



İ. Atilla ACAR*

İç Denetim - Stratejik Plan - Performans Yönetimi Çerçevesinde Kavramsal Değerlendirmeler

Giriş

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, kamu mali yönetimine yeni kavramlar getirmiş bulunmaktadır. Bu kavramlar arasında iç denetim, stratejik plan ve performans yönetimi bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. 20. yüzyılın ilk yarısından itibaren geniş ve karmaşık yapıdaki şirketlerin ortaya çıkması ile denetim fonksiyonunun gelişimi hızlanmıştır. Bunun sonucunda denetim uluslararası nitelikte örgütlenmelere ihtiyaç duymaya başlamıştır.

Stratejik plan ise gelecek vizyonu ve kurumsal yönelim açısından önemlidir. Kurumların rüzgârın önünde savrulan bir yaprak olması yerine geleceği öngörebilmesi, belirgin amaç ve hedefler belirlemesi ile o doğrultuda hareket etmesi gerekmektedir.

Performans, süreçlerin basamaklandırılıp sayısallaştırılmasını ifade etmektedir. Performans, hedefler doğrultusunda yol alabilme kapasitesini göstermektedir. Çalışmada iç denetim

fonksiyonu kavramı ve bu kavramın süreçlere etkisi ele alınacaktır.

A. İç Denetim Olgusu

Tarihi süreci özellikle II. Dünya savaşı ertesinde gelişen denetim, Türk Dil Kurumu tarafından, “bir işin doğru ve yönetime uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakebe etmek, teftiş etmek, kontrol etmek” anlamında tanımlanmıştır.¹

Son dönemlerde kamu sektöründe etkinliği arttırmaya yönelik çabalarda özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılmasının yaygınlık kazanması kamu sektöründe de iç denetim uygulamalarının benimsenmesine sebep olmuştur. Uygulandığı ilk yıllarda mali odaklı olarak yapılan iç denetim geleneksel denetim anlayışındaki değişimle birlikte organizasyonların tamamını kapsayacak şekilde bir dönüşüme uğramıştır.

AB’ye göre geleneksel anlayışta iç denetim bir organizasyondaki mali sistem ve mali kontrol odaklıdır. İç denetim konusundaki köklü değişim iç kontrol, iyi yönetim ve kurumsal yönetim gibi konuların öneminin anlaşılmasıyla yakından ilgilidir.² Bu dönüşümde ayrıca denetim fonksiyonunun pek çok ülkede hükümet faaliyetlerinin ekonomik ve sosyal etkilerini daha geniş bir bakış açısıyla- genellikle “paranın değeri”(Value for Money)/ performans denetimi olarak adlandırılan- ele alma yönünde gelişmesinin de önemli bir rolü bulunmaktadır. Bu sayede hizmet kalitesinin sorgulandığı pek çok ülkede, hükümet faaliyetlerinde hesap verebilirliğin ve saydamlığın artırılması yönündeki talep de hükümet program ve hizmetlerinde daha fazla bilgiyi gerekli kılmıştır; bu da iç denetimin gelişmesine sebep olmuştur.³

İç Denetim Enstitüsünün (IIA) yaptığı tanımlamaya göre ise iç denetim; kurumun faaliyetle-

* Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

1 Kızıltan ULUKAVAK, “Kamuda Denetimin Amaç ve İlkeleri”, Yüksek Denetim Kurulu Dergisi, Y.1, S.1, Ocak 2002.

2 PIFC Expert Group; Internal Control Systems in Candidate Countries Report to Supreme Audit Institutions of Central and Eastern European Countries Cyprus, Malta, Turkey and European Court of Auditors, November- 2004, s: 11

3 Jack DIAMOND, “The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective”, IMF Working Paper, WP/02/94, s: 4

rini geliştirmek ve kuruma değer katmak üzere dizayn edilmiş bağımsız ve tarafsız güvence ve danışmanlık hizmeti vermektir. İç denetim, kurumun hedeflerine ulaşmasına sistematik ve disiplinli bir yaklaşımla risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirerek ve geliştirerek yardım eder.⁴

