



SAYIŞTAY DERGİSİ



NİSAN - HAZİRAN 2007
Özel Sayı

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Ali KARAMAZAKCADİK Genel Sekreter
Yayın Kurulu Başkanı	: Bayram BARUN Uzman Denetçi
Yazı İşleri Müdürü	: Dr. H. Ömer KÖSE Uzman Denetçi
Yayın Kurulu	: Bayram BARUN Uzman Denetçi Emine ÖZEY Uzman Denetçi Dr. H. Ömer KÖSE Uzman Denetçi Kemal ÖZSEMERCI Uzman Denetçi Murat ARSLAN Başdenetçi Necip POLAT Başdenetçi Özlem TEMİZEL Başdenetçi
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Dizgi	: Gürkan ALPSOY VHK İşletmeni
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Kapak Baskı	: Ankara Üniversitesi Basımevi
Baskı Tarihi	: Temmuz 2007
Yayın Türü	: Yaygın Süreli Yayın
Yönetim ve Yazışma Adresi	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06100 Balgat/ANKARA
e-posta	: dergi@sayistay.gov.tr
Internet Adresi	: www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi

SAYIŞTAY DERGİSİ

ISSN: 1300-1981

- *Sayıştay Başkanlığınca üç ayda bir yayımlanır.*
- *Derginin yayın konusu, başta denetim, yönetim ve yargı olmak üzere, sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.*
- *Telif hakları 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.*
- *Dergide yazıların yayımlanmış olması yazara ait görüşlerin Sayıştay Başkanlığı tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Dergide yayımlanan makalelerin sorumluluğu yazarlarına aittir.*
- *Dergiye gönderilen yazılar başka bir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.*
- *Dergide yayımlanmak üzere gönderilen yazılar, yayımlansın ya da yayımlanmasın, iade edilmez.*
- *Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.*

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 65 (ÖZEL)	NİSAN-HAZİRAN 2007

İÇİNDEKİLER

- 3 SUNUŞ**
- 5 Cumhurbaşkanımız Sayın Ahmet Necdet Sezer'in
Kutlama Mesajı**
- 7 Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Sayın Bülent Arınç'ın
Kutlama Mesajı**
- 9 Türkiye Cumhuriyeti Başbakanı Sayın Recep Tayyip Erdoğan'ın
Açılış Konuşması**
- 19 Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) Başkanı
Sayın Arpad Kovacs'ın Açılış Konuşması**
- 21 Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Başkanı Sayın Mehmet Damar'ın
Açılış Konuşması**
- 35 145 Yılın Ardından**
Kamil DURU
Sayıştay 6. Daire Başkanı
- 43 Sayıştay'da Değişim Yönetimi**
Ali KARAMAZAKCADİK
Sayıştay Genel Sekreteri

53 Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık “Performans Yönetimi”

Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN
TODAİE Öğretim Üyesi

89 Küresel Bir Kamu Malı Olarak Çevrenin Artan Önemi ve Sayıştay Denetimi

Fehmi BAŞARAN
Sayıştay Üyesi, E. Çevre Müsteşar Vekili

111 Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştayın Konumu

Dr. H. Ömer KÖSE
Sayıştay Uzman Denetçisi

151 Kurumsal Risk Yönetimi ve Sayıştay Uygulaması

Onur DERİCİ – Sayıştay Uzman Denetçisi
Zekeriya TÜYSÜZ – Sayıştay Uzman Denetçisi
Ayдын SARI – Sayıştay Uzman Denetçisi

173 Bilişim Sistemleri Denetimi ve Sayıştay

Özcan Rıza YILDIZ
Sayıştay Uzman Denetçisi

187 Yönetim Bilgi Sistemi ve Sayıştayda Yürütülen Çalışmalar

Necip POLAT
Sayıştay Başkan Denetçisi

199 Bilişim Sistemleri Stratejisinin Önemi ve Sayıştay Deneyimi

Musa KAYRAK
Sayıştay Denetçisi

SUNUŞ

Kamu harcamalarının disiplin altına alınması ve mali sistemin güçlendirilmesi amacıyla 29 Mayıs 1862 tarihinde kurulan Sayıştay, kuruluşundan itibaren bu işlevlerini en iyi şekilde ifa etmeye çalışmış ve 1876'dan itibaren Anayasal sistemimizin en temel ve saygın kurumlarından birisi olarak faaliyetlerini sürdürmüştür.

Günümüzde, dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemizde de her alanda hızlı bir değişim süreci yaşanmaktadır. Bu süreçte Sayıştay denetiminin temel öznesini oluşturan kamu yönetimi ve kamu mali yönetim sisteminde gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmaları, çeşitli boyutlarıyla Sayıştayı da doğrudan etkilemektedir. Son yıllarda gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle de Sayıştayın yetki ve sorumlulukları artırılmış, Sayıştay denetiminin kapsamı önemli ölçüde genişletilmiştir.

Değişen koşullara uyum sağlamak ve faaliyetlerini uluslararası standartlar ve dünyadaki iyi uygulama örnekleri çerçevesinde, bilimsel gelişmeler ışığında ve teknolojinin sunduğu imkanlardan etkin şekilde yararlanmak suretiyle yürütmek amacıyla Sayıştay, son dönemde tarihinin en kapsamlı dönüşüm projesini gerçekleştirmiş ve bu yöndeki çalışmalara süreklilik kazandırmıştır.

1990 yılından itibaren, başta denetim olmak üzere, kamu yönetimi ve maliyesi alanındaki bilimsel araştırmaların teşvik edilmesi, üniversitelerle yakın işbirliğinin geliştirilmesi gibi amaçlara yayın hayatını kesintisiz sürdüren Sayıştay Dergisinin kuruluşumuzun 145. yılına denk gelen bu sayısını, daha çok Sayıştayda gerçekleştirmiş olduğumuz söz konusu çalışmaları ve çıktılarını kamuoyu ile paylaşmak amacına yönelik araştırma ve inceleme yazılarına ayırdık.

Bu vesile ile 145. yıl etkinliklerini başarıyla yürüten Kutlama Komitesine ve özellikle yakında kurumumuza veda edecek olan, Genel Sekreterlik dahil değişik mevkilerde Sayıştayımıza 37 yıl süreyle önemli hizmetler vermiş olan Kutlama Komitesinin Başkanı ve aynı zamanda 6. Daire Başkanımız olan Sayın Kamil DURU'ya

teşekkürlerimi sunmak istiyorum. Kendisine bundan sonraki hayatında da başarılı ve huzur dolu yıllar diliyorum.

Sayıştay Dergisini de bugünlere getiren mensuplarımıza çok teşekkür ediyor, zengin kapsamı ve kalitesi ile alanında üstlendiği sorumluluğu layık ile yerine getirdiğine inandığım dergimizin bundan sonra daha da geliştirileceğini duyurmak isterim.

Mehmet DAMAR
Sayıştay Başkanı

CUMHURBAŞKANIMIZ
SAYIN AHMET NECDET SEZER'İN
KUTLAMA MESAJI

Sayın Mehmet DAMAR

Sayıştay Başkanı

Türkiye Cumhuriyeti'nin köklü kurumlarından Sayıştay, 145. yılını kutlamanın kıvancını yaşamaktadır.

Bağımsız bir yüksek denetim, organı olan ve yargı yetkisi ile donatılan Sayıştay, Anayasa ve yasalarla verilen denetleme, inceleme, hükme bağlama ve uygunluk bildirme görevlerini başarıyla yürütmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına görev yapan Sayıştay, geçmiş, birikimi ve hizmetleriyle hukuk devleti ilkesine işlerlik kazandırılmasına katkı sağlamaktadır.

Sayıştay, çalışmalarıyla, çağdaş devletin temel koşullarından olan saydamlık, hesap verme sorumluluğu, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ilkelerinin yaşama geçirilmesine, Devlet'in güvenilirliğinin ve saygınlığının korunmasına hizmet etmektedir.

Demokrasinin kurum ve değerlerinin korunması, hukuk devleti ilkesinin yaşatılması, kamu yararının gözetilmesi ve ulusal gönencin yükseltilmesinde denetimin yadsınamaz önemi vardır.

Sayıştay başta olmak üzere denetim görevini yürüten kurumlar, yolsuzluklarla savaşmada etkin rol üstlenmektedirler.

Yolsuzluklardan arındırılmış temiz bir toplum, nesnel kurallara göre işleyen, yansız ve saydam bir yönetim, yurttaşların ortak özlemi, Devletin temel önceliğidir. Bu süreçte kuşkusuz en önemli görev Sayıştay'a düşmektedir.

Sayıştay'ın görevlerini, bugün olduğu gibi gelecekte de yansızlık ve nesnellik ölçütlerine bağlı kalarak yerine getireceğine, çalışmalarını duyarlılıkla sürdüreceğine inanıyoruz.

Sayıştay'ın kuruluş yıldönümünde, Sizi, Daire Başkanlarını, Üyeleri, Denetçileri, Savcılarını ve yönetim mensuplarını kutluyor, esenlikler diliyorum.

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANI
SAYIN BÜLENT ARINÇ'IN
KUTLAMA MESAJI

Sayın Mehmet DAMAR

Sayıştay Başkanı

Köklü denetim kurumlarımızdan biri olan Sayıştay'ın 145. Yıldönümü nedeniyle düzenlediğiniz törene nazik davetiniz için teşekkür ederim.

Bu anlamlı programa iştirak eden 18 ülkenin değerli Sayıştay Başkanları ve üst düzey yöneticilerine "hoş geldiniz" diyorum.

Hukuk devleti ve demokrasinin temel taşlarından olan yüksek denetim kurumları, kamu kaynaklarının doğru kullanılmasının sağlanması, israf ve yolsuzlukların önlenmesi açısından hayati öneme sahiptir.

Kamu yönetiminin hukuka bağlı olarak yürütülmesi konusunda büyük bir sorumluluk üstlenen Sayıştay, Meclisimiz adına denetim görevini yıllardır başarıyla yürütmektedir.

Sayıştay yürütmekte olduğu görevle, ülkemize, demokrasimize ve hukuk devleti ilkemize çok önemli hizmetler gerçekleştirmektedir.

Kamu kaynaklarının doğru ve etkin kullanılması için büyük gayret gösteren Sayıştay, devletin şeffaf bir yapıya kavuşturulmasına katkıda bulunmaktadır.

TBMM olarak Sayıştayımızın güçlü ve etkin olması için her türlü desteği bugüne kadar verdiğimizizi, bundan sonra da vermeye devam edeceğimizi belirtmek istiyorum.

Bu vesileyle Sayıştay'ın 145. kuruluş yıldönümünü kutluyor ve daha nice yıllar diliyorum. Bu anlamlı yıldönümü nedeniyle düzenlenen toplantıya katılan tüm değerli konuklara selam ve saygılarımı iletiyorum.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ BAŞBAKANI SAYIN RECEP TAYYİP ERDOĞAN'IN AÇILIŞ KONUŞMASI

Değerli Sayıştay mensupları...

Saygıdeğer arkadaşlar,

Sayıştay'ın kuruluşunun 145. yıldönümünü kutluyor, hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Daima temiz yönetim ve temiz devlet taleplerinin adı olan Sayıştay, devletimizin temel ve önemli kuruluşlarından biridir.

Bu önemli günde Türkiye'nin bugünkü meseleleri ve yarınki hedefleri üzerinde durmak istiyorum.

Türkiye bugün temel meselelerini çözmüş olmakla birlikte yapısal bazı sorunlarla hala büyük güç ve enerji kaybetmektedir.

Türkiye'nin bugün hak ettiği kalkınma seviyesinde olmamasının, daha yüksek hayat standartlarına ulaşamamasının temelinde bu yapısal zaaf noktaları vardır.

Hükümet olarak göreve geldiğimiz ilk günden bu yana milletimizin bizden beklediği ciddiyet içinde ekonomimizi disiplin altına almanın, suiistimalleri ortadan kaldırmanın hassasiyeti, gayreti içinde olduk.

Bu mücadeleyi Türkiye'nin kalkınması için bir olmazsa olmaz, bir vazgeçilmez olarak gördük.

Çünkü hem suiistimallerin Türkiye'ye ödediği fatura hızla kabarıyordu, hem de çok daha acısı, vatandaşlarımız devleti

yönetenlere karşı, hükümetlere karşı, bürokratlara karşı, devlet kurumlarına karşı ciddi bir güven bunalımına sürükleniyordu.

Bu fotoğrafı değiştirmek için samimiyetle gayret gösterdik, şeffaflaşma yolunda, demokratikleşme yolunda önemli adımlar attık.

Hem mevzuat açısından, hem de uygulama açısından ciddi bir değişim sürecinden geçtik.

Gördük ki, sadece suiistimalleri önleyerek bile Türkiye'nin kaynak bekleyen bir çok yatırımını gerçekleştirecek birikimi sağlayabiliyoruz.

Bu ne demek?

Hem ülkemizin ihtiyacı olan yatırımların yapılabilmesi demek, hem de bu yatırımların insanımızın öteden beri en büyük sıkıntısı olan borç yüküne yeni ağırlıklar eklenmeden gerçekleştirilebilmesi demek...

Her ay ülkemizin dört bir tarafında, hem ülkemizin kalkınması, hem de bölgelerimize adaletli biçimde yatırım ve hizmetlerin gitmesi adına son derece büyük önemi olan açılışlar gerçekleştiriyor, temeller atıyoruz.

Bu törenlerle bir çok tesisi bir arada açıyor, o şehirlerimizde, o bölgelerimizde hatırı sayılır bir değişimin yaşandığına şahitlik ediyoruz.

Bu tesislerin arasında okullar, hastaneler, konut projeleri, yollar, kavşaklar, çevresel düzenlemeler, altyapı çalışmaları, hizmet binaları, sanayi tesisleri gibi çok çeşitli, çok yönlü tesisler vardır.

Hepsi ihtiyaçtır, hepsi vatandaşımızın bir derdine derman olacak, ülkemize gelecekte de hizmet verecek, fayda üretecek yatırımlardır.

Bunlar aynı zamanda bölgesel kalkınmanın ülkemizin makro göstergeleriyle uyumlu bir dinamizm içinde olduğunun da işareti olan yatırımlardır.

Nasıl oluyor bunlar?

Devletin kaynaklarının sadece ve sadece milletin ihtiyaçlarına harcanmasıyla, düne kadar çarçur edilen, ona buna peşkeş çekilen kaynaklarımızın harcanması gereken yere harcanmasıyla oluyor.

Değerli katılımcılar...

Bütün bunlara paralel olarak geçen 4,5 yıllık süre içinde Türkiye aynı zamanda borçlarını azaltan bir ülke karakteri de kazanmıştır, bunu da çok önemli görüyoruz.

Türkiye'nin kamu net borç stoku hem 2005 yılında, hem de 2006 yılında azalma göstermiştir, istikrarın devamı durumunda bu trendin devam edeceğinden de şüphemiz yok.

Önemli olan şu üç kavramın beraberce uygulanmasını, bir bütünlük arz etmesini sağlamaktır:

Mali disiplin, denetim ve şeffaflık...

Bir ülke ekonomisinin güvenilir bir temel üzerinde yükselmesinin belki de ilk şartı bu güven duygusudur, bu adalet zemindir.

Bu noktada denetlemenin önemi kendiliğinden önem kazanıyor.

Sayıştay ağırlığıyla, ekonomiye doğrudan etkileriyle öne çıkıyor.

Bu sebeple son dönemde ekonomimize olan güvenin artmasında, adalet duygusunun pekişmesinde ve elde edilen kazanımlarda Sayıştay'ın kurumsal ağırlığının da önemli bir rolü ve payı olduğunu ifade etmek gerekir.

Türkiye'nin yine bu son dört buçuk yıl içinde her alanda büyük bir değişim yaşadığı inkar edilmez bir gerçektir.

Bu değişim ülkemize önemli kazanımlar getirmekle birlikte özellikle kurumlarımıza zorluklar da getirmiştir.

Bu süreçte bir yandan AB uyum yasalarını hayata geçirmek, diğer yandan ekonomimize işlerlik kazandırmak, büyümeyi teşvik etmek, ticaretin ve yatırımın önündeki engelleri kaldırmak adına bir çok yasal düzenleme yaptık.

Bu yenilenme içinde Sayıştay geçiş döneminin getirdiği zorlukları başarıyla aşmasını bilmiştir.

Bu nedenle bütün Sayıştay mensuplarına ayrıca şükranlarımı ifade etmek isterim.

Değerli katılımcılar...

Bütün ülkeler için gelişme ve kalkınma önemi tartışılmayacak kadar hayati hedeflerdir.

Ancak bugünün dünyasında görüyoruz ki bu baş döndürücü süreç zaman zaman amacını kaybederek amansız bir rekabete ya da güç mücadelelerine dönüşebiliyor.

Bu ülkeler arası ilişkiler için de, ülkelerin iç dinamikleri açısından da böyledir.

Bugün artık kesin olarak biliyoruz ki hukuk, ekonomik hedeflerin, ticari rekabetin, büyüme hedeflerinin de önceliği olmak durumundadır.

Hukuk, sistemin omurgası, temel zemini, olmazsa olmazıdır.

Hukuku ve adaleti tesis etmek ne kadar önemliyse, her türlü işlem ve uygulamanın hukuktan meşruiyet bulması da o kadar önemlidir.

Aynı şekilde adaletsiz bir ekonomik büyümenin toplumsal huzuru ve mutluluğu tesis etmesi mümkün değildir.

Sadece ekonomik süreçlerin sağlıklı işlemesi için değil, insani değerlerin ve doğal hayatın korunması bakımından da denetleyici bir hukuk misyonuna ihtiyaç vardır.

Ben bütün denetleme kurumlarımızın ve özellikle de Sayıştay'ın misyonuna da böyle geniş bir çerçeveden bakmanın gerekli olduğu kanaatini taşıyorum.

Değerli katılımcılar...

Sayıştay Başkanlığımız mali denetim organı olarak, kamu yönetiminin doğru, etkin ve verimli işleyişi konusunda hukuk devleti anlayışının temel taşlarından biri olarak görevini başarıyla sürdürüyor.

Bir buçuk asırdan bu yana Sayıştay, kamu idarelerinin, sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderlerinin denetimi, dolayısıyla da devletin şeffaflaşması konusunda çok önemli bir rol oynuyor.

Devletimizin otokontrol mekanizmasının olabildiğince sağlıklı işlemesi için büyük gayretler sarf ediyor.

Türkiye Büyük Millet Meclisimiz adına böylesine önemli bir görevi ifa eden Sayıştay, adeta milletimizin denetim eli olmuştur.

Bugün de, adaletin mülkün temeli olduğu gerçeğinden hareketle, devletin kaynaklarının sorumsuzca sarf edilmesinin önünde durmaya devam ediyor.

Kamu kurumlarının kesin hesaplarının bağlanmasında Sayıştay'ın gördüğü işlev kamu kaynaklarının rasyonel kullanımı bakımından hayati önemdedir.

Nitekim Avrupa Birliği tam üyelik sürecinin önümüze getirdiği önemli sorumluluklarımızdan biri de mali saydamlık, performans esaslı bir denetimin getirilmesidir.

Bu fonksiyonları yerine getirecek en önemli kurumumuz Sayıştay'dır.

Merkezi yönetimin tek bir muhasebe sistemine kavuşmasını sağlamakla, 5018 Sayılı yasaya getirdiğimiz yeniliklerle bu sistemi güçlendirdik ama daha önemlisi önümüzdeki dönemde Meclisten geçireceğimiz Sayıştay Kanunudur.

Bunu en kısa zamanda gerçekleştireceğiz.

Çünkü Sayıştay hesap mahkemesidir ve adaletin terazisini tutan devletin en önemli elidir.

Değerli davetliler...

Değerli arkadaşlar...

Hükümete geldiğimizde Türkiye'nin sıkı bir mali disipline kavuşması, kamu kaynaklarının rasyonel kullanımı, kamu borç yükünün azaltılması konusunda önemli kararlar alacağımızı söylemiştik.

Bunu gerçekleştirmek için ise bir dizi tedbir alacağımızı açıkladık.

Bu tedbirler arasında;

"Yeni gelir kaynaklarını harekete geçirmek, harcama disiplini sağlamak, kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği artırmak...

"Reel borçlanma maliyeti ile büyüme hızı arasındaki uyumu gözetmek

"Uzun vadeli borçlanmayı, geri ödeme kapasitesi olan yatırımlara yönlendirmek...

"Kısa vadeli borçlanmayı, finansman amacı ile değil nakit dengesini sağlamak amacı ile yapmak...

"İç ve dış borçların reel maliyetlerini dikkate alarak etkin bir borç yönetimine geçmek...

"Hazine, Merkez Bankası, Maliye Bakanlığı ve ekonomiyle ilgili diğer birimleri etkin bir koordinasyona kavuşturmak...

"Tüm kamu kuruluşlarının nakit hareketlerini borçlanma ihtiyacını tespitiye yönelik olarak izlemek" gibi tedbirler vardı.

Nitekim, bu sözümüzde durduk ve devletin imkânlarının çarçur edilmesine, "devletin malı deniz..." anlayışına asla geçit vermedik.

Çok şükür, bu programımızdan azami ölçüde verim aldık.

Türkiye'de onlarca yıl sonra ilk kez bizim dönemimizde bütçe fazla verdi.

Mücadelemizin temelini "3Y" formülüne, yani yolsuzluklarla, yasaklarla, yoksullukla mücadeleye dayandıracağımızı söyledik, bunda da önemli ölçüde başarı sağladık.

Bu mücadelede başarılı olmamızı sağlayan en önemli adımlar, hiç kuşku yok ki, demokratikleşme ve şeffaflaşma konusunda attığımız adımlar olmuştur.

Hepiniz çok iyi hatırlarsınız, hükümetimizden önce, kamu kaynaklarının kullanımı konusunda çok ciddi sıkıntılar yaşanıyordu.

Merkezi bütçe her ay, her yıl açık veriyordu.

Kamudaki, özel sektördeki yolsuzluklar hem Türkiye'nin kaynaklarını heba ediyor, hem de yatırımı, üretimi adeta baltalıyordu.

Bakınız, 1998 ila 2002 arasında tam 21 banka batırıldı.

Zira, söz konusu bu batık bankaların borçları, yani onlarca milyar dolar tümüyle devletin sırtına yüklendi.

Ancak biz, hükümet olarak geçmişteki kötü yönetimlerin vatandaşımızın sırtına yüklediği yükleri bir bir ortadan kaldırdık, tasfiye ettik.

Batık bankaların ülkemizi ve milletimizi zarara uğratmasına fırsat vermedik.

Batık bankaların yakasına yapıştık, görev zararı diye adlandırılan zararın tazmin edilmesi için gereken tüm girişimleri başlattık.

Bu sayede milyarlarca doların tahsilini gerçekleştirdik.

Değerli davetliler...

Değerli arkadaşlar...

Göreve geldiğimiz gün, öncelikli hedeflerimizden biri, kamu kaynaklarının idareli ve verimli kullanımı için gereken adımları atmaktı.

Bu amaçla, yaptığımız ilk icraatlardan biri, milletvekili lojmanlarının boşaltılarak satışa sunulması oldu.

Devlette şeffaflık esasına dayalı bir düzenleme yaptık ve bu dönemde tasarruf tedbirleri ağırlık kazandı.

Öncelikle 13 tane bakanlığı lağvederek, bakanlık sayısını 35'ten 22'ye indirdik, devletin kasasına bir kalemde katrilyonlar kazandırdık.

Kamu idarelerinin zorunlu olmayan harcamalarına son verdik.

Bürokratik işlemleri azalttık, şirket kurma süreleri kısaldı, işlem sayısı azaldı.

Türkiye'de ilk defa ilaçta yüzde 80'e varan indirimler yaptık ve kamu ilaç harcamalarında yıllık 900 milyon dolar tasarruf sağlandı.

59. hükümetten önce yüzde 90 olan kamu net borç stokunun milli gelire oranı iktidarımızla Maastrich kriterlerini yakalayacak düzeye geldi...

Türkiye'nin borç yükü azaldı.

Borç ödemelerine ayrılan kaynak oranı azaldı, hizmet imkânları arttı.

Bizim iktidarımızdan önce Türkiye'nin kaynakları faiz ödemelerine gidiyordu.

Bizim hükümetimizden sonra bu ülkenin kaynakları yine bu ülkenin menfaati için, bu milletin menfaati için kullanılmaya başladı.

Türkiye demokratikleşme yolunda, adalet yolunda, kalkınma yolunda hızla sorunlarını çözerken hepimize büyük sorumluluklar düşüyor.

Adaletin tecellisi için çalışan bütün kurumlarımıza ve Sayıştay Başkanlığımıza teşekkür ediyorum.

Bu vesileyle, Sayıştay'ın 145. kuruluş yıldönümünü bir kez daha kutluyor, Sayıştay'ın değerli üyelerine ve tüm çalışanlarına başarılarının devamını diliyorum.

ULUSLARARASI SAYIŞTAYLAR BİRLİĞİ (INTOSAI) BAŞKANI SAYIN ARPAD KOVACS'IN AÇILIŞ KONUŞMASI

Sayın Başkan,
Değerli Meslektaşlarım,
Bayanlar ve Baylar,

Türk Sayıştayının 145. kuruluş yıldönümü törenleri vesilesiyle burada bulunmak ve Türk meslektaşlarıma eşlik etmekten büyük onur duyuyorum. Macaristan Sayıştay Başkanı ve aynı zamanda INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kuruluşları Örgütü) Yönetim Kurulu Başkanı olarak Sayın Başkan Mehmet Damar'a, yöneticilere ve kardeş kuruluşumuz olan Türk Sayıştay'ının personeline tebriklerimi ve en iyi dileklerimi sunarım.

Bu gibi yıldönümleri, seneler boyunca katedilen uzun yolda bir an için durarak, gelinen nokta itibari ile bir değerlendirme yapabilme şansı tanıyan dönüm noktalarıdır. Hepimiz kamu harcamalarından haberdar olmak fikrinin bütün farklı toplumların ilgisini çektiğinin farkındayız.

Bu saygın kurumun ilk olarak 19. yüzyılda kurulmuş olması gerçeği bu çabanın bir ifadesi ve aynı zamanda öteden beri Türk Sayıştayının markası haline gelmiş bulunan birikmiş mesleki deneyimin bir kanıtıdır.

Mesleki geçmiş ve uzmanlık, yolsuzluk ve rüşveti ortaya çıkarma ve önleme yanında söz konusu ülkenin kamu menfaatlerini kamu gelir ve gider yönetimine ilişkin bağımsız ve

tarafsız bir biçimde sağlayacağı güvenilir bilgi ile korumasına yönelik kararlık ve taahhüdüne ışık tutan değerlerdir.

Bu kamu hizmetinin çağın gereksinimlerini karşılayabilmesi için değişime tabi tutulması ve modernleştirilmesi, Yüksek Denetim kuruluşlarının görev ve yetki çerçevelerini belirleyenler olarak kanun yapıcılarının daima sorumluk yüklendikleri bir görev olmuştur.

Hepimiz, karşılıklı mesleki ilişkilerden Uluslararası Yüksek Denetim Kuruluşları Örgütünün (INTOSAI) iki önemli bölgesel kuruluşları olan EUROSAI (Avrupa Sayıştayları Örgütü) ve ASOSAI'de (Asya Ülkeleri Sayıştayları Örgütü) oynadığı önemli role kadar, Türk Sayıştay'ının sadece ulusal sınırlar içinde değil fakat aynı zamanda uluslararası mesleki topluluğumuz olan INTOSAI içinde de önemli bir rol oynamaya ilişkin katkısına tanıklık etmekteyiz.

Bu vesile ile siz Sayın Başkan ve Türk Sayıştayının değerli personelinin, yüklenmiş olduğu kamu menfaatlerini koruma görevindeki başarılarının artarak devam etmesini dilerim.

Dinlediğiniz için teşekkür ederim.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ SAYIŞTAY BAŞKANI SAYIN MEHMET DAMAR'IN AÇILIŞ KONUŞMASI

Türkiye Büyük Millet Meclisi'mizin Sayın Başkanı,
Sayın Başbakanım,
Saygıdeğer Yerli ve Yabancı Konuklarımız,
Basınıımızın Değerli Mensupları ve Sevgili Meslektaşlarım!

Bundan 145 yıl önce kurulan ve kurulduğu günden itibaren kamu ekonomisi ve maliyesinin sağlam temeller üzerinde sürekli geliştirilmesi, güçlendirilmesi ve kamu kaynaklarının hukuka uygun, amaçları doğrultusunda ve ülke refahına katkıda bulunacak şekilde kullanılmasında, kamu yönetiminde etik değerlerin yerleşmesinde ve daha birçok alanda yaşamsal roller üstlenen Sayıştayımızın kuruluş yıldönümünü onurlandırdığınız için teşekkür eder, hepinizi sevgi ve saygıyla selamlarım.

Değerli Misafirler,

Sayıştay, Osmanlı döneminde, devlet parasına ve mallarına tasarruf edenlerin hesaplarının her yıl denetlenmesi ve yargılanması amacıyla, hem Meclis-i Mebusan'dan, hem de hükümdar ve hükümetten bağımsız bir denetim ve yargı mercii olarak 1862 yılında “Divan-ı Alî Muhasebat” adıyla kurulmuştur.

145 yıl önce Sayıştayın kurulmasında etkili olan temel faktör, kamu harcamalarının disiplin altına alınması ve mali sistemin güçlendirilmesi için etkili mekanizmaların oluşturulması ihtiyacı idi. Mali yapıdaki zaafların giderilmesi ve bütçe açıklarının

önlenmesi amacıyla 1862 yılında Padişah Abdülmecit tarafından yayımlanan Hattı Hümayun'da, alınacak tedbirler arasında;

- gelirlerin usulüne uygun olarak toplanması ve harcanması,
- hesapların şeffaf bir şekilde tutulması ve herkese bildirilmesi,
- giderlerde ekonomi ilkesinin gereklerine uyulması,

gibi önlemler yer almaktadır. Günümüzde çağdaş kamu mali yönetiminin temel prensipleri olarak kabul edilen bu ilkelere, 145 yıl öncesinden vurgu yapılmış olması ve Sayıştayın kurulmasına bu gerekçeler ışığında karar verilmiş olması, kanaatimce çok anlamlıdır.

Kuruluşundan hemen sonra, 1863 tarihli bir Nizamname ile, Sayıştayın Başkan, Üye ve Denetçilerinin Padişah iradesi ile atanacakları, ancak kendileri istifa etmedikçe, ya da kanunen azilleri gerekmedikçe, görevden alınamayacakları hüküm altına alınmıştır. Böylece Sayıştay'a, bugün dahi birçok ülkenin yüksek denetim kurumunun sahip olmadığı bir bağımsızlık statüsü daha ilk yıllarında kazandırılmıştır.

Yine kuruluşundan 14 yıl sonra yürürlüğe girmiş bulunan ve ilk Anayasamız olan 1876 tarihli Kanun-u Esasi, Sayıştayı Heyet-i Mebusan'a, yani Parlamenta rapor sunmakla yükümlü tutmuştur. Sayıştayın denetim ve yargı yetkisinin kapsamını ise kamu maliyesine ilişkin tüm faaliyet ve işlemler oluşturmuştur.

Tüm bunlar göstermektedir ki, 145 yıl önce kurulmuş bulunan Sayıştayımız, kuruluşundan kısa bir süre sonra, günümüzde Lima Deklarasyonunda ve INTOSAI Denetim Standartlarında ifadesini bulan ve Avrupa Birliği Müktesebatını oluşturan uluslararası genel kabul görmüş standartlarla çok büyük ölçüde uyumlu bir yapıya kavuşturulmuştur.

Kuruluş yıllarından itibaren Türk kamu yönetim sisteminde önemli bir ağırlığı olan Sayıştay, sahip olduğu bağımsızlık düzeyi, geniş yetkileri, TBMM adına üstlendiği son derece önemli işlevleri ve yargı fonksiyonu ile, günümüzde de Anayasal sistemimizin en temel ve en saygın kurumlarından birisidir.

Değerli Misafirler, Sevgili Meslektaşlarım!

Çağımızın temel niteliğini oluşturan değişim olgusu, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de hemen her alanda etkisini, her geçen gün daha fazla hissettirmektedir. Ülkemizin kamu yönetim sisteminde ve özellikle de mali yönetim sisteminde, son yıllarda çok önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Sayıştayın denetim alanını oluşturan, mali yönetim sisteminin yapı ve işleyişindeki değişim, kuşkusuz Sayıştayı da doğrudan etkilemektedir. Esasen bu değişimin gerçekleştirilmesinde önemli rol üstlenen Sayıştay, kaçınılmaz olarak değişimin de temel öznelerinden birisi haline gelmektedir.

Bugün, dünyada ve ülkemizde gerçekleşen gelişmeler ışığında, Sayıştayımız da geleceğe dönük yeni bir vizyon oluşturmak durumundadır. 145. yılında Sayıştay, bu hızlı değişim ve dönüşüm sürecinde, kendisini yeniden tanımlamak ve yeniden yapılandırmak için tarihi bir dönüm noktasında bulunmaktadır.

Zira ülkemizde yaşanmakta olan önemli yapısal değişiklikler ve sosyo-ekonomik gelişmeler, kamusal alanda hesap verme sorumluluğunu güçlendirmekte ve demokratik gelişmelere paralel olarak, halkımızın kamu kaynaklarının kullanımına olan ilgisi artmaktadır. Bunun bir sonucu olarak, çağdaş ve etkin bir denetime olan ihtiyaç yoğunlaşmakta ve yüksek denetim ve yargı kurumu olarak Sayıştay, diğer kurumlardan daha çok bu talep ve ihtiyaç doğrultusunda kendisini yenileme ve geliştirme zorunluluğuyla karşı karşıya bulunmaktadır.

Yönetim sistemi içerisindeki yönlendirici konumu ve demokratik işlevleri göz önünde bulundurulduğunda, Sayıştay,

değişime ve halktan gelen taleplere en çok açık olması gereken kurumların başında yer almaktadır. Nitekim bu değişim ihtiyacına ve kendisine yönelik beklentilere cevap verebilmek için Sayıştay, özellikle son 20 yıllık süreç içerisinde önemli adımlar atmış ve yeni açılımlar gerçekleştirmiştir.

Bu süreçte yaşanan gelişmelere ve gerçekleştirilen yoğun çabalara ana başlıklar halinde değinmekte yarar görüyorum.

Geleneksel uygunluk denetiminin yanında, çağdaş denetim yöntemlerinden de yararlanılması için başlatılan altyapı hazırlıkları, Sayıştay Kanununa 1996 yılında eklenen maddelerle desteklenmiştir.

Bu ek maddelerle, Sayıştay'ın performans denetimi yapmasına açık bir hukuki dayanak kazandırılmış; ve denetime tabi idarelerin hesap dönemleri ile bağlı kalmaksızın; sektör, program, proje, konu veya alt birimler itibariyle "kısmi inceleme" yapılabilmesi olanağı sağlanmıştır.

Bu yasal düzenlemenin hemen ardından, İngiltere Sayıştayı'nın desteği ile performans denetimi alanında ilk pilot çalışmalar başlatılmış ve sonraki yıllarda bu denetimler yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. Sayıştay'ın Parlamenteoya dönük raporlama işlevi de, giderek artan bir önemle ele alınmaya başlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ise, Sayıştayın denetim alanını genişlettiği gibi, Sayıştayın TBMM'ne sunmakla yükümlü olduğu raporların sayı ve niteliğinde değişiklikler yaparak, denetimin uluslararası standartlarla uyumlu, yeni yaklaşımlar çerçevesinde ve farklı hedefler doğrultusunda yürütülmesini zorunlu kılmıştır.

Bu Kanuna paralel olarak, 2005 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile de, Sayıştayın denetim alanı sosyal güvenlik kurumlarını da kapsayacak şekilde genişletilmiş; daha önce özel

kanunlarla Sayıştay denetimi dışında tutulan birçok kurum ve kuruluşun Sayıştay denetimine alınması sağlanmıştır.

Değerli Misafirler,

Çalışmalarına uzun süre önce başlamış olduğumuz yeni bir Sayıştay Kanunu hazırlama girişimimiz, bu süreçte çok daha anlamlı ve hatta zorunlu hale gelmiştir.

Bu çerçevede;

- Sayıştayın genişleyen rol ve sorumluluklarına paralel olarak, organizasyon yapısını yeniden şekillendirmek,
- uluslararası standartlarla uyumlu olarak, çağdaş denetim tekniklerinin daha yaygın olarak uygulamaya geçirilmesini sağlamak,
- kamu fonlarının kullanıldığı tüm alanların Sayıştay denetimine tabi olmasını sağlamak,
- Sayıştay yargısını, günün koşulları doğrultusunda daha etkin kılmak,

gibi amaçlarla hazırladığımız Kanun Taslağı 2005 yılında TBMM'ne sunulmuş bulunmaktadır.

Değerli Konuklar, Sevgili Meslektaşlarım!

Değişim, kuşkusuz sadece yasal düzenlemelerle gerçekleştirilemez. Değişimin etkin bir şekilde yönetilmesi, çok fazla beceri, özveri, azim ve çaba gerektirir. Dünyanın giderek küçüldüğü ve küreselleştiği günümüzde, sonsuz fırsatlarla birlikte ağır risklerle de karşı karşıyayız. Bu risklerin iyi yönetilmesi ve tehditlerin fırsatlara dönüştürülmesi için dünyadaki gelişmeleri iyi izlememiz ve kendimizi sürekli yenilememiz gerekmektedir.

Bu çerçevede Sayıştay, dünyadaki çağdaş gelişmeleri yakından izlemek amacıyla, dış ilişkilere daha fazla önem vermeye başlamış; gerek uluslararası kuruluşlar ve gerekse diğer

Sayıştaylarla gerçekleştirilen ikili ilişkiler yoluyla ciddi bir bilgi ve deneyim birikimi elde etmiştir.

Buğun Sayıştayımız, Uluslararası Sayıştaylar Birliği INTOSAI'nin ve INTOSAI'nin Asya Bölge Teşkilatı olan ASOSAI ile, Avrupa Bölge Teşkilatı olan EUROSAI'nin uyesidir. Bu kurumların çalışmalarında aktif rol uştlenen Sayıştay, ASOSAI'nin yönetim kurulunda yer almaktadır. Uzmanlaşmış personeli ile INTOSAI'nin çeşitli daimi çalışma komitelerinde de değişik roller uştlenmektedir.

rnek vermek gerekirse, INTOSAI Mesleki Standartlar Komitesinin Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu – IFAC ile işbirliği içinde yrrttėė, Uluslararası Mali Denetim Standartlarının Oluşturulması ve Mali Denetim Rehberlerinin Hazırlanması Projesinde, INTOSAI Mali Denetim Uzmanı sıfatıyla rol alan meslektaşım, aynı zamanda bu standart ve rehberlerin yargı yetkisini haiz Sayıştaylarca da uygulanabilir olmasını güvence altına almak üzere oluşturulan 5 kişilik heyette de yer almaktadır. INTOSAI'nin halen yrrtmekte olduğu bu en büyük projesinin, mali denetime yeni açılımlar kazandıracalı kuşkusuzdur.

Sayıştayımızın kuruluşunda öncülük yaptığı, Ekonomik işbirliği lkeleri Sayıştayları Birliği (ECOSAI) de, özellikle kardeş Türk Cumhuriyetlerinin Sayıştayları ile yrrttėėmz temaslarda önemli bir işleve sahiptir.

Araştırma ve geliştirme çalışmalarına ağırlık verilmesi de, ağdaş denetime yönelik diğer bir adım olarak görülebilir. Son yıllarda çeşitli lke Sayıştaylarının ağdaş denetim yöntem ve uygulamalarına yönelik yayınlarının Türkçe'ye kazandırılması, meslek mensuplarının akademik çalışmaları ve diğer araştırmaları da, Sayıştay denetiminin bilimsel yaklaşımlarla desteklenmesi ve yeni açılımlarla güçlendirilmesinde önemli katkılar sağlamaktadır.

Çağdaş denetim uygulamalarına yönelik hizmetiçi eğitimlerin sayısındaki artış da burada vurgulanmaya değer. Sayıştay'ın kendi bünyesinde gerçekleştirdiği eğitim programlarının yanı sıra, kurum dışından ve diğer ülkelerden sağlanan eğitim desteği de son yıllarda önemli ölçüde artmıştır. Diğer ülke uygulamalarının yerinde görülmesine imkân veren çeşitli programlara katılım, Sayıştayın bilgi birikiminin ve uygulama kapasitesinin artmasına katkı sağlamıştır.

Çağdaş denetim yaklaşımlarının araştırılması, ülkemize uygun olarak geliştirilmesi ve uygulamaya geçirilmesi amacıyla gerçekleştirdiğimiz en önemli çalışma ise, hiç kuşkusuz Avrupa Birliği tarafından finanse edilen ve İngiltere Sayıştayı ile birlikte yürütülen, “Sayıştayın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi”dir.

Bu proje kapsamında, Sayıştayın hem denetim kapasitesinin, hem de organizasyon yapısının güçlendirilmesine yönelik kapsamlı çalışmalar yürütülmüştür.

Denetim kapasitesinin güçlendirilmesi amacıyla, mali denetim, performans denetimi, bilişim sistemlerinin denetimi ve bilgisayar destekli denetim alanlarında çeşitli çalışmalar yürütülmüştür. Bu çalışmaların en somut ürünü, şüphesiz uluslararası standartlar ve dünyadaki iyi uygulama örnekleri dikkate alınarak, ülkemiz koşullarına uygun bir şekilde hazırlanan denetim rehberleridir. Bu kapsamda mali denetim, performans denetimi ve bilişim sistemlerinin denetimi alanlarında 3 adet taslak rehber hazırlanmıştır. Bu rehberlerimiz, çok kapsamlı araştırmaların ürünü olup, uygulamada da test edilmiştir. Dünyadaki en güncel rehberlerden olması nedeniyle, diğer ülkeler için de yararlı ve yol gösterici olacağına inanıyorum.

Projenin ikinci temel çıktısı ise, çağdaş denetim yaklaşımları konusunda gerçekleştirilen eğitimlerdir. Mali denetim, performans denetimi ve bilişim sistemlerinin denetimi

konusunda yaklaşık 180 kadar meslek mensubumuzun eğitim görmesi sağlanmıştır. Eğitim gören meslek mensuplarımızın da yaklaşık yarısı, yeni metodolojileri denetimde uygulama şansına da sahip olmuşlardır.

Sayıştayın organizasyon yapısının güçlendirilmesi amacıyla da, insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi, risk yönetiminin kurumsallaştırılması, yönetim bilgi sisteminin tasarlanması, bilişim teknolojisi stratejisinin geliştirilmesi gibi amaçlar doğrultusunda çeşitli çalışmalar gerçekleştirilmiştir.

Bütün bu çalışmalar neticesinde Sayıştay, 145 yıllık tarihinden gelen birikim ile, dünyadaki gelişmeleri ve başta İngiltere olmak üzere diğer ülkelerdeki bilgi ve deneyimi harmanlayarak, geleceğe dönük yepyeni bir perspektif oluşturmuştur. Bu denli kapsamlı ve yoğun bir projenin yüksek bir başarıyla sonuçlandırılmış olması, azmimizi daha da artırmıştır. Kuşkusuz proje çıktılarının hayata geçirilmesi, projenin yürütülmesinden daha fazla çaba, kararlılık ve özveri gerektirmektedir. Bu da, topyekün bir dönüşüm için başlattığımız çalışmaların kesintisiz devam edeceği anlamına gelmektedir.

Nitekim proje kapsamında bilişim sistemlerinin denetimi alanında edindiğimiz bilgi ve birikimin uygulamaya geçirilmesini ve daha da güçlendirilmesini sağlamak; aynı zamanda kamu sektöründe Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemlerinin kurulmasına katkıda bulunmak için, ülkemizin bilişim sistemleri alanında en yetkin kuruluşu olan TÜBİTAK (Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu) ile işbirliği protokolü imzalanmıştır.

Sayın Konuklar, Değerli Meslektaşlarım!

Konuşmamın başında da belirttiğim gibi, sürekli değişim, çağımızın en önemli özelliğini oluşturmaktadır. Değişen dünyada yüksek denetim de, gerek kapsamı ve niteliği, gerekse amaçları, işlevleri ve toplumsal etkileri açısından yeni boyutlar kazanmaktadır.

Günümüzde Sayıştaylar, Parlamento ile daha yakın bir ilişki içerisinde çalışmakta; Parlamentolar denetim işlevini, Sayıştay raporları aracılığı ile yerine getirmektedir. Sayıştayların bu yöndeki gelişimleri, Parlamentoların yasamadan sonra gelen en önemli işlevini, – denetim işlevini – daha etkin bir şekilde yerine getirmelerine imkan sağlamıştır.

Günümüzde, demokratik yönetim sisteminin, “stratejik” bir unsuru olarak kabul edilen yüksek denetim, kamu yönetiminde şeffaflığın ve kamu görevlilerinin hesap verme sorumluluklarının güçlendirilmesinde kilit bir faktör konumundadır.

Çağdaş yüksek denetim, bilimsel ve teknolojik gelişmelerden her geçen gün daha fazla etkilenmekte, yeni bilgi ve iletişim teknolojileri denetime farklı boyutlar kazandırmaktadır.

Yüksek denetim, hata bulma ve sorumluları cezalandırmanın çok ötesine geçerek, denetlenen kurumlara yol gösterme, rehberlik yapma ve genel olarak yönetime değer katma amacına odaklanmaktadır. Denetimde parlamentonun yanı sıra kamuoyunun ihtiyaçları ve duyarlılıkları da büyük ölçüde göz önünde bulundurulmakta ve sonuçları kamuoyu ile de paylaşılmaktadır.

Yüksek denetim, günümüzde artık ulusal sınırlara sığmamakta, başta çevre olmak üzere birtakım alanlarda gerçekleştirilen denetimlerde etkin sonuçlara ulaşılabilmesi için, uluslararası alanda, ortak ya da eşgüdümlü denetim uygulamaları yaygınlık kazanmaya başlamaktadır.

Denetimin kapsamı da önemli ölçüde genişlemekte, Sayıştaylar tüm kamu kaynaklarının denetiminden sorumlu oldukları gibi, “kamu” kavramı da, giderek daha geniş bir anlam kazanmaya başlamış, halkın refah ve huzurunu etkileyen her tür olgu, denetimin konusunu oluşturmaya başlamıştır.

Kapsama ilişkin bu gelişmenin en önemli yansıması ise, çevrenin en önemli kamu kaynağı olarak kabul edilmesi ve temel

denetim konularının başında yer almasıdır. Son yıllarda uluslararası örgütlerin, çevre denetimine karşı ilgileri artmış; hemen her ülke Sayıştay'ı da, bu alandaki denetimlere ağırlık vermeye başlamıştır.

Türk Sayıştay'ı olarak bizler de, çevre denetimine özel bir önem vermekteyiz. Bu nedenledir ki, hem diğer ülkelerin deneyimlerinden yararlanmak ve hem de bu alandaki birikimin paylaşılmasını sağlamak amacıyla, yarın gerçekleştireceğimiz sempozyumun konusunu çevre denetimi olarak belirledik.

Saygıdeğer Konuklar,

Dünyadaki bu değişim karşısında Sayıştay'ın konumu hakkında da bazı hususları sizlerle paylaşmak istiyorum.

Sayıştay, günümüzde gerçekleştirdiği denetimler ve yargı fonksiyonu aracılığıyla;

- gerçekte halka ait olan kamu kaynaklarının, en yüksek çıktılara ulaşılmasını sağlayacak şekilde kullanılmasını teşvik etmekte,
- kamu idarelerinin etkin, hukuka ve etik değerlere uygun bir biçimde çalışmasını gözetmekte,
- kamu mali yönetiminde saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesini sağlamakta,
- kamu kaynaklarının belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda ve hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, saklanması ve kullanılmasını güvence altına almakta,
- yolsuzluklara ve kötü yönetime set çekmekte,
- ödedikleri her kuruş verginin hesabını bilmek isteyen vatandaşlar için bir güvence oluşturmakta,

- kısacası devlet hazinesinin ve dolayısıyla tüm halkın çıkarlarının bekçiliği görevini üstlenmektedir.

Bağımsız, güçlü ve etkin bir Sayıştay; bu işlevleriyle hukuk devletinin, çağdaş demokrasinin ve güçlü Türkiye'nin en temel unsurlarından birisini oluşturmaktadır.

Sayıştayın görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için son yıllarda denetçi sayısı önemli ölçüde artırılmış; mevcut denetim kadrosunun çağdaş denetim yaklaşımları konusunda yetiştirilmesini sağlamak amacıyla, eğitim faaliyetlerine hız kazandırılmıştır.

Uluslararası standartlar çerçevesinde, çağdaş denetim tekniklerinden yararlanarak, denetim ve inceleme görevinin en iyi şekilde yürütülmesini sağlamak ve Sayıştayın organizasyon yapısını değişen şartlara uygun olarak güçlendirmek amacıyla, daha önce de ifade ettiğim gibi, bir yasa taslağı hazırlanıp TBMM'ne sunulmuştur.

Sayıştay'ın Anayasal görevi olan TBMM'ne yönelik raporlama konusunda üzerine düşeni yapması ve TBMM'nin de bu raporları değerlendirmek amacıyla etkili süreçler geliştirmesi, çağdaş demokratik bir yönetim için zorunluluk taşımaktadır.

Sayıştay raporları, 1923 yılından itibaren TBMM'de özel bir komisyonca değerlendirilmiş; 20 kişiden oluşan Sayıştay Komisyonu, 1973 yılına kadar Sayıştay raporlarının görüşüldüğü merci olmuştur. Ne yazık ki bu tarihte TBMM'de komisyonların birleştirilmesi çalışmaları sırasında, Plan ve Bütçe Komisyonunun varlığı dikkate alınarak Sayıştay Komisyonunun kaldırılmasına karar verilmiştir. 1996 yılında ise, Kanunumuzda yapılan bir değişiklikle, Sayıştay raporlarının TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşüleceği ve Komisyon önerisi ile birlikte TBMM Genel Kuruluna sunulacağı hükme bağlanmıştır. Ancak TBMM İç Tüzüğünde gerekli değişikliğin yapılmamış olması ve

İlgili Komisyonun yoğun iş hacmi nedeniyle, bu hüküm yeterince işlerlik kazanamamıştır.

Bu sorunun çözüme kavuşturulması için, bugün yapılması gereken şey, Sayıştay Komisyonunun yeniden kurulmasıdır.

Sayıştay Kanun Teklifinin bir an önce yasalaşması ise, sadece Sayıştay'ın iç süreçleri için değil, mali yönetim sistemimizin sağlıklı bir şekilde yapılandırılmasında ve sağlıklı bir şekilde işleminde hayati bir öneme sahiptir.

Değerli Misafirler,

Bugüne kadar olduğu gibi, bundan sonra da Sayıştayın sahip olduğu birikimin, kamu yönetiminin sağlıklı temeller üzerinde, yeniden yapılandırılmasında büyük katkılar sağlayacağından eminim.

Sayıştay, kamu kurumlarının performansının geliştirilmesinde ve hesap verme sorumluluklarının güçlendirilmesinde, özellikle çağdaş denetim tekniklerinin uygulanması yoluyla, yaşamsal roller üstlenecektir. İç denetim sisteminin gelişmesi ve kökleşmesi için de, Sayıştaya büyük sorumluluklar düştüğünün bilincindeyiz. Bu alandaki yeniden yapılanma çalışmalarında, elimizdeki tarihi fırsatları iç ve dış denetçiler olarak, çok iyi değerlendirmek zorundayız.

Bundan sonraki süreçte, sahip olduğumuz deneyimleri ve bilgi birikimimizi, kamu kurumları için olduğu kadar, diğer kardeş Sayıştaylarla da paylaşmayı bir misyon addetmekteyiz. Sayıştaylar arasında bilgi ve deneyimlerin paylaşılmasında Sayıştayımız daha aktif bir rol üstlenecektir. Diğer Sayıştaylar ve uluslararası kuruluşlarca üretilen bilgi ve deneyimlerden, kendimizi sürekli geliştirmek için yararlanmaya devam ederken, her yönüyle kendini geliştirmiş çok sayıdaki meslek mensubumuz ile, sahip olduğumuz birikimi diğer Sayıştaylarla paylaşmak da bizim için bir onur vesilesi olacaktır.

Değerli Misafirler,

Özetle 145 yıllık tarihi boyunca, Türkiye'nin yönetim yapısında önemli bir ağırlığa sahip olan ve özellikle kamu mali yönetim sisteminin gelişmesinde ve güçlendirilmesinde, önemli işlevler üstlenen Sayıştay, günümüzde, ülkemizin ve dünyanın değişen koşulları çerçevesinde yeni misyonlar üstlenmek ve vizyonunu güçlendirmek için kapasitesini büyük ölçüde artırmıştır. Ancak bu kapasite artışının gerçek etkisi, TBMM'de yasalaşmayı bekleyen Sayıştay Kanun Teklifinin yasalaşarak yürürlüğe girmesinden sonra görülebilecektir.

Son olarak; şundan eminim ki, Sayıştay, mevcut eğitilmiş, deneyimli, genç ve dinamik kadrosu ile önümüzdeki yeni dönemin lider kurumlarından birisi olacaktır. Sayıştay, gerçekleştirdiği ve yakın zamanda gerçekleştireceği hızlı değişimler sonucunda, geleceği bugünden görebilen ve geleceği yönetebilen, dinamik bir yapıya kavuşmuş olacaktır. Bütün meslektaşlarımla, bu yeni yapıyı omuzlayacak birikime ve gerekli ruh ve heyecana sahip olduklarından hiç kimsenin kuşkusu bulunmasın.

Konuşmamı bitirirken, bu mutlu günümüzde bizleri yalnız bırakmayan Değerli Başbakanımıza, Saygıdeğer yerli ve yabancı konuklarımıza, değerli vakitlerini ayırarak, sevincimize ortak oldukları için çok teşekkür ediyorum.

Ayrıca 145 yıllık tarihi boyunca, Sayıştayın bugüne ulaşmasında büyük emekleri bulunan tüm Sayıştay camiasına minnet duygularımı ifade eder, ebediyete intikal etmiş bulunanlara Allah'tan rahmet diler, daha aydınlık yarınların çağdaş Türkiye'sinin inşasında üstlendikleri ağır sorumlulukların gereğini en iyi şekilde yerine getirmiş ve getirmeye devam eden meslektaşlarıma da sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

145. kuruluş yıldönümümüzün, kurumumuz ve ülkemiz için hayırlı olmasını diliyorum, hepinizi en derin sevgi ve saygılarımla selamlıyorum.

145 YILIN ARDINDAN

Kamil DURU*

DÜNDEN BUGÜNE SAYIŞTAY

Sayıştayın 145. kuruluş yıldönümünü 29 Mayıs 2007 tarihinde kutladık.

Sayıştayın kuruluşu, Osmanlı İmparatorluğunun sona ermesinden yaklaşık 60 yıl öncesinde gerçekleşmiştir. İmparatorluğun güç kaybettiği o dönemde, uluslararası konjonktürün ve siyasî sebeplerin yanı sıra, idarî yapının, ekonomik ve malî düzenin de Devlet yönetimini zorlaması, pek çok alanda yeni tedbirlerin alınmasını ve yeni düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılmaktaydı. İşte Sayıştay böyle bir ortamda, malî yapıyı düzeltmeye (ıslâhat-ı mâliyye) yönelik tedbirler meyanında, 29 Mayıs 1862 tarihli arz tezkeresinin kabulüyle kuruldu: Bir Mahkeme-i Kübrâ-yı Tetkik vasfıyla ve Divân-ı Âlî-i Muhâsebe adıyla. Daha sonra kullanılmaya başlanan ve 1962 Anayasasının kabulüne kadar kullanılan adı ise Divân-ı Muhasebât idi.

Kuruluş fermanına baktığımız zaman, Sayıştayın 145 yıl önceki kuruluş gerekçesinin, modern çağın Sayıştaylarının varoluş sebepleriyle benzerlikler taşıdığını görüyoruz. Sultan Abdülaziz'e sunulan arz tezkeresinde, gelecekteki yönetim için bütçe denkliliğinin doğru ve sağlam bir şekilde oluşturulması, Devletin giderlerinin elde edilen gelirlere göre belirlenmesi, gelirden fazla gider yapılmaması bakımından her dairenin kendisine tahsis edilen miktar kadar harcama yapması ve yıl sonunda da hem gelirin hem de giderin hesabının verilmesi hususlarının, ancak her devlette olduğu gibi hesap işlerinin bir Tetkik Yüksek Mahkemesine havalesiyle sağlanabileceği, bunun için de Divân-ı Âlî-i Muhâsebe adıyla bir kurumun oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir.

Elbette günümüz Sayıştaylarının görevleri, arz tezkeresinde yazılardan daha geniş bir alanı kapsamaktadır. Ancak Devlet maliyesinin sağlam bir zeminde devamını sağlamak ve milletin hukukunu korumak bakımından, malî alanda tarafsız ve yeterli bir denetimin sağlanması, Sayıştayların kuruluşundaki en temel unsurdur. Görev alanındaki genişlemeler, denetimin

* Sayıştay 6. Daire Başkanı

niteliğinde ve yöntemlerindeki değişimler, kuruluşa dayanak teşkil eden bu temel unsuru ortadan kaldırmamaktadır. Bununla birlikte, klasik uygunluk denetimine ilave olarak performans denetimi, risk denetimi gibi yeni denetim türlerinin uygulanmaya başlanması; özelleştirme, çevre gibi yeni denetim alanlarının ortaya çıkması; denetimde bilgisayar teknolojisinin yaygın biçimde kullanılmaya başlanması; şeffaflığın ve hesap verme sorumluluğunun giderek güçlenmesi; denetimde uluslararası işbirliği imkanlarının artması; Sayıştaylara yeni nitelikler katan ve göz ardı edilmesi mümkün olmayan gelişmelerdir.

Sayıştaylar, modern Devletin ve demokratik toplum yapısının vazgeçilmez kurumlarından. Zira Sayıştaylar, parlamentolar adına görev yapmakta ve önemli bir sorumluluk üstlenmektedirler. Bütçe hakkının kullanılmasında parlamentoların uzmanlık ihtiyacını karşılamaktadırlar. Şeffaflığın ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesinde önemli bir rol üstlenmektedirler. Yapılan denetimin etkili olabilmesi ve denetim sonuçlarına güven duyulabilmesi için zorunlu olan bağımsızlık, tarafsızlık ve Anayasal teminat da, Sayıştayların temel özelliklerindendir.

İlk Anayasa olan 1876 Kanun-i Esasî içinde yer alan Sayıştay, o tarihten sonra da daima Anayasal kurum olma hüviyetini muhafaza etmiş ve Cumhuriyet dönemindeki bütün Anayasalarda da bir yüksek denetim ve yargı kurumu olarak yer almıştır.

Sayıştay, halen yürürlükte bulunan Anayasanın 160. maddesi uyarınca; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, üniversiteler ve diğer özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin denetlenmesi, hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanması yanında, 164. maddesi uyarınca da Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisine kesin hesap kanun tasarıları hakkında uygunluk bildirimi sunmaktadır.

Sayıştayın Türkiye Büyük Millet Meclisiyle ilişkileri de son dönemde yapılan yasal düzenlemelerle güçlenmiş bulunmaktadır. Bu çerçevede Sayıştay, aslî görevleriyle ilgili olarak sunduğu çeşitli raporların yanı sıra, Türkiye Büyük Millet Meclisinin talep ettiği konularda da denetim yapıp raporlar sunmaktadır. Ayrıca 5018 sayılı Kamu Malî Yönetim ve Kontrol Kanununda, Sayıştay tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması öngörülen Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu ve diğer raporlar da, Sayıştaya yeni denetim ve değerlendirme imkanları kazandırmıştır.

Diğer taraftan Sayıştayımız, yabancı ülke Sayıştaylarıyla ve uluslararası organizasyonlarla da ilişkilerini geliştirmektedir. INTOSAI (Dünya Sayıştaylar

Birliği), EUROSAT (Avrupa Sayıştaylar Birliği), ASOSAT (Asya Sayıştaylar Birliği) ve ECOSAT (Ekonomik İşbirliği Organizasyonu Ülkeleri Sayıştaylar Birliği) üyesi olan Sayıştayımız, halen ASOSAT Yönetim Kurulu Üyeliği ve ECOSAT Başkanlığı görevlerini de yürütmektedir. Avrupa Birliği ile ilişkiler çerçevesinde yürütülen çalışmalar, özellikle eğitim alanında büyük yarar sağlamaktadır. Çevre denetimi gibi uluslararası boyutu bulunan sorunlar da, diğer ülkelerle müşterek çalışmayı zorunlu kılmaktadır. Gerek uluslararası organizasyonlar, gerek Avrupa Birliği, gerekse yabancı ülke Sayıştaylarıyla sürdürülen bu yakın işbirliği, denetim standartlarının geliştirilmesinde, modern denetim tür ve tekniklerinin uygulanmasında, böylece denetimin etkinliğinin artırılmasında Sayıştayımıza önemli katkılar sağlamaktadır.

Sonuç olarak, bugün geldiğimiz noktada Sayıştayımız, modern Türkiye Cumhuriyeti Devletin temel kurumlarından birisi olarak görevini sürdürmekte ve geleceğe güvenle bakmaktadır. INTOSAT Başkanı Sayın Dr. Arpad KOVÁCS'ın, kutlama töreninde yaptığı konuşmada söylediği gibi, *“Bu gibi yıldönümleri, seneler boyunca katedilen uzun yolda bir an için durarak, gelinen yer itibarıyla bir değerlendirme yapabilme şansı tanıyan dönüm noktalarıdır.”* Gerçekten bizler de bu vesileyle gerekli değerlendirmeleri yapmak ve Sayıştayımızı daha ileriye götürmek için elimizden gelen gayreti göstermek durumundayız. Geride kalan 145 yıl, tarihin onurlu bir mirası olarak Sayıştaya bu yolda güç verecek sağlam bir dayanak olacaktır.

YILDÖNÜMÜ KUTLAMALARI

Sayıştayımızın kuruluşunun 145. yıldönümü kutlamaları, 29 Mayıs 2007 Salı Günü saat 09.00'da Anıtkabir ziyaretiyle başladı. Anıtkabir ziyaretine, Sayıştay Başkanı Sayın Mehmet DAMAR'ın başkanlığında, Sayıştay mensupları ve yabancı ülkelerden gelen misafirlerden oluşan kalabalık bir heyet katıldı. Ziyaret sırasında Sayıştay Başkanı Sayın Mehmet DAMAR, Ulu Önder ATATÜRK'ün mozolesine çelenk koydu ve Şeref Defterini imzaladı.

Resmî Kutlama Töreni, aynı gün Bilkent Otelı Sakarya Konferans Salonunda saat 11.00'de, Salonu dolduran kalabalık bir davetli topluluğunun katılımıyla yapıldı.

