

TÜRKİYE'DE ÜNİVERSİTE YÖNETİMİNİN PERFORMANS SAYDAMLIĞININ SAĞLANMASINDA DENETİM UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

(EVALUATION OF AUDITING PRACTICES IN PERFORMANCE MANAGEMENT IN ENSURING TRANSPARENCY IN UNIVERSITY ADMINISTRATION FOR TURKEY)

Adem YAMAN*

ÖZ

Global ölçekte yaşanan değişim ve gelişim toplumsal etkileşimi ve beraberinde kurumlardaki değişimi de zorunlu kılmaktadır. Dünya genelinde en yaygın ağa sahip olan üniversitelerde küresel etkileşimin daha hızlı olduğu ve ekosistemin bu durumu daha da ivme kazandırdığı tartışma götürmez bir durumdur. Türkiye'deki üniversitelerin uluslararasılaşma iddiası ve diğer ülkelerdeki yükseköğretim kurumlarında gözlenen faaliyetler kurumsal yönetim modellerini değişime zorlamakta ve hatta katma değer odaklı yönetim modellerini kurmaya mecbur bırakmaktadır. Bu durum, üniversitelerde performans odaklı yönetim sistemlerinin tesis edilmesi ile stratejik hedef temelinde yönetim planlamalarının yapılması yönündeki yoğun tartışmalara neden olmaktadır. Çalışmamızda literatür taraması, yazılı-görsel kaynaklar incelenmiş

ve gözlem yöntemine ağırlık verilerek üniversitelerde performans yönetiminin önemi ve iyi bir performans yönetim modelinin tesisi ve uygulanabilmesine yönelik denetim faaliyetlerinin etkisine ilişkin bilgiler verilmesi amaçlanmıştır. Üniversitelerin performans odaklı yönetim modellerinin başarılı uygulanabilmesine yönelik kurum içi ve kurum dışı denetim-inceleme faaliyetlerinin olası sonuçları üzerinden bazı saptama ve değerlendirmelere yer verilerek güncel tartışmalara değinilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Üniversitelerde Performans Odaklı Yönetim, Performans Saydamlığı, Denetim, İç Denetim.

JEL Kodları: H83, G34, M14, M41.

ABSTRACT

Global change and development necessitates social interaction as well as changes in institutions. It is beyond doubt that the global interaction is faster and the ecosystem accelerates this situation in the universities with the most widespread network around the world. The activities observed in the internationalization of universities and other countries claim higher education institutions in Turkey do not have to establish is forcing a change in corporate governance models and even add value oriented management models. This situation leads to intensive discussions about the establishment of performance-oriented management systems in universities and management planning on the basis of strategic target. In our study, literature review, written-visual resources were examined and the importance of per-

formance management in universities and the effect of audit activities on the establishment and implementation of a good performance management model were emphasized by focusing on observation method. The current discussions on the possible results of the internal and external audit-review activities aimed at the successful implementation of the performance-oriented management models of the universities were discussed and some discussions were made.

Keywords: Performance Oriented Management in Universities, Performance Transparency, Audit, Internal Audit.

JEL Classification: H83, G34, M14, M41.

* Dr. Öğr. Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, E. Bakanlık Müfettişi ve İç Denetçi, Çanakkale, Orcid Id: 0000-0002-3065-5329, ademyaman@gmail.com Yazı Gönderim Tarihi: 02.09.2019, Yazı Kabul Tarihi: 13.09.2019.

1. GİRİŞ

Türkiye'de sayıları 210¹ civarında olan ve büyük çoğunluğu kamu kurumu (kamu tüzel kişiliği) niteliğinde olan üniversitelerin performans saydamlığının sağlanabilmesi beklenen bir olgudur. Üniversite kurumlarının yönetsel kararlarının kamuoyu ve paydaşları tarafından sağlıklı değerlendirilebilmesi ile doğru-adil bir algının tesis için yönetimde performans odaklı denetimin tesis edilmesi önemli bir aşama konumundadır. Kurumsal düzeyde tesis edilecek bir performans denetim mekanizması sonucunda; hedeflenen / gerçekleşen kamu hizmet miktarının, nitelik ve maliyet boyutları ve bu boyutlardaki değişkenler somut ve anlaşılır olarak ortaya çıkacak, bu durum kamuoyu, paydaşlar ve uluslararası tüm birimler tarafından da izlenebilecektir. Üniversiteler kurum içi ve kurum dışı olmak üzere birçok denetim birimi tarafından denetlenmekte ve incelenmektedir. Yapılan bu denetleme-inceleme faaliyetlerinin üniversitelerin performans odaklı yönetim sisteminin tesisinde nasıl bir etki oluşturduğu ve denetim faaliyetlerinin sonuçları üzerinden bazı saptama ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

2. ÜNİVERSİTELERDE KURUMSAL YAPI VE İŞLEYİŞ

Kurumların/kuruluşların toplumsal yaşama ilişkin ihtiyaç duyulan bilgi kullanımı büyük ölçüde kendi toplumsal nitelikleri ve özellikle kurumsal kültürü ile yakından ilgili olduğu düşünülmektedir. Özellikle kurumsal hafızanın oluşumunda izlenen sistematik süreç, kurumsal üyelerin eğitilmesi ve gerekli koordinasyonun sağlanması bakımından önemli olduğu belirtilmektedir (Etzioni, 1964). Üniversitelerin bölgesel potansiyelleri de göz önüne alındığında örgütsel etkinliğin sağlanması, iş barışı ve memnuniyetlerinin sağlanması bakımından yükseköğretim kurumlarının örgütsel değişimi ve yenileşme sürecindeki adaptasyonu bu durumda ihmal edilmemesi gerekmektedir (Özdemir, 2013; Aypay ve Bektaş, 2010).

