

KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DENETİMİNİN İŞ SÜREÇLERİNE ETKİSİ



Kafkas Üniversitesi
İktisadi ve İdari
Bilimler Fakültesi
KAÜİİBFD
Cilt, 9, Sayı 17, 2018
ISSN: 1309 – 4289
E – ISSN: 2149-9136

Makale Gönderim Tarihi: 02.04.2018

Yayına Kabul Tarihi: 23.05.2018

Abdulsemet YAMAN
Dr. Öğr. Üyesi
Ardahan Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi
s.yaman_23@hotmail.com
orcid id: 0000-0002-4290-
8063

ÖZ Küreselleşen dünyada sanayi devrimi, sürekli ve hızlı üretime yönelik adımlar ve nihayetinde hizmet sektörünün büyük bir ivme kazanması işletmeleri farklı ve detaylı değişkenlere uyumlu kılma ve dikkat etme zorunluluğu getirmiştir. Geçmişten günümüze, tüm sektörlerde yerel ve uluslararası en büyük payı temsil eden kamu sektörü de kendi sevk ve idaresini değişen koşullara uyumlu hale getirmek adına süreçlerini düzenleme ihtiyacı duymuşlardır. Bu noktada, performans ve denetimin önemi ön plana çıkmaktadır. Kamunun en küçük biriminden bir bütün olarak tüm organizasyonuna kadar sağlıklı ve etkili bir denetim mekanizması kurulması önemle vurgulanmaktadır. Denetim olgusu artık sadece mali girdi çıktılarının kabataslak kontrolünden çok, performans, iş süreçlerinin yapılandırılması ve tıpkı özel sektörde olduğu gibi bir işletmeyi karlı ve verimli şekilde ayakta tutacak edimlerin kazanılmasına odaklanmaktadır. Kalite, performans ve hesap verilebilirlik kıstaslarını temel alan kamu denetimleri sonucunda iş süreçleri tartışmadan ve belirsizlikten uzak, verimin maksimum düzeyde olduğu ve kamu teşebbüslerinin mali korkulardan uzak olduğu bir sistem mümkün olacaktır. Bu çalışmada öncelikle kamu yönetimi ve kamu yönetiminde performans denetimi kavramlarına değinilecek daha sonra kamu yönetiminde performans denetiminin iş süreçlerine olan etkisi araştırılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu, Yönetim, Performans, Denetim

JEL Kodu: C23, E12, E51

Alanı: Kamu Yönetimi

Türü: Derleme

DOI:10.9775/kauibfd.2018.0012

Atıfta bulunmak için: Yaman, A. (2018). Kamu yönetiminde performans denetiminin iş süreçlerine etkisi, *KAÜİİBFD* 9(17), 281-295.

THE IMPACT OF PERFORMANCE AUDIT IN PUBLIC ADMINISTRATION ON BUSINESS PROCESSES



Kafkas University
Economics and Administrative
Sciences Faculty
KAUJEASF
Vol. 8, Issue 16, 2017
ISSN: 1309 – 4289
E – ISSN: 2149-9136

Article Submission Date: 02.04.2018 Accepted Date: 23.05.2018

Abdulsemet YAMAN
Asst. Prof. Dr.
Ardahan University
Faculty of Economics and
Administrative Sciences
s.yaman_23@hotmail.com

ABSTRACT In a globalized world, as a result of industrial revolution, further steps on ongoing and rapid production and finally by gaining a significant acceleration of service industry, businesses are obliged to adapt and pay attention to different and detailed factors. From past to nowadays, public sector, which represents the most important share of all local and international industries, also necessitates to adapt its own management and administration to overwhelmingly changing conditions. In that context, the importance of performance and audit comes into prominence and the establishment of a healthy and effective audit is crucially highlighted from the smallest unit to the entire organization as a whole. Nowadays, the concept of audit separates from only the brief control of financial input-output and it concentrates on configuring performance and business processes and obtaining gains to keep up the business somehow profitably and efficiently similar to relevant private sector operations. As a result of public audit based on quality, performance and accountability criteria, a system of business processes will be available which is far from discussion and uncertainty with a maximum efficiency and minimum financial apprehension. This study firstly discusses the concepts of public administration and the performance audit in public administration and later examines the impact of performance audit in public administration on business processes.

Keywords: : Public, Administration, Performance, Audit

Jel codes:

Scope: Public Administration

Type: Research

Cite this paper: Yaman, A. (2018). The impact of performance audit in public administration on business processes, *KAUJEBFD* 9(17), 281-295.

1. GİRİŞ

Son yıllarda gittikçe önem kazanan performans idaresi kavramı idarenin programlama ve kontrol etkinliklerinin daha geniş bir perspektifte ve performans kavramındaki gelişmeler yolunda yürütülmesine dair modern bir idari anlayışı şeklinde ifade edilmektedir. Örgütsel hedefleri en iyi ve başarılı şekilde gerçekleştirebilmek amacıyla kaynakların performansa göre seçimi ve değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Genel olarak, performans idaresi etkinliğe, verimliliğe ve finansal olmaya odaklanmış örgüt idaresi düşüncesi olup, tüm bunlara erişebilmek için ölçülebilir amaçlar koymayı ve bu amaçlara bağlı kalarak ürün ya da hizmetleri sürekli ölçmeyi gerektirmektedir.