Törene Başbakan Sayın Recep Tayyip ERDOĞAN, Başbakan Yardımcısı Devlet Bakanı Sayın Mehmet Ali ŞAHİN, yüksek yargı organlarının başkan, başsavcı ve üyeleri, bürokratlar, çeşitli üniversitelerden öğretim üyeleri, başta Dünya Sayıştaylar Birliği (INTOSAT) Başkanı Sayın Dr.

Arpád KOVÁCS ve Avrupa Sayıştayı (ECA) Başkanı Sayın Dr. Hubert WEBER olmak üzere yabancı ülke Sayıştaylarının Başkan ve temsilcileri ve Sayıştay mensupları katıldı.

Törende ilk olarak saygı duruşu yapıldı ve İstiklal Marşı okundu. Daha sonra Sayıştayla ilgili bir sinevizyon gösterisi sunuldu.

Cumhurbaşkanı Sayın Ahmet Necdet SEZER ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Sayın Bülent ARINÇ'ın kutlama mesajlarının okunmasının ardından, Sayıştay Başkanı Sayın Mehmet DAMAR, Sayıştayın tarihçesini, bugünkü durumunu ve gelecek için beklentileri anlatan bir konuşma yaptı. Daha sonra INTOSAI Başkanı Sayın Dr. Arpad KOVÁCS ve Başbakan Sayın Recep Tayyip ERDOĞAN birer konuşma yaptılar.

Resmî tören, Devlet Opera ve Bale Orkestrasının değerli sanatçıları tarafından sunulan bir müzik dinletisi ile sona erdi. Daha sonra da kutlama törenine katılanlar için Bilkent Otelı restoranında Sayıştay Başkanı Sayın Mehmet DAMAR tarafından bir öğle yemeği verildi.

Öğle Yemeğinin ardından Bilkent Otelı Sakarya Konferans Salonunda yapılan ve sadece Sayıştay mensuplarının katıldığı bir törenle, emekliye ayrılan Sayıştay mensuplarına şükran plaketi, 30 yılını dolduran Sayıştay mensuplarına hizmet plaketi ve vefat eden Sayıştay mensuplarının yakınlarına da anı plaketi verildi. Tören sırasında gerçekleştirilen ve fon müziği eşliğinde plaket verilenlerin Sayıştaya ilk girdikleri tarihteki resimlerini içeren sunum, izleyenlere duygulu anlar yaşattı.

29 Mayıs akşamı saat 20.00'de de Devlet Konukevinde (Ankara Palas) Sayıştay Başkanı Sayın Mehmet DAMAR'ın davetiyle bir resepsiyon verildi. Resepsiyona, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Sayın Bülent ARINÇ, yüksek yargı organlarının başkan, başsavcı ve üyeleri, bürokratlar, çeşitli üniversitelerden öğretim üyeleri, Ankara Belediye Başkanı Sayın Melih GÖKÇEK, INTOSAI Başkanı Sayın Dr. Arpad KOVÁCS, ECA Başkanı Sayın Dr. Hubert WEBER ve diğer konuk yabancı ülke Sayıştaylarının Başkan ve temsilcileri ile Sayıştay mensupları katıldı. Samimi bir havada geçen resepsiyonun sona ermesiyle birlikte, kutlama programının ilk gün etkinlikleri de tamamlanmış oldu.

Kutlama programının devamı olarak 30 Mayıs 2007 Çarşamba günü de, Milli Eğitim Bakanlığı Şûra Salonunda, Sayıştay mensupları ve yabancı konuklar için bir Müzik ve Halk Dansları Gösterisi düzenlendi. Oldukça coşkulu geçen gecede, Türk Halk Müziği ve Türk Sanat Müziği sanatçıları

konserler verdi, halk dansları toplulukları ülkemizin çeşitli yörelerine ait halk danslarından örnekler sundu.

Sayıştayımızın 145. yıl kutlamaları için 18 yabancı ülke Sayıştayından Başkan ve temsilciler, davetimize icabet edip ülkemize gelerek sevincimize ortak oldular.

Almanya, Arnavutluk, Azerbaycan, Bosna Hersek, Bulgaristan, ECA, Hollanda, İngiltere, Kanada, Kazakistan, Kırgızistan, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Macaristan, Makedonya, Polonya, Suudi Arabistan, Tunus ve Türkmenistan'ın Sayıştay Başkan ve temsilcileri, kutlama programımıza katıldılar. Ayrıca OECD Sigma Temsilcisi de Ankara'daki törenimize katıldı.

Yabancı konuklarımız için, resmi törenler ve sempozyum dışında, Ankara'da ve İstanbul'da ülkemizi tanıtıcı çeşitli geziler ve etkinlikler düzenlendi. Konuklarımız daha sonra bu gezi ve etkinliklerden son derece memnun kaldıklarını bildirmişlerdir. 28 Mayıs 2007 - 30 Mayıs 2007 tarihlerinde Ankara'da, Anadolu Medeniyetleri Müzesi ziyareti, Beypazarı gezisi, Olgunlaşma Enstitüsünün el sanatları gösterisi, MEB Şûra Salonundaki Müzik ve Halk Dansları Gösterisi; 31 Mayıs 2007 - 01 Haziran 2007 tarihlerinde İstanbul'da, Topkapı Sarayı, Ayasofya Müzesi, Sultan Ahmet Camii, Kapalı Çarşı ve Boğaz gezileri bu çerçevede gerçekleştirilen etkinliklerdir. Ayrıca, Sayıştay Başkanı Sayın Mehmet DAMAR tarafından yabancı konuklar onuruna, 28 Mayıs 2007 tarihinde Ankara'da Estergon Kalesinde Hoşgeldiniz Yemeği ve 31 Mayıs 2007 tarihinde de Dolmabahçe Sarayında, İstanbul Valisi Sayın Muammer GÜLER ile İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Sayın Kadir TOPBAŞ'ın da katıldığı bir Veda Yemeği verildi.

SEMPOZYUM

145. yıl etkinlikleri çerçevesinde, 30 Mayıs 2007 Çarşamba günü, Sayıştay Konferans Salonunda, "*Çevre Denetimi ve Sayıştaylar*" konulu bir Uluslararası Sempozyum düzenlendi.

Sempozyuma, yabancı ülke Sayıştaylarından ve üniversitelerimizden katılanlar ile bir meslek mensubumuz bildiri sundular. Sempozyum sırasında Türkçe, İngilizce ve Rusça dillerinde simültane tercüme yapıldı.

Saat 10.00'da, saygı duruşu ve İstiklal Marşı ile başlayan Sempozyumun açılışında, Sayıştay Başkanı Sayın Mehmet DAMAR ile INTOSAI Başkanı ve Macaristan Sayıştayı Başkanı Sayın Dr. Árpád KOVÁCS birer

konuşma yaptılar. Bu konuşmayı takiben Sayın Mehmet DAMAR tarafından Sayın Dr. Árpád KOVÁCS'a bir teşekkür plaketi takdim edildi.

Sempozyum; öğleden önce iki oturum ve öğleden sonra da bir oturum ve bir panel yapılmak suretiyle gerçekleştirildi. Oturumlar sırasında toplam yedi bildiri sunuldu.

Öğleden önceki Birinci Oturumun başkanlığını, Polonya Sayıştay Başkanı Sayın Mirosław SECULA yaptı.

Birinci Oturumda ilk olarak Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Çevre Hukuku Bölümünden Sayın Dr. Süheyla Suzan ALICA, *"Türkiye'de Çevre Sorunları – Yasal ve Kurumsal Yapı"* başlıklı bildirisini sundu.

Daha sonra Kanada Sayıştayı Başkan Yardımcısı Sayın Neil MAXWELL tarafından *"Sayıştaylar Tarafından Yapılan Çevre Denetimi – Önemi ve Eğilimler"* başlıklı bildiri sunuldu.

Verilen aradan sonra, Avrupa Sayıştayı (ECA) Başkanı Sayın Dr. Hubert WEBER'in başkanlığında İkinci Oturuma geçildi.

İkinci Oturumun ilk bildirisi, Avrupa Sayıştaylar Birliği (EUROSAI) Çevre Çalışma Grubu (WGEA) Koordinatörü Sayın Zbigniew WESOŁOWSKI tarafından, *"Uluslararası Çevre Koruma Denetimlerinin Başlatıcısı Olarak EUROSAI Çevre Çalışma Grubu (WGEA)"* başlığı altında sunuldu.

İkinci Oturumun ikinci bildirisi ise, *"Türkiye'de Tehlikeli Atık Yönetimi"* başlığı altında, Ortadoğu Teknik Üniversitesi Mühendislik Fakültesi Çevre Mühendisliği Bölümünden Sayın Prof. Dr. Ülkü YETİŞ tarafından sunuldu.

Öğle Yemeğinin ardından yapılan Üçüncü Oturumun Başkanlığını, Mersin Üniversitesi Mühendislik Fakültesi Çevre Mühendisliği Bölümü Başkanı Sayın Prof. Dr. Halil KUMBUR yaptı.

Üçüncü Oturumda sunulan üç bildiriden ilki Bulgaristan Sayıştay Başkanı Sayın Prof. Valeriy DIMITROV tarafından *"Çevre Denetiminde Bulgaristan Sayıştayının Tecrübesi"* başlığı altında sunuldu.

Daha sonra Kazakistan Sayıştay Başkanı Sayın Omarkhan OXIKBAYEV *"Kazakistan Dış Mali Denetim Kurumu Tarafından Yapılan Çevre Denetimleri"* başlıklı bildirisini sundu.

Son bildiri ise, Sayıştay Uzman Denetçisi Sayın Derya KUBALI tarafından *"Çevre Korumada Sayıştayların Rolü, Türk Sayıştayının Deneyimleri ve Öneriler"* başlığı altında sunuldu.

Verilen aradan sonra Panele geçildi. Panel Başkanlığını Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü Çevre Mühendisliği Bölümü Başkanı Sayın Prof. Dr. Mehmet KARPUZCU yaptı. Panelde, daha önce bildiri sunanlar Panelist olarak yer aldılar. Panelistlerin yaptıkları değerlendirmeler ve dinleyiciler tarafından sorulan soruların cevaplandırılmasıyla Panel sona erdi.

Sempozyumun sonunda da Sayıştay Başkanı Sayın Mehmet DAMAR tarafından oturum ve panel başkanlığı yapanlar ile bildiri sunanlara birer teşekkür plaketi takdim edildi.

145. YIL YAYINLARI

Sayıştayımızın 145. kuruluş yıldönümü münasebetiyle;

- Dr. H. Ömer Köse tarafından yazılmış olan “Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim” isimli eser,

- “Gemilerin Denizleri ve Limanları Kirlenmesini Önleme ve Kirlilikle Mücadele” başlıklı Sayıştay Performans Denetim Raporu (Türkçe ve İngilizce),

- “Ormanların Korunması” başlıklı Sayıştay Performans Denetim Raporu (Türkçe ve İngilizce),

- “Kıyılarının Kullanımının Planlanması ve Denetimi” başlıklı Sayıştay Performans Denetim Raporu (Türkçe ve İngilizce),

- “Türkiye’de Atık Yönetimi” başlıklı Sayıştay Performans Denetim Raporu,

- Sayıştayla ilgili tanıtıcı broşür (Türkçe ve İngilizce),

Yayınlanmış bulunmaktadır. Bu yayınlar arasında yer alan Performans Denetimi Raporları, Kutlama Programı içinde düzenlenen “Çevre Denetimi ve Sayıştaylar” başlıklı Sempozyumun konusuyla ilgili olmaları nedeniyle seçilmiştir.

Bundan sonra da, Sempozyum bildirilerini içeren kitabımız yayımlanacaktır.

NİCE YILLARA

145 yıl gibi uzun bir geçmiş, her kurum için bir zenginlik ve övünç kaynağıdır. Böyle bir süre içinde edinilen tecrübe ve elde edilen birikim, gelecek için de sağlam bir teminat oluşturur.

Sayıştayın kuruluşundan bu yana hem ülkemizdeki, hem de Dünyadaki gelişmeler, kuşku yok ki, Sayıştayın gelişmesini ve değişimini de zorunlu kılmıştır. Bu süreç içerisinde Sayıştayımız; kendi alanındaki her türlü gelişmeyi yakından takip ederek bunlardan gerekli gördüklerini hayata geçirmeye yönelik her türlü yasal ve idarî tedbirin alınmasını sağlamış, diğer ülke Sayıştaylarıyla yakın bir işbirliği içerisine girerek karşılıklı bilgi alışverişini artırmış, modern Dünyanın kullandığı denetim tür ve tekniklerini uygulamaya koymuş, bilgisayar teknolojisini azami ölçüde kullanabileceği bir ortam oluşturmuş, denetim alanını Devletin tamamına yakınına kapsayacak şekilde genişletmiş, çalışma ortamını iyileştirmiş, personelinin meslekî eğitimini ve bilgi düzeyini yükseltecek imkanları geliştirmiştir.

Sayıştayımız, bundan sonra da gelişmesini devam ettirecek, şartların gerektirdiği yapısal ve fonksiyonel değişimleri gerçekleştirecek ve görevlerini en iyi şekilde yerine getirmek için, genç, dinamik ve eğitilmiş personeliyle elinden gelen gayreti gösterecektir.

Gerek kutlama programının yürütülmesinde, gerekse yabancı konuklarımızın ağırlanmalarında görevli olan meslek mensuplarımız ve yönetim mensuplarımız, bu görevlerini en iyi şekilde yerine getirebilmek için samimi ve ciddi bir gayret gösterdiler. Ayrıca Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Ankara ve İstanbul Büyükşehir Belediyeleri, Ankara ve İstanbul İl Emniyet Müdürlükleri, Ankara İl Jandarma Komutanlığı, Ankara Olgunlaşma Enstitüsü de, hem kutlama programımızın aksaksız olarak yürütülebilmesi, hem de konuklarımızın ağırlanmaları ve güvenliklerinin sağlanması için ihtiyaç duyulan her türlü katkıyı, resmî görev anlayışının ötesinde samimi bir gayretle sağladılar. Bu kurumlarımızı ve emeği geçen bütün personeli her zaman şükranla hatırlayacağız.

Sayıştayın 145 yılını geride bıraktığı bugünlerde, ben de Sayıştayda değişik görevlerde geçirdiğim 37 yılı geride bırakarak, 2007 yılı Ağustos ayında emekliye ayrılıyorum.

Bu vesile ile tüm Sayıştay mensuplarına sağlıklı ve başarılı yıllar; mensubu olmakla her zaman onur duyduğum Sayıştayımıza da nice kuruluş yıldönümleri dilerim.

SAYIŞTAY'DA DEĞİŞİM YÖNETİMİ

Ali KARAMAZAKCADİK*

GİRİŞ

Değişim, insanlığın varoluşundan itibaren etkisini sürdüren ve değişmeyen bir olgudur. İnsanoğlunun daha iyiye ulaşma isteği, değişimin temel güdüleyicisi olmuştur. Değişim, insanlığın her alanda gelişmesini sağlamıştır.

Günümüzde olağanüstü bir hız kazanan sürekli değişim olgusu, dünyamızın en temel özelliğini oluşturmakta ve bu değişim rüzgarından dünyadaki tüm yapı ve süreçler etkilenmektedir. Değişimin temel öznelerinden birisini de, hiç kuşku yok ki, yapısı, nitelikleri ve işlevleri gün geçtikçe farklılaşan devlet ve devletin organik yapısını oluşturan kamu yönetimi oluşturmaktadır.

Hızla değişen bir ortamda günün koşullarına uyum sağlamak, bir kurum için amacına ulaşmanın ve var olma iddiasını sürdürmenin temel koşuludur. Kurumların kendini yenilemesi, değişim sürecini iyi analiz ederek potansiyel fırsatları en iyi şekilde değerlendirmesi ve uygun stratejiler geliştirerek uygulamaya geçirebilmesi için yapması gereken şey, kurumun varlıklarının, yapılarının, süreçlerinin, strateji ve hedeflerinin sürekli gözden geçirilerek yeniden ele alınması ve kurumda sürekli değişimin bir kültür olarak benimsenmesinin sağlanmasıdır.

DEĞİŞİM YÖNETİMİNİN TEMEL FELSEFESİ

Değişim yönetimi, şu anda nerede olduğumuzu ve nereye ulaşmak istediğimizi belirledikten sonra, şu anda olduğumuz yerden olmak istediğimiz yere bizi götürecek süreci yönetmektir. Bir başka deyişle, mevcut durumdan arzulanan duruma geçişi sağlayan strateji ve faaliyetler bütünüdür. Bunun için de değişimin yönünün ve boyutlarının iyi algılanması, değişimin nedenlerinin iyi analiz edilmesi gerekmektedir.

Değişim yönetiminin ilk aşaması, değişimi doğuran etkenlerin incelenmesidir. Bunun için dış dünyada nelerin değiştiğini sürekli izlemek gerekir. Bu da dış çevre ile etkili bir iletişim kurulmasını zorunlu kılar. Değişimi doğuran

* Sayıştay Genel Sekreteri

etkenler dış çevreden kaynaklanabileceği gibi, kurumun kendi iç dinamikleri de değişimi tetikleyebilir. Yeni teknolojiler, yeni roller, yeni beklentiler vb. çok sayıdaki iç ve dış faktör, değişimin koşullarını hazırlayabilir.

Değişim yönetiminin ikinci aşaması, değişimi doğuran etkenlerin yol açtığı sonuçları iyi analiz etmek ve bizim için doğurduğu tehdit ve fırsatları iyi teşhis etmektir. Burada önemli olan, dışarıdaki değişime tepki yerine, iradi değişimle gelişmeleri yönlendirmek ve değişim sürecine liderlik yapmaktır. Bu da, değişimi etkileyen unsurları tüm parametreleri ile önceden fark etmek ve kurumun bunlarla muhtemel etkileşimlerini kestirmek suretiyle, gereken erken adımların atılması ile mümkün olabilecektir. Bu aşamada değişim sürecinin sunduğu gizli fırsatların keşfedilmesi de, başarılı bir yönetim için önem taşıyan bir husustur.

Üçüncü aşama, değişime uyum için gerekli stratejilerin belirlenmesi ve uygulamaya konulmasıdır. Bu aşamada değişimin temel çerçevesi ortaya konularak, atılması gereken adımların planlanması gerekir. Yapılması gereken ilk şey, değişim kararının kurumun ortak düşüncesi olarak alınmasının sağlanmasıdır. Bilindiği üzere değişim isteği üstten gelebileceği gibi, doğal olarak alt düzeylerden de gelebilir. Kurumun bir bütün olarak hareket etmesinin sağlanması ise, başarı için temel nitelikte bir güvence oluşturacaktır. Kararın alınmasından sonra, değişimin amaç ve hedefleri ile unsurlarının ortaya konulması ve tüm çalışanlarla paylaşılması gerekecektir.

Bu aşamada yapılması gerekenleri üç başlık altında toplamak mümkündür. Bunlardan ilki statükoyu çözmektir. Mevcut ve alışılmış yapı ya da süreçleri değişime hazır hale getirmek, çoğunlukla en kritik ve en zor iştir. Değişime karşı direnç, tam da bu aşamada en büyük problem olarak günyüzüne çıkar. Statükoyu çözdükten sonra, bir sonraki adıma geçmek, bir başka deyişle yeniyi kurmaya başlamak nispeten daha kolay olacaktır. Yeni olanı kurduktan sonra yapılması gereken şey, yeni durumu yerleştirmeye ve kökleştirmeye çalışmaktır.

Değişim yönetiminin başarısını perçinleyecek ve belki de hiç sona ermeyecek olan son aşaması ise, değişimi bir süreç olarak görmek ve sürecin sürekliliğini yönetebilmektir. Değişim kültürünün kurumda yerleşmesini sağlamak ve bu kültürü beslemek için değişim felsefesine uygun eğitimler büyük öneme sahiptir. Ayrıca değişim yönetiminde başarı örneklerinin oluşması, değişim korkusunu azaltacak ve bu örnekler arttıkça, değişim normal bir süreç ve hatta bir kültür haline dönüşecektir.

DÜNYADA YAŞANAN DEĞİŞİM VE SAYIŞTAYLARA ETKİSİ

Sayıştayları değişime yönelten faktörlerin başında, dünyadaki küreselleşme süreci, bilişim teknolojisi alanındaki gelişmeler, demokratikleşme sürecinin güçlenmesi, Sayıştay denetiminin öznesini oluşturan kamu yönetiminde ve kamu mali yönetim sisteminde hemen her ülkede gerçekleştirilen reformlar vb. sayılabilir.

Bilindiği gibi yüksek denetimde ve bu denetimin öznesini oluşturan kamu yönetimi ve kamu mali yönetim sistemlerinde, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında önemli bir değişim yaşanmaktadır. Gerek devletin işlevlerinin yeniden tanımlanması ve sosyal devlet uygulamaları ile kamusal faaliyet ve işlemlerin hacminin büyük ölçüde artması ve niteliğinin değişmesi, gerekse demokratik gelişmeyle paralel olarak kamu yönetiminden halkın beklenti ve taleplerinin artması, kamu kaynaklarının daha verimli ve etkin kullanılması ve kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluklarının geliştirilmesi yönündeki baskıların güçlenmesi karşısında, kamunun yapısı, ilkeleri, işlevleri ve işleyişi önemli ölçüde değişmiştir.

Bu değişim kuşkusuz denetimde de yeni bir anlayışı ve yeni metotların kullanılmasını zorunlu kılmıştır. Bunun da ötesinde Sayıştaylar, yürüttükleri denetimlerle kamu kaynaklarının sadece hukuka uygun harcanmasından değil, bu kaynakların verimli ve tutumlu kullanılması, kamu kurumlarının amaçlarına etkin bir şekilde ulaşmalarının sağlanması ve kamuda hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesinde; bir başka deyişle sözü edilen değişim sürecinin sağlıklı ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesinde önemli roller üstlenmişlerdir.

Küreselleşen dünyada, hemen her alanda olduğu gibi, denetim alanında da standartlaşma önemli bir trend olarak karşımıza çıkmaktadır. Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) de uluslararası standart ve rehberlerin geliştirilmesinde etkin bir rol oynamakta, bu alanda özel sektörü temsil eden ve standart oluşturmada saygın bir konumu bulunan Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) ile de işbirliğine giderek, tüm dünyada ve her sektörde (kamu-özel) geçerli olacak evrensel denetim standartlarının geliştirilmesini sağlamaya çalışmaktadır.

Bilim ve teknolojiadaki hızlı değişim, tüm toplumsal yapı ve süreçleri etkilediği gibi, devlet yönetimini ve denetimini de büyük ölçüde dönüştürmektedir. Sayıştaylar, özellikle bilişim teknolojisindeki gelişmelerden, denetimlerini daha etkin kılmak için yoğun şekilde yararlanırken, aynı

zamanda denetlenen kurumların bilişim sistemlerinin denetlenmesine daha fazla önem vermekte ve artan oranda kaynak tahsis etmektedirler.

Dünyada yaşanan bu süreç, kuşkusuz ülkemizde de yaşanmakta ve bu süreçte Sayıştayın rol ve sorumlulukları sürekli artmaktadır.

ÜLKEMİZDE KAMUNUN DEĞİŞEN YAPISI VE SAYIŞTAYIN DEĞİŞEN ROLLERİ

Dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemizde de devletin yapısı, işlevleri ve işleyiş tarzı değişmektedir. Türk kamu yönetimi ve kamu mali yönetim sisteminde uzun zamandır süregelen reform arayışları, son yıllarda hız kazanan yasal ve yapısal değişikliklerle bazı alanlarda somut adımlara dönüştürülmüştür. Bu çerçevede gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri ve başta kamu mali yönetim sistemini yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kanun olmak üzere çok sayıdaki yasal düzenleme, Sayıştayın denetim alanını önemli ölçüde genişletmiş; Sayıştayın görev ve yetkilerini artırmıştır.

5018 sayılı Kanunla getirilen saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, uluslararası standartlara uygunluk gibi çağdaş kamu maliyesinin ilke ve uygulamaları, Sayıştayın işlevlerinin yeni bir anlayışla ele alınmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede bilişim teknolojisinin sunduğu imkanlardan en üst düzeyde yararlanmak, çağdaş performans ve mali denetim uygulamalarını yaygınlaştırmak ve sürekli geliştirmek, iç denetim sonuçlarından etkin bir şekilde yararlanmak, Sayıştayın stratejik öncelikleri arasında yer almaktadır.

Yasal düzenlemeler kadar, Sayıştayın içerisinde yer aldığı dış çevredeki değişim de, Sayıştayın sorumluluklarını artırmaktadır. Özellikle demokratik gelişim sürecinde toplumsal bilincin artmasına bağlı olarak, kamuoyunun yönetimden beklentileri sürekli artmaktadır. Kamuoyu, dünyadaki değişime paralel olarak hep yenilik arayan, kaliteye daha çok önem veren, daha çok seçici davranan ve zor beğenen bir yapıya dönüşmektedir. Bu nedenle kamu yönetiminin kendisini sürekli geliştirmesi, kamu hizmetlerini etkin bir şekilde sunması, adalet ve etik gibi değerlere uygun ve çevreye duyarlı bir şekilde hareket etmesi yönündeki beklenti ve talepler, gözlerin artan oranda Sayıştaya dönmesine yol açmaktadır. Dolayısıyla, Sayıştayın kamunun yönetim anlayışının yeni ihtiyaçlar doğrultusunda dönüştürülmesine yönelik işlevlerinin güçlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

SAYIŞTAY OLARAK DEĞİŞİMİN NERESİNDEYİZ?

Gerek dünyadaki ve gerekse ülkemizin kamu yönetimi anlayışı ve kamu mali yönetim yapısındaki hızlı değişim trendi, Sayıştay'ın da rol ve sorumluluklarında, uyguladığı denetim metodolojisinde, çıktılarında, yönetsel yapı ve süreçlerinde kapsamlı bir değişimi kaçınılmaz kılmaktadır.

Sayıştay, değişimi izlemek, kurum ihtiyaçları doğrultusunda analiz etmek ve kuruma uyarlamak amacıyla son yıllarda önemli çalışmalar yürütmüştür. Araştırma, inceleme ve eğitim faaliyetleri önemli ölçüde artırılmıştır. Uluslararası kuruluşlar ve diğer ülkelerle bilgi ve deneyimlerin karşılıklı paylaşılmasına yönelik temaslara ağırlık verilmektedir. Sayıştayın işlevlerini daha etkin bir şekilde yerine getirmesini sağlamaya yönelik çeşitli projeler yürütülmüş ve yürütölmeye devam edilmektedir.

Sayıştayın hem ülkemizin iç dinamiklerinden kaynaklanan, hem de dünyadaki gelişmeler dolayısıyla ortaya çıkan değişim ihtiyacının karşılanmasına yönelik olarak Avrupa Birliği'nin desteği ile yürüttüğümüz Sayıştayın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi başarılı bir şekilde tamamlanmıştır. Bu projeye öncelikle Sayıştay'ın mevcut durumunun analizi ile başlanmış ve arzulanan noktaya gelmesi için yapılması gerekenler ayrıntılı olarak ortaya konmuştur.

Projenin ana bileşenlerinden birisi, Sayıştay denetiminin geliştirilmesine yönelik olup, bu bileşen altında temel olarak Sayıştay denetiminin uluslararası standartlar çerçevesinde ve çağdaş denetim tekniklerinin daha yaygın bir şekilde uygulamaya yansıtılması suretiyle geliştirilmesine yönelik çalışmalar yürütölmüştür.

Bu kapsamda mali denetime ilişkin çağdaş yaklaşım ve metotlar araştırılarak, uluslararası standartlardan ve dünyadaki iyi uygulama örneklerinden yararlanılarak ve ülkemizin mevcut mali sistemi ve son yıllardaki reform çalışmaları da göz önünde bulundurularak bir mali denetim rehberi hazırlanmış; bu rehber fiili denetimlerle de test edilmiştir. Çok sayıda meslek mensubunun eğitilmesi suretiyle, Sayıştayın çağdaş mali denetim yöntem ve teknikleri konusunda yetkinliği artırılmıştır. Bu yöntem ve tekniklerin uygulamada yaygınlaştırılmasına yönelik çalışmalar halen devam etmektedir.

Performans denetimi Sayıştay için yeni bir alan olmayıp, 1996 yılında kanunumuza eklenen bir madde (Ek 10) ile bu yetki Sayıştay'a verilmiştir. Günümüze dek çok sınırlı bir uygulama alanı bulan performans denetiminin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla 60'tan fazla meslek mensubumuzu

kapsayan eğitim programları düzenlenmiş ve bunların yaklaşık yarısı uygulamaya da dahil olmuşlardır. INTOSAI Denetim Standartları ve INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberi başta olmak üzere, ilgili uluslararası kuruluşların ve diğer ülkelerin hazırladıkları rehber ve benzeri dokümanlar ile ilgili literatürün ayrıntılı olarak incelenmesi ve iyi uygulama örneklerinin göz önünde bulundurulması suretiyle Sayıştayın Performans Denetimi Rehberi hazırlanmıştır. Önümüzdeki dönemlerde, hazırlanan rehber doğrultusunda performans denetimlerinin geliştirilmesi, performans denetimi kapasitesinin güçlendirilmesi ve üretilen rapor sayısının artırılmasına yönelik çalışmalara ağırlık verilecektir.

Bilişim sistemlerinin denetimi alanında, uluslararası standartlar ile uyumlu olarak denetim metodolojisinin geliştirilmesi, uygulanması ve meslek mensuplarının bu konuda eğitilmesine yönelik kapsamlı çalışmalar yürütülmüş ve yine kapsamlı araştırmaların bir ürünü olarak Bilişim Sistemleri Denetimi Rehberi hazırlanmıştır. Bu rehber çerçevesinde gerçekleştirilecek denetimlerin yaygınlaştırılması ve diğer denetim çalışmalarında (özellikle mali denetimde) da bilişim sistemlerine yönelik incelemelere ağırlık verilmesi, hedeflerimiz arasında yer almaktadır.

Sayıştay denetiminde bilgisayar destekli denetim tekniklerinden daha yaygın olarak yararlanılması için gerekli altyapının güçlendirilmesi ve eğitimlerin yaygınlaştırılması hedeflenmiştir. Bu amaçla gerekli yazılımlar alınmış ve bu yazılımların kullanımına yönelik eğitim faaliyetlerine başlanmıştır. Önümüzdeki dönemde bilgisayar teknolojisinin denetimde daha etkin kullanılmasını sağlamaya yönelik eğitim ve uygulama çalışmaları yaygınlaştırılacaktır.

Projenin ana bileşenlerinden bir diğeri, Sayıştayın organizasyon kapasitesinin güçlendirilmesine yönelik faaliyetleri içermekte olup, bu kapsamda insan kaynakları stratejisinin geliştirilmesi, risk yönetimi çerçeve belgesinin hazırlanması ve risk yönetiminin kurumsal çatısının oluşturulması, bilişim sistemleri stratejisinin hazırlanması ve yönetim bilgi sisteminin tasarlanması gibi çalışmalar yürütülmüştür.

Sayıştayın denetim ve destek faaliyetlerinin güçlendirilmesinde insan kaynaklarından etkin bir şekilde yararlanılması amacıyla Sayıştay İnsan Kaynakları Yönetimi ve Personel Gelişimi Stratejisi ile Sayıştayın genel eğitim planı hazırlanmış, iş tanımları ve yetkinlik tanımları geliştirilmiştir.

Kurumun karşı karşıya olduğu risklerin tanımlanması, değerlendirilmesi, yetki ve sorumlulukların belirlenmesi ve bu risklerin

yönetimine ilişkin temel çerçevenin ortaya konulması amacıyla yürütülen çalışmalar sonucunda Sayıştay'ın Risk Kütüğü hazırlanmış ve onaylanmıştır. Ayrıca bir rehber niteliğindeki “Risk Yönetim Çerçeve Belgesi” hazırlanarak, risk yönetim sürecine ilişkin uygulamaların çerçevesi çizilmiştir.

Sayıştayın artan rol ve sorumlulukları, karmaşıklaşan iş süreçleri, insan kaynakları ve diğer kaynakların ulaştığı boyut, kurumun yönetsel işlevlerini zamanında, yüksek kalitede ve başarılı bir şekilde yerine getirebilmesini sağlayacak yönetim bilgi sistemini oluşturmasını zorunlu kılmaktadır. Bu ihtiyacın karşılanması amacıyla proje kapsamında gerçekleştirilen faaliyetler ve hazırlanan “Yönetim Bilgi Sistemi Çerçevesi” ile, Sayıştayda önemli bir altyapı oluşturulmuştur.

Kurumsal bilişim sistemleri alanında da mevcut sistemlerin geliştirilmesi, yeni sistemlerin kurulması, bilişim sistemleri yönetimi, bilgi güvenliği ve hizmet sunumunda uluslararası standartların yakalanması gibi amaçlarla Sayıştayın kısa, orta ve uzun vadede atması gereken adımları belirleyen Bilişim Sistemleri Stratejisi hazırlanmıştır.

Ancak asıl önemli olan, bu çalışmalara süreklilik kazandırmak ve Sayıştayın değişimi yakalaması ve sağlıklı yapılandırarak sürekli kılması için gerekli dönüşümü sağlamaktır. Değişim yönetimi, işte tam da bunun için Sayıştayda kilit bir kavram konumuna gelmiştir. 145 yıllık birikimimizin ve bu birikimi güçlendirmek için son birkaç yıl içerisinde gerçekleştirdiğimiz hummalı çalışmaların üzerinde sağlam bir gelecek inşa edebilmenin temel koşulu, etkin bir değişim yönetiminin kurgulanmasıdır.

Değişimin Sayıştay'ın iç ve dış çevresince doğru algılanması da önemli bir çabayı gerektirmektedir. Bu alanda önemli tepki ve hatta dirençlerle karşılaşılması, eşyanın tabiatı gereğidir. Zira sıkça dile getirildiği üzere, herkes değişimi sever, ama değiştirilmeyi sevmez. Değişime karşı direncin temel nedeni, mevcut kazanımların kaybedilmesi riskidir. Zira her yenilik, doğal olarak mevcut kazanımları aşındıracak, yeni kazanımlar edinmek yeni çabaları gerektirecektir. Bu nedenle insanlar değişimden değil, kaybetmekten korkarlar. Bunun da çözümü, değişimin kaybettiren değil, bilakis varlığını sürdürmenin temel koşulu olduğu bilincinin yerleştirilmesi ile sağlanabilecektir. Zira daha önce de belirttiğimiz üzere, bir kurumun değişim hızı, dışarıdaki değişim hızından düşükse, o kurum işlevselliğini, önemini ve giderek varlık nedenini yitiriyor demektir.

SAYIŞTAYDA DEĞİŞİMİN YÖNÜ VE GELECEĞE DAİR VİZYONUMUZ

Hem denetim ve hem de yönetim alanında iş süreçlerini, maliyet etkinliğini, kalite artışını ve zaman tasarrufunu sağlayacak şekilde yeniden tasarlamak durumundayız.

Başarılı bir değişim yönetimi için temel politika ve hedeflerimiz;

- Değişimin öznelelerini ve temel araçlarını açıkça tanımlamak,
- Sayıştay olarak vizyonumuzu yeniden tanımlamak,
- Yönetimde katılımcılığı güçlendirmek ve sürekliliğini sağlamak,
- Değişime yönelik dirençleri iyi yönetmek,
- Kurumsal risk yönetim mekanizmalarını geliştirmek,
- Eğitime ağırlık vermek,
- İletişim kanallarını güçlendirmek,
- Başta bilgi ve insan kaynakları yönetim sistemleri olmak üzere, değişimi sürekli kılacak yapıları geliştirmek,
- Değişim kültürünün kurumsallaşmasını sağlamak,
- Organizasyonel performansı geliştirmek için otomasyona önem vermek ve bilgi teknolojilerinden en geniş şekilde yararlanmaktır.

Sayıştayın mevcut yapı, sistem, süreç ve politikalarında köklü bir değişim için gerekli altyapı oluşmuş durumdadır. Sayıştayın iç ve dış çevresi de, bu değişim ihtiyacının bilinci ve beklentisi içerisinde. Dolayısıyla Sayıştayın artan ve genişleyen rol ve sorumluluklarını gereği gibi yerine getirmesi, daha yüksek bir performansa ulaşması ve yeni atılımları gerçekleştirmesi için, değişim yönetimi kaçınılmaz bir öncelik olarak gündemimizin ilk sırasına yerleşmektedir.

SONUÇ

Değişimi istememek, değişimi durdurmaz. Değişime duyarsız kalmak ise, değişen dünyaya yabancılaşmayı doğurur. Herkesin koştuğu bir ortamda durmayı tercih etmek, ilk bakışta daha güvenli bir tercih gibi görünse de, mesafeler aşıldıkça yalnızlaşmayı ve çevreden soyutlanmayı kaçınılmaz kılar. Keza değişimi yönetememek de, ya benzer, ya da daha kötü sonuçlara yol açacaktır. Değişimin yönünün ve değişim ihtiyacının sağlıklı tespit

edilememesi ve gerekli stratejilerin geliştirilememesi, kurumların hem bulundukları yeri koruyabilmelerini, hem de arzulanan yere ulaşmalarını imkansız kılacaktır. Bu nedenle değişimin gerekliliği, yararlılığı ve kaçınılmazlığı dikkate alınarak, her kurum yeni koşullara uyum sağlamak, kendi varlığını sürdürebilmek ve daha da güçlenmek amacıyla değişimi zorunlu bir yönetim unsuru olarak algılamak durumundadır.

Ülkemiz, sahip olduğu jeo-stratejik konumu dolayısıyla tarih boyunca değişimin temel dinamiklerini barındırmıştır. Günümüzde de gerek Avrupa Birliği adaylığı ve gerekse Doğu ve Batı Medeniyetlerinin birleştiği noktada yer alması, birçok medeniyete beşiklik yapmış olması ve jeo-stratejik konumu nedeniyle dünyadaki değişimi etkileyen ve değişimden de en çok etkilenen bir konumdadır. Bu nedenle değişim yönetimi, en çok ülkemizin gündeminde yer alması gereken bir olgudur.

Değişim, başarının temel anahtarıdır. Çünkü kurum içindeki değişim hızı, dışarıdaki değişim hızından düşükse, kurum işlevselliğini, önemini ve giderek varlık nedenini yitirmeye başlamış demektir. Bu nedenle durmak yerine yürümeye başlamak, yürürken koşmayı seçmek, koşarken uçmayı başarmak, kuşkusuz hedefe yaklaşmayı kolaylaştıracaktır. Ancak, toplumsal değişim ve teknolojik gelişmeler nedeniyle, hedeflerin sürekli daha ileri noktalara taşındığını unutmamak gerekiyor.

Değişim, çevreyle uyum sağlamanın, itibar kazanmanın, güçlü olmanın ve geleceğe yön vermenin temel aracıdır. Yunus'un şu ifadesi, değişimin sürekliliğinin ve değişerek yenilenmenin anlamını çok veciz bir şekilde ortaya koymaktadır: Her dem yeniden doğarız / Bizden kim usanası.

Değişime yönelik en önemli tehdit, değişime dirençtir. Bu direnç doğrudan ve açık bir şekilde tezahür edebileceği gibi, bundan da tehlikeli olan direnç, gizli ve belki de farkında olmadan, değişimden yana görünerek ortaya konan dirençtir. Bu direnç, amaçlardan çok araçlara anlam yükleyerek, değişim yolculuğunda kaçınılmaz olarak önümüze çıkan engellere çok fazla önem atfederek ve sonuçta bir şekilde bahanelere sığınarak yolculuğa ara vermeyi ve hatta geri dönmeyi yeğlemek şeklinde tezahür eder. Bu da esnek stratejilerle yola çıkmanın ve araçlardan çok amaçlara, sorunlardan çok çözümlere, tehditlerden çok fırsatlara odaklanmanın önemini ortaya koymaktadır. Robert Kennedy'nin dediği gibi, neyin olmadığını görüp “neden” diye soracağımıza, neyin olabileceğini görüp “neden olmasın” diye soralım.

KAMUDA ÖLÇÜLEBİLİR DENETİME HAZIRLIK “PERFORMANS YÖNETİMİ”

Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN*

GİRİŞ

Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen ya da girilen reform çalışmaları, hiç kuşkusuz son yirmi yıl içinde etkisini en çok hissettiğimiz gelişmelerden biri olmakta ve temelinde ekonomik sorunların yattığı gözlenmektedir. Çünkü, kısaca sermayenin, mal ve hizmetlerin, fikirlerin, bilgilerin ve insan kaynaklarının işletme ve üretim anlamında ulusal sınırları aşması anlamına gelen küreselleşme olgusunun ulusal ekonomiye olan olumsuz etkilerine bakıldığında, bu etkileri ortadan kaldırmak için yaşanan sürecin getirdiği değişime uyum sağlamanın ve yeniden yapılanmaya gitmenin kaçınılmaz bir zorunluluk olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durum, örneğin OECD üyesi ülkelerde halkı, devletin ekonomideki rolünü tartışmaya ve kamu sektöründe sunulan kamu hizmetlerinde, kamu kuruluşlarının verimlilik ve etkililik açısından performanslarını yeniden düşünmeye sevk etmiştir.¹ Hatta, son yirmi yıl içinde ekonomik kaygılarla, söz konusu ülke yönetimlerinin, kamu sektörünü personel açısından küçültme politikası izlediği ve bu politikayı da şu iki farklı yöntemle uygulamaya geçirdikleri görülmektedir:²

1. Yöntemle, bazı ülkelerde belli bir program dahilinde, kamu hizmetlerindeki bazı iş ve görevler kaldırılmıştır. Örneğin Almanya’da 1993 yılından bu yana yıllık % 1 ila 1,5 oranındaki toplam 17.000 kadro/pozisyon iptal edilmiştir. Kore hükümeti bu yöntemle 2001 yılı sonuna kadar, polis ve öğretmenler dışındaki kamu personeli kadrolarından toplam 26.000 adedi iptal etmiştir.

2. Yöntemle, OECD üyesi ülkelerdeki bazı kamu kurum ve kuruluşlarının statüsünün değiştirildiği veya özelleştirilmeye gidildiği görülmüştür.

* TODAİE Öğretim Üyesi, kbilgin@todaie.gov.tr

¹ SHIM, Deok-Seob (2001): “Recent Human Resources Developments in OECD Member Countries”, *Public Personnel Management*, Vol. 30, No.3. s.323.

² SHIM, a.g.e., p.326-327.

Örneğin Finlandiya’daki altı temel kamu kuruluşunun statüsü değiştirilerek, 1989-1990 arasında % 10’luk bir kamu personeli kadrosu iptal edilmiştir.³

PERFORMANS YÖNETİMİ

Türkçe’ye iş başarımı diye çevirebileceğimiz performans kavramı, herhangi bir işte gösterilen başarı derecesini ifade etmektedir.⁴ Son yıllarda giderek daha çok ele alınan bir kavram olan performans yönetimi ise, yönetimin planlama ve denetim faaliyetlerinin daha geniş bir çerçevede ve performans kavramındaki gelişmeler ışığında uygulanmasına yönelik çağdaş bir yönetim anlayışdır.⁵ Örgütün amaçlarını ve görevlerini mümkün olabilecek en iyi ve en başarılı biçimde gerçekleştirmek için, örgüt kaynaklarını performanslarına göre seçme ve değerlendirme sürecidir.⁶ Dolayısıyla, performans yönetimi verimliliğe, etkililiğe ve ekonomik olmaya odaklanmış örgüt yönetimi anlayışı olup, tüm bunlara ulaşabilmek için ölçülebilir hedefler koymayı ve bu hedeflere ilişkin olarak çıktıları/ürünleri sürekli ölçmeyi gerekli kılmaktadır. Bu anlamda ele alınacak bir performans yönetimi anlayışında, yönetime önemli sorumluluklar düşmektedir. Zira, performans yönetimi için yönetimin şu üç temel görevi yerine getirmesi gerekir:⁷

* Kuruluşun ortak amacını ve görevini, kuruluşu oluşturan en alt sistemlere kadar bu sistemlerin özel amaçlarını da içerecek biçimde tüm örgüte benimsetmek;

* Kuruluş birimleri ve insan kaynakları arasında yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya doğru, karşılıklı bilgi akışını süratli ve etkin bir biçimde sağlayacak bir iletişim sistemi oluşturmak;

* Kuruluş birimlerinin ve çalışanlarının performansını sürekli geliştirmek için gerekli önlemleri almak. Bu amaçla, kuruluşun tamamı ya da gerekli görülen birimlerini içine alan ve özellikle çalışanlar için bir bireysel performans ölçme ve denetim sistemi oluşturmak ve uygulanmasını sağlamak.

³ Finlandiya’daki söz konusu 6 kamu kuruluşu şunlardır: Posta ve Telekomünikasyon Kurumu, Devlet Demiryolları, Ulusal Matbaa Kurumu, Ulusal Coğrafya Enstitüsü, Kamu Yemek Hizmeti Kurumu, Ulusal Veri İşleme Merkezi.

⁴ BİLGİN, Kamil Ufuk (2004): *Kamu Performans Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara, s.13.

⁵ DPT (2000): *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması*, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, s.76.

⁶ AKAL, Zuhul (1998): *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi-Çok Yönlü Performans Göstergeleri*, MPM Yayını, Ankara, s.5.

⁷ DPT (2000), a.g.r., s.76.

Performans yönetimi, temel olarak kuruluşun insan kaynaklarının bireysel ve takım halindeki kapasitelerinin geliştirilmesi ve performanslarının artırılması sonucunda örgütsel başarıya ulaşmayı sağlayıcı yönde, stratejik ve bütünlleştirilmiş bir yaklaşım olarak tanımlanmaktadır.⁸ Bu tanım ışığında performans yönetimi kuruluştaki bölüm, takım ve bireysel amaçların uyumu; performans değerlendirme sistemi; ödüllendirme stratejisi ve çerçevesi; hizmet içi eğitim; gelişme stratejisi ve planları; iletişim; yönlendirme ve yol gösterme; geribildirim ile bireysel kariyer planlama girişimlerinin daha etkili hale getirilmesi ve geliştirilmesi sürecidir.⁹

Bu süreçteki girişimlerin neler olduğuna bakıldığında,¹⁰ aslında performans yönetiminin, basit bir personel değerlendirmesi olmadığını anlamak mümkündür. Bu nedenle, performans yönetimini “bireysel performans değerlendirme” boyutuna indirgememek gerekir.¹¹ Zira, performans yönetimi, kuruluşun geleceğini tahmin etmek adına, kuruluşun sahip olduğu temel değerlerini ve tüm kaynaklarını geleceğe yönlendirmek amacıyla, kurumsal bütünlleşmeyi stratejik kararlarını etkili bir iletişimle uygulayarak sağlayan bütüncül ve toplam bir süreçtir.¹² Ancak, sürecin etkili bir biçimde işletilebilmesi için, yönetimle çalışanları arasındaki iletişimin interaktif bir iletişim olması gerektiği açıktır.¹³

Yöneltilen çeşitli eleştirilere karşın, performans yönetimi anlayışının olumlu özelliklerinin analiz edilmesi, izlenmesi ve etkili bir biçimde uygulanabilmesi durumunda yönetime aşağıdaki faydaları sağlayacağı söylenebilir:¹⁴

⁸ BARON, A.–ARMSTRONG, M. (1998): “Out of the Box”, *People Management*, 23 July, p.38.

⁹ BEARDWELL, I. - HOLDEN, L. (2001). *Human Resource Management a Contemporary Approach*. Harlow, England: Pearson Education, p.538.

¹⁰ Gerçektende performans yönetimi, performansın üretim yönetimi, planlama, satınalma, araştırma-geliştirme, maliye, bakım-onarım, personel yönetimi ve denetim gibi bir çok yönetim işlevinde ele alınabilecek temel bir yaklaşımdır. Bkz. SLOMA, Richard S. (1980): *How to Measure Managerial Performance*, Macmillan Publishing, New York.

¹¹ CEDERBLOM, Doug – PEMERL, Dan E. (2002): “From Performance Appraisal to Performance Management: One Agency’s Experience”, *Public Personnel Management*, Vol.31, No. 2, p.138.

¹² HARTLE, Frank - GROUP, Hay (1994): “Performance Management - Where is it Going?”, *Competency Based Human Resource Management*, Ed.Alain Mitrani ve diğer, Kogan Page, London, p.103.

¹³ BEARDWELL – HOLDEN, a.g.e., p.539.

¹⁴ GLENDINNING, Peter M. (2002): “Performance Management: Periah or Messiah”, *Public Personnel Management*, Vol.31, No.2, p.162.

- * Bireysel performansı geliştirir;
- * Bireylerin gizilgüç performansını ortaya çıkarır;
- * Gelecekteki insan kaynağı ihtiyacını planlar;
- * Kuruluş amaçlarını gerçekleştirir;
- * Kuruluştaki manevi gücü artırır;
- * İç ve dış müşteri tatmini sağlar;
- * Performans – ücret dengesini sağlar;
- * Rekabet üstünlüğü yaratır;
- * Gözlem kalitesini artırır.

Performans yönetiminde, kuruluşun bütün birimleri ile birlikte, mal ve hizmet üretimi açısından şu anda hangi seviyede olduklarını, daha iyi bir seviyeye ulaşip ulaşamayacaklarını ve ideal olarak nereye kadar başarılı olabileceklerini sorgulayıp, alınacak yanıtlara göre kuruluş performansını belirlemeleri gerekmektedir. Böylece, kuruluşun şimdiki görevi anlamında misyonu ve gelecekteki durumuna ilişkin vizyonu oluşturulmalıdır. Geleceğe ilişkin bir strateji geliştirilmelidir. Performans gelişimi ile ilgili girişimler tasarlanmalı, geliştirilmeli ve uygulamaya konulmalıdır. Hedeflenen yöne gidilip gidilmediğini, nasıl gidileceğini gösterecek bir ölçüm ve değerlendirme sistemi tasarlanmalı, geliştirilip uygulanmalıdır. Performans düzeyini sürekli geliştirmeyi sağlayacak ödüllendirme ve özendirme sistemleri kurulmalıdır. Bütün bu amaçlara ulaşmak için performans yönetimi yaklaşımının, özellikle kuruluş amaçlarının belirlenmesine, üretim için gerekli kaynakların sağlanmasına ve kuruluşun insan kaynağının işe özendirilmesine adeta enerji sağlaması söz konusudur.¹⁵ Bu nedenle, kuruluşların örgüt yapısı performans yönetimi anlayışına göre yeniden yapılandırılmalıdır.

Performans yönetiminde, söz konusu içerik ve amaçlara ulaşmak için öncelikle, kuruluşun amacına daha etkin bir biçimde ulaşabilmesinde gerekli stratejik plan ve kararlar ile geleceğe yönelik hedeflerin belirlenmesi gerekmektedir. İkinci aşamada ise, kuruluşun var olan performans düzeyi ölçülmeli, değerlendirilmelidir. Kuruluşta halen uygulanmakta olan yönetim sistem ve alt sistemlerinin, süreçlerinin performans stratejilerine uygunluğu sağlanmalıdır. Bunun sonucunda, performansı geliştirmeye yönelik planlama yapılmalıdır.

¹⁵ CASCIO, Wayne F. (2003): *Managing Human Resources-Productivity, Quality of Work Life, Profits*, McGraw-Hill Comp., New York, p.334.

Planlama ile birlikte ölçüm sistemleri geliştirilmelidir. Bu amaçla neyin, nasıl, ne şekilde ölçüleceği belirlenmelidir. Verileri hazırlama ve bu verileri çözümleme yöntemleri üzerinde çalışılmalıdır. Son olarak performans yönetiminde, performansı geliştirmek için alınacak önlemler belirlenmelidir. Bunlara ilişkin faaliyet planları hazırlanmalı ve uygulamaya konulmalıdır.

Bu aşamalar aslında, performans yönetim sisteminin işleyişinde yönlendirici bir rol oynamaktadır. Çünkü, bu aşamaların yönlendirmesi sonrasında, sistemin mal ve hizmet üretim sürecini izleyen aşamaları olan ölçme ve değerlendirme ile denetleme gerekmektedir. Performans yönetiminde denetim girişimi, kuruluştaki geri bildirim anlayış ve işlevinin etkin hale getirilerek, kuruluş performansı ile beklenen değişim ve gelişmelerin gerçekleştirilmesi, örneğin verimli, etkili ve ekonomik olunmasının sağlanması anlamına gelmektedir.¹⁶ Böylece, performansı sağlamaya veya arttırmaya yönelik çalışmaların aktif hale gelmesi ve sonuçların görülmesi mümkün olur. Sonuçta, performansı izleyen yöneticilerin, elde ettikleri veriler ışığında kuruluş hedeflerinde ve stratejilerinde yenilik yapması, gerekli düzeltmelerde bulunması söz konusu olabilecektir.

İnsan kaynakları, yönetim içindeki kendi rollerini performansa destek olarak yeniden adlandırmayı düşündürmeli; yöneticiler, performans artışını sağlayacak araçlar bulmak için, teknolojiye en son gelişmeleri izlemek üzere yoğunlaşmalıdırlar.¹⁷ Zira, gelecek bin yılda insan kaynakları, spor yıldızları gibi yüksek performanslı kişilerden seçilecek, yüksek ücretli bir kariyere sahip olacaklar ve en iyi performans çıkaranlara büyük ödüller verilebilecektir.

Performans yönetimi anlayışını örgütün var olan sistemine aktarmak istediğimizde ise, bu sistemin temel amacının, bireysel performansın getirilen ölçütler aracılığıyla belirlenmesi, ölçülmesi ve tarafların bilgilendirilmesi yoluyla bireysel performansın ve örgütsel etkililiğin birlikte geliştirilmesi olduğunu görmekteyiz.¹⁸ Bu tür bir bakış açısı, performans yönetimini, bireysel performansın “nasılları” olan davranışlar ve yetenekler ile yine bireysel performansın “neleri” olan performans hedef ve ölçütleri arasında bir etkileşim sağlamak olarak tanımlamaktadır.¹⁹ Bu durumda performans yönetiminin Şekil-1’de görüleceği üzere, sistemin işleyiş süreci olarak kuruluş

¹⁶ DPT (2000), a.g.r., s.77.

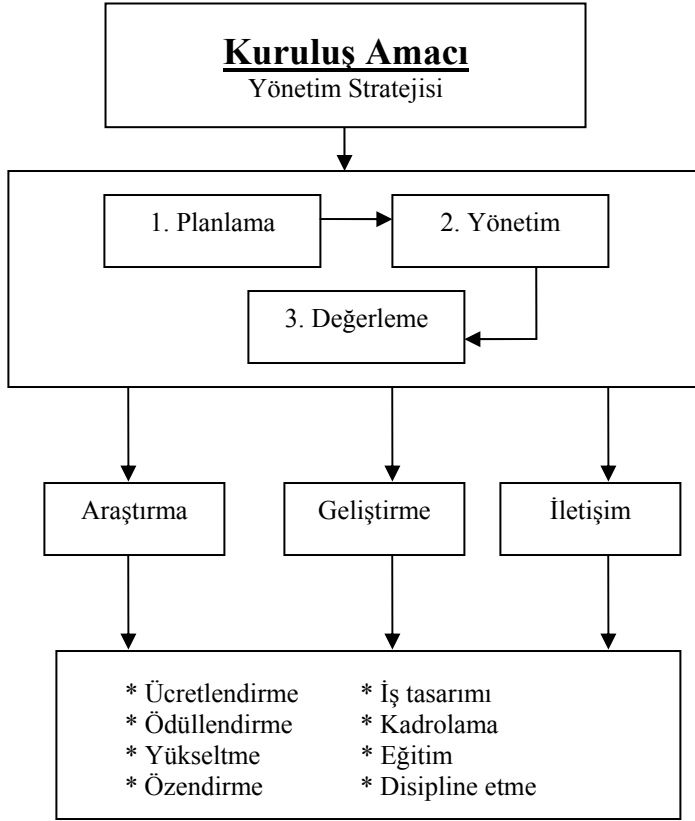
¹⁷ JOHNSON, Mike (1996): *Gelecek Binyılda Yönetim*, (Çev. Sinem Gül), Sabah Kitapları, İstanbul, s.39.

¹⁸ BARUTÇUGİL, İsmet (2002): *Performans Yönetimi*, Kariyer Yayıncılık, İstanbul, s.127.

¹⁹ BEARDWELL – HOLDEN, a.g.e., p.540.

amaçları doğrultusunda belirlenen yönetim stratejisine göre planlama yapılması; bu plana göre kaynakların yönlendirildikten ve kendilerine yol gösterildikten sonra performanslarının değerlendirilmesi; tüm bu aşamalara ilişkin araştırma, geliştirme ve geri bildirimi de içeren bir iç iletişimin sağlanması; aşamalardan elde edilecek bilgilerin işlenip veri haline getirilerek yönetim sisteminin diğer alt sistemleri olan iş tasarımı, kadrolamaya, ücretlemeye, özendirmeye, yükseltmeye, hizmet içi eğitime, ödüllendirmeye ve disipline etmeye katkısının olması sağlanmalıdır.

Şekil-1: Performans Yönetim Süreci



KAMU PERFORMANS YÖNETİMİ

Kamu hizmetlerinde kamu yararı için fayda maliyet analizleri yapmak veya doğrudan verimlilik ölçümüne gitmek, her ne kadar radikal bir politik

tercihi gerektirse de, performans yönetimi anlayışı açısından baktığımızda, kamu kuruluşunun işini amacına yönelik olarak yapıp yapmadığı; istenmeyen etki yaratıp yaratmadığı; halka karşı kendini sorumlu hissedip hissetmediği; yetkili olduğu alan dışına çıkıp çıkmadığı; herkese mi yoksa belli gruplara mı hizmet ettiği; ve nihayet verimli çalışıp çalışmadığını bilmek ve belirlemek gerekir.²⁰

Bu sorulara yanıt arayan bir kamu yöneticisi veya siyasal karar verici ise, kuruluşun performansını geliştirmek için stratejik plan yapmalı; kuruluş kaynaklarını yeniden gözden geçirmeli; yeni kaynak arayışlarına gitmeli; performansı artırıcı ölçülebilir hedefler koymalı; iş yükünün çok fazla veya çok az olmamasına dikkat etmeli; performans hedeflerine ilişkin sonuçları sürekli ölçmeli; kapasiteyi güçlendirmeli; insan kaynakları yönetimi anlayışına önem vermeli; performansa dayalı denetim sistemini getirmelidir.²¹

Diğer taraftan, 1980’li yıllarda, OECD’ye üye ülkelerin bir çoğunda kamu açıkları, dış borç yükü, işsizlik ve enflasyon artışı görülmüş, bu nedenle söz konusu ülkelerde kamu yönetiminde reform ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Ülke yönetimleri bu ihtiyacı, reform sağlayacak yasalar çıkararak gidermeye çalışmışlardır. Örneğin, İngiltere’de 1982 yılında “Financial Management Act” la başlayan bu çalışmalar, 1988 yılında “Next Step Initiative” ve 1999 yılında “The Modernising Government White Paper”la sürmüştür; ABD’de ise, 1993 yılında çıkarılan “The Government Performance and Results Act” adlı reform yasasıyla, kamu yönetiminde yeniden yapılandırma amaçlanmıştır.²²

Günümüzde ülke yönetimleri gelişmişlik düzeylerinden bağımsız olarak, kamu yönetim sistemlerindeki reform girişimlerinde aşağıdaki performans artırıcı önlemleri alma ve geliştirme yoluna gitmişlerdir. Böylece, performans yönetim sistemini kurabilen kamu kurum ve kuruluşları, etkili, verimli, bilgi üreten ve yayan, sorunlara çözüm getirebilen, katılımcı, saydam ve hesap verebilir, kurumsallaşabilen yönetimler olabilmişlerdir. Kamuda söz konusu performans artırıcı önlemler şunlardır:²³

²⁰ HOLZER, Marc – YANG, Kaifeng (2004), “Performance Measurement and Improvement: An Assessment of the State of the Art”, *International Review of Administrative Sciences*, IIAS, SAGE publications, London, Vol.70, No. 1, p.17.

²¹ FISK, Donald - HATRY, Harry (1992): “Measuring Productivity in the Public Sector”, Marc Halzer (ed.) *Public Productivity Handbook*, NewYork, p.139; aktaran, HOLZER – YANG, a.g.e., p.18.

²² BÜYÜKKILIÇ, Deniz – COŞKUN, Arife (2002): “Kamu Yönetimi Reformları Işığında KİT’lerde Kurumsal Performans Yönetimi”, *Verimlilik Dergisi*, S.3, s.38.

²³ AKYOS, M. vd. (2001): “Kamu Sektöründe Performans Yönetimi”, *Avrupa Kalite Yönetimi Konferansı*, 2. *Kamu Kalite Sempozyumu*, KalDer, 9-10 Mayıs 2001, Ankara, s.65.

- * Kamusal kaynakların etkin kullanımı,
- * Bütçe açıklarının ve kamu kökenli borçlanmanın azaltılması,
- * Kamu hizmetlerinde kalitenin artırılması,
- * Kamu yönetimi üzerindeki yasama ve yürütme güçlerinin sorumluluklarının artırılması,
- * Karar ve uygulamalarda saydamlığın ve hesap verebilirliğin artırılması.

Performans yönetimi anlayışına göre insan kaynakları yönetimini gerçekleştirdiğimizde ise, bu anlayışın insan kaynakları yönetimine sağlayacağı pek çok katkıları bulunmaktadır. Bu anlayışa göre, çalışanlar kendi performanslarını yönetme sorumluluğunu hissederler; performans planlarını tasarlar ve yönetirler; plan doğrultusundaki ilerlemelerini izlerler; planlanan ve gerçekleşen performanslarını karşılaştırır ve gözden geçirirler; sürekli iyileştirmenin işlerinin önemli bir parçası olduğunu bilirler; bireysel performansları ile örgütün amaçlarını ilişkilendirirler; sonuçların ve yetkinliklerin birlikte önemli olduğunu bilirler; böylece, ne yapılacağına odaklandıkları kadar, nasıl yapacaklarına ilişkin becerileri de geliştirebilirler.²⁴

Görülüyor ki, performans yönetimine göre bir kamu kuruluşunu yönetmek isteyen bir yönetim, üretilen mal ve hizmetlerin girdilere oranı anlamındaki verimlilik arayışının yanı sıra, hedef kitle için de beklenen faydayı verebilmeli, diğer bir deyişle etkili olabilmelidir. Bu manada bir performans yönetimi ise, bize öncelikle kuruluşun en önemli kaynağı olan insan kaynaklarını başarıyla yönetmesi gerektiğini göstermektedir. Çünkü insan kaynağı örgütün diğer kaynaklarını birleştirici, üretime dönüştürücü, harekete geçirici ve kuruluş amaçları doğrultusunda mal ve hizmetlerin üreticisi rolünü üstlenmektedir.