Üniversitelerin çok yönlü bir çevresel etkileşim içinde olduğu düşünüldüğünde üniversite kurumlarının temelde üç esasa göre hizmet ürettikleri bilinmekte-

dir (Marangoz, 2004; Wissema, 2009); bilgi sağlamak, eğitim ve öğretim yapmak ve toplumsal ihtiyaç ve beklentilere uygun teknolojik hizmetler üretebilmektir. 19. yüzyıldan bu yana üniversitelerin basit düzeyde dört kategorik yapıda ele alındığı görülmektedir (Tekeli, 2003; Wissema, 2009);

1. Kilise Merkezli Üniversite Modeli (Napolyon Bonoparte Üniversite de France); eğitim-öğretimin bir kamu hizmeti olarak görülmesi ile devlet tarafından kilise ile ilişkilendirilerek sürdürülmesi hedeflenmiştir. Bunun ilk örneği 1806 yılında kurulan "Université de France" olmuştur.
2. Ulus-Devlet Üniversite Modeli (Wilhelm Von Humboldt Araştırma Üniversitesi); bu üniversite anlayışı, 17. yüzyılda ruhban sınıfından ayrılmış fakat seçkin zümrelerin yoğunlaştığı model olarak bilinmektedir. Model üniversitelerde mali denetim ve izleme üniversiteden bağımsız birimlerce yapılmaktadır. Fakat üniversite kurumunun mali denetimi dışında plan ve müfredat denetimi öngörülmemiştir.
3. Kitlesele Eğitim Üniversiteleri; İkinci Dünya Savaşı sonrasında ulusların kitlesele yükseköğretim talebinin karşılanması ve mesleki uzman yetiştirilmesi amacıyla yönelik oluşturulmuş üniversitelerdir. İhtiyaç duyulan mesleki uzmanlaşmanın sağlanmasına öncelik verilmiştir.
4. Bilim ve Teknoloji Üniversiteleri Modeli (Amerikan Modeli); günümüzde daha yaygın olan, daha organize ve modern bir yapı olarak oluşturulan modeldir. Üniversite yönetimi, akademik kurullar ve finansman yönetimi ayrı birimler olarak tesis edilmiştir. Belirtilen üniversite modelinde kurumsal akreditasyon ve insan kaynaklarının performans esaslı yönetimi, takibi ve kalitesi önemsenmektedir.

Üniversite algısındaki değişim Wissema'ya (2009) göre şöyle açıklanabilir; uluslararası düzeyde finansman arayışları, gelecek için rekabet gücünün sürdürülebilmesi, ulusal hükümet politikalarındaki değişim, disiplinler arası araştırmalar, öğrenci sayı-

1) Türkiye'de 2019-Ağustos itibarıyla 207 üniversite bulunmaktadır.

larındaki büyük artış ve kamu kurumlarınca kurulan araştırma kuruluşlarıdır. Bu değişim sürecini sağlıklı ve başarılı yürütmek isteyen birçok toplum ve hatta devletler, dünya genelinde ön planda olduğu inanılan / bilinen Harvard, Standford, MIT, Cambridge vb. üniversiteleri sürekli izlemektedir. Belirtilen üniversitelerde en önemli ortak özelliklerden bir tanesi de dünyanın birçok yerinden öğrenci-araştırmacıların ilgisini çekebilmesi, zengin araştırma imkânları sunması ve çeşitli endüstriyel kuruluşlar ile ortak çalışmalar yürütmeleridir. Diğer bir anlatımla uluslararası süreçte üniversitelere verilen itibar büyük ölçüde üretilen bilginin kalitesi, etkisi ve ekonomiye olan katkısı ile yakından ilgilidir.

Türkiye’de yükseköğretim kurumlarının yönetiminin belirlendiği 2547 sayılı Kanuna göre yükseköğretim; “Yükseköğretim Kurulu”, “Yükseköğretim Denetleme Kurulu” ve “Üniversitelerarası Kurul” üst kurullar olarak belirlenmiştir. 2547 sayılı Kanun ile üniversitelerin yönetim organları icranın başı olarak “Rektör”, rektöre yardımcı olması ve yine rektör başkanlığında karar alan “Üniversite Yönetim Kurulu” ile “Senato” olarak belirlenmiştir. Rektör dışında sayılan bu organlar, icrai değil daha çok danışma ve yürütmeye yardımcı organ niteliğindedirler. Üniversite bünyesinde doğrudan rektöre bağlı “İç Denetim Birimi” bulunmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) hükümleri bağlamında ve üst yönetici/rektörün emir ve onayı ile iç denetim, denetim ve inceleme faaliyeti yürütmektedirler. Türk kamu üniversitelerinde, kurumsal büyüklük ile orantılı olarak iç denetçi kadrosu normu bulunmaktadır. Ancak çoğunluk kamu üniversitelerinde 3 adet iç denetçi norm kadrosu tanımlanmıştır. Büyük ölçüde de üniversitelerin iç denetçi atanmış olduğu İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve ilgili üniversite web sayfalarından anlaşılmaktadır. İç denetim birimleri dışında üniversitelerde kurumsal bir denetim birimi ya da denetim organı bulunmamaktadır.

