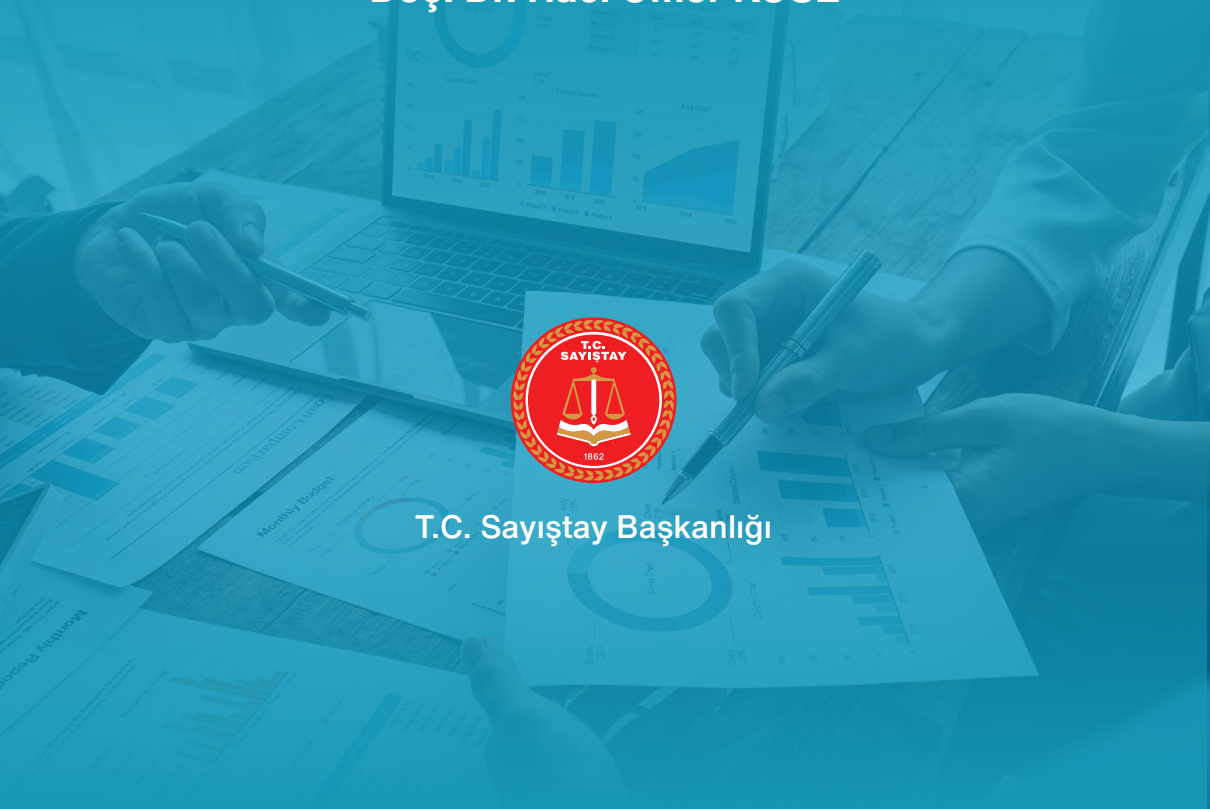
TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN YÜZÜNCÜ YILI

161.yıl

KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM: TEMEL PARADİGMALAR, DEĞİŞİM VE YENİ YÖNELİŞLER

Editörler
Prof. Dr. Murat ÖNDER
Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE



T.C. Sayıştay Başkanlığı

KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM: TEMEL PARADİGMALAR, DEĞİŞİM VE YENİ YÖNELİŞLER

Editörler
Prof. Dr. Murat ÖNDER
Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE

Ankara, 2023

ISBN: 978-975-7590-53-8

Bu eserde yer alan yazıların yayımlanmış olması, yazara ait görüşlerin Sayıştay tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.

METİN YENER
Sayıştay Başkanı

TAKDİM

Türk İslam Devletlerinde muhtelif isimlerle görev ifa eden, 29 Mayıs 1862 tarihinde Sultan Abdülaziz Han'ın İrade-i Seniyye'si ile Divan-ı Muhasebat adıyla kurulan ve bugünkü kurumsal altyapısı oluşan, 1876'da Kanun-i Esasi ile Anayasal bir kurum özelliği kazanan ve bu statüsünü günümüze kadar devam ettiren Sayıştay, kadim devlet geleneğimizde engin birikimi ile yargı yetkisini haiz bir yüksek denetim kurumudur. Sayıştay, bu birikimi ile kamu mali yönetiminin doğru, etkin ve verimli bir şekilde işleyişini sağlama konusunda görevini sürdürmektedir.

Dünyada ve ülkemizde meydana gelen değişimlerin sonucu olarak, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yerine yürürlüğe konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, tüm mali işlemlerin hukuka uygun olarak gerçekleştirilmesi, kayıt altına alınması, mali saydamlığın sağlanarak tüm sorumluların yönetime katılması ve hesap vermesi ilkeleri üzerine kurulmuştur. 2010 yılına kadar yürürlükte olan 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesi amaç olarak kabul edilmişken, kamu mali yönetimindeki temel dönüşüme paralel olarak 19 Aralık 2010 tarihinde yürürlüğe konulan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile uygunluk denetimine ilave olarak kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik ve verimli çalışması da amaç olarak belirlenmiştir.