KAMU PERFORMANS YÖNETİMİNİN AMACI

Kamu Performans Yönetiminin temel amacı, kamu kurum ve kuruluşların hedeflerine ulaşmalarını sağlamaktır. Zira, insan kaynaklarının performans ölçümünde kullanılan ölçütlere göre çalışma eğilimleri olacağından, performans ölçme ölçütleriyle, aslında çalışanlara nelerin önemli olduğu konusunda gerekli mesajlar verilmiş olur. Öte yandan, kuruluşa performans yönetim sistemi getirilmeden, kurumsal anlamda mal ve hizmet üretiminde tam olarak başarılı olunması pek mümkün değildir. Örneğin,

²⁴ BARUTÇUGİL, a.g.e., s.128.

çoğunlukla başvuru performans ölçütü olarak verimliliğin yanlış kullanılması ve gerçekleri yansıtmaması söz konusu olabilir.²⁵

Temel amaçlarını yönetsel, geliştirmeye yönelik ve araştırmaya yönelik olmak üzere üç grup altında toplayabileceğimiz kamu performans yönetimi amaçlarını, ayrıntısına indiğimizde aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:²⁶

* Örgütsel hedefleri, açık ve tanımlanmış bireysel hedeflere dönüştürmek;

* Hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan performans ölçütlerini belirlemek;

* Belirlenen performans ölçütlerini, çalışanlara zamanında ve adaletle uygulamak;

* Çalışanlardan beklenen performans sonuçlarıyla, gerçekleşen başarıyı karşılaştırmak ve değerlendirmek;

* Yönetici ile çalışanlar arasında etkin bir iletişim ve anlayış ortamı yaratmak;

* Performansın geliştirilmesi için yönetici ve çalışanlarla ortak çaba harcamak;

* Çalışanların başarılarını tanımlamak ve ödüllendirmek;

* Örgütün ve çalışanların güçlü ve zayıf yönlerini tanımlamak;

* Geribildirimle çalışanları desteklemek ve motivasyonlarını artırmak;

* Eğitim-geliştirme ve kariyer planlaması için yönetime gerekli bilgiyi sağlamak.

KAMU PERFORMANS YÖNETİMİNİN İLKELERİ

Kamu performans yönetimi, aslında performans yönetimi anlayış ve uygulamalarının kamuya uyarlanmış halidir. Bu nedenle, performans yönetiminin genel ilke ve özelliklerinin kamu yönetimindeki görünümü, kamu yönetimi anlayış ve kültüründen büyük ölçüde etkilenmektedir. Ancak, etkilenmenin geleneksel kamu yönetiminin sahip olduğu alışkanlıklar biçiminde olmaması, yeni kamu yönetimi anlayışındaki gelişmeler ışığında olması, kamunun yararına olması, demokrasiye ve hukuk anlayışına uygun olması ile yönetimde esas söz sahibinin vatandaş olması ilkelerine uygun yönde bir etkilenme olması beklenir.

²⁵ AKDENİZ, A. – DURMAZ, F. (1998): “Verimliliğin Genel Performans Üzerindeki Yansımalarının Uygulanması”, *Dokuz Eylül Üniv. İİBF Dergisi*, C. 13, S. 2, s.86.

²⁶ BARUTÇUGİL, a.g.e., s.126.

Bu beklentinin gerçekleşmesi için ise, kamu performans yönetiminin ilke ve özelliklerinin, aslında iki açıdan ele alınması gerekmektedir. Bunların birincisi, performans yönetimi dendiğinde akla gelen ya da bilimsel olarak ileri sürülen ilke ve özelliklerin, kamu yönetimi için de geçerli olması gerektiği; ikinci olarak da kamu yönetimi dediğimiz kamu kurum ve kuruluşların yasal, yönetsel ve uygulama açısından var olan yapı ile geleneksel anlayış ve işleyişin demokrasi sürecinin etkinliği adına değişmesi gerektiğidir. Bu değişimin, hiç şüphesiz bundan böyle kamu performans yönetimini uygulayacağız denilerek başlatılması mümkün değildir. Çünkü, performans yönetimi anlayışının yasal ve yönetsel boyutu hemen gerçekleştirilmiş olsa bile, kamunun birden bire bu anlayışa göre hareket etmesi beklenemez. Ancak, konunun diğer bir gerçek boyutu vardır ki, o da kamu performans yönetiminin anlayış, ilke ve özellikleriyle önce kamu yönetiminde başlatılması, yerleştirilmesi, etkili hale getirilmesi, gereklerinin kurum içinde ve dışında duyurulması, sonuçları ve yararları hakkında bilgi verilmesi ve sorunların belirlenmesi ve çözülmesi gerektiğidir.

Kamu performans yönetiminin ilke ve özelliklerini, performans yönetimi ilke ve özellikleri ile koşut olarak ele aldığımızda, bunların kamu performans yönetimini yeterince betimlediğini ve ortaya koyduğunu görebiliriz. Ancak, amaçlanan hedefler ile elde edilecek sonuçlara baktığımızda, gerek getirilen saydamlık, hukukilik ve hesap verebilirlik gibi ölçütler açısından, gerekse ekonomiklik, verimlilik gibi benzer ölçütlerin performansa etkisi açısından bazı farkların ortaya çıktığı görülmektedir. Bu nedenle, kamu performans yönetim ilkeleri olarak ileri sürülecek ilkelerin, bu farklılığı içinde barındırması ve özellikle anlayışın değişmesi ile ölçütlerin etkinliğini sağlayıcı olması gerekmektedir. Buna göre, Kamu Performans Yönetimi ilkelerini şu şekilde sıralayabiliriz:

Performans Anlayışının Kabulü İlkesi

Kamu yönetiminde performans ya da diğer adıyla iş başarımının gerekliliğinin yönetici ve insan kaynağına anlatılması, inandırılması ve bu anlayışın yerleşmesi gerekir.

Kurumsal Performansın Oluşturulması İlkesi

Kamu performans yönetimi anlayışının kabulünden sonra, bu anlayışa uygun olarak, kamu kurum ve kuruluşunun verimli, etken ve ekonomik olmasını sağlamaya ilişkin olarak kurumsal performansın oluşturulması ilkesi gelmektedir. Bu ilke, aslında genel performans yönetimi ile koşut bir ilkedir.

Bireysel Performansın İzlenmesi İlkesi

Bireysel performansın izlenmesi ilkesi, klasik bir anlayışın ürünüdür. Zira, bu ilke gereği geleneksel yönetim anlayışında da, kamu kurum ve kuruluşlarındaki insan kaynaklarının performansı değerlendirme yöntemiyle izlenmektedir. Ancak, kamu performans yönetiminin farklılaştığı konu, bu ilke gereği performansı izlenen bireylerin iş başarımlarının, diğer özelliklerinden önemli ve önde görülmesidir. Diğer bir deyişle, insan kaynaklarının ürettiği mal ve hizmet miktarı ile hizmetteki etkinliğini değerlendirmenin esasını oluşturmaktadır. Memurun yetki görev ve sorumluluklarını dolaylı ilgilendiren diğer özellikleri, bireysel performansı değerlendirmedeki ikincil ölçütler olmalıdır.

Sayılabilir Performans Hedefleri İlkesi

Sayılabilir performans hedefleri ilkesi, kamu performans yönetimindeki en sorunlu ilkelerin başında gelmektedir. Çünkü, bu ilke gereği, gerek kurumsal hedeflerin, gerekse insan kaynaklarına ilişkin bireysel hedeflerin belirlenmesinde sayılabilir hedefler olmasını sağlamak gerekmektedir. Bunun yapılması ise, kamu yararı ilkesinin egemen olduğu geleneksel kamu yönetimi anlayışına ters düşmektedir. Ancak, kamu yararı ve kamu hizmeti olduğu için sayılabilir hedefler koymaktan kaçınmak, performans ölçütlerini de olumsuz etkileyeceği için performans hedeflerini ilkece ve olabildiğince sayılabilir nitelikte belirlemek gerekir.

Performans Ölçütleri Geliştirme İlkesi

Performans ölçütleri geliştirme ilkesi, sayılabilir performans hedefleri doğrultusunda, ölçülebilir performans ölçütleri getirilmesidir. Böylece, yönetimin söz konusu hedeflere ilişkin olarak performans konumu belirlenebilmektedir. Kamu performans yönetiminde, sayılabilir performans hedefleri belirlemek ne kadar zor ise, performans ölçütleri geliştirmek de o kadar zordur. Ancak, bu zorluğu sayılabilir performans hedefleri ilkesine göre hareket ederek aşan bir yönetimin, her aşamadaki performansın ortaya çıkarılmasında da başarılı olması mümkündür.

Hukukilik İlkesi

Hukukilik ilkesi adından da anlaşılacağı üzere, kamu performans yönetiminde tüm kamusal karar ve eylemlerin hukuka uygun olması demektir. Ancak, burada önemli olan hukuk adına sadece yasal sınırlar içinde kalmak

değil, hakkaniyetli ve adil olmaktır. Dolayısıyla, kamu performans yönetiminde hukukilik ilkesiyle, mevzuatın arkasına sığınan bir geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve uygulaması yerine, gerekli temel hukuk anlayışına göre yönetim söz konusudur.

Açıklık İlkesi

Açıklık ilkesi, kamu yönetimi anlayışına has bir kamu performans ilkesidir. Bu ilkeye göre, bazı kısıtlar dışında hiçbir kamusal karar ve eylem, yetkililer dışındakilere kapalı kalmaz. Açıklığa uyumlu bir yönetim anlayışına sahip olmak, kamudaki performansın yine kamunun istek ve şikayetlerini dikkate alarak performansın yönetilmesini sağlar. Bunun başarılması ise, kamu kurum ve kuruluşlarını daha etken kılar.

İnsanilik ve Hesap Verebilirlik İlkesi

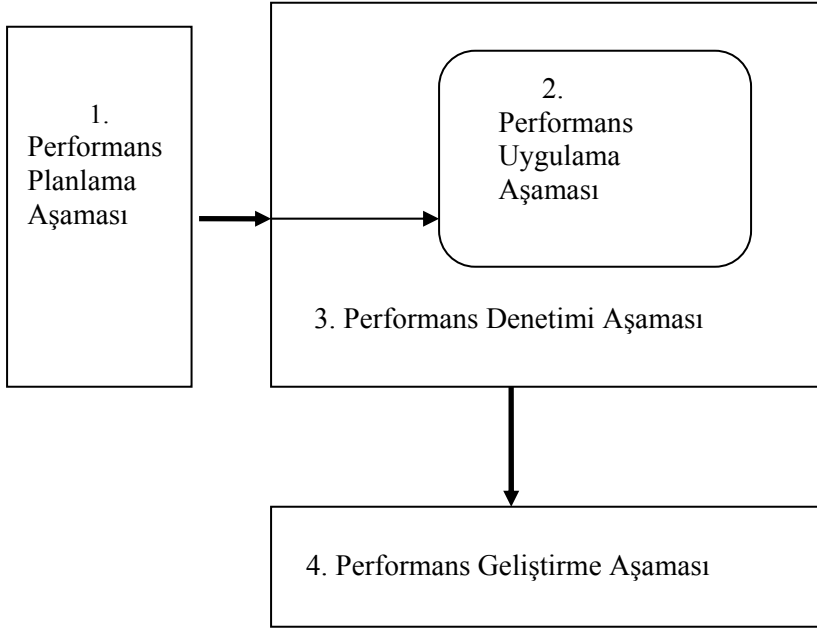
Performans yönetimine ve dolayısıyla kamu performans yönetimine getirilen eleştirilerin başında, performans yönetiminin insan kaynaklarının insani özelliklerini hiçe sayan bir anlayışa sahip olduğu gelmektedir. Oysa, performans yönetiminde bireylerin kurum içindeki mutluluğu ve memnuniyet esastır. Bu nedenle, insanilik ilkesiyle, hedeflerin ve ölçütlerin ölçülebilir ve hesap verebilir nitelikte olması sonucu, insan kaynaklarının nesnel değerlendirmeye tabi tutulması ile bu hedef ve ölçütlerin makul ölçülerde ulaşılabilir olması gerekmektedir. Yöneticilerin bu konuda, kuruluştaki insan kaynaklarının farklı kişilik özelliklerine göre yönetim stratejileri geliştirmeleri gerekmektedir. Zira, iş ortamında insanların kaçınan, bağımsız, tedirgin, antisosyal, sınırlayıcı, duygusal, narsist veya paranoid kişilik tiplerini sergiledikleri görülmektedir.²⁷

KAMU PERFORMANS YÖNETİMİ SÜRECİ

Kamu performans yönetim süreci, hemen hemen bütün yönetim süreçlerinde izlenen süreçten pek farklı değildir. Diğer bir deyişle klasik süreç yaklaşımına göre, önce yapılacak işler planlanır, sonra uygulanır, daha sonra değerlendirilir, son olarak da geliştirilir. Buna göre, böyle bir yaklaşımı kamu performans yönetim sürecine uyguladığımızda da sürecin Şekil-2’de görüldüğü gibi 4 aşamadan oluşturulması söz konusudur.

²⁷ MILLER, Laurence (2003): “Personalities at Work: Understanding and Managing Human Nature on the Job”, *Public Personnel Management*, Vol. 32, No. 3, pp.419-433.

Şekil-2: Kamu Performans Yönetimi Süreci



Performans Planlama Aşaması

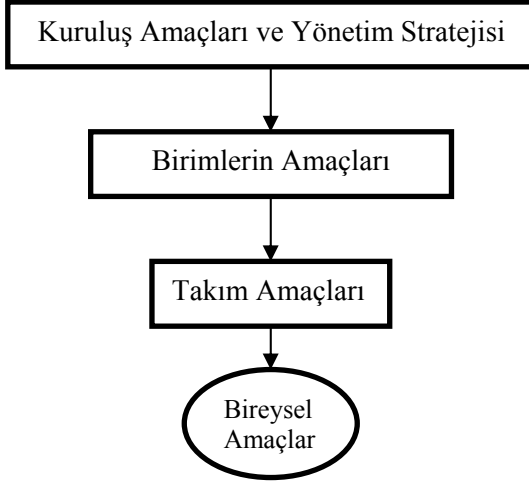
Kamu performans yönetiminin başlangıcını oluşturan performans planlaması, aslında planlama genel anlayışına uygun olarak yapılmaktadır. Buna göre, kuruluşun gerçek durumuna göre ancak ileriye yönelik olarak stratejik kararlar alma süreci olan performans planlaması yapılmalıdır.²⁸ Ancak, burada belki genel planlama anlayışından farklı olarak stratejik planlama farklılığı söz konusu olmaktadır. Zira, stratejik planlama, “stratejik insan kaynakları yönetimi”nin ilk basamağıdır.²⁹ Stratejik planlama, kuruluşun temel yönetim işlevleri arasında denge kuran, performansı geliştiren ve gerekiyorsa yapısal değişiklikleri öngören uzun erimli kararlar almak, plan yapmak demektir. Böylece, stratejik planlamayla daha alt düzey ve sistemlerdeki ikincil planlara temel oluşturulmaktadır. Performans planlaması, Şekil-3’de görülen kuruluş amaçlarından başlayıp, yönetim stratejisiyle devam eden ve bireysel amaçlarla son bulan amaçlar sıradüzenine uygun olarak

²⁸ DPT (2000), a.g.e., s.178.

²⁹ TOMPKINS, Jonathan (2002): “Strategic Human Resources Management in Government: Unresolved Issues”, Public Personnel Management, Vol. 31, No. 1, p.96.

tasarlanmalıdır. Ancak, belirlenen amaçların açık ve net, ölçülebilir, uzlaşılabilir ve başarılabılır, gerçekçi ve zaman sınırlı olması gerekir.³⁰

Şekil-3: Kurumsal Amaçlar Sıradüzeni³¹



Buna göre, performans planlama aşamasında, önceden belirlenmiş olan kuruluş amaçları doğrultusunda, kuruluş dışı ve kuruluş içi etkenler göz önünde bulundurularak, mevcut kuruluş şartlarına, diğer bir deyişle, mal ve hizmet üretimi sürecine etki edecek her türlü girdi ve kaynakları en uygun biçimde kullanarak, kuruluşa ilişkin ikincil amaçlar belirlenmeli, yönetsel stratejiler geliştirilmelidir.

Performans yönetimini seçen kamu kuruluşunun, bu aşamada kurumsal performansı, bölüm, takım ve bireysel performansları ortaya koyabilecek özellikte, ölçütler geliştirmesi; performans yönetimi adına yapılacakları gelecekteki belli bir zaman dilimi içinde kimlerin ne kadar, nerede ve ne kalitede gerçekleştireceklerini saptaması gerekmektedir. Bu saptama, anlaşılacağı üzere kuruluşun faaliyet göstereceği gelecek zaman diliminde yerine getirmesi gereken iş ve görevlerine ilişkin olarak bir dizi öngörülerde bulunması anlamına gelmektedir. Zira, planlama başarısı ile sadece örgütsel liderliğin geliştirilmesi değil, aynı zamanda performans artırımının da en iyi biçimde söz konusu olacağı gözden uzak tutulmamalıdır.³²

³⁰ BEARDWELL – HOLDEN, a.g.e., p.540.

³¹ a.g.e., p.541.

³² KİM, Soonhee (2003): “Linking Employee Assessments to Succession Planning”, *Public Personnel Management*, Vol.32, No.4, p.533.

Performans Uygulama Aşaması

Performans uygulaması, Kamu performans yönetiminin ikinci aşamasıdır. Zira, performans planlamasında, eğer sıradüzene uygun planlama anlayışına göre plan hazırlanmış ise, sürecin ikinci aşaması olan performans uygulama aşamasına geçilmesi gerekir.

Performans uygulamasından kasıt, bir önceki aşama olan planlama aşamasında öngörülen, kuruluşa özgü performans ilke ve kararların uygulamaya geçirilmesidir. Performans planlaması eğer uzun erimli ve soyut bir plan ise, uygulama aşamasında bazı taktik planlamalar da yapmak gerekebilir. Bu nedenle, uygulama aşamasında performans hedeflerine ulaşabilmek için, ikincil hedeflere gereksinim olabilir.

Performans planlamasında, eğer soyut performans ölçütleri getirilmiş ise, bunların uygulama aşamasında daha somut ve her iş için ayrı ayrı ve özgün bir ölçüt ya da ölçütler geliştirilebilir.

Performans uygulama aşamasında, planlamaya ilişkin yukarıda sayılan açıklar giderildikten sonra yapılacak olan, bu hedef ve ölçütlere göre üretim kaynaklarını harekete geçirmektir. Buna göre, emek dışındaki üretim araçları olan hammadde, aramaddede, araç gereç ve teknolojiyi ekonomik ve verimli kullanmak; kuruluşun insan kaynaklarını bir taraftan özendirici araçlarla desteklemek, diğer taraftan da disipline etme yöntemleri ile yüksek performansta çalıştırmak gerekir. Ancak, bu sırada söz konusu girdi ve kaynakların yönetiminde, kamu performans yönetimi anlayış ve kültürü gereği, klasik performans ölçütlerinin yanı sıra, kamuya özgü ölçütler olan hukukilik, saydamlık ve hesap verebilirlik ölçütlerine göre mal ve hizmet üretiminde bulunmalarını sağlamak gerekmektedir.

Performans Değerleme Aşaması

Kamu performans yönetim sürecinin üçüncü aşaması, planlanan ve uygulaması yapılan performans ölçütlerinin değerlendirilmesi aşamasıdır.

Bu aşama aslında, performans yönetiminin denetimi aşamasıdır. Bu açıdan, performans değerlendirme aşamasında, söz konusu girdi ve kaynakların performans anlayış ve ilkelerine göre, kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi söz konusudur. Diğer bir deyişle, planlaması yapılan ve uygulanan performans değer ve ölçütlerine göre iş ve görevlerin gerçekleştirilip, gerçekleştirilmediğine bakılmalıdır.

Performans değerlendirme aşamasında yapılması gerekenlerin bir çeşit denetim etkinlikleri olduğunu bildiğimize göre, bu aşamayı, kuruluştaki farklı düzeylerdeki performansın ölçülmesi olarak anlamamak gerekmektedir. Diğer bir deyişle, performans değerlendirme aşamasında değerlendirilenlere değil, bir nevi değerlendirmelerin başarıyla yapılıp yapılmadığına bakılmaktadır. Performans hedeflerinin gerçekleşip, gerçekleşmediği veya ne kadar gerçekleştiğine ilişkin geribildirimle dayalı bir değerlendirmenin yapılması söz konusudur. Zira, geribildirim, performans sorunlarının çözümü için başvurulması ve ortamının yaratılması gereken önemli bir iletişim modelidir. Hatta bu geri bildirimin sadece çalışanlardan yönetime doğru değil, yöneticiden çalışanlara doğru da olması gerekmektedir.³³ Kısacası, performans değerlendirme aşamasında, kamu kuruluşunun kamusal performansa göre her açıdan yönetilip yönetilmediğine bakılır.

Performans değerlendirme aşamasında, çağdaş denetim anlayışı gereğince şu üç açıdan denetim yapılmalıdır:

- * Performans sonuçlarının olumsuz çıkmasını önleyici denetim;
- * Olumlu performans sonuçlarına ulaşmayı özendiren denetim;
- * Olumsuz performans sonuçlarını düzeltici, rehber denetim.

Performans değerlendirme aşamasında, yukarıda sayılan çağdaş denetim içeriğine göre gerçekleştirilen denetimden beklenen en önemli çıktı ise, denetim sonucunda, hedeflenen kamusal performans ilke ve amaçların, kuruluştaki ne ölçüde uygulandığına ilişkin bilgi ve örnekler belirlemek olmalıdır. Zira, bunların, bir sonraki performans aşamasında veri olarak kullanılması söz konusu olacaktır.

Performans Geliştirme Aşaması

Kamu performans yönetiminin son aşaması, performans geliştirme aşamasıdır. Bu aşama, performans yönetimine en bilimsel açıdan bakılabilecek bir aşamadır. Zira, araştırma ve geliştirme, bilimsel tekniklere ve araçlara göre yapılmalıdır. Konuyla ilgili bilimsel gelişmelerden haberdar olunmalıdır. Bilim etiği olan uzman personel ile çalışılmalıdır. Ancak, tüm bunların olması için, başta yöneticiler olmak üzere bütün kuruluş personelinin, kamu performans yönetiminin bilimsel yollarla oluşturulabileceğine, sürdürülebileceğine ve

³³ BURON, Raoul J. – McDONALD, Dana (2004): *Astlara Geri Bildirim Sağlamak*, Uğur Kariyer Merkezi yayını, (Çev.: anonim), İstanbul, s.10.

başarıya ulaştırılabileceğine inanması ve uygun ortamın sağlanması gerekmektedir.

Kamu performans yönetimindeki bu son aşamada, kamu kuruluşundaki performansın geliştirilebilmesi için, bir önceki performans değerlendirme aşaması sonuçlarına öncelikle gereksinim olmaktadır. Ancak, bu gereksinim, ham çıktıların, veri haline dönüştürülmesini de içermektedir. Unutulmamalıdır ki, yüksek performanslı örgütler bilgiyi paylaşmak için, atak bir iletişim içinde bulunmaktadır.³⁴ Zira, gerekli performansın geliştirilebilmesi için, geribildirim de içeren çok yönlü bir kurumsal iletişime gereksinim vardır.

Veri haline dönüştürülen performans değerlendirme sonuçlarının işlenmesinde ise, bilinen iki yöntemin uygulanması söz konusudur. Bunlardan birincisi, bu verileri sayısal olarak işleyip, yorumlamaktır. Diğerisi ise, yine bu verileri niteliklerine göre sınıflandırdıktan sonra yorumlamaktır.

Her iki yöntemle de yapılması gereken, performans değerlendirme (denetim) sonuçlarını çeşitli açılardan yorumlamak ve öneriler hazırlamaktır.

Performans geliştirme aşamasında, performans sonuçlarının yorumlanması demek, aslında kamu performans yönetimini bir sonraki dönem için yönlendirmek ve daha iyiye ulaştırmak demektir. Kamu performans yönetimi anlayışının, bütün kurumda egemen anlayış ve bir kültür haline gelmesini sağlamak demektir. Zira, performans denetimi sonuçlarının çok olumlu, az olumlu, tamamen olumsuz veya az da olsa olumsuz gibi yorumlanması söz konusudur. Bu nedenle, olumlu sonuçların daha da geliştirilebilmesi için çaba sarfedilmeli; olumsuz sonuçlar için ise, gerekçesi olan sorunların yeterince incelenmesi gerekmektedir. Böylece, performans yönetiminin geliştirilmesi için gerekli, nitelikli bilgiye ulaşılmış olur. Kamu Performans Yönetiminin uygulanmasında, çözümlenmesi gereken sorun alanlarının başlıcaları, şunlar olabilir:

- * Kamu performans yönetimi anlayışı kuruluşa yerleşmemiştir;
- * Kamu performans yönetimi ilkelerine uyulmamıştır;
- * Kamu performans yönetimi ölçütleri yanlış belirlenmiştir;
- * Kamu performans yönetimi ölçütlerine uyulmamıştır;

³⁴ SULLIVAN, Gordon R.- HARPER, Michael V. (1997): Umut Bir Yöntem Olamaz, (Çev.: A. B. Dicleli), Boyner Holding Yayını, İstanbul, s.199.

- * Kamu performans yönetimi ölçütlerinin nasıl uygulanacağı bilinmediğinden, eksik veya yanlış uygulanmıştır;
- * Kamu performans yönetimi ücretleme ile desteklenmemiştir;
- * Kamu performans yönetimi adına disiplin yönetimi yapılmıştır;
- * Kamu performans yönetimi ödüllendirme ile desteklenmemiştir;
- * Kamu performans yönetimi başarıları için yöneticiler ilgisizdir;
- * Kamu performans yönetimi adına özendiriciler yetersizdir;
- * Kamu performans yönetimi süreli hedefleri ulaşılabilir olmaktan uzaktır;
- * Kamu performans yönetimi planlama aşamasında başarısız olunmuştur;
- * Kamu performans yönetimi uygulama aşamasında izleme ve yönlendirmede yetersiz kalmıştır;
- * Kamu performans yönetimi bir önceki değerlendirme aşaması sonuçlarının yeni döneme etkisi olmamıştır;
- * Kamu performans yönetimi geliştirme aşamasında gerçekleştirilen veri analizi ve yorumlarında yetersiz kalmıştır.

KAMU PERFORMANS YÖNETİMİ ÖLÇÜTLERİ

Kamu performans yönetiminin yukarıda verilen aşamaları içinde gerçekleştirilen performans ölçütü belirlemede, ölçütlerin, genel olarak ele alındığında kamu yönetimine özgü temel değerlerden olan şu üç ölçütten oluştuğu görülmektedir.³⁵

1. Ekonomiklik ölçütü
2. Verimlilik ölçütü
3. Etkililik ölçütü

Bu ölçütler performansın belirlenmesinde temel ölçütler olmakla birlikte, kamu yönetimi ilke ve esasları açısından bakıldığında, kamu yönetimine özgü başka ölçütlere de ihtiyaç duyulmaktadır. Daha da ötesi, yeni ve çağdaş kamu yönetimi anlayışı açısından bakıldığında, bu ölçütleri artırmak gerekmektedir. Çünkü, bilim ve teknolojiye gelişmeler, küreselleşme ve ulusal

³⁵ TUTUM, Cahit (1990): “Kamu Personeli Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 23, S. 3, s.41.

refah seviyesinin artışı ile birlikte gelen hedef kitlelerin bilinçli tercih yapma eğilimleri sonucu, halkın beklentilerine yanıt vermesi gereken kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmetlerini şu üç açıdan iyileştirmesi gerekmiştir:

- * Kamu Hizmetlerinin sayısal açıdan iyileştirilmesi,
- * Kamu hizmetlerinin nitelik açısından iyileştirilmesi,
- * Kamu hizmetlerinin çeşitlilik açısından iyileştirilmesi.

Modern devlet anlayışı gereği kamu yönetimindeki iyileştirme, kamunun mali formaliteler açısından ve kamu muhasebesi açısından olduğu kadar, kamu görevlilerinin iyileştirilmesi açısından da olmalı; memurlar tarafından üstlenilen sorumlulukların ve performanslarının, onların kariyerlerine ve ücretlerine de etkisi olmalıdır.³⁶

Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu hizmetlerinde önemli bir değişiklik getirmiş, geleneksel yönetim anlayışı yerini iyi yönetim anlayışına bırakmıştır. Bu gelişmeler sonucu, kamu kurum ve kuruluşlarının sadece verimli, etken ve ekonomik olmaları değil, insan haklarına saygılı, kararlarını almadan önce “Düzenleyici Etki Analizi” çerçevesinde sorgulayan; aldıktan sonra ise bunları saydamcı bir anlayışla halka açıklayan; karar ve eylemlerini gereği, sonuçları, etkisi ve karşılaşılan sorunlarıyla birlikte gerektiğinde hesap verebilen kamu örgütleri olmaları gerektiği ortaya çıkmıştır. Kamu performans yönetimi ölçütleri Şekil-4’te görüleceği üzere, hedef kitleye en uygun kamu hizmetini sunmak için belirlenmiştir.

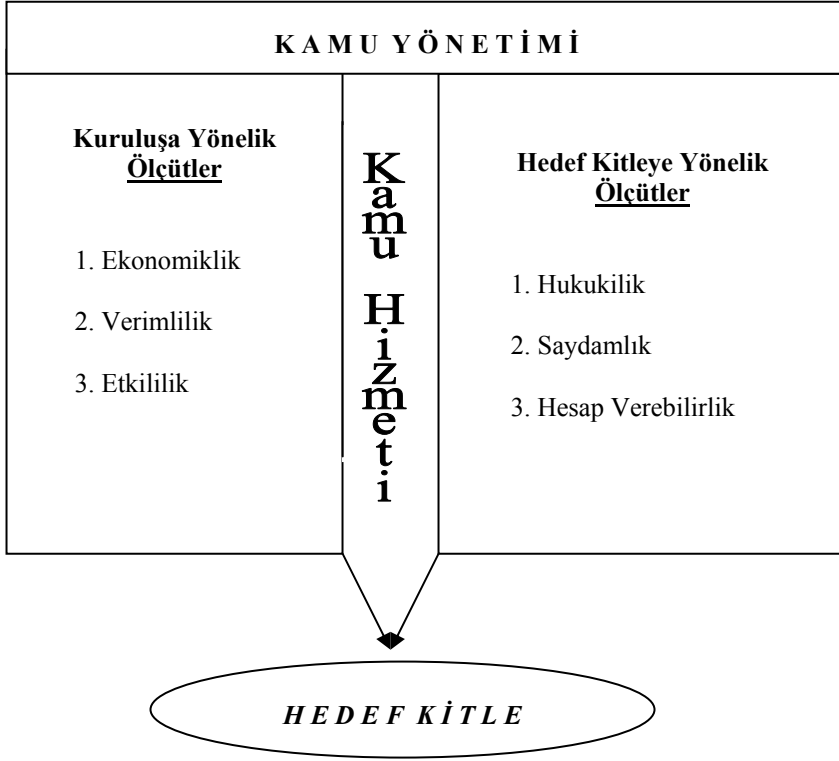
Ekonomiklik Ölçütü

Ekonomiklik ölçütü, performans yönetiminde önemini hep koruyan başlıca ölçütlerden biridir. Çünkü, ister özel sektör kuruluşları olsun, ister kamu kurum ve kuruluşları olsun ve hatta sosyal amaçlı kurumlar olsun, ekonomiklik, performansın temel ölçütüdür. Ekonomiklik, tasarruf ve tutumluluk gibi benzer kavramların anlamı ise, bütün kaynak kullanıcıların ve karar vericilerin kararlarında, mal ve hizmet üretimlerinde gereksiz zaman, enerji, araç gereç, teknoloji, hammadde harcamaları ve insan kaynağı kullanımı olmaksızın en çok çıktıyı elde etmek demektir.³⁷

³⁶ TORTOP, Nuri (1998): “Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 31, S. 2, s.19.

³⁷ ÖZER, Hüseyin (1997): *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Sayıştay Yayını, Ankara, s.74.

Şekil-4: Kamu Performans Ölçütleri



Ekonomiklik ölçütü, diğer performans ölçütlerinde olduğu gibi kuruluş için bir amaç değil, araçtır. Diğer bir deyişle kuruluşlar için öncelikli hedef, onların kurulma amaçları doğrultusunda çalışmalarıdır. Ancak, günümüz modern kamu yönetimi anlayışında yer alan vatandaş etkinliğinin giderek artması sonucu, kamu kuruluşlarının emanet yetki ve bütçeleri daha dikkatli harcaması ve israf etmemesini gerektirmektedir. Ancak, kamu hizmetlerinde ekonomik olmak, verimli olmak anlamına gelmemektedir. Zira, ekonomiklik ölçütü, kuruluşların amaçları da göz önünde bulundurularak, sahip olunan üretim kaynaklarının uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve uygun yerde, en uygun maliyetle elde edilmesi anlamına gelmektedir.³⁸ Ekonomiklik,

³⁸ KUBALI, Derya (1998): *Performans Denetimi Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar*, Sayıştay Yayını, Ankara, s.33.

uygun nicelik ve nitelikteki kaynakların en düşük maliyetle, uygun zamanda elde edilmesi demektir. Böylece, kamu performans yönetiminde kullanılan temel bir ölçüt olarak ekonomiklik, kuruluşun amaçları doğrultusunda iş yaparken gereğinden fazla çaba harcanmaması; belli bir amaca hizmet etmeyen atıl iş ve işlemlerin bırakılmaması; ömrü dolmadığı halde eskiyen araç ve gereçlerin kullanımının terk edilmesi; bu araçların onarılmaması; hammadde girdilerinin ulusal veya uluslararası düzeyde saptanmış olan standartlarda üretime katılmaması; kuruluştaki çalışan insan kaynaklarının değişen ve gelişen teknoloji, yöntem ve çağdaş uygulamalara, gerekli geliştirme eğitimi verilmediği için uyum göstermemesinin önüne geçmeyi amaçlayan bir ölçüt olmaktadır. Kamu performans yönetiminde ekonomiklik ölçütünün verimlilik ölçütünden farkı ise, mal ve hizmetlerin üretim ve sunumunda ortaya çıkmaktadır. Buna göre, ekonomiklik üretim girdilerine ilişkin bir ölçüt olurken; verimlilik ölçütü, üretim girdileriyle çıktıları arasındaki bir etkileşim ve orantı kurmaktan ibarettir. Ancak, bu farka karşın verimlilik ölçütü, ekonomiklik ölçütünün devamı niteliğindedir. Çünkü, girdilerde ekonomik olup israf edilmemişse, çıktılarda da o oranda verimli olunmuş demektir.

Verimlilik Ölçütü

Üretim süreci sonunda elde edilen mal ve hizmetler ile bunları üretmek için tüketilen kaynaklar arasındaki oran olarak tanımlayabileceğimiz verimlilik, genelde performansı ölçmede kullanılan statik bir durum belirleme olarak görünse de, aslında üretimin ilk aşamasından son aşamasına kadar kaynakların kullanımı ile ilgili bir süreç içinde her zaman geçerli dinamik bir ölçüt olup, ekonomik anlamda rasyonel bir yolun izlenmesidir.³⁹ Etkili bir iletişim ve bilişim sisteminin kurulması, yetki devrinin yapılması ve zamanın verimli kullanılması ise, ihtiyaç duyan yöneticiler için yönetsel verimliliklerdir.⁴⁰ Ancak, kamu performans yönetimi açısından ölçülmesinin zor olması kadar, ölçülmesinin gerekip gerekmediği bile tartışmalıdır. Zira, kamusal mal ve hizmetlerin üretimi ve sunumundaki kamu yararı sağlama amacı, verimliliğin önünde anlayış, ilke ve ortam açısından büyük bir engel teşkil etmektedir. Çünkü, kamu sektöründeki verimlilik değerlendirmesinde, özel sektörden

³⁹ ÖZDEMİR, M. (1991): "Verimlilik Üzerine Düşünceler ve Verimlilik Çalışmaları", *Verimlilik Dergisi*, Ankara, S.2, s.169.

⁴⁰ TÜRKMEN, İsmail (1996): *Yönetsel Zaman ve Yetki Devri Açısından Yönetimde Verimlilik*, MPM yayını, Ankara, s.42.

farklı olarak bir kamu kuruluşunun çıktısı ile görevindeki başarısı arasında doğru bir orantı kurulamamaktadır.⁴¹

Etkililik Ölçütü

Etkililik ya da diğer adıyla kalite ölçütü, kamu performans yönetiminde verimlilik ölçütünden daha uygun bir ölçüt olmaktadır. Zira, etkililik, bir kuruluşunun belirlediği politika, proje ve aldığı önlemlerle, önceden belirlenmiş amaçlara, ne ölçüde ulaşıldığı ve ne kadar gerçekleştirildiği anlamına gelmektedir. Bu ölçütle aslında, geleneksel amaçlara ulaşma çabasının boyutlarının ne olduğunun belirlenmesi söz konusudur. Kamu hizmetlerinde performans ölçümündeki verimlilik ölçütünün kullanımında karşılaşılan zorluklar nedeniyle olsa gerek, verimlilikten daha geniş bir kavram ve ölçüt olan etkililik ölçütü ortaya çıkmıştır. Eski dilde “*müesseriye*” olan etkililik ölçütünün kullanılması sonucu, kamuda gereğinden fazla girilen veya tekrarlanan faaliyet, mal ve hizmetlerin belirlenmesi söz konusu olmaktadır. Böylece, doğru hedeflerin, doğru amaçların, doğru kaynakların, doğru faaliyetlerin seçimi mümkün olmaktadır.

Kamu performans yönetiminde, yüksek performans sağlanmak isteniyorsa, üretilen mal ve hizmetlerin üretimine gerçekten gereksinim olup olmadığı ile gereksinim varsa bu gereksinimin ne miktarda olacağının etkililik ölçütü gereği sorulması ve yanıt aranması gerekmektedir. Böylece, hedeflenen performans miktarı ile gerçekleşen performans miktarı arasındaki sapma oranı düşük olacaktır. Bu sapma açısının azlığı oranında kamu kurum ve kuruluşunun etkili olması söz konusudur.

Hukukilik Ölçütü

Hukukilik ölçütü, kamu performans yönetimindeki yukarıda açıklanan klasik ölçütlerin dışında, kamu yönetimine daha uygun, kamuda aranması ve kullanılması gereken bir ölçüttür. Aynı zamanda kamu performans yönetimi ilkelerinden biri olan hukukilik ölçütü, kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilen mal ve hizmet üretimi ile kamusal etkinliklerin hukuka uygun olması anlamına gelmektedir. Ancak, yukarıda ilke olarak açıklandığı üzere, hukukilik ölçütü, esasen sınırları insan haklarına, vatandaşlık haklarına, sosyal, ekonomik, kültürel ve diğer haklara kadar genişletilebilecek bir ölçüt olmakla birlikte; bu hakların yasa ve benzeri mevzuatla somutlaştırılması ölçüsünde

⁴¹ PROKOPENKO, Joseph (1995): *Verimlilik Yönetimi*, Çev. O. Baykal, N. Atalay, E. Fidan, MPM Yayını, Ankara, s.33.

uygulamaya aktarılması mümkün olabilmektedir. Zira, uluslararası sözleşme niteliğindeki kabullerin olması, bunun gerekiyorsa iç hukuka uydurulması durumunda ancak, hukukilik ölçütünün tam anlamıyla kamu kurum ve kuruluşlarındaki yönetici ve memurlar tarafından uygulanması söz konusudur.

Saydamlık Ölçütü

Çağdaş kamu yönetiminin getirdiği yeniliklerin başında saydamlık ilkesi gelmektedir. Bu ilke, aynı zamanda kamu performans yönetiminde kamuya uygun bir performans ölçütüdür. Şeffaflık olarak da bilinen saydamlık ölçütü, temel olarak kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilen yönetsel her türlü karar ve eylemlerin, hedef kitle halk tarafından da bilinmesi, görülmesi; duyurulması, saklanmaması, gizli tutulmaması anlamına gelmektedir. Ancak, bu ölçütün devlet sırrı, meslek sırrı, özel hayatın gizliliği gibi bazı kısıtları bulunmaktadır.

Aslında, kamuda saydamlık ölçütü, bir diğer kamusal performans ölçütü olan hesap verebilirliğin temelini oluşturmaktadır. Çünkü, kamu yönetimi tarafından alınan karar ve eylemleri bilmeyen bir hedef kitlenin veya halkın, yönetimden hesap sorması da beklenemez.

Saydamlık ölçütünün kullanımı açısından ele alınması gereken önemli bir konu ise, saydamlık adına kamu kurum ve kuruluşlarının yeterli olduğu ve iletişim kanallarının açık olduğu varsayıldığında, hedef kitle olarak halkın bu saydamlıktan beklenti oranının, gelişmemiş ya da demokratik kültürü eksik olan toplumlarda düşük olma olasılığıdır. Zira, saydamlığa olan inanç ve yasal zorunluluğa karşın, gerek hizmet etme yükümlülüğü ve sorumluluğu olan veya yönetim yetkisine sahip olan taraf olarak, gerekse yeterince bilgi sahibi olması gereken vatandaşlar olarak eksik etkileşim veya bireysel çıkarların öne çıkması, zaman zaman kamu performans yönetimi gereği saydamlık ölçütünün kullanımını veya etkinliğini azaltabilmektedir.

Hesap Verebilirlik Ölçütü

Kamu performans yönetiminin hesap verebilirlik ölçütü, kamuda performans yönetimi anlayışının önemsenmesi gerektiğini ortaya çıkaran, en ciddi ölçüt olmuştur. Zira, hükümet etme gücünün tek elde toplanarak kişi hak ve özgürlükleri için zaman zaman sınırlayıcı bir etken olabilmesi ile halkın bilinç düzeyindeki artış ve teknolojik iletişim sonucu, kamuyu yönetenleri

halkın istek ve beklentilerine göre hareket etmek zorunda bırakılmıştır.⁴² Bu duruma, modern devlet anlayışının getirdiği halkın yararı bakış açısı eklenince, kamu kurum ve kuruluşlarının daha yüksek performansla çalışması ve profesyonel kamu yönetimi anlayışının bir gereği olarak hesap verebilirlik ilke ve ölçütü anlam kazanmıştır.

Kamu yönetimindeki yeni gelişmeler, kamu yönetimi kavramındaki kamu ve yönetim sözcüklerinin, anlamca değişmesi sürecine girmesine neden olmuştur.⁴³ Çünkü, sanayi devriminin egemen ideolojisi olan liberalizmle, kamu yararının ancak serbest piyasa ekonomisi tarafından ve tek tek vatandaşların yararlarının toplamıyla sağlanacağı fikri; 1929 Dünya ekonomik krizinden sonra ise, Keynezyen Refah devleti anlayışının getirdiği kamunun çıkarını en iyi devletin koruyacağı fikri, günümüzde yerini edilgen değil etken kamu bilincine bırakmıştır.

Kamu yönetimi anlayışındaki bu değişiklikler sonucu, devlet ve onun yürütme örgütü kamu yönetimi bir amaç olmaktan çıkmış, kamunun yararını ve refahını sağlamada bir araç olması gerektiği; böyle bir aracın ise, sahipleri olan kamu tarafından korunabileceği, bu nedenle de, kamunun yönetildiği anlayış değil, kamunun yönettiği bir kamu yönetimi anlayışı giderek gücünü göstermeye başlamıştır.⁴⁴

Yönetmel anlamda kısaca yönetimin aldığı karar ve eylemlerden dolayı, hizmet verdiği hedef kitleye gereken veya istenen açıklamalarda bulunması anlamına gelen hesap verebilirlik; kamu yönetiminin bunu sadece ilkece değil eylemce de kabul etmesi ile hedef kitleler olarak halkın da bu açıklamayı sürekli, sistemli, araştırıcı ve sorgulayıcı bir kültürle istemesini gerektiren bir çaba olmaktadır. Kamu yönetiminin emanet yetki ve bütçeyle ne ölçüde bir performansa ulaştığının hesabını soran hesap verebilirlik ölçütü, aşağıdaki ilke ve esasları içermektedir:⁴⁵

* Kamu yönetiminde tutulan kayıtların doğru tutulması ve bunların doğrulanması;

⁴² BALCI, Asım (2003): “Kamu Yönetiminde “Hesap Verebilirlik” Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayını, Ankara, s.115.

⁴³ NOHUTÇU, Ahmet – BALCI, Asım (2003): “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: “Kamu”nun Yönetilmesinden “Kamu”nun Yönetmesi Anlayışına Doğru”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayını, Ankara, s.16.

⁴⁴ NOHUTÇU, BALCI, a.g.e., s.18.

⁴⁵ STOKER, Gerry (1999): “Quangos and Local Democracy”, *Quangos, Accountability and Reform*, M.V.Flinders ve M.C.Smith (eds), p.49; aktaran BALCI, a.g.e., s.117.

* Hedef kitlenin istediği bilgilerin verilmesinin kısıtlı istisnalar dışında zorunlu tutulması;

* Hizmetten sorumlu kişi ya da kişilerin resmen belirlenmesi;

* Sorumluların sorumluluklarını, yaptıklarını ve yapmadıklarının nedenlerini ve gerekçelerini açıklamak zorunda olmaları;

* Hizmet performansına ilişkin olumsuzluklar olduğunda, gerekenin yapılması konusunda sorumluluk üstlenilmesi;

* Yapıcı ve olumlu eleştirilerin yanı sıra, diğer eleştirilerin de gelebileceğinin baştan kabul edilmesi;

* Başarılar için ödüllendirilmenin, olumsuz durumlarda ise, cezalandırılmanın kabul edilmesi;

* Hesap vermenin gerekirse görevi kaybetmeyi de içerdiğinin bilinmesi.

Günümüzde hesap verebilirliğin çeşitli uygulamaları bulunmaktadır. Örneğin, halkın siyasilere seçim öncesi vaad ettiklerini yerine getirmeleri konusunda seçimlerde siyasi açıdan hesap sorması; yasaların verdiği yetkilerle örneğin bilgi edinme hakkı yasası, tüketici haklarının korunması gibi yasalarda yer alan hak ve yöntemlerle hesap sorulması; son olarak bürokrasinin yönetici ile insan kaynağının profesyonel anlayışla hareket edip, kamu performans yönetimi anlayışıyla kamu hizmeti sunmaları konusunda halkın bireysel veya meslek örgütü kurarak ya da sendikal örgütlenerek hesap sorması veya söz konusu hedef otoritelerin hesap vermesi, bu uygulamalardan bazılarıdır.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin temel amacı, bürokrasinin daha çok vatandaşa hesap verir hale getirilmesi ve böylece demokraside yol katedilmiş olunmasıdır. Bu temel amaç çerçevesinde, hesap verebilirlik performans ölçütü sayesinde ulaşılan belli bazı sonuçlar da söz konusudur. Bunlar, hesap verebilirliğin aynı zamanda aşağıda sayılan yararları olmaktadır:⁴⁶

* Hesap verebilirlikle, kamu yönetiminde yetkilerin kötüye kullanılması ve yetersiz hizmet verilmesi önlenir;

* Kamusal mal ve hizmetlerin üretimi için gerekli girdilerin, kamu performans yönetimi anlayışına uygun kullanılmasına etki eder;

⁴⁶ AUCOIN, P. – HEINTZMAN, R. (2000): “The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform”, *International Review of Public Administration Sciences*, Vol. 66., No.4, p.45.

* Kamu yönetimince alınan karar ve eylemlerin hukuki olmasına büyük etkisi olur;

* Kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilen hizmetlerde, halkın istek ve beklentilerine de yanıt verecek nitelikte olmasını sağlar;

* Yeni kamu yönetimi anlayışının bir parçası sayılan yönetim türü girişimlere, örneğin sivil toplum örgütlenmelerinin oluşumuna katkı sağlar.

Ancak, hesap verebilirliğin yukarıda sayılan yararlarının tam anlamıyla sağlanabilmesi için uygulamada karşılaşılan bazı engellemelerin aşılması ya da sorun olarak görülüp çözüme kavuşturulması gereklidir. Hesap verebilirliğin söz konusu engelleri kısaca, aşağıdakilerden oluşmaktadır:⁴⁷

* Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların kamuoyunu hesaba katmadan, kendi menfaatleri için yolsuzluk yapmaları;

* Kamudaki yönetici ve personelin, istek ve şikayetleri duymazlıktan gelmesi;

* Mevcut durumun korunması adına gelişmelere karşı duran, bu nedenle de kurumsal ve bireysel performans ölçütlerine göre mal ve hizmet üretmeyen bürokrasinin sorumsuzluğu;

* Mevzuatın ve kurum yöneticilerinin henüz hesap verebilirlik anlayış ve uygulamasına hazır olmayıp, kurumsal veya kişisel verimsizliklerin gizlenebilmesi ya da görmezden gelinmesi.

KAMU PERFORMANS YÖNETİMİ ÇEŞİTLERİ

Kamu performans yönetimiyle aslında kamu kurum ve kuruluşlarının tüm üretim girdilerinin performansına etkisi kastedilmektedir. Zira, yönetim temel olarak söz konusu üretim girdilerinin mal ve hizmet üretimi sürecine katkısıyla ve faydasıyla ilgilenir.⁴⁸ Oysa, yönetim tarafından bireysel performans geliştirme tekniği olarak kullanılan performans değerlendirme, belki de en eski yönetim tekniğidir.⁴⁹ Buna göre, sermaye, doğal kaynaklar, araç gereç ve teknolojinin yanı sıra insan kaynakları girdisinin de genelde

⁴⁷ CAIDEN, Gerald E. (1989): “The Problem of Ensuring The Public Accountability of Public Officials”, *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, Kumarian press, pp.26-28; Aktaran, Balcı, a.g.e., 121-122.

⁴⁸ WALKER, J.W. (1980): *Human Resource Planning*, McGraw-Hill publishing Company, New York, s.174.

⁴⁹ A.g.e., s.199.

performansa etkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla, kamu performans yönetiminin konusu olmaktadır. Ancak, bu üretim girdileri içinde ilk üç girdi için büyük ölçüde denetim ve sayısal girdi çıktı analizi yapabilmek mümkün iken, insan kaynakları girdisinin üretime katkısını ölçmek, her zaman istenilen düzeyde olamamaktadır.

Üretime katılan unsurların tamamının performansı açısından bakıldığında ayrı, bunların içindeki farklı konumu nedeniyle insan kaynağının bireysel olarak kendisinin performansının yönetimi ayrı ve bu kaynakların çeşitli amaçlarla oluşturdukları takımlar olarak performans yönetimleri ayrı olmaktadır. Bu nedenle, kamu kurum ve kuruluşlarınca yönetilmesi gereken performans, şu üç noktada odaklanmaktadır:

1. Kurumsal performans,
2. Takım performansı,
3. Bireysel performans.

Kurumsal Performans

Performans yönetimi denince akla öncelikle, insan kaynakları yönetim sisteminin bir alt sistemi olan bireysel performans değerlendirme süreci gelse de, kurumsal performans yönetimi, kurumun stratejik bir planlama yaparak, önceliklerini belirlemesi ve bu öncelikleri üst yönetimden alt birimlere ve insan kaynağına kadar yayması ve istenen sonuçlara ulaşılması sürecidir.⁵⁰ Kurumsal performans yönetimi, bir taraftan hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanması için, diğer taraftan da kurumun verimlilik ilkelerine göre yönetilmeleri için en uygun bir araçtır.

Kurumsal Performans yönetiminde kullanılan bazı ölçütler, aynı zamanda kamu hizmetlerinde rekabet unsurları olarak görülebilmektedir. Buna göre, yapılan bir araştırmanın sonuçlarına dayanılarak tespit edilen, rekabetin 6 boyutunu da oluşturan performans ölçütleri ve önem dereceleri Şekil 5’te verilmiştir.⁵¹

⁵⁰ BÜYÜKKILIÇ-COŞKUN, a.g.m., s.66.

⁵¹ RIGGS, J. (1986): “Monitoring with a Matrix that Motivates as it Measures”, *Industrial Engineering*, C.18, No.1, Aktaran: Akdeniz-Durmaz, a.g.m., s.93.

Şekil 5: Kurumsal Performans Ölçütleri

No	Kurumsal Performans Ölçütleri	Önem Derecesi (%)
1	Kalite Ölçütü	20
2	Maliyet Ölçütü	20
3	Zaman Ölçütü	20
4	İşgücü Ölçütü	15
5	Güvenilirlik Ölçütü	15
6	Hizmet Ölçütü	10
	Toplam	100

Takım Performansı

Takım performansı, takımın, kendisini oluşturan bireylerden farklı olarak performansının yönetilmesidir. Zira, takım farklı beklentileri, farklı alt yapıları ve farklı uzmanlıkları olabilen birden çok insan kaynağının, belli bir amacı gerçekleştirmek üzere bir çalışma biriminde bütünleşmeleri sonucu ortaya çıkan yeni bir oluşumdur.⁵²

Genellikle, takımlar yeni bir yönetim döneminde yöneticinin başarı için takım oluşturma girişimiyle, yeni bir projeye kalkışıldığında, büyük ve önemli bir hedefe ulaşılacak istendiğinde veya ortak bir hedef için insan kaynaklarının hedefle bütünleşmesi gerektiğinde ilgili ve yeterli kişilerden oluşturulmaktadır. Takımın performansının belirlenmesinde ise, performansı doğrudan ortaya koyan şu üç faktöre bakmak gerekir:⁵³

* Takım kurulmasını gerektiren proje hedeflerin öngördüğü teknik başarının varlığı;

* Söz konusu projenin öngörülen sürede bitirilip, bitirilmediği;

* Projenin baştan belirlenmiş olan bütçe ile tamamlanıp tamamlanmadığı.

Bireysel Performans

Bireysel performans, kamu performans yönetimine yönelik ele alınması gereken bir başka performans çeşididir. Ancak, performans

⁵² DENGİZ, G.M. (2000): *Takım Çalışması Teknikleri*, Academyplus yayınevi, Ankara, s.118.

⁵³ A.g.e., s. 124.

değerlendirmesi ile karıştırıldığından, kamu performans yönetiminin planlanması, yöneltmesi, denetlenmesi ve geliştirilmesi gereken en önemli parçasıdır. Çünkü, objektif bir bireysel performans yönetimi, gerek kamu kurum ve kuruluşların yönetiminin performans hedeflerini ve standartlarını belirleme ve yönetsel başarısı açısından, gerekse insan kaynağının motivasyonuna ilişkin alınması gereken yönetsel karar ve önlemler açısından büyük bir öneme sahiptir.⁵⁴ Performans yönetiminin, örgütün diğer kaynaklarının performansını artırmak veya ölçmekten çok, örgütün insan kaynaklarının performansını yönetmek anlamında bir tanımını yapmak gerekirse, İKY açısından performans yönetiminin en tutarlı ve geniş tanımını şu şekilde yapabiliriz:⁵⁵

“Performans yönetimi, gerçekleştirilmesi gerekli örgütsel amaçlara ve bu bağlamda insan kaynağının ortaya koyması gereken performansa ilişkin ortak bir anlayışın örgütte yerleştirilmesi ve insan kaynağının bu amaçlara ulaşmak için gösterilen ortak çabalara çalışmalarıyla yapacağı katkının derecesini artırıcı biçimde yöneltilmesi, değerlendirilmesi, ücretlendirilmesi ya da ödüllendirilmesi ve geliştirilmesi sürecidir.”

Bu süreci başarıyla tamamlayabilmek için ise, öncelikle örgütün insan kaynakları performansa dayalı olarak planlanmalı; plana göre performans izlenmeli; planlanan ve izlenen performans ölçülmeli, diğer bir deyişle değerlendirilmelidir.⁵⁶ Sonuçta, gerçekleşen performans değerlerle hedeflenen değerlerin karşılaştırılması yapılarak, örgütün insan kaynaklarının performans yönetiminde şu karar ve eylemleri yerine getirmek gerekmektedir:⁵⁷

- * Performansa göre strateji belirlemek;
- * Performansa göre iş tanımlamak;
- * Performansa göre iş/görev değişikliğine gitmek;
- * Performansa göre yükseltmek;
- * Performansa göre ücretlendirmek;
- * Performansa göre ödüllendirmek;
- * Performans düşüklüğünün nedeni olan eksikliği gidermek için eğitim vermek;

⁵⁴ WALKER, a.g.e., s.199.

⁵⁵ CANMAN, Doğan (2000): *İnsan Kaynakları Yönetimi*, TODAİE yayını, Ankara, s.135

⁵⁶ BİLGİN, K.U. (2004): “Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 37, S. 2, s. 128.

⁵⁷ HARTLE (1994), a.g.e., pp.96-97

- * Performansı artırmak için geliştirme amaçlı eğitim vermek;
- * Performansı artırmak için kariyer planlaması yapmak;
- * Düşük performansın nedenine göre uygun yaptırımlarda bulunmak, disipline etmek ve gerekli önlemleri almaktır.

Diğer taraftan, kamu kurum ve kuruluşların yüksek performansla çalışabilmeleri için, yüksek performans becerilerine ve yetkinliklere sahip bireylerle çalışmaları gerekmektedir.⁵⁸ Zira, bireysel performans kamu kurum ve kuruluşların, amaçlarına ulaşmak için kullandığı insan kaynaklarının yetkinlikleri ve diğer özellikleridir. Bu özelliklerin çok iyi bilinmesi sayesinde geliştirilecek olan bireysel performansın yönetiminde, şu 3 unsura dikkat çekmek gerekmektedir:⁵⁹

* Kuruluştaki insan kaynakları ne yapacağını bilmeli, işine odaklanmalıdır.

* Ancak, insan kaynağının işine odaklanabilmesi için yetkin olmalıdır.

* Son olarak, insan kaynağının görevlendirildiği işe katkıda bulunmaya istekli olması, adanması gerekmektedir.

Tüm bunların gerçekleşmemesi durumunda ise, insan kaynaklarının görevine ilişkin işleri biliyor mu; bu işleri yapmaya istekli mi; bu işleri yapabilecek kapasitede mi; sorularına yanıt aranması söz konusudur. Zira, iş tatmini ile doğru orantılı olan bireysel performansın yönetiminde, insan kaynaklarının ne durumda olduğunu bilmek gerekir. Diğer bir deyişle, iş tatmini arttıkça performans düzeyi de yükselmektedir.⁶⁰

SONUÇ

Kamu performans yönetimi gereği, kamu kurum ve kuruluşlarının, kamu yönetimi olgusu dışındaki kişi ya da örgütlerden etkilenmesi, yönetilmesi ve bazen rekabetin olduğu ortamlarda stratejik kararlar alması kaçınılmaz hale gelmiştir.⁶¹ Kamu performans yönetimi açısından bakıldığında, mülkiyet esasına göre rekabet ortamının varlığı, özel kurumların yanısıra kamu kurum

⁵⁸ BARUTÇUGİL, a.g.e., s.46.

⁵⁹ BARUTÇUGİL, a.g.e., s.48.

⁶⁰ BİLGİN, Kamil Ufuk (2007): “Performance Management for Public Personnel: Multi-Analysis Approach Toward Personnel”, *Public Personnel Management*, Vol.36, No.2, p.102.

⁶¹ NYHAN, Ronald C. - MARLOWE, Herbert A. Jr (1995): “Performance Measurement in the Public Sector: “Challenges and Opportunities”, *Public Productivity & Management Review*, Vol.18, No.4, p.333.

ve kuruluşları için de giderek önemini artırmıştır.⁶² Zira, rekabet şartları kurumları, karar ve eylemlerinde daha stratejik davranmaya ve performanslarını yükseltmeye zorlamaktadır. Bu nedenle, kamu hizmetleri alanında performans yönetimi aslında, iktidara gelen her ulusal hükümet tarafından farklı açılardan da olsa düşünülmele birlikte, uygulanabilmesi için kamu bürokrasisinin ve halkın desteğine gereksinim vardır.⁶³ Bununla birlikte, “kamu sektöründe performans yönetimi uygulanabilir mi?” sorusu her zaman akla gelen bir sorudur. Ancak, bu soruya yanıt vermek yerine, kamu yönetiminde performans artırıcı rasyonel stratejiler geliştirmek tercih edilmelidir.⁶⁴ Zira, bu stratejiler performans yönetiminin kamu yönetiminde ne derece başarıyla uygulanabileceğinin göstergeleri olmaktadır.

Bu yüzyılın başında karşılaştığımız gelişmeleri, teknolojideki yenilikler, e-ticaret ve dünya nüfusundaki değişimlerin zorlayıcı etkileri olarak sıralayabiliriz. Tüm bu etkileşimler karşısında örgütlerin yeni bir yönetim anlayışına, küçülmeyi de içeren yeniden yapılanmaya, toplam kalite yönetimi ilkelerine ve değişim mühendisliği tekniklerine göre üretim süreçlerini yeniden gözden geçirmeye ve hızla değişen rekabet ortamına derhal yanıt verecek yönetim stratejilerine uygun esneklikte örgütlenme ve yönetim anlayışına sahip olmaları kaçınılmazdır. Konumuzu bu bağlamda ele alacak olursak, kamu performans yönetimi, kamu yönetiminde kuruluş amaçları doğrultusunda yetki, görev ve sorumluluk alınan mal ve hizmet üretiminde, iş başarımının sağlanması süreci ve etkinlikleri olarak tanımlanabilir.

Sonuç olarak, kamu performans yönetiminde performansa dayalı bir kurumsal denetim ile bireysel performansa dayalı bir değerlendirme yapılabilmektedir. Ancak, performansa dayalı denetim için yasal altyapısıyla birlikte, performans ölçütlerinin ve hedeflerinin belirlenmesi gerekmektedir.⁶⁵ Performans değerlendirme sistemi kurabilen kamu kurum ve kuruluşlarında, zayıf ve güçlü yanlar belirlenebilmektedir. Diğer taraftan çalışanların da başarı

⁶² AKTAN, Coşkun Z. (1993): *KİT, Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi*, TİSK Yayını, İstanbul, s. 35.

⁶³ ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2002): “Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects”, HÜ.İİBF. Dergisi, C.20, S.1, s. 100.

⁶⁴ HATRY, Harry P. - WHOLEY, Joseph S. (1992), “The Case for Performance Monitoring”, *Public Administration Review*, Vol.52, No. 6, S. 604; aktaran, HOLZER and YANG, a.g.e. p.16.

