

## ***Kamu Yönetimi Uzmanlarıyla Söyleşiler Serisi***

### **Emekli Sayıştay Uzman Denetçisi Levent Karabeyli ile Sayıştay Denetimi Üzerine Söyleşi**

*Interview with Levent Karabeyli, Retired Senior Auditor of the Turkish  
Court of Accounts, on Public Auditing*

Levent Karabeyli, Sayıştay Başkanlığı

*Söyleşiyi Gerçekleştiren: Şeyma EŞKİ ÇAYLAK\*, Muş Alparslan  
Üniversitesi*

*Publicus - Kamu Yönetimi Araştırmaları Dergisi olarak, bu söyleşiyile  
geçtiğimiz sayıda başlattığımız söyleşi serisinin ikincisini gerçekleştiriyoruz.  
Bu seriyle amacımız, kamu yönetimi alanında uzun yıllar görev yapmış;  
önemli bir uzmanlık birikimine ve deneyime sahip isimlerin bilgi ve  
tecrübelerini okuyucularla buluşturmak. Böylelikle, kamu yönetimi ve ilgili  
uzmanlık alanlarına dair bütünlüklü, güncel ve uygulama deneyimine dayalı  
bir bakış açısı sunmayı hedefliyoruz.*

*Bu kapsamda, serimizin ikinci söyleşisinde uzun yıllar Sayıştay'da görev  
yapmış, özellikle performans denetimi ve risk temelli denetim alanlarında  
önemli katkılar sunmuş olan Emekli Sayıştay Uzman Denetçisi Levent  
Karabeyli ile bir araya geldik.*

---

\*: Arş. Gör. Dr., Muş Alparslan Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi  
Bölümü, Muş-Türkiye, s.eski@alparslan.edu.tr, ORCID: 0000-0001-7564-2815

**Geliş/Submitted:** 30.11.2025 | **Kabul/Accepted:** 15.12.2025

**Atıf/Cite:** Eşki Çaylak, Ş. (2025). Emekli Sayıştay Uzman Denetçi Levent Karabeyli ile  
Sayıştay Denetimi Üzerine Söyleşi. *Publicus*, (4), 319-354.

---

*Öncelikle sizi kısaca tanımak isteriz. Eğitim geçmişiniz, mesleki kariyeriniz ve Sayıştaydaki görev süreciniz hakkında kısaca bilgi verir misiniz?*

1978 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinden mezun oldum. Denetim mesleğine girişim, 60'lı yaşlardakilerin anımsayacağı Yerel Yönetim Bakanlığında oldu. 1979-1980 yıllarında, yeni kurulan Yerel Yönetim Bakanlığının ilk 10 kişilik teftiş kurulunda görev yaptım. Yerel Yönetim Bakanlığının, o günün koşullarında da, bugün için de gerekli, fonksiyonel bir Bakanlık olduğunu düşünürüm. Ne yazık ki, salt siyasi bakış açısıyla yaklaşıldığı için, hükümet değişimiyle birlikte Bakanlık kapatıldı. Bakanlığın kapatılmasından sonra, 1980 yılında Sayıştay Denetçiliği görevine başladım. 1982-1996 yıllarında Sayıştayda, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının denetiminde, yapım işleri denetimi alanında görev yaptım. Bu yıllarda, Sayıştayda ve diğer kamu kurumlarında düzenlenen çok sayıda hizmet içi eğitim, konferans ve panele eğitici, konuşmacı ve panelist olarak katıldım. Yapım işlerinin denetimi alanında çeşitli dergilerde yazılarım yayımlandı.

Sayıştayın 1996 yılında performans denetimi görev ve yetkisini almasını takiben İngiltere Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office/NAO) ile geliştirilen ikili işbirliği projesi kapsamında Sayıştayda yürütülen Risk Denetimi-Performans Denetimi pilot çalışmalarında görev aldım. Bu görev, neredeyse emekliliğime kadar süren ve meslek yaşamıma damgasını vuran bir denetim kültürünü içselleştirerek sahiplenmeme vesile oldu. 2002 yılında atandığım Performans Denetimi Grup Başkanlığı görevini Sayıştayda performans denetiminin fiilen sona erdirilmesine değin sürdürdüm. Bu süreçte, performans denetiminin tanıtılmasını ve kökleşmesini de sağlamaya yönelik, kamu yönetimi reform çalışmalarını eleştirel bir yaklaşımla ele aldığım makaleler yazdım, çok sayıda eğitim, konferans verdim. Emekli olduğum 2022 yılına değin Sayıştayda ağırlıklı olarak

---

belediyelerin denetiminde görev aldım. Şimdi emeklilik yılları. 43 yılda biriktirdiklerimi paylaşmaya, ama bir yandan da biriktirmeye devam ediyorum.

*Kamu denetimi ve mali saydamlık denildiğinde akla gelen ilk kurumlardan biri kuşkusuz Sayıştay'dır. Göreve başladığınız dönemden bugüne kurumun denetim anlayışında ve işleyiş süreçlerinde nasıl bir değişim gözlemlediniz? Bu dönüşümün arkasındaki temel dinamikleri ve kurum kültürü üzerindeki etkilerini nasıl değerlendiriyorsunuz?*

Mali saydamlığa, hesapverme sorumluluğuna katkı yapmak elbette Sayıştayların temel işlevlerindedir. Sayıştaylar, denetim sonuçlarını parlamentolara, kamuoyuna ve ilgili kurumlara açıklayarak bu fonksiyonlarını yerine getirirler. Bu katkının ne ölçüde verilebildiğine ilişkin değerlendirmeler ise kaynağını, bir yandan Sayıştayların yapısal, kültürel özelliklerinden ve kendi iç dinamiklerinden alırken; diğer yandan Sayıştayların da bir parçası olduğu devlet aygıtının işleyişine, ülkenin demokrasi kültürünün gelişkinlik düzeyine, demokrasi bilincine, yani dışsal faktörlere dayanmak zorundadır.

Bu bağlamda ülkemiz Sayıştayının göreve başladığım 1980'li yıllardaki yapısı ile bugünkü yapısını karşılaştırdığımda, önemli değişimler görüyorum. Bilgi teknolojilerindeki ilerlemeler, denetimin gerçekleştirildiği fiziki çalışma koşullarındaki iyileşmeler ve dünya Sayıştaylarıyla işbirliği olanaklarının artması, Sayıştayda da -diğer kurumlarda olduğu gibi- daha elverişli bir çalışma ortamı yaratmıştır. Denetim amaçlarını gerçekleştirmede kullanılan yöntemler, özellikle bilgisayar teknolojisi ve internet sayesinde, daha az kaynak kullanımıyla denetimin verimliliğini artırma olanağı vermiştir. Dünya Sayıştayları ve örgütleriyle iletişimin güçlenmesi, bilgi ve deneyim paylaşımını kolaylaştırmıştır. Örgütlenmelerindeki ve yargı yetkisi kullanımlarındaki farklılıklar bir yana, sonuçta Sayıştaylar aynı/benzer

tarihsel, kültürel ve demokratik geçmişin ürünü olan kurumlardır ve mensupları aynı mesleği icra ederler. İletişimin ve bilgiye erişmenin kolaylaşmasıyla Sayıştay denetimlerine ilişkin uluslararası standart ve uygulamaların belirlenmesi, yaygınlaştırılması, bilgi ve deneyim paylaşımları ülke Sayıştaylarının gelişim dinamiklerini benzer şekilde etkilemiştir.

Sayıştaylar, demokratik parlamenter sistemlerin bir ürünü olarak ortaya çıkmış ve bu sistemlerin sağlıklı işlemesine katkı sunan kurumlardır. Nitekim parlamentoların doğuşu, güçler ayrılığı anlayışının yerleşmesi ve çağdaş demokrasinin gelişimi ile Sayıştayın ortaya çıkışı arasında doğrudan bir paralellik bulunmaktadır. Sayıştaylar parlamento adına denetim yapar ve hazırladıkları raporlarla yasamanın yürütmeyi denetlemesine aracılık eder. Parlamento, vatandaş adına bütçe yapar ve yasalar çıkarır; hükümet ise bu yetkileri bütçe kanunu ve ilgili mevzuat çerçevesinde nasıl kullandığını kesin hesap ve faaliyet raporlarıyla parlamentoya açıklayarak hesap verme sorumluluğunu yerine getirir. Sayıştayın denetim sonuçlarını parlamentoya sunması, yürütme ile yasama arasındaki bu hesap verme ilişkisinin daha şeffaf ve sağlıklı biçimde yürütülmesine hizmet eder. Dolayısıyla Sayıştayın varlık nedeni, halkın temsilcilerinin hükümeti etkin şekilde denetlemesine yardımcı olmaktır.

Şimdi, bu açıklamalar ışığında somut sorunuza dönersek, sorunun yanıtının ülkemizdeki 70-80'li yıllardan bugünlere demokrasi çizgisindeki, çıtasındaki değişimin irdelenmesinde yattığını görürüz. TBMM'nin yürütme organını geçmişe göre daha sağlıklı bir zeminde denetleyebildiğini, güçler ayrılığının gereklerinin daha iyi yerine getirildiğini söyleyebiliyorsak olumlu anlamda bir mesafe kat etmişiz demektir. Parlamentonun hükümeti denetimi sorunluysa, parlamento adına denetim yapan Sayıştayın hesap verme sorumluluğu ve mali

---

saydamlığa etki ve katkısının da yeterince anlamlı olabilmesi elbette olası değildir.

Şu hususu da belirtmem gerekir diye düşünüyorum. Maalesef ki, Sayıştayda göreve başladığım yıllara göre özellikle yeni Sayıştay Kanunu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu sonrası oluşan bir kaos dönemi başlamıştır. Yerleşik denetim anlayış ve kültürü sarsıntıya uğramış; ancak onun yerine tutarlı, çağdaş denetim kuram ve uygulamalarıyla uyumlu bir sistem konulamamıştır. Bunun sancıları devam etmektedir.