İngiltere Hazinesi tarafından Avrupa Birliği'ne aday ölkelerin yararlanması için hazırlanan dokümanda yapılan tanımlamaya göre; iç denetim bir organizasyonun bünyesinde bulunan bağımsız ve tarafsız değerlendirme hizmetidir. Buna göre iç denetim ilk olarak "organizasyonun kabul edilmiş hedeflerine ulaşılmasında risk yönetimi, kontrol ve yönetim etkinliğini ölçmek ve değerlendirmek suretiyle kurum sorumlusuna (accounting officer) bağımsız ve tarafsız görüş" sunar. Buna ek olarak, iç denetimin bulgu ve tavsiyeleri denetlenen alanla ilgili bulunan yönetim birimine yarar sağlar. Risk yönetimi, kontrol ve yönetim hedeflerin gerçekleştirilmesinde uygun risk değerlemesi, iç ve dış raporların doğruluğu ve hesap verme süreçlerini, yürürlükteki yasalara ve iç denetçiler ile iç denetimden beklenenin değişime uğradığını göstermektedir. Buna göre artık iç denetimden, geriden gelip bir şeyler olduktan sonra tespitte bulunması değil, öne geçip öngörülerde bulunması, sadece riskleri değil bunun yanı sıra fırsatları da ortaya koymasını beklenmektedir. Dolayısıyla iç denetim bir inceleme ve değerlendirmeden çok, değer katma ve geliştirme işlevi ile öne çıkmaktadır.⁵

Danışmanlık faaliyeti; idarenin hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerinin ve süreçlerinin sistematik ve düzenli bir biçimde değerlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunulmasıdır.⁶

Tablo 1: İç Denetime Eklenen Danışmanlık Faaliyeti

İç denetim	Danışmanlık faaliyeti
Geçmiş ve bugünkü faaliyetlere odaklıdır, Yönetimin hedeflerine ulaşmasını ele alır, Denetim şefi tarafından gerçekleştirilir Öncelikli müşterisi denetim komitesidir, Öncelikle iç denetim birimi üyeleriyle ilişki kurar, Standart bir denetim raporu üretir,	Gelecek odaklıdır, Kurum faaliyetlerinin uygulamasını ele alır, İlgili yönetim birimi tarafından yapılır Öncelikli müşterisi ilgili yönetim birimidir İ birimi dışındaki kişilerle ilişki kurar, Denetim raporundan başka bir sonuç/ürün sunar

Buna göre iç denetimin bilindik fonksiyonlarına danışmanlık faaliyeti ile sağlanan değer katma ve geliştirme işlevi de eklenince iç denetimin

denetim alanının hem fonksiyonel olarak hem de zaman aralığı olarak genişlediği sonucuna varmamız yanlış olmayacaktır. Tablo: 1'de de görüldüğü gibi danışmanlık faaliyetinin genel faaliyetlerine eklenmesiyle iç denetim, yönetime gelecek öngörüsünde de yardımcı olan bir kimlik kazanmıştır. Öte yandan danışmanlık faaliyetini yerine getirmek üzere denetim faaliyetini kendi birimi dışındaki çalışanlarla da görüşerek gerçekleştirilmesi kurum faaliyetlerinin amacının tüm çalışanlar tarafından anlaşılabilmesi bakımından da önem arz etmektedir.

Çağdaş tanımlamalardan hareketle iç denetimi yukarıda açıklamasına yer verilen güvence ve danışmanlık faaliyeti unsuru dışındaki unsurları ile birlikte aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:⁷

1. İç denetim faaliyeti, idarenin diğer faaliyetlerinden bağımsız olarak yürütölür,
2. İ denetçiler görevlerini yerine getirirken tarafsız olmak zorundadırlar,
3. İç denetim faaliyeti bir güvence ve danışmanlık faaliyettir,
4. İç denetim faaliyeti ile kurumun hedeflerini gerçekleştirmek ve değer kazandırmak amaçlanmaktadır,
5. İç denetim; risk yönetimi, iç kontrol süreçleri ve yönetim süreçlerinin denetimini öngörür.