Artan riskler ve belirsizlikler karşısında demokratik yönetişimin güçlendirilmesi ve kamu yönetiminde sağlıklı, etkili, sürekli ve sürdürülebilir bir dönüşümün gerçekleştirilebilmesi için denetimin yol gösterici, rehberlik ve teşvik edici rolüne duyulan ihtiyaç artmaktadır. Demokratik yönetişimin temel dinamikleri arasında önemli bir yer tutan denetimin kamu yönetiminde özellikle hesap verebilirlik ve saydamlığın güçlendirilmesinde, verimlilik ve etkinliğin artırılmasında, vatandaşın yönetime katılımının teşvik edilmesinde, parlamentonun güncel ve güvenilir bilgi ile desteklenmesinde, demokrasi ve hukuk devletinin geliştirilmesinde, kamu yönetiminin dönüşümüne katkı sunabilecek güçlü bir potansiyele sahip olduğu bilinmektedir. Bu potansiyelin harekete geçirilebilmesi, denetimin de evrensel standartlar, bilimsel ve teknolojik gelişmeler, tüm dünyadaki bilgi ve deneyimler ile iyi uygulamalar çerçevesinde sürekli geliştirilmesiyle mümkün olacaktır.

Kamu yönetiminin denetimi alanındaki akademik ve pratik birikimin özlü bir sunumunu içeren "Kamu Yönetiminde Denetim: Temel Paradigmalar, Değişim ve Yeni Yönelişler" başlıklı bu eser, denetim sisteminin temel unsurlarını oluşturan geniş bir kurumsal yapının işleyişini, işlevlerini, temel dinamiklerini ve geleceğe dair perspektiflerini geniş bir çerçevede ele almakta; geliştirilmesi gereken yönlerini, yöntem ve araçları ile birlikte analiz etmektedir. Boğaziçi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanı Prof. Dr. Murat ÖNDER ile Sayıştay Bölüm Başkanı Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE'nin editörlüğünü yaptığı bu kitabın bölümleri Prof. Dr. Erman COŞKUN, Prof. Dr. Ahmet ÖZEN, Prof. Dr. Murat ÖNDER, Prof. Tuğba Uçma UYSAL, Doç. Dr. Ceray ALDEMİR, Doç. Dr. Sezer BOZKUŞ KAHYAOĞLU, Doç. Dr. Abdurrahman ÇETİN, Doç. Dr. Muhammet DAMAR, Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE, Doç. Dr. Çiğdem TUĞAÇ, Dr. İbrahim KILINÇ, Dr. Göksel TİRYAKİ, Semih İsa ÇAMURTAŞ ve İlker GELMEZ tarafından hazırlanmıştır. Kitabın hazırlanmasında özveriyle görev üstlenen editörlerimize, yazarlarımıza, hakemlerimize, değerlendirme komisyonu üyelerimize ve yayımlanmasında emeği geçen tüm mensuplarımıza teşekkür ediyorum.

Bu eseri, Cumhuriyetimizin 100'üncü yılı anısına aziz milletimize armağan etmenin kıvancıyla, tüm okurların istifadesine sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

Kamu Yönetiminde Güncel Eğilimler.....7
Prof. Dr. Murat ÖNDER

Kamu Yönetiminde Denetimin İşlevleri, Dinamikleri ve Geleceği 37
Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE

Parlamento Adına Denetim İşlevi ve Yüksek Denetim Kurumları ….69
Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE
Prof. Dr. Murat ÖNDER

Kamu Denetiminde Yumuşak Bir Güç: Kamu Denetçiliği Kurumunun İlk 10 Yılı.....103
Dr. İbrahim KILINÇ

Devlet Denetleme Kurulunun Kamu Yönetiminin Denetimindeki İşlevi.....137
Semih İsa ÇAMURTAŞ
İlker GELMEZ

Bankacılık Sektörünün Denetiminde Kurumsal Yapı ve Uygulamalar 159
Doç. Dr. Abdurrahman ÇETİN
Dr. Göksel TİRYAKİ

Kamu Yönetimi ve Denetiminde Verimliliğin Artırılması: Kamu Sektörü Veri Analitiğinde Yapay Zekanın Rolünün İncelenmesi 189
Prof. Dr. Tuğba Uçma UYSAL
Doç. Dr. Ceray ALDEMİR

Dijital Dönüşüm ve Denetimin Dönüşümünde Dijital Teknolojilerin Rolü: Fırsatlar ve Tehditler 217
Prof. Dr. Erman COŞKUN
Doç. Dr. Sezer BOZKUŞ KAHYAOĞLU

Sayıştay Denetiminde Akıllı Raporlama: Büyük Veri ve İş Zekası Teknolojisi 247
Prof. Dr. Ahmet ÖZEN
Doç. Dr. Muhammet DAMAR

İklim Değişikliği ile Mücadelede Yüksek Denetim Kurumlarının Katkısı 271
Doç. Dr. Çiğdem TUĞAÇ

KAMU YÖNETİMİNDE GÜNCEL EĞİLİMLER

CURRENT TRENDS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Murat ÖNDER[1]

ÖZ

Teknolojik, toplumsal, kültürel, ekonomik ve siyasal alanlarda değişimler baş döndürücü bir hızla ve sürekli olarak devam etmektedir. Piyasaları, toplumları, ekonomileri, kültürleri ve kişisel yaşamları derinden etkileyen ve geleceğin dünyasını tanımlayan bir değişim rotası çizen iklim değişikliği, küreselleşme, demografik ve teknolojik gelişmeler ve benzeri mega eğilimler, devletler ve kamu yönetimi yapılanmaları üzerinde de büyük bir dönüştürücü etkiye sahiptir. Kamu yönetimi teorik düzlemde ve/veya uygulamada kamu politikaları bağlamında, tüm dünyadaki bu değişimlerden doğrudan veya dolaylı olarak etkilenmektedir. Toplumlardan ve kamu yönetiminden bir hazırlık kültürü geliştirmeleri ve geleceği proaktif olarak şekillendirmek adına rol üstlenmeleri beklenmektedir. Bu bölümde, dünyadaki tüm bu teknolojik, toplumsal, kültürel, ekonomik ve siyasal alandaki mega eğilimlerin ve bu büyük değişimlerin arkasındaki itici faktörler ele alındıktan sonra, bu eğilim ve değişimlerin kamu yönetimine teorik ve uygulama olarak yansımaları değerlendirilmektedir.

