

## KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM ANLAYIŞINDAKİ GELİŞMELER

Veysel EREN

Niğde Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Yardımcı Doçent Dr.

### DEVELOPMENTS IN THE UNDERSTANDING OF CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION

*Abstract: Due to the inefficiency in the public sector and for certain other reasons, the bureaucratic model has recently been debated much in the public administration circles. In these debates, new public management (NPM) has the leading role. One of the dimensions of these debates appears in the area of controlling function because the way that this issue is being tackled affects the operation in public administration to an important extent. Although the expectations from controlling vary, it has two main aims: the achievement of "legal rationality" and the achievement of "economic rationality" in administrative actions.*

*This study evaluates the developments in the understanding of control, starting with the traditional approach to the public administration. In this sense, strategic control, operational control, the effects of control on efficiency, effectiveness and economy, control and accountability, and control in new public administration are examined excluding the types and techniques of controlling.*

**Keywords:** Control, Operational Control, Strategic Control, New Public Management, Accountability.

### KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM ANLAYIŞINDAKİ GELİŞMELER

*Özet: Kamu sektörünün işletme yönetimine göre giderek daha işlevsiz hale gelmesi, faaliyetlerinde verimliliğin, kalitenin, etkinliğin düşmesi, kaynakların yerinde kullanılmaması gibi nedenlerle bürokrasi modeli her geçen gün biraz daha fazla tartışılmaya başlanmıştır. Tartışmalarda yeni yönetim anlayışı öne çıkmaktadır. Bu anlayışın en önemli argümanlarından birisi denetim işlevidir. Çünkü denetim sorununun ele alınış biçimi, kamu yönetiminin işleyişini de önemli ölçüde etkilemektedir. Denetimden beklentiler farklı olmakla birlikte denetimin iki temel amacı bulunmaktadır. Bunlardan biri yönetsel faaliyetlerde "hukuki rasyonelliğin", diğeri de "ekonomik rasyonelliğin" sağlanmasıdır.*

*Bu çalışmada denetim anlayışındaki gelişmeler, geleneksel yönetim anlayışından başlayarak ele alınmaktadır. Bu çerçevede denetimin tür ve teknikleri çalışma kapsamı dışında tutularak, stratejik denetim, operatif denetim, denetimin kamu yönetiminde ekonomiklik, verimlilik ve etkinliğe etkileri, denetim ve sorumluluk, yeni yönetim anlayışında denetim gibi konular üzerinde durulmaktadır.*

**Anahtar Sözcükler:** Denetim, Operatif Denetim, Stratejik Denetim, Yeni Yönetim Anlayışı, Sorumluluk.

## I. GİRİŞ

Denetim kavramı en az yönetim kavramı kadar eski bir tarihe sahip olmakla birlikte, özellikle sanayi devriminden sonra yönetsel anlamda daha da büyük bir önem kazanmıştır. "Düşük verimlilik", "yurttaş tatmininin azlığı", "maliyet bilincinin yerleşmemiş olması", "çalışanların işlerinden memnuniyetsizliği", "yolsuzluklar" ve buna benzer daha bir çok konu ülkemizde kronikleşmiş yönetim sorunları arasında yer almaktadır. Gerek özel sektör işletmelerinde, gerekse kamu sektöründe örgütlerin hem sayısal anlamda artmaları, hem de hacim bakımından büyümeleri denetimin ve denetimin işlev alanını da genişletmiştir. Günümüzde denetim sadece, hesapların doğruluğu üzerine rapor düzenlemek, gelir ve giderleri kanunlara, kurallara ve muhasebe ilkelerine uygunluk bakımından incelemek biçiminde anlaşılmayıp, aynı zamanda yönetimi geliştirme aracı olarak görülmeye ve kullanılmaya başlanmıştır.

Politikanın ve politikacının çoğu zaman ürkütücü bir biçimde aşağılanması ve küçük görülmesi, bürokrasi

ve verimsizliğin eşanlamlı olarak kullanılması ya da devlet standartlarında dezavantajın en önemli unsuru olarak "kuralcı bürokrasinin" gösterilmesi kronikleşmiştir [1]. Bu yüzden kamu sektörünün modernleştirilmesi son yirmi yıldır bütün dünyada gündemin üst sıralarını işgal eden bir konu olmuştur. Söz konusu gündem, sadece "yeni kamu işletmeciliği", "kamu işletmeciliği", "yönetimin yeniden keşfi" yada "yeni yönetim modeli" gibi kavramlarca değil, aksine tamamen somut bir şekilde işletme yönetimi araçlarının uygulanması ve referans gösterilmesi yoluyla da biçimlenmektedir. Bu bağlamda son zamanlarda artan bir biçimde özel sektör işletmelerinde uygulanan denetim metot (controlling-konzept) ve araçlarının kamu sektörüne aktarılabilirliği tartışılmaktadır. Kamu kurum ve işletmelerinin bugün ve gelecekte ekonomik, teknolojik, toplumsal ve politik gelişmeler yoluyla artan çeşitli beklentilerle karşı karşıya kalmaları da bu tartışmaları hızlandırmaktadır. Böylece denetim konusu günümüzde, hem kamu kurum ve işletmeleri uygulamalarında hem de özel işletmelerle ilgili tartışmalarda önemli bir yer edinmektedir. Bunun yanı sıra denetim, geleneksel problemleri yeniden ortaya çıkartan bir kavram olarak değil; aksine ulusal ve

uluslararası gelişmelerde ve kamu sektörü reformlarında temel unsur olarak algılanmaya başlanmıştır.

Yönetim, önceden belirlenmiş amaçlara ulaşmak için işbirliğinde bulunan bireylerin etkinlikleridir [2]. Tanımda belirtilen önceden belirlenmiş amaçlara ulaşılmadığını, öngörülen amaçlardan sapmaların neler olduğunu ve öngörülenden sapma düzeyini belirlemeye dönük çabalar da denetimi oluşturmaktadır. Yönetim sürecinin bir unsuru olması nedeniyle denetim, önceden belirlenen amaçlara ulaşılmasını sağlamaya dönük bir etkinlik olarak düşünülebilir. Bu etkinliklerin yerine getirilebilmesi için, süreç içerisinde planlama, örgütlenme, emretme, koordinasyon ve denetim işlevlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu işlevlerin yerine getirilmesinde baş rolü denetim fonksiyonu oluşturmaktadır. Ancak söz konusu fonksiyonla birlikte yönetici, hem sevk ve idare etme, koordine etme, planlama ve örgütlenme gibi işlevleri yerine getirir; hem de yönetimi geliştirme sorumluluğunu üstlenir. Yönetimi geliştirme sorumluluğu ise, ancak denetimin kavramsal olarak yorumlanması ve etkili kullanılmasıyla gerçekleştirilebilir. Bu bakımdan denetim, yönetim fonksiyonları içerisinde birinci sırayı alır ve yorumlanma biçimine göre diğer işlevleri etkiler.

Bu çalışmanın amacı, denetimin aşamaları, araçları ve denetim türleri gibi klasik konulardan oluşmamaktadır. Aksine bu çalışma, denetimin, yönetim sürecinin bir unsuru olarak kendisinden beklenen sonuca (ki bu sonuç etkin, verimli, rasyonel bir yönetimin sağlanabilmesi için yönetimin sürekli geliştirilmesidir) ulaşılabilmesi için nasıl olması gerektiği hususlarında yoğunlaşmaktadır. Bu çerçevede öncelikle denetim anlayışının, geleneksel yönetim anlayışından başlanarak yeni kamu işletmeciliğine kadar ki yönetim modellerinde nasıl bir değişime uğradığı ele alınmıştır. Daha sonra kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği artırmada denetimin rolü, denetim ve sorumluluk, operatif ve stratejik denetimin kamu sektöründe uygulanabilirliği, uluslararası tartışmalar ışığında etkililik (Effektivität), verimlilik (Effizienz) ve ekonomiklik (Kostenvirtschaftlichkeit) boyutuyla birlikte 3-E yaklaşımı ve yeni denetim anlayışına katkıları gibi konular tartışılmaktadır. Çünkü denetim anlayışının evrimi ile ilgili olarak ortaya çıkan temel sorun, kamu yönetiminde verimliliği ve etkinliği en yükseğe çıkarmak için, örgütün işleyişini ve çalışanlarını nasıl denetlemek gerektiği noktasında toplanmaktadır. Bu çalışmanın amacı, denetim anlayışındaki bu gelişmeleri ele alarak incelemek ve bürokratik yönetimlerde yeni denetim anlayışının uygulanabilirliğini tartışmaktır.

## II. DENETİM KAVRAMININ TANIMLANMASI

Bu çalışmada denetim kavramı, İngilizce'deki "controlling" sözcüğünün karşılığı olarak kullanılmaktadır. Türkçe'de controlling sözcüğünü tam

olarak karşılayan eş anlamlı bir kelime bulunmamaktadır. Controlling sözcüğü, "sevk ve idare etmek", "düzenlemek, kurala bağlamak", "kontrol etmek, gözetim altında tutmak", "teftiş etmek, tahkik etmek" gibi anlamlarda kullanılmaktadır. Tortop ve diğerleri murakabe etmek, teftiş etmek, denetlemek ve kontrol etmek kavramlarını ayrıntılı olarak açıklamışlardır [3]. Buna göre *teftiş etmek*, bakıdan geçirmek; *kontrol*, bir işin doğru ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek; *murakabe*, göz altında bulundurmamak, nazarda tutmak, gözetmek, korumak şeklinde tanımlanmaktadır. Oysa *denetim*, yönetime önderlik ederek ve onun gelişmesine yardımcı olarak etkinlik ve verimliliğini artırıcı yöndeki faaliyetleri de kapsayan bir anlam içermektedir.

