması kamusal hizmet sunumunun özel sektöre bırakılması, hizmetlerde rekabet anlayışının ön plana çıkarılması, bilgi teknolojileri otomasyonun gelişmesi, kuralsızlaştırma ve serbestleştirme ile devletin sektörler üzerindeki hukuki düzenleme kısıtlama ve denetleme yetkilerinin daraltılması söz konusu olmuş (Kurt ve Uğurlu, 2007: 78) ve böylece denetim alanında da yeni yaklaşımlar beraberinde gelmiştir.

Öte yandan şunu da belirtmek gerekir ki yönetim anlayışı ve uygulamalarında değişimi getiren yukarıda belirtilen nedenlerin belki de en önemlilerinden biri yönetim ve denetim ilişkisi bağlamında çalışmanın başında da vurgulandığı gibi üretim faktörlerinde emek yoğunundan bilgi yoğununa geçilmesi suretiyle kamu yönetiminin her alanında bilginin başat faktör haline gelmesidir. Böylece yönetim sürecinde herkesin

uzmanlık alanı belirlenerek üst yöneticiye daha çok koordine etme görevinin düştüğü, yatay organizasyonların hiyerarşiyi azalttığı bir yapı ortaya çıkmıştır.

#### **2.4. Yeni Paradigma Ve Denetim Anlayışına Etkisi**

Yukarıda ifade edildiği gibi kamu yönetiminde yeni paradigma olarak ortaya çıkan YKY anlayışı kamu yönetiminde denetimin dönüşümünü de beraberinde getirmiştir. Geleneksel yönetim uygulamalarını tasfiye eden yeni anlayışın denetim işlevine etkisinin ne olduğu hususu, aşağıda yeni kamu yönetiminin ortaya koyduğu temel yaklaşımlardan hareketle açıklanmaya çalışılmıştır.

##### **2.4.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Yaklaşımlarında Denetim İşlevi**

Kamu yönetiminin değişim sürecine girdiği 1980’li yıllar pek çok alanda ( ekonomi, siyaset, yönetim vb.) yeniliğin başladığı yıllardır. Bu zamana kadar geçerliliğini koruyan geleneksel kamu yönetimi anlayışı meydana gelen gelişmeler sonucu yerini “yeni kamu yönetimi” ( New Public Management ) anlayışına bırakmıştır.

Başına “yeni” kelimesinin konulmasının nedeni savunucularının geleneksel yönetimin değerlerini eksik ve yetersiz bulmaları sonucu normatif bir anlayış benimsemeleri ve ekonomi, etkililik ve etkinlik yanında sosyal adalet ve eşitliği de kamu yönetiminin temel unsurları arasında eklemeleridir. Ayrıca yeni kamu yönetiminin “yeniliği” eldeki malzemenin yeniden işlenmesinden kaynaklanmaktadır (Özgür, 2003: 185).

1970’lerde tohumları atılan, birçok ülkede değişik adlar altında kavramlaştırılan Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, kamu yönetimi ve devletin yeniden yapılandırılarak işleyebilir ve etkin bir niteliğe kavuşturulması yönündeki uluslar arası teorik ve uygulamaya yönelik gayretlerin oluşturduğu bir model olarak ifade edilmektedir (Kutlu, 2006: 68; Eren, 2006: 262).

Geleneksel yönetim anlayışının öngördüğü Weberyen örgütlenme biçiminden, sonuç odaklı kurumlara doğru işleyen, girdi odaklılıktan çıktı odaklılığa yönelen ve geleneksel bürokratik mekanizmaların kamu kurumları üzerinde yarattığı her türlü olumsuz durumu gidermeyi amaçlayan bir yönetim hareketi olarak nitelendirilmektedir (Koçoğlu, 2009: 24).

Eryılmaz (2010: 22-26), yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerini dört grupta incelemiştir. Buna göre YKY geleneksel bürokratik örgütlenmenin karşısındadır. Onun yerine optimal büyüklükte, esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az kişiden oluşan merkez, geniş ve yatay çevre ve adem-i merkeziyetçi bir yapılanmayı öngörmektedir. İkinci olarak devletin dolayısıyla da kamu yönetiminin faaliyet alanının daralması gerektiğini savunmaktadır. Kamusal mal ve hizmet üretiminde doğrudan görev alınması YKY'ye göre doğru değildir. Kamusal hizmet sunumunda piyasa mekanizmaları ön plana çıkmalı, devlet garantör olmalı, kamu-özel sektör-sivil toplum arasında katalizörlük yapmalıdır. Üçüncü olarak YKY anlayışı sorumluluk noktasında sadece kural ve prosedürlere uygun hareket etmeyi yeterli görmemektedir. Sonuçların da etkinlik, verimlilik kalite müşteri memnuniyeti gibi noktalarda sorumlu olunmasını istemektedir. Siyasi liderlik ile kamu yöneticileri arasında sorumluluk konusunda bir denge kurulmasını öngörmekte kamu yöneticilerinin performans açısından daha fazla sorumluluk almaları gerektiğini vurgulamaktadırlar. Üst yöneticilere liderlik rolü yüklenirken, orta ve alt kademe yöneticilerine de inisiyatif alma noktasında daha fazla serbestlik tanınmaktadır. Yönetimde açıklık ve bilgi edinme, yönetime katılma gibi vurgular da YKY anlayışının öne çıkardığı hususlar olmuştur. Dördüncü bir özellik ise YKY anlayışında yönetimin piyasa yönelimli olmasıdır. Bu, işletme yönetim ve ilkelerinin kamuya adapte edilmesi anlamına gelmektedir. Serbest piyasa mekanizmaları ile kaynak kullanımı, hizmet sunumu daha verimli ve etkin olacaktır. Piyasa ve toplum odaklı rasyonellik bürokrasi odaklılığın yerini almaktadır. İşletme ve girişimcilik niteliği olan yönetici tipi, takım, misyon, amaç, vizyon, müşteri, piyasa gibi kavramlar YKY'nin üzerinde durduğu unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Denetim açısından ise kurallara bağlı yakından kontrol yerini performans hedefli denetime bırakmaktadır.

Temel yaklaşımları kısaca şöyle ifade edilebilir; rekabet, bürokrasinin azaltılması, kontrolün topluma kaydırılması, çıktı odaklılık, müşteri odaklılık, profesyonel yönetim, özel sektör uygulamalarının kamuya yansıtılması, performans ölçümü, esnek, piyasa temelli, risk alabilen, vizyon sahibi, yetkiyi paylaşan, yenilik ve değişime açık bir yönetici anlayışı (Al, 2002: 147- 148 ).

Yeni kamu yönetimi anlayışında denetimi irdelerken yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya koyduğu temel yaklaşımlardan yola çıkılarak bunların denetim açısından ne gibi

etkileri olduğu incelenmiş, yeni kamu yönetimi yaklaşımının denetim işlevine etkisi olabilecek hususlar dışındaki nitelikleri incelemeye konu edilmemiştir.

YKY anlayışını etkileyen işletmecilik yaklaşımına göre örgütlerin ve toplumun etkinlik-verimlilik temelinde düzenlenmesi, bunun için de zamanın yönetim teknolojisi gerekmektedir. Bu amaçla yönetim teknolojisi araçlarını kullananlar profesyonel anlamda yönetici olmalıdırlar. Profesyonel yöneticiler de karar verme ve kontrol zgrlgne sahip kılınmalıdır. Yeni Kamu İşletmeciliği'ni savunan Hood da üst düzey yöneticilere daha fazla yetki verilmesi suretiyle görev tanımlamalarının yapılmasını, inisiyatif almaları ve hesap vermelerinin sağlanması gerektiğini belirtmektedir (Zengin, 2009: 8-9). Bu bağlamda profesyonel yöneticilere sağlanan kontrol zgrlgnn, denetim işlevinde üst yöneticiye bağlı iç denetim olgusunun önem kazanmasına yol açtığı söylenebilir.

Daha çok özel sektör uygulamalarını çağrıştıran yaklaşımların kamuya uygulanması yeni yönetim taraftarlarınca savunulmaktadır. Örneğin yeni anlayışla getirilmek istenen müşteri odaklı yönetimde artık halk bir vatandaştan öte müşteri gibi algılanmakta, hizmetlerin sunumunda bu anlayış etkinliği ve verimliliği beraberinde getirmektedir.

Vatandaş artık hizmetin sadece üretilmesiyle değil niteliğiyle de ilgilendiğinden bu bağlamda denetim, üretilen hizmetin niteliğinin ölçülmesinde önemli bir araç haline gelmektedir. Geleneksel denetimde ise gerçekleşen hizmetin sadece mevzuata uygunluğu önemli görülmektedir.

Geleneksel yönetim paradigmasının önemli sorun alanlarından biri verimsiz, kaynak israfının yoğun olduğu, hantal ve etkin olmayan bir yapıya dönüşmüş olması idi. Geleneksel anlayışın eleştirileri üzerine bina edilen yeni kamu yönetimi anlayışı, bu anlamda denetimde de ekonomiklik, etkinlik ve verimliliği ön plana çıkarmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının yaklaşımlarından biri olan verimlilik, etkinlik ve ekonomikliği artırmak, denetimin önemini de artırmaktadır. Bu bağlamda denetime atfedilen görev ise sonuç odaklı planlarla, sonuca odaklılığın ve eşgüdümün etkinliği ve verimliliğini garanti etmek olmaktadır. Denetim, işletme yönetimine odaklanılarak kamu yönetiminde denetim alanında yenilikçi yöntem ve araçların bir parçası olarak yapılandırılmaktadır (Eren, 2006: 262).

Yeni yönetim anlayışında sonuç odaklılık, önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Geleneksel girdi kontrolünden çıktı veya sonuç odaklı yönetime geçilerek kurallara dayalı bürokrasi, sonuç odaklı yönetim tarafından ikame edilmiş ve performans yönetim sistemleri geliştirilmiştir. Performans, yönetimi desantralize ederek yetki devrini de olanaklı kılmaktadır. Öte yandan kontrol işlevi de geleneksel yönetimde öngörülen “ne yapıldı, ne yapılmadığının sorgulanmasından çok yapılmaya çalışılan şeyin neden yapıldığının, ne kadar iyi yapıldığının ve daha başka nelerin ne kadar iyi yapılabileceği?” soruları temel alınarak (Koçoğlu, 2009: 61) farklı bir yaklaşımla ele alınmaktadır.

Hukuksal denetim, hukuk devleti ilkesinin bir gereği aynı zamanda çağdaş yönetimin de önemli bir ögesidir. Ancak yönetimin ve çalışanların yasal mevzuata, prosedürlere vs.'ye uymasını sağlamak ve gözetmek için gerekli olmakla birlikte tek başına yeterli değildir. Dolayısıyla yeni kamu yönetiminin önemli bir unsuru olan etkinlik ve performansı temel alan sonuç/çıktı odaklılık, kurumların değerlendirilmesinde yalnızca işlemlerin yasal süreçlere uygunluğunu yeterli görmeyerek bunun yanında performans denetiminin de ön plana çıkarmaktadır. Yasal mevzuat, sonuçlara odaklanmayı engellemeyecek şekilde performans ve yaratıcılığı kapsayacak bir niteliğe kavuşturularak kamusal kaynak kullanımında yasallığın yanında etkinliğin de denetlenmesi (Arıkboğa, 2007: 60) yeni yönetim anlayışının denetim konusundaki bakış açısını yansıtmaktadır.

Geleneksel yönetim anlayışında kamu görevlileri verilen emirlere ve konulan kurallara yani mevzuata uygun hareket etmekte ve yapılan işin sonuçlarından sorumlu olmamaktaydılar. Geleneksel anlayışın beraberinde getirdiği fazla sayıda formalite ve denetim yönetim faaliyetlerinde aksamalara yol açarak kamu görevlilerini girişimcilikten uzaklaştırmıştır. Bu gibi sorunları ortadan kaldırmak amacıyla yeni kamu yönetimi anlayışı kurallara uygunluk vurgusunu geri plana itmiş sonuç ve misyon öne çıkarılmış ve üretilen sonuçlar üzerinden değerlendirme anlayışı (Al, 2002: 244-245) denetimde de sonuçlar üzerinden denetim anlayışına doğru bir süreci başlatmıştır.

Geleneksel anlayıştaki girdi odaklılık yeni anlayışla birlikte çıktı odaklılığa dönüşmesi ve sonuçların ön plana çıkarak sonuçlar üzerinden performansın değerlendirilmesi beraberinde sorumluluk anlayışının da değişmesine yol açmaktadır.



Kamu yönetiminde performans odaklı yapılanma, siyasal iktidarın, parlamento ve seçmenlere karşı, kamu görevlilerinin siyasal iktidara, vergi verenlere ve bireylere karşı, kamu hizmeti sunan birimlerin, hizmet verdikleri kişilere karşı, üst düzey yöneticilerin, kendilerini atayanlara karşı, alt düzey yönetici ve personelin üstlerine karşı, kamu hizmeti gören kurumların bu hizmeti finanse eden kişi ve kurumlara karşı sorumlu tutulmaları ve hesap vermelerini olanaklı kılmaktadır (Demirel, 2006: 118).

Kamu kaynaklarının kıtlığına karşı devlet işlevlerinin artması, kamu kaynaklarının verimli, etkili ve tutumlu kullanılması gereğini ortaya koymaktadır. Bu kaynakları kullananların hesap verme sorumluluklarının güçlendirilmesi geleneksel düzenlilik denetimlerinin yetersiz kalmasına ve denetimin yeniden düzenlenmesine yol açmaktadır. Denetimde, kamu yönetiminin girdiği yeni dönemin ihtiyaçlarını karşılamada geliştirilen temel yaklaşım, verimlilik ve özellikle de etkinliği ön plana çıkaran performans denetimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Denetimde etkinlik boyutu, geleneksel denetimin öngördüğü işlem ve süreçlerde yapılan hata ve usulsüzlüklerin belirlenmesine dayalı denetim algısından hata ve usulsüzlüklerin belirlenmesi yanında süreçlerin iyileştirilmesi ve çıktılarla elde edilen sonuçların geliştirilmesine yönelik bir denetim algısına doğru dönüşüm yaşanmaktadır (Akyel ve Köse, 2010: 13).

Desantralizasyon yani merkezden yerele yetki, görev ve kaynak aktarımı yeni kamu yönetimi anlayışında önemli bir diğer unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Geleneksel yönetimde daha çok yerel birimlerin hata yapacağı, bu nedenle de merkez tarafından denetlenmeleri gerektiği düşüncesinin bir yansıması olan vesayet denetimi, denetimde yaşanan dönüşüm çerçevesinde değişime uğramış ve geleneksel yönetim ile yeni yönetim anlayışları arasında denetim yaklaşımları farklarından önemli birini oluşturmuştur (Koçoğlu, 2009: 59).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da 3. madde de “yerel makamların, kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı” olarak tanımlanan özerk yerel yönetim ilkesi gereği aşırı vesayet denetimi sınırlandırılmıştır. 8/3 maddede “yerel makamların idari denetiminde denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılması” öngörülmektedir (Öner, 2006: 13-15).

Merkeziyetçilikten yerelleşmeye doğru yöneliş, kamusal hizmetlerin yürütülmesinde tek merkez yerine birden çok yerel noktanın, yani yerel yönetimlerin, devreye girmesini gerektirmiştir. Böylece katı hiyerarşik yapılar, esnek ve basık yapılarla yer değiştirmiş, amir memur ilişkisi yerini ekip çalışmasına bırakmıştır. Katı kuralcılık yerine basit iş süreçleri, iş yapma sorumluluğunda üst yönetimle çalışanların bu sorumluluğu paylaşmaları yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin azaltılmasını, esnek ve basık örgüt modeli de hiyerarşik denetimin azaltılmasını beraberinde getirmektedir. Kuralların azaltılarak hiyerarşik denetimin azaltılması da kurallara uygunluktan amaca uygunluğa yönelmeyi gerektirmektedir. Nitekim denetim sisteminde de amaca uygunluk denetimi ön plana çıkmaktadır (Eken, 2010: 43-44). Bu bağlamda çalışmanın ileriki bölümlerinde üzerinde durulacağı gibi Türkiye’de de yeni yönetim anlayışının yansımalarını barındıran yerel yönetim kanunlarıyla getirilen önemli bir değişiklik vesayet yetkisinin daraltılması olmuştur.

Yeni kamu yönetimi ile denetim işlevinde ortaya çıkan bir başka husus da bürokrasinin vatandaş eliyle denetiminin sağlanmasıdır (Bilgiç, 2003: 359). Bilindiği gibi geleneksel yönetim anlayışının önemli bir özelliği olan gizlilik, yönetimin halktan gelen tepkilere karşı kapalı olmasını gerekli kılmakta ve bu anlamda halkın yönetime katılımı ya da denetimi gibi bir durum söz konusu olmamakta idi. Ancak yeni anlayış, kamu tarafından yönetimin denetimini ön plana çıkarmıştır.

Yönetimde meydana gelen paradigma değişiminin yaşandığı yıllar, aynı zamanda demokratik değerlerin, küreselleşmenin, bilgi teknolojilerinin, kitle iletişim ağının geliştiği yıllar olmuştur. Bu nedenler, halkın bilinç düzeyini artırmış, kamu kaynaklarını kullananlardan hesap verme sorumluluğu yönündeki beklentilerini artırmıştır. Duyarlılığı artan kamuoyu, denetimde de nitelik ve kapsamın değişmesini zorunlu kılmıştır. Geleneksel denetimin yetersizlikleri sonucu ortaya çıkan çağdaş denetim anlayışında, hukukilik yanında harcamaların gerçek ihtiyaçlara göre yapılıp yapılmadığı, hizmetlerin programlara göre süresinde yapılıp yapılmadığı, örgütlenme şekli ve işleyişinin amaçlara ulaşılmasında nasıl daha etkili hale getirilebileceği, hizmette miktar ve kalitenin nasıl artırılabilirliği, kaynak kullanımında savurganlık olup olmadığı kontrol edilmektedir (Köse, 2007: 25-26).

Geleneksel yönetim paradigmasını etkileyen yönetim teorilerinde denetim işlevine bakış açısı ele alınmıştır. Çağdaş örgüt kuramları arasından da sistem yaklaşımı ve durumsallık yaklaşımı, 1980'li yıllarda geliştirilen ve genel kabul gören çağdaş yönetim teknikleri olarak yeni kamu yönetimi anlayışı paralelinde yaklaşımlar ortaya koymuşlardır.

Biyoloji kökenli olan durumsallık yaklaşımında geleneksel kuramların öne çıkardığı verimlilik, amaç ve yapı yerine örgütsel devamlılık ve etkinlik kavramları ön plana çıkmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışının da öngördüğü esnek örgütlenme modeli durumsallık yaklaşımı temelinde de bulunur. Mekanik örgütlenme ve yasal-ussal bürokrasiden organik örgütlenme ve proje/matriks örgüt modeline geçişi savunan durumsallık yaklaşımında hiyerarşik yetki merkeziliği yerini yetki devri ve paylaşımına bırakmıştır (Nohutçu, 2008: 37).

Sistem yaklaşımında ise sistem, alt sistemlerden oluşan ve bu alt sistemler arasında dengeli ve uyumu ilişkiler bulunan ve dış çevreyle de ilişkili bir bütündür. Örgüt de bir sistem olarak ele alınır. Sistem, açık sistem ve kapalı sistem olmak üzere ikiye ayrılır. Kapalı sistem sadece teoride var olabilen, kendi kendine yeten, çevreden ayrılmış bir yapıdadır. Geleneksel yönetim anlayışının bunla paralel olduğu ifade edilebilir. Açık sistem ise dışarıdan, başka sistemlerden girdilere açıktır. Dışarıdan alınan girdiler dönüşüm sürecinden geçerek çıktı olarak diğer sistemlere veya çevreye iletilir. Amaçlanan çıktılarının niteliği ile elde edilen çıktılarının niteliği geri besleme yoluyla değerlendirilir. Farklılık olması halinde girdilerde değişikliğe gidilerek örgüt dinamizmi korunur. Geri beslemenin önemli olduğu sistem yaklaşımında amaçlara varmada ne ölçüde başarılı olduğunun belirlenmesinde yöneticiye yardımcı olma görevi kontrol işlevine yani denetime verilmiştir. Geri besleme yoluyla amaçlara uygunluk kontrol edilir. Sistem yaklaşımı bu nedenle yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde amaçlara göre yönetim algısını bugünkü yaygınlığa ulaşmasında oldukça etkili olmuştur (Tortop ve diğ., 2010: 157-170).

Görüldüğü gibi sistem yaklaşımının geri besleme ve kontrol aracılığı ile yöneticiye yardımcı olma, amaçlara varma noktasında bir nevi amaca uygunluk denetimini savunduğu ifade edilebilir. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışında denetim işlevinde kurallara uygunluğun yanında amaca uygunluğun ön plana çıktığı söylenebilir.

Eren' göre (2006: 261-262) yeni kamu yönetimi anlayışında denetim, bilgilerin hazırlanarak merkezde toplanması ve değerlendirilmesi işletmecî yönetim sürecini desteklemektedir. Yeni anlayışta denetim işlevi, sistemi yönlendirme ve sistemi kurma işlevlerini içinde barındırmaktadır. Denetimin sistem kurma işlevi, bilgi sisteminin geliştirilmesine, iyileştirilmesine dayanırken sistemi yönlendirme işlevi ise bilgi sisteminin mevcut öğelerini kamu yönetimi sürecinin desteklenmesini hedeflemektedir. Ayrıca yeni denetim anlayışında amaç, denetleme yaparak kusur bulmak, ilgilileri güç duruma sokarak ceza verme değil, gelecekte yapılacak işlemlerin kusur payını azaltarak işlerin daha iyi yapılmasını sağlamak, çalışanlara yol göstermek ve onların eğitilmesine yardımcı olmaktır.

Genel anlamda değerlendirildiğinde yeni kamu yönetimi anlayışının denetim konusunda ortaya koyduğu yaklaşım 3 boyutta ele alınmaktadır. Buna göre, (1) Politika ve yönetim ilişkisinde idarenin politika tarafından performans ve etkinliğe (çıktıya) odaklı bütçe, politik sözleşmeler ve raporlama yoluyla denetlenmesi ve yönetilmesi, (2) Yönetimde başarı ve ekonomikliğin adem-i merkezîyetçi kaynak sorumluluğunda, maliyet-performans muhasebesi temelinde idari sözleşme ve idari iç denetim aracılığıyla yükseltilmesi, (3) yönetim ve yurttaş ilişkisinde rekabet, müşteri anketleri gibi araçların devreye sokulması (Eren, 2006: 263).

Bunlardan yola çıkarak ekonomiklik, etkinlik, performans, verimlilik, gibi kavramların yeni denetim anlayışıyla ön plana çıktığı ifade edilebilir. Bu hususların denetim açısından neyi ifade ettiği ileriki başlıklarda ayrıntılı değerlendirilmiştir.

Yeni yönetim anlayışı, siyaset-yönetim ilişkilerinin, kamusal sorumluluk ve denetim anlayışının yeniden düzenlenmesi gerektiğini savunmakta (Özer, 2005: 21) bu bağlamda geleneksel denetim anlayışındaki hukukilik, düzenlilik, mali denetim gibi sınırlı bir perspektiften uzaklaşılarak daha geniş bir bakış açısıyla denetim anlayışının geliştirilmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Stratejik yönetim, YKY reformlarının getirdikleri arasında yer almaktadır. Stratejik yönetim, “örgütün uzun süreli varlığını devam ettirmek, sürdürülebilir rekabet üstünlüğü ve ortalamanın üzerinde bir kar ile getiri sağlamak amacıyla mevcut üretim kaynaklarının etkili ve verimli olarak kullanılmasıdır”. Önce özel yönetimde uygulanan daha sonra kamuya transfer edilen stratejik yönetim, planlama, uygulama ve denetleme

aşamalarından oluşmaktadır. Stratejik denetim, klasik teftiş anlayışından ziyade sistemin başarısını engelleyen temel değişkenleri anlamak noktasında önemlidir. Stratejik denetimde bilgi akışı ve performansı dönem süresince değerlendiren bir mekanizma öngörülmekte, sadece üst yöneticiler değil yatay yollar boyunca da yapılacak bir denetim söz konusu olmaktadır. Denetlemede geri besleme mekanizması olmalı böylece kurum dinamik bir yapıya kavuşturulmalıdır (Akyel, 2009: 17; Kutlu, 2006: 81-101). İş akış süreçlerinde ortaya çıkabilecek “süreç kırıkları” yeni denetim anlayışı ile denetlenebilen alanlar olmakta, böylece süreç kırıkları tedavi edilebilmektedir (Kişisel görüşme, 2011).

Geleneksel yönetim anlayışında bütçe sistemi açısından denetim yasallık ve düzenlilik denetiminden oluşmakta ve hizmetlerde girdi-çıkıtı analizleri kullanılmamaktadır. Ancak çağdaş bütçe sistemleri rasyonel temelde kurulmakta bu da çağdaş denetim için gerekli altyapıyı oluşturmaktadır. Çağdaş bütçe sistemleri (Program bütçe sistemi, performans bütçe gibi), kamusal kaynakların daha etkin kullanımını gerekli kıldığından yüksek denetimin kapsamı da bu amca göre yeniden düzenlenmiştir. Bütçe ve mali sistemdeki değişimler de dolayısıyla denetim işlevini etkilemiştir (Akyel ve Köse, 2010: 16).

Denetim işlevinin, geleneksel yönetimden yeni kamu yönetimine geçişte yaşadığı dönüşüm aşağıdaki tablo ile daha net görülebilir.

**Tablo 1: Geleneksel Denetim ile Yeni Denetim Anlayışının Karşılaştırılması**

Geleneksel Denetim Anlayışı	Yeni Denetim Anlayışı
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teftiş odaklıdır</li> <li>• Geçmiş odaklıdır</li> <li>• Girdi odaklıdır</li> <li>• Kişi odaklıdır</li> <li>• Hata ve Suçlu arar</li> <li>• Cezalandırır</li> <li>• Hukuka uygunluk temel amaçtır</li> <li>• Hiyerarşi temellidir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rehberlik ve Danışmanlık odaklıdır</li> <li>• Gelecek odaklıdır</li> <li>• Çıkıtı odaklıdır</li> <li>• Sistem odaklıdır</li> <li>• Hata azaltır/Yönetimi geliştirir</li> <li>• Performans ölçümü vardır</li> <li>• Hukuka uygunluk yanında amaca uygunluk vardır</li> <li>• Daha az hiyerarşi öngörür</li> </ul>

Buraya kadar anlatılanlar yeni kamu yönetimi anlayışında denetim işlevinin ne olduğu, hangi bakış açısıyla düzenlendiği ve denetimde hangi unsurları ön plana çıkardığı yönünde genel bir çerçeve oluşturmaktadır. Bu bağlamda denetimde hukuka uygunluk yanında amaca uygunluk ilkesinin bir adım öne çıktığını, kamu yönetiminde etkinlik başta olmak üzere verimlilik ve ekonomikliği artırılmasında performans esaslı denetime geçildiği, hiyerarşik yapıların esnek ve piyasa temelli örgüt modeline evrilmesiyle hiyerarşik denetimin de azaltıldığı ifade edilebilir.

Öte yandan denetimin bir işlev olmasının yanı sıra yönetimde bir sistem olarak algılanması sonucu denetime verilen önemin arttığı bunun yanında geleneksel denetim algısının lağvedilerek yeni yöntem ve tekniklerini ortaya çıktığı söylenebilir. Yeni yönetim anlayışının bürokrasi temelli denetim algısı topluma kayarak kamuoyu denetiminin hesap verebilir, açık, saydam bir yönetimin oluşmasında başat unsurlardan biri haline geldiğini belirtmek gerekmektedir.

Genel hatlarıyla yeni yönetim anlayışının denetim algısını ortaya koyduktan sonra aşağıdaki başlıkta denetim işlevinde dönüşüme yol açan unsurlar ayrıntılı olarak incelenmiştir.

#### **2.4.2. Yeni Denetim Anlayışını Ortaya Çıkaran Temel Faktörler**

Geleneksel yönetimden yeni kamu yönetimine geçiş sürecinde ortaya çıkan bazı hususlar doğrudan denetim anlayışını etkileyerek bu alanda değişim yaşanılmasını kaçınılmaz kılmıştır.

Söz konusu hususlar hesap verebilirlik anlayışında değişim, yönetimde açıklık ihtiyacı, halkın yönetime katılımı, yönetimde etkililik, ekonomiklik ve verimlilik olmak üzere dört başlık altında temel unsurlar olarak nitelendirilebilir. Aynı zamanda “yeni denetim anlayışının besleyicileri” şeklinde de ifade edilebilir.

##### **2.4.2.1. Etkinlik, Ekonomiklik, Verimlilik Ve Denetim**

Etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik, kamu yönetimi literatüründe sıklıkla geçen kavramlar olarak önem taşımaktadırlar. Gerek geleneksel yönetimde gerekse yeni kamu yönetiminde ortaya konulan hemen hemen tüm yaklaşımların yönetimde etkinliğin, verimliliğin ve ekonomikliğin sağlanması amacıyla oluşturulduğu ifade edilebilir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında var olan “hukuki rasyonellik”, YKY ile “işletmeci rasyonelliğe” yerini bırakırken bu kamusal hizmet sunumunda verimlilik, etkinlik ve ekonomikliği ön plana çıkarmış, etkinlik ve verimlilik arayışı kamu yönetimi alanında kurumsal olarak yeni düzenlemeleri beraberinde getirmiştir (Akyel ve Köse, 2010: 14). Bu düzenlemeler, etkinlik ve verimlilik denetimlerinin önem kazanmasını sağlamaktadır.

Etkinlik, kavram olarak, “bir organizasyonun hedefleri doğrultusunda kaynaklardan en üst derecede yararlanılması, önceden belirlediği amaçlara hangi derecede ulaştığının ölçülmesi” anlamına gelmektedir. Etkinlik, faaliyet-etki ilişkisinin değerini göstermektedir (Khan, 1997: 69; Clemente, 1991: 37; Kubalı, 1998: 36). Ekonomiklik kavramı ise Kubalı’ya (1998: 33) göre “kurumun amaçları da göz önünde bulundurularak kaynakların uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve uygun yerde en az maliyetle elde edilmesi” demektir. Ekonomiklik bir işin doğru yapılmasıdır. Öte yandan ekonomiklik hizmetin sunulmasıyla gerçekleşen maliyet ile olması gereken maliyetin karşılaştırılmasına dayanır (Al, 2002: 255; Tortop ve diğ., 2010: 285). Verimlilik de en geniş anlamıyla mal ve hizmet üretimde kaynakların ne kadar iyi kullanıldığını göstermektedir (Kubalı, 1998: 34). Verimlilik, girdilerle çıktılar arasındaki ilişkiyi ifade etmekte ve en az maliyetle en çok üretimin sağlanmasını amaçlamaktadır (Tortop ve diğ., 2010: 283).

Yukarıda tanımları verilen bu 3 kavramın denetimle ilişkisi ve yeni denetim anlayışının ortaya çıkmasında hangisinin daha fazla ön plana çıktığı konuya açıklık getirmek bakımından önemlidir.

Daha önce bahsedildiği gibi geleneksel yönetim paradigmasını şekillendiren Taylor, Fayol ve Weber tarafından ortaya konan teorilerde yönetimde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması, birincil amaç olarak belirmişti. Ancak geleneksel yönetim uygulamalarının 1970’li yıllar itibarıyla gelinen noktada kamu yönetimini hantal, katı hiyerarşik, verimsiz ve etkinlikten uzak, kıt kaynaklar karşısında giderek artan taleplerin karşılanamadığı bir niteliğe büründürdüğüne farkına varılması ile yönetimde etkinlik arayışları daha fazla önemli hale gelmiştir (Al, 2002: 253-255), bunun sonucunda da ortaya çıkan yeni paradigma denetim anlayışında etkin, ekonomik ve verimli bir yaklaşım geliştirilmesini zorunlu kılmıştır.

YKY, hizmet sunumunda özel sektör uygulamalarının etkin ve etkili bir araç olduğu varsayımından hareketle kamu sektöründe de özel sektöre ait tekniklerin kullanılmasından yanadır. Bu nedenle ekonomiklik, etkililik ve etkinlik<sup>4</sup> yeni anlayışın odağında yer almaktadır (Kurt ve Uğurlu, 2007: 81).

Uygulama alanı oldukça geniş olan YKY anlayışının temel hedeflerinden biri olan devletin ticari bir işletme gibi etkin, verimli ve ekonomik işleyen bir kurum haline getirilmesi (Al, 2007: 3) ancak denetim sisteminin de etkin ve verimli işlemesi ile mümkün olacaktır.

Nitekim kamu tarafından üstlenilen adalet, sağlık, güvenlik, eğitim, ekonomik kalkınma ve çevreyi koruma gibi birçok görevin yerine getirilmesi için uygulanan plan, program, proje ve politikalar ancak kaynaklar etkin ve verimli kullanıldığında başarılı olacağı ifade edilebilir. Kamu hizmetlerine talebin artması sonucu bu hizmetlerin finansmanın sağlanmasında kamu gelirlerini artırma kapasitesinin sınırlı olması etkinlik arayışlarına daha fazla önem verilmesi sonucunu doğurmuştur. Yönetimde etkinlik arayışları beraberinde denetimde de etkinliğin ön plana çıkmasını sağlamıştır. Kıt kaynaklarla en yüksek verim ve faydanın elde edilmesi, bunun yanında toplumsal refahın da en üst seviyeye çıkarılmasında denetim, önemli unsurların başında gelmektedir. Bu nedenle yönetimde verimlilik ve etkinliği sağlayarak yönetimi geliştirecek çağdaş denetim yaklaşımları gerekli olmaktadır (Akyel ve Köse, 2010: 18-19). Bunlardan biri olan performans denetimi çalışmanın ileriki bölümlerinde incelenmiştir.

Yeni yönetim anlayışı, stratejik ve operatif denetim olmak üzere iki farklı yaklaşımı da geliştirmiştir. Bu yaklaşımlar verimlilik ve etkililiğe yaptıkları vurgu ile ön plana çıkmaktadırlar. Stratejik denetimde temel düşünceler toplumsal gelişme süreci ve analizi, politik ve stratejik amaç belirleme, erken uyarı sistemi ve etkililik şeklinde belirirken, operatif denetimde işlevsel amaç belirleme, sistematik öngörülen-gerçekleşen karşılaştırması, öngörülenden sapma analizi, sistematik bilgi sağlama ve verimlilik olarak belirlemiştir. Operatif denetimde kamu hizmetlerinin ne ölçüde ekonomik yapıldığı sorgulanırken stratejik denetimde hedeflenen amaçlara ne ölçüde

---

<sup>4</sup> Kimi yazarlar (Kurt ve Uğurlu, 2007: 81, Sözen, 2005: 69-71, Al, 2007: 3) 3E Yaklaşımı olarak nitelendirilen bu kavramları “Tutumluluk, Verimlilik, Etkinlik”, “Etkililik, Verimlilik, Ekonomiklik”, “Ekonomi, Etkililik, Etkinlik”, şeklinde kullanmaktadırlar. Ancak bu çalışmada Eren’in (2006: 265) yaklaşımıyla “Etkinlik, Verimlilik, Ekonomiklik (Tutumluluk)” olarak kullanılmaktadır.



uygun hareket edildiği sorgulanmakta ve kamu kurumlarının etkinliklerinin artırılması amaçlanmaktadır (Eren, 2006: 258).

Yönetimde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik arayışlarının sonucu olarak ileriki bölümlerde ele alınacak olan performans denetiminin de unsurları arasında olan bu kavramların, denetim alanında ortaya çıkardığı etkinlik denetimi, verimlilik denetimi ve ekonomiklik denetimi bulunmaktadır.

Ekonomiklik denetimi, idari birimlerinin ekonomilerinin idari kurallar ve yönetim politikalarına göre denetlenmesi anlamına gelmektedir (INTOSAI Denetim Standartları, 1987: 37).

Etkinlik ve verimlilik denetimi, sosyal devlet uygulamaları sonucu artan kamusal hizmetler karşısında ilk başlarda hukuka uygunluk amacını kapsayan denetimde kalkınma planlarına uygunluk, kamusal kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını gündeme getirmiş, kıt kaynakların savurgan bir şekilde kullanılması halkın da bu konuda duyarlılığını artırmıştır. Bu nedenle denetimde yeni boyutlar belirerek amaç bakımından bir farklılaşma ortaya çıkmıştır. Buna göre etkinlik ve verimlilik denetimi ile yukarıda da belirtildiği gibi amaç ve hedeflerin gerçekleşme takibi, verimlilik ve yerinde kaynak kullanımı, amaç ve hedef sapmalarının nedenleriyle birlikte analizi, hizmet ölçütlerinin amaca uygunluğunun araştırılması, düzeltme önlemlerinin alınması gibi çok boyutlu amaçlar denetimin kapsamına girmiştir (Tortop ve diğ., 2010: 143).

INTOSAI Denetim Standartları Rehberi'nde (INTOSAI Denetim Standartları Rehberi, 2009: 4-6), ekonomiklik denetiminde seçilen girdilerin en ekonomik bir şekilde aynı zamanda kalite ve miktar açısından en uygun olarak belirlenip belirlenmediğinin tespit edilmesinin denetçi açısından zor bir görev olduğu dolayısıyla ekonomiklik denetiminin yapılmasının çok zor olduğu belirtilmektedir. Verimlilik denetiminde de verimlilikten daha çok verimsizliğin kendini hemen belli etmesi söz konusu olmaktadır. Mevcut girdi ve faaliyetlerden miktar ve kalite yönünden en fazla çıktı elde edilebiliyor mu? sorusuna cevap arayan verimlilik denetiminde standartlar uygulanabilir olmalıdır, aksi durumda standartlarla bağlantılı olmayan, en iyi bilgi ve verilere dayalı ve denetimde yürütülen analizlerle uyumlu olmalıdır. Etkinlik denetiminde ise uygulamada belirlenen amaçların gerçekleşip gerçekleşmediği ile gerçekleşen amaçların izlenen politika sonucunda olup

olmadığının karşılaştırılması, karşılaştırmaya konu olan materyalin bulunamamasından kaynaklı zor olmaktadır.

Ancak yine de denetimler, etkinlik ve verimlilik temelinde yapıldığında devlet faaliyetlerinde girdi-çıktı ilişkisi değerlendirilmektir. Verimlilik denetimi ile de verimlilik ölçülmekte böylece nitelik-nicelik kontrolü, başarının gösterilmesi, bütçe planlarının hazırlanması, hizmet sağlama düzeyi, personel başarı değerlendirmesi sağlanmaktadır. Etkinlik denetimiyle de hedeflerin başarıp başarılmadığına dair raporlama, hedef-maliyet ölçümü, hedeflere ulaşamam nedenlerinin incelenmesi gibi unsurlar sağlanabilir (Özoğlu ve diğ.,2010:38-39).

Sonuç olarak amaçlara ulaşma derecesini gösteren etkinlik, en az maliyetle en fazla ürünün elde edilmesi anlamına gelen verimlilik ve kaynakların en az maliyetle elde edilmesi demek olan ekonomiklik, denetimi etkileyerek bu alanda yeni yaklaşımların geliştirilmesini sağlamıştır. Etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik arayışları denetim işlevini dönüştüren, girdilere dayalı, hata bulma, soruşturma ve ceza odaklı anlayıştan geleceğe dönük, yardım etme ve rehber olma niteliğinde olan bir denetim anlayışına geçişin yolunu açtığı ifade edilebilir.

#### **2.4.2.2. Hesap Verebilirlik Anlayışında Değişim Ve Denetim**

Geleneksel yönetimden yeni kamu yönetimine geçişte denetim işlevinde yaşanan dönüşümde ortaya çıkan yeni denetim anlayışının temel unsurlarından biri de hesap verebilirlik anlayışında meydana gelen değişim olmuştur.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımlarını ortaya koyarken kısaca değinilen hesap verebilirlik yaklaşımının denetimde bütünsel anlamda bir zihniyet değişimini getirdiği ifade edilebilir.

Hesap verebilirlik ile denetim arasındaki ilişki hesap verebilirliğin denetimin en önemli nedenini oluşturmasından kaynaklanmaktadır (Eren, 2006: 263).

Hesap verebilirlik en genel anlamıyla “bir kişi ya da otoritenin yaptığı işlemleri diğerlerine açıklayıp dayanağını göstermesi” şeklinde tanımlanabilir (Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları: No27). Bunların yanında “performansın açıklanabilmesi, sorumlulukların nasıl veya hangi yollarla yerine getirildiğinin

açıklanarak ortaya konması veya ispatlanması zorunluluğu” da hesap verebilirlik olarak tanımlanmaktadır. Tanımları çeşitli olmakla birlikte hesap verebilirliğin taşınması gereken bazı unsurları bulunmaktadır. Bunlar, dışsallık unsuru( başka bir otoriteye karşı yapılması), sosyal etkileşim ve karşılıklılık unsuru (tarafardan biri cevap ve düzeltim istemesi diğerinin karşılık vererek yaptırımları kabul etmesi) ve otoritenin haklarının kabulü unsurudur (üstlerin astlar üzerindeki haklarının olması) (Balcı,2003: 116).

YKY reformlarında hesap verebilirlik ve şeffaflığın genel olarak kapsamına, yönetim süreci içinde tüm aktörlerin rol ve sorumluluklarının açığa kavuşturulması, parlamento ve halka karşı daha fazla mali ve mali olmayan bilgi verilmesi, siyasilerin parlamentoya karşı ve yöneticilerin sorumlu oldukları birime karşı hesap verebilirliğinin artırılması, dış denetim birimlerinin bağımsızlığının ve fonksiyonelliğinin artırılması gibi unsurlar girmektedir (Koçoğlu, 2009: 41).

Hesap verebilirliğin çeşitli türleri de bulunmaktadır. Bunlar hiyerarşik hesap verebilirlik, hukuki hesap verebilirlik, profesyonel hesap verebilirlik ve politik hesap verebilirliktir (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 208-209).

Kısaca ifade etmek gerekirse hiyerarşik hesap verebilirlik, kamu yöneticilerinin bağlı oldukları bakanlara karşı sorumluluğunu ifade etmekte olup hiyerarşik düzenlemeler temelli yönetsel denetim ve örgütsel direktiflere ilişkindir. Dikey ve yatay olmak üzere iki boyutu bulunan hiyerarşik hesap verme sorumluluğunda dikey hesap verebilirlikte üstün astı denetlemesinden oluşan hiyerarşik denetim, yatay hesap verebilirlikte ise kamusal hizmetlerden yararlanan vatandaşlara karşı denetçi, müfettiş, gözlemci gibi dış kaynaklı organlara karşı idarenin hesap verebilirliği söz konusudur. Hukuki hesap verebilirlik, kamu kurum ve kuruluşlarının dış bir makama karşı performansa ulaşma ve hukuki kurallara bağlılık konularında hesap vermesi anlamına gelmektedir. Profesyonel hesap verebilirlik ise kontrolün düşük olduğu, bireysel veya örgütsel performansla ilgili takdir yetkisinin epey geniş olduğu bir hesap verebilirlik türüdür. Politik hesap verebilirlik de kısaca yürütmenin parlamentoya karşı sorumluluğu olarak ifade edilmektedir. Politik hesap verebilirlik de dikey ve yatay boyutları içermekte olup, yatay hesap verebilirlikte yasama denetimi, dikey hesap verebilirlikte halkın denetimi söz konusu olmaktadır (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 209; Kurdoğlu, 2008: 70).

Genel anlamda hesap verebilirlik anlayışı geleneksel yönetimden yeni kamu yönetimine geçiş sürecinde değişime uğramış ve 1980'li yıllar itibariyle yeni kamu yönetiminin ortaya koyduğu temel yaklaşımlarla önem kazanmıştır.

Geleneksel yönetimde hesap verebilirlik, finansal işlemlerin düzenliliği, yasal gereklilik ve yönetsel süreçlere uygunluk gibi konularla sınırlı kalmıştır (Köse, 2007: 94). Öte yandan geleneksel anlayışın hâkim paradigmalarından olan siyaset-yönetim ayrımı gereğince kamu yönetiminin sorumluluğu sadece siyasilerle sınırlı kalmış vatandaşa karşı doğrudan sorumluluk anlayışı gelişmemiştir. Bürokratik yönetim yapılanması beraberinde hiyerarşik hesap verebilirliğin üstün astı denetlemesi olan dikey hesap verebilirlik boyutunun ön plana çıkmasını getirmiş, vatandaşa hesap vermenin yönetimde rasyonellik anlayışını zedeleyeceği düşünülerek vatandaşa hesap verebilirlik anlayışına karşı çıkmıştır (Biricikoğlu ve Güleler, 2008: 212).

Geleneksel hesap verebilirlik anlayışında kamu görevlisinin hiyerarşik üstüne, onların siyasi liderlere, siyasi iktidarın parlamentoya, parlamentonun da seçmenlere hesap vermesi temelli olan (Sözen, 2005: 88) sorumluluk algısı, kamu yöntemi ile halkın arasında bir bağ kurulmasını engellemekte, halkın hesap soracağı muhatabı siyasal iktidar olmaktadır.

1980'li yıllar itibariyle küreselleşmenin ortaya çıkması ve giderek artması, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi, halkın eğitim düzeyinin artması ile kamusal hizmetlerde kalite aramaya başlaması, kullanılan kamu kaynaklarının etkin, verimli, ekonomik kullanılıp kullanılmadığı konusunda hesap sorabilme kültürünün gelişmesi ve belkide en önemlisi demokrasinin gelişmesine paralel olarak geleneksel yönetimin çizdiği sınırlı hesap verebilirlik anlayışı değişime uğramıştır.

Bu değişim sonucu amaçlara ulaşılmasında öncelikle hizmetlerden yararlananlara daha genel anlamda ise kamuya doğrudan hesap verebilen ve tamamen etkinlik ve etkenliği amaç edinen bir kamu örgütlenmesinin oluşturulması öngörüldüğünden (Balcı, 2003: 124) hesap verebilirlik açısından kamuoyu denetiminin de ön plana çıktığı ifade edilebilir. YKY anlayışının bir diğer yaklaşımı olan yönetim olgusu da kamusal hesap verebilirlik ve denetim anlayışına getirdiği yeni yaklaşımla, yönetime katılma unsurunu ön plana çıkararak hesap verme sorumluluğunu da genişletmektedir (Al, 2002: 235).

Piyasa odaklı YKY anlayışında piyasalar, kesin hatlarla belirlenmiş hiyerarşik hesap verme sorumluluğunu ortadan kaldırarak sonuçlara odaklı hesap vermeyi ön plana çıkarmaktadırlar. Sonuçlardan sorumluluk noktasında da yöneticilerin, serbest hareket alanı olması gerektiğini savunmaktadırlar. YKY’de müşteri odaklılık beraberinde hizmet kullananların çeşitli haklarının olması gerektiğini, bilgi edinme hakkını, açıklık, saydamlık gibi unsurların yönetimde olması gerektiğini, bilişim sistemleri ve teknolojilerinin yardımıyla vatandaşın kamu yönetimini doğrudan denetlemesinin özendirilmesini getirmiştir. Geleneksel denetimde yukardan aşağı doğru işleyen hiyerarşik denetimde, bu hususların yerine getirilmesinin olanağı bulunmadığından yeni hesap verebilirlik mekanizması olarak YKY savunucularınca hiyerarşik denetim yerine performans denetimi denetimde yeni bir anlayış olarak sunulmuştur (Sözen, 2005: 89-91).

Yeni kamu yönetimi anlayışında hesap verebilirlik açısından değişimin en önemli yansıması, işlem odaklılıktan sonuç odaklı hesap verebilirliğe geçiş olmuştur. Geleneksel yönetimde kamu görevlilerinin kurallara uygun hareket etmesi vurgulanmakta yeni kamu yönetiminde sonuçlara ulaşılması için yöneticilerin risk alması vurgulanır ve bu da girdi ve süreç odaklılıktan sonuç odaklı hesap verebilirliğe geçilmesine yol açmıştır (Sözen, 2005: 89). Hiyerarşik hesap verebilirlik de yerini profesyonel hesap verebilirliğe bırakmıştır. Profesyonel hesap verebilirlik kamu görevlilerine daha fazla hareket alanı tanıyarak ulaşılan sonuçlar üzerinden sorumlu tutulmalarını gerektirmektedir. Ancak bu anlayışa yönelik eleştiriler de mevcuttur. Buna göre performans verilerinin seçimle gelen kimi görevli veya yöneticilerin konumunu riske edeceğinden söz konusu veriler kötü iken iyi gibi gösterilme tehlikesinin olması, politik hesap verebilirliğin önemini azaltma riskinin olması eleştiri noktaları olarak karşımıza çıkmaktadır (Biricikoğlu ve Gülenler, 2008:214).