B. İç Denetim ve Karar Alma Süreçleri

Karar verme, devletin ya da herhangi bir işletmenin, teknik, ticari, mali, güvenlik ile planlamada denetime kadar tüm yönetsel işlevlerinin gerçekleşmesinde geçerliliği ve önemi olan bir yönetsel araçtır.⁸ Bütçe gibi siyasi, hukuki ve finansal bir enstrüman ile yönetilen kamunun, mali karar alma süreçleri de ekonomik, sosyal ve siyasi çeşitli nedenlere paralel olarak değişim göstermektedir. Buna göre bu değişimin ana eksenleri; kamu kaynaklarının öncelikli kamu hizmetlerine tahsisi, tahsis edilen kaynakların öngörülen amaçlara uygun etkin, etkili ve ekonomik bir şekilde kullanılması, idarelere ve harcama birimlerine bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde daha fazla yetki verilmesi, faaliyetlerinde esnekliğin artırılması ve kaynak yönetimi ile kullanımında hesap verebilirlik ve saydamlığın sağlanması oldu-

4 The Institute of Internal Auditors, International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing, <www.theiia.org> , (05.06.2007)

5 Münevver YILANCI, İ Denetim Türkiye' nin 500 Büyük Sanayi İşletmesi Üzerine Bir Araştırma, 2. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara- 2006, s: 7

6 T.C. Maliye Bakanlığı, BÜMKO, Üst Yöneticiler İçin İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi, ss: 2- 3

7 Hayrullah KELEş, "Kamuda Etkin Bir İç Denetim İçin Temel Şartlar", içinde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar, (ed. Erkan KARAASLAN) Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara-2006, s: 261

8 Ziya ÇOKER; Yönetim ve Siyaset Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları, Kazanç Matbaacılık, İstanbul, s: 135

ğu söylenebilir.⁹ Bu değişim kendisini çeşitli uluslar arası kuruluşlar tarafından mali karar alma süreçleri ile ulaşılması beklenen hedeflerin tanımlanmasında ve bu hedeflere ulaşılması amacıyla kullanılmasını öngördükleri ilke ve araçlarda kendini göstermektedir.

Dünya Bankası'nın bütçeye bakışını gösteren alttaki Tablo 2, temel yaklaşımları sergilemektedir.

Tablo 2: İyi Bütçeleme İlkeleri

Kapsamlılık ve Disiplin: Kapsamlılık problemlerin teşhisi, ilgili bağlantıların kurulabilmesi ve performansı sağlamaya yönelik kurumsal engellerin değerlendirilebilmesi ve daha sonra en uygun geniş kapsamlı müdahalelerin başlatılabilmesi için bütünsel bir bakış açısını gerektirdiğinden iyi bir bütçenin tüm kamu gelir ve giderlerini kapsayacak şekilde tasarlanması gerekmektedir... Disiplinin anlamı hükümet politikalarını karşılamaya yetecek kadar kaynağın bütçede bulunması anlamına gelmektedir.

Yasallık: Uygulama esnasında politika değişikliği yapabilecek karar vericilerin gerek bağımsız başka bir süreçte oluşan gerekse bütçe formülasyonu esnasında oluşan orijinal kararlara sadık kalmaları anlamına gelmektedir.

Esneklik: Operasyonel anlamda yöneticilerin yönetsel kararlar konusunda ve program bazında ilgili bakanlıkların yetki sahibi olması gerekmektedir. Tabi verilen bu yetki güçlü bir stratejinin yanında şeffaflık ve hesap verilebilirlikle yürütülmelidir.

Öngörülebilirlik: Makro istikrarın sağlandığı ve mevcut politikaların fonlanabildiği bir ortamda kamusal program ve politikaların etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için öngörülebilirlik önemli olmaktadır. Bu kısa ve uzun dönem arasındaki dengeye dikkat gerektirmekte; orta vadeli yaklaşımı gerekli kılmaktadır.

Doğruluk: Bütçe tahminlerinde kullanılan gelir ve gider rakamlarının güvenilir ve samimi olmasını ifade etmektedir.

Rekabet: Mevcut politikaların incelenip değerlendirmeye tabi tutulmasını ve yine bu anlamda kuruluş performanslarının sürekli bir şekilde artmasını beraberinde getirecektir.

Bilgi: İyi bir kamusal karar alma sürecinin ve bütçenin doğruluğunun alt yapısı bilgi düzeyine bağlıdır.