Çoğu zaman denetim, yönetim süreci içerisinde bir yönetim fonksiyonu ya da safhası olarak anlaşılmaktadır [3,4] ve denetimin yönetimin beş temel fonksiyonundan (planlama, örgütlenme, yönetme, eşgüdümleme ve denetim) sonuncusu olduğu belirtilmektedir [5]. Yönetim fonksiyonu olarak denetim, kurumların amaçlarına ulaşmalarını sağlamaktadır. Kavram bu anlamda kullanıldığında temel denetim süreci de üç aşamada ortaya çıkmaktadır: (1) Standartların oluşturulması, (2) bu standartlar ışığında performansın ölçülmesi ve (3) standart ve planlardan sapmaların belirlenmesi. Buna göre, geleneksel denetimde (kontrol), öngörülen / gerçekleşen karşılaştırması (2), standartların belirlenmesi ve formüle edilmesi (1) ve öngörülen ile gerçekleşen arasındaki sapmanın düzeltilmesi için aktif bir müdahale (3) söz konusudur [4].

Başka bir biçimde denetim, yönetim süreci çerçevesinde uygun bilgileri sağlayarak idareyi desteklemek için kurulmuş bir sistem olarak tanımlanmaktadır [6]. Bu tanım, işletme ve kamu yönetimi reformundan, idari boyuttan ve yönetim sisteminden bağımsız olarak değerlendirilmektedir. Yönetimsel açıdan denetimin gücü, önemli bilgileri sınıflandırmasından, kullanılmaya hazır hale getirmesinden ve farklı niteliklerdeki çeşitli yönetsel düzeyler karşısında çatışmaları ortadan kaldıracı olmasından kaynaklanmaktadır. Böylece denetim, özellikle yerinden yönetimleşmeyi (desantralizasyon) savunan yeni yönetim yaklaşımlarının tamamlayıcı bir unsuru olarak önem kazanmaktadır.

Kapsamlı bir denetim, kendini sürekli geliştiren kurallar yumağı düşüncesi çerçevesinde (planlama, uygulama ve kontrol başta olmak üzere) bütün bir yönetim sürecine eşlik etmektedir. Performans denetiminde, yönetimin bir sonraki (planlama vs.) safhalarına yön verecek olan hedeflerden sapma analizlerine yer verilmektedir. Bu durum, özellikle uygulama safhası için amaca ulaşmada son derece etkili olmakta ve kurumun yeniliklere ayak uydurabilmesini sağlamaktadır.

Denetim kavramının genel kabul görmüş bir tanımı bulunmamaktadır. Kavramı tanımlamak için öncelikle denetimin ne olduğunu ve ne olmadığını ortaya koymak gerekmektedir. Denetim kavramına bu açıdan baktığımızda iki temel özelliğin, kavramı biçimlendirdiği; iki özelliğin de özenle kavramın dışında tutulduğu görülmektedir. Denetim nedir? Sorusuna, “denetim, bilgi sağlama ve eşgüdümlemedir” şeklinde cevap verebiliriz. Diğer taraftan denetimin ne olmadığını da; “geçmişe odaklı bir teftiş ve yönetim değildir” şeklinde açıklayabiliriz. Bu tanımlamalar göz önüne alınarak klasik denetim anlayışının geçmişe odaklı bir teftiş anlattığı ve denetim faaliyetinin de bir yönetimi içerdiği söylenebilir. Oysa-günümüzde denetimin iki temel özgesinin bilgi sağlamak ve eşgüdümü gerçekleştirmek şeklinde ortaya çıktığı gözlemlenmektedir. Bu anlamda denetim, yönetimin geçmişe odaklı işleyişten kurtularak, amaca odaklı eşgüdüme hizmet etmesini sağlamaktadır.

Denetimin diğer yönetim fonksiyonlarıyla özellikle planlama fonksiyonu ile kesiştiği yönler bulunmaktadır. Bu kesişme özellikle stratejik denetim ve stratejik planlama arasında daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yüzden denetim, tek başına yönetim fonksiyonu olarak tanımlanmamalıdır; çünkü (1) o bilginin düzenlenmesi için yararlı bir işlevsel yöntemdir ve (2) uygulama yöneticileri bu yöntemle fonksiyonlarının anlaşılmasını istemektedir [4]. Günümüzde farklı ülkelerdeki uygulamalar da göz önünde bulundurulduğunda denetimin, bilgi verme, rapor düzenleme ve eşgüdümü sağlama işlevlerinden bağımsız olarak ele alınmayacağı anlaşılmaktadır. Ancak tüm dünyada kamu yönetiminin yalınlaştırılması çerçevesinde, denetim konusunda da “yalın denetim” (lean controlling), “kendi kendine denetim” (selbst- Controlling) gibi yaklaşımlar da ortaya çıkmıştır [7]. Bu gelişmeler, bir yandan denetimi anlam, kapsam ve içerik olarak değiştirmekte; diğer yandan da denetçilerin görevlerini, yetkilerini ve çalışma biçimlerini değiştirmektedir.

Bir kurum olarak denetim (controlling), literatürde çoğu zaman bir denetim merciinin işlevi ya da faaliyet alanı olarak görülmektedir [8]. Ancak Amerikan ayırımında denetimin daha sistematik bir biçimde “denetçi grubu” ya da “yönetim fonksiyonu” olarak yorumlandığı da olmaktadır. İlk durumda özel bir kuruluşun ya da denetçinin algılandığı belli bir görevin listesi söz konusudur. İkinci durumda ise, bir denetçinin ya da denetim merciinin sadece yönetimin desteklenmesi için görevlerinin yönetim fonksiyonunun algılanışında “denetim” olarak çevrildiğinden hareket edilmektedir [4].

Felsefi bakımdan denetim, literatürde gittikçe işletme yönetimindeki anlamına göre karakterize edilmeye başlanmıştır. Örneğin; Bramsemann “bütün düzeylerde etkili olan, bütün örgüt üyelerini kapsayan ve etkileyen, belirlenen amaçların gözden geçirilmesini ön planda tutan bir düşünce biçiminden” söz etmektedir.

Böylece denetimin, yönetim modeli oluşturan bir karaktere sahip olduğu ortaya çıkmaktadır. Başka bir anlatımla denetim, planlama, bilgi toplama, örgütlenme ve kontrol yoluyla yönetimin bir esasını (Kern) oluşturmaktadır [9]. Diğer taraftan Budäus denetimi örgüt kültürünün *mütemmim bir parçası* olarak algılanmaktadır [10]. Bu düşünce, örgüt üyelerinin amaçlarının tanımlanması, sağlanan hizmetler için standartlar belirlenmesi, sapmaların analiz edilmesi ve amaca ulaşma düzeyiyle karşılaştırılması yoluyla biçimlenmektedir. Pfohl ve Zettelmeyer [8] ise işletmeciler felsefeye göre denetimi, “kurumdaki bütün hiyerarşi kademelerinde yeni, kapsamlı ve kazanmaya odaklı bir düşünce biçimine kilitlenme” olarak tanımlamaktadır.

Denetim daha çok finansal denetimle sıkı bağlantı içerisinde olmakla birlikte, idari ve politik performansın denetlenmesi ile de yakından ilgilidir. Denetimin görevi, yönetimin planlama, kontrol ve bilgi sağlama, örgütlenme, personel yönetimi gibi tamamlayıcı sistemleri arasında eşgüdüm sağlamak (sistemi yapılandırmak) ve birbirlerine uyumlu hale getirmektir (sistemlerin etkileşimini sağlamak) [7]. Böylece günümüzde denetimin, alt sistemlerin eşgüdümünü sağlama ve sistemler arasında etkileşimi yaratma gibi iki temel görevi ön plana çıkmaktadır.

Denetimden esasen ne anlaşılması gerektiği şu şekilde özetlenebilir [11]:

- İşlevsel bir kavram olarak yorumlandığında denetim, yönetimin yardımcı işlevini üstlenmiştir ve böylece karar makamları yönetim sürecinin bir parçası haline gelmektedir. Sürece dayalı bakış altında denetim, siberetik süreç olarak anlaşılmaktadır. Ayrıca bu süreç, planlama, uygulama ve denetim bileşenlerinden oluşmaktadır.

- Yönetim üst düzeyi ve politika için ve hatta siberetik denetim için hizmet işlevini yerine getirenler, hem tek tek özel kurumlarda ve birimlerde hem de birçok uzmanlık alanında yer alabilir. Burada denetim, yapısal eşgüdüm, teknokratik eşgüdüm ve kişiye odaklı eşgüdüm görevini, büyük kamu kurumlarında çeşitli örgütsel birimler arasında uyum sağlamak için üstlenmiştir.

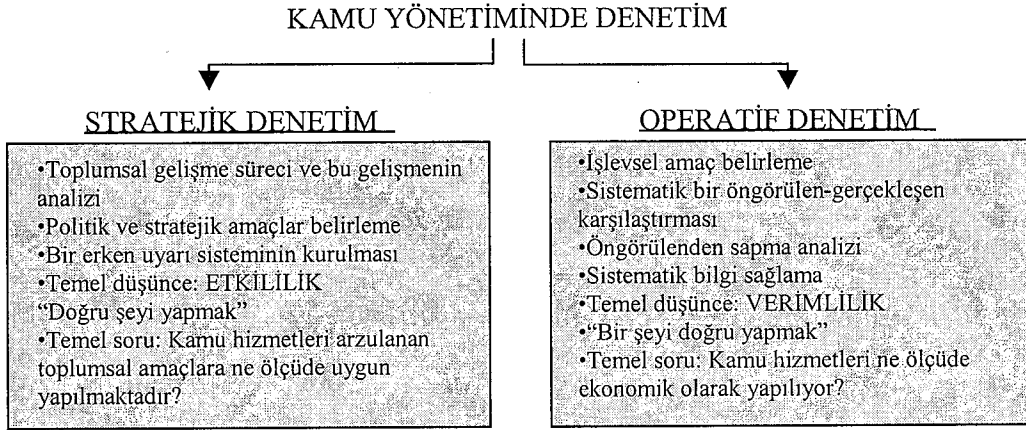
Tortop ve diğerleri yönetim bilimi açısından denetim yapma nedenlerini, kamu kurumlarının yaptıkları işle orantısız bir biçimde genişleme eğilimlerine engel olmak, bürokratların kamu oyunun eleştirilerini dikkate almalarını sağlamak, çalışanların hukuki metinleri keyfi bir şekilde yorumlamalarını önlemek, bürokratların buldukları makamları kişisel çıkarları için kullanmalarına engel olmak, kanunlarla belirlenen amaçlara uygun çalışılıp çalışılmadığını belirlemek, bürokratların tek başlarına devlet yönetiminde söz sahibi olmalarına engel olmak şeklinde sıralamaktadırlar. Görüldüğü gibi denetimin temel amacı, çalışanların keyfi

davranışlarına engel olmak ve kanunlarla belirlenen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığını tespit etmektir [3].