3. ÜNİVERSİTELERDE PERFORMANS YÖNETİMİ VE SAYDAMLIK

1980’li yıllarda somut başarı ölçümü yapabilme ve daha ikna edici pozitif değer tespiti yapabilme olarak adlandırılan performans yönetimi/ölçümü, günümüzde ise nispeten gelişim ve değişim göstermiş ve anlam olarak daha kapsamlı olarak algılanmaktadır.

Günümüzde performans yönetimi, ifadesi daha çok “*performans odaklı değerlendirme*” olarak isimlendirilmektedir. Kendi içinde objektif kriterlerin belirlendiği, etkililik ve verimlilik esasları olan sistematik bir değerlendirme mekanizması olduğu değerlendirilmektedir. Genel bir söylemle kurumsal bir kuruluşta ya da bir üniversitede performans yönetimindeki temel amacın öngörülen kurumsal amaçlara ulaşmak ve bu süreç için en sağlıklı ve objektif verileri sağlamak olmalıdır. Diğer yönden uygulanan performans yönetim sisteminin kurumsal başarısı için insan kaynağının etkinliği ve niteliği ile de yakından ilgilidir (Cansever, 2000).

Türkiye’de kamu kurumlarının performans odaklı yönetim modelinin tesis edilmesi ya da edilebilirliğine ilişkin çeşitli değerlendirme ve çalışmalar bulunmaktadır. Ancak önemli olduğu düşünülen ilk projelerden/çalışmalardan birisi 1989 yılında yayımlanan “Merkezi Hükümette Çıktı ve Performans Ölçülmesi” başlıklı çalışmadır. Performans odaklı yönetim sistemine ilişkin öneriler içeren diğer önemli bir çalışma ise Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE, mülga edilmiştir) tarafından yayımlanan “Kamu Yönetimi Araştırması Raporu” (KAYA)’dır. KAYA Raporunda performans odaklı planlama ve ölçümün kamu yönetimine olası kazanımlar sağlayacağı değerlendirilerek kamuda saydamlığı ve yönetimin hesap verebilmeyi sağlayan mekanizmaların kurulması önerilmiştir. Diğer yandan 1996-2000 yıllarına karşılık gelen “VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı”nda da KAYA Raporuna teyiden kamu sektöründe performans odaklı yönetim sisteminin kurulmasına yönelik önerilere yer verilmiştir.

Geleneksel bürokrasi ile şekillenen üniversite kurumlarındaki yönetim anlayışı, kaynakların etkin ve verimli kullanılmaması ve yeterince bilimsel katma değer üretilmemesi nedenlerine bağlı olarak kamu üniversitelerinin verimsiz olduğu yönünde yaygın değerlendirme ve eleştirilere konu edilmektedir (Gür ve Çelik, 2011; Hughes, 2014, Yaman, 2016). Yükseköğretim talebinin artması, yükseköğretim kurumlarının yeniden yapılandırılması gerektiği, üniversite yöneticilerinin mevcut görev ve sorumluluklarının da yeniden belirlenerek, saydam ve hesap verebilir bir düzleme taşınmasını gerektirmektedir.

Amerika’da bazı eyaletlerdeki üniversitelerde uygulanan “Sorumluluk Merkezli Yönetim (SMY)” olarak

adlandırılan bir yönetim modeli uygulanmaktadır. Bu modelde tüm birimlerin hizmet sunumuna ilişkin maliyet ve gelirlerin tespitine yönelik bir öngörüü temelinde bir uygulamadır. Belirlenen bir planlama dahilinde var olan bir mali kaynağın rasyonel bir şekilde yönetilmesi, kaynakların etkin ve ekonomik kullanımına ilişkin önceliklendirme yapılması, yetki-sorumluluk tespiti ile hesapverebilir mekanizmasının kurulması esasına dayanmaktadır (Çekiç, 2015). Ölçülemeyen, somut göstergelerle izah edilemeyen herhangi bir faaliyetin ya da olgunun değerlendirilmesi, geliştirilmesi veya önerilere konu edilmesi pek olası değildir (Usta, 2010).