*Sayıştay'ın kurumsal yapısı ve denetim anlayışındaki dönüşümden söz etmişken, bu değişimin önemli bir boyutunun kamu mali yönetimiyle yakından ilişkili olduğunu da vurgulamak gerekir. Kamu mali yönetimi reformu çerçevesinde bütçe sisteminde yapılan düzenleme ve değişiklikler denetim anlayışı üzerinde etkili oldu mu? Bu bağlamda, bütçe ve denetim arasındaki ilişkiyi nasıl değerlendiriyorsunuz?*

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, bütçe sistemleri ile Sayıştay denetimleri arasında sanıldığı kadar doğrudan ve olmazsa olmaz denilebilecek düzeyde güçlü bir bağ yoktur. Evet, Sayıştay mali denetimi özü itibarıyla bütçe denetimidir. Bütçe uygulamaları sonucunda idarelerin düzenlediği mali tablo ve raporların tamlığı, doğruluğu, güvenilirliğine ilişkin denetim görüşü verilir. Bu mali tablo ve raporların eki konumunda olan gelir, gider, mal işlemlerinin mevzuata uygunluğu denetlenir. Ancak, bu fonksiyon bütçenin hangi sistemle formüle edildiğinden bağımsızdır.

Kamu yönetimi ve denetimi yazınında bütçe sistemleriyle doğrudan ilişkilendirilen denetim türü daha çok performans denetimi olmuştur. Birçok çalışmada, performans esaslı bütçe sisteminin ve performans ölçümünün etkili bir performans denetimi için gerekli olduğu ileri sürülmektedir. Ancak bu yaklaşım gerçeği tam olarak

---

yansıtmamaktadır. Bütçe sistemleri, iç kontrol, risk yönetimi, performans ölçümü, performans hesap verme sorumluluğu ve performans denetimi; kamu yönetimi alanındaki benzer arayışlardan beslenen, daha iyi yönetime katkı sağlamayı amaçlayan ortak bir düşünce dünyasının ürünleridir. Program ve performans bütçe sistemleri ise kurumların amaçları, bu amaçlara yönelik faaliyetleri ve bütçe arasında daha anlamlı bir bağ kurulmasını sağlayan; hizmet maliyetlerinin daha sağlıklı analiz edilmesine ve bütçelerin daha gerçekçi, sonuç odaklı hazırlanmasına yardımcı olan bir bütçe sistemidir.

Burada özellikle vurgulamak istediğim, geleneksel bütçe uygulaması, performans denetiminin yapılmasını zorlaştıran ya da etkinliğini azaltan yapısal bir eksiklik oluşturmaz. Her performans denetimi çalışmasında denetlenen kamu faaliyetine ne kadar kaynak tahsis edildiğini belirleme gereği de ortaya çıkmaz. Bu tür bilgilere daha çok girdi maliyetlerine odaklanılan ve alternatif programların karşılaştırıldığı çalışmalarda ihtiyaç duyulur. Sanılanın aksine, birçok performans denetimi raporunda gelir, gider ya da bütçeye ilişkin ayrıntılı bilgilere yer verilmez. Bu yanlış algı, verimlilik ve tutumluluk kavramlarının yalnızca girdi-çıktı ve maliyet-fayda analizlerine indirgenmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak günümüzde performans denetiminin kapsamı ve gündemi, bu dar çerçevenin oldukça ötesine geçmiştir. Ayrıca, performans bütçesi kadar kolay olmasa da, geleneksel bütçe sisteminde de gerektiğinde kamu faaliyetlerine ilişkin bütçe ve maliyet bilgilerine ulaşmak mümkündür.

Performans denetiminin, performans bütçe sistemi ve performans ölçümü yapılmadan etkili biçimde uygulanamayacağı yönündeki yaygın kanaatin temelinde, performans denetiminin performans ölçüm sisteminin bir unsuru gibi algılanması yatmaktadır. Ne yazık ki bu yanlış yaklaşım, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

---

ile 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu'nda da benimsenmiştir. Bu çerçevede performans denetimi, performans ölçüm faaliyetine entegre edilmeye çalışılarak tanımlanmış; bu durum da performans denetiminin uygulanabilmesi için performans ölçüm sistemi ve performans bütçe uygulamalarını zorunlu ön koşullar olarak gören yanlış bakış açısını güçlendirmiştir. Oysa 5018 sayılı Kanun'un 9. maddesinde yer alan; kamu idarelerinin performans göstergelerinin Cumhurbaşkanlığı tarafından belirleneceği, bu göstergelerin bütçelerde yer alacağı ve performans denetimlerinin de bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirileceği yönündeki düzenlemelerin, uluslararası denetim yazını, INTOSAI Standartları ve dünya uygulamalarıyla hiçbir bağının bulunmadığını açıkça ifade etmek gerekir. Nitekim 5018 sayılı Kanun'dan sonra yürürlüğe giren yeni Sayıştay Kanunu'nda da performans denetimi benzer şekilde, "idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi" biçiminde tanımlanmış ve bu tanım yoluyla uluslararası uygulamalardan tam anlamıyla bir kopuş yaşanmıştır.

Sayıştay tarafından yürütülen performans denetimi ile kamu idarelerinin kendi bünyelerinde gerçekleştirdiği performans ölçümü faaliyetleri (stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu döngüsü), kurumların performansını geliştirmek ve daha iyi yönetilmelerini desteklemek gibi bazı ortak üst amaçlara sahiptir. Buna karşılık her iki faaliyet; uygulayıcıları, süreçleri, yöntemleri, kriterleri ve sonuçları bakımından birbirinden tamamen farklıdır. Bu nedenle aralarında bir iç içe geçme ya da birbirini zorunlu olarak izleyen bir uygulama ilişkisi söz konusu değildir. Nitekim INTOSAI Performans Denetimi Standartları'nda, "bir hükümet programının ya da kuruluşunun belirlenmiş hedeflere ulaşip ulaşmadığının periyodik olarak izlenmesinin, Sayıştay'ın değil, yönetimin ve iç kontrol sisteminin sorumluluğunda olduğu" açıkça vurgulanmaktadır. Performans bütçe, stratejik planlama ve

performans ölçümü, iç kontrol sistemi ve risk yönetimi faaliyetlerinin tümü performans yönetiminin ve iyi yönetimin unsurlarıdır. Buna karşılık performans denetimi, kamu faaliyetlerinin daha iyi yönetilmesine katkı sağlamayı amaçlayan bağımsız bir dış denetim faaliyetidir.

Sonuç olarak performans denetimi, 5018 ve 6085 sayılı Kanunlarda son derece hatalı biçimde kurumların performans ölçüm faaliyeti olarak tanımlanmıştır. Bu nedenle 1996-2010 yılları arasında uluslararası standartlarla uyumlu biçimde; kamuoyu, TBMM, kamu kurumları, meslek örgütleri ve yazılı-görsel medya tarafından büyük ölçüde olumlu karşılanan performans denetimi uygulamasına, trajikomik bir biçimde içinde yoğun şekilde “hesap verebilirlik”, “uluslararası standartlar” ve “performans” kavramlarını barındıran reform yasalarıyla son verilmiştir.

*6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun hazırlanması ve yasalaşması sürecinde kamuoyunda “yerindelik denetimi” tartışmaları sıkça gündeme geldi. Performans denetiminin yerindelik denetimine dönüşebileceği yönünde eleştiriler yapıldı ve iki kavram çoğu zaman birlikte anıldı. Bu bağlamda, Sayıştay denetimlerinde “yerindelik denetimi” kavramı ne anlama gelir? Bu tartışmaların temel nedeni nedir?*

“Yerindelik denetimi” kavramı, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 35. maddesinde yer alan “Sayıştay tarafından yerindelik denetimi yapılamaz; idarenin takdir yetkisini sınırlayacak veya ortadan kaldıracak karar alınamaz” hükmüyle birlikte kamuoyunun gündemine girmiştir. Kanunun kabulünden sonraki süreçte yapılan değişiklik girişimleri ve bu çerçevede yürütülen tartışmalar da yerindelik denetimi konusunu Sayıştaya ilişkin kamuoyu polemiklerinin merkezinde tutmaya devam etmiştir.

---

Aslında bu konunun Sayıştay denetimiyle bağlantılı olarak kamuoyuna ilk yansıması, 1982 Anayasası'nın Sayıştaya ilişkin maddelerinin yasalaşma sürecinde ortaya çıkmıştır. Bu süreçte Anayasa Komisyonu Taslağı'nda, "Sayıştay denetimini hukukilik, iktisadilik, verimlilik ve yerindelik ilkelerine göre yapar" ibaresine yer verilmiş; söz konusu ifade Danışma Meclisi'nde ve basında yoğun biçimde tartışılmıştır. Taslağı hazırlayanların, performans denetiminin bir unsurunu kastederek "yerindelik" kavramını gereksiz ve amaçlarını aşar biçimde kullandıkları açıktır. Denetim terminolojisine yeterince hâkim olunmadığı, sayıştaylar arası iletişimin güçlü olmadığı ve performans denetimi teorisinin henüz emekleme aşamasında bulunduğu bu dönemde, büyük olasılıkla yabancı kaynaklarda geçen ve denetim literatüründe karşılığı "doğruluk, düzgünlük, basiretli davranmak" olan "propriety" kavramı, sözlük anlamlarından biri esas alınarak "yerindelik" şeklinde çevrilmiş ve bu biçimiyle taslağa girmiştir. Bu hatalı çeviri ve kavramsallaştırma, kamuoyunda yersiz polemiklere yol açmış; dahası, performans denetiminin 1982 yılında Türkiye'de Sayıştay bünyesinde uygulanmaya başlamasının da önünü kesmiştir. Nitekim bu tartışmalar çerçevesinde Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılan açıklamada, söz konusu denetim bulgularının yargı yetkisini kullanan Sayıştaylarda doğal olarak yargı alanı dışında kalacağı ve raporlar aracılığıyla parlamentoya sunularak yürütmenin denetlenmesine araç olarak kullanılacağı ifade edilerek taslak metin savunulmuştur. Ancak buna rağmen, kurum yöneticilerinin kararları yerine geçecek Sayıştay yargı kararlarının üretileceği endişesiyle bu hüküm Millî Güvenlik Konseyi tarafından metinden çıkarılmıştır.