Yönetim denetçilerinin görevi, sağlanan hizmetlerin öngörülen amaçlara uygun olup olmadığını gözetlemek ve bütün bir sistemin hizmetten yararlananların farklılaşan beklentilerine uygun hale getirilmesini sağlamaktır [12]. Buna göre denetim, açık bir biçimde yönetimin planlama ve bilgi sağlama sistemlerinin oluşturulmasına dayanmaktadır. Böylece denetim, yönetimi destekleyici bir unsur haline gelmektedir. Bu biçimi ile denetim, asla teftiş etmekle aynı anlama gelmemektedir. Çünkü teftiş etmek, soruşturmalar yoluyla faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesini esas almaktadır. Halbuki denetim, yönetime önderlik etmek ve onun gelişmesine yardımcı olmak suretiyle etkinliğini artırıcı yöndeki

faaliyetleri kapsayan bir anlam taşımaktadır. Ayrıca denetim, devamlılık arz eden ve halen yapılmakta olan faaliyet ve örgüt çalışmalarının esas alındığı bir işlem olduğu halde, teftiş yapılarak bitirilmiş işler ve faaliyetlerin esas alındığı bir işlemdir [3].

Son olarak denetim kavramı üzerinde dururken denetimin iki biçimini birbirinden ayırmak gerekmektedir (Şekil.1). Bunlardan birincisi, genel yönetimin geçmişteki ve gelecekteki politik-stratejik biçimlenişine dayanan denetimdir ve buna **stratejik denetim** denilmektedir. İkincisinde ise, yönetsel destek, bir bütçe yılı çerçevesinde uzmanlık alanlarının işlevsel görevlerine dayanmaktadır ve buna da **operatif denetim** adı verilmektedir [4,13]. Şimdi stratejik ve operatif denetim üzerinde biraz daha ayrıntılı durulacaktır.



Şekil.1. Kamu Yönetiminde Stratejik ve Operatif Denetim Ayırımı

*Kaynak: "Hopp, H. & Gobel, A. (1999). Management in der öffentlichen Verwaltung. Stuttgart: Schäffer - Poeschel Verlag, 62 [13]; Brüggemeier, M. (1991). Controlling in der öffentlichen Verwaltung: Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes. München: Hampp Verlag, 34 [4]"ten esinlenilerek yazar tarafından geliştirilmiştir.*

## II.1. Stratejik Denetim (Strategisches Controlling)

Bilindiği gibi toplumsal koşullar sürekli değişmektedir. Kamu yönetimi, bu değişimlere kendisini uydurmak, görev ve yapısını toplumsal ihtiyaçlara göre düzenlemek zorundadır. Buna göre, öncelikle doğru politik-stratejik amaçları formüle etmek gerekmektedir. Stratejik denetim, yönetime, eğer toplumsal gelişmeleri tarafsız değerlendirmek istiyorsa hangi hedefleri izlemesi gerektiği sorununu çözmesinde, gerekli bilgileri hazırlayarak destek olmaktadır. Esasen nicelik ve nitelik bakımından yeterli kaynak mevcudunu ve hatta gerektiğinde dış destek olanaklarını örgütleme ve finanse etmek son derece büyük önem taşımaktadır. Zaten, içerisinde beklentilerin ve faaliyet yeteneğinin yada yetki ve kaynakların düzenlendiği biçimsel bir çerçeve başarılı bir denetimin temel koşuludur. Bunların yapılabilmesi için, denetçilerin sağladıkları bilgilere gereksinim duyulmaktadır.

Stratejik denetimin amacı, kamu kurumlarının etkinliklerinin artırılmasıdır. Stratejik denetimin görevi ise, toplumsal, politik, ekonomik ve teknolojik gelişmeleri sistematik bir biçimde izlemek ve analiz etmek; kamu bürokrasisine politik amaçlarını ve programlarını bu gelişmelere zamanında uydurmaları konusunda yardımcı olmaktır. Kısaca, stratejik anlamda önemli bilgilerin hazırlanması ve yaratılması temel görev olarak ortaya çıkmaktadır [6]. Böylece denetim, kamu yönetiminin idari gücüne, uzun vadeli amaçlarını ve stratejilerini geliştirme yada hazır bulunanları güçleri oranında yargılama olanakları sağlamaktadır. Bunun yanı sıra, yetkili eylem ve karar sahipleri ile karar alternatiflerini yönlendiren stratejik bilgilerin sistematik olarak hazırlanması mümkün olmaktadır. Ayrıca stratejik denetim yardımıyla, kurumlarda geleceğe dönük başarı potansiyelleri, avantajları ve riskleri ortaya çıkarılmakta ve analiz edilebilmektedir [12, 14].

Stratejik denetimin diğ er bir işlevi, gerçekte yerine getirilen görevlerin amaçlarla ne derece bağlantılı olduğunun tespit edilmesinde söz konusu olmaktadır. Kamu yönetiminin bazen, aslında hiç olmamış ya da artık asla olması mümkün olmayan amaçlara yöneldiğine rastlanmaktadır. Ayrıca, görev alanlarında hiçbir sonucun çıkarılmadığı amaçlar da bulunmaktadır. Bu bağlamda denetim, amaç ve görev rekabetinin ortaya çıkmasını desteklemektedir. Vogel, stratejik denetimin bir erken uyarım sistemi görevini yerine getirdiğini vurgulamaktadır [15]. Kamu yönetimi alanında erken uyarı, doğru zamanda yönetsel müdahale için, ayık kafayla yönetim çevresindeki gelişmeleri gözlemlemek anlamına gelmektedir. Erken uyarı sistemi çerçevesinde, gelecekte ortaya çıkacak ihtiyaçlar önceden tespit edilerek, gerekli önlemlerin alınması söz konusu olabilmektedir.

Stratejik yönetim konusunun merkezinde yönetimin yurttaşlar ve toplumsal çevre ile ilişkileri yer almaktadır. Bu çerçevede iki farklı denetim alanından daha söz etmek gerekmektedir. Bunlardan birincisi hem stratejik hem de işlevsel (operatif) unsurları içine alan *katılım yoluyla denetim*dir. İkincisi ise, kamu kurumlarının devredilen birimlerce ve hatta katılım yoluyla denetim ile yönetsel denetimin ortak sorumluluğu içerisinde sevk ve idaresini anlatan *birleşik (Konzern) denetim*dir (Birleşik denetim kavramı, bütün kamu kurumlarının sadece denetim yapmak üzere oluşturulmuş bir kurum tarafından, kamu oyunun ve yönetimin desteğinin de alınması yoluyla denetlenmesini anlatmaktadır) [6].

Özetle stratejik denetim, bilgi sağlamak suretiyle yönetimin doğru şeyi yapmasına yol açmaktadır. Ayrıca kurumların pozisyonlarının özellikle ekonomik ve sosyal durumlarının kestirilebilmesini sağlamaktadır. Bunların dışında stratejik denetim, özellikle yerel yönetimler ve bölgeler arasındaki demografik, sosyal, ekonomik ve ekolojik gelişme süreçlerine ilişkin bilgi edinilmesine yardımcı olmaktadır. Son olarak stratejik yönetim, küresel toplumsal, sosyal, ekonomik ve hukuki gelişme süreçlerinin orta ve uzun vadede etkilerinin tespitine olanak vermektedir.

## II.2. Operatif Denetim (Operatives Controlling)

Operatif denetim koşulları, stratejik denetime benzer biçimde oluşturulabilir. Operatif denetimin araçları ve önlemleri, görevlerin başarıma biçimine bağlı olmaktadır. Stratejik denetimde kamusal görevler ve çevre-yurttaş ilişkileri ön plana çıkarken, operatif denetim, geniş ölçüde stratejik denetimce belirlenen hareket alanında kalmaktadır [15]. Böylece operatif denetimde, kamu kurumunun somut (işlemlere dayalı) sevk ve idaresini amaçlayan ve bütçe imkanlarına dayanarak olanaklı hale getirilen bilgi sistemlerinin oluşturulması ve korunması söz konusu olmaktadır. Bu

denetim türünde temel düşünce verimliliklidir. Genel olarak "kamu hizmetleri ekonomik biçimde yapılıyor mu?" sorusunun cevabı aranmaktadır. Operatif denetimin diğ er görevleri aşağıdaki gibi sıralanabilir [6]-[16]:

a) *Performans denetimi (Çıktı denetimi)*; örneğ in öngörülen / gerçekleşen karşılaştırması

b) *Bütçe uygulamalarının denetlenmesi (girdi denetimi)*; örneğ in gelir ve giderlerin öngörülen / gerçekleşen karşılaştırması, ürüne ya da hizmete dayalı karşılaştırma

c) *İşletime ilişkin özel görevler*; örneğ in verimliliğ in geliştirilmesi, işlevsel alanda diğ er kurumlarla ya da ülkelerle maliyet ve ürün karşılaştırması, zaman analizi, diğ er piyasalardaki gelişmeler, diğ er analizler

d) *Ürün geliştirmeye etkileri*; örneğ in bir sonraki yıl bütçesi için ürün planlama, bütçe hazırlanırken performans öngörüsü

e) *Finans denetimi*; örneğ in likidite / kasa denetimi, kredi denetimi

f) *Personel denetimi*; örneğ in personel geliştirme, personel maliyeti gibi konularda

g) *Rapor ve tutanakların hazırlanması.*

Buna göre operatif denetim çerçevesinde;

- Yönetime işletme yönetimi araçları çerçevesinde eşlik edilmektedir.

- Sistematik bir öngörülen - gerçekleşen karşılaştırması söz konusudur.