1 Prof. Dr., Boğaziçi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanı, murat.onder1@boun.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8300-862X.

ABSTRACT

Changes in technological, social, cultural, economic, and political fields continue constantly at a stunning pace. Major trends such as climate change, globalization, and technological developments, which draw a course of change that defines the world of the future, deeply affecting markets, societies, economies, cultures, and personal lives, also have a great transformative effect on states and public administration structures. Public administration is directly or indirectly affected by these changes all over the world, on a theoretical level and/or in practice, in the context of public policies. Societies and public administration are expected to develop a culture of preparedness and play a role proactively in shaping the future. This chapter, after elaborating on megatrends in technological, social, cultural, economic, and political fields around the world and the driving factors behind these major changes, evaluates the theoretical and practical reflections of all these trends and changes in public administration.

Anahtar Kelimeler: İklim Değişikliği, Azaltım, Uyum, Denetim, Yüksek Denetim Kurumları.

Keywords: Climate Change, Mitigation, Adaptation, Audit, Supreme Audit Institutions.

GİRİŞ

Gündelik hayatta ve akademik dünyada çok sık kullanılmasına rağmen "değişim" sözcüğü doğası itibariyle diğer sözcükler gibi çabucak yıpranıp gündemden düşmeyen nadir kavram ve olgulardan biri olarak anlam ve önemini korumaya devam etmektedir. Teknolojik, toplumsal, kültürel, ekonomik ve siyasal alanlardaki değişimler baş döndürücü şekilde devam etmektedir. Değişimin belli tarihlerde başladığını veya arttığını söylemek de gerçeklerle pek örtüşmemektedir. Değişim sürekli var olup devam eden dinamik bir olgudur. İnsanlar, toplumlar, kurumlar ve örgütler de sürekli olarak bu değişimi yapma veya bu değişime ayak uydurma çabasındadır. Değişim büyük bir hızla devam ediyor olsa da kendimizi değiştiremediğimiz veya alıştığımız uygulamalar yüzünden bu değişimi yakalamada sorunlar yaşarız. Onun için Asım Gültekin (2020), "Alışmak Ölümüne Karşı" adlı eserinde alışkanlıklara alışmayı ölüm olarak nitelendirmiştir. Sorun aslında tüm dünyadaki değişimlerden çok bu değişime bireysel veya kurumsal düzeydeki kabuller ve alışkanlıklarımızdan dolayı direnç göstermemizdir. Bazı

toplumlar dinamik ve esnek yapıları nedeniyle bu değişikliklere kolay ayak uydurabilirken bazıları ayak uydurmak bir yana bu değişimleri kökten reddetme eğilimi gösterebilmektedirler.

Küresel güç değişimleri, liberal demokrasiler üzerindeki baskılar, küresel yönetişime yönelik zorluklar, ekonomik modellerin ve toplumların yapısının dönüşümü, teknolojinin yeni ve/veya yanlış kullanımları, karmaşık demografik kalıplar ve yeni toplumsal hareketler ile insanlığın büyüyen ve değişen yuvası dünya yeni bir jeopolitik, jeoekonomik ve jeoteknolojik düzene doğru ilerlemektedir. Aslında bu hızlı dönüşüme bakılırsa gelecek şimdidir, yarının zorlukları ve fırsatları bugünün seçimleri sonucu belirlenecektir. Ancak beklediğimiz gelecek eski nesillerin gördükleri gibi olmayacak maalesef. Dünya eskisinden çok daha karmaşık, tartışmalı, rekabetçi ve benzeri görülmemiş bir hızla değişiyor. Ulusal, bölgesel ve küresel ilişkilerin birbirine bağlı ve birbirine bağımlı doğası, hızlı politika yapma ve karar alma, sürdürebilirlik, stratejik öngörü ve ileriye dönük çok düzeyli yönetişime yeni bir değer kazandırmıştır. Daha gerekli ve acil olmasına rağmen, bir hazırlık kültürü geliştirmek ve geleceği proaktif olarak şekillendirmek de daha zorlu hale gelmiştir.

Nüfusun artışı ve yaşlanması, uluslararası ticaretin artması, kadının ve z kuşağının farklı bir müşteri tipi olarak ortaya çıkması, artan göçler, şehirleşme, mega şehirler, artan popülizm, orta sınıfın yükselmesi gibi mega sosyal eğilimler, küresel ısınma ve iklim değişikliği, yiyecek ve su kıtlığı, artan enerji talepleri gibi mega çevresel eğilimler ile internet kullanımında artış, yapay zeka ve makine öğrenimi gibi yeni teknolojik gelişmeler nedeniyle yaşadığımız dünyadaki temel paradigmalar değişmeye zorlanmaktadır. Bu değişim, sosyal dünyamızı ve kamu yönetimini de doğrudan etkilemekte ve yaptıklarımızı, yönetim anlayışımızı ve uygulamalarımızı yeniden düşünmeye zorlamaktadır.