⁶⁵ KULUÇLU, Erdal (2006) : “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, *Sayıştay Dergisi*, S. 63, sh. 19.

dereceleri hakkındaki değerlendirmeleri öğrenerek, performanslarını geliştirme yönünde çaba sarf etmeleri mümkün olabilmektedir.⁶⁶

Kamu performans yönetimiyle, yönetimin iş ve sonuçları üzerindeki denetimi ve yönetimin sorunları erken belirleme ve önlem alma yeteneği artmaktadır. Yönetim, hedeflerle ilgili beklentilerinin açıklıkla anlaşılmasını sağlayarak iletişimi geliştirmektedir. Yönetimin öznel değil, objektif ölçütlere göre karar vermesini ve değerlendirme yapmasını sağlamaktadır. Yönetimin önceden belirlenmiş olan stratejik amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaştığı belirlenebilmektedir.⁶⁷

Ancak kamu performans yönetiminin tüm bu faydalarına karşın, performans konusu, teorik olarak ilgili yazında ele alınıp tartışılıyor olsa da, henüz tam ve yeterli deneyim sağlanamadığından, performans yönetiminin uygulamadaki yapı ve işleyişe uyumlu olup olmadığını anlamak pek mümkün olamamaktadır. Kamu performans yönetimi, kamu yönetimi kültürüne henüz girmemiş ya da kamu yönetiminde yeterince anlaşılammıştır. Kamu performans yönetimine ilişkin ilkeler, ölçütler ve uygulama aşamalarına ilişkin olarak, henüz yeterli mevzuat düzenlemesi yapılmamıştır. Mevzuatın hazır olmaması, kamu performans yönetimine uygun bir örgütsel yapının da kurulamamasına neden olmuştur. Kamu performans yönetiminde getirilen ölçütlerin adı çeşitli ortamlarda geçmekle birlikte, henüz bu ölçütlerin, özellikle kamuya has yeni ölçütlerin kullanımına ilişkin olarak, geleneksel kamu yönetimi anlayışına sahip kamu personelinin direnç gösterdiği görülebilmektedir. Kamu performans yönetimine, kamu kurum ve kuruluşlarının alıştıkları geleneksel yapıdan uzaklaşmak istemedikleri bilinmektedir. Çünkü, mevcut denetim ve değerlendirme sistemindeki işlevsel sorunlara karşın, uygulanmaya devam edilmektedir. Oysa, bu sistemden ne yönetim ve denetim birimleri, ne de denetlenen birimler ve değerlendirilenlerin memnun olmadıkları görülmektedir. Son olarak, kamu performans yönetiminin sadece performans değerlendirme anlayışı getireceği yanılgısı söz konusudur. Oysa, kamu performans yönetimi, performans değerlendirmesini farklı da olsa kapsamakla birlikte, getirilen esas yenilik, performansın tüm kuruluşa egemen bir yönetim anlayışı olarak uygulanması gerektiğidir.

⁶⁶ ERGUN, Turgay – POLATOĞLU, Aykut (1992): *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayını, Ankara, s. 288.

⁶⁷ YENİCE, Ebru (2006): “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, *Sayıştay Dergisi*, S. 61, sh. 58

KAYNAKÇA

- AKAL, Zuhâl (1998): İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi-Çok Yönlü Performans Göstergeleri, MPM Yayını, Ankara.
- AKDENİZ, A. – DURMAZ, F. (1998): “Verimliliğin Genel Performans Üzerindeki Yansımalarının Uygulaması”, *Dokuz Eylül Üni. İİBF Dergisi*, C. 13, S. 2.
- AKTAN, Coşkun Z. (1993): *KİT, Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi*, TİSK Yayını, İstanbul.
- AKYOS, M. vd. (2001): “Kamu Sektöründe Performans Yönetimi”, *Avrupa Kalite Yönetimi Konferansı, 2. Kamu Kalite Sempozyumu*, KalDer, 9-10 Mayıs 2001, Ankara.
- AUCOIN, P. – HEINTZMAN, R. (2000): “The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform”, *International Review of Public Administration Sciences*, Vol. 66., No.4.
- BALCI, Asım (2003): “Kamu Yönetiminde “Hesap Verebilirlik” Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayını, Ankara, s.115.
- BARON, A.–ARMSTRONG, M. (1998): “Out of the Box”, *People Management*, 23 July.
- BARUTÇUGİL, İsmet (2002): *Performans Yönetimi*, Kariyer Yayıncılık, İstanbul.
- BEARDWELL, I. - HOLDEN, L. (2001). *Human Resource Management a Contemporary Approach*. Harlow, England: Pearson Education, p.538.
- BİLGİN, K.U. (2004): “ Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 37, S. 2.
- BİLGİN, Kamil Ufuk (2004): *Kamu Performans Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara.
- BİLGİN, Kamil Ufuk (2007): “Performance Management for Public Personnel: Multi-Analysis Approach Toward Personnel”, *Public Personnel Management*, Vol. 36, No. 2.
- BURON, Raoul J. – McDONALD, Dana (2004): *Astlara Geri Bildirim Sağlamak*, Uğur Kariyer Merkezi Yayını, (Çev.: anonim), İstanbul.
- BÜYÜKKILIÇ, Deniz – COŞKUN, Arife (2002): “Kamu Yönetimi Reformları Işığında KİT’lerde Kurumsal Performans Yönetimi”, *Verimlilik Dergisi*, S. 3.

- CANMAN, Doğan (2000): *İnsan Kaynakları Yönetimi*, TODAİE yayını, Ankara
- CASCIO, Wayne F. (2003): *Managing Human Resources-Productivity, Quality of Work Life, Profits*, McGraw-Hill Comp., New York.
- CEDERBLUM, Doug – PEMERL, Dan E. (2002): “From Performance Appraisal to Performance Management: One Agency’s Experience”, *Public Personnel Management*, Vol.31, No. 2.
- DENGİZ, G.M. (2000): *Takım Çalışması Teknikleri*, Academyplus yayınevi, Ankara.
- DPT (2000): *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması*, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara.
- ERGUN, Turgay – POLATOĞLU, Aykut (1992): *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE yayını, Ankara.
- GLENDINNING, Peter M. (2002): “ Performance Management: Periah or Messiah ”, *Public Personnel Management*, Vol.31, No.2.
- HARTLE, Frank - GROUP, Hay (1994): “Performance Management - Where is it Going?”, *Competency Based Human Resource Management*, Ed.Alain Mitrani ve diğer, Kogan Page, London.
- HOLZER, Marc – YANG, Kaifeng (2004), “Performance Measurement and Improvement: An Assessment of the State of the Art ”, *International Review of Administrative Sciences*, IIAS, SAGE publiciations, London, Vol.70, No. 1.
- JOHNSON, Mike (1996): *Gelecek Binyılda Yönetim*, (Çev.Sinem Gül), Sabah Kitapları, İstanbul.
- KIM, Soonhee (2003): “Linking Employee Assessments to Succession Planning”, *Public Pesonnel Management*, Vol.32, No.4.
- KUBALI, Derya (1998): *Performans Denetimi Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar*, Sayıştay Yayını, Ankara.
- KULUÇLU, Erdal (2006): “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, *Sayıştay Dergisi*, S.63.
- MILLER, Laurence (2003): “Personalities at Work: Understanding and Managing Human Nature on the Job”, *Public Personnel Management*, Vol.32, No.3.
- NOHUTÇU, Ahmet – BALCI, Asım (2003): “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: “Kamu”nun Yönetilmesinden “Kamu”nun

- Yönetmesi Anlayışına Doğru”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayını, Ankara, s.16.
- NYHAN, Ronald C. - MARLOWE, Herbert A. Jr (1995): “Performance Measurement in the Public Sector: “Challenges and Opportunities”, *Public Productivity & Management Review*, Vol.18, No.4.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2002): “Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects”, *H.Ü. İİBF. Dergisi*, C.20, S.1.
- ÖZDEMİR, M. (1991): “Verimlilik Üzerine Düşünceler ve Verimlilik Çalışmaları”, *Verimlilik Dergisi*, Ankara, S.2.
- ÖZER, Hüseyin (1997): *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Sayıştay Yayını, Ankara.
- PROKOPENKO, Joseph (1995): *Verimlilik Yönetimi*, Çev.O.Baykal, N. Atalay, E. Fidan, MPM Yayını, Ankara.
- SHIM, Deok-Seob (2001): “Recent Human Resources Developments in OECD Member Countries”, *Public Personnel Management*, Vol.30, No.3..
- SLOMA, Richard S. (1980): *How to Measure Managerial Performance*, Macmillan Publishing, New York.
- SULLIVAN, Gordon R.- HARPER, Michael V. (1997): Umut Bir Yöntem Olamaz, (Çev.A.B.Dicleli), Boyner Holding yayını, İstanbul.
- TOMPKINS, Jonathan (2002): “Stratejic Human Resources Management in Government: Unresolved Issues”, *Public Personnel Management*, Vol.31, No.1.
- TORTOP, Nuri (1998): “Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 31, S. 2.
- TUTUM, Cahit (1990): “Kamu Personeli Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 23, S. 3.
- TÜRKMEN, İsmail (1996): *Yönetimsel Zaman ve Yetki Devri Açısından Yönetimde Verimlilik*, MPM Yayını, Ankara.
- WALKER, J.W. (1980): *Human Resource Planning*, McGraw-Hill publishing Company, New York.
- YENİCE, Ebru (2006): “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, *Sayıştay Dergisi*, S. 61.

KÜRESEL BİR KAMU MALI OLARAK ÇEVRENİN ARTAN ÖNEMİ VE SAYIŞTAY DENETİMİ

Fehmi BAŞARAN*

I- GİRİŞ

19. yüzyılda ve 20. yüzyılın başlarında sanayileşmenin getirdiği sosyo-ekonomik ve kültürel sorunlar ve yeniden yapılanma süreçlerini tartışan Dünya, 21. yüzyılın başlarında sanayi-ötesi, yani bilgi toplumunda dönüşüm süreçlerini ve bunun ortaya çıkardığı küreselleşme olgusunu tartışmaktadır.

Küreselleşme ile başlayan süreç, bilişim teknolojisinin yeni bir tarzda örgütlenecek dünyanın küçülmesini sağlamış, ekonomik ilişkilerin tüm dünya ülkelerine yayılmasını ve ekonomi-politiğin küre ölçeğinde yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır. Bütün bu gelişmeler, küresel toplumu ilgilendiren kamusal nitelikteki bazı mal ve hizmetleri de ortaya çıkarmıştır. Bu tür malların arzı ve finansmanında ülkelerin tek başlarına yetersiz kalması sebebiyle, “küresel kamusal mal” kavramı doğmuştur. Son yıllarda bu kavramın tanımı, özellikleri, içeriği ve sınırları hakkında yoğun bir ilgi ve tartışma başlamıştır.

Ancak, her yeni kavram gibi, küresel kamusal mal kavramının niteliği ve içeriği konusunda da henüz tam bir mutabakata varıldığı söylenemez. Bu kavrama olan ilgi, BM Kalkınma Programı (UNDP)’nin 1999 yılında yayınlamış bulunduğu “Küresel Kamusal Mallar - 21. Yüzyılda Uluslararası İşbirliği”¹ adlı yayınıyla başlamıştır. Bundan sonra pek çok ulusal, uluslararası ve uluslararası kurum ve kuruluş, kavramı açıklığa kavuşturmak ve derinlik kazandırmak için çalışmaktadırlar. Bu çalışmalarda başlıca küresel mal ve hizmetlerin nitelikleri, arzı, maliyetlerini kimlerin üstleneceği, dağıtımı, üretiminde işbirliği ve yönetimi konuları ele alınmaktadır.

Öte yandan, adından da anlaşılacağı üzere, küresel kamusal mal ve hizmetler sadece bir veya birden fazla ülke, bölge ve hatta dünya ölçeğinde dışsal fayda ve maliyetleri değil, aynı zamanda bugünkü ve gelecek nesilleri de

* Sayıştay Üyesi, E. Çevre Müsteşar Vekili

¹ Kaul, I., Grunberg, I. And Stern A. (Eds.), Global Public Goods, International Cooperation in the 21’th Century, Newyork, 1999.

ilgilendirdiğinden, nesillerarası dışsallıkları da bünyesinde barındıran bir özelliğe de sahiptir.

İnsanların biyolojik, sosyal ve ekonomik faaliyetlerini içinde sürdürdükleri ortam olan çevre, bütün unsurlarıyla bir küresel kamusal mal niteliğindedir. İnsanın doğa ile ilişkisinin çarpıklaşması demek olan çevrenin bozulması, tahrip edilmesi ve kirletilmesi sonucunda ortaya çıkan çevre sorunlarının çözülmesi de küresel bir mal olup bütün ülkelerin ve insanların ortak hareket etmesini gerektirmektedir.

Bu çalışmada, küresel kamusal mal bağlamında ‘çevre’nin artan önemi ortaya konularak ve dünyadaki uygulamalar da göz önünde bulundurularak, Sayıştay’ın çevre denetimi konusundaki imkan ve sınırları tartışılacaktır.

II- KÜRESEL KAMUSAL MALLARIN ÖZELLİKLERİ VE TANIMI

Küre ölçeğinde sermaye, emek, mal ve bilginin sınır tanımaksızın dolaşımı demek olan küreselleşme, dünyadaki tüm ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal ve askeri yapıları derinden etkilemekte ve dönüşüme zorlamaktadır. Böylece dünya, tarihin hiçbir döneminde görülmedik ölçüde entegre hale gelme yolundadır. Ekonomik etkileşim üretim maliyetlerini önemli ölçüde düşürmekte, üretim küre ölçeğinde hızla artmakta, fakat bu süreçte az gelişmiş denilen ülkelerin insan ve doğal kaynakları ve çevre değerleri zengin ülkelere nazaran daha fazla kullanılmaktadır. Küreselleşme sürecinde, literatürde “serbest mallar” olarak nitelendirilen ormanlar, deniz ve okyanuslar, atmosfer gibi kamusal mallar dışında; mali krizlerin önlenmesi, uluslararası bilgi ve iletişim ağı (network)’nın sağlanması, doğanın aşırı kullanımı ve kirlenmesinin önlenmesi gibi yeni küresel nitelikli mallara olan talep de doğmaktadır. Ortaya çıkan bu tür kamusal mal talepleri sınırötesi dışsallıkları yaygınlaştırmaktadır.

Son yıllarda ulusal sınırlar, ulusötesi yahut küresel kamusal mal olarak bilinen hastalıklar, kirleticiler, siber virüsler vb. tarafından devamlı ihlal edilmektedir. Kaçınılması hayli zor olan bu tür küresel etkiler iyi veya kötü olabilmektedir. Bu etkiler karşısında ulus devletler tek başlarına çözüm üretememektedirler. Uluslararası ve BM gibi uluslarüstü kuruluşlar küresel kamusal malların arzında ulus devletlerle birlikte yetki paylaşmakta, onların faaliyetlerini yönlendirici, kural koyucu, düzenleyici ve bazen de kısıtlayıcı bir rol oynamaktadır.

Yeni bir kavram olan küresel kamusal mallar, bütün bu özellikleri göz önünde bulundurularak çeşitli şekillerde tanımlanmaya çalışılmaktadır.

Küresel kamusal malların arzında önemli bir yere sahip olan Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası'nın yaptığı tanımlar, ayrı bir önem arz etmektedir.

BM Gelişme Programı'nın küresel kamusal mal tanımında iki kriter öne çıkmaktadır. Birincisi, bu malların toplumsal oluşu, tüketiminde rekabetin bulunmaması ve faydasından kimsenin hariç tutulamaması özellikleridir ki bunlar, kamusal malların temel belirleyicileridir. İkinci kriter ise faydalarının tüm ülkeleri, insanları, bugünkü ve gelecek nesilleri içine alacak şekilde “*evrensel benzeri*” (*quaiseuniversal*) özellik taşımasıdır.²

Dünya Bankası'nın tanımlamasında ise, küresel kamusal malların belirleyicisi olarak sınırötesi dışsallıkların varlığı ve bu dışsallıkların elde edilmesi için bu malların üretiminde ülkelerin ortak çalışmalarının bulunması gerektiği ve finansmanının da ortak olarak sağlanması ile bu tür malların yetersiz üretiminin önüne geçileceği belirtilmektedir.³

Küresel kamusal malların bir başka tanımlaması da şu şekildedir: “Dünya üzerinde şu anda yaşayan bireyler ve gelecek kuşaklar tarafından elde edilebilen, tüketiminde rekabetin ve kısıtlamanın bulunmadığı, herkesin yararlanabildiği ve finansmanının global olarak sağlandığı faydalardır.”⁴

Bu tanımlara göre küresel kamusal malların özelliklerini;

- Faydalarının bölünemez oluşu,
- Tüketimlerinde rekabetin olmaması,
- Hariç tutulamama,

şeklinde belirlemek mümkündür.

Literatürde küresel kamusal mal olarak kabul edilen başlıca mallar şunlardır:⁵

SAĞLIK

- Salgın hastalıkların kontrolü
- HIV/AIDS

BARIŞ VE GÜVENLİK

- Savaş sonrası yeniden yapılanma
- Yeniden entegrasyon
- Narkotik denetimi

² The World Bank Development Committee, Poverty Reduction and Global Public Goods, Washington DC. 2000.

³ The World Bank, Global Development Finance, Washington DC. 2001

⁴ Ortaç, F. R., Global Kamu Malları ve Finansmanı, Gazi Kitabevi, Ankara 2004.

⁵ te Velde, D.W., Morrissey, O. And Hewitt, A. Allocating Aid to International Public Goods, The World Bank, 2002, s.153-154.

ÇEVRE

- Nehirlerin ıslahı
- Atık yönetimi
- Enerji eğitimi
- Enerji araştırmaları
- Orman politikası
- Ormanların ıslahı
- Balıkçılık politikası
- Balıkçılığın ıslahı
- Çevre politikası
- Biyosfer koruma
- Bio çeşitlilik
- Sit alanlarının korunması
- Sel-Baskın korunma
- Çevre eğitimi
- Çevre araştırması
- Su kaynakları politikası
- Su kaynaklarının korunması

BİLGİ

- Serbest bilgi akışı
- İstatistiksel kapasite yapılandırma
- Tarım araştırmaları
- Teknolojik Ar-Ge
- Kültür ve eğlence
- Araştırma ve bilim enstitüleri

Konuyla ilgili literatürde küresel, uluslararası, bölgesel kamusal mal kavramları da yer almaktadır. Bu ifadeler dışsallıkların (fayda veya zararın) yayılma alanlarına göre anılandırılmaktadır. Eğer dışsallıklar küresel ölçekte gerçekleştiriliyorsa küresel mal olarak kabul edilmektedir. Buna örnek olarak ozon tabakasının delinmesi gösterilebilir.

III- KÜRESEL KAMUSAL MALLARIN SINIFLANDIRILMASI

Küresel kamusal mallar çeşitli parametrelere göre farklı şekillerde sınıflandırılmaktadır.⁶ Burada ayrıntısına girilmeden genel olarak bu malların sınıflandırılmaları gözden geçirilecektir.

A) Geleneksel-yeni küresel kamusal mal sınıflandırması,

⁶ Akdemir, A., Şahin, M., Küresel Kamusal Malların Üretim ve Yönetim Dinamikleri Bağlamında Sınıflandırılması, Maliye Dergisi, Ocak-Haziran 2006, s.6-17.

- B) Toplam sunum teknolojileri kriterlerine göre sınıflandırma,
- C) Ülke, insan yahut nesil odaklı olma kriterine göre sınıflandırma,
- D) Amaç-araç kriterine göre sınıflandırma,
- E) Doğrudan üretime yönelik olması yahut üretilen kamu malının tüketimine yönelik olmasına göre sınıflandırma,
- F) Malın doğasına göre sınıflandırma,
- G) Malların kamusal özellikleri ve uzamsal boyuta göre sınıflandırma,
- H) Sektörlere göre sınıflandırma,
- İ) Yararlanılan faydanın türüne göre sınıflandırma,
- J) Kamusallığın türüne göre sınıflandırma.

Küresel kamusal malların başka bir sınıflandırılması da aşağıdaki gibidir:

		Tam Kamusal	Yarı Kamusal	Klüp	Bağlı Ürün
Tek Nesil	Bölgesel	- Orman yangınlarının önlenmesi. - Kirli su kaynaklarının temizlenmesi - Hayvan hastalıklarının kontrolü - Taşkınların önlenmesi	- Su yolları - Nehirler - Otoyollar - Yerel parklar	- Ortak pazarlar - Kriz yönetim gücü - Enformasyon ağları (network)	- Barışı koruma - Askeri güçler - Tıbbi yardım - Teknik yardım
	Küresel	- Okyanus kirliliğinin önlenmesi - Hava tahminleri - Gözlem istasyonları	- Elektromanyetik dalgalar - Uydu yayınları - Posta hizmeti - Hastalıkların kontrolü	- Kanallar - Hava koridorları - İnternet - Denizyolları	- Yabancı yatırımlar - Felaket yardımları - Uyuşturucuların yasaklanması

Çok Nesil	Bölgesel	-Sulak alanların korunması - Göllerin temizlenmesi - Toksik atıkların temizlenmesi - Kurşun emisyonunun azaltılması	- Asit yağmurlarının azaltılması - Balıkçılığın korunması - Av alanlarının korunması - Uçucu organik bileşiklerin emisyonunun azaltılması	- Milli parklar - Sulama sistemleri - Göller - Şehirler	- Barışı koruma - Taşkınların kontrolü - NATO - Kültürel normlar
	Küresel	- Ozon tabakasının korunması - Küresel ısınmanın önlenmesi - Hastalıkların yok edilmesi -Bilgi yaratılması	- Antibiyotiklerin aşırı kullanımı - Okyanus balıkçılığı -Antarktika'nın korunması	- Uluslararası parklar - Kutup daireleri - Resifler	- Tropik ormanların korunması - Uzun kolonileri - Birleşmiş Milletler - Fakirliğin azaltılması

Kaynak: Sandler, Todd, "Intergenerational Public Goods", (Ed. By Kaul, Inge & Isabella Grunberg & Stern A.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Newyork, 1999, s. 24-25

IV- DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE ÇEVRE DENETİMİ

Çevre Denetimi Nedir?

Bir çevresel konunun, örneğin çevre politikaları veya programları, diğer hükümet politikalarının çevresel yönleri ve çevreye tahsis edilmiş kamu paralarının denetimidir. Çevre denetimi; mali, uygunluk ve performans denetimi gibi bütün denetim türlerini içerebilen bir denetimdir.

'Çevre denetimi' terimi bağımsız dış denetim bağlamında kullanılır. Sayıştaylar, ilke olarak çevre denetiminin, yürütmekte oldukları diğer denetimlerden farklı olmadığı hususunda görüş birliği içerisindeyler. Bu tür denetimde, denetlenen kuruluşların verimlilik, etkinlik ve tutumluluklarının yanı sıra, ulusal ve uluslararası yasa ve anlaşmalar ve çevresel aktif ve pasifler de ele alınarak incelenir.

Genel bir deyişle çevre denetimi aynı zamanda yönetimin denetimi, ürün sertifikasyonu, yürütmenin kontrol önlemlerini de içine alan pek çok faaliyetlerin denetlenmesi olarak da tanımlanabilir.

Dünyada Sayıştaylarca Yürütülen Çevre Denetimleri

Hangi modelde yapılmış olursa olsun, dünyadaki tüm Sayıştaylar çevre denetimini ciddi bir biçimde ele almaktadırlar. Gittikçe artan ve gelişen çevre denetiminde öne çıkan bir konu, uluslararası çevre anlaşmalarının denetimidir. Bu anlaşmaları pek çok ülke imzalamış ve uygulamaya koymuştur. Bu anlaşmalardan özellikle bölgesel olanları komşu Sayıştaylarla işbirliği halinde de denetlenebilmektedir. Diğer bir önemli denetim konusu sürdürülebilirlik, iklim değişikliği ve karar verme süreçlerini de kapsayan çevre yönetiminin denetlenmesidir.

Sayıştaylar; sürdürülebilir kalkınma stratejileri, emisyon ticareti, çevresel vergiler gibi karmaşık konular ile atıklar, su ve koruma alanlarının denetimini dengelemeye çalışmaktadırlar. Çünkü atıklar ve su, gelişmekte olan ülkelerde en çok öne çıkan çevre konularıdır.

INTOSAI, çevre denetimini geliştirmek ve desteklemek için kendi bünyesinde 1992 yılında Çevre Denetimi Çalışma Grubu (WGEA – Working Group on Environmental Auditing)’nu oluşturmuştur. WGEA, kuruluşundan beri çevre denetimi konusundaki çalışmalarını son derece dikkatli ve başarılı bir biçimde sürdürmektedir. Bu grubun çevre denetimine bir başka desteği, bilgi değişimini kolaylaştırmak suretiyle denetimin yaygınlaşmasını sağlamaktır.⁷

Sayıştaylar sadece birbirleriyle işbirliği yapmamakta, aynı zamanda özel sektördeki, uluslararası yönetimdeki, dış yardımlar konusundaki, entegre çevre denetimi ve muhasebesindeki ve hesap verilebilirlik konusunda dünyadaki gelişme ve eğilimleri de yakından takip etmektedir. Bu arada Sayıştaylar, yerkürenin kritik durumu ve çevre politikası araçlarının uygulama sonuçlarını; ayrıca ulusal ve uluslararası çevre yönetimindeki öncelikleri de çok yakından izlemektedirler.

Denetim Yaklaşımları

Sayıştayların çevre denetiminde kullandıkları yöntem ve teknikler mali, uygunluk ve performans denetiminden farklı olmayıp sadece yapılan denetime çevresel perspektif getirmektedir.

Sayıştayların kapasite ve yetkilerine bağlı olarak, inceleme ve denetlemelerde aşağıdaki yaklaşımların bir veya birkaçı uygulanabilir.⁸

⁷ INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, Evolution and Trends in Environmental Auditing, March 2007 (draft).

⁸ A.g.e, s.59.

- Tüm çevre fonlarını ve sorumluluklarını kapsayan muhasebeleştirme,
- Çevre mevzuatında boşluk ve tutarsızlıklar,
- Çevre sonuçları üzerinde devlet faaliyetlerinin etkisi,
- Kuruluşların faaliyetleri arasında koordinasyon veya tutarsızlık,
- Performans göstergelerinin kalitesi,
- Raporlamanın kalitesi,
- Çevreyle ilgili kurum ve kuruluşların performansı,
- Kurumsal hesap verilebilirlik,
- Kurallara, kanunlara, yönetmeliklere ve iç ve dış politikalara uygunluk.

Çevre Denetiminin Temelleri

Ülkeler, bölgesel ve küresel çevre konuları ve sürdürülebilir kalkınma konusunda çeşitli taahhütlerde bulunmaktadır. Çevre konusunda uluslararası işbirliğinin kolaylaştırılması için Uluslararası Çevre Anlaşmaları (IEA) çok önemli bir zemin teşkil etmektedir. Her ülke ulusal sınırları içerisinde çevreyi korumak için çeşitli kamu politikası araçları (vergiler, teşvikler, kotalar vb.) kullanmaktadırlar. Ülkelerin çevre konularında hedeflerine ulaşabilmelerinde Sayıştayların önemli rolleri vardır.

Sayıştayların çevresel konularda yapmış oldukları denetimlerin faydalarını başlıca iki kategoride ele alabiliriz: Bazı denetimler spesifik çevre konularını düzeltmekte, bazıları ise genel olarak kamu politikası araçlarını geliştirmektedir. Birinciye örnek olarak, Sayıştay denetimlerinden sonra;

- Nehir ve su havzalarının kalitesi yükselmiştir,
- Bitki, hayvan ve ekosistemin korunmasında artış olmuştur,
- Doğal kaynak yönetimi geliştirilmiştir,
- Çevre kirliliği azalmıştır.

İkinci tür çevre denetiminin olumlu sonuçlarına örnek olarak;

- Çevre koruma konusundaki mevzuat gözden geçirilmiş veya yenileri çıkarılmıştır,
- Çevresel plan, program ve projelere daha fazla fon aktarılmıştır,
- Çevresel etki değerlendirilmesi süreci güçlendirilmiştir,

- Çevre yönetiminde hesap verilebilirlik yerleşmiştir,
- Çevresel verilerin toplanması ve izlenmesi gelişmiştir.

Dünyadaki Sayıştaylar birbirlerinden çok farklıdır. Yapıları, yetkileri ve denetim tipleri her ülkenin kendi siyasi ve idari yapısına göre biçimlenmiştir. Sayıştaylar başlıca ofis tipi, mahkeme tipi ve kurul tipi şeklinde yapılandırılmışlardır.

Sayıştaylar arasındaki bu farklılıklar, denetimin nasıl yapılacağı, başkanının hükümetle, parlamentolarla ve kamuyla ilişkilerini de büyük ölçüde belirlemektedir.

Sayıştaylar genel olarak çevre, doğal kaynaklar ve sürdürülebilir kalkınma konularındaki denetimlerinde mali, uygunluk ve performans denetimi olmak üzere üç denetim tipini de kullanmaktadır. Bu üç tip denetimin iki veya daha fazlasının birlikte yapılmasına da rastlanmaktadır. Bu şekilde yapılan denetime kapsamlı (comprehensive) denetim de denilmektedir.

Çevre Denetimi Çalışma Grubu (WGEA)'nın 2006 yılında çevre denetimi üzerinde yaptığı araştırmada 118 Sayıştayın;⁹

- 86'sı çevre denetimi yapmakta,
- 57'si denetime ilaveten hükümete çevre konularında yardımcı olmakta,
- 13'ü sadece uygunluk denetimine yetkili,
- 19'u özel olarak çevre denetimi yapmaya yetkili,
- 78'i performans denetimine yetkili bulunmaktadır.

Bütün diğer denetimler gibi çevre denetimi de olması gerekene karşı mevcut durumu tespit ederek işe başlar ve bir diğer kriter olarak iyi yönetim ve hesap verilebilirlik temelinde denetim yürütülür. Denetim sonucunda elde edilen bulgular Sayıştayların denetimlerinin en önemli unsurudur.

Sayıştay denetimlerinde öne çıkan sonuçlardan biri mevzuat ve kaynak tahsisıyla uygulama arasındaki zayıflık ve boşluktur. Pek çok denetimde kağıt üzerindeki politikalarla uygulama arasında boşluklar tespit edilmiştir. Özellikle mali yönetim zaafları çevreye tahsis edilen kaynakların uygun kullanılmadığını ortaya koymaktadır. Bazı durumlarda da güvenilir veri ve ayrıntılı bilgi noksanlıkları tespit edilmektedir.

⁹ A.g.e., s.13.

Dünyada Çevre Politikalarının Önem Kazanması

1970'lerden itibaren ülkeler çevre sorunlarıyla uğraşmak üzere kurumlar ve politika araçları oluşturmaya başlamışlardır. Bugüne kadar Dünyada 50'ye yakın ülke çevreyi temel bir insan hakkı olarak tanımış bulunmaktadır.

1980'lerde çevre ve kalkınma konuları “sürdürülebilir kalkınma” adı altında birlikte ele alınmaya başlanmıştır. 1987'de Çevre ve Kalkınma (Bruntland) Komisyonu, sürdürülebilir kalkınma kavramını öne çıkaran ve çevre sorunlarına kapsamlı küresel çözümler öneren “Ortak Geleceğimiz” adlı kitabı yayınladı. 20 yıldan beri bu kitap, çevresel işbirliği için bir referans noktası ve tanımlayıcı bir doküman olarak kabul edilmektedir. İlk önemli uluslararası çevre anlaşması 1980'de Viyana'da kabul edilen Ozon Tabakasının Korunması Anlaşmasıdır. Bundan sonra, çevre sorunlarının sınırötesi doğasına uygun olarak birçok uluslararası anlaşmalar imzalanmıştır.

1980'lerde çevre denetimi daha ziyade ülkelerin çevre kurum ve kuruluşlarının sorumluluklarına odaklanmıştır. 1990'larda küreselleşmenin artmaya başlaması üzerine, çevre korumada münferit çabalardan sürdürülebilir kalkınma uygulamalarına geçilmiştir. 1992 yılında Rio De Janeiro'da yapılan “Yeryüzü Zirvesi”nde 178 ülke tarafından, yirmibirinci yüzyılda sürdürülebilir ekonomik, sosyal ve çevresel eylem planı olan “Gündem 21” kabul edilmiş ve bunun uygulanmasının izlenmesi için BM Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu kurulmuştur. Gündem 21'de dünya ülkelerine “ulusal sürdürülebilir kalkınma stratejileri” kabul etme çağrısında bulunulmuştur. Bugüne kadar kırka yakın ülke bu stratejileri hazırlamıştır.

Dünya çevresinin tehdit altında olduğu bilincinin artmasıyla birlikte, devletlerin her seviyede çevre konularına ilgileri ve sorumlulukları artmaya başlamıştır. 1990'larda çevre ve sürdürülebilir kalkınma eylemleri hükümetleri aşarak özel sektör ve araştırma kuruluşlarının da ilgi alanına girmiş, pek çok kuruluş çevre ve sürdürülebilir kalkınma gereklerini karşılamak üzere ölçme ve raporlama standartları, sanayi sertifikaları ve standartları oluşturmaya başlamışlardır.

BM Binyıl Bildirgesi, Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi (WSSD) ve Kyoto Protokolü küresel çevre yönetişimi konusunda yirmibirinci yüzyılın ilk on yılının önemli olaylarının başında gelmektedir.

2000 yılında 191 ülke BM Binyıl Kalkınma Hedefleri (MDGs) kabul etmiştir. Bu belge, 2015'e kadar ulaşılması hedeflenen yoksulluğun azaltılması,

sağlık, eğitim, cinsiyet eşitliği, çevresel sürdürülebilirlik ve küresel ortaklık gibi önemli konuları içermektedir.

2002’de Johannesburg’da yapılan Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi, çevreyi sürdürülebilir kalkınma ile eşleştirerek, ülkelerin tek başlarına çevre sorunlarını çözemeyeceklerini, bu bakımdan ortak hareket etmenin gerekliliğini öne çıkaran bir etkinliktir.

Çevre Denetiminde Ortak Çabalar: INTOSAI Çalışma Grubu

1990’lara kadar INTOSAI 40 yıllık tecrübesiyle kamu sektörü denetimlerini konusunda öğreten ve paylaşan güçlü ve bağımsız bir kuruluş olarak faaliyetini sürdürmüştür. 1992 yılında Hollanda Sayıştay başkanlığında 12 ülke Sayıştay Çevre Denetimi Çalışma Grubu (WGEA)’nu oluşturdular. Bu grup çevre denetimine kolektif destek sağlayan önemli bir oluşum olmuştur. Daha sonra Afrika, G.Amerika, Asya, Avrupa, Arap Ülkeleri ve G. Pasifik çalışma grupları kurulmuştur. WGEA’nun üyeleri 2007’de 58’e yükselmiştir. Grubun çalışmaları, küresel ve ulusal çevre yönetimini arasında bir denge sağlama yönündedir. En fazla ele alınan konular, atıklar ve temiz su sağlanmasıdır. Ayrıca, uluslararası çevre anlaşmalarının uygulanması ve ulusal yasal düzenlemeleri de içeren çeşitli yönetim konuları denetlenen konular arasında yer almaktadır. Grubun internet sitesinde en az 2000 rapor bulunmaktadır.¹⁰

Dünyada Çevre Denetiminin Yükselen Alanları

Bütün dünyada Sayıştaylar denetimlerini sürdürülebilir kalkınma konusuna doğru kaydırmaktadırlar.

Yukarıda açıklandığı üzere, 1980’lerde çevre ve kalkınma konuları “sürdürülebilir kalkınma” terimi altında ele alınmaya başlanmıştır. WGEA, 2004 yılında sürdürülebilir kalkınmanın denetlenmesiyle ilgili bir rehber yayınladı. Bu rehberde, sürdürülebilir kalkınmanın iyi yönetim olmadan başarılamayacağı; iyi yönetişimin de büyük ölçüde Sayıştayların çalışmalarıyla ileriye götürülebileceği, bundan dolayı Sayıştayların çabalarının sürdürülebilir kalkınmanın başarılmasında hayati rol oynayabileceği vurgulanmaktadır.

Çevre ve kalkınma konularını birbirlerinden ayırmak bir hayli zordur. Bunlar birbirlerine sıkı sıkıya bağlı olup oldukça karmaşık bir özellik arz etmektedirler. Bu iki konunun entegre bir şekilde ele alınmasının

¹⁰ A.g.e., s.23.

gerekliliği, sürdürülebilir kalkınma kavramının çevre, ekonomi ve sosyal uyum unsurlarını içine almasından da anlaşılabilir. Ülkeler bu üç konuda kurum ve kuruluşlarının yapılandırılmasında, plan, program ve projelerde bir entegrasyonu gözetmektedirler. Bu durum kısmen 1992 Rio Bildirisi ve 2002 Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi (WSSD)'nin etkilerinden dolayıdır. Buna göre ülkeler sürdürülebilir kalkınma stratejilerini hazırlamak ve 2005'e kadar uygulamaya koymaya çağırılmışlardır. Ülkeler sürdürülebilir kalkınmayı ve çevreyi yönetmek için daha karmaşık politika araçları ve sistemleri oluşturmuşlardır. (Mesela IEA'lar, emisyon ticareti planları, vergi teşvikleri, doğal kaynaklar muhasebesi vb. gibi).¹¹

Dünyada Sayıştaylar sürdürülebilir kalkınmanın çeşitli veçhelerini incelemektedirler. Bunlar arasında çevre performansları, çevre muhasebesi, bio-güvenliğin sağlanması, iklim değişikliği incelemeleri sayılabilir. Bazı Sayıştaylar da hükümetlerin stratejik çevre değerlendirme ihtiyaçları için veriler ve bilgiler sağlamaktadırlar.

Sayıştayların önemli denetim alanlarından birisi de, uluslararası çevre anlaşmalarının denetlenmesidir. Denetim perspektifinden bu anlaşmaların bazı ortak güçlükleri vardır. Bazı durumlarda anlaşmaların dili denetime uygun değildir. Ayrıca, anlaşmalar uygulama, raporlama ve izleme açısından da ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Sayıştaylar bu anlaşmaların denetiminde uygunluk veya performans denetimi yapmaktadırlar. WGEA bu anlaşmaların denetimine yardımcı olmak üzere iki rehber yayınlamıştır. Bunlardan birincisi olan Uluslararası Anlaşmaların Denetiminde Sayıştayların İşbirliği 1988'de, Uluslararası Çevre Anlaşmalarının Denetimi ise 2001'de yayınlanmıştır.

Sayıştaylar denetimlerinin etkinliğini arttırmak için yasama organları, hükümetler, meslek kuruluşları, üniversiteler, gönüllü kuruluşlar vb. dış çevrelerle ilişkilerini ve işbirliğini arttırmaya da gayret etmektedirler. Ayrıca, diğer ülke Sayıştaylarıyla bilgi ağı kurarak ve denetim bilgilerini paylaşmak suretiyle denetimlerini geliştirmeye çalışmaktadırlar.

Çevrenin Mevcut Durumu ve Çevre Üzerinde Kalkınma Baskısı

İnsan faaliyetlerinin doğa üzerindeki etkisi, bize gelişmenin sürdürülebilir bir yolda olmadığını açık bir biçimde göstermektedir. Gezegenimiz üzerindeki insan-kaynaklı baskılar iklimimizi değiştirmekte, balık stoklarını,

¹¹ INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, "The World Summit on Sustainable Development: An Audit Guide for Supreme Audit Institutions", March 2007 (draft).

mercan kayalarını, temiz su tedarikini, yaban hayatını, kısaca dünyanın ekosistemini tahrip etmektedir. Dünya ekosisteminin yapısı, insanın bilinen tarihinde olandan daha fazlasıyla 20. yüzyılın ikinci yarısında hızlı bir şekilde değişmiştir. Yeryüzünün ekosistemleri insan faaliyetlerinin etkisiyle önemli ölçüde dönüştürülmüştür. Yapılan araştırmaların sonuçları, son 30 yıl içinde hava ile ilgili felaketlerin üç misli arttığını göstermektedir.

Nüfus artışı, yoksulluğun azaltılması çabaları ve kalkınmadaki ilerlemeler insan yaşamını koruyan kaynaklar üzerinde baskılar oluşturmaktadır. BM 2005 Binyıl Ekosistemleri Değerlendirilmesinde şu ifade yer almaktadır: “Bütün dünyada insanoğluna tabiat tarafından sağlanan hizmetler üçte iki nispetinde azalmaktadır. Gerçekten, gezegenimizi işlemekten elde ettiğimiz faydalar, tabii sermaye stoklarını azaltmak/kötüleştirmek suretiyle başarılmıştır.”¹²

İklim değişikliği ve enerji, gelişmiş ve gelişmekte olan bütün ülkeler için çok çetin bir problem teşkil edecektir. Ancak, ülkelerin gelir durumlarına bağlı olarak sorumlulukları farklı olacaktır. Mesela, sanayileşmiş ülkeler ve Kyoto Protokolünü imzalayan geçiş sürecindeki ekonomiler sera gazı emisyonlarını azaltmak için mecburi ve bağlayıcı hedefleri gerçekleştirmek zorundadırlar. Bu bakımdan sanayileşmiş zengin ülkeler bu ülkelere yardım etmezlerse veya uluslararası fonlardan destek sağlanmazsa, bu yük adil dağılmamış olacak ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomileri bu durumdan olumsuz etkilenecektir.

Kısacası, iklim değişikliği ve enerji bütün ülkelerin önemli bir sorumluluğu olmaya devam edecektir. Ülkeler bu konuların insan sağlığı, gıda güvenliği, ekonomik faaliyet, tabii kaynaklar ve fiziki altyapı üzerindeki ters etkilerini yönetme ihtiyacını duyacaklardır.

Bu arada dünyanın birçok ülkesinde çok sayıda insan temel ihtiyaçlarını ekosistemi tahrip ederek gidermektedirler. Bunun sonucu olarak pek çok bitki ve hayvan türü hızla azalmakta, hatta yok olmaktadır.

Ortak bir biçimde yoksulluğu azaltmak için uluslararası toplum, 2000’de yapılan Binyıl Zirvesi’nde 2015 yılına kadar gerçekleştirilmek üzere kalkınmaya ve yoksulluğun azaltılmasına yönelik sekiz hedef (Binyıl Kalkınma Hedefleri) belirlemiştir. Bu hedeflere ulaşamayan ülkeler ve bölgeler önemli ekolojik bozulma problemiyle yüzyüze geleceklerdir.

¹² INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, ‘Evolution and Trends in Environmental Auditing’ March 2007 (draft).

İnsani gelişme ve azalan doğal kaynaklarımızın yönetilmesi arasındaki karşılıklı etkileşim gelecekte de devam edecektir. Ortak Geleceğimiz (Bruntland Raporu) üzerinden 20 yıl ve Rio Yeryüzü Zirvesi üzerinden 15 yıl geçti. Bu iki önemli olaydan beri neler düzeldi ve neler kötüleşti? Gelecekten ne bekliyoruz?

Aşağıdaki zaman çizgisi, halihazırdaki nesil için gezegenimizin geleceği hakkında bazı rijit tahminleri göstermektedir.

Gelecek İçin Beklentiler

	Kyoto Protokolü uygulama başlangıcı	Sera gazlarının 1990 seviyesinin altında % 5 azaltılması süre sonu	Binyıl gelişme hedefleri için süre sonu	2040	2048	2050	
Yıllar	2006	2008	2012	2015	2040	2048	2050
Dünya nüfusu 6.5 milyar					Arktik buzulların erimesi	Tüm yabani deniz ürün stokunun yok olması	Dünya nüfusu 9.4 milyar

Kaynak: INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, tahminler 2006 araştırmasına göre.

Sayıştaylar, küresel çevre yönetimi, çevre yönetiminde kamu politikası araçları konusunda uygun denetim yöntemleri geliştirme gayreti içindedirler. Yine muhasebe uygulamalarında, çevre ve sürdürülebilir kalkınma birlikteliği, çevre sorumlulukları, çevresel risk değerlendirilmesi vb. konularda önemli çalışmalar yapmaktadırlar.

Sayıştay denetimlerinde çevre konularının gittikçe önem kazanacağı açıktır. Bununla beraber çevresel denetimlerin nasıl yapılacağı henüz pek açık değildir. Ancak, aşağıdaki konular diğerlerine nazaran daha belirgindir:

- Sayıştaylar çevre konusunda düzenlilik ve uygunluk gibi geleneksel denetimleri yapmaya devam edeceklerdir,
- Sayıştaylar yönetim süreci üzerinde olduğu kadar performans denetimi ve sonuçlarını kapsayacak denetimleri yapmaya devam edeceklerdir,
- Sayıştaylar fiziki projelerin çevre üzerindeki etkilerini incelemeye devam edeceklerdir,

- Sayıştaylar birbirlerini desteklemeye devam edeceklerdir. INTOSAI Çalışma Grubu da Sayıştaylara destek vermeye devam edecektir,
- Sayıştaylar performans denetimini ve birbirleriyle ortaklaşa yaptıkları denetimleri arttıracaklardır.

Dış İlişkilerin Güçlendirilmesi

Küresel çevre yönetimi açısından ülke Sayıştaylarının dış ilişkilerini güçlendirmeleri önem taşımaktadır. Bu konuda BM'nin alt kuruluşları ve özellikle Çevre Denetimi Çalışma Grubu (WGEA) bilgi paylaşımında başat rol oynamaktadır. Bilindiği üzere BM, egemen devletlerin çevresel yönetim yükümlülükleri için evrensel bir forum teşkil etmektedir. BM'nin UNEP gibi kuruluşları çevre konusunda Sayıştayların ulaşabileceği güçlü bir bilgi ağı kaynağıdır. Bu ilişki özellikle uluslararası çevre anlaşmalarının denetlenmesinde iç denetim raporlarının paylaşılması suretiyle uygulama sonuçlarının yaygınlaştırılmasında önem arz etmektedir. Bu tür denetim raporlarının paylaşılması, aynı zamanda ileride yapılacak çevre anlaşmalarına ışık tutacaktır.

Gündem 21 ve Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nde yer alan konulardaki denetimleri tamamlamış olan ülkeler, BM Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu ile ilişkilerini güçlendirmiş olduklarından bunun faydasını yakından görmüşlerdir. Komisyon 2006'da enerji, sınai kalkınma, atmosfer/hava kirliliği ve iklim değişikliği temalarındaki raporlara odaklanmıştır. 2007'de ise bu konuların uygulamasının hızlandırılması için bir plan yapılmıştır.¹³ Sayıştaylar Komisyonun bu çalışmalarından da yararlanabilirler.

Bu arada WGEA bilgi paylaşımı, denetim kapasitesinin güçlendirilmesi ve dış ilişkilerin geliştirilmesi konularıyla çevresel hedeflere yönelik üç yıllık çalışma planı hazırlamıştır. Bölgesel çalışma grupları da kendi bölgelerinde toplantılar yapmaktadır. Bu çeşit çalışmalar, küresel çevre yönetimi topluluğu için bilgileri paylaşma, gözlemlene ve farklı ülkelerin çevre denetçileri ile bir araya gelme fırsatı doğurmaktadır.

Buraya kadar yapılan açıklamalar, Sayıştayların çevre denetimindeki zorlukları ve imkanlarını ortaya koymaktadır. Burada öne çıkan bazı noktalar vardır.

- Çevre konuları uzun dönemlidir,

¹³ INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, 'Cooperation Between SAI's-Tips and Examples for Cooperative Audits', March 2007 (draft), s.13-27.

- Sürdürülebilir kalkınma zorlukların ve çözümün parçasıdır,
- İşbirliği önemlidir,
- Çevre konuları önemlidir,
- Bilinç ve eğitim anahtar kavramlardır,
- Küresel ve yerel faaliyetler arasında denge son derece önemlidir.

V- TÜRK SAYIŞTAYI'NIN YAPISI, YETKİLERİ VE ÇEVRE DENETİMİ

Türk Sayıştayının Yapısı, Görev ve Yetkileri

Türk Sayıştay, Kıta Avrupası'nda görülen yargı tipi Sayıştaylar arasında yer almaktadır. 1982 Anayasasının 160.maddesine göre Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlemlerini yapmakla görevlidir. Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması da Sayıştay'ın görevleri arasındadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68. maddesine göre ise Sayıştay, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ne raporlanmasıyla görevlidir.

Sayıştay yapacağı denetimi genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarını dikkate alarak yapar. Sayıştay mali denetim ve uygunluk denetimi yapmaktadır. Ayrıca dünyadaki pek çok Sayıştayın yaptığı performans denetimi, yani denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemek suretiyle denetim görevini yerine getirmektedir. Performans denetimi olarak bilinen yeni yaklaşım denetim uygulamalarına yeni boyutlar kazandırmıştır.

Yargı yetkisi de bulunan Sayıştay ayrıca, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığını hesap yargılaması yoluyla kesin hükme bağlamaktadır. Hükme bağlamayla ilgili hususlar 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nda düzenlenmiş bulunmaktadır.

Yukarıda anılan Anayasa'nın 160. ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68. maddesiyle getirilen yeni anlayışın ışığı altında, AB Müktesebatına Uyum ve Ulusal Program, AB Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme Raporu ve son dönemde yürürlüğe giren yasal düzenlemeler çerçevesinde, dış denetimin uluslararası denetim standartlarına uygun şekilde geliştirilmesi, AB, INTOSAI ve Avrupa Uygulama Rehberlerine uyumun sağlanması, denetim kapasitesinin güçlendirilmesi, mali denetim, sistem tabanlı denetim, performans denetimine ilişkin denetim el kitaplarının hazırlanması, idari ve kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi ve insan kaynaklarının geliştirilmesi, denetimde bilgi teknolojisi (IT) sistemlerinden yararlanılması hususlarını içine alan yeni bir Sayıştay Kanunu tasarısı hazırlanmış, ancak TBMM'nde ele alınamamıştır.

Kanun tasarısı ile; mali ve uygunluk denetimi ve performans denetimi tekniklerinin eşit ağırlıkta uygulanabileceği; tüm kamu kaynaklarını, fonlarını ve faaliyetlerini denetleyebilecek yetkiye sahip olunacağı; iç işleyiş ve fonksiyonel olarak bağımsız olunacağı; uluslararası standartlara uygun denetim yapma imkanlarının sağlanacağı; kamuda hesap verme sorumluluğu bilincinin ve saydamlığın yerleştirilmesine ve geliştirilmesine önemli katkılarda bulunacağı; Sayıştay'ın görev ve yetkilerini daha etkin bir şekilde yerine getirebilecek bir organizasyona sahip olunacağı beklenmektedir.

Türk Sayıştayınca Gerçekleştirilen Çevre Denetimleri

Klasik Denetim (Uygunluk Denetimi)

Sayıştay'ın bugüne kadar yaptığı çevre denetiminin ağırlığı, çevre ile ilgili kurum ve kuruluşlara tahsis edilen kamu kaynaklarının harcama sonrası yapılan uygunluk denetimidir. Bu tür denetimde bütçeyle başta Çevre Bakanlığı olmak üzere, çevreyle ilgili merkezi ve mahalli idarelere verilen kaynakların mevzuata uygun olarak harcanıp harcanmadığının denetlenmesi ve sorumluların hesap ve işlemlerinin yargılanmak suretiyle kesin hükme bağlanmasıdır. Bu denetim önemli olmakla beraber diğer konularda yapılan denetimlerden farklı bir tarafı yoktur. Yani çevre konusuna doğrudan değil, ancak dolaylı bir katkısı olmaktadır. Çünkü bu tür denetimler çevresel bir yaklaşımla ele alınmamaktadır. Bunun tek istisnası sayılabilecek uygulama, 832 sayılı Kanun'un 5018 sayılı Kanun'la yürürlükten kaldırılmadan önceki 32'nci maddesi gereğince sözleşmelerin tescili işlemi sırasında, yapılacak yatırımların çevreye etkisi konusunda mevzuat uyarınca düzenlenmesi zorunlu olan ÇED raporunun istenmesi idi.

Performans Denetimi

Bilindiği üzere, son yıllarda performans değerlemelerine çevre kavramı da eklenmiştir. Performans denetimi, öncelikle çevre programlarının, daha sonra diğer programların çevresel etkisinin, çevre yönetim sistemlerinin çevre mevzuatına uygunluğunun, ayrıca uluslararası çevre sözleşmelerinin denetlenmesi yoluyla yapılmaktadır.

Kamu kaynaklarının verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri açısından incelenerek bunların dışsal çıktıları, örneğin çevresel sonuçları açısından değerlendirilmesi denetime yeni boyutlar kazandırmıştır. Ayrıca, tüm dünyada çevreye duyarlı sürdürülebilir kalkınma kavramının benimsenmesi denetimde yeni konular olarak ortaya çıkmıştır.

Çevre konusunda Sayıştay'ın yaptığı performans denetimi, çevreye tahsis edilen kamu kaynaklarının ne ölçüde tutumlu, verimli ve etkin kullanıldığının denetlenmesi ve çevre yönetiminin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında tutumluluk, verimlilik ve etkinlik açısından denetlenmesi olup, başta yasama organı olmak üzere çevre konusunda karar vericiler için yol gösterici nitelikte olduğundan çok önemlidir. Çevre yönetiminin performansının bağımsız bir kurum olan Sayıştay tarafından ortaya konması, çevre politikalarının ve uygulamalarının kurumsal hedef ve amaçların gerçekleştirilmesinde ve ulusal çevre stratejilerinin hazırlanmasında önemli bir yol gösterici olacaktır.

Çevre denetimi alanında Sayıştay'ın bugüne kadar yapmış olduğu çalışmaları şöyle sıralayabiliriz :

- 2000-2003 yılları arasında İtalya, Yunanistan, Malta, Hollanda, Kıbrıs Rum Yönetimi ve İngiltere Sayıştayları ile işbirliği halinde “*Gemilerin Denizleri ve Limanları Kirlenmesini Önleme ve Kirlilikle Mücadele Etme*” konulu ilk çevre denetimi (performans denetimi) gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada, denetim kriterleri *Gemilerden Kaynaklanan Kirliliğin Önlenmesi Uluslararası Anlaşması* (MARPOL 73/78) başta olmak üzere, Akdeniz Liman Devleti Kontrol Mutabakat Zaptı, Akdeniz'in Kirliliğe Karşı Korunması (Barselona) Sözleşmesi ve koordineli denetime katılan ülkelerin imzalamış oldukları uluslararası sözleşmeler çerçevesinde belirlenmiştir. Koordineli denetim şeklinde yürütülen denetim sonucunda hazırlanan raporlardan “*Ulusal Rapor*” 2002 yılında TBMM’ne sunulmuş, diğer ülkelerin de ulusal raporlarını parlamentolarına sunmalarından sonra, ortak denetim raporu Hollanda

Sayıştayı tarafından “*Gemilerden Kaynaklanan Deniz Kirliliği 2002-2003 Ulusal Denetimlerine Dayanan Ortak Rapor*” adıyla yayınlanmıştır.

- Sayıştay ayrıca 2004 yılında “*Ormanların Korunması*”, 2006 yılında “*Kıyıların Kullanımının Planlanması ve Denetimi*” konulu çevre raporları hazırlayarak TBMM’ne sunmuştur.

- Sayıştay’ın çevre konusunda yapmış olduğu bir diğer çalışma 2007 yılında tamamlamış olduğu “*Türkiye’de Atık Yönetimi – Ulusal Düzzenlemeler ve Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi*” adlı performans denetimi raporudur. Ayrıca, halen yürütülmekte olan “*Türkiye’de Hava Kalitesinin Korunmasına Yönelik Faaliyetlerin Performansı*” konulu çevre denetimi çalışması, henüz tamamlanmamıştır.

VI- SONUÇ

Bugün insanlığın gündeminde ilk sıralara oturmuş bulunan çevre sorunları, çok boyutlu ve oldukça karmaşık bir nitelik arz etmektedir. Bu nedenle bu sorunlar bütün bireylerin, kurumların, hatta bütün ülkelerin ortak çabalarıyla çözülebilecek sorunlardır.

Bütün dünyada ve ülkemizde en üst ve bağımsız denetim organı olan Sayıştaylar, günümüze dek gerçekleştirdikleri çevre denetimleri aracılığıyla çevre politikalarının geliştirilmesi ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi alanında önemli katkılar sağlayabileceklerini göstermişlerdir.

Artık bir küresel kamu malı olarak kabul edilen çevre konusundaki duyarlılığının bütün dünyada artması ve çevre sorunlarının öncelikli konumu nedeniyle, Sayıştaylar çevre denetimlerine giderek artan oranda ağırlık vermektedirler. Gerek Sayıştayların, gerekse ilgili uluslararası kuruluşların, özellikle de INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubunun yürüttüğü araştırma, yayın, eğitim vb. faaliyetler ve gerçekleştirilen denetim uygulamaları, bu alanda önemli bir birikimin ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Türk Sayıştay’ı da yeni bir denetim türü olan çevre denetimi konusunda 2000’li yılların başından beri küçümsenmeyecek bir birikim sağlamıştır. Bugüne kadar hazırlanan çevre denetimi raporları, kamuoyunda da gereken ilgiyi görmüştür.

Sayıştay’ın çevre denetimlerinin daha da geliştirilebilmesi ve daha etkili olabilmesi için, hiç şüphesiz bazı yeni tedbirlerin alınması gereklidir. Her şeyden önce bu konuda eğitime önem verilmeli, çevre konusunda ülkemizde

ve dünyadaki gelişmeler yakından takip edilerek, özellikle üniversitelerle yakın ilişkiler kurulmalıdır.

Çevre denetimlerinde zaman ve kaynak israfının önüne geçilebilmesi için öncelikler titizlikle belirlenmelidir. Bir diğer önemli konu, denetimlerin iyi planlanmasıdır. Öte yandan denetimlerde kıyaslamalar yapma, özellikle gelişmiş ülkelerin iyi uygulamalarının örnek alınması ve denetim rehberlerinden yararlanılması da, önem verilmesi gereken bir husustur.

Bütün bunların yanında, Sayıştay'ın adına denetim yaptığı TBMM ile ilişkileri hayati önem taşımaktadır. Sayıştay'ın denetim bulgularının etkili olmasının ilk şartı, parlamento ile sağlıklı bir çalışma ilişkisi kurulmasıdır. Zira, parlamenter demokratik rejimlerde her şeyin kalbi ve kaynağı parlamentodur. Bu nedenle, özellikle 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra daha da önemli hale gelen Sayıştay raporlarının etkinliği açısından, TBMM'nde 1973 yılından önce olduğu gibi, ayrı bir daimi komisyonun kurulması ve bu arada mevcut Çevre Komisyonunda da çevre denetimi raporlarının görüşülmesinin sağlanması yararlı olacaktır. Çünkü, çevre koruma politikalarının oluşturulmasında ve çevreye ilişkin yasal çerçevenin güçlendirilmesinde, 145 yıllık bağımsız bir yüksek denetim kurumu olan Sayıştay'ın raporları büyük ölçüde yol gösterici rol üstlenecektir.

KAYNAKÇA

- Akdemir, A. ve Şahin, M., *Küresel Kamusal Malların Üretim ve Yönetim Dinamikleri Bağlamında Sınıflandırılması*, Maliye Dergisi, Ocak-Haziran 2006, Sayı 150.
- INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, Evolution and Trends in Environmental Auditing, March 2007 (draft).
- INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, The World Summit on Sustainable Development: An Audit Guide for Supreme Audit Institutions, March 2007 (draft).
- INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, Evolution and Trends in Environmental Auditing, March 2007 (draft).
- INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, Cooperation Between SAI's-Tips and Examples for Cooperative Audits, March 2007 (draft).
- Kirmanoglu, H., Yilmaz, B.E. ve Susam, N., *Maliye Teorisinin Çıkması: Küresel Kamusal Mallar (Kalkınma Yardımları İçinde Küresel Kamusal Malların Finansmanı)*, Maliye Dergisi, Ocak-Haziran 2006, Sayı 150.
- Köse, Dr. H. Ömer, *Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim*, T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Mayıs 2007.
- Kubalı, Derya, *Çevre Korumada Sayıştayların Rolü, Türk Sayıştayının Deneyimleri ve Öneriler (Bildiri)*, Uluslararası Çevre Denetimi ve Sayıştaylar Sempozyumu, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 30.05.2007
- Mutlu, A., *Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi*, Maliye Dergisi, Ocak-Haziran 2006, Sayı 150.
- Ortaç, F. R., *Global Kamu Malları ve Finansmanı*, Gazi Kitabevi, Ankara 2004.
- te Velde, D.W., Morrissey, O. And Hewitt, A., *Allocating Aid to International Public Goods*, The World Bank, 2002
- The World Bank, *Global Development Finance 2001*, Washington DC.
- The World Bank Development Committee, *Poverty Reduction and Global Public Goods*, Washington DC. 2000.

- Kaul, I., I. Grunberg ve M. A. Stern, Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century, Newyork, 1999.
- Sandler, T., Understanding Public Goods, OECD Observer, 2006.
- Sandler, Todd, “Intergenerational Public Goods”, (Ed. By Kaul, Inge & Isabella Grunberg & Stern A.), Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century, Newyork, 1999
- Wesolowski, Zbigniew, *Çevre Denetimine İlişkin Uluslararası Denetimin Öncüsü* EUROSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu, Uluslararası Çevre Denetimi ve Sayıştaylar Sempozyumu, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 30.05.2007.

YÜKSEK DENETİMDE ÇAĞDAŞ GELİŞMELER VE SAYIŞTAYIN KONUMU

Dr. H. Ömer KÖSE*

I- GİRİŞ

Tabiatın ve toplumsal yaşamın her alanında var olan denetim olgusu, toplumsal yaşamın en gelişkin örgütlenme birimi olan devlet yapısı içerisinde farklı bir anlam ve işlev kazanmaktadır. Devlet aygıtı büyük ölçüde toplumsal denetim gereksiniminin bir ürünü olduğu gibi, yönetilenler üzerinde yaptığı denetim aracılığıyla da varlığını sürdürür.

Çağdaş demokratik devlet sisteminde erkler ayrılığı ilkesi, devletin omurgasını oluşturan yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında bir denge, karşılıklı bir denetim ilişkisi kurmayı amaçlamaktadır. Bu sistemde yasama organı, yürütme yetkisini hükümete devreden ve yargı organlarının uygulamasını denetlemekle görevli bulunduğu yasal düzenlemeleri kararlaştıran merci olup, gerek düzenleyici işlevi ve gerekse gözetim ve denetim yetkisi nedeniyle erkler sisteminde özel bir konuma sahiptir.

Yürütmenin denetlenmesi, bu yetkiyi devreden merci olarak parlamentonun en doğal hakkı ve aynı zamanda yetkinin gerçek sahibi olan halka karşı bir sorumluluğudur. Tarihsel süreçte halk adına yürütme iktidarını denetlemek, bir başka deyişle devletin gelir ve giderlerini kontrol altına almak amacıyla oluşturulan parlamentonun kısa zamanda iktidarın kaynağını oluşturmaya başlaması, bu arada denetlenmesi gereken gelir, gider ve diğer mali işlemlerin artması, kapsam ve nitelik olarak zenginleşmesi, buna karşılık denetim işinin uzmanlık isteyen bir meslek haline dönüşmesi, parlamento adına uzmanlaşmış kurumlarca yürütülen “yüksek denetim” olgusunun önemini artırmıştır.

Demokrasinin gelişim sürecinde çağdaş sosyal devlet uygulamalarının kaçınılmaz olması, devletin sosyo-ekonomik kalkınmada aktif rol alması, yönetilenlerin yönetimden beklenti ve taleplerinin her geçen gün artması, kamusal harcamaların kapsam ve bileşiminde olduğu kadar, bu harcamalar

* Sayıştay Uzman Denetçisi

üzerinde parlamento adına gerçekleştirilen yüksek denetimin kapsam ve niteliğinde de önemli değişikliklere yol açmıştır. Kamusal faaliyetlerdeki bu genişleme, kıt olan kamu kaynakların verimli kullanımına yönelik arayışları artırmış; yüksek denetim bunun da ötesine geçerek, sadece kaynakların değil, kurumların yapısı, işleyişi ve süreçlerinin etkinliğini de sorgulamaya başlamıştır.