- Öngörülen hedeflerden sapmalar analiz edilmekte ve -eğer gerekirse- güncel düzeltmeler yapılmaktadır.

## III. YÖNETİM KURAMLARININ DENETİM İŞLEVİNE BAKIŞLARI

### III.1. Geleneksel Yönetim Anlayışı ve Denetim

Kamu yönetiminde denetim konusu yeni bir konu değildir. Özel sektörde denetimin ortaya çıkmasına ve gelişmesine paralel olarak bu yaklaşım, aynı dönemde kamu yönetiminde de kullanılmaya başlanmıştır. Dolayısıyla gerek özel sektörde, gerekse kamu sektöründe denetim büyük bir öneme sahiptir. Çünkü bir kurumda işlerin amaçlara uygunluğu, yerindeliğ i, verimlilik ve etkinliğ i ancak denetim yoluyla tespit edilebilir. Bir başka ifade ile denetim, -ister özel ister kamu olsun- her

kurumun işleyişinin, amaca ulaşma düzeyinin, etkinliğinin, verimliliğinin ve ekonomikliğinin belirlenmesinde temel bir yönetim çabası ve sürecidir. Bu çerçevede geleneksel yönetim düşüncesine göre denetim, "her şeyin benimsenen plan, verilen buyruklar ve konulan ilkelere uygun bir biçimde gerçekleşip gerçekleşmediği ile ilgilidir" [17]. Diğer taraftan günümüzde örgütlerin büyümesi ve örgütlere verilen görevlerin çeşitlenmesi, denetim işlevinin önemini daha da artırmıştır. Ayrıca denetim, yurttaşların yönetimin keyfilğine karşı korunmasında da önemli bir araçtır.

Geleneksel yönetim anlayışına göre, insan doğası gereği tembeldir, olanaklar ölçüsünde az çalışmak ister, sorumluluktan kaçır, girişimci değildir, kendi çıkarlarını örgüt çıkarlarının üstünde görür. Öyleyse örgüt amaçlarına ulaşabilmek için insanlar denetlenmeli ve zorlanmalıdır. Bunun doğal sonucu olarak, geleneksel yönetim anlayışının egemen olduğu bir örgütte denetim sistemine ilişkin tüm düzenlemeler tek yanlı olarak örgüt hiyerarşisinin olanakları elverdiği ölçüde üst düzeylerinde gerçekleştirilmektedir. Örgüt üyelerinin bu düzene kesin bir biçimde uymaları, gerekirse zorlayıcı önlemlerle sağlanmaktadır [17]. Geleneksel yönetim anlayışının doğal sonucu olarak denetime ilişkin bilgiler önemlidir ve bunların çalışanlara, yurttaşlara, üçüncü kişilere karşı saklanması, gizlenmesi gerekmektedir. Yönetimde gizlilik bu düşüncelerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Bilindiği üzere bürokratik yönetimler hiyerarşik biçimde örgütlenmeyi esas almaktadır. Hiyerarşik biçimde örgütlenen kurumlarda ise, her kademedeki yapılan iş ve faaliyet, bir üst otoriteye bağımlıdır. Yönetilenler emir-komuta zincirini takip ederek şikayetlerini bir üst makama götürebilirler [18]. Üst otorite de kendisine bağlı olarak yapılan iş ve faaliyetin, öngörülen ya da gerçekleşmesi istenilen duruma uygun olup olmadığını denetim yoluyla belirlemektedir. Ancak üstler için bir görev niteliğinde olan bu tür bir denetim, astlar için oldukça sevimsiz bir durumdur. Çünkü hiyerarşiye dayalı denetim biçimi, bir yandan astları olumsuz etkilemekte; diğer yandan da, denetimin kusur bulma, cezalandırma ve korkutma amacına yönelik olarak yapılması, özellikle denetim dönemlerinin önceden bilinmesi ya da tahmin edilmesi durumunda, örgüt personelinin bütün işleri bırakarak denetime hazırlanmaya yönelmesine, esas görevlerini yerine getirmemelerine neden olmaktadır [19].

Bürokratik yönetim biçiminde, kamu yönetiminin işleyişi ve çalışanların davranışlarıyla ilgili temel sorun, yasaların genel yada ayrıntılı düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır. Denetim açısından yasaların ayrıntılı düzenlenmesi, bürokrasinin işleyişi ve çalışanlar üzerinde daha fazla gözetim kurma isteğine, keyfi davranışları önleme amacına dayanmaktadır [20]. Diğer taraftan, bürokraside düzenli ve devamlı faaliyetler yazılı belgeler ile yürütülür. Kapsamlı dosyalama sisteminin en önemli fonksiyonu, yönetimde denetimi kolaylaştırmaktır [18].

Zaten bürokrasinin en önemli unsurlarından birisi de, tüm örgütsel yapıyı düzenlemeye çalışan kurallara dayanan bir kontrol sisteminin varlığıdır. Bürokratik idare, temel olarak *bilgiye dayanan kontrolün kullanılması* demektir. İşte bu unsur onu özellikle rasyonel hale getirir [21]. Kısaca, bürokratik örgütlerde örgütsel eylemleri denetleyen kurallar teknik bilgi ve mantıklı düşünmeye dayanmaktadır. Ancak hem ayrıntılı yasal düzenlemeler, hem de kapsamlı dosyalama sistemi yönetim yapısının merkezietçi olduğu durumlarda, yönetimin denetim fonksiyonunu daha fazla öne çıkarmasına neden olmaktadır. Öyle ki, denetimin araç olmaktan çıkarak yönetimin bir amacı haline gelecek kadar önem kazandığı bile ileri sürülmektedir [19].

Rasyonel-üretken bürokrasi ideal tipinde ise, hiyerarşik denetimin önemi, en az düzeye inmektedir. Bu tipte otoritenin kaynağı bilgidir ve bürokrasinin gücü bu bilgiye dayanmaktadır. Çalışanlar ileri derecede uzmanlaşmış ve üst düzeyde bilgiye sahip olmuşlardır. Bununla birlikte, denetim konumunda olanların, her konuda astlarından daha bilgili olmaları beklenemez. Bu konumda bulunanlar, örgüt yada birimin bütün faaliyetlerinde eşgüdüm sağlama olanağına da sahip değillerdir [18]. Böylece rasyonel-üretken bürokrasi ideal tipinde denetim, otoritenin giderek kaynağı haline gelen bilgi ile biçimlenmekte ve örgüt faaliyetlerinde eşgüdüm sağlama amacına hizmet etmeye başlamaktadır.

Bürokratik yönetim biçiminde denetimin amacı, kamu yönetiminin işleyişindeki aksaklıkların belirlenmesi, eksikliklerin ortaya konulması, aksaklık ve eksikliklerde sorumluluğu tespit edilen personel hakkında soruşturma başlatılması ve bazı durumlarda sorumluların cezalandırılması şeklinde özetlenebilir. Bunun için, bürokratik yönetimde "hukuka uygunluk" ve "yerindelik" denetimi olmak üzere iki tür denetim yapılmaktaydı. Ancak günümüzde yasallığı ve hukuksallığı kendisine esas alan klasik denetim işlevi, ortaya çıkan toplumsal ve ekonomik gelişmelere paralel olarak "performans denetimi" anlayışına da bünyesinde yer veren yeni bir denetim işlevine doğru değişmektedir [22]. Ülkemizde de köklü ve kapsamlı denetim görevi bulunan Sayıştay, önceleri vize, tescil, uygunluk bildirim ve görüş bildirim şeklinde yönetsel görevlere sahip idi. Ancak, dünyadaki kamu yönetimi anlayışındaki gelişmelere paralel olarak 4149 sayılı ve 4.7.1996 günlü yasal bir düzenleme ile Sayıştay'a etkinlik ve yerindelik denetimi yapma görevi de verilmiştir. Yasaya göre, "*Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir*". Bu düzenleme ile artık kamu kurumlarının sadece "hukuka uygun" davranmakla sorumluluktan kurtulamayacağı, bunun yanı sıra görevlerini yaparken kamu kaynaklarını etkin, verimli ve ekonomik kullanmakla da sorumlu oldukları anlaşılmaktadır.

"İnsan ilişkileri okulu", geleneksel yönetim

anlayışının temel varsayımlarını kabul etmektedir. Buna göre, üstlerin rolü, yönetmek, planlamak ve denetlemektir; astların rolü ise, kendilerine verilen buyrukları yerine getirmektir. Ancak “insan ilişkileri okulu”, geleneksel yönetim anlayışından şu noktada ayrılmaktadır: İnsan ilişkileri okulu anlayışına göre hareket eden yöneticiler, denetim için gerekli standart ve ölçütleri tek yanlı olarak saptamaya değil, onları çalışanlara benimsetmeyi ön planda tutmaktadırlar. Böyle bir tutumun, yönetilenlerin ait olma, tanınma, destek görme gibi temel insan gereksinmelerinin doyumunu sağlayacağı varsayılmaktadır. Kısaca “insan ilişkileri okulunda” yönetenlerle yönetilenler arasında bir etkileşimin zorunlu olduğundan yola çıkılmaktadır [17].

Kamu yönetiminin güncel reform süreci içerisinde gerçekleşen dönüşüm, yasaların uygulanmasını amaçlayan klasik bürokrasi modelinden sonuçlara odaklı ve kaynak kıtlığını ön planda tutan yönetim modeline doğrudur ve klasik idari eşgüdüm araçlarının tasfiyesini içermektedir. Bu dönüşüme özellikle, merkezîyetçi hiyerarşik örgüt yapıları da dahildir. Bu noktada, yeni yönetim anlayışında, hesaplanabilir maliyet, hizmet-ürün ve global çıktıya odaklı bütçe (bilindiği gibi geleneksel yönetim ve denetim anlayışında bütçeler, girdiye odaklıdır. Bir kurumun bütçe miktarının belirlenmesinde önceki yılda bütçeden alınan pay ve bu payın harcanma oranı önemli bir yer tutmaktadır. Bir başka ifade ile kurumlar, genel bütçeden aldıkları bütçe miktarına ve yaptıkları harcamaya göre değerlendirilmektedir. Yeni anlayışta ise, kurumlar bütçeden aldığı pay yada yaptığı harcama miktarı ile değil; gördüğü hizmetin miktarı, yerindeliği, kalitesi ile değerlendirilmektedir) ile birlikte adem-i merkezîyetçi sorumluluk ve hizmet merkezleri ortaya çıkmaktadır. Ancak bunun yanı sıra, klasik eşgüdüm aracı olan hiyerarşi ve bütçe planlaması, eşgüdümün yeni biçimi olan denetim yoluyla telafi edilmektedir. Buna göre denetim, kamu yönetiminde özel ve kapsamlı bir işlev olarak ortaya çıkmaktadır; örgüt içinde ve örgütler arasında yönetim fonksiyonlarından planlama, örgütlenme, personel ve kontrolü koordine etmektedir.