Dünyadaki bu derece kapsamlı değişim ve dönüşümlerin paralelinde siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanlarında bazı olgu ve kavramların da ön plana çıktığı görülmektedir. Kamu harcamalarını azaltma ve etkin yönetim talepleri, "kamu işletmeciliği" anlayışını gündeme getirmiş olup birçok ülkede buna yönelik uygulamalar halen devam etmektedir. Yeni milenyuma girişle birlikte, yönetimden "yönetişime" geçiş anlayışı ile sivil toplum kuruluşlarının (STK) ve ilgili paydaşların dâhil

olduğu çok düzeyli yönetişim anlayışı baskın paradigma olarak halen önemimi korumaktadır. Covid-19 küresel pandemi, küreselleşmenin sadece fayda değil riskleri de barındırdığını ve dolayısıyla çok düzeyli yönetişimin kaçınılmaz olduğunu bir kez daha hatırlatmıştır. Hatta günümüzün en çok konuşulan disiplinler arası kavramlarından biri olan "sürdürülebilirlik", çok katılımlı ve düzeyli yönetişim anlayışını önemli bir faktör olarak öne çıkarmaktadır. Teknolojideki devrimsel değişimler, metropol şehirlerin ve kurumlarının inşasında geleceğin akıllı şehirlere dönüşeceğine dair düşünceleri yeni uygulamalarla güçlendirmiştir.

Bu bölümde, dünyada meydana gelen tüm bu teknolojik, toplumsal, kültürel, ekonomik ve siyasal alandaki mega eğilimler ve bu mega değişimlerin arkasındaki itici faktörler ele alındıktan sonra bu eğilim ve değişimlerin kamu yönetimine teorik ve uygulama olarak yansımaları özellikle Türkiye örneğinde tartışılıp genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

1. MEGA EĞİLİMLER

"Büyük eğilimler" (mega trends), iş dünyası, toplumlar, ekonomiler, kuruluşlar, kültürler ve kişisel yaşamlar üzerindeki geniş kapsamlı etkileriyle geleceğin dünyasını tanımlayan dönüştürücü küresel güçler (Frost ve Sullivan, 2020: 7) ve dönüştürücü bir etkiye sahip olması muhtemel bir değişim rotası (Naughtin vd., 2022: 6) olarak adlandırılmaktadır. Bu mega eğilimler üzerine çok sayıda araştırmacı, gelecek bilimci ve eğilim analisti araştırmalar yaparak çok sayıda kitap, makale ve rapor gibi bilimsel eserler yayınlamışlardır. Hatta Avrupa Birliği (AB) ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) yasama kurumları bu mega eğilimleri bilimsel olarak ortaya koyup ona göre politika şekillendirmek için çalışmalar yaptırarak raporlar hazırlatmışlardır (National Intelligence Council, 2012; Frost ve Sullivan, 2020). Bu araştırmacılar, insan faaliyetinin daha geniş alanlarında ve doğal çevrede ortaya çıkan bu mega eğilimlerden kaynaklı olası tehditleri çözmek için esas olarak kamu müdahalesi gerektiren alanlara dikkat çekmeye çalışmaktadırlar. Mega eğilimlerin küresel tehditler olarak ortaya çıkması ve son yıllarda "küresel mega trendler" olarak adlandırılması nedeniyle adeta devletlerin zorunlu rolüne dikkat çekilmektedir. Naughtin vd. (2022: 3), genel mega eğilimlerin hayatımızı çok derinden etkiyeceğini, bunu en iyi yönetmenin yolunun ise eğilimlerin

ve değişimin akışına paralel bir anlama, planlama ve uygulama ile olabileceğini öne sürmektedir.

ABD Eski Başkan Yardımcısı ve başkan adayı Al Gore (2013) "Gelecek: Küresel Değişimin Altı İtici Gücü" adlı kitabında küresel değişimin sebeplerini ve değişimin itici güçlerini altı başlık altında tasnif etmiştir: (1) ekonomik küreselleşme, (2) internet ve küresel ağ, (3) değişen küresel güç dengesi, (4) sürdürülemez nüfus artışı ve kaynak tüketimi, (5) teknolojik sıçramalar ve (6) iklim değişikliği. "Mega Eğilimler 2023 Raporu" da benzer şekilde altı ama biraz daha farklı temel makro eğilimler üzerine odaklanmaktadır (Petroleka vd., 2018: 5): (1) dijital dönüşüm ve yıkıcı teknolojiler, (2) sürdürülebilirlik, (3) küresel ısınma ve iklim değişikliğinin azaltılması ve adaptasyonu ile düşük karbonlu enerjiye geçiş, (4) işgücü, beceri eksiklikleri ve demografik değişimler, (5) ticaret ve küreselleşme eğilimleri, (6) siyasi ve ekonomik dalgalanma. Bu eğilimlerin önümüzdeki yıllarda ve hatta 2050 yılına kadar küresel endüstrileri, ekonomileri ve jeopolitiği şekillendireceği beklenmektedir.