Yeni kamu yönetimi (YKY) yaklaşımları çerçevesinde performans yönetiminin kamu sektöründe yaygınlaşması ve buna bağlı olarak performans esaslı bütçeleme sisteminin geliştirilmesi ile, yüksek denetimde de girdi (kaynak) ve süreç odaklı yaklaşımlar, yerini sonuç odaklı yaklaşımlara bırakmaya başlamıştır. Bir başka deyişle yüksek denetim kurumları giderek artan ölçüde kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarını ne ölçüde gerçekleştirdiklerini sorgulamaya başlamış, bunun için de kurumların hedefleri, stratejileri, plan ve programları değerlendirme konusu yapılarak, nihai amaçlara başarılı bir şekilde ulaşıp ulaşılmadığı ortaya konmaya çalışılmaktadır. Kamu yönetiminin nihai amacı, toplumsal refahı, barış ve huzuru sağlamak ve sürdürülebilir kılmak olduğundan, gelişmiş ülke yüksek denetim kurumları da özellikle performans denetimlerini bu amaçlar doğrultusunda geliştirmektedir.

Çağdaş ve demokratik işlevleri ile de parlamenter sistemin işleyişinde güçlü bir unsur haline gelen yüksek denetim kurumları, günümüzde ülkelerin yönetsel yapıları içerisinde stratejik bir konum kazanmış ve parlamenter sistemin özünü oluşturan erkler sisteminde bir denge unsuru haline gelmişlerdir. Demokratik gelişmeyle birlikte bu kurumların rol ve sorumlulukları sürekli olarak artmaktadır.

Ülkemizde de son yıllarda dünyadaki gelişmelere paralel olarak, toplumsal değişim baskısının ve Avrupa Birliği adaylık sürecinin etkisiyle, kamu yönetiminde ve kamu mali yönetim sisteminde önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklikler, Sayıştayın rol ve sorumluluklarını artırmış, Sayıştay denetiminin kapsamını genişletmiştir. Bu değişim sürecinde artan rol ve sorumluluklarını gereği gibi yerine getirebilmek amacıyla Sayıştay, hem denetim kapasitesinin güçlendirilmesine ve çağdaş denetim tekniklerinin geliştirilerek yaygınlaştırılmasına, hem de organizasyon yapısının güçlendirilmesine yönelik önemli çalışmalar gerçekleştirmiş; köklü bir dönüşüm için güçlü bir altyapı oluşturmuştur.

II- YÜKSEK DENETİMDE ÇAĞDAŞ GELİŞMELER

A) Yüksek Denetim Olgusu ve Tarihsel Arkaplanı

Genel olarak denetim, bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi süreci olarak tanımlanabilir (Köse, 2007: 8).

Yüksek denetim ise, kaynağını Anayasadan alan, meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatlara sahip bulunduğu ve birçok ülkede yargısal yetkilerle de techiz edilmiş bulunan bağımsız kuruluşlarca Parlamento adına yürütülen denetimleri ifade etmektedir. Ülkemiz literatüründe ve yasal düzenlemelerde denetimin fonksiyonel ayrımı, daha çok iç denetim ve dış denetim şeklinde yapılmakta ve yüksek denetim kurumlarınca yapılan denetim de dış denetim kapsamında değerlendirilmekte ise de, uluslararası literatürde bu denetim türü için “yüksek denetim” (supreme audit) kavramının daha yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir. Zira yüksek denetim, çeşitli nitelikleriyle dış denetimden farklılaşmakta ve farklı tanımlanması zorunluluk taşımaktadır.

Yüksek denetimin başlıca ayırıcı özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Geist, 1981: 3):

- Yüksek denetim yasama, yürütme ve yargı içine alınamayan "sui generis" bir devlet faaliyetidir.
- Yüksek denetim, Parlamento adına yapılan bir faaliyettir. Ancak bu denetim faaliyeti, planlamada, uygulamada ve sonuçlarının Parlamentoya sunulmasında tümüyle bağımsızdır.
- Yüksek denetim görev ve yetkilerini çoğunlukla anayasalardan alan bir faaliyettir.
- Yüksek denetimi yürütmekle görevli meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatları bulunmaktadır.
- Yüksek denetimi yürüten kurumun mali bağımsızlığı vardır.

Birçok ülkede yüksek denetim yargısal güçle de donatılmıştır. Özellikle Kara Avrupasında egemen olan bu sistemde denetim Parlamento adına yapılmakta, ancak denetim bulgularının önemli bir bölümü yargısal süreçte kesin hükme bağlanmaktadır.

Ayrıca yüksek denetim, uluslararası standartlara bağlanmış bir faaliyettir. Uluslararası düzeyde örgütlenmiş bulunan yüksek denetimin ilkeleri, yöntem ve teknikleri bu örgütün (INTOSAI) öncülüğünde belirlenmekte ve sürekli geliştirilmektedir.

Tarihteki ilk denetim uygulamalarının 5000 yıl öncesine kadar dayandıran çeşitli Araştırmacılar, denetim uygulamalarının başlangıcını 5000 yıl öncesine (Sharkansky, 1991: 5) kadar götürmekte ise de, bugünkü anlamda siyasal ve sosyo-ekonomik boyutları olan kamusal denetimin, bir başka deyişle yüksek denetimin demokrasinin doğuşu ile eşzamanlı olarak gündeme geldiğini söyleyebiliriz. Çünkü demokratik gelişmenin kökeni, mutlak iktidarların sınırlandırılması ve kamusal eylem ve işlemler üzerinde halk adına denetim ve gözetim olanağı sağlanması için girişilen mücadelelere dayanmaktadır. Bu mücadeleler sonucu tarihte ilk kez İngiltere’de oluşturulan Parlamantonun ilk ve en önemli işlevi, halktan toplanan vergilerin ve daha sonraki aşamada da kamu giderlerinin kontrol altına alınmasını sağlamak olmuştur (Köse, 2001: 26).

Bu şekilde bütçe hakkının hükümdarlardan halkın temsilcilerinden oluşan parlamentolara geçmesi, bütçesel işlemlerin doğruluk ve amaçlarına uygunluk açısından denetlenmesini de gerekli kılmıştır. Başlangıçta bu denetim, doğrudan parlamento tarafından gerçekleştirilirken, zamanla artan ve karmaşıklıklaştıran mali faaliyet ve işlemlerin doğrudan parlamento tarafından denetlenmesinin imkansız hale gelmesiyle, bu alanda faaliyet gösterecek tarafsız ve uzmanlaşmış kuruluşlara ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyaç, günümüzde Sayıştay olarak bildiğimiz ve kökleri 13. yüzyıla kadar giden yüksek denetim kurumlarının oluşumunu kaçınılmaz kılmıştır.

Zaman içinde sürekli gelişen yüksek denetim, özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde siyasal, yönetsel ve sosyo-ekonomik yapı ve süreçlerdeki hızlı değişim sürecinden çok fazla etkilenmiştir. Bu dönemde yüksek denetimin işlevleri, kapsamı ve metodolojisi büyük ölçüde gelişmiş ve yüksek denetim, çağdaş demokratik yönetim sistemin temel unsurlarından birisi haline gelmiştir. Küreselleşme çağında ise, yüksek denetim kurumlarının küresel düzeydeki işbirlikleri daha çok işlevsellik kazanmış, yüksek denetim alanında da gerek standartlar ve gerekse metodoloji ve uygulama itibarıyla uluslararası bir uyumlaşma süreci başlamış, ulusaşırı sorunlarla mücadeleye yönelik uluslararası denetim uygulamaları yaygınlık kazanmıştır.

B) Yüksek Denetimin Gelişmesinde Etkili Olan Faktörler

Yüksek denetimde yaşanan gelişmeler, büyük ölçüde bu denetimin konusunu oluşturan yapı ve süreçlerde gerçekleşen değişim sürecinin bir ürünüdür. Bu bağlamda kamu yönetimi yaklaşımlarında, bütçe ve mali sistemlerde, bilim ve teknoloji ve demokratik yapılanmada gözlenen değişim olgusu, doğal olarak yüksek denetimin gelişmesinde temel unsurlar olmuştur.

1- Kamu Yönetimindeki Gelişmeler

Kamu yönetiminin işlevlerinde ve faaliyetlerinin kapsamındaki artış, yönetimin daha sistemli ve bilimsel kurallara uygun hareket etmesi arayışlarına temel teşkil etmiştir. 19. yüzyıldan itibaren bağımsız bir disiplin halini alan yönetim kuramlarında, denetim olgusuna yönetimin temel fonksiyonları arasında öncelikli bir yer verilmiştir. Yönetimsel yapılarda iç kontrol ve iç denetim mekanizmaları geliştirilirken, bağımsız dış denetime duyulan ihtiyaç da artmaya başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında kamu yönetiminin teori ve uygulamasında yaşanan hızlı gelişmelerin, değişik adlar altında ifadesini bulan çağdaş yönetim yaklaşımlarını etkin kılması, yüksek denetimin de kapsamının, işlevlerinin ve metodolojisinin gelişmesini zorunlu kılmıştır.

Bu gelişmelere paralel olarak Anayasalarda, kamu otoritesinin ve parasının etkin ve verimli kullanılması ilkesi daha çok yer edinmeye başlamıştır. Aynı zamanda çağdaş yönetim okullarının düşüncelerinde de, – hesap veren yönetim (accountable management), toplam kalite yönetimi (total quality management), kamu seçimi (public choice) ve program değerlendirmesi ve fayda-maliyet analizlerine dayalı araç ya da amaç odaklı teorilerde– belirgin şekilde verimlilik ve etkinlik kavramlarına önem atfedilmiştir (Barzelay, 1996: 31).

Kamu yönetimi alanında son dönemde yaşanan temel gelişme ise, küreselleşme süreci ve uluslararası örgütlerin de etkisi ile güçlenen ve özellikle “yönetişim” kavramı çerçevesinde şekillenen postmodern yönetim yaklaşımının etkin olmaya başlamasıdır. Bu dönemde yeni bir kamu hizmeti anlayışı egemen kılınmaya çalışılmış; ekonomi, verimlilik ve etkinlik değerlerine dayalı bu yeni anlayışa özel sektör model olarak alınmıştır. Kamu yönetiminde "hukuki rasyonellikten" "işletmeci rasyonelliğe" geçişte başta bütçe ve planlama teknikleri olmak üzere sonuçların ölçülmesi ve değerlendirilmesi önem kazanmış ve sonuç odaklı denetim yaklaşımlarının ön plana çıkması, bu süreci destekleyen bir gelişme olmuştur.

Ulus devletlerin tayin edici siyasal ve ekonomik rollerinin büyük ölçüde aşıldığı bu dönemde, “odaksal devlet anlayışını çözen yeni bir kültür” (Kahraman vd., 1999: 15) olarak devreye giren yönetim yaklaşımı, piramidal devlet yapısı yerine, “kurumlar arasında ağlar oluşturacak biçimde, eşgüdümü maksimize eden, ölçeklerde ekonomi sağlayan ve sinerjiden yararlanan bir devlet” ve “Weber tipi eskimiş bürokrasi yerine, esnek yapılı, matris türü örgütlenmelerle proje düzeyinde örgütlenmeye” (Ergun, 1997: 8) gidilmesini öngörmektedir. Bu çerçevede tek merkezlik yerine çok merkezli bir yapı ve bu yapıyı oluşturan organlar arasında yoğunlaşmış ağ ilişkileri, kamu yönetim sisteminin temelini oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2001: 28-29).

"Modern kamu bürokrasileri, ulusal devlet bütünü içinde ussallığı, merkezçiliği ve bütünselliği temsil eden yapılar niteliğindedir. Postmodernizm ise, bu ussallık, merkezçilik ve bütünselliğe karşı merkezden kaçışı, orantısızlığı, çoğulculuğu, bölünmeyi ve parçaların ön plana çıkarılmasını önermektedir" (Ergun, 1997: 13).

Yönetişim yaklaşımında devlet, doğrudan kontrol yerine süreçleri etkileme kapasitesine sahip olmakta (Coşkun, 2003: 47), devletin her tür faaliyetine yurttaşların mümkün olan her alanda ve biçimde katılımı büyük önem taşımaktadır. İlk kez 1989'da Dünya Bankası'nın Afrika raporunda kullanılmış olan (iyi) yönetim kavramının, katılımcılık, şeffaflık, yönetimde açıklık, hesap verme sorumluluğu, yönetimde ahlâk, erdem ve liyakati kapsadığı belirtilmiştir (Aktan, 2003: 176).

Tüm bu gelişmeler, yüksek denetimin önemini ve işlevselliğini artırmıştır. Bu süreçte, kurumlar arasındaki ağların sağlıklı bir şekilde oluşturulmasında, bu kurumlar arasında eşgüdümün maksimize edilmesinde, ölçek ekonomisinin gereklerinin sağlanmasında, kurumlarda sinerjinin harekete geçirilmesinde ve etkin, ussal, katılımcı ve etik bir yönetim yaklaşımının egemen kılınmasında yüksek denetime yeni ve çok önemli roller yüklenmiştir. Esasen rekabet sisteminin özel sektöre kazandırdığı dinamizmin, rekabet baskısının yeterince ya da hiç hissedilmediği kamu sektöründe de oluşturulmasında, bu sektörde kalitenin, katılımın, müşteri memnuniyetinin, hesap verme ve sorumluluk duygularının yerleştirilmesinde yüksek denetim kurumları temel bir dengeleyici faktör işlevi görmeye başlamışlardır.

2- Demokratik Gelişimin Etkisi

Demokrasinin gelişim sürecinde çağdaş sosyal devlet uygulamalarının kaçınılmaz olması ve devletin sosyo-ekonomik kalkınmada aktif rol alması, aynı zamanda yönetilenlerin yönetimden beklenti ve taleplerinin her geçen gün artması, kamusal harcamaların kapsam ve bileşimini çok büyük ölçüde değiştirdiği gibi, bu harcamalara yönelik denetimin niteliğini de çeşitli yönleriyle değişime zorlamıştır. Kamusal faaliyetlerdeki bu genişleme ve halkın taleplerindeki artış karşısında kamusal kaynakların sınırlı olması, bu kaynakların ussal kullanımını gündeme getirmiştir. Kıt olan kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanılması zorunluluğu, geleneksel düzenlilik denetimlerini yetersiz kılmış ve kamusal denetimin kabuk değiştirerek yeni denetim teknik ve yöntemlerini uygulamaya sokmasını zorunlu kılmıştır.

Kamu yönetimi alanındaki en çarpıcı gelişme, şüphesiz demokratikleşme sürecine paralel olarak sorumluluk anlayışında meydana gelen sürekli gelişmedir. Demokratik kurum ve kuralların yerleşmesiyle halkın bilinç düzeyinin artması, kamu kaynaklarını kullananlardan hesap verme sorumluluğuna sahip olmaları yönündeki beklenti ve talepleri güçlendirmiştir. Kitle iletişim ağının yaygınlaşması ve bilişim teknolojisindeki hızlı gelişmelerin sunduğu olanaklar da, halkın kamu kaynaklarının kullanımı konusundaki duyarlılığının gelişmesine ortam hazırlamıştır. Bu süreç, dikkatlerin yüksek denetim kurumlarına çevrilmesini ve bu kurumlardan beklentilerin artmasını kaçınılmaz kılmıştır.

Yaşanan gelişmeler, yüksek denetim kurumlarının sadece maddi doğrulama ve yasalara uygunluğun esas alındığı geleneksel düzenlilik denetimleri ile yetinmelerini olanaksız kılmış, yönetimin, kamuoyunun talep ve beklentileri doğrultusunda, amaçlarını etkin bir şekilde gerçekleştirecek ve hesap verme sorumluluğunun gereklerini yerine getirecek şekilde çalışmasını sağlamaya yönelik çağdaş denetim yaklaşımlarının ve buna uygun yöntem ve tekniklerin geliştirilmesini zorunlu kılmıştır.

3- Bütçe ve Mali Yapılardaki Gelişmeler

Bütçe sistemi, uzun bir tarihsel süreç içerisinde olgunlaşmış ve kamusal denetimin temel altyapısını oluşturmuştur. Parlametionun Kral'a karşı bütçe hakkını elde etmesi, demokratik gelişmenin de çekirdeğini oluşturmuş ve demokrasinin gelişmesiyle birlikte bütçe hakkı daha büyük önem kazanmaya başlamıştır.

Bütçenin yapısal ve teknik özellikleri, bütçe denetiminin de özelliklerini belirlemektedir (Coşkun, 1997: 253, Altuğ, 1995: 26; Batırel, 1982: 39-46). Geleneksel bütçe sistemi amaçlarla maliyetler arasında bir ilişki kurmazken (Altuğ, 1995: 26), çağdaş bütçe sistemleri bütçenin yapısını daha rasyonel ilişkiler üzerinde kurarak, çağdaş denetim için de gerekli temeli oluşturmuştur.

Performans bütçe sisteminde kamusal faaliyetlerde verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun sağlanması amaçlanmakta olup, belirli bir kamu hizmetinde çıktılarla girdiler arasında teknik ilişkiler kurularak, ölçek ekonomisinden yararlanmaya çalışılır. Belirli bir hizmetin etkin şekilde sunulması, maliyetin en aza indirilmesine ya da aynı maliyetle en fazla çıktının sağlanmasına bağlıdır. Bunu ölçmek için verimlilik/etkinlik analizlerinden yararlanılır. Yanısıra tutumluluk da belirleyici bir kıstas olmaktadır. Bu şekliyle kamusal alanda gerçekleştirilen faaliyetlerin ölçüm ve denetiminin de aynı kıstaslar kullanılarak yapılması gerekmektedir.

Çeşitli kamu hizmetlerinin öncelik sırasına göre değerlendirilmesi esasına dayanan program bütçe sistemi ise, performans bütçedeki etkinliği ölçmenin yanı sıra hizmet planlaması da yapmakta, yani amaçlanan programları gerçekleştirecek alternatif faaliyetler arasında kamu kesiminde kaynakları en etkin şekilde kullanacak olanı seçmektedir. Kısaca performans bütçe her bir kamu hizmetinin etkinliğini hedeflerken, program bütçede hizmeti gerçekleştirecek en uygun faaliyet (proje) planlanmakta ve bu hedefe ne derecede ulaşıldığı araştırılmaktadır (Batırel, 1982: 81). Böylece program bütçe sistemi, gerek bütçenin hazırlanmasında ve gerekse denetlenmesinde performans analizinin yanı sıra, başka kantitatif ve kalitatif analiz tekniklerini de kullanmaktadır (Falay, 1987: 103-115). Bu nedenle performans denetiminin gelişimi, daha çok program bütçe sisteminin gelişmesi ile bağlantılı olarak söz konusu olmuştur.

Klasik bütçe sisteminde denetim ancak yasallık ve düzenlilik boyutlarını içerirken, program bütçe sisteminde amaçlar, uygulamalar ve maliyetler arasındaki ilişkilerin analiz edilmesi, bir başka deyişle etkinlik denetimlerinin yapılması kaçınılmaz olmaktadır. Uygulamanın denetimi yanında, program bütçe sistemiyle yönetimde hizmeti yapan kişilerin, yani yöneticilerin sorumluluğu ve onların hizmetin gerçekleştirilmesindeki etkinlikleri de denetlenir (Coşkun, 1997: 255).

Özetle, geleneksel bütçe sistemlerinden çağdaş bütçe sistemlerinin uygulanmaya başlanmasıyla kamu kesiminin denetim kapsamı da gelişmiş,

harcamaların yasallık ve maddi doğruluklarının yanı sıra, kamu kesiminin verimlilik ve etkinliği de denetimin ilgi alanına girmiştir. Çağdaş bütçe sistemleri, kamusal kaynakların daha etkin kullanımını amaçladığından, yüksek denetim de bu amaca paralel olarak yeniden yapılandırılmak zorundadır. Bir başka deyişle çağdaş denetim yöntem ve tekniklerinin geliştirilmesi ve uygulamasının yaygınlaştırılması için gerekli olan koşullar, bütçe ve mali sistemdeki değişim aracılığıyla kendiliğinden oluşmuştur.

C) Yüksek Denetimin Niteliğindeki Gelişmeler

Yüksek denetimin niteliğinde, bir başka deyişle denetim yaklaşımlarında ve metodolojisinde önemli gelişmeler gözlenmektedir. Başlangıçta maddi doğruluk ve yasalara uygunlukla sınırlı olan yüksek denetim uygulamaları, zaman içerisinde devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rollerinin gelişmesine paralel olarak farklı boyutlar kazanmış ve yeni denetim tür ve teknikleri yaygınlaşmaya başlamıştır.

1- Düzenlilik Denetiminin Gelişimi ve Mali Denetim Uygulamaları

Geleneksel düzenlilik denetimleri, genel olarak mali nitelikteki işlem ve olayların ilgili yasal düzenlemelere uygun olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği, sunulan dönemsel mali raporların gerçekleri yansıtır yansıtmadığı ve denetlenen kurumun yasal düzenlemeler ile yönetsel ilke ve kurallara uyulup uyulmadığını saptamaya yönelik olarak bağımsız denetçilerce yapılan inceleme ve değerlendirmeleri kapsamaktadır.

Zamanla, artık bitmiş işlemlerin yasallığını ve düzenliliğini araştırmanın yararlılığı tartışılmaya başlanmış ve geleneksel denetimin kırtasiyeciliği artırdığı, yöneticileri ayrıntılarda boğup kamu hizmetlerinin sağlıklı işlemesine engel oluşturduğu, buna karşılık kamu kesimindeki savurganlığı ve kötü işleyişi ortaya çıkaramadığı gibi eleştiriler getirilmiştir.

Eleştirilere ve yetersiz kalan birçok yönlerine rağmen düzenlilik denetimleri, çağdaş denetim yaklaşımları açısından da vazgeçilmez niteliktedir. Çağdaş yaklaşımlarda düzenlilik denetiminin kapsamı ve işlevleri de önemli ölçüde farklılaşmaktadır.

INTOSAI Denetim Standartlarına göre düzenlilik denetimi şunları kapsamaktadır:

a) Sorumlu kurumların mali hesap verme sorumluluklarının, mali kayıtların incelenmesi, değerlendirilmesi ve mali tablolar hakkında kanaat belirtilmesi de dahil olmak üzere doğrulanması (tasdik edilmesi);

b) Bir bütün olarak devlet yönetiminin mali hesap verme sorumluluğunun doğrulanması;

c) Mali sistemlerin ve işlemlerin ilgili kanun ve düzenlemelere uygunluğunun değerlendirilmesi de dahil olmak üzere denetimi;

d) İç denetimin ve iç kontrol fonksiyonlarının denetimi;

e) Denetlenen kuruluşlarca alınan idari kararların doğruluk ve uygunluğunun denetimi;

f) Denetimden doğan veya denetimle ilgili olan ve Sayıştayca açıklanması gerekli görülen konuların raporlanması.

Görüleceği üzere bu kapsam, klasik düzenlilik denetiminden çok daha ileri bir nitelik taşımakta ve dolayısıyla düzenlilik denetiminin unsurlarının, amaç ve işlevlerinin yeni bir anlayışla ele alınmasını gerektirmektedir.

Düzenlilik denetimleri, artık tüm işlemlerin denetimi anlayışından uzaklaşmakta ve risk odaklı yaklaşımlar ön plana çıkmaktadır. Tüm hesap ve işlemlerin aynı değerde olduğu ve her bir tekil işlemin ayrı ayrı hukuka uygunluğunun ve maddi doğruluğunun güvence altına alınmasını hedefleyen klasik denetim yaklaşımları yerine, daha çok mali tablolar üzerinden gerçekleştirilen analizler ve örnekleme yöntemi ile incelenecek sınırlı sayıdaki belge, işlem ya da faaliyet üzerinden, denetlenen kurumun mali yapı ve işleyişinin sağlam, güvenilir, hukuka ve genel kabul görmüş ilkelere uygun olup olmadığı konusunda makul bir güvence sağlamayı hedefleyen çağdaş mali denetim yaklaşımı yaygınlık kazanmaya başlamıştır.

Düzenlilik denetimlerinde risk odaklı yaklaşımların benimsenmesinin yanı sıra, farklı bir denetim yaklaşımı olarak da risk denetimleri önem kazanmaya başlamıştır. Risk denetimi, yasallık ve düzenliliğin sağlanmasının yanı sıra, özellikle iç kontrol mekanizmalarının değerlendirilmesini kapsayan ve denetlenen kurumların iç örgütsel işleyişlerinde karşılaşılabilecek aksaklıkların ve rasyonel olmayan durumların saptanması amacına yönelik bir denetim uygulamasıdır. Risk denetimi, denetlenen kurumun mali tablolarından çok, kurumun örgütsel yapı ve işleyişiyle ilgilenmekte ve kurumun bütün faaliyetlerini kapsamayıp, olası risk alanlarına öncelik vermekte; risk unsuru taşıyan alanlarda alternatif mekanizmaların geliştirilmesi için önerilerde bulunmaktadır. Risk değerlendirmesinin perspektifi geleceğe

odaklanmış olmakla birlikte, denetimde kullanılan temel kanıtlar, mevcut program, proje veya süreç hakkında geçmişe dönük olarak sistematik şekilde toplanmış olan verilerdir (Barzelay, 1996: 25).

Risk değerlendirmeleri, özellikle iç kontrol ve iç denetim mekanizmalarının yeterliliğinin ve etkinliğinin araştırılması, yüksek denetim açısından giderek artan bir önem kazanmaktadır. Çünkü kamusal alanda geleneksel yöntemlerle her işlem ve olayın ayrı ayrı inceleme konusu yapılması artık fiilen mümkün değildir. Bu nedenle her kurumun kendi iç kontrol ve iç denetim mekanizmalarını sağlıklı bir şekilde geliştirip işletmesi, yüksek denetim kurumlarının da bu kuruluş ve işleyişi denetlemeleri en rasyonel ve ekonomik yol olarak görülmektedir. Ancak hem mali ve hem de performans denetimi yaklaşımlarının izlerini taşıyan risk denetimi artık ayrı bir denetim yaklaşımı olarak görülmemekte, mali ve performans denetimlerinde risk kavramının daha çok öne çıkması ve bilişim sistemleri (IT) denetiminin önem kazanmasıyla risk denetimi, tüm denetim uygulamalarının birer unsuru haline gelmeye başlamıştır.

2- Performans Denetiminin Gelişmesi

II. Dünya Savaşı sonrasında yaygın bir uygulama alanı bulan sosyal devlet anlayışı, kamu yönetiminin genişlemesine, kamu ekonomisinin genel ekonomi içindeki payının artmasına ve denetlenmesi gereken kamusal eylem ve işlemlerin hacminin tarihin hiçbir döneminde olmadığı kadar artmasına yol açmıştır. Bu genişleme karşısında geleneksel denetim yöntemlerinin yetersiz kalması, aynı zamanda demokratik gelişmeyle birlikte halkın kamu kaynaklarının kullanımına olan ilgisinin artması, bu kaynakları kullananların halka ve halkın temsilcilerine karşı hesap verme sorumluluklarının güçlendirilmesi ihtiyacı, denetimde yeni açılımları ve yeni yöntem ve teknikleri kaçınılmaz kılmıştır. Bu süreçte geliştirilen performans denetimi yaklaşımı, kamu kaynaklarının verimli ve tutumlu kullanılmasını, kurumların amaçlarını etkin bir şekilde gerçekleştirmesini güvence altına almaya çalışarak, halkın ödediği her kuruş verginin karşılığını bulmasını sağlamak adına önemli bir işlev üstlenmiş ve demokratik bir gereksinimi karşılamıştır.

INTOSAI Standartlarına göre performans denetimi, denetlenen kurumun sorumluluklarını yerine getirirken kaynaklarını tutumlu, verimli ve etkin kullanıp kullanmadığına ilişkin denetim olup, şunları kapsamaktadır:

a) Kurumların faaliyetlerinin **tutumluluğunun** iyi yönetim ilke, uygulama ve politikalarına göre denetlenmesi;

b) İnsan, mali ve diğer kaynakların kullanımındaki **verimliliğin**, bilişim sistemleri, performans ölçütleri ve izleme ve düzeltme sistemlerinin incelenmesi de dahil olmak üzere denetlenmesi;

c) Denetlenen kuruluşların hedeflerine ulaşma yönündeki uygulamalarının **etkinliğinin** ve kurum faaliyetlerinin yarattığı gerçek etkinin amaçlanan etkiyle kıyaslanmak suretiyle denetlenmesi.

INTOSAI tarafından belirlenen bu kapsam, kuşkusuz günlük dilde yaygın olarak kullanılan performans denetimi tanımlarındaki kapsam ile örtüşmemektedir. Bir başka deyişle bu kapsam, performans denetiminin basit bir girdi-çıkı kıyaslaması yoluyla, harcanmış olan kamu kaynaklarının ne kadarının israf edildiğini, ne kadarının verimsiz ya da amacı dışında kullanıldığını tespit etmeye yönelik bir değerlendirme olmadığını ortaya koymaktadır.

Dolayısıyla performans denetimi, geçmişe dönük kaynak kullanımının değerlendirilmesi ve bu şekilde verimsizlik, savurganlık, amaç dışı kullanım vb. yollarla oluşan kamu zararının ortaya çıkarılması değildir. Bu tür bir yaklaşım, performans denetiminin asli işlevini ortadan kaldıracak bir özelliğe sahiptir. Zira performans denetimini anlamlı ve önemli kılan, harcama yapıldıktan sonra yapılan değerlendirmelerin işlevselliğine yönelik tatminsizlik ve yüksek denetimden, geleceğe dönük olarak kurumlara ve yöneticilerine rehberlik etme, yol gösterme şeklindeki beklentilerdir.

Nitekim başlangıç aşamalarında bazı ülkelerdeki performans denetimi uygulamaları geçmişe dönük değerlendirmelere odaklanmışsa da, zamanla bu tür bir yaklaşımın denetlenen kurumlara katkı sağlamaktan uzak olduğu anlaşılmıştır. Kamu kaynaklarının bu şekilde kötü kullanımı sonucu oluşan kayıpların ortaya çıkarılmasının düzenlilik denetiminin konusunu oluşturduğu ise, genel kabul gören bir yaklaşımdır.

Esasen performans denetimi, kamu yönetiminde performans odaklı yönetim yaklaşımının yaygınlık kazanmasının bir yansıması olarak yüksek denetimin gündemine girmiştir. Performans yönetimi gibi, performans denetiminde de girdilere ya da girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkilere ve süreçlere değil, daha çok sonuçlara odaklanılması söz konusudur. Dolayısıyla etkinlik boyutu, bir başka deyişle kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarını gerçekleştirme düzeylerinin ve gösterdikleri başarının değerlendirilmesi önem kazanmaktadır. Birçok ülke uygulamasında performans denetiminin unsurları arasında *tutumluluk* ilkesinin yer almadığı da, vurgulanmaya değerdir.

Performans denetimi, birçok açıdan sürekli gelişmekte ve yeni açılımlar kazanmaktadır. Günümüzde performans denetimi, daha çok mal ve hizmet üretimine ilişkin sistemleri, stratejileri, yapı ve süreçleri geliştirmeyi, kamu sektörüne dinamizm katmayı, kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarını en etkin düzeyde gerçekleştirmelerini ve sonuçta halkın huzur ve refahını geliştirmeyi amaçlamaktadır. Daha ileri bir aşamada performans denetiminin amacı ile devletin amacı özdeşleşmekte; denetimin kapsamı da mali işlem ve faaliyetlerden, dar kurumsal çerçevelerden, klasik sorumluluk ilişkilerinden çok daha öteye geçmektedir.

Performans denetiminin unsurları da sürekli gelişmekte; tutumluluk, verimlilik ve etkinliğin yanı sıra çevre, eşitlik, etik, kalite, müşteri odaklılık gibi yeni unsurlar, performans denetiminde yeni açılımları beraberinde getirmektedir.

Performans denetimlerinin kendi performansı da, giderek öne çıkarılan ve sorgulanan bir husus haline gelmektedir. Geniş alanlarda yürütülen uzun süreli ve kapsamlı sonuçlar elde etmeyi amaçlayan denetimler yerine, spesifik alanlara yoğunlaşan, zaman ve maliyet etkin denetimlere yönelinmektedir. Geniş kapsamlı raporlar yerine, sınırlı sayıda, ancak etkili, uygulanabilir ve izlenebilir sonuçlar ortaya çıkaran, etkin bir değişime yol açma potansiyeli taşıyan, özlü denetim raporları tercih edilmektedir.

3- Bilişim Teknolojisi ve Yüksek Denetim

Bilişim teknolojisindeki hızlı gelişmeler, denetim alanında da yeni olanaklar sunmaktadır. Kamu kurumlarında işlemler bilişim teknolojileri yardımı ile yürütülmekte, kaydedilmekte ve saklanmaktadır. Kurumlarca geliştirilen sistemlerin amaca uygun ve yeterli bilgiyi doğru, zamanlı ve ekonomik maliyetle üretebilmesini sağlamak ve bu bilginin güvenilirliğini güvence altına alacak etkili ve uygun kontrollerin kurulduğundan emin olmak gerekliliği, bilişim yönetimi ve teknolojisi alanının denetimini önemli kılmaktadır.

Bilindiği gibi bilişim sistemleri, kurumların ve işlemlerinin güvenliği açısından önemli riskleri de bünyesinde barındırabilmektedir. Nitekim bilgisayar sahteciliğini önlemeye yönelik denetim teknikleri hızlı bir şekilde gelişmesine rağmen, sahtecilik olaylarının her yıl daha fazla arttığı bir gerçektir (Nilsson, 1997: 17). Bu tür sahtecilik ve suistimallerin ortaya çıkarılması ve önlenmesi için bilişim sistemlerinin doğrudan denetlenmesi zorunludur.

Bilişim sistemleri denetiminin başlıca amacı, kuruluşun mali tablolarının hazırlanmasında kullanılan bilgisayar donanımlarının ve

uygulamalarının incelenmesi ve izlenmesidir. Bilişim teknolojisi ortamındaki risklerin teşhis edilmesi ve muhtemel risklerin giderilebilmesi için gerekli iç kontrol sisteminin oluşturulup oluşturulmadığı da, denetçinin yetenekleri ölçüsünde değerlendirmesi gereken bir alandır.

Denetim faaliyetinin yürütülmesi sırasında bilgisayardan yararlanmayı içeren bilgisayar destekli denetim tekniklerini de, her denetçi kaçınılmaz olarak uygulamak durumundadır. Bu denetim tekniklerinin kullanılması, denetimde başta zaman olmak üzere çeşitli alanlarda sağlanacak tasarrufun yanı sıra, manuel olarak gerçekleştirilmesi çok zor olan alanlarda denetim olanağı sağlaması ve rutin denetim faaliyetlerinde de güven ve kaliteyi artırması açısından büyük önem taşır.

4- Çağdaş Denetim Tekniklerinin Yaygınlaşması

Bilindiği üzere denetimin özü, var olan ile olması gerekenin karşılaştırılmasıdır. Bu karşılaştırmada kullanılan teknikler de sürekli gelişmekte ve çeşitlenmektedir. Sosyal bilimler alanında kullanılan ve sosyal bilimcilerce geliştirilen birçok yeni araştırma tekniği, denetim çalışmalarında da doğrudan ya da uyarlanarak kullanılmaktadır.

Bu tekniklerden, örneğin kıyaslama, denetimin çağdaş işlevleri çerçevesinde önem kazanmaya başlamış, maddi doğruluğun ötesinde, denetlenen kurumların iyi yönetim ilkeleri ve uluslararası genel kabul görmüş meslek standartları çerçevesinde faaliyetlerini en uygun yöntemlerle gerçekleştirdiklerini ortaya koymak için benzer kuruluşlar ve hatta uluslararası düzeyde gerçekleştirilen kıyaslamalar, denetimin denetlenene değer katması ve daha genel düzeyde kamu yönetiminin geliştirilmesine ve kamusal kaynakların en iyi şekilde yönetilmesine katkıda bulunması için önemli katkılar sağlamaktadır.

Nitekim diğer ülkelerdeki iyi uygulama örnekleri, uluslararası kıyaslama yöntemi aracılığıyla giderek artan oranda yüksek denetim kurumlarının denetim raporlarında referans olarak alınmakta ve önerilere kaynak teşkil etmektedir (Azuma, 2005: 69-82).

Yine yüksek denetimin parlamento ve dolayısıyla halk adına ifa ettiği fonksiyonların önem kazanması ve yüksek denetimin demokratik yönetimin geliştirilmesi adına gerçekleştirdiği işlevlerin güçlendirilmesi için, halkın da bir şekilde denetime dahil edilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu da denetimde kullanılan kanıt toplama ve analiz tekniklerinin niteliğinde değişimi kaçınılmaz kılmıştır.

Denetimlerde kamu görevlileri kadar, kamu hizmetlerinden yararlananların da görüş ve değerlendirmelerine başvurma, kamu kurumlarının başarısını değerlendirmede önemli bir unsur olduğunun fark edilmesi ile, özellikle odak gruplar, denetim kanıtlarının toplanmasında gün geçtikçe kullanımı yaygınlaşan bir teknik haline gelmiştir. Anket tekniği de, hem hizmetlerden yararlananlara yönelik kullanılabilirliği ve hem de zaman ve maliyet etkin bir teknik olması nedeniyle yaygınlaşan teknikler arasında yer almaktadır.

5- Yüksek Denetimde Standartların Gelişen Rolü

Denetim standartları, denetimin her aşamasında, her denetçinin uyması gereken temel kural ve ölçütleri tanımlar. Denetçiye mesleki sorumluluğunu yerine getirmesinde yardımcı olan, ona denetim faaliyetlerinde ışık tutan genel ilkeler olan denetim standartları, genel olarak kaliteli bir denetimin çerçevesini belirler (Güredin, 1988: 25).

INTOSAI, 1977 tarihinde Lima Deklarasyonu'nu yayınlamakla başlattığı standart belirleme sürecini, 1987'de geliştirdiği ve 1991'de revize ettiği "INTOSAI Denetim Standartları" ile sürdürmüş ve günümüzde de gelişen yeni ihtiyaçlara göre yeni standart ve rehberler geliştirmek için yoğun çaba harcamaktadır.

Yüksek denetim kurumlarının çalışmalarına yönelik olarak uluslararası düzeyde genel kabul gören standartlar ve rehberler geliştirmek suretiyle INTOSAI, ulusal parlamentoların güçlendirilmesinde, yönetimin hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesinde ve yöneticilerin kamu kaynaklarını halkın en çok yararına olabilecek şekillerde kullanmalarının sağlanmasında ve nihayetinde ulusların demokratik gelişmelerinde önemli bir katkı yapmaktadır (INTOSAI, 2004).

Yüksek denetimin anayasası niteliğinde olan Lima Deklarasyonu, INTOSAI'nin standartlar silsilesinde ilk sırayı teşkil etmektedir. Lima Deklarasyonu daha çok yüksek denetim kurumlarının sahip olmaları gereken standartlara yer vermektedir.

Yüksek denetimde ikinci düzey standartları, INTOSAI tarafından geliştirilen "Mesleki Ahlak Standartları" oluşturmaktadır. Bu standartlar, yüksek kalitede bir denetim için denetçinin riayet etmesi gereken davranış kurallarını içermektedir.

Daha çok genel nitelikteki denetim standartlarını içeren “INTOSAI Denetim Standartları” ise, üçüncü düzey standartları oluşturmaktadır.

Dördüncü düzey standartların oluşturulması için de, INTOSAI uzun süreli ve kapsamlı bir proje başlatmış durumdadır. Bu amaçla, daha çok özel sektörün bağımsız dış denetimine yönelik standartlar geliştiren ve dünya çapında 2.5 milyon kadar muhasebeci, mali müşavir ve bağımsız denetçiye temsil eden, saygın bir uluslararası meslek örgütü olan Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) ile işbirliği anlaşması imzalanmıştır.

INTOSAI’nin halen yürüttüğü en büyük proje olan ve başta Dünya Bankası olmak üzere birçok uluslararası finans kuruluşunca desteklenen bu proje 2002 yılında başlatılmış olup, 2010 yılında tamamlanması hedeflenmektedir.

Proje, özünde denetim standartlarının hem küresel bazda ve hem de sektörel bazda uyumlaştırılmasını amaçlamaktadır. Yapılan anlaşma gereği INTOSAI mali denetim uzmanları IFAC’ın Uluslararası Denetim ve Güvence Standartları Kurulu (IAASB) ve onun özel görevli birimlerince yapılan çalışmalara katılarak, IFAC tarafından daha çok özel sektör gereksinimlerini karşılamak için hazırlanan ve halen yürürlükte bulunan Uluslararası Denetim Standartları (ISA – International Standards on Auditing)’nin kamu sektörü perspektifi ile yeniden tasarlanmasını ve gerekli görülen alanlarda yeni standartlar ihdas edilmesini sağlayacaklardır. Yeni oluşturulan standartlar hem IFAC ve hem de INTOSAI yetkili kurullarınca onaylandıktan sonra son şeklini alacaktır. Nihai olarak 2010 yılında yapılacak INTOSAI Kongresince onaylanacak olan bu standartlar, INTOSAI’nin 4. düzey standartlarını oluşturacak ve INTOSAI ve IFAC bu şekilde aynı standartlara (farklı kod sistemi ile de olsa) sahip olacaktır.

INTOSAI’nin söz konusu projesinin en önemli çıktılarından birisi de, Mali Denetim Rehberlerinin hazırlanarak yayınlanması olacaktır. Bu rehberler, 2004 yılında tamamlanarak yayımlanmış olan “Performans Denetimi Uygulama Rehberi” ile birlikte, anılan standartlar silsilesinde 5. düzeyde yer alacaktır.

INTOSAI-IFAC işbirliği, tüm dünyada kamu ve özel sektör arasındaki ayrımın giderek azaldığı bir dönemde, her iki sektör için daha anlamlı ve uygulanabilir, daha yüksek düzeyde güvence sağlayan standartlar oluşturulmasında önemli fırsatlar sağlayacaktır. Bu standartlara uyum, yüksek denetim ve bu denetimi gerçekleştiren kurumlar için güvenilirliğin temel unsuru haline gelmektedir.

Denetim standartlarının artan öneminin ve bu standartların geliştirilmesi çabalarının ardında yatan temel etken ise, özellikle son yıllarda patlak veren kimi mali skandallar (Enron gibi) nedeniyle mali sisteme ilişkin standartların tüm dünyanın gündemini meşgul etmeye başlamasıdır. Bu süreç, kaçınılmaz olarak kamu sektörüne yönelik standartların geliştirilmesini ve bu amaçla standart oluşturma alanında uluslararası saygınlığı bulunan özel sektör temsilcisi kuruluşların deneyimlerinden de yararlanılmasını gerektirmiştir.

6- Yüksek Denetimde Kalitenin Artan Önemi

Çağdaş denetçinin rolü, liderlik, rehberlik, öğreticilik olmalı ve yol gösterme, yönlendirme ve güdüleme işlevleri öncelik taşımalıdır. Bunun için de, temelde denetlenen kurum ve faaliyetlere ilişkin sistemleri, süreçleri ve uygulamaları geliştirmeyi ve kalitesini yükseltmeyi amaçlayan yüksek denetimin, kendi iç sürecinde de etkin kalite güvence sistemlerine sahip olmasını gerektirmektedir.

Kalite güvence sistemleri, yüksek kalitede bir denetim çıktısı elde edebilmek amacıyla yüksek denetim kurumlarınca tasarlanmış organizasyonel yapıdan, politikalardan ve prosedürlerden oluşur. Çıktı kalitesinin yükseltilmesi, kuşkusuz başta insan kaynakları olmak üzere, kurumun tüm unsurlarının uygun kalite standartlarını taşıması ile mümkün olacaktır.

Etkin bir kalite güvence sisteminin oluşması için öncelikle icra edilen görevlere en uygun, en doğru beceri ve deneyime sahip personeli seçmekle işe başlanması gerekmektedir. Seçilen personelin de görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilecek biçimde eğitilmesi zorunludur. Denetim elemanlarının meslek yaşantısı süresince de, gerek denetimdeki sürekli gelişmeler ve gerekse denetimin dış çevresel koşulları (sosyal çevredeki değişim, kamu yönetimindeki çağdaş gelişmeler vb.) konusunda yeterli düzeyde bilgilendirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Kaliteyi güvence altına alacak temel unsurlardan birisi de, kuşkusuz mesleki standartların ve uygulama rehberlerinin geliştirilmesidir. Standartları, ilke ve yöntemleri önceden belirlenmiş bir çalışmanın arzulanan kaliteyi taşıması daha yüksek bir ihtimaldir. Bu nedenle son yıllarda uluslararası alanda yüksek denetime ilişkin standart, mesleki ahlak ilkeleri ve uygulama rehberlerinin geliştirilmesi çalışmalarına büyük ölçüde hız verildiği gözlenmektedir. INTOSAI'nin ilgili komitesi, geniş bir katılımı ve bu alanda uzmanlaşmış diğer uluslararası kuruluşlarla da işbirliği yaparak bu çalışmaları sürdürmektedir.

Kalite güvencesinin önemli bir unsuru da, denetim çalışmalarının yürütülmesi sırasında gerekli kontrol ve gözetim sistemlerinin kurulması, işletilmesi ve kurumun organizasyon yapısı ve stratejilerinin de kontrol ve gözetim işlevini etkin kılacak nitelikte olmasına ilişkindir. INTOSAI Denetim Standartları bu hususa özel vurgu yaparken, son yıllarda uluslararası kuruluşların ve gelişmiş ülke yüksek denetim kuruluşlarının da kalite sağlayıcı süreçlerin geliştirilmesine yönelik çabalarının arttığı görülmektedir.

Son olarak, kalite süreçlerine süreklilik kazandırılması ve kalitenin sürekli yeniden inşası büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede yüksek denetim kurumları kendi içlerinde ya da diğer ülkelerin benzer kurumları ile birlikte iyi uygulama örnekleri, yeni teknikler ve uygulamadan çıkarılan dersler konusundaki deneyimleri paylaşmak amacıyla seminerler, atölye çalışmaları ve diğer eğitim etkinlikleri düzenlemekte, uluslararası düzeyde yürütülen ortak ya da paralel denetimlerde, bu alandaki paylaşıma daha çok önem verilmektedir. Uluslararası kuruluşlar da, ulusal deneyimlerin uluslararası paylaşımını sağlayacak bu tür etkinlikler ve yayınlarla, denetimin geliştirilmesi ve kalitesinin yükseltilmesine önemli katkılarda bulunmaktadır.

D) Yüksek Denetimin İşlevlerindeki Gelişmeler

Günümüzde Sayıştaylar, çağdaş demokrasilerde çok önemli işlevler üstlenmektedirler. Sayıştayın varlığı, kamuoyu için bir güvence unsuru olmakta, ödedikleri her kuruluş verginin nereye ve nasıl harcandığını bilmek isteyen vatandaşlar adına yönetimden hesap sorma işlevini Sayıştaylar üstlenmektedir. Bağımsız ve etkin bir Sayıştay, demokratik bir ortamın ürünü olduğu gibi, güçlü bir demokrasinin korunmasında da denetim önemli bir öge olmaktadır (Dye, 1996: 10).

Yüksek denetimin işlevleri, büyük ölçüde bu denetimin demokratik niteliğiyle ilişkilidir. Çünkü yüksek denetim, çağdaş demokratik yönetimin vazgeçilmez bir unsurudur. Denetimin kamu ahlakı, temiz toplum ve özellikle ekonomik gelişme açısından üstlendiği rolün önemi de vurgulanmaya değerdir.

1- Yüksek Denetimin Parlamenter Meşruiyetin Güçlendirilmesindeki Rolü

Bilindiği üzere parlamentoların yasama işlevinden sonra gelen en önemli işlevi, denetimdir. Yasaların ve bütçenin uygulanışının denetimi, yasama işlevinin ayrılmaz bir parçasıdır. Yürütme erkinin işleyişinin halk adına denetimi de, Parlamentoların asli görevlerindendir. Dolayısıyla denetim, hem

doğrudan bir faaliyet olarak ve hem de yasama işlevinin bir unsuru olarak parlamentolar için büyük öneme sahiptir. Ancak günümüzde Parlamentoların doğrudan yürütecekleri denetim faaliyetleri, gittikçe karmaşıklaşan ve boyutları genişleyen kamusal denetim alanında çok az bir yer tutabilir. Bu da yasama adına yapılan bağımsız yüksek denetimin önemini gün geçtikçe artırmaktadır.

Halkın temsilcileri aracılığıyla yönetildiği temsili demokrasilerde, yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmaları asıl olup, bu hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek temel mekanizma ise, bağımsız yüksek denetim olgusudur. Yasama adına yürütülen yüksek denetimde temel amaç, halk adına yönetim yetkisini yürütme organlarına devreden Parlamentolara, bu yetkinin amacına uygun ve gereği gibi kullanılıp kullanılmadığını ortaya koyarak yardımcı olmaktır.

Tarihsel süreçte yürütmeye (monark'a) karşı gücünü sürekli artıran parlamentolar, kendisine karşı sorumlu yürütmeyi ve ona bağlı bürokrasiyi oluşturduktan sonra, çeşitli toplumsal, ekonomik ve siyasal nedenlerden dolayı güç kaybetmeye başlamıştır. 19. yüzyılda yürütme, yalnızca parlamentonun bir komitesi konumunda ve parlamenter çoğunlukların sürekli denetimi altında iken, bu yüzyılın sonlarından itibaren parlamentoların yürütme iktidarı karşısında büyük ölçüde tabi duruma düşmeleri, evrensel düzeyde bir "parlamento krizi"ni kaçınılmaz kılmıştır. Bu süreçte parlamentoların doğrudan gerçekleştirdikleri denetim etkinlikleri de zamanla başlangıçtaki işlevselliğini yitirmeye başlamıştır. Bu süreçte yüksek denetim kurumları denetimlerinin kapsamını ve niteliğini geliştirerek, Parlamenter denetim alanında oluşan boşluğun doldurulmasında önemli görevler üstlenmişlerdir. Bu kurumlarının parlamentoya sundukları kapsamlı raporlar, siyasal denetimi ve yasama işlevini güçlendirici bir rol oynamaktadır.

Bu kurumlar, özellikle 1970'lerden sonra yaygın olarak gerçekleştirdikleri performans denetimleri aracılığıyla, parlamentoya yürütme iktidarı üzerinde denetim ve gözetim sağlama olanakları sunan araçlar kazandırmışlardır. Bu şekilde çağdaş demokrasilerde, bir yerde parlamentonun eski itibarının iadesini sağlayacak nitelikteki çalışmalara odaklanan yüksek denetim kurumlarının, etkisini halen sürdüren ve parlamentonun önemini azaltan, yürütme karşısında güç kaybına uğratan ve denetim alanının kapsamını daraltan gelişmelerin yol açtığı parlamento krizinin aşılmasında ve parlamenter meşruiyetin güçlendirilmesinde önemli roller üstlendikleri inkar edilemez.

2- Hesap Verme Sorumluluğu, Saydamlık ve Yüksek Denetim

Hesap verme sorumluluğu, demokratik yönetim biçiminin esasıdır. Bir ulusun fertlerine karşı parlamentosu, hükümeti ve her bakanlığının, kurum ve kuruluşunun yükümlü olduğu bir ödevdir (Dye, 1996: 3).

Halkın temsilcileri aracılığıyla yönetildiği temsili demokrasilerde, yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmaları asıdır. Bu hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek temel mekanizma ise, bağımsız yüksek denetim olgusudur. Yasama adına yürütülen yüksek denetimde temel amaç, halk adına yönetim yetkisini yürütme organlarına devreden Parlamentolara, bu yetkinin amacına uygun ve gereği gibi kullanılıp kullanılmadığını ortaya koyarak yardımcı olmaktır.

Geleneksel sorumluluk anlayışının kamu yönetiminden beklentileri, mali işlemlerin düzenliliği, yasal gerekliliklere ve yönetsel süreçlere uygunluğu gibi konularla sınırlı kalmıştır. Bunlara ek olarak kamu yönetiminin dünyadaki çağdaş gelişmelere ayak uydurması, kamusal fonların, malvarlığının, insangücünün ve benzeri değerlerin kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluk sağlanması, kurumsal amaçların ve yürütülen program ve projelerin hedeflerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanması, plan, program ve politikaların dışsal çıktılarının, bir başka deyişle sosyal, ekonomik, çevresel vb. etkilerinin iyi analiz edilmesi, halkın yönetime katılımının sağlanması, çağdaş sorumluluk anlayışının bir gereğidir. Bu türden geniş kapsamlı bir sorumluluk anlayışını kamu yönetiminde egemen kılmak, çağdaş denetimin de temel amacı ve başlıca çıktılarındandır.

Kamu yönetiminde saydamlık, iyi yönetim ve hesap verme sorumluluğu, demokrasinin temelleridir. Ve demokrasi, iyi bilgilendirilmiş bir halkla sürdürülebilir (Dye, 1996: 14). Yönetimde saydamlığın ve sorumluluk duygusunun geliştirilmesi ve Parlamentonun ve kamuoyunun bilgilendirilmesinde en önemli işlevi, yüksek denetim kurumları üstlenmektedir. Kamu kaynaklarının kullanımı ve yönetimi konusunda toplumun bilgilendirilmesi, yüksek denetim kurumları için artık bir hak değil, bir sorumluluk haline gelmektedir.

Özetle günümüz çağdaş demokrasilerinde çok önemli işlevler üstlenen Sayıştayların varlığı, kamuoyu için bir güvence unsuru olmakta, ödedikleri her kuruluş verginin nereye ve nasıl harcadığını bilmek isteyen vatandaşlar adına yönetimden hesap sorma işlevini bu kurumlar üstlenmektedir. Bağımsız ve

etkin bir Sayıştay, demokratik bir ortamın ürünü olduğu gibi, güçlü bir demokrasinin korunmasında da, yüksek denetim önemli bir öge olmaktadır.

Bu çerçevede, çağdaş gelişim sürecinde bu kurumların gün geçtikçe daha çok öne çıkan demokratik rolleri, demokrasinin toplumsal temellerinin güçlenmesi ve kamu yönetimi ve siyasal yapıların demokratik niteliğinin artması ile birlikte daha da önem kazanacaktır.

3- Kamu Ahlakı, Temiz Toplum ve Yüksek Denetim

Gerçekte halka ait olan kamu kaynaklarının iyi kullanılmaması, bunlardan özel çıkar sağlanması, bugün hemen her toplumun öncelikli bir sorunu haline gelmiştir. Kamu yönetimindeki yolsuzluk ve kötü yönetim nedeniyle “temiz toplum” herkesin özlemi olmuştur. Bu da etkin bir denetim aracılığıyla kamusal alanda etik değerlerin yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması gereğini artırmaktadır.

Kamu yönetimindeki denetim eksikliğinin en olağan sonucu, bürokrasinin yozlaşması ve yolsuzluk vb. ahlak dışı davranışların artmasıdır. Bu durum az gelişmiş ülkelerde oldukça bariz bir biçimde kendini göstermektedir. Az gelişmiş ülkelerde devlet ve kamu bürokrasisi genellikle toplumda en örgütlü ve güçlü yapılar olup, birçok ekonomik ve toplumsal işlevi yürütmektedir. Bu ülkelerde bürokrasidışı kurumların görece zayıflığı kamu yönetimi üzerinde etkin ve sağlıklı bir denetim olanağını azaltmış, bu da bürokrasinin kendi çıkarlarını toplumsal çıkarların üzerinde tutması olasılığını artıran bir ortam doğurmuştur. Örneğin Pakistan, Tayland, Gana gibi ülkelerde bürokrasinin üzerindeki denetim zayıflığının yolsuzluğu teşvik ettiği ve denetlenmeyen bürokrasi ile yolsuzluğun yakından ilişkili olduğu ileri sürülmüş, aynı şekilde Türk kamu bürokrasisi için de benzer bir değerlendirme yapılmıştır (Bayar, 1984: 49).

Yolsuzluğun en genel ve olumsuz etkisi siyasal dizgenin, devletin ve yönetimin yasallığını ve saygınlığını zedelemesidir. Yasalar devletin ve toplumsal düzenin temelidir. Yolsuzluk, bunları geçersiz ve anlamsız kılmaktadır. Yaygınlaşması durumunda yolsuzluk, toplumu kural tanımamaya ve kargaşaya itmektedir. Yasaların ve kuralların etkisini yitirdiği toplumlar ise çürümeye mahkumdur. Yolsuzluk kuralsızlığı körüklemekte, toplumun ve devletin temelini sarsmaktadır (Berkman, 1983: 115).

Yolsuzluk, aynı zamanda yurttaş için “pahalı yönetim” anlamına da gelmektedir. Çünkü bir taraftan kamu gelirlerini azaltıcı bir rol üstlenirken, diğer taraftan da örneğin bir ihalede, ihale bedelinin şişirilmesiyle ek bir bedel

kamuya yansıtılmakta ve kamu harcamalarının artmasına yol açmaktadır. İleri aşamasında yolsuzluklarla devletten beslenen bir sınıf zenginleşirken, alt gelir düzeylerindeki toplum kesimleri giderek yoksulluğa itilmektedir.

Kamusal alandaki kötü yönetimin ve ahlak (etik) dışı uygulamaların kamu düzeni, sosyal refah ve kalkınma politikaları, toplumsal moral ve motivasyon ve genel olarak demokratik ilke ve kuralların (eşitlik, özgürlük, insan haklarına saygı vb.) hayata geçirilmesi açısından doğuracağı sakıncalar saymakla bitmez. Bu çerçevede bağımsız ve etkin bir dış denetimin kamu çalışanlarında dürüstlük, doğruluk, haktanırlık gibi değerlerin geçerli kılınmasında, bireylerin kendi çıkarlarını toplumun genel çıkarlarının önüne geçirmelerinin engellenmesinde, ilkeli ve kurallara dayalı bir yönetim sisteminin geliştirilmesinde ve kamu kesiminde kendine özgü bir etik anlayışının oluşturulmasında önemli katkısı yadsınamaz. Yüksek denetimdeki çağdaş açılımlar, özellikle bu alandaki işlevleri ile değer taşımakta ve bu işlevlerinin daha da güçlendirilmesi arzu edilmektedir.

4- Kamu Yönetiminde Reform Etkisi

Bağımsız yüksek denetimin kamu kurum ve kuruluşlarının iç denetim ve iç kontrol sistemlerinin kurulması ve güçlendirilmesindeki rolü, kamusal yapı ve süreçlerin etkinleştirilmesi, kamu kaynaklarının iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde verimli ve tutumlu kullanılması, kurumsal amaç ve hedeflerin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi vb. alanlarda yaptığı katkılar, kamu yönetiminde reform için de ihtiyaç duyulan koşulların oluşmasında ve değişimin temel çerçevesinin belirlenmesinde önemli bir etkiye sahiptir.

Kamu yönetiminde reformun teşviki için yüksek denetim kurumlarının ellerinde birtakım araçlar bulunmaktadır. Bunların başında bağımsızlık gelmektedir. Yüksek denetimin bağımsız olması, onu politik ve bürokratik çıkarların üstünde kılmakta ve daha iyi bir yönetim için tarafsız ve çıkar gözetmeyen çalışmaların ürünü olan önerilerinin toplumun dikkatini çekmesini ve çoğunlukla genel kabul görmesini sağlamaktadır. Yine bu etmene bağlı olarak kurumun prestiji ve güvenilirliği, baskı gruplarının ve özellikle medya ve meslek kuruluşlarının ilgisini sağlamakta ve raporları, devlet örgütünün işleyişiyle ve özellikle işlemeyen, ağır aksak işleyen yönleriyle, kamusal fonların ve vatandaşın ödediği verginin nasıl değerlendirildiğiyle ilgilenen herkes tarafından kullanılmaktadır.

Kamusal faaliyetlere ilişkin deneyimi ve derin birikimi nedeniyle de yüksek denetim, gerçekçi, mantıksal ve pratik çözümler geliştirebilme

kapasitesine sahiptir. Denetim sırasında sistemlerin ve süreçlerin zayıf ve aksayan ya da risk içeren yönleri kolaylıkla ortaya çıkarılabilir ve yapılan saptamalar sistematik hale getirilerek çözüm önerilerine dönüştürülebilir. Bürokrasi ile yakın çalışma ilişkisi de, ona ayrı bir avantaj sağlar. Bu çalışma ilişkisinde reform için yol gösterme ve ikna olanağına sahip olduğu gibi, bu ilişkinin sürekliliği nedeniyle reform sürecini sürekli izleme, gerekli uyarılarda bulunma ve önlem alma yeteneğine de sahip bulunmaktadır.

Çeşitli ülkelerde yüksek denetim kurumları, yönetimde reformun teşviki konusunda önemli adımlar atmıştır. Bu ülkelerde denetim, reform için en önemli teşvik unsuru olmaktadır. Ancak yönetimin reforma özendirilmesi sürecinde denetimin birtakım engellerle karşılaşması da söz konusudur (Caiden, 1988: 132). Durağan bir yapıya eğilimli olan kurumların değişime tepki göstermesi kaçınılmazdır. Bu tepki bazen dolaylı yollardan ve çeşitli baskı grupları aracılığıyla gösterilebilmekte, bu da denetim kurumuna hasım gruplar yaratabilmektedir. Böyle bir durumda değerli çabalar sonuçsuz kalabilmekte ve denetim kurumunun etkinliği zayıflayabilmektedir.

5- Çağdaş Denetimin Kalkınma ve Refah Etkisi

Devletin adalet, sağlık, güvenlik, eğitim gibi zorunlu işlevlerinin yanı sıra, ekonomik kalkınmayı sağlama amacına yönelik görevleri de bulunmaktadır. Ekonomik kalkınmanın temel araçları, devlet tarafından belirlenen politika, plan, program ve projeler olup, kalkınmanın sağlanması ise, ulusal kaynakların bu araçlar çerçevesinde etkin ve verimli kullanılması ile doğrudan ilişkilidir. Bu nedenle yüksek denetim, uyguladığı çağdaş teknik ve yöntemlerle kaynak kullanımında amaç ve araç ilişkisine ağırlık vererek ve plan, program, proje ve politikaların etkinliğine katkıda bulunarak, ekonomik kalkınma ve toplumsal refahı azamileştirme yönünde önemli işlevler üstlenmektedir.