Şeffaflık ve Hesap Verilebilirlik: Kamusal kararlar elde edilebilir, açık ve geniş bir topluluğa ifade edilebilir nitelikte olmalıdır. Ayrıca karar alıcılar yetki kullanımında sorumlu tutulmalıdır

Kaynak: The World Bank, Public Expenditure Management Handbook, 1998, ss:1- 2

Bu tabloda yer alan temel ilkelerin odağında açıklık ve hesap verme ilkesi yer almaktadır. Kavramlar her ne kadar popüleritesi yüksek söylemler olsa da uygulanışı etkisine bağlıdır. Elbette bunun gerçekleşmesi uygulanabilirliği baş tarafta sözü edilen stratejik plan

ve performans belgelerinin varlığı ile mümkündür.

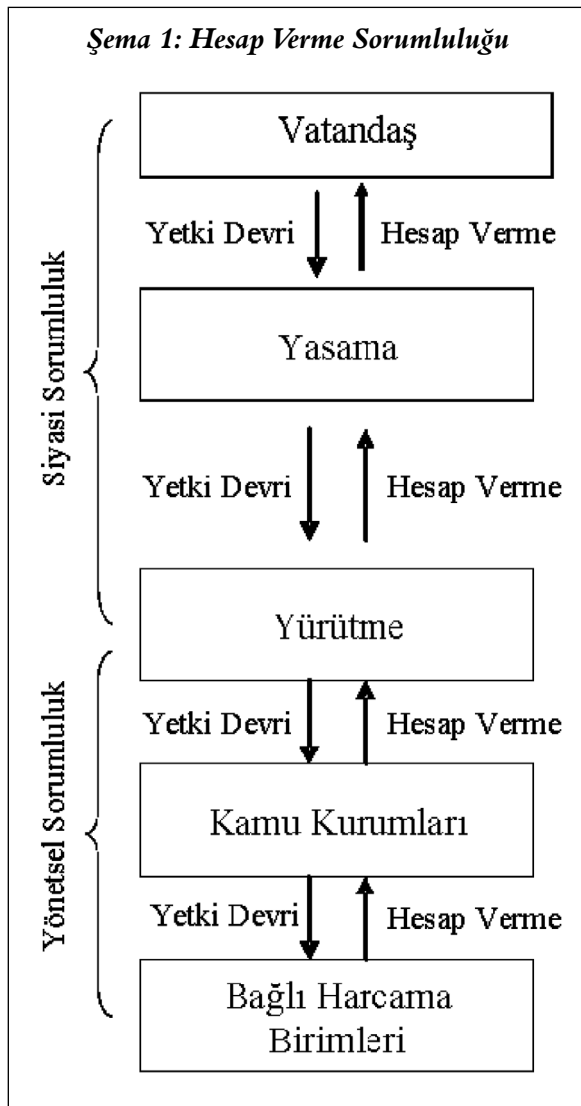
Şema 1 akışına bakıldığında konu daha iyi anlaşılacaktır. Siyasi sorumluluk alan yasama organı yönetsel sorumluluğu devretmekte; beraberinde yetki göçerdiği birimlerden hesap vermesini istemektedir. Bu süreçlere iç denetimin müdahalesi hem yanlışları en aza indirmek hem de danışmanlık faaliyetiyle kamusal hizmete değer katmak şeklinde olacaktır.

Yasama, genellikle, kamu sektörünün bütünü-

de finansal planın ya da bütçenin onaylanmasından sorumlu olup, programlar için harcamaların yapılması, borç para alınması ve bunların yönetilmesi amacıyla yürütme yetki verme sorumluluğuna sahiptir. Yürütmenin sorumluluğu ise finansal kaynakların elde edilmesine ve kullanılmasına yetki veren genel harcama limiti içinde onaylanan bütçenin uygulanmasının gözetilmesini ve izlenmesini kapsar.¹⁰

9 Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu ihaleleri Özel İhtisas Komisyon Raporu, ÖİK No: 7, Ankara- 2006, s: 8, *Kaynağın aslında "maliyetler "(costs) şeklinde yer almakla birlikte şekilde yaygın kullanım şekli olan "kaynaklar" kelimesi kullanılmıştır.

10 Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu Kamu Sektörü Komitesi, "Kamu Sektöründe Hesap Verme Sorumluluğu Düzenlemelerine Genel Bakış", Sayıştay Araştırma ve Tasnif Grubu Bilgi Notu, (çev. Baran ÖZEREN), 2001, elektronik kütüphane.



