



**Recai AKYEL \***

“Yönetimin olduğu, planlamanın olduğu her yerde denetim olmalıdır. Denetimin olmaması her zaman risktir; ancak doğru ve kıvamında olmayan denetim de bir risktir”

**Hazırlayanlar:**

**Süleyman TÜTÜNCÜ**

İç Denetçi  
Ankara Büyükşehir Belediyesi

**Adem YAMAN**

İç Denetçi  
Milli Eğitim Bakanlığı

\*Sayıştay Başkanı

**DENETİŞİM:** Türkiye’de kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması kapsamında kamu denetim sisteminde gerçekleştirilen değişiklikler konusundaki düşünceleriniz nelerdir?

**Recai AKYEL:** Çağımızın temel özelliği, hemen alanda yaşanan hızlı değişimdir. Bu değişim devlet yönetimini de etkilemekte ve dünyanın hemen her ülkesinde, devlet yönetiminin çağın gerekleri doğrultusunda yeniden yapılandırılması arayışları gündemin ilk sırasını işgal etmektedir. Son dönemlerde bilim ve teknolojiye yaşanan hızlı gelişmeler, toplumlarda zihniyet değişimini de hızlandırmış ve hemen her alanda olduğu gibi kamuda da köklü bir dönüşüm gerçekleştirmiştir.

Ülkemizde de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması arayışları son dönemlerde hız kazanmış ve bu amaçla birçok yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemelerin en önemlilerinden birisi de şüphesiz 5018 sayılı KMYK Kanunu’dur. Bu Kanun, mali yönetim alanında olduğu kadar denetim alanında da önemli yenilikler getirmiştir. Sayıştayın yetki, görev ve sorumluluklarını artıran KMYK Kanunu, Sayıştay denetiminin kapsamını genişletmiş ve denetim yaklaşımlarının uluslararası standartların öngördüğü çerçeveye uygun olmasını zorunlu kılmıştır.

Bu Kanun ile getirilen önemli bir yenilik, güçlü ve güven veren bir yönetimin teminatı olarak iç denetim sisteminin kurulmuş olmasıdır. Geleneksel teftiş uygulamalarından çok farklı işlevleri olan iç denetim, kurumlara değer katmayı amaçlayan boyutuyla ülkemiz kamu yönetiminin sağlam temeller üzerinde yükselmesine önemli katkılar yapacaktır. Güçlü bir iç denetim, dış denetimin de gücünü ve etkisini artıracaktır. Dolayısıyla etkin, şeffaf, sorumlu ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin inşasında denetime ayrı bir önem atfeden KMYKK, kamu yönetimi reformunun en önemli halkasını oluşturmaktadır. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle bu reformun önemli sac ayaklarından birisi daha tamamlanmıştır.

**DENETİŞİM:** Kamunun sunduğu hizmet kalitesinin daha da iyileştirilebilmesi bakımından, günümüz denetim anlayışının ne gibi değişim ve gelişmeler göstermesi gerekir? Yeni kamu yönetiminde denetimin katkısı ne olmalıdır?

**Recai AKYEL:** Gerek dış denetim ve gerekse iç deneti-



“5018 sayılı Kanun ile getirilen önemli bir yenilik, güçlü ve güven veren bir yönetimin teminatı olarak iç denetim sisteminin kurulmuş olmasıdır.

Geleneksel teftiş uygulamalarından çok farklı işlevleri olan iç denetim, kurumlara değer katmayı amaçlayan boyutuyla ülkemiz kamu yönetiminin sağlam temeller üzerinde yükselmesine önemli katkılar yapacaktır”

min kamunun hizmet kalitesine katkısının artırılması, denetim yaklaşımlarının bu perspektifle yeniden ele alınmasına bağlıdır. Geleneksel denetim yaklaşımlarında denetimin asıl işlevi, yolsuzluk, usulsüzlük gibi yasadışı eylem ve işlemleri caydırmak, hata ve eksiklikleri telafi etmektir. Bu denetim yaklaşımının kurumların gelişmesine, sundukları hizmetin kalitesinin artırılmasına, kaynaklarını daha rasyonel kullanmasına yeterince katkı yapamadığı; hatta bazı durumlarda bunu engelleyici role sahip olduğu gerekçesiyle eleştirilere maruz kaldığı bilinmektedir.

