

**TÜRKİYE’DE DENETİM REFORMUNA YÖNELİK
ALGILAR: DENETLEYENLER ÜZERİNE BİR
ARAŐTIRMA¹**

Prof. Dr. Musa EKEN
Sakarya Üniversitesi İİBF
eken@sakarya.edu.tr
Araç. Gör. Duygu DEMİROL
Sakarya Üniversitesi İİBF
ddemirol@sakarya.edu.tr

Özet

Bu çalışmada, Türkiye’de 2000’li yıllar sonrası kamu yönetimi alanında yaşanan değişimlerden biri olarak yönetimin denetim işlevine odaklanılmaktadır. Yapılan reform çalışmaları ile denetim işlevine, geleneksel denetim anlayışından farklı anlamlar yüklenmiş, günümüz denetim anlayışı ile paralel düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın ana amacı, bu düzenlemelerin denetim işlevine etkilerini tespit etmek ve pratikte, geleneksel denetim anlayışı ile yeni denetim anlayışına sahip olduğu düşünülen denetim elemanlarının, düzenlemeler karşısındaki algılarını değerlendirmek ve analiz etmektir. Çalışmada, iki farklı araştırma yöntemi kullanılacaktır. Teorik kısım, literatür taraması

¹ Bu çalışma, DEMİROL, Duygu (2011), “Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimine Denetim İşlevinde Dönüşüm” adlı basılmamış yüksek lisans tez çalışmasında kullanılan verilerin yeniden yorumlanmasıyla üretilmiştir. Mülakat verileri, 20.03.2011-20.04.2011 tarihleri arasında yapılan görüşmeler sonucu elde edilmiştir. Denetim reformu ile kast edilen, yönetim anlayış ve uygulamalarında meydana gelen değişimlerin somut izlerinin görülebileceği, Türk kamu yönetimi özelinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yerel yönetim kanunları, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Sayıştay Kanununda yer alan düzenlemelerin, denetim işlevinde sağladığı düşünülen açıklımlardır.

yöntemi kullanılarak oluşturulacak, alan araştırması kısmında ise derinlemesine mülakat tekniği kullanılacaktır.

Mülakat yoluyla elde edilen veriler, betimleyici analiz tekniğiyle işlenecektir. Çalışma ile Türkiye özelinde ampirik verilerin elde edilmesi, yasal düzenlemeler yanında denetim elemanlarında zihniyet dönüşümünün gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespitine katkı sağlanacaktır.

Abstract

In this study, after the 2000s in Turkey in the field of public administration as one of the changes to the control function of management is focused. Studies conducted with reforms to the control function, have different meanings from the traditional audit approach, parallel arrangements were made with the understanding that the present control. The main purpose of the study is to determine the effects of these regulations on audit function and practice, to evaluate and analyze the perceptions of audit staff who have thought the traditional audit approach with the new audit approach. In this study, two different methods will be used. The theoretical part has been created using method of literature, the depth interview technique will be used at field research. The data which will be obtained by interview, will be resolved with descriptive analysis techniques. With this study, in addition to the changes in legislation about audit in Turkey, whether there are mental transformation of the audit staff to determine will contribute.

Key words: Audit, Audit Reform, Audit Staff

Giriş

Kamu yönetimlerini, hizmet sunumunda etkin ve verimli kılabilmenin ardında denetim işlevinin önemli bir yeri bulunduğu söylenebilir. Ancak, denetimden beklenen etkinin gerçekleşebilmesi için denetim sistemi, günümüz yönetim anlayışında yaşanan değişimler temelinde yeniden ele alınmalıdır. Yönetim sürecinin temel işlevlerinden biri olarak denetim, üzerinde önemle durulması gereken konuların başında gelmektedir.

Türkiye’de kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarını kapsamında, belki de en hızlı yol alınan dönem olarak 2000’li yıllar sonrası ifade edilebilir. Bu dönemde gerçekleştirilen düzenlemeler, parça parça da olsa, kamu yönetiminin yeni kamu işletmeciliği özellikleri yönünde dönüştürülmeye çalışıldığı bir nitelik göstermektedir. En azından, belli başlı hukuki düzenlemelere² bakıldığında şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik ve verimlilik, kamuoyu denetiminin öncelenmesi gibi yeni kamu işletmeciliğinin özellikleri, Türk kamu yönetiminin özellikleri arasına girdiği düşünülebilir.

Çalışmanın temelinde, üretim biçimlerinde emek yoğunundan bilgi yoğununa geçişin yönetim anlayış ve uygulamalarında değişime yol açması ve bunun da bir yönetim süreci olarak denetim işlevini etkilediği varsayımı kaynaklık etmektedir. Belirtilen varsayımdan yola çıkarak, alan araştırması kısmında ise farklı denetim anlayışına sahip olduğu düşünülen müfettiş, yönetici ve iç denetçilerin, denetim alanında yaşanmakta olan dönüşüm sürecine yönelik algılamaları, görüş ve önerilerinin ne olduğu sorusu temel araştırma

² Bu düzenlemelere 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu örnek verilebilir.

sorusu olarak ele alınmaktadır. Bu minvalde, çalışmanın kapsamı dahilinde geleneksel yönetim anlayışı ile yeni kamu yönetimi anlayışı³ arasında denetim işlevinin yaşadığı dönüşüm ve tartışmaları ifade edilmeye çalışılacak, ardından Türk kamu yönetimi özelinde örnek bir alan araştırması ile denetleyenlerin denetim reformuna yönelik görüş ve önerileri tespit edilerek betimsel bir analiz ortaya konacaktır. Böylelikle, denetimde yaşanan dönüşüm sürecinin denetleyenler açısından bir değerlendirmesi paylaşılacaktır.

1. Bir Yönetim Süreci Olarak Denetim İşlevi ve Önemi

Denetim en genel anlamıyla, “örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne ölçüde ulaştığını saptamak üzere bu ölçütlerle yapılan işlerin karşılaştırılması” (Bozkurt ve Ergun, 2008) olarak ifade edilebilir. Geleneksel yönetim ile yeni kamu yönetimi arasında denetim işlevi açısından önemli bir farka işaret edebileceği düşünülen ve Eren tarafından yapılan denetim tanımı ise şöyledir: “*yönetim süreci temelinde uygun bilgilerin sağlanması suretiyle idarenin desteklenmesi için kurulan bir sistem, bilgi sağlama ve eşgüdümleme faaliyetidir*” (2006: 256-257). Bu tanım, gelenekselden yeni kamu yönetimine geçiş sürecinde denetim işlevine yüklenen yeni anlamı karşılamaktadır. Bütüncül bir bakış açısıyla, bir yönetim süreci olarak denetim işlevi, bu anlamı ile, yönetimi ve yönetim sürecinde yer alanları cezalandırıcı değil geliştirici niteliği önelemektedir.