5018 sayılı Kanun ile modern yönetim esasları benimsenmiş ve daha da önemlisi hesap verme ve yönetim sorumluluğunun tesis edilmesi amaçlanmıştır. O nedenle de kurumların yetkili kılınan üst yöneticileri, yönetim ve hesap verme sorumlulukları bulunduğu hükme bağlanmıştır. Üniversitelerdeki üst yönetici rektördür. Rektör, harcama yetkisini astlarına devredebilir, ancak bu devir rektörün sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında üniversitelerde harcama birimleri ve harcama yetkilileri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Performans saydamlığı; mal ya da hizmet sunum sürecinde etkinliğin sağlanması ve bu süreçteki izlenen adımların şeffaf bir usul ve yöntem ile ilgililere veya lüzum üzerine kamuoyuna duyurulması olarak ifade etmek mümkündür. Üretim ya da değerlendirme sürecine tabi tutulan mal veya hizmet işlemlerinin katlanılan en az maliyet unsuruna karşılık çıktı miktar ve nitelikteki çoğunluğun sağlanması sürecinde olası şüphelerin ortadan kaldırılması olarak tanımlanabilir. Diğer bir anlatımla minimum girdi ile maksimum katma değer sağlanması işlemlerinin değerlendirilebilmesi için gerekli bilginin sunulması ve paylaşılabilesidir (Atiyas ve Sayın, 2000).

Performans saydamlığının sağlanmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluk (VET) unsurlarının göz önünde tutulması kaçınılmaz bir zorunluluktur. İşlemlerin yapıldığı bir kurum ya da üniversitenin paydaşları ve kamuoyunca da değerlendirileceği üzere katlanılan maliyetlerin sınırlı tutularak elde edilen maksimum çıktının sağlanması ilgili kurum ve üst yönetici/rektör için önemli bir başarı olarak değerlendirilecektir.

Kamuoyu ve diğer paydaşlar, kurumların stratejik plan ve faaliyet raporlarından çok ilgili mali yıl bütçe rakamlarının tutarına daha çok ilgi göstermekte olup değerlendirme ve eleştirilerini de bütçe rakam-

Üniversitelerde Harcamacı Birimler ve Harcama Yetkilileri Tablosu²

Kurum / Kuruluş	Üst Yönetici	Harcama Birimi	Harcama Yetkilisi
Üniversite Enstitü veya Birim	Rektör	Genel Sekreterlik	Genel Sekreter
		Daire Başkanlığı	Daire Başkanı
		Hukuk Müşavirliği	1. Hukuk Müşaviri
		Fakülte	Dekan
		Yüksekokul	Müdür
		Meslek Yüksekokulu	Müdür
		Enstitü	Müdür
		Hastane	Başhekim
		Merkez	Müdür
		Bölüm	Başkan
		Ana Bilim Dalı	Başkan
		Savunma Uzmanlığı	Savunma Uzmanı
Döner Sermaye İşletmesi	Müdür		

2) Tablo, yazar tarafından tasarlanmıştır.

ları üzerindeki artış miktarları ile sınırlı tutmaktadır. Mali yıl bütçe verileri yıllık düzeyde öngörüldüğünden, yıllara sari durumda olan diğer üst politika belgeleri kadar önem taşımamaktadır.

Diğer bir söylemle mali yıl bütçe rakamları mutlaka stratejik planlar, stratejik hedefler-gerçekleşmeler, kesin hesap bütçe gerçekleştirmeleri ve ilgili mali yıl bütçe uygulamalarına ilişkin denetim raporları ile birlikte değerlendirilmelidir. O nedenle de kurumların ve özellikle üniversitelerin stratejik planları, stratejik hedefleri-somut göstergeleri, kurumsal faaliyet raporları ve kesin hesap bütçe verileri, Sayıştay denetim raporları, iç denetim raporları şeffaf olarak kamuoyuna ve paydaşlara sunulması performans saydamlığının tesis bakımından ertelenemez öneme sahiptir.

4. ÜNİVERSİTELERDE YÜRÜTÜLEN DENETİM FAALİYETLERİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali saydamlığın sağlanması ve kaynağı ne olursa olsun her türlü kamu kaynağının elde edilmesi, harcanması ve kullanılmasında etkin bir denetimin tesisi amacıyla kamuoyunun zamanında ve doğru bir şekilde bilgilendirilmesi öngörülmüştür. Kamu kaynaklarının kullanımında saydamlığın sağlanması için gereken unsurlar şöyle sıralanmaktadır (5018 Sayılı KMYKK, 7. Madde); “

1. Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
2. Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,
3. Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,
4. Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması gerekmektedir.”

Kurumların performans odaklı çalışmaları, insan kaynaklarının niteliği ile doğru orantılı olarak daha

itibarlı katma değer üretmeleri kurumların ve üniversite yöneticilerinin de başarılı-başarısız olarak yönetilip yönetilmediği noktasında önemli bir veri sağlamaktadır. Performans saydamlığı, yöneticilerin kamu kaynaklarını ne zaman, nasıl, hangi yöntem ve araçlar kullanılarak ve hangi önceliklerle kullandıklarına ilişkin başta amirlerine, kamuoyuna ve paydaşlara gerekli bilgilendirme ve izleme imkânı sağlayacaktır.

5018 sayılı Kanun, malî saydamlığın sağlanması ve izlenmesi hususundaki sorumluluğu kamu idarelerinin üst yöneticilerine vermiştir. Sürecin izlenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanmasına ilişkin ise temel araç olarak iç denetim ve dış denetim birimleri görevlendirilmiştir. Özellikle iç denetim birimleri, Hazine ve Maliye Bakanlığının uhdesinde bulunan İç Denetim Koordinasyon Kurulu eliyle iç uygulama prosedürleri ve sertifikasyon sağlanarak sevk ve idare edilmektedir. Dış denetim ise TBMM adına Sayıştay Başkanlığı eliyle yürütülmektedir. Belirtilen denetim birimlerinin dışında denetim hizmeti veren diğer tefiş/denetim ve rehberlik birimleri de bulunmaktadır.