YKY çerçevesinde uygulanan reformlar, hizmet sunum biçimlerini değiştirerek hiyerarşiden uzak ilişkilerin doğmasına, sonuç ve performans odaklı yönetim anlayışının oluşmasına, kamu kurum ve yöneticilerine daha fazla özerklik tanınmasına, şeffaflığın önemli hale gelmesine yol açtığından hesap verebilirliğin kapsam ve uygulama alanını genişletmiştir (Karabeyli ve Coşkun, 2010: 82).

Geleneksel yönetimden yeni kamu yönetimine geçişin hesap verebilirlik ve dolayısıyla denetime etkisi aşağıdaki tabloda daha net bir şekilde görülebilir.

**Tablo 2: Hesap Verebilirlik Türleri Açısından Geleneksel Kamu Yönetimi İle Yeni Kamu Yönetimi Anlayışlarının Karşılaştırılması**

Hesap Verebilirlik Türü	Hesap İlişkisi	Geleneksel Kamu Yönetimindeki Rolü	Yeni Kamu Yönetimindeki Rolü
Hiyerarşik	Ast/üst	En üst seviyede	En alt seviyede
Profesyonel	Uzmanlığa dayalı	En alt seviyede	En üst seviyede
Politik	Yasama organına yönelik (yukarı doğru)	En üst seviyede	En alt seviyede
	Müşteri/vatandaşlara karşı sorumluluk (aşağı doğru)	En alt seviyede	En üst seviyede
	Yerel Topluluklara Yönelik(aşağı doğru)	En alt seviyede	En üst seviyede
Yasal	Yasaları yapan/Yasaları uygulayan	En üst seviyede Prosedür	En alt seviyede Prosedür

**Kaynak:** Biricikoğlu ve Güleler (2008:213).

Tablodan da anlaşılacağı gibi yeni hesap verebilirlik anlayışında profesyonel hesap verebilirlik, vatandaşlara karşı doğrudan sorumluluk önemli hale gelirken hiyerarşik hesap verebilirlik, yasaların gerektirdiği prosedür uygulamalar geri planda kalmaktadır.

Hesap verebilirlik ihtiyacı geleneksel yönetimin girdiği krizleri çözme noktasında daha fazla hissedilir olmuş ve bunun sonucunda da YKY anlayışı temelinde kapsam ve uygulama alanı olarak değişerek farklı bir boyut kazanmıştır.

#### **2.4.2.3. Yönetimde Açıklık İhtiyacı Ve Denetim**

Yönetimde açıklık ihtiyacının ortaya çıkmasının ve bunun denetime yansımalarının tam olarak anlaşılabilmesi için öncelikle geleneksel yönetimin temel unsurlarından biri olan gizlilik geleneğinin ifade edilmesi gerekmektedir. Kamu yönetiminde 1980'li yıllara

kadar etkisini sürdüren geleneksel yönetim anlayışının önem verdiği unsurlardan biri olan gizlilik, bürokratik geleneğin bir ürünü olarak nitelendirilebilir.

Gizlilik, kavram olarak bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamına gelmektedir. Gizliliğin yanında beliren bir diğer kavram olan kapalılık ise kamu yönetiminin çevreden gelebilecek her türlü etkiye karşı duyarsız kalarak tepki vermemesini ifade etmektedir. Gizlilik ve kapalılık, birbirinden farklı kavramlar olmakla birlikte aralarında kesin çizgiler bulunmamaktadır. Çünkü yönetimde gizliliğin benimsenmesi beraberinde yönetimin içe kapanmasını yani dışa kapalı bir yönetim anlayışını getirmektedir (Eken, 1994: 26). Dolayısıyla halkın kamusal faaliyetlerden haberdar olma, kendini ilgilendiren kararlara katılma gibi bugünün önemli değerleri arasında gösterilen hususlar, geleneksel anlayış boyunca bir boşluk oluşturmuştur.

Kamu yönetiminde, devletin ali menfaatlerinin zarar görmemesi, yönetimin dış çevreye karşı korunması, bürokratik gücün korunarak daha da güçlendirilmesi, özel hayata saygı gibi nedenler ( Şengül, 2006: 5–8) gizliliğin uzun süre hâkim olmasında etkili olmuştur. Öte yandan yönetimde gizlilik, yasal mevzuattaki gizliliği destekleyici hükümlerin bulunması, idari uygulamalarda örneğin bilgiye ulaşma hakkının engellenmesi, mesleki bilgilerin saklanması ve sır saklama yükümlülüğü (Eken, 1994: 33-36), yönetimde gizliliği meşrulaştıran kaynaklar olarak gösterilmektedir.

Geleneksel yönetimin temelini oluşturan bürokratik paradigmanın mucidi Weber'e göre (1986: 210) bürokrasinin özgül buluşu olarak nitelendirilen “resmi sır” kavramı, bürokratik yönetimlerde var olan gizlilik eğiliminin bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

Gizlilik, hemen hemen tüm ülkelerde hâkim olan bir yönetim unsuru iken demokrasinin gelişmesi, yolsuzlukların ve kötü yönetimlerin engellenmesi, halk-kamu yönetimi arasında yeniden güvenin tesis edilmesi, yönetimde etkinlik ihtiyacı, sosyo-ekonomik alana devlet müdahalesinin artması, eğitim düzeyi ve bilgi teknolojilerinin gelişmesi, yönetim-halk arasında yakınlaşmanın doğması ( Eryılmaz, 2004: 217; Eken, 1994: 53) gibi unsurlar yönetimde gizliliğin artık yerini açıklığa bırakması gereğini ortaya çıkarmıştır.

Açıklık, kavram olarak idari açıklık, yönetimde şeffaflık, gün ışığında yönetim gibi terimlerle ifade edilmekte olup yeni bir yönetim düşüncesi olarak perdelerin kaldırılmasını, arkasında olanların aleni bir şekilde bilinmesi anlamına gelmektedir. (Eken, 1994: 39).

Yönetimde açıklık, halkın kamusal hizmetlerden haberdar olmasını, hizmetin gerçekleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin sürece katılımın sağlanmasını beraberinde getirerek (Saran, 2004: 41) denetimin kapsamını genişletmiştir. Halkın yönetimi izlemesine, onu kontrol etmesi ve denetlemesinde açıklık, halkı taraflardan biri haline getirmektedir (Al, 2007: 8).

Gizlilik ve kapalılığın hâkim olduğu geleneksel yönetimde kamu politikalarının ihtiyaçtan uzak ve rasyonel olmadığı görüşü sonucu gizlilik anlayışının alternatifi olarak öne çıkan yönetimde açıklık, halkı yönetime ortak etmekte, ihtiyaçların tespitinde gerçeğe uygunluk, etkinlik, verimlilik ön plana çıkmaktadır. Açıklığın sağlanabilmesi için de açıklık politikalarının benimsenerek halka karşı bilgilendirmenin, bilgi ve belgelere erişimin sağlanması temel yöntemler olarak karşımıza çıkmaktadır (Yüksel, 2004: 5).

Geleneksel yönetimde kapalılık, bürokratik yapının bir gereği olarak düşünülmüş, yönetimde tarafsızlığı sağlayan bir unsur olarak görülmüştür. Böylece etkinliğin tarafsızlığın ve kamu yararının daha iyi sağlanabileceği öngörülmüştür. Sanayi toplumu aşamasında hâkim unsur olan gizlilik, bilgi toplumu aşamasında geçilmesiyle yerini açıklığa bırakmıştır. Daha demokratik bir yönetim ve yönetimin halk tarafından kontrol altında tutulması (Al, 2002: 226-229) yeni denetim anlayışının şekillenmesine katkı sağlamıştır.

Sonuç olarak yönetimde açıklık ihtiyacı, geleneksel yönetimde var olan tek yönlü, hiyerarşik denetim anlayışından karşılıklı iletişim ve ilişkinin doğduğu, denetimde halkın da bir “taraf” olabileceği anlayışına doğru bir ilerlemenin yolunu açtığı ifade edilebilir.



#### **2.4.2.4. Halkın Yönetime Katılımı Ve Denetim**

Yukarıda yönetimde ortaya çıkan açıklık ihtiyacı ve bunun denetime etkisini belirtirken demokrasinin gereklerinden biri olarak halkın yönetimi kontrol altında tutması gerektiği ifade edilmiştir. Bu bağlamda halk söz konusu kontrolü nasıl gerçekleştirecek sorusu, halkın yönetime katılımında karşılığını bulmaktadır.

Kamu politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve denetlenmesinde bizzat bulunma veya bunları etkileme amacına yönelik tüm eylemler olarak nitelendirilen katılım, özellikle yerel nitelikli politikaların oluşturulmasında bilgi teknolojilerinin katkısıyla sağlanmaktadır (Yüksel, 2004: 5).

Yeni anlayışta denetimin seçilmiş ve atanmış kişiler yanında vatandaşlarca da yapılması algısının yerleşmiş olması, hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin denetlenmesi hakkını da vatandaşa vermektedir. Bu da mali sistemin stratejik plan temelinde hazırlanması, parlamentonun etkin bir rol üstlenmesi ve denetim yollarının açık tutulması ile sağlanabilir (Al, 2007: 9).

Vatandaşın memnuniyetinin sağlanması noktasında yönetsel eylemlerin eldeki kaynaklarla en iyi şekilde yapılmasının denetimi için yönetsel faaliyetler kamunun denetimine açık tutulmalıdır. Vatandaşlara hesap verme anlayışıyla da ilgili olan bu yaklaşım, demokrasinin de göz ardı edilemeyecek bir unsurdur (Şengül, 2006: 30-31).

YKY anlayışı ile bürokrasiden topluma doğru kayan denetim algısı, yani yönetilenler tarafından bürokrasinin denetlenmesi, denetimin etkin bir şekilde gerçekleşmesinin en önemli yolu olarak görülmektedir (Eryılmaz, 1993: 100).

Buraya kadar dört başlıkta incelenen yeni denetim anlayışını ortaya çıkaran nedenler genel olarak değerlendirildiğinde denetimin değişen yüzünde vatandaşın önemli bir aktör haline geldiği ifade edilebilir. Aslında hesap verebilirlik, yönetimde açıklık, halkın yönetime katılımı, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik birbiriyle yakinen alakalıdır. Bu unsurlar, yeni denetim anlayışının oluşmasında harç görevi görmektedirler. Bunların da temelinde aslında dünyada giderek artan daha fazla demokrasi talebi bulunmaktadır. Halktan gelen talepler, yönetimde de kurumsal anlamda değişimi gerektirmektedir.

Toplumsal beklentilerde meydana gelen değişim ile denetim arasında ortaya çıkan farkın artması ile denetim yapan organların görev ve sorumluluklarında da yeniden bir yapılandırma gereği ortaya çıkmıştır (Kubalı, 1998: 14). Bu nedenle kurumsal olarak kamu yönetiminde toplumsal beklentilerin ve aynı zamanda içten gelen değişim ihtiyacının da etkisiyle ortaya çıkan denetimde yeni algının denetimin kapsamına yansıttığı unsurlar aşağıdaki başlıkta incelenmiştir.

## **2.5. Denetimde Dönüşümün Yansımaları**

Çalışmanın başından bu yana yönetimde meydana gelen değişimin denetim işlevine etkileri, nedenleriyle birlikte ortaya konulmaya çalışılmıştır. Denetimde yaşanan bu sürecin birtakım somut yansımaları, yeni denetim mekanizmalarının oluşturulmasıyla ortaya çıkmaktadır.

YKY anlayışının özel sektör uygulamalarını kamuda da uygulanabilir kılma yaklaşımının sonucu olarak kamu yönetimini de özel sektör gibi etkin ve verimli hale getirme noktasında denetim alanında ön plana çıkardığı uygulamalar aşağıda yer almaktadır.

### **2.5.1. Performans Denetimi**

YKY anlayışının vurgu yaptığı kavramlardan biri performanstır. Yeni bir buluş olmamakla birlikte kamu yönetiminde performans, etkinlik ve verimlilik YKY ile daha fazla vurgulanan konuların başında gelmektedir. YKY reformları, organizasyonel ve bireysel verimlilik, etkinlik, kalitenin ölçülmesi, sonuçların değerlendirilmesi ile başarının temelinde neyin olduğunun belirlenmesi amacıyla performans yönetim mekanizmalarına başvurumaktadırlar (Al, 2002: 249).

Müşteri odaklılık, kamuda etkinlik ve performansın artırılması, kamuda kalite, merkezi yönetimin küçültülmesi ve yetki devri gibi YKY anlayışının önem verdiği uygulamalar performans yönetimini daha da önemli hale getirerek güncel kalmasını sağlamaktadır (Halis ve Tekinkuş, 2003: 169).

Performans odaklı yönetimin yerleşebilmesi için de performans denetimlerinin zorunlu olduğunu söylemek gerekmektedir ( Eren, 2001: 118).

Dolayısıyla öncelikle performans yönetimini ifade etmek ardından da denetim alanındaki yansımalarını irdelemek anlamlı olacaktır.

### **2.5.1.1. Performans Yönetimi**

Performans yönetimini tanımlamadan önce performansın kavram olarak neyi ifade ettiğinin belirtilmesi gerekmektedir.

Performans kavramının çeşitli tanımları mevcuttur. Bunlardan bazıları ise şunlardır. Performans, “herhangi bir işte gösterilen başarı derecesidir”. “Bir işi yapan bireyin, grubun veya örgütün o işle amaçlanan hedefe yönelik hangi seviyeye ulaşabildiğinin ortaya konmasıdır”. “Süreç yönünden belirli amaçların gerçekleştirilmesi için girdilerin çıktılara dönüştürülmesi, kapsam yönünden en düşük maliyet ve en etkin maliyet arasındaki ilişki (Tutumluluk), etkin maliyet ile gerçekleşen çıktı arasındaki ilişki (Verimlilik), çıktı ile elde edilen sonuç arasındaki ilişki (Etkinlik) olarak ifade edilmektedir. Bir başka tanımda ise performans “amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edilenin nicel ya da nitel olarak belirlenmesidir” (Bilgin, 2007: 54; Köseoğlu, 2005: 6; Sözen, 2005: 113).

Yönetici açısından önemli bir konu olan performans iş görenin çalışma davranışının bir sonucu olduğundan bireysel iş performansı da önem taşımaktadır (Bayram, 2006: 48). Bireysel iş performansı da işi yapanın belirli bir zaman diliminde kendisine verilen görevi yerine getirmesinden elde ettiği sonuçlar olarak ifade edilmektedir (Sözen, 2005: 113). Dolayısıyla performans kavramı içerisinde bireysel ve kurumsal olmak üzere iki boyutu barındırmaktadır.

Performans yönetimi ise, “bireysel farkındalığı harekete geçirecek şekilde bireyleri motive etmek suretiyle organizasyonlardan, takımlardan ve bireylerden daha etkin sonuçlar almak amacıyla üzerinde anlaşılacak amaç, performans standardı, hedef, ölçüm, geri bildirim, ödüllendirme aşamalarından oluşan sistematik bir yönetim aracı” olarak tanımlanmaktadır (Halis ve Tekinkuş, 2003: 174).

Örgütün amaç ve görevlerini maksimum düzeyde iyi ve başarılı olarak gerçekleştirmek için örgütün kullandığı kaynakların performansına göre seçme ve değerlendirme süreci olarak da ifade edilen performans yönetiminin süreci ise performans amaç ve hedeflerinin belirlenmesi, mevcut performansı ölçme, iç ve dış ortaklarla performans

yönelimli sözleşme yapma, performans bütçeleme ve muhasebe, performans izleme ve denetlemeden oluşmaktadır (Bilgin, 2007: 54; Sözen, 2005: 116).

Yönetimin planlama ve denetim işlevinin geniş bir perspektifte ve performans kavramındaki gelişmeler dâhilinde uygulanmasının yeniden yorumlanarak ulaşılan yönetim anlayışı olarak da ifadesini bulan performans yönetiminde “neredeyiz, daha ne kadar iyi olabilirdik, nerede olmalıyız” sorularına cevap aranmaktadır (Köseoğlu, 2005: 30).

Geleneksel anlayışın, kaynakları etkin ve verimli kullanmadığı bundan dolayı da performans sorunu yaşadığının düşünülmesi, YKY taraftarlarınca yönetim ve hizmet sunumunu iyileştirmek, hesap verme sorumluluğunu ve denetimi güçlendirmek ve kamu harcamalarında tasarruf sağlamak amacıyla kamu örgütlerinde performansın iyileştirilmesi için performans yönetim sisteminin kurulması önerilmiştir. Yöneticilerin performansın hedeflerinin gerçekleştirilmesinden de sorumlu tutulması gereği yine YKY taraftarlarınca ifade edilmiştir (Sözen, 2005: 111–112).

Performans yönetimi işletme ya da yönetimin performans sonuçlarından dolayı sorumlu tutulmasını öngörerek hesap verme sorumluluğunun da gelişmesine katkı sağlamaktadır.

Yönetim kavramının belli süreçlerden oluştuğu daha önce ifade edilmişti. Performans yönetimi de belli aşamalardan oluşmaktadır. Dolayısıyla performans yönetiminin alt unsurları arasında yukarıda da belirtilen bu aşamalarla bağlantılı olarak performans ölçümü, performans ölçütleri ve performans denetimi yer almaktadır.

### **2.5.1.2. Performans Denetimi**

Geleneksel denetim anlayışının daha önce üzerinde durulan yetersizlikleri sonucu denetimde ortaya atılan yeni yaklaşımların en çok vurgulanan ifadelerinden biri performans denetimidir.

Genel anlamda performans denetimi, mali ve mali olmayan faaliyetlerde etkinlik, verimlilik, ekonomiklik sağlamaya yönelik bağımsız, sistemli ve objektif olarak yapılan bir inceleme olarak nitelendirilmektedir (Özer, 1997: 66).

Avrupa Birliği Sayıştay tarafından fonların, AB vatandaşlarının paralarının karşılığını alabilmelerini sağlayacak şekilde verimli, etkin ve tutumlu olarak yönetilip

yönetilmediği sorusu baz alınarak fonların mali yönetiminin rasyonelliğini kontrol etmek olarak ifadelendirilmektedir (Köse, 2010: 10).

Performans denetimi, önceden belirlenen performans göstergelerinin temelinde yapılan ölçümler sonucunda kurumsal amaç ve hedeflere ulaşma derecesinin belirlenmesi, personel başarısının ortaya konulması ve elde edilen performans sonuçlarının değerlendirilmesi süreçlerinin bir ifadesidir (Köseoğlu, 2007: 325).

Yönetim alanında meydana gelen gelişmelerin denetim alanında da ifadesini bulmasında etkisi oldukça önemli olan performans denetimi, kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanılmasında geleneksel denetimin hukuka uygunluk ve düzenlilikle sınırlı kalan kapsamını genişleterek denetim uygulamaları arasında yerini almıştır (Kubalı, 1998: 29; Akyel ve Köse, 2010: 19).

Yönetimde etkinlik, verimlilik, tutumluluk arayışlarının denetim alanında ortaya çıkardığı performans denetimi ilk kez INTOSAI tarafından 1977'de Lima'da yapılan Kongre'de resmi olarak ifade edilmiştir. Lima Deklarasyonu'nda performans denetiminin etkinlik, verimlilik ve tutumluluğu ön plana çıkarılmakta, kapsamına ise kamusal faaliyetlerde tutumluluğun iyi yönetim ilke, uygulama ve politikalarına göre denetlenmesi, verimliliğin bilişim sistemleri, performans ölçütleri, izleme ve düzeltme sistemleri temelinde denetlenmesi, hedeflere ulaşılmasındaki uygulamaların etkinliğinin gerçek etki ile amaçlanan etkinin kıyaslanması yoluyla denetlenmesi girmektedir. Performans yönetiminde de çıktılara odaklanma söz konusu olduğundan etkinlik boyutu önem kazanmaktadır (Akyel ve Köse, 2010: 20-21; Köse, 2007: 74).

Performans denetiminin etkinlik, verimlilik ve tutumluluk olmak üzere 3 temel unsuru bulunmaktadır. Performans denetimi aslında ekonomiklik denetimi, verimlilik denetimi ve etkinlik denetimidir (INTOSAI Denetim Standartları, 1987: 37). Bunlara daha önce değinildiği için tekrar ele alınmamıştır. Ancak belirtilmesi gerekmektedir ki kamu yönetiminde etkinlik kavramı daha geniş bir kullanım alanına sahiptir. Çünkü verimliliğin ölçülmesinde çeşitli zorluklar söz konusu olmakta bu nedenle de etkinlik daha yaygın kullanılmaktadır (Köseoğlu, 2007: 325).

Performans denetiminin iki temel amacı bulunmaktadır. Bunlar, (1)Kaynakların kullanımını ve yönetiminde parlamentoya tarafsız ve bağımsız bilgi sağlayarak önerilerde

bulunmak ve güvence vermek, (2) Harcanan paralardan en fazla verim alınmasını sağlayacak, denetlenen kurumun sistem ve kontrollerini geliştirmek üzere gereken önlemleri alma konusunda teşvik etmektir (Kubalı, 1998: 31). Buradan anlaşılmaktadır ki performans denetiminde yönetimi geliştirici, rehberlik edici, önleyici nitelikler bulunmaktadır.

Daha önce ifade edildiği gibi hesap verme sorumluluğunun gelişmesi yanında bilgi teknolojilerindeki hızlı gelişme de kamu yönetiminde performans denetiminin gerekli olduğu hususunu daha da önemli hale getirmiştir (Eren, 2001: 121).

Halis ve Tekinkuş'a göre (2003: 191-191) performans denetimi, performans yönetiminin bir alt dalı olarak bir tür geri bildirim yoludur. Performansın ölçülmesi, değerlendirmeler yapılması ve performansa ilişkin ayarlama ve düzenleme yapılması için de geribildirim yolunun sağlanması gerekir. Yani belirlenen amaçlara ulaşılmasında performans denetimi, çıktılar üzerinden gerekli kontrolün yapılmasıdır.

Performans denetiminin yapılabilmesi için yasal alt yapı yanında performans ölçütlerinin belirlenmesi ve bunların hangi ölçüde uygulandığının ölçülmesi yani performans ölçümü gerekmektedir (Özkan, 2008: 92). Performans ölçütleri de ölçülebilir olmalıdır.

Performans denetimi, geleneksel denetim anlayışının öngördüğü sabit standartlardan daha çok yöntem, hedef ve görüşlerin bildirilmesinde daha esnek olmanın yanında daha kapsamlı ve yoruma açık bir denetimdir. Geleneksel denetimden daha farklı bilgi sisteminden yararlanan performans denetimi, kontrol listesine dayalı değildir. Kamusal faaliyetlerin farklı bakış açılarıyla incelenmesinde hareket alanı geniş olan performans denetiminin işleyişine dair çeşitli ve karmaşık soru alanlarının olması temel özelliği olarak nitelendirilmektedir (INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberi, 2009: 1).

INTOSAI Denetim Standartlarının temel önermelerinden biri olan Sayıştayların performans göstergelerinin geçerliliğini denetleyecek teknikler geliştirmesi performans denetiminin gösterge esaslı olmasından çok bu göstergelerin sağlıklı bir şekilde belirlenmesini sağlayacak, performans yönetim sistemin etkinliğini ortaya koymaya yönelik bir denetim olması anlamına gelmektedir. Ayrıca performans göstergeleri de

olması gereken nitelik arz etmezler, kurumların kendi başarıları için kendileri tarafından gerekli görülen ölçütlerdir (Köse, 2010: 11). Buradan da anlaşıldığı gibi denetim işlevinde öne çıkan unsurların başında yine etkinlik gelmektedir.

Yeni denetim anlayışını ortaya çıkaran nedenleri incelerken etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik değerlerinin denetimi etkilediğini belirtmiştik. İşte bu etkinin sonuçlarından biri olan performans denetiminin ortaya çıkmasında önemli olan bir başka husus da bağımsız ve güvenilir bilgiye ulaşma noktasında kamu yararını temel alarak bağımsız bir şekilde hareket edecek bir denetçiye duyulan ihtiyaçtır. Denetim sonucunda performansı geliştirme ve etkileme yetisine sahip bir denetçiye gereksinim vardır (INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberi, 2009: 2). Çalışmanın ilk bölümünde denetimin ilkeleri arasında açıklanan bağımsızlık ilkesinin de yeni denetim anlayışıyla daha fazla önem kazandığı ifade edilebilir.

Coşkun'a göre (1998: 90-91) performans denetiminde "sistem yönelimli denetim" ve "sonuç yönelimli denetim" olmak üzere iki temel yaklaşım bulunmaktadır. Sistem yönelimli denetimin temelinde ayrıntılı düzenlenmiş denetim prosedürleri vardır. Denetim ilk aşamasını oluşturan sistem yönelimli denetimde, denetlenen kurumun yönetiminde hangi sistemlerin önemli olduğu, parlamentoya yollanacak raporların ve yapılan kontrollerin güvenilirliğini değerlendirmek amacıyla tam inceleme aşamasında hangi ölçüde testler yapılması gerektiği hususunda karar verilir. Sistem yönelimli denetimin işlevsel açıdan katkısı, denetçinin önemli sistem ve kontrollerin güçlü ve zayıf yönlerini belirleyerek zayıflıkların sebeplerini ve etkilerini saptamak suretiyle sonuçlar çıkararak buna göre tavsiyelerde bulunması olarak ifade edilebilir. Sonuç yönelimli denetim ise program veya süreçlerin ortaya çıkardığı önemli sonuçların ya da ürünlerin tanımlanması temellidir. Sonuçlar üzerinden yapılan değerlendirmenin söz konusu olduğu bu yaklaşımda amaç, sonuçlarda ortaya çıkan zayıflıkları tanımlayarak bunun nedenlerini araştırmaktır.

Performans denetiminde ele alınan bu iki husus aslında YKY anlayışının temel yaklaşımlarında denetim işlevi incelenirken üzerinde durulan sonuç yönelimlilik ve sistem anlayışının birer sonucu olarak değerlendirilebilir.

Performans denetiminde yeri gelmişken değinilmesi gereken bir husus da performans (faaliyet) raporlarıdır. Mali durum raporları ve yıllık kurum raporları olmak üzere iki

türü bulunan raporlardan mali durum raporlarının hedef kitlesinde vatandaş bulunmakta ve sonuç odaklı amaç ve hedeflere ilişkin meydana gelen gelişmeleri sunmak olarak ifade edilmektedir. Yıllık kurum raporlarında ise mali performansa yapılan vurgu yanında kamusal faaliyet ve programların işleyişine ilişkin bilgi sağlamaktadır (Durmaz, 2010: 95).

Sonuç olarak yönetimde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik yaklaşımların sonucu olarak 1980’li yıllarda kamu yönetiminde denetim anlayışının tartışma eksenine oturan performans denetimi, toplumsal beklentilerin kurumların kendilerini sorgulamaları ve daha fazla sorumluluk alma gereği duymaları sonucu yeni denetim anlayışının bir yansıması olarak geleneksel mali ve hukuka uygunluk denetimleri yanında yerini almıştır. Amaç, kapsam, ilke ve süreç yönünden geleneksel denetim anlayışından oldukça farklı bir yaklaşım geliştirerek denetim işlevini dönüştürmüş, daha etkin bir denetim sisteminin ve dolayısıyla daha etkin bir kamu yönetiminin oluşması yönünde önemli katkılar sağlama yolunda bir araç niteliğine bürünmüştür. Türkiye’nin bu yeni denetim anlayışının neresinde olduğu ise ileriki başlıklarda incelenecektir.

### **2.5.2. Bilgi Teknolojileri Denetimi**

Çalışmanın ilk bölümünde üretim ilişkileri-yönetim-denetim arasındaki ilişki değerlendirilmiştir. Bu çerçevede üretim faktörlerinde meydana gelen değişimin yönetim süreçlerini etkilediği ve dolayısıyla denetimin de bundan etkilendiği belirtilmiştir.

Nitekim sanayi toplumundan bilgi topluma geçişle birlikte bilginin temel üretim faktörü haline gelmesi yönetimde de bilgi ve bilişim temelli teknolojilerin kullanılmasını gerekli kılmıştır.

Bilgi patlaması sonucu bilgi teknolojilerinin hızla gelişerek değişmesi, toplumu ve toplumunun yansıması olan bürokrasiyi de etkilemesiyle (Al, 2002: 86) yönetimin bir işlevi olan denetim bundan etkilenmiştir.

Bilgi teknolojisi denetimi “denetlenen birimin elektronik bilgi sistemlerinin sürekliliğinin ve güvenilirliğinin değerlendirilmesi” olarak ifade edilmektedir (Kalender, <http://www.kidder.org.tr>, 31.01.2011).



Bilgi ve bilgi teknolojileri sistemlerinin, gizlilik, güvenilirlik ve varlığının güvence altına alınması ve güvenliğinin korunmasında yeterlilik ve etkinlik, bilgi teknolojileri denetimi ile sağlanmaktadır (Özkan, 2008: 95).

Birçok kamu kurumu ve özel sektör kuruluşları mali işlemlerini yürütmede, mali tablolarını oluşturmada bilişim teknolojilerinden yararlanmak suretiyle hesapların denetimini bilgisayarlı ortamda yapmaktadırlar. Günümüzde bilişim teknolojilerinden yararlanmayan kurum hemen hemen bulunmamakta, kurumlar kaliteli ve iyi hizmet için bütçelere ayırarak bu alanda yatırımlar yapmaktadırlar (Sayıştay, 1998: 1; Yıldız, 2010: 114).

Kurumun amaçlarına etkin bir şekilde ulaşması, kaynakların verimli kullanılması, varlıkların korunması ve veri bütünlüğünün sağlanmasında kanıt toplama ve değerlendirme süreci olarak ifade edilen bilişim sistemleri denetimi (Yıldız, 2010: 115), denetimin kapsamını genişletmiş ve işlevsel açıdan da denetime teknoloji temelli bir rol yüklemiştir.

### **2.5.3. Sistem Denetimi**

Sistem yaklaşımına göre örgütlerin bir sistem olarak ele alındığı ve sistemin, alt sistemlerden oluşan ve bu alt sistemler arasında dengeli ve uyumlu ilişkiler bulunan ve dış çevreyle de ilişkili bir bütün olarak nitelendiği daha önce ifade edilmişti.

Bu bağlamda iç denetimin uygulama biçimlerinden biri olan sistem denetimi, “denetlenen birimin faaliyetlerinin ve iç kontrol sisteminin organizasyon yapısında katkı sağlayıcı bir yaklaşımla analiz edilmesi, kalite ve uygunluğunun araştırılması, kaynakların ve uygulanan yöntemlerin yeterliliğinin ölçülmesi suretiyle değerlendirilmesi” olarak tanımlanmaktadır (Özkan, 2008: 95).

Mali raporların tam ve doğru olması, işlemlerin mevzuata uygunluğu ve aynı zamanda etkinliği, verimliliği ve ekonomikliğinin belirlenmesi sistem denetiminin amacı olarak karşımıza çıkmaktadır (Özkan, 2008: 95).

Tanımdan da anlaşılacağı gibi sistem denetiminde, iç kontrol sisteminin ayrıntılı olarak değerlendirilmesi amaçlanmakta, böylece yönetimin gelişmesine katkı sağlayıcı analiz temelinde bir denetim yapısı şekillenmektedir.

#### 2.5.4. Sayıştay Denetimi

Parlamentoların denetim işlevini gereği gibi yerine getirememeleri sonucu bu alanda ortaya çıkan uzman bir kuruluş gereksinimi, tarihi gelişim süreci içinde Sayıştayların, parlamentoya yardımcı bir organ olarak ortaya çıkmasını sağlamıştır. Yasama adına denetim yapan Sayıştaylar, yönetimin eylem, işlem ve performansını, bağımsız bir şekilde değerlendirme, sonuçları hakkında halkı ve parlamentoyu bilgi sahibi yapma işlevini yerine getirmektedirler ( Köse, 1999: 72).

Çalışma kapsamında yer verilen yönetim ve denetimde değişimin nedenleri Sayıştay denetimini de etkilemiştir. Kamu yönetimi alanında yaşanan reform süreci, bilişim teknolojisi alanındaki gelişmeler, küreselleşme vb. nedenler (Karamazakcadik, 2007: 45) Sayıştay denetiminde kapsam, işlev ve sorumluluk yönünden genişlemeyi beraberinde getirmiştir.

Sayıştay denetimlerinin, “kamu kaynaklarının ne kadarının hangi mevzuat temelinde kullanıldığı ve hukuka uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı” soruları yanında “kullanılan kaynakların kamunun istek ve ihtiyacına uygun verimli, etkin ve ekonomik olarak en yüksek faydayı sağlayacak performansta kullanıldı mı?” sorusuna da yanıt verecek şekilde kapsamı genişlemiştir (Karaahmet, 2010: 104). Burada performans denetiminin, Sayıştay denetimi kapsamına girdiğini ifade etmek mümkündür.

YKY anlayışı temelinde yapılan reformlarda odaklanılan kamu kurumlarının performansının artırılması, Sayıştayların performans denetimi için ayırdığı kaynakların ve performans denetim raporlarının sayıca çoğalması, pek çok ülkede performans denetiminin Sayıştayların gündemine girmesi ile sonuçlanmıştır. 1980’li yıllar itibariyle INTOSAI, ASOSAI, ECOSAI gibi uluslar arası Sayıştay örgütlerinin, mali ve performans denetimi alanında denetim standartları geliştirmeleri, Sayıştayların kamu yönetim içindeki rol ve yetkilerini, bağımsızlıklarını, parlamento ile olan ilişkilerini, uygulayacakları denetim türleri vb. düzenleme yönündeki çabaları, performans denetiminin Sayıştayların gündeminde öncelik kazanmasını sağlamış; YKY reformları da kamuoyu ilgisini bu denetime karşı artırmıştır (Coşkun ve Karabeyli, 2007: 218).

Geleneksel anlamda gelir ve giderlerin hukuka uygunluk denetimini yapmakla görevli olan Sayıştaylar, zaman içerisinde yönetim ve denetim alanında meydana gelen

gelişmeler sonucu çağdaş demokrasilerin bir gereği olarak kamuoyu için güvence oluşturma, ödenen her kuruluş verginin nereye ve nasıl harcandığının kamuoyu tarafından bilinme isteğinin yerine getirilmesi amacıyla vatandaş adına yönetimden hesap sorma işlevini üstlenmiştir (Coşkun ve Karabeyli, 2007: 218; Köse, 1999: 72).

### **2.5.5. Kamuoyu Denetimi**

Yönetimde ortaya çıkan yeni paradigmada, kontrolün bürokrasiden halka doğru yayılması suretiyle vatandaşın yetkilendirilmekte olduğu daha önce belirtilmişti. Yönetimin kontrolü ve denetiminde halkın da taraflardan bir olarak yer alması kamuoyu denetimini ön plana çıkarmıştır.

Kamuoyu denetimi, “örgütlenmiş halk tarafından yönetimin icraatının takip edilmesi, haksız eylem ve işlemlerine karşı gerekli tepkisini, eğilimini ve isteklerini ortaya koyması” şeklinde tanımlanmaktadır (Altun ve Kuluçlu, 2005: 31).

Hesap verme sorumluluğunun gelişmesi, halkın yönetimden talep ve beklentilerinin artması, yönetime hesap sorma kültürünün gelişmesi, yönetimde açıklığın, etkinliğin, verimliliğin giderek daha önemli hale gelmesi, yöneticilerin de kendilerini halka karşı sorumlu hissetmesi, denetim işlevinden beklentileri de önemli ölçüde değiştirmiştir. Bu bağlamda kamuoyu denetimi, halkın yönetim sürecine dâhil olmasının da yolunu açmaktadır.

Yöneticiler, kamuoyu tepkisini dikkate almadıkları takdirde bir sonraki seçimde hesap verme sorumluluğu karşısında zorlanacakları ve yönetme hakkını kaybedecekleri bilinciyle daha dikkatli davranacaklardır (Özoğlu ve diğ., 2010: 54).

Kamuoyu denetiminin YKY anlayışı ile birlikte önemli bir denetim aracı olarak gündeme geldiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki kamuoyu denetiminin tam olarak tesis edilebilmesi için kişi hak ve hürriyetlerinin tam olarak sağlandığı, demokratik bir ortamın varlığı gereklidir (Tortop ve diğ., 2010: 141). Nitekim YKY anlayışının geliştiği yıllar aynı zamanda demokratik değerlerin de ön plana çıktığı, kitle iletişim araçlarının gelişerek halkın bilinç düzeyinin arttığı, yönetimde halkla ilişkilerin önem kazandığı bir dönemi de beraberinde getirdiği ve böylece kamuoyu denetiminin etkinleştiği ifade edilebilir.

### **2.5.6. Bağımsız Kuruluşlarca Yapılan Bağımsız Dış Denetim (Özel Denetim)**

Modern yönetim tekniklerinin uygulanabilmesi, alınan kararların sonuçlarının izlenebilmesi, gereken düzeltici önlemlerin zamanında ve etkin bir şekilde alınabilmesi için sağlam, güvenilir, objektif ve güncel verilerin varlığı gereklidir. Bilginin giderek önem kazandığı ve temel üretim faktörü haline geldiği günümüzde doğru ve yeterli bilginin piyasa elemanlarının kullanımına zamanında sunulması bağımsız dış denetimin önemini de artırmaktadır (Köse, 2007: 32).

Bağımsız dış denetim, “denetlenen kuruluşa ait finansal tabloların bağımsız bir denetçi tarafından tarafsız bir şekilde, kanıt toplama ve değerlendirme yöntemleri ile denetim standartlarına uyularak, daha önceden saptanmış olan ilke ve kurallara uygunluğu açısından incelenmesi sonucu ulaşılan görüşlerin işletme ilgililerine ve kullanıcılara iletilmesi” olarak tanımlanmaktadır. Bağımsız denetimin temel işlevi ise sermaye piyasasında güvenin, açıklık ve karlılığın sağlanarak tasarruf sahiplerinin hukukun korunması bakımından halkın doğru biçimde bilgilendirilmesidir. Özel denetim yapan kişi ve kurumlar, meslek odaları şeklinde örgütlenen Serbest Muhasebeci, Serbest Muhasebeci Mali Müşavir ve Yeminli Mali Müşavirler ile profesyonel örgütler şeklinde iki kategoride ele alınmaktadır (Dönmez ve Ersoy, 2006: 71; Köse, 2007: 33; Öztürk, 2007: 55). Bağımsız denetimde denetçiler, faaliyetlerini bağımsız yürütmekte ve faaliyetleri karşılığında kişi ya da kurumdan ücret almaktadırlar (Özoğlu ve diğ., 2010: 51-52).

Bağımsız dış denetimin kamu yönetimi açısından taşıdığı önem, kendini kamusal işlevlerinde göstermektedir. Bu işlevler Köse’ye göre (Köse, 2007: 34-37) makro ekonomi politikalarının belirlenmesinde ve sermaye piyasası alanında ortaya çıkmaktadır. Makro ekonomik politikaların belirlenmesinde devletin bazı verilere gereksinimi vardır. Bunlar, isabetli para, vergi, fiyat ve ücret politikaların belirlenmesinde, makro ve sektörel planların yapılmasında ve milli gelir hesaplarında gerek duyulan verilerdir. Devletin bu alanlarda başarılı politikalar üretebilmesi için bu veriler, doğru ve güvenilir olmalıdır. Ekonomik kalkınmanın ve kalkınmada etkinliğin sağlanabilmesi, kaynak israfının engellenmesi, rasyonel yatırım tercihlerinde bulunulması, milli gelirin sağlıklı bir şekilde hesaplanabilmesi için muhasebe verilerinin doğru, tarafsız, tutarlı olması gereklidir. Sermaye piyasası açısından da halka açıklanan

bilgilerde objektiflik, tutarlılık gibi bazı nitelikler bulunmalıdır. Bunu belirleyecek en etkin araç ise bağımsız dış denetimdir. Bilginin sermaye piyasasında taşıdığı önem (kolaylıkla nakde çevrilebilir bir mal olması) nedeniyle niteliğinde de aranan doğruluk ve güvenilirliğin, bağımsız dış denetim olmadan tam olarak sağlanması olanaklı değildir. Öte yandan kamusal çıkarlarla ilgili olan ya da devlet sermayesinde pay sahibi olan işletmeler açısından da bağımsız dış denetimin, sermayelerin hangi amaçlarla ve ne şekilde etkin ve verimli kullanıldığını belirtme işlevinin bulunması, bağımsız özel denetimin önemini açıklayıcı olmaktadır.

Bağımsız dış denetimin yukarıda belirtilen kamusal işlevleri, YKY'nin ortaya koyduğu özel sektör temelli yaklaşımların bir sonucu olarak değerlendirmek mümkündür. Gerek makro ekonomi politikaları gerekse serbest piyasa mekanizmasının kamu yönetiminde benimsenmesiyle bu alanlardaki denetime konu olan muhasebe verilerindeki bilginin doğruluk ve güvenilirliğine duyulan ihtiyacın bağımsız dış denetimle giderilebileceği fikri, kamu denetiminde yeni bir yaklaşımın doğmasını sağlamıştır.

Kamu otoritesince bağımsız dış denetim kapsamında yapılması istenen denetimlerin şekli, kapsamı, niteliği, ölçütü tamamen kamu otoritesince belirlenir (Erol, 2011: 55).

Dünya Bankası (DB) ve TÜRMOB (Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği) tarafından 1994'te yapılan denetim sempozyumu sonuç bildirgesinde özel sektör firmalarınca kamu denetiminin yapılması amacıyla kamu kurumlarının denetimiyle ilgili görev tanımının özel sektör tarafından yapılan denetim ve mali sistem kontrolü haline dönüştürülmesi önerisi yer almaktadır (Karatepe, 2009: 189). Bu öneride de görülüyor ki hem uluslar arası bir kuruluş olan DB hem de TÜRMOB, ortak bir anlayışla kamu denetiminde bağımsız dış denetime doğru bir yönelişi savunmaktadır.

Bağımsız dış denetim, güvenilir ve doğru bilgi elde edilmesinde tamamen bağımsız kişi ya da kuruluşlarca yapılan bir denetim olduğundan burada denetimde bağımsızlığın ne kadar önemli olduğu ve kamu yönetiminde de bağımsız denetimin ön plana çıkması gerektiği ifade edilebilir. Öte yandan bağımsız dış denetimin de kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında üstlendiği işlevle, çalışma boyunca değinilen etkin ve verimli bir yönetimin oluşmasında etkili bir araç olduğu söylenebilir.

Denetim, sonuçlar üzerinde önceden belirlenen standartlar ile karşılaştırma yapmak suretiyle değerlendirmede bulunarak, yönetimin amaç ve hedeflerine ulaşmasındaki başarıyı ölçen, yönetimin etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde faaliyetlerini gerçekleştirmesine rehberlik ederek yönetime yardımcı olma işlevini yerine getiren bir araçtır. Yeni denetim anlayışının harcıını oluşturan etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik, hesap verebilirlik anlayışının değişimi, yönetimde açıklık ihtiyacı, halkın yönetime katılımı ve YKY anlayışının temel yaklaşımları, kurumsal anlamda da yeni denetim yaklaşımlarının benimsenmesini, bazı denetim türlerinin de ön plana çıkmasını beraberinde getirmiştir. Performans denetimi, sistem denetimi, bilgi ve bilişim sistemleri denetimi, kamuoyu denetimi, Sayıştay denetimi, bağımsız kuruluşlarca yapılan denetim, dönüşümün yansımaları olarak yukarıda ele alındı. Ancak belirtmek gerekir ki bunlar birer denetim türünden ziyade denetim işlevinde yarattıkları değişim açısından değerlendirilmişlerdir. Dolayısıyla denetim türleri olarak ayrıntılı bir incelemeden ziyade işlevsel olarak geleneksel yönetimden YKY'ye geçişte hangi noktalarda değişimi beraberinde getirdikleri ifade edilmeye çalışılmıştır.

Buraya kadar anlatılanlar ile teorik olarak geleneksel yönetim ile YKY arasında yaşanan geçiş sürecinin denetim işlevine etkisi değerlendirilmiştir. Aşağıdaki başlıkta ise Türkiye açısından denetim alanında yaşanmakta olan değişim sürecinin hukuki düzenlemelere yansımaları özet niteliğinde bilgilerle ele alınmaktadır. Böylece genel bir çerçeve çizilerek Türkiye'nin yeni denetim anlayışını ne düzeyde hukuki düzenlemelere yansıttığı analiz edilmektedir.

## **2.6. Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Anlayışına Yönelik Düzenlemeler**

YKY anlayışının ortaya koyduğu temel yaklaşımlar çerçevesinde şekillenen yeni denetim anlayışının izleri, Türk kamu yönetimine de yansımış, özellikle 2000'li yıllar itibarıyla AB'ye uyum süreci temelinde kamu yönetimi alanında hızlandırılan reform çalışmaları, denetim alanında da değişim sürecinin başlamasına kaynaklık etmiştir. Dünyada yaşanmakta olan değişime karşı Türkiye de gerek iç faktörler gerekse dış faktörlerin etkisiyle ilgisiz kalmamış, yönetim ve denetim bağlamında yeniden yapılanma sürecine girmiştir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma zorunlu olarak önce mevzuat ile gerçekleştirilmektedir (Kişisel görüşme, 2011). Bu nedenle, Türk kamu yönetiminde

denetim alanında yaşanan değişim süreci aşağıda kanuni düzenlemeler dâhilinde genel çerçevede ele alınmış, kanunların denetimle ilgili maddeleri üzerinde yeni denetim anlayışını yansıtan yaklaşımlar bazında değerlendirmede bulunulmuştur.

### **2.6.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu**

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), 10.12.2003 tarihinde kabul edilerek 24.12.2003 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmış, böylece 1927’den beri uygulanmakta olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kalkmıştır. Kamu mali yönetim sistemimizde yaşanmakta olan değişim sürecinin en önemli unsuru olarak nitelendirilen KMYKK (Kahraman, 2009: 22) denetim alanında ortaya koyduğu yeni yaklaşımlarla, bu işlevde köklü bir değişimi beraberinde getirmiştir.

Yeni gelişmeleri bütünlük içerisinde yasalaştırmak ve “yeni denetim felsefesi”ni uygulanır kılmak amacıyla kabul edilen KMYKK, yeni yönetim felsefesi üzerine bina edildiğinden kullanılan dil, ön plana çıkardığı konular, vurguladığı noktalar ve getirdiği yaklaşımlar bağlamında önceki kanundan oldukça farklıdır (Al, 2007: 3).

1050 sayılı Kanun’da ortaya konan denetim anlayışı merkezi yönetim ve kontrolü temel alan, yıllık bütçeleme esaslı, mevzuata, kurallara dayalı, hata arayan, yolsuzluğu araştıran, merkezi planlama ilkelerinin geçerli olduğu bir yaklaşım sergilemekte bu nedenle de Kanun’un, dünyada ve Türkiye’de yaşanan değişim ve dönüşüm karşısında modern yaklaşımları yakalayacak dinamizmden uzak kaldığı yönünde genel bir kanı oluşmuştur (Candan, 2006: 2; Sarı, 2009: 25).

Mevcut düzenlemenin yetersizliği sonucu özellikle AB uyum sürecinin ve IMF, DB gibi kuruluşların da “şart koşmalarıyla” (Kişisel görüşme, 2011) kamu mali yönetim sisteminde 5018 sayılı KMYKK yerini almıştır. Denetim açısından çalışmanın önceki başlıklarında ele alınan hesap verebilirlik, sonuç ve hedef odaklılık, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik gibi yeni yaklaşımlar bu Kanun ile mevzuata girmiştir.