³ Yeni kamu yönetimi anlayışı, 1980’li yıllar itibariyle dünya kamu yönetimlerini artan bir hızla etkilemeye başlamış, bu bakış açısından çeşitli reformlar aracılığıyla ülkeler, kamu yönetimlerini yeniden yapılandırma yoluna gitmişlerdir. Bu dönemde, kamu yönetimini etkileyen çeşitli akımlar çeşitli adlarla ve çeşitli ülkelerde varlık göstermişlerdir. Çalışmada, yeni kamu yönetimi ile kast edilen yeni kamu işletmeciliği anlayış ve uygulamalarıdır. Ancak, geleneksel yönetimle bir karşılaştırma yapılacağından yeni kamu yönetimi tabiri kullanılacaktır.

Bir yönetim süreci olarak, gerek mali işlemlere dair gerekse kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında kamu örgütlerinin önceden ulaşmayı hedefledikleri sonuçlara ulaşılmasındaki etkinliği (Yaman, 2011:23) ölçebilmek denetim işleviyle mümkün olacağından yönetim ve denetim arasında birbirine bağımlı bir ilişki söz konusudur. Bu açıdan denetim işlevinin önemi, bir yönetimin amaçlara ulaşmadaki yegane araç olmasından kaynaklandığı söylenebilir.

Bir başka açıdan bakılacak olursa, denetim işlevinin amaçları neler olabilir sorusuna verilecek cevaplar aslında bir yönetim süreci olarak denetim işlevinin önemi ifade etmenin yolu olarak görülebilir. Denetim işlevinin temel amaçlarını şöyle sıralamak mümkündür (Eren, 2001:34; Köse, 2007:5; Uluğ, 2004:98; Köse, 1999:81):

- “Yönetsel eylem ve işlemlerde keyfi uygulamaların önüne geçilmesi”
- “Personelin, siyasal iktidarca belirlenen hedeflere uygun hareket etmesi ve etkin bir kamu hizmeti sunumu”
- “Toplumsal refah ve çağdaşlaşmayı sağlayıcı bir unsur olarak görülmesi”
- “Kamusal kaynak kullanımında israfın önlenmesi, yolsuzlukların yol açtığı kaynak kaybının engellenmesi, kaynakların belli ellerde toplanmasının engellenmesi”
- “Performans yönetimini etkinleştirmek, gelir gider dengesini kurabilmek, hükümet politikalarının ulusal çıkar ve toplumsal beklentiler temelinde gerçekleşmesini sağlamak”

Yukarıda yer alan denetim işlevinin amaçlarına, yönetimi geliştirme, şeffaflık ve hesap verebilirliği ilkeselleştirme gibi unsurlar eklenebilir. Ancak ifade edilmelidir ki denetim sistemi, bütüncül bir bakış açısı ile gerek dış denetim gerek iç denetim gerekse kamuoyu denetimi gibi birden çok türü içine alan ve

hepsinin ayrı ayrı nitelikli olmasını gerektiren bir anlayışla günün gereklerine cevap verebilecek düzeyde, hukuki alt yapıya sahip olmalıdır

2. Yönetim Anlayışında Değişim ve Denetim İşlevine Etkisi

Ünsal'ın belirttiği üzere üretim faktörü, aynı zamanda kaynak veya girdi kavramları ile birlikte kullanılabilir. Doğal kaynaklardan emeğe, sermayeye kadar çeşitli üretim faktörleri söz konusu olmaktadır (2004: 6). Üretim faktöründe emek yoğunundan bilgi yoğununa geçişin ortaya koyduğu değişimin yönetim düşüncesi açısından bir yansıması olarak görülebilecek husus ise Eken'in (2010: 40-43) vurguladığı üzere, kamu yönetiminin üstlendiği işlevlerin artmasının beraberinde getirdiği teknik kapasite ve uzmanlık ihtiyacı ve bunun da üst yönetim ile çalışanlar arasında sorumluluğun paylaşılması ile sonuçlanacağıdır.

Üretim faktörlerinde yaşanan değişim, üretim biçiminde fordist üretimden post fordist üretim biçimine geçişi sağlamış, böylece artık *“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 yaklaşımların denetim anlayışında da köklü bir değişime yol açarak, geleneksel denetim anlayışının özellikleri arasında gösterilen *“denetim sonrasında ve son aşamada yapılan, işin sonunda hataların bulunması ve düzeltilmesine dayalı nitelikler yerine “sıfır hata ve anında denetim anlayışı”* ortaya çıktığı ifade edilmektedir (Al, 2002). Bir başka anlamda, üretim biçimlerinde yaşanan değişimin yönetim anlayışında yarattığı etkilerin, denetim işlevinde de görünür kılındığı söylenebilir.

Klasik Weberyen Bürokrasi Modeli üzerinde yapılan ve uzun yıllar kamu yönetimlerini etkileyen geleneksel yönetim

yaklařımında⁴ bilginin tek taraflı kullanıldığı ve genellikle bürokratik gücü elinde tutan küçük bir yönetici grubun tekelinde bulunduğu söylenebilir. Geleneksel yönetim anlayışının hukuki-rasyonel temelli yapısı gereği hiyerarşik yapılanmaya sahip yönetim birimlerinin ilişkileri bu minvalde düzenlenmekte iken, bu düzenleme kurallara ve normlara göre yapılmaktadır (Al, 2002: 46). Kurallara aşırı bağlılık beraberinde hukukilik denetiminin geleneksel denetim anlayışının temel önceliği haline gelmesine yol açmıştır.

Geleneksel yönetim anlayışının temel yaklaşımlarında denetim işlevine yüklenen anlamları kısaca şöyle özetlemek mümkündür (Eken, 2010: 41; Köse, 2007: 5; Al, 2007:1; Al, 2002: 48-49; Eren, 2006: 260-261; Taylor, 2007; Fayol, 2008: 6, 132; Eren, 2001: 35; Sözen, 2005:20-21; Weber, 1986: 193):

- “ Hukukilik denetimi temel amaçtır çünkü hukuki-rasyonel bürokrasi modelinin öngördüğu kurallara bağlılık ve aşırı kuralcılık bunu beraberinde getirmiştir”,
- “ Hukukilik denetimi bir başka adla kurallara uygunluk denetimi kapsamında *maddi doğrulamadan* oluşan düzenlilik denetimi yer almaktadır”,
- “ Tüm eylem ve işlemler, hiyerarşik amirin yakın denetimi altında yapılmakta, bu da hiyerarşik denetimi, hukuka uygunluk denetimi