Ne yazık ki üzerinden yıllar geçmesine rağmen bu kavram kargaşası tamamen giderilememiş ve günümüze kadar devam etmiştir. Oysa üzerindeki yoğun spekülasyonlara karşın, yerindelik denetimi tanımlanmamış, belirsiz ya da yanlış anlaşılmaya açık bir kavram

---

değildir. Anayasamızın 125. maddesi ile İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesi, benzer ifadelerle yargı yetkisinin idari eylem ve işlemlerin yalnızca hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğunu, hiçbir biçimde yerindelik denetimi şeklinde kullanılamayacağını açıkça belirtmektedir. Bu düzenlemelerde ayrıca, yürütme görevinin kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak ve idarenin takdir yetkisini ortadan kaldıracak nitelikte bir yargı kararı verilemeyeceği ifade edilerek yerindelik denetiminin kapsamı net biçimde çizilmektedir. Buna göre yerindelik denetimi iki temel unsurdan oluşur: İdarenin yerine geçerek onun takdir yetkisini ortadan kaldıracak bir karar oluşturulması ve bu kararın tüm kişi ve kurumlar açısından uyulması zorunlu yargısal nitelikte bir karar olması. Kuşkusuz, yasama, yürütme ve yargı erklerinden herhangi birinin diğerinin yerine geçecek şekilde hareket etmesi söz konusu olamaz ve meşru da değildir.

Yerindelik denetimi ancak hiyerarşik ilişki bulunan üst-alt idareler arasında veya kanunla açık biçimde tanımlanmış bir onay-geri çevirme mekanizmasının bulunduğu durumlarda anlamlıdır. Bunun dışında yargısal denetimin, idarenin yerine geçerek takdir yetkisini ortadan kaldıracak şekilde kullanılması mümkün değildir ve denetim hukukunun genel ilkeleriyle de bağdaşmaz.

Sayıştay açısından konuya bakıldığında da şu husus vurgulanabilir: Bilindiği üzere sayıştaylar iki temel denetim aracına sahiptir; düzenlilik denetimi ve performans denetimi. Türkiye Sayıştayını gibi yargı yetkisine sahip mahkeme tipi sayıştaylar, düzenlilik denetimi kapsamında bütçe zararına yol açan mevzuata aykırılıkları, kendi bünyelerinde ve uyulması zorunlu yargı kararlarıyla sonuçlandırır. Sayıştay yargısı, ancak mevzuata aykırı biçimde gerçekleşen “kamu kaynağındaki eksilme” veya “artışa engel olunması” durumlarında tazmin hükmü verebilir. Buna karşılık, idarenin mevzuata uygun

---

olarak takdir yetkisini kullandığı alanlar, Sayıştay yargısının konusu olamaz. Şayet mevzuata açık bir aykırılık bulunmadığı hâlde Sayıştay yargısı hatalı biçimde tazmin hükmü verirse, bu karar da tıpkı idari yargı kararlarında olduğu gibi hukuka aykırı ve yetkisiz bir karar olarak değerlendirilir ve temyiz mercii tarafından kaldırılır/kaldırılması gerekir.

Sayıştay'ın yargı yetkisi dışında yürüttüğü denetimler, TBMM'ye ve denetlenen kurumlara sunulan raporlarla sonuçlanmakta; bu raporlar denetim bulguları, sonuçlar ve tavsiyelerden oluşmaktadır. Bu tür denetimlerde uyulması zorunlu bir yargı kararı söz konusu olmadığından, bu kategori açısından yerindelik denetiminden söz edilmesi mümkün değildir. Bu alandaki hukuki netliğe rağmen, yerindelik denetimi kavramının Sayıştay denetimleriyle ilişkilendirilmesinin önemli nedenlerinden biri, Sayıştay denetimlerinin yalnızca yargı kararlarıyla sonuçlandığı yönündeki yaygın ve yanlış kanaattir. Bu algının etkisiyle, düzenlilik denetimi kapsamında kamu idarelerinin üst yönetimlerine bildirilen ve raporlarda yer alan tespit ve tavsiyelerin her zaman doğru biçimde algılanmadığını söylemek mümkündür. Denetlenen idarelerin, Sayıştay denetim sonuçları ve tavsiyelerine ilişkin nasıl bir tutum geliştirmeleri gerektiği konusunda zaman zaman tereddüt yaşadıkları da gözlemlenmektedir. Kuşkusuz, bazı durumlarda kurum üst yönetimine yöneltilen tavsiyelerin ve bu tavsiyelere dayanak oluşturan denetim bulgularının, denetimin amaçlarıyla doğrudan bağlantılı çerçeveyi zorlamış olabileceği; bu durumun da söz konusu algı çarpıklığını beslemiş olabileceği ihtimali göz ardı edilmemelidir.

Özetle, “yerindelik denetimi” kavramı, gerek 1982 Anayasası tartışmaları sırasında gerekse 6085 sayılı Sayıştay Kanunu yasalaşma süreci ve sonrasında, kendi hukuki bağlamı dışında ve belirgin bir kavram kargaşası içerisinde gündeme gelmiştir. Bu nedenle de,

---

uygulanabilirliği bulunmayan yerindelik denetimi etrafında, uzun yıllardır bir anlamda kavramsal bir kör dövüşü yaşanmış; bu tartışma günümüzde de farklı biçimlerde sürmeye devam etmiştir.

*Performans denetimine ilişkin mevzuatta ve uygulamada, “yerindelik denetimi” kavramı üzerinden ortaya çıkan spekülasyonlar ve kavram kargaşasından söz etmişken; performans denetiminin hükümet ve devlet politikalarına yaklaşımı da tartışmalı bir konudur. Bu noktada ölçü ve sınır nedir? Kamu faaliyetlerinin daha iyi yönetilmesini, hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesini ve reformların teşvik edilmesini amaçlayan performans denetimi, gerekli görüldüğünde politika kararlarını da eleştiri konusu yapar mı ya da yapabilir mi? Performans denetimi standartları çerçevesinde ve uygulamada durum nasıl görünmektedir?*

Evet, sözünü ettiğiniz alan hem performans denetimi standartlarında son derece hassas bir üslupla düzenlenen, hem de uygulamada tartışmalara konu olan ve ülkeden ülkeye farklılık gösterebilen, tabiri caizse “mayınlı” bir alandır. Sayıştaylar, yasama organı adına denetim yaparak, yasamanın yürütmeyi denetlemesine yardımcı olmaktadır. Bu noktada şu soru doğal olarak gündeme gelmektedir: Sayıştaylar, adına denetim yaptıkları parlamentonun onayladığı programlar, politikalar ve politika kararları hakkında eleştirel bir yaklaşım sergileyebilir mi?

INTOSAI Performans Denetimi Standartları, bu soruya temel ilke düzeyinde son derece net bir yanıt vermektedir: “Yasama organı tarafından belirlenen politik amaç ve kararlar, genellikle performans denetiminde kullanılan denetim kriterlerinin temelini oluşturan bir çerçevedir. Bu amaç ve kararları sorgulamak sayıştayların görevi değildir.” Ancak aynı standartlar, bu ana ilkeyi ortaya koyduktan sonra bazı istisnai durumları da açıkça tanımlamaktadır. Buna göre söz konusu politikaların yetersiz veya yanlış bilgilere dayandığının tespit edilmesi,

---

çelişkili ve tutarsız politika amaçlarının bulunması ya da arzu edilen sonuçlara ulaşılmasını tehlikeye sokabilecek risklerin ortaya çıkması hâlinde, Sayıştayların bu hususları performans denetimi raporlarında açık biçimde ortaya koymaları ve raporlamaları gerektiği belirtilmektedir.

Bu çerçevede, Sayıştaylar açısından son derece hassas bir alanı tanımlamakta ve özünde Sayıştaylara şu temel ilkeyi hatırlatmaktadır: Sayıştay, kendini ne parlamentonun ne de hükümetin yerine koymalıdır; belirlenmiş amaçları ve politikaları doğrudan eleştiren bir konumda yer almamalıdır. Temel prensip budur. Bununla birlikte şu husus da açıkça ortaya konulmaktadır: Siyasal karar alıcılar, Sayıştayın ortaya koyduğu objektif ve güvenilir bilgilere zamanında sahip olsalardı, muhtemelen farklı politika tercihleri geliştirebileceklerdi. Yine, amaçlar ile politikalar arasındaki çelişki ve tutarsızlıkların farkında olunması hâlinde, mevcut politikaların değiştirilmesi de mümkün olabilecekti. Benzer biçimde, vatandaşın ihtiyaç duyduğu, ülke açısından kritik öneme sahip bazı alanlara ilişkin Sayıştay tarafından sunulan nesnel bilgilere sahip olunmuş olsaydı, bu alanlara yönelik gerekli politikalar da zamanında belirlenebilecekti. İşte bu noktada, performans denetimi yoluyla Sayıştaylara önemli bir görev düşmektedir.

İşte Sayıştayların bu yaklaşımla yürüteceği çalışmalar ve üreteceği raporlar, doğrudan bir politika eleştirisi yapmak amacı taşımaz. Aksine bu raporlar, bağımsız ve objektif denetim bilgisi ışığında, siyasal karar alıcılara politikalarını gözden geçirme, gerekli revizyonları yapma ve yeni politikalar oluşturma imkânı sunmaktadır.

Nitekim INTOSAI standartlarında performans denetimi yaklaşımları ele alınırken, performans denetiminin esas olarak yasamanın ve hükümetin gereksinimlerine, amaçlarına ve beklentilerine odaklandığı,

---

ancak buna vatandaş yönelimli bir perspektifin de eklenmesinin mümkün olduğu belirtilmektedir. Bu yaklaşımın, Sayıştayların bireyler ve toplum açısından gerçekten önemli görülen sorunlara yönelmesini sağlayan, vatandaşların ilgi ve beklentilerini esas alan bir denetim misyonu olarak yorumlanabileceği vurgulanmaktadır. Başka bir ifadeyle burada, “aşağıdan yukarıya” bir denetim perspektifi savunulmaktadır. 1996-2010 yıllarında yaptığımız çalışmaların tasarımlarında bu yaklaşımın yaygın izlerinin olduğunu söyleyebilirim. Başta, “İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor” olmak üzere “Kıyıların Korunması”, “Hastane Enfeksiyonları ile Mücadele”, “İçme Suyu Yönetimi” ve “Gıda Güvenliği” raporlarında bu performans denetimi yaklaşım egemen olmuştur.