Genel olarak ifade etmek gerekirse KMYKK ile benimsenen yeni denetim anlayışında “şeffaf ve hesap verebilir, katılımcı ve paylaşımcı, kamuoyu denetimine açık, çok yıllık bütçeleme, stratejik planlama ve performans esaslı yönetim, sonuç ve hedef odaklı, yerel ve yerinden yönetim ağırlıklı, yönetime değer katan sistem odaklı” (Sarı, 2009: 25) bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bunun dışında idare tarafından yönetim

sorumluluğu temelinde işletilecek bir iç kontrol sistemi, etkin bir iç denetim, geniş kapsamlı ve fonksiyonel bir dış denetim, uluslar arası standartlara uygun mali sistem ve istatistikler gibi önemli farklılıklar da getirilmiştir (Midyat, <http://www.stratejikboyut.com>, 03.01.2011). Bu değerler tam da YKY'nin ortaya koyduğu yaklaşımlarla örtüştüğünden bu Kanun, Türk kamu yönetiminde YKY uygulamalarına kaynaklık eden en somut örneklerden biri olarak nitelendirilebilir.

KMYKK ile kamu yönetiminde denetim sistemi iç denetim, iç kontrol ve dış denetim olmak üzere üç başlık altında değerlendirilmiştir. Bu bağlamda İç Denetim Koordinasyon Kurulu gibi yeni yapılanmalar da oluşturularak denetim alanında örgütsel değişim de beraberinde gelmiştir (Köseoğlu, 2007: 322).

Kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik kullanılması, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu kavramları temelinde kamu mali yönetimini yapılandıran (Md.1, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>, 14.02.2011) Kanununun 55. maddesinde iç 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 yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü” olarak tanımlanmıştır (md.55). Bu tanım, modern denetim işlevinden beklenen nitelikleri, amaçlara uygunluk, etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, doğru ve güvenilir bilgi gibi, yansıtmaktadır.

63. maddede ise iç denetim, “kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti” şeklinde ifade edilmiştir (Md.63). Burada da yeni denetim anlayışının ön gördüğü denetimin cezalandırıcı olmaktan çok idareyi geliştirici, geleceğe yönelik yol gösterici olma niteliği Kanuna yansımış bulunmaktadır.

Dış denetimle ilgili olarak da 68. maddede bir düzenleme gerçekleşmiş ve buna göre Sayıştay tarafından, harcama sonrasında, uluslar arası denetim standartları temelinde, hukuka uygunluk denetimi ile kamu kaynaklarının etkili, verimli, ekonomik kullanılıp



kullanılmadığı, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle yapılacağı hüküm altına alınmıştır (Md.68). Böylece dış denetimde Sayıştay ön plana çıkmıştır. Bu Kanun aynı zamanda Sayıştay'ın denetim alanını, kapsam ve konu itibariyle genişletmiştir. Uluslar arası standartlara göre hukuka uygunluk ve performans denetimi yapmakla ve denetim sonuçlarının da TBMM'ye raporlar aracılığıyla göndermekle (Başaran, 2010: 35) yetkili kılınması bunun göstergesi sayılabilir. 5018 sayılı KMYKK, Sayıştay'ın yaptığı dış denetimle ilgili olarak geleneksel anlayıştan özellikle "performans denetimi" bağlamında farklılığı getirmiştir (Eryılmaz, 2010: 112).

41. maddede yer alan faaliyet raporlarına ilişkin düzenleme ile üst yöneticiler ve harcama yetkililerince her yıl hazırlanacak idarenin faaliyet sonuçlarının yer aldığı faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanacağı, merkezi idare birimleri ve sosyal güvenlik kurumlarınca bu raporlarını birer örneğinin Sayıştay ve Maliye Bakanlığına gönderileceği hükmü getirilmiştir (Md.41). Böylece denetimde etkinliğin sağlanmasında faaliyet raporları da önemli bir araç olma işlevi görmektedir.

5018 Sayılı KMYKK, kamu mali yönetimi ve kontrolüne ilişkin getirdiği düzenlemeler ile denetim işlevinin, gerek uluslar arası standartların temel alınması, gerek hesap verebilirliğin, kaynakların kullanımında, etkililik, ekonomiklik ve verimliliğin sağlanması, kurumların faaliyetlerinde amaçlara uygunluğun da dikkate alınması, denetim sonuçlarının raporlar aracılığıyla TBMM'ye sunulması ve kamu kurumlarının performans göstergeleri temelinde performanslarının ölçülmesi gibi amaç, kapsam, süreç, ilke ve değerler bağlamında en azından mevzuat açısından dönüşüme uğradığını ifade etmek mümkündür.

### **2.6.2. Yerel Yönetim Kanunlarında Denetime İlişkin Düzenlemeler**

Türkiye'de kamu yönetiminin girmiş olduğu yeniden yapılanma sürecine dönük çalışmalar, klasik denetim modelini değiştirme yönünde sürmektedir (Sanal, 2008: 114). Yerel yönetimler bazında da 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi (İÖİ) Kanunu, denetimde yeni anlayışın yerleşmesine yönelik çabaların yansıdığı düzenlemeler getirmektedir.

3.7.2005 tarihinde kabul edilen ve 13.7.2005 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda, denetimin amacı, “faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak” şeklinde belirtilmiştir. Denetimin kapsamında ise hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimi yer almaktadır. Denetim sonuçlarının kamuoyuna ve meclis bilgisine sunulması (Md.54-55) da saydam bir yönetim anlayışının ifadesi olarak nitelendirilebilir.

Geleneksel denetimde sonuçların izlenmesi ve kamuoyuyla paylaşılması gibi bir zorunluluk bulunmamaktaydı (Kişisel görüşme, 2011). Bu düzenlemeler ile denetimde yeni bir bakış açısının mevzuata girdiğini, mevzuattaki bu yenilik ile zihinlerde de yeni denetim anlayışının oluşmaya başladığı söylenebilir. Süreçlerin kontrol edildiği, hataların tespit edilerek önleyici tedbirlerin alınmasına yardımcı olunduğu, belirlenmiş standartlar temelinde denetimin gerçekleştiği ve hata arama odaklılığının terk edildiği bir denetim mekanizması oluşturulmaya çalışıldığı söylenebilir.

Öte yandan Kanun, kaynakların kullanımında hesap verebilirlik mekanizmasını ön plana çıkaran önemli düzenlemeler getirmiştir. 26. maddede, politik hesap verme mekanizmasını işletecek olan” meclisin bilgi edinme ve denetim yolları” olarak sunulan araçların belirtilmesi; 41. maddede, “belediye başkanının, kalkınma plan ve programı, yıllık stratejik plan ve performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunması” yönündeki düzenleme, 56. maddede yer alan “belediye başkanınca faaliyet raporunun hazırlanacağı ve meclise sunulacağı bir örneğinin de İçişleri Bakanlığı’na gönderileceği” düzenlemesi ve 61. maddede yer alan “bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanması” (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 218-219) şeklinde yer alan hükümler, hesap verebilirlik anlayışındaki değişimi yansıtmakta ve denetim işlevinin hesap verebilirlik yönünü ön plana çıkarmaktadır.

Kanun, bunların dışında kent konseyleri, belediye hizmetlerine gönüllü katılım, faaliyet raporlarının halka açık olması, meclis toplantılarının halka açık olması gibi hukuki

düzenlemelerle yerel yönetimleri denetlemek konusunda da önemli bir katkı sağlamaktadır. Böylece YKY anlayışının öncelediği kamuoyu denetimi de güçlenmiş olmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 ve 5018 sayılı kanunlar ile benzer yaklaşımları benimsediğinden burada ayrıca değerlendirilmemiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da 37 ve 41. maddeler arasında denetim işlevini düzenlemiş, denetimin amacı, kapsamı, türleri yönünden 5393 sayılı Kanun ile benzer hükümleri getirmiştir. Öte yandan 41. maddede “Denetimle ilgili diğer hükümler” başlığı altında denetim yapılması ve faaliyet raporu hazırlanması konularında hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı KMYKK’nın ve ilgili diğer kanunların denetime ilişkin hükümlerinin geçerli olacağı belirtilmiştir (Md.41). Ayrıca İÖİ bünyesinde ihtisas komisyonun ve denetim komisyonun kurulacak olması, alınan kararların kamuoyuna duyurulacak olması şeffaflığın sağlanması ve halkın yerel yönetimleri denetimini kolaylaştırması açısından önemlidir

Son olarak yerel yönetim kanunlarına ilişkin değinilmesi gereken bir husus da Bezci ve Coşkun’un ifade ettiği üzere (Bezci ve Coşkun, 2007:23) 2004 yılından itibaren yerel yönetim yasalarının yenilenmesiyle, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın uygulama alanı Türk mevzuatında genişlemiş ve bu bağlamda idari vesayet denetimi daraltılarak<sup>5</sup> özerklik artırılmış, inisiyatif alma artırılmış ve demokratik değerler güçlendirilmiştir.

Görülmektedir ki yerel yönetim kanunları, geleneksel denetim anlayışından oldukça farklı bir yaklaşımla oluşturulmuş, YKY mantığı çerçevesinde amaç, ilke, süreç ve kapsam bazında yerel yönetimlerin denetimi de değişmiştir.

### **2.6.3. Sayıştay Kanunu**

Sayıştay, 1864 yılında Divan-ı Muhasebat adıyla kurulmuş ve günümüze kadar varlığını devam ettirmiştir. Anayasa’nın 160. maddesinde 2005 yılında yapılan düzenleme ile Sayıştay’ın merkezi yönetim bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik

---

<sup>5</sup> İdari vesayet yetkisinin daraltılmasına örnek olarak valinin, İl genel meclisi kararları üzerindeki onay yetkisinin 5302 sayılı Kanun ile kaldırılması gösterilebilir. Buna göre yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşmektedir (Sanal, 2008: 119).

kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak, mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanmasını yapmakla görevli olduğu belirtilmektedir (Eryılmaz, 2010: 111). Böylece Sayıştay'ın denetim yetki ve fonksiyonları güçlendirilmiştir (Meşe, 2010: 66).

03.12.2010 tarihinde kabul edilen ve 19.12.2010 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun amacında belirtildiği üzere "kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları temelinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için TBMM adına yapılacak denetimler.."( <http://www.sayistay.gov.tr>, 04.04.2011) ifadesi, çalışma boyunca ele alınan yeni denetim anlayışının performans denetimi temelinde etkinliği, ekonomikliği, verimliliği, hesap verebilirliği, mali saydamlığı, amaçlara, hedefe uygunluğu ön plana çıkaran yaklaşımının Sayıştay Kanunu'nda da kendine yer bulduğunu göstermektedir.

6085 sayılı Kanun ile Sayıştay'ın denetim alanı yeniden düzenlenerek tüm kamu idareleri, kamu fonları, kamu kaynakları ve faaliyetleri de bu alana dâhil edilmiştir. Dolayısıyla Sayıştay denetiminin kapsamı da genişlemiştir. Ayrıca yeni kanun ile Sayıştay'ın yerindelik denetimi yapamayacağı da hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme ile denetim işlevini yapanların idarenin yerine geçerek sorumluluk almadan hareket etmek zorunda kalmamaları güvence altına alınmış olmaktadır (Çolak, <http://hacibayramcolak.net/dosya/sayistay.pdf>, 30.05.2011).

Öte yandan Kanun ile Sayıştay denetiminin düzenlilik ve performans<sup>6</sup> denetiminden oluştuğu (Md. 36), denetimler sırasında Sayıştay Başkanı'nca, denetçiler tarafından gerekli görülmesi halinde Sayıştay dışından uzman görevlendirebileceği (Md.47), geleneksel denetimde denetime tabi kurum hesaplarına ilişkin yargı raporlarının hazırlanmasına kadar devam eden denetim sürecine (Köse, 2007: 237) raporların

---

<sup>6</sup> 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'ndan önceki 832 sayılı Kanun'da 1996 yılında yapılan değişiklikle Sayıştay'a, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarını verimli, etkin ve tutumlu kullanmadıklarını denetleme yetkisi verilmiş, Sayıştay da bazı kurumlarda buna dair performans denetimi yapmış, raporlarını yayınlamıştı. Ancak yeni düzenleme ile daha kapsamlı bir performans denetim yetkisi kullanmakta olduğu ifade edilebilir (Köseoğlu, 2007: 324).

izlenmesi aşamasının da dâhil olduğu (Md.37/1.d) bir Sayıştay denetimi öngörülmektedir.

Denetim alanında yaşanmakta olan dönüşüm sürecinde Türk kamu yönetiminin dış denetimde en önemli kurumu olan Sayıştay'ın yeni Kanun ve 5018 sayılı KMYKK ile güçlendirildiği, dış denetimde de daha etkin, performansın ön plana çıktığı bir anlayışın temel alındığı ifade edilebilir.

Ancak belirtmek gerekir ki bu Kanun'un 7. md/6. fıkrasında yer alan performans denetimlerinin mali ve hukuki sorumluluk taşımayacağına ilişkin hüküm gereği Sayıştay'ın performans denetiminin bağlayıcı olmadığı sonucu doğmaktadır. Bu nedenle de denetim yetkisinin daralacağını söylemek mümkündür. Performans denetimine ilişkin konulan bu hükmün denetimin amacı ve sonucu açısından tutarlı olmadığı söylenebilir (Çolak, <http://hacibayramcolak.net/dosya/sayistay.pdf>, 30.05.2011).

#### **2.6.4. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Saydamlık**

Geleneksel yönetim anlayışının öngördüğü gizlilik, Türkiye'de kamu yönetiminin tabi olduğu mevzuat açısından bakıldığında yönetimin yapı ve işleyişinde baskın kültür olarak (Şengül, 2005: 54) uzun süre varlığını korumuştur. Yönetimin kendini dış çevreye kapaması, halktan gelebilecek her türlü etkiye karşı gizliliği bir şemsiye olarak görmesi, denetim alanında da sonuçların halkla paylaşılmaması, halkın yönetimi denetlemesi olgusunun göz ardı edilmesine yol açmıştır.

Ancak AB uyum süreciyle birlikte hız kazanan reformlar kapsamında 24.04.2004 tarihinde 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanun'un genel gerekçesinde, “demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın Devlet'e karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın devleti denetimi kolaylaşmakta hem de devletin demokratik karakteri güçlenmektedir” ifadesi yer almaktadır (Er, 2007: 18-19).

Bu ifaden de yeni anlayışta, daha önce belirtildiği üzere bürokrasiden topluma doğru kayan denetim olgusu temelinde halka bilgi edinme hakkının sağlandığı, bunun demokrasinin de bir gereği olduğu söylenebilir.

Kamu kurum ve kuruluşları, görev ve hizmet alanına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alım ve satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını bilgi iletişim teknolojilerini de kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunmakta; kesinleşen faaliyet ve denetim raporlarını uygun vasıtalarla kamuoyunun incelemesine açık hale getirmekte, mahalli idarelerde ise bu raporlar meclislerinin ilk toplantısında üyelerinin bilgisine sunulmaktadır (Kurdoğlu, 2008: 67).

Halkın, kamu yönetiminin eylem ve işlemleri hakkında bilgi edinebilmesi beraberinde saydamlığı getirmektedir. Bilgi Edinme Kanunu ile saydam bir yönetim anlayışının da güçleneceği ifade edilebilir.

Saydamlık, genel olarak kamu yönetiminin elinde olan bilgi ve belgelere vatandaşlarca erişilme imkânının olması demektir. Mali saydamlık da mali politika araçları ile kamu hesaplarının halka açık olmasıdır (Köseoğlu, 2007: 314). Kamu yönetiminin temel sorunlarından olan gizlilik ve kapalılık, Dinçer ve Yılmaz'a göre (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 154) gerek etkinlik gerekse demokratik denetim açısından dönüştürülmelidir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu bu açıdan, yolsuzlukların önüne geçilmesinde, kamusal kaynakların nasıl kullanıldığının halk tarafından izlenebilmesinde ( mali saydamlık sayesinde), kamusal faaliyetlerin takip edilmesinde (Kurdoğlu, 2008: 67) denetim işlevi bağlamında önemli bir dönüşüm olarak değerlendirilebilir.

Türk kamu yönetiminde yeni denetim anlayışına yönelik düzenlemeler, raporlar, kanun tasarıları, kalkınma planları ile de kendine yer bulmuştur. Köseoğlu'na göre (2007: 310-311) Türkiye'de denetim anlayışının geçirdiği değişim süreci kamuda yapılan yeniden yapılanma çalışmaları ile kalkınma planlarına bakılarak da anlaşılabilir. Örneklendirmek gerekirse, denetim alanında 5018 ile gelen düzenlemelerin köklerini KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması-1988), MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi-1966) gibi raporlarda görmek mümkündür. Denetim açısından bu iki rapor önem arz etmektedir. MEHTAP raporunda modern anlamda teftişin gerçekleşmesi için mevzuat düzenlemesi, teftiş personeli için eğitim, teftiş süreçlerine ilişkin iyileştirme yapılması gibi öneriler getirilmekte idari teftişin önem kazandığı

vurgulanmaktadır. KAYA raporunda ise denetimin geliştirilmesi için klasik denetim anlayışının değiştirilmesi, denetimin rehberlik etme fonksiyonunun işlerlik kazanması, yerel yönetimler ve KİT'ler üzerinde dış denetimin geliştirilmesi, performans denetiminin esasını oluşturan etkililik denetiminin iç denetim yöntemi olarak kullanılması ve etkin bir hesap verme mekanizmasının sağlanması önerilmektedir. Çalışma dâhilinde yeni denetim anlayışının Türk kamu yönetimine yansımaları mevzuat temelinde genel çerçevede değerlendirildiğinden, kalkınma planları vb. diğer düzenlemeler incelemeye konu edilmemiştir.

YKY anlayışının denetim işlevine etkisi, Türk kamu yönetiminde de karşılığını bulmuş, AB uyum süreciyle hız kazanan reformlar temelinde mevzuat, denetim açısından önemli değişimler getirmiştir. Etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, vesayet denetiminin daraltılması, Sayıştay'ın yetkilerinin güçlendirilmesi, iyi bir şekilde konumlandırıldığı takdirde faydası yoğun olacak iç denetim ve iç kontrol sisteminin getirilmesi, vatandaşa denetim yollarının açık tutulması gibi YKY'nin öncelediği hususlar, en azından mevzuat düzenlemeleri ile yönetim sistemi içinde yerini almıştır.

Denetim işlevinin kavramsal olarak ele alındığı ilk bölümden sonra ikinci bölümde geleneksel denetim anlayışı ve yeni denetim anlayışları, yönetimde meydana gelen paradigma değişimi temelinde tartışılmıştır. Bu bağlamda kamu yönetiminde giderek artan yeni kamu yönetimi anlayış ve uygulamalarının denetim işlevinde de bir dönüşümü başlattığı, kamu yönetimindeki paradigmatik değişimin denetim işlevini de etkilediğini söylemek mümkündür. Bu etki, ikinci bölüm boyunca üzerinde durulan yeni denetim anlayışında denetimin amacı, kapsamı, süreci ve ilkeleri yönünden kendini göstermektedir. Çalışmanın son bölümünde yer verilen alan araştırmasından elde edilen verilerle birlikte denetimin amacı, kapsamı, süreci ve ilkelerinde ortaya çıkan farklılıklar 3. bölümde ortaya konacağından burada ayrıca belirtilmemiştir.

Ayrıca çalışmanın sorularından bir diğeri olan Türk kamu yönetimi örneğinde yeni denetim anlayışının yer aldığı hukuki düzenlemeler ile uygulama paralelinde yönetimin denetim işlevinin mevcut durumunun nasıl değerlendirildiği yine 3. bölümde cevaplanmaya çalışılmıştır.

## **BÖLÜM 3: DENETİM İŞLEVİNDE DÖNÜŞÜM KONUSUNDA BİR ALAN ARAŞTIRMASI**

Çalışmanın bu bölümünde, denetim işlevinde yaşanmakta olan dönüşüm sürecine dair örnek bir alan araştırması yapılmıştır. İlk bölümde kavramsal çerçevede ele alınan, ikinci bölümde ise geleneksel yönetimle yeni kamu yönetimi arasında karşılaştırma yapmak suretiyle irdelenen ve yaşanan dönüşümün ortaya konduğu denetim işlevi, üçüncü bölümde, Türk kamu yönetimi örneğinde denetim alanında yaşanan değişimler itibariyle mevcut durum, hiyerarşik denetim yapan yöneticiler, teftiş geleneğinden gelen müfettişler ve yeni denetim anlayışının ön plana çıkardığı iç denetçiler tarafından nasıl algılandığı yönünden değerlendirilmiştir.

Türk kamu yönetiminde özellikle 2000’li yıllar itibariyle hız kazanan yeniden yapılanma süreci bağlamında denetim anlayışı, yeni kamu yönetimi uygulamalarına doğru bir seyir içerisinde. Mevzuat temelinde yapılan reformların uygulamada nasıl algılandığı hususu ise hala araştırılmaya değer nitelik arz etmektedir. YKY anlayışının, Türk kamu yönetimine çeşitli yasal düzenlemelerle girdiği bilinmekle birlikte bu düzenlemelerin kamunun aktörlerinde zihniyet anlamında bir değişime etkisinin ne düzeyde olduğu araştırılmaya değerdir. Yönetimin vazgeçilmez bir unsuru olan denetim işlevi bağlamında da denetimin aktörleri arasında olan yönetici, müfettiş ve iç denetçilerin, denetimde yaşanan yeni sürece ilişkin görüşleri önem arz etmektedir.

Bu araştırma ile yeni denetim anlayışının, yönetici, müfettiş ve iç denetçiler tarafından nasıl algılandığının ölçülmesi, bu anlamda sürece ilişkin farklı görüşlerin ya da sorun alanlarının belirlenmesi, elde edilen sonuçlar ışığında bilimsel temelli öneriler geliştirilerek henüz devam etmekte olan denetimde yeniden yapılanma sürecine katkı sunulmak istenmesi amaçlanmaktadır.

### **3.1. Araştırmaya Yönelik Genel Bilgiler**

Araştırmaya yönelik genel bilgiler olarak araştırmanın amacı, önemi, evren ve örneklem seçimi, veri toplama süreci ve yöntemi ile araştırmanın kısıtları aşağıda belirtilmektedir. Ardından araştırma sonucu elde edilen verilerin tanımlanması ve yorumlanması gelmektedir.



### **3.1.1. Araştırmanın Amacı**

Daha öncede belirtildiği gibi bu araştırmanın amacı, YKY anlayışıyla ortaya çıkan yeni denetim anlayışının müfettiş, yönetici ve iç denetçiler tarafından nasıl algılandığı, sürece ilişkin beklenti ve görüşleri hakkında veri elde etmektir. Bu bağlamda oluşturulan temel araştırma sorusu şöyledir:

*“Üretim biçimindeki değişimin yönetim anlayış ve uygulamalarında meydana getirdiği değişimin denetim işlevine etkisi, hukuki düzenlemeler ve uygulama açısından, teftiş geleneğinden gelen müfettiş, yeni denetim anlayışının ön plana çıkardığı iç denetçi ve hiyerarşik denetim yapan yöneticiler tarafından nasıl değerlendirilmektedir?”*

Bu araştırma sorusu ile katılımcıların denetimde yaşanmakta olan yeniden yapılanma sürecine ilişkin algılamalarının ne olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır.

Çalışmada geçen “algılama” dan kasıt ise “duyular yardımıyla insanların bilgi ve tecrübeleri arasında ilişki kurarak olay ya da olguları yorumlama ya da anlamlandırmaya ilişkin süreçler” dir.

### **3.1.2. Araştırmanın Önemi**

Denetim alanında yaşanmakta olan yeniden yapılanma, henüz evrimini tamamlamamış devam etmekte olan bir süreçtir. Dolayısıyla yeni denetim anlayışı hala tartışılmakta, her an yeni yaklaşımlar, bakış açıları getirilmektedir. Denetimde reform uygulamalarının oldukça yeni olması, denetim alanında dönüşümü yansıtan literatür ve alan araştırması çalışmalarının sınırlı olması çalışmanın önemini ortaya koyar niteliktedir.

Bu çalışma ile teori ve uygulama bir arada değerlendirilerek, yönetim anlayış ve uygulamalarında meydana gelen değişimin denetim işlevine etkisi ve bu etkinin nasıl algılandığı konusunda yapılacak tespitler temelinde geliştirilecek öneriler, alana ufak da olsa bir katkı sunacağı düşüncesi, çalışmanın önemini belirtmektedir.

### **3.1.3. Araştırmanın Evreni Ve Örneklem Seçimi**

Araştırmanın evrenini çeşitli kamu kurumlarında (merkezi yönetim birimi olan bakanlık, yerel yönetim birimi olan belediye, özerk birim olan üniversite) görev yapmakta olan müfettiş, yönetici ve iç denetçi oluşturmaktadır. Müfettiş, yönetici ve iç

denetçilerin araştırma evreni olarak seçilmesinin nedeni, yeni denetim anlayış ve uygulamalarının farklı denetleyen gruplarınca (müfettişin ceza ve soruşturma odaklı teftiş geleneğinden gelmesi, iç denetçinin yeni denetim anlayışıyla şekillenen iç denetim anlayışına sahip olması ve yöneticinin hiyerarşik denetim yapması) nasıl algılandığına yönelik elde edilecek verilerin, denetimde yaşanmakta olan sürece yapacağı katkı açısından önemli olduğu düşüncesidir. Çalışmada denetim işlevi, geleneksel yönetim ve yeni kamu yönetimi paradigmaları arasında karşılaştırma yapmak suretiyle incelendiğinden araştırma bölümünde de geleneksel denetim anlayışından gelen müfettiş, hiyerarşik denetim anlayışına sahip yönetici ve yeni denetim anlayışında ön plana çıkan iç denetçiden oluşan evren seçimi, bu karşılaştırmayı yansıtması bakımından da uygun görülmüştür.

Araştırmanın örnekleme olarak ise “kasti örneklem seçimi<sup>7</sup>” yoluyla bakanlık, belediye ve üniversite bünyesinde görev yapmakta olan müfettiş, yönetici ve iç denetçi hedeflenmiştir. Belirlenen 3 müfettiş, 3 yönetici ve 3 iç denetçi olmak üzere toplam 9 katılımcı araştırmanın örneklemini oluşturmaktadır.

#### **3.1.4. Araştırmanın Veri Toplama Süreci Ve Yöntemi**

Müfettiş, yönetici ve iç denetçiden oluşan örneklem grubunun çalışmanın teorik kısmı boyunca irdelenen yeni denetim anlayışını Türk kamu yönetimi örneğinde nasıl algıladıklarını değerlendirmek, katılımcılardan elde edilen bilgiler arasında paralellik ya da farklılığı saptamak ve buna göre karşılaştırmalar yapmak amacıyla “yapılandırılmış mülakat<sup>8</sup>” yöntemi kullanılmıştır. Bu aynı zamanda yüz yüze derinlemesine mülakat olarak da nitelendirilebilir.

Yapılandırılmış mülakat yöntemine göre, teorik kısımda ortaya konan yaklaşımlar ve temel araştırma sorusu temelinde mülakat soruları önceden belirlenmiştir. Mülakat soruları oluşturulurken; (1)Yönetim anlayış ve uygulamalarındaki değişimin denetim işlevini etkilediği, (2)Yeni denetim anlayışının geleneksel denetim anlayışından amaç, kapsam, süreç ve ilke yönünden farklı olduğu, (3)Farklı denetleyen gruplarının denetim

<sup>7</sup> Kasti örneklem seçiminde, araştırmacının yargısıyla araştırma sorusuna yanıt verebileceğine inanılan kişilerden oluşan örneklem söz konudur (Altunışık ve diğ., 2010: 140).

<sup>8</sup> Mülakat ya da görüşme türleri olarak literatürde farklı kavramlar kullanılmakla birlikte genel olarak “yapılandırılmış mülakat” ve “yapılandırılmamış mülakat” kavramları öne çıkmaktadır. Bunun yanında “biçimsel, yarı biçimsel, biçimsel olmayan” şeklinde tanımlar da mevcuttur (Altunışık ve diğ., 2010:92; Al, 2010:16-18; Yıldırım ve Şimşek, 2011: 120).

işlevinde yaşanan dönüşüm sürecine yönelik algılamalarının farklı olduğu kanaatlerinden hareket edilmiştir. Bu kanaatleri de değerlendirebilmek amacıyla toplamda 5 adet mülakat sorusu belirlenmiştir.

Katılımcılara bizzat görüşme yoluyla ulaşılmış, çalışmanın amacı ve ulaşılmak istenen sonuçları hakkında bilgi verilmiştir. Sadece 1 katılımcıdan, zaman darlığı ve ulaşma güçlüğü nedeniyle e-posta yoluyla mülakat sorularına yanıt alınmıştır. Kendilerinin vereceği yanıtlarla bu tez çalışmasına sunacakları katkının önemi belirtilerek katılımcılar ikna edilmiştir. Katılımcıların vermiş olduğu yanıtların samimi ve gerçek düşünceleri yansıttığı varsayımından hareket edilmiştir.

Katılımcılardan ön görüşmeyle alınan randevu gün ve saatinde görev yerlerinde bir araya gelmiş, izinleri dâhilinde not tutma ve kayıt cihazı ile veriler kayıt altına alınmıştır.

Elde edilen veriler, “betimsel analiz yöntemi” kullanılarak araştırma konusunun ilgi alanında olan, araştırmanın amacına ulaşmasını sağlayacak temalar ve katılımcıların sorulara vermiş oldukları yanıtlar çerçevesinde 3 ana başlık ve alt başlıklardan oluşacak bir tasarlama ile değerlendirilmiştir. 3 ana başlık olarak, “yeni denetim anlayışı”, “yeni denetim anlayışının Türk kamu yönetimindeki sorun alanları” ve “denetim alanında yaşanmakta olan sürece ilişkin görüş ve öneriler” belirlenmiştir. Bu araştırma 20.03.2011 ile 20.04.2011 tarihleri arasında yapılmıştır.

#### **3.1.4. Araştırmanın Kısıtları**

Araştırmanın başında belirlenen 9 adet mülakat hedefine ulaşılmıştır. Bu araştırma örnek bir alan araştırması olduğu için seçilen örneklem ile sınırlıdır. Dolayısıyla elde edilen sonuçların ülke bazında tüm müfettiş, yönetici ya da iç denetçilerin görüşleri olarak genellemek amaçlanmamıştır. Az sayıdaki görüşlerden yola çıkılarak genel bir sonuç çıkarılamaması bir sınırlılıktır. Ancak nitel araştırmalarda analitik genelleme gereği elde edilen verilerden sonuçlara ulaşma temelinde Türk kamu yönetimine atıfta bulunularak değerlendirme yapılmıştır.

Öte yandan zaman sınırlılığı, denetim alanında yaşanan gelişmelerin yeni sayılabilecek bir süreç olması sebebiyle her an yeni bir değişme ve gelişmenin olma ihtimaline karşılık algılamaların da değişebileceği gerçeği, mülakat katılımcılarına ulaşmada

yaşanan zorluklar ve örneğin kimi yöneticilerin müfettişlik görevinde bulunmuş olmaları nedeniyle yer yer yönetici değil de müfettiş kimlikleriyle yanıtlar vermeleri çalışmanın diğer kısıtları olarak ifade edilebilir.

### **3.2. Araştırma Bulguları Ve Yorumlanması**

Mülakat uygulamasıyla elde edilen veriler, kapsamlı bir değerlendirmeye yapılan genel ve Türk kamu yönetimi bağlamında özel bir sınıflandırma ile “yeni denetim anlayışı”, “yeni denetim anlayışının Türk kamu yönetimindeki sorun alanları” ve “denetim alanında yaşanmakta olan sürece ilişkin görüş ve öneriler” olarak 3 ana başlıkta aşağıda ele alınmaktadır.

#### **3.2.1. Yeni Denetim Anlayışı**

Teorik kısımda ifade edildiği üzere, yeni denetim anlayışında ön plana çıkan yönetimde etkinlik ve verimlilik sağlama ile yeni denetim anlayışının geleneksel yönetimden ayrıldığı noktalar, katılımcılara soru olarak yöneltilmiştir. Hem yeni denetim uygulamalarının etkinlik ve verimliliğe katkısı hem de geleneksel yönetimden hangi noktalarda ayrıldığı konularında müfettiş, yönetici ve iç denetçilerin görüşlerinin alınması amaçlanmıştır.

##### **3.2.1.1. Etkinlik ve Verimliliğin Belirleyici unsuru: Yönetim**

*Yeni denetim uygulamalarının yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkısı ne olur?* Sorusuna yönetici, iç denetçi ve müfettişlerin vermiş olduğu yanıtlarda işaret edilen ana nokta yönetim olgusudur.

3 yöneticiden 1'i yeni denetim uygulamaları ile klasik denetim uygulamaları arasında fark olmadığını, önemli olanın yöneticinin tutumu olduğunu belirtmiş, yeni denetim uygulamalarıyla gelen “bazı süslü kavramların” kâğıt üstünde kaldığını söyleyerek mevcut durumda etkinlik ve verimliliğin sağlanmadığını ifade etmiş ve hiyerarşik statüyle denetimin yapılması gerektiğini belirtmiştir. 1 yönetici yeni denetim uygulamalarının “gelecekte olması beklenen” katkıları için yönetim yapısının yeniden düzenlenmesi gerektiğini, hiyerarşi, bilgi ve yatay iş akış süreçlerini de içine alan bir yapılanma olmadan etkinlik ve verimliliğin sağlanamayacağını düşünmektedir. 1 yönetici de etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında görevin yönetime kaldığını, mevcut

durumda yeni denetim uygulamalarından etkinlik ve verimliliğe katkının henüz sağlanmadığını, bunun için yönetimin iç denetim birimlerini aktif hale getirmesi gerektiğini ifade etmiştir.

3 iç denetçiden 1'i yeni denetim uygulamalarının henüz yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkısının olmadığını, yönetim yapısının hesap verebilir, risk tanımlı, iç kontrol sistemi oluşturulmuş, süreçlerin değerlendirildiği şekilde dizayn edilmesi gerektiğini düşünmektedir. 1 iç denetçi, yeni denetim uygulamalarının beklenen düzeyde olmadığını, yönetim, yönetici ve denetçilerden kaynaklanan sorunlar nedeniyle beklenen etkinlik ve verimliliğin sağlanmadığını belirtmiş ancak eski uygulamalara nazaran daha yeni denetim uygulamalarının yönetimde etkinlik ve verimliliğe daha çok katkı sağlayacağını da söylemiştir. 1 iç denetçi de yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkının henüz sağlanmadığını, yönetim yapısında iç kontrol kurulmadan sağlıklı bir denetimin işlemeyeceğini ifade etmiştir.

3 müfettişten 1'i etkinlik ve verimliliği belirleyecek olanın yönetim olduğunu, yönetim yapısı değişmeden sağlıklı bir denetimin olmayacağını ancak mevcut denetim anlayışının gücünün azaltılarak da yönetim ve denetim yapısının iyileştirilemeyeceğini, olmuş bitmiş bir ihmalin cezasız kalmaması gerektiğini ve uygunluk denetiminin yeterince yapılması gerektiğini belirtmiştir. 1 müfettiş, yönetim sürecinde bulunanların yeni denetim uygulamalarını "içtenlikle" benimseyerek ve uygulamaya aktararak etkinlik ve verimliliğin sağlanacağını, nitekim yeni uygulamalarda pozitif bakış açısı olduğundan yönetimde etkinlik ve verimliliğin artacağını ifade etmiştir. 1 müfettiş de yöneticilerin tavrının önemli olduğunu, yeni uygulamaların getiriliş amaçlarına, evrensel değerlere uygun olarak kullanıldığında beklenen etkinlik ve verimliliğin sağlanabileceğini söylemiştir. Ancak iç denetimde her an yönetimin baskı ve yönlendirmesinin olabileceğini, bu ihtimal nedeniyle etkinlik ve verimliliğin sağlanamayacağını, dış denetimin ise sistem için "bir sigorta görevi" göreceğini ifade etmiştir.

Denetimin nihai amacının yönetimde etkinlik ve verimliliğin sağlanması olduğu ifade edilebilir. Ancak, bu sadece yeni denetim anlayış ve uygulamalarının kamu yönetiminde yerini almasıyla sağlanamaz. Nitekim 3 farklı katılımcı grubunun büyük çoğunluğu, vermiş oldukları cevaplarla ortak bir noktaya işaret ederek yeni denetim

uygulamalarından arzu edilen etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesinde yönetim yapısının, yöneticilerin tutumunun<sup>9</sup> belirleyici olduğunu ifade etmişlerdir. Yönetim ana başlığı altında yönetim yapısının yeniden dizaynı, üst düzey yöneticilerin yeni denetim uygulamalarını benimsemeleri ile etkinlik ve verimliliğin sağlanabileceği mevcut durumda beklenen etkinlik ve verimliliğin henüz sağlanamadığı düşünülmektedir. Yönetici, iç denetçi ve müfettişler çoğunlukla yeni denetim uygulamalarının, yönetimde etkinlik ve verimliliği artıracaklarını söyleyerek, teorik kısımda ortaya konan kanaati de doğruladıkları ifade edilebilir. Ancak denetim işlevinde yaşanmakta olan dönüşüm sürecinin uygulamada beklenenleri en azından etkinlik ve verimlilik noktasında henüz sağlamadığı söylenebilir.

Belirtmelidir ki yönetici, müfettiş ve iç denetçiden oluşan örneklem grubundan müfettişler (2 kişi), etkinlik ve verimlilik konusunda ortak noktaya işaret etmekle birlikte kurallara uygunluk, yapılmış bir hatanın cezasız kalmaması, dış denetim yoluyla teftiş etmenin etkinlik ve verimliliğe katkısının daha fazla olabileceği yönünde de görüş belirtmişlerdir. 3 iç denetçi, yeni denetim uygulamalarının, etkinlik ve verimliliği artıracak yönünde görüş belirtirken, 2 yönetici de yeni denetim uygulamalarının etkinlik ve verimliliği artırıcı olduğunu belirtmiştir. Ancak bunun için üst yöneticilerin tutumu ve yönetim yapısının belirleyici olduğu düşünülmektedir.

### **3.2.1.2. Amaç, Kapsam, Süreç ve İlke Farklılıkları**

*Yeni denetim anlayışının geleneksel denetim anlayışından ayrıldığı temel noktalar nelerdir?* Sorusuna yönetici, iç denetçi ve müfettişler ayrı ayrı noktalara işaret etmiş, bu noktaların bir ara getirilmesiyle amaç, kapsam, süreç ve ilke yönünden yeni denetim anlayışının farklılıkları ortaya konmaya çalışılmıştır.

3 yöneticiden 1'i yeni denetim anlayışında amaçlara uygunluğun temel alındığı bir yönetimin oluşmasına katkı sağlandığını, böylece denetim işlevinde daha fazla etkinliğin amaç edinildiğini belirtmiş ve geleceğe dönük öngörülebilirlik işlevi olduğunu ve de süreçlerin kontrol edilebildiğini söylemiştir. 1 yönetici, geleneksel

---

<sup>9</sup> Nitekim sadece iç denetçilere yönelik yapılan, 361 iç denetçinin katılımıyla gerçekleştirilen anket çalışmasında iç denetimin başarıyla uygulanmasında önem verilen faktörlerin ilk sırasında da üst yönetimin tutumu yer almaktadır (Bilge ve Kiracı, 2010: 193). Bu çalışmada da yönetici ve müfettişlerin de görüşlerinin bu konuda aynı doğrultuda olduğu görülmüştür. Müfettiş, yönetici ve iç denetçilerin yer yer farklı yer yer de benzer görüşleri paylaştığını belirtmek gereklidir.

denetimde “hata tespit etme ve cezalandırma” amacının olduğunu, yeni denetim anlayışında ise “yol gösterme ve düzeltme” amacının ön plana çıktığını ifade etmiş ancak geleneksel denetimde de “bilgi”nin ön plana çıkarılmasıyla aynı amacın gerçekleştirilebileceğini düşünmektedir. 1 yönetici de hukuka uygunluk amacı yanında artık “amaca uygunluk” anlayışının geldiğini, dolayısıyla denetim işlevinde amacın değiştiğini, kapsamın genişleyerek performans denetiminin geldiğini belirtmiştir.

3 iç denetçiden 1’i “üst yönetimle işbirliği içinde geleceği şekillendirme” nin, geleceğe yönelik süreçleri iyileştirme ve hata azaltmanın denetim işlevinin amaçları arasına girdiğini, kapsamında artık risk tanımlama olduğunu ifade etmiştir. 1 iç denetçi, denetim işlevinin amacında “güvence ve danışmanlık ile yönetime değer katma, rehberlik ve gelecek odaklılık” unsurlarının ortaya çıktığını, kapsam ve yöntemin genişlediğini, dış denetimle iş birliği yapılabildiğini, standartlık ve mesleki yetkinliğin getirildiğini, sistem, süreç, faaliyet ve iş odaklılığın ön plana çıktığını belirtmiştir. 1 iç denetçi de teftişte sadece uygunluk denetiminin amaçlandığını, yeni denetim anlayışında ise bunun yanında sistem denetimiyle artık sistemin bütün olarak denetlenmesinin ön planda olduğunu dile getirmiş, ilkesel anlamda standartlaşmanın geldiğini, alt denetim türlerinin oluştuğunu, hedef ve performans göstergelerini dikkate alan bir denetimin artık var olduğunu, denetimde eğitimin önemli bir unsur haline geldiğini, geleneksel denetimde olmayan süreçlerin izlenmesinin yeni denetim anlayışıyla artık olduğunu, gelecek odaklı, yönetime değer katmaya yönelik amacının bulunduğunu, iç denetçilerin performanslarının ölçüldüğünü, denetçi yetkin ve yeterli olduğu sürece bağımsız olarak görevini yürütebileceğini ve denetleyenle denetlenen arasında karşılıklı görüşleri alınabildiği katılımcı bir anlayışın doğduğunu ifade etmiştir.

3 müfettişten 1’i yeni denetim anlayışında amacın “etkinlik ve verimlilik ile daha kaliteli ürün elde edilmesi” olduğunu söylemiştir. 1 müfettiş, “rehber olma” amacının ön plana çıktığını belirtmekle birlikte hukukilik denetiminin ve denetimde icra boyutunun önemsenmesi gerektiğini söyleyerek aslında denetimin “nasıl olması” gerektiği konusunda da görüşünü ifade etmiş, işlevsel açıdan süreçte teftişte olan tahkikat aşamasının artık olmadığını, ilkesel anlamda nesnellik ve ölçülebilirliğin yeni denetim anlayışında olduğunu ama bunun da yönetsel faaliyetlerde her zaman mümkün

olamayacağını belirtmiştir. 1 müfettiş de teftişin “insan unsurlu” olduğunu ve denetimde bu amaçtan sapılmaması gerektiğini düşünmektedir.

Elde edilen yanıtlardan hareketle yönetici, iç denetçi ve müfettişlerin çoğunlukla, yeni denetim anlayışının farklı olduğu noktalar konusunda fikir sahibi olduğu, özellikle iç denetçilerin bu konuda derinlemesine bilgi sahibi olduğu söylenebilir. Yöneticiler de çoğunlukla farklılıklara olumlu yaklaşırken, müfettişlerin ise denetimin nasıl olması gerektiği konusunda farklılıklardan ziyade teftiş eğilimli bir yaklaşım sergiledikleri ifade edilebilir.

Çalışmanın teorik kısmında, geleneksel denetim anlayışı ile yeni denetim anlayışının karşılaştırmalı analizi yapılmıştır. Katılımcılardan elde edilen verilerle birlikte bu farklılıklar, amaç, kapsam, süreç ve ilke başlıkları altında şöyle değerlendirilebilir:

- Amaçsal olarak artık, amaca uygunluk, gelecek odaklılık, yönetime rehberlik etme, güvence oluşturma, hata bulmadan ziyade hata azaltma, etkinlik ve verimlilik, yönetime değer katma” denetim işlevinde ön plana çıkan unsurlardır.
- Kapsam olarak ise artık, sadece uygunluk denetimi değil onun yanında performans denetimi, iç denetim ve alt türleri arasında olan sistem denetimi, bilgi teknolojileri denetimi gibi denetim türleri, risk tanımlama, hedef ve performans göstergelerini ölçme gibi unsurları da için alacak bir denetim anlayışının gelişmektedir.
- Süreç olarak ise artık iş süreçlerinin kontrol edilebildiği, denetim süreci sonunda ortaya konan sonuçların izlenebildiği, denetim süreci içinde denetlenenlerden de görüş alınabildiği, kamuoyunun da denetim sürecine dahil olabildiği bir anlayış doğmuştur.
- İlkesel olarak da artık yazılı standartlar getirilmekte, nesnellik ve ölçülebilirlik ön plana çıkarılmakta, denetçilerde mesleki yetkinlik aranmaktadır. Denetimde bağımsızlık da denetçilerin yeterli ve yetkin olmalarıyla sağlanabilecektir.



### **3.2.2. Yeni Denetim Anlayışının Türk Kamu Yönetimindeki Temel Sorun Alanları**

Katılımcılardan elde edilen veriler, örneklem grubunun görüşleri ile sınırlı kalmak şartıyla, Türk kamu yönetiminde yeni denetim anlayışına ilişkin sorun alanları bulunduğu sonucunu vermektedir. Denetim işlevinde yaşanmakta olan sürecin ortaya konabilmesi açısından bu sorunlar aşağıdaki alt başlıklar altında açıklanmaya çalışılmıştır.

#### **3.2.2.1. Yönetim Reformunun Denetim Reformunu Karşılamadaki Yeterliliği**

*Türk kamu yönetimi, denetim alanında yapılan hukuki düzenlemeler ve uygulama bir arada değerlendirildiğinde yeni denetim anlayışının neresinde yer almaktadır?* Sorusuna yönetici, iç denetçi ve müfettişlerin vermiş olduğu yanıtlar farkı olmakla birlikte çoğunlukla ortak nokta olarak yönetim reformunun denetim reformunu karşılayamadığı yani yeterli olmadığı yönünde görüşler belirtilmiştir.

3 yöneticiden 1'i "klasik yönetim yapısı üzerine modern denetim anlayışının oturtulmaya çalışıldığını", dolayısıyla sistemin bunu kabullenmediğini belirtmekte, yönetim yapısı değişmediğinden konusu olmayan bir denetimin olduğunu, yeni denetçilerin müfettiş geleneğinden geldiğini, yöneticilerde de "müfettiş geliyor korkusu" ve "müdahale etme" temelli bir teftiş anlayışının hala var olduğunu dile getirmektedir. Dolayısıyla yönetim reformunun geride kaldığını düşündüğü söylenebilir. 1 yönetici, iç denetçilik müessesesinin getirilmesiyle kaotik bir yapının oluştuğunu, bir yanda teftiş kurullarının bir yanda iç denetim birimlerinin olmasının ikili bir sistem oluşturduğunu, iç denetimin bu nedenle işlerlik kazanmadığını ve fonksiyonel olmadığını belirtmekte, hem eski hem yeninin bir arada olamayacağını, ya tamamen eski sistemin kaldırılması ya da sadece birtakım düzenlemeler yapılarak iyileştirilmesi gerektiğini düşünmektedir. Dolayısıyla mevcut yönetim yapısının oldukça olumsuz olduğunu dile getirmektedir. 1 yönetici de yeni denetim anlayışının Türk kamu yönetiminde olgunlaşma aşamasında olduğunu, yöneticilerin daha fazla sorumluluk olarak sürece katkı sunmaları gerektiğini ifade etmektedir.

3 iç denetçiden 1'i klasik yönetim yapısının ürünü olan klasik denetim birimleri ile yeni denetim birimlerinin bir arada bulunmasının "çatışmayı" beraberinde getirdiğini, bazı alanlarda görev ayrışması olmadığından iki denetim biriminin "birbirlerini denetleme

arzusu” içine girdiklerini, iç denetçilerin müfettişler arasından seçilmesiyle klasik anlayışla göreve yaklaşımlarının modern denetim anlayışının yayılmasını engellediğini belirtmekte, kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya bir “direnme” olduğunu düşünmektedir. Dolayısıyla, yönetim yapısında hala klasik anlayışın korunmasından dolayı denetim alanında yapılan düzenlemelerin yaygınlaşmadığı ifade edilebilir. 1 iç denetçi, Türk kamu yönetiminde iç denetimin çok iyi algılanmadığını, idarelerin iç denetimi “özümseme” noktasının sıkıntılı olduğunu, yönetim içerisinde bulunan İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun yapısının güncellemeyi yakalamaktan uzak olduğunu ve değişmesi gerektiğini belirterek, yine yönetim alanında bir reform yapılması gerektiğine işaret etmiştir. 1 iç denetçi de yönetim ile denetim arasında uyumsuzluk olduğunu, denetimde devam eden yeniden yapılanmanın yönetimde henüz yaşanmadığını, “geleneksel yönetim yapısı korunurken denetimin modernleştirildiğini” ve kamu yönetiminin denetim alanındaki gelişmelere yeterince ayak uyduramadığını ifade etmiştir.