⁴ Weber’in öngördüğu ayrıntılı kuralların, katı hiyerarşinin, kariyerin, gayrişahsiliğin ve merkezizetçiliğin belirlediği bürokrasi modelini esas alan, Taylor’un ‘Bilimsel Yönetim’, Fayol’un ‘Yönetim Süreci’ ve Weber’in ‘Bürokrasi Modeli’ teorilerinin dayanak oluşturduğu, bürokrasinin kamusal mal ve hizmet üretiminde doğrudan belirleyici olduğu, siyaset-yönetim ayrımı temelinde kamu kurumlarının denetiminin sadece yasal ve finansal kurallara uygunluğun denetlenmesi şeklinde olup bürokrasinin içindeki bürokratik organlarca yerine getirildiği ve topluma karşı direkt sorumluluğu bulunmayan bir yönetim yaklaşımı olarak görölmektedir (Eren, 2001: 10, Eryılmaz, 2010: 16-17; Sözen, 2005: 16).

yanında ikinci önemli denetim türü olarak geleneksel yönetim anlayışında ön plana çıkarmaktadır çünkü geleneksel yönetimde Katı hiyerarşinin öngörüldüğü, küçük görevlilerin yüksek görevlilerce denetlenmesini esas alan bir ast üst ilişkisinin varlığı söz konusudur”,

- “ Hiyerarşiye dayalı denetim biçimi ise beraberinde *kusur bulma, cezalandırma ve korkutma* gibi unsurların denetim işlevinin geleneksel amaçları haline gelmesine yol açmıştır”,
- “ Geleneksel yönetim anlayışında sorumluluk, *devlete karşı sorumlu olmayı* ifade ettiğinden bu beraberinde hesap verebilir bir yönetim algısının gelişmemesine yol açmıştır”,
- “ Yönetim-siyaset ayrımı temelinde denetim işlevi, siyasal iktidarın kamu yönetimini denetlemesini öncelemektedir”,
- “ Geleneksel yönetim anlayışında hukuka uygunluk, hiyerarşik denetimin ardından vesayet denetimi de güçlü bir araç olarak kullanılmaktadır çünkü merkezi yönetim birimleri, karar alma, planlama, bütçe yapma gibi araçları elinde tutmakta, bunun sonucu olarak *da yerel birimlerin daha çok hata yapma olasılığı olduğu, bu nedenle de öncelikle ve yoğun olarak yerel birimlerin denetlenmesi gerektiği* idi. Bu algı da geleneksel denetimde hiyerarşik denetimin yanında merkezi birimlerin yerel birimleri denetleme aracı olarak vesayet denetimini güçlendirmiştir”,
- “Denetim işlevi, *geçmişe dönük olarak, soruşturma hizmeti yürütme* odaklı olmaktadır çünkü temel amaç aslında yönetimin işleyişindeki aksaklıkların belirlemek, buna yol açan sorumluların tespit edilerek haklarında soruşturma başlatılma ve bazı durumlarda da sorumluların cezalandırılma olarak kendini göstermektedir”,
- “Geleneksel yönetim düşüncesinde denetim, kontrol etme ile özdeşleşmektedir çünkü geleneksel anlayışın kuramsal arka planında yer alan Fayol, Taylor ve Weber gibi düşünürler, denetimi, bir kontrol aracı olarak görmektedirler. Örneğin, Taylor’a

göre çalışanlar, bir üstlerinin yakın takibi altında olmalı, Fayol'a göre emir ve ilkelere göre işlerin yapılmasını kontrol edilmelidir", Yukarıda yer verilen hususlar, geleneksel yönetim anlayışının temel özelliklerinden yola çıkılarak denetim işlevinin geleneksel anlamıyla nasıl ele alındığı sorusuna cevaplar olarak ele alınabilir. Genel bir ifadeyle, 1980'li yıllara gelindiğinde uzun süre kamu yönetimlerini etkisi altına alan refah devleti uygulamaları ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel pratiklerinin, giderek artan toplumsal talepleri karşılamada yetersiz kaldığı, yeni teknolojilerin ve bilginin temelini oluşturduğu (Tortop ve diğ., 2010:298), küreselleşme dalgalarının itici kuvvet olduğu bir değişim sürecinin başladığı söylenebilir. Bu değişim süreci beraberinde geleneksel yönetim anlayışının giderek önemini kaybetmesiyle yeni anlayış ve uygulamalara ihtiyaç duyulmasını getirmiştir. Dolayısıyla küresel rekabetin hızlandığı, yeni teknolojilerin ortaya çıktığı değişim sürecinde, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışının da önemli bir paradigma değişimi olarak ortaya çıktığı ifade edilmektedir (Sözen, 2005: 37; Tortop ve diğ., 2010: 297).

Yeni kamu yönetimi anlayış ve uygulamalarının temelinde Al'ın ifade ettiği üzere kısaca, *"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"* (2002: 147- 148) yer almaktadır.

Yönetim anlayışında bürokrasi aleyhine yaşanan değişim ve dönüşümler, işletme tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanabilir kılma, çıktılarına odaklanma gibi yeni bir takım özellikler kamu yönetimlerini yeniden yapılandırma sürecine sokmuştur. Bu

yeniden yapılanma süreçlerinde denetim reformları önemli bir yer tutmaktadır.

Yönetim anlayışında yaşanan değişimin sağladığı açılımlardan en önemlileri arasında hesap verebilirlik anlayışında değişim, yönetimde açıklık ve şeffaflığın giderek artan bir talep görmesi, halkın yönetim süreçlerine katılımının artması, hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin temel kriterler haline gelmesi sayılabilir. Bunlar aynı zamanda yeni denetim anlayışının besleyicileri olarak da görülebilir. Çünkü, bu hususlarda yaşanan değişim, denetim işlevine daha geniş açıdan yaklaşılmasını, sadece hukuki süreçlerin değil onun yanında diğer yönetim süreçlerinin, mali yanında mali olmayan konuların da denetim kapsamına alınmasını, denetim sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılmasını, bilgi edinmenin bir hak olarak görülmesini, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik adına performans denetiminin ön plana çıkmasını sağlamıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel yaklaşımlarından hareketle denetim işlevine yüklenen yeni anlamları şöyle özetlemek mümkündür (Eren, 2006: 261-263; Arıkboğa, 2007: 60; Al, 2002: 244-245; Akyel ve Köse, 2010: 13; Köse, 2007: 25-26; Eken, 2010: 43-44; Bilgiç, 2003: 359):

- “Denetim işlevi, artık hiyerarşik denetim ve vesayet denetimini önceleyen bir anlayış yerine amaca uygunluğu önceleyen bir anlayışa doğru evrilmektedir çünkü yeni kamu yönetimi yaklaşımlarında esnek örgütlenme, kamusal hizmet sunumunda çok aktörlü bir yapıya geçiş beraberinde kamusal bir iş veya eylemde sorumluluğun paylaşılmasını getirmiştir. Böylece, katı kurallara dayalı *amir-memur ilişkisi yerine ekip çalışması* daha fazla ön plana çıkmaktadır”,
- “Denetim işlevi artık bürokrasinin de vatandaş eliyle denetiminin sağlanmasını kapsayacak bir perspektife kavuşturulmaktadır çünkü

halkın yönetsel süreçlere katılımının artması, aynı zamanda denetim işlevinin nitelik ve kapsamının da değişmesini zorunlu hale getirmekte, buna istinaden de kamu kaynaklarını kullananların hesap verebilirliği ve kamuoyu tarafından denetimi önemli hale gelmektedir”,