*2000’li yıllardan itibaren Sayıştay’ın yürüttüğü denetim türlerinde belirgin bir çeşitlenme yaşandığını görüyoruz. Bu çeşitlenme, denetimin kapsamını ve kamu yönetimi üzerindeki etkisini nasıl değiştirmiştir?*

Öncelikle çok temel bir ayrımı netleştirmek gerekir: Sayıştayların yürüttüğü denetim türleri, düzenlilik denetimi ve performans denetimidir. Buna karşılık bilişim sistemleri denetimi, çevre denetimi, afet risklerinin azaltılması denetimi, sürdürülebilir kalkınma denetimi ve performans bilgisinin denetimi gibi adlandırmalar bağımsız birer denetim türü değil, esasen performans denetimi kapsamında ele alınan özellikli denetim konularını ve alanlarını ifade etmektedir. Bu ayrım baştan net kurulmadığında, özellikle alana uzak kişiler açısından ciddi bir kavram kargaşası ortaya çıkabilmektedir.

INTOSAI tarafından yayımlanan denetim standartlarında Sayıştayların esas olarak düzenlilik denetimi ve performans denetimi uygulayacağı açıkça belirtilmektedir. Düzenlilik denetimi; farklı ülkelerde finansal denetim, mali denetim, tasdik denetimi veya uygunluk denetimi gibi adlarla anılsa da özü itibarıyla aynı denetimi

---

ifade etmektedir. Bu denetimin temel amacı, kurumların mali tablo ve raporlarının doğruluğu ve güvenilirliği hakkında görüş bildirmek ve bu tabloların eki olan gelir ve gider işlemlerinin mevzuata uygunluğunu incelemektir.

Benzer şekilde, INTOSAI standartlarında performans denetimi olarak adlandırılan denetim türü de farklı ülkelerde yönetimin denetimi, faaliyetlerin denetimi, verimlilik-tutumluluk-etkinlik denetimi veya paranın karşılığının denetimi gibi farklı isimlerle uygulanmakta; ancak özünde yine aynı denetim türünü ifade etmektedir. Bu adlandırma farklılıklarını özellikle vurguluyorum; çünkü alana ilişkin yeterli kuramsal ve uygulama birikimi olmayan kişiler açısından bu farklı isimler zaman zaman kafa karışıklığına yol açabilmekte ve gerçekte olduğundan farklı anlamlar yüklenmektedir.

Bu çerçevede performans denetimi, performans bilgisinin denetimi, bilişim sistemleri denetimi, çevre denetimi, afet risklerinin azaltılması denetimi ve sürdürülebilir kalkınma denetimi gibi başlıklar, farklı denetim türlerini değil, performans denetimi kapsamında birçok ülke Sayıştayının odaklandığı özellikli denetim alanlarını ve konularını ifade etmektedir. INTOSAI bu alanlar için çalışma grupları oluşturmakta ve uygulamaya rehberlik eden dokümanlar hazırlamaktadır. Böylece bir anlamda üye Sayıştayların ortak ihtiyaçlarına da yanıt verilmektedir.

Bu kapsamda, "Afet Risklerinin Azaltılmasının Denetimi" konulu denetim rehberi, 5510 no'lu INTOSAI standardı olarak Türkiye Sayıştay'ı tarafından hazırlanmıştır. Sayıştay'ın 2002 yılında yayımladığı ve benim de yönetiminde görev aldığım "İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor?" başlıklı performans denetimi çalışmasının dünya Sayıştayları arasında olumlu yankı bulması, söz konusu standardın hazırlanmasında liderlik görevinin Türkiye

Sayıştayına verilmesinde belirleyici olmuştur. Burada özellikle vurgulamak isterim ki bu Rehber, bağımsız bir denetim türüne değil, afet risklerinin azaltılması konusuna odaklanan performans denetimi çalışmalarına ilişkindir. Çevre denetimi ve benzeri diğer adlandırmalar için de durum aynıdır.

Bilişim sistemleri denetimi de esasen performans denetiminin özellikli konularından biridir. Ancak bu alanın önemli bir özelliği, gerektiğinde düzenlilik denetimi kapsamında bir denetim aracı olarak da kullanılabilmesidir. Düzenlilik denetiminde, neyin hangi ölçüde örnekleneceğini belirlemek amacıyla kurumların iç kontrolleri değerlendirilir ve bu iç kontrol sisteminin önemli bir parçası olarak bilişim sistemlerine ne ölçüde güvenilebileceği test edilir. Bu durumda yapılan bilişim sistemi incelemesi denetimin amacı değil, aracıdır. Buna karşılık bilişim sistemleri bağımsız bir çalışma olarak, yani doğrudan performans denetimi konusu şeklinde tasarlandığında, denetimin metodolojisi bütünüyle performans denetimi metodolojisi olur ve çalışmanın derinliği de buna göre tamamen değişir.

Performans bilgisinin denetimi de üzerinde durulması gereken bir diğer özellikli alandır. Kurumlar bildiğiniz üzere stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlarlar. Performans ölçüm sisteminin bu çıktılarının nasıl hazırlanacağı ve hangi niteliklere sahip olacağı yönetmelik ve rehberlerde düzenlenmiştir. Sayıştay, düzenlilik denetimi kapsamında bu belgelerin söz konusu kurallara uygun olarak hazırlanıp hazırlanmadığını da inceleyebilir. Bu ise esasen basit bir kontrol listesi (check-list) çalışmasıdır. Türkiye’de 6085 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesini ve uluslararası standartlarla uyumlu olarak sürdürülmekte olan Sayıştay performans denetiminin sonlandırılmasını takiben Sayıştay’da önce “performans bilgisinin denetimi”, daha sonra “performans denetimi” adıyla yürütülen, ancak birkaç yıl sonra uygulamasına son verilen çalışma ve raporlamalar bu

---

kapsamdadır. Bu durum, ülkemizde performans denetiminde yaşanan kırılmanın nasıl gerçekleştiğini göstermesi bakımından performans denetimi serüveninin önemli bir parçasıdır. Sizin, “Devlette Performans Denetimi 1996-2010 Sayıştay Deneyimi” başlığı ile yayınlanan doktora tezinizde, bu serüvenin en kapsamlı şekliyle yer aldığını belirtmek ve sizi bu başarılı çalışma için, bu vesileyle bir kez daha kutlamak da isterim. Bilişim sistemlerinin denetimi konusu gibi, performans bilgisinin denetimi de performans denetiminin özellikli konularından birisidir. Bu konunun denetiminde yararlanılması için İngiltere Sayıştay’ı tarafından Türkçe çevirisini de yaptığımız el kitabı hazırlanmıştır.

Sorunuzun ana eksenine dönersek; 2000’li yıllardan itibaren Sayıştay denetimlerinin düzenlilik denetimleri yanında performans denetimi, performans bilgisinin denetimi ve bilişim sistemleri denetimi gibi alanlara genişlediği yönündeki tespitiniz, INTOSAI üyesi birçok ülke Sayıştay’ı için doğrudur. Ancak tekrar vurgulamak gerekir ki, 1980’lerden itibaren bugünkü anlamıyla performans denetiminin yasal yetkiler çerçevesinde uygulanmaya başlaması dünya Sayıştayları için önemli bir adım olmakla birlikte bunun dışındakiler, yani çevre denetimi, afet denetimi, bilişim sistemleri denetimi ve performans bilgisinin denetimi gibi kavramlar ayrı denetim türlerini değil, performans denetiminin özellikli konularını ifade etmektedir. Dolayısıyla esasen genişleyen şey denetim türleri değil, performans denetiminin kapsamıdır. Bu da son derece doğaldır; çünkü performans denetiminin temel konusu kamu faaliyetleri olup, ülkelerin ve toplumların sorunları değiştikçe denetimin odak alanları da buna paralel olarak genişlemektedir. 1980’li yıllarda verimlilik, tutumluluk ve etkinlik ekseninde şekillenen performans denetimine zaman içinde bilişim, çevre, etik, adil ve eşit kamu hizmeti sunumu, afet riskleri gibi

alanlar eklenmiştir. Önümüzdeki dönemde ise yapay zekâ odaklı performans denetimlerinin yaygınlaşması kuvvetle muhtemeldir.

Türkiye Sayıştayında performans denetiminin fiilen uygulandığı 1996–2010 yılları arasında da denetim konuları bu bakış açısıyla, yani performans denetiminin gelişen kapsamıyla uyumlu olarak seçilmiştir. Bu dönemde; Karayolları Yol Yapım, Onarım ve Bakım Faaliyetleri; Müzelerin Faaliyetleri; Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası Yeniden Yapılanma; İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor?; Tarihî Eserlerin Korunması; Ormanların Korunması; Hastanelerde İlaç, Tıbbi Sarf Malzemesi ve Tıbbi Cihaz Yönetimi; e-Dönüşüm Türkiye Projesi ve e-Devlete Geçiş; Kıyıların Korunması; Hastane Enfeksiyonları ile Mücadele; Trafik Kazaları; Büyükşehir Belediyelerinde Altyapı Faaliyetlerinin Koordinasyonu; İçme Suyu Yönetimi; Gıda Güvenliği ve TÜBİTAK Ar-Ge Destekleri gibi çok sayıda konuda gerçekleştirilen performans denetimleri, performans denetiminin genişleyen toplumsal gündemini yansıtan ve kamuoyunun ilgisini çeken çalışmalar olmuştur.