Kamu kuruluşlarında bu amaçla ortak bir amaç ve vizyonun tüm kuruluş alt birimlerine benimsetilmesi, birimler ve insan kaynakları etkileşimi çerçevesinde karşılıklı bilgi akışının hızlı ve etkin olması, kamu birimlerinin ve çalışanlarının performansını ve verimliliklerini sürekli geliştirmek için gerekli önlemlerin alınması söz konusudur. Dolayısıyla performans yönetim süreci ve iş akışlarının düzenlenmesi yalnızca basit bir bireysel performans değerlendirmesi olarak algılanmamalı, bütüncül bir süreç yaklaşımı göz önünde bulundurulmalıdır.

Günümüzde kamu yönetim sistemlerindeki reformların performans artırıcı önlemler alma ve bu önlemleri geliştirme yönünde odaklandığı görülmektedir. Böylece performans yönetim sistemini oluşturan kamu kurum ve kuruluşları, verimli, etkili, bilgi üreten ve yayan, katılımcı, saydam ve hesap verebilir, sorunlara çözüm getirebilen, kurumsallaşabilen yönetimler olabilir.

2. KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI

Kamu yönetimi, bir faaliyet, bir meslek ve akademik bir disiplindir. Kamu, kelime olarak Türkçe’ de, bütün, hep; bir ülkedeki halkın tamamı; amme, halk gibi anlamlara gelmektedir. “Kamu düzeni”, toplumun tamamını ilgilendiren düzeni; “kamu sektörü”, devlet eliyle yürütülen ekonomik faaliyetlerin bütünü; “kamu personeli”, devlet hizmetinde çalışan kişileri, “kamu oyu”, belli bir konuda toplumun büyük bir kesimince kabul edilen tavır, görüş ve inançların toplamını; “kamu tüzel kişileri”, kamu yararı amacına dönük insan ve mal topluluklarını; “kamu hukuku”, devletin işleyiş ve kuruluşunu, öteki devletlerle, özel kişilerle ve kamu tüzel kişileri ile olan ilişkilerini düzenleyen kuralların tamamını anlatmaktadır.

Kamu yönetiminin genel olarak temelde iki farklı yönü bulunmaktadır. Bunlardan biri “işlevsel”, diğeri ise “yapısal” yöndür. Kamu yönetimini işlevsel

bir kavram olarak açıklayacak olursak, genel kuralları (yasaları) ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir. Genel kurallar, bu süreç sayesinde ferdi olayların çözümünde özel kararlara dönüşmektedir. Bu çerçevede kamu yönetimi, geniş anlamdaki yönetim sektörünün siyasi ortamında yer almaktadır. Kamu yönetimi bu yönüyle, kamu politikalarının belirlenmesinde önemli bir yere sahiptir ve siyasi sürecin bir parçasını böylece oluşturur. Kısaca kamu yönetimi, işlevsel anlamda kamu politikalarının yürütülmesi ve belirlenmesi sürecidir. Kamu yönetimini yapısal bir kavram olarak belirtecek olursak, devletin örgütsel görünümünü yansıtır. Her devlet, yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için yerel düzeyde ve ulusal düzeyde çeşitli örgütlenmeler oluşturur. Bu kamu örgütleri, devletin yapısal yönünü meydana getirmektedir. Bu örgütlerin genel olarak amacı, yasalarla ve anayasa ile belirlenen işlevleri yerine getirmektir. Siyasi iktidarlar bu örgütler aracılığı ile programlarını ve amaçlarını gerçekleştirir. Bu bağlamda kamu yönetimi devlet ve toplum düzeninin temel dayanağıdır; siyasi organların yürütmeye ilişkin koludur. Toplum ve devlet düzeninin sürekliliği ve varlığı her şeyden önce kamu yönetiminin kesintisiz işlemesine bağlıdır (Eryılmaz, 2001, s. 7).

Türk kamu yönetimi kuruluş, görev ve örgütsel yapısı ile bir bütünlük oluşturmaktadır. Farklı gibi gözükken örgütsel yapılanmalar olsa da, sonuçta, yapılar, fonksiyonlar ve birimler arasındaki ilişkilerde uyumlu ve düzenli bir standart bulunmaktadır. Örgütsel yapısında hakim olan düzen ve hiyerarşi sıkı bir ast - üst ilişkisini gerekli kılmaktadır. Bunun yanında, kamu yönetimi sistemimiz, idari yargı denilen ayrı bir yargı sistemine tabidir. Anayasal olarak, idarenin tüm işlem, eylem ve kararlarına (Any. m. 125/2: Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır.) karşı yargı yolu açık olmak durumundadır. Ayrıca, yönetim yapısına ve örgütlerine hakim olan güçlü bir merkeziyetçilik söz konusudur. Bu durum, hem coğrafi hem de örgütsel anlamda geçerli olmuştur. Diğer bir özellik olarak, yönetsel yapının hükümete, hükümetin ise, Meclise karşı sorumluluğunun bulunması verilebilir.

Kamu yönetiminin çok sayıda tanımı yapılmıştır. Devletin amaçlarını ve faaliyetlerini gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insan gücü ve araç-gereçler ile bu faaliyetlerin yönetilmesine kamu yönetimi denmektedir. Başka bir deyişle kamu yönetimi, kamu siyasalarının yürütülmesi için gerekli kümesel ve bireysel çabaların eşgüdümleşmesi olarak tanımlanabilir. Kamu yönetiminin temel işlevi, devletin günlük yapılması gereken işlerini yürütüp yerine getirmektir. Bu bakımdan kamu yönetimi, siyasal karar organlarına teknik destek sağlar ve bu siyasaları uygulayan örgütler bütünü kapsar (Ergun, 2000,

s. 4).