Günümüzde hemen her ülkede ekonomi ve maliye politikalarının temel açmazlarından birisi, sürekli artış gösteren kamu harcamaları olup, buna yol açan faktörlerin başında da, yüksek maliyetler karşısında kamu kesimindeki düşük verimlilik gelmektedir. Dolayısıyla kıt kaynakları mümkün olabildiğince verimli bir şekilde değerlendirmek, bunlardan en yüksek faydanın elde edilmesini ve toplumsal refahın en üst düzeye çıkarılmasını sağlayacaktır. Bunun için de, “yüksek bir verimlilik düzeyine ulaşma çabalarını etkisiz kılmaya çalışan”, “dar ve şekli resmi kural ve prosedürlerin uygulanmasını, bir başka deyişle kırtasiyeciliği teşvik eden” (Caiden, 1988: 131) denetim yaklaşımları yerine, kamu yönetiminde verimliliği ve etkinliği

azamileştirmeye ve yönetimi geliştirmeye odaklanan çağdaş denetim yaklaşımlarının önemi her geçen gün artmaktadır.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, bir bütün olarak kamu sektöründeki verimlilik, bürokratik kademelerin çok yönlü yönlendirmelerine bağlı olmaktadır. Genel olarak alt kademelerdeki devlet görevlilerinden yeterince ve etkin olarak yararlanılamamakta ve büyük yetenekler, müteşebbis ruhu ve gönüllü çalışma arzuları israf olunmaktadır (Caiden, 1988: 130). Böyle bir ortamda çağdaş yüksek denetimden beklenen, statükoyu ve eylemsizliği özendiren, üretim süreçlerini yavaşlatan, takdir etme ve başarıya yöneltme işlevi bulunmayan, daha çok kamu yöneticilerinin katlanmak zorunda oldukları bir yük ve istenmeyen bir misafir görüntüsünden hızla uzaklaşarak, kamu sektöründe girişimci bir yönetim anlayışını oluşturmak için daha fazla çaba göstermesidir. Bir başka deyişle yüksek denetim kurumları, klasik yönetim uygulamalarının sakıncalarını ortaya koyarak, bunların giderilmesi için çağdaş yönetim ilkeleri çerçevesinde yeni anlayışların benimsenmesi ve yeni yapı ve süreçlerin geliştirilmesini teşvik etmektedir.

Ekonomik kalkınma açısından yüksek denetimin temel işlevi, kaynak dağılımının hukuka uygun, adil ve etkin bir şekilde gerçekleşmesini sağlamaktır. Bu bağlamda devletin vergi ve diğer gelir kaynaklarının etkin işletilmesi, kayıplara ve adaletsiz uygulamalara fırsat tanınmaması, ihalelerde ve diğer ekonomik etkinliklerde kayırcılığın, fazla ödemelerin, eksik veya yetersiz mal ve hizmet alımının engellenmesi, kamusal kaynakların ulusal hedeflere ve toplum çıkarlarına yönelik kullanımını güçlendirecektir. Bu da daha sağlıklı ve yaygın bir ekonomik kalkınmaya katkı sağlayacaktır.

Kamu sektöründe performans odaklı yönetim yaklaşımlarının egemen kılınmasını sağlamak suretiyle de yüksek denetim kurumları, ekonomik kalkınmanın önündeki engellerin kaldırılmasında önemli roller üstlenmektedir.

E) Küreselleşme Sürecinde Yüksek Denetim

20. Yüzyılın son dönemine damgasını vuran küreselleşme süreci, yüksek denetime de yeni boyutlar kazandırmıştır. Her şeyden önce yüksek denetim kurumlarının oluşturdukları uluslararası ve bölgesel örgütler giderek daha etkin roller oynamaya başlamış; uluslararası standart ve rehberlerin geliştirilmesinden, bilgi ve deneyimlerin karşılıklı paylaşımı amacıyla düzenlenen sempozyum, seminer, atölye çalışmaları, araştırma ve yayınlara kadar birçok araçla yüksek denetimin geliştirilmesi ve güçlendirilmesine önemli katkılar sağlamıştır.

Bu süreçte denetim, teorisi, teknikleri, standartları, yöntem ve yaklaşımları ile evrensel bir disiplin haline gelmiş, denetim uygulamaları da kimi alanlar açısından ulusal sınırları zorlamaya başlamıştır. Özellikle uluslararası çevre sorunlarının denetimi büyük ölçüde ulusal boyutları aşmış ve çeşitli uluslararası örgütlerin yanı sıra ulusal yüksek denetim kurumları da kendi aralarında işbirliği ve koordinasyon olanaklarını geliştirerek uluslararası nitelikte denetimler gerçekleştirmişlerdir. Keza ekonomi ve ticaretin çok büyük ölçüde uluslararasılaşmasıyla dış kredilerin denetimi, yabancı yatırımların denetimi ve uluslararası yolsuzlukların denetimi önemli sorun alanları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Uluslararası örgütlenmenin yaygınlaşması ile bir yandan ulusal devletlerin tahsis ettikleri ödenekleri kullanan bu örgütlerin mali yapılarının ve yönetsel vb. işleyişlerinin denetimi önem kazanmaya başlamıştır. Öte yandan, bu örgütlerle sistemli ilişkilerinin bir sonucu olarak, üye ülkelerin üstlendikleri yükümlülükleri ne ölçüde yerine getirdiklerinin incelenmesi de uluslararası denetim alanının genişlemesine yol açmıştır.

Bugün uluslararası örgütlenmenin de katkısıyla yüksek denetim kurumları arasında süreklilik kazanan etkileşim, bu kurumların temel amaç ve işlevlerinin gerekleri doğrultusunda yeniden ve benzer şekilde yapılanmalarını beraberinde getirmektedir. Birleşmiş Milletler Örgütü'ne üye tüm ülke Sayıştaylarının üyesi bulunduğu INTOSAI ve bunun çok sayıdaki bölgesel örgütü, gelişmekte olan ülkelere denetim metodolojisi, denetime teknoloji desteği, personelin eğitimi vb. alanlarda önemli katkılar sağlamaktadır.

Bu kurumlar arasındaki ikili ve çok taraflı ilişkiler ve diğer uluslararası örgütlerin birtakım faaliyetleri de bu değişim sürecini desteklemektedir. Bir başka deyişle uluslararası işbirliği, yüksek denetim kurumlarına düşen önemli görevlerin en etkin biçimde yerine getirilmesine katkıda bulunmakta, denetim teknolojisi ve metodolojisinde meydana gelen yeniliklerin izlenmesine ve kamu yönetimine ilişkin her alanında bilgi alışverişine olanak sağlamaktadır.

Yüksek denetim kurumları, globalleşen dünyamızda yeni rollere ve sürekli değişime açık olmak zorundadırlar. Çünkü globalleşen ve giderek küçülen dünyamızda yönetsel kişi ve kurumların hesap verme sorumlulukları ulusal çerçeveye sınırlı kalmamakta, ulusal yönetimler uluslararası kamuoyuna karşı da sorumlu davranmak zorunda kalmaktadırlar. Yine gerek ulusal, gerekse uluslararası düzeyde değişik kesimlerden yükselen denetim talepleri, yüksek denetim kurumlarının daha dinamik ve geniş bir vizyona sahip yapılar olmasını gerektirmektedir.

III- ÜLKEMİZDE YÜKSEK DENETİM ALANINDAKİ GELİŞMELER VE SAYIŞTAYIN DEĞİŞEN VİZYONU

A) Kamu Yönetiminde Reform Çalışmaları ve Yüksek Denetim

1- Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması

Türkiye, Osmanlının son dönemlerinde başlayan reform çalışmalarında Kıta Avrupası (özellikle Fransa) yönetim sistemini model almış ve bu tercihini Cumhuriyet dönemindeki yeniden yapılanma çabalarında da sürdürmüştür. Ancak son yıllarda Avrupa’da da hızla yaygınlaşan yeni kamu yönetimi anlayışı, ülkemizde yaşanan hızlı sosyo-ekonomik dönüşüm süreci ile birlikte kamu yönetimimizi de derinden etkilemekte ve değişime zorlamaktadır. Bu nedenle kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, ülkemizde uzun zamandır gündemin en önemli maddelerinden birini oluşturmıştır.

Bu çerçevede son dönemlerde önemli ilerlemeler kaydedilmiş; dünyadaki gelişmeleri ve AB standartlarını içselleştirmek ve toplumdaki değişim taleplerini karşılamak amacıyla çeşitli alanlarda çok sayıda yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. Kamu mali yönetim sisteminin temelini oluşturan ve “Mali Anayasa” olarak nitelenen 1928 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılarak “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile mali sistem yeniden düzenlenmiştir. Bu kanunla mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, çok yıllık bütçeleme, performans yönetimi ve performans denetimi, iç denetim gibi mekanizmalar getirilmiş, uluslararası genel kabul görmüş standartlara uyum, yasal bir zorunluluk haline getirilmiştir.

Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler aynı şekilde yeni baştan ele alınmış, merkezi yönetimin yetkileri bir yandan yerel yönetimlere kaydırılırken, düzenleme yetkisi de özerk statüdeki üst kurullara devredilmiştir. Ceza mevzuatından ticaret hukukuna, çevre hukukundan ekonomik düzenlemelere kadar birçok alandaki yasa ve yönetmelikler büyük ölçüde yenilenmiştir. Bu hızlı değişim, kuşkusuz Sayıştayın denetim, yargı ve diğer işlevlerini doğrudan ya da dolaylı olarak etkilemektedir.

Sayıştayın denetim alanındaki kurumların yeniden yapılandırılması, Sayıştay denetimini üç yönlü etkilemektedir. Birincisi, Sayıştay, çeşitli özellikleriyle farklılaşan yapıları denetlemek için kendi yapısını da sürekli dinamik tutmak, yenilenen, kaldırılan ve yeni oluşturulan birtakım kurum/kuruluş, hizmet ya da faaliyetler için uygun mekanizmalar geliştirmek

zorunda kalmaktadır. İkincisi, denetlenen kurumların değişen amaç, ilke ve anlayışlarına paralel olarak denetimin niteliği de değişmek durumundadır. Yeni kamu yönetimi ilkeleri çerçevesinde performans yönetimine ağırlık verilmesi, hesap verme sorumluluğunun artan önemi, katılımcılık ve halkın istem ve beklentilerine duyarlılık gibi yeni yapı ve anlayışların egemen kılınmaya çalışıldığı bir dönemde, Sayıştayın geleneksel denetim yaklaşımları ile yetinmesi olanaksız hale gelmektedir.

Kamu yönetimindeki bu yeniden yapılanma sürecinin Sayıştay denetimi üzerindeki etkilerinden birisi de, denetimin işlevine ilişkindir. Yaşanan değişim sürecinin sağlıklı bir mecrada ilerlemesi ve yeni oluşturulan kurum/kuruluş, hizmet ya da faaliyetlerin hukuka ve iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda yapılanması için Sayıştaya yeni rol ve sorumluluklar düşmektedir.

2- Kamu Mali Yönetim Reformu ve Sayıştay Denetimi

Ülkemizde kamu mali yönetiminin güçlendirilmesine ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar, 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeni bir evreye girmiştir. Bu Kanun ile kamu mali yönetim sistemi büyük ölçüde yeniden düzenlenmiş, bu düzenlemeler çerçevesinde uygulamanın yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalara ise devam edilmektedir. Mali yapıya ilişkin düzenlemeler Sayıştayın denetim ve yargı sistemini de dolaylı olarak etkilerken, Kanunda doğrudan Sayıştay denetimine ilişkin kimi düzenlemelere de yer verilmektedir. Sayıştay denetimi açısından bu Kanun'un en önemli getirisi, daha önce çeşitli düzenlemelerle Sayıştay denetimi dışına çıkarılan çok sayıdaki kurum ve kuruluşun Sayıştay denetimine alınmasıdır.

Gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri ile de Sayıştayın denetim alanı önemli ölçüde genişletilmiş, sosyal güvenlik kurumları ve belediyeler doğrudan Sayıştayın denetimine tabi tutulurken, askeri hesapların incelenmesine ilişkin kimi kısıtlamalar da ortadan kaldırılmıştır. Bu değişikliklerle birlikte Sayıştay denetiminin kapsamı önemli ölçüde genişlemiş ve çeşitlenmiştir. Bu da Sayıştayın denetim yönetimi, bilişim teknolojisi, organizasyonel kapasite kullanımı ve benzeri alanlarda yeni stratejiler geliştirmesini zorunlu kılmaktadır.

Sayıştayın denetim alanındaki bu genişleme, tekil işlemlerin ya da bu işlemlere ilişkin muhasebe kayıtlarının incelendiği geleneksel denetim yaklaşımlarını sürdürülebilir olmaktan uzaklaştırmış, risk odaklı ve bilişim teknolojisi destekli çağdaş mali denetim yaklaşımlarını zorunlu hale getirmiştir. Bütçe ve muhasebe sisteminde gerçekleştirilen değişiklikler de,

Sayıştay denetiminin kamu kurum ve kuruluşlarının mali tablolarının doğruluğu ve güvenilirliği hakkında görüş üretmesini gerektirmektedir.

Kurumların, işlevlerini yerine getirmek için kendilerine tahsis edilen kaynakları verimli ve tutumlu kullanıp kullanmadıkları, amaçlarını etkin bir şekilde gerçekleştirip gerçekleştirmedikleri ve ürettikleri çıktılarının çevresel, sosyal, ekonomik vb. sonuçlarının değerlendirilmesi de, çağdaş denetimin önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. 5018 sayılı Kanunun uyulmasını zorunlu hale getirdiği uluslararası standartlar da, Sayıştayın kaynaklarını mali ve performans denetimleri arasında dengeli dağıtmasını öngörmektedir.

Günümüzde tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de etkili olan çağdaş yönetim yaklaşımlarında da girdi ve süreç odaklı bir anlayıştan, sonuç ve müşteri odaklı bir anlayışa (Azuma, 2003: 85) geçilmektedir. Mali yönetim anlayışındaki bu değişiklik, yüksek denetimi de doğrudan etkilemekte ve geleneksel mali ve performans denetimi uygulamaları yerine, sonuçlara odaklanan çağdaş performans denetimi uygulamalarına hayati bir önem kazandırmaktadır.

B) Sayıştay Denetimin Geliştirilmesi ve Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesine Yönelik Çalışmalar

1- Sayıştay Denetiminin Yasal Altyapısının Güçlendirilmesi

Ülkemizin denetim sisteminin etkinliği, 1928 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile getirilen mali disiplinin zamanla bozulması, Sayıştayın denetim alanının daraltılması, denetimin büyük ölçüde geleneksel yöntemlerle sürdürülmesi, çok sayıda denetim kurumunun varlığına rağmen denetim dışı bırakılan kamusal faaliyetlerin giderek artması ve bu kurumlar arasında gerekli işbirliği ve koordinasyonun bulunmaması gibi nedenlerle büyük ölçüde zayıflamıştı. Bu nedenle son dönemlerde kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmalarında denetim sistemi yeni baştan ele alınmıştır. Yeni yapılanmada, dağınık bir görünüm sergileyen çok sayıda denetim mekanizması yerine, dış denetim alanında Sayıştayın güçlendirilmesi yoluna gidilmiş; kurumsal düzeyde de iç denetim birimleri oluşturulmuştur.

Sayıştay denetiminin geliştirilmesine yönelik çalışmalar kuşkusuz çok daha eski tarihlere dayanmaktadır. Sayıştayda geleneksel uygunluk denetiminden çağdaş denetim yöntemlerine geçiş için başlatılan altyapı hazırlıkları, Sayıştay Kanununa 1996 yılında eklenen maddelerle

desteklenmiştir. Bu düzenlemelerle Sayıştayın performans denetimi yapmasına açık bir hukuki dayanak kazandırılmış ve denetime tabi idarelerin hesap dönemleri ile bağlı kalınsızın sektör, program, proje, konu veya alt birimler itibariyle kısmi denetime tabi tutulması olanağı sağlanmıştır.

Bu yasal düzenlemenin hemen ardından, İngiltere Sayıştay'ının desteğinde ilk pilot performans denetimi gerçekleştirilmiştir. 1999 yılında ise Performans Denetimi Grubu oluşturularak, performans denetiminin kurumsallaşması sağlanmıştır. Performans denetiminin yanı sıra, Sayıştayın parlamentoya dönük raporlama işlevi de giderek artan bir önemle ele alınmaya başlanmış ve TBMM'ne sunulan rapor sayısı ve türü artmıştır.

Sayıştay raporlarının TBMM'de görüşülme sürecindeki belirsizliğin giderilmesi amacıyla, yine 1996 yılında gerçekleştirilen yasal düzenleme ile, Sayıştay raporlarının TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşüleceği ve Komisyon önerisi ile birlikte TBMM Genel Kuruluna sunulacağı hükme bağlanmıştır. Ancak TBMM İç Tüzüğünde gerekli değişikliğin yapılmamış olması ve ilgili Komisyonun yoğun iş hacmi nedeniyle, bu düzenlemeye işlerlik kazandırılmamıştır.

Yakın geçmişte gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri ve diğer yasal düzenlemelerle, Sayıştayın denetim alanındaki sınırlamalar ve denetim yetkisine getirilen kısıtlamalar çok büyük ölçüde kaldırılmıştır. Başta 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olmak üzere, son yıllarda yapılan çeşitli yasal düzenlemelerle sosyal güvenlik kuruluşları Sayıştayın denetim kapsamına dahil edilmiş, askeri mal ve harcamaların denetimi üzerindeki kısıtlamalar kaldırılmış, yerel yönetimlere bağlı kurum ve kuruluşların, üst kurumların, çeşitli özerk vb. kurum ve kuruluşun denetimi Sayıştaya verilmiştir.

5018 Sayılı Kanun, Sayıştayın denetim alanını genişlettiği gibi, Sayıştayın TBMM'ne sunmakla yükümlü olduğu raporların sayısını artırmaktadır. Keza denetimin uluslararası standartlar ve çağdaş yaklaşımlar çerçevesinde yürütülmesini zorunlu kılmaktadır.

30.7.2003 tarihinde Sayıştay Kanunu'na eklenen bir madde (ek 12) ile Sayıştaya; Türkiye Büyük Millet Meclisi araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının talebi üzerine, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla, denetimine tabi olup olmadığına bakmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının

hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak, kullanılan kamu kaynak ve imkânlarından yararlanma çerçevesinde her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerini denetleme yetkisi verilmiştir. Bu düzenleme, Sayıştayın denetim alanındaki sınırlamaları, bu tür denetimlere özgü de olsa, tümüyle kaldırmaktadır.

Gelişmiş ülke örneklerinde olduğu gibi, bu yetki çerçevesinde TBMM ile yakın ilişki içerisinde yürüteceği denetim çalışmalarının yaygınlaşması, Sayıştayın asli işlevine daha çok yönelmesine ve etkinliğinin artmasına katkı sağlayacaktır. Zira başlangıçta 1978 tarihli Lima Deklarasyonu çerçevesinde bağımsızlığı ön plana çıkaran ve parlamento ile mesafeli bir ilişkiyi tercih eden gelişmiş ülke Sayıştayları da, zamanla parlamento ile yakın bir çalışma ilişkisi geliştirmenin, kendi işlevsellikleri ve denetimlerinin etkinliği açısından vazgeçilmez olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Nitekim günümüzde bu hususta genel bir konsensüs oluştuğu görülmektedir.

Yaşanan gelişmeler karşısında, günün koşullarına uygun bir Sayıştay Kanunu hazırlama girişimi, hazırlanan teklifin uzun süre TBMM’de bekletilmesi nedeniyle, henüz sonuca ulaştırılabilmemiş değildir.

2- Sayıştay Denetimini Geliştirmeye Yönelik Çalışmalar

Ülkemizde yaşanmakta olan önemli yapısal değişiklikler ve sosyo-ekonomik gelişmeler, kamusal alanda hesap verme sorumluluğunu güçlendirmekte ve demokratik gelişmelere paralel olarak halkımızın kamu kaynaklarının kullanımına olan ilgisi artmaktadır. Bu süreç, devlet yönetiminde olduğu kadar, denetiminde de köklü bir dönüşümü kaçınılmaz kılmaktadır. Bir başka deyişle çağdaş ve etkin bir denetime olan ihtiyaç yoğunlaşmakta ve Sayıştay denetiminin yeni talep ve ihtiyaçlar doğrultusunda geliştirilmesi gerekmektedir.

Nitekim Sayıştayda bu nitelikteki ciddi bir değişim için önemli bir potansiyel oluşmuş bulunmaktadır. Bu potansiyel, kuşkusuz uzun süreli bir birikimin ürünüdür. Sayıştay, çağdaş denetim tekniklerinin araştırılması, bu alandaki bilimsel gelişmelerin izlenmesi amacıyla, araştırma ve geliştirme çalışmalarına giderek artan ölçüde ağırlık vermektedir.

Gelişmiş ülke deneyimleri ve dünyadaki iyi uygulama örnekleri hakkında bilgilenmek ve bu bilgiyi kurumsal gelişim için değerlendirmek ve aynı zamanda denetim yaklaşımları ve denetim metodolojisindeki çağdaş gelişmelerin karşılıklı paylaşılmasını sağlamak amacıyla uluslararası kuruluşlar

ve diğer yüksek denetim kurumları ile temaslar artırılmış, uluslararası mesleki ve bilimsel toplantılara daha aktif katılım sağlanmıştır.

INTOSAI'nin ve INTOSAI'nin Asya ve Avrupa Bölge Teşkilatlarının (ASOSAI ve EUROSAI) üyesi olan ve aynı zamanda ASOSAI'nin yönetim kurulunda yer alan Sayıştay, INTOSAI'nin çeşitli daimi çalışma komitelerinde de değişik roller üstlenmektedir. Örneğin Mesleki Standartlar Komitesinin yürüttüğü uluslararası denetim standartlarının geliştirilmesi ve denetim rehberlerinin hazırlanması projesine aktif katkı sağlamaktadır. Kurucusu bulunduğu Ekonomik İşbirliği Ülkeleri Sayıştayları Birliği (ECOSAI) çerçevesinde de, Sayıştayın özellikle Türk Cumhuriyetleri Sayıştayları ile her alanda yakın temaslarını sürdürmektedir.

Sayıştay denetimini geliştirmeye yönelik çabalar arasında, çağdaş denetim teknikleri ve uygulamalarına yönelik hizmet içi eğitimlerin önemli bir yeri bulunmaktadır. Sayıştayın kendi bünyesinde gerçekleştirdiği eğitim programlarının yanı sıra, kurum dışından ve diğer ülkelerden sağlanan eğitim desteği de son yıllarda önemli ölçüde artmıştır. Diğer ülke uygulamalarının yerinde görülmesini de olanaklı kılan çeşitli programlara katılım, çağdaş denetim yöntemlerine karşı ilgiyi artırmış ve bunların uygulamaya geçirilmesini teşvik etmiştir.

Tüm bu çalışmalar, Sayıştay denetiminin bilimsel yaklaşımlarla desteklenmesi ve yeni açılımlarla güçlendirilmesinde önemli katkılar sağlamış; çağdaş denetim yöntem ve tekniklerinin uygulamada yaygınlaştırılmasını hızlandırmıştır.

3- Sayıştayın Denetim Kapasitesini Güçlendirme Projesi

Sayıştayda çağdaş denetim tekniklerinin yaygınlaştırılması ve denetim kapasitesinin güçlendirilmesi amacıyla gerçekleştirilen en önemli ve tarihindeki en kapsamlı çalışma ise, “Sayıştayın Denetim Kapasitesini Güçlendirme Projesi”dir.

Proje sözleşmesinde yer alan ifade ile, “Bir dış denetim kurumu olarak, uluslararası standartlar ve önde gelen AB uygulamaları paralelinde görevini tam olarak yapabilmesi için Sayıştayı güçlendirmek” amacı ile Nisan 2005'te başlatılan bu proje, yaklaşık 2 yıl sürmüştür. Sayıştayda çağdaş denetim yaklaşımlarının ve dünyadaki iyi uygulama örneklerinin araştırılarak, ülkemize uygun metodolojiler geliştirmek ve uygulamaya geçirmek amacıyla gerçekleştirilen en önemli çalışma olan bu proje ile, Sayıştayın hem denetim

kapasitesinin, hem de organizasyon yapısının güçlendirilmesine yönelik kapsamlı çalışmalar yürütülmüştür.

Denetim kapasitesinin güçlendirilmesi amacıyla, mali denetim, performans denetimi, bilişim sistemleri denetimi, AB Fonlarının denetimi ve bilgisayar destekli denetim alanlarında çeşitli faaliyetler yürütülmüştür. Bu faaliyetlerin en önemli çıktısı, uluslararası standartlar ve dünyadaki iyi uygulama örnekleri çerçevesinde ve ülkemiz koşullarına uygun olarak hazırlanan denetim rehberleridir. Mali denetim, performans denetimi ve bilişim sistemleri denetimi alanlarında 3 adet rehber hazırlanmıştır.

Proje kapsamında gerçekleştirilen yoğun eğitimler, ikinci önemli çıktıyı oluşturmaktadır. Bu kapsamda mali denetim, performans denetimi ve bilişim sistemleri denetimi konusunda yaklaşık 180 kadar meslek mensubu eğitim görmüş; bunların yaklaşık yarısı da, yeni metodolojileri denetimde uygulama şansına sahip olmuştur.

Proje süresince, Sayıştayın organizasyon yapısının güçlendirilmesi amacıyla insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi, risk yönetiminin kurumsallaştırılması, yönetim bilgi sisteminin tasarlanması, bilişim sistemleri stratejisinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda denetim destek hizmetlerinin de güçlendirilmesi hedeflenmiştir.

Gerçekleştirilen bu çalışmalarla Sayıştay, 145 yıllık tarihinden gelen birikimini, dünyadaki gelişmeler ve başta İngiltere olmak üzere diğer ülkelerdeki bilgi ve deneyim ile harmanlayarak, her alanda güçlü bir donanıma kavuşmuştur. Proje kapsamında geliştirilen stratejilerin hayata geçirilmesi, rehberlerin uygulanması ve eğitimlerin yaygınlaştırılması, Sayıştayın gücünü, yetkinliğini ve işlevselliğini daha da artıracak ve dünyadaki benzerlerine örnek oluşturacak bir yapıya dönüşmesini sağlayacaktır.

C) Geleceğe Dönük Fırsatlar ve Beklentiler

Sayıştayın tüm bu çalışmalar sonucunda elde ettiği bilgi ve deneyim birikimi, hem ülkemizde kamu kurum ve kuruluşlarının iyi yönetim ilkeleri, yasalar ve ilgili kurallar çerçevesinde, verimli ve etkin bir şekilde yönetilmesinin sağlanmasında; hem de uluslararası kuruluşlar tarafından – başta uluslararası standartların oluşturulması ve geliştirilmesi çalışmaları olmak üzere– yürütülen faaliyetlere önemli katkılarda bulunması ve ayrıca dost ve kardeş ülke Sayıştaylarının gelişmesinde öncü bir rol üstlenmesi için önemli fırsatlar sunmaktadır. Bunun için de Sayıştayın vizyonunu yeniden tanımlaması, uygun strateji ve politikalar geliştirmesi ve uygulama kapasitesini

her anlamda hızla güçlendirmesi büyük önem taşımaktadır. Sayıştayın yeni rol ve sorumluluklarını daha etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için, birtakım alanlarda da yeni adımların atılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

1- Yasal Altyapının Güçlendirilmesi

Etkin bir Sayıştay için, öncelikle Sayıştayın denetim işlevinin çerçevesini belirleyen yasal düzenlemelerin gözden geçirilmesinde yarar bulunmaktadır. Bu çerçevede 5018 sayılı Kanunda Sayıştaya verilen kimi yeni raporlama görevlerinin (istatistik değerlendirme raporları, faaliyet genel değerlendirme raporları vb.) tekrar değerlendirilmesinde yarar bulunmaktadır. Zira bu görevlerin gereği gibi yerine getirilmesi mümkün olmadığı gibi, yerine getirilmesi durumunda dahi, somut bir işlevi söz konusu olmayacaktır. Bu tür faaliyetlere ağırlık verilmesi, sadece Sayıştayın asli işlevinden uzaklaşmasına yol açacaktır. Ayrıca kurumların faaliyet raporlarını amacından uzak bir anlayışla, kamuoyu yerine Sayıştaya yönelik hazırlamaları sonucunu doğuracaktır. Bir başka deyişle, hem Sayıştayın asli misyonu ile örtüşmeyen işlerle yoğun bir şekilde meşgul olmasına, hem de kurumların halka hesap verme, halkla etkin bir iletişim kurma aracı olarak kullanmaları gereken faaliyet raporlarını, denetime yönelik olarak hazırlanan bir doküman niteliğine dönüştürmelerine yol açacaktır. Bu Kanundaki mali ve performans denetim raporlarının konsolidasyonu gibi anlamsız ve işlevsiz düzenlemelerin de yeniden ele alınması gerekir.

En önemli hususlardan birisi de, Sayıştay Kanunu Teklifinin yeni yasama döneminde gözden geçirilerek geliştirilmesi suretiyle yasallaşmasının sağlanmasıdır. 5018 sayılı Kanunda sözü edilen değişikliklerin gerçekleştirilmesi, bu Kanundan aynen aktarılan çeşitli sorunlu hükümlerin de düzeltilmesini mümkün kılacaktır. Keza 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunundan aynen aktarılan, uluslararası standartlar, iyi yönetim ilkeleri ve çağdaş insan kaynakları yönetiminin gerekleri ile uyumluluğu tartışmalı olan personel değerlendirme ve cezalandırma sistemine yönelik hükümler de yeniden gözden geçirilmelidir.

Sayıştay Kanunu Teklifi ile öngörülen ve bugüne kadar mutlaka gerçekleştirilmiş olması gereken bir husus da, KİT'lerin denetim yetkisinin Sayıştaya verilmesi ve bu alanda mevcut yetkili kuruluş olan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun Sayıştaya bağlanmasıdır. Bilindiği üzere 5018 sayılı Kanun ile uygulanması zorunlu hale gelen uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği Müktesebatı da, Sayıştayların, kaynağı ne olursa olsun, tüm

kamu fonları üzerinde denetim yetkisine sahip olmasını gerektirmektedir. Bu nedenle Avrupa Birliği adayı ülkemizin uluslararası standartlar ve AB Müktesebatı ile uyumlu olmayan yüksek denetim sisteminin kurumsal yapısının gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Yargı yetkisi de, Sayıştayın gücünün ve etkinliğinin önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. Bu nedenle yargı işlevine yönelik riskler iyi analiz edilerek, gerekli önlemlerin alınması ve tüm unsurları ile uluslararası genel kabul görmüş standartlara uygun bir yargılama mekanizması oluşturulması önemli bir öncelik olarak değerlendirilmelidir. Bu şekilde Sayıştayın yargı yetkisinin niteliği hakkında süregelen tartışmalara da son noktanın konması sağlanabilir.

2- TBMM ile İlişkilerin Güçlendirilmesi

Tüm yüksek denetim kurumlarında olduğu gibi Sayıştayın da temel misyonu ve var oluş gayesi, TBMM adına denetim yapmak ve sonuçlarını TBMM'ne raporlamaktır. Bu nedenle Sayıştayın TBMM ile olan ilişkilerinin geliştirilmesi, önemle üzerinde durulması gereken bir husustur. Ne var ki tarihsel süreçte Sayıştayın denetimi, büyük ölçüde yargısal işlevinin ihtiyaçları doğrultusunda şekillenmiş, asli işlevi ikinci planda kalmıştır. Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Sayıştayın yasama işlevini desteklemesi ve TBMM'nin yasamadan sonra en önemli işlevini oluşturan denetim çalışmalarını etkin bir şekilde yürütebilmesi için ihtiyaç duyduğu raporları sunması, hem Sayıştayın çağdaş demokratik işlevlerini gereği gibi yerine getirmesini sağlayacak, hem de denetim faaliyetlerinin etkinliğini önemli ölçüde artıracaktır.

Sayıştayın Anayasal görevi olan 'TBMM'ne yönelik raporlama konusunda üzerine düşeni yapması kadar, 'TBMM'nin de bu raporları değerlendirmek amacıyla etkili süreçler geliştirmesi, çağdaş demokratik bir yönetim için zorunluluk taşımaktadır. Sayıştayın her yıl sunması zorunlu olan ve sayıları 5018 sayılı Kanun ile daha artan raporlarının TBMM'de nasıl değerlendirileceğinin, ilgili merci ve izlenecek sürecin henüz somutlaştırılmamış olması, her iki kurumun Türk Halkının refahı ve kalkınmasında ve çağdaş bir kamu yönetiminin yapılandırılmasında üzerlerine düşen sorumlulukları gereği gibi yerine getirmesinde önemli bir engel teşkil etmektedir. Bu sorunun çözüme kavuşturulması için ya Sayıştay Komisyonu yeniden oluşturulmalı, ya da mevcut KİT Komisyonu yeniden yapılandırılarak "Kamu Hesapları Komisyonu"na dönüştürülmelidir.

Sayıştayın bağımsızlığını zedelemeyecek bir tarzda TBMM ile yakın temas içerisinde faaliyetlerini sürdürmesi, önemli yararlar sağlayacaktır. Sayıştay'ın TBMM ile yakın bir ilişki ve işbirliği içerisinde çalışması, hem misyonunun bir gereği, hem de faaliyetlerinin etkinliği için temel nitelikte bir koşuldur.

3- Dış Çevre ile İlişkilerin Geliştirilmesi

Sayıştay, konumu ve işlevleri dolayısıyla çok geniş bir çevre içerisinde faaliyetlerini sürdürmektedir. Denetlenen kurumlar, adına denetim yapılan ve kendisine rapor sunulan kurum (TBMM), bir unsurunu oluşturduğu yargı çevresi, sivil toplum kuruluşları, medya ve halk, Sayıştayın yakın ilişki içerisinde bulunduğu dış çevresini oluşturmaktadır. Bu çevre ile etkin bir iletişim, başarının da temel koşullarından birisini oluşturmaktadır.

Herşeyden önce Sayıştayın denetlenen kurumlarla daha yakın bir ilişki içerisinde olması ve iyi yönetimin tüm kural ve mekanizmalarıyla yerleşmesi için rehberlik etme ve yol gösterme işlevini güçlendirmesi gerekmektedir. Sayıştayın sivil toplum kuruluşları, medya ve kamuoyu ile ilişkilerini geliştirmesi de, hem bir zorunluluk, hem de etkinliğini artırması ve kamuoyunun artan beklenti ve taleplerine doğru şekilde cevap verebilmesi için bir ihtiyaçtır.

Sayıştayın iç denetim birimleri ile sistemli ilişkiler kurması ve işbirliği içerisinde çalışmalarını yürütmesi, hem Sayıştayın, hem de iç denetimin işlevselliğini ve etkinliğini artıracaktır. Sayıştay, denetim yöntem ve tekniklerinin geliştirilmesi, denetimin sonuca ulaştırılması gibi konularda iç denetim kuruluşlarına önemli katkılar sağlayabilir. Keza çeşitli alanlarda ortak çalışmalara gidilebileceği gibi, sağlıklı bir denetim için belirli bir koordinasyon sağlanması yoluna da gidilebilir. Bu şekilde Sayıştay, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi denetimlerini artan oranda iç denetim sonuçlarına dayandırabilecek ve bu şekilde denetimde ekonomi ve verimlilik sağlanmış olacaktır. Özetle Sayıştay, “iç denetim kuruluşlarının etkinliğini güvence altına almak için, iç denetim kuruluşlarıyla anlamlı bir görev bölüşümü ve işbirliği için de çaba harcamalıdır” (Coşkun, 1997:263).

Sayıştayın hem denetimde etkinliğin artırılması, hem de denetim teorisinin ve denetim tekniklerinin geliştirilmesi amacıyla bilim dünyasıyla da ilişkilerini güçlendirmesi önemlidir. Bu tür bir ilişki, denetim ya da denetimi içeren disiplinlerin uygulama deneyimi perspektifinde daha sağlıklı bir tarzda geliştirmesine de katkı sağlayacaktır.

Denetim alanındaki çağdaş gelişmelerin yakından izlenebilmesi amacıyla dış ilişkilerin geliştirilmesi, ancak daha da önemlisi bu ilişkilerin Sayıştayın geliştirilmesinde daha fazla işlevsel kılınması sağlanmalıdır. Bunun için özel gündemli araştırma ve inceleme ziyaretlerine ağırlık verilmesi, ulaşılan sonuçların Sayıştay ile karşılaştırmalı analizini içeren raporlara dönüştürülerek ilgililerle paylaşılması ve doğal olarak Sayıştayın kendisini sürekli yenilemesinde güçlü araçlara dönüştürülmesi gerekmektedir.

4- Denetim Kapasitesinin Artırılması ve Çağdaş Denetim Tekniklerinin Yaygınlaştırılması

Sayıştayın denetim kapasitesinin ve denetimde etkinliğin artırılması için öncelikle çağdaş mali denetim metodolojisinin yaygınlaştırılması ve hukuka uygunluk arayışı ile sınırlı kalan geleneksel denetim uygulamalarının da, mali denetimin çağdaş metodolojisi ile desteklenmesi gerekmektedir. Performans denetimine daha fazla ağırlık verilmesi de, Sayıştayın temel stratejik hedefleri arasında yer almalıdır.

Bilişim teknolojisi ortamında üretilen ve saklanan bilgilerin bilgisayarsız ortamda denetlenmesinin giderek olanaksız hale geldiği günümüzde, bilgisayar destekli denetim tekniklerinin yaygınlaştırılması önem kazanmaktadır. Sayıştayın bilişim sistemini güçlendirerek bilgisayar ortamında yürütülecek denetimler için destek sağlaması da aynı şekilde önem taşımaktadır.

Bilgisayarı ülkemizde kullanan ilk kurumlardan ve dünyada ilk kullanan yüksek denetim kurumlarından birisi olan Sayıştay, geçen süre içerisinde sürdüremediği bu lider konumu tekrar elde etmelidir. Zira denetim alanlarının bütüncül bir anlayışla ele alınabilmesi ve riskli alanlara odaklanan denetim yaklaşımlarının etkin kılınabilmesi için, bilişim teknolojisi olanaklarından yaygın bir şekilde yararlanılması gerektiği açıktır. Keza denetlenen kurumların bilişim sistemlerinin denetlenmesi amacıyla, Sayıştayın bu alandaki yetkinliğinin artırılması da önemli bir diğer gerekliliktir. Bilişim teknolojisi dışında da çağdaş iş görme yöntem ve tekniklerinin tüm iş süreçlerinde uygulamaya konması, denetimin geliştirilmesi açısından büyük katkılar sağlayacaktır.

Denetimde stratejik planlamaya önem verilmesi, metodoloji geliştirme ve güncelleme çalışmalarına süreklilik kazandırılması, denetim işgücünün mesleki yetkinliklerinin artırılması, denetimlerde dışarıdan uzman görevlendirilmesi ve birliktişiden yararlanmanın yaygınlaştırılması, iç denetim sonuçlarından daha çok yararlanması gibi daha birçok yöntem ve politikalarla,

Sayıştayın denetim kapasitesinin artırılması ve çağdaş denetim tekniklerinin yaygınlaştırılması sağlanabilir.

Bunun için de, Sayıştayın denetim kapasitesinin güçlendirilmesi amacıyla yürütülen Proje kapsamında üretilen çıktıların etkin bir şekilde hayata geçirilmesi önem taşımaktadır.

IV- SONUÇ

Parlamentoların başlangıçta en kapsamlı etkinliğini oluşturan denetim işlevinin zamanla çok boyutlu, karmaşık ve kapsamı çok genişleyen bir nitelik kazanması ve bu görevin Parlamento adına bağımsız, uzmanlaşmış kurumlar tarafından yürütülmesinin zorunluluk haline gelmesi ile hemen her ülkede anayasal sistemin önemli bir ögesini oluşturmaya başlayan yüksek denetim kurumları, sürekli gelişen çağdaş işlevleriyle demokratik yönetimin vazgeçilmez bir unsuru konumuna gelmişlerdir.

Günümüzde yüksek denetim kurumları hemen her ülkede etkinliğini sürekli artırarak, çağdaş yönetim ilkelerinin kamu yönetimine egemen kılınmasında, kamusal alanda etik değerlerin yerleşmesinde, yolsuzluk vb. sapmaların engellenerek yozlaşmanın önlenmesinde, kamu yöneticilerinin kullandıkları kaynaklardan dolayı hesap verme sorumluluklarının güçlendirilmesinde ve daha birçok alanda önemli işlevler üstlenmişlerdir.

Kamu yönetimi yaklaşımlarındaki gelişmeler, bütçe ve mali yapılarıdaki dönüşüm, demokratik ve saydam yönetim anlayışının yaygınlaşması gibi etkenler, yüksek denetim alanında da köklü değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede yüksek denetimde çağdaş yaklaşımların ve yeni metodolojilerin geliştirilmesi kaçınılmaz olmuş ve yüksek denetim kurumları, kamusal kaynakların verimli, etkin ve tutumlu şekilde, amaçlarına uygun ve halkın ortak çıkar ve beklentileri doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını sorgulamaya başlayarak, halk egemenliğinin tesisinde Parlamentonun en yakın yardımcısı olmuşlardır.

Ülkemizde de yüksek denetim alanında önemli gelişmeler yaşanmaktadır. Her şeyden önce, yüksek denetimin temel öznesini oluşturan kamu yönetiminde ve kamu mali yönetim sisteminde köklü bir değişim yaşanmaktadır. Yakın geçmişte gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle, denetlenen kurumların yönetsel ve mali yapıları büyük ölçüde yeniden yapılandırılmış; raporlama yükümlülükleri genişletilmiş ve hesap verme yükümlülükleri güçlendirilmiştir. Keza son dönemlerde gerçekleştirilen Anayasal ve yasal düzenlemelerle, Sayıştayın denetim alanına getirilen

sınırlamalar çok büyük ölçüde kaldırılmış ve Sayıştayın denetim alanı hemen hemen tüm kamu kurum ve kuruluşları ve tüm kamusal fonları kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

Tüm bu gelişmelere paralel olarak, Sayıştay da denetim işlevini geliştirmeye ve denetim kapasitesini güçlendirmeye yönelik çalışmalara hız kazandırmıştır. Sayıştayın Denetim Kapasitesini Güçlendirme Projesi kapsamında yürütülen eğitim, metodoloji geliştirme ve uygulama çalışmaları ile geliştirilen denetim rehberleri, çeşitli alanlardaki kurumsal gelişim stratejileri vb. dokümanlar, Sayıştayda köklü bir dönüşüm için ihtiyaç duyulan altyapıyı sağlamıştır.

Bundan sonraki süreçte de Sayıştayın 145 yıllık tarihinden gelen birikimi güçlü bir dayanak kabul ederek, çağdaş dünyadaki gelişmeler ışığında ve günün koşulları doğrultusunda denetim metodolojilerini sürekli geliştirmek, bilişim teknolojilerinden daha etkin bir şekilde yararlanmak, insan kaynaklarını geliştirmek, denetim destek hizmetlerini ve örgütsel işleyişi etkinleştirmek gibi alanlarda yeni stratejilere ağırlık vermesi gerekmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Aktan, Can Coşkun (2003), **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Altuğ, Figen (1995), **Mali Denetim**, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa.
- Atay, Cevdet, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, (2. Baskı), Ankara 1999
- Azuma, Nobuo (2005), "The Role of the Supreme Audit Institution in New Public Management (NPM): The Trend of Continental Countries", **Government Auditing Review**, Vol. 12 (March).
- Azuma, Nobuo (2003), "The Role of the Supreme Audit Institution in NPM: International Trend", **Government Auditing Review**, Vol. 10 (March).
- Barzelay, Michael (1996), "Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions", **Performance Auditing and the Modernization of Government**, OECD-PUMA Publications, Paris.
- Batirel, Ö. Faruk (1982), **Kamu Bütçesi**, İstanbul.
- Bayar, Yavuz (1984), "Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet", **AİD**, Cilt: 12, Sayı: 3
- Berkman, A. Ümit, **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE, Ankara, 1983
- Caiden, Garold E. (1988), "Devlet Denetiminin Yeni Yönleri", **Devlet Denetimi (Makaleler)**, Sayıştay, 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.
- Coşkun, Gülay (1997), **Devlet Bütçesi**, 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Coşkun, Selim (2003), "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Dye, Kenneth M. (1996), **Accountability, Auditing and Democracy**, (Notes for an Address to The Commonwealth Conference of Auditors General), Lahore,
- Ergun, Turgay (1997); "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", **AİD**, Cilt 30, Sayı 4.
- Eryılmaz, Bilal (2001), **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul.

- Falay, Nihat (1987), **Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemleri**, İ.Ü.İ.F. Maliye Araştırma Merkezi Yayını, No: 71, İstanbul.
- Geist, Benjamin (1981), "State Audit: An Introduction", **State Audit - Development in Public Accountability**, (Ed. B. Geist), State Comptroller's Office (Israel).
- Güredin, Ersin (1988), **Denetim**, İ.Ü. Muhasebe Enstitüsü Yayını, No: 57, İstanbul.
- INTOSAI (2004), **INTOSAI: 50 Years (1953-2003)**, USA.
- Kahraman, Hasan Bülent; Keyman, E. Fuat; Sarıbay, Ali Yaşar (1999); **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Vakfı (WALD) Yayını, İstanbul.
- Khan, M. Arkam (1995), "Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş" (Çev. Faruk Eroğlu), **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 19, (Ekim-Aralık).
- Köse, H. Ömer (2001), "Parlamento Adına Denetim İşlevi ve Yüksek Denetim Kurumlarının Parlamento ile İlişkileri", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul.
- Köse, H. Ömer (2007), **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, (İkinci Baskı), T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.
- Nilsson, Peter (Ed.), (1997), **Introducing Performance Audit of the use of EDP**, A project within the INTOSAI Standing Committee on EDP Audit, The Swedish National Audit Office, Sweden, p.17
- Oman, Charles and Blume, Daniel (2005); "Corporate Governance: A Development Challenge", **Policy Insights**, No: 3, OECD Development Centre, www.oecd.org/dev/insights.
- Sharkansky, Ira (1991), "The Development of State Audit", **State Audit and Accountability**, State of Israel, State Comptroller's Office, Jerusalem.
- Tutum, Cahit (1995), "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", **Yeni Türkiye**, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, (Mayıs-Haziran), Yıl 1, Sayı 5.
- Tutum, Cahit (1994), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayını, Ankara.

KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ VE SAYIŞTAY UYGULAMASI

Onur DERİCİ*
Zekeriya TÜYSÜZ*
Aydın SARI*

1. Giriş

Risk kavramı ile günlük hayatımızda daha sık karşılaşmamızın nedeni, dünyamızın her geçen gün daha yoğun bir fırsatlar evrenine dönüşmesi ve buna bağlı olarak daha fazla tehdit unsuru içeriyor olmasıdır. Risk kavramının, *‘gelecekte ortaya çıkması muhtemel fırsatlar ve tehditler’* şeklindeki tanımı, bu gerçeğe işaret etmektedir.

Bir fırsatı değerlendirme tercihimiz, aynı anda ilgili tehditleri de hesaba katmamızı zorunlu kılar. Bununla birlikte, tercihlerimizi yaparken, karşılaşılabileceğimiz tehditler karşısında çaresiz bir durumda olmadığımızı bilmek, yaptığımız işte başarılı bir sonuç alma yolunda kararlılıkla ilerlememize destek olacaktır. Risk yönetimi anlayışı, fırsatlardan azami ölçüde istifade etmek ve tehditleri en aza indirmek, yani risklere karşı yapabileceklerimizin mantığını ve yöntemlerini bize sunmaktadır.

Bireysel veya ortaklaşa (kurumsal) bir varlığın olduğu her durumda, ister eylem isterse eylemsizlik halinde olsun mutlaka risk(ler) vardır. Kurumsal anlamda bakıldığında, tüm kurumlar, amaçlarını gerçekleştirme yolunda her an risklerle karşı karşıyadır. Amaçlarını en iyi şekilde gerçekleştirebilmesi, kurumun karşı karşıya olduğu riskleri bilmesi ve onlara en uygun karşılıklar üretebilmesine bağlıdır.

Modern kamu yönetimi anlayışında yöneticiler, ‘iyi yönetim’ olarak kavramlaştırılan yeni yönetim teorisinin ilkelerine uygun bir yönetim gerçekleştirmekle sorumlu tutulmaktadırlar. Risk yönetiminin iyi yönetimin vazgeçilmez bir unsuru olduğu anlayışı, başta gelişmiş ülkeler olmak üzere giderek tüm dünyada genel kabul görmektedir. Gelişmiş ülkelerin yüksek denetim kurumları da risk yönetimini başarılı bir yönetimin aslı unsuru olarak kabul edilmekte ve uygulanmaktadır.

* Sayıştay Uzman Denetçileri

Türk Sayıştay'ı da risk yönetimini bir yönetim anlayışı olarak benimsemiş ve 2005 yılında gerekli altyapı hazırlıklarını tamamlayarak, kamu kurumlarında ilk örnek olarak uygulamaya başlamıştır. Sayıştay'ın, kendi bünyesinde başarılı bir şekilde uyguladıktan sonra diğer kamu kurumlarına da risk yönetimini uygulama konusunda öncülük etmesi ve denetlediği kurumlardaki risk yönetimi uygulamalarının gözden geçirilmesini de denetim konusunun bir parçası haline getirmesi gerekmektedir.

Kamu kurumlarında risk yönetimi uygulaması, gelişmiş ülkeler için de oldukça yeni sayılabilecek bir deneyimdir. Risk yönetiminin bütün kamu kurumlarında başarılı bir şekilde uygulandığı İngiltere'de, 1994 yılında Hazine tarafından yayınlanan Risk Yönetimi Rehberi esas alınarak risk yönetimi uygulaması başlatılmıştır.

Risk yönetimi, bir çok unsuru açısından iç kontrol sisteminin bir parçasıdır. İç kontrol sisteminin daha rutin konuları içermesine karşın risk yönetiminin, daha ileriye dönük, üst düzey ve kurum dışına da yönelik stratejiler ve daha genel politikalar izlemesi gibi bir farktan bahsedilebilir.

2. Risk ve Risk Yönetimi Kavramı

Riski en özet şekilde; 'gelecekte karşılaşılabilecek olan ve amaçların gerçekleştirmesini engelleyebilecek tehditler/olumsuzluklar veya amaçlara ulaşmayı kolaylaştırabilecek fırsatlar' olarak tanımlayabiliriz. Bu tanım, riskle ilgili iki kilit unsuru ihtiva etmektedir. Birincisi; '*gelecekte olma ihtimali*', diğeri ise '*fırsat veya tehdit*'dir.

Önce birinci unsuru ele alalım. Belli bir durumda, tanımlanmış veya tanımlanmamış çok sayıda sorun olabilir. Ancak bu sorunlar mevcut bir *durumun ifadesidir (statement)* ve risk kapsamında değerlendirilmezler. Çünkü risk, şu anda varolanlara değil gelecekte ortaya çıkma ihtimali olan şeylere işaret eder. Bu farklılığın önemi, mevcut sorunlar için geliştirilecek çözümler ile risklere karşı üretilecek karşılıkların farklı yaklaşımları ve yöntemleri gerekli kılmasından kaynaklanır.

Fırsat veya tehdit ise daha farklı bir durumu anlatır. Risk denilince yaygın olarak tehdit anlaşılmaktadır. Oysa risk kavramı, fırsatları da içermektedir. Bu anlayış, risk kelimesinin Çince orijinli olması ve Çince'de her iki anlamı da içeriyor olmasına dayandırılmaktadır.¹ Ne olursa olsun, risk

¹ Çince'de 'risk' anlamını ifade eden ideogram, hem fırsat hem de tehdit anlamı taşımaktadır.

yönetimi kapsamında yer alan değerlendirmelerde, kelimenin fırsatları da içerdiği kabul edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında risk, gelecekle ilgili kritik/hassas bir durumun ifadesidir. Bu şu demektir: (1) Gelecekte karşılaşacağımız bazı şeyler amaçlarımıza ulaşmamızı sekteye uğratabilir, (2) Gelecekte karşılaşacağımız bazı şeyler, amaçlarımıza ulaşmada bize yeni fırsatlar sunabilir ve amaçlarımıza ulaşmamızı kolaylaştırabilir. İkinci durumun risk olma özelliği, karşılaşılacak şeylerin değerlendirilmesiyle alakalıdır. Zira önceden hazırlıklı olma düzeyi, olumsuzluklar karşısında çaresizliğe düşme veya fırsatlardan azami ölçüde istifade edebilme düzeyini belirler.

Risk yönetimi; riskleri tanımlamayı, değerlendirmeyi, onlara karşı yürütülecek faaliyetleri belirlemeyi, sorumlulukları tayin etmeyi, belirlenen faaliyetleri uygulamayı ve bunları izlemeyi ve sonuçlarını gözden geçirmeyi kapsayan bütün süreçlerdir.

3. Risk Yönetiminin Önemi

Birey hayatında olduğu gibi kurumlar için de gelecekte karşılaşılacak olaylardan en az zarar ve en fazla fayda elde edebilmek, onları önceden fark edebilmeye ve onlar için en uygun eylemlerde bulunmaya bağlıdır.

Beklenmedik bir olayla karşılaşma anında baş edilmesi gereken tek sorun, olayın üstesinden gelmek değildir. Aynı anda, olayın üstesinden gelecek stratejilerin ve yolların da belirlenmesi gerekir. Oysa olay anının atmosferi, gerek kişilerin psikolojisi gerekse zaman baskısı açısından, çok iyi yöntemlerin belirlenmesine elverişli değildir. Kaldı ki mümkün olan en iyi yöntemlerin o anda belirlenmesi mümkün olsa bile bu, fazladan bir zaman gerektirecektir. Olay anı ise, genellikle zamana karşı büyük bir yarışın verilme anıdır. En ufak bir zaman kaybının bedeli çok ağır olabilir hatta bazen telafisi imkansız sonuçlara yol açabilir.

Yeni yönetim anlayışında, *“bir işi ilk seferinde doğru yapmak”* ve *“hata ortaya çıkmadan önlem almak”* şeklindeki iki önemli ilkedен ilkinin gerçekleşebilmesi, ikincisinin yerine getirilmesi ile çok ilgilidir. Bu nedenle, bir olay gerçekleşmeden önce onu tahmin etmek ve ona karşı yapılacakları önceden belirlemek, bu olaydan doğabilecek olumsuzlukları en aza indirmek, fırsatları ise azamileştirmek için en iyi yoldur. Kurumun başarısıyla doğrudan alakası olan bu durum, risk yönetiminin konusunu teşkil eder.

Risk yönetimi uygulamasının katkılarını özetleyecek olursak;

- Sürpriz ve kayıpları en aza indirir,

- Hızlı ve etkili karar almaya yardımcı olur,
- Zaman tasarrufu sağlar,
- Kaynak israfını önler,
- Risklerin makul seviyelerde tutulmasını sağlar,
- Kişileri, yeniliklere açık olma hususunda cesaretlendirir.

Risk yönetimine ilişkin bir noktanın daha üzerinde durulması gerekir. Risk yönetiminin hangi koşullarda uygulanması gerektiği ile ilgili bir tartışma veya çok daha önemli görülen birçok sorun arasında risk yönetiminin önceliğine ilişkin bir takım kuşkuvar olabilir. Şunu belirtmek gerekir ki risk yönetimi uygulaması, başka koşulların oluşmasına/geçekleştirilmesine bağlı bir durum değildir. Yönetim şekli ve anlayışı ne olursa olsun, ne tür önemli sorunlar çözüme kavuşturulmamış olursa olsun, başarılı bir yönetim için mutlaka risk yönetiminin uygulanması gerekir. Çünkü kurumun olduğu her yerde, mutlaka riskler vardır ve başka koşulların gerçekleşme şartına bakılmaksızın bu risklerin karşılanması gerekir. Hatta, risk yönetiminin uygulanmıyor olması, çoğu zaman sorunların çözümlenemeyişinin temel nedenini oluşturur.

4. Risk Yönetiminin Temel Unsurları

Risk yönetimi, risklerin tanımlanması, değerlendirilmesi, kontrol faaliyetlerinin belirlenmesi, görev ve sorumlulukların tayini, risk yönetiminin (kontrol faaliyetlerinin) uygulanması ve izlenmesi gibi aşamalara ilişkin çok sayıdaki yöntem ve teknikleri ihtiva eden teorik bir arka plana sahiptir. Bu yazıda, risk yönetimi teorisi, ayrı bir bölüm olarak anlatılmak yerine, Sayıştay örneği çerçevesinde, konular içerisinde izah edilecektir.

Bir kurumda risk yönetimi uygulamasına başlamak için önce risk yönetiminin kurgulanması gerekir. Bu nedenle, önce risk yönetiminin kurgulanması anlatılıp daha sonra risk yönetimiyle ilgili diğer unsurlar ve risk yönetiminin işleyişinden bahsedilecektir.

4.1. Risk Yönetiminin Kurgulanması

Risk yönetiminin uygulanabilmesi için öncelikle risk yönetiminin kurgulanmış olması gerekir. Bu nedenle risk yönetimini ilk defa uygulayacak olan bir kurumda, önce risk yönetimi kurgulanır, bir başka deyişle kurumsal yapı risk yönetimi uygulamasına göre şekillendirilir. Bu da, sorumlulukların tayin edilmesi, iletişim yapısının uygun hale getirilmesi, gerekli bilgi ve fiziki

donanımın sağlanması ve riskler ile bu risklere karşı uygulanacak kontrol faaliyetlerinin belirlenmesi gibi unsurları içerir.

4.1.1. Risklerin Belirlenmesi

Risklerin belirlenmesi, vizyon, misyon ve değerler ile stratejik hedeflerden yola çıkarak kurumun, amaçlarına ulaşma yolunda karşılaşılabileceği muhtemel tehditler ve fırsatların tespit edilmesidir.

Kurumla ilgili bütün risklerin iyi bir şekilde belirlenebilmesi belli temel koşullar üzerinden yürütülür. Önceden belirlenmesi gereken bu koşulların birincisi vizyon, misyon ve değerler, diğeri ise iç ve dış koşullardır.

4.1.1.1. Vizyon, Misyon ve Değerler

Risklerin belirlenmesi için öncelikle kurumun amaç ve hedeflerinin göz önünde bulundurulması gerekir. Bu şekilde, strateji bildiriminde yer verilmiş olan vizyon, misyon ve değerler temelinde, kurumun amaçlarına ulaşmasını tehdit edebilecek veya başarısını arttırabilecek unsurların ortaya konması mümkün olabilecektir.

Stratejik yönetimin temel kavramları olan vizyon, misyon ve değerler, stratejik yönetimi uygulayan kurumların strateji bildiriminde zaten yer alacağından, risklerin belirlenmesinde bu kavramların yeniden tanımlanması yerine mevcut tanımlardan hareket edilmesi uygun olacaktır.

4.1.1.2. İç ve Dış Koşullar (Internal/External Environment)

İç ve dış koşullar, kurumun faaliyetlerini sürdürdüğü veya bu faaliyetler esnasında etkileşim içerisinde olduğu, fiziki olan veya olmayan bütün unsurlardır. Bu unsurlar, risklerin kaynağını oluşturur, riskleri tetikler veya risklerin etki düzeylerini belirler. Riskin gerçekleşme ihtimali ve eğer gerçekleşirse nasıl bir etki göstereceğinin tahmininde iç ve dış ortamın bilinmesi gereklidir.

4.1.1.3. Risk Evreni (Risk Universe)

Kurumun karşılaşılabileceği tüm risklerin kaynağı olabilecek faaliyet ve ilişkiler bir tablo halinde gösterilebilir. Risk evreni (risk universe) olarak ifade edilen ve bütün faaliyet alanlarının yer aldığı bu tablo, bir bakıma kurumun bir fotoğrafıdır. Bu fotoğraf, faaliyet ve etkileşim alanının toplu ve sistematik bir şekilde görülmesini sağlayarak muhtemel risklerin eksiksiz olarak tespit edilebilmesine yardımcı olur.

Farklı şekillerde olabilecek risk evreninin hazırlanmasında temel bir yaklaşımdan hareket edilir. Temel özellik, kurumun işlevlerinin, ana işlevlerden detaylara doğru kademelendirilmiş bir şekilde bir şemada yer almasıdır. Önce ana fonksiyonlar gösterilir, sonra her bir fonksiyonun alt fonksiyonları belirtilir ve bu detaylandırma istenildiği kadar sürdürülür.

4.1.1.4. Riskleri Belirleme Şekilleri

Risklerin belirlenmesi temel olarak iki şekilde gerçekleşir. Birincisi; ‘risklerin ilk defa belirlenmesi’ diğeri ise; ‘risklerin sürekli olarak belirlenmesi’dir.

Risklerin ilk defa belirlenmesi: Bir kurumda risk yönetimi ilk defa kurgulanırken kurumun karşı karşıya olduğu bütün riskler tespit edilir.

Risklerin sürekli olarak belirlenmesi: Risk yönetim sürecinde mevcut risklerdeki değişiklikler izlenerek risk kütüğünde yer alıp da artık risk olmaktan çıkan riskler ile yeni ortaya çıkan riskler tespit edilir ve buna göre risk kütüğü sürekli olarak güncellenir.

Risklerin belirlenmesinde farklı bilgi toplama ve değerlendirme teknikleri kullanmak mümkündür. En yaygın olarak kullanılan yöntemlerden bazıları aşağıda yer almaktadır.

Mülakatlar ve Atölye Çalışmaları: Kurum içinden veya dışından, yönetici ve personelin tecrübe ve bilgi birikiminden faydalanma amacıyla yapılan çalışmalardır. Mülakatlarda, kurumun riskleri konusunda mümkün olduğu kadar fazla görüş ve tecrübeden faydalanmak amaçlanır. Bunun için, mülakat yapılacakların, kurumun bütün işlevlerinin değerlendirilmesine yetecek sayı ve nitelikteki kişilerden ve özellikle kilit personel arasından seçilmesi önemlidir. Atölye çalışmaları da mümkün olduğu kadar farklı fikirlerin ortaya çıkmasını sağlamak amacıyla, yine kilit personel ile yapılan tartışmalar ve değerlendirmelerdir.

Odak Grubu (Focus Group) Çalışmaları: 5-9 kişi ile yapılan ve beyin fırtınası şeklindeki fikir yürütme ve tartışmaları içeren çalışmalardır. Odak grubundaki tartışmalarda mülakat ve atölye çalışması sonuçları önemli bir temel oluşturmakla birlikte, bunlar dışında yeni fikirler de ele alınır. Bu çalışmalar, mülakat ve atölye çalışmalarında elde edilen sonuçların pekiştirilmesi için önemli bir işlev görür.

Olay Envanteri: Benzer kurumlarda gözlemlenen olayların ayrıntılı listesinden oluşur.

Dahili Analiz: Birimlerin personel toplantıları aracılığı ile yaptıkları müzakerelerdir.

Eski Veriler: Geçmişte yaşanmış olayların sebep ve kökenlerinin araştırılmasıdır.

İşlem Akış Analizi: Girdiler, görevler, sorumluluklar ve çıktıların bir süreç olarak ele alınıp incelenmesidir.

Uyarıcı Gösterge: Daha önceden belirlenmiş olan ve aşılması halinde yönetimi harekete geçirecek olan, sayısal ya da sayısal olmayan eşik değerlerdir.