Özetle, Türkiye açısından bugünkü tabloya baktığımızda, 6085 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte Sayıştay performans denetimi sonlandırıldığından dolayı 2010 yılından itibaren Türkiye’de denetim alanında bir genişleme değil, tersine belirgin bir daralma yaşanmıştır. Bu süreçte, gelişmiş ülkelerin çoğunda Sayıştayların gittikçe kaynaklarının daha yüksek bölümünü performans denetimine tahsis ettiklerini ve performans denetimi kapsamında sözünü ettiğimiz kapsam genişlemesini de dikkate alınca ülkemiz Sayıştay’ındaki daralmanın boyut ve etkisi ortaya çıkmaktadır. Buna paralel olarak, kamu yönetimi ve denetimi alanında reform yasalarıyla birlikte ortaya çıkan bilgi kirliliği ve kavram kargaşası da ne yazık ki günümüze kadar devam etmektedir.

---

*Sayıştay'da 1996 yılında başlatılan ve 2010 yılına kadar sürdürülen performans denetimi sürecinde, Türkiye'de bu alanın ilk uygulayıcı ekibinde yer aldınız ve Performans Denetimi Grup Başkanlığı görevini yürüttünüz. Bu bağlamda, performans denetimi uygulamalarının Sayıştay'a ve genel olarak kamu denetim sistemine kazandırdığı kurumsal birikimi nasıl değerlendiriyorsunuz? Bunun yanı sıra, bu uygulamaya son verilmesinin ulusal ve uluslararası düzeyde denetim anlayışı açısından ne tür sonuçlar doğurduğunu düşünüyorsunuz?*

Sayıştayda çağdaş denetim uygulamalarına ve teorisine ulaşma, onları anlama ve özümseme çabaları 1990'lı yılların başından itibaren başlamıştır. Bu kapsamda, denetim alanında önemli deneyim ve birikimlere sahip olan sayıştaylarla iyi ilişkiler geliştirilmiş; başta İngiltere, Pakistan ve Kanada Sayıştayları olmak üzere birçok Sayıştay ile iş birliği yapılmıştır. Bu dönemde, kamu denetimi alanındaki çok sayıda eser de dilimize kazandırılmıştır. INTOSAI, ASOSAI, EUROSAI, ECOSAI gibi Sayıştayların uluslararası ve bölgesel iş birliği kuruluşlarının ve üye ülke Sayıştaylarının düzenlediği toplantılara, eğitimlere ve seminerlere çok sayıda meslek mensubu katılmış; bu konulardaki mevcut bilgi birikimi artırılmaya çalışılmıştır.

1996 yılında da Sayıştay Kanunu'nda yapılan değişiklikle performans denetimi görev ve yetkisi alınarak performans denetimi uygulaması başlatılmıştır. Bu dönem, Sayıştayın kendi donanımını artırdığı ve kamu yönetimi reform çalışmalarını destekleme misyonuna uygun hâle gelmeye başladığı bir hazırlık dönemidir. 1996 yılında İngiltere Sayıştayından alınan eğitim ve rehberlik desteğiyle başlanılan çalışmalar, performans denetiminin uygulandığı 14 yıllık dönemde ülkemiz Sayıştayının dünya sayıştayları ailesi içerisinde yetkin bir konuma gelmesini sağlamıştır. Bu dönemde performans denetimi raporlarımız ilgili kurumlarda, meslek örgütlerinde, üniversitelerde, yazılı ve görsel medyada önemli bir ilgi uyandırmıştır. Sayıştay web

---

sitesinde yayımlanan mesleki çeviriler ise kamu yönetimi ve denetimi alanında çalışma yapan akademisyenler için değerli bir kaynak olmuştur.

Performans denetiminin gerek Sayıştayda gerekse denetim ilişkileri çerçevesinde kamu kurumlarında farklı ve yeni bir dil ortaya koyduğunu da ifade etmek isterim. Bu yapıcı ve geleneksel denetim yaklaşımlarından farklı dil, performans denetiminin, kurumların daha iyi yönetilmesine katkı vermeyi amaçlayan niteliğinin de bir yansımasıdır. Bu dil hata, sorumluluk aramaya odaklı geleneksel, üstenci denetim dilinden çok farklı ve kamu faaliyetlerini planlayan, yürüten, yöneten ve denetleyenleri bir zincirin halkaları olarak gören yapıcı bir dildir.

Ancak, Sayıştayın geleneksel mali denetiminin sadece yargısal kararlarla sonuçlanan bir karakteristiği olması hem denetçileri hem de denetlenenleri zorlayıcı bir unsur olmuştur. Yaptırımla özdeşleşen geleneksel denetim tarzı nedeniyle, Sayıştay içerisinde bu yeni denetim türü ve yaklaşımının etkinliği sorgulanmıştır. Denetlenenler de başlangıçta yapıcı işbirliğinden uzak durmuşlardır. Hata ve sorumlu bulmaya odaklanan bir denetim anlayışından, geleceğe yönelik iyileştirmelere odaklanan bir denetim anlayışına doğru yönelmenin kolayca ve süratle gerçekleşmediğini de söylemem gerekir.

Bu dönemde performans denetimi raporlarının kamu yönetimine daha güçlü ve doğrudan etki sağlamasını engelleyen önemli bir diğer eksiklik de performans denetimi raporlarının TBMM’de niteliğine uygun biçimde görüşülmemiş olmasıdır. Performans denetimi uygulamalarının en köklü ve gelişmiş olduğu ülkelerde, bu raporlar, başkanlığını genellikle muhalefet partilerine mensup bir milletvekilinin yaptığı parlamento komisyonunda görüşülür. Komisyon, Sayıştay raporları hakkında, denetlenen faaliyetlerle ilgili

---

kurum üst düzey yetkililerinden görüş alır. Komisyon oturumlarına Sayıştay Başkanı ve denetim ekibi katılır. Komisyon gerek gördüğünde denetlenenlerin üst düzey yetkilileriyle, hazine yetkilisinin de toplantıya katılımını sağlar. Nihayetinde, parlamento komisyonu Sayıştay raporunu esas alan ve rapor tavsiyelerini gerçekleştirmek için neler yapılabileceğine ilişkin bilgileri içeren bir tür eylem planı niteliğinde bir rapor hazırlayarak, bu raporu parlamento genel kurulun görüş ve onayına sunar. Sayıştay da eylem planı niteliğindeki raporu dikkate alarak, ortalama 3-5 yıl sonra Sayıştay raporunu esas alan Parlamento tavsiyelerinin ne ölçüde yerine getirildiğini değerlendirir ve izleme raporu yayınlar. Maalesef, Sayıştay raporlarının benzer tarzda görüşülmesini düzenleyecek TBMM İç Tüzüğü değişikliği gerçekleşmemiştir.

Bu tablo ile biraz çelişik gibi görünse de, TBMM bu dönemde (1996-2010) Sayıştayın performans denetimi raporlarına Sayıştay web sayfası ve medya aracılığı ile dolaylı olarak ulaşmıştır. Ayrıca her yıl Sayıştay bütçe görüşmeleri sırasında gerek iktidar gerekse muhalefet milletvekillerince bu raporlar gündeme getirilmiştir. TBMM Kıyı Komisyonu ve Deprem Zararlarını Azaltma Komisyonu çalışmaları sırasında yine söz konusu Komisyonların talebiyle Sayıştay'ın TBMM'ye sunmuş olduğu "Kıyıların Korunması" ve "İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor?" konulu raporlar kapsamlı olarak görüşülmüş; Komisyon raporlarının hazırlanmasına katkı verilmiştir.

Performans denetiminin sonlandırıldığı 2010 yılından bu yana Sayıştay, uluslararası standartlar çerçevesinde performans denetimi raporu üretmemektedir. Sayıştayın, performans denetimi/performans bilgisinin denetimi adı altında, kamu kurumlarınca hazırlanan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının ilgili yönetmelik, esas ve rehberlere uygunluğunu konu alan ve asıl itibarıyla düzenlilik

---

denetimi kapsamındaki uygunluk çalışmaları da birkaç yıl yapıldıktan sonra sonlandırılmıştır.

1996-2010 döneminde uluslararası standartlar çerçevesinde sürdürülen performans denetiminin sonlandırılmasını büyük bir patinaj olarak görüyorum. Bu sonlandırmanın doğrudan performans denetimi yetkisinin kaldırılması şeklinde değil de, kamu kurumlarının stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarından oluşan performans ölçümü faaliyetinin “performans denetimi” olarak tanımlanması suretiyle gerçekleştirilmesi de ne yazık ki, gerek Sayıştay’da gerekse, kamu yönetimi alanında, akademik çevrelerde uzun yıllar süren bir kavram kargaşasına ve bilgi kirliliğine neden olmuştur.

Bilgi teknolojilerinden özellikle mali denetimde önemli ölçüde yararlanılmasının da etkisiyle, dünya Sayıştaylarının kapasitelerinin %60-%70 oranında performans denetimine yönlendirdikleri göz önüne alınırsa performans denetiminden vazgeçmenin ülkemiz Sayıştayını uluslararası arenada ne denli geriye ittiğini görebiliriz.

*Performans denetimi yaklaşımıyla da bağlantılı olarak, denetimde risk temelli yaklaşımlar konusundaki görüşlerinizi almak isterim. Son yıllarda kamu yönetiminde “risk temelli yaklaşımlar”ın giderek daha sık kullanıldığını görüyoruz. Özellikle 5018 sayılı Kanun sonrasında, risk yönetimi, risk analizi ve risk değerlendirme gibi kavramlar hem mevzuatta hem de uygulama rehberleri ile denetim raporlarında sıkça yer almaya başladı. Bu alanda siz de 1999 yılında yayımlanan “Risk Denetimi: Temel Kavramlar ve Yaklaşımlar” adlı çalışmanızla öncü bir katkı sundunuz. Söz konusu çalışmanızda, akılda kalıcı bir biçimde, risk denetiminin “geleneksel mali denetimin tedavi edici hekimlik rolü yerine, koruyucu hekimlik rolünü benimseyerek daha sağlıklı bir mali, idari ve yönetsel sistem oluşturmayı amaçladığını” ifade etmiştiniz.*

*Aradan geçen zaman içinde kamu denetiminde risk temelli yaklaşımların gelişimini nasıl değerlendiriyorsunuz?*

Evet, risk temelli yaklaşımlar yönetim alanında da denetim alanında da üzerinde çok durulan, çok vurgu yapılan bir kavram. Aslında yine hesapverme sorumluluğu gibi, iç kontroller gibi hayatın içinden, yaşanan, ancak reform mevzuatıyla kavramsallaştırılan bir uygulama.