Sıddık Sami Onar (1966, s. 256), kamu yönetimini teknik iktidar olarak nitelendirmektedir. Onar'a göre kamu yönetimi ile siyasal iktidar arasında nitelik ve süreklilik bakımından fark vardır. Teknik iktidar, siyasal değişimlerden etkilenmez; devletin süreklilik niteliğini gösterir. Kamu yönetiminin siyasetten ayrılarak ayrı bir ilgi alanı olarak incelenmesi gerektiğini ilk olarak Woodrow Wilson savunmuştur. 1950'li yıllarda Türkiye'de kamu yönetiminin ayrı bir ilgi alanı olarak incelenmeye başlanılmıştır (Ergun, Polatoğlu, 2018).

Kamu yönetimi, her türlü kamu gücünün örgütlenişini ve devlet görevlerini içeren bir deyimdir. Yargılama, yasama ve belirli ölçüde hükümet etmenin dışında kalan tüm kamusal kuruluşlar ve bunların işlevleri kamu yönetiminin uğraş alanını oluşturmaktadır (Gözübüyük, Akıllıoğlu, 1992, s. 2).

Gözübüyük ve Akıllıoğlu'na (1992, s. 1) göre kamu yönetimi kavramsal olarak iki anlamda kullanılmaktadır, bunlardan biri örgüt diğeri de etkinliktir. Dar anlamda yönetim, sadece yürütme ile ilgili kuruluş ve etkinlikleri içerirken, geniş anlamda yönetim, yargı ve yasama alanındaki kuruluş ve etkinlikleri de içerir (Ergun 2000, s. 5; Simon, Smithburg ve Thompson 1966, s. 5). Daha genel ve kapsamlı olarak düşünülürse kamu yönetiminin alanına yerel yönetimler (il özel idareleri, belediyeler, köyler), genel yönetim (merkezi yönetim ve taşra kuruluşları), özerk kurumlar, meslek kuruluşları, kamu iktisadi girişimlerinin denetim ve danışma kurumları girmektedir (Ergun 2000, s. 5). Bu tanıma uluslararası örgütlerin yönetimi de girmektedir. Bu tanım, kamu siyasetinin alanı içindeki tüm eylemlerin kamu yönetimi çerçevesinde incelenebileceğini göstermektedir. Bu çerçevede yasama erkinin yasa yapmak için yaptığı işlemler ya da yargı erkinin görevini yerine getirmek için yaptığı idari işlemler ve eylemler, geniş anlamda kamu yönetiminin alanına girebilmektedir (Ergun ve Polat, 1978, s. 6).

2. 1. Kamu Yönetiminde İş Süreçleri

Süreç kavramı, “belirli bir dizi girdiyi, müşteriler veya kullanıcılar için belirli bir dizi faydalı çıktıya dönüştüren; tanımlanabilen, sınırları konulabilen, tekrarlanabilen, ölçülebilen, sorumlusu olan, fonksiyonlar arası ve birbiriyle ilişkili, değer yaratan faaliyet zinciridir” şeklinde tanımlanmaktadır. Sürecin tanımlarından biri de, “Para, vakit, makine gibi araçların kullanılıp, istek ve taleplerin de göz önünde bulundurularak ürünün ortaya çıkarıldığı fiiller toplamıdır.” (Vanlı, 2012, s. 5).

İş sürecinin açıklayan ifadelerin bir kısmı aşağıdaki gibidir;

- Tüketici talepleri doğrultusunda ürün meydana getirilmesinin hedeflendiği, bir sistematik düzen içinde yapılan çalışmaların tümüdür.

- En mantıklı girdilerin seçilip, müşterileri en çok etkileyecek çıktılar elde edilmesi işlemlerinin tümüdür. Mesela; müşteri tarafından alınan bir sipariş, faaliyetin girdi aşamasını oluştururken, müşterinin talep edip sipariş verdiği ürün ise çıktıdır. Yani, tüketicilerin talep ettiği ürünlerin müşteriye temininin sağlanması, bu faaliyet zincirinin ortaya çıkardığı değerdir.

- Türk Standartları Enstitüsü'nde (2006) yer alan süreç tanımı ise şöyledir; “Girdileri kullanarak çıktı oluşturan, kendi aralarında iletişim halinde olan etkinlikler bütünü.”. Süreç kavramı içinde; girdiler, çıktılar ve gerek duyulan araçların hepsi bir arada yer alır.

- Merkezi New York'ta bulunan, dünyanın en büyük bilişim teknolojisi şirketi olan IBM'ye göre süreç, mevcut iç veya dış tüketici açısından fayda oluşturan ve devamlılık gösteren gayretlerin bütünüdür.

- Johansson (1993)'in süreç tanımı, mevcut bir girdiye katma değer katılarak, bunu çıktıya çeviren faaliyetler iken, iş süreci; pazarın taleplerini yerine getirmek amacıyla, birbirleriyle ilgili olan özelliklerin kullanılarak faaliyetlerin yürütüldüğü süreçtir (Cansız, 2011, s. 1).

Süreç yönetimi kavramı, “süreçlerin nasıl çalıştığını anlamak ve iyileştirebilmek için şirketin tüm süreçlerinin belirlenmesi, tanımlanması, belgelenmesi, sahip atanması, düzenli olarak süreç performans göstergelerinin izlenerek değerlendirilmesi ve gerektiği zaman küçük iyileştirmelerin ya da kökten tasarımların yapılmasıdır.” olarak tanımlanmaktadır (Vanlı, 2012, s. 5).