Sayıştay'da, ilk olması hasebiyle, risk yönetimi kurma sürecinde risklerin ilk defa belirlenmesi çalışmaları yürütülmüştür. Bu süreçte farklı ağırlıklarda olmakla birlikte yukarıda sözü edilen yöntemlerin tamamı kullanılmıştır.

Birimle ilgili en doğru riskleri belirleyebilmek amacıyla, her birimi temsil edecek kilit konumdaki kişilerle mülakatlar yapılmış (15 civarında), bu mülakat sonuçları değerlendirilerek sistematik hale getirilmiş ve bu sonuçlar, ortalama altışar kişiden oluşan odak gruplarda tartışılarak, bu risklerin doğruluğu, önemliliği, önceliği ve risklerin etkisini azaltmak için yürütülecek kontrol faaliyetleri hakkında fikir birliği oluşturulmaya çalışılmıştır. Ardından *risk yönetimi ekibi*² tarafından, odak grup toplantılarındaki değerlendirmeler tekrar gözden geçirilerek risk kütüğü hazırlanmıştır. Hazırlanan risk kütüğü, risk yetkili ve sorumlularına (4.1.4. de açıklanmıştır) gönderilmiş ve onların da görüş ve değerlendirmeleri doğrultusunda gözden geçirilerek son şekli verilmiş ve Başkanlığın onayına sunulmuştur. Başkanlık risk kütüğünü onaylayarak, gerekli kontrol faaliyetlerini uygulamak ve üç ay sonra uygulama sonuçlarını rapor etmek üzere risk yetkilileri ve risk sorumlularına göndermiştir.

4.1.2. Risklerin Değerlendirilmesi ve Önceliklendirilmesi

Risklerin değerlendirilmesi, muhtemel risklerin gerçekleşme ihtimalini, gerçekleşmesi halinde olası etkilerinin önceden tahmin ve tespit edilmesini ve yönetimin bu riskleri göze alma düzeyinin belirlenmesini içeren süreçtir.

Riskleri önceliklendirmek, zaman olarak gerçekleşme aralığı ve kurumun başarısına etkisi açısından risklerin sıralanmasını ifade eder. Etki ve ihtimal düzeyleri, risklerin önemlilik düzeylerinin göstergesidir.

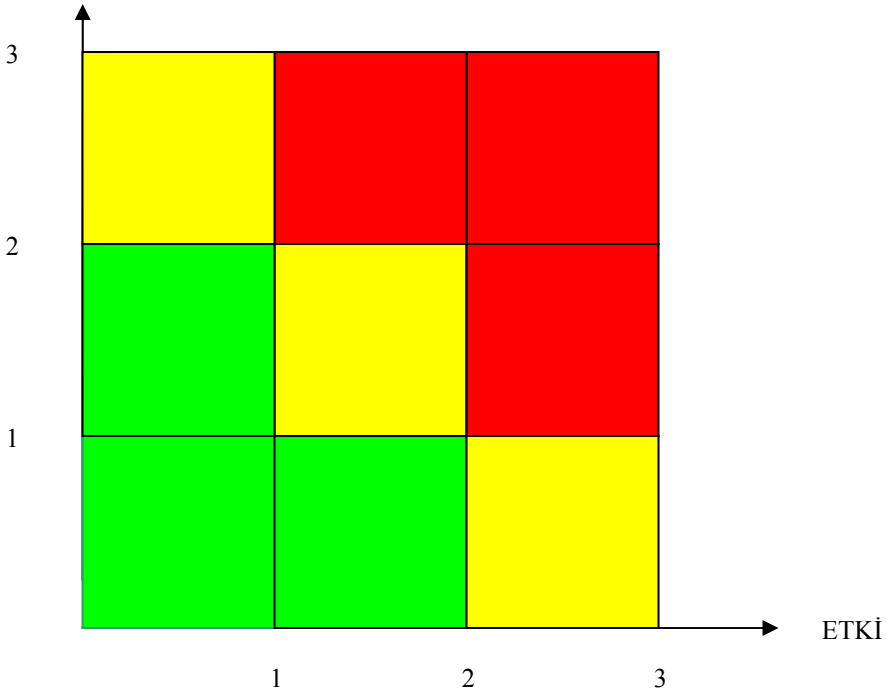
² Twining projesi kapsamında, Sayıştay'da risk yönetimi kurma çalışmalarını yürüten üç kişilik ekip.

Risklerin ihtimal ve etkileri değerlendirilirken çok farklı yöntemler ve kriterler uygulamak mümkündür. Burada en yaygın olarak kullanılan yöntem ele alınmıştır.

Bu yöntemde, aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi üçlü bir matris kullanılmaktadır. Matrisin dikey sütunu riskin gerçekleşme ihtimalini, yatay sütunu ise gerçekleşmesi halinde etki düzeyini ifade etmektedir.

Risk Değerlendirme Tablosu

İHTİMAL



Risklerin gerçekleşme ihtimali değerlendirilirken; yüksek, orta ve düşük olmak üzere üç düzeyli bir tablo kullanılmıştır. Bunlardan;

➤ Yüksek (3): Bir yıllık zaman dilimi içinde gerçekleşme olasılığının bulunmasıdır.

Göstergeler:

- Gelecek on yıl içinde bir çok defa gerçekleşme potansiyeli
- Son iki yıl içinde gerçekleşmiş olması
- Dış etkenler nedeniyle kontrolün çok güç olması

➤ Orta (2): On yıllık zaman dilimi içinde gerçekleşme olasılığının bulunmasıdır.

Göstergeler:

- Gelecek on yıl içinde birden fazla gerçekleşme potansiyeli
- Dış etkenler nedeniyle kontrol gücünü çekilmesi
- Faaliyetle ilgili geçmiş deneyimler

➤ Düşük (1): On yıllık zaman dilimi içinde gerçekleşme olasılığının bulunmamasıdır.

Göstergeler:

- Şu ana kadar hiç gerçekleşmemiş olması
- Gerçekleşmesi halinde büyük şaşkınlık yaratacak olması.

Risklerin etki düzeyleri değerlendirilirken de yine üç kademeli değerlendirme aracı kullanılmıştır. Bunlardan;

➤ Yüksek (3):

- Kamuoyunun son derece duyarlı olması
- Kurumun temel hedefleri üzerinde hayati etkilerinin söz konusu olması
- Mali sonuçlarının çok büyük boyutta olması

➤ Orta (2):

- Kamuoyunun önemli derecede duyarlılık göstermesi
- Kurumun temel hedefleri üzerinde önemli etkilerinin olması
- Mali sonuçlarının kaygı verici boyutta olması

➤ Düşük (1):

- Kurumun temel hedefleri üzerinde düşük derecede etkili olması
- Kamuoyu duyarlılığının düşük düzeyde olması
- Mali sonuçlarının tolere edilebilir seviyede olması

gibi durumları ifade etmektedir.

Burada kullanılan kıstaslar mutlak olmayıp, yaklaşık bir ölçüt oluşturmaya imkan sağlayan yargılara dayalı değerlendirmeleri ihtiva eder.

Risklerin değerlendirilmesinde bu yöntem dışında farklı istatistiki yöntemler de kullanılabilir. Sayıştay risk kütüğünde esas alınan modelde, bir 3x3 matris kullanılmıştır.

Bu uygulamada, her riskin matris üzerindeki etki ve ihtimali yukarıda belirtilen hususlar ışığında, sayısal olarak 1 ile 3 arasında tespit edilir.

Örneğin; “denetim alanı veya konularının belirlenmesinde önceliklendirme hataları yapılabilir” riski için; ihtimal: 2, etki: 3 değerlendirmesi ile bu riskin önemlilik düzeyi ($2 \times 3 =$) 6 olarak hesaplanmıştır. Bu tahminde halihazırda denetim alanı ve konularının belirlenmesine yönelik prosedürlerin varlığı nedeniyle belirlenen risk düzeyi, ‘artık risk’ düzeyidir. Göze alınan risk düzeyi ise Başkanlıkça kabul edilen (risk kütüğünde) ($1 \times 1 =$) 1 düzeyidir.

Bu yöntemde, şekilde görüldüğü gibi riskler, matris üzerinde bulundukları noktalara göre ($1 \times 1 =$) 1 den ($3 \times 3 =$) 9’a kadar puanlandırılır ve sıralanır.

Matris üzerinde, ihtimal ve etki düzeylerinin bileşiminden oluşan noktalar şu anlamları ifade eder:

▪ **Yüksek:** Önemlilik düzeyi 6-9 arasında olan riskler grafikte kırmızı alanda yer alır. Bunun anlamı, bu risklerin kurum için çok önemli olduğu ve bunlara karşı önlem alınmasının çok gerekli olduğudur. Bu durum aynı zamanda, konunun en üst yöneticinin mutlaka ilgilenmesi ve politika belirlemesi gereken bir ciddiyete sahip olduğunu gösterir.

Risk düzeyinin yüksek olması, artık risk seviyesinin göze alınabilen risk seviyesinden oldukça yüksek olduğu anlamına gelir.

▪ **Orta:** Önemlilik düzeyi 3-5 arasında olan riskler grafikte sarı alanda yer alır. Orta düzey, artık risk seviyesinin göze alınabilen risk seviyesinden biraz yüksek olduğu durumdur.

▪ **Düşük:** Önemlilik düzeyi 1-2 arasında olan riskler grafikte yeşil alanda yer alır.

Riskin önemlilik düzeyinin düşük olması; artık risk ile göze alınabilen risk seviyesinin aynı veya yakın olduğu anlamına gelir.

Riskleri önceliklendirme konusunda değişik usuller ve matematiksel yöntemler kullanılabilir. Ancak şunu kabul etmek gerekir ki işin konusu ne

kadar rakamlara veya somut verilere dayanırsa dayansın, riskleri değerlendirme/önceliklendirme işi esas olarak yargılara dayanır.

Risklerin önemlilik düzeyleri, kurumun risk kütüğünde, ‘düşük’, ‘orta’, ‘yüksek’ veya rakamsal olarak, 1, 2, 3 (4, 5 gibi daha fazla derecelendirme de yapılabilir) şeklinde gösterilir. Sayıştay risk kütüğünde, rakamsal olarak ifade edilen üçlü bir derecelendirme kullanılmıştır. Bu derecelendirme, ağırlıklı olarak, odak grubu çalışmalarındaki değerlendirmeler sonucunda oluşmuştur.

4.1.3. Kontrol Faaliyetlerinin Belirlenmesi

Risklerle mücadele etmek, onlara karşı belirlenmiş olan kontrol faaliyetlerinin uygulanmasıyla olur. Risklerle mücadele etmek için uygulanabilecek belli kontrol türleri ve belli risk karşılama yöntemlerinden bahsedilebilir.

4.1.3.1. Kontrol Türleri

Temel olarak, *önleyici*, *düzeltilici*, *yönlendirici* ve *denetleyici* kontrol olmak üzere dört grup kontrol faaliyeti geliştirilebilir.

1- Önleyici kontroller: İstenilmeyen sonuçların gerçekleşme ihtimalini ortadan kaldırmak veya azaltmak için geliştirilen önlemlerdir.

2- Düzeltici kontroller: İstenilmeyen sonuçların düzeltilmesini sağlamak için geliştirilen önlemlerdir. Acil eylem planları düzenleyici önlemlerin önemli bir unsurudur.

3- Yönlendirici kontrol: Belirli bir sonuca ulaşmayı garantilemek için geliştirilen önlemlerdir.

4- Denetleyici kontrol: İstenilmeyen sonuçların sebeplerini belirlemek için geliştirilen önlemlerdir.

Kontrol faaliyetleri, kurumun risk kütüğünde (Başlık 4.2) bir bölüm/sütun olarak yer alır.

Sayıştay uygulamasında, risk kütüğünde yer alan kontroller, her birimdeki yetkili kişilerle yapılan görüşmeler, farklı kişilerle yapılan tartışmalar ve daha sonra yürütülen odak grubu çalışmaları sonucunda belirlenmiştir. Bu kontrollerin, çoğunlukla önleyici kontrollerden oluştuğu görülmektedir. Böyle olması, Sayıştay’ın görevinin nitelikleriyle alakalıdır.

4.1.3.2. Riskleri Karşılama Yöntemleri

Risklerin yönetilmesinde, riskin özelliği ve kurumun stratejik hedeflerine göre, aşağıda yer alan belli yaklaşımlar takip edilir.

- **Azaltma (Riskle Mücadele Etme);**

Risk yönetiminde en yaygın olarak izlenen yöntemdir. Bu yöntemde, her risk için belirlenmiş ve risk kütüğünde yer verilmiş olan kontrol faaliyetlerinin uygulanması suretiyle risklerin kabul edilebilir seviyelerde tutulması amaçlanır.

- **Kaçınma (Faaliyetten Vazgeçme);**

Bazı risklerin olumsuz etkilerinden, o risklerin ilgili olduğu faaliyet alanlarından vazgeçmek suretiyle korunmuş olunur.

- **Transfer Etme (Paylaşma);**

Bir kısım riskler, tamamen veya kısmen başka kurum veya kuruluşlara transfer edilebilir. Kurum tesislerinin sigorta ettirilmesi veya güvenlik sisteminin özel şirketler aracılığıyla sağlanması gibi.

- **Kabullenme (Göze Alma);**

Riskin etkisinin göze alınabilir düzeyde olması durumunda, bu risk için herhangi bir kontrol faaliyeti yürütülmeyebilir. Riskin göze alınabilir düzeyin üzerinde olması halinde ise, ya risk için yapılabilecekler çok sınırlıdır, ya da kontrol faaliyetlerinin maliyeti, sağlayacağı faydadan yüksektir. Bu gibi durumlarda herhangi bir faaliyet yapılmayıp risk, olduğu gibi kabullenilir.

- **Fırsatları Değerlendirme;**

Bu seçenek diğerlerinin alternatifi olmamakla birlikte, azaltma, transfer etme veya kabullenme seçenekleri ile bir arada uygulanabilir. Riski tamamen ortadan kaldırmak mümkün olmasa da, olumsuz etkilerini azaltmak için bazı fırsatları değerlendirebiliriz. Diğer yandan, zaman zaman, faaliyetleriyle ilgili konularda, kurumun başarısını arttıracak fırsatlar ortaya çıkabilir. Bu tür fırsatların değerlendirilmesine ilişkin olarak, kurumun önceden bir stratejiye sahip olması ve bu doğrultuda eylemde bulunması, bu fırsatlardan azami ölçüde faydalanmasını mümkün kılar.

Sayıştay'da risk yönetimi uygulamasında, yerine göre yukarıdaki yöntemlerin her birinin kullanılması esas alınmakla birlikte, ağırlıklı olarak 'azaltma' yöntemine baş vurulacaktır. Esasında bu yöntemleri tam olarak birbirinden ayırmak her zaman mümkün değildir. Çoğu durumda bu yöntemlerin kısmen iç içe geçmiş olarak uygulanmaları gerekir.

4.1.4. Görev ve Sorumlu(luk)ların Tayini

Risk yönetimi, bir kurumun mevcut organizasyon yapısı içinde gerçekleştirilir. Risk yönetimi için ayrı bir kurumsal yapılanma gerekmemektedir. Kurumun mevcut yapısında yönetici konumunda bulunan, özellikle belli kilit görevlerdeki kişiler, kendi birimleri için risk yönetimi ile de görevli hale gelirler. Kurumun büyüklüğü ve işgal alanının niteliğine göre risk yönetimi açısından çok farklı şekillerde örgütsel yapılar da söz konusu olabilir.

Risk yönetiminin tam anlamıyla yürütülebilmesi için, üst yöneticinin, sistemin işleyişini her an izleyip gerekli müdahalelerde bulunmasına yardımcı olacak *iç denetçi* ile, bağımsız bir bakış sağlayacak olan *denetim komitesi* türü birimlere de ihtiyaç vardır.

Kurumun her biriminde sürdürülen risk yönetimi sürecinin her aşamasında üst yönetim, sistemin işleyişini her an gözlemler ve gerektiğinde derhal soruna müdahale eder. Üst yönetim bu gözetim işlemini iç denetçi vasıtasıyla yerine getirir. Denetim komitesi ise, üyelerinin bir kısmı kurum dışından olması nedeni ile, biraz daha bağımsız bir bakış açısı ile risk yönetiminin işleyişini değerlendirir ve üst yönetime tavsiyelerde bulunur. Gerek iç denetçi gerekse denetim komitesi, yerine getirdikleri fonksiyonlar itibarıyla üst yönetime, risk yönetimin işleyişiyle ilgili kalite güvencesi sağlarlar.

Genel nitelikler itibarıyla, Sayıştay için basitçe ifade edilebilecek bir risk yönetim yapısı aşağıdaki şekilde olabilir:



(Risk yönetimi uygulamasına kalite güvencesi sağlaması açısından oldukça faydalı olacağı düşünülen iç denetçi ve denetim komitesi henüz Sayıştay yönetim yapısında mevcut olmadığından, yukarıdaki şemada bunlara yer verilmemiştir.)

4.1.4.1. Üst Yönetici

Üst yönetici, kurumun niteliğine göre, başkan, yönetim kurulu başkanı, genel müdür ve benzeri unvanlara taşıyabilecek olan kurumun en üst düzeydeki yöneticisidir. Üst yönetici, kurumun asıl sahibine veya sahiplerine karşı, kurumun iyi yönetilmesinden sorumlu olan kişidir. Üst yönetici, risk yönetimi açısından da söz konusu mercilere karşı sorumludur. Dolayısıyla üst yönetici, risk yönetimi yapısını şekillendiren ve uygulamayı izleyen kişidir. Üst yönetici, risk yöneticisini, risk yetkililerini ve risk sorumlularını belirler, risk yönetiminin genel işleyişine yön verir ve faaliyet raporunda risk yönetimine de yer verir.

Sayıştay uygulamasında Başkan, uygulama düzeyinde risk yönetiminin içinde yer almaz fakat bütün süreci sürekli olarak izler. Risk yönetimiyle ilgili faaliyet sonuçları nihai olarak başkana iletilir ve başkan her güncellemede risk kütüğünü onaylar. TBMM'ne sunduğu yıllık faaliyet raporunda risk yönetimine de bir bölüm ayırır.

4.1.4.2. Risk Yöneticisi

Risk lideri olarak da isimlendirilebilecek olan risk yöneticisi, risk yönetiminin işleyişinden sorumlu en üst düzeydeki kişidir. Risk yöneticisi, yöneticiden sonra gelen en üst düzey yönetici olabileceği gibi, üst yönetici, diğer üst düzey yöneticilerden birisini de risk yöneticisi olarak atayabilir.

Sayıştay uygulamasında risk yöneticisi Genel Sekreterdir. Risk yöneticisi aşağıdaki görevleri yerine getirir.

- ✓ Risk yetkililerinin;
- risklerin durumu,
- risklerin önceliklerindeki değişimleri,
- yeni riskler ve risk kaydından çıkan riskler ile,
- kontrol faaliyetleri,

konularındaki değerlendirmelerini inceler ve atılması gereken adımları belirler.

- ✓ Risk kaydının 3 ayda bir güncellenmesi için gerekli koordinasyonu sağlar.
- ✓ Gerekli gördüğünde Başkanı bilgilendirir.

4.1.4.3. Risk Yetkilisi

Risk yetkilisi, kurumda, birbirine yakın belli ana fonksiyonları yürüten birimlerin kendisine bağlı olduğu üst düzey yöneticidir. Kurumun yapısına göre, genel müdür veya genel müdür yardımcısı düzeyindeki yöneticilerden olması uygundur.

Sayıştay uygulamasında risk yetkilisi, kendi görev alanlarıyla ilgili risklerin yönetilmesinden sorumlu Genel Sekreter Yardımcısıdır.

Risk yetkilisi aşağıdaki görevleri yerine getirir:

- ✓ Risk sorumlularının;
 - koordine edilmesi,
 - değerlendirmelerinin incelenmesi,
 - mücadele yöntemlerinin izlenmesi,
 - raporlarının incelenerek müzakere edilmesi,
 - sonuçların risk yöneticisine rapor edilmesi,
 işlerini yapar.
- ✓ Risk sorumlularının yeni riskler hakkındaki önerilerini değerlendirir.
- ✓ Kontrol hatalarını araştırır.
- ✓ Risk kaydının 3 ayda bir güncellenmesi faaliyetlerini yürütür.

4.1.4.4. Risk Sorumluları

Risk sorumlusu, belirli bir faaliyet alanındaki risklerin yönetilmesinden sorumlu kişidir. Üst yönetici tarafından atanan risk sorumlusu aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir.

- ✓ Risklerin durumunu sürekli olarak değerlendirir (ihtimal ve etkileri açısından),

- ✓ Riskleri azaltmak için risk yetkilisi ile birlikte gerekli kontrol faaliyetlerine karar verir ve bunları uygular,
- ✓ Kontrol faaliyetlerinin sonuçlarını izler,
- ✓ Personelle iletişim kurarak yeni riskleri belirler,
- ✓ 3 ayda bir risk yetkilisine, risklerin durumunu rapor eder,
- ✓ Önemli kontrol aksaklıklarını risk yetkilisine iletir,
- ✓ Risklerin nasıl yönetildiği hususunda yıllık rapor hazırlar,
- ✓ Personelin faaliyetlerini risk yönetimi açısından izler ve değerlendirir.

4.2. Risk Kütüğü

Risk kütüğü, kurumun temel riskleri, bu risklerin ihtimal ve etki düzeyleri (önemlilik düzeyleri), risk yetkilileri ve sorumluları, risklerin kabul edilebilir sınırlara çekilebilmesi için yürütülecek kontrol faaliyetleri ve bu faaliyetler sonucunda mevcut durum hakkındaki değerlendirmelerin yer aldığı bir belgedir.

Risk kütüğünün çok farklı şekillerde düzenlenmesi mümkündür. Aşağıda örnek bir risk kütüğü formatı (Sayıştay risk yönetiminde esas alınan) yer almaktadır. Risk kütüğünün içeriği sabit ve değişmez olmayıp, ihtiyaca göre geliştirilebilen dinamik bir yapıya sahiptir.

Örnek risk kütüğü formatı

SAYIŞTAY RİSK KÜTÜĞÜ						
TEMEL RİSKLER	Mevcut Durum			Risk Sorum-luları	Kontrol Faaliyet-leri	Değerlen-dirme
	İhtimal	Etki	Önem Düzeyi			
1. ... İlişkin Riskler	Risk Yetkilisi :					

4.2.1. Risk Kütüğünün Unsurları

Temel Riskler: Risk kütüğünün ilk sütununda, ilgili bölümde anlatıldığı şekilde tespit edilmiş olan, kurumun temel riskleri yer alır. Risklerin sıralanmasında ve gruplandırılmasında farklı ilkeler esas alınabilir.

Sayıştay örneğinde fonksiyonel bir sınıflandırma esas alınmış ve ‘Denetim ve Raporlama’, ‘Yönetim’, ‘Stratejik’ ve ‘Bilişim Sistemi’ olmak üzere dört temel fonksiyon esasında riskler sınıflandırılmıştır.

Bu dört ana fonksiyondan her bir gruba ait alt riskler, risk kütüğünde, o grup altında sıralanmıştır.

Risk yetkilisi, kendisiyle ilgili gruptaki risklerin yönetilmesini yürütmek ve koordine etmekle görevli olduğu için, alt risklerin sorumlularının yanında, bölümün tamamından sorumlu olduğunu ifade etmek için risk kütüğünde yer alır. Risk yetkilisi, kendisine bağlı birimlerin tamamının risklerinden sorumludur.

Önemlilik Düzeyi: Riskin etki ve ihtimal düzeyinin, yukarıda belirtilen üçlü matrise göre tespit edilmesiyle ortaya çıkan önemlilik düzeyinin rakamsal ifadelerinin yer aldığı sütundur.

Risk Sorumlusu: Her bir risk için belirlenmiş olan kontrol faaliyetini yürütecek olan yetkili kişilerin gösterildiği sütundur.

Kontrol Faaliyetleri: Riskleri en uygun şekilde karşılamak için belirlenmiş olan faaliyetlerden oluşan sütundur.

Değerlendirme: Kontrol faaliyetleri yerine getirildikten sonra, belirlenen dönemlerde, risk sorumlularının sonuçlara ilişkin bilgileri ve görüşlerini yazacakları sütundur. Risk sorumluları, uygulama sonuçları ile görüş ve önerilerinden oluşan değerlendirmelerine yer verecekleri için, bu sütun aynı zamanda risk yönetimindeki ilk raporlama aşamasıdır.

4.2.2. Risk Kütüğünün Güncellenmesi

Risk kütüğü üst yönetici tarafından onaylanır. Bu belge, üst yönetimin kabul edeceği bir zaman aralığı esasında (en az üç ayda bir) sürekli güncellenir ve güncellenmiş hali de yine üst yönetici tarafından onaylanır. Bu yönleriyle risk kütüğü, risk yönetimi açısından kurumun en temel belgesidir.

Risk kütüğünün güncellenmesi, dönem içinde, kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ve sonuçlarına ilişkin bilgileri içerir. Kontrol faaliyetlerinin yürütülmesinde ne denli başarılı olunduğu, başarısızlıklar varsa bunların

nedenleri, kontrol faaliyetinin uygulanması sonucunda varsa riskin durumundaki değişim (riskin derecesi azalmış veya risk olmaktan çıkmış olabilir), yeni riskler ile görüş ve öneriler, risk kütüğündeki değerlendirme sütununa yazılır. Bundan sonra, 5.1 no.lu başlık altında anlatıldığı üzere, değerlendirme ve onay süreci işletilerek risk kütüğü güncellenmiş olur.

Risk kütüğü ile ilgili değinilmesi gereken bir nokta da ‘göze alınabilen risk’dir. Göze alınabilen riski izah etmeden önce risk türlerinden kısaca bahsetmek gerekir.

Temel olarak üç tür risk söz konusudur. Bunlar; (1) Risklere karşı hiçbir eylemde bulunulmamış olduğu durumdaki risk miktarını ifade eden **‘doğal risk’** (*inherent risk*) (risk yönetimi olsun veya olmasın her durumda risklere karşı bir takım önlemler alınmış olacağı için bu tamamen teorik bir durumdur), (2) Risklere karşı belli kontrol faaliyetleri yürütüldükten sonra arda kalan risk(ler)i ifade eden **‘artık risk’** (*residual risk*) ve (3) amaçlar açısından çok büyük sorun teşkil etmeyen ve bu nedenle razı olunabilecek riskleri ifade eden **‘göze alınabilen risk’** (*risk appetite*) dir.

Göze alınabilen risk seviyesi, aynı zamanda risk kütüğündeki risklerin çekilmek istenilen seviyesi olabilir. Bu nedenle, eğer tercih edilirse, risk kütüğünde, her bir risk için göze alınabilen risk seviyesi de belirtilebilir. Örneğin risk kütüğümüzdeki bir numaralı risk için ($1 \times 1 = 1$) seviyesini, her hangi bir kontrol faaliyetini yürütmemizi gerektirecek düzeyde önemli bir tehdit olarak görmüyorsak bu risk için göze alınabilir risk düzeyini bir (1) olarak gösterebiliriz.

Bir kuruma ait, temel risklerin yer aldığı kurumsal risk kütüğü dışında, kurum içindeki her birim, kendi konularıyla ilgili daha ayrıntılı riskleri izlemek amacıyla, risk kütüğü benzeri bir tablo düzenleyebilir.

5. Risk Yönetiminin İşleyişi

Riskleri yönetmek, risklerle mücadele etmek için temel yaklaşımları belirlemeyi, risk sorumlularını tayin etmeyi ve gerekli kontrol faaliyetlerini belirleyerek bunları hayata geçirme, sonuçları izleme ve gerekli mercilere rapor etmeyi kapsar.

5.1 Kontrolleri Uygulama ve Raporlama

Risk yönetimi ile, tanımlanmış, ihtimal ve etki düzeyleri belirlenmiş ve sorumluları tayin edilmiş her bir riskin, göze alınabilen seviyelere çekilmesi

amaçlanır. Bunun için kurum yönetimi, gerekli kontrol faaliyetlerini belirler ve uygulanmasını sağlar.

Görev ve Sorumlulukların Tayini bölümünde (Bölüm: 4.1.4) risk yönetimi yapısında hangi görevlilerin hangi işleri, hangi yöntemleri izleyerek yerine getirecekleri anlatılmıştı. Sürecin işleyişi şu şekilde gerçekleşir:

Her birimdeki risk sorumlusu, risk kütüğündeki kendi birimiyle ilgili riskler için belirlenmiş olan kontrol faaliyetlerini yürütür ve bu faaliyetlerin sonuçlarını, belirlenen dönemlerde, risk kütüğündeki değerlendirme bölümünde açıklar.

Bu değerlendirmeler; kontrol faaliyetlerinin ne düzeyde yerine getirildiği, risklerin hala var olup olmadığı, yeni risklerin ortaya çıkıp çıkmadığı, risklerin önemlilik düzeylerinde değişiklik olup olmadığı, kontrol faaliyetlerinin yeterliliği, yeni kontrol faaliyetlerinin gerekli olup olmadığı, iç ve dış şartlardaki değişiklikler ve risk sorumluları ile ilgili son duruma ilişkin bilgileri içerir.

Ayrıca değerlendirme bölümünde, kontrol faaliyetleri tam olarak yerine getirilememişse bunun hangi nedenlerden kaynaklandığı izah edilir. Kontrol faaliyetlerinin en iyi şekilde uygulanabilmesi için önerilerde bulunulabilir.

Raporlar, risk yöneticisinin koordinasyonunda, risk kütüğünün güncellenmesini sağlamak üzere, risk yetkilileri ve risk sorumluları tarafından her üç ayda bir düzenlenir. Risk kütüğünün güncellenmiş hali risk yöneticisi tarafından Başkanın onayına sunulur. Başkan yıl sonu faaliyet raporunda risk yönetimi hakkında değerlendirmelere yer verir.

5.2. İzleme, Değerlendirme ve Nihai Raporlama

Riskleri izleme ve değerlendirme, risklerdeki değişimleri ve kontrol faaliyetlerindeki gelişmeleri raporlamayı, gerektiğinde bütün süreci, ilk kurulumda olduğu gibi yenileyerek risk yönetim sürecinin işleyişini gözden geçirmeyi ve etkinliğinin ölçümünü kapsar.

Yönetim, risk kütüğünde ne tür değişimler meydana geldiğinden ve risk yönetiminin ne ölçüde etkili olduğundan emin olmak için izleme ve raporlama sürecini işletir.

İzleme iki şekilde yapılabilir: Sürekli ve münferit izleme. Risk yönetiminin dinamik yapısı gereği bütün riskler sürekli olarak izlenebileceği

gibi, duruma göre belli bir riskin tekil olarak ele alınması şeklinde münferit izleme de yapılabilir.

İzleme ve değerlendirme, risk yetkilisi tarafından yürütülür. Risk yetkilisi bu işleri bir sekreteryar aracılığı ile yürütür. Münhasıran bu iş için ayrı bir sekreteryar oluşturulması gerekli değildir. Konuyla en alakalı birimden uygun görülen görevlilere, risk yönetimi sekreteryasını yürütme görevi de verilebilir.

Söz konusu görevliler, risk yöneticisi adına, risk kütüğünün güncellenmesi için risk yetkilileri ve risk sorumlularına çağrıda bulunur ve onlardan gelen sonuçların hepsini bir araya getirerek risk yöneticisinin değerlendirmesine sunar. Risk yöneticisi, risk yetkilileri ile birlikte gerekli değerlendirmeleri yaparak risk kütüğüne son şeklini verir. Güncellenmiş risk kütüğü üst yöneticinin onayına sunulur.

Üst yönetici, güncellenen risk kütüğünü gözden geçirir ve gerekli görmesi halinde değişiklikler yaparak risk kütüğünü onaylar. Üst yönetici, yıl sonu faaliyet raporunda risk yönetimi uygulamasına bir bölüm ayırır. Bu bölümde, kurumun karşı karşıya olduğu riskleri yönetmek için nasıl bir strateji izlendiği, ne tür sorunların yaşandığı, ne derece başarılı olunduğu ve risk yönetimi konusunda gelecek döneme ilişkin hedeflerin neler olduğundan bahsedilir.

6. Kalite Güvencesi

Risk yönetimi dinamik bir yapı gerektirir. Bu yapıda, bir zamanlar etkin olan riskleri karşılama yöntemi etkinliğini kaybedebilir; kontrol faaliyetleri daha az etkili, ya da artık uygulanamaz duruma gelebilir; hedeflerimiz değişebilir. Bu tür değişimlerle karşılaşıldığında, yönetimin kendisini yeni şartlara uyarlaması gerekir.

Risk yönetiminin kalite güvencesi, kurum içi ve kurum dışı kaynaklardan sağlanabilir. Kalite güvencesi, kurum içinde yapılacak mülakatlar, odak grubu çalışmaları ve raporlarla sağlanabileceği gibi, kurum dışından profesyonel anlamda kalite güvencesi verebilecek kuruluşlardan hizmet temin edilmesi yoluna da gidilebilir.

Kalite güvencesinin sağlanmasına yönelik olarak yapılan izleme ve değerlendirmelerin yanı sıra, iki yılda bir, risk yönetim yapısının ilk kurulumunda olduğu gibi iç ve dış koşullarımız yeniden gözden geçirilerek risk kütüğü tamamen güncellenir.

7. İletişim

İyi bir yönetim, mümkün olduğunca fazla sayıda görüş ve düşünceden yararlanılması ile mümkün olabilir. Görüşler kurum içi veya kurum dışından olabilir. Kurum içinden görüşlere yer vermesi yönetime iki önemli fırsat sunar. Birincisi çok farklı ve faydalı bakış açıları ve fikirler elde eder. İkincisi ise, çalışanların fikirlerine önem verilmesi, onların motivasyon ve yönetime desteklerini artırır.

Kurum içinde, etkili bir iletişim sağlanabilmesi için personelin risk yönetimine ilişkin görüş, öneri ve düşüncelerini paylaşabilecekleri ortamlar (İntranet, forum v.s.) oluşturulabilir.

Risk yönetiminin işleyişinde risk yetkilileri ve sorumluları, kendi birimleri ve diğer birimlerden edindikleri bilgileri değerlendirerek gerekli gördüklerini raporlarına alırlar. Risk yöneticisi, risk yetkilileri ve risk sorumluları üç ayda bir risk kütüğünün güncellenmesi için toplantılar yaparlar.

Bütün personel, risk kütüğü ve güncellemeler ile risk yönetimiyle ilgili gelişmelerden, haber bülteni, intranet ve e-mail gibi kanallar aracılığı ile haberdar edilebilir.

Burada bahsedilen iletişim tek yönlü bilgi ve talimat akışı olmayıp, fikir paylaşımı, tartışma, danışma, öneriler gibi bir çok unsuru içeren çok yönlü bir iletişim ağını öngörür.

İyi bir risk yönetimi uygulaması için, üst yönetimden en alt kademelere kadar bütün kurum çalışanlarının, risk olgusu, risk yönetimi ve kurumsal riskler hakkında bilgi sahibi olması gerekir. Bu, bir kurumsal risk kültürünün gerekliliğine işaret eder. Bu kültürün oluşması, geniş kapsamlı bir eğitim çalışmasını gerekli kılmaktadır. Sayıştay risk yönetiminin kurgulanması ve uygulamaya başlatılması sürecinde, üst yönetim ile bir dizi bilgilendirme toplantıları düzenlenmiş, risk sorumluları ve ilgili görevlilerle atölye çalışmaları yürütülmüştür. Devam eden süreçte, diğer personele yönelik, seminer, konferans gibi eğitim çalışmaları yapılması ve yine bu amaçla bazı broşürler hazırlanması planlanmıştır.

8. Sonuç ve Değerlendirme

Yüz yüze geline yeni bir olay karşısında en doğru eylemlerde bulunmak, bu olayın olumsuzluklarını en aza indirip olumlu etkilerinden azami ölçüde istifade edebilmenin en iyi yolu, meydana gelmeden önce olayı tahmin etmek ve gerçekleşmesi halinde ona karşı yapılacakları önceden

belirlemektir. Bu durumu konu alan risk yönetimi anlayışı, kural ve süreç odaklı bir yaklaşımdan sonuç odaklı bir yaklaşıma dönüşen yeni kamu yönetimi anlayışının hedeflediği başarılı yönetim yolunda yöneticilere önemli bir araç sunmaktadır.

Risk yönetiminin en önemli konusu, risklere karşı en doğru kontrol faaliyetlerini belirleyip bunları en iyi şekilde uygulamaktır. Elbette ki bu, öncelikle risklerin tam ve doğru olarak tespit edilmesi, sorumluların tayin edilmesi, sürecin işleyiş mekanizmalarının oluşturulması, işleyişin izlenmesi ve gözden geçirilmesi aşamalarını gerekli kılmaktadır. Bahsedilen hususlar, iyi bir iç kontrol sisteminin gerekliliğine işaret etmektedir. Zaten risk yönetimi bir çok unsuru açısından, iç kontrol sisteminin bir parçasıdır.

Son olarak şunu belirtmek gerekir ki, risk yönetimi ile ilgili tek tip bir model bulunmayıp, yukarıda bahsedilen temel unsurları içermesi şartı ile, kurumun yapısına ve içinde yer aldığı sektörün niteliklerine uygun olarak çok farklı şekillerde risk yönetiminin uygulanması mümkündür. Bununla birlikte Türkiye’de, kamu kurumlarında ilk örnek olan Sayıştay’daki risk yönetimi kurgusu ve uygulama süreci, benzer kamu kurumları için de model oluşturabilecek niteliktedir.

BİLİŞİM SİSTEMLERİ DENETİMİ VE SAYIŞTAY

Özcan Rıza YILDIZ*

Giriş

Son on yıl içerisinde bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişim dünyamızı yeni bir çağa taşıırken, kamu ve özel sektördeki tüm kurumları da bu değişime ayak uydurmak zorunda bırakmıştır.

Verilere kolay ulaşım, kolay ve rahat iletişim, verimlilik ve etkinliği artırma gibi konularda sunduğu yeni imkânlar nedeniyle başta finans, medya, eğitim olmak üzere hemen her alanda bilişim teknolojisinin kullanımı giderek yaygınlaşmaktadır. Bugün geldiğimiz noktada bir kurumun varlığını sürdürmesinin artık büyük ölçüde bilişim teknolojilerinden yararlanmasına bağlı olduğu bir gerçekliktir.

Bilişim teknolojilerinin kullanımı, görevleri kamu kaynaklarının yürürlükteki mevzuata uygun olarak tutumlu, verimli ve etkin şekilde kullanılıp kullanılmadıklarını denetlemek olan yüksek denetim kurumlarının gerek yürüttükleri denetimler üzerinde, gerekse bu denetimlerin yürütülmesi sırasında kullandığı yapı ve araçlar üzerinde doğrudan bir etkiye sahiptir.

Bu çalışmada, bilişim teknolojilerindeki gelişmelerin denetim mesleğine ve denetime olan etkileri, elektronik bilgi ortamlarındaki denetim yaklaşımları ve bu denetimlere ilişkin uluslararası düzenlemeler dikkate alınarak, Sayıştay'da bilişim sistemleri denetimi alanında yapılan çalışmalar hakkında bilgi verilecektir.

Bilişim Teknolojileri

Bilginin toplanmasında, işlenmesinde, depolanmasında, ağlar aracılığıyla bir yerden bir yere iletilmesinde ve kullanıcıların hizmetine sunulmasında yararlanılan ve iletişim ve bilgisayar teknolojilerini de kapsayan bütün teknolojiler “bilişim teknolojisi” olarak adlandırılabilir.

Kurumlar bilişim teknolojilerini, bilgi varlıklarının değerini artırarak kurum amaçlarının yakalanmasına yönelik stratejilerinin bütünleyici parçası

* Sayıştay Uzman Denetçisi

olarak görmektedir. İşletim sistemleri, ağ sunucuları veya diğer uygulamaların amaçlandığı gibi işlememesi, hem kurum çalışanlarını, hem de hizmetten yararlananları etkilemektedir. Kurum birçok rutin veya kritik faaliyetleri yürütemez duruma gelebilmektedir.

Bilişim teknolojilerindeki gelişme, kamu hizmetlerine yönelik beklentilerin de düzeyini etkilemektedir. Artık teknolojiyi yenilemek yetmemekte, iş yapma anlayışında ve iş süreçlerinde çağın gereklerine uygun yapısal değişikliklerin benimsenmesi gerekmektedir. E-devlet uygulamasının gerçekleştirilmesi, saymanlıkların tek bir merkezden otomasyonunun (Say2000i) sağlanması, kurum hizmetlerinin bir kısmının web tabanlı uygulamalar üzerinden verilmesi gibi çalışmalar bu kapsamda değerlendirilmelidir.

Günümüzde, hem bireysel hem de kurumsal açıdan bilişim teknolojilerine bağımlılık giderek artmaktadır. Ancak, bilişim sistemlerine olan bireysel ve toplumsal bağımlılık arttıkça, bu sistemlerde meydana gelebilecek arıza ve saldırılara karşı duyarlılık da artmaktadır. Bilgisayar sistemlerine ve ağlarına yönelik saldırılar veya bu sistemlerde meydana gelebilecek aksaklıklar ciddi miktarda para, zaman, itibar ve değerli bilgi kaybına neden olabilmektedir.

On yıl kadar önce, bilişim teknolojilerinin ve bu teknolojiler aracılığıyla işlenen, tutulan bilginin güvenliğine yönelik tehditler, bunların merkezi olarak kilitli odalarda tutulmasıyla önlenebilen, sadece basit hırsızlık veya donanım bozuklukları gibi tehlikeler iken, bugün bilişim teknolojilerinin ve hizmetlerinin hızlı gelişmesi, yaygınlaşması ve yönetimlerinin uzaktan yapılabilmesi, çok değişik güvenlik tehditlerini gündeme getirmektedir.

Başka bir deyişle, bilişim teknolojilerine ilişkin alt yapı hizmetlerinin ucuzlaması ve internet kullanımının yaygınlaşması ile kurum açısından hassas olan bilişim sistemlerinin, bu sistem aracılığıyla verilen hizmetlerin ve bu sistemde tutulan her türlü ortamdaki (disket, CD, DVD, bilgisayar, ağ, internet vb.) bilginin güvenliğini sağlamak, bütünlüğünü korumak ve erişimi denetleyerek gizliliği ve sistem devamlılığını sağlamak, giderek daha karmaşık bir hal almaktadır.

Daha açık bir ifade ile bilişim teknolojilerin bir çok alanda kullanılmaya başlanmasıyla, bilginin bilişim sistemleri aracılığıyla işlenip saklanması büyük avantajlar sağlamakla birlikte, kurumları, tedbir alınmaması durumunda sistemlerinde zaafiyetlere yol açabilecek, yeni riskler ve tehditlerle karşı karşıya bırakmaktadır. Kullanılan bilişim sistemi, münferit hataların sistematik hatalara dönüşmesi, hataların birbirini beslemesi, mantıksız işlemler

meydana gelmesi, verilerin doğru girilmemesi, kanıtlayıcı belgelerin bulunamaması, yetkili kullanıcılar tarafından sistemin yanlış kullanılması, sisteme yetkisiz erişimlerin kontrol edilememesi, işlem yapan kişinin belirlenememesi gibi riskleri de beraberinde getirmektedir.¹

Bu risklerin önlenmesi veya kabul edilebilir bir seviyeye düşürülebilmesi, kurum bilişim sistemlerinin hedeflendiği gibi çalışmasının temin edilebilmesi ve güvenli ve güvenilir bir bilişim ortamının oluşturulması için, kurum yönetiminin belirli kontrol mekanizmalarını kurması gerekmektedir. Örneğin, bilişim ortamında verilerin doğru olarak elde edilmesini sağlamak için bilişim ortamına özgü sistematik hataları önleyecek bir kontrol mekanizmasının kurulması gerekir.

Bilişim Sistemleri Denetimi

Bazı alanlarda tanım yapmak oldukça zor bir uğraştır. Tanımı yapılan şeyin ne olup olmadığını tanımdan belirlemek her zaman mümkün olmayabilmektedir. Bu durum bilişim sistemleri denetimi için de geçerlidir. Ancak, yine de bir tanım vermek gerekirse, bilişim sistemleri denetimi, “bir bilişim sisteminin, kurum amaçlarına etkin bir şekilde ulaşılmasını, kaynakların verimli kullanılmasını, varlıkların korunmasını ve veri bütünlüğünün sürdürülmesini sağlayacak şekilde tasarlanıp tasarlanmadığını tespit etmeye yönelik kanıt toplama ve değerlendirme süreci”² olarak tanımlanabilir.

Yapılan denetimin amacına göre de bir tanım yapmak mümkündür. Örneğin, bir mali denetim esnasında bilişim sistemleri ile karşılaşıldığı ve bilişim ortamında tutulan veriler denetimin önemli bir parçasını oluşturduğu durumda, bilişim sistemleri denetimi, denetlenen kurumlarda kullanılan bilişim sistemlerinin işlem ve uygulamalarının güvenlik ve güvenilirliğini sağlayan iç kontrolleri incelemek ve değerlendirmektir.

Bilişim sistemleri denetimi, bilişim teknolojisinin gelişimine ve kurumlarda kullanım düzeyine paralel olarak üç şekilde yapılabilmektedir.³ Bilgisayar çevresinde denetim, bilgisayarlı denetim, bilgisayarın içinde denetim.

¹ Özkul, Davut, “Bilişim Sistemleri Denetimi”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, G.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2002, s. 42.

² Weber, R., Information Systems Control and Audit, 1999, Akt. ASOSAI, IT Audit Guidelines, ASOSAI Research Project, Eylül 2003.

³ INTOSAI Geliştirme Girişimi (IDI), Intorduction of IT Audit e-learning Course Notes, 2007, s. 5. <http://idi.cliksonline.com>.

Bilgisayar çevresinde denetim; bilişim teknolojilerinin kurumlar tarafından kullanılmaya başlandığı ilk yıllarda, birçok işlem bilişim teknolojileri ile birlikte manuel olarak da yapılmaktadır. Burada denetçiler denetim izini, bilgisayara giren kaynak dokümanlardan elde edip bilgisayardan çıkan dokümanla karşılaştırarak, kayıtları takip ederek ihtiyaç duyulan kanıtları manuel olarak elde etmektedir. Bu yöntemde, denetçiler bilgisayara girilen veriler ve ürettiği çıktılarla ilgilendiği halde, bilgisayarın kendisi ile ilgilenmemektedir.

Bilgisayarlı denetim; bilişim sistemlerini yaygın olarak kullanan ve işlemlerini daha az manuel olarak yürüten kurumlarda, bu sistemdeki verileri araştırmak, karşılaştırmak, analiz etmek ve değişik test türlerini uygulamak veya veriler üzerinde matematiksel hesaplamalar yapmak için bilgisayar kullanılmaktadır. Denetimde etkinliği ve verimliliği önemli ölçüde arttırmak için kullanılan bu tekniklere sıklıkla bilgisayar destekli denetim teknikleri (BDDT) denmektedir.

Bilgisayarın içinde denetim; manuel olarak üretilen çıktıların minimuma indiği, kurumun bütün bilgileri ve iletişiminin bilişim teknolojileri aracılığıyla sağlandığı karmaşık ve büyük sistemlerin denetimine ilişkin olarak kullanılan bu yöntemde, bilgisayar, sistem içinde var olan işlem mantığını, var olan kontrol mekanizmalarını ve sistem tarafından üretilen kayıtları test etmek için kullanılmaktadır. Denetçi, sistem tasarımı ve sistemin geliştirilmesinde de belli görevler üstlenmektedir.

Bilişim teknolojisindeki gelişmeye ve denetçilerin çalışma ortamları ve bilgisayar ile ilişkilerine göre bu denetimin isimlendirilmesi de zamanla değişmiştir. Önceleri bu denetim, “Bilgisayar Denetimi” (Computer Audit), “Elektronik Veri İşleme Denetimi” (Electronic Data Processing (EDP) Audit) olarak adlandırılırken, daha sonra “Bilgi Teknolojilerinin Denetimi” (Information Technology (IT) Audit) ve “Bilişim Sistemlerinin Denetimi” (Information Systems (IS) Audit) olarak adlandırılmaya başlanmıştır.⁴

Bilişim sistemlerine ilişkin kontrollerin değerlendirilmesinin bilişim teknolojisinin kendine özgü özellikleri nedeniyle, bu konuda belirli düzeyde bilgi birikimi olan kişiler eliyle yerine getirilmesi gerektiği açıktır. Geçmişte ve hatta günümüzde bazı kurumlarda böyle uzmanlar, bilgisayar denetçisi (computer auditor), bilgi işlem denetçisi (EDP auditor) olarak

⁴ Menkus, Belden and Gallegos, Frederick, “An Introduction to the IT Auditing”, EDP Auditing, Auerbach Publications, 2001, s.12/2.

adlandırılmaktadır. Ancak günümüzde birçok kurumda bu uzmanlar bilişim sistemleri denetçisi (IT or IS auditor) olarak nitelendirilmektedir.⁵

Yüksek Denetim Kurumları ve Bilişim Sistemleri Denetimi

Bilişim teknolojisindeki gelişim, denetim birimleri üzerinde iki yönlü etkide bulunmaktadır. Birincisi denetim elemanlarının denetim işini kolaylaştırmak için bizzat bilişim teknolojisinden faydalanmaları (bilgisayar destekli denetim tekniklerini kullanmaları), ikincisi de denetlenen kurumların bilişim teknolojisine geçmeleri dolayısıyla bilişim ortamında denetim yapmak zorunda kalmalarıdır.⁶

Bilişim sistemlerinin varlığı temel denetim amaçlarını değiştirmemekle birlikte, denetim kanıtını, denetim izini ve iç kontrol ortamını değiştirmesi, yeni suç ve hata yapma mekanizmaları ve fırsatları⁷ ortaya çıkarması gibi denetçinin riskler hakkındaki görüşleri üzerinde etkili olabilecek bir özelliğe sahip olduğundan, denetim sürecinde, tekniğinde, kanıtlarında ve en önemlisi denetim anlayışında değişimlerin yaşanmasına neden olabilmektedir. Bu değişim, denetçinin yeni duruma uyum sağlamasını ve elektronik bilgi ortamlarının denetim sürecini nasıl etkileyebileceğini dikkate almasını gerektirmektedir.⁸ Bugün bilişim teknolojilerinin denetlenen kurumlarda yoğun şekilde kullanılmasının beraberinde getirdiği riskleri makul seviyeye düşürecek kontrol mekanizmalarının kurulması ve belirli standartlar çerçevesinde bu kontrollerin kurulup kurulmadığının denetlenmesi gerekliliği bulunmaktadır.

Bu çerçevede yüksek denetim kurumları, bu gelişmeleri yakından takip ederek bilişim teknolojilerinin getirdiği yeni durumlara ayak uydurmaya çalışmış, özellikle bu konudaki çalışmalarını daha önceden başlatan Sayıştayların ürettiği raporlar ve denetim rehberleri diğer tüm Sayıştaylarca paylaşılmıştır. Bu arada başta INTOSAI olmak üzere uluslararası meslek kuruluşlarının da bilişim sistemleri denetimine yönelik standartların

⁵ Özkul, Davut, a.g.e. s.42.

⁶ Özkul, Davut, “Bilişim Sistemi Kavramı ve Bilişim Sistemlerinin Denetimi”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 44-45, Ocak-Haziran 2002, s.19.

⁷ INTOSAI EDP Committee, IT Controls Student Notes, March 2007 s.3 -5, <http://www.nao.org.uk/intosai/edp/trainingindex.html>.

⁸ Selvi, Yakup, Türel, Ahmet ve Şenyiğit, Bora,, “Elektronik Bilgi Ortamlarında Muhasebe Denetimi”, 7. Muhasebe Denetimi Sempozyumu, Nisan 2005, İstanbul, s.1.

benimsenmesi ve iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılmasına yönelik çalışmaları önemli katkılar sağlamıştır.

Uluslararası Standartlar ve Bilişim Sistemleri Denetimi

Denetim standartları, denetimin başlangıcından bitimine kadar izlenecek yol ve usulleri tarif eden kurallardır. Sayıştaylar ve denetçiler için denetim standartları yaptıkları işlerin kalite güvencesidir. Sayıştaylar açısından referans olarak kabul edilen uluslararası denetim standartları Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) ve Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) tarafından oluşturulan standartlardır. Ayrıca bazı ülkelerde Uluslararası Denetim Standartları (UDS) ve kendi iç mevzuatları esas alınarak ulusal denetim standartları oluşturulmaktadır. Bilişim sistemlerine ilişkin olarak ISO 27001 Bilgi Güvenliği Yönetimi ve Bilgi Sistemleri Denetim ve Kontrol Birliği (ISACA) standartları gibi bir dizi başka kurum ve kuruluş tarafından oluşturulmuş olan standartlar da vardır.

INTOSAI Denetim Standartlarında; denetçi ve Sayıştayın işlerini yeterli kalitede yürütebilmesi için gerekli yeterliliğe sahip olması ve Sayıştayın kendisini, iç kontrol mekanizmalarının güvenilirliğine dayalı denetim tekniklerini (sistem tabanlı teknikler), mali tablo analiz metodlarını, istatistiki örnekleme ve bilişim sistemlerinin denetimini içeren tüm güncel denetim metodolojileriyle donatması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca, muhasebe veya diğer bilgi sistemlerinin bilgisayarlaştırıldığı ortamlarda denetçi, denetlenen kurumun verilerinin doğruluk, tamlık ve güvenilirliğini sağlayan iç kontrollerin uygun çalışıp çalışmadığını belirlemelidir.

IFAC tarafından oluşturulan Uluslararası Denetim Standartlarına göre de; denetçi denetlediği kurumun, mali raporlama ve iş yönetim süreci içerisinde kullanılan bilişim sistemi ve bu sistemden kaynaklanacak risklere kurumun nasıl cevap verdiği hakkında yeterli düzeyde bilgi sahibi olmalıdır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Dış Denetim” başlıklı 68 inci maddesinde, dış denetimin, isimleri sayılmamış olmakla birlikte, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak Sayıştay’ın Anayasal ve yasal yetki ve sorumluluklarına göre yürütülmesi esası benimsenmiştir. Buna göre, 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarının gerektirdiği tarzda denetim yapılması Sayıştay için kanuni bir zorunluluk haline gelmiştir.

Uluslararası Kuruluşların Bilişim Sistemleri Denetimine İlişkin Çalışmaları

Bilişim teknolojilerinin denetlenen kurumlarda hızla yaygınlaşması ve bu teknolojilere yönelik denetim metodolojisinin Sayıştaylarca geliştirilmeye çalışılması, yüksek denetimin konusu olan her alanda, elde edilen birikimi üyesi bulunduğu ülkelerle paylaşma platformu olarak görülen başta INTOSAI olmak üzere, birçok uluslararası kuruluşu bu konuda harekete geçirmiş ve bilişim sistemleri denetimine yönelik daimi çalışma grupları kurma yoluna yöneltmiştir.

INTOSAI Bilişim Sistemleri Denetimi Daimi Çalışma Grubu 1992 yılından beri bu konudaki gelişmeleri yakından izleyerek, elde ettiği birikimi üyelerine aktarmaya çalışmaktadır. Bu çalışma grubu, bilişim sistemleri denetimine ilişkin eğitim notlarını ve iyi uygulama örneklerini web sayfası aracılığıyla paylaşma sunmaktadır. Burada yer alan ve düzenli olarak teknolojik gelişmelere göre güncellenen eğitim notları, birçok Sayıştay için bilişim sistemleri denetimine ilk adımın atılmasında önemli bir kaynak niteliğindedir. Ayrıca tüm üye kurumlara gönderilen ve web ortamında da paylaşılan “IntoIT Journal” adlı dergiyi yayımlamaktadır. Bu dergide, bu alandaki gelişmeler, yapılan toplantılarda alınan kararlar ve gelecekteki işbirliği alanlarına ilişkin konular işlenerek gelişmeler hakkında bilgi verilmektedir.

EUROSAI Bilişim Sistemleri Denetimi Çalışma Grubu da, üye ülke birikimlerinin paylaşımını daha ileri noktalara taşımak ve bilişim sistemleri denetimi alanında ortak faaliyetlerin yürütülmesini desteklemek amacıyla 2002 yılında kurulmuştur. Kuruluşunun hemen sonrasında, Sayıştayların kendi bilişim sistemlerini değerlendirebilmesi amacıyla bir metodoloji geliştirilmesi için “Sayıştaylarda Bilişim Sistemlerinin Kontrolü” konusunda bir çalışma yapılmasına ve eğitim faaliyetlerinin organize edilmesine yönelik bir proje geliştirilmiştir. Bu projedeki metodoloji ve uygulama, Sayıştay’ın mevcut durumunun bir takım standartlar çerçevesinde kontrol edilerek, güçlü ve geliştirilmesi gereken yönlerinin tespitini sağlayan ve eylem planı ile sonuçlanan bir faaliyettir. Şu ana kadar hemen hemen tüm üye Sayıştaylar bu metodolojiyi kendi bünyelerinde uygulamışlardır. Geride kalan birkaç üye Sayıştayın da verilen teşvik ve gerekli destekle uygulamayı gerçekleştireceği görülmektedir. Sayıştay da bu metodolojinin uygulanmasına yönelik çalışmaları başlatmış ve önemli mesafeler almış bulunmaktadır.

Çalışma grubu, düzenli toplantılar yaparak üye ülke birikimlerinin düzenlenen seminerlerde tartışılmasına ve iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılmasına katkı sağlamaktadır. Bu seminerlerden bir tanesi, 2006 yılının Mayıs ayında İsviçre’de gerçekleştirilen, İngiltere Sayıştayı tecrübesi temelinde Elektronik Kayıt Sistemlerinin Kurulması ve Denetimi semineridir. Bundan başka, diğer konuların yanında e-devlet ve e-ihale uygulamalarının oluşturacağı risklerin neler olabileceği ve denetimlerinin nasıl yapılacağı konularında da çalışmalar yapılmış bulunmaktadır.

ASOSAI de, Hindistan Sayıştayının önderliğinde bilişim sistemleri denetimi konusunda eğitimler yapılması, eğiticilerin yetiştirilmesi ve kurs materyallerinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmalarda geliştirilen kurs materyalleri değişik ülke Sayıştaylarında düzenlenen bilişim sistemleri denetimi kurslarında kullanılmaktadır. Tüm bu eğitim notlarından ve diğer ülke Sayıştayların rehberlerinden yararlanılarak hazırlanan Bilişim Sistemleri Denetimi Rehberi bu alandaki çalışmaların derlenmesi açısından önemli bir kaynak niteliğindedir.

INTOSAI Geliştirme Girişiminin (IDI) de, bölgesel Sayıştay birlikleri ile işbirliği halinde değişik ülkelerde bilişim sistemleri denetimi alanında başarısı kanıtlanmış metodolojisine uygun eğitim kurslarının düzenlenmesi ve eğiticilerin yetiştirilmesine yönelik faaliyetleri bulunmaktadır. Ayrıca internet üzerinden uzaktan eğitimin ilk uygulama konusu da bilişim sistemleri denetimi olmuştur. Bu çalışmaya Sayıştaydan da meslek mensubu katılarak sertifika almaya hak kazanmıştır.

Bilişim sistemleri denetimi alanında uluslararası kuruluşların çalışmalarına değinilirken bu konuda uluslararası bir otorite olarak kabul edilen Bilgi Sistemleri Denetim ve Kontrol Birliği’ne (ISACA) değinmemek bir eksiklik olacaktır. Bu Birliğin, denetçiler için mesleki ahlak kurallarını da içeren ve sürekli olarak geliştirilen denetim standartları bulunmaktadır. Ayrıca, bilişim sistemleri konusunda uzmanlığın bir göstergesi olan Uluslararası Bilişim Sistemleri Denetçi Sertifikası’nın (CISA) da bu birlik tarafından verilmesi, bu kurumun çalışmalarına özel önem verilmesini gerektirmektedir. Bu sertifika olmadan da bilişim sistemleri denetimlerinin yürütülebilme imkanı bulunmakla birlikte, sertifikası olmayan denetçinin yapacağı denetimlerde yetki ve nitelik tartışmasının yaşanması tüm ülkelerde olasıdır. Günümüzde bu sertifika, bilişim sistemleri denetimi alanında yüksek denetim kurumlarının yaptığı işlerin kalite güvencesinin teminatı olarak görülmektedir.

Bu Birliğin denetim standartları geliştirme ve uluslararası sertifika verme çalışmalarının yanında, kurumların sağlıklı ve güvenilir bir bilişim alt yapısının kurulmasına yönelik önemli çalışmaları da vardır. Bilişim teknolojilerinin yönetim çerçevesi olarak görülen ve kurum bilişim sistemlerinin denetiminde, yönetiminde ve kontrolünde önemli bir araç olarak oluşturulan ve 4. sürümü yapılan COBIT (Control Objectives for Information and Related Technology) tüm dünyada, sistem değerlendirme yöntemlerinde temel başvuru ve uygulama rehberi niteliğindedir. COBIT, standartları dikkate alan, uygulamalar içerisinde sürekli geliştirilen ve denetçiler ile idareciler tarafından bilinmesi gereken bir kaynaktır. Bu nedenle hem denetim hem de uygulayıcı birimler açısından yoğun şekilde istifade edilmektedir.⁹

Sayıştay ve Bilişim Sistemleri Denetimi

Kamu kurumlarının bilişim sistemlerine artan bağımlılığı ve özellikle Türkiye’de bankacılık sisteminde meydana gelen sorunlar, denetim birimlerini bu sistemlerin kendine özgü riskleri konusunda daha dikkatli davranmaya yöneltmiştir. Daha açık bir ifade ile, kurum bilişim sistemlerinin güvenli ve güvenilir bir ortamda çalışıp çalışmadığına ve güvenilir veriler üretilip üretilmediğine ilişkin kontrollerin değerlendirilmesi ya da bir başka deyişle bilişim sistemlerinin denetiminin yapılması gerektiği ortaya çıkmıştır.

Bugün geline nokta, yüksek denetimin, gerek kapsamı ve niteliği, gerekse amaçları, işlevleri ve toplumsal etkileri açısından yeni boyutlar kazanmasının kendisine yüklediği sorumluluklar dikkate alındığında, Sayıştay, bilişim teknolojilerindeki hızlı gelişmenin yakından takip edilmesi gerektiğinin farkındadır.