Yürütme ile yasama arasındaki bu ilişki siyasi sorumluluk ile açıklanmaktadır. Yürütme bu sorumluluğunu bünyesinde bulunan bakanlıklar arasında görev ve yetki paylaşımı ile ve bakanlıklar da söz konusu görev ve yetkilerini idarelerinde bulunan üst yönetimler ve kamu idareleri bazında yerine getirir. Bu durum da yönetsel sorumluluğun doğmasına yol açar.

Söz konusu mekanizma şu şekilde işler: Sorumlular uzun vadeli stratejik planlar oluşturarak amaç ve hedeflerini belirler ve bu hedeflerin ne ölçüde gerçekleştirildiğini değerlendirmek için performans ölçüm rejimi oluştururlar. Bu aşamada performansın ölçülmesine yönelik olarak gerekli değerlendirmeler yapılmakta ve sonuçlar performans raporları aracılığıyla ilgililere ulaştırılmaktadır.¹¹

Kamu sektöründe modern anlamda bu şekilde gelişen hesap verme sorumluluğu; kamusal

yetkilerin yanlış kullanımının ve sui-istimalin kontrol altına alınması, kamusal kaynakların hukuka ve kamusal değerlere uygun olarak kullanımının güvenceye bağlanması sağlanması, yönetim alanında sıkça vurgulanan sürekli öğrenme amacının teşvik edilmesi amaçlarını taşır.¹² Dolayısıyla, hesap verebilirliğin tesisi ile hukuka uygunluk, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmakta ve sorumluluğu devredenlere sorumlulukların öngörüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediğini değerlendirme imkânı elde edilmektedir.

Başarılı hesap verme sorumluluk ilişkilerinin temel öğeleri; ölçülebilir hedefler belirlenmesi ve sorumlulukların tespiti, hedeflerin gerçekleştirilmesi için nelere ihtiyaç duyulduğunun planlanması, işin yapılması ve gelişmenin izlenmesi, sonuçların raporlanması, sonuçların bir değerlendirmeye tabi tutulması ve geri bildirim sağlanmasıdır.¹³ Buna göre kurumsal yönetimde hesap verebilirliği sağlayan araçlar şöyle tanımlanmıştır:

- i) İç kontrol sistemlerinin oluşturulması ve belirli aralıklarla gözden geçirilmesi,
- ii) İç denetim yoluyla düzenli izleme,
- iii) Belirli aralıklarla şeffaf ve açık bir mali raporlama ve gözden geçirme,
- iv) Bağımsız bir denetim komitesi tarafından denetim yapılması.

Kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Yani yönetimde saydamlığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine; hesap verme süreçlerinin iyi işlemesi için de şeffaf mali politikalara ihtiyaç vardır. Bu nedenle sağlam bir hesap verme sorumluluğu saydamlığı sağlamanın vazgeçilemez bir aracı; saydamlık da hesap verme sorumluluğunu yerine getirebilmenin ön koşuludur.¹⁴

Kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Yani yönetimde saydamlığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine; hesap verme süreçlerinin iyi işlemesi için de şeffaf mali politikalara ihtiyaç vardır.

11 Mehmet KARAKAŞ, "Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık", SDÜ İİBF Dergisi, Y. 2005, C. 10, S. 2, s: 292- 293

12 Coşkun Can AKTAN ve Hilmi ÇOBAN, "Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri", içinde Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme", s:18