Kamu hizmetleri veya idarenin basitleştirilmesinde idari hedefler korunmakta ve uyuma ilişkin maliyetlerin azaltılarak mevcut iş düzenlemeleri yeniden yapılandırılmaktadır. Kamu alanında bürokrasiyi azaltmak ve gereken noktalarda yeniden yapılandırmayı sağlayarak hizmet kalitesini artırmak iş süreçlerinde modellemenin temel hedefidir. Süreç modelleri, kamu kuruluşlarının iş aşamalarını en baştan dizayn etmek, aktif hale getirmek ve bu sürecin sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlamak için kullanılan mühim araçlardır. Süreç modelleme metotları, olası süreçleri iyi analiz etmek ve problemleri ortadan kaldırmak için, kullanılması zorunlu olan uygulamalardır. Sadece özel sektörde değil, kamusal sektörde de bu metotlardan son zamanlarda yoğun bir şekilde faydalanılmaktadır (Çetin, 2014, s. 3).

Kurumlardaki anlamsız işlerin ortadan kaldırılması ve işgücünün doğru

bir şekilde kullanılabilmesi için, kurumda yaşanan süreçlerin iyi idare edilmesi ve kurumun yeniliğe açık olması gerekmektedir. Yönetmelikler nedeniyle rekabet oluşmamakta, ülkenin yaşam kalitesi yükselmekte, zaman kaybı yaşanmakta ve elde bulunan kaynaklardan verimli bir şekilde yararlanılamamaktadır. Zaten toplumların da yeni yapılan değişikliklere uyumu zaman istemekte, bu da yasaların uygulanmasını güçleştirmektedir. İş süreçlerinin standart halde ifade edilmesi ve yürütülmesiyle, yasa ve yönetmeliklere paralel bir şekilde maksimum verimli ve bürokrasiyi azalttığı için yapılan hizmetlerin kalitesinde de bir artış olacaktır. Ülkemizde kamu kuruluşlarının iş süreçlerinde verimliliğin sağlanması ve daima geliştirilmesi arzu edilen bir durumdur. Ancak, bu durumun sağlanması için gerekli olan yeterli altyapısal metotların yeterli olmaması, çalışmalardan istenen verimin alınmamasına, bu da gereksiz iş tekrarlarına neden olmaktadır. Kamu kurumlarında gerçekleştirilen projeler dikkate alındığında süreç modellerinin farklı farklı ellerden ve değişik biçimlerde çıktığı görülmektedir. Yaptıkları işlere bakış açıları bireyleri bir işi yaparken etkileyen ve bu bakış açısına göre yol çizen bir faktördür. Farklı bakış açıları da sonuç olarak farklı iş çıktıları beraberinde getirmektedir. Ancak bu durumdan çıkılıp kurum içinde ortak bir dilin konuşulması ve ortak bir yol haritası çizilmesi halinde yürütülen iş süreci daha büyük başarı sağlayabilir. Sadece kurum içi değil, kurumlar arasında da bu durumu sindirebilmek oldukça önemlidir. Böylesi istenen bir sonucu elde edebilmek için kurumların en başta kendi mevcut durumlarına iyi bir şekilde hakim olması ve sonrasında bu süreçleri doğru bir şekilde analiz edebilmesi gerekmektedir. Bu durum gerçekleştirildikten sonra, kurumlar arasındaki çalışmanın nasıl yürütüleceği saptanabilecek ve sağlıklı bir etkileşim sağlanabilir. Kurumların yürüttüğü bütün işlerin kayıtlı olduğu Hizmet Envanteri Yönetim Sistemi (HEYS) bu noktada önemli bir yere sahiptir (Çetin, 2014, s. 3).

Kamuda harcama süreçleri, bütçe süreci, kamu personel giderleri süreci, harcırah ödemeleri, mal ve hizmet alım süreci, transfer harcamaları süreci ve ön mali kontrol süreci olmak üzere birçok iş süreci bulunmaktadır (Ertürk, 2009).

5018 sayılı Kanun doğrultusunda Türkiye'deki kamu kuruluşları stratejik planlamalarını belirli ilkelere göre hazırlamaktadır. Bütçe yönetimi de yine performans esaslı hazırlanmaktadır. Bu düzenlemelere göre iş süreçlerinin yönetilmesinde kamunun geniş bir vizyon oluşturduğu görülmektedir. Birçok kamu kurumu, iş süreçlerinin analizi sonucunda süreçlerin iyileştirilmesi, modellenmesi ve farklı birimler için farklı yazılımlar geliştirilmesi faaliyetlerini sürdürmektedir. Ancak Türkiye'deki kamu kurumlarının bu faaliyetlerine

rağmen iş süreçlerinin analizini ve iyileştirmelerini destekleyecek bir yönetsel yetersizliğin olduğu ve bunun sonucunda çalışmalardan istenen katkıların elde edilemediği ve iş tekrarlarına yol açıldığı belirlenmiştir. Süreçlerin modellenmesi farklı şekilde farklı kişiler tarafından gerçekleştirilebilecek bir aktivitedir. Süreç tanımları, tanımlamayı yapan kişinin bakış açısını yansıtmaktadır, dolayısıyla farklı noktalardan bakılan süreçler farklı şekilde tanımlanabilmektedirler (Yıldız, Demirörs, Çoşkunçay ve Aysolmaz, 2011, s. 182).