1.1. Küreselleşme ve Ticaret

Küreselleşme üzerine çalışmalar farklı toplumlar arası iletişim ve etkileşimin doğasını açıklamaya çalışır. Küreselleşme; yerel olanı, küresel ekonomi, politika, kültür ve teknoloji alanlarında diyaloga sokan bir çerçeve olarak karşımıza çıkar. Ancak bu olgu da sürekli bir devinim içindedir. Küresel ticaret ortamı, ABD-Çin ticaret rekabeti, ABD ve AB gibi diğer pazarlar, Çin ve Avustralya gibi diğer pazarlar, Covid-19 salgını nedeniyle tedarik zincirinin bozulması ve son olarak Rusya-Ukrayna savaşı gibi gerilimlerinden kaynaklanan büyük aksaklıklar görülmüştür. Tüm bu olaylar küresel ticarette büyük şoklara neden olmuş ve şirketlerin ve hükümetlerin tedarik zincirlerindeki esnekliği artırmaya yönelik tepkilerine ve politika geliştirmeye başlamalarına neden olmuştur (Petroleka vd., 2018: 8). Bu nedenle, dünyada siyaset, güvenlik ve yakınlık gibi kaygıların yönlendirdiği daha stratejik ticari ortaklıklara doğru bir geçiş öngörülmektedir. Ticari ortaklıklarda bölgeselleşme ve yerelleşmeye yönelik çabalarla şekillenen bir geleceğin ana hatları çizilmektedir. Teknoloji endüstrisi, pazarlardaki teknoloji yeteneklerinin stratejik doğası nedeniyle uygulanan politikalar sonucunda değişen tedarik zincirlerine belki de en çok maruz kalan alan olacaktır. Teknoloji cephesindeki jeopolitik

rekabetin, teknoloji erişim ve hem arz hem de talep yönlü riskler üzerinde önemli bir belirleyici olması beklenmektedir.

1.2. Teknolojik Gelişmeler ve Dijital Dönüşüm

Bugünün hizmetlerinin ve endüstrilerinin dönüşümünde, teknolojideki ilerlemelerin yer alacağı sıklıkla dile getirilmektedir. Teknoloji insanı ve örgütleri en çok etkileyen unsurların başında gelmektedir. Bunun etkilerini irdelemek birçok disiplinin ilgisini çekmiştir. Teknoloji sadece tüketilecek ürünler olmaktan çok işlerin doğasını ve tasarımını da kökten değiştirdiği için etkisi çok tartışılmıştır (Üzmez ve Büyükbeşe, 2021). Bu bağlamda, önümüzdeki yıllarda çalışma, savaşma, yaşlanma, iletişim kurma, sorun çözme, seyahat etme, ticaret yapma, bilgi alışverişinde bulunma, şehirlerde yaşama, suçları çözme, iş yapma, oy verme ve sevdiklerimizle bağlantı kurma şeklimizin kökten değişeceği öngörülmektedir (Florence, 2019: 28). Bunlar, devletlerin durdurması gereken ya da durdurabileceği gelişmeler değil aksine devlet politikalarıyla şekillendirilebilir (Özgür ve Aydın, 2020). Teknoloji hem ekonomileri şekillendirmekte hem de jeopolitik olarak özellikle de ABD, Avrupa, Çin ve ABD gibi ülkeler arasında yeni bir güç mücadelesine ivme kazandırması beklenmektedir (Önder ve Saygılı, 2018).

Teknoloji öncelikle kaynak verimliliği (enerji dahil), üretkenlik ve yeni gelir akışlarında kazanımlar sağlayan olumlu ya da engelleyici olarak işlev görebilir. Teknolojiden elde edilen verimlilik kazanımlarının, inşaat (atıkların azaltılması), enerji (kayıpların azaltılması ve arz ile talebin daha iyi eşleşmesi) ve teknoloji (elektrik tüketiminin azaltılması) gibi sektörler için yeşil hedefleri desteklediği vurgulanmaktadır (Petroleka vd., 2018: 6). Akıllı üretim, nesnelerin interneti (IoT) ve robot teknolojisinin uygulanmasıyla ilaç, yiyecek ve içecek ile otomobil imalatında önümüzdeki yıllarda elde edilecek üretkenlik kazanımları vurgulanmaktadır (Önder ve Uzun, 2021). İnşaat sektörü için, saha dışında artan üretimden (teknolojinin üretkenliği destekleyeceği yerlerde) elde edilen kazanımlara ek olarak, saha içi 3D baskının, drone'ların ve otomasyonun sıradan hale gelmesi beklenmektedir. Naughtin vd. (2022: 3) tüm sektörlerde üretkenliği ve çıktıları artırmak için yapay zekânın ve gelişmiş kendi kendine işleyen özerk sistemlerin yükselişinden ve hızla büyüyen dijitalleşme ve veri ekonomisinden

bahsederek giderek daha özerk ve daha fazla dijitalleşmeye maruz kalacağımızı öne sürmektedirler. Turizm (dijital göçebeler), finansal hizmetler (elektronik ödemeler) ve eğitim alanlarındaki teknolojik ilerlemelerin bir sonucu olarak yeni gelir kaynakları öne çıkmaktadır.

1.3. Sürdürülebilirlik

Özel ve kamu kurum ve kuruluşlarının değerlendirmelerinde sürdürebilirlik olgusu giderek daha yaygın hale gelmektedir. Sürdürebilirlik, günümüzün en çok çalışılan disiplinler arası kavram ve konulardan birisi haline gelmiştir. Toplumsal değişimler ve yönetişim odaklı faktörlerin etkisi de artarak devam etmektedir. Toplumsal katılım ile kurum ve kuruluşların itibarını geliştirmek için sosyal sürdürülebilirliğe öncelik verilmesi beklenmektedir. Kamu yönetimi için de sürdürülebilirlik kamu hizmeti sunumunun gerekli koşuludur. Örgütsel faktörler karar verme davranışlarını ve dolayısıyla sistematik olarak yönetişimi de etkiler (Trondal, 2021: 399). Kamu kurumlarındaki örgütsel yapı da yuvalanmış olduğu kültürel çevreden etkilenecektir (Granovetter, 2018). Bundan dolayı Trondal (2021) kamu yönetiminin akademik (teorik) ve uygulayıcı (pratik) dünyaları arasında köprüler kurmanın sürdürülebilirlik açısından önemine dikkat çeker.