Yeni dönemde denetimin kamu yönetimine katkısı, kurumların ve yöneticilerinin önünü açacak, kurumsal amaç ve hedeflere daha etkin, daha ekonomik ve verimli yöntemlerle ulaşmalarını sağlayacak denetim raporları aracılığıyla mümkün olabilecektir. Bunun için de denetçilerin kendilerini sürekli geliştirmeleri; sürekli eğitimler, bilgi ve deneyimlerin paylaşılması, ulusal ve uluslararası gelişmelerin izlenmesi gibi araçlarla çok iyi bir donanıma kavuşmaları büyük önem taşımaktadır. Eksiklik ve hata arayan ya da suçu ve suçluyu ortaya çıkarmayı hedefleyen klasik yaklaşımların bugünün ihtiyaçlarına cevap veremeyeceği iyi bilinmelidir. Suç işleyen ya da görevine gerekli sadakat ve özeni göstermeyenlerin en etkili şekilde yasal yaptırımlarla caydırılmasının sağlanması, elbette ki denetçinin görev alanı içerisinde önemli yer tutmaya devam edecektir. Ancak bu çerçevede kendisini sınırlandıran bir denetim ya da denetçiye günümüzde yer olmadığı herkesçe bilinmelidir.

Yeni kamu yönetimi anlayışında kamu hizmetlerinin sunumunda ekonomi, verimlilik ve etkinlik ön plana çıkmakta, kamu kurumlarının stratejik amaç ve hedefleri doğrultusunda kendilerini sürekli geliştirmeleri ve katılımcı bir yaklaşımla hizmet kapasitelerini azamileştirmeleri öngörülmektedir. Denetim strate-



“Yeni kamu yönetimi anlayışında kamu hizmetlerinin sunumunda ekonomi, verimlilik ve etkinlik ön plana çıkmakta, kamu kurumlarının stratejik amaç ve hedefleri doğrultusunda kendilerini sürekli geliştirmeleri ve katılımcı bir yaklaşımla hizmet kapasitelerini azamileştirmeleri öngörülmektedir”

jilerinin de paralel bir bakış açısı ile şekillendirilmesi önem kazanmaktadır.

Yeni dönemde etik değerleri özümsemiş, uluslararası standartlara hakim, iyi yönetim ilke ve uygulamaları konusunda yeterli bilgiye sahip, mesleki konularda yetkin, yapıcı ve değer katmaya odaklanan çağdaş bir denetçi profiline oluşturulması, denetimin kamu yönetimine ve kamunun hizmet kalitesine katkılarını doğal olarak artıracaktır.

**DENETİŞİM: 5018 sayılı KMYK Kanununda belirtilen iç denetim ve dış denetim ilişkisinin geliştirilmesi konusundaki düşünceleriniz nelerdir?**

**Recai AKYEL:** İç ve dış denetimin nihai hedefi kamu idarelerini daha iyi hizmet üretecek şekilde geliştirmek, güçlendirmek, yolsuzluk ve usulsüzlük gibi yasadışı uygulamalardan arındırmak, güvenilir, şeffaf ve hesap verebilir kılmaktır. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi tek başına iç denetim birimleri ile mümkün olmayacağı gibi, Sayıştayın da tek başına her kurum için kapsamlı denetimler yürütmesi ve bu kurumların tüm program, proje ve faaliyetlerini her yönüyle incelemesi mümkün değildir.

Bilindiği üzere iç denetim uluslararası standartlara göre işleyen, izlediği metodoloji ve ürettiği raporlar itibarıyla dış denetimle büyük ölçüde paralellik gösteren bir faaliyettir. Dolayısıyla birbiri ile sürekli iletişim ve etkileşim halinde yürütülmesi, her iki denetim faaliyeti için de önemli avantajlar sağlayacaktır. Sonuçta kamu yönetiminde verimlilik ve etkinliğin artırılması, şeffaflığın ve hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi, hukukun tüm ilke ve kurallarıyla hayata geçirilmesi ve bu yolla güçlü bir kurumsal yapının ve aynı zamanda hizmette kalitenin ön plana çıkarılarak halkımızın huzur ve refahının artırılması, ortak amacı oluşturmaktadır.