3 müfettişten 1’i denetim yapısının yeni düzenlemeler ile parçalı bir hale geldiğini, hesap verme konusunda, müeyyide konusunda eksik bir yapı oluşturulduğunu, yönetim ve denetim arasında karşılıklı iş birliğinin olmadığını ifade etmekte, sağlıklı bir yönetim yapısı kurulmadan yeni denetim anlayışının uygulamaya geçirilemeyeceğini belirtmektedir. 1 müfettiş, Türk kamu yönetiminin bir dönüşüm sürecinde olduğunu, önemli olanın ise hukuki düzenlemeler ile uygulamanın paralel yürümesi gerektiği, bu paralellik içinse yönetimin denetim birimlerine bakış açısının önemli olduğunu dile getirmiş ve Türk kamu yönetiminin bu anlamda önemli mesafe aldığını düşünmektedir. Ayrıca yönetim kademesinde bulunanlarca yasal düzenlemelerin yeterince anlaşılmadığını da eklemektedir. 1 müfettiş de iç denetçilerin algılamalarının Türk kamu yönetiminde sorunlu olduğunu, kendilerini “tek denetçi” zannettiklerini, dış denetçilerce denetlenemeyeceklerini düşündüklerini ve bunun yanlış olduğunu dile getirmekte, teftiş kurullarının kaldırılmak istenmesinin “bindiği dalı kesmek” anlamına geleceğini belirtmektedir. Dolayısıyla, müfettişliği, yeni anlayışta ön plana çıkan iç denetçilin üzerinde gördüğü, bir anlamda denetim elemanları üzerinde hiyerarşik bir yapılanmayı savunduğu dile getirilebilir.

Belirtmelidir ki müfettişler, 1'i aksi görüş bildirmekle birlikte, Türk kamu yönetiminde denetim alanında yapılan düzenlemelere eleştirel bakmakta bir anlamda yönetim reformu yapılsa dahi denetimde klasik anlayı savunmaktadırlar. 2 yönetici, sürecin olumsuzluklar içerdigi ve yönetim yapısında değişim olması gerektiği yönünde görüş bildirirken, 1 yöneticinin daha iyimser bir yaklaşım sergilediği söylenebilir. 2 i denetçi, hala klasik yönetim yapısının varlığını koruduğunu ve bunun sıkıntılarının görüldüğü bir sürecin yaşanmakta olduğunu, 1 i denetçi de yönetim tarafından yeni denetim uygulamalarının algılanamadığını belirtmektedir.

Yönetim olgusundan bağımsız bir denetim düşünülemez. Dolayısıyla yönetim alanında yapılan bir reform denetim alanına da yansiyacaktır. Ancak yönetim reformu tam anlamıyla gerçekleşmeden ve yönetimde klasik algılamalar giderilmeden denetim reformunu yapmaya çalışmak arzu edilmeyen sonuçları doğuracaktır. Nitekim Türkiye özelinde değerlendirildiğinde, yönetici, i denetçi ve müfettişlerin görüşleri ışığında çoğunlukla, henüz klasik yönetim yapısının hem algısal hem de örgütsel anlamda kırılamadığı bundan dolayı da yeni denetim anlaysının tam olarak yerleemediği, ayrıca denetim alanında yapılan çeşitli düzenlemelerde de yapısal sorunlar bulunduğu sonucu çıkarılabilir.

### **3.2.2.2. Hukuki Düzenlemelerin Zihniyet Dnmn Sağlamadaki Yeterliliği**

Hukuki düzenlemelerin denetimde yaşanan yeniden yapılanma sürecindeki rolü, iki farklı boyut ekseninde katılımcılara soru olarak yöneltilmiştir. Bunlardan ilki, yapılan hukuki düzenlemelerin yeni kamu yönetimi anlaysında ön plana çıkan etkin, amaca uygunluğu esas alan ve bağımsız bir denetim anlayı için yeterli olup olmadığı, ikincisi ise bu düzenlemelerin zihniyet anlamında da bir dnm sağlayıp sağlamadığıdır.

Katılımcılardan elde edilen veriler, hukuki düzenlemelerin çoğunlukla yetersiz olduğunu ancak yeni denetim anlayı yönünde düzenlemelere devam edilmesi gerektiği, zihniyet anlamında yeni anlaya doğru dnmn ise zaman alacağı ve bunun için hukuki düzenlemelerin tek başına yeterli olmayacağı sonucunu ortaya koymaktadır.

3 yöneticiden 1'i yapılan hukuki düzenlemelerin yetersiz olduğunu, klasik yönetim zihniyetinin de devam ettiğini belirtmiştir. 1 yönetici, hukuki düzenlemelerin yetersiz

olduğunu, geçiş süreci öngörülmeden iki sistemin bir arada olduğunu ve bunun yerine eski sistemin olması gerektiği ifade etmiştir. 1 yönetici de hukuki düzenlemeler ile “değişimin” öngörüldüğünü bu anlamda yeterli olduğunu ancak uygulama mevzuatlarında sıkıntı bulunduğunu dile getirmiş, düzenlemelerin hayata geçirilmesi için üst yöneticilerin daha fazla sorumluluk alması gerektiğini ve genel anlamda değişimin zor olduğunu söylemiştir.

3 iç denetçiden 1’i hukuki düzenlemelerin yeterli olduğunu ancak yönetimlerin klasik anlayıştan kurtulması gerektiğini düşünmektedir. İdarelerin bakış açılarının değişebilmesi için de performans değerlendirmelerinin yapılması gerektiğini söylemektedir. 1 iç denetçi, hukuki düzenlemeleri yeterli olarak görmekte ancak bazı eksiklikleri bulunduğunu, zihniyet anlamında ise hala denetime karşı “bir soğukluk” olduğunu ve “bana dokunmasın” anlayışının egemen olduğunu belirtmektedir. Hukuki düzenlemeler ile yöneticilerin denetimin anlamı konusunda bilgilendirilebileceği bu açıdan hukuki düzenlemelerin zihniyet anlamında değişimi sağlayabileceğini ifade etmektedir. 1 iç denetçi de hukuki düzenlemelerin yeterli olmadığını, yeterli olsa bile tek başına bir zihniyet dönüşümü gerçekleştirmesinin mümkün olmadığını dile getirmekte bunun için belli bir zaman geçmesi gerektiğini, yeni sistem ve yöntemlerin anlatılarak, sevdirilerek benimsetilmesi ve teşvik mekanizmalarının oluşturulması gerektiğini söylemektedir.

3 müfettişten 1’i hukuki düzenlemelerin yeterli olmadığını, zihniyet dönüşümüne de katkı sağlamadığı yönünde görüş belirtmekte, yeni anlayışta ön plana çıkan iç denetçilerin müfettişlik geçmişleri nedeniyle eski alışkanlıklarından kurtulmadıklarını, bir anlamda, zihniyet açısından klasik denetime yakın olduklarını ifade etmektedir. 1 müfettiş, hukuki düzenlemelerin büyük ölçüde yeterli olduğunu ancak tek başına ilgili düzenlemelerle verilmek istenen anlayışın hemen insanlarca benimsenmeyeceğini bununla birlikte anlayış değişimini beraberinde getirmede gerekli alt yapının da bu hukuki düzenlemeler ile sağlandığını belirtmektedir. 1 müfettiş de zihniyet dönüşümü için bireysel ve kurumsal anlamda değişime açık olunması gerektiğini ancak sadece yenileşme güdüsüyle de değer ve ilkeleriyle kökleşmiş yapıların kaldırılmasının yanlış olduğunu vurgulamaktadır.

2 yönetici yeni denetim anlayışını içeren hukuki düzenlemelerin yeterli olmadığını, sıkıntılar bulunduğunu ama düzenlemelere yeni yaklaşımlar yönünde devam edilmesi gerektiğini ve denetimde zihniyet anlamında bir dönüşümün de henüz gerçekleşmediğini ifade etmekte, 1 yönetici ise tamamen eski anlayıştan yana düzenlemelere gidilmesi gerektiğini belirtmektedir. 2 iç denetçi, hukuki düzenlemeleri yeterli görmekte ama zihniyet anlamında hala eski anlayışın var olduğunu düşünmektedirler. Dolayısıyla, bu düşünceden hukuki düzenlemeler yeterli olsa da zihniyet dönüşümünü tek başına sağlamada yeterli olmadığı sonucuna varılabilir. 1 iç denetçi de yeterli olmadığı, yeni anlayış paralelinde düzenlemeler yapılması gerektiği ama hukuki düzenlemelerin tek başına zihniyet anlamında değişim için yeterli olmadığı düşüncesindedir. 2 müfettiş ise hukuki düzenlemeleri yetersiz ve yanlış bulmakta, 1 müfettiş de yeterli görmekte ancak zihniyet değişimi için zaman geçmesi gerektiğini düşünmektedir.

Kamu yönetimlerinde değişimi gerçekleştirmenin birinci adımı mevzuattır. Mevzuatla getirilmek istenen yeni anlayış ve uygulamaların bir anda benimsenmesi beklenemez. Ancak hukuki düzenlemelerin yeterliliği ve yetkinliği ne kadar yüksek olursa benimsenmesi de o kadar kolay olacaktır. Türk kamu yönetimi bağlamında ise mevcut durum, denetimin taraflarından olan yönetici, iç denetçi ve müfettişlerce sorunlu görülmekte, hukuki düzenleme ile uygulama paralelliğinin henüz sağlanamadığı sonucu elde edilmektedir. Bununla birlikte denetim alanında yeni birtakım anlayış ve uygulamalar yönünde adımlar atıldığını, hukuki ve yapısal sorunlar olmakla beraber bir dönüşüm süreci içine girildiği ifade edilebilir.

### **3.2.3. Denetim Alanında Yaşanmakta Olan Sürece İlişkin Öneriler**

Katılımcılara yöneltilen, *denetim alanında yaşanmakta olan yeniden yapılanma sürecine ilişkin beklenti, görüş ve önerileriniz nelerdir?* Sorusuna verilen cevaplardan elde edilen verilere göre sürece olumlu katkı sağlanması düşünülen öneriler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Kamu yönetiminde hala varlığını sürdürmekte olan geleneksel yönetim anlayış ve yapılanmasının, kapsamlı bir reform çalışması ile yeni kamu yönetimi anlayış ve uygulamaları yönünde dönüştürülmesi ve bunun için temel yasanın çıkarılması,

- Denetim alanında çerçeve yasa olarak kabul edilen 5018 sayılı KMYKK'DA, yeni denetim anlayışının yayılmasında en büyük sorumluluğun düştüğü üst yöneticileri bilgilendirecek, rehberlik edecek mekanizmaların öngörüldüğü bir düzenleme yapılması,
- 5018 sayılı KMYKK'NIN uygulama mevzuatının ivedilikle tamamlanması,
- Yönetim ve denetim sürecinde bulunanlar için denetim reformunun tüm yönleriyle anlatılabileceği periyodik düzenlenecek uygulamalı eğitimlerin çoğaltılması,
- Müfettiş ve iç denetçilik kurumlarının birbirinin rakibi olmadığı anlayışının yerleştirilmesi, teftiş ve iç denetim çatışmasının çözecek düzenlemelerin yapılması,
- Yeni denetim anlayışında ön plana çıkan iç denetçilik müessesesinde beklenen verimin alınması için yeterli kadro tahsisi yapılması, özlük haklarının düzenlenmesi, üst yöneticinin baskı ve etkisi altında kalmasını engelleyecek yetkinlik ve yeterliliğe sahip olması,
- Yönetimde kaynak-hedef ilişkisinin kurularak bu ilişkiyi kontrol edebilecek nitelikte iç denetim elemanın yetiştirilmesi,
- İdarelerin iç kontrol sistemlerinin yeniden yapılandırılarak ivedi bir şekilde uygulamaya sokulması,
- Denetim alanında 5018'in dışında kapsayıcı, çerçeve bir genel düzenleme ile görev alanları uzmanlığa göre ayrıştırılmış dairelerden oluşan tek çatı altında bir yapılanmaya gidilmesi,
- Denetimden beklenen etkinlik ve verimlilik için vatandaşlarda da "hesap sorma" kültürünün gelişmesi,
- İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun daha etkin bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

Yönetici, iç denetçi ve müfettişlerin görüşlerinden hareketle, Türk kamu yönetiminde denetim alanında yapılması gereken, beklenen hususlar yukarıdaki gibi ifade edilebilir.

Çalışmanın amaçlarından biri olan yeniden yapılanma sürecine katkı sunacak öneriler, aynı zamanda hala aktif görevde bulunan yönetici ve denetim elemanlarının mevcut sıkıntı noktaları olarak da değerlendirilebilir. Yönetimde ve denetimde etkin bir yapının kurulması için yönetim ve denetim sürecinin aktörlerinin görüşlerinin alınması, bu sürecin katılımcı bir anlayışla yönetilmesinin de bir gereğidir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yönetimin işlevleri arasında yer alan denetim, taşıdığı önem itibariyle diğerlerinden ayrılmaktadır. Yönetimin, planlama, örgütlenme, koordine etme ve yönlendirme işlevleriyle ulaşmak istediği amaçlara, ne derece ve ne düzeyde ulaştığını ölçen tek araç denetimdir. Denetim olmadan bir yönetim faaliyetinin başarıya ulaşması çok da mümkün değildir.

Dolayısıyla denetim, “yaşamsal nitelikte olan diğer dört işlevin de yaşamsallığını sağlayan” (Kişisel görüşme, 2011) bir işlev olarak oldukça önemlidir. Ancak belirtilmelidir ki denetim işlevinin niteliği de bir yönetim faaliyetinden beklenenlerin elde edilmesinde başat rol oynamaktadır. Etkin olmayan, verimlilikten uzak, performans ölçmeyen, sadece gerçekleşmiş sonuçlar üzerinde hata ve suçlu arayarak, soruşturma ve cezalandırmayı amaçlayan bir denetim anlayışıyla vücut bulan denetim işlevi, hata ve yolsuzlukları önleyemeyeceği gibi yönetimi geliştirici de olmayacaktır. Yani denetimden anlaşılması gereken ceza ve soruşturma odaklı teftiş etmeyi esas alan bir yaklaşım olmamalıdır. Elbette ki yapılan bir suç müeyyidelendirilmeli, ancak denetim elemanlarının yönetim sürecindeki herkes için “suçlu” yaklaşımı terk edilmelidir.

Ancak geleneksel yönetim paradigmasında çalışmanın başlarında da ortaya konulduğu üzere, denetim işlevine yüklenen anlam, bugünkü denetim anlayışından oldukça farklı olmuştur. Amacında ceza ve soruşturma olan, kapsamında hukuka uygunluk ve mali denetim bulunan, süreç olarak denetim sonuçlarının izlenmediği ve iş süreçlerinin kontrol edilmediği, ilkesel olarak da uluslar arası standartları bulunmayan, kişiye odaklı olduğu için objektiflikten sapabilen bir anlayışla denetim mekanizması çalışmıştır. Ayrıca geleneksel yönetimin en önemli özelliklerinden olan hiyerarşi ilkesi gereği, üstün astı yakın takibine dayanan hiyerarşik denetim ve hukuka uygunluk, denetimi bir araç olmaktan çıkararak bir amaç haline getirmiştir. Hâlbuki denetim işlevi, daha iyi bir yönetim için kullanılması gereken bir araç niteliğinde olmalı, hukuka uygunluk yanında performansı dikkate almalı, yönetimin amaçlara uygun hareket edip etmediğini de kontrol etmelidir.

Yönetim ve denetim arasında var olan ilişki, birbirinden bağımsız gelişmelerini ve değişmelerini olanaklı kılmaz. Yönetim anlayış ve uygulamalarında meydana gelen bir



değişim, denetim işlevini de etkileyecektir. Nitekim çalışmanın başında ortaya konan yönetim paradigmasındaki değişimin denetim işlevini etkilediği kanaati yapılan literatür taramasıyla desteklenmektedir. Bu çalışmada cevap aranan soruların ilki olan yönetim paradigmasında meydana gelen değişimin denetim işlevine etkisinin ne olduğu sorusu idi. Görülmektedir ki, etkin bir kamu yönetimi için özel sektör uygulamalarının kamu yönetiminde uygulanabilirliğini savunan, bu bağlamda esnek ve yatay organizasyon yapısı, performans ölçümü, halkın yönetime katılımı ve yönetimi denetleyebilmesi, yönetimde hesap verebilirlik, şeffaflık, vatandaşın bir müşteri gibi algılanarak daha kaliteli ve etkin hizmet sunumu, yerleşme, profesyonelleşme gibi unsurları dikkate alan ve 1980'li yıllar itibariyle giderek artan YKY anlayış ve uygulamaları, denetim işlevinde de geleneksel anlayışı dönüştürme sürecini başlatmıştır.

Bu dönüşümün yapı taşları olarak, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik, hesap verebilirlik ve halkın eğitim ve bilinç düzeyinin artmasıyla yönetime katılma, yönetim faaliyetlerini denetleme isteğinin artması gösterilebilir. Bunun kurumsal anlamda yansımaları ise, denetim anlayış ve uygulamalarının yeniden yapılandırılması olmuştur. Mali ve hukuka uygunluk yanında performans denetiminin devreye sokulması, amaca uygunluğun da denetimin ilgi alanına girmesi, dış denetim kurumlarından Sayıştay'ın etkinleştirilmesi, sistem denetimi, bilgi teknolojileri denetimi, bağımsız kurumlarca yapılan denetim, kamuoyu denetiminin giderek önemli hale gelmesi gibi unsurlar, denetimde yeniden yapılanmanın izleri olarak nitelendirilebilir. Tüm bunlar yönetimde etkinlik ve verimliliği en üst noktaya çıkarma gayretinin sonuçlarıdır.

Geleneksel yönetimden yeni kamu yönetimine doğru giden süreçte denetim işlevinde ortaya çıkan bu değişimler, denetimden beklenenleri farklılaştırmaktadır. Bu farklar amaç, kapsam, süreç ve ilke olarak başlıklandırılabilir.

Amaçsal olarak artık, amaca uygunluk, gelecek odaklılık, yönetime rehberlik etme, güvence oluşturma, hata bulmadan ziyade hata azaltma, etkinlik ve verimlilik, yönetime değer katma denetim işlevinde ön plana çıkan unsurlardır. Kapsam olarak, sadece uygunluk denetimi değil onun yanında performans denetimi, iç denetim ve alt türleri arasında olan sistem denetimi, bilgi teknolojileri denetimi gibi denetim türleri, risk tanımlama, hedef ve performans göstergelerini ölçme gibi unsurları da için alacak bir denetim anlayışı gelişmektedir. Süreç olarak ise iş süreçlerinin kontrol edilebildiği,

denetim süreci sonunda ortaya konan sonuçların izlenebildiği, denetim süreci içinde denetlenenlerden de görüş alınabildiği ve de kamuoyunun da denetim sonuçlarından haberdar olabildiği bir anlayış doğmuştur. İlkesel olarak da artık yazılı standartlar getirilmekte, nesnellik ve ölçülebilirlik ön plana çıkarılmakta, denetçilerde mesleki yetkinlik aranmaktadır. Denetimde bağımsızlık da denetçilerin yeterli ve yetkin olmalarıyla sağlanabilecektir.

Bu farklılıklar, çalışmanın teorik kısmında ifade edilen geleneksel denetim işlevinin yetersizliklerini giderecek niteliktedir. Örneğin, geleneksel denetimde kusur bulma, cezalandırma, korkutma gibi amaçların ön plana çıkması çalışanlar üzerinde asıl görevlerini ihmal ederek bütün işlerini bir kenara koyup denetime hazırlık yapması şeklinde ortaya çıkabilecek bir etki yaratmakta idi. Ancak yeni denetim anlayışıyla birlikte amaçta ortaya çıkan rehberlik etme, güvence oluşturma gibi hususlar çalışanlar üzerinde de “bu işin uzmanı, bana yol gösterecek ve ondan daha fazla faydalanabilirim”(Kişisel görüşme, 2011) gibi bir algıyı yaratacağı söylenebilir.

Yukarıda ifade edilenler aslında YKY uygulamalarının denetim işlevinde yarattığı etkilerdir. Sonuç odaklılık, sistem odaklılık, geleceğe yönelik stratejik yönetim, performans odaklılık, katılımcı süreçlerin dikkate alınması, meslekte profesyonelleşme ve eğitime önem verilmesi gibi daha önce de ifade edilen unsurlar, denetim işlevini doğrudan etkileyerek daha etkin bir yapıya kavuşmasının yolunu açmıştır. Yani yönetim anlayışında meydana gelen paradigmatik değişimin denetim işlevinde de süreç içerisinde bir dönüşüme yol açtığı söylenebilir.

Belirtilmesi gereken noktalardan biri de üretim faktörlerinde meydana gelen değişimin yönetim biçimini etkilemesi sonucu bunun denetim alanında da yansımalarının ortaya çıkmasıdır. Bilginin temel üretim faktörü haline gelmesiyle yönetim biçiminde de bilgi yoğun üretime geçilmesi, uzmanlaşmaya duyulan ihtiyacı artırmış böylece sadece üst yönetimin değil çalışanların da yönetim sürecine dâhil olduğu, bilgi ve bilgi teknolojileri kullanımının yaygınlaştığı, üst yöneticinin “her şeyi en iyi bilen” sıfatının “koordine eden” sıfatıyla yer değiştirmeye başladığı bir anlayış beraberinde gelmiştir. Bunun denetimde de bilgi teknolojileri denetiminin yanı sıra, katı hiyerarşinin yanında esnek yatay organizasyonları ön plana çıkaracağı, amir-memur biçimindeki çalışma

şeklinin yanında “ekip çalışması” anlayışını (Eken, 2010: 42-43) da önemli hale getireceği ifade edilebilir.

Çalışmada cevabı aranan bir diğer soru ise, yönetim anlayış ve uygulamalarında meydana gelen değişimin denetim işlevinde yarattığı etkinin, Türk kamu yönetimi örneğinde, denetimin tarafları olan yönetici, iç denetçi ve müfettişlerce nasıl algılandığı, sürece ilişkin görüş ve önerilerinin neler olduğu sorusu idi. Bilindiği üzere Türk kamu yönetiminde 2000’li yıllar ile hız kazanan reform çalışmalarının önemli ayağını denetim reformu oluşturmaktadır. 5018 sayılı KMYKK ile denetim anlayışında köklü bir değişim öngörülmüş, YKY uygulamaları doğrultusunda düzenlemelere gidilmiştir. Bunun yanında Sayıştay Kanunu, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, yerel yönetim kanunları gibi çalışmada ele alınan düzenlemeler yapılmıştır. İşte alan araştırması ile hem yeni denetim anlayışının nasıl değerlendirildiği hem de farklı denetim anlayışlarına sahip denetim yapan kişilerin Türk kamu yönetimindeki denetimin yeniden yapılandırılması sürecine bakış açılarının ne olduğunun ortaya konması amaçlanmıştır.

Derinlemesine mülakat yöntemiyle elde edilen verilerin ortaya koyduğu bulgular, bu tez çalışmasında bir genel bir de özel sonucun olduğunu göstermektedir.

Genel sonuç olarak değerlendirildiğinde, yeni denetim anlayışının yönetimde etkinlik ve verimliliği sağlayacağı yönündeki kanaat ve de geleneksel yönetimden amaç, kapsam, süreç ve ilke yönünden ayrıldığı düşüncesi katılımcıların çoğunluğunun görüşüyle de desteklenerek doğrulanmıştır. Bu bağlamda denetim işlevinde bir dönüşüm yaşandığı ve bu dönüşümün örneklem dâhilindeki katılımcılarca farklılıklar bağlamında algılandığı sonucuna ulaşılmaktadır. Böylece yeni denetim anlayışıyla birlikte denetim işlevinin amacı, kapsamı, süreci ve ilkelerinde bir değişimin, dönüşümün meydana geldiği ifade edilebilir. Ancak yeni denetim uygulamalarının-Türk kamu yönetimin özelinde-yönetimde etkinlik ve verimliliği uygulamada henüz sağlayamadığı ve sağlayabilmesi için de yönetime büyük sorumluluk düştüğü de söylenebilir.

Nitekim bu sonuç iç denetçiler üzerinde yapılan bir başka alan araştırmasıyla da doğrulanmaktadır. Buna göre iç denetimin başarıyla uygulanmasında en önemli faktörlerin başında üst yönetimin tutumu gelmektedir (Bilge ve Kiracı, 2010:193). Bu çalışmada ise iç denetçiler yanında yönetici ve müfettişlerin de bu doğrultuda görüş belirtmiş olduklarını ifade etmek gerekmektedir.

Özel sonuç olarak değerlendirildiğinde ise Türk kamu yönetimi özelinde yeni denetim anlayışının sorun alanları bulunduğu katılımcılardan gelen yanıtlar paralelinde ortaya çıkmaktadır. Bunlar, hukuki düzenlemelerin yetersiz oluşu, zihniyet anlamında hala geleneksel denetim anlayışının sürdüğü dolayısıyla yapılan düzenlemelerin de zihniyet dönüşümünü sağlamada yetersiz kaldığı ve yönetim alanında kapsamlı bir reform yapılamamasından dolayı denetim reformunun gerisinde kaldığı noktalarında yoğunlaşmaktadır. Bu sorunların varlığı, Türk kamu yönetiminde denetim işlevinde bir dönüşüm sürecine girildiği ancak çeşitli sorun alanları nedeniyle sağlıklı bir şekilde ilerleyemediği sonucuna ulaştırabilir. Çalışmanın sorunsallarından biri olan Türk kamu yönetiminde denetim alanında yapılan düzenlemelerin hukuki ve zihniyet anlamında bir dönüşüm başlatıp başlatmadığı bu sonuç ile cevabını bulmaktadır.

Geleneksel denetim anlayışından gelen müfettiş, yeni denetim anlayışında ön plana çıkan iç denetçi ve hiyerarşik denetim yapan yöneticilerin araştırma kapsamında sorulara verdikleri yanıtlardan hareketle şu genel değerlendirmede bulunulabilir.

Yöneticiler, çoğunlukla, yeni denetim anlayış ve uygulamalarından yana tavır sergilemekte ancak dönüşüm sürecinin sorun alanları bulunduğundan yeni denetim anlayışının Türk kamu yönetiminde uygulanamadığı görüşündedirler. Burada ifade edilmesi gerekir ki sorun alanları olarak görülen noktalardan olan geleneksel denetim anlayışının olumsuzluklarının yöneticilerin yeni denetim anlayışını memnuniyetle karşılamalarına neden olması ya da kimi yöneticilerin iç denetimi geleneksel denetim anlayışının devamı olarak görüp karşı tavır takınmaları gibi riskler uygulamada söz konusu olabilecektir. Eğer iç denetim farkı yeterince ortaya konulamaz, iç denetçiler geçmiş alışkanlıklarını bırakamaz, yöneticiler iç denetimi teftiş kurullarının kaldırılmasının aracı olarak gören bakış açılarına sahip olurlarsa (Yedekçi, 2011:87) yeni denetim anlayış ve uygulamalarının yeterince yaygınlaşamayacağını söylemek mümkündür.

İç denetçiler, çoğunlukla, zihni anlamda yeni denetim anlayışını kabullenmiş<sup>10</sup> ancak hukuki düzenlemelerin iyileştirilmesi gerektiği düşüncesindedirler. Müfettişler ise,

---

<sup>10</sup> Yine bu sonucun geçerliliği açısından değinmek gerekirse daha önce bahsedilen iç denetçilere yönelik yapılan alan araştırmasında elde edilen sonuçlardan biri de iç denetçilerin iç denetim olgusunu doğru bir şekilde algıladıkları, benimseyip kavradıkları, bu konuda teorik alt yapıya sahip oldukları şeklinde ortaya çıkmıştır (Bilge ve Kiracı, 2010: 177). Bu anlamda, müfettiş, yönetici ve iç denetçilere yönelik yapılan bu

çoğunlukla, denetimde yaşanmakta olan sürece temkinli ve eleştirel yaklaşmakta, geleneksel denetim uygulamalarının tamamen bir kenara atılmayacağı, teftiş etme ve yapılan hatanın cezasız kalmaması gerektiği yönünde görüş belirtmektedirler.

Bu sonuca göre, müfettişlerin, yöneticilerin ve iç denetçilerin denetimde yaşanmakta olan dönüşüm sürecine ilişkin algılamalarının farklı olduğu kanaati kısmen doğrulanmaktadır. Çünkü katılımcıların yer yer benzer noktalara temas ettikleri görülmüştür. Örnekleme dâhilinde seçilen kimi yöneticilerin müfettişlik görevinde bulunmuş olmaları, kimi iç denetçilerin müfettişlikten gelmiş olmaları kimi müfettişlerin de yöneticilik yapmış olmaları dolayısıyla, sorulara verilen cevaplarda yer yer önceki görevlerine dayanan unsurlar dikkat çekmektedir. Örneğin bir yöneticinin müfettişlik yapmış olması yeni denetim anlayışına tamamen karşı çıkması, iç denetimi “bir denetim” olarak algılamaması sonucunu ortaya çıkarabilir ki bu husus elde edilen verilerle desteklenmektedir. Bu da daha önce belirtildiği gibi araştırmanın bir kısıtı olarak ifade edilebilir.

Dolayısıyla da araştırma kapsamında müfettiş, yönetici ve iç denetçilerin yeni denetim anlayış ve uygulamalarına ilişkin görüş ve algılarının birbirinden kesin hatlarla ayrıldığı ya da birbirinden tamamen farklı olduğunu söylememiz olanaklı değildir.

Genel olarak ise yeni denetim anlayışına yönelik müfettişlerin çoğunlukla (2 kişi) dış denetim ve teftiş ağırlıklı yaklaşım, yöneticilerin (2 kişi) ve iç denetçilerin yeni denetim anlayışı yönünde düzenlemelerden yana bir yaklaşım sergiledikleri söylenebilir. Ancak belirtmelidir ki, yönetici örnekleme, müfettiş ya da iç denetçi örnekleminin kendi içinde de geleneksel denetimden ya da yeni denetim anlayışından yana olanlar bulunmaktadır. Anlamlı bir sonuç elde edebilmek için çoğunluk esasına göre bir değerlendirmede bulunulmuştur.

Türk kamu yönetimi özelinde kısaca ifade etmek gerekirse, etkinliği artırmayı amaçlayan, hukuka uygunluk yanında performans denetimini, amaca uygunluğu önceleyen, denetimde katılımcı süreçleri öngören, hesap verebilir ve şeffaf bir yönetimin anahtarı olan, yönetime geleceğe dönük rehber olma, yönetimi geliştirme, güvence verme gibi işlevleri üstlenen yeni denetim anlayışının tohumları atılmış ancak

---

alan araştırmasında da iç denetçilerin yeni denetim anlayışını diğer denetleyen gruplarına göre daha fazla benimsediklerini ve sürece yönelik daha fazla katkı olumlu görüş belirttiklerini söyleyebiliriz.

dönüşüm süreci tıpkı bütün değişim ve dönüşüm süreçlerinde olduğu gibi sancılı ve biraz da deyim yerindeyse ağır aksak ilerlemektedir.

Yapılan düzenlemelerin eksiklikleri, yeni denetim anlayışının tam olarak algılanamamış olması -ki bu sonuç katılımcıların algılamamaları değil onların Türk kamu yönetimi bağlamında genel olarak yapmış oldukları atıflar sonucu elde edilmiştir<sup>11</sup>- denetim elemanları arasında (Müfettiş-iç denetçi) ortaya çıkan, biraz da statükonun korunması gayesi taşıyan yetki karmaşası, yönetimde hala klasik anlayışın varlığını sürdürmesi ve üst düzey yöneticilerin hukuki düzenlemeler dışında bireysel gayretlerinin yeni denetim anlayışının yaygınlaşmasında yeterli olmaması gibi nedenler de Türk kamu yönetiminde denetim alanında istenilen düzeyde bir dönüşümün henüz yaşanmadığını göstermektedir.

Bu nedenle, dili sade, anlaşılır, geçiş süreci öngören ve üzerinde çok iyi düşünülmüş hukuki düzenlemeler getirilmesi, geleneksel-yeni çatışmasının yaratılmasından çok gelenekselin yeni uygulamalar dâhilinde dönüştürülmesi algısının vurgulanması, bu sürecin aktörlerinin de (yöneticiler, denetim elemanları hatta çalışanlar) görüşlerinin alınması gerekmektedir. Reformist çabalara katılım ne kadar çok olur ise benimsenmesi de o kadar kolay olacaktır.

Genel anlamda ise kamu yönetimi paradigmasında meydana gelen değişim sonucu yönetimin işlevlerinden biri olan denetimde, anlayış ve uygulama açısından bir dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Henüz tamamlanmayan bu süreçte, işlevselliği ve niteliği giderek artmakta olan denetim olgusu, daha etkin ve verimli bir yönetim için sürekli geliştirilmesi gereken bir olgudur. Bu nedenle yaşanması muhtemel yeni gelişmeler karşısında da gerek dünyada gerekse Türk kamu yönetiminde tartışma alanlarından biri olmaya devam edecektir.

---

<sup>11</sup> Nitel araştırmalarda, “analitik genelleme” denilen sınırlı sayıda katılımcıdan elde edilen verilerden hareketle bazı sonuçlara ulaşma söz konusudur. Dolayısıyla, nicel araştırmalarda olduğu gibi örneklemden evrene bir genelleme yapılarak (Altunışık ve diğ., 2010:329) bu araştırma kapsamında bütün müfettişlerin ya da iç denetçilerin böyle düşündüğü gibi bir genelleme yapılmamıştır.

## KAYNAKÇA

- AKYEL, Recai (2009), “Yönetimin Kontrol Fonksiyonunun Uygulanmasındaki Güçlükler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:81, Sayı: 465, Aralık, s.11-25.
- AKYEL, Recai ve H. Ömer Köse (2010), “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:82, Sayı: 466, Mart, s.9-23.
- AL, Hamza (2010), **Bilimsel Araştırma Yöntemleri**, 3. Baskı, Sakarya Yayıncılık, Şubat.
- AL, Hamza (2007), “Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”, Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, **Kamu Yönetimi Yazıları**, 1.Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.1-23.
- AL, Hamza (2002), **Bilgi Toplumu Ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, 1.Basım, Bilimadamı Yayınları, Ankara.
- ALTUN, Murat ve Erdal Kuluçlu (2005), “Doktrin Ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:56, Ocak-Mart, s.23-51.
- ALTUNIŞIK, R., R. Coşkun, S. Bayraktaroğlu ve E. Yıldırım (2010), **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri**, 6. Baskı, Sakarya Yayıncılık, Sakarya.
- ARIKBOĞA, Erbay (2007), “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform Ve Yeni Kamu Yönetimi”, Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, **Kamu Yönetimi Yazıları**, 1.Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.42-69.
- ASLAN, Bayram (2010),”Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:77, Nisan-Haziran, s.63-86.
- BALCI, Asım (2003), “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı”, Ed: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, 1.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.115-133.
- BAŞARAN, Fehmi (2010), “5018 Sayılı Kanun’a Göre Kamu İdarelerinin Ve Kamu Görevlilerinin Sayıştay’a Karşı Sorumlulukları”, **Dış Denetim Dergisi**, Yıl:1, Sayı:1, Temmuz-Ağustos-Eylül, s.35-44.

BAYRAM, Levent (2006), “Geleneksel Performans Değerlendirme Yöntemlerine Yeni Bir Alternatif: 360 Derece Performans Değerlendirme”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:62, Temmuz-Eylül, s.47-65.

Belediye Kanunu,  
<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5018&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch>, 18.01.2011.

BEZCİ, Bünyamin ve Bayram Coşkun (2007), “Avrupa Birliği Ve Sübzidiarite İlkesi: İlkenin AB’DE Uygulanması Ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:16, Sayı:3, s.5-27.

BİLGE, Semih ve Murat Kiracı (2010), **Kamu Sektöründe İç Denetim Ve İç Denetimin Başarıyla Uygulanmasında Rol Oynayan Faktörler**, Gazi Kitabevi, Ankara.

BİLGİÇ, Veysel (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Ed: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.27-46.

BİLGİN, Kamil Ufuk (2007), “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık Performans Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, 145. Yıl Özel Sayısı, Sayı:65, Nisan-Haziran, s.53-87.

BİRİCİKOĞLU, Hale ve Serdar Gülenler (2008), “Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim Ve Türk Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:80, Sayı:459, s.203-223.

BOZKURT, Ömer, T. Ergun, S. Sezen (2008), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, 2. Baskı, TODAİE Yayını, Yayın No:342, Ankara.

CANDAN, Ekrem (2006), “Eski Ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi Ve 5018 Sayılı Kanun İle Öngörülen Esaslar Ve Getirilen Yenilikler I,” **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı:295, Mart, s.1-11.

CLEMENTE, Giorgio (1991), “Performans Denetimi Ve İtalyan Sayıştayı”, Çev., Gül Alptürk, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:5, Temmuz-Eylül, s.35-49.

COŞKUN, Arife ve Levent Karabeyli (2007), “Kamu Yönetimi Reformu Bağlamında Sayıştay Denetimi”, Ed: Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner, **Kamu Yönetimi**, 1. Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Nobel Yayın No: 1115, Şubat, s.215-233.



- COŞKUN, Arife (1998), “Denetimde Yeni Yönelişler: Performans Denetimi”, **Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu**, Tebliğler, Panel ve Tartışmalar, Sayıştay Yayınları, Cumhuriyetin 75. Yıldönümü Dizisi:1, 26 Ekim, s.85-107.
- ÇOLAK, H. Bayram (2010), “Yeni Sayıştay Kanunu Ne Getir(m)iyor?”, **Güncel Mevzuat Dergisi**, Sayı:60, Aralık, s.45-52, <http://hacibayramcolak.net/dosya/sayistay.pdf>, 30.05.2011.
- DEMİREL, Demokaan (2006), “Küresel Eksenden Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 60, Ocak-Mart, s.105-128.
- DİNÇER, Ömer ve Cevdet Yılmaz (2003), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ankara.
- DOĞAN, M. Emin (1996), “Belediyelerin Denetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:5, Sayı:5, Eylül, s.27-36.
- DÖNMEZ, Adnan ve Ayten Ersoy (2006), “Bağımsız Denetim Firmaları Bakış Açısıyla Türkiye Bağımsız Dış Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi”, <http://yayinlar.yesevi.edu.tr/files/article/6.pdf>, 04.03.2011.
- DRUCKER, Peter F. (2000), **21. Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları**, Çev., İrfan Bahçivangil, Gülenay Gorbon, 2. Baskı, , Epilson Yayıncılık, İstanbul.
- DURMAZ, Cüneyt (2010), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Faaliyet (Performans) Raporları”, **Dış Denetim Dergisi**, Yıl:1, Sayı:1, Temmuz-Ağustos-Eylül, s.94-102.
- EKEN, Musa (2010), “Kamu Yönetimi Anlayışındaki Değişim Ve Denetime Yansımaları”, **1. Ulusal Belediyelerde Denetim Ve Beklentiler**, Yayına Hazırlayan: Süleyman Hacıcaferoğlu, Marmara Belediyeler Birliği, Sempozyum Ve Paneller Dizisi No: 1, Şubat, s.40-45.
- EKEN, Musa (1994), “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği Ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:27, Sayı:2, s.21-54.

- EKİCİ, Birol ve M. Cem Toker (2005), “Avrupa’da Ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Etkinliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:14, Sayı:1, Ocak, s.4-28.
- ER, Başak (2007), **Bilgi Edinme Hakkı Kullanma Kılavuzu**, 1. Baskı, TESEV Yayınları, Eylül.
- EREN, Veysel (2006), “Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”, **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hakemli Dergisi**, Yıl:12, Cilt:7, Sayı:25, Ocak, s.255-267.
- EREN, Veysel (2001), **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerine Bir Araştırma)**, Basılmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- EROL, Ahmet (2011), **Vergi Felsefesi**, İSMMMO Yayınları, Yayın No:140, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2010), **Kamu Yönetimi**, 3.Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (2004), **Bürokrasi Ve Siyaset**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (1994), “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:26, Sayı: 4, Aralık, s.81-106.
- FAYOL, Henri (2008), **Genel Ve Endüstriyel Yönetim**, Çev., M. Asım Çalıkoğlu, 2. Baskı, Adres Yayınları, Ankara.
- GENÇ, F. Neval (2010), “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:82, S:466, Mart, s.145-159.
- GÜLER, Cüneyt (2010), “Kamuda Yeni Denetim Sistemi: İç Denetim”, **Dış Denetim Dergisi**, Yıl:1, Sayı:1, Temmuz-Ağustos-Eylül, s.143-151.
- GÜNEGE, Uğur (1984), **Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Denetim ve Türkiye’deki Kamu İktisadi Teşebbüslerin Mali Denetimi**, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Yayın No:410, İİBF Yayın No:361, Fatih Yayınevi, İstanbul.

GÜNER, M. Fatih (2009), “Kamu Yönetiminde İç Denetime Geçiş Süreci Ve Karşılaşılan Sorunlar: Kamu İç Denetiminin Değişimi Üzerine Bir Araştırma”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 18, Sayı 2, s.209-227.

GÜREDİN, Ersin (2000), **Denetim**, 10. Baskı, Beta Yayım, İstanbul.

HALİS, Muhsin ve Mehmet Tekinkuş (2003), “Kamuda Performans Yönetimi”, Ed:Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.169-201.

HEYWOOD, Andrew (2007), **Siyaset**, Çev.,Bekir Berat Özipek, Bican Şahin, Mete Yıldız, Zeynep Kopuzlu, Bahattin Seçilmişoğlu, Atilla Yayla, Adres Yayınları:19, Ankara.

INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberi (2009), Çev., M. Hakan Özbaran, Sacit Yörüker, SAYDER Kitaplığı-2, Ankara.

INTOSAI Denetim Standartları (1990), “Devlet Denetiminde Temel Öneriler”, Çev.,Gül Alptürk, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:1, Ankara

<http://www.sayder.org.tr/d/f/intosai-performans-denetimi-uygulama-rehberi.pdf>,

07.03.2010.

İl Özel İdaresi Kanunu,  
<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5302&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>, 03.04.2011.

KAHRAMAN, Alaaddin (2008), “Kamu İdarelerinin İç Kontrol Sistemlerinin Oluşturulması, İzlenmesi Ve Değerlendirilmesinde Dikkate Alınması Gereken Temel Yönetim Kuralları”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt:13, Sayı: 9, Eylül, s.22-27.

KALENDER, İsmail, “Türk Kamu İdaresinin Yeni Yönetim Ve Denetim Sistemleri”, **Türk İdare Dergisi**, <http://www.kidder.org.tr/dosyalar/makaleler/ikalender.pdf> ,31.01.2011, s.87-103.

Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>, 14.02.2011.

- KARAAHMET, M. Murat (2010), “Denetim Ve Değişim”, **Dış Denetim Dergisi**, Yıl:1, Sayı:1, Temmuz-Ağustos-Eylül, s.103-105.
- KARABEYLİ, Levent ve Arife Coşkun (2010), “Sayıştay Denetimi Bağlamında Hesap verme Sorumluluğu”, **Dış Denetim Dergisi**, Yıl:1, Sayı:1, Temmuz-Ağustos-Eylül, s.81-93.
- KARAMAZAKCADİK, Ali (2007), “Sayıştay’da Değişim Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, S:65, Nisan-Haziran, s.43-51.
- KARATEPE, Kamil (2009), “Anglo-Sakson Denetim Sistemi Çökerken Türk Denetim Sisteminin Anglo-Saksonlaştırılması Üzerine Bir İnceleme”, Ed: Barış Övgün, **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını No: 598, Kamu Yönetimi Araştırma Ve Uygulama Merkezi Yayını No:5, Ankara, s.187-227.
- KENGER, Erdal (2001), “Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu”, Şubat, [http://www.ydk.gov.tr/egitim\\_notlari/denetim.htm](http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm) ,10.02.2011.
- KHAN, Muhammed Akram (1997), “Performans Denetiminin Esasları”, Çev., Necmiddin Bağdadioğlu, Atilla İnan, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:27, Ekim-Aralık, s.64-94.
- KHAN, M. Arkam (1995), “Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş”, Çev: Faruk Eroğlu, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:19, Ekim-Aralık, s.15-30.
- KOÇBERBER, Seyit (2008), “Dünya’da Ve Türkiye’de Denetim Etiği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:68, Ocak-Mart, s.65-89.
- KOÇOĞLU, Ferhat (2009), **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Ve Belediyelere Etkisi**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- KÖKSAL, Erhan (1974), “Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:7, Sayı: 1, Mart, s.51-61.
- KÖSE, H. Ömer (2010), “Kamu Mali Yönetim Reformunun Etkileri Ve 5018 Sayılı Kanun’da Dış Denetim Tasarımına İlişkin Sorunlar”, **Dış Denetim Dergisi**, Yıl:1, Sayı:1, Temmuz-Ağustos-Eylül, s.5-13.
- KÖSE, H. Ömer (2007), “Dünyada Ve Türkiye’de Yüksek Denetim”, **T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıl Dönümü Yayınları**, 2.Basım, Ankara.

- KÖSE, H. Ömer (1999), “Denetim Ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:33, Nisan-Haziran, s.62-85.
- KÖSEOĞLU, Özer (2007), “Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı Ve Performans Denetimi”, Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, **Kamu Yönetimi Yazıları**, 1.Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.309-338.
- KÖSEOĞLU, Özer (2005), **Belediyelerde Performans Yönetimine Geçiş: Arka Plan Ve Sorunlar**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- KUBALI, Derya (1998), “Performans Denetimi, Kavram İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar”, **T.C. Sayıştay Yayınları**, Cumhuriyetin 75. Yıldönümü Dizisi:11, Ankara.
- KULUÇLU, Erdal (2006), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:63, Ekim-Aralık, s.3-37.
- KURDOĞLU, Halil İbrahim (2008), **Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Sisteminin Şeffaflık Ve Hesap Verebilirlik Açısından İncelenmesi**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- KURT, Mustafa ve Özlem Yaşar Uğurlu (2007), “Yeni Kamu Yönetimi Ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:IX, Sayı:2, Aralık, s.75-102.
- MEŞE, Osman (2010), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununda Sayıştay Denetimi”, **Dış Denetim Dergisi**, Yıl:1, Sayı:1, Temmuz-Ağustos-Eylül, s.62-75.
- MİDYAT, Cemil, Sabri (2007), “Teftiş, Geleneksel Denetimden İç Denetime I”, <http://www.stratejikboyut.com/haber/teftis,-geleneksel-denetimden-ic-denetime-1--28070.html>, 03.01.2011.
- NOHUTÇU, Ahmet (2008), **Kamu Yönetimi**, 3. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara.

- OECD/SIGMA PAPER, No:27, European Principles for Public Administration** (Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları: No 27), Çev., Pelin Kuzey, <http://www.oecd.org/dataoecd/23/1/39560850.pdf>, 12.04.2011.
- OKUR, Yaşar (2010), “Türkiye’de Teftiş Ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme”, **Maliye Dergisi**, Sayı:158, Ocak –Haziran, s.570-586.
- ÖNER, Şerif (2006), **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Nobel Yayın No:913, Nisan.
- ÖZER, Hüseyin (1997), “Kamu Kesiminde Performans Denetimi Ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, **T.C. Sayıştay 135. Yıldönümü Yayınları**, Ankara.
- ÖZER, M. Akif (2005), “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:59, Ekim-Aralık, s.3-46.
- ÖZER, M. Akif (2006), “Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı Üzerine Değerlendirmeler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:61, Nisan-Haziran, s.3-22.
- ÖZGÜR, Hüseyin (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi”, Ed: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yayıncılık, Ankara, s.183-217.
- ÖZKAN, Yılmaz (2008), **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Kapsamında İç Denetimin Değerlendirilmesi Ve Öneriler**, Basılmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- ÖZOĞLU, Bülend, C. Mercan ve S. Çakıroğlu (2010), **İç Denetim**, İ.B.B. İç Denetim Birim Başkanlığı Yayınları:1, İstanbul.
- ÖZTÜRK, A. Turan (2007), **Türk Kamu Yönetiminde Bireyden Devlete Yönetimsel Denetim Süreci: Sorunlar, Öneriler Ve Çözüm Yolları**, 1. Baskı, Platin Yayın, Ankara.
- SANAL, Recep (2008), “Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:80, Sayı:459, s.101-128.
- SARAN, Ulvi (2004), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, 1.Baskı, Atlas Yayıncılık, Ankara.