Geleneksel denetimde, mevzuat ve uyulması gerekli kurallar bütünü kesin bir ölçüt olarak alınmaktadır. Mevzuatta yer alan hükümler yada düzenleyici bir kural, plan ve programların akılcı bir biçimde gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan koşullara, hatta anayasal ilkelere aykırı olsa bile tartışılmaz bir hareket noktası olarak kabul edilmektedir. Yönetmelikler ve üst yönetimin emirlerine uymayan mal yada hizmet üretme çabaları verimli ve yararlı olsalar bile yanlış kabul edilmektedir [23].

Geleneksel denetimin amacı, insanların geçmişteki yanlışlarının ve kusurlarının araştırılması, yanlış yapanlara cezalarının ödettilmesi, zanlılar hakkında yargısal işlem ve disiplin kovuşturması açılması şeklinde

özetlenebilir. Geleneksel denetimin başlıca görevi soruşturma hizmetinin yürütülmesidir ve bu da geçmişe dönüktür. Ülkemizde de denetim faaliyetleri henüz maalesef bu doğrultuda gerçekleşmektedir.

Geleneksel denetim anlayışında hakim olan kanaat, merkezdeki kuruluşlardan daha ziyade yerel kuruluşlar hata yaparlar; bu nedenle öncelikle ve ağırlıklı olarak yerel kuruluşlar ve buralarda çalışan kişiler denetlenmelidir. Oysa ki merkezi yönetim, karar alma ve alınan kararları uygulama, plan yapma, bütçe paylaşımını yapma gibi önemli olanakları elinde bulundurur ve kamu yönetimindeki düzensizliklerin, verimsizliklerin ve yanlışlıkların kaynağı bu düzeydeki çalışmalar olabilmektedir.

Weberyen anlayışın egemen olduğu geleneksel denetim anlayışı, denetimi yazı ve belgeler üzerinde yapmayı öngörmektedir. Bu nedenle denetçi, bu tür belge ve bilgilerle yetinmek zorundadır. Bu da yapılan denetimi, verimlilik, etkinlik ve yerindelik denetiminden daha çok, kurallara uygunluk denetimi formatına sokmaktadır.

Geleneksel denetim (kontrol ya da teftiş) ile yeni denetim anlayışlarının temel unsurları karşılaştırılarak denetim kavramındaki değişim daha net olarak ortaya konulabilir (Şekil 2).

<b>Geleneksel Denetim (Kontrol-Teftiş) Anlayışı</b>	<b>Yeni Denetim Anlayışı</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Geçmişe odaklıdır</li><li>• Yanlışları tespit eder</li><li>• Suçlu arar</li><li>• Yargılar</li><li>• Cezalandırır</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Geleceğe odaklıdır</li><li>• Plan yapar</li><li>• Yönlendirir, eğitici niteliklidir</li><li>• Yardım eder</li><li>• Rehberlik eder</li></ul>

Şekil.2. Geleneksel Denetim ile Yeni Denetim Anlayışının Karşılaştırılması

*Kaynak: Hopp, H. & Gobel, A. (1999). Management in der öffentlichen Verwaltung. Stuttgart: Schäffer - Poeschel Verlag, 62 [13].*

Görüldüğü gibi yeni denetim anlayışının amacı, denetleme yapmak, kusur bulmak, ilgilileri güç duruma düşürmek ve cezalandırmak değildir; aksine daha sonra yapılacak işlemlerin kusur payını azaltmak, işlerin daha iyi yapılmasına hizmet etmek, çalışanlara yol göstermek ve onları eğitmektir. Denetim, üst yöneticiler ve sorumlular için yönlendirici bir işleve sahip olmakta ve onlara karar alırken yardım etmektedir. Sürece odaklı denetim anlayışı da denilebilecek olan bu tür denetimde esas olan, kurumun kalite, maliyet ve zaman bakımından amaca uygunluğunun sürekli olarak denetlenmesidir. Ancak ülkemizdeki denetim anlayışı daha çok klasik

denetim anlayışını andırmaktadır. Eryılmaz, bu duruma şu şekilde dikkat çekmektedir [24]: “Bizde denetim kavramı, siyasi ve idari otorite tarafından bir yaptırım ve baskı aracı olarak kullanıldığı için hep sevimsiz bir çağrışım yapar. Oysa bu denetim yetkisi, öğretici, yol gösterici, geliştirici ve danışmanlık niteliğinde daha çağdaş ve yapıcı bir nitelikte ele alınabilir ve kullanılabilirse daha sağlıklı olur. Böylece bu kavram korkutucu bir kavram olmaktan çıkar”.

Kısaca, geleneksel yönetim anlayışının egemen olduğu örgütlerde, denetim sistemine ilişkin tüm düzenlemeler tek yanlı olarak ve mümkün olduğu ölçüde örgüt hiyerarşisinin üst düzeylerinde gerçekleştirilmektedir. Çalışanların örgüt düzenine kesin uyumu gerekirse zor kullanarak sağlanmakta, çalışanlara güvenilmediği için de örgütsel işleyişte gizlilik ön plana çıkmaktadır. Bu durum da çalışanların hatalarını giderebilmelerini önemli ölçüde olanaksızlaştırmakta ve örgüt dinamizmini engelleyerek entropinin gerçekleşmesini hızlandırmaktadır.

### III.2. Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management) ve Denetim

Kamu yönetiminin ve devletin yeniden biçimlendirilmesi, işleyebilir, etkin bir yapıya kavuşturulması ile ilgili uluslararası teorik tartışmalar ve uygulamaya dönük çabalar genellikle NPM (New Public Management) [25,27] ve PM (Public Management) [28] kavramları altında toplanmaktadır. Bu iki kavram kamu yönetimi ve devletin, yapısal, işlevsel stratejik ve kültürel olarak köklü bir dönüşümünü, görevlerinin yeniden tanımlanmasını savunmaktadır. Weberyen bürokraside iktidarın yasal bir biçimde kullanılması, kurallara sıkı bağlılık ön plana çıkarken; NPM ve PM’de devlet ve kamu yönetiminin rolü ekonomik kaygılarla tanımlanmakta ve etkinliğe odaklı bir anlayışla yeniden biçimlendirilmektedir. Bir başka ifade ile, artık bürokrasi modelinin eksikliklerinin giderilmesi ve yeni koşullara uygun hale getirilmesi ya da şimdiye kadarki reform tartışmalarında olduğu gibi bürokrasi modelinin düzeltilmesi ön plana çıkmamakta; aksine yönetsel faaliyetler için bürokrasinin baskın (dominant) olma durumunun mutlak bir biçimde aşılması ön plana çıkmaktadır.

NPM basitçe iki bölümden oluşmaktadır. Bunlardan birincisi, ağırlıklı olarak kamu sektörünün yapı ve çalışma koşullarının bir bütün olarak maruz kaldığı reform girişimlerine dayanan *dış yapısal reformdur*. Bu dış yapısal reform; rekabet ortamının oluşturulmasını, kamusal mal ve hizmetlerin kullanıcılarca finansmanını, kullanıcılara kamusal mal ve hizmeti seçme olanaklarının sunulmasını içine almaktadır. NPM’nin ikinci bölümünde ise *iç reform* bulunmaktadır. İç reform, *iş yöneticiliği anlayışı* (managerialismus) ve *kamu işletmeciliği* (Public Management) kavramlarıyla açıklanmakta; yönetim içi

yapıların, yöntemlerin ve kamu personelinin davranışlarının iç reformunu, hatta faaliyete odaklanmayı kapsamaktadır [26]. Böylece iç reformda özel sektör işletmeleri referans olarak alınmaktadır.

NPM kamu yönetiminde verimliliği, etkinliği ve ekonomikliği artırmayı amaçlamaktadır. Bu üç biçimsel amacın düzenlenmesi, NPM’de bu amaçların doğrudan doğruya politikadan arındırılmasını değil, sadece ekonomikleştirilmesini yada kamu yönetiminin salt işletmeci anlayışını içeren modernizasyonunun söz konusu olduğunu belirgin hale getirmektedir. Bu noktada, denetimin görevi, sonuca odaklı planlarla, sonuca odaklılığın ve eşgüdümün etkinliğini ve verimliliğini garanti etmektir. Denetim, yönetim sisteminin köklü biçimlendirilmesi için uygulamaya dayanan tecrübeleri olan bir fonksiyondur. Bu tecrübelerle dayanarak, NPM ile yönetim alanında istenen dönüşürme sürecinin uyumlu görüldüğü söylenebilir. Kısaca, NPM çerçevesinde denetim, işletme yönetimine odaklanmanın, kamu yönetiminde yenilikçi yöntem ve araçların bir parçası olarak görülmektedir.