- “ Denetim işlevinin artık kişiye odaklı olmak yerine *sistem kurma ve sistemi yönlendirme* unsurlarını kapsadığı ifade edilmektedir çünkü yeni kamu yönetimi anlayışının temelinde işletme teknikleri yer aldığından bu durum, *bilgilerin hazırlanarak merkezde toplanması ve değerlendirilmesi* anlayışından kaynaklanmaktadır”,
- “ Denetim işlevinin artık *kusur bularak ceza vermeyi değil gelecekte yapılacak işlemlerin kusur payını azaltarak işlerin daha iyi yapılmasını sağlamayı, çalışanlara yol göstermeyi ve onların eğitilmesi* amaçlarını içerdiği dile getirilmektedir”,
- “ Denetim işlevi artık sadece yasal süreçlere uygunluğu denetlemeden daha geniş bir kapsama ulaşmış ve yeni kamu yönetimi anlayışı temelinde yasal süreçlere uygunluk yanında performans denetimi ön plana çıkmaya başlamıştır çünkü kamu kurumlarının değerlendirilmesinde çıktılar üzerinden etkinlik ve performansı önceleyen bir anlayışın kamu kurumlarında hakim kılınmaya başlandığı dile getirilmektedir”,
- “Performans denetimiyle özde etkinlik ve verimliliğin ölçülmesi amaçlandığından işlem ve süreç odaklı geleneksel denetim anlayışında hata ve usulsüzlük tespitini önceleyen algıdan süreçlerin iyileştirilmesi ve çıktılar ile elde edile sonuçların geliştirilmesi yönünde bir denetim işlevi algısına doğru bir dönüşüm yaşandığı söylenebilmektedir”,

Yukarıda yer verilenler genel olarak denetim işlevine yüklenen anlamlar başlığı altında betimlenmektedir. Bu değişimlerin genel olarak denetim işlevinin ne yönde dönüştürülmeye çalışıldığını gösterdiği söylenebilir. Ancak belirtilmelidir ki söz konusu

değişimlerin tamamının iç denetim uygulamaları olarak görülmemesi gereklidir. Türkiye’de denetim reformu sadece iç denetim uygulamasının getirilmesi yönünde olmamıştır. Örneğin dış denetim kapsamında Sayıştay denetiminde de performans denetimi yapılmasını ön plana çıkararak yeni Sayıştay Kanunu kabul edilmiş, kamuoyunun denetim sonuçlarından haberdar olması adına denetim raporlarının kamuoyuyla paylaşılması düzenlemeleri yapılmış, bilgi edinme hakkı kanununu sayesinde yetkililerin hesap verebilirliğinin geliştirilmesini sağlayıcı düzenlemeler yapılmıştır. Dolayısıyla bütüncül bir bakış açısıyla denetim işlevine yaklaşılmakta iç denetim ve dış denetim gibi ayrımlar çalışmada yapılmamaktadır.

3. Türkiye’de Denetim Reformuna Yönelik Düzenlemeler

2000’li yılların, Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde yeni kamu yönetimi yaklaşımlarına açıldığı, geleneksel yönetim anlayışının kalıplarının kırıldığı düzenlemelere sahne olduğu görülmektedir. Daha önce ifade edilen denetim işlevinde yaşanan dönüşümün yansımaları, çeşitli kanuni düzenlemeler ile Türk kamu yönetiminin temel unsurları haline getirilmeye çabalanmıştır. Ancak, her değişimin beraberinde yoğun tartışmaları getirdiği reform gündemi söz konusu olmaktadır. Bu başlık altında, çalışma boyunca yer verilen denetim işlevinin yaşamakta olduğu düşünülen dönüşümün Türk kamu yönetimi özelinde yansımalarına örnekler verilecek ardından pratikte yansımaların, denetleyenler tarafından nasıl algılandığı, sürece yönelik görüş ve önerilerinin neler olduğunun tespiti amacıyla örnek bir alan araştırması sonuçları sunulacaktır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 10.12.2003 tarihinde kabul edilmiştir. Bu düzenleme, denetim alanında önemli değişimleri beraberinde getirmiştir. Hem kullanılan söylem, üzerinde durulan ana noktalar hem de denetim sisteminin yapısal

özelliği itibariyle geleneksel denetim anlayışından ayrılan reformist yaklaşımlara sahip bir niteliktedir. Yeni kamu işletmeciliğinin baskın söylemleri olan etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, hesap verebilirlik, sonuç odaklılık, denetim işlevinin yönetime rehber olması gibi anlayışlar etrafında denetim sistemi yapılandırılmak istenmiştir. 5018 Sayılı Kanun ile Türk kamu yönetiminin denetim sistemi, “iç denetim ve iç kontrol ile dış denetim” olmak üzere 3 temel başlık altında yeniden yapılandırılmıştır (Al, 2007; Köseoğlu, 2007; <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>). Ayrıca, üst yöneticiler ve harcama yetkililerince her yıl hazırlanacak idarenin faaliyet sonuçlarının yer aldığı faaliyet raporlarının *kamuoyuna açıklanması* (Md. 41, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>) gelişen hesap verebilirlik anlayışı ve kamuoyunun, kamu yönetimini denetlemesi temelinde önemli bir başka düzenleme olarak değerlendirilebilir.

Yerel yönetim kanunları, denetim işlevinde dönüşümün görülebileceği diğer düzenlemelerdendir. 5393 sayılı Belediye Kanunu 2005 yılında kabul edilmiştir. Bu kanunda da belediyelerde iç ve dış denetim yapılacağı öngörölmüş, denetimin amacı, kapsamı ve sonuçların izlenmesinde denetim işlevine yüklenen yeni anlamların var olduğu, ilgili maddelerde⁵ görölmektedir. Yine, kent konseyleri, belediye hizmetlerine gönüllü katılım, faaliyet raporlarının halka açık olması, meclis toplantılarının halka açık olması gibi hukuki düzenlemelerle (Md.76,77,56,20, www.mevzuat.gov.tr) yerel yönetimleri denetlemek konusunda da

⁵ Örneğin denetimin amacı olarak 54. Maddede “...*hataların önlenmesine yardımcı olmak, ... çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek...*” gibi ifadeler kullanılmaktadır

(<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>)

YKY anlayışının öncelediği kamuoyuna hesap verebilir olma ve bu yollarla kamuoyu denetimini etkinleştirme söz konusu olmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunlarında da 5393 sayılı Kanun ile benzer hükümleri getirilmiştir. O yüzden ayrıca değinilmemiştir.