4.1. Kurum Dışı Denetim

Üniversite kurumu dışında organizasyonu olmakla birlikte kuruluş mevzuatı ya da daha üst bir hukuksal normdan alınan yetki ve sorumluluk ile üniversiteler üzerinde doğrudan veya dolaylı denetim-inceleme görevi olan denetim birimleri kısaca aşağıda tanıtılmaktadır.

4.1.1. Devlet Denetleme Kurulu Denetimi

Devlet Denetleme Kurulu, 1982 Anayasanın 108.inci maddesine dayanmaktadır. Bir bütün olarak idarenin en yetkili sorumlusu ve Devletin başı konumunda olan Sn. Cumhurbaşkanlığı Makamına bağlı olarak idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla kurulmuştur. 15/7/2018 – 30479 tarihli ve sayılı Resmi Gazete yayınlanarak yürürlüğe giren 5 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Devlet Denetleme Kurumunun yapısı ile ilgili bazı değişiklikler yapılarak (2443 sayılı Kanuna göre) görev, fonksiyon ve icrai kapasitesi daha da güçlendirilmiştir.

Kurul, Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşları başta olmak üzere sermayesi-

nin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluş, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler-vakıflar özelinde her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca özel kesime ait bir kurum ya da kuruluş özelinde de sunulan hizmetin kamusal niteliği gereği ve olası kamusal sorumluluk bağlamında icap eden inceleme-denetimin yapılabileceği değerlendirilmektedir. Ayrıca Kurul; başkanı dâhil dokuz üyeden oluşmakta iken bu durum 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kadronun belirlenmesinin Sn. Cumhurbaşkanı kararına bırakılmıştır. Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının emri ve Onayı ile tüm üniversiteler üzerinde denetim, soruşturma ve inceleme faaliyeti yapma yetkisine sahiptir.

4.1.2. YÖK Denetleme Kurulu Denetimi

Yükseköğretim Kurulu Başkanlığında teşkilatlı olan “Yükseköğretim Denetleme Kurulu” üyeleri/denetçileri tarafından 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu uyarınca üniversiteler ve rektörler üzerinde denetim, inceleme ve soruşturma görevlerini yürütmektedirler. 2019 yılı itibarıyla 1 başkan ve 15 üyeden oluşmaktadır. Günümüz yükseköğretim kurumlarının sayısı göz önüne alındığında mevcut üyelerin/denetçilerin periyodik denetimleri yerine getirebilmeleri pek olası görünmemektedir.

Denetleme Kurulu üyeleri, YÖK Başkanının ve/veya denetleme kurulu başkanının emir ve görevlendirmeyle çalışmakta ve yapılan inceleme-denetim işlemleri sonrası YÖK Denetleme Kurulu Başkanı tarafından gerekli işlemlerin tesisi bakımından da YÖK Başkanlık makamı bilgilendirilmektedir.

Günümüzde 207 üniversitenin ve yüzlerce biriminin inceleme-soruşturma işlemlerinin dahi önemli bir yekün oluşturduğu düşünüldüğünde periyodik denetim ve rehberliğin yapılmasında önemli düzeyde fiili imkansızlık olduğu düşünülmektedir.

4.1.3. Sayıştay Başkanlığı Denetimi

Kamuda hesap verme sorumluluğu ile mali saydamlığa katkı sağlamak üzere denetim, yargılama ve rehberlik yapmak amacıyla görev ifa eden bir kurum-

dur. TBMM adına ve Sayıştay Başkanlık makamınca oluşturulan denetim programı kapsamında, bölüm şefliğince ilgili denetçi, baş denetçi ve uzman denetçilerin denetim görevlendirmeleri yapılmaktadır. Yapılan denetimler sonucunda oluşturulan “Denetim Raporu” gerekli sorgu işlemlerinden sonra son hali verilerek Başkanlığa sunulmaktadır. Raporlara ilişkin getirilen öneriler, müteakip dönemlerde ilgili denetçilerce yapılan Sayıştay denetimlerinde denetlenen idareler nezdinde takip edilmektedir.

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (International Organization of Supreme Audit Institutions-INTOSAI) nin ve diğer uluslararası ve bölgesel organizasyonlar ile de işbirliği yapabilmektedir. Sayıştay tarafından yürütülen klasik (uygunluk-mevzuata uyum) denetimin ötesinde performans denetimi görevi de bulunmaktadır. Bu denetim, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde kamu idarelerince daha evvel üst politika belgeleriyle uyumlu olduğu varsayımı ile öngörülen hedef ve göstergelerle ilgili olarak düzenlenen kurumsal faaliyetlerin sonuçlarının ölçülmesi/değerlendirilmesi şeklinde yürütülmektedir (Sayıştay, 2019).