13 Kanada Alberta Sayıştay, "Hükümet Hesap Verme Sorumluluğu", (çev. Sacit YÖRÜKER), Sayıştay, E- Kütüphane

14 Mehmet KARAKAŞ, a.g.e., s: 298

Tablo 3: IMF Mali Saydamlık Standartları

<p>1. Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması</p> <p>a. Kamu sektörünün sınırları ekonominin kalan kısmından net bir biçimde ayrılmalı, kamu sektörü içindeki politika ve yönetim rolleri çok iyi tanımlanmalıdır.</p> <p>b. Mali yönetim için şeffaf ve net, yasal ve idari bir çerçeve oluşturulmalıdır.</p> <p>2. Bilginin Kamuya Açık Olması</p> <p>a. Kamuoyu, devletin geçmişteki, halihazırdaki ve gelecekteki mali faaliyetleri hakkında bilgilendirilmelidir.</p> <p>b. Mali bilgilerin periyodik olarak yayımlanması konusunda kamuoyuna yapılan açık bir taahhüt bulunmalıdır.</p> <p>3. Bütçenin Hazırlanmasında, Uygulanmasında ve Raporlanmasında Açıklık ve Saydamlık</p> <p>a. Bütçe ile ilgili dokümanlar, mali politika hedeflerini, makroekonomik çerçeveyi, bütçenin dayanağını oluşturan politikayı ve önemli mali riskleri de belirtmelidir.</p> <p>b. Bütçe verileri, politika analizlerinin yapılmasını kolaylaştırarak ve hesap verme sorumluluğunu geliştirecek şekilde tasnif edilmeli ve sunulmalıdır.</p> <p>c. Onaylanmış harcamaların uygulanmasına ve izlenmesine ilişkin prosedürler açıkça belirtilmelidir.</p> <p>d. Mali raporların zamanlı, kapsamlı ve güvenilir olmaları ve bütçeden sapmaları belirlemelidir.</p> <p>4. Mali Bilgilerin Doğruluğunun ve Güvenilirliğinin Bağımsız Teminatları</p> <p>Mali bilgilerin doğruluğu ve güvenilirliği kamuoyu incelenmesine ve bağımsız incelemeye tabi olmalıdır.</p>

Kaynak: Murat TOKER; Mali Saydamlık ve Türkiye, Sayıştay Başkanlığı Performans Denetimi Grubu, Ankara- 2002, ss: 4- 6

Kamu kesiminde saydamlık; anayasal, yasal ve kurumsal yapıların devletin içsel faaliyetleri ve nitelikleri ile ilgili olarak bilgi üretmesini ve toplumun gerek siyasal sistemin içinde gerekse dışındaki aktörlere ulaşabilme kapasitesinin yüksekliğini ifade etmektedir.¹⁵

Saydamlık, milletin, devlete emanet edilen kaynaklarını nasıl kullandığını izlemesini sağlar. Milletin devleti daha iyi izleyebilmesi, politikacıların ve bürokratların kamu yararına daha uygun davranmasını teşvik ederek kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir. Öte yandan, saydam bir sistem sayesinde devletin kendi yetkilerini kısıtlayan kurallar koyması devlete duyulan güveni artırır.¹⁶ Bunun tam tersi saydamlık kurumunun var olmadığı bir durumda karar verme mekanizmalarında kurumlardan ziyade bireyler ön plana çıkmakta; bireylerin ellerindeki yetkileri yönetilenler aleyhine genişletmeleri¹⁷ ile sonuçlanmaktadır.

Mali saydamlık hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açıklanmasıdır.¹⁸ Mali saydamlığın sağlanması ve güçlendirilmesine yönelik pek çok kurum tarafından çeşitli öneriler geliştirilmiştir. Bunlar arasında IMF-

Mali Saydamlık İyi Uygulamalar İç Tüzüğü ve OECD tarafından hazırlanan Bütçe Saydamlığı İçin En İyi Uygulamalar' a değinmekte fayda bulunmaktadır.

IMF tarafından belirlenen standartlar tablo 3 yardımıyla açıklanmıştır. Buna göre söz konusu standartlar rollerin ve sorumlulukların açık olması, bilginin kamuoyuna açık olması, bütçenin hazırlanmasında, uygulanmasında ve raporlanmasında açıklık ile mali bilgilerin doğruluğunun ve güvenilirliğinin bağımsızlığının teminatı şeklinde dört ana başlık halinde sıralanmış ve bunların sağlanmasında benimsenmesi gereken temel ilkeler sıralanmıştır.

C. Performans Denetimi ve Yönetimi

Faaliyet denetimi, paranın karşılığı denetimi, yönetim denetimi, başarı denetimi de denilen performans denetimi; kuruluşların amaçlarına ulaşmak için benimsenen standartlara göre verimlilik değerlendirmesi ve amaçların geliştirilmesi için koşulların belirlenmesinde sistematik teknikler kullanılarak yapılan denetimdir.¹⁹ INTOSAI'nın tanımına göre daha geniş bir ifadeyle performans denetimi, idari faaliyetlerin tutumluluğunun doğru yönetim ilkeleri, uygulamaları ve yönetim politikalarına göre denetlen-