Kamuda iş süreçleri kurumsal stratejilerle, kalite yönetimi ve bilişim sistemleriyle entegre olmuş bir yapıdır. Yürütülen işlerin tanımının açık şekilde yapılması, iş süreçlerinin standartlaştırılması, kanun ve yönetmeliklere uygun hale getirilmesi ve sürekli iyileştirilmesi sayesinde bürokrasinin azaltılması, verimliliğin artırılması ve performans odaklı bir sistemin oluşturulması mümkün olmaktadır. Kamu kurumlarındaki sistemlerin şeffaflaşması ve hızlı hizmet verme gereksinimi, değişen yasa ve yönetmeliklere uyumu zorlaşmaktadır. Bu noktada süreçlerin birbiriyle çeliştiği ve hızla değişen sistemlere ayak uydurmanın ancak sürekli iyileştirme ile sağlanabileceği anlaşılmıştır.

Kamu kurumlarında iş süreçlerinin düzenlenmesinde bilgi sistemleri gereksinimi süreçlerin entegre olması açısından önemli bir zorunluluktur. İş süreçlerinin tanımlamalarının ortaya konmaması, süreçler için gerekli yazılımların eksikliği veya ihtiyaca uygun olmayan sistemlerin geliştirilmesi zaman ve maliyet kayıplarına yol açmaktadır. Burada ihtiyaca göre analizlerin yapılmaması durumunda satın alma birimlerinde doğru maliyetlemelerin yapılamamasına ve verimsiz planlamalara neden olmaktadır.

Süreçlerin analiz edilmesinde süreç tanımlamasında bulunan roller, girdiler, çıktılar ve sistemlerin belirlenmesi, gerekli iyileştirmelerin ise bu süreçlerdeki tutarsızlıklara göre yapılması önemlidir. İyileştirme önerilerinin kanunlar, yönetmelikler ve kılavuz dokümanlara göre listelenmesi de önem arz etmektedir. Süreçlerin modellenmesinde kamu kurumlarında çalışanların kendi uzmanlık alanları olan bölümlerde katılımının da süreçlerdeki eksiklikleri gidermede önemli rol oynayacağı savunulabilir.

2.3. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Performans yönetimi; çalışanları kendi potansiyellerinin farkına varmalarını sağlayacak şekilde motive ederek örgütlerden, takımlardan ve çalışanlardan daha etkin sonuçlar almak için üzerinde anlaşmaya varılmış amaçlar, performans standartları, hedefler, ölçüm, geri bildirim, ödüllendirme

vb. aşamalardan oluşan sistematik bir yönetim aracıdır. Bu çalışmada kamu yönetiminde performans denetiminin iş süreçleri üzerindeki etkisi araştırılacaktır.

2.4. Araştırmanın Yöntemi

Bu çalışmada, performans denetiminin iş süreçleri üzerindeki etkisi ile ilgili daha önceden yapılmış çalışmalar incelenmiş olup, performans denetiminin iş süreçlerine etkisinin kamu yönetiminin karakteristik özellikleri ile uyumluluk düzeyi ve sistemin kamu yönetim kültürü açısından olumlu ve olumsuz yönleri ortaya koymaya çalışılarak sonuç kısmında birtakım değerlendirmeler yapılmıştır.

2. 3. Kamu Yönetiminde Performans Denetiminin İş Süreçlerine Etkisi

Her dönemde önemli yer tutmuş bir kavram olan denetim, sanayi devriminin sonrasında bugünkü durumuna erişmiştir. İşletmelerde hızla artan hacim ve süreçlerdeki karmaşıklık denetim yapan kişinin çalışma alanını büyütüştür. Kamu denetimi anlamında da aynı durumu ifade etmek mümkündür. Denetimden sorumlu olan kişiler yalnızca hesaplarla ve doğruluğuyla ilgilenmeyip aynı zamanda gelir ve giderlerin kanunlar, kurallar ve muhasebe ilkelerine uygun olup olmadığının tespitini yapmışlardır.

Devletlerde modern anlamda denetim olgusunun ortaya çıkması demokratik sistemlerin kurulması ile mümkün olmuştur. İş dünyasında çalışma standartları oluşturulmuş ve denetim olgusu eğitimlerle birlikte belli bir olgunluğa erişmiştir. Denetim raporlarının kapsamı ve özelliği de hesap ve mali işlemlerin tek tek incelenmesinden, mali tablolar yolu ile bir kuruluşu tümünden ele alan bir sistem olarak evrilmiştir. Hükümet harcamalarının artması görünürde kontrolsüz izlenimine neden olmuş ve kamuoyunda endişeye yol açmıştır. Denetçilerin hesapların doğruluğu ve uygunluğu üzerine rapor yazmaları son derece zor olduğundan zamanla tüm gelir-gider belgelerini inceleme yerine örnekleme yoluyla denetime geçilmiştir. Örneklem temel alınarak kuruluşların mali durumları üzerinde görüş bildirilmesi, denetçinin yasal görevi olarak belirlenmiştir. Bu sayede kamu ve özel sektörde denetim ile amaçlanan tek tek hataların tespitinden mali tabloların doğruluğu ve tamlığı hakkında görüş oluşturmaya, denetim yaklaşımı da yüzde yüzlük incelemeden mali verilerin örnekleme yoluyla incelenmesine doğru evrilmiştir (Kubalı, 1999, s. 33-34).

Kamu sektörü dünyanın en eski ve büyük sektörü olma özelliğindedir. Ancak bu sektörün çalışması ile ilgili şikâyetler, hemen hemen her ülkede

giderek artmaktadır. İnsanlar arasında genel idare ve yerel yönetimlerle ilgili olumsuz düşünceler ve tutumlar sürekli artmaktadır. Özel sektörde gittikçe artan etkinlik, verimlilik ve kalite endişeleri bu sektörde henüz kendini yeterince hissettirmemektedir.