SARI, Mehmet (2009), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununa Göre Mahalli İdarelerde Sorumlular Ve Sorumluluklar”, **Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi**, Cilt:14, Sayı:5, s.25-28.

SAYIŞTAY Kanunu, <http://www.sayistay.gov.tr/mevzuat/6085/6085.pdf>, 04.04.2011.

SİMON, Herbert A. , SMITHBURG, Donald W. , THOMPSON, Victor A. (1985), **Kamu Yönetimi**, Çev: Cemal Mıhçıoğlu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:547, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın Yayın Yüksek Okul Basımevi, Ankara.

SÖZEN, Süleyman (2005), **Teori Ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.

ŞENGÜL, Ramazan (2008), **Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim**, 1. Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

TAYLOR, Frederick W. (2007), **Bilimsel Yönetimin İlkeleri**, Çev: H. Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara.

TEPE, Kenan (1998),“Risk Denetimi/Finansal Yönetim ve Kontrollerin Denetimi”, **Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu**, Tebliğler, Panel ve Tartışmalar, Cumhuriyetin 75. Yıldönümü Dizisi:1, 26 Ekim, Ankara.

TORTOP, Nuri (1974), “**Yönetimin Denetlenmesi Ve Denetleme Biçimleri**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:7, Sayı:1, s.10-50.

TORTOP, Nuri, Eyüp G. İsbir, B. Aykaç, H. Yayman ve M. Akif Özer (2010), **Yönetim Bilimi**, 8. Baskı, Nobel Yayın, Ankara.

T.C. SAYIŞTAY (1998), “**Bilişim Yönetiminin ve Teknolojisinin Denetimi**”, Çev: Gülsüm Canova, Cumhuriyetin 75. Yıldönümü Dizisi:3, Ankara.

T.C. SAYIŞTAY (1998), “**Bilişim Teknolojisi Ortamında Denetimi**”, Çev: Gül Nogay, Gökhan Yazıcı, Cumhuriyetin 75. Yıldönümü Dizisi:5, Ankara.

TÜBİTAK Denetim Terimleri Sözlüğü  
<http://www.tubitak.gov.tr/home.do?ot=1&sid=1620&pid=1620&cid=15789>,  
11.02.2011.

Türk Dil Kurumu Sözlüğü (2000), Türk Dil Kurumu Yayınları: 603, Ankara.

ULUĞ, Feyzi (2004), “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:37, Sayı:2, Haziran, s.97-122.

ÜNSAL, Erdal M. (2004), **Makro İktisada Giriş**, 1. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.

WEBER, Max (1986), **Sosyoloji Yazıları**, 1. Baskı, Hürriyet Vakfı Yayınları, Mart.

YAMAN, Adem (2011), “Geleneksel Teftiş İle İç Denetim Modelinin Fonksiyonel Açıdan Değerlendirilmesi”, **Denetışim Dergisi**, Sayı:6, Ankara, s.22-29.

YEDEKÇİ, Mustafa (2009), “Üst Yöneticilerin İç Denetime Bakışları”, **Denetışim Dergisi**, Sayı:1, Ankara, 86-88.

YILDIRIM, Ali ve Hasan Şimşek (2011), **Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri**, 8.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

YILDIZ, Özcan Rıza (2010), “5018 Sayılı Kanun Ve Bilişim Sistemleri Denetimi”, **Dış Denetim Dergisi**, Yıl:1, Sayı:1, Temmuz-Ağustos-Eylül, s.114-128.

YÜKSEL, Fatih (2004), “Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı Ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı”, **Kamu Yönetimi**, Ed: Abdullah Yılmaz, Mustafa Ökmen, Gazi Kitabevi, s.1-21.

ZENGİN, Ozan (2009), ”Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar” Ed: Barış Övgün, **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No: 598, Kamu Yönetimi Araştırma Ve Uygulama Merkezi Yayını No:5, Ankara, s.1-41.



## EKLER

### Ek 1: Katılımcılara Yöneltilen Sorular

1. Üretim faktörlerinde meydana gelen değişim sonucu emek yoğun üretimden bilgi yoğun üretime geçiş zorunluluğu yönetimi ne düzeyde etkilemiştir?
2. Yönetim anlayış ve uygulamalarındaki değişim denetimi ne düzeyde etkilemektedir?
3. Yeni denetim uygulamalarının, yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkısı ne olur?
4. Türk kamu yönetimi denetim alanında yapılan hukuki düzenlemeler ve uygulama bir arada değerlendirildiğinde yeni denetim anlayışının neresinde yer almaktadır? Denetimde yaşanmakta olan yeniden yapılanma sürecine ilişkin beklenti, görüş ve önerileriniz nelerdir?
5. Yeni denetim anlayışının geleneksel denetim anlayışından ayrıldığı temel noktalar nelerdir? Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü etkin, amaca uygunluğun ön plana çıktığı ve bağımsız bir denetim anlayışı için hukuki düzenlemeler yeterli midir ve bu düzenlemeler denetimde zihniyet dönüşümünün gerçekleşmesini sağlamakta mıdır?

## **Ek 2: Büyükşehir Belediyesi, Yönetici M. K. Bey'in Cevapları**

*SORU 1: Üretim faktörlerinde meydana gelen değişim sonucu emek yoğun üretimden bilgi yoğun üretime geçiş zorunluluğu yönetimi ne düzeyde etkilemiştir?*

Yönetimin denetim fonksiyonunu etkinleştirmiştir. Bilgi yoğun üretime geçişle birlikte karar vericilerin kullanacağı veriler gerektiğinde anlık olarak elde edilmeye başlandığından yönetim tarafından bu veriler uygulamaların izlenmesinde kullanılmaya başlanmıştır. Uygulamaya gerektiğinde müdahale etme olanakları etkinleşmiştir. Yönetimin riskler, fırsatlar vb. konularda öngörme (projeksiyonları) yetkinliği ve yeterliliği artmıştır. Örneğin 5 yıllık nüfus projeksiyonunu normal şartlar dâhilinde tahmin etme yetisi, yönetimde bilgi yoğun üretime geçiş zorunluluğunun kazandırdığı bir husus olmuştur. Öte yandan yönetimde sonuçların ölçülmesi, süreçlerin izlenmesi ve ölçülmesi kolaylaştı. Yönetimin fonksiyonlarından planlama fonksiyonunda maliyet-kaynak ilişkisi daha etkin bir şekilde kurulmaktadır. Yani bilgi yoğun üretim yönetimin planlama-kaynak ilişkisinde de yetkinliği artırmıştır

Geleneksel yönetim anlayışında, yönetim süreçleri içerisinde planlama ve uygulama ağır basmakta ancak planlama ile kaynak ilişkisi kurulmadan planlama yapılmakta idi. Maliyet kaynak ilişkisi dolayısıyla etkin değildi.

*SORU 2:Yönetim anlayış ve uygulamalarındaki değişim denetimi ne düzeyde etkilemektedir?*

Bu konuda ilk tepkiler, denetim ve teftiş arasında bir yetki karmaşası şeklinde ortaya çıktı. Çünkü bu iki yetki alanının paylaşımı konusunda bir belirsizlik ortaya çıkarmıştır. Bu halen tam anlamıyla çözülmüşte değildir.

Teftişte, sonucu kontrol etme, hata arama söz konusudur ve düzeltici faaliyette bulunmak için zaten çok geç kalınmıştır. Denetimde ise süreçleri kontrol etme, verimlilik, etkinlik, risk analizi, hedef temelli, hizmet talebi ile çıktı sürecini kontrol eden bir anlayış söz konusudur. Geleneksel denetimde yani teftişte hizmet talebi ile çıktı sürecini kontrol etme yoktu. Hukuki anlamda ortaya çıkan sıkıntının giderilmesi anlamında bir kontrol vardı. Yeni denetim anlayışıyla birlikte denetim, hiç kontrol edilmeyen alanların kontrol etmektedir. Örneğin, İBB'de A, B ve C birimleri arasında

yukarıdan aşağıya doğru dikey bir yapılanma söz konusu. Yukarıdan aşağı doğru işleyen süreçte, teftiş sürecin sonunda yani gerçekleşmiş sonuç üzerinde yapılıyor. Süreç akışında ortaya çıkan kırıklıkları denetleme söz konusu değil teftişte. Geleneksel yönetimde var olan yapı üzerine modern denetim sistemi inşa edilmeye çalışılıyor. Ancak yapı olarak bu kabul edilmiyor.

*SORU 3: Yeni denetim uygulamalarının, yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkısı ne olur?*

Aslında yeni denetim uygulamaları henüz yok. Ama gelecekte olması beklenen etkileri olabilir. Dikey bir şekilde örgütlenen kurumlarda aslında birden fazla yatay birim işleri yürütüyor. Ancak yatay akışı denetleyecek bir mekanizma yok. Yani yatay akış sürecinin bir sahibi yok. Süreç kırıklarını önleyici, düzenleyici bir mekanizma yok henüz. Dolayısıyla vatandaşa hizmet sunumunda daha uzak, etkinlik ve verimlilik boyutu daha düşük bir yapı var. Vatandaş sonuç itibariyle hizmetin niteliğine bakar. Süreç kırıklarındaki hukuki boyutu mülkiyenin alanına girerken bu kırıkları tedavi ise denetim alanına girer.

Devlet, yapıları yeniden dizayn etmelidir. Hiyerarşik olmaktan çıkıp, yatay alanları tanımlayan organizasyon yapısı geliştirmelidir. Bu yapıldığında verimlilik ve etkinlik sağlanacak, çıktı ve kalite artacaktır. Süreç, hiyerarşi ve bunun yanında denetim bilgisini de kullanan yatay ve hatta çapraz organizasyonel yapı ile denetim etkinleştirilebilir.

*SORU 4: Türk kamu yönetimi denetim alanında yapılan hukuki düzenlemeler ve uygulama bir arada değerlendirildiğinde yeni denetim anlayışının neresinde yer almaktadır? Denetimde yaşanmakta olan yeniden yapılanma sürecine ilişkin beklenti, görüş ve önerileriniz nelerdir?*

Klasik kamu yönetimi yapılanması üzerine modern denetim anlayışı oturtulmaya çalışılıyor ama bu mümkün değil. Yeni denetçiler aslında usta-çırak ilişkisi içinde yetişmiş, müfettiş geleneğinden gelen, ortalama yaşları 45 ve üstü olan, denetim forsunu taşıyan kişiler. Öte yandan idareciler ise iç denetçiyi, geleneksel anlamda “müfettiş geliyor” şeklinde algıladıklarından hala “müdahale etme” temelli bir teftiş anlayışının varlığı söz konusu.

Klasik yönetim sistemi üzerine yeni denetim anlayışı getirildi. Önce kaynaklarla ve hedeflerle yönetilen bir yönetim yapısı oluşturulmalı sonra bunu kontrole yönelik eleman yani iç denetçiler yetiştirilmeli. Kültürel anlamda denetimde değişim yok, süreç bazlı yönetim yok çünkü genel anlamda yönetim hala klasik kamu yönetimi anlayışına dayanmaktadır.

Mevcut durumda yönetim yapısı değişmediği için denetim yok, konusu olmayan bir denetim var. Süreci daha çok kıracak problemler üretiliyor araya yeni organizasyonların eklenmesiyle.

Hedef bazlı, kaynak-denetim ilişkisinin güçlü olduğu, risk, hedef, süreç tanımlı, iç denetimin yapılandırıldığı bir yönetim olmalıdır. Aynı zamanda vatandaş boyutunda da hesap sorma kültürü olmalıdır. 5018 Sayılı Kanun dışında daha kapsayıcı, yatay organizasyonların kurucu kanunlarında birden fazla düzenleme yapılmalıdır. Kurucu kanunlar değişmelidir. Dikey örgütlenmelerde Kalkınma Ajansları gibi yatay organizasyonlar kurulmalıdır. 5018 ile yetinilmemeli denetimde komple bir reform olmalıdır.

*SORU 5: Yeni denetim anlayışının geleneksel denetim anlayışından ayrıldığı temel noktalar nelerdir? Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü etkin, amaca uygunluğun ön plana çıktığı ve bağımsız bir denetim anlayışı için hukuki düzenlemeler yeterli midir ve bu düzenlemeler denetimde zihniyet dönüşümünün gerçekleşmesini sağlamakta mıdır?*

Denetim işlevinin etkinleşmesi, geleceğe dönük olarak projeksiyonları güçlendirmesi, hizmet talebi ile çıktı arasındaki sürecin de kontrol ediliyor olması, kaynak-denetim ilişkisinin kuruluyor olması, yönetim sistemi yeniden dizayn edildiği takdirde verimlilik, etkinlik, çıktı ve kalitenin artışının sağlanması, süreç kırıklarında tedavi edici bir rol üstlenmesi, hedef (amaç) bazlı yönetimin oluşmasına katkı sağlaması olarak ifade edilebilir.

Mevcut düzenlemeler yeterli değildir. Yeni düzenlemeler yapılmalıdır. Zihniyet anlamında hala klasik yönetim varlığını sürdürdüğünden modern denetim sistemini yönetim yapısı kabul etmiyor. Yeni denetçiler de aslında teftiş geleneğinden gelen usta-çırak ilişkisinde yetişmiş olduğundan zihniyet anlamında bir dönüşüm henüz sağlanmamıştır.

### **Ek 3: Maliye Bakanlığı (Defterdarlık) Yönetici A. Bey'in Cevapları**

*SORU 1: Üretim faktörlerinde meydana gelen değişim sonucu emek yoğun üretimden bilgi yoğun üretime geçiş zorunluluğu yönetimi ne düzeyde etkilemiştir?*

Yani bunun birçok sonucu oldu. Özellikle Ar-Ge kısmında birçok sonucu oldu. Sonuçta insanlarla uğraşmak çok kolay bir iş değil ama sonuçta onları yönlendirmek daha kolay bilgiye göre. Ama bilgiye o kadar kolay ulaşamıyorsunuz. Bilgi arttıkça, insanların teknolojik kullanımları arttıkça denetleyen açısından bizim sıkıntılarımız da artıyor ama aynı zamanda kolaylaşıyor. Çünkü bir merkezden idare etmek daha kolay hale geliyor. Ama sistemin açıkları olduğunda da ve bu açıkları kullanan birileri de onu yanlış kullandığında yani kurumun çıkarları aleyhine kullandığında çok büyük sıkıntılar oluyor, onu tespit etmek çok zamanınızı alabiliyor. Ama insan yoğun üretimde direkt sorunun kaynağına gidip ilgili insanı oradan uzaklaştırmak daha kolay bir yönetimdir. Onun da sıkıntısı belirli merkezden değil de bir ağ şeklinde yani bütün şubelere birimlere insan göndererek yani denetleyici göndererek mümkün olabiliyordu. Yani ikisinin de avantajları, dezavantajları var ama bilgi yoğun tabii ki de -bütün dünyadaki trend de o yönde kaçınılmaz bence. Bilgi yoğun kaçınılmaz olduğuna göre biz de bilgi yoğununa nasıl tespitler yapabiliriz, nasıl denetleyebiliriz çalışanları, o şekilde çalışmak zorundayız. Başka bir alternatif görmüyorum işin açıkçası.

*SORU 2: Yönetim anlayış ve uygulamalarındaki değişim denetimi ne düzeyde etkilemektedir?*

Aslında biraz önce cevap verdim bir şekilde ama yani denetim farklılaşıyor biliyorsunuz. Eski tip denetimden yeni tip denetime geçiliyor. Eski tip denetimde, biraz önce anlattığım gibi sonuçta biliyorsunuz insanlara, daha çok eski tip denetimde yani ben çok katılmamakla birlikte olanı söyleyeyim. Eski tip denetimden anlaşılan genelde, bir yerde memurun ya da bir çalışanın geçmişe yönelik yaptığı uygulamaları tespit etmek, yanlışlarını bulmak, “sen burada, burada yanlış yapmışsın, bunları niye yaptın? Diye hesap sormak şekliydi. Ama yeni tip denetimde söylenen işte insanların cari denetimini yapmak, onlara yol gösterici olmak. Hâlbuki eski tip denetimde de yol gösterici olmak mümkündü ve ben bu yönden klasik anlayışa biraz daha yatkın bir kişi olduğumu söyleyebilirim. Yani ben eski tip denetimden yanayım. Eski tip denetimin de

sadece hata bulmaya yönelik değil aynı zamanda insanları daha verimli hale getireceğini düşünen biriyim.

Denetim biraz zayıflıyor. Denetim zayıflayınca da çeşitli çıkmazlar ortaya çıkabiliyor. Aslında yeni anlayışta söylenmek istenen denetimin hiç olmaması ya da iç denetçilik gibi tamamen oradaki üst yöneticiye bağlı bir birimin oluşturulması biçiminde. Bence bu hiçbir şekilde denetimin işiyle bağdaşmaz. Denetim mutlaka bağımsız olmalı. Mesela biz kendi özelimiz için konuşursak direkt Maliye Bakanlığı'na bağlıyız, Maliye Bakanlığı'na bağlı olduğumuzda da gittiğimiz hiçbir yerde herhangi bir yönlendirme ya da siyasi baskıyla karşılaşma şansımız yok. Görevimizi bağımsız bir şekilde yapabiliyoruz. Ama diğer yönden bakıldığında iç denetçilik müessesesi olsun kamu denetçiliği olsun bir birime bağlısınız ve o birim adına denetlemek zorunda olduğunuz için denetçi üzerinde sıkıntılar çıkabiliyor. Ama organizasyon açısından yani organizasyonun denetimiyle ilgili çok bir sıkıntı olacağını düşünmüyorum. Sadece üst düzeyde bir sıkıntı çıkarsa onun engellenmesinin yeni sistemde daha zor olduğunu düşünüyorum.

*SORU 3: Yeni denetim uygulamalarının, yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkısı ne olur?*

Yeni denetim uygulamalarının etkisi ne olabilir? Olumlu ya da olumsuz olabilir tabii. Sonuçta bu yöneticinin onu nasıl kullandığına bağlıdır. Bizde hala eski, klasik sistem uygulanıyor. Maliye Bakanlığı'nın yapısında bir değişim olmadı. Ben çok bir farklılık olduğunu düşünmüyorum yenisi ve eskisi arasında. Yenisinin avantajı ne olabilir? Yenisinin avantajı yani söylenen ya da tanımlanan, işte, cari bir denetim yapısı onlara bir nevi danışmanlık yapmak, anlık yapılan işlerde doğru yolu göstermek dolayısıyla o hatanın yapıldığı yerde ondan sonraki tekerrürüne mahal vermemek. Tabii bunlar güzel şeyler, kâğıt üzerinde güzel şeyler ama fiiliyatta mümkün olabilir mi? Yani ben çok katılmıyorum mümkün olabileceğine.

Sonuçta denetimin mutlaka organizasyonun dışına çıkarılması gerektiğini düşünüyorum. Yani organizasyonun dışına çıkarılması derken direkt orda çalışanlarla beraber değil de daha yüksek bir yerden daha hiyerarşik bir statüyle gelmelerinin faydalı olduğunu düşünüyorum.

*SORU 4: Türk kamu yönetimi denetim alanında yapılan hukuki düzenlemeler ve uygulama bir arada değerlendirildiğinde yeni denetim anlayışının neresinde yer almaktadır? Denetimde yaşanmakta olan yeniden yapılanma sürecine ilişkin beklenti, görüş ve önerileriniz nelerdir?*

Her soruya bir önceki adımdan gidiyorum anlaşılır. Neler yapıldı biliyorsunuz, iç denetçilik müessesesi oluşturuldu 5018 sayılı Kanun ile. İç denetçilik müessesesi işlerlik kazandı mı? Kazanmadı. Maliye Bakanlığında yanılmıyorsam 20 ya da 30 kişi var şuan iç denetçi olarak atanan. İç denetçiler ne yapıyorlar tam emin değiliz. Arada gelip gidiyorlar işin açıkçası. Ama yani bir tarafta iç denetçiliği kurup bir taraftan da Maliye Teftiş Kurulunu tutmak ya da Hesap Uzmanlarını tutmak, diğer denetim birimleri durduğu sürece iç denetimin fonksiyonel olma şansı yok hiçbir şekilde.

Yani biz hem yeniye hem eskiye bir arada tuttuğumuz için şuan tam bir kaos yaşıyoruz, öyle söyleyeyim. Çünkü yeni gelen denetçiler de tam olarak ne yapacaklarını bilmiyor ya da iç denetçilerin bu denetim elemanları üzerinde bir etkinliği var mı? O da yok. Yani herhangi tanınan bir statüde yani mali şartlar eşit gibi görünmekle beraber çok bir talep yok işin açıkçası. Yani iç denetçi olmak için başvuran denetim elemanı sayısı çok az. Dolayısıyla ya hiç olmayacak ya da tamamen iç denetçilerden kurulu bir yapının olması lazım. Mevcut yapı tam askıda bir yapı ve yüzde 80 90 olumsuz olduğunu düşünüyorum bu yapının.

*SORU 5: Yeni denetim anlayışının geleneksel denetim anlayışından ayrıldığı temel noktalar nelerdir? Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü etkin, amaca uygunluğun ön plana çıktığı ve bağımsız bir denetim anlayışı için hukuki düzenlemeler yeterli midir ve bu düzenlemeler denetimde zihniyet dönüşümünün gerçekleşmesini sağlamakta mıdır?*

Aslında bahsetmiştim yani bize öğretilen klasik denetimde memurların ya da çalışanların geçmişte yaptıkları hataların tespit edilerek o yaptığı hatalarda kasıt unsurunun olup olmadığının tespiti ve cezalandırılması şeklindeydi. Ama yeni denetim anlayışında bu şekilde bir denetim değil de daha cari bir denetim, onlara yol gösterici, işte yapılan hataları tespit edip, “burada, burada yanlış yapmışsınız” diyerek anlık olarak devreye girip onun düzeltilmesi yolunda ama bunun tespiti çok mümkün müdür? Tabii biraz önce bahsettim, bilgi yoğunluğu arttıkça işlerde bu mümkün olabiliyor. Klasik denetimde de bence bilgi yoğunluğu işin içine alabilirsek klasik denetimde de

aynı sonucu elde etmek mümkün. Dolayısıyla ben yeni denetimle eski denetim arasında çok fark görmüyorum.

Hukuki düzenlemeler yeterli değildir. Yani biraz önce de bahsettim siz bir sistem oluşturuyorsanız diğer sistemi tamamen yok etmek durumundasınız. İki sistemi bir arada barındırmak çok mantıklı değil ki bir geçiş süreci de öngörmemiş durumda. Yani kamuda bir reform yapılmak isteniyorsa ya tam neşter vurulacak ya da hiç bir şey yapılmayacak eski sistem revize edilecek.

Ben eski sistemin revize edilmesi taraftarı olan bir kişiyim. Dolayısıyla bir Osmanlı'dan gelen bir geleneğin, kültürün insanlarıyız, Maliye Teftiş Kurulu sonuçta 130 yıllık bir kurum. 130 yıllık bir kurumun hafızasını yok edip, bir bakıma Maliye Bakanlığı'nın hafızasını yok etmek demektir, yeni bir sistem yaratmak çok adil değil bence. Çok adilden ziyade çok verimli de olmayacaktır. Dolayısıyla gerekli revizyonlarla aslında aynı amaç sağlanabilir diye düşünüyorum.

Yeni denetim anlayışındaki bağımsızlık hususuna da çok katılamayacağım. Yani bağımsız bir yapımız yok, hiçbir zaman da olacağına inanmıyorum. Biz hala Merkez Bankası'nın bağımsızlığını tartışıyoruz. Merkez Bankası'nın bağımsız olabileceğini düşünmüyorum, olmaması gerektiğini de düşünüyorum zaten. Dolayısıyla tamamen bir şeyi bağımsızlaştırmak, o sistemi dışına çıkarmak anlamına gelir, sistemin dışına çıkarılan sistemi etkileyemez bence. Dolayısıyla mevcut düzenlemeler, bağımsızlık yönünde olmamalı, etkinliği, verimliliği artırmak yönünde olmalı. İşte yapılan yanlışları tespit etmede nasıl daha hızlı olunabilir? Bilgi çok yoğun kullanılmalı, yani bu tür şeyler olmalı diye düşünüyorum.



#### **Ek 4: Üniversite, Yönetici C. Bey'in Cevapları**

*SORU 1: Üretim faktörlerinde meydana gelen değişim sonucu emek yoğun üretimden bilgi yoğun üretime geçiş zorunluluğu yönetimi ne düzeyde etkilemiştir?*

Şimdi, özellikle kamu kesimindeki yönetim tarzı 5018 sayılı KMYKK ile gerçekten büyük bir değişime uğramıştır. Ondan önce aynı mevzuat anlamında 1050 sayılı Muhasebat-ı Umumiye Kanunuyla belirlenmişti kamu yönetimindeki gerek ekonomik gerekse harcamaya ilişkin mali fonksiyonlar, bunlar 5018 sayılı KMYKK ile yeniden belirlendi. Burada daha çok merkezi yönetimden yerinden yönetime geçmeye paralel düzenlemeler yapıldı. Tabii ki bu Kanunun uygulanmasıyla özellikle emek yoğun çalışılması konusunda çok daha nitelikli, çok daha yetkin personellere ihtiyaç olduğu ortaya çıktı. Dolayısıyla 5018 içerisinde o sistemin yürütülebilmesi için nitelikli, konusunda uzman elemanlara ihtiyacı var tüm kamu kuruluşlarının. Şimdi bu kapsamda da yeni bir kadro ihdası yapıldı 5018 sayılı Kanunla beraber. Mali hizmetler uzmanlığı ve mali hizmetler uzman yardımcılığı adı altında. Bu kişiler çok yoğun bir eğitimden geçtikten sonra bu sürecin iyi işlenmesi anlamında çok yoğun emek harcanarak yetiştirilmeye çalışılıyor. Tabii Kanun henüz çok yeni dolayısıyla biraz daha zamana ihtiyaç var. Ama bu konudaki çalışmalar çok olumlu bir şekilde devam ediyor.

*SORU 2: Yönetim anlayış ve uygulamalarındaki değişim denetimi ne düzeyde etkilemektedir?*

Şimdi tabii denetim deyince, özellikle dış denetim ağırlıklı olarak kamu kesiminde çalışma yapılıyordu. Bu dış denetim ayağında da Sayıştay Başkanlığı dediğimiz Sayıştay Başkanlığı'nın yapmış olduğu denetimle kamu kurum ve kuruluşları denetim geçiriyordu. Ama bu denetim daha çok mali sektör ağırlıklı mali hizmetler, satın alma süreciyle ilgili bir denetimdi. Bir de ayrıca Başbakanlık Teftiş Kurulları, kurumların kendi içerisindeki teftiş kurulları tarafından yapılan bir denetim mekanizması vardı. Ama 5018 sayılı Kanunla birlikte bunlara her kurumun kendi içerisinde yapısal bir değişikliğe gidilerek iç denetim birimleri ihdas edildi. Dolayısıyla denetim ayağı biraz daha geniş kapsamlı tutulmaya gayret edildi. Tabii iç denetim müessesesi de Kanunla beraber olduğu için onun da yapılanmasına, gelişmesine ihtiyaç var. Biraz zaman tanınması gereken bir çalışma. Ama ben inanıyorum, iç denetim birimleri içinde buldukları kuruluşlara çok büyük destek olacaklar, bu sürece çok büyük katkı

sağlayacaklarına inanıyorum. Çünkü iç denetimin kapsamı sadece mali denetimi kapsamamakta, o kamu kurumunun içinde bulunduğu tüm süreçleri, örneğin üniversitenin sadece mali işlerle değil akademik ve idari tüm süreçlerini kapsayacak şekilde bir denetim mekanizmasının oluşturulmasını öngörüyor. Bunun ne faydası olacaktır? Şöyle denilebilir ki bu denetim klasik denetimden farklı olacağı için süreçlerin daha etkin, daha hızlı, daha sağlıklı işlemesine katkısı olacak. İki, dış denetim öncesi yapılan iç denetimlerin, dış denetimdeki eksiklik ve aksaklıkların daha az ortaya çıkmasını sağlayacaktır. Dolayısıyla böyle bir yapılanmaya gidildi. Ama tabii bunlar biraz zaman isteyen çalışmalar. İnanıyorum ki bu işletim müessesesi çok fazla işlerlik kazandıracak diye düşünüyorum.

*Soru 3: Yeni denetim uygulamalarının yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkısı ne olur?*

İç denetim birimlerinin çok aktif hale getirilmesi lazım. İç denetimin uygulamada yapısal birtakım sıkıntıları var. Çünkü iç denetim birimlerinin direkt üst yöneticiye, üniversitede rektöre bağlı, bağlı çalışan birimler. Tabii çalışma esas ve usullerinin biraz daha desteklenmesi veya geliştirilmesi gerekiyor. Sadece mali denetim anlayışından sıyrılıp diğer süreçlere de yardımcı olacak, oradaki aksaklıkları ortaya çıkarıp iyileştirme süreçlerine hız kazandırıcı bir oluşum gerekiyor. Kamu kuruluşlarında iç denetim müessesesi kuruldu ama bunların alımlarında çalışma esas ve usullerinde birtakım revizyonlara ihtiyaç var. Dolayısıyla tam kapasite çalışmıyorlar. Hem niceliksel hem niteliksel anlamda kadrolar dolu vaziyette değil. Yeni oluşturulan birim dediğim gibi. İşte bunların çalışma alanları çok genişletilebilirse etkinlikleri artırılabilirse aslında üst yöneticinin Kanunda da belirtildiği gibi en büyük enstrümanlarından birisi bu olacak. Yani üniversitenin çalıştırılmasını, ivme kazanmasını, eksiklik ve aksaklıkların en aza indirgenmesi konusunda çok büyük bir fonksiyonu var iç denetim birimlerinin. Bu sadece üniversite için değil tüm kamu kurum ve kuruluşları için geçerli bir şey. Dolayısıyla eli ayağı olan birimler bunlar iç denetim açısından. Ama buna biraz daha geniş perspektiften bakarak geniş alana yayarak bunu hızlandırmak gerekir.

Bir de Ankara merkezli Maliye Bakanlığı bünyesinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu var. Onlarda da koordine edilecek şekilde uygulamaların sağlıklı sunulması daha faydalı olacaktır.

*SORU 4: Türk kamu yönetimi denetim alanında yapılan hukuki düzenlemeler ve uygulama bir arada değerlendirildiğinde yeni denetim anlayışının neresinde yer almaktadır? Denetimde yaşanmakta olan yeniden yapılanma sürecine ilişkin beklenti, görüş ve önerileriniz nelerdir?*

Aslında 5018 sayılı Kanun, özellikle takdir ettiğim, çok güzel bir kanun. Ama daha çok mali hizmetleri düzenleyen bir kanundur. 5018 sayılı Kanun çıktığında, aslında her kamu kuruluşunun kendi kuruluş kanunlarında da o kanuna paralel birtakım düzenlemeler yapmasını öngörüyor zaten. Yani teşkilat kanunlarında da 5018 ile uyarlanacak şekilde tüm kamu kurum ve kuruluşlarına böyle bir imkân sağlanmış. Bu hala olgunlaşma aşamasında. Revizyonlar devam ediyor. Bir diğer nokta, 5018 sayılı Kanunun “harcamacı birim” dediğimiz, yani üniversitenin 43 taneye yakın harcamacı birimi var, kendilerine ödenek tahsis edilmiş, kendi harcamalarını belirleyen birimler var. 5018 sayılı Kanun, bu birimlerin başında bulunan harcama yetkilisi pozisyonundaki görevlilerine çok fazla sorumluluk veriyor. Merkeziyetçilikten yerinden yönetime geçilen bir model söz konusu olduğu için artık mevzuat yerindeki yetkililere hem sorumluluk anlamında hem yetki anlamında çok geniş yetkiler tanımıştır. Dolayısıyla bütün bu planlamaların sağlıklı bir şekilde hayata geçirilmesi için bu görevli personellerin sorumluluk alması gerekiyor. Planlama yapması gerekiyor. Yaptığı harcamaları veya yapacakları düzenlemelerle ilgili mutlaka sorumluluklar üstlenmesi gerekiyor, gerek Sayıştay nezdinde gerekse kendi kurumundaki üst mercilere karşı verilecek hesap sorumluluğu anlamında. Dolayısıyla hani bu mekanizma içerisindeki her harcama yetkilisine çok ayrı bir sorumluluk düşüyor. Buradaki en temel sorumluluk da her kurumun başındaki üst yönetici olarak tabir ettiğimiz o kamu kurum ve kuruluşunun başındaki yöneticinin de bu birlikteliğin, koordinasyonun, bu standartların sağlanması için özellikle iç denetim birimi başta olmak üzere, bizim daire başkanlığımız Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı diğer bir ismiyle mali hizmetler birimi, bu koordinasyonu, sevk ve idareyi sağlamak zorundadır. 5018 çok büyük bir değişimi öngören Kanun ama kamu kurum ve kuruluşlarının genel anlamda değişimi zordur. O değişim biraz sancılı oldu çünkü çok kısa bir sürede bu Kanun uygulamaya geçirildi. AB Müktesebatı içerisinde de zorunlu kılınan kanunlardan biriydi. Dolayısıyla bu Kanunun ikincil mevzuat dediğimiz çalışmaları biraz ağır aksak ilerledi bu zamana kadar. Ama üniversite açısından değerlendirdiğimizde diğer kamu kurum ve

kuruluşlarına göre çok daha fazla yol aldığımızı biliyorum. Bizde taşlar daha sağlıklı, daha iyi oturmuş durumda. Bizim de eksikliklerimiz var mutlaka ama süreç içerisinde bunların bir koordinasyon içerisinde düzeleceğini düşünüyorum. Dediğim gibi burada kişisel sorumluluk alma mekanizması biraz daha ön plana çıkmak zorunda. Artık Sayıştay Kanunu da değişti. Artık bundan böyle hemen hemen her yönetici pozisyonundaki insan, gerek Sayıştay nezdinde gerekse kendi kurumu nezdinde kişisel sorumluluk anlamında hesap verme müessesesi de getirilecek. Çünkü Sayıştay'ın artık klasik denetim tarzından çıkıp performans esaslı bir denetime geçmesi söz konusu. Üniversiteler zaten diğer kamu kurumlarında olduğu gibi stratejik plan hazırlamak zorundalar. Stratejik planlarındaki hedeflerini, performans ölçümlerini, yılda bir defa ölçmek ve oradaki performans sapmaları dediğimiz kırmızı alan grafiklerini çok iyi analiz etmeleri, bu hem Sayıştay denetimi sırasında hem de kamu kuruluşlarının kendi içerisinde gerek üst yönetici gerekse iç denetçi vasıtasıyla sorgulanarak performans değerlendirmeleri yapıldıktan sonra bir eylem planı hazırlama zorunluluğu var zaten. Dolayısıyla bayağı büyük bir değişim olarak görebiliriz bunu.

*SORU 5: Yeni denetim anlayışının geleneksel denetim anlayışından ayrıldığı temel noktalar nelerdir? Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü etkin, amaca uygunluğun ön plana çıktığı ve bağımsız bir denetim anlayışı için hukuki düzenlemeler yeterli midir ve bu düzenlemeler denetimde zihniyet dönüşümünün gerçekleşmesini sağlamakta mıdır?*

Klasik denetim anlayışı, eskiden hep sadece mali işlerle ilgiliydi. Yani bütçeden fazla harcama yapılmış mı, yersiz harcama yapılmış mı, bütçe ilkelerine uyulmuş mu, hiç performans denetimi yoktu. Yeni düzende kişisel sorumluluk özellikle harcama yetkililerini bağlayıcı bir unsur haline getirildi. Ama bu denetim sadece mali değil mali olmayan denetimleri de kapsayacak şekilde performans denetimine dönüşecek. Bu denetim hem dış denetim adı altında Sayıştay'ın yaptığı denetim hem mali mevzuatı kapsayacak hem de stratejik planda o birimle ilgili ortaya konulmuş amaç, hedef, faaliyet, projelerin de sorgulanması demek. Nasıl sorgulanacak? Zaten tüm kamu kurum ve kuruluşları 5 yıllık stratejik planlarını yapma zorunluluğu 5018 ile getirilmişti. Dolayısıyla her kamu kuruluşunun stratejik planları var. Yani kurum, 5 yıllık o kurumun fotoğrafını çekecek, misyonunu, vizyonunu, temel değerlerini, ulaşmak istedikleri nihai noktayı hep o planla belirlemiş durumdadır. Bu amaç ve hedefler

doğrultusunda belirlenen kriterler üzerinden de onların performanslarını ölçme amacı olarak kullandıkları birer performans göstergesi belirlemişlerdir. Örneğin bizim üniversitenin stratejik planında belirlenenlerden biri bütçedeki etkinliği artırmak. Bir önceki yılın rakamları ile karşılaştırma yapılarak bütçe rakamları ne kadar etkin kullanılmış, kullanılan kaynaklarla ne kadar fayda sağlanabilmiş, fayda-maliyet analizi yapılacak şekilde hemen hemen her birimizin bir hedefi var. Dolayısıyla yılsonu geldiğinde gerek üst yönetici vasıtasıyla gerekse iç denetçiler vasıtasıyla performans sonuçlarının analizleri yapılacak. Yani birim bazında kim ne kadar başarılı olmuş, kim ne kadar hedeflediği noktaya ne kadar ulaşabilmiş? İşte bu birtakım anketlerle memnuniyet anketi dediğimiz anketlerle algılamanın ne kadar farklı olduğu, başarının ne kadar olduğu bütün bu ölçümler yapılarak içsel anlamda bir denetimden geçilecek. Dışsal anlamda da Sayıştay her sene gerek yerinde inceleme gerekse merkezde inceleme yöntemiyle bu zamana kadar sadece mali işlerle ilgileniyordu. Artık bundan sonra değişen Sayıştay Kanunuyla hem bunlara bakacak hem de gerek stratejik planlarda hem gerekse diğer mevzuatlarla belirlenmiş olan o kamu kuruluşunun misyonuna uygun olan hedeflere ne kadar varılabilmiş, ne kadar sapma olmuş, kendilerine verilen bütçe kaynakları ne kadar etkin, ekonomik, verimli kullanılmış bunların ölçümlerini de yapacak. Bu büyük bir değişim. Mali denetimden daha geniş kapsamlı, çok daha teferruatlı bir denetime geçilecek.

Bunun sağlayacağı şey, kesinlikle kaynakların çok daha etkin, ekonomik ve verimli kullanılması olacak. Bu da çok büyük tasarruf getirecek. İkincisi şeffaflık sağlanacak. Zaten 5018'in temel amaçlarından bir tanesi de şeffaf, rekabetçi, aleni, kamuoyuyla her türlü bilginin paylaşıldığı bir kanun zaten. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında birçok alanda ortak uygulamaların sağlanması olacak. Bu kapsamda Maliye Bakanlığı'nın yaptığı bir çalışma vardı tüm kamu kurum ve kuruluşlarına mutlak yapmak zorunda oldukları, Kamu İç Kontrol Standartları gibi bir çalışma getirildi. Kamu İç Kontrol Standartları beş ana grup ve 32 alt gruba ayırmış konu başlıklarını. Tüm kamu kuruluşları 2011 yılının Haziran ayına kadar bu konularla ilgili belirlemiş oldukları eylem planlarını hayata geçirme zorunluluğu doğmuş oldu. İşte bunların ne kadarının hayata geçirildiği denetlenecek sonuçta. Dediğim gibi bu uygulama tam olarak yapıldığında yani belki 3-5 sene sonra tüm kamu kurum ve kuruluşlarında artık ortak bir

sistem, ortak bir anlayış, ortak bir yönetim de belirlenmek zorunda. Bunu sağlanacak. Kısaca bunları söyleyebilirim.

Algılamaların çok doğru oturması için zaman lazım. Kamu kurum ve kuruluşlarının hiyerarşik yapıları veya kuruluş kanunlarındaki özellikleri farklı olduğu için belirli zaman içerisinde bu farklı algılamalarında zaman içerisinde eriyeceğini düşünüyorum. Temel Kanunun ikincil mevzuatının da bir an önce çıkması lazım zihniyet anlamında dönüşümün gerçekleşmesi için çünkü Kanunun okunduğunda farklı uygulamalara yol açacak maddeleri var. Onların uygulamada farklılık yaratmaması adına uygulamaya yönelik mevzuatın da mutlaka bir an önce uygulamaya sokulması lazım var ama yeterli değil şuanda.

Zihniyet anlamında dönüşümde, en fazla sorumluluk üst yöneticiye düşmektedir. Çünkü bu iş yukardan başlar. Üst yönetici buna inanır, bu inancı doğrultusunda aşağı doğru bunu yayabilirse gerisi kendiliğinden gelecektir. Yoksa sadece iç denetçi ya da alt kadroların bu işi benimsemesi çok anlamsız olur bu da çok büyük sıkıntılara yol açar. Temel taşlardan en önemlisi üst yöneticinin bu işe sahip çıkmasıdır.

## **Ek 5: Büyükşehir Belediyesi, İç Denetçi S. Bey'in Cevapları**

*SORU 1: Üretim faktörlerinde meydana gelen değişim sonucu emek yoğun üretimden bilgi yoğun üretime geçiş zorunluluğu yönetimi ne düzeyde etkilemiştir?*

Kamu yönetimindeki değişim, ihtiyaçlar doğrultusunda çok hızlı ancak reel sektördeki gibi hayatın içine doğrudan giremiyor çünkü değişim mevzuatla olmak zorunda. Kamu yönetiminde mevzuatla düzenlemeler yapılmalı ayrıca yönetimdeki yeniden yapılanma, uluslar arası yaptırımlar, AB müzakere sürecinin şart koştuğu durumlar temelinde gerçekleşiyor. 2000'li yıllarda başlayan kamu yönetiminde değişim, 2002'de iki tane kanunla mevzuata sokulmak istendi. Bunlar Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve Ombudsmanlık Kanunu. Ancak yürürlüğe girmedi. Bu tasarıya göre değişik birden fazla kanunlar yapıldı. 5018, 5393, 5302 gibi.

Yönetimde değişimi, kurulan yeni hükümetler, AB, NATO vb. uluslar arası kuruluşlar başlattı. Aslında AB uyum süreci değişime mecbur etti denebilir.

Yönetimde iç denetim uygulamaları, 1940'lara dayanır. Anglo-Sakson ülkesi olan ABD'de manipüle edilmiş bilanço vb. nedenlerle teftişten ziyade iç denetime olan ihtiyaç ortaya çıktı. İç denetim, önceden belirlenmiş standartlar temelinde güvence veren bir danışmanlık hizmetidir. Mevzuat anlamında kamu yönetimine 5018 ile girmiştir. Ancak kamuda iç denetimin başlaması 2008'in ortalarına tekabül eder çünkü sertifikasyon süreci daha bitmemiştir.

Bilgi ise sürekli kullanılıyordu. Çünkü hizmet üretiliyordu. Ancak bilgi yoğun üretime geçişle birlikte sistematikleşti. Bilginin sistematik işleyişinde manüellerden kurtulup bilgi teknolojilerinin kullanımına geçilmesinde bir problem yok ama kamuda zihinsel manada bir problem var.

*SORU 2: Yönetim anlayış ve uygulamalarındaki değişim denetimi ne düzeyde etkilemektedir?*

Değişimin temelinde yönetimden yönetişime geçişin var olması var. Modern yönetimlerde yönetişim bir ihtiyaçtı. Çünkü geleneksel yönetimlerde bürokrasi fazlasıyla vardı. Ancak insanı değiştirmek zordur. Yönetişim gerçekleştiren insanlar da kamunun mevcut aktörleri. Kimileri değişime açık kimileri değil. Yaş ve zihinsel olarak

farklılıklar var. Yönetişimden korkulmasının temelinde de egemenliğin paylaşılmama isteği var. Kamuda bu devam ediyor.

Klasik denetimden kaynaklanan kötü anılar mevcut. Cezalandırıcı, yanlış ortaya çıkarıcı, geçmişe dönük nitelikleri olan teftişe karşı “benden uzak dursun” algısı var. Yönetimin teftiştan korkan anlayışı iç denetime de ihtiyatla yaklaşılmasına neden oluyor. Kafalarda belirsizlik var iç denetimde. Ancak teftiş yine de gerekli. Kurum içinde iç denetim yanında bir teftiş birim de bulunmalı.

İç denetime geçildiğinde ise zihinsel dönüşüm gerekmekte. Rehberliğin ön plana çıkması, cezalandırma yönü gerekmedikçe ortaya çıkmayan, güvenin tesis edildiği, örgütün iç denetimin faydalı olduğuna inandırıldığı bir anlayış olmalı.

*SORU 3: Yeni denetim uygulamalarının, yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkısı ne olur?*

Yönetimde öncelikle iç kontrolün kurulması lazım, bu olmadan iç denetim sağlıklı olmaz. Örneğin, risklerin idare tarafından belirlenmesi gerekirken iç denetçiler belirlemekte. Dolayısıyla idare tarafından risk yönetimi yapılmamış oluyor. Risk yönetimi olmayınca iç denetim de sağlıklı olmuyor.

5018’de riske değinilmiyor. İç kontrol risk yönetiminden bahsediliyor. Çünkü çoğu tercüme olduğundan havada kalmış.

Yeni denetim uygulamalarının etkinlik ve verimliliğe katkısı şüphesiz çok olur. Sürecin işleyişi, düzgün çalışıp çalışmadığı, eğitimlerin yeterliliği, girdi-çıkıtı sürecinde işgücü kaybı, bilgi kaybı, ekipman kaybı oluşuyor mu tüm bunlar sistem denetimi, BT denetimi, uygunluk denetimi, performans denetimi, mali denetim gibi iç denetim içinde yer alan denetimlerle sağlandığında etkinlik ve verimlilik artacaktır. Geleneksel denetimde sadece uygunluk denetiminin yapılıp yapılmadığına bakılırken, örneğin sistem denetimiyle işin yapılış şekline, amaca da bakılıyor. İnsanlarla görüşülüp olay teşhis ediliyor ardından tedavi de geliyor.

*SORU 4: Türk kamu yönetimi denetim alanında yapılan hukuki düzenlemeler ve uygulama bir arada değerlendirildiğinde yeni denetim anlayışının neresinde yer*



*almaktadır? Denetimde yaşanmakta olan yeniden yapılanma sürecine ilişkin beklenti, görüş ve önerileriniz nelerdir?*

Mevzuat olarak çok eksiklik yok ama düzenlemelere ihtiyaç var birincil, ikincil, üçüncül düzeylerde. Kanun metni çeviri olduğu için hatalar var, bunlar tekrar elden geçirilirse eksiklikler giderilebilir. Bakanlıklar içi ise teftiş kurulu ile iç denetimde yetki karmaşası var. Bu da çok sağlıklı anlaşılamadığından kaynaklanıyor. Ancak belediye açısından bir karmaşa yok çünkü belediye kanununda iç denetim ve dış denetim olarak kesin bir ayırım mevcut.

Türk kamu yönetimi, yeni denetim anlayışının çok başında. İç denetim çok algılanabilmiş değil. İdareler tarafından iç denetim farkındalığı, iç denetimin özümsemesi noktaları sıkıntılı hala. Örneğin İç Denetim Koordinasyon Kurulunda süreçte ikinci üç yıl başlamasına rağmen çalışmalar yetersiz. Güncellemeyi yakalayamadığından kurul yapısı da sağlıklı değil. Bu yüzden kurul yapısı değişmeli.