Genel olarak denetim, bilgilerin hazırlanması, bir merkezde toplanması ve değerlendirilmesi yoluyla işletmeci yönetim sürecini desteklemekte ve yönlendirmektedir. Bununla birlikte denetimin, sistemi yönlendirme ve sistemi kurma işlevleri birbirinden ayrılmalıdır. Sistemi kurma işlevi ilk etapta yeni unsurların (fayda-maliyet hesaplamalarının kullanılması ve uygulanması gibi) kullanımına ve uygulanmasına dahil olduğu halde bilgi sisteminin geliştirilmesine ve iyileştirilmesine dayanmaktadır. Böylece bu işlev, planlama sürecinin, örgüt yapısının, personelin liyakatinin ve personel yönetiminin birbiriyle bağlantılı zorunlu uyumuna dayanmaktadır. Buna karşın denetimin sistem yönlendirme işlevi, bilgi sisteminin mevcut unsurlarının, kamu yönetimi sürecinin desteklenmesi için, kullanılması ve değerlendirilmesini hedeflemektedir. Esas itibariyle burada, kamu kurumlarının maliyetlerine ve hizmet-ürünlerine ilişkin bilgiler söz konusudur. Elbette buna öngörülen amaçlar ve gerçekte ortaya çıkan amaca ulaşma düzeylerine ilişkin bilgiler de eklenmektedir [29]. Kısaca denetim, bir yandan enformasyon sistemini geliştirmek suretiyle *sistem kurma işlevini*; diğer yandan da geliştirdiği enformasyon sistemini işletmeci yönetim süreçlerini destekleyen bir yönlendirme için kullanarak *sistem yönlendirici işlevini* yerine getirmektedir. Böylece denetim, özel bilgi sistemlerinin kullanılması ve hatta bilgi yoğunluğu yoluyla en uygun hizmet programı içinde ve bu programa ayrılmış bütçe çerçevesinde adem-i merkezi (bu çerçevede, proje denetimi, yatırım denetimi, yapı denetimi, maliyet denetimi, finans denetimi, görev denetimi, katılım denetimi, personel denetimi gibi kavramların ortaya çıkması örnek olarak gösterilebilir) bir yapıyı garantilemektedir.

Amaca uygun kararların alınabilmesi için verilerin



elde edilmesi, hazırlanması, analizi ve ilişkilendirilmesi sürecinde denetimin hizmete odaklı olarak düşünülmesi, kamu yönetiminde spesifik kullanımlar için potansiyel olarak var olan denetim araçlarının uygulamaya konmasından dolayı bir incelemeyi, kamu yönetiminin düzenli olarak özel işletmelerin apaçık farklı amaçlarına uygun yapılandırılmasını ve böylece yönetilebilir kılınmasını gerektirmektedir. Yine kamusal faaliyetlerin sonuçlarının değerlendirilmesinde yönetsel denetim için, çıktı, etki ve sonuç arasındaki tutarlılık dikkate alınmalıdır. Bu tür bir sistematikleştirmede, 3-E yaklaşımı ve 5-E yaklaşımı düşüncesi temelinde değiştirilen ve genişletilen ifade söz konusu olmaktadır [30]. NPM'nin denetime ilişkin üç temel boyutunu şu şekilde sıralamak mümkündür [31]:

1. Politika ve yönetim ilişkisinde idarenin politika tarafından performans ve etkinliğe (çıktıya) odaklı bütçe, politik sözleşmeler ve raporlama yoluyla denetlenmesi ve yönetilmesi,

2. Yönetim içinde başarı yeteneği ve ekonomikliğin adem-i merkezîyetçi kaynak sorumluluğu, maliyet-performans-muhasebesi, idari sözleşmeler ve idari iç denetim yoluyla yükseltilmesi,

3. Yönetim ve yurttaş ilişkisinde rekabetin, müşteri anketlerinin devreye sokulması.

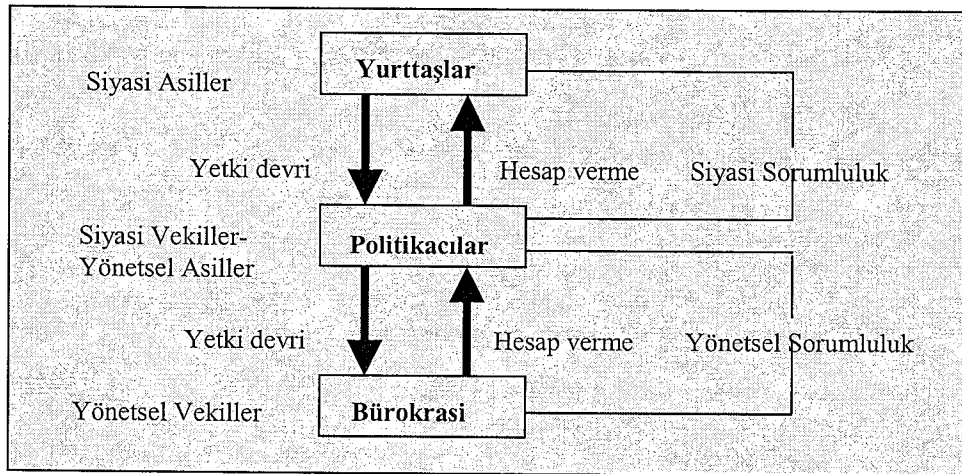
Kamu yönetiminde yeni denetim anlayışı ile, önemli ölçüde genişleyen bir hareket ve karar alanı ve buna bağlı olarak, gerçek ihtiyaçları ön planda tutan bir sonuca odaklılık düşüncesi yaygınlaşmaktadır. Buna göre

kamu yönetiminde denetim, klasik bürokratik yöntem ve araçların yeni denenen yöntem ve yapılarla yer değiştirmesi anlamına gelmektedir.

### III.3. Sorumluluk Anlayışındaki Değişim ve Denetim

Sorumluluk, kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesidir. Bir kurumda sorumluluk ise, kuruma ilişkin işleri yapma zorunluluğudur. Kurum çalışanlarının her birinin yapmak zorunda olduğu işler vardır. Her çalışan, yapmakla yükümlü olduğu işi yerine getirmek zorundadır. Sorumluluk göreve ilişkin olduğu için, çoğu zaman suçlama aracı olarak kullanılır ve astlara yüklenmeye çalışılır [32]. Buradan da anlaşıldığı üzere sorumluluk yetki ile birlikte kullanılan bir kavramdır. Yetkili olan kişi yada kurum aynı zamanda sorumludur da.

Denetim konusu çerçevesinde ele alındığında sorumluluk kavramından kasıt hesap verme sorumluluğudur. Genellikle "hesap verebilirlik" olarak ta kullanılan bu kavram denetimin en önemli nedenini oluşturmaktadır. Hesap verme sorumluluğu, mükelleflerden, seçmenlerden, kısaca halktan toplanan vergi vb. kamu gelirlerinin kullanılması nedeniyle ilgililere, yapılacak ve yapılan faaliyetler hakkında açıklama yapılması yani bilgi verilmesi yükümlülüğü olarak tanımlanmaktadır [33]. Şekil.3'de görüldüğü gibi kamu kesiminde, siyasetçiler vatandaşlara, hükümet parlamento ve bürokratlar da hükümete sorumludur.



Şekil.3. Yurttaş, Politikacı ve Bürokrasi Arasındaki Karşılıklı Yetki ve Sorumluluk İlişkisi

*Kaynak: Atiyas, İ. & Sayın, Ş. (1997). Siyasi Sorumluluk, Yönetsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru. İstanbul: TESEV Yayınları 4, 6 [34].*

Bazen denetim kavramı, yetki, nüfuz ve otorite kavramları ile de eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Çalışanların kendilerine verilen görevleri ne düzeyde

yerine getirdiklerinin tespit edilebilmesi denetim yoluyla mümkündür. Yurttaşlar ya da politikacılar tarafından belli bir takım yetkilerle donatılanların bu yetkilerinin gereğini

yerine getirip getirmediğinin belirlenmesi hesap verme yükümlülüğü çerçevesinde düşünülebilir. Üstlenilen bir göreve karşılık hesap verme yükümlülüğü olarak ele alındığında ise sorumluluğun üç farklı boyutu ortaya çıkmaktadır. Bunlar siyasal sorumluluk, yönetsel sorumluluk ve kamusal hesap verme sorumluluğudur. Bu bakımdan sorumluluk, yöneticilerin kararları ve eylemlerinin hesabını verebilmelerini anlatmaktadır. Sorumluluğun sağlanabilmesi için ise, denetim işlevinin özenle uygulanması gerekmektedir. Denetim de, sorumluluk ilişkisi üzerine getirilmiş olan bir süreç olup, iyi yönetimi sağlamaya dönük bir araçtır. Günümüzde denetim, sorumluluğun kamu yönetiminin her düzeyine yaygınlaştırılmasını sağlamaktadır. Kısaca denetim, kamu görevlilerinin topluma, hükümetlerin vergi verenlere, alt düzey yöneticilerin ve personelin üstlerine karşı sorumlu tutulmalarına katkıda bulunur [35]. Politikacılar, bürokrasi ve yurttaşlar arasındaki karşılıklı siyasi, yönetsel ve kamusal hesap verme sorumlulukları Şekil.3'de yer almaktadır. Buna göre, bürokratların otorite isteği ile siyasi yöneticilerin egemenlik haklarını uzlaştırarak, kamu hizmetleri nasıl daha etkin ve verimli hale getirilebilir? Bunun yanıtı, siyasi sistem içinde, bürokrasiyi daha iyi denetleyecek mekanizmalar geliştirme ve iç reformlarla bürokrasinin karakterini değiştirmekte saklıdır.

Diğer taraftan devletle yurttaş ilişkilerinde, iki temel yetki devrinden de söz edilebilir (Şekil.3). Bunlardan birincisinde yurttaş asil, siyasetçi ise vekil durumundadır. Bu ilişkide yurttaş siyasetçiye, belirli kurallar içinde ülkeyi kendisi adına yönetmek üzere yetki vermektedir. Siyasi sorumluluk olarak ifade edilebilecek olan bu ilişkide, siyasetçiden beklenen, toplumdaki farklı grup ve bireylerin tercihlerini bir biçimde bütünleştirerek yurttaşın beklentilerine uyan kamu politikaları üretmektir. Ancak üretilen kamu politikaları bizzat siyasetçiler tarafından hayata geçirilmemektedir. İşte bu noktada, ikinci bir asil-vekil ilişkisi ortaya çıkmaktadır. Üretilen kamu politikalarının hayata geçirilmesinde siyasetçiler asil, bürokrasi ise vekil konumundadır. Bu ilişkide bürokrasiden beklenen, siyasetçiler tarafından üretilen kamu politikalarını en etkin bir biçimde hayata geçirmesidir. Siyasetçinin asil, bürokrasinin vekil olduğu bu ikinci ilişkiye de yönetsel sorumluluk denilmektedir [34]. Daha önce de belirtildiği gibi, sorumluluğun sağlanabilmesi için denetimin etkin bir biçimde uygulanması gerekmektedir. Bürokratik yönetimde kamu kurumları iç ve dış denetim yoluyla denetlenmektedir. Hiyerarşik denetim de denilen iç denetim, kamu kurumunun kendi içindeki makam yada organlar tarafından kendi kendini denetlemesini anlatmaktadır. Dış denetim ise kamu kurumunun kendisi dışındaki makam yada kuruluşlar tarafından denetlenmesini içermektedir.