Denetim reformu adı altında bir başka düzenleme olarak 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gösterilebilir. 2004 yılında yürürlüğe giren Kanun kapsamında, geleneksel yönetim anlayışının Türkiye’de etkili bir şekilde öngördüğü gizliliğin, yönetimin yapı ve işleyişinde (Şengül, 2005) halktan gelebilecek her türlü etkiye karşı kendini kapama, denetim alanında da sonuçların halkla paylaşılmaması, halkın yönetimi denetlemesi olgusunun göz ardı edilmesi gibi hususların artık değişmesi gereğini ortaya çıkardığı söylenebilir. Bilgi edinme hakkı kanunu, yeni yönetim anlayışında ön plana çıkan kamuoyunun etkin denetimini sağlamanın önemli bir aracı olarak ifade edilebilir. Bu tarihe kadar bilgi edinmenin “bir hak” olarak vatandaşlarca kullanılması söz konusu değilken 2004 yılı itibariyle bu hak, kanun kapsamında tanınmıştır.

6085 sayılı Sayıştay Kanununun 2010 yılında yürürlüğe girmesi ile denetim işlevinde yaşanmakta olan dönüşüm sürecinin dış denetim boyutunda önemli bir adım atılmıştır. 6085 sayılı Kanun ile Sayıştay’ın denetim alanı yeniden düzenlenerek “tüm kamu idareleri, kamu fonları, kamu kaynakları ve faaliyetleri”nin de bu alana dâhil edildiği belirtilmektedir. Dolayısıyla Sayıştay denetiminin kapsamının genişlediği dile getirilmektedir (Çolak, 2011).

4. Denetleyenler Üzerine Bir Alan Araştırması (Müfettiş-İç Denetçi-Yönetici)

4.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Bu araştırmanın amacı, yeni kamu yönetimi yaklaşımlarında denetim işlevine yüklenen yeni anlamların, denetimin taraflarından

olan müfettiş, yönetici ve iç denetçilerce nasıl algılandığı, sürece ilişkin beklenti ve görüşleri hakkında veri elde etmektir. Çalışmanın önemi ise yönetim anlayış ve uygulamalarında meydana gelen değişimin Türk kamu yönetimi özelinde, denetim işlevine etkisi ve bu etkinin nasıl algılandığı konusunda denetim elemanlarından, derinlemesine mülakat yöntemi ile elde edilecek birincil veriler ışığında ortaya konacak tespitlerin ve önerilerin hala devam etmekte olan denetim sistemi tartışmalarına sağlayacağı düşünülen katkı şeklinde ifade edilebilir.

4.2. Araştırmanın Evreni ve Örneklem Seçimi

Araştırmanın evrenini mesleki bir sınırlandırma ile müfettiş, yönetici ve iç denetçi olarak sınıflandırabileceğimiz denetim elemanları oluşturmaktadır. 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 seçimi⁶” 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.

4.3. Araştırmanın Veri Toplama Süreci ve Yöntemi

⁶ Kasti örneklem seçiminde, “araştırmacının yargısıyla araştırma sorusuna yanıt verebileceğine inanılan kişilerden oluşan” örneklem söz konusudur (Altunışık ve diğ., 2010: 140).

Çalışmada yapılandırılmış mülakat⁷ yöntemi tercih edilmiştir. Katılımcılara bizzat görüşme yoluyla ulaşılmış, çalışmanın amacı ve ulaşılmak istenen sonuçları hakkında bilgi verilmiştir. Katılımcılardan ön görüşmeyle alınan randevu gün ve saatinde görev yerlerinde bir araya gelinmiş, izinleri dâhilinde not tutma ve kayıt cihazı ile veriler kayıt altına alınmıştır.

4.4. Araştırmanın Kısıtları

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, katılımcıların Türk kamu yönetimine yapmış oldukları atıflar temelinde değerlendirme yapılmıştır.

Ayrıca, katılımcılardan bazılarının iç denetçiliğe müfettişlikten geçmesi veya örneğin kimi yöneticilerin müfettişlik görevinde bulunmuş olmaları nedeniyle yer yer yönetici değil de müfettiş kimlikleriyle yanıtlar vermeleri çalışmanın diğer kısıtları olarak ifade edilebilir. Bu durumun yarattığı önemli bir sonuç ise müfettiş-iç denetçi ve yöneticilerin, denetim işlevinde yaşanmakta olan dönüşüm sürecine dair görüş ve algıları arasında birbirinden kesin hatlarla ayrılabilen önemli farklılıkların bulunduğu ya da tamamen birbirleriyle paralel görüşlere sahip oldukları yorumuna varılamamasıdır. Bunun önemli bir sonucu ise temel varsayımlar

⁷ Literatürde, Mülakat ya da görüşme türleri olarak 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). Ayrıca yüz yüze derinlemesine mülakat olarak da değerlendirilebilir.

arasında yer alan farklı denetleyen gruplarının denetim işlevinde yaşanan dönüşüm sürecine yönelik algılamalarının farklı olduğu kanaati, belli temalar altında sınıflandırılan bulgulardan bazılarında doğrulanması bazılarında ise doğrulanamamasıdır.

4.5. Araştırma Bulguları

Elden edilen bulgular, anlamlı bir sınıflandırma yapabilmek adına, katılımcıların mülakat sorularına vermiş oldukları cevaplardan ve araştırmanın temel varsayımlarından hareketle, belli temalar altında 3 ana başlık ve alt başlıkta değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme, betimsel bir analize tabi tutulmaktadır. Öncelikle, Türk kamu yönetiminde yeni denetim anlayışının etkinlik ve verimliliğe katkısı yönünden belirleyici olan unsuru olarak *yönetim yapıları ve yöneticilerin tutumu* sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuç, katılımcıların çoğunluğunun görüşü olarak belirlenmiştir. Ardından, yeni denetim anlayışının, geleneksel denetimden farklılıkları olarak *amaçsal, kapsamsal, ilkesel ve süreçsel* noktaları bulunduğu sonucu, katılımcılardan gelen cevaplar doğrultusunda tespit edilmiştir. Ancak, müfettiş, yönetici ve iç denetçilerin farklı noktalara işaret ettiği ve müfettişlerin bu farkları vurgulamakla birlikte eleştirel bir yaklaşım sergiledikleri görülmektedir. Daha sonra, yeni denetim anlayışının Türk kamu yönetimindeki temel sorun alanları ana başlığı altında *yönetim reformu ile denetim reformunun birbirine paralel gerçekleştirilemediği, hukuki düzenlemelerin de zihniyet dönüşümünü sağlamada yeterli bir nitelikten uzak olduğu* iki temel sorun alanı olarak tespit edilmiştir. Son olarak ise katılımcıların, denetim işlevinde yaşanmakta olan sürece ilişkin önerileri tespit edilerek, müfettiş-yönetici-iç denetçi ayrımı yapmadan genel bir yorumlama yapılmıştır. Çalışmanın varsayımlarından biri olarak müfettiş-yönetici ve iç denetçilerden oluşan ve farklı denetim anlayışına sahip olduğu düşünülen denetim elemanlarının sorulara vermiş oldukları cevaplardan hareketle, yer

yer farklılıklara yer yer de benzer noktalara temas ettikleri görülmüştür. Dolayısıyla yeni denetim anlayışında denetim işlevine yüklenen anlamlar konusunda müfettiş-yönetici ve iç denetçilerin birbirinden kesin hatlarla ayrılan görüş farklılıkları bulunduğunu söylemek olanaklı değildir. Ancak müfettişlerin bu sürece daha eleştirel yaklaştıkları belirtilebilir. Bunun önemli bir nedeni olarak ise Türkiye’de denetim alanında yaşanan tartışmaların başında *teftiş-iç denetim cepheleşmesi* nin gelmesi gösterilebilir.