Kamuda 2000 denetçi kadrosu var. Ama sertifikalı olan sadece 800, yani 1200 kadroya daha ihtiyaç var. Mevcudun daha yarısı bile yokken iç denetimi gerçekleştirmek zor. Bu bir olumsuzluktur. Bu manada belki yardımcılık müessesesi açılabilir.

Merkezi yönetim ile görev ayrıştırması yapılmalı teftiş- iç denetim bağlamında. İç denetim birim başkanlıklarının örgütlenmesinde hiyerarşik yapı olmalı. Bu teşkilat kanunlarında yer almalı, özlük hakları bakımından da iç denetim başkanlarını da kapsayan düzenleme olmalı. Bu hususlar taslak olarak hali hazırda Maliye'de var.

Aslında denetim karma yapılı olmalı. Ama şuan tek boyutludur. Bazı kurumlarda denetim uygulamaları etkin, yapılan iş, süreç denetleniyor, kişi odaklı değil ya da olay odaklı değil. Ama geçmişte böyleydi.

*SORU 5: Yeni denetim anlayışının geleneksel denetim anlayışından ayrıldığı temel noktalar nelerdir? Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü etkin, amaca uygunluğun ön plana çıktığı ve bağımsız bir denetim anlayışı için hukuki düzenlemeler yeterli midir ve bu düzenlemeler denetimde zihniyet dönüşümün gerçekleşmesini sağlamakta mıdır?*

İlkesel anlamda artık uluslar arası denetim standartlarına göre denetim yapılıyor. Denetim türü açısından farklılık var. Artık bütün kuruluşun her birimini kapsıyor.

Teftişin görevleri sınırlandırıldı, artık denetim kişiye özgü yapılmıyor. Ancak merkezi birimlerde durum daha farklıdır. Teftişte sadece uygunluk denetimi var ama iç denetimde 5 tane alt denetim türü daha var.

Öte yandan Denetim elemanları sertifikalı artık. Denetim planlama süreci tamamen sistematize edilmiştir, prosedürlere bağlanmıştır.

Performans denetimi, BT denetimi vb. idarece konulan hedeflere ve performans göstergelerinin sağlıklı olup olmadığına kadar inen bir denetim şekli. Bunlar yeni denetim anlayışının farkları. Bunlar kamuya dinamizm getirir ancak bunun tek şartı vardı o da üst yöneticilerce desteklenmelidir. Çünkü öncelikle üst yönetim, iç denetimin lazım geldiğini anlamalı. Ancak 5018 üst yöneticileri bilgilendirecek bir mekanizma öngörmemektedir. Bu da bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. 5018’de üst yöneticilerin hesap verme sorumluluklarını harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getireceği hükmü vardır. Buradan çıkan algı “bu kanun nasılsa mali hususları düzenliyor sadece” şeklinde olduğundan bir eksiklik doğuyor. Üst yöneticiler için de iç denetim farkındalığını geliştirecek bu sorumluluğu üstlenmelerini sağlayacak mekanizma olmalıdır. Üst yöneticiler bu farkındalığa sahip olmazlarsa iç denetime ihtiyaç duymazlar, dolayısıyla iç denetçi atamazlar. Böylece iç denetimin yararlı olup olmadığını da bilemezler.

Tüm bunlara rağmen iç denetim olgusu genel anlamda farkındalık yaratır. Geçmişte sadece hukuka uygunluk denetimleri yapıyordu. Sayıştay, başka denetim birimleri kurumlara gelip hukuka uygunluğu denetliyor, gerekiyorsa dava açılması söz konusu oluyordu. İç denetimle birlikte ise sistem denetimi ön plana çıkıyor.

Klasik denetimde eğitim, sertifika gibi zorunluluklar yoktu. Yeni denetim anlayışıyla birlikte eğitim denetimin bir parçası oluyor. Örneğin BT denetimi için yetkinlik olmalı. İç denetimde eğitim süreci var. Bunun sonucu olarak çıkacak ürünler daha kaliteli oluyor. Ancak Türkiye’de bu daha emekleme aşamasında. Eğitim denetçiyi yeterlilik seviyesine getiriyor. İdareyi geliştirici, katkı yapıcı oluyor. Dolayısıyla iç denetimde iyi bir iç denetçi profili ortaya çıkıyor.

Ayrıca geleneksel denetimde denetim sonuçlarının izlenmesi yoktu. Teftişte denetlenen ilgili birimle uzlaşmadığı noktalarda tutanak tutulup ilgili birime verilirdi. Takibat

yapılmazdı. Denetlenen birimin görüşlerine başvurulmazdı. Yeni denetim anlayışı ile sürecin izlenmesi söz konusu. Klasik denetim, geçmiş odaklı, yeni denetim gelecek odaklı, yönetime değer katmaya yönelik. Klasik denetimde bir olay ya da görevlendirme yazısı üzerine inceleme yapılıyordu. Kişi odaklı idi ve denetimde maliyet çok önemli değildi.

İç denetimde iç denetçinin performansı da ölçülüyor. Denetlenene verilen anketler yoluyla iç denetçinin performansı ölçülüyor. Daha sonra hazırlanan rapor İç Denetim Birim Başkanına sunuluyor. Teftişte ise müfettişleri kimse değerlendirmiyor.

Türkiye’de iyi uygulama örnekleri adına denetim programı hazırlanırken çalışanların görüşlerinin alınması söz konusu. Denetçi sahaya indiğinde oradaki insanlardan görüş alıyor, beklentilerini öğreniyor. “Siz bu denetimden ne bekliyorsunuz?” diye soruyor. Bu anlamda denetçi ile denetleyen arasında olumlu bir ilişki doğuyor. Denetlenenin de görüşlerinin katıldığı bir denetim anlayışı var.

Geleneksel denetimde her teftiş kendi kurumuna bağlı ama iç denetimde çatı niteliğinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu var.

İç denetim, hadiseyi ortaya çıkarmadan ziyade idareyi geliştirir. Makul güvence verir ya da sınırlı güvence verir ya da vermez iç denetim raporunda. Eğer idare için makul güvence vermişse bu idarenin makul çalıştığı anlamındadır.

Denetçi, yetkin ve yeterli ise, tarafsız bir şekilde görevini yapar böylece kimse karışamaz. Denetimde bağımsızlık işi yaparken sahip olunması gereken bağımsızlıktır.

Zihniyet anlamında değerlendirildiğinde denetime karşı hala bir soğukluk var. Bu yöneticilerin denetimi anlamını bilmemelerinden kaynaklanıyor. İç denetim aslında kurumu geleceğe yönelik olması muhtemel tehlikelerden koruyor ama geleneksel yönetim buna karşı gözünü kapatıp denetime karşı “bana dokunmayın” mantığıyla hareket ediyor. Aslında kamu yönetiminde uzun dönemli bir planlama yapılmıyor. Bunlar mevzuatla zapturapta alınmalı ama bu da 5 yıllık gibi geçici dönemlerle iş başına gelmesi ile sağlıklı olmaz.

## **Ek 6: Maliye Bakanlığı, İç Denetçi E. Bey'in Cevapları**

*Soru1: Üretim faktörlerinde meydana gelen değişim sonucu emek yoğun üretimden bilgi yoğun üretime geçiş zorunluluğu yönetimi ne düzeyde etkilemiştir?*

Genel açıklamada ifade ettiğim üzere kamu sektörü (kamu idarelerinde) bağlamında üretim faktörlerinde meydana gelen değişimle neyin kastedildiği tam olarak açık değildir. Atıf yapılan değişim sonucu emek yoğun üretimden bilgi yoğun üretime geçiş zorunluluğunun yönetimi ne düzeyde etkilediği sorusuna gelecek olursak şunu söyleyebiliriz: Bir kere kamu idarelerinde tüm kurumları kapsayacak şekilde, görev yürüttüğüm kendi kurumum düzeyinde ise tüm birimleri kapsayacak şekilde ve aynı nitelikte bir değişim söz konusu değildir. Emek yoğun üretimden bilgi yoğun üretime geçiş gerekliliği ve bu konuda alınan mesafe idarelere ve birimlere göre değişkenlik göstermektedir. Bu durum özellikle idarenin veya birimin ürettiği hizmet ve bu kapsamda yürüttüğü faaliyetlerle doğrudan bağlantılıdır. Bununla birlikte genel olarak bu anlamda bir değişim yaşandığını kabul etmek gerekir. Bu anlamda iş ve işlemlerin bilgisayar ve özel yazılımlar kullanılarak yürütülmesi konusunda genel bir eğilim söz konusu. Bu anlamdaki değişim hizmet sunumunda genel manada etkinlik sağlamakta, hizmetin niteliğini ve hızını artırmaktadır. Yöneticiler karar alma süreçlerinde bilgi teknolojileri kullanılarak üretilen bilgi ve raporlardan yararlanmaktadırlar. İdare ve birim yönetimlerinde kısmen ihtiyaçtan kısmen de bilgi teknolojilerinin kullanımının ve kendileri için özel yazılım geliştirmelerinin bir tür moda haline gelmesi ve bunun bir prestij vasıtası olarak algılanması nedeniyle bilgi teknolojilerini her alanda kullanma arayışı görülmektedir. Bunlar kamu bakımından büyük maliyetler doğurmasına ve geliştirilen yazılımlardan ve satın alınan donanımlardan tam manasıyla yararlanılmasa da bu yönde yaygın uygulamalar görülmektedir. Buna rağmen, idare veya birimlerin sunduğu hizmetlere yönelik iş ve işlemlerin bilgi teknolojileri kullanılarak yürütülmesi önemli katkılar sağlamaktadır.

Diğer yandan, bunun dışında emek yoğun üretimden bilgi yoğun üretime geçiş bağlamında, yeni kamu mali yönetim ve kontrol sistemi yeni politika dokümanlarının oluşturulmasını ayrıca uygulama sonrasında da çeşitli raporlar oluşturulmasını öngörmektedir. İdarelerin hazırladığı stratejik planlar, performans programları, yıllık birim ve idare faaliyet raporları gibi dokümanlar bilgi üretimini, bilgilerin analiz

edilmesini ve raporlanmasını gerektirmektedir. Bu da yönetimler için bir nispeten yeni bir yaklaşımdır ve ilave çaba gerektirmektedir. Bununla birlikte, idare ve birimlerin üst yönetimlerinin bu konulara çok hakim olmadıkları daha çok alt-orta düzey personelce hazırlanan dokümanların onaylanması şeklinde işlev gördükleri anlaşılmaktadır. Dolayısıyla bilginin üretimi alt-orta düzeyde olmaktadır. Ayrıca, kamuda emek yoğun üretimin halen önemli düzeyde korunduğunu da kabul etmek gerekir. Bilgi yoğun üretim henüz tüm hizmetler ve tüm kurumlar bakımından yaygınlaşmış değildir. Dolayısıyla yönetimlerin bu konuda çok da etkilendiğini söylemek zordur. Bunun temel nedeni mevcut kamu yönetiminin yapısı ve işleyişidir. Siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkiler, yöneticilerin seçim/tayin usulleri ve personel rejimi de bu konuda belirleyici olmaktadır. Hem idarelerin hem de yöneticilerin hesap verme ve yönetim sorumlulukları konusundaki bilinci zayıftır. Onları bu yönde zorlayan etkin mekanizmalar da bulunmamaktadır. Bu nedenle yönetim performansı değerlendirilmemekte ve müeyyidelendirilememektedir. Bundan dolayı da yöneticileri motive eden objektif mekanizmalar bulunmamaktadır. Yönetim yaklaşımları yöneticiye göre değişkenlik göstermektedir. Bu konuda bir standart bulunmamaktadır. Kişisel gayretler olduğu gibi, herhangi bir sorumluluk hissetmeyen yöneticiler de olabilmektedir. Bilgiyi bir yönetim aracı olarak kullananlar olduğu gibi bilgi üretimine yönelik faaliyetleri angarya olarak görenler de olabilmektedir. Buna rağmen 5018 sayılı Kanun genel olarak idarelerin bilgi yönetim sistemlerinin oluşturulması konusunda yeni bir çerçeve oluşturmuştur. İdarelerde kurulan strateji geliştirme birimleri bu konuda koordinasyon görevi üstlenmektedirler. Diğer birimleri de bu yönde yönlendirmektedirler. Ancak tüm birimlerin yeni yönetim araçlarına intibakı zaman alacaktır.

Yeni yönetim yaklaşımlarının mevcut yöneticiler bakımından benimsenmesi ve uygulanması da belli bir süreç gerektirmektedir. Diğer yandan, bilgi yoğun üretime geçiş bağlamında birçok kamu idaresinde ve özellikle Maliye Bakanlığında personel kaynaklarında uzmanlaşmaya gidildiğini vurgulamak gerekir. Klasik anlamda “memur-şef-şube müdürü” şeklindeki hiyerarşik kademelenme çerçevesinde personel istihdamı yerine “kariyer uzmanlık” olarak tanımlanan uzman personel istihdam edilmektedir. Bu personel 3 yıllık yetişme dönemi sonucunda uzmanlığa atanmaktadır. Bu anlamda son

yıllarda yeni personel alımları daha çok uzman kadrolarına yapılmaktadır. Bunun da yönetim bakımından sağladığı avantajlar ve dezavantajlar bulunmaktadır.

*SORU 2: Yönetim anlayış ve uygulamalarındaki değişim denetimi ne düzeyde etkilemektedir?*

Kamu yönetiminde kapsamlı ve somut anlamda anlayış ve uygulamalar bakımından bir değişimin söz konusunu söylemek kolay değildir. Çünkü bu konuda sistemden, mevzuattan ve personel rejiminden kaynaklanan eksiklik ve sorunlar bulunmaktadır. Kamu yönetimi reformu yapılamadığından hale geleneksel yapı çerçevesinde hizmet verilmektedir. Bununla birlikte bir yandan güçlü bir tek parti iktidarının olması, bu nedenle hükümetin/bakanların talep ve yönlendirmeleri ve bu çerçevede son yıllarda hazırlanan çeşitli politika dokümanlarında ve mevzuatta öngörülen yeni yaklaşımlar, diğer yandan yönetim yaklaşımları ve uygulamalarıyla doğrudan veya dolaylı olarak bağlantılı bulunan kamu mali yönetim ve kontrol sistemindeki değişim belli ölçüde yönetim anlayış ve uygulamalarını değişime zorlamaktadır. Kuşkusuz bu süreç denetimi de olumlu yönde etkilemektedir. Ancak yönetim anlayış ve uygulamalarındaki değişimin denetimi etkilemesinden ziyade karşılıklı bir etkileşimden söz etmenin daha doğru olacağını belirtmek isterim. Çünkü denetim anlayış ve metodolojilerindeki değişim de yönetimi etkilemekte ve yönlendirmektedir. Bu anlamda etkileşim iki yönlüdür ve ikisinin de olumlu yönde olduğu söylenebilir.

Yönetim anlayışında değişim modern denetim tekniklerinin kullanılmasını, idarenin hizmet, süreç ve faaliyetleri ile kaynak kullanımları bakımından denetimin yol gösterici, rehberlik yapan, sistem ve süreçleri önerileriyle geliştiren, iyileştirmeler sağlayan, nihai olarak katma değer yaratan bir denetim yapılmasını talep etmekte ve bu yönde tetikleyici olmaktadır. Klasik anlamda kişi ve işlem odaklı teftiş yapılması, uygunluk denetimi kapsamında kişilerin idari, cezai ve mali sorumluluklarının ortaya konulması, hizmet ve faaliyetlerin yürütülmesinde tıkaç rolü üstlenen denetim yapılması ve yönetimden tamamen bağımsız hareket edilmesi istenmemektedir. Yönetim odaklı denetim olarak tarif edilebilecek şekilde yönetimin ihtiyaç ve beklentileri doğrultusunda danışmanlık ve rehberlik yönü ağır basan bir denetim anlayışı talep edilmektedir. Bunun haklı gerekçeleri bulunmakla birlikte, kimi sorunlara da neden olmaktadır. Örneğin sistem veya süreç odaklı denetimler talep edilirken faaliyet ve işlemlerin

hukuka/mevzuata uygunluğu yönündeki uygunluk denetimleri veya performans denetimleri ihmal edilmektedir. Mevzuat gereği bu anlamda bir denetim de yapılması gerektiği halde yönetimler kendi sorumluluklarının da doğabileceği endişesiyle bu tür denetimlerin ya hiç yapılmamasını ya da çok sınırlı olarak ve sadece istedikleri birimler bakımından yapılmasını talep etmektedirler. Dolayısıyla yönetim anlayışındaki değişimler her zaman müspet yönde olmayabilmektedir. Kabul etmek gerekir ki, bu tür sorunların doğmasında denetimin ve denetim elemanlarının (müfettiş, iç denetçi, denetmen vs.) da belli ölçüde sorumlulukları vardır. Çünkü klasik teftiş ve denetim uygulamaları yönetimleri oldukça rahatsız etmektedir.

*SORU 3:Yeni denetim uygulamalarının, yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkısı ne olur?*

Öncelikle belirtmeliyim ki, yeni denetim uygulamalarının yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkısı bakımından en önemli yönü denetimlerin belli standartlar çerçevesinde, yeni teknikler kullanılarak, sistem, süreç ve faaliyetleri iyileştirmeye/geliştirmeye ve kaynakların yönetiminde, kaynak kullanımlarında verimlilik, ekonomiklik ve etkililiğin sağlanmasına yönelik olarak gerçekleştirilmesidir. Sistem denetimleri bu anlamda önemli katkılar sağlamaktadır. Bu tür denetimler hem kaynak kullanımında etkinliği geliştirmekte hem de vatandaşlara ve diğer kesimlere (kamu idareleri vs.) sunulan hizmetlerin kalitesinde iyileştirmeler yapılmasına imkân sağlamaktadır. Denetim plan ve programlarının risk bazlı olarak önceliklendirilmesi, kişi ve işlem yerine sistem ve süreç odaklı denetimler yapılması, denetim yaklaşımının suçlu veya sorumlu aramaktan çok mevcut yapının riskli alanlarının ortaya çıkarılması, bu yönde kontrol tedbirleri geliştirilmesi, dolayısıyla da sistem ve süreçlerin geliştirilmesine yönelik olması yönetimlere karar alırken önemli bilgiler sağlamaktadır. Denetimin hem güvence verme fonksiyonu hem de danışmanlık fonksiyonu yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkı sağlamaktadır. Bu katkıyı yalnızca parasal değerlerle sınırlamamak gerekir. Hizmet sunumunda kalitenin ve hızın artırılması, dolayısıyla da yararlanıcı memnuniyetinin artırılması, yönetimin karar alma süreçlerine veri teşkil edecek öneriler geliştirilmesi bu anlamdaki bazı katkılar olarak sayılabilir. Tüm bunlara rağmen, yeni denetim uygulamalarının olması gereken düzeyde olduğunu söylemek mümkün değildir. Bunun önünde sistemden, mevzuattan, yöneticilerden,

denetlenenlerden ve denetim elemanlarının kendisinden kaynaklanan çeşitli engeller ve kısıtlar söz konusudur. Sistemin tasarımındaki zaafıllar ve iç denetim için seçilen denetim kaynağının (geçiş sürecinde iç denetçi yapılan denetim elemanları) niteliğindeki kısmi eksiklikler bu konuda en belirleyici faktör olarak gözükmektedir.

Öte yandan, denetlenenlerin özellikle idarelerin merkez birimlerinin denetime alışık olmamaları, daha önce ya hiç denetlenmemiş olmaları ya da çok sınırlı şekilde denetimle karşılaşmaları, önceki teftiş uygulamaları nedeniyle denetime duyulan güvensizlik, yöneticilerin denetimin işlevi ve niteliği konusundaki bilinç eksiklikleri, sistemi tam olarak kavrayamamış olmaları, iç denetçilerin kimi zaman denetimler sırasında eski usullerden kopamaması ve en önemlisi de yeterince motive edilememiş olmaları ve sayı olarak yetersiz kalmalarını da bu cümleden saymak gerekir. Yani tüm bunlar denetimin olması gereken düzeyde gerçekleştirilebilmesini ve yönetimde etkinliğe ve verimliliğe yeterince katkı sağlamasını engellemektedir.

Buna rağmen yeni denetim uygulamaları birkaç yıl içinde önceki uygulamalardan farklı olarak önemli katkı sağlamış ve bu durum hem yöneticiler hem de denetlenenler tarafından fark edilmiş ve kabul edilmiştir.

*SORU 4: Türk kamu yönetimi denetim alanında yapılan hukuki düzenlemeler ve uygulama bir arada değerlendirildiğinde yeni denetim anlayışının neresinde yer almaktadır? Denetimde yaşanmakta olan yeniden yapılanma sürecine ilişkin beklenti, görüş ve önerileriniz nelerdir?*

Geniş anlamda kamu mali yönetim ve kontrol sistemi dar anlamda denetim (iç ve dış denetim) alanında yapılan hukuki düzenlemeler (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, bu Kanuna istinaden yapılan ikincil ve üçüncül düzey düzenlemeler ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu) ve bu çerçevede gerçekleştirilen uygulamalar çerçevesinde “Türk kamu yönetimi”ne bakıldığında yönetim ile denetim arasında önemli oranda bir uyumsuzluk bulunduğu söylenebilir. Çünkü denetimde yaşanan ve esasında hala devam eden yeniden yapılanma süreci tam manasıyla kamu yönetimi alanında yaşanmadı. Hükümetin bu yönde çıkardığı kanuni düzenleme (Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına/kamu yönetimi reformuna ilişkin kanun) dönemin Cumhurbaşkanıca Anayasaya aykırılık gerekçesiyle veto edilince, kamu yönetimi reformu gerçekleştirilememiş oldu. Anayasaya aykırılık eleştirileri ve bu



yöndeki tereddütler Anayasa değişikliği yapılmaksızın kapsamlı bir kamu yönetimi reformu yapılamayacağını gündeme getirdi.

Diğer yandan Hükümetin kamu yönetimi reformu ve benzer şekilde personel reformu alanında karşılaştığı güçlü muhalefet bu alandaki girişimlerin sonuçsuz kalmasına neden oldu. Dolayısıyla sınırlı ve kısmi bazı düzenlemeler dışında kamu yönetimi alanında ciddi anlamda, reform olarak adlandırılabilen yeniden yapılanma gerçekleştirilemedi. Şu halde Türk kamu yönetimi halihazırda 1982 anayasası, 3046 sayılı Kanun ve bu çerçevede yürürlüğe konulan teşkilat kanunları ile mevcut personel kanunları doğrultusunda yapılanmış bulunmakta ve hizmet vermektedir. Bazı idareler bakımından yeni teşkilat kanunları hazırlanmış ve bunlarda kimi yenilikler öngörülmüşse de gerçek anlamıyla bir yönetim reformundan söz etmek mümkün değildir. Bu durum yönetim yapısı (teşkilatlanma, yönetim anlayışı ve araçları, personel kaynakları vs.) ile denetim yapısı ve uygulamaları arasında uyumsuzluk doğmasına neden olmuştur. Bir taraf geleneksel yapısını korurken diğer taraf özellikle kamu mali yönetim ve kontrol sistemi reformunu sonucunda reforme edilmiş oldu. Kamu yönetimi reformunun gerçekleştirilememesi denetim alanındaki reformun da tüm yönleriyle hayata geçirilebilmesini engellemiş oldu. Çünkü teftiş ve denetim birimleri 5018 sayılı Kanunun iç ve dış denetime ilişkin hükümlerine rağmen teşkilat kanunları ve özel mevzuat hükümleri çerçevesinde faaliyet göstermeye devam etti ve etmektedir. Bu da teftiş ve denetim konusunda ikili bir yapıyı doğurdu. Yönetimler bu anlamda iki denetim kaynağını kullanmak durumunda kaldı. İdareler itibarıyla uygulama değişmekle birlikte bu sistem çeşitli sorunlara neden oldu ve olmaktadır. Netice olarak Türk kamu yönetiminin denetim alanında yaşanan değişimlere yeterince intibak edebildiğini söylemek mümkün gözükmemektedir.

Denetim alanında yaşanan yeniden yapılanma sürecine ilişkin en temel beklenti mevcut ikili yapının doğurduğu sorunların çözüme kavuşturulması ve tüm birimlerin ve denetim elemanlarının işlev, görev, yetki ve sorumluluklarının açıklığa kavuşturulması, mükerrer yapıların önlenmesi, motivasyonu ve iş verimini düşüren yapısal sorunlar ile diğer sorunların çözüme kavuşturulmasıdır. Sistem bu haliyle önemli zaafılar içermektedir. Ayrıca, mevcut yapı çeşitli denetim teftiş ve denetim birimlerinin ve buralarda görev yapan insan kaynaklarının yönetimi bakımından etkinsizlikler

içermektedir. İç denetime yeterince kadro tahsisi yapılmamaktadır. Birimlerin yapılanması, mesleğe geçiş usulü, özlük hakları ve diğer bazı hususlar nedeniyle meslek teşvik edilmemektedir. Sadece özlük haklarını artırma arayışında olan kimseler bu mesleği tercih eder duruma gelmiştir. Bu da mesleğe ve mesleğin prestijine zarar vermektedir. İç denetim faaliyetlerinin kalitesi de bundan olumsuz etkilenmektedir. Diğer yandan, mevcut teftiş birimlerinin fonksiyonları açıkça tanımlanmadığından bu birimlerin ve çalışanlarının motivasyonu ve performansı düşmüş gözükmemektedir. Bu birimlerdeki nitelikli ve yetişmiş insan kaynağından gereği gibi istifade edilememektedir. Reform süreci iyi tasarlanmadığından ve iyi yönetilemediğinden teftiş birimleri ile iç denetim birimleri dolayısıyla da müfettişler ve iç denetçiler rakip birim ve aktörler haline getirilmiştir. Bunlar arasındaki mücadele kamuya, ilgili idarelere ve bu personele zarar vermektedir. Yeniden yapılanma sürecindeki belirsizlikler tüm kesimler bakımından olumsuzluklar doğurmaktadır. Siyasi iradenin denetim ve teftiş konusundaki nihai kararını verip gerekli çözümü üretmesi ve yeniden yapılanma sürecini biran önce tamamlaması gerekmektedir. Bu ikili yapı fonksiyon/görev ayrıştırması yapılmadığı sürece hiçbir şekilde sürdürülebilir değildir. Mevcut yapısal sorunların çözümü ve teftiş/denetim alanındaki yeniden yapılanma sürecinin tamamlanmasında tercih edilebilecek modeller çeşitlidir. Bu konuda ülke uygulamaları da dikkate alınarak farklı düzenlemeler yapılabilir. Önemli olan yapısal sorunların çözümü ve yönetimle entegre, uluslar arası standartlarla uyumlu bir denetim yapılanması ve uygulamasının hayata geçirilebilmesidir. Bunun teftiş birimleri veya iç denetim birimleri tarafından yapılması önemli değildir. Yeter ki, bu konudaki karar verilsin ve reform tamamlansın. Aksi halde bu süreç eskisinden de daha zararlı olabilecektir.

*SORU 5: Yeni denetim anlayışının geleneksel denetim anlayışından ayrıldığı temel noktalar nelerdir? Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü etkin, amaca uygunluğun ön plana çıktığı ve bağımsız bir denetim anlayışı için hukuki düzenlemeler yeterli midir ve bu düzenlemeler denetimde zihniyet dönüşümünün gerçekleşmesini sağlamakta mıdır?*

Yeni denetim anlayışının geleneksel denetim anlayışından ayrıldığı temel noktalar kısaca;

- Denetimin yazılı standartlarının bulunması (uluslar arası standartlar paralelinde)
- Denetimin kapsam ve metodoloji olarak çağdaş gelişmeler ve uygulamalar çerçevesinde tanımlanmış olması,
- Sistemin işleyişini gözetecek ve gerektiğinde tedbir alacak merkezi uyumlaştırma biriminin (İç Denetim Koordinasyon Kurulu) bulunması,
- Tüm kamu idarelerinde aynı unvan, aynı mevzuat, aynı standart ve aynı metodolojinin uygulanması,
- Mesleğin sertifikasyona dayalı olması, mesleki yetkinliğin geliştirilmesine yönelik tedbirlerin mevzuatta öngörülmüş olması,
- Güvence ve danışmanlık faaliyetlerini dengeli bir şekilde içermesi,
- Denetimlerin objektif kriterler çerçevesinde risk esaslı olarak gerçekleştirilmesi,
- İdarenin sistem ve süreçlerini, faaliyetlerini geliştirme yönünde değer katma hedefli olarak gerçekleştirilmesi,
- Yalnızca uygunluk denetimlerine odaklanılmaması, buna ilave olarak sistem denetimi, performans denetimi, mali denetim ve bilgi teknolojileri denetimi şeklinde farklı denetimlerini kapsamaması,
- Rehberlik öncelikli ve gelecek odaklı olması,
- Kişi ve işlem odaklı olmaktan ziyade sistem, süreç, faaliyet, iş odaklı olması,
- Soruşturma (cezai, disiplin vs.) işlerinin üstlenilmemesi,
- Yönetime entegre bir şekilde yapılandırılmış olması,
- Dış denetimle işbirliğinin öngörülmesi,

Şeklinde sayılabilir. Bunların çoğaltılması da mümkündür. Fakat yeni denetim anlayışıyla geleneksel denetim anlayışı arasında kesin ve net bir ayrıştırma yapılması, bunların toptan mukayese edilmesi, birinin yerilmesi, diğerinin övülmesinin yaklaşım

olarak çok doğru olmadığını düşünüyorum. Yönetimde olduğu gibi teftiş ve denetim konusunda da zaman içerisinde yaşanan değişimler ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara göre değişiklikler gerekmektedir. Yönetim ve denetimin dünyada ve ülkeler bazında yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal değişimlerin dışında kalması düşünülemez. Ayrıca gelenekseli tümüyle “kötü” ve “kusurlu” yeniyi de tümüyle “mükemmel” ve “kusursuz” olarak tarif etmek doğru değildir. Geleneksel yapı olmadan yeni yapıların kurulması mümkün olmaz. Bu nedenle doğru olan geleneksel yapıları doğru bir yöntem ve doğru bir zamanlamayla dönüştürmektir. Mevcut durumda olduğu gibi yeni ve eski ayrıştırması yaparak birimleri ve kişileri dışlayıcı bir şekilde tanımlamak, tasnif etmek ve çatışmaya neden olmak kamu idareleri ve toplum bakımından yarar sağlamaz.

Dolayısıyla yukarıda söylediklerimiz yapılan hukuki düzenlemelerin yeterli olmadığını ortaya koymaktadır. Sistemin tasarımında, birimlerin teşekkülünde, insan kaynaklarının tahsisinde önemli yapısal sorunlar ve boşluklar bulunmaktadır. Sistemin güvencesi olarak öngörülen kurumlar ve merciler (Sayıştay, Maliye Bakanlığı, İç Denetim Koordinasyon Kurulu) bu alandaki işlevlerini tam olarak yerine getirememektedir. Siyasi irade başladığı reformun uygulamadaki işleyişini takip etmemekte, ortaya çıkan yeni sorunları görememekte ve gerekli tedbirleri alamamaktadır. Tüm bunlar yeniden yapılanma sürecinin beklenen katkıyı yapmasını engellemektedir. Sorunları tek tek saymak gereksizdir. Yasal düzenlemelerden, sistemin tasarımı ve işleyişinden, kurumlardan ve mevcut personel kaynaklarından kaynaklanan çok çeşitli sorunlar bulunmaktadır. Bunların bir kısmını konuyla ilgili olarak yazdığımız makalelerde belirttiğimizden yinelemeye lüzum görmüyoruz.

Yapılan düzenlemeler hiçbir zaman tek başına zihniyet dönüşümü sağlamaz, bu konuda garanti verilemez. Zihniyet değişiminin tek ilacı zamanın ruhunun kavranabilmesini sağlayacak alt yapının, çevresel faktörlerin geliştirilmesi ve süreç içerisinde belli bir zaman geçmesidir. Yeni kural, yöntem ve yaklaşımlar hemen benimsenmez. İnsanlar bildikleri, aşına oldukları usul ve yaklaşımları kolayca terk etmez. Dolayısıyla zihniyet dönüşümü için öngörülen yeni sistem ve yöntemlerin insanlara anlatılması, sevdirmesi, benimsetilmesi gerekir. Bunun için gerekli teşvik mekanizmalarının oluşturulması icap eder. Yoksa tek başına yasal düzenleme değişikliği beraberinde aynı nitelik ve kapsamda bir değişiklik getirmez. Bunun sihirli bir formülü de bulunmamaktadır.

Reform ve değişim süreçleri sancılıdır, zaman gerektirir, sabır ister. Yalnız yeter ki, reformun kendisi iyi tasarlanmış olsun ve reform iradesi dirayetli ve berrak olsun. Reform sürecinin kendisinin dengesiz, belirsiz olduğu durumlarda zihniyet dönüşümünden bahsetmek ve bu konuda büyük beklentilere girmek saflık olur.

## **Ek 7: Üniversite, İç Denetçi M. Bey'in Cevapları**

*SORU 1: Üretim faktörlerinde meydana gelen değişim sonucu emek yoğun üretimden bilgi yoğun üretime geçiş zorunluluğu yönetimi ne düzeyde etkilemiştir?*

Emek yoğunundan bilgi yoğun üretime geçiş, öncelikle bilgi sistemlerini gündeme getirmiştir. Etkinliğin ve rekabetin sağlanabilmesi, bilginin üretimi, dışarıdan alınması ve kısmen gizliliği önem kazanmıştır. Buna yönelik sistemler oluşturulmaya başlanmıştır. Bununla birlikte elektronik bilgi teknolojisi kullanımı da gelişmiş ve yönetime bu alanda da sorumluluk yüklenmiştir. Bilgi teknolojileri kullanımı ve entelektüel mülkiyetin değerlendirilmesi yönetimin bir unsuru olarak denetimin de ilgi alanına girmiştir. Buna yönelik uzmanlaşmalar ve raporlama standartları oluşmuştur.

Kamunun direncinden kaynaklanan bir şekilde bu durum, örgüt yapısında değişiklik yaratmamıştır. Uzmanlık her ne kadar ön plana çıksa da mevcut dikey hiyerarşi içinde kendine yer bulmuştur.

Bilgi yoğun üretime geçiş ve bilgi teknolojileri kullanımı, bilginin hızlı yayılmasını da sağlamış, ilgililerin bilgiye ulaşmasını mümkün kılmıştır. Yaşanan diğer gelişmelerle birlikte şeffaflık taleplerini beraberinde getirmiştir. Bunun yanı sıra bir bütün olarak hesap verebilirlik, adil davranma gibi zorunluluklar, yönetim konusu idari yazında yerini bulmuştur.

*SORU 2: Yönetim anlayış ve uygulamalarındaki değişim denetimi ne düzeyde etkilemektedir?*

Yönetimin bir fonksiyonu olan denetim, yönetim anlayışındaki değişmelere ve zorunluluklara kayıtsız kalmamış, ilgi alanı genişlemiştir. Klasik denetim, harcama sonrası denetim ve muhasebe denetimlerine yönelirken yeni denetim anlayışıyla bilgi teknolojileri denetimi, sistem denetimi, mali denetim ve performans denetimi denetim türleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Belirtilen denetimler yapılırken planlama ve uygulama aşamalarında örgütün stratejik hedeflerine uygunluğun değerlendirilmesi, hatta ulaşılabilir stratejik hedeflerin de belirlenmesinde yönetime katkı sağlaması, risk değerlendirmesi ve iç kontrol yapısının oluşturulması ve değerlendirilmesi denetimin kapsamına girmiştir.

*SORU 3: Yeni denetim uygulamalarının, yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkısı ne olur?*

Bağımsız olarak yürütülen denetim uygulamalarında kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilmesi, hesap verebilir bir yapının oluşturulması, risklerin tanımlanması ve yönetimi için iç kontrol sisteminin oluşturulması ve değerlendirilmesi, süreçlerin ve örgüt yapısının değerlendirilmesi yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkı sağlayacaktır.

*SORU 4: Türk kamu yönetimi denetim alanında yapılan hukuki düzenlemeler ve uygulama bir arada değerlendirildiğinde yeni denetim anlayışının neresinde yer almaktadır? Denetimde yaşanmakta olan yeniden yapılanma sürecine ilişkin beklenti, görüş ve önerileriniz nelerdir?*

Türk kamu yönetiminde klasik denetim anlayışı ile faaliyet yürüten denetim birimleri varken AB uyum süreci çerçevesinde modern denetim anlayışıyla faaliyetlerini yürütmek üzere mevcut denetim birimleri yanında iç denetim birimleri oluşturulmuştur. Geçiş sürecinde iç denetçiler, daha önce klasik denetim anlayışıyla görev yapmış olan denetim elemanları arasından seçilmiştirler. Bunun sonucunda aynı yapı içinde klasik denetim anlayışıyla faaliyet gösteren denetim biriminin yanı sıra modern denetim anlayışıyla faaliyet yürütmesi beklenen iç denetim birimleri arasında bir çatışma beraberinde gelmiştir. Bununla birlikte iç denetçilerin kısmen de olsa eski alışkanlıklarını sürdürme eğilimi, modern denetim anlayışının yayılmasını olumsuz etkilemektedir. Hal böyleyken Türk kamu yönetiminde, iç denetim konusunda önemli görevler üstlenen İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve Sekreteryasını yürüten idari birimler, iyi niyetlerinden şüphe edilir şekilde yetersiz kalmışlardır. Modern denetim anlayışının yayılmasına yeterli katkıyı sağlayamamış, birçok uygulayıcıda destek olmak yerine engel olma eğilimleri ortaya çıkmıştır.

Kurumlar içinde teftiş-iç denetim birimleri arasında çatışma bulunmaktadır. Özellikle Maliye ve Mülkiye Teftiş Kurullarının özel kanunlardan kaynaklanan görev alanlarında birçok kamu kurumu varken yeni yönetim ve denetim anlayışı hesap verme sorumluluğu ile birlikte özerkliği de getirmeyi hedeflemektedir. Bu düşünceyle doğan modern denetim anlayışı, diğer kamu kurumları üzerinde teftiş, soruşturma, denetim vb. yetkileri denetim elemanlarına vermemektedir. Bu durumun, yeni yapılanmanın eski

denetim birimlerini kaldırması sonucunu doğurması halinde bahsettiğim denetim birimlerinin yetkisi daralacaktır. Bu sebeple meslek taassubundan kaynaklanan bir muhalefetleri bulunmaktadır. Mevcut dirençler her iki yönetim anlayışının aynı anda var olması, hükümetin iradesini tam olarak ortaya koyamaması, modern denetim anlayışının yayılmasını engellemektedir.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun etkin yapıya kavuşturulması, eski denetim birimleri ile iç denetim birimlerinin görevlerinin açık olarak tanımlanması, yeni denetim anlayışının yaygınlaşmasına yönelik uygulamalı eğitim ve iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması gerekmektedir.

*SORU 5: Yeni denetim anlayışının geleneksel denetim anlayışından ayrıldığı temel noktalar nelerdir? Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü etkin, amaca uygunluğun ön plana çıktığı ve bağımsız bir denetim anlayışı için hukuki düzenlemeler yeterli midir ve bu düzenlemeler denetimde zihniyet dönüşümünün gerçekleşmesini sağlamakta mıdır?*

Geleneksel denetim anlayışı geçmişte yapılan faaliyetlerin, uygunluk ve mali denetimlerini görev olarak görürken modern denetim anlayışında bunların yanı sıra geleceğe yönelik yeni süreçlerin iyileştirilmesi, risklerin tanımlanması ve uygun kontrollerin oluşturulması, stratejik planlamaya katkı sağlaması ve değerlendirilmesi suretiyle hataların azaltılması, verimliliğin ve etkinliğin sağlanması, üst yönetimle birlikte kurumun geleceğinin şekillenmesi fonksiyonunu üstlenilmiştir.

Hukuki düzenlemeler büyük ölçüde yeterlidir ancak idarelerin klasik denetimden kurtulamayışı ve denetim beklentilerinin klasik yönetime göre şekillenmesi, iç denetim sisteminden yeterince faydalanılmasını engellemektedir. İdarelerin bakış açılarının değişebilmesi için performans değerlendirmesinin doğru olarak yapılması ve hesap verebilir sistemler oluşturulması iç denetimden beklentileri artacaktır.



## **Ek 8: Büyükşehir Belediyesi, Müfettiş C. Bey'in Cevapları**

*SORU 1: Üretim faktörlerinde meydana gelen değişim sonucu emek yoğun üretimden bilgi yoğun üretime geçiş zorunluluğu yönetimi ne düzeyde etkilemiştir?*

Çok kısa bir açıklamadan sonra güncel bir tespitle başlamak istiyorum. Üretim faktörlerinden emek dışında kalanların önemli bir kısmı mobilize hale gelmiştir. Yani mekana bağlı stabil olmaktan çıkmıştır. Dolayısıyla bu gün üretilen ürünlerin çoğu milli bir vasıfta olmaktan çok küresel bir marka ya da anlayışın ürünü haline dönüşmüştür.

Örneğin, 2011 yılı Mart ayındaız ve bu ay içinde Japonya'da meydana gelen çok şiddetli bir deprem felaketi ve buna bağlı olarak yaşanan o feci t-sunami felaketi ile nükleer santrallerindeki tehlike ve risk durumu dünya genelinde bir etkiye de rol açmıştır. Üretim ve pazarlama konusunda dünya ölçeğindeki diğer ürünleri de etkilemiştir. Zira Japonya bilgi üretmede önemli bir unsurdur. Sermaye (para-mal) hizmetleri ile üretim tesisleri taşınabilir konumdadır. Yani her tarafta nakledilebilir pozisyona sahiptirler. Ama emek gücü daha az mobilite moduna girmiş durumdadır. Geçmişin aksine mal-para dolaşımı bir nevi ışık hızında ilerlemektedir. Emeğin yeterince mobilize olmamasından dolayı üretim faktörleri arasında aldığı payı ve önemi gittikçe azalmaktadır. Kuşkusuz emeğin gücü sürekli caridir. Zira teknolojiyi üreten de kullanımını yapan da insan gücü ya da beynidir. Ama saydığımız unsurlar bu güce duyulan ihtiyacın azalmasının bir ifadesidir. Ancak pozitif sonuçlar için salt enstrüman ve ortamın iyileştirilmesi yeterli olmamaktadır. Alışkanlıklardan vazgeçmek de çok kolay değildir. Dolayısıyla uygulamada bu yeni durumu her alanda dikkate almak gerekir. Eğer düne göre emek gücüne daha az ihtiyaç kalmışsa bir alanda gereksiz olan iş gücünü tespit ederek mümkünse ihtiyaç olan kısma kaydırmak atıl kapasite ve maliyetin azaltılması için zaruri olmalıdır.

Bu konuda birçok olumlu faktör sayılabilir. Kanımca bilişim ve teknoloji alanındaki gelişme ve yeniliklerle beraber iş gücüne olan ihtiyacın azalmış olması bakımından söylenebilecek en önemli olumlu katkı zaman yönündendir. Çünkü bu gelişmelerle beraber zaman kaybı büyük ölçüde önlenmiş olmaktadır. Bu da üretim faaliyetlerine başta maliyetin azalması olmak üzere üretimin kapasitesi ve ürün çeşitliliğinin artması sayılabilir. Zaman açısından bakıldığında; üretim ya da iş sürecinde –ki bu durum kamu kurum ve kuruluşlarının iş ve işlemleri açısından da geçerlidir- ara kademe elemanlarının getir götür işleri olarak tabir edebileceğimiz süreçler ortadan kaldırılmıştır.

Teknolojik gelişmelerle beraber genel olarak veri ambarı şeklinde tanımayabileceğimiz bir imkâna kavuşmakla aslında üretim faaliyetini yapan firmalar bir hafızaya da kavuşmuş olmaktadır. Zira bu hafızayı tazeleme, ya da herhangi bir şekilde gerektiğinde önceki durumlara erişimde müthiş bir imkân belirmiş olmaktadır. Bu da bilgiye ya da o alanın gerektirdiği tecrübe ve birikime ulaşım kişilere bağlı olmaktan çıkıp, kurumsal bir kimlik kazanmasına yol açmıştır. Böylece kurumsal tecrübe istendiği anda yararlanılabilen, güncellenebilen ve takibi de kolaylaşan canlı ve dinamik bir yapı özelliğine sahip olmuştur. Aslında yönetim alanındaki bu olumlu gelişmeler kuşkusuz denetim faaliyetlerine de çok olumlu katkılara yol açmıştır. Yönetimsel bağlamdaki olumlu sonuçlar içeren örnekleri daha da çoğaltabiliriz. Şöyle ki: Bizzat emek gücü kullanılarak arşivde tozlu raflardaki dosyalarda bir evrakı aramaya çalışmak yerine dijital ortamda çok daha rahat, hızlı, hijyen ve güvenli olarak bu iş sonuçlandırılabilir. Yine yapılan işin sağlamlığını yapabilmek, istatistiki ve envanter çalışmalarlarıyla takibini yapabilmek kolaylığı bir nevi yerinde denetim imkanı da sunmaktadır. Örneğin müze gibi tarihsel, kültürel ya da sanatsal bir ortam ziyaret edildiğinde artık bizzat rehber eşliğinde hareket etme zorunluluğu kalkmıştır. Çünkü daha girişte size verilen taşınabilir bir aygıtlarla-buna kulaklık diyebiliriz- ihtiyaç duyulan dilde rehberlik hizmeti alınabiliyor. İstanbul Büyükşehir Belediyesince hizmete açılan Miniaturk buna iyi bir örnektir.

Ayrıca maliyet faktörlerinin ciddi olarak takip edilme imkânı oluşmuştur. Başta enerji olmak üzere üretim girdi maliyetlerinin daha uygun olmasına yönelik adımlar atılmış olması ve rekabet ortamının oluşmasıyla beraber kar marjlarının düşmesi nedeniyle tüketici yararına sonuçlar ortaya çıkmıştır.

Sonuç olarak bilişim ve teknoloji alanındaki gelişme ve yenilikler öncelikle hizmet sektöründe kaliteli ve vizyoner bir perspektif getiriyor. Böylece hayatı kolaylaştırıyor, maliyeti azaltıyor, zaman kaybını da ortadan kaldırıyor diyebiliriz.

*SORU 2: Yönetim anlayış ve uygulamalarındaki değişim denetimi ne düzeyde etkilemektedir?*

Yönetim alanında karar alma süreci hızlanmıştır. Artık yönetim süreçlerinde çok hızlı hareket etmek gerekiyor. Örneğin; kamuda işlevini yitiren bir birimin ortadan kaldırılması geçmişte çok zaman alıcıydı. Bürokratik işlemler de çok fazlaydı. Bu durumda başta

zaman ve kaynaklarda olmak üzere ciddi maliyetleri söz konusuydu. Önceleri muhafazakâr/statükocu bakış açısı birçok yönetim anlayışında mevcuttu.

Yönetimsel hızın artmasına paralel olarak denetsel hızın da artması gerekiyor. Dolayısıyla yavaş işleyen bir denetim sürecinin karar alıcılara yönelik etkisi de azalmaktadır. Çünkü denetim aynı zamanda bir rehberlik/kılavuzluk müessesesidir. Kuşkusuz bu hız meselesi biraz da ölçülü kullanılmalıdır. Aksi takdirde telafisi mümkün olmayan kazalara sebebiyet verilebilir.

Esasen iyi bir denetim mekanizması iyi bir yönetim modelinden geçer. Çünkü farklı tartışma ve seçeneklere açık olmakla beraber son tahlilde denetimin, yönetimin bir fonksiyonu olduğu noktasında bir mutabakat vardır. Dolayısıyla iyiyi, günceli ya da moderniyi yakalayamamış bir yönetim modelinden bütün iyi niyetlere rağmen iyi bir denetim modelinin ortaya çıkmayacağı tartışmadan varestedir. Şüphesiz sondan geriye doğru gidildiğinde model olarak en son sürekli daha avantajlar içerir. Çünkü ortada bir birikim vardır. Bundan da öncekinin aksayan yönlerini gidermek, sorun alanlarını tespit ve teşhis etmekte çok ciddi veriler elde edilmiş olunur.