Sayıştay Başkanlığı verilerine göre kurum denetçilerince mali yıllar boyunca Performans Bilgisi Denetimi bulgu sayısının 2015 yılı 1.693; 2016 yılı 217 ve 2017 yılında ise 304 olarak saptanmıştır. Diğer yandan kurum internet sayfalarında yer alan Sayıştay denetim raporları incelendiğinde yapılan denetimlerin klasik denetim usul ve yöntemlerinin çok da ötesinde olmadığı ve hatta etki derecesinin de düşük kaldığı yönünde bir kanaat sunmaktadır.

4.1.1. Hazine ve Maliye Bakanlığı Denetimi

Maliye Bakanlığı uhdesindeki Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı eliyle kamu gelirlerinin/vergilerinin tahakkuku ve toplanması sürecinde denetim işlemleri adı geçen kurumca yürütülmektedir. Üniversitelerin döner sermaye işletmeleri, Teknokent bünyesindeki şirketlerin ticari işletmeleri, kampüs içinde faaliyet gösteren bilim iktisadi işletmeler kurumlar vergisi başta olmak üzere diğer vergisel sorumluluklar ile yapılan harcamaların öngörülen esas ve usule uygunluğuna ilişkin inceleme ve teftişler yapılmaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı uhdesinde bulunan Vergi Denetim Kurulu vergi müfettişleri eliyle fiilen; ba-

kanlığın diğer ilgili birimlerde ise Hazine ve Maliye Uzmanları eliyle evrak üzerinde denetim, inceleme ve değerlendirme işlemi ifa etmektedir.

4.1.5. Meslektaş Denetimi

Özellikle kamu kurumlarında yürütülmekte olan idari bir işlem ya da tesis edilecek bir uygulamaya ilişkin farklı üniversitelerin aynı isimdeki birimlerinde söz konusu işlemlerin nasıl ifa edildiği öğrenilerek ya da farklı statülerdeki kişiler tarafından mevcut durum incelenerek yapılan işlemlerin incelenmesi olarak tanımlanabilir. Örneğin A Üniversitesi'nde İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığınca yapılacak bir taşınır kiralama işleminin B Üniversitesi'ndeki aynı birimin nasıl bir işlem tesis ettiğinin öğrenilerek kendilerine yardım ve rehberlik hizmeti verilmesini istemesi olarak tasvir etmek mümkündür.

4.2. Kurum İçi Denetim

Üniversite kurumu içinde organizasyonu olan ve rektöre bağlı olarak veya ikincil görevi olarak denetim-inceleme görevi tevdi edilen birim veya durumlar aşağıda kısaca tanıtılmaktadır.

4.2.1. Rektörlük İç Denetim Birimi

5018 sayılı Kanununun 63-68. madde hükümleri doğrultusunda, Bakanlar Kurulunun 2006/10654 sayılı Kararına ekli İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yürürlüğe konulmuştur. İç denetim faaliyetinin vasıtasıyla, kamu idarelerinin varlıklarının güvence altına alınması, iç kontrol sisteminin etkinliği ve risklerin en az düzeye indirilmesi için kamu idaresinin faaliyetlerini olumsuz etkileyebilecek risklerin tanımlanması, gerekli önlemlerin alınması, sürekli gözden geçirilmesi konularında yönetime detaylı olarak önerilerde bulunulması öngörülmüştür. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri bağlamında ve üst yönetici/rektörün emir ve onayı ile iç denetim, denetim ve inceleme faaliyeti yürütmektedirler. Türkiye'de kamu üniversitelerinde, kurumsal büyüklük ile orantılı olarak iç denetçi normu tanımlanmıştır. Örneğin, köklü ve büyük üniversiteler olan Ankara Üniversitesi, Gazi Üniversitesi ve İstanbul Üniversitesi'ndeki iç denetçi sayısı normu 10 civarında iken Anadolu'daki birçok kamu üniversitesinde bu rakam üç ya da beş düzeyindedir.

Üniversite ve diğer yükseköğretim kurumlarında iç denetim birimlerinin kurulması sonrasında teşkilat içinde önemli bir farklılık yaşanmıştır. Kamu kurumu statüsünde olan üniversitelerde daha evvel bir denetim biriminin olmaması nedeniyle yerleşik bir denetim kültürü gelişmemiştir. Fakat iç denetçilerin denetim faaliyetlerinin etkisi ve kuruma sağladıkları katma değer önemi ölçüsünde denetimin ve denetçinin farkı kurumlarda hissedilmektedir. Denetim elemanları, kurumlarda birçok zaman denetimden ziyade danışmanlık ve rehberlik faaliyeti yürütmektedirler. Bu yöndeki rehberlik uygulamaları da kurumlardaki denetim kültürünün benimsenmesini sağlamaktadır.

4.2.2. Kurum Ön Mali Kontrol Denetimi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu yönetimine dahil olan bir süreçtir. Kamu yönetimindeki "İç Kontrol" müessesinin önemli unsurlarından biridir. Belirtilen kanununun 58. inci maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre kamu idarelerinin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin mali karar ve işlemlerinin söz konusu idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, harcama-finance programı ile merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer ilgili mali mevzuat hükümlerine uygunluğuna ilişkin yapılan kontrol işlemleri olarak tasvir etmek mümkündür. Ön mali kontroller, harcama birimi ile mali hizmetler birimi uzmanlarınca yapılmaktadır.