1.4. Küresel Isınma ve İklim Değişikliği

Küresel ısınma ve iklim değişikliği, içinde yaşadığımız fiziksel dünyanın dengelerini altüst edeceği kaygısıyla haklı olarak çok farklı disiplinlerin ve aktivistlerin sürekli gündemde tuttuğu en önemli konuların başında gelmektedir. Önümüzdeki yıllarda düşük karbonlu enerji sistemlerine geçiş başta olmak üzere iklim değişikliğini hafifletme ve iklim değişikliğine uyum sağlama hedeflerini güden çabaların artması beklenmektedir (Petroleka vd., 2018: 7). Bu eğilim, iş modellerinin önümüzdeki yıllarda önemli değişikliklere uğrayacağı enerji, petrol ve gaz ve otomotiv dahil olmak üzere yüksek emisyon salınımına sahip sektörleri açıkça etkileyecektir. Ancak neredeyse tüm sektörler etkileneceğinden devletlerin bunu teşvik etmek veya düzenlemek için daha çok çaba sarf ederek politikalar geliştirmesi beklenmektedir.

İklim değişikliği ve küresel ısınma ile mücadelede öncü sayılabilecek düzenleme ve standartlar geliştiren AB (Milionis vd., 2022), birçok alanda

bunları uygulamaya koymaya başlamıştır. Naughtin vd. (2022: 3); (1) iklim değiştikçe geçim kaynaklarının, altyapının ve insanların yaşam kalitesinin korunması için değişen iklime uyum sağlama ve (2) daha yalın, daha temiz ve daha yeşil bir dünya için net sıfır ve ötesine ulaşma, biyolojik çeşitliliği koruma ve kaynakları verimli kullanma yönündeki küresel bir çabadan bahsetmektedir.

1.5. Demografik Değişimler

Gerek işgücü hareketliliğinden kaynaklı ve gerekse zorunlu göçlerden dolayı dünyanın her yerinde önemli ölçüde bir demografik değişim gözlenmektedir. Küreselleşme ile rekabet sadece üretim piyasasını değil sosyal sermaye ve insan kaynakları hareketliliğini de hızlandırmıştır (Saylam ve Leblebici, 2015: 190). Demografik özelliklerin, işgücünün ve becerilerin evrimi, geniş kapsamlı bir etkiye sahip olacak mega bir eğilimdir. Pandemiden kaynaklanan iş gücü kıtlığının ardından, yaşlanan nüfus ve vasıflı işgücüne erişimin azalması yıllardır devam ettiği için önümüzdeki yıllarda bu olguların tüm endüstriler için daha büyük önem taşıması beklenmektedir. Turizm endüstrisi, yaşlanan gezginlere daha uygun ürünler sunmak için tekliflerini genişletecek gibi görünürken, ilaç ve sağlık endüstrileri, yaşlanan bir nüfus tarafından talep edilen hizmetlere daha fazla yoğunlaşacağa benziyorlar. İnşaat, altyapı ve tarımsal işletme endüstrileri, vasıfsız işgücüne olan yüksek bağımlılık göz önüne alındığında, çözülmesi gereken önemli bir zorlukla karşılaşma riski bulunmaktadır. Bu durum, göç kısıtlamalarının muhtemelen artacağı bir ortamda yabancı işçilere olan bağımlılık nedeniyle daha da kötüleşecektir (Petroleka vd., 2018: 7-8). Çoğu durumda şirketlerin, kısmen yaşlanan demografiden kaynaklanan iş gücü açığını gidermek için önümüzdeki yıllarda otomasyona ve yapay zekaya yatırım yapması beklenmektedir. Naughtin vd. (2022: 3) ise bu bağlamda (1) artan talep, demografik yaşlanma, ortaya çıkan hastalıklar ve sağlıksız yaşam tarzları karşısında sağlığın teşvik edilmesi nedeniyle sağlık hizmetlerinin zorunlu olarak artmasının, (2) iş dünyasında, politikada ve toplumsal karar alma süreçlerinde çeşitliliğin, eşitliğin ve şeffaflığın artan öneminden dolayı insan boyutunu anlamanın altını çizmektedir.