Karar vericiler, yöneticiler ulaşmak istedikleri sonuçlar bağlamında her aşamada bir risk değerlendirmesi yapmak durumundadır. Alternatifler arasında seçim yapmak, araçlara karar vermek hep risk temelli bir zihinsel faaliyeti gerektirir. Faaliyetlerimizi başarıyla yürütmek, amaçlarımızı gerçekleştirmek için yola çıkarken ne tür risklerle karşı karşıyayız, gerçekleşme olasılıkları ne, gerçekleşirse neye yol açar, risklerin ortadan kaldırılma maliyeti ne, hangilerini göze alabiliriz, hangileri mutlak bertaraf edilmeli? Bunları tanımlar ve bu soruları yanıtlarsak riskleri yönetebiliriz. Reform mevzuatıyla, iç kontrol sisteminin önemli bir ögesi olarak risk değerlendirmesi sistemin merkezine oturtuldu, adı konuldu, yöntemleri belirtildi, sistematik olarak uygulanmasının alt yapısı hazırlandı.

Sayıştay denetiminin de doğasında risk değerlendirmesi vardır. Eski Sayıştay Kanunu döneminde, hesap ve işlemlerin tümünün incelendiği varsayıldı. Ancak, kamu kurumlarının çuvallar dolusu gelir-gider belgelerinin her birinin tek tek incelenmesi maddeten mümkün değildi. Bu nedenle benzer nitelikli gelir-gider türlerinden risk temelli bir değerlendirme ile örneklem büyüklükleri ve ayrıntılı olarak incelenecek belgeler belirlenirdi. Bu süreç hep bu şekilde işlemiştir. Sadece risk değerlendirmesi, istatistiki örnekleme gibi adlar altında değil, kıdemli meslektaşlarım hatırlar, “hesabın kabasını atmak” şeklinde adlandırılırdı. Reform mevzuatıyla bu faaliyetin adı konuldu, sistematik bir faaliyet olarak biçimlendirildi. İzlenen yol, yöntem ve

yapılan değerlendirmeler yazılı hale getirildi. Geçmişte denetçinin zihninde gerçekleşen risk temelli bu süreç şimdi INTOSAI standart ve rehberlerinde belirtilen esaslar çerçevesinde hazırlanan Sayıştay denetim rehberlerinde tanımlanıyor. Bu süreç, denetim çalışmasının verimliliğinin ve etkinliğinin denetim yöneticilerince görülebilmesine, yapılan değerlendirme ve varılan sonuçlardan aynı hesaplara ilişkin sonraki yıllar denetimlerinde yararlanılabilmesine de olanak tanıyor.

Şimdi geriye dönüp, bu yönetim ve denetim araçlarının mevzuatımıza girmesiyle arzulanan gelişme sağlanabildi mi diye bir değerlendirme yaptığımızda amaç-araç ilişkisinin doğru bir şekilde kurulamamış olmasını önemli bir zaaf olarak görüyorum. Risk değerlendirmeleri büyük ölçüde yapılması gerektiği için, zorunluluk olduğu için yapılıyor kanısındayım. Daha iyi yönetimi, hesapverme sorumluluğu sisteminin sağlıklı işleyişini, şeffaflığı sağlama amacına yönelik araç niteliğindeki bu çalışmalar kendileri başlı başına amaç gibi, bağlamlarından kopuk üretiliyor. Kamu kurumları iç kontrol sistemine ilişkin çıktıları oluşturmak için risk temelli çalışmaları en azından evrak üzerinde gerçekleştiriyor. Problem, bu zorunlu dokümanların üretiminden sorumlu personel dışında, yönetim ve çalışanlarda farkındalık ve sahiplenmenin ne düzeyde geliştiği. Bugün mevzuat değişikliği yapılarak stratejik planlama, iç kontroller, risk değerlendirmelerine ilişkin zorunluluklar kaldırılrsa, kurumlar bunları üretmeye devam eder mi? Bu soruya tereddütsüz “tabii ki” şeklinde yanıt verebiliyorsak işler iyi gidiyor demektir. Denetim amaçlarını daha verimli ve etkin gerçekleştirmeye yönelik araçlar için de benzeri cümleleri kurmak mümkün. Denetimin planlama aşamasında yapılan risk değerlendirmeleri, yöntemsel olarak zorunlu birer araçtır; denetimin hangi konulara ne ölçüde odaklanacağını belirlemek için kullanılır. Ancak uygulamada bu değerlendirmelerin çoğu zaman araç olmaktan çıkıp sanki başlı başına bir amaç gibi ele alındığını, planlama

raporlarında yer alan bu analizlerin ise denetimin saha çalışmalarına yeterince yansımadığını söyleyebilirim.

Sorunuzun risk denetimiyle ilgili kısmına gelelim. Sayıştayın risk denetimiyle tanışması performans denetimiyle aynı dönemde gerçekleşti. 1996 yılında İngiltere Sayıştay'ı ile yapılan bir protokol kapsamında, risk denetimi için de eğitim ve denetim çalışmaları yaptık. Risk denetimi sistem zaaflarına, iç kontrol mekanizmalarının risk ve zayıflıklarına odaklanan bir denetim. Mali denetim mevzuata aykırı işlemleri, hataları, kayıpları belirleyip düzeltilmesini sağlıyor. Risk denetiminde ise, bu hataların, uygunsuzlukların nedenlerine odaklanılıyor. Yani hatalı sonuçlar değil, onları üreten sistemin zaafaları denetimin konusunu oluşturuyor. Bu yüzden, sorunuzda çok isabetli bir şekilde değindiğiniz üzere, risk denetiminin, geleneksel mali denetimin tedavi edici hekimliği yerine, koruyucu hekimlik rolünü benimseyerek daha sağlıklı bir mali, idari ve yönetsel sistem oluşturmayı amaçladığını söyleyebiliriz.

Risk denetiminin beslendiği önemli bir kaynak mali denetim. Mali denetim çalışmalarında, denetimin metodolojisi gereği, risk değerlendirmesi yapmak ve neyin, ne ölçüde inceleneceğine karar vermek için iç kontrol sistemi değerlendirmesi yapılır. Bu aşamada, çok önemli iç kontrol zaafaları tespit edilirse denetçi bunu denetim yöneticisine raporlar ve söz konusu sistem zaafalarına odaklanan bağımsız bir denetim çalışması başlatılabilir. Bu yüzden "ek mali denetim" olarak da adlandırılıyor. Bildiğim kadarıyla sadece İngiltere Sayıştayının geliştirmeye çalıştığı bir denetim. Bunu yaygınlaştırıp, dünya Sayıştaylarına tanıtıp, yeni bir denetim türü olarak sundular. Ancak bu yaklaşım zamanla yeterince kabul görmedi ve İngiltere Sayıştay'ı da bir süre sonra risk denetimi adı altındaki çalışmalarını sonlandırdı; Türkiye'de de benzer bir süreç yaşandı. Bunun temel nedeni, risk denetiminin ele aldığı konuların zaten performans

---

denetiminin doğal kapsamı içinde yer almasıydı. Başka bir ifadeyle, sistem zaafaları, yönetim ve davranış standartları ile mevzuata uygunluk gibi hususlar performans denetiminin de doğrudan ilgi alanına giriyordu.

Nitekim bir kamu faaliyetini performans denetimi kapsamında incelediğinizde -örneğin Hastane Enfeksiyonları ile Mücadele-faaliyetin daha etkili biçimde yürütülmesini engelleyen nedenleri analiz ettiğinizde, performans risklerinin çoğu zaman iç kontrol zafiyetlerine, mevzuata aykırılıklara veya iyi yönetim ilkeleriyle uyumsuz uygulamalara işaret ettiği görülür. Dolayısıyla performans denetiminin temel soruları zaten bu alanlarda yoğunlaşır ve denetim süreci doğal olarak bu çerçevede yapılandırılır.

Ayrıca mali denetimin planlama aşamasında yapılan iç kontrol değerlendirmelerinde ciddi zaafalar tespit edildiğinde, bu da kurum yönetimiyle paylaşılır ve gerektiğinde raporlanabilir. Bu nedenle risk denetiminin Sayıştay bünyesinde dolduracağı ayrı bir boşluk olduğu düşünülmedi. Sonuç olarak risk denetimi, performans ve düzenlilik denetimlerinin içerdiği mekanizmalarla büyük ölçüde örtüştüğü için bağımsız bir denetim türü olarak gelişmedi.

*Denetçilerin kamu yöneticileriyle kurduğu ilişki de denetim süreçlerinin niteliğini doğrudan etkiliyor. Sizce denetimin yönetim kalitesine gerçekten katkı sağlayabilmesi için denetçi-yönetici ilişkisi nasıl bir zeminde kurulmalıdır?*

Denetlenen denetleyen ilişkileri doğal bir gerilim barındırıyor. Bu kaçınılmaz. Bu doğal gerilimi en aza indirmenin önemli bir yöntemi bilgilendirme ve şeffaflıktır. Denetim kuruluşlarının bilgilendirmeye ilişkin prosedürler geliştirmesi gerekir. Bu şekilde bir sistem dahilinde yapılan bilgilendirmeler, mesela denetimin başlangıcında yapılacak denetimin türü, amacı, tahmini süresi, denetim ekibi bilgileri,

---

denetlenenden talep edilen destek konuları, denetim yol haritası vb. konularındaki bilgilendirmeler iyi bir iletişimin kurulmasına yardımcı olacaktır. Açıklık son derece önemlidir. Sayıştaylar dünyasında “denetimde sürpriz yok yaklaşımı” (no surprise approach) teşvik edilmektedir. Denetim, gizemli bir atmosferde, asık suratlı, sert mizaçlı kişilerce yapılabilecek bir faaliyet değildir. (Tabii çağdaş, yapıcı, katkı veren bir denetimden bahsediyorsak.)