Bu anlamda yeni denetim anlayışı daha pratik ve pragmatiktir diyebiliriz. Geleneksel olan moderne evrilmeye çalışılmıştır. Bura da şüphesiz uluslararası uygulama ve tecrübelerden yararlanılmıştır. Zaten son yıllarda ülkemizin girmiş olduğu değişim süreciyle alakası yansımaları bulan çerçeve mevzuatın genel gerekçesine bakıldığında en başta uluslararası normlara ve Avrupa Birliği kriterlerine uygunluk kavramları karşımıza çıkmaktadır. Bu itibarla yeni denetim anlayışı uluslararası standartlara ve yaklaşımlara uyarlıdır denilebilir. Şüphesiz norm ve standartların uygunluğu yanında uygulama irade ve kapasitesi de sonuç için çok önemlidir. Bu anlamda yeni olan bir modelin istikrar kazanması da uygulayıcıların intibak irade ve kapasitelerine bağlı olarak değişebilmektedir. Bu faktörlerin pozitif olması durumlarında uyum süreci de kısalmaktadır. Ama kendi deneyimlerimiz bağlamında bu sürecin biraz zaman alacağını söyleyebiliriz. Bu gün için mevcut denetim sistemimizin ön gördüğü tüm düzenlemelere hayatiyet kazandırıldığını söylemek güçtür. Zira iç denetim bağlamında ikincil düzey mevzuatın bir kısmının daha tamamlanmadığı aynı zamanda kurumlar için ön görülen iç kontrol mekanizmasının da daha çoğu kurumda sonuçlandırılmadığı bilinmektedir. Bu alanlarda tekâmül sağlanmadan sağlıklı bir denetim faaliyetinin de yürütülemeyeceği açıktır.

Yeni denetim anlayışı gelecek ve sonuç yönelimlidir. Ayrıca iyileştirme süreçlerini de beraber getiriyor. Ancak gelecek yönelimli ilkesinden hareketle geçmiş ıskalanmamalıdır. Burada amiyane tabirle yapanların yanına kar kalması tehlikesi vardır. Dolayısıyla iyileştirme süreçlerinde bu risk alanı göz ardı edilmemelidir.

Kamudaki denetim faaliyetleri pozitif hukuk normları paralelinde yapılan bir mekanizmadır. Kurallara uygunluğun olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmaktadır. Bu faaliyet esasen uygunluk denetimi şeklinde süregelmiştir. Ancak artık ortada bir süreç ve performans denetimi vardır. Bu da hem mali hem idari açılarından geçerlidir. Daha katılımcı ve şeffaftır. Yani hesap verebilirlik esastır. Zira kamu gücünü ya da kaynağını kullanan herkesin bu sorumluluğu taşıması kamu adına gereklidir.

Kamudaki yeni denetim anlayışı, denetlenen birim faaliyetlerinin mevzuata, yönetim politikalarına, planlara, programlara, önceden belirlenmiş hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına uygunluğunu sağlamak için; kamu yararı, yolsuzluk ve usulsüzlükler ile hataların en aza indirilmesi ilkeleri doğrultusunda bu riskler meydana gelmeden önleyici ve koruyucu tedbir ve ölçüleri belirlenerek hareket edilmesi ön görülmüştür.

Denetim tek başına bütün sorunların ortadan kaldıran bir mekanizma olmayıp, yönetimin bir fonksiyonu olarak değerlendirilmeleridir. Bu nedenle tüm zafiyetlerin denetim mekanizmasına yöneltmek asıl problemi gündemden uzaklaştıracaktır. Yolsuzluk ve Teftiş Kurulları örneğinde daha çok uygunluk denetimi söz konusu iken; ancak bu dönemde daha ileri denetim modelleri olan faaliyet denetimine, performans denetimine geçilmemiştir. Ancak, kurumların Teftiş Kurulları Başkanlıklarınca denetlenen birim faaliyetlerine ilişkin olarak, denetim/teftiş raporlarında performans başlığı altında birimlere yönelik önerilerde bulunulduğunu da unutmamak gerekir.

Esasen denetimde bu yeni sistemin başarısı ya da etkinleştirilmesi, bu modelin ne kadar benimsendiği, ne kadar istendiği ile doğrudan alakalı olduğu söylenebilir.

Yönetsel modelde olduğu gibi, kişiye bağlı denetim modelinden çok, artık bilgi ve veriye bağlı bir model söz konusudur. Geçmişte üç yıl önce yapılmış-yıkılmış, bir olayda o gün yeniden/ sıfırdan başlanıyordu. Bu hem zaman hem de kaynak açısından büyük maliyet demektir. Oysa bu gün için geçmiş açısından olayı anında anlayabilecek, tespit edebilecek

bir teknolojik imkân var. Bilgiye erişimde kolaylık, denetim alanında da bu teknik imkân ve kontrol süreçlerinden faydalanmayı sağlamıştır. Örneğin elektronik sistem imkânları bize sadece sonuçları değerlendirmek sonucunu bırakmıştır. Acil durumlarda olay mahalline gidip gerekli tedbirleri almak fiziki açıdan zorluğu ortadadır. Ama olay mahallinin dijital bağlamda fotoğraflanması ve kayda alınması kolaylık sağlamaktadır.

Kısaca iyi bir denetim modeli için Yönetim ve Denetim birimleri arasında diyalog olmalıdır. Bu bağlamda aynı frekans ve aynı dilin kullanımı önemlidir. Zira geri dönüşümler birbirini etkileme, pozitif olması açısından bu diyalog gereklidir. Dolayısıyla, karşılıklı -yani denetim ve yönetim noktaları açısından-sağlıklı, körlük olmamalıdır. Denetim modelinde denetleyen tarafından bütün denetlenenlerin kötü niyetli, denetlenenlerce de bütün denetleyenlerin eli sopalı olduğu anlayış ya da algısı olmamalıdır. Bu manada karşılıklı bir hoşgörü ortamı ve önyargısız bakış açısı oluşturulması sistemin başarısı hayati derecede önemlidir. Her iki alandaki görevlilerin işe takoz atan ya da frenleyen pozisyonunda değil karşılıklı olarak birbirlerine rehber olmaları gerekir. Yeni denetim mantalitesi de bu olgulardan hareket etmektedir.

*SORU 3: Yeni denetim uygulamalarının, yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkısı ne olur ?*

Süreci belirleyecek olan yönetimin pozisyonudur. Etken konumda olan yönetimdir. Denetim edilgen pozisyonadadır denilebilir. Çünkü idari yapımız dikkate alındığında; denetimin yönetimden bağımsız bir fonksiyon olduğu iddia edilemez. Zira az önce de söylediğimiz gibi denetim yönetimin bir fonksiyonudur. Sağlıklı bir sonuç için karşılıklı iyi iletişim gereklidir. Bu halde geri dönüşüm pozitif olur. Yani denetleyen sadece sorgulayan, hata arayan, itham eden pozisyonunda olmamalıdır. Tam da burada rehberlik-yol göstericilik faktörü devreye girmektedir. Yani denetim idarenin karanlıkta kaldığı alanlarda ışık tutmak suretiyle aydınlığa kavuşmasını sağlayacaktır. Kendisi de gelecekte burayı tekrar aydınlatmak durumunda kalmayacaktır. Ama o yol göstericilik işlevine rağmen alanın karanlıkta bırakılmasında birtakım saikler gözetilerek ısrarcılık söz konusuysa artık hesap verme mekanizmasının işletilmesi kamu adına sağlanması kolaylaşacaktır.

Uygunluk denetiminin yeterince yerine getirmeyen bir denetim modeliyle ve eskide kalmış bir takım yönetim anlayışlarıyla istenilen çıktılar üretilmesi mümkün değildir. Esasen iyi bir denetim mekanizması iyi bir yönetim modelinden geçtiğini önceki soru vesilesiyle ifade etmiştik. Böylece yönetimde sağlıklı bir değişim olmadan denetimde de olamaz. Denetim

otomatik olarak sisteme müdahale eden bir yapı değildir. Yani icraya karışmaz müdahale etmez. Ama yol gösterir.

Sağlıklı bir yönetim anlayışı için, mevcut denetim anlayışının gücü azaltılarak olması gereken bir yapıya çekmek de sorunun çözümüne katkı sağlamaz. İki tarafın da kendi mekanizmaları gereği güçlü olmaları birbirlerinin zafiyetlerini giderme noktasında karşılıklı güç takviyesi ya da transferi söz konusu olur. Buradaki güç kavramından elbette bilgisel donanım ve birikim anlaşılması gerekir.

Yeni denetim anlayışında idarenin faaliyetlerine katkı sağlama, değer katma olgusu öne çıktığından, olmuş bitmiş işler soyutlanarak, yerine potansiyel önleyici/koruyucu tedbirlerin geliştirilmesi mekanizması getirilmiştir. Ancak burada şunu da ifade etmeliyiz gelecek ve sonuç odaklı davranırken vaki bir ihmalin cezasız kalmamasına da itina gösterilmesi zarureti ortadadır.

Yeni denetim anlayışında denetim elemanları için de önemli standartlar getirilmiştir. Denetim mesleğinin ve profesyonellerinin uluslararası standartlar ile uyumlu, küresel düzeyde kaliteli ve yetkin uygulamaları denetlenen birimler için güvence oluşturmaktadır. Dolayısıyla yeni modelde, tüm birimlerin etkin ve verimli yönetilmesi için, faaliyet ve işlemlerinde hataların azaltılmasına ve önlenmesine yardımcı olmak amacıyla denetim faaliyetlerini geçerli ve güvenilir yöntemler kullanarak tarafsız bir şekilde yerine getirmek için denetim elemanlarına büyük görev düşmektedir. Zaten “denetimin amacı başlıklı 5393 sayılı Belediye Kanununun 54 üncü maddesi aynen, “Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır” şeklindedir.

*SORU 4: Türk kamu yönetimi denetim alanında yapılan hukuki düzenlemeler ve uygulama bir arada değerlendirildiğinde yeni denetim anlayışının neresinde yer almaktadır? Denetimde yaşanmakta olan yeniden yapılanma sürecine ilişkin beklenti, görüş ve önerileriniz nelerdir?*

Öncelikle denilebilir ki; denetim yapımız, mevcut düzenlemelerle parçalı hale gelmiş, denetim birimleri kendi aralarında koordinasyon ve işbirliğinden uzaktır. Bu parçalı alanlar birbirlerinin faaliyetlerinden habersizdirler. Karşılıklı tecrübe ve birikimi kullanamamaktadırlar. Bazen çatışma alanları da söz konusu olabilmektedir. Bu da verimi düşürmekte kurumsal gelişimden çok kişisel ve unvanlar bazında bir mücadelenin yaşanmasına sebebiyet vermekte, bu halde kamuya aktarılması gereken enerji ve sinerji heba olmaktadır. Zira denetim birimi üyeleri kariyer meslek mensupları olduklarından konularının uzmanı, bu anlamda yönetim açısından da kaliteli bir insan kaynağı pozisyonundadırlar. Biraz açarsak denetim elemanlarının tabi oldukları unvan ve statü itibarıyla 657 sayılı DMK'NIN 36/A-11. maddesinde belirtilen mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınan kariyer mesleklerden ve "Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik" in 2.maddesinde (A) Grubu kadrolardan sayılmaktadırlar. Ayrıca bu çerçevede düzenlemeden ayrı olarak yukarıda zikrettiğimiz yönetmelikte belirtilen KPSS puanından yeterli derecede sahip olan adaylar arasından kurumlarınca yazılı ve mülakattan müteşekkil olmak üzere ayrıca yapılan eleme sınavı neticesinde başarılı olanlar yardımcı statüsünde mesleğe alınmakta ve en az üç yıllık bir yetiştirme döneminden sonra yapılan yeterlik sınavında başarılı olanlar mesleğe atanma hakkını kazanabilmektedirler. Görüldüğü üzere süreç çok meşakkatlidir. Liyakat ve kalite ön plana çıkmaktadır. İlaveten en az bir yabancı dilin bilinmesi önem arz etmektedir. Bu şartlar aynen belediye müfettişliği için de geçerlidir. Bununla beraber iç denetçiler için sertifikasyon ve bu sertifikalarda derecelendirme sistemi düzenlenmiş ki, bu çok önemli bir gelişmedir. Çünkü mesleğin her evresinde güncel ilerleme ve gelişmenin sağlanması zorunlu hale getirilmiş durumdadır. Aslında denetim kapalı devre bir sistem değildir. Yaşayan canlı bir organizma gibi dinamik bir yapı arz eder. Bu nedenle denetim elemanları kendi meslek birikim ve disiplinleri ile değişen mevzuat düzenlemeleri dışında hayatın olağan akışı içerisinde sürdürülebilir istikrarlı tarzı da geliştirmelidirler. Örneğin; İdare tarafından yapılan bir yatırımın da baştan itibaren bilinmesi lazım. Zira herhangi bir aşamasında yaşanan tartışmalar, öne sürülen gerekçeler gibi bir takım hususlar olası incelenme ya da soruşturma aşamasında kanaatin oluşmasında ciddi katkı sağlayabilecektir.

Bahsettiğimiz parçalı sistem sorununun giderilmesi için, çerçeve bir düzenlemeye ihtiyaç olduğu kanısındayım. Bütünleşik genel bir düzenleme ile bu aksaklığın giderilmesi

sağlanabilir. Esasen yeni denetim sisteminde müeyyide eksikliğinden de söz edilebilir. Aslında iç denetim ve iç denetçinin tanımı dikkate alındığında denetim yönünden çok danışma yönü öne çıkmaktadır. Bu husus açıklığa kavuşturulmalıdır. Yine hesap verme konusunda eksikler söz konusu, dolayısıyla yapılan işlerin cezasız kalması riski mevcut. Yani ileriye bakarken geçmişteki probleme sebebiyet verenlerin yanında kar kalması gibi bir sonuç doğabilir. Dolayısıyla iyileştirme amaçlı mekanizma sacın bir ayağı, her şey değildir. Bunun gözden kaçırılmaması gerekir. Caydırıcılık özelliği olmalı, sonuçta müeyyideye bağlanmayan ve ceza da içermeyen bir denetim mekanizması sağlıklı olarak yürüyemez. Kötü uygulamalar da caydırıcı iyi uygulamalar için teşvik edici olmalıdır. Ayrıca düzenlemeye yönelik gücü de olmalıdır. Böylece sacın tüm ayakları tamamlanmış olur.

Denetimi isteyen ama denetlemekten çekinen, kontrollü denetim isteyen, denetimin kontrol altında olmasını isteyen, denetimin sonuçları kontrol altında gelişsin ve iletilsin istemi şeklinde ifade edilebilecek yaklaşımların tümü yanlıştır. En azından yönetsel bağlamda denetim işlevinin sağlayabileceği etkinlik ve verimlilikten pay alınmasını önler. Tabi ki denetim kontrolsüz olarak görülmeli derken, denetim elemanının da fütursuzca ya da sorumsuzca hareket etmesi anlamı çıkarılmamalıdır. Ama ortada standart yoksa keyfi davranma katsayısı da artabilir. Dolayısıyla denetim elemanlarını bağlayan normlar bu anlamda zaruridir. Geçmişte çok dağınık bir yapı varken ve Teftiş Kurulları kurumların kendi özel mevzuatı dışında, 3046 sayılı Kanun'da kuruluşlarına ilişkin çok kısa yer almakta iken; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile getirilen iç denetim sistemi ve ikincil mevzuat ile beraber bu alandaki boşlukların önemli bir bölümü giderilmiştir. Ayrıca 2010 yılı içinde yayımlanarak yürürlüğe giren bir çerçeve yönetmelikle kamudaki tüm denetim elemanlarının uyması gerektiği mesleki davranış ve etik kuralları ortaya konmuştur. Bu da çok ciddi bir gelişmedir. Ancak iç denetçiler için bu standartların getirilmiş olmasıyla beraber, Teftiş Kurullarında görev yürüten müfettişler ya da diğer denetim elemanları açısından birçok hukuki düzenlemeye ihtiyaç olduğu ortadadır. Belki de nasıl bir denetim yapısı olmalı kısmında çözüme yönelik öneriler getirilebilir. Ama kestirmeden ifade etmek gerekirse denetimin tek çatı altında birleştirilmesi özel bir mevzuat hükmüyle yapılandırılarak kendi içinde oluşturulan uzmanlık alanında belirlenen dairelerle ayrıştırılmasını faydalı olacağı düşünülmektedir.



Denetim elemanları görevlendirmelerde sadece belli neticelere yönelik kullanılmalı, esasen denetim elemanı da kendini sözüm ona tetkiki pozisyonunda görülmesi izlenimin uyandıracak pozisyonlardan mutlaka kaçınmalıdır. Bu durum idare açısından da hoş görülmemeli, teşvik edilmemelidir. Geçmişte teftiş yerine tedhiş yapıldığı en azından çok lokal düzeyde vakaların yaşandığı gerçeği unutulmamalıdır. Bu çeşit kişiye bağlı istisnaların da genele yansıtılması hatasına düşülmemelidir.

*SORU 5: Yeni denetim anlayışının geleneksel denetim anlayışından ayrıldığı temel noktalar nelerdir? Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü etkin, amaca uygunluğun ön plana çıktığı ve bağımsız bir denetim anlayışı için hukuki düzenlemeler yeterli midir ve bu düzenlemeler denetimde zihniyet dönüşümün gerçekleşmesini sağlamakta mıdır?*

Teftiş kurullarının bilinen üç temel fonksiyonundan bahsedebiliriz. Bunlar teftiş, tetkik ve tahkikattır. Bu üç temel kavramın tanımlarına kısaca değinecek olursak; “teftiş” sorunun tespitine, “tetkik” tespit edilen sorunun tahkikatı gerektirir nitelikte olup olmadığının anlaşılmasına, “tahkikat” ise konunun yargıya intikalinin gerekip gerekmediğine dair işlemleri kapsayan süreçlerdir. Bu süreçlerin sonunda vakanın durumuna göre adli, idari, disiplin ve mali açılardan bir takım tedbir ya da müeyyidelere göre mevzuatında belirtilen makam ya da mercilere gerekli tevdi ya da teklif yapılır. Bu süreçlerin işleyişinde dahi tüm bakanlıklarda, genel müdürlüklerde ve kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş kurulu uygulamalarında standart bir yapı ve işleyiş söz konusu değildir.

Burada şunu ifade etmeliyim ki tabii öncelikle Sayıştay Başkanlığı bütün sorularda ifade edilen sorun alanlarına yönelik yaptığımız bu çeşit değerlendirmelerin dışındadır. Çünkü kendi özel Kanunu vardır ve TBMM adına denetim faaliyetini yürütmekte olup, çok köklü yapıya sahiptir. Yine Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı, başta Maliye Teftiş olmak üzere Maliye Bakanlığı bünyesindeki denetim birimleri kurumsallaşma bağlamında çok ciddi bir geçmiş ve birikimleri söz konusudur. Normatif ve standart bir yapı için bu denetim birimlerinin ciddi çalışmaları olmuş ve bu ivme son yıllarda daha da hızlanmıştır.

Yeni denetim anlayışında ise yukarıda bahsettiğimiz ilkeler dikkate alındığında daha çok bir rehberlik ve danışma birimi şeklinde görevin ifası öne çıkmaktadır. Dolayısıyla eski uygulama bağlamında vakadan sonra olayı tetkik etmenin faydası yok deniliyor. Oysa önleyici tedbirlerin yani vakanın vukuundan önce alınması daha yararlıdır denilmektedir.

Bu yaklaşım denetimin bir danışma birimi mahiyetini alması ve hesap sorulmasında pek istekli olunmaması sonucu çıkabilmektedir.

Yeni denetim anlayışında, nesnellik ve ölçülebilirlik isteniyor. Bir nevi standartlaşma ve yeknesaklık adına neredeyse her denetim elemanından aynı sonuç isteniyor algısı oluşmuştur. Yani bir hedef puan vardır. Gerçekleşen puan ne kadar aradaki fark size performans ölçütleri bağlamında somut bir veri ve çıktı sağlayabilir. İşte ölçülebilirlik burada somutlaşıyor. Mali açıdan yapılacak analiz ve istatistiksel envanter çalışmalarında bu yaklaşım doğru ya da doğruya yakın sonuçların üretilmesini sağlayabilir. Ancak yönetsel/ıdari faaliyetlerde durum bu kadar basit değildir. Örneğin;  $2+2=4$  benzeri işlemlerde bu sonucun aranması problem doğurabilir. Çünkü yönetsel iş ve işlemlerin bir sosyal ve kişiye bağlı özel durumu da vardır ki bunu sabit kesin ifadelerle ya da sonuçlara bağlamak mümkün değildir. Dolayısıyla bir tablonun sonucunu özetlemek kadar kolay ve matematiksel-istatistiksel verileri içermez. İşte hukuk tam da burada devreye girer. Nesnel güvence sağlanabilmesi için denetlenebilen unsurların somut olması lazım. Performans sistemiyle beraber bütçe olanaklarının da birlikte değerlendirilmesi gerekir.

Bağımsız bir denetim biriminden bahsetmek çok olası değildir. Zira başından beri söylediğimiz gibi yönetimle karşılıklı etkileşim ve geri dönüşüm kaçınılmazdır. Burada işin dozu çok önemlidir. Zira ölçünün kaçırılması iki kesim açısından da ciddi riskleri getirecektir. Esasen etkin, amaca uygunluğun ön plana çıktığı ve bağımsız bir denetim anlayışı için Denetim Birim Başkanlığı gibi tek çatı kurulmadıkça bunun çok mümkün olmadığı kanısındayım. Kaldı ki aynı ya da benzer işi yapan denetim elemanlarının mali hakları açısından da çok ciddi bir sorun vardır. Örneğin bir müfettiş ile iç denetçi arasında iç denetçi lehine maaş farkı çok fazladır. Bu sıkıntının da giderilmesi gerekiyor. Her ne kadar teorik olarak eşit işe eşit ücret politikası kabul görmüş bir noktaya gelmiş ise de pratikte bu problem hala çözülmemiştir. Aslında denetim ilkeleri bakımından ortaya konulan bir takım kavramların sorunun çözümü için yeterli değildir. Zira bu kavramların bir geçmişi de vardır yani yoktan var olmamışlardır. Bu doğrultuda baktığımızda yeni denetim sisteminde iç denetçi olarak atananların hemen hemen hepsi önceki denetçilerdir. Bilindiği gibi bu husus 5018 sayılı Kanunun geçici bir maddesiyle yapılmıştır. Dolayısıyla bu denetim elemanlarının önceki alışkanlıklarını anında bir kenara atmaları mümkün

değildir. Yeni denetim sisteminin başarısı için özellikle karar alıcıların, üst yöneticilerin sahiplenmesi ve önemsemeleri çok hayatidir.

Mevcut durumda iç denetim açısından büyük resme bakıldığında durum çok net ve parlak değildir. Denetçiler atanmış, ancak ortam yeterince hazırlanmamıştır. Denetçiler denetim görevlerini mevzuatında ön görülen şartlarda icra etmeleri olanağı bu aşamada çok mümkün değildir. Denetim ve icra boyutu halen çok netleşmiş değildir. Hali hazırda defacto durumdan kaynaklanan atıl kapasite söz konusu. Dolayısıyla denetim literatürüne giren yeni unsurların içleri doldurularak, bu kavramların elle tutulur hale getirilmesi sağlanmalıdır.

Her ne kadar, yeni anlayışa matuf ikincil mevzuat düzenlemeleri yapılmış ise de, bir kısmı için de ikincil ve bağlı mevzuat düzenlemeleri yapılmamıştır. Örneğin risk alanları belirlenmesine yönelik düzenlemeler halen yapılmamıştır. Yine iç halen kontrol süreci tamamlanmamıştır. Denetçiler iç kontrol sistemindeki veri, süreç ve yapıya göre denetleyecek ama bu süreç hala tamamlanamamıştır.

Dolayısıyla hukuki düzenlemelerin yeterli olduğunu söyleyemeyiz. Ayrıca denetçilerin statü ve haklarının korunmasına yönelik düzenlemeler de yeterli değildir. İç denetim için oluşturulan İç Denetim Koordinasyon Kurulu kalıcı ve bağımsız bir yapıya kavuşturulamamıştır. İç denetim birimlerinin kendi kurumlarını teşkilat yapısında statü problemleri mevcuttur. Bunların giderilme zarureti vardır.

Hem yönetsel hem de denetsel mekanizmalardaki bir nevi zihniyet dönüşümü, daha serbest bir alan oluşturacaktır. Sistem tamamen devreye girdiğinde, denetçilerin iş yükünün artacağı da ön görülmelidir.

Rekabetin yoğunlaştığı ve değişimin ivme kazandığı bir ortamda; ülkemizin yönetim yapısını sürekli geliştirmek, kamu hizmetlerini çağdaş standartlara kavuşturmak, böylece halkımızın kamu kuruluşlarından talep ve beklentilerine etkin bir şekilde cevap vermek amacıyla kamu yönetiminde adeta paradigmal mahiyetteki bir değişimin işareti olan yeniden yapılanmaya yönelik çalışmalar kapsamında yapılan düzenlemeler çok önemli olduğu kuşkusuzdur. Ancak, buna bağlı olarak denetim alanında yapılan düzenlemelerin yeterli olduğunu söylemek güçtür.

Sonuç olarak; ifade etmek gerekirse denetimin ereve ve st düzenleme ile bağımsız mahiyet arz eden tek çatı altında birleştirilmek suretiyle yapılandırılarak kendi içinde oluşturulan uzmanlık alanında belirlenen dairelerle ayrıştırılması, bu Şekilde özelliğine göre denetim disiplininin oluşturulmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

## **Ek 9: Maliye Bakanlığı, Müfettiş A. Bey'in Cevapları**

*SORU 1: Üretim faktörlerinde meydana gelen değişim sonucu emek yoğun üretimden bilgi yoğun üretime geçiş zorunluluğu yönetimi ne düzeyde etkilemiştir?*

Şimdi bu değişimler, yani 21. yy'a geldiğimizde küresel değişimler, aslında umulurdu ve beklenirdi ki üretim etmenleri arasında çalışma barışını, paylaşım sorunlarını çözsün. Ama yaşadığımız gerçekler, yani en başta hala etkilerini yaşadığımız büyük küresel ekonomik yıkım, işte bu küreselleşmenin sonucunda üretim faktörleri arasında derinleşen yaratılan katma değerden alınan payla ilgili adaletsizliğin ortaya çıkardığı bir şeydi. Dolayısıyla yeryüzündeki bölgeler arasındaki dünyada yaratılan katma değerden alınan payın adaletsiz dağılımı, artı, üretim faktörleri arasındaki adaletsiz dağılımı dünyamızda bu kez barışçıl ortamları tetikler duruma geldi. Şunu söylemek istiyorum, siz diyelim ki büyük paralarınız var, diyelim İstanbul'da, Bebek'te ya da Fenerbahçe'de yaşıyorsunuz. Diyebilirsiniz ki, "ben zaten iyi param var, evim korunuyor, güvenlik görevlilerim var, camlarım kurşun geçirmez, hizmetçilerim var, zırhlı araçlarla çıkar dolaşırım vs." Evet bunlar doğru, bir veri, olabilir. Fakat diyelim dolaşırken yoldaki bir mukusa basmanıza engel bir durum yoktur. O mukusu evinize taşıyıp çoluğunuza çocuğunuza bulaştırmanız işten bile değildir. Şimdi siz zannediyorsunuz ki "ben çok gelir elde ediyorum, iyi bir evde yaşadığımda dıştan her türlü tehlikeden korunacağım". Peki, Bağdat Caddesine, İçerenköy bölgesinde beslenme problemi yaşayan, iyi sağlık hizmeti alamayan, diyelim ki yoğun bir şekilde tüberküloza yakalanmış bir vatandaşın gelmesine engel olabilecek misiniz? Olamayacaksınız. Peki, kötü eğitim koşullarından geçerek geldiği için onun mukusunu bir mendile çıkarması ve onu da sterilliği bozmadan atıp elini yıkayıp hayatına devam etmesi kültürünü veremeyen kötü eğitim koşullarından geçirerek getirdiğiniz bu adamın Bağdat Caddesine binlerce mikrobu içeren mukusunu atmasına engel olabilecek misiniz? Olamayacaksınız. Peki, siz ne kadar paranız olursa olsun, ne kadar iyi besleniyorsanız beslenin, ne kadar iyi sağlık hizmeti alırsanız alın, efendim, ne kadar iyi eğitim hizmeti alıyorsanız alın, bu mukusa bastığımız zaman tüberküloza yakalanmanızı engelleyecek bir durum var mı? Yok. Demek ki yeryüzünde barışçıl, üretim faktörlerinin birbiriyle çatışmadığı, dünya barışının kurulduğu bir ortamda yaşamamızın en önemli koşulu yeryüzündeki yaratılmış her anlamdaki katma değerın adaletli paylaşımından geçiyor. Bunu sağlayamadığınız zaman kurduğunuz bütün sistemler, hukuk sistemi, ekonomik

sistem, siyasal sistem, parasal sistem, sağlık sistemi, eğitim sistemi, bütün sistemler zarar görüyor ve kendi içinde bu kez bakteri üretmeye başlıyor. Ya dışsal glerin etkisiyle veyahut içsel dinamikler nedeniyle çatırdıyor.

şimdi, işte üretim faktörlerinde son yıllarda tabii 21. yyla birlikte bilgi ağı diyoruz, teknoloji ağı diyoruz, bu ağla birlikte özellikle üretim faktörlerinden emekte yoğun bir nitelik artışı oldu ve o kadar yoğun bir nitelik artışı oldu ki örneğin makul düzeyde gelir elde eden insanlar çocuklarına çok iyi eğitim koşulları sağladılar. 3 dil bilen Türk insanları çıktı, evrensel olarak dünyanın herhangi bir yerinde kendine özgüvenle yaşayan çok sayıda Türk insanı ıktı. Ama buna bir bakıyorsun, sistem kendi içinde, bir yandan üretim faktörlerinden emek nitelikleşirken daha sermaye yoğun bir yapıya bürünürken, bir yandan yalnız yaşanan küresel krizin ki söyledik o paylaşım sorunlarından kaynaklanan bir krizdir esas itibariyle. Yani diyelim ki küresel ekonomileri yöneten Amerika, in, Japonya, Rusya gibi g aktörleri, yaratılan yeryüzündeki katma değer, yeryüzündeki diğer ülkelerle daha adaletli bir paylaşıma girselerdi muhtemeldi ki böyle bir küresel kriz yaşanmayacaktı. Yani ne ekonomik anlamda krsel kriz yaşanırdı ne de değişik bölgelerdeki savaşsal ortamlar yaşanırdı.

şimdi bütün bunlara baktığınızda kriz en başta sermaye yoğun, nitelikli emeği vurdu. Çünkü daralan ekonomi öncelikle tasarrufa gitmek isteyen özellikle batılı ülkelerde emek örgütlü bir g halindedir. Bizim ülkede de tam tersi, diyelim ki 1980 öncesinde sendikalı işçi sayıları bugünkünün belki 4 ya da 5 katı daha fazla iken bugün sendikalı işçi sayıları 1 milyonun altındadır. Bu neden böyle? Eğer Türkiye’de hukuk devleti gleniyorsa hukukun güçlendiği yerde örgütlülük de artar. Hangi anlamda örgütlülük? Tabii ki legal anlamda, hukuki anlamda örgütlülük artar. Yani memurlar grev hakkı elde ederler, çalışanlar sendikalı ortamda daha iyi koşul elde etme çabasına girerler, efendim, işverenler kendi aralarında örgütlerini güçlendirerek siyasal iktidarlar üzerinde belirleyici olmaya çalışırlar. Bunların hepsi bir hukuk devletinde, açık bir hukuk devletinde, olmazsa olmaz yapılarıdır. Yani örgütlü toplumdan, saydam bir hukuk devletinin aktörleri korkmaz, ekinmez. Bunlar saydam hukuk devletinin varlık nedenidir. şimdi hukuk, hak arayan olduğu zaman gelişir. Siz rneğin bütünleme hakkınızı öğrenciler olarak kaybedip yaz okullarına mahkm edilerseniz, yargıda diyelim ki bütünleme hakkınız hukuk fakültelerinde bile arayamıyorsanız, o zaman siz deme ki öyle bir ortamda hukuku

geliştirmeniz mümkün değil. Yani hukukta dava açmak sanki kötü gibi gelir ama aslında değildir. O ülkede hukukun boy vermesini, efendim, dibe kök salmasını sağlar. Her verilen yargı kararı adalet tesis ediyorsa bu böyledir.

Şimdi geldiğimiz noktada üretim faktörlerinden özellikle emek bu küresel krizden en çok zarar gören taraf oldu. Peki, bu bilgi yoğun üretime geçişte ne sağladı? Bir, küresel krizde en çok zararı gören emek, anladı ki bir meslek edindiğinde o meslek ilelebet payidar onun karnını doyuramayabiliyor. Yani diyelim siz iktisat okudunuz varsayın. Bir kriz geldi, en başta iktisat ve işletme okuyan, yabancı dil bilen tabii önce dil bilmeyenler olmak üzere, bunları kapı dışına koydular. Vazgeçilebilir eleman. O zaman, siz dönüp şunu sorguluyorsunuz: “ben iktisat okumalı mıyım, işletme okumalı mıyım okumamalı mıyım? E şimdi piyasada iş bulamadığıma göre iktisatlı, işletmeli, o zaman farkındaysanız bir bakıyorsunuz hukuk fakülteleri patlamış. Tıp fakültelerinin puanını geçmiş. Niçin? Çocuk gözlüyor, “ben işletme okursam, iktisat okursam bu alanda bir iş bulma olasılığım ne kadar, diyelim ki yüzde 5. Ama bunların istihdam edilebildiği alanlarda hukuk fakültesi mezunları da istihdam ediliyor. Dolayısıyla ben eğer hukuk okursam bir kere bu yüzde 5’i zaten elde ediyorum. Ama diyelim ki bu yüzde 5’in içine giremedin bu kez hukuk fakültesi bitirmenin ayrıcalığı olan alanlardaki şansım da var. Savcı olabilirim, yargıç olabilirim, avukat olabilirim diyor. Bu ona diyelim ki yüzde 15’lik ekstra bir şey daha getiriyor. Ve şansını işletme yerine hukuk fakültesine girerek yüzde 20’ye çıkartıyor. Şimdi bu birinci değişim.

İkinci bir değişim örneğinin siz diyelim ki bugün işletme okudunuz ama krizin etkisiyle kapı dışına konuldu. Bu kez bakıyorsunuz piyasada ne yapabilirim, iktisatçı olarak, işletmeci olarak bir şey yapamıyorum. O zaman bir bakıyorsunuz ki insanların değişmeyen şeyleri var. Diyelim saçları uzuyor ve saçlarının kesilmesi gerekiyor. O zaman diyorsunuz ki “ben bir 3 aylık, 6 aylık yüksek okulda bir kuaför ya da berber sertifika programına girersem ben her zaman uzayacak bir saçı keserek ailemi, kendimi biyolojik olarak idame ettirebilirim diyorsun. Birden işletme, iktisat okumuş biri olarak bambaşka bir âleme, yeni bir sertifika programına katılarak yelken açmaya başlıyorsun. Yani artık gelinen noktada nitelikli emek, sermaye yoğun emek olmak sizin o meslekte kalmanızı, karnınızı o meslekten doyurmanıza yetmiyor. Her yaşadığımız gün içindeki bilgi değişimleri ile mesleğinizi güncellemeniz, kendinizi çok dinamik, devingen tutmanız gerekiyor ki o da bir

koşulla mümkün. Size talep olduğu koşuluyla mümkündür. Sizin de kendinizi yenilemeniz birazcık size talep olmasıyla mümkün. Talep yok, siz bu kez kendinizi yenileme ihtiyacı duymazsınız. Ne zaman size bir talep gelirse siz açıp o konuyu araştırıyorsunuz, çalışma yapıyorsunuz. Aslında var olan sermayenizi güncelliyorsunuz yeni bilgilerin ışığında. Şimdi böyle bir talep yok, daha vahimi var olan istihdam imkanını yani o bilgi düzeyinizle, o nitelikli emek düzeyinizle elde ettiğiniz kaleyi de kaybettiniz. Bu durumda bakacaksınız, var olan bilgi düzeyinizle size yeni bir talep yaratabilir misiniz? Yaratıyorsanız yine değişmezsiniz. Ama yaratamıyor iseniz mecbursunuz değişmeye. Ne yönde değişmeye mecbursunuz? Gelişen bilgilerin yönünde değişmeye mecbursunuz. Bilgi rüzgârları nereden esiyorsa, o bilgi rüzgârları sizi nereye sürüklüyorsa o yöne doğru gitmek durumundasınız. Eğer bunu yakalayamıyorsanız, o rüzgârlara sırtınızı dönüyorsanız, ben olduğum yerde kalacağım diyorsanız, geçmiş ola biz buna bilimde “erken yaşlılık” diyoruz. Yani gelişen bilgi çağına direnen insanların kaçınılmaz olarak yakalandığı şey devre dışında kalmaktır, gelişen ortamın, çağın dışında kalmak. Değişime açık bir beyin, atıl zamanı, kaynak israfını daha iyi yönetirken, nitelikli emek ve sermaye yoğunluğu daha fazla olan, ama değişime açık olmayan kişi, evrensel olarak baktığımızda ciddi bir kaynak savurganlığı olarak durmuş oluyor, abide olarak. Bilgi çağının bugün geldiği nokta, üretim faktörlerinin tamamı, emek, sermaye ve tabii üçüncüsü girişimcilik, dördüncüsü doğa kesinlikle bunlardan etkileniyor.

Bir kere emek çok niteliklendi, değişime açık ya da değil. Değişime açıksa sürekli gelişiyor. Değilse devre dışında kalıyor. Sermaye küresel krizden ders çıkarmışsa bun mutlaka emeğiyle ve yararlandığı doğayı koruyarak sürdürebileceğini biliyor. Aksi takdirde kendisinin de yok olacağını düşünüyor. Eğer bunu düşünmüyorsa geçmiş ola yakın zamanda darbe yiyecek demektir. Girişimci milliyetçi, muhafazakâr bir beyinle hareket ederse bugün yeryüzünde büyüme şansı yok. Büyüyemediğiniz sürece bugünkü üretim koşulları altında yaşayamazsınız. Daralacaksınız, küçüleceksiniz ve yok olacaksınız. Örneğin Rahmi Koç, hem sermaye hem girişimci olarak, eğer Türkiye pazarıyla yetinerek başka ülkelerle arayışa girmezse yeryüzündeki ciro kapasitelerini kaybedecek. Bakıyorsun, yarattığı markalarla Avrupa'nın önemli şirketlerini satın almıyor. Çünkü girişimciliğin milliyetçi, muhafazakâr ve bağnaz bir yapıyla sürdürülemeyeceğini biliyor. Dünyanın geldiği ölçekte bunun bilincinde değilse, profesyonel yöneticileri dünyadaki değişime, bilgi çağına, bilgi rüzgârlarına açık değilse bun zaten



öngöremeyecekler, göremedikleri noktada tıkanıp batacaklar. Onun için gelişen 21. yy'nin bilgi çağı, bize şunu öğretti. En önemli şey, bir, doğan her bilgiden yararlanma devinimi içinde ol diyor. İki, doğan bilgiyi, eğer mecbur değilsen, mutlaka paylaş diyor. Tabi ticari sır vb. anlamında değil. Genel anlamda bilgiyi paylaş diyor. Üç, sen ne kadar kalkınmış olursan ol, kalkınmayan ülkeler, bölgeler çoğunlukta, yaratılan katma değerden yeteri kadar pay almayan yoksul bölgeler çoğunlukta olursa senin gelişmişliğinin güvenliği yoktur. Sürdürülebilirliği de yoktur. Çünkü pazarın senin fakirse, o pazara iyi mal üretmen mümkün değil. Şimdi Türkiye'de kişi başına gelir 10 bin dolar olduğunda piyasaya sürdüğü ürün c sınıfı iken kişi başı gelir 30 bin dolara çıkarsa bu kez a sınıfı ürün üretilir. Çünkü tüketim düzeyi, nitelikliliği artacaktır. Bu size neyi getirir? Paylaşılan gelirin, yeryüzüne daha yüksek düzeyde ürünler üretme çabanızı getirir. Bu da sizin yenilenmenizi getiriyor aslında. Yani bu o kadar ilginç bir zincir ki, matematiksel başlıyor belki ama sonra geometrik devam ediyor.

O yüzden bilgi çağının mutlaka üretim faktörleri olarak izlemeniz, yakalamanız, yönetmeniz ve değişimden kendi payınıza düşeni alarak değişmeniz gerekiyor.

*SORU 2: Yönetim anlayış ve uygulamalarındaki değişim denetimi ne düzeyde etkilemektedir?*

Şimdi, denetim tabii işletmenin beş işlevinin en sonuncusudur. Bir işletme biliminde beş tane işlev var, bunlardan en sonuncusu denetimdir. Yani planlama yapacaksınız, efendim, üretim yapacaksınız, pazarlama ve dağıtım yapacaksınız vs. Ama en sonunda eğer bu yaptığınız işlevlerin doğru yapıp yapılmadığını, kaynaklarınızın doğru, etkin kullanılıp kullanılmadığını, savurganlık olup olmadığını, bu üretim süreçlerinizi yöneten ekiple içinde yer alan insan unsurlarının sizin kaynaklarınızı çalıp çırpmadığını, yolsuzluk yapıp yapmadığını öğrenmenizin yegâne yolu denetimdir. Yani işletmenin dört işlevi yaşamsal önemdedir. Beşinci işlevi bu yaşamsal gördüğümüz işlevlerin yaşamsallığını da temin eden bir işlevdir.

Denetimsiz kalmış bir yönetim süreci başarısızlığa mahkûmdur. Olayı devlet bazında aldığınızda daha da önemlidir denetim. Çünkü devlet, bir ulusun her bir bireyindir. Dolayısıyla halktan alınan vergiler o devletin kaynağını, bütçesini oluşturduğuna göre bunların etkinlik çerçevesinde gereken adaletli, paylaşırma kurallarına uygun dağıtılıp dağıtılmadığını, efendim, etkin hizmet, tam kamusal mal, yarı kamusal mal üretiminde

kullanılıp kullanılmadığını, bu üretim süreçlerinde, efendim, yönetim etkinliğinin tam yerine getirilip getirilmediğinin, bu süreçlerde rol alan insanların çeşitli etkilerle ve güdülerle kendilerini ya da civarındakileri ülkenin gerçek sahiplerine göre koruyup korumadıklarının ölçümü ancak denetimle mümkündür. Eğer denetim süreçleri bunları kontrol etmeye yetmiyorsa ya da denetim süreçleri yeteri kadar işletilmiyorsa, örneğin, bir şirketiniz var ve bu şirkette çağdaş bilginin bize öğrettiği “denetimsiz yönetim olmaz” ilkesini görmezden gelinirse şirket, o şirkette çalışanlar tarafından kötüye kullanılmak suretiyle etkinliği zayıflatılmak suretiyle pazarda çökertilecektir. Belki profesyonel yönetime devredilmiş, denetim mekanizmaları iyi kurulmuş, sizin şirketten daha geride hayata başlamış bir şirket boy atıp gelişirken sizin şirketiniz dünyadaki denetimin işlevlerine karşı direnci nedeniyle yok olurken, diğeri pozitif bilimden yararlanarak, denetim mekanizmalarını iyi kurarak bütün süreçleri de iç denetim ve dış denetim mekanizmaları ile denetleterek sağlıklı büyüyor. Kaynaklarını etkin dağıtıyor, kaynak israfına yol açmıyor. Şirketin de yolsuzluğa geçit vermiyor. Efendim, bilgi kaçışına geçit vermiyor. Tabii bir de denetim o işletme sürecindeki insanlara öğrettiği bir şey var. O da, yapılan görevlerin ve kullanılan yetkilerin bir gün mutlaka hesabının verileceği duygusudur. Bunu vererek, o duyguyu hissederek çalışırsa insan, o zaman kaynakları daha doğru kullanacaktır.

Ama tabii denetimi, kıvamlı tutmak lazımdır. Denetim, despotik bir yapı alırsa yani bir işletmenin sahibi bütün çalışanlarına, “bunlar hırsız, ben bunların her birinin başına denetçi dikeceğim” derse bu olmaz, bu doğru bir kıvamlama değildir. Denetimin de kıvamlaması önemlidir. Denetim, çağdaş denetim tekniklerini kullanacak, denetçiler dünyadaki bilgi gelişim ve değişimine koşut olarak insan kaynağını denetlerken psikolojik unsurları çok dikkate alacak, üretim sürecinin denetimle sekteye uğramasına izin vermeyecekler, denetimi yaparken yansız olacaklar, nesnel olacaklar, herkese aynı yakınlık ve uzaklıkta duracaklar, denetimi yaparken öğretici, bilgiyi paylaşımcı olacaklar, denetim süreçlerini katılımcı yapacaklar. Sadece kendileri denetleyici değil, çalışanlardan, yöneticilerden denetim ekibine insanlar olarak onların gereksinimi doğrultusunda bir denetim planlaması yapacaklar. Onların denetime ilişkin eleştirilerini dikkate alarak bir denetim planlaması yapacaklar. Aksi takdirde denetim de yozlaşır.

Devlette daha farklı bir bakış olmalıdır. Çünkü kullanılan kaynaklar, devleti yöneten kadroların kaynakları değildir. O ülkenin yönetilen insanların kaynaklarıdır. Dolayısıyla siz bir emanetçisiniz aslında. O kaynakları geçici süreyle yönetme yetkisini, o ülkenin insanları size vermiş. O zaman bir işletmeden daha duyarlı, daha hassas olmalıdır devlet. Peki, o zaman bu bizi nereye götürüyor? Kurallılığa, ilkeliliğe götürüyor. Devlet işletmesinde, evrensel bir hukuka doğru gidiyor. Evrensel hukuk normları olmadan ne yönetim süreci etkin olur ne denetim süreci etkin olur. Yönetimin gerek yasama organı tarafından gerek yargı erki tarafından ayrı ayrı denetlenmesi kaçınılmazdır. Bunların tamamının bir partinin ya da bir kişinin eline geçmesi demokrasi ve hukuk açısından tehlikelidir. Çünkü güçler ayrılığı, denetimin olmazsa olmazdır.

Şimdi devletin bakanlıklar nezdinde değişik denetim organları var. Eğer bu denetim mekanizmalarını, devre dışında bırakırsanız o zaman bütün size vergi sağlayan insanlar zarar görürler. Çünkü denetim, hesap verebilme, hesap sorabilme, saydamlaşma ve kaynakların etkin dağılımında önemli rol üstlenir. İngiltere, Fransa gibi köklü ülkelerde iktidarlar değişir, uzun yıllar aynı iktidarlar olabilir ama devletin yerleşik kuralları gereği gerek hukuk denetimi, gerek yasama denetimi ve gerekse devletin kendi kurduğu profesyonellerden oluşan denetim kadroları hep çalışır. Ama Türkiye gibi ülkelerde, buna Bulgaristan, Romanya, Yunanistan, İran, Irak, Suriye de dâhil, iktidarlar uzun süreli olduğunda denetim mekanizmaları devre dışında kalır. Çünkü 8-10 yıl iktidarda kaldığınızda denetçi sizin getirdiğiniz kadroları denetleyecek mecburen. Bunu istemiyor iktidarlar bizim tarzda ülkelerde. Çünkü denetlenmeyi istemiyor. Denetim zaten soğuk bir şey. Bu A ile B ile ilgili değil, genel olarak böyle. Denetim, batı ülkelerinde de sevilmez. Ama nedir, yerleşik değerler sevilme bile katlanılır. Ama bizim gibi ülkelerde daha duygusallığı yüksek, henüz kurallılığı oturmamış, insanların katmanlarının tanımlarının tam net olmadığı ülkelerde denetim soğuk olduğu için gücü kim ele geçirirse, önce denetimi buduyor, denetimi devre dışına çıkarmaya çalışıyor. Çünkü denetim sizin yaptıklarınızı ortaya çıkaracak. Bu kaygı sizi endişelendiriyor. Onun için Türkiye gibi yerleşik kuralları henüz oturmamış ülkelerde uzun süreli iktidarlar siyasal ve ekonomik olarak istikrarı getirirken, hukuki olarak istikrarsızlık yaratıyor. İlginç bir şeydir bu. Bakıyorsunuz bu iki sağlam, yani siyasi istikrar ve ekonomik istikrar iyi, ama hukuk problemleri yaşanıyor. Aslında burada hukuk problemlerinin yaşanması çok olağan çünkü hukuk denetlemek istiyor ama güçlenen siyasal ve ekonomik istikrarı sağlayarak güçlenmiş

yönetim erki, hukuki anlamda denetimi istemiyor. Denetim onu kaygılandırıyor. Ama batı ülkelerinde bu böyle değil, o yine yürüyor yerleşik çünkü kurallar. Bunu A kişisi B kişisi kolay değiştiremiyor. Onun bizim gibi ülkelerde iktidarların zaman aşımını çok aşıcı olmaması, denetim mekanizmalarının sağlıklılığı açısından daha doğru olur.