İyi işleyen bir denetim sistemi, kamu yönetimine pozitif yansımakta ve yönetimi daha şeffaf ve saydam kılmaktadır. Bu süreç Kamu Yönetimi Temel Yasası Tasarısında “Kontrol; kamu kurum ve kuruluşlarının gösterdiği etkinlik ve işlemlerinde yanlışların önüne geçilmesinde yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların ilerlemesine, idare ve denetim mekanizmalarının geçerli, güvenilir ve tutarlı şekilde sokulmasına öncülük etmek hedefiyle; hizmetlerin aşama ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaçlara performans kriterlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, kıyaslamak ve tartmak; delillere dayalı olarak gözden geçirmek, ortaya çıkan sonuçları rapor haline getirerek ilgililere ilan etmektir.” şeklindeki düzenlemeyle ifade edilmektedir. Ayrıca bu vurguyla kontrolün idareye rehberlik etme özelliği de vurgulanmaktadır (Kuluçlu, 2006, s. 5).

Kamu idaresinde etkili ve verimli şekilde işlerin yürütülmesi, kaliteli hizmetler sunması tüm ülke ekonomisini ve özel girişimleri direkt etkilemektedir. Ulaştırma ve haberleşme hizmetlerinin zamanında karşılanması, eğitim ve sağlık hizmetlerinin gerektiği şekilde ve tatmin edici seviyede uygulanması, güvenlik hizmetlerinin sürat ve niteliği, yerel yönetimlerin hizmetlerinin yeterliliği diğer sektörlerin başarısında büyük ölçüde etkili olabilmektedir.

Kamu yönetimi, değişen beklentiler ile birlikte sürekli artan oranda kaliteli hizmet talebi ile karşı karşıya iken, bu hizmetleri yerine getirebilmek için gerekli olan mali gücü temin etmede zorlanmaktadır. Halkın değişen ve çeşitlenen daha kaliteli hizmet talepleri kamu yöneticilerini bu hizmetin maliyetlerinin nasıl karşılanacağı konusunda yeni arayışlara yönlendirmektedir. Gerçekte, devletlerin bu hizmet taleplerini karşılamak için çok fazla alternatifleri bulunmamaktadır çünkü büyük boyutlara varan bütçe açıkları ile baş edememektedirler. Bu konuda ya yeni vergiler koyarak ek gelir elde etme yoluna gidecekler veya mevcut imkânlarla daha iyi hizmet sunma yollarını arayacaklardır. Vergilerin artırılması hükümetler ve vatandaşlar açısından pek hoş karşılanmaz. Dolayısıyla geriye verimlilikte bir artışın nasıl sağlanacağını bulması kalmaktadır Verimlilikte artış veya aynı bütçelerle daha çok hizmet üretme düşüncesi etkin devlet arayışlarını gündeme getirmiştir. Bu arayışlar içinde performansın ölçümü ve denetimi önemli bir yer tutmaktadır (Akçakaya, 2012, s. 190-191).

Performans denetiminin unsurları verimlilik, etkinlik ve tutumluluk olarak ifade edilmektedir. Tutumluluk kıstasına baktığımızda, kurumun amaçlarının göz önünde bulundurularak kaynakların uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve uygun yerlerde en az maliyet oranı ile elde edilmesi anlamına gelmektedir. Tutumlulukta kalitenin korunması da önemli olarak ifade edilmektedir. Tutumluluk amaçlar ile koordineli bir şekilde değerlendirilmelidir. Tutumlulukta esas olan çok ya da az harcama değil amaçların gerçekleştirilmesinde gerekli olandan fazlasını harcamama anlamına gelmektedir. Verimlilik kavramına bakıldığında; girdi olarak kullanılan kaynaklar ile sağlanan çıktılar arasındaki ilişki olduğu görülmektedir. Kaliteyi de dikkate alarak belli düzeydeki çıktının en az girdi ile elde edilmesi ya da belli bir miktar girdi ile maksimum çıktının sağlanmasıdır. Performans denetim unsurlarından sonuncusu olan etkinlik; verimlilik kavramına göre daha geniş bir içeriğe sahiptir. Etkinlik, örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak hedefiyle gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda, bu amaçlara ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans ölçütüdür. Etkinliğin ölçülmesinde çıktı ve sonuçlar arasında ayırım yapıldığı görülmektedir. Çıktı, örgüt içerisinde belli girdilerin işlenmesi ile elde edileni belirtirken sonuç, dışsal dış çevrenin etkilerini belirtmektedir. Etkinlik kavramı iç ve dış çevrenin etkileşimi kapsamında değerlendirilmektedir (Kubalı, 1999, s. 37-39, Akçay, 2009, s. 92-93).

Performans denetimi ve ayırıcı özellikleri incelendiğinde; INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği)'nin standartları yol gösterici olmaktadır: INTOSAI'e göre performans denetimi, kurumun sorumluluklarını yerine getirirken kaynaklarını tutumlu, verimli ve etkin kullanıp kullanmadığına ilişkin denetim şeklinde ifade edilir ve belirlenen unsurları kapsar (Akçay, 2009, s. 92-93):

a) Kurumlardaki etkinliklerin gereksiz israftan kaçınılarak yapıldığının, iyi bir idare prensibi ve yapılacak uygulamalarla kontrolünün sağlanması,

b) Ekonomik, insani ve diğer kaynaklardan yararlanırken ne oranda verim elde edildiğinin, teknolojik araçlar ve performans değerlendirme kriterleri ile takibinin yapılması,

c) Kurumda arzulanan amaçların gerçekleştirilmesi yolundaki işlemlerin faaliyetinin ortaya çıkardığı sonuçların, başta istenilen amaçlarla karşılanması ve denetiminin sağlanması (Akyel ve Köse, 2010, s. 19-23).