Tablo 1. Yeni Denetim Anlayışı (Etkinlik ve Verimliliğin Belirleyici Unsuru: Yöneticiler ve Yönetim Yapısı)

<p>İç Denetçi 1: “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. Yeni denetim uygulamalarının etkinlik ve verimliliğe katkısı şüphesiz çok olur”.</p>	<p>Müfettiş 1: “Süreci belirleyecek olan yönetimin pozisyonudur. Etken konumda olan yönetimdir. Denetim edilgen pozisyonudadır denilebilir. ... Esasen iyi bir denetim mekanizması iyi bir yönetim modelinden geçtiğini önceki soru vesilesiyle ifade etmiştik. Böylece yönetimde sağlıklı bir değişim olmadan denetimde de olamaz”</p>	
<p>İç Denetçi 2: “Denetimin hem güvence verme fonksiyonu hem de danışmanlık fonksiyonu yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkı sağlamaktadır. ... 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”.</p>	<p>Müfettiş 2: “Dolayısıyla yönetici eğer evrensel yönetim ilkelerine, bilgi kullanımına açık değilse iç denetim orada simgeseldir. Sadece yasal zorunluluklar veya uluslar arası baskılar nedeniyle kurulmuştur. Ama işlemeyecektir”.</p>	
<p>İç Denetçi 3: “Bağımsız olarak yürütülen denetim uygulamalarında kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilmesi, hesap verebilir bir yapının oluşturulması, risklerin tanımlanması ve yönetim için iç kontrol sisteminin oluşturulması ve değerlendirilmesi, süreçlerin ve örgüt yapısının değerlendirilmesi yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkı sağlayacaktır”.</p>	<p>Müfettiş 3: “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”.</p>	
<p>Yönetici 1: “Aslında yeni denetim uygulamaları henüz yok. Ama gelecekte olması beklenen etkileri olabilir. Dikey bir şekilde</p>	<p>Yönetici 2: “Yeni denetim uygulamalarının etkisi ne olabilir? Olumlu ya da olumsuz olabilir tabi. Sonuçta bu yöneticinin onu</p>	<p>Yönetici 3: “İç denetim birimlerinin çok aktif hale getirilmesi lazım. İç denetimin uygulamada yapısal birtakım</p>

örgütlenen kurumlarda aslında birden fazla yatay birim işleri yürütüyor. Ancak <i>yatay akışı denetleyecek bir mekanizma yok</i> . 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”	<i>nasil kullandığına bağlıdır</i> . Bizde hala eski, klasik sistem uygulanıyor. Tabi bunlar <i>güzel şeyler, kâğıt üzerinde güzel şeyler ama fiiliyatta mümkün olabilir mi?</i> Yani ben çok katılmıyorum mümkün olabileceğine”.	sıkıntıları var”.
--	--	-------------------

Yukarıdaki tabloda, *Yeni denetim uygulamalarının yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkısı ne olur?* Sorusuna katılımcıların tamamı ortak bir noktaya işaret ederek “yönetim yapısı ve yöneticilerin tutumunun” belirleyici olduğunu belirtmişlerdir. Ancak yöneticilerden 1 tanesi yeni uygulamaların “kağıt üzerinde” kalacağını belirttiğinden yeni denetim uygulamalarına eleştirel yaklaşmıştır. Ayrıca müfettişlerin de yöneticilerin ve yönetimin belirleyici olacağını belirtmekle birlikte daha eleştirel bir bakış açısına sahip oldukları söylenebilir. Çünkü mevcut durumda etkinlik ve verimliliğin sağlanamadığı görüşündedirler. İç denetçiler ise mevcut durumda henüz etkinlik ve verimliliğin olmadığı ancak yönetim yapılarının düzenlenmesi halinde yeni denetim uygulamalarının etkinlik ve verimliliğe katkı sağlayacağını düşünmektedirler.

Tablo 2. Yeni Denetim Anlayışı (Amaç, Kapsam, Süreç ve İlke Yönünden Geleneksel Denetim Anlayışından Farklılıkları)