Empati de çok önemli. Denetlenen kuruluşların, yönetimlerin, personelin sorunlarını, hangi koşullarda görev yaptıklarını anlamaya çalışmak, hatta bunu rapor diline yansıtılabilmek güven ilişkisinin sürekliliğini sağlar. Denetim sürecinde denetimle doğrudan ilgili olsun ya da olmasın mesleki tecrübelerimiz ve birikimimize dayalı paylaşımlarda tavsiyelerde bulunabiliriz. Ben Sayıştayda bu tavrın oldukça içselleştirilmiş olduğunu mesleğe ilk girdiğim yıllarda hissetmiştim. Bir kente denetim için gittiğinizde, bırakın denetlenen kurumu, denetim programı kapsamında olmayan kuruluşların yöneticileri dahi denetçileri ziyaret eder, denetim ekibinden tereddütleri, problemleri konusunda bilgi, tavsiye isterlerdi. Sayıştay denetçilerinin yapıcı ve iyileştirmeye yönelik yaklaşımını denetlenen kuruluşlar, özellikle belediyeler çok net olarak algılar, ifade de ederlerdi. Son yıllarda özellikle bazı genç meslektaşlarımızın aksi yönde tutumlarını işitmek üzücü oluyor.

Günümüzde, ülkemizin gergin ve kutuplaştırıcı siyasi atmosferinde en önemli konuların başında objektif bir bakış açısına sahip olunması ve bunun denetlenen kuruluşça hissedilmesi gelmektedir. Sayıştayların yürütme organından bağımsız anayasal kuruluşlar olması, meslek güvencesi bu anlamda önemli bir avantaj sağlıyor aslında. Kurumsal geleneklerimiz de öyle. Ancak, bağımsızlığın, tarafsızlığın, objektifliğin, kurullarla sağlanan, güvencelerin ötesinde, denetim elemanının beyrinde, kişiliğinde var olmasının önemine inanıyorum.

---

Bağımsız, tarafsız tutumun denetlenen tarafından görülmesi, hissedilmesi güven ilişkisinin kurulmasında başat rol oynar.

Sayıştayın geleneksel olarak sürdürdüğü pozitif yaklaşımın çok ötesinde bir model de performans denetiminin uygulandığı yıllarda gelişti. Performans denetiminin hataya veya sorumlu arayışına değil, geleceğe yönelik iyileştirmelere odaklanan, yapıcı tavsiyeler üretmeyi hedefleyen özellikleri geleneksel denetim ve denetçi yaklaşımlarından oldukça farklı bir denetim kültürünü de gerekli kılıyor. Performans denetiminin gerek Sayıştay'da gerekse denetim ilişkileri çerçevesinde kamu kurumlarında farklı, yeni bir dil ortaya koyduğunu, denetim kültüründe yapıcı, şeffaf bir yaklaşımın öncülüğünü gerçekleştirdiğini söyleyebilirim. Denetimin başlangıcında ve tamamlanması da dahil diğer tüm önemli aşamalarında, denetlenen faaliyetlerin yöneticileriyle, bilgilendirme ve mutabakat amaçlı paylaşım, görüş alışverişi yapılır. Bunlar denetim metodolojisinin, prosedürlerinin gereklilikleridir. Performans denetimi yargısal kararlarla değil tavsiyelerle sonlanan bir denetimdir. İnandırıcılığınız, güvenilirliğiniz yüksek olmak zorunda. Aksi halde denetim amaçlarına ulaşamazsınız, katkı veremezsiniz. Mali denetim özü itibarıyla hesap denetimidir. İncelemelerinizin temeli mali tablo ve raporlar ile eki belgelere dayanır. Bunları açık yetkiler çerçevesinde talep edersiniz ve incelersiniz. Performans denetiminin sofistike yapısı, denetimin yetkilere dayanılarak sürdürülmesine olanak tanımaz. Denetlenen kurumun yönetici ve kilit personeli endişe duyar ve kendini size kapatırsa, iyi bir işbirliği ortamı oluşturamazsanız denetimi sürdürebilmeniz çok zorlaşır. Denetimin doğru, mantıklı kriterler çerçevesinde, sağlam olgulara dayalı yapıldığını kamu yöneticilerinin görmesi, denetim sonuçlarının yönetimlerine olumlu katkı vereceğini algılamaları gerekir. Bugünün Türkiye atmosferinin denetim ilişkilerinin sağlıklı bir zeminde kurulabilmesine çok da elverişli olmadığını üzülerək

belirtmek zorundayım. Sert, gergin bir zeminde yürüyor denetim ilişkileri. Bu konjonktür daha fazla kişisel çabayı gerektiriyor diyebiliriz.

*Denetim, yalnızca mali kontrolün bir aracı değil; hesap verebilirliği, şeffaflığı ve iyi yönetim kültürünü güçlendiren bir süreçtir. Bu çerçevede, Sayıştay denetiminin kamu yönetimine katkısının daha etkili hâle gelmesi için hangi alanlarda iyileştirmeler yapılması gerektiğini düşünüyorsunuz? Bu yönde neler önerirsiniz?*

Şüphesiz, denetimin hataları tespit etme ve düzeltme özelliği önemli ve gereklidir. Ancak, denetlenen yapının güçlendirilmesi, geliştirilmesi için katkı vermeyen bir denetim de kısır bir döngü içerisine hapseder kendisini. Bu yüzden denetimin, hesapverebilirliği, şeffaflığı, iyi yönetim kültürünü geliştirmeye yönelik katkısı çok önemlidir. Uzun vadeli, kalıcı etkinin sağlanabilmesi ancak bu şekilde mümkün olabilir. Performans denetimi, nitelikli katkıyı yapmada daha elverişli bir araçtır sayıştaylar için. Çünkü performans denetiminin ortaya çıkış ve gelişim dinamikleri bu yöndedir. Kurumların daha iyi yönetilmesine, hesapverme sorumluluğunun geliştirilmesine katkı sağlamak, kamu yönetimi reformlarını teşvik etmek performans denetiminin temel amaçlarıdır. Bunu parlamentoya, kamuoyuna, kamu kurumlarına objektif, güvenilir denetim bilgisini raporlayarak; kamu faaliyetlerinin daha iyi yönetilmesi için problemleri teşhis ederek; yapıcı, uygulanabilir, maliyet etkin tavsiyeler üreterek, şeffaf ve yapıcı ilişkiler çerçevesinde yürüttüğü denetim süreçleriyle gerçekleştirir.

2010'da performans denetimi yetkisi kaldırılmasaydı ne olurdu diye düşündüğümde, bugün için pek iyimser olamadığımı söylemeliyim. Demokrasi kültürünün gelişkinliği, sözünü ettiğimiz hesap verebilirlik, şeffaflık, iyi yönetim kültürünün içselleştirilmesiyle doğrudan bağıntılı. Kulağa hoş gelen çağdaş kamu yönetimi, denetimi

---

kavramlarını yasal düzenlemelere bolca serpiştirince sihirli bir el dokunarak her şeyi değiştirmiyor. Özümsemenin, içselleştirilmenin sağlanması, iyi uygulamaların iyi anlaşılıp talep yaratılması ve iç dinamiklerin harekete geçirilmesi çok önemli. Performans denetimi özeline dönersek mesela, denetimin tanımını yasa ile yapmanın büyük hata olduğunu görüyorum. Yasalarda temel görev ve yetkiler ile yargı yetkisinin kullanıldığı alanlar yer almalı. Bir nevi gelişmişlik göstergesi olarak görüyorum yasalarda çok ayrıntıya girilip girilmemesini. Denetim tanımları, kapsamaları, metodolojileri bu alanlardaki gelişmelere bağlı olarak değişmektedir, aynı fen bilimlerinde olduğu gibi. Bu değişimler gelişmiş ülke sayıştaylarında standart ve rehberlerle uygulamaya yansıtılmaktadır. Kanun gibi görece statik düzenlemelerin bilimsel gelişme dinamiklerine uyum sağlaması güçtür ve gelişmeyi önleyen, geciktiren, köstekleyen tampon olmaları kaçınılmazdır.

Reform girişimlerinin, aşağıdan yükselen taleplerle, ülke dinamiklerinin ürünü olarak değil de, ağırlıklı olarak, dış dinamiklerin etkisiyle başlatılıyor olmasının temel problem olduğu kanısındayım. Uluslararası kuruluşlardan, yabancı ülkelere borç arayışı, Avrupa Birliğine giriş süreci gereklilikleri ve bu kurumların dayattıkları koşullar ülkemizde kamu yönetimi reformlarının ağırlıklı dinamiği olmuştur. Ancak, temel mesele demokrasi kültürünün gelişimidir. Kamu yönetimi ve denetimi alanındaki tüm çağdaş gelişmeler güçler ayrılığı rejiminin sağlıklı olarak işlediği ülkelerde ve demokrasinin gelişimiyle paralel olarak gerçekleşmiştir.

Şüphesiz ki, bu olgular ülkemizde tüm yenilik ve gelişmeler için iç dinamiklerin tetikleyici olması gerektiği sonucuna götürmez. Ancak, reform uygulayıcılarının işlerinin gelişmiş ülkelere nazaran daha zor olduğunu söyleyebiliriz. Reform konularının ortaya çıkış ve gelişim dinamiklerinin, uygulama problemleri ve süreçlerinin iyi analiz

---

edilerek, ülkemiz ihtiyaç, kültür ve koşullarına adaptasyonu değerlendirilerek reform sürecinin inşa edilmesi, pilot çalışmalardan çıkarılan dersler ışığında içselleştirmenin ve özümsemenin sağlanması gerekmektedir.

Şu gerçeğe de vurgu yapmak isterim ki, kamu yönetimi ve denetimi alanlarında yapılan reformlar şayet ülkede egemen olan, demokrasi kültürü ve seviyesi yeterince gelişkin değilse, iki büyük risk taşır. Birincisi, reform unsurlarının özümseme ve adaptasyonunda büyük güçlükler yaşanabilir. Kuralların zorlamasıyla uygulanıyor görülse de içselleştirilmemiş, yararlarına inanılmayan, sahiplenilme olmaksızın uygulanan yeniliklerden yarar sağlanamaz. Bir süre sonra da kavramların içi boşaltılır ve angarya olarak görülmeye başlanır. İkinci risk, iç dinamiklerin ürünü olmayan ve içselleştirilmemiş, sahiplenilmemiş gelişme ve kazanımlardan geriye dönüş yaşandığında direnç gösterilmez. Hatta geriye gidiş bile algılanmayabilir, anlaşılmayabilir. Reform mevzuatında ve gerekçelerinde en çok kullanılan kelimelerden birisi “performans” iken aslında performans denetiminin kaldırılmış olması bunun çok hazin ve iyi bir örneği olmuştur.