1.6. Siyasal ve Ekonomik İstikrarsızlık

Küresel politika ve ekonomilerdeki değişkenlik nedeniyle, pandemi sonrası küresel bir çalkantı döneminin de ardından, önümüzdeki yıllarda olası risklerin yüksek kalacağı öngörülmektedir. Bu risklerin çoğu genel olarak teknoloji, iklim, demografi ve ticaret cephesindeki eğilimlerle bağlantılıdır. Dünya düzeni giderek çok kutuplu hale geldikçe, küresel, bölgesel, ulusal ve yerel siyasal risklerin önümüzdeki yıllarda artma potansiyeli bulunmaktadır. Özellikle gelişmekte olan piyasaların güç ve nüfuz kazanmaya çalışarak gelişmiş ülkeler ve diğerleriyle çatışma potansiyellerini artıracakları söylenebilir. Bu çatışma riskleri de ülkeleri, güvenlik ve savaş teknolojilerine yönelik yatırımlara itebilir. Kentleşme, demografik değişimler, iklime uyum ve iklim değişikliğinin hafifletilmesine yönelik artan baskılar, siyasal tepki potansiyelini ve ülke içi siyasi riskleri artıracaktır. Devletlerin bu mega eğilimleri yönetmesi, yönlendirmesi ve bazı durumlarda ekonomik büyüme modellerini değiştirmesi gerekecektir. Gelişmiş pazarların, çalışma çağındaki nüfusun azaldığı bir ortamda üretkenliği artırması ve buna bağlı potansiyel toplumsal tepkiyi hafifletmesi gerekecektir. Yeşil enerjiye geçiş, petrole bağımlı pazarların ekonomilerini çeşitlendirmesini gerektirecek; değişen ticari ortaklıklar ve tedarik zincirleri ise başta Latin Amerika ve Sahra Altı Afrika olmak üzere gelişmekte olan pazarların kendilerini kaynak pazar olarak konumlandırma fırsatlarından yararlanmaya çalışmasını gerektirecektir (Petroleka vd., 2018: 8). Naughtin vd. (2022: 3) ise, küresel istikrarın, ticaretin ve ekonomik büyümenin sağlanmasına yönelik çabaların artırılmasını siyasal ve ekonomik istikrarsızlığa çözüm olarak önermektedir.

2. KAMU YÖNETİMİNİN MEGA EĞİLİMLER VE DEĞİŞİMLERDEKİ ROLÜ

Tüm dünyadaki bu değişimler, teori ve uygulamada kamu politikalarını doğrudan veya dolaylı olarak etkilemektedir. Bu kapsamda, kamu yönetiminin öncelikle toplumdan gelen taleplere etken ve/veya edilgen politika oluşturma şeklinde tepki vermesi kapsamında, daha sonra teorik etkileşim bağlamında kamu yönetiminde yeni yaklaşım ve paradigmalar bu başlık altında ele alınmaktadır.

2.1. Kamu Politikası Yapımı ve Uygulaması

Küreselleşme süreci ile birlikte dünyada bir yandan ekonomik refah, yerelleşme, siyasal özgürlükler, bilginin hızlı dolaşımı gibi olumlu değişimler yanında ekonomik adaletsizlikler, siyasal istikrarsızlıklar, bürokratik yapılaşma, adalet sistemi gibi kurumsal işleyişlerde tıkanmalar, merkezi ve yerel yönetimlerde yetki tartışması, iklim değişikliği ve küresel ısınma, terörizm, bağımlılık, yoksulluk ve açlık, göçler, insan ve silah kaçakçılığı, dijitalleşme, yapay zeka, teknolojik gelişmeler, savaşlar ve güvenlik gibi faktörler nedeniyle herkesi olumlu ya da olumsuz etkileyen ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel birçok durum ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, özellikle ortaya çıkan yeni sorunlarla mücadele edebilmek için devletler, merkezi ve yerel yönetimler ulusal yapılanmaları da aşarak çok düzeyli iş birlikleriyle küresel kamu politikaları oluşturmaya başlamış ve bu politikalar süreç içerisinde sürekli değişime uğramıştır (Milán-García vd., 2022). Küreselleşmenin hızlandığı 1980'lerden itibaren yaygınlaşan minimal devlet anlayışı, serbestleşme ve özelleştirme politikaları, sivilleşme eğilimleri, toplumsal beklentilerin giderek değişmesi, ülkeleri yeni politikalar izlemeye ve ayrıca politikalarını oluştururken kişi ve kurumları ortak hareket etmeye zorlamaktadır (Bimay ve Kaypak, 2019: 25). Ancak milenyum sonrası siyasal ve ekonomik krizler ile yeni teknoloji devriminde arabulucu rolü ve diğer güvenlik sorunları devletin tekrar büyümesine ve tüm sektörlerde etkisini artırmasına neden olmuştur.

Naughtin vd. (2022: 3), mega eğilimlerin hayatımızı çok derinden etkiyeceğini ve bunu en iyi yönetmenin yolunun ise değişim taleplerine uyumlu bir anlama, planlama ve uygulama politikaları geliştirilmesi olduğunu belirtmektedir. İşte bu noktada kamu yönetimi bu değişimlerden doğrudan etkilendiği için reel politika geliştirme ve oluşturma bağlamında doğrudan aktif rol üstlenmek durumundadır. Çevresel, sosyo-ekonomik, siyasal ve güvenlik odaklı eğilimlerin yarattığı krizlere yönelik çözümlerin de yine kamu yönetimi tarafından üretilmesi beklenmektedir. Farklı ülkelerdeki kamu yönetimleri bu krizleri fırsat penceresi olarak ele alıp değişimi proaktif olarak yönetmeye çalışmakta ya da tepkisel olarak zorunlu bir şekilde bu krizlere uyum sağlamaya çalışmaktadırlar. İster gelişmiş ister gelişmekte olan ülkelerde olsun, tüm hükümetler artık küresel mega eğilimleri ve

bu eğilimlerin etkilerini tanımlamaktan, etkileri ele alacak politikaları oluşturmaktan ve bu politikaları başarılı bir şekilde uygulamak için stratejiler, yapılar ve yetenekler geliştirmekten sorumludur (Allahar, 2014: 3-4).