4.2.3. Kurum İçi Mucipli Denetim

Belirli bir konu ya da işlemin veya uygulamanın üst yöneticinin emri ve isteği üzerine incelenmesi, gerektiğinde soruşturmaya geçilmesi için denetim elemanı veya herhangi bir kamu görevlisinin muhakkik olarak görevlendirilmesi vasıtasıyla yapılan denetim ve değerlendirme işlemlerine verilen denetim türüdür. Belirtilen denetim türü belirli bir konu ya da işlem özelinde daha çok karşılaşılmaktadır.

4.2.4. Kurumsal Otokontrol Denetimi

Daha önceki denetimlerden hareketle oluşturulan bir "checklist", "muhtıra" veya "kontrol tablosu" nun her işlemten sonra izlenecek diğer işlemler silsilesi olarak teyit edilmesidir. Bir kurum ya da üniversite birim yöneticilerinin veya çalışanlarının başka bir inceleme

ya da araştırma faaliyeti olmaksızın yürüttükleri işlem adımlarını kendilerinin kontrol etmesidir.

5. DEĞERLENDİRME, SONUÇ VE ÖNERİLER

Performans odaklı yönetim uygulamaları, kamu kurumlarında ve üniversite yönetimlerinde henüz yerleşik bir uygulama haline gelememiştir. Üniversite yönetimlerinin performans odaklı bir yönetim stratejisini uygulamak zorunda olduklarına ilişkin emredici bir düzenleme olmamasına rağmen 5018 sayılı KMYK Kanunu hükümlerine göre üniversite yönetimleri kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını konusunda sorumlu tutulmuşlardır. Ancak öngörülen bu sorumluluğun nasıl ve ne şekilde sağlanacağı ve bu süreçte performans denetiminin saydamlığının nasıl sağlanacağına ilişkin husus açıklığa kavuşturulmamıştır. Kurumlarda kaynakların etkin ve verimli kullanımına yönelik performans yönetim saydamlığının nasıl sağlanacağı ile süreçte hangi birim/organ ya da kurumların görevli olacağına ilişkin büyük bir yasal boşluk bulunmaktadır.

Türk idare yapısı içerisinde, kamu kurum ve kuruluşları ile üniversitelerin faaliyet ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun tesis edilmesi, kamu yararına uygun kamusal hizmetlerin sağlanması, demokratik ve sosyal adalete gerekli duyarlılığın kurulması, yolsuzlukların ortaya çıkarılması ya da rüşvet ve kaçakçılığın caydırılması, suça tevessül etmiş kişilerin tespitinde ve ilgililerin kusur düzeylerinin araştırılması bağlamında birçok önemli işlemler denetim elemanlarınca gerçekleştirilmektedir. Denetim kurumlarının üstlenmiş oldukları görevleri tam olarak yerine getirebilmesi ve denetimlerin sonucunda istenilen sonuçların elde edilebilmesi ve dahası öngörülen kontrol mekanizmalarının ya da performans odaklı yönetim modellerinin devamının sağlanması için etkin bir denetimin sürdürülebilir olması gerekmektedir. Diğer yandan kurumlar ile üniversitelerde benimsenen ve uygulanmaya çalışılan performans esaslı yönetim fonksiyonlarının başarısı için denetim fonksiyonu ile model arasında objektif ve tutarlı bir mekanizmanın kurgulanması son derece önem taşımaktadır.

Kurumsal yönetimin başarısı için sağlıklı bir performans yönetim mekanizmasının; sağlıklı bir performans mekanizması için ise ölçülebilir, somut bir

performans bileşim sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Üniversitelerin yönetiminde performans yönetim modelinin başarılı uygulanabilmesi toplumsal güven ve adalet duygusunu da önemli katkılar sunacaktır. Etik kültür ile de benimsenmiş bir kurumda performans odaklı yönetimde adalet dışı davranışlar son derece azalacak ve liyakat ön plana çıkacaktır. Diğer bir ifadeyle, kişiye özel akademik ilan ya da değişen rektör kendi yakınlarına kadro açamayacaktır.

Birçok kamu kurumunda olduğu gibi üniversitelerin faaliyet ve çalışmaları yeterince incelenememekte ve değerlendirmeye tabi tutulamamaktadır. Üniversitelerde yapılan Sayıştay denetimleri başta olmak üzere diğer kurum içi ve kurum dışındaki denetimler-incelemler büyük ölçüde mali tabloların doğruluğu, muhasebe işlemlerin maddi hataları ile şekli düzeydeki mevzuat uyarısızlıkları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Üniversite yönetimince yapılan idari tercihin niçin yapıldığı, bu kararın temelindeki kamu yararının her türlü şüpheden arınmış somut gerekçesinin ne olduğu üzerinde bir değerlendirme ya da saptama işlemine denetim raporlarında pek rastlanmamaktadır. Belirtilen niteliklere haiz olmayan denetim ve incelemeler, üst yöneticilere yeterince yol gösteremekte ve maalesef kamu kaynaklarını etkin kullan(a)mayan yöneticilerin özel saiklerle aldıkları kararlar dolayısıyla sebebiyet verilen kamu zararlarının tespiti ve ortadan kaldırılması için söylemden öte bir adım atılamamasına neden olmaktadır.