Yurttaşların kamu kurumlarını denetlemesi, bunu kendileri için bir hak olarak algılamaya başlamaları, yönetim anlayışındaki değişimlerle birlikte ortaya

çıkıştır. Bürokratik yönetim biçimindeki denetim mekanizmalarından farklı olarak, yeni anlayışta yurttaş kamu kurumlarını önemli ölçüde denetlemekte ve hizmetlerin sunulmasını yönlendirebilmektedir. Ancak, kamu oyunu oluşturan dernek, sendika, siyasi parti ve basın gibi kuruluşlar ve yurttaşların etkin bir denetim unsuru olabilmeleri, kamusal iş ve faaliyetler konusunda uyanık ve bilinçli olmalarına, kamusal işlerle ilgilenmelerine, yolsuzluk ve haksızlıklar karşısında ortak ve etkili tepki gösterebilmelerine bağlıdır.

Geleneksel hesap verme sorumluluğu, idari politikalar ve yasal gereklere bağlılık ve uygunluğun sağlanması ve finansal işlemlerin düzenliliği ile ilgili olmuştur. Zamanla toplumun eğitim ve bilinç düzeyinin yükselmesine paralel olarak daha kaliteli mal ya da hizmet talep eder duruma gelmesi, sorumluluk anlayışını da etkilemiştir. Bu doğrultuda toplum, verdiği yetkinin etkin, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığını (performans sorumluluğunu) sorgular hale gelmiştir.

#### III.4. Kamu Yönetiminde 3 E- Yaklaşımı ve Denetim

Kamu faaliyetlerinin doğru yönetimi, giderek ekonomik yönetimle birlikte ele alınmaya başlanmıştır. Çünkü ekonomi, kamu yönetiminin gündemine oturmuştur ve uzun süre de gündemde kalmaya devam edecektir. Bu bakımdan denetim, kamusal faaliyetlerin düzene sokulmasında sihirli bir kavram olarak görülmektedir [36]. Kuşkusuz bu beklentilerin ortaya çıkmasında birçok ülkede kamu bütçesinin finansal kriz içinde bulunması önemli bir etken olmuştur. Diğer taraftan, özellikle özel sektör işletmeleri alanında ortaya çıkan yeni pazarlama stratejileri; kamu yönetiminin ekonomik, teknolojik, toplumsal ve politik gelişmelere paralel olarak farklı beklentilerle karşı karşıya kalması sonucunda bu alanda yeni yönetim araçlarına gereksinim duyması; politik alandan gelen genel modernleştirme (reform) eğilimleri; kamu yönetiminde şimdiye kadarki faaliyet biçimlerinin entegrasyonu ve meşrulaştırılması için geliştirilen stratejiler kamu yönetiminde denetimin (controlling) önemini artıran faktörler olarak görülmektedir [4]. Kamu yönetimi, iç ve dış gelişmeleri ve değişimleri zamanında algılayabilmek, gerekli çalışmaları yapmak ve iç uyumu sağlayabilmek için kapsamlı bir stratejik yönetim yaklaşımına ihtiyaç duymaktadır [37]. Böyle bir yaklaşımın müttemim cüzleri ise, stratejik planlama ve stratejik denetimdir.

Kamu yönetiminde NPM çerçevesinde denetim, adem-i merkeziyetçi sorumluluk alanını aşağıdaki safhalara göre ve onların konularına göre yönlendirmekte ve koordine etmektedir: *Amaçlar – Önlemler - Dönüşüm (Umsetzung) ya da Kaynak Kullanımı*. Benzer biçimde denetim de, çoğu zaman idarenin amaç planlaması, önlemlerin planlanması, kaynak planlaması, gerçekleştirme ve kontrol gibi yönetim aşamalarında bilgi sağlaması olarak tanımlanmaktadır. Böylece kamu

yönetiminde denetim teorik olarak üç farklı boyutta ele alınmaktadır. Bir başka ifade ile denetim, üç farklı boyutta (etkinlik, verimlilik ve tutumluluk) yönetsel faaliyetlerin yönetim ve eşgüdümünü sağlamaktadır [29]:

1. Etkinlik boyutunda politika ve idare arasında amaçlarca oluşturulan bir uyum söz konusudur. Etkinlik, öngörülen amaçların uygulama sonucunda gerçekleşen amaca ulaşma düzeyine (çıktıya) oranıdır. Bir başka ifade ile etkinlik hedeflere ulaşılmasındaki başarıyı açıklamaktadır. Etkinliğin ölçülmesi, temelde kendisiyle amaca ulaşma düzeyinin anlaşılacağı ölçüm büyüklüğünün tespitini gerektirmektedir. Etkinliğin incelenmesinde, kural olarak göstergelerin peyderpey gelişmesiyle biçimlenen kötü yapısal problemler üzerinde durulmaktadır. Hedeflere ulaşmak için kaynakların uygun biçimde hazırlanmasıyla oluşturulan ve öngörülen amaçlar, politika ve yönetim arasındaki sözleşme konusunu oluşturmaktadır. Ancak amaçlar ve buna bağlı olarak etkinlik boyutu, politik gerçekliklerce sıkı sıkıya şekillendirilmektedir.

2. Verimlilik boyutunda amaçlar öngörülmektedir ve ürün ya da hizmet (çıktı) biçimine uygun önlemler belirlenmektedir. Verimlilik, bir ürün ile bu ürün için gerekli olan kaynak (maliyet) arasındaki ilişkiye dayanmaktadır. Ayrıca, kalite öngörüsünün de dikkate alınması çerçevesinde önlemlerin amaçlara etkileri ölçülmeye değerdir. Ölçüm problemi, etkinlikle karşılaştırıldığında daha iyi yapılandırılmıştır. Burada daha çok politik gerçeklikler değil, aksine işletme yönetimi gerçeklikleri söz konusudur. Çok sayıda olayda, ürünler hem niteliksel hem de niceliksel olarak tanımlanmakta ve maliyet olarak değerlendirilmektedir. Ancak ürünler ve bu ürünlerin hazırlanma gerekçesini oluşturan amaçların ilişkisinde, geniş bir alanda işlevsel bir kalite tanımlamasında ve kalite standartlarının tespitinde ve hatta kısmen gerçek kaynak kullanımının düzenlenmesinde de hiç de nadir olmayan problemler bulunmaktadır.

3. Süreç düzeyinde ise tutumluluk (ekonomiklik) merkezde yer almaktadır. Burada sonucun yanı sıra ürün de yapılan üretim biçimi içerisinde ortaya konulmaktadır. İdeal durumda, ürünler ve ürünlerin kalite standartları sabit büyüklük olarak öngörülmektedir. Böylece, işlevsel olarak biçimlendirilen bu karşılaştırılabilir problemde, hizmetlerin görülme süreçlerinin somut olarak oluşturulması söz konusudur. Kaynak kullanımı değerlendirme ölçütüdür ya da iktisat kurallarından minimizasyon düşüncesi çerçevesinde kaynakların ekonomik yönetimi söz konusu yapılmaktadır. Bu boyutta söz konusu olan ekonomik gerçekliktir. Öncelikle problem, mantıklı karşılaştırma ölçütünün araştırılmasında, yani olması gereken maliyetin belirlenmesinde yer almaktadır.

Böylece denetim, etkinlik, verimlilik ve

ekonomiklik boyutuyla, hukuka ve yönetim yapısına uygunluğun göz önünde bulundurulduğu 3-E yaklaşımının oluşturulması ve elde mevcut bilgi düzeyine göre tasarlanması anlamına gelmektedir. Yeni Kamu Yönetimi (NPM), cevap verebilir bir kamu yönetimi anlayışına vurguda bulunarak, vatandaşları müşteri olarak görmek istemektedir. Vatandaşlara böyle bir statü verilmesi, sosyal devleti savunularca ciddi biçimde eleştirilse de, denetim açısından onlara önemli bir rol yüklemektedir. Kısaca NPM, denetim alanında klasik anlayışta varolan “denetimi sadece denetim elamanları yapar” anlayışından önemli ölçüde ayrılmakta ve vatandaşları denetimin baş aktörleri haline getirmektedir.

Denetim, öncelikle diğer yönetim kuruluşları ve politika karşısında içeriye yönetsel faaliyetler konusunda sistematik hesaplamalar yoluyla büyük bir saydamlık kazandırmaktadır. Ayrıca dışarıya da, saydamlığın yanı sıra karar davranışlarının uyumlu olması imkanını da sağlamaktadır. Diğer taraftan denetim, yönetim ile politika arasında eşgüdüm kurulmasına olanak sağlamaktadır. Stratejik ve politik denetimin söz konusu olduğu yetki, gerçi biçimsel olarak politikanın elindedir, fakat gerçekte politika ve yönetim tarafından ortak kullanılmaktadır, ama yine de mümkün olduğu ölçüde öncelikle yönetimin elinde bulunmaktadır. Üçüncü boyut olan ekonomiklik için yetki, hem biçimsel hem de gerçek anlamda açıkça yönetimin elinde bulunmaktadır. Böylece operatif denetim, ekonomiklik boyutunda, yani maliyet ekonomikliği (maliyetin minimizasyonu) olarak, ama önemli ölçüde de verimlilik boyutunda ortaya çıkmaktadır. Buna karşın stratejik denetim, etkinlik boyutuna dayanmaktadır ve operatif alan için verimlilik boyutunda bir kesişme olarak anlaşılmalıdır.