Bugün sen iktidar oluyorsun, diyelim ki dört yıl sonra sen iktidardan gidiyorsun ve senin dönemini yeni gelen iktidar denetliyor. Ve senin açıklarını, hukuka aykırı eylemlerini, kaynak israfına yönelik, etkinsizliğe yönelik eylemlerini buluyor ortaya çıkarıyor. Tabi burada arzu edilen şudur, bu denetim süreçlerinin yanlı yapılmaması, asla bir ölç alma duygusuyla hareket edilmemesi gerekir. Çünkü denetim hukuki bir süreçse hukukta ölç alma, efendim, yanlı davranma gibi kavramların yeri yok. Tam tersine yansız olacaksın, hukuk normlarında ayrılmayacaksın ve evrensel ölçütler temelinde bir yolsuzluk tespit ediyorsan bunun gereklerini yapacaksın. Yani dünya görüşünle denetimi yönlendirmeyeceksin veya hukuk yönlendirmeyeceksin. Hukuk bir tane var, iki tane hukuk yok. Birçok bilimin çok yüzü olabilir ama hukukun tek bir yüzü vardır o da adalet tesis etmektir. Adalet tesis ederken nesnellikten, yansızlıktan, hukukun temel ve evrensel değerlerinden ayrılamazsın. Denetim böyle bir şeydir. Yani denetim hukuksuz olmaz. Hukuk denetimsiz olmaz. Ama yönetim bunların ikisi olmadan hiç olmaz çok net.

*SORU 3: Yeni denetim uygulamalarının, yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkısı ne olur?*

Yeni denetim uygulamaları dediğimizde aslında biz buna büyük ölçüde ikide değindik. Bir kere uzun zamandan bu yana Anglo-Sakson kültüründen kaynaklanarak Türkiye gibi ülkelerde bir iç denetim ve bir dış denetim kavramından söz edilir oldu. Şimdi aslında iç denetim, yönetim erkini elinde bulunduranların kendi yaptıkları yönetim işlevinin güncel olarak kaynakları etkin ve verimli kullanıp kullanmadıklarını ölçme ve değerlendirmelerinde bir tür kılavuzluk yapan denetim şeklidir. Yönetimin ayrılmaz bir parçasıdır. Yöneticiden ayrı değildir iç denetim ve iç denetçi. Dolayısıyla yönetici eğer evrensel yönetim ilklerine, bilgi kullanımlarına açık değilse iç denetim orada simgeseldir. Sadece yasal zorunluluklar veya uluslar arası baskılar nedeniyle kurulmuştur. Ama işlemeyecektir. İşlese bile bu standartların dışında kalan yönetici asla ve asla ensesine ayna tutan iç denetçiden mutlu olmayacağı için onu yok edecektir. O zaman yönetimle uyumlu bir iç denetçi arzu edecektir. Yönetimin arzu ettiği denetim raporlarını üreten bir iç denetim düzeneğinden ne ülkeye ne uluslar arası sizin şirketinize para bağlamı yatırımcıya

ne de iç yatırımcıya hayır gelmez. Çünkü bunların üretecekleri raporlar danışıklı raporlar olacaktır.

Eğer iç denetim, gerçekten getiriliş amacına, evrensel değerlere uygun olarak yöneticinin yönetim sürecindeyken onun koşturması içindeyken göremediği, arzu etmeden ekibinden ya da kendisinden kaynaklanan, hatalar oluyorsa ama burada kasıt yok, birtakım üretim kayıpları oluyorsa işte bunları iç denetçi gerçekten gün be gün, zaman geçirmeden, yönetim dönemi kapanmadan yöneticiye ve takımına raporladığında hemen anında tıkanma noktaları giderilecek, sorunlar çözümlenecek, kaynak savurganlığı varsa bunların önlenmesi için gerekli kurallar ihdas edilecek. Bu anlamda tabii ki çok yararlı olur.

Ama asla unutmamamız gereken bir şey, tekrar vurguluyorum, iç denetim yönetimin ayrılmaz bir parçasıdır. Böyle bir yapı olması nedeniyle iç denetçi her an yönetim takımının baskısı ve yönlendirmesi altında işlevlerini yerine getirmek durumunda kalabilir. Böyle bir durumda iç denetimden beklenen yararlar elde edilemez.

Şimdi diğer denetim tekniği ise iç denetimden tarih olarak daha eski, 1215 Magna Carta'ya dayanan dış denetim, hem yönetimi hem de yönetimin cari dönemdeki işlemlerini yönetimin parçası olarak denetleyen iç denetçinin yaptığı görevleri denetler.

Dış denetim dediğimiz bağımsız dış denetim, dış denetimi de kendi içinde ikiye ayırıyoruz, bağımsız dış denetim bir de devletin dış denetimi var. Bağımsız denetim aslında devletin şirketler üzerinde ya da kiler üzerinde yapması gereken bir kısım denetimi bedeli karşılığında özelleştirmesidir. “Ben buralara yetişemiyorum, sen denetle bana raporla” demesidir. Ama bu yetkiyi devrettiğim, sattığım özel sektör denetim kuruluşları bu işlevlerini düzgün yerine getiriyorlar mı, devlet tarafından konulan, hukuki metinlere uygun denetim işlevini yerine getiriyorlar mı, bunu yine sizin devlet olarak bir objektif dış denetimle denetlemeniz lazım. Yani denetçi denetlenemez diye bir şey yok. İç denetçiyi de mecbursunuz dış denetimle denetlemeye.

Açığımı gören Amerika bunu kapatmak için şimdi kendi iç denetim mekanizmalarının çok kurallı hale getiriyor. İç denetim ve bağımsız dış denetime (paralı özel dış denetim) yönelik bu yılsonunda beklenen standartlar açıklanacak. Artı Amerika bütün sistemi denetleyecek büyük yetkileri olan, şuan Türkiye'deki maliye müfettişlerine benzeyen, bire bir benzeyen hatta bir örgütlenmeye gidiyor. Vardı sistemde müfettişler ama onlar çok büyük vakalara

bakıyorlardı şimdi ise sistemin tümünü kontrol eden sistemin adamları konumuna getiriyor. Kamu ve özel sektörün tüm yönetim süreçlerini kontrol etme, iç denetçilerin işlemlerini kontrol etme, bağımsız dış denetim yetkisi verilen bağımsız denetim şirketlerini işlemlerini kontrol etme yetkisini veriyor Amerika müfettişlere. Çünkü fark etti ki yönetimle entegre yapılan denetimler, yıkımı önleyemiyor, sisteme sigorta sistemi işlevini görmüyor.

Yani geldiğimiz yeni denetim uygulamalarında verimliliğe ve etkinliğe katkı, iç denetçi yönetim süreçlerindeki kaynak kayıplarını cari olarak yansız çalışıyorsa ise bildirir önler, dış denetçiye bütün yönetim süreçlerindeki, iç denetçiler de dâhil, bağımsız dış denetçiler de dahi yönetim süreçlerindeki kaynak etkinsizliklerini ve verimsizliklerini önlemeyi amaçlar. Onun için bu şövalye adamlar olmadan sistemi sağlıklı çalıştırabilmeniz mümkün değil. O nedenle Türkiye gibi ülkelerde 654 yıldır Fatih Sultan Mehmet döneminden bu yana çalışan Maliye Teftiş Kurulu gibi kendini kanıtlamış kurulların güçlendirilmesi ve hatta parlamento adına adeta görev yapacak şekilde bağımsızlaştırılması lazım. Yani bir bakanlık çatısı altında değil parlamento adına görev yapan insanlar olmalı. Yani ne cumhurbaşkanı, ne başbakan onlardan etkilenmeyen onları da denetleyen, eylem ve işlem anlamında söylüyorum tabii, halktan oy almış insanların siyasi misyonlarını falan denetleme değil, toplumun kaynağını kullanan ve yönlendiren boyutuyla denetleyen insanlar konumuna getirilmesi lazım.

*SORU 4: Türk kamu yönetimi denetim alanında yapılan hukuki düzenlemeler ve uygulama bir arada değerlendirildiğinde yeni denetim anlayışının neresinde yer almaktadır? Denetimde yaşanmakta olan yeniden yapılanma sürecine ilişkin beklenti, görüş ve önerileriniz nelerdir?*

Şimdi Amerika'da bu yaşandı, bu bir gerçek, bir veri. Türkiye'ye birkaç yıldır yamalanmış durumda olan iç denetçiler yegâne denetçi olduklarını, kendilerini diyelim ki asla dış denetçiler tarafından denetlenmeyeceklerini savunuyorlar. Bu çok yanlış bir şeydir. Sen eğer yerini iyi tanımlıyorsan sen yönetimin ayrılmaz bir parçasısın, yönetimin cari denetimini yapıyorsun, bunu iyi yaparsan mesleki anlamda etik davranmış olursun, evrensel hukuka uygun davranmış olursun. Ama bunu iyi yapıp yapmadığını başka bir gözün yansız olarak denetlemesi lazımdır. İşte bu dış denetimdir. O zaman bizi, geldiğimiz nokta şuraya götürüyor, 1215'te halkın kralla çatışmasından elde edilen Manga Carta sözleşmesinin ayrılmaz parçası dış denetim, kralın halktan topladığı vergilerle yeteri kadar

tam kamusal mal ve hizmet üretebiliyor mu, bunları adaletli dağıtabiliyor mu? E bunu kralın adamlarına bıraktığında elbette ki kralın her şeyi güzel yaptığını söyleyecekler. Ama bunu hiç bir şeyden etkilenmeyen, yargı gibi, gerçek anlamda bağımsız denetim organlarına dış denetim yaptırarak ölçebilirsiniz. Yargı denetimine bir de yargıya malzeme gönderecek dış denetçiye ihtiyaç var. İşte dış denetçi yönetim sürecinde rol alan herkesi denetler. O nedenle Türkiye’de bu yine çok güncel. Bir KHK ile bakanlıkların yapısını düzenleyecekler. Birinci planda planladıkları şey, “biz nasıl iç denetçi kurduk, bu bakanlık teftiş kurullarını biz yok edelim”. Böyle dersiniz bindiğiniz dalı keser, Amerika’da yaşanan krizi başka cephelerde yaşarsınız. Bakanlık teftiş kurullarının varlık nedeni, kendini politik kullandıranlar olabilir doğru değildir bu, objektif, evrensel ilkelerle denetim yapan birimlerdir bunlar. Yani hem hesapları kontrol edecekler hem etkinlik ve verimliliği ölçecekler, etkinlik ve verimliliği ölçerken iç denetçinin de etkinlik ve verimliliğini ölçecekler. Kaynak israfı varsa buna neden olanların yargı organına sevkini sağlayacaklar soruşturma evrakıyla.

Şimdi Türkiye’de bir yanlış algılama var. “Biz bütün yönetim birimlerinde iç denetim kuracağız, bu iç denetçiler denetleyecekler, bu denetim yegâne ve tek yapısı olacak”. Bu algı yanlıştır. Denetçi, ısrarla iç denetçi, yönetimin ayrılmaz parçasıdır. İyi kullanıldığında, objektif kullanıldığında yöneticiyi uyarıcı bir “Sigorta Sistemi”dir. Yöneticilerin hatasını an ve an düzeltmesine olanak veren bir mekanizmadır. Ama bu yapısına rağmen bile yönetimin bir parçasıdır. Yönetimin üretim işlevinin, pazarlama işlevinin bir parçasıdır. Dış denetim ise bu işlevlerin, iç denetimin yani tamamının etkinliğini denetleyen bir mekanizmadır. Onun etkinliğini ve verimliliğini ölçen bir mekanizmadır. Dolayısıyla, “ iç denetçilik kurduk, bu müfettişler falan gitsin, 1215’lerden gelen dış denetim bitsin” böyle bir şey yok. Bu işin kaynağı olan Amerika’da en son küresel kriz bize öğretti ki iç denetim bir büyük şirketin çöküşünü hazırlıyor, engel olamıyor. Çünkü o yönetimin bir parçası. Yönetimle ters düşen bir iç denetçi yok, olamaz, barındırılmaz, bünyeye aykırı. Biz iç denetçiyi yönetimin ayrılmaz bir parçası olarak gördüğümüze göre iç denetçi yönetim takımıyla aynı tınıda şarkı söyler. Aksi takdirde kurumun dışında kalır. İşte bu yapıyla iç denetim yönetimin taraflarına yeteri kadar yansızlıkta hele bizim gibi ülkelere uyarı görevinin yapamayabilir. Bu Amerika’da bile olmadı.

*SORU 5: Yeni denetim anlayışının geleneksel denetim anlayışından ayrıldığı temel noktalar nelerdir? Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü etkin, amaca uygunluğun ön plana çıktığı ve bağımsız bir denetim anlayışı için hukuki düzenlemeler yeterli midir ve bu düzenlemeler denetimde zihniyet dönüşümünün gerçekleşmesini sağlamakta mıdır?*

Bu soru da çok büyük ölçüde yanıtlandı sadece eklemeler yapalım. Şimdi Amerika örneğini verdik. Amerika gerçekten özellikle 2012 başından itibaren bütün dünya ekonomik ve hukuki yapılarını yeni standartla çok belirleyecek. Bankacılık, finans kesimi, devletin denetim birimlerinin işlevleri vs. konularda bu standartlar yepyeni bir açılım getiriyor.

Buradaki en temel açılım az önceki 3. ve 4. soruları yanıtlarken söylediğimiz iç denetim ve bağımsız dış denetim stratejilerindeki görülen yanlışların giderilmesini amaçlıyor. Dolayısıyla daha güçlü bir devlet dış denetim mekanizması kuruluyor. Bu yapılırken öyle sanıyorum ki insan unsurunun yanlışlığı, zaafalarını ortadan kaldıracı ciddi yazılımlara da gidilecek. Yani denetimin olabildiği kadar otomasyon alt yapısıyla desteklenmesi gibi bir sigorta sistemi de kuruluyor. Bugün bir derece BDDK'da uygulanmakta olan bir derece Maliye Teftiş Kurulu'nda uygulanmakta olan otomasyon sistemiyle Türkiye genelindeki bütün işlemlerin denetlenmesi bir merkezden gibi birtakım adımlar atılacak. Kamu denetimi yapılırken özellikle kamunun elde ettiği bilgi havuzlarını aynı dili konuşur ve birbirleriyle bunları paylaşır hale getirilmesi gerekiyor. Yani emniyetin bilgi havuzunun emniyete ait olduğu, başbakanlığın başbakanlığa ait olduğu bir sistemde etkin bir denetimden söz edilemez. Bu bilgi havuzlarını belli bir yetkilendirme ve şifreleme çerçevesinde kamunun adına denetim yapan insanların kullanımına açılması gerekiyor. Ama bu açılırken elbette ki asla anayasal anlamdaki kişi hürriyetlerinin zarar görmemesi gerekiyor. Yani denetim de gerek hukuki denetimde gerek mali denetimde gerek polisiye denetimde ölçü kaçtığı zaman denetimsizlikten daha vahim sonuçlar doğar. Çünkü bu ortamı sağladığınızda kişiyi evrensel anayasal haklarını, özgürlüklerini yok edersiniz. Yani denetimde ölçü aşımı böyle vahim sonuçlar doğurabilir. Onun için denetimin, en başta da söyledik, gelişen çağın bütün tekniklerinden, teknolojik ortamlarından, bilgi havuzlarından hukuki temelde yararlanması ama hep sınırları olan, ölçüleri olan, hep kanaatkar, bireyin hak ve hukukunu gözetici, onları daha da genişletecek, ekolojik sistemi koruyucu bir denetim mekanizması gerekiyor. Yoksa güçlüyü koruyan bir denetim mekanizması



kurarsanız bunun adı denetim değil başka bir şey olur. Bu da denetimden beklenen arzu edilen değildir.

Onun için geleneksel yöntemlerden kurtulalım derken geleneksel yöntemler eğer insan hak ve özgürlüklerini, bireyin bütün psikolojik koşullarını, insanı, canlıyı odağına yatan koşullarsa onlardan kurtulmaya çalışıyor olmak doğru değildir. Eğer geleneksel denetim mekanizmalarınız bunlara dayanıyorsa sırf yenileşmek adına birtakım dejenere olmaya yol açıcı denetim mekanizmalarını getirmenin alemi yok. Bu bağınazlık değil. Şu demek de değil “ben geleneklere bağlı kalacağım” hayır bu değil. Denetçi, denetim mekanizmaları yeryüzündeki bütün denetim mekanizmalarından yararlanmalı.

Sırf yenileşme güdüsüyle zaten çok iyi odağa oturmuş mekanizmalarınızı, sırf batıda böyle rüzgârlar esiyor diye alırsanız bu size yaradan çok zarar getirir. Örneğin şuan Türkiye’de batıda sorgulanan iç denetim mekanizmaları ve bağımsız dış denetim mekanizmalarını hiç değiştirmeden kullanırsanız, onların çıkardığı dersleri almadan kullanırsanız bu sizin sisteminize zarar verir. Ama onları yaşadığı deneyimi zaten çok da iyi işleyen diyelim bir Maliye Teftiş Kurulu tecrübesi elinde senin yani 654 yıllık bir kurum var ve bu kurum yeryüzünde diğer dünya ülkelerine Amerika’ya bile örneklik oluşturabilir. Zaten değerleriyle, ilkeleriyle bir arayış var, insanlar hangisi iyiyse o olsun diyor. Sen zaten iyisin. Ama bu iyiliği, değişime kendini kapatarak realize edemezsin. Mecbursun değişmeye, sen de değişeceksin. Ama değişirken temel değerlerini kaybetmeyeceksin. Örneğin, misyon ve vizyon kavramları devlet için kullanılmaz çünkü devletin misyonu da vizyonu da olmaz. Şirket değil çünkü devlet. Devlet anayasasıyla misyonunu da vizyonunu da tanımlamıştır. İçi boyalı laflarla misyon vizyon tanımlamaları devlet kurumunda olmaz.

Yani örneğin insan unsurludur teftiş. İnsan odağından sapmış bir denetim olmaz. Peki, tamamen teknolojik yapacağım dersiniz o zaman insan odaklı olan teftiş gitti. Yani tamamen mekanizmayla denetleyeceksen o zaman benim karşıma gelen, o eylemi yapan adamın psikolojisini kim ölçecek? Hangi psikoloji ile yaptı? Dolayısıyla bunları göz ardı edemeyiz. Teşekkür ederim, benim söyleyeceklerim bu kadar.

## **Ek 10: İçişleri Bakanlığı, Müfettiş A. Bey'in Cevapları**

*SORU 1: Üretim faktörlerinde meydana gelen değişim sonucu emek yoğun üretimden bilgi yoğun üretime geçiş zorunluluğu yönetimi ne düzeyde etkilemiştir?*

Kanaatimce retim faktörlerinde meydana gelen değişim yöneticilerin yönetim biçimlerini ciddi anlamda etkilemiştir. Özellikle de yöneticilerin yönettikleri unsurlar üzerinde oluşturabileceği karizmatik etki biçimini de değişirmiştir diye değerlendiriyorum. Klasik yönetici ve bir anlamda da hepsi olmasa bile lider karizması, etkileyciliği ve sevk idare kabiliyeti değişmek zorunda kalmıştır. Daha öncesinde yalnızca g ve bunla birlikte mevcut yetki yönetmekte, yönlendirmekte etkili iken artık bunlar etkisini önemli ölçüde tamamen değil ama önemli ölçüde yitirmiş, azaltmış durumdadır. Ynetebilmeniz yeterli bilgi birikimine sahip olabilmemiz ve bunu da ynettiklerinize ifade edebilmemiz, gsterebilmenizle biraz paralel dolayısıyla nasıl üretim faktörleri açısından o emek yani salt kas gücü ve gayreti daha öncesindeki etkisini kaybettiyse yönetimde de salt g etkisini önemli ölçüde kaybetmiş durumdadır. Bunun yerine şimdi nasıl emeğin yerini bilgi aldıysa aynı şekilde yönetim kabiliyetinin fazlalığı ya da azlığı, etkinliği ya da etkin olmaması noktasında belirleyici olan yöneticinin sahip olduğu bilgi olmuştur. En temel nokta odur diye değerlendiriyorum.

Dolayısıyla yöneticiler yüksek masaların arkasında kendilerine vehmedilen karizmalarla insanları sevk etme, yönlendirme ve yönetme imknına sahip değildir. İnsanlar birbirlerine daha yakın konumdadır artık. O yöneticilerin kendilerini, arkasına zaaflarıyla birlikte gizledikleri yüksek masalar alçalmıştır. Onun için de öz nitelikleri ile kendilerini yetiştirmeleri ile sahip oldukları üstün özelliklerle insanları yönlendirme kabiliyetine sahip olabilirler. Bu da yöneten-yönetilen ilişkisi anlamında da tabii haliyle içerisinde değindim farklılıklara, değişmelere neden olmuştur. Eskiden yönetilenlerden beklenen salt itaat anlayışı artık yöneticiler tarafından çok fazla beklenmemekte, beklense bile karşılık bulamamaktadır.

Nitekim biliyorsunuz, yönetimle ilgili doktrinle ilgili çalışmalarla da “yönetişim” diye bir tabir de artık ortaya ıktı. Bu yönetişimin siyasi tarafları var ama yönetim bilimi olarak baktığınıza da bunlara işaret eden tarafı da var. Onları da vurgulamak isterim. Birisinin tek başına, buyruk verip yönetmesi artık mümkün değil. İnteraktif bir yapı daha fazla ortaya çıktı muhakkak ki geçmişte de vardı, insanın olduğu yerde vardır.

Ama şimdi daha yoğun bir şekilde ortaya çıktı. Avrupa'daki feodalizmden bahsedilirken, feodal yapının önde geleni şöyle ifade edilir, hatta protokol kelimesini de oradan geldiği söylenir, yani “öncelikli olanlar içinde birinci olan” yanlış hatırlamıyorsa uzun zaman geçti, orda elit tabaka, öncelikli olanlar içinde öncelikliydi halka göre ama onlar içinde de birinci sırada olan vardı. Her ne kadar diğerleri üzerinde tahakküm kabiliyeti olmasa da birisinin önde olması gerektiği için önceliği söz konusuydu. Biliyorsunuz üniter devlet yapıları, krallıkla vs geliştiğinde bu yapıyı değiştirdi. Tüm feodal beyler o eşitliklerini kaybettiler geçmişteki yönetici-yönetilen ilişkisini buna benzetecek olursak, geçmişte kral ve onun bağlıları vardı, halk vardı, tebaası vardı. Kral yöneticiydi, tebaa yönetilendi. Şimdi o feodalitedeki feodal beyler arasındaki bu yapıya benzer bir yönetim anlayışına yaklaşmaya başladı, bu açıdan tabi yönetim anlamında değerlendiriyorum. Yani yöneten kişi, yönetilenler arasında ayrıcalıklı değil ancak belli nitelikleri itibarıyla daha önde görülen bir organizasyon ihtiyacı olduğu için o organizasyonda bazı görevleri üstlenen eşitler arasında birinci konumuna gelmiş gibi oldu. Farklı alanlar tabi ama ne kadar uydu benzetme, bu şekilde ifade edebilirim yeni biçimlenmeyi. Bunun da paralelinde hiyerarşik kademeler, yapı, salt üstten aşağı doğru piramit şeklinde gelişen ve yaptırım gücünün her kademe arasında arttığı keskin bir yapı olmaktan çıkıp daha yatay ilişkilerin geliştiği yatay organizasyonların geliştiği bir hal almaya başladı. Burada tabi Avrupa yönetim biçimi ve Anglo-Sakson yönetim biçimini farklılaştırmak lazım. Anglo- Sakson yönetim biçimi, daha eskiden bu yana bu yapıya sahip, Kıta Avrupa'sı biraz daha farklı ama Kıta Avrupa'sı da buna doğru yönelmekle birlikte ikisi arasında bulunan bizim yapımızda da o yönde gelişme var.

*SORU 2: Yönetim anlayış ve uygulamalarındaki değişim denetimi ne düzeyde etkilemektedir?*

Aslında birinci sorudan hareketle yine buna devam edebiliriz. Yönetim ve yönetilenler arasındaki ilişki ve bu ilişkiyle ortaya çıkan değişimler yönetenler ve denetleyenler açısından da benzer biçimde ortaya çıkmaktadır. Daha önceki yapısı itibarıyla denetim daha ürkütücü bir şeyi ifade ederdi. Amaç, cezalandırma, hırsızlık, usulsüzlük yapanları tespit etmektir. Yeni yönetim biçiminde “rehberlik etme” terimi daha çok ön plana çıkmaya başladı. Yani teftiş etme ile rehberlik etme biraz yer değiştirdi gibi görünüyor,

o anlamda belki denetim terimi de bir derece bunu tam karşılar bir terim haline gelemedi. Muhakkak ki denetim teriminin de bugün ifade ettiği bir şey var. Rehberlik tam anlamıyla onun yerini doldurmuyor ancak denetim tabiri de geçmişte kullandığımız teftiş etme teriminden biraz farklı bir anlam kazanmaya başladı. Özellikle bunu söyleyebilirim. Önceki denetim anlayışı bir kere denetlediklerine bir “zanlı gözüyle” bakıyordu. Yani “suç işleyen, yanlış yapan birileri var ve öncelikli vazife bu tüm yönetim sürecinde yer alanlarda bunlardan biri olabilir” gözüyle bakılması söz konusuydu ancak yeni denetim anlayışında artık yönetenler ve yönetim sürecinde bulunanlar tıpkı hukuktaki “masumiyet karinesi” gibi görevlerini en iyi şekilde yapmaya çalıştıkları ön kabulüyle hareket edilir ancak bunların yönetim işlevini yerine getirirken hem o işlevi yerine getirip hem o süreci yenileme imkanı olamayacağı artık dışarıdan bakılan gözle kıyaslandığında bazı aksamaların dışarıdan bakan göz göre daha rahat göremeyeceği değerlendirmesi çerçevesinde yönetim sürecinin daha iyi nasıl götürebileceği noktasında rehberlik yapma, aksamaları o yöneten ve yönetim sürecinde bulunanların gözü önüne getirip “bunlar olursa daha iyi sonuçlar elde edebilirsiniz” deme anlayışına bürünmeye başladı.

Biliyorsunuz son dönemde bizim kamu yönetimimize de bir iç denetim kavramı girdi. Bu terim aslında denetime bakış açısında da mevcut değişimi yansıtmaya bağlı bir şey. İç denemesinin orda maksadı nedir ya da bize ifade ettiği nedir? İşte “kendi kendine denetim”, Dolayısıyla kendi kendine kabul etme var orda yani ben teftiş kurulu olarak ya da iç denetim birimi olarak “benim kurumum burası, bu kurumun bir parçasıyım ama yönetim sürecinde değilim o yönetim sürecinin daha iyi hale gelmesi için neler yapabiliriz noktasında vazifelere sahibim. Tabi bu teftiş kurulları açısından şuanda tam böyle değil çünkü teftiş kurullarını soruşturma görevleri var aynı zamanda ama iç denetim birimleri açısından tamamıyla böyle. Yani onlar tamamen kendi kendini gözden geçirme, rehberlik etme noktasında bir faaliyet gösteriyorlar. Yöneticilerin gözü önünde var olan aksamaları gösteriyorlar. Buna illa ki aksama demek de şart değil. Bir iş ya da işlem bir biçimde yürütülüyor ama bunun daha iyi biçimde yürütülmesi daha iyisini bulma anlamında da bir yürütme söz konusu olabilir. Dolayısıyla aksama tabiri de tek başına iç denetimin amacını karşılamıyor tabi bu bakış açısı her ne kadar yönetim içinde bulunmasak da yönetici olmasak da yönetim sürecindeki bireylerden birisi olmasak da yönetimin o kurumun bir parçası olarak yönetimi geliştirmesi anlamında bu

işin bir parçasıyız düşüncesi ve değerlendirmesi denetleyene yerleştiğinde denetleyeninin denetlenene bakış açısı da tabii ki değişiyor. Önceki suçlu bakış açısı ya da yanlış yapar bakış açısı “gereken gayreti gösteriyorlar iyisini yapmak için, ben buna nasıl katkı sağlarım” bakış açısına dönüşmüştür. Bu denetleyen ve denetlenen arasındaki insani, kişisel ilişkilere de yansıyor. Aradaki mesafeye, iletişim biçimine de yansıyor. Denetlenen de “daha doğrusunu nasıl yapabilirim” noktasında “bana yardımcı olacak, ben bu denetleyenden dışarıdan bakan bir gözle konunun uzmanı olarak nasıl yararlanabilirim” bakış açısıyla denetleyene bakıyor. Bu ben de ne açık bulacak, bundan nasıl bir zarar görürüm? Kaygısı, bundan nasıl yararlanabilirim, bana ne katkı sağlayacak? Bakış açısına dönüşüyor. Bu da interaktif bir iletişim doğuruyor. Aynı zamanda interaktif denetim biçiminde denetleyen de bir şey öğreniyor. Sürecin içinde bizzat bulunanlardan bizlerin de alacakları, öğrenecekleri oluyor. Bu anlamda iki taraflı bir kazanç söz konusudur. Tabi en sonunda bu yapının ortaya koyduğu ürünlerden istifade edenler açısından yani kamu hizmetinden yararlanalar açısından en verimli sonuç ortaya çıkıyor.

*SORU 3: Yeni denetim uygulamalarının, yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkısı ne olur?*

Aslında buna biraz değindik. Yeni denetim uygulamasında amaç zaten etkinlik ve verimliliğin artırılması. Öncekinde cezalandırma ve suçun bulunması, hatanın bulunmasıydı. Yani negatif bakış açısı söz konusuydu önceki denetim anlayışında. Şimdiki denetim anlayışında ise pozitif eski tabi ile söyleyecek olursak şimdi müspet bir bakış açısı var. Önceden menfi bakış açısı vardı. Bu müspet bakış açısı haliyle yönetimde etkinlik ve verimliliğin artırılmasını sağlamaya yönelik bir bakış açısı daha merkezde yani işin başlangıç noktasında paradigmada bir değişim olunca haliyle bunun sonucu da görülecektir. Sonucu da aynı derecede olacaktır. Bu bakış açısıyla birlikte az önce ikinci soruda değindiğimiz interaktif denetim de gündeme geldiğinde paradigmadaki değişim neticesi, arzulanan etkinlik ve verimlilik artması amacının daha kolay gerçekleşmesi sağlanacaktır. İki taraflı bir kabul gayreti olmadığı takdirde tek taraflı istediğiniz neticeyi elde etmek mümkün değildir. Siz denetim birimi olarak denetlenene “şunlar yanlıştır, şunların daha iyisi şöyle olabilir” deseniz de o yönetim sürecinde bulunanlar tarafından tam olarak benimsenmemişse ve uygulamaya o içtenlikle aktarılmamışsa haliyle istenilen verim alınamaz. Belki denetim biriminin

tavsiyesi olmanın verdiği zorunlulukla yapılması sonucu bir miktar mesafe kat edebilirsiniz ama yönetim sürecinde bulunanlarca konunun benimsenmesi bu verimliliği çok daha artıracaktır.

*SORU 4: Türk kamu yönetimi denetim alanında yapılan hukuki düzenlemeler ve uygulama bir arada değerlendirildiğinde yeni denetim anlayışının neresinde yer almaktadır? Denetimde yaşanmakta olan yeniden yapılanma sürecine ilişkin beklenti, görüş ve önerileriniz nelerdir?*

Türk kamu yönetimi bir süredir bir dönüşüm içerisindedir. Çağdaş yönetim anlayışına kendisini adapte gayreti içerisinde. Tabi Türk bürokrasisi, geçmişi çok uzun yıllara dayalı bir bürokrasidir. Dolayısıyla TC devleti bir anlamda kurumsallaşmış bir devlet, öyle 3 5 günlük çevremizde gördüğümüz devletler gibi yeni yetme bir devlet değil. Kökleri çok eskiye dayanan ve sağlam yapılar, kurumsallaşmış yapılar dönüşümlerini paldır küldür yapmaz. Öyle yapmaya kalktıkları takdirde zaten bir çok sorun ortaya çıkar. Türk kamu yönetimi de bu çerçevede adımlarını sağlam atarak bir dönüşüm gerçekleştirme gayreti içerisindedir. Bununla ilgili birçok hukuki düzenleme yapıldı biliyorsunuz. Bu sürece AB ile entegrasyon gayretlerimiz de katkı sağladı, tabiri caizse “katalizör etkisi” gördü. Böyle bir gayret zaten bizde var, zaten olması gereken toplumun da zorladığı bir dönüşüm bu. Ancak bu süreç bunu daha hızlandırdı, etkinleştirdi diyebiliriz. Tabi hukuki düzenlemeler, bir yönetim anlayışının değişmesi için tek başına yeterli değildir. Hukuki düzenleme, çıktı diyelim ki a yasası, b yönetmeliği, c genelgesi gibi. İnsanlar bir anda buna adapte oldu, hemen bugünden yarına bütün anlayışını da değiştirip, bu düzenlemelerle verilmek istenen anlayışı da benimsemesi söz konusu olmuyor. Ama bu mevzuat değişiklikleri, anlayış değişikliğinin de beraberinde gelmesi noktasında önemlidir. Bunları yönetim sürecinde bulunanlara kavratırmak ve benimsetmek çok önemlidir. Bu tabi bir süreç istiyor, bu kanunların çıkarılmasından daha zor bir süreç. Biraz daha zaman istiyor. Bu noktada da önemli mesafe kat ettiğimizi düşünüyorum. Dolayısıyla hukuki düzenleme ile uygulama birbiriyle paralel ilerlediği takdirde ideal sonucu elde etmiş olacağız. Kamu yönetiminde de bu anlayış gün geçtikçe güçleniyor

Denetim önceki sorularda ifade ettiğim interaktif rehberlik biçiminde ifade edebileceğimiz bakış açısı çerçevesinde bu paradigmadan hareket edersek, işte bu

sürecin hukuki düzenleme ile uygulama birliği sağlanması açısından önemli bir görev ifa edecek diye değerlendiriyorum. Bu yönde yönetim sürecinde bulunanlara rehberlik edebilirsem, denetim birimi olarak ulaşılmak istenen hedefe daha kolay ve daha kısa sürede ulaşabileceğimizi düşünüyorum. Bu da tabii yönetimde meydana gelen değişimler ile denetimde meydana gelen değişimlerin denetim birimlerine bakış açısından da gerçekleşmesi ile mümkün olabilir. Yani eski denetim anlayışının olumsuzlukları göz önünde bulundurularak denetimin tamamıyla ihmal edilmesi beklenen sonucun meydana gelmemesine neden olur. Bu yeni anlayış içerisinde denetim birimlerini iyi konumlandırmak lazım. Bunun üzerine kafa yormak lazım diye düşünüyorum. Ülkemizde de bu yönde bir gelişme olduğunu memnuniyetle görüyorum.

5018 sayılı Kanun olumlu gelişmeler elde etmek için, işte bu yönetim anlayışında değişim sağlamak için ve yine AB ile entegrasyon sürecinin bir getirisi olarak yapılmış bir hukuki çalışmadır. Ancak gördüğüm kadarıyla hızlı yapıldığı için tamamen bu entegrasyon sürecindeki belli aşamalar açısından AB'nin ve Birliğe üye ülkelerin örnek hukuki düzenlemelerden fazlaca doğrudan alıntılar yapılarak gerçekleştiği için tam bizim beklediğimiz anlayış değişikliğini hukuki alanda bir düzenleyici işlem olmaktan, uygulamaya beklenen sonuçlarını doğuracak biçimde geçmesi noktasında isteğimiz sonuç çok alınmamış görünüyor.

Yasa dili bir kere pek çok insan tarafından kullanılmıyor ve kavranamıyor. Özellikle yönetim sürecinde bulunan kişiler tarafından bu anlamda daha ele alınıp geliştirilmesi gerekir diye değerlendiriyorum. Sayıştay'ın da tabii bu anlamda hem kendisini geliştirmesi gerekecek ki zaten o noktada gayretler var. Sayıştay'ı konumlandırmada da bir anlayış değişikliğine ihtiyaç olacak. Yönetim kademesinde bulunan, o süreçte yer alanlar tarafından, yasanın tam olarak kavranmadığını düşünüyorum. Üzerine çalışılmalı, mevzuat hükümlerinin uygulanması ile o mevzuat hükümleri ile ortaya çıkarılmak istenen anlayış değişikliğinin gerçekleşmesi farklıdır. Bürokrasi sadece Türkiye'de değil tüm ülkelerde "mevzuatı uygulayarak mevzuatın istemediği sonuçları ortaya çıkarma kabiliyeti" noktasında oldukça başarılıdır. Dolayısıyla bir mevzuatın uygulanması o mevzuatla amaçlanan neticenin ortaya çıkmasını her zaman istendiği kadar sağlamayabilir.

*SORU 5: Yeni denetim anlayışının geleneksel denetim anlayışından ayrıldığı temel noktalar nelerdir? Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü etkin, amaca uygunluğun ön plana çıktığı ve bağımsız bir denetim anlayışı için hukuki düzenlemeler yeterli midir ve bu düzenlemeler denetimde zihniyet dönüşümün gerçekleşmesini sağlamakta mıdır?*

Burada şunu eklemek isterim. Bağımsız bir denetim anlayışı yeni denetim anlayışında vardı da geleneksel denetim anlayışında yok muydu? diye sormak isterim? Bağımsız denetim anlayışı biraz idealize ediliyor gibi de geliyor bana. Tabii ifade edilen de o aslında. Bağımsız terimi açıklanırken “denetim görevini ifa ederken etki altında bulunmadan bunun sonuçlarını ortaya koyma” şeklinde anlatılıyor. Ama uygulamada tam karşılığı oturmamış gibi geliyor. Bu anlamda bu yeni denetim anlayışında da geliştirilmesi gereken noktalardan birisi. Kavram olarak doğru bir kavram, ama tıpkı hukuki düzenlemelerin uygulamada gerçekleşmesi ve beklenen sonuçları ortaya çıkarması bir dilemma olduğu gibi aynı şekilde bu bağımsız denetim konusu da “uygulama açısından nasıl olmalı, nasıl sağlanabilir?” konusunun biraz daha tartışılması gerekiyor diye düşünüyorum. İlkesel olarak kabul edilmiş, realite ama bu ilkesel anlayışın uygulamada nasıl olacağı konusu biraz flu gibi geliyor bana. Bu bağımsızlık örnek olarak “kimden bağımsız olacağı” sorusu bunu ortaya çıkarıyor. Örnek olarak Sayıştay biliyorsunuz TBMM adına denetim yapıyor. Dolayısıyla TBMM'nin öncelikleri, beklentileri, yönetim süreçlerinden beklediği çıktılar çerçevesinde bu denetimi gerçekleştirecektir.

Bunlar açısından denetimi gerçekleştirmede 5018 de zaten iç denetim, iç kontrol tanımlamaları var. Orda da ifade ediliyor bu soru. Ama dediğim gibi bunun kavramsal olarak ifade edilmesi kolay bir şey. Güzel bir tanım konabilir de onun uygulamadaki karşılığı nedir bunu oturtmak biraz daha çaba gerektiriyor. Bu anlamda biraz daha çalışılması gerektiğini düşünüyorum. Tekrar bu sorunun bütününe dönecek olursak hukuki düzenlemeler büyük oranda yeterli diye düşünüyorum, bir alt zemin oluşturdu hukuki argümanlar büyük oranda. Muhakkak 5018'in elden geçmesine ihtiyaç var ama önemli ölçüde bir hukuki zemin oluşturdu.

Ama hukuki zemin tek başına bir zihniyet dönüşü gerçekleştirmez. Bunu tekrar vurgulamak istiyorum. Zihniyet dönüşümü, hukuki düzenleme dışında çabaları da gerektiriyor. Yeterli derecede amaçlanan, beklenen düzeyde gerçekleşmediğini



düşünüyorum ama hukuki zemin olarak bunun gerçekleşmesi için bir vasat ortam oluşmuş durumda. İşte bu hukuki zeminin uygulamada karşılığını bulması daha çok gayret gerektiriyor. Bu, hukuki argümanların uygulayıcılarının ele alınmasını, en tepeden en aşağıya kadar, bu bakış açısıyla yoğunlaşmasını gerektiriyor yoksa salt kanuni düzenlemeler sadece mevzuat düzenlemesi dönüşümü tek başına sağlamaz. Çünkü bürokrasi dediğim gibi mevzuatı uygulayarak o mevzuatın amaçladığının dışında amacı ortaya çıkarmayı becerecek kabiliyettedir. Tabi bir kere konuyu ele alırken onun işlevi açısından bakmak lazım. İşlev de amaçla paraleldir. Amaca göre belirleniyor. İkisinin bir arada değerlendirilmesi, yeni denetim anlayışında amaç, yönetim sürecinde ortaya çıkacak ürünün daha kaliteli, iyi olmasıdır. İşletme ifadesi ile ifade edecek olursak müşteri merkezlidir. Kamu yönetimindeki ifadesinde insan merkezlidir. Yönetim sürecinin sonuçlarından istifade edenler açısından süreci ele alır. Dolayısıyla böyle bir fonksiyon görecektir ise bu fonksiyonu görmesi için ne yapması gerekir? yönetim sürecinin daha etkin ve verimli hale getirmek, daha iyi ilerlemesini sağlamak için gayret sarf eder. Eski denetim anlayışı ise müşteri odaklı değildir, insan odaklı değildir. Denetleyen odaklıdır. Denetleyenden kastım da bu kurumun başındaki ya da denetleyen mercidir. Dolayısıyla onun bakış açısından bakar o zaman da ne ortaya çıkar? Yönetim sürecinde ona uygun onun beklentilerine düşüncelerine uygun görev ifa etmeyenlerin tespiti ve bunlar cezalandırılacak durumdalarsa bunların cezalandırılması biçimde gerçekleşir. Çünkü özellikle kamu yönetiminde çıktının iyi olması yani yönetim süreci sonucunda ortaya çıkan ürünün, hizmetin iyi olması her zaman orayı denetleyenin önemseydiği bir konu olmayabilir. Kıta Avrupa'sı örneğinden verecek olursak, mesela kralların denetlettikleri bir kişi, kurumlar kral açısından vatandaşa ne kadar iyi hizmet veriyordu biçiminde herhalde denetlenmiyordu çok fazla. Kralın beklentileri neydi? krala ihanet ediyor muydu etmiyor muydu bakış açısıyla denetleniyordu. Dolayısıyla denetim ve denetim elemanları da buna göre görevlerini ifa ediyorlardı bariz bir örnek olsun diye böyle bir örnek verdim.

Bir diğer fark tabi yöntemde bir farklılık, yöntemsel olarak nasıl bir farklılık olduğudur. Yine ifade ettiğimiz gibi birisinde tek taraflı ve buyurgan bir denetim anlayışı var. Geçmiş denetim anlayışı en doğrusunu, en iyisini bilirdi ve bu tek taraflı olarak, onun tarafından iletilir ve gerçekleştirilmesi gerekirdi. Oysa çağdaş denetim anlayışında denetim interaktif bir süreç. Yönetim sürecinde bulunanlar ve denetleyenler, karşılıklı

etkileşim içerisinde ve karşılıklı paylaşım içerisinde ve sonuç açısından “daha iyiyi nasıl yakalıyoruz, buluyoruz?” arayışı içerisinde, süreç böyle geliyor ve yöntem de bu merkezde geliştiriliyor.

Sonuçları açısından değerlendirecek olursak da, geleneksel denetim anlayışının sonuçları genel olarak menfi idi. Yani neydi? Yanlış yapanlar arandığı için, cezalandırılması gerekenler bulunmaya çalışıldığı için, yönetim sürecinin sonucu olan üründen çok, denetimin sonucu açısından da bir şey ifade ediyordu. Dolayısıyla sonuçta da cezalar çıkıyordu. Ama yeni denetim anlayışında güzel uygulamalar, örnek uygulamalar, süreci geliştirerek yaklaşımlar yakalanmaya onlar genelleştirilmeye çalışılırken bir tarafta bunları yapanlar tespit ve teşvik edilmiş oluyor. Yeni denetim anlayışı, aslında ödüllendirmenin de bir parçası haline geliyor. Dolayısıyla sonuçları daha çok müspet oluyor, pozitif sonuçlar ağırlıkta oluyor. Tabi bunun yanında bir kısım negatif durumlar tespit edilirse muhakkak gereği yerine getiriliyor ama merkezinde, yeni denetim sisteminin merkezinde, pozitif unsurlar var. Yeni denetim sürecinin çıktılarının merkezinde pozitif unsurlar daha ağırlıklı diye düşünüyorum.

Denetim elemanları açısından baktığımızda tıpkı yöneticilerdeki değişiklik gibi denetim elemanı, rehberlik etme pozisyonunda olunca yönettiklerine göre onlara rehberlik edecek bilgi birikimine sahip olmak durumunda, kendisini böyle hissetmeye başlayacak. Kendini geliştirmek durumunda olacak. Oysa geleneksel denetim anlayışında denetleyen zaten her şeyi bilen olduğu için ve sorgusuz bir şekilde denetleyen, açık arayan, cezalandırıcı pozisyonda bulunduğu için çok fazla, yönetim sürecine dahil olma, katkıda bulunma anlamında kendisini geliştirme ihtiyacı hissetmiyordu. Böyle bir farklılık da geliyor diye düşünüyorum.

Önceki denetim anlayışı, geleneksel denetim anlayışı, denetimle yönetimi birbirinden daha kalın çizgilerle ayırıyordu. Oysa bu yeni denetim anlayışında farklı işlevleri görmekle birlikte bir bütünün parçaları olmaları münasebetiyle bu çizgiler o kadar kalın değil. Temelde şunun olması gerektiğini düşünüyorum. Denetim açısından şu ön kabul olması gerekir: “muhakkak suç ve suçlularla ilgili ve işlenen suçlarla ilgili yönetimin başında bulunanlar ya da o yönetim serüvenini denetleme yetkisine sahip olanlar, bunları tespit etme görevleri, bunları bu süreçten ayıklama görevleri var, bu inkâr edilemez bir gerçek. Muhakkak olması da gereken bir şey. Zaten yönetim sorumluluğunun da bir

parçası ama asli görev itibarıyla merkezde bu olamamalı”. Bu paradigma değişimini önemsiyorum. Suç ve suçlular yargı ve yargının kullandığı araçlar tarafından birinci gündem olarak, ana misyon olarak ele alınmalı. Böyle olunca yani ana misyonu bu şekilde tanımlanınca bu değişimlerin olması zorunlu. Dolayısıyla benim ifade etmeye çalıştığım da bu. Muhakkak ki suç ve suçlular, yönetim sürecinde bulanlar, tespit edilmeye çalışılacak, bunla ilgili gerekenler yapılmaya çalışılacak ama bunla birlikte daha öncelikli görevi bulunan konu o sürecin iyileştirilmesi, geliştirilmesi, sonuçlarının daha iyi hale gelmesidir. Dolayısıyla insanlarımızın daha iyi kamu hizmetleriyle karşı karşıya gelmesi söz konusu olacaktır. Buna doğru da bir gidiş olduğunu görüyorum.

## ÖZGEÇMİŞ

Duygu DEMİROL, 27.03.1986 tarihinde İstanbul / Beyoğlu'nda doğdu. İlköğrenimini Sait Çiftçi İlköğretim Okulu'nda tamamladı. 2000 yılında girdiği Şişli Yunus Emre Süper Lisesi'nden 2004 yılında mezun oldu. Ardından girdiği Afyon Kocatepe Üniversitesi Uşak İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden 2009 yılında, fakülte ikincisi derecesiyle mezun oldu. DEMİROL, aynı yıl Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı'nda Yüksek Lisans eğitimine başlamış olup bu eğitimi hala devam etmektedir.