<p>İç Denetçi 1: “İlkesel anlamda artık uluslar arası denetim standartlarına göre denetim yapılıyor. Denetim türü açısından farklılık var. Artık bütün kuruluşun her birimini kapsıyor. Performans denetimi, BT denetimi vb. idarece konulan hedeflere ve performans göstergelerinin sağlıklı olup olmadığına kadar inen bir denetim şekli. Bunlar yeni denetim anlayışının farkları. Yeni denetim anlayışı ile sürecin izlenmesi söz konusu. Klasik denetim, geçmiş odaklı, yeni denetim gelecek odaklı, yönetime değer katmaya yönelik”.</p>	<p>Müfettiş 1: “Yeni denetim anlayışında ise yukarı bahsettiğimiz ilkeler dikkate alındığında daha çok rehberlik ve danışma birimi şeklinde görevin ifası çıkmaktadır. ... Bu yaklaşım, <i>denetimin bir danışma birim mahiyetini</i> alması ve hesap sorulmasında pek istenilmemesi sonucu çıkabilmektedir. Yeni denetim anlayışında idarenin faaliyetlerine katkı sağlama, değer katma olgusu öne çıktığından, olmuş bitmiş iş soyutlanarak, yerine potansiyel önleyici/koruyucu tedbirler geliştirilmesi mekanizması getirilmiştir. Ancak burada şu da ifade etmeliyiz gelecek ve sonuç odaklı davranırken ve bir ihmalin cezasız kalmamasına da itina gösterilmemesi zarureti ortadadır “</p>	
<p>İç Denetçi 2: “Denetimin yazılı standartlarının bulunması, Güvence ve danışmanlık faaliyetlerini dengeli bir şekilde içermesi, İdarenin sistem ve süreçlerini, faaliyetlerini geliştirme yönünde değer katma hedefli olarak gerçekleştirilmesi, Rehberlik öncelikli ve gelecek odaklı olması, kişi ve işlem odaklı olmaktan ziyade sistem, süreç, faaliyet, iş odaklı olması, soruşturma (ceza, disiplin vs.) işlerinin üstlenilmemesi “</p>	<p>Müfettiş 2: “Denetçi, ısrarla iç denetçi, yönetimin ayrılmaz parçasıdır. İyi kullanıldığında, objektif kullanıldığında yöneticiyi uyaran bir “Sigorta Sistemi”dir. Yöneticilere hatasını an ve an düzeltmesine olanak veren mekanizmadır. Ama asla unutmamamız gereken bir şey tekrar vurguluyorum, iç denetim yönetimin ayrılmaz parçasıdır. Böyle bir yapı olması nedeniyle iç denetçi her yönetim takımının baskısı ve yönlendirmesi altındaki işlevlerini yerine getirmek durumunda kalabilir. Böyle durumda iç denetimden beklenen yararlar elde edilemez”.</p>	
<p>İç Denetçi 3: 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.</p>	<p>Müfettiş 3: “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 yakalarız, buluruz?” arayışı içerisinde, süreç böyle gelişiyor ve yöntem de bu merkezde geliştiriliyor”.</p>	
<p>Yönetici 1: “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, <i>hiç kontrol edilmeyen alanların kontrol etmektedir</i>”.</p>	<p>Yönetici 2: “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 <i>anlık olarak devreye girip onun düzeltilmesi yolunda</i> ama bunun tespiti çok mümkün müdür?... ben yeni denetimle eski denetim arasında çok fark görüyorum”.</p>	<p>Yönetici 3: “Yeni düzende kişisel sorumluluk özellikle harcama yetkililerini bağlayıcı bir unsur haline getirildi. Ama bu denetim sadece <i>mali değil mali olmayan denetimleri de kapsayacak</i> şekilde performans denetimine dönüşecek”.</p>

Yukarıdaki tabloda müfettiş, yönetici ve iç denetçilerin farklı noktalara vurgu yaptıkları görölmektedir. Bunların bir araya getirilmesiyle şöyle bir sıralama yapılabilir:

- 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.

Ancak 1 yönetici yeni ve eski denetim anlayışları arasında bir fark görmediğini belirtmekte ve eleştirel bir tutum benimsemektedir.

Tablo 3. Yeni Denetim Anlayışının Türk Kamu Yönetimindeki Temel Sorun Alanları (Denetim Reformuna Karşılık Yönetim Reformunun Yapılamaması)

İç Denetçi 1: “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”.	Müfettiş 1: “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”.	
İç Denetçi 2: “ <i>Kamu yönetimi reformu yapılmadığından</i> hala geleneksel yapı çerçevesinde hizmet verilmektedir. .. “Türk kamu yönetimi”ne bakıldığında yönetim ile denetim arasında önemli oranda bir uyumsuzluk bulunduğu söylenebilir. Çünkü denetimde yaşanan ve esasında hala devam eden <i>yeniden yapılanma süreci tam manasıyla kamu yönetimi alanında yaşanmadı</i> ”.	Müfettiş 2: “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 uyaran bir “Sigorta Sistemi”dir”.	
İç Denetçi 3: “Mevcut dirençler her <i>iki yönetim anlayışının aynı anda var olması</i> , hükümetin iradesini tam olarak ortaya koyamaması, modern denetim anlayışının yayılmasını engellemektedir”.	Müfettiş 3: “Türk kamu yönetimi bir süredir bir dönüşüm içerisindedir. Çağdaş yönetim anlayışına kendisini adapte gayreti içerisinde”	
Yönetici 1: “Devlet, <i>yapıları yeniden dizayn etmelidir. Hiyerarşik olmaktan çıkıp, yatay alanları tanımlayan organizasyon yapısı geliştirmelidir.</i> Bu yapıldığında verimlilik ve etkinlik sağlanacak, çıktı ve kalite artacaktır. 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.”.	Yönetici 2: “Yani biz hem yeniye hem eskiyi bir arada tuttuğumuz için şuan tam bir kaos yaşıyoruz, öyle söyleyeyim. ya hiç olmayacak ya da tamamen iç denetçilerden kurulu bir yapının olması lazım. <i>Mevcut yapı tam askıda bir yapı ve yüzde 80 90 olumsuz olduğunu düşünüyorum bu yapının.</i> ”	Yönetici 3: “5018 çok büyük bir değişimi öngören <i>Kanun ama kamu kurum ve kuruluşlarının genel anlamda değişimi zordur.</i> O değişim biraz sancılı oldu çünkü çok kısa bir sürede bu Kanun uygulamaya geçirildi”.

Yukarıdaki tabloda katılımcılardan elde edilen veriler ışığında Türk kamu yönetiminde yeni denetim uygulamalarına dair belli başlı sorun alanları olduğu kanaatine ulaşılmaktadır. Buna göre, klasik yönetim anlayışının hala varlığını sürdürmesi ve kamu yönetiminde kapsamlı bir reformun yapılamamasından dolayı denetim reformlarının istenileni veremediği görüşü hakimdir. Bir başka anlatımla, *yönetim reformu ve denetim reformunun birbirine*

paralel yürütülemediği sonucu, müfettiş, iç denetçi ve yöneticilerin çoğunluğunun (6 kişi) görüşüyle ortaya çıkmaktadır. Burada da müfettişlerden 1'nin denetim reformunun gerçekteştirilme şekline eleştirel yaklaştığı, 1 tanesinin de "Türk kamu yönetiminin bir süredir dönüşüm" içerisinde olmasını olumlu karşıladığı görülmektedir.

Tablo 4. Yeni Denetim Anlayışının Türk Kamu Yönetimindeki Temel Sorun Alanları (Hukuki Düzenlemelerin Yetersizliği ve Zihniyet Dönüşümünü Sağlayamaması)

<p>İç Denetçi 1: "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. 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 dokunmasın" mantığıyla hareket ediyor".</p>	<p>Müfettiş 1: "Her ne kadar, yeni anlayışa matuf ikin mevzuat düzenlemeleri yapılmış ise de, bir kısmı için ikincil ve bağlı mevzuat düzenlemeleri yapılmamış Örneğin risk alanları belirlenmesine yöne düzenlemeler halen yapılmamıştır. Yine iç halen kont süreci tamamlanmamıştır. Denetçiler iç kont sistemindeki veri, süreç ve yapıya göre denetleyecek ama bu süreç hala tamamlanamamıştır. Dolayısı hukuki düzenlemelerin yeterli olduğunu söyleyemeyiz</p>
<p>İç Denetçi 2: Mevcut durumda olduğu gibi yeni ve eski ayırıtması 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 <i>hukuki düzenlemelerin yeterli olmadığını</i> ortaya koymaktadır. 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".</p>	<p>Müfettiş 2: "Devlet anayasasıyla misyonunu da vizyonunu da tanımlamıştır. İçi boyalı laflarla misyon vizyon tanımlamaları devlet kurumunda olmaz".</p>
<p>İç Denetçi 3: "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 değerışebilmesi için performans değerlendirmesinin doğru olarak yapılması ve hesap verebilir sistemler oluşturulması iç denetimden beklentileri artacaktır"</p>	<p>Müfettiş 3: "Ama hukuki zemin tek başına bir zihniyet dönüşü gerçekteştirmez. Bunu tekrar vurgulamak istiyorum. Zihniyet dönüşümü, hukuki düzenleme dışında çabaları da gerektiriyor. <i>Yeterli derecede amaçlanan, beklenen düzeyde gerçekteşmediğini düşünüyorum ama hukuki zemin olarak bunun gerçekteşmesi için bir vasat ortam oluşmuş durumda</i>".</p>