Kamuda performans denetimi esas amaç olarak kamudaki kaynakların yönetilmesi noktasında kaliteyi arttırmak, yönetim uygulamalarının daha iyi

olmasını sağlamak ve belirlemek amacıyla yöneticileri desteklemek, kamudaki hesap verme sorumluluğuna katkı sunmak, kamuda devamlı ilerlemeyi ve yenilikçi gayretleri ortaya çıkarması gibi hedeflerle yararlanılan bir denetim mekanizması olmuştur. Denetimi yapılan kuruluşlar denetlenen kurumlar perspektifinden yaklaşıldığında ise, performans denetiminin hedefleri, giderlerin minimumda tutulması veya israftan uzak durulması, sunulan hizmetlerin kalitesinin maksimumda tutulması, idaresel süreçlerin gelişiminin sağlanması, en etkin metotlarla kurumsal hedeflere ulaşılması ve yapılacak olan iyileştirmeler hususunda ışık tutarak yüksek performansa ulaşılmasının sağlanması olarak sayılabilir.

Performans denetimi geçmişle değil, gelecekle ilgilenmektedir. Hedeflenen, geçmişe yönelik kaynak kullanımının değerlendirilip bunun sonucunda verimsizlik, savurganlık, hedef dışı kullanım vb. yaklaşımlarla meydana çıkan kamu zararının meydana getirilmesi değildir. Performans denetiminin birincil görevi, kurumlara ve yöneticilerine geleceğe yönelik şekilde ışık tutmak ve rehber olmaktır (Akyel ve Köse, 2010, s. 19-23).

Performans denetiminin çeşitli açılardan gelişimi ve yeni perspektifler kazanması yeni stratejilerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bugünün uygulama imkanları içerisinde incelendiğinde, performans denetimi ile daha çok mal ve hizmet üretimine ilişkin sistemlerin, stratejilerin, yapı ve süreçlerin geliştirilmesi, kamu sektörüne dinamizm kazandırılması, kurumsal amaçların en üst düzeyde gerçekleştirilmesi ve sonuçta sosyal barış, huzur ve refahın artırılması amaçlarına yönelik olduğu görülmektedir. Bu hususta, performans kontrolünün hedefi ile devletin hedefi birbiriyle uyuşmakta; kontrolün içeriği de ekonomik işlem ve etkinliklerden, kurumların genişleyememiş kalıplarından, modern olmayan iletişimlerden daha mühim mana ifade etmektedir. Performans kontrolünün en temel görevi olan idarenin daha da ileriye götürülmesinin sağlanması, yüksek kontrol kuruluşları performans kontrolleri vasıtasıyla kamu piyasasında performans temelli idare yöntemlerinin kullanılması, yeniliklere açık olunması ve idarede etkinliğe mani olan her duruma müdahale edilmesi konularında mühim görevler düşmektedir (Akyel ve Köse, 2010, s. 19-23).

Performans denetimi, kamu maliyesi üzerinde yapıcı olmayan tesirlere sahip olan manasız ve verimsiz kaynak ulaştırmalarının engellenmesi, verimsiz yatırımların önüne geçilmesi, kamuda ortaya çıkan açıkların ortadan kaldırılması, borçlanma gereksinimi, borçlanma maliyetlerinin aşağıya çekilmesi dolayısıyla bütçeden yatırıma, büyümeye ve kalkınmaya daha çok kaynak aktarılabilmesi işlevleri ile kamu sektörü için çok önemlidir. Bu görevlerin yalnızca finansal ve mali özellikteki kazanımlarla kısıtlı olmadığı,

gelir dağılımının iyileştirilmesi, düşkünlerin koruma altına alınması, milli ve tarihi varlıkların diri tutulması, çevrenin korunması, kısacası sosyal ve kültürel kalkınmanın sağlanması noktasında da çok önemli ve belirleyici etkilere sahip olduğu unutulmamalıdır. Performans denetiminin güncel olarak artan oranda ön plana çıkan temel işlevi ise, hesap verme sorumluluğunu mecbur kılmasıdır. Esas olarak performans denetimi, hesap verme sorumluluğunu güçlendirme misyonunu gerçekleştirme ile en yüksek toplumsal değeri uygulamaktadır. Performans denetimi, kamudaki plan, program, proje ve faaliyetlerin performans ve işlevselliğinin artırarak kurumların güvenilirliğine ve itibarına katkı yaptığı gibi toplumun gelecekteki sorunlarla başa etme kapasitesini güçlendirmektedir (Akyel ve Köse, 2010, s. 19-23).

3. SONUÇ

Günümüzde devletlerin çağdaş denetim kavramına erişmeleri demokratik sistemler üzerinde temellendirilmektedir. Çalışma yaşamında oluşturulan iş süreçlerinin standartlaştırılması ve denetimi ön plana çıkmıştır. Kamu yönetiminde etkili ve verimli çalışmak yüksek kalitede hizmet verilmesi ve ülke ekonomisine katkı açısından doğrudan etkiye sahiptir. Kamu yönetimi, değişen beklentiler ile birlikte sürekli artan oranda kaliteli hizmet talebiyle karşılaşmıştır ve bu hizmetleri yerine getirebilmek için gerekli olan mali gücü temin etmede zorlanmaktadır. Özellikle kaynak planlama ve mali alanda denetimin ön planda olması da bu durumdan kaynaklanmaktadır.