Üniversitelerde bilimsel amaçlarla kullanılması gereken kaynakların öngörülen stratejik planlara uyumu, stratejik hedeflere ulaşip ulaşmadığı ile kaynaklarının nasıl kullanıldığına ilişkin paydaşları ve kamuoyunu ikna eden bir saydamlığın olmadığı değerlendirilmektedir. Yukarıda belirtildiği üzere, iç ve dış kurumlarla ilişkilendirilen birçok denetim birimi olmasına rağmen denetimin etkinliği sağlanamamakta ve kurum yönetimleri adil ve objektif düzeyde yeterince denetlenmemektedir.

Üniversitelerde ve diğer yükseköğretim kurumlarında etkin ve performans odaklı yönetimin başarısı ve saydamlığın sağlanabilmesi için denetim faaliyetlerinde duyarlılığın sağlanması yanı sıra;

- Kurum kaynaklarının kullanımı ile faaliyet tercihlerinin saydam bir şekilde belirlenmesi;
- Kurum faaliyetleri ile ilgili olan kişiler ve pay-

daşların, özellikle mali işlemler konusunda diledikleri zaman bilgi sahibi olabilmesi,

- c. Önemli görülen mali işlem, temin ve ödeme işlemlerinin istenildiğinde kamuoyunun huzurunda ifa edilmesi, işlem süreçlerine ilişkin kurum internet sitelerinde gerekli bilgilendirmelerin sürekli verilmesi,
- d. Kurum/birim yöneticilerinin (harcama yetkililerinin) yaptıkları tasarruf ve işlemlerden dolayı hesap verme sorumluluğunun kamuoyunca değerlendirilebileceği ölçüde bilgilendirmenin yapılması,
- e. Yapılacak denetim faaliyetlerinin kurumsal amaçlara uyum ile stratejik hedeflere olan isabet düzeyinin değerlendirilmesi merkezinde yürütülmesi,
- f. Denetim birimlerinin kurumsal düzeyde rapor-bilgi paylaşımının sağlanması,
- g. Performans odaklı yönetimin saydamlığının tesisi için denetim ilke ve metotların yeniden ele alınması

ve bu yönde özellikle Sayıştay Başkanlığı, Yükseköğretim Kurulu ile Hazine ve Maliye Bakanlığı özelinde bir çalışma yapılması önerilmektedir.

Kaynakça

- Atıyas İ. & Sayın Ş. (2000). *Devletin mali ve performans saydamlığı, devlet reformu: Kamu maliyesinde saydamlık*. İstanbul: TESEV.
- Aypay, A. & Bektaş, F. (2010). Organizational models observed in faculties of education: A descriptive study based on the sample of instructors, *Inonu University Journal of the Faculty of Education*, 11(3), 45-59.

- Cansever, A. F. (2000). *Performans yönetim sistemi* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Çekiç, O. (2015). Yükseköğretim kurumlarında bütçe ve sorumluluk, A. Aypay (Ed.). *Türkiye'de yükseköğretim alanı, kapsamı ve politikalar* içinde (ss. 224-240). Ankara: PegemA.
- Etzioni, A. (1964). *Modern organizations. Foundations of modern sociology series*. Prentice-Hall Inc., New Jersey: Englewood Cliffs.
- Gür, B.S. & Çelik, Z. (2011). *YÖK'ün 30 yılı*. Ankara: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı. (Rapor No 4).
- Hughes, O. E. (2014). *Kamu işletmeciliği ve yönetimi*. (Buğra Kalkan, Bahadır Akın & Şeyma Akın, Çev.). Ankara: BingBang.
- Marangoz C. (2004). *Nasıl bir üniversite*, Coskun Can Aktan (Ed.), *Çağdaş üniversite üzerine düşünceler*, İstanbul: Değişim.
- Özdemir, S. (2013). *Eğitimde örgütsel yenileşme* (Geliştirilmiş 7. Baskı). Ankara: PegemA
- Usta, A. (2010). Kamu kurumlarında örgütsel performans yönetim süreci, *Sayıştay Dergisi*, (78), 31-58.
- Tekeli İ.,(2003). *Eğitim üzerine düşünmek*. TÜBA, (Sıra No: 5), Ankara: TÜBA.
- Sayıştay (2019). Sayıştay Başkanlığı Tanıtım. www.sayistay.gov.tr adresinden alındı. (Erişim tarihi, 20/08/2019).
- Yaman, A. (2016). Türk yükseköğretim sisteminde saydamlık ve hesapverebilirlik. Gazi Üniv. Eğit. Bil. Enstitüsü, Ankara.
- Wissema, J. G. (2009). *Üçüncü kuşak üniversitelere doğru geçiş döneminde üniversiteleri yönetmek*, (Devrim Nurkalp & Belge Taciser, Çev.), İstanbul: Özyeğin Üniversitesi.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (2003). T.C. Resmi Gazete (rega.gov.tr). Tarih/Sayı: 24.12.2003/25326.