<p>Yönetici 1: “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”.</p>	<p>Yönetici 2: “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”.</p>	<p>Yönetici 3: “Temel Kanunun ikincil mevzuatının da bir an önce çıkması lazım zihniyet anlamında dönüşümün gerçekleşmesi için çünkü Kanunun okunduğunda farklı uygulamalara yol açacak maddeleri var”</p> <p>“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. Temel taşlardan en önemlisi üst yöneticinin bu işe sahip çıkmasıdır”.</p>
---	--	--

Yukarıdaki tabloda yer alan verilerden, Türk kamu yönetiminde denetim alanında yaşanmakta olan reform sürecinin bir diğer sorun alanı olarak *hukuki düzenlemelerin yetersizliği ve bunun zihniyet anlamında da denetim işlevinde yaşanmakta olan dönüşüm süreci yönünde bir değişimi gerçekleştirmeden uzak olduğu* sonucuna ulaşılmaktadır. Müfettiş, iç denetçi ve yöneticilerin bu hususta birbirine paralel söylemleri bulunmaktadır. Burada katılımcılarca ikili bir yoruma gidilmektedir. Bunlardan ilki denetim alanında yapılan hukuki düzenlemelerin “*henüz yeterli olmadığı*” ve *hukuki düzenlemeler yeterli olsa da bunun tek başına zihniyet dönüşümünü sağlamada yeterli olamayacağıdır*. 1 müfettiş hukuki düzenlemelerin zihniyet dönüşümü için bir temel oluşturabilecek nitelikte olduğunu belirtmiş, 1 iç denetçi de *hukuki düzenlemelerin büyük ölçüde yeterli olduğunu* ancak zihniyet anlamında hala geleneksel yapının varlığını koruduğunu belirtmektedir.

Tablo 5. Yeni Denetim Anlayışının Türk Kamu Yönetimindeki Temel Sorun Alanları (Denetim Alanında Yaşanmakta Olan Sürece İlişkin Öneriler)

<ul style="list-style-type: none">• 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,• 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 elemanının yetiştirilmesi,• Yönetim ve denetim sürecinde bulunanlar için denetim reformunun tüm yönleriyle anlatılabileceği periyodik düzenlenecek uygulamalı eğitimlerin çoğaltılması,• 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,	<ul style="list-style-type: none">• 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.• Müfettiş ve iç denetçilik kurumlarının birbirinin rakibi olmadığı anlayışının yerleştirilmesi, teftiş ve iç denetim çatışmasının çözecek düzenlemelerin yapılması,
---	--

Yukarıdaki tabloda, müfettiş, yönetici ve iç denetçilerin Türk kamu yönetiminin denetim ayağında yapılan reform sürecine ilişkin önerileri yer almaktadır. Teori yanında uygulamada da denetim elemanlarının görüş ve önerileri, daha iyi bir denetim mekanizması oluşturulması yönünde önemli görülmektedir. Vurgulanan ortak nokta olarak ise *hukuki düzenlemelerin daha nitelikli hale getirilmesi, geleneksel yönetim anlayışının esnetilmesi, teftiş-iç*

denetim çatışmasını çözümlenecek düzenlemelerin yapılması şeklinde sayılabilir.

Sonuç

Çalışma boyunca ele alınan yönetimin denetim işlevinde yaşanan dönüşüm, hem teorik hem de pratik sonuçları bakımından tartışılmış, Türk kamu yönetimi özelinde denetim işlevinin “denetim reformu” başlığı altında yaşadığı değişim/sorunlar ortaya konmaya çalışılmıştır. Buna göre, 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 geleneksel denetim anlayışından farklılıkları bağlamında algılandığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Belirtilmelidir ki 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. 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 yönetimi özelinde- yönetimde etkinlik ve verimliliği uygulamada henüz sağlayamadığı ve sağlayabilmesi için de yönetime ve yönetim kademesinde bulunanlara büyük sorumluluk düştüğü söylenebilir.

Kaynakça

- Akyel, R. and Köse, H. Ö. 2010. “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:82, Sayı: 466, Mart, s.9-23.
- Al, H. 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, H. 2002. *Bilgi Toplumu Ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, 1.Basım, Bilimadamı Yayınları, Ankara.
- Arıkboğa, E. 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.
- Bilgiç, V. 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.
- Çolak, H. B. 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.
- Demirel, D. 2011. *Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimine Denetim İşlevinde Dönüşüm*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Eken, M. 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, M. 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.
- Eryılmaz, B. 2010. *Kamu Yönetimi*, 3.Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Fayol, H. 2008. *Genel Ve Endüstriyel Yönetim*, Çev., M. Asım Çalıkoğlu, 2. Baskı, Adres Yayınları, Ankara.
- Köse, H. Ö. 2007. “Dünyada Ve Türkiye’de Yüksek Denetim”, *T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıl Dönümü Yayınları*, 2.Basım, Ankara.
- Köse, H. Ö. 1999. “Denetim Ve Demokrasi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:33, Nisan-Haziran, s.62-85.
- Köseoğlu, Ö. 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.
- Sözen, S. 2005. *Teori Ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.
- Şengül, R. 2008. *Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim*, 1. Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Taylor, F. W. 2007. *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, Çev: H. Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara.

- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H. and M. Akif Özer 2010. Yönetim Bilimi, 8. Baskı, Nobel Yayın, Ankara.
- Uluğ, F. 2004. “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:37, Sayı:2, Haziran, s.97-122.
- Ünsal, E. M. 2004. Makro İktisada Giriş, 1. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Weber, M. 1986. Sosyoloji Yazıları, 1. Baskı, Hürriyet Vakfı Yayınları, Mart.
- Yaman, A. 2011. “Geleneksel Teftiş İle İç Denetim Modelinin Fonksiyonel Açıdan Değerlendirilmesi”, *Denetim Dergisi*, Sayı:6, Ankara, s.22-29.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu , <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>, Erişim Tarihi: 02.03.2014.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, Erişim Tarihi:02.03.