¹⁵ Coşkun Can AKTAN ve Hilmi ÇOBAN, a.g.e., s: 20

¹⁶ İzak ATİYAS ve Şeref SAYIN, "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı", içinde TESEV Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık, (ed. İzak ATİYAS ve Şeref SAYIN), İstanbul- 2000, s:30

¹⁷ Yasin SEZER ve Naci KARGIN, "Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu", Türk İdare Dergisi, C.74, S.436, Eylül- 2002, s: 212

¹⁸ Yasemin HÜRÇAN, Emine KIZILTAŞ ve Hakan YILMAZ, "Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde- IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme", içinde Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık, s: 100

¹⁹ Fazıl AYDIN, "Bütçenin Performans Denetimi", Vergi Sorunları, S.158, Kasım- 2001, s: 47

mesini, kaynakların kullanımındaki verimliliğin bilgi sistemleri, performans ölçütleri, gözetim düzenlemeleri ve denetlenen kurumlarla belirlenmiş eksikliklerini gidermek için izlenen yöntemlerin incelemesi de dâhil olmak üzere denetlenmesini, denetlenen kuruluşların hedeflere ulaşma yönündeki performanslarının etkinliğini ve istenilen etkilerle gerçekleşen etkilerin karşılaştırılmasını kapsar.²⁰

Buna göre performans denetiminin üç temel amacı; i) bir projenin ya da programın uygulanmasıyla ilgili olarak başarı veya başarısızlığın ölçülmesi, ii) başarının ya da başarısızlığın sebeplerinin belirlenmesi, iii) geleceğe yönelik önerilerde bulunulması şeklinde kendini göstermektedir.²¹

Öte yandan kamusal mali işlemlerde saydamlık, mali politikaların planlanması ve sonuçları ile ilgili daha bilinçli bir kamuoyunun oluşmasına, mali politikaların uygulanması konusunda hükümetlerin sorumlu tutulmasına ve böylece makroekonomik politikaların ve seçimlerin daha iyi anlaşılmasına ve geçerlilik kazanmasına imkân verecektir.

Buna göre bütçeye ilişkin bilgilerin zamanında yayınlanması, devletin hedeflerinin ne olduğu hakkında piyasanın bir değerlendirme yapmasını ve pi-

yasının kendini buna göre ayarlamasına imkan verirken, saydamlık, hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli araçlardan biri olarak demokrasinin hakim olduğu ülkelerde sürdürülebilir olmayan nitelikteki politikaların iktidardan uzaklaştırılmasına yol açar. Ayrıca saydam bir mali sistem, bilgilere tam, doğru ve zamanında ulaşılmasına, hiyerarşi içinde kimin ne yaptığının bilinmesine imkân vererek kamu kesiminde sorumluluk dağılımını kolaylaştırırken mali saydamlığın açıklığı gerektirmesi, kamu harcamalarında etkinliği artırır.²²

Sonuç

İç denetimden başlayarak, karar alma süreçleri ve referansı olan stratejik plan ve performans denetiminin ele alındığı bu çalışma, aslında fark edilmeyen ve yeni oluşturulan bir kurumun ne denli etkin olabileceği ve olması gerektiğini göstermektedir. Planlar makro politikalar içermekte, kurumların gelecekteki konumlarına işaret etmektedir. Uygulayıcı ve plan tasarımcıları ise bir gelecek vizyonu oluşturmakta ve bunu demokratik süreçten aldığı yetkiyle yapmaktadır. Bütçeler ise bu plan için ne kadarlık kaynak gerektiğini öngörmekte; performans ise adımları ölçmekte ve basamaklandırmaktadır. ■

20 <www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/intosai1.htm>, (02.02.2006)

21 Mehmet KARAKAŞ, "Performans Denetimi: Tanımı, Unsurları, Performans Denetimi İle Düzenlilik Denetiminin Karşılaştırılması ve Performans Denetimine Duyulan İhtiyaç", Vergi Sorunları, S. 184, Ocak- 2004, s: 122

22 Emine KIZILTAŞ, IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları Bu Standartların Türkiye' de Uygulanabilirliği ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler, T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara- 2001, s: 9

okutan yayıncılık

Yayıncılık - Tanıtım - Organizasyon İşlerinizde
Kaliteli, Uygun ve Yaratıcı Çözümler...

0216 491 63 33

www.okutanyayinlari.com