Sayıştay olarak denetim alanında metodoloji ve stratejilerin geliştirilmesinden, iç denetim raporlarının

“Sayıştay olarak denetim alanında metodoloji ve stratejilerin geliştirilmesinden, iç denetim raporlarının amacına en etkin şekilde hizmet etmesini sağlamaya kadar birçok alanda iç denetime katkı sunmayı doğal bir görevimiz olarak addediyorum. İç denetim raporlarından yararlanmamız, hem sınırlı olan kaynaklarımızı daha verimli ve etkin kullanmamıza, hem de denetimlerimizin daha geniş bir perspektif kazanmasına yol açacaktır”

amacına en etkin şekilde hizmet etmesini sağlamaya kadar birçok alanda iç denetime katkı sunmayı doğal bir görevimiz olarak addediyorum. İç denetim raporlarından yararlanmamız, hem sınırlı olan kaynaklarımızı daha verimli ve etkin kullanmamıza, hem de denetimlerimizin daha geniş bir perspektif kazanmasına yol açacaktır. Bunun için de, iç denetim stratejilerinin ve uygulanacak metodolojilerin belirlenmesinden, denetim sonuçlarının raporlanmasına kadar birçok alanda yakın işbirliğinin önemli olduğunu düşünüyorum.

Esasen gelişmiş ülke deneyimlerinden de yararlanarak iç ve dış denetim arasındaki ilişkilerin somut mekanizmalara ve yasal altyapıya kavuşturularak inşa edilmesi gerektiğini düşünüyorum. Dış denetim kadar, aynı zamanda bir yüksek yargı kurumu olan Sayıştayımızın, yargı yetkisine sahip birçok Sayıştayda olduğu gibi, iç denetim sonuçları üzerinden karar vermesini sağlayacak yöntemlerin de tartışılması yararlı olacaktır.

**DENETİŞİM: Yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında, klasik denetim modeli ile iç denetim modeli birbirlerine alternatif midir? Yoksa birbirlerini tamamlayan fonksiyonlar mıdır?**

**Recai AKYEL:** Yeniden yapılanma çerçevesinde getirilen iç denetim modeli, teftiş ağırlıklı klasik denetim modeline ne tam olarak bir alternatif oluşturmaktadır, ne de klasik teftiş sistemini tamamlamaya yönelik

bir fonksiyondur. Yeni bir anlayışın ürünü olan iç denetim, idareleri güçlendirmek amacıyla getirilmiş bir sistemdir. Kurumların zaafalarını ve karşı karşıya oldukları tehditleri ortaya koymak kadar, güçlü yönlerini de göz önünde bulundurarak fırsatlarını en iyi şekilde değerlendirmelerini hedefler. Dolayısıyla kurumların gelecek vizyonlarını sağlıklı bir şekilde oluşturmalarına katkı sağlar.

Buna karşın yolsuzluk, usulsüzlük vb. yasa ve kuralardan sapmaların tespiti ve en etkin şekilde yaptırıma bağlanması, kamu yönetiminde etik değerlerin ön plana çıkarılması ve hukuk devleti ilkesinin hakim kılınması açısından çok önemli olup, buna yönelik çabaların daha çok teftiş kurulları aracılığıyla yürütüldüğü bilinmektedir. Bu çerçevede farklılaşan işlevleri nedeniyle teftiş hizmetlerinin, iç denetim faaliyetlerine bir alternatif gibi düşünülmesi söz konusu olamaz. Ancak görev örtüşmeleri, kamu yönetimimizin temel sorunlarından birisi olup, bu sorunun iç denetim ve teftiş birimleri arasında da yaşanması, bir çırpıda engellenebilecek bir durum değildir. Önemli olan, rekabette ziyade tamamlayıcılığın ön plana çıkarılması ve görev tanımlarının bunu sağlayacak netlikte yapılmasıdır.