Sayıştay, Türkiye’de bir bilgi işlem birimine sahip ilk kurumlar arasındadır. Günümüzde de yaygın ve güçlü bir bilişim alt yapısına sahiptir. Ancak, bilişim teknolojilerinin denetimde kullanılması veya bilişim teknolojilerinin imkanlarından yoğun şekilde yararlanan kurumların sistemlerinin denetlenmesine yönelik çalışmalar yeni başlamış bulunmaktadır. Özellikle 2003 yılı içerisinde Hazine Müsteşarlığında yürütülen ilk uygulamalar sonucu elde edilen başarı, kurumumuz açısından bu alanda yapılan çalışmaları daha ileriye götürme konusunda cesaret verici bir gelişme

⁹ ISACA, CISA ve COBIT hakkında daha fazla bilgi için bakınız, www.isaca.org.

olmuştur.¹⁰ Nitekim İngiltere ve kısmen de İspanya Sayıştay'ı ile yürütülen “Sayıştay’ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi” Eşleştirme Projesinde, mali denetim ve performans denetimi ekiplerinden ayrı bir bilişim sistemleri denetim ekibi oluşturularak, bu konudaki bilgi birikimine uluslararası standartlar ve AB uygulamaları bağlamında önemli katkı sağlanmış ve bir metodoloji geliştirilmesinin önü açılmıştır.

Eşleştirme Projesi çerçevesinde yürütülen bu çalışmalarla, bilişim sistemlerinin denetimi alanında uluslararası standartların benimsenmesi ve denetim metodolojisi geliştirilmesi ile bu denetimleri uygulamak ve sürdürmek üzere denetçilerin yeterli bilgi ve deneyim sahibi olması ve gerekli örgütsel yapının oluşturulması hedeflenmiştir.

Bilişim sistemleri denetimi alanında proje bünyesindeki çalışmalar iki kademeli olarak yürütülmüştür. Birinci kademedeki çalışmalar, bilişim sistemleri ile ilgili başlangıç düzeyindeki bilgilerle sınırlandırılmıştır. Bu çalışmanın hedefi, bütün mali denetçilerin bilişim sistemleri ile ilgili temel riskleri belirleyebilecek şekilde eğitilmesidir. Bu kapsamda mali denetim rehberine bilişim sistemlerinin değerlendirilmesiyle ilgili bölümler eklenmiştir.

Bilişim sistemleri ile ilgili çalışmaların ikinci kademesinde ise, bilişim sistemleri denetiminde uzmanlaşmış denetçilerin kullanacağı daha ayrıntılı bir metodolojinin belirlenmesi hedeflenmiştir. Söz konusu bilişim sistemleri denetim rehberi hazırlandıktan sonra pilot denetim uygulamalarıyla da test edilmiş ve tamamlanarak Sayıştay bünyesinde tartışmaya açılmıştır. Bilişim teknolojisinin hızlı bir şekilde değişmesi, bu rehberde yer alan sistem kontrollerinin de düzenli olarak gözden geçirilmesini, güncellenmesini ve geliştirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu açıdan rehber, sürekli değişebilecek ve yenilenebilecek dinamik bir tarzda kurgulanmıştır.

Kurumların mali nitelikteki işlerini destekleyen bilişim sistemlerinin genel ve uygulama kontrollerinin değerlendirilmesi için tasarlanmış olan bu rehber, bilişim sistemleri denetimi alanında uzmanlaşmış denetçilere, karmaşık sistemlerin bilişim sistemleri denetiminin nasıl planlanacağı, yürütüleceği ve raporlanacağı konusunda yol göstermektedir.

¹⁰ Sayıştay Genel Kurulunun 06.10.2003 tarih ve 5071/1sayılı kararı ile kabul edilerek Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilmesi uygun bulunan ve 2002 yılı Genel Uygunluk Bildirimi eki olan “Hazine Bilişim Sistemleri Denetimi Raporu” için bakınız, http://www.sayistay.gov.tr/rapor/hazine/diger/Hazine_Bilisim_Sistemleri_Raporu.pdf

Rehberin hazırlanmasında başta Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI), Bilgi Güvenliği Standartları (ISO (17799, 27001)) ve Bilgi Sistemleri Denetim ve Kontrol Birliği (ISACA) standartları olmak üzere uluslararası standartlardan ve diğer ülkelerin ve ilgili kuruluşların iyi uygulama örneklerinden yararlanılmış ve Sayıştay Mali Denetim Rehberinde belirtilen süreçler dikkate alınmıştır.

Rehbere göre, bilişim sistemleri denetiminin amacı, denetlenen kurumlarda kullanılan bilişim sistemlerinin işlem ve uygulamalarının güvenlik ve güvenilirliğini sağlayan iç kontrolleri incelemek ve değerlendirmektir.

Bilişim sistemleri denetimi, bir kurumun mali tablolarını etkileyen tüm sistemlerinde yürütülebileceği gibi, bu tabloları etkileyen sistemlerden risk değerlendirmesi sonucunda sadece yüksek riskli olarak görülen sistemlerde de yürütülebilir.

Rehber öncelikle mali denetim kapsamında kurum bazında karmaşık sistemlerin denetiminde kullanılmak amacıyla hazırlanmakla birlikte, gerek duyulması durumunda mali denetim sürecine bağlı olmadan belirlenen sistemlerin güvenilirliğine ilişkin görüş bildirmek amacıyla da kullanılabilir.

Bilişim sistemleri denetimi yürütülürken risk tabanlı denetim yaklaşımına uygun olarak;

- Öncelikle incelenen bilişim sisteminden kaynaklanabilecek riskler belirlenir,

- Bu riskleri minimize edecek kontrol mekanizmaları belirlenir,
- Bu kontrol mekanizmalarının kurum tarafından oluşturulup oluşturulmadığı, oluşturulmuş ise etkin çalışıp çalışmadığı incelenir,
- İnceleme sonrası, iç kontrollerdeki zayıflıklar değerlendirilir,
- Elde edilen bulgular belli bir prosedüre göre raporlanır.

Bu çerçevede rehber, üç ana bölümden oluşturulmuştur:

Birinci bölümde, bilişim sistemleri denetiminin planlanması sırasında denetçinin yapacağı işler sistematik bir şekilde anlatılmaktadır. Bu işler, kurumun ve kurum bilişim sistemlerinin tanınması, mali tabloları etkileyen sistemlerin belirlenmesi, sistem risk değerlendirmelerinin yapılması, denetim stratejisinin belirlenmesi ve denetim programlarının hazırlanmasından oluşmaktadır.

“Sistem Kontrollerinin Değerlendirilmesi” başlıklı ikinci bölümde, kontrol değerlendirmeleri kontrol alanı bazında ele alınmaktadır. Her bir kontrol alanı için, kontrol hedefi, o alana ilişkin riskler ve bu riskleri minimize edecek kontrol faaliyetleri açıklanacak şekilde düzenlenmiş ve o alandaki kontrollerin varlığı ve etkinliğinin nasıl değerlendirileceği kontrollerin değerlendirilmesi başlığı altında gösterilmiştir.

Denetim sonuçlarının raporlanmasını konu alan üçüncü bölümde, taslak raporun hazırlanması, kurum yöneticileriyle görüşme ve nihai raporun yazılması ve ilgili birimlere sunulması konuları açıklanmaktadır. Ayrıca raporda düzeltilmesi istenen hususların nasıl izleneceği ve denetim kalite kontrolünün nasıl yapılacağı konuları üzerinde durulmaktadır.

Oluşturulan Sayıştay Bilişim Sistemleri Denetim Rehberi bu alandaki metodoloji geliştirme çalışmalarının önemli bir adımını oluşturmaktadır. Ancak bu adımın, uluslararası kuruluşların ve diğer Sayıştayların çalışmalarının yakından takip edilerek ve bu alanda yurt içindeki kurum ve kuruluşlarla işbirliği olanakları araştırılarak, düzenli ve sürekli çalışmalarla gelecekte hızlı yürümeye dönüştürülmesi kaçınılmazdır. Çünkü bilişim sistemleri denetimi, yukarıda açıklanan nedenlerle bir zorunluluk haline gelmiş; zaman içerisinde bilişim teknolojilerinde hızlı değişimlerin yaşanması ve denetim metodolojisinde meydana gelecek yeni yaklaşımların yakından izlenmesinin gerekmesi gibi nedenlerle göz ardı edilemeyecek bir olgu olarak Sayıştayın önünde durmaktadır.

Sonuç

Bilişim teknolojilerine yönelik yasal alt yapının sürekli olarak geliştirilmekte olması, kurumların bu teknolojilere yaptıkları yatırımların boyutlarının giderek büyümesi ve nihayet kurumların iş ve işlemlerini yürütürken artık bilişim teknolojilerine bağımlı hale gelmesi, görevleri kamu kaynaklarının yürürlükteki mevzuata uygun olarak tutumlu, verimli ve etkin şekilde kullanılıp kullanılmadıklarını denetlemek olan yüksek denetim kurumlarının bilişim sistemleri denetimine ağırlık vermeleri gerektiğini açıkça ortaya koymaktadır. Bu çerçevede tüm dünyadaki gelişmelere paralel olarak Sayıştayın da son yıllarda elde ettiği birikimleri hem kendi denetim çalışmalarındaki kalitenin artırılması için kullanması, hem de bu birikimden yararlanacak kurumların denetiminde değer katan bir yaklaşımın benimsemesi kaçınılmazdır.

İki yıllık yoğun bir çalışma ile üretilen bilişim sistemleri denetim rehberi, eğitim materyalleri ve elde edilen birikim, kurumumuzdan beklenen hizmetlerin layıkıyla yerine getirilmesine önemli katkılar sağlayacaktır. Nitekim bu birikimin bir sonucu olarak, Sayıştay ile Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) arasında bilişim sistemleri denetimi, eğitimi, rehber ve yazılım geliştirilmesi ile ilgili konularda işbirliği yapılmasına ilişkin bir protokol imzalanmıştır. Buna göre, Sayıştayın kamu kurumlarında yürüteceği bilişim sistemleri denetimlerinde, 1995 yılından itibaren çalışmalarını bilgi güvenliği alanında yoğunlaştırmış ve bilgi güvenliği alanında Türkiye'deki en yetkin ve tecrübe sahibi kurum olan TÜBİTAK Ulusal Elektronik ve Kriptoloji Araştırma Enstitüsü (UEKAE) ile işbirliği yapılacaktır. Bu işbirliği ile bir yandan Sayıştayın bilişim sistemlerine yönelik denetim işlerinin kalite güvencesini arttırması bir yandan da Devlet Planlama Teşkilatı tarafından geniş katılımla hazırlanan 2006-2010 yıllarını kapsayan ve eylem planlarıyla desteklenen Türkiye Bilgi Toplumu Stratejisinde öngörülen kamusal alanda bilgi güvenliği yönetim sistemlerinin oluşturulması ve geliştirilmesi amaçlarına da katkıda bulunulacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- ASOSAI, IT Audit Guidelines, ASOSAI Research Project, Eylül 2003.
- IDI, Introduction of IT Audit, e-learning Course Notes, 2007, <http://idi.cliksonline.com>.
- INTOSAI EDP Committee, IT Controls Student Notes, March 2007. <http://www.nao.org.uk/intosai/edp/trainingindex.html>
- Menkus, Belden and Gallegos, Frederick, “ An Introduction to the IT Auditing”, EDP Auditing, Auerbach Publications, CRC Pres LLC, 2001.
- Özkul, Davut, “Bilişim Sistemleri Denetimi”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, G.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2002.
- Özkul, Davut, “Bilişim Sistemi Kavramı ve Bilişim Sistemlerinin Denetimi”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 44-45, Ocak-Haziran 2002.
- Selvi, Yakup, Türel, Ahmet ve Şenyiğit, Bora, “Elektronik Bilgi Ortamlarında Muhasebe Denetimi”, 7. Muhasebe Denetimi Sempozyumu Nisan 2005, İstanbul.

YÖNETİM BİLGİ SİSTEMİ VE SAYIŞTAYDA YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALAR

Necip POLAT*

Giriş

Günümüzde kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilen işlem sayısı ve sahip olunan bilgi hızla artmakta, buna karşın işlemlerin daha hızlı yapılması ve kararların daha hızlı alınması konusundaki beklenti ve baskılar da artmaktadır. Bu durum, yaşadığımız çağa da adını veren bilgiyi elde etmenin ve bu bilgiyi yönetmenin, kurumsal amaçlara ulaşmadaki önemini bir kat daha artırmıştır.

Yöneticilerin kurum ve kaynakları hakkında karar alırken başlıca ihtiyaç duyduğu şey, kaynaklar ve süreçler hakkında doğru ve zamanında sahip olunacak bilgidir. Yönetim işlevlerinin gerektirdiği bilginin güvenilir, doğru ve zamanında elde edilebilmesi ve yönetilebilmesi için organizasyonların tüm fonksiyonlarının, birimlerinin ve bireylerinin içinde yer aldığı dinamik sistemler geliştirilmekte ve bu sistemler yoluyla yönetim görev ve sorumluluklarının en etkili şekilde yerine getirilmesi amaçlanmaktadır.

Yöneticilerin gereksinim duyduğu bilgiyi en iyi şekilde elde etmek, işlemek, düzenlemek ve istenilen amaca uygun hale getirmek üzere kurulan sistemlere yönetim bilgi sistemi (YBS) denilmektedir. Yönetim kademelerinin, çoğu durumda içinden çıkılması imkansız derecede ağırlaşan işleri, bu sistemlerin kullanılmasıyla hem daha az emek ve maliyetle, hem de daha kaliteli ve süratli olarak yerine getirilebilmektedir.

Yönetim Bilgi Sisteminin Kavramsal Çerçevesi

Yönetim bilgi sistemi kavramının daha iyi anlaşılabilmesi için, bu kapsamda kullanılan birtakım kavramların açıklığa kavuşturulması yararlı olacaktır.¹

Veri; “datum” sözcüğünün çoğulu olan “data” kelimesinin karşılığı olarak kullanılan bir kavram olup işlenmemiş, bir sonuca varabilmek için

* Sayıştay Başdenetçisi

¹ Detaylı bilgi için bkz. Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, www.tdk.gov.tr ; Faruk ÇUBUKÇU, Bilgisayar Terimleri Sözlüğü, Verso Yayınları, Ankara 1987.

gerekli olan ilk bilgi, ham bilgiyi ifade etmektedir. Veri, çeşitli olgu, kavram veya komutların, iletişim, yorum ve işlem için elverişli biçimde gösterimidir. Veriler, sayısal karakterler, metinler veya semboller olabileceği gibi çeşitli biçimlerdeki grafik gösterimler veya resimler şeklinde de olabilir.

Veritabanı; hızlı arama ve erişim sağlamak üzere organize edilmiş, düzenli veriler topluluğudur. Kelimenin anlamı bilgisayar ortamında saklanan düzenli verilerle sınırlı olmamakla birlikte, daha çok bu anlamda kullanılmaktadır

Bilgi; verilerin kurallardan yararlanılarak işlenmiş şekli, anlamlı sonuçlarıdır. Diğer bir ifadeyle, verilerin değer kazandırılmış biçimidir. Bilginin üç temel boyutu vardır: Zaman, içerik ve biçim.

Bilgi Yönetimi; bir organizasyonda, bilginin etkin bir biçimde üretilmesi, saklanması, kullanılması, geliştirilmesi ve aktarılması için, temel bilgi süreçlerine katılan birim ya da faaliyetlerin yönlendirilmesini de amaçlayan süreçtir.

Sistem; girdiler alıp çıktılar oluşturan, organize bir dönüşüm süreciyle ortak bir amaca yönelik, beraber çalışan ve birbirine bağlı parçalar topluluğudur. Sistemin elemanları girdi, süreç, çıktı, geri besleme ve denetimdir.

Bilgi Sistemi; veri kaynaklarını girdi olarak alıp süreçten geçiren ve çıktı olarak bilgi ürünlerini ortaya çıkaran sistemdir. Bilgi sistemleri; veri işleme sistemleri, yönetim bilgi sistemleri, karar destekleme sistemleri, ofis otomasyon sistemleri olmak üzere dörde ayrılabilir.²

Yönetim Bilgi Sistemi; yöneticinin planlama, örgütleme, istihdam ve kontrol işlevlerini icra etmesine yardımcı olan bilgiyi, yani karar verme sürecini doğrudan etkileyen yönetim bilgisini üreten ve yöneticilere yine onların istedikleri biçimde sunan sistemdir. Yönetim bilgi sistemi, bilgisayarlardan çok daha önce, insanların ortak amaçlarını gerçekleştirmek amacı ile bir araya geldikleri andan itibaren geçerli olan bir kavramdır. Günümüzde yönetim bilgi sistemini bilgisayar ve bilgisayar olanakları ile bütünleştirmek alışılmış bir durumdur.

Yönetim Bilgi Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Yönetim bilgi sistemi yaklaşık 50 yıllık bir tarihsel süreç içerisinde gelişmiştir. Süreç, 1950 ve 60'lı yıllarda sadece büyük organizasyonların muhasebe gibi bilgiye dayalı aktivitelerini kaydetme ve bu kayıtları

² Christopher MARTİN ve Philip POWELL, *Information Systems*, McGraw-Hill, London 1991, s.9

saklamasıyla başlamıştır. 70'li yıllarda metin işleme ve karar destek sistemleri geliştirilmiştir.³ Bu sistemlerde, kullanıcıya çıktıları isteklerine uyarlama ve yapılandırma olanağı sunulmuştur. Ancak maliyetlerin yüksek olması, sistemlerin kullanımını da sınırlandırmıştır. Nitekim, zaman içerisinde bilgisayarların yaygınlaşması, ucuzlaması ve kullanım kolaylığı sağlaması, yönetim bilgi sistemlerinin de daha yaygın hale gelmesinin önünü açmıştır. Bu tarihlerde yönetim bilgi sistemi, bilgisayar teknolojilerinin bir ilgi alanı iken, daha sonra, giderek sosyal bilimlerin bir disiplini haline gelmiştir.⁴

1980'li yıllardaki temel gelişim, bilgisayar işlemlerinin merkezi olmayan bir yapıya kavuşturulmasıdır. Bu çerçevede tek bir ana bilgisayarın yerini, organizasyonun değişik yerlerine dağıtılmış çok sayıda bilgisayar almıştır. Bu, bir görevin bilgisayarın olduğu birime iletilerek toplu bir şekilde işleme sokulması için uzmanların çalışmasını beklemek yerine, her kullanıcının kendi süreçlerini kendi bilgisayarında gerçekleştirmesi anlamına geliyordu. Bilgisayar kullanımının yaygınlaşması ve bu konudaki becerilerin artması da iş süreçlerinin kurulan bir sistem dahilinde, daha da kolay bir şekilde gerçekleştirilebileceğini göstermiştir.⁵

Daha çok işletmeler tarafından, mali yönetim ve muhasebe alanlarında kullanılan bilgi sistemleri, 90'lı yıllarda donanım ve yazılımların çeşitlenmesi ve gelişmesi karşısında, mali alanlar dışında da yönetim desteği sağlar hale gelmiştir.⁶ Öte yandan, internet teknolojilerinin bütün dünyada popüler hale gelmesi ve haberleşme altyapılarındaki iyileştirmeler, şirketler için bilgi yönetimini önemli bir rekabet avantajı sağlayan faktör haline getirmiştir. Bu çerçevede, bilgiyi yönetmek üzere geliştirilmiş birtakım uzman sistemler, teknolojik alanda ortaya çıkan yeniliklerin de kullanılmasıyla, stratejik süreçleri destekleyen yönetim bilgi sistemleri haline dönüşmüştür.

Günümüze bakacak olursak, gelişmiş ülkelerde büyük işletmelerin tamamına yakını süreçlerini birtakım bilgi sistemleri kurmak suretiyle

³ Reference for Business; "Management Information Systems", <http://www.referenceforbusiness.com/encyclopedia/Man-Mix/Management-Information-Systems.html>; (Erişim:21 Mayıs 2007)

⁴ Ping ZHANG, Fiona Fui-Hoon NAH and Jenny PREECE, "HCI studies in Management Information Systems", http://sigs.aisnet.org/SIGHCI/bit04/BIT_Zhang.pdf, (Erişim: 13 Eylül 2006)

⁵ Wikipedia Free Encyclopedia, "Management Information System", http://en.wikipedia.org/wiki/Management_information_systems; (Erişim: 21 Mayıs 2007)

⁶ Daniel J. POWER, "A Brief History of Decision Support Systems", <http://www.dssresources.com/history/dsshistory.html>, (Erişim: 21 Mayıs 2007)

yönetmektedir.⁷ Kurumsal bazda ise, bütünleşik yönetim bilgi sistemleri kurulmak suretiyle, süreçlerin tümü üzerinde hakimiyet sağlanmakta ve karar alma süreçleri güçlendirilmektedir. Ülkemiz açısından bakıldığında ise, henüz bu konuda yeterli düzeyde araştırma yapılmadığını ve özel sektörde konunun pek de popüler olmadığını söyleyebiliriz.⁸

Kamu Yönetimi Açısından Yönetim Bilgi Sistemi Neyi İfade Etmektedir?

Kamu kurumları önceden belirlenmiş kurallara dayalı, yetki alanları yasalarla belirlenmiş, eğitim yoluyla belirli beceriler kazanmış insan kaynağına sahip, çalışanlarının kendilerine verilmiş görevleri yerine getirmek için gerekli kaynaklar üzerinde mülkiyet haklarının olmadığı bir yapıya sahiptir. Biçimsel kural ve düzenlemelerin olması, işlevsel bölümlenmeye gidilmesi ve hiyerarşik ilişkileri nedeniyle bürokratik örgüt yapısı, örgüt çalışmalarına ve sorunlarına her birimin kendi fonksiyonları açısından yaklaşmasını beraberinde getirmektedir. Bu özellikleri nedeniyle kamu kurumları kapalı sistemler olarak da kabul edilmektedir.⁹

Bilgi yönetimi ve bilgi sistemleri konusunda kamu kurumları özel sektörün gerisinde kalmıştır.¹⁰ Ancak, gelişmiş ülke uygulamalarına bakıldığında, değişen kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamu sektöründe de yönetim bilgi sistemlerinin kurulduğu veya kurulma çalışmalarının yapıldığı görülmektedir.

Türkiye’de kamu kurumlarına bakıldığında teknolojiye yatırım yapıldığı, bilgi teknolojisi araçlarının kaynak olarak kabul edildiği, buna karşın bilginin üretildiği ve hizmete sunulduğu süreçlerin dikkate alınmama eğiliminde olduğu gözlenmektedir.¹¹ Bilgi yönetiminin vazgeçilmez unsuru olarak kabul edilen bilgi paylaşımı ise örgüt kültürü ile yakından ilgilidir. Kamu kurumlarında uzun yıllardan bu yana uygulanmakta olan geleneksel yönetim anlayışı ve bunun doğal bir sonucu olan biçimsel iletişim

⁷ Melikşah KARAKAŞ, “Geçmişten Günümüze Bilgi Yönetimi”, http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=135, (Erişim: 2 Ekim 2006)

⁸ KARAKAŞ, a.g.e.

⁹ Nesrin İNCE, “Kamu Kurumları ve Bilgi Yönetimi”, http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=621, (Erişim: 2 Ekim 2006)

¹⁰ OECD, “Knowledge Management: Learning by Comparing Experiences from Private Firms & Public Organizations” Summary Record of the High Level Forum held in Copenhagen, 8,9 Feb 2001.

¹¹ World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2004/2005*, Geneva, 2004; İNCE, a.g.e.

uygulamaları, bilgi paylaşımının önünde en önemli engeldir. Oysa örgütsel bilgi akışının etkin olması, birimler arasında eş güdüm ve işbirliği sağlayan ve etkileşimli bir ilişkiyi gerektiren bir yönetim yapısı ile olasıdır. Geleneksel yönetim anlayışının sonucu olarak kamu kurumları değişime uyum sağlamakta zorlanmaktadır.¹² Bu çerçevede, amaç ve hedeflerle kurum politikalarının değişen koşullara göre tanımlanarak belirli aralıklarla ya da gerek görüldüğünce gözden geçirilmesi ve kurum yapılarının yeniden tasarlanması önemlidir.¹³

Kamu kurumlarının geleneksel yönetim anlayışından uzaklaşarak yeni bir yönetim anlayışına geçmesi, önemli bir zaman dilimini ve süreci, daha da önemlisi kararlılığı ve bir politikayı gerektirmektedir. Ancak, bilgi çağının ekonomi ve toplum düzeni ile uyumlu, esnek ve bürokratik yapının kısıtlarından uzaklaşmış yeni bir örgüt yapısı, sorunların aşılmasında birincil koşul olarak görülmektedir. Kamu kurumlarında verilen bütün hizmetler için geçerli olan amaçlara ulaşabilme ve örgütsel kısıtları (bürokratik yapı) aşabilme, toplam kalite yaklaşımı ile olası görünmektedir. Teknolojik gelişmelerle şekillenen yeni ekonomik ve toplumsal düzende, dinamik, ağ ortamında çalışan ve örgüt amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için bilgi üreten ve kullanan kurumların olması, ancak zamana yayılmış, hedefe odaklanabilen ve dinamik süreçleri içeren bir yeniden yapılanmayla mümkün olacaktır.¹⁴

5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15. maddesinin 2. fıkrasında, kamu kuruluşlarına (Strateji Geliştirme Başkanlıkları, Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları ve strateji geliştirme ve malî hizmetlere ilişkin hizmetlerin yerine getirildiği müdürlükler aracılığıyla) yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri yerine getirme görevi de verilmiş bulunmaktadır.

5018 Sayılı Kanunun ikincil mevzuatlarından olan ve 18 Şubat 2006 tarih ve 26084 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 8. maddesinde, yönetim bilgi sistemi kapsamında Strateji Geliştirme Biriminin görevleri şu şekilde ifade etmiştir:

a) Yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri, varsa ilgili birimlerle işbirliği içinde yerine getirmek.

¹² İNCE, a.g.e.

¹³ OECD, "Government of the Future", 2001; İNCE, a.g.e.

¹⁴ İNCE, a.g.e.

- b) Yönetim bilgi sisteminin geliştirilmesi çalışmalarını yürütmek.
- c) İstatistiki kayıt ve kalite kontrol işlemlerini yapmak.

Bu mevzuat hükümleri gereğince, kamu kurumlarının gerekli organizasyonel yapıyı oluşturmak suretiyle, yönetim bilgi sistemi kurma, geliştirme ve yürütmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. Doğal olarak bu süreç de, öncü kuruluşların çalışmaları ışığında zamanla oturtulabilecektir.

Yönetim Bilgi Sisteminin Faydaları

Yönetim Bilgi Sisteminin birçok faydası vardır. Bunları niteliksel ve niceliksel faydalar olmak üzere ikiye ayırabiliriz:

Niteliksel faydalar

- Farklı bilgi kaynaklarını tek bir ortamda birleştirir.
- Doğru bilgiye, kaynağından ve hızlı erişim imkanı sağlar.
- Özet bilgidен detay bilgiye erişim imkanı sağlar.
- Analitik değerlendirme imkanı verir.
- Karar verme süreçlerini kısaltır.
- Yöneticilerin risk yönetim kapasitesini artırır.
- Her kademedeki yönetici için esnek raporlama imkanı sağlar.
- Kurumun daha tutarlı ve profesyonel bir bakış açısı ile yönetimini destekler.
- Kurumsal kontrol ve gözetimi artırır (Tahsis edilen bütçe ve verilen zamanlar dahilinde çıktıların elde edilmesini sağlamaya yardımcı olur ve işin zamanında öngörülen maliyetle yapılmasını sağlar).
- Kurum bünyesinde yapılan işlerden çok iyi bir şekilde haberdar olunmasını sağlar ve aynı işin aynı anda birden çok yapılmasının veya tekrar edilmesinin önüne geçer.
- İş süreçleri ve yeni projeler ile bunların başarmak istediği amaçlar hakkında kurumsal bilinçlenmeye yardımcı olur.

Niceliksel faydalar

- Güvenilir yönetim bilgisi raporlarına ulaşmak için, her birimde personelin bu konuda ayrı ayrı çalışmaları yerine, küçük bir merkezi yapı kurulmak suretiyle hem işgücü (personel) tasarrufu hem de mali tasarruf sağlar.

- Gerek istenilen bilginin ilgililere anlatılması ve bu bilgilerin güvenilirliğinin sorgulanması, gerekse farklı birimlerden gelen bilgilerin birleştirilmesi, karşılaştırılması, analiz edilmesi ve bilgilerin güncellenmesi süreçlerinde, yöneticilerin farklı işler veya sistemler arasında bağ kurmak suretiyle harcamış oldukları zamandan tasarruf sağlar.

Yönetim Bilgi Sisteminin Unsurları

Yönetim Bilgi Sistemi üç temel unsurdan oluşmaktadır: İş Süreçleri, Personel ve Teknoloji. Yönetim Bilgi Sistemi oluşturulması, sadece bilişim teknolojisi kullanımıyla ilgili değildir. Öncelikle, kurumda çalışan herkesin, güvenilir bilgi elde etmenin niçin önemli olduğunu ve bunu sağlamak için kendine düşen sorumlulukların neler olduğunu bilmesi gerekir. İkinci olarak, bilgi sağlayan iş süreçlerinin tam olarak ve açık bir şekilde ortaya konması, daha sonra bu süreçlerde bilgiyi sağlama görev ve sorumluluklarının belirlenmesi gerekir. Bilişim teknolojisinden bu varsayımlar altında ve bu süreçleri desteklemek üzere yararlanılmalıdır. Bu noktada üst yönetime, yönetim bilgi gereksinimlerini belirlemek, girişime öncülük yapmak ve birimlerde çalışan personele tutarlı mesajlar göndermek gibi kilit bir rol düşmektedir.

Sayıştayın Yönetim Bilgi Sistemi Çalışmaları

Sayıştayın artan görevleri, karmaşıklaşan iş süreçleri, insan kaynakları ve diğer kaynak kullanımlarında ulaştığı düzey, kurumun yönetsel işlevlerinin zamanında yüksek kalitede ve başarıyla yerine getirilmesini giderek güçleştirmektedir. Bu nedenle;

- Sayıştay'ın kaynakları, planları ve süreçleri ile bunların sonuçlarına ilişkin bilgileri hızlı, sistemli ve sağlıklı bir şekilde üretebilmesi,
 - 5018 Sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca Sayıştayın hazırlaması gereken raporların zamanında, tam ve doğru olarak üretilmesi,
 - Sayıştay yönetiminin stratejik ve operasyonel düzeyde ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgelerin elde edilmesi, işlenmesi, derlenmesi ve yönetim katmanlarının ihtiyaçlarına uygun şekilde raporlanması,
 - Yöneticilerin kurumla ilgili karar ve işlemlerinde desteklenmesi ve etkinliklerinin artırılması,
- amaçlarıyla hızlı, sistemli ve sağlıklı bir yönetim bilgi sisteminin kurulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Öte yandan, 5018 sayılı kanun ile bu kanunda değişiklik yapılması hakkındaki 5436 sayılı kanun ve Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümleri gereğince, yönetim bilgi sistemi kurulması ve buna ilişkin hizmetlerin yerine getirilmesi diğer kamu kurumları gibi Sayıştay açısından da yasal bir zorunluluk haline gelmiştir.

Belirtilen yasal zorunluluk ve kurumsal ihtiyaçlar gereğince, AB fonlarıyla desteklenen “Sayıştay Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi” Eşleştirme Projesi kapsamında belirlenen çalışma alanlarından birisi de yönetim bilgi sistemi olmuştur.

Yönetim bilgi sistemi alanında, proje kapsamında yapılan çalışmalar şunlardır:

1. Yönetim Bilgi Sistemi Çalışma Ekibinin Kurulması: Çalışma ekibi önce çalışma programını belirlemiş ve görev dağılımı yapmıştır.
2. YBS Çalışma Önerisinin Hazırlanması¹⁵: Çalışma önerisinde;
 - a. Sayıştay’ın bilgi üretimi konusundaki sorunları ve bunların sonuçları tespit edilmek suretiyle mevcut durumu ortaya konmuştur,
 - b. Sorunların çözümü için yapılması gerekenler ve hedeflenen nokta belirlenmiştir,
 - c. YBS çalışmasının Sayıştay açısından uygulama koşulları değerlendirilmiştir,
 - d. Kurulması öngörülen sistemin faydaları ve maliyet unsurları ortaya konmuştur,
 - e. Sistemin kurulmasına ilişkin riskler belirlenmiştir,
 - f. Sistemin kurulmasında yönetimin rolü ve ilgili taraflar belirlenmiştir,
 - g. Sistemin başarı kriterleri belirlenmiştir.
3. Çalışma Önerisinin Yönetime Sunulması: Bir fizibilite raporu şeklinde hazırlanan çalışma önerisi yönetime sunulmuş ve yönetim tarafından onaylanmıştır.
4. YBS Çerçeve Belgesinin Hazırlanması¹⁶: Bu kapsamda;
 - a. Mevcut bilgi süreçleri incelenmiştir,

¹⁵ T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Yönetim Bilgi Sistemi Çalışma Önerisi*, Sayıştay, Ankara 2006.

¹⁶ T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Yönetim Bilgi Sistemi Çerçevesi*, Sayıştay, Ankara 2007.

- b. Sayıştay'da karar alma sürecinde gereksinim duyulan bilgi ve belgeler saptanmıştır,
- c. Yönetim bilgisi açısından gereksinim duyulan bilgiler arasında önceliklendirme yapılmıştır,
- d. Kısa, orta ve uzun vadeli bir perspektifle yönetim bilgisinin üretilmesi için yapılması gerekenler ortaya konmuştur,
- e. Kısa vadede manuel olarak hazırlanacak “Aylık YBS Raporu Şablonu” hazırlanmıştır,
- f. Uzun vadede kurulması öngörülen kombine yönetim bilgi sisteminde olması gereken özellikler detaylı bir şekilde açıklanmıştır,
- g. Beş yıl içerisinde yapılması gerekenleri ortaya koyan bir eylem planı hazırlanmıştır.

5. YBS Çerçeve Belgesinin Yönetime Sunulması: YBS'nin kapsam, içerik ve özelliklerine ilişkin çerçeveyi çizen belge yönetime sunulmuş ve yönetim tarafından onaylanmıştır.

Gelinen noktada, sistemin kurulmasına ilişkin altyapı çalışmaları tamamlanmış olup, bundan sonra yapılacak çalışmalar şu şekilde sıralanabilir:

1. 5018 sayılı yasa gereğince yönetim bilgi sistemi hizmetlerini yürütecek organizasyon yapısının belirlenmesi ve bu konuya ilişkin sorumlulukların tevdi edilmesi,
2. Kısa vadede; yönetim bilgisi raporlarının mevcut aylık rapor şablonu çerçevesinde hazırlanması,
3. Orta vadede; mevcut bilgi sistemlerinin yönetim bilgisi üretecek şekilde uyarlanması ve yönetim bilgisi içeriğinin genişletilmesi suretiyle yönetim bilgisi raporlarının üretilmesi,
4. Uzun vadede;
 - a. YBS'ye bilgi sağlayacak ve diğer iş süreçlerine ait gelişmiş bilgi yönetim sistemlerinin kurulması,
 - b. Yeni YBS'nin tasarımının yapılması,
 - c. YBS'yi oluşturmak için gereksinim duyulan bilgisayar donanımının belirlenmesi,
 - d. YBS işletim prosedürlerinin tanımlanması ve personelin eğitimi,

- e. Pilot uygulamaların yapılması,
- f. Sistemin kullanımına geçilmesi ve sürdürülmesi,
- g. YBS'nin dinamik bir sistem olması nedeniyle kullanıcıların gereksinimlerine göre sistemin yenilenmesi.

Sonuç

5018 sayılı Kanunla kamu kurumları için yasal bir zorunluluk haline gelen Yönetim Bilgi Sisteminin kurulması çalışmaları henüz başlangıç aşamasındadır.

Üst yönetimin bilgi ihtiyacını karşılarken, diğer katmanlardaki görev ve sorumluluklarının yerine getirilmesine de katkıda bulunan yönetim bilgi sistemi,

- Bilgi akışında eşgüdüm ve standart sağlanması,
- Tüm iş süreçlerine ait bilgilerin sistematik bir şekilde toplanması ve bir araya getirilmesi,
- Personel ve zaman açısından önemli kazanımlar elde edilmesi,
- Bilgiye güven duyulması ve oto-kontrol mekanizmalarının kurulması,
- Bilginin gizlenme veya kaybolma riskinin ortadan kalkması,
- Yöneticilerin, iş süreçlerine ve kurumun işleyişine hakim olması,
- Yöneticilerin kararlarını hızlı ve güvenilir bilgiye dayalı olarak alabilmesi,

sonuçlarını ortaya çıkaracaktır ki, bu da kamu yönetiminde etkinliğin sağlanmasında çok büyük bir adım atılması anlamına gelecektir.

Yönetim bilgi sistemi, teknoloji altyapısı üzerinde, insan kaynakları, çalışma ve kurum kültüründen etkilenen bir araçlar ve süreçler bütünüdür. Bu nedenle sistem çerçevesinin ve kurulacak yapının geliştirilmesinde de, ne bunlardan herhangi biri ihmal edilebilir, ne de sadece biri üzerinde çalışmakla yetinilebilir.

Sayıştayın, bugüne kadar diğer birçok alanda olduğu gibi, yönetim bilgi sistemi alanında da Eşleştirme Projesi kapsamında ve sonrasında yaptığı ve yapacağı çalışmalarla, Türk Kamu sektöründe öncü bir rol oynayacağı düşünülmektedir.

Kaynakça

- ÇUBUKÇU, Faruk; *Bilgisayar Terimleri Sözlüğü*, Verso Yayınları, Ankara 1987.
- MARTİN, Christopher ve POWELL, Philip; *Information Systems*, McGraw-Hill, London 1991.
- POWER, Daniel J.; “A Brief History of Decision Support Systems”,
<http://www.dssresources.com/history/dsshhistory.html>, (Erişim: 21 Mayıs 2007).
- ZHANG, Ping, NAH, Fiona Fui-Hoon and PREECE, Jenny; “HCI studies in Management Information Systems”,
http://sigs.aisnet.org/SIGHCI/bit04/BIT_Zhang.pdf, (Erişim: 13 Eylül 2006).
- KARAKAŞ, Melikşah; “Geçmişten Günümüze Bilgi Yönetimi”,
http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=135,
(Erişim: 2 Ekim 2006)
- İNCE, Nesrin; “Kamu Kurumları ve Bilgi Yönetimi”,
http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=621,
(Erişim: 2 Ekim 2006)
- Türk Dil Kurumu; Güncel Türkçe Sözlük, www.tdk.gov.tr.
- OECD; “*Knowledge Management: Learning by Comparing Experiences from Private Firms & Public Organizations*” Summary Record of the High Level Forum held in Copenhagen, 8-9 Feb 2001.
- OECD, “*Government of the Future*”, 2001.
- World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2004/2004*, Geneva, 2004.
- Reference for Business, “Management Information Systems”,
<http://www.referenceforbusiness.com/encyclopedia/Man-Mix/Management-Information-Systems.html>, (Erişim: 21 Mayıs 2007)
- Wikipedia Free Encyclopedia, “Management Information System”,
http://en.wikipedia.org/wiki/Management_information_systems,
(Erişim: 21 Mayıs 2007)

T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Yönetim Bilgi Sistemi Çalışma Önerisi*, Sayıştay, Ankara 2006.

T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Yönetim Bilgi Sistemi Çerçevesi*, Sayıştay, Ankara 2007.

T.C. Sayıştay Başkanlığı, *YBS Aylık Raporu*, Sayıştay, Ankara 2007.

BİLİŞİM SİSTEMLERİ STRATEJİSİNİN ÖNEMİ VE SAYIŞTAY DENEYİMİ

Musa KAYRAK*

1. Giriş

Bilgisayar ortamında yapılan her türlü etkinliği ifade edecek şekilde kullanılan bilişim, teknolojinin olanaklarından yararlanılarak bilgiye erişmeyi sağlamaktadır. Bilişim, bilgi ile teknoloji arasında bir köprü vazifesi görürken, elde edilen bilginin, daha iyi bir şekilde sınıflandırılması ve kurumların misyon ve vizyonlarına hizmet edecek şekilde düzenlenmesi için çeşitli bilişim sistemlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, bilişim sistemleri, veri ya da bunların anlamlı hale getirilmiş şekli olan bilginin, bilişim çevresinde toplanması, işlenmesi, saklanması ve gerektiğinde kullanılması için kurulan sistemler olarak ifade edilebilir (OECD 1992).

Günümüzde insan hayatının her alanında etkin bir rol oynayan bilişim olgusu, kamu kurumlarının görevlerini yerine getirmesi süreçlerinde giderek daha önemli bir misyon edinmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları, mevzuat hükümleri uyarınca kendilerine verilmiş olan görev ve sorumlulukları daha hızlı, etkin ve ekonomik bir şekilde yerine getirebilmek; faaliyetlerine ilişkin her türlü veri ve bilgiyi eksiksiz, doğru ve sistemli bir biçimde kaydetmek, işlemek ve analiz etmek; doğru kararları zamanında alabilmek ve daha iyi bir kurum imajına sahip olabilmek amacıyla bilişim sistemlerinin kendilerine sunduğu imkanlardan faydalanmaktadırlar.

2. Bilişim Sistemlerinin Stratejik Planlaması

Bilişim sistemlerinin kullanımının yaygınlaşması ve büyük maliyetler içeren yatırımların yapılması, bilişim sistemlerinin stratejik planlamasını zorunlu kılmaktadır. Özellikle kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlama konusunda köklü bir bilgi birikimine sahip olmaması ve bilişim kavramının doğasından kaynaklanan güçlüklerin varlığı, bu konuda atılması gereken adımlara ciddi bir engel teşkil etmektedir. Diğer yandan, bilişim sistemlerinde stratejik planlama eksikliği şu olumsuz sonuçları doğurmaktadır:

* Sayıştay Denetçisi

- Kurumsal ihtiyaçlar ile satın alınan teknolojinin birbiri ile örtüşmemesi,
- Kurumsal olarak güçlü, ulusal ve uluslararası standartlara uygun bir bilişim sistemleri organizasyonuna ve karar süreçlerine sahip olunamaması,
- Kısa vadeli çözümlerin uzun vadede ihtiyaçlara karşılık verememesi,
- Mali kaynakların ve işgücünün kullanımında dengesizlik,
- Benzer işlevlere sahip sistemlerin satın alınması nedeniyle uzun dönemde kaynak israfına neden olunması,
- Bilişim sistemlerinden kaynaklanan hataların yıkıcı etkilere yol açması,
- Kurumlar için önemli bir değer ifade eden bilginin iyi kullanılamaması,
- Bilişim sistemlerinin kullanımının artmasına paralel olarak ortaya çıkacak güvenlik sorunları,
- Hizmet sunumu ve desteği süreçlerinin iyi yönetilememesi.

Bilişim sistemleri stratejisi, stratejik amaç ve hedeflerden yola çıkarak, kurumsal bilgiyi, ihtiyaç duyulan teknoloji ile en uygun şekilde bir araya getirirken, kurumun önceliklerini dikkate alarak kısa, orta ve uzun vadeli çözümler üretir (INTOSAI 1995). Stratejinin, kurumsal amaç ve hedeflere katkı yapması için, bilişim sistemleri yönetim döngüsü içindeki tüm unsurları dikkate alarak planlanma yapılması gerekmektedir. Bu unsurlar; planlama ve organizasyon, temin ve uygulama, hizmet sunumu ve destek ve izleme ve değerlendirme olarak dört ana başlıkta toplanabilir (ITGI 2005).

Bilişim sistemlerinin stratejik planlaması dört aşamalı olarak yapılmaktadır (IFAC 1999, 4):

- *Yönelim aşamasında*, planın kapsamı ile uygulanacak metodoloji ve teknikler belirlenir.
- *Değerlendirme aşamasında*, kurumun bilişim sistemlerine yönelik ihtiyaçları, halihazırdaki durum ile birlikte değerlendirilmek suretiyle belirlenir.
- *Stratejik plan aşamasında*, öncelikle, bilişim sistemlerinin kurumun geleceğinde oynayacağı rol ve vizyon belirlenir. Daha sonra, iş

süreçleri, uygulama, bilgi ve teknolojik altyapı konularında seçenekler değerlendirilir ve en uygun stratejiler tespit edilir.

- *Taktik plan aşamasında*, kabul edilen stratejiler, küçük projelere ayrılır ve her bir projenin, önceliklere ve eldeki kaynaklara göre nasıl hayata geçirileceği belirlenir.

İçerikleri ve hayata geçirilme yöntemleri farklı olsa dahi, bilişim sistemleri stratejik planın amaçları temel olarak şunlardır (Cassidy 1998, 16):

- Maliyetleri yüksek ve kritik öneme sahip olan bilişim sistemleri varlıklarının etkili bir şekilde yönetilmesini sağlamak,
- Üst yönetim ile bilişim sistemleri organizasyonu arasında iletişimi arttırmak,
- Bilişim sistemlerinin kurumsal amaç ve hedefler doğrultusunda gelişmesini sağlamak,
- Kurumlar için en önemli varlık olan bilginin en iyi şekilde yönetilmesini sağlamak ve kalitesini arttırmak,
- Bilişim sistemleri kaynaklarını (donanım, yazılım, fiziki çevre ve insan gücü) kuruma en yüksek faydayı sağlayacak şekilde tahsis etmek,
- İyi bir proje yönetimi çerçevesinde, daha az zaman harcayarak ve daha düşük maliyetlerle bilişim sistemleri yatırımlarının yapılmasını sağlamak.

Bilişim sistemleri stratejileri, uzun dönemi kapsayacak şekilde tasarlanmalarına karşın, gerek kurumun faaliyet gösterdiği sektördeki olası gelişmeler gerekse bilişim dünyasında süregelen hızlı değişimler nedeniyle, periyodik olarak güncellenmek zorundadır. Bu sebeple, bilişim sistemlerinin stratejik planlamasının yapılması, güncellenmesi ve eylem planlarının her yıl gözden geçirilerek gerektiğinde revize edilebilmesi amacıyla, gerekli kurumsal organizasyonun oluşturulması önemlidir. Bilişim sistemlerinin yönetilmesi ve denetlenmesi konularında tüm dünyada yaygın olarak kullanılan bir standart olan COBIT'in, PO4.2 'Bilişim Sistemleri Stratejisi Komitesi' başlıklı ayrıntılı kontrol hedefinde, üst yönetim düzeyinde temsilin sağlandığı bir Bilişim Sistemleri Stratejisi Komitesi'nin kurulması konusu özellikle vurgulanmıştır.

Kurumların hazırladıkları bilişim sistemleri stratejileri ile önemli kazanımlar elde edebilmesi, bu stratejilerin uygulanmasına bağlıdır. Ancak, uygulama aşamasında şu risklerin dikkate alınması gerekmektedir:

- Üst yönetimin stratejinin uygulanması konusunda yeterli desteği vermemesi,
- Değişime karşı özellikle kamu kesiminde yaşanabilecek geleneksel direnç,
- Sistem kullanıcılarının yeni kurulacak sistemleri sahiplenmemesi,
- Dokümantasyon ve belgelendirme geleneğinin olmaması,
- Yeni kurulacak sistemlerin getireceği yüksek maliyetler.

3. Sayıştay Bilişim Sistemleri Stratejisi

Sayıştayın denetim kapasitesinin güçlendirilmesi amacıyla Avrupa Birliği desteğinde İngiltere Ulusal Denetim Ofisi (NAO) ile birlikte yürütülen Eşleştirme Projesi kapsamında, bilişim sistemleri stratejisi hazırlanması konusunda çalışmalar yapılmıştır. Bu çerçevede, ilk olarak Ocak 2006 tarihli ‘Sistem Profil Belgesi’ ile Sayıştay’ın mevcut bilişim sistemleri ayrıntılı olarak ortaya konulmuştur. Üst yönetim başta olmak üzere ilgili birim ve kişilerle görüşülmesi, NAO uzmanları ile çalışma toplantılarının gerçekleştirilmesi ve elliye yakın uluslararası kurum ve kuruluşun bilişim sistemleri stratejilerinin incelenmesi gibi faaliyetler yapılmıştır. Tüm bu faaliyetler sonrasında, Sayıştay’ın kurumsal amaç ve hedeflerine katkı sağlamak üzere hazırlanan ‘Bilişim Sistemleri Stratejisi’, Mayıs 2007 tarihinde Sayıştay Başkanlığı tarafından onaylanmıştır.

Strateji, 2007-2011 yıllarını kapsayan beş yıllık bir perspektif ile hazırlanmıştır. Kurumsal öncelikler, mevcut işgücü, maliyetler, hukuki durum ve diğer şartlar dikkate alınmak suretiyle hazırlanan ‘Bilişim Sistemleri Stratejisi Eylem Planı’ ile bir yol haritası üretilmiştir.

3.1 Amaç

Sayıştay bünyesinde, yönetim ve denetim birimlerinin bilişim sistemlerine ilişkin donanım, otomasyon çözümleri, hizmet sunumu ve desteği ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan Bilgi İşlem Merkezi, başarı ile faaliyetlerini yürütmektedir. Buna karşın;

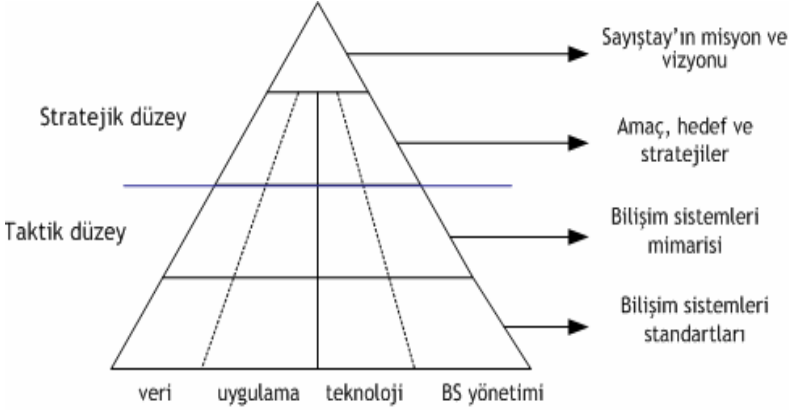
- iş ihtiyaçları ile teknolojik gereksinimlerin eşgüdümünün daha iyi sağlanması,
- daha kapsamlı ve daha uzun vadeli bir planlama yapılması,
- mevcut sistemlerin geliştirilmesi ve entegrasyonu,

- yeni bilişim sistemlerinin kurulması,
- bilişim sistemleri yönetimi ve hizmet sunumunda uluslararası standartların yakalanması (Sayıştay 2007, 6)

hedeflerine paralel olarak, bilişim sistemleri stratejisinin hazırlanması ve periyodik olarak güncellenmesi zorunlu hale gelmiştir.

3.2 Yöntem

COBIT'in PO1.2 'Kurum-Bilişim Teknolojileri Uyumu' başlıklı ayrıntılı kontrol hedefinde vurgulanan ve bilişim sistemleri stratejisinde yer alan vizyon, amaç ve hedeflerin, kurumun kendi misyon, vizyon, amaç ve hedefleri ile örtüşmesi gerekliliğini ifade eden ilke, Sayıştay'ın bilişim sistemleri stratejisinin hazırlanmasında göz önünde tutulan temel prensiptir. Bu prensip ışığında, stratejide yer alan her bir bilişim sistemleri hedefi, Sayıştay'ın stratejik amaçları ile tam bir uyum gösterecek şekilde düzenlenmiştir.



Şekil 1: Bilişim Sistemleri Stratejisinin Yapısı (Sayıştay 2007, 7)

Şekil 1' de görüldüğü üzere, Sayıştay'ın misyon ve vizyonundan yola çıkılarak, veri, uygulama, teknoloji ve bilişim sistemleri yönetimi konularında stratejik düzeyde bilişim sistemleri stratejik hedefleri ve taktik düzeyde atılması gerek adımlar belirlenmiştir. Bilişim sistemleri stratejisinde yer alan tüm unsurlar, ulusal ve uluslararası standartlar ile birebir örtüşmektedir.

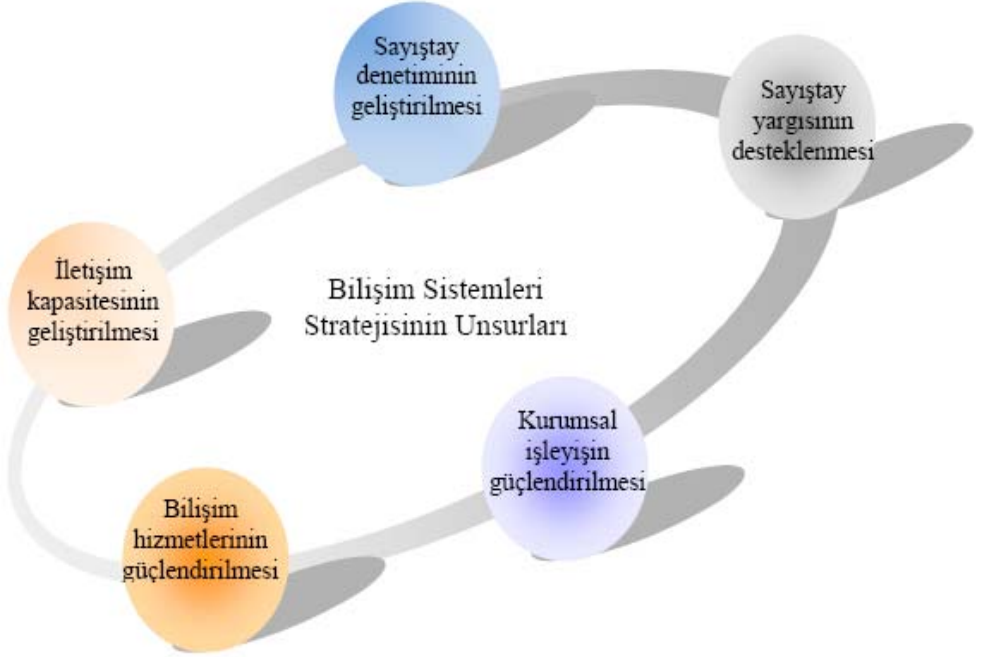
3.3 Standartlar

Bilişim sistemleri stratejisinde, bilişim sistemleri yönetimi, teknoloji, veri ve uygulamaya ilişkin hususlar, dünyada ve Türkiye’de genel kabul görmüş standartlara uygun olarak düzenlenmiştir. COBIT çerçevesi ile uyumlu bir şekilde inşa edilen stratejinin bilgi güvenliği ve hizmet yönetimine ilişkin kısımlarında diğer standartlardan yararlanmıştır. Başvurulan bilişim sistemleri standartları şunlardır:

- *COBIT (The Control Objectives for Information and related Technology-Bilgi Teknolojisi ve İlgili Teknolojilere İlişkin Kontrol Hedefleri)*, dört ana başlık altında yer alan 34 ana kontrol hedefi ve bunların altında yer alan 318 ayrıntılı kontrol hedefini içeren, bilişim sistemleri yönetimi ve denetimi alanında en geniş teorik çerçeveyi sunan ve tüm dünyada yaygın şekilde kullanılan bilişim sistemleri standardıdır. 34 kontrol hedefinin her birinin beş ayrı olgunluk düzeyinde değerlendirildiği COBIT, bilgi kriterleri olarak belirlediği, etkinlik, verimlilik, bütünlük, devamlılık, uyumluluk ve güvenilirlik unsurlarına vurgu yapar. COBIT, bilişim sistemleri süreçlerin nasıl işlediğine vurgu yapan süreç odaklı bir yaklaşım yerine, kontrol odaklı bir yaklaşım uygular (ITGI 2005).
- *ITIL (Information Technology Infrastructure Library – Bilgi Teknolojisi Altyapı Kütüphanesi)*, hizmet sunumu ve desteği süreçlerinden oluşan hizmet yönetiminin en etkin şekilde yapılmasına yönelik detaylı bir rehber niteliği taşıyan ve sekiz kitaptan oluşan bir yordam kütüphanesidir. Süreç odaklı olması, bilgi işlem süreçlerini birbirine entegre etmesi, kullanıcı memnuniyeti öncelikli olması ve her türlü büyüklükteki kurumda ve sektörde kullanılabilmesi ITIL uygulamalarının avantajlı yönleri olarak gösterilir (Eren 2005).
- Uluslararası *ISO 17799 (BS7799-1)* ve *ISO 27001 (BS7799-2)* standartları ve bu standartlar esas alınarak Türk Standartları Enstitüsü tarafından hazırlanan ve ulusal standart olarak kabul edilen *TS ISO/IEC 17799* ve *TS 17799-2* standartları, bilgi güvenliği konusunda detaylı ve sistemli bir teorik çerçeve sunmaktadır. Özellikle TSE tarafından kabul edilen söz konusu standartların Türk kamu sektöründe kullanımı giderek yaygınlaşmaktadır.

3.4. Stratejik Hedefler

Bilişim sistemleri stratejisi, beş yıllık bir perspektif çerçevesinde belirlenen 35 stratejik hedef ile, bu hedefler doğrultusunda atılacak 140 adımı içermektedir. Strateji ile yapılması öngörülen faaliyetler şu şekilde sistematize edilebilir (Sayıştay 2007):



Sayıştay denetiminin geliştirilmesi

- Planlama, uygulama, analiz yapma, raporlama, belgeleme ve kalite kontrol süreçlerini yönetmek için bir denetim yönetim sistemi geliştirmek.
- Denetim ve mevzuat veritabanlarını oluşturmak.
- İki yıl içinde her denetim grubundan en az iki kişinin ACL eğitimi almasını sağlamak.

Sayıştay yargısının desteklenmesi

- Sayıştay kararlarını tam metinleri ile elektronik ortamda depolamak ve belirli yetkilendirme politikaları çerçevesinde paylaşımına açmak.
- Dairelerdeki yargı süreçlerinin elektronik ortamda planlanması, uygulanması ve izlenmesini sağlamak.

Sayıştay'ın kurumsal işleyişinin güçlendirilmesi

- İnsan kaynakları yönetim sistemini ve eğitim yönetimi sistemini kurmak.
- Uzun vadede kombine bir yönetim bilgi sistemi kurmak.
- Elektronik doküman ve kayıt yönetim sistemini kurmak.
- Mevcut yazışma yönetim sistemini etkinleştirmek.

Sayıştay'ın iletişim kapasitesinin geliştirilmesi

- Mevcut intranet ve interneti geliştirmek.
- Faaliyetlerini yerinde denetim görevi gibi nedenlerle kurum dışında yürüten kurum çalışanlarının, denetim yönetim sistemi ve diğer sistemlere erişimini ve veri aktarma işlemlerini yapmasını sağlayacak güvenli uzaktan erişim mekanizmalarını kurmak.

Bilişim hizmetlerinin güçlendirilmesi

- Bilişim sistemlerinden yararlanılarak yapılan çalışmaların en etkin şekilde yürütülmesini sağlayacak donanımları satın almak ve periyodik olarak yenilemek.
- Kurulması düşünülen sistemler ve diğer ihtiyaçlar doğrultusunda yeni yazılımlar geliştirmek ve gerektiğinde satın almak.
- Konferans salonu, Genel Kurul salonu gibi belirli bölümlerde kablosuz ağ erişim imkanı sağlamak.
- Bilgi güvenliği yönetim sistemini kurmak.
- Hizmet yönetimi ve bilişim sistemleri organizasyonunu standartlar ışığında gözden geçirmek ve gerekli düzenlemeleri yapmak.
- Sayıştay genel eğitim planı kapsamında bilişim sistemleri eğitim programını hazırlamak ve uygulamak.

- Strateji ile yapılması öngörülen düzenlemeler doğrultusunda “Sayıştay Bilgi İşlem Merkezi Örgüt ve Görev Yönetmeliği”nde gerekli değişiklikleri yapmak.
- Bilişim sistemleri stratejisini periyodik olarak güncellemek.
- Bilişim sistemlerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi için gerekli mekanizmaları oluşturmak.

4. Sonuç

Bilişim sistemlerinin gerek kamuda gerekse özel sektörde her türlü kurumsal faaliyetin yürütülmesinde giderek artan oranda kullanılması, bu alanda stratejik planlama yapma zorunluluğunu ortaya koymaktadır. Gerekli maliyet-fayda analizlerinin yapılarak, stratejik amaç ve hedefler ile öncelikli ihtiyaçlar doğrultusunda hazırlanacak bir bilişim sistemleri stratejisi, organizasyonların misyon ve vizyonlarının gereklerini en iyi şekilde yerine getirmelerine hizmet eder.

Türk kamu yönetiminde, bilişim sistemleri standartlarıyla uyumlu bilişim sistemleri stratejisi hazırlamak, uygulamak ve güncellemek pek yaygın bir olgu değildir. Ancak, son yıllarda artan oranda bilişim teknolojileri kullanımı ve beraberinde karşılaşılan sorunlar, kamu kurumlarını stratejik planlama yapmaya itmektedir. Sayıştay bu ihtiyaçlar doğrultusunda Eşleştirme Projesi kapsamında yapılan çalışmalar neticesinde, beş yıllık bir perspektif ile bilişim sistemleri stratejisini hazırlamış ve Mayıs 2007 tarihinde onaylamıştır. Birçok alanda yenilikler içeren söz konusu stratejinin uygulaması, Sayıştay’ın stratejik amaç ve hedefleri doğrultusunda, standartlarla uyumlu bir şekilde bilişim sistemleri kullanımında önemli mesafeler almasını sağlayacaktır.

Sayıştay Başkanlığı ile Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) arasında Mayıs 2007 tarihinde yapılan protokol de bilişim sistemleri stratejisinin hayata geçirilmesi için yerinde bir başlangıç olarak değerlendirilebilir. Sayıştay bu protokol çerçevesinde, bilgi güvenliği yönetim sistemini kurmak için TÜBİTAK’tan danışmanlık hizmeti ve teknik destek alacaktır.

Sayıştay, birçok alanda olduğu gibi, bilişim sistemleri stratejisi hazırlama ve hayata geçirme konusunda öncü bir role sahiptir. Yapılan çalışmalar ve geliştirilen strateji ile Sayıştay’ın elde ettiği deneyim ve birikim, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yol gösterici niteliktedir.

KAYNAKLAR

- Cassidy, Anita. 1998. *A Practical Guide to Information Systems Strategic Planning*. New York: CRC.
- Eren, Ayşen. “TTIL Bilgi İşlem Süreçleri İçin Bir Standart Olabilir mi?”. *Kalite Dergisi*, sayı. 93, (2005). <<http://www.kalder.org/page.asp?pageID=1249>> (erişim 10.05.2007).
- IFAC. “Managing Information Technology Planning For Business Impact”. 1999. <http://www.ifac.org/Members/DownLoads/ITC-Guideline_2.pdf> (erişim 20.03.2007).
- INTOSAI. “Guide to Developing IT Strategies in Supreme Audit Institutions”. 1995. <<http://www.nao.org.uk/intosai/edp/itstrats.htm>> (erişim 21.01.2007).
- ITGI. 2005. *COBIT 4.0*. USA: ITGI.
- OECD. “OECD Guidelines for the Security of Information Systems”. 1992. <http://www.oecd.org/document/19/0,2340,fr_2649_34223_18150_59_1_1_1_1,00.html> (erişim 13.06.2007).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. 2007. *Bilişim Sistemleri Stratejisi*. Ankara: Sayıştay.



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
Yayın İşleri Müdürlüğü
06100 Balgat/ANKARA

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981