Performans denetimi, kamu maliyesinin verimsiz kaynak aktarımlarının engellenmesi, verimsiz yatırımların önüne geçilmesi, kamu açıklarının azaltılması, borçlanma ihtiyacı, borçlanma maliyetlerinin indirilmesi nedeniyle bütçeden yatırıma, büyümeye ve kalkınmaya daha çok kaynak aktarılabilmesi işlevleri ile kamu sektörü açısından önem arz etmektedir. İş süreçleri açısından değerlendirildiğinde, performans denetiminin “Daha az para harcanabilir miydi?” ve “İstenen sonuca ulaşıldı mı?” sorularına verilen yanıtları irdelemesi gereklidir. İş süreçlerinde ve faaliyetlerde verimliliği arttırmak ve mali süreç içerisinde muhasebe standartlarıyla birlikte hedeflere ulaşma yollarının aranması performans denetimi aracılığıyla gerçekleşebilir. Politika, süreç ve yönetim yapısında iyileştirmeler de bu performans denetimleri sonucunda sunulabilir.

Özetle, performans yönetim altyapısı ile iş süreçleri sisteminin sürekli takip edilebilmesi sağlanabilmektedir. Böylece kamu kurumlarının hesap verebilirlik ve performans odaklı işleyişleri sağlanmaktadır. İş süreçlerini barındıran sistemlerde eksikliklerin veya açıklıkların performans ölçümüyle

ortaya çıkarılabileceği görülmektedir. İş süreçlerinin modellenmesi ve sistematik olarak bu yöntemlerin, her kamu kuruluşunun kendi hedeflerine göre uyarlanması önemli bir gereksinim olduğu belirlenmiştir. Farklı kamu kuruluşlarında iş süreçlerinin modellenmesi sayesinde farklı gereksinimlere yönelik farklı iyileştirmeler sağlanabilecek ve tekrarlanabilir bir şekilde uygulanacaktır. İş süreçlerinin farklı yazılımlarla da desteklenmesi ve entegrasyonu ile kamu kurumlarında kısıtlı kaynakların etkin biçimde kullanılması mümkün olacaktır. Böylece sistemin iyileştirilmesi için gerekli kaynakların orta veya uzun vadede karşılığını verebileceği, faaliyetlere geniş ölçekli kaynakların tahsis edilmesine gerek kalmayacağı ve bunun sonucunda da bu kaynak tahsisinin farklı birimler veya ihtiyaçlar için kullanılarak sürekli gelişimin sağlanabileceği söylenebilir.

4. KAYNAKÇA

- Akçakaya, M. (2012). Kamu sektöründe performans yönetimi ve uygulamada karşılaşılan sorunlar. *Karadeniz Araştırmaları*, 32: 171-202.
- Akçay, A. (2009). Kamuda stratejik plan amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik değerlendirme ve denetim modeli, *Tübav Bilim Dergisi*, 2(1). 82-98
- Akyel, R. & Köse, H. Ö. (2010). Kamu yönetiminde etkinlik arayışı: Etkin kamu yönetimi için etkin denetimin gerekliliği. *Türk İdare Dergisi*, 466 (9).
- Aysolmaz, B. Çoşkunçay, A. & Demirors, O. (2011). Kamuda iş süreçleri modelleme: Gereği ve yararları, 5. *Ulusal Yazılım Mühendisliği Sempozyumu*. :182-187.
- Cansız, S. (2018). *İş süreçlerinin yönetimi ve işletmelere faydaları*, <http://anahtar.sanayi.gov.tr/tr/news/is-sureclerinin-yonetimi-ve-isletmelere-faydaları/182>, Erişim Tarihi: 28 Mart 2018
- Çetin, G. H. (2014). *Kamuda bürokrasinin azaltılması ve iş süreçleri analizinde hizmet envanteri yönetim sisteminin (heys) önemi*.
- Ergun, T. & Aykut, P. (1978). *Kamu yönetimine giriş*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Ergun, T. (2000). *Kamu yönetimi ders notları*, Ankara
- Ergun, T. (2004). *Kamu yönetimi: Kuram/ siyasa/ uygulama*, Ankara, TODAİE
- Ertürk, E. (2009). Kamu harcama süreçleri ve bu süreçler hakkında iş akış şemalarının oluşturulması (Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu). *Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü*.
- Eryılmaz, B. (2001). *Kamu yönetimi*, İstanbul, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu yönetimi*, Güncellenmiş 3. Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara
- Gözübüyük, A. Ş. & Tekin, A. (1992). *Yönetim hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara
- Kubalı, D. (1999). Performans denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 32(1).

- Kuluçlu, E. (2006). Yönetimin denetiminden denetimin yönetimine. *Sayıştay Dergisi*, 63:3-34.
- Polatoglu, A. & Turgay, E. (2018). *Kamu yönetimine giriş*, Erişim Tarihi: 10.02.2018 [http:// www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/2bcb5159bd9bc9c_ek.pdf](http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/2bcb5159bd9bc9c_ek.pdf)
- Onar, S. S. (1966). *İdare hukukunun umumi esasları*, İstanbul: Halk Kitabevi
- Simon, H. A., Smithburg, D. W. & Thompson, V.A., (1966). *Kamu yönetimi* (Çev. Cemal Mıhçıoğlu). Ankara: TODAİE Yayını
- Vanlı, A. (2012). *Kamu kurumlarında süreç yönetimi: bir banka örneğinde süreç esaslı denetim*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.