#### IV. SONUÇ

Bilgi çağında, her alanda ortaya çıkan gelişmeler hem işletme yönetiminde hem de kamu yönetiminde önemli değişiklikleri zorunlu hale getirmiştir. Bu değişikliklerin en önemlilerinden birisi denetim alanında ortaya çıkmıştır. Önceleri geçmişe odaklı bir teftişi ve sorumluların tespit ve cezalandırılmasını anlatan denetim kavramı, günümüzde kuruma gerçek bilgileri sağlama ve birimler arasında eşgüdümü gerçekleştirme olarak anlaşılmaya başlanmıştır. Özellikle kamu yönetiminde kaynakların en uygun şekilde kullanılması, verimli, etkin, kaliteli ve hızlı kamu hizmeti sağlanması, ancak denetim anlayışının bu ihtiyaçları ve yeni beklentileri karşılayacak bir formata sokulması ile mümkün olacaktır.

Geleneksel yönetimin her şeyi kurallara bağlama, dosyalama ve saklama anlayışı ve bu anlayışa uygun denetim yapısı, günümüzde yerini daha esnek, yönlendirici, rehberlik edici, eğitici, bilgi sağlayıcı ve eşgüdümleyici bir yaklaşıma bırakmaktadır. Bu doğrultuda bir yandan toplumsal gelişme süreci ve bu gelişmenin analizi, politik ve stratejik amaçlar belirleme,

bir erken uyarım sistemi geliştirme işlevini üstlenen ve kamu kurumlarının etkinliklerini artırmayı amaçlayan stratejik denetim önem kazanmakta; diğer taraftan da işlevsel amaç belirleme, sistematik öngörülen/gerçekleşen analizi yapma ve bilgi sağlama işlevlerine sahip olan operatif denetim vazgeçilmez hale gelmektedir.

Ülkemizde yürürlükte olan denetim sistemi, geçmişe yönelik; hata bulmayı, sorumluları soruşturmayı, cezalandırmayı ön planda tutan; mevzuata göre hareket etmeyi yönetime empoze eden; mutad eleştirilerle rutin bir niteliğe bürünmüş, yeniliklere, girişimciliğe ve yaratıcılığa kapalı bir görünüm arz etmektedir. Mevcut denetim sistemi, yerindelik denetiminden daha çok mevzuata uygunluk denetimini ön planda çıkaran bir nitelik göstermektedir. Bu yaklaşım da kamu personelinin ve kurumlarını yasalara harfiyen uymaya sevk etmektedir.

Yeni gelişmelerle denetim anlayışında ortaya çıkan değişiklikleri ve yapılması gerekenleri özetlemek gerekirse, siyasi denetimin daha etkin hale getirilmesi, hiyerarşinin yumuşatılması, örgütlenmenin daha esnek hale getirilmesi, yetki devri yoluyla orta ve alt düzeydeki personelin yetkilendirilmesi ve sorumluluklarının geliştirilmesi, yasaların daha genel düzenlenmesi ve yöneticilere daha geniş takdir yetkisinin tanınması, denetimde personelin ve kurumun performansının esas alınması, kuralcılığa kaymayı önleyecek ve amaçlara odaklı olmayı öne çıkaracak bir yöntem geliştirilmesi, kamu politikalarını oluştururken ve yürütürken farklı toplum kesimlerinin ve sivil toplum örgütlerinin de harekete geçirilmesi, etkin bir yargı denetimi sisteminin tesis edilmesi gerektiği söylenebilir.

Sonuç olarak denetim, amaca odaklı bir düşünce ve faaliyet olarak düşünölmeye başlanmıştır. Böylece kamu yönetimi alanında da amaçların ön plana çıkarılması ve özel sektördeki benzer bir biçimde denetim fonksiyonunun anlamlandırılmasına doğru bir yöneliş söz konusu olmaktadır. Bu yönelişle birlikte yönetsel denetim, planlama, yönetme ve bilgilendirmeyi eşgüdümlemekte; yönetsel faaliyetlerle ilgili verileri ve onların çerçeve koşullarını tespit etmekte; kararlarda ve uygulamada yardımcı rolünü üstlenmektedir.

#### YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Weber, Von J. (1996). Zwei massgebliche Reformbewegungen im Vergleich Controlling versus New Public Management – Alternative oder sich ergänzende Konzepte der Umgestaltung öffentlicher Institutionen?. *Verwaltung und Management*, 6, 344-347.
- [2] Polatoğlu, A. (2001). *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: METU Basım Evi.
- [3] Tortop, N.; İsbir, E.G. & Aykaç, B. (1999). *Yönetim Bilimi*. Gözden Geçirilmiş 3. Baskı. Ankara: Yargı Yay.
- [4] Brüggemeier, M. (1991). *Controlling in der öffentlichen Verwaltung: Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes*. München: Hampp Verlag.
- [5] Şimşek, Ş. (1994). *Yönetim ve Organizasyon*. Konya: Günay Ofset.
- [6] Richter, W. (2001). Controlling und Berichtswesen. (In: Blanke, B.; Von Bandemer, B.; Nullmeier, F. & Wewer, G. (Hrsg)). *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 2. Auflage. Opladen: Verlag Leske + Budrich, 392-400.
- [7] Weber, J. (1997). Controlling versus New Public Management. Alternative oder sich ergänzende Konzepte der Umgestaltung öffentlicher Institutionen. *Verwaltung und Management*, 2, 38-43.
- [8] Pfohl, H.C. & Zettelmeyer, B. (1987). Strategisches Controlling? *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 57(2), 145-175.
- [9] Bramsemann, R. (1987). *Handbuch Controlling*. München: Methoden und Techniken.
- [10] Budäus, D. (1996). Controlling in öffentlichen Verwaltungen. *Rechnungswesen und EDV (Hrsg): Kundenorientierung in Industrie, Dienstleistung und Verwaltung / 17. Saarbrücker Arbeitstagung 1996*. Heidelberg: Wilhelm Scheer Verlag.
- [11] Thomas, G.; Niepel, M. & Schill, O. (2002). Herausforderungen an die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells aus der Perspektive des Controlling. *Controlling*, 4/5, April/Mai, 219-231.
- [12] Becker, R. (1997). *Steuern mit Konzept – Ein Controlling Konzept für die öffentliche Verwaltung*. Stuttgart: Horvalth @ Partner: Neues Verwaltungsmanagement.
- [13] Hopp, H. & Gobel, A. (1999). *Management in der öffentlichen Verwaltung*. Stuttgart: Schäffer - Poeschel Verlag.
- [14] Budäus, D. (2002). Operatives und strategisches Verwaltungscontrolling im aktuellen Reformprozess des öffentlichen Sektors (Teil 2). *Controlling*, 7, April/Mai, 389-394.
- [15] Vogel, A.M. (1996). *Verwaltungscontrolling*. (Hg.: Grubwinkler, W. et.al.). *Modernes Verwaltungsmanagement*. Dresden: Boorberg Verlag, 144-172.
- [16] Hilbertz, H.J. (1996). Der Stuttgarter Weg- Controlling in der Kommunalen Verwaltung. *Zeitschrift "Controlling"*, 4, 38-51.
- [17] Ergun, T. & Polatoğlu, A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*. 4. Yayım. Ankara: TODAİE.

- [18] Heper, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme- Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yay.
- [19] Aykaç, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*. Ankara: YÖK Matbaası.
- [20] Eryılmaz, B. (2002). *Bürokrasi ve Siyaset – Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. İstanbul: Alfa Yay.
- [21] Mouzelis, N.P. (2001). *Örgüt ve Bürokrasi. Modern Teorilerin Analizi*. (Çev.: Akın, H.B.). Konya: Çizgi Kitabevi.
- [22] Yaşamış, F.D. (1997). Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: 'Administration'dan 'Management'a... *Türk İdare Dergisi*, 417, 1-27.
- [23] Saran, M.U. (1995). Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi. *Türk İdare Dergisi*, 409, Aralık, 53-69.
- [24] Eryılmaz, B. (1999). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaacılık.
- [25] Budäus, D. (1995). *Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*. 3. Aufgabe. Berlin: Sigman Verlag.
- [26] Budäus, D. (1998). Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management- Eine Einführung. (In: Budäus, D.; Conrad, P. & Schreyögg, G. (Hrsg)). *New Public Management*. Berlin, New York: Gobel Verlag, 1-10.
- [27] Schedler, K. & Proeller, I. (2000). *New Public Management*. Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt.
- [28] Damkowski, W. & Precht, C. (1995). *Public Management- Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor*. Stuttgart, Berlin, Köln: Verlag W. Kohlhammer.
- [29] Budäus, D. (2002). Operatives und strategisches Verwaltungscontrolling im aktuellen Reformprozess des öffentlichen Sektors (Teil 1). *Controlling*, 4/5, April/Mai, 205-211.
- [30] Budäus, D. & Buchholtz, K. (1997). Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltung. *DBW*, 3, 322-337.
- [31] Wollmann, H. (2002). Kontrolle in Politik und Verwaltung. Evaluation, Controlling und Wissensnutzung. (<http://www2.hu-berlin.de/verwaltung/down.htm>). [16.09.2003].
- [32] Genç, T. (1998). *Kamu Yönetim*. Ankara.
- [33] Demirbaş, T. (2001). *Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştay'ı Uygulaması*. Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 17. Ankara: Sayıştay Yayınları.
- [34] Atiyas, İ. & Sayın, Ş. (1997). *Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*. İstanbul: TESEV Yayınları 4.
- [35] Kubalı, D. (1999). Performans Denetim. *Amme İdaresi Dergisi*, 32(1), 31-62.
- [36] Laux, E. (1990). Controlling in öffentlichen Institutionen. Konzept- Instrumente- Entwicklungen. *Die Öffentliche Verwaltung*, 3, 122-135.
- [37] Durna, U. & Eren, V. (2002). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(1), 55-75.

**Veysel EREN** (veyseleren@nigde.edu.tr) is an Assistant Professor in Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Public Administration at Niğde University. He received his PhD from Sakarya University. His research interests include new public management, strategic management, legitimacy in public administration, competition in public management, reform in public administration.