*Son olarak, kişisel ve mesleki deneyimlerinizden hareketle, kamu yönetimi/bürokrasi alanında mesleğe yeni hazırlanan ya da kariyerinin başındaki araştırmacı ve uygulayıcılara rehberlik edecek temel değerler, ilkeler ve iyi bir kamu yöneticisini tanımlayan nitelikler konusunda hangi önerilerde bulunmak istersiniz?*

Söyleşimiz büyük ölçüde doğru bilinen yanlışlar üzerine oldu. Düşünüyorum da, ben de son 15- 20 yıldır enerjimi doğru bilinen yanlışları ortaya koymaya, ezber bozma çalışmalarına harcamışım. Neden bu kadar çok doğru bilinen yanlışımız var? Bence sorgulama ve araştırmayı yeterince yapmıyoruz. Bilgisayar teknolojisi ve internet

---

bilgiye ulaşımı son derece kolaylaştırdı. Ama müthiş bir de kolaycılığa neden oldu. Bu da ne yazık ki çıktılar hızla artarken sonuçlarda anlamlı gelişmeler oluşturmadı. Bu nedenle ısrarla önereceğim birinci husus sorgulayıcı, şüpheci bir yaklaşıma sahip olunması.

Kamu Yönetimi reformları kapsamında 2000’li yıllarda yeni yasalar çıkarıldı; kamu kurumları, sivil toplum örgütleri yoğun bir eğitim dalgası yarattılar. Kulağa çok hoş gelen, büyümlü kavramlar dolaşıma girdi; sistemler müthiş ilgi çekti. Hesapverme sorumluluğu, iç kontrol sistemleri, stratejik planlama, performans göstergeleri, risk odaklı yaklaşımlar, vb. Yaklaşık 20 yıl geçti üzerinden, içlerini ne kadar doldurabildik, ne ölçüde içselleştirebildik? Bunlar kamu yönetimine nasıl ve ne ölçüde katkı verdi? Bütçelerimizi stratejik plan, performans programı ve başarımlarımız ne ölçüde biçimlendiriyor? Kurum yöneticileri bu performans yönetimi araçları hayata geçmeseydi, bu kadar iyi yönetemezdik kurumumuzu diyorlar mı? Ya da çalışanlar ne kadar hissediyorlar bu reform uygulamalarını? Kurumlarda bu alanlara ilişkin dokümanları hazırlamakla görevlendirilenler dışında çalışanlar arasında bir anket yapılırsa, “kurumunuzun stratejik planında çalıştığınız birimle ilgili stratejik amaç ya da hedeflerden birisini söyler misiniz?” sorusu yöneltile, ondan vazgeçtim, “kurumunuzun stratejik planına, faaliyet raporuna göz attınız mı?” diye bir soru sorulsa, ne yanıt alacağınızı tahmin ediyorsunuz. Tamam, bu reformlar iç dinamiklerden ziyade dışsal etkilerle hayata geçirildi. Bunun getirdiği sorunlar vardı. Ama, onlarca eğitim aldığımız konuları ve kavramları yeterince sorgulamadığımızı da düşünüyorum. Bize hesapverme sorumluluğundan, iç kontrol sisteminden bahsedildiğinde bunu 5018 sayılı Kanunla, reformlarla hayatımıza yeni giren yeni uygulamalar gibi gördük. Oysa, yetki devrinin olduğu her yerde zaten vardı. Vatandaştan ne kadar para toplanacağı ve bunun nerelere harcanacağı üzerinde vatandaş temsilcilerinin söz sahibi olduğu ve dönem sonunda

da bunu kontrol edip sorguladığı günden beri, yani en iptidai biçimiyle bile parlamentoların tarih sahnesine çıktığı ilk günden beri siyasal yaşamda var bu sistem. Onun ötesinde toplumsal yaşamımızın içinde var. Kooperatiflerde, apartman yaşamında hep var. Kat sakinlerinin oluşturduğu genel kurul ne kadar aidat toplanacağına ve o paralarla neler yapacağına ilişkin yetki veriyor yönetim kuruluna. Yönetim kurulu da dönem sonunda yılsonu hesaplarını yapıyor; rapor olarak genel kurula sunuyor. Genel kurulun seçtiği apartman denetçisi de inceliyor hesapları ve genel kurula sunduğu denetim raporuyla bu hesapların, gelir-gider tablolarının, bilançonun doğru ve güvenilir olduğu konusunda güvence veriyor. Böylelikle mali hesapverme sorumluluğu yerine getirilmiş oluyor. Bir de faaliyet raporu hazırlıyor yönetim kurulu. Toplanan paralarla hangi ortak ihtiyaçların karşılandığını, dönem başında yetki verilen hangi faaliyetleri gerçekleştirildiğini, yapılamayanların gerekçelerini raporluyor ve performans hesapverme sorumluluğu yerine getirilmiş oluyor. Toplumsal hayatımızın, siyasi yaşamın içerisinde hep vardı yani hesapverme sorumluluğu. Sadece bu işleyişin adı telaffuz edildi; yasalara, dokümanlara yazıldı. İç kontroller de öyle. Gelişkin olup olmaması, işleyip işlememesi ayrı konu, en ilkel, en küçük basit birimde, firmada bile iç kontrol vardır. Yani hayatın içinde olan yaşayan kavramlar bunlar. Oysa, “iç kontrol sisteminin kurulması ya da var olup olmadığının incelenmesi” türünden cümleler yazıldı, söylendi. Bu tür cümleleri her duyduğumda “var olup olmadığından, kurulmasından değil, gelişkinliğinden, iyi işleyip işlemediğinden söz edebiliriz ancak” tarzında güçlü itirazlar yönelttim. Mesele basit bir kavramsal tartışma değildi oysa. Tam da sözü edilenin ne olduğuna, anlamına ilişkin bir tartışmayı başlatmaktı. Reform yasaları toplumsal yaşamda, kamu yönetiminin işleyişinde zaten var olan ama

farkındalığı olmayan bu uygulamaları kavramsallaştırdı, bu kavramlara vurgu yaptı.

Benzer şekilde, reform yasalarıyla, Sayıştay'ın dış denetim kurumu yapıldığı duyuruldu. Oysa Sayıştaylar zaten dış denetim kurumudur. Çünkü denetledikleri kurumların organizasyonları dışındadır. Yani 1862 yılından bu yana dış denetim kurumudur. Bunu yasaya yazsanız da yazmasanız da böyledir doğası gereği. Gerçekte Sayıştay için dış denetim kurumu adlandırması da yanlış değil ama eksik bir adlandırmadır. Çünkü parlamento adına kamu dış denetimini yapmakla görevli Sayıştaylar dünyada yüksek denetim kurumları olarak, Supreme Audit Institutions (SAI) olarak, adlandırılır. Sözün kısası, anlatan böyle anlatmadı, yazar böyle yazmadı, dinleyenler, uygulayıcılar da maalesef yeterince sorgulamadı. Yabancı kavramlar olarak sunuldu, hep yabancı olarak kaldı, bünyemize giremedi, içselleştirilemedi.

Değişimin alt yapısını kurgulayan ve reform mevzuatını oluşturanlar neyin değişeceği ve neyin, nasıl uygulanacağı konusuna egemen değilse, uygulamayla bağları kurulamamış ama büyü, çekici kavramlardan oluşan özümsememiş, içselleştirilmemiş tercüme metinlerle yola çıkmışsa, araç-amaç ilişkisi zihinlerde netleştirilmemişse eski bozular ama yeni oluşturulamaz. Ya da oluşturu zannedilen yeni, beklentileri karşılayamaz, inandırıcılığı olmaz, sahiplenme gerçekleşmez ve fayda sağlamaz; uygulayıcı için angaryaya dönüşür; kısa sürede yeni reform ihtiyacı doğurur. Şayet bu süreçte de yeterli bilgi birikimi ve bilinç oluşmamışsa, bu defa tepkisel geriye dönüş girişimleri doğar. Kamu yönetimi ve denetimi alanında son yirmi yılı böyle okuyorum. Alanın tüm aktörlerinin özeleştiriyeye gereksinimi olduğu kanısındayım. Siyasetçi, yönetici, her kademedeki bürokratlar, denetim elemanları, akademik camia, hepsi.

---

*Değerli katkılarınız için teşekkür ederiz. Sayıştay denetimine, özellikle performans denetimine, kamu yönetimi reformlarının uygulama sorunlarına ilişkin değerlendirmeleriniz, kamu yönetimi alanında çalışan araştırmacılar ve uygulayıcılar için önemli bir rehber niteliğinde olacaktır. Publicus -Kamu Yönetimi Araştırmaları Dergisi olarak, bilgi ve deneyimlerinizi bizlerle paylaştığınız için içtenlikle teşekkür ederiz.*

Ben çok teşekkür ediyorum. Bilgi ve deneyimlerimi Publicus okurlarıyla paylaşma fırsatı bulduğum için mutluyum. Sorularınızın, söyleşinin özellikle bazı bölümlerinde çok yerinde derinleştirmeler sağladığını düşünüyorum. Umarım, bazı sorularınızı yanıtlarken okuyucuda karamsarlığa yol açmamışım.

## **Yazar Beyanı**

### ***Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı***

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

### ***Etik Kurul Onayı***

Bu çalışma için Etik Kurul onayı gerekmemektedir.

Söyleşinin yapıldığı Levent Karabeyli'nin söyleşi sırasında ve söyleşi sonrasında ortaya çıkan metin üzerinde tam izin ve onayı vardır.

### ***Yazar Katkıları***

Şeyma Eşki Çaylak: %100

### ***Çıkar Çatışması***

Söyleşiyi gerçekleştiren Şeyma Eşki Çaylak ve söyleşinin yapıldığı Levent Karabeyli açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.