**DENETİŞİM: Sayıştay Kanunu’nun görüşmeleri esnasında tartışma konusu olan “Performans Denetimi” hakkındaki görüşleriniz nelerdir?**

**Recai AKYEL:** Kanunumuzun TBMM oturumlarındaki görüşmeleri sırasında, performans denetimi tanımı hakkında verilen ve kabul edilen bir önerge dolayısı ile Sayıştayın performans denetimi yetkisinin çerçevesi hakkında farklı değerlendirmeler ortaya konulmuş ve birtakım tartışmalar yaşanmıştır. Gerek 6085 sayılı yeni Kanunumuz, gerekse 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, denetimin uluslararası standartlara göre yapılacağını öngörmektedir. Uluslararası standartlarda performans denetimi, üç unsurdan, yani ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik unsurlarından müteşekkil bir denetim olarak tanımlanmaktadır. Kanunumuzda da, Sayıştay’ın kamu kaynaklarının bu ilkeler çerçevesinde kullanılıp kullanılmadığını denetleyeceği değişik maddelerde açık bir şekilde belirtilmektedir. Dolayısıyla performans denetimi tanımında bu kavramların yer almaması, Kanunumuzun 1, 8 ve 35 inci maddelerinde yer alan ve uluslararası standartlara uygun hareket etmenin de zorunlu bir



koşulu olan ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik denetimlerinin yapılamayacağı anlamına gelmemektedir. Zaten performans denetimi tanımına yapılan müdahalenin gerekçesi olarak da, yerindelik denetiminin önüne geçilmesi, Sayıştayın idarelerin yerine geçerek karar almasının engellenmesi gibi amaçlar ön plana çıkarılmıştır. Performans denetimi, zaten doğası itibarıyla böyle bir etkiye sahip olamaz. Amacı, kurumların faaliyetlerini daha verimli ve etkin yürütmelerini sağlayacak öneriler geliştirerek, kamu yönetiminin güçlendirilmesine katkı sunmaktır.

Performans ölçümü, performans değerlendirme ve performans denetimi kavramları arasında kimi örtüşmeler bulunmakta ve bu kavramlar zaman zaman birbirlerinin yerine kullanılabilir. Bir denetim kurumu olarak Sayıştay, doğal olarak performans denetimi yapmakla görevlidir ve bu görevini de uluslararası standartlara uygun olarak en iyi şekilde yürütmeye çalışacaktır. Performans denetimlerini yürütürken, kurumların belirlediği göstergelerin, kurumlarca gerçekleştirilen ölçümlerin ve yapılan değerlendirmelerin dikkate alınması kaçınılmaz bir zorunluluktur. Önemli olan, 5018 sayılı KMYKK ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda performans denetimi ve bu denetimin temel unsurlarına ilişkin olarak yer alan hükümleri, uluslararası standartlar ve dünyadaki iyi uygulama örneklerini de dikkate alarak, ülkemiz için en iyi sonuçları üretecek şekilde uygulamaya geçirmektir.

Sayıştayımız, ülkemizin daha demokratik, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim yapısına kavuşması ve halka ait kaynakların daha verimli ve etkin kullanılması, yolsuzluk ve savurganlığın ortadan kaldırılması suretiyle halkımızın refah düzeyinin artırılması konusunda üzerine düşenleri önümüzdeki dönemde de gereği gibi yerine getirme kararlılığı içerisinde olacaktır.

**DENETİŞİM: İlerleyen süreçte Türk kamu denetim sisteminin organizasyonel yapısında sizce ne tür değişiklikler yapılmalıdır?**

**Recai AKYEL:** İlerleyen süreçte kamu denetim sisteminin yeni düzenlemeler ve yeni ihtiyaçlar doğrultusunda daha da geliştirilmesi, kurumsal altyapısının güçlendirilmesi, işbirliği ve koordinasyon mekanizmalarının etkin bir şekilde işletilmesi büyük önem taşımaktadır. Dış denetim ve iç denetim şeklinde

kurgulanan sistemin yapısında bir değişim ihtiyacı olduğunu düşünmüyorum. Önemli olan denetimin etkinliğini artıracak, yapıcı ve değer katan boyutunu ön plana çıkaracak çalışmalara odaklanmasıdır. Bir başka ifadeyle organizasyonel yapıdan ziyade, uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi ve denetimden etkin sonuçlar alınması, temel arayışlarımız olmalıdır.

Yönetimin olduğu, planlamanın olduğu her yerde denetim olmalıdır. Denetimin olmaması her zaman risktir; ancak doğru ve kıvamında olmayan denetim de bir risktir. Fayda sağlayan denetim için, denetim kurumlarının kapasitelerinin yeterli, denetim yapanların mesleki yeterliliklerinin ve etik anlayışının gelişmiş olması, paydaşların aynı terminolojiyi kullanmaları gerekmektedir.