Devletler, politika girişimleri, yasal düzenlemeler ve programlar değiştikçe sosyoekonomik, çevresel, teknolojik, siyasal ve güvenlik alanlarındaki mega eğilimlerin etkileriyle başa çıkmanın yanı sıra uygun stratejiler, yapılar ve beceriler aracılığıyla değişim için kapasite yaratma konusunda doğrudan sorumluluğa sahiptir (Dragicevic vd., 2013: 13). Politika değişiklikleri, hükümetlerin birbiriyle bağlantılı sorunları ele almak için uluslararası, bölgesel karar forumlarına yönetişim anlayışı ile katılmasını ve güçlü veri analitiğiyle desteklenen yüksek kaliteli verileri kullanan kanıta dayalı politikaya odaklanmayı içermelidir. Düzenleyici ortam, hızla devam eden eğilimlerin etkilerini azaltmak ve yönetmek için vatandaşlar arasında davranış değişikliğini teşvik etmeli ve herhangi bir yabancı yatırımın kapsamı ve biçimi üzerindeki kontroller de dahil olmak üzere, kamunun politika öncelikleri ve seçimleriyle uyumlu piyasa uygulamalarını zorunlu kılmalıdır. Ayrıca, altyapı sistemlerine daha bütünsel, uzun vadeli bir bakış açısı kazandıracak yeni programlar tanıtılmalıdır.

Karar ve politika oluşturma ve uygulama süreçlerinde veri ve bilgi üretmenin önemi zamanla daha iyi anlaşılmış ve bu bilginin kamu politikası süreçlerinde daha fazla kullanılması sağlanmıştır (Gül, 2018: 13). Verilerin artan önemi, kamu yönetimini ve politika oluşturma süreçlerini bu yeni döneme ve teknolojilere uymaya zorlamaktadır. Bu bağlamda, yeni yönetişim mekanizmaları geliştirilmesi, hem karar ve politika oluşturma süreçlerinde teknolojiyi ve büyük veriyi daha etkin kullanmayı hem de yeni büyük veri analiz tekniklerinden yararlanarak veri temelli politikalar oluşturmayı kaçınılmaz kılmıştır (Gül, 2018: 14).

Oyunun kurallarını değiştiren bu yeni gelişme, eğilim ve faktörler başıboş hareket etmemektedirler. Gelecek, her ne kadar mega eğilimler tarafından etkilense de büyük ölçüde aldığımız kararlarla şekillenecektir. Bu nedenle net hedefler belirlemek ve daha fazla eyleme geçmek gerekmektedir. Bu, teknolojide belirlenen hedeflere ulaşmaya yardımcı olabilecek yeni yollar açmak için Ar-Ge'ye daha fazla yatırım yapmak önem arz etmektedir (Florence, 2019: 34). Karar vericilerin odak noktası geleceği şekillendirebilecek unsurlar olmalıdır.

2.2. Kamu Yönetiminin Kapasite Oluşturma Rolü

İhtiyaç duyulan değişiklikleri gerçekleştirmek için kamu yönetiminin aşağıdaki gibi uygun stratejileri, yapıları ve beceri geliştirme uygulamalarını benimseyerek kapasitelerini geliştirmeleri gerekmektedir (Dragicevic vd., 2013: 14):

Stratejik düzeyde: Uzun vadeli planlama ve senaryo çalışmalarının yürütülmesi; davranış değişikliği yoluyla sosyal destek sistemlerine bağımlılığın azaltılması; program fonlarının daha uygun maliyetle tahsis edilmesi; beklenmedik zorluklara ve fırsatlara cevap vermek için esnek bir politika ve planlama çerçevesi tasarlanması; ve esnek, uygun fiyatlı teknolojinin teşvik edilmesi gerekmektedir.

Uygun yapılar bağlamında: Yapıları entegre etmek ve politika düzenlemelerini koordine etmek için uluslararası ortaklarla aktif olarak etkileşimde bulunulması, yerel birimlerin güçlendirilmesi, hizmet sunumunu sürdürmek amacıyla tüm kilit paydaşlarla işbirliği sağlamak için ağ oluşturulması ve daha fazla risk almanın kolaylaştırılması önemlidir.

Beceri düzeyinde: Küresel eğilimler ve bunların etkileri konusunda daha fazla uluslararası farkındalık için yeteneklerin geliştirilmesi, uluslararası sermaye piyasalarının anlaşılması, teknolojik gelişmelerin potansiyel faydalarını ve risklerini daha iyi kavramak için sistem odaklı bir yaklaşımın benimsenmesi, sosyal medya aracılığıyla paydaşların geniş çapta katılımının sağlanması ve karmaşık risk konularının değerlendirilmesi gereklidir.

2.3. Mega Eğilimlere Yanıt Verme Süreci

Mega eğilimlerle başa çıkmanın karmaşıklığı nedeniyle, hükümetlerin takip etmesi gereken ve gelişmekte olan ülkelerin daha spesifik gereksinimlerine uyarlanan altı adımlı bir süreç önerilmektedir (Dragicevic vd., 2013: 14-15):

1. Her mega eğilimin neden olduğu sorunu veya sağladığı fırsatı daha iyi anlamak için beyin fırtınası tekniğinin kullanılması.

2. Her bir mega eğilimin doğrudan etkileri, maliyetleri ve iyileştirme kapsamı ile ekonomik refah, güvenlik, sosyal uyum ve çevresel

sürdürülebilirliğin dolaylı etkileri açısından ölçülebilmesi için ulusal ve yerel seviyeleri kapsayan bir yönetim sisteminin geliştirilmesi.

3. Mega eğilim değişimleriyle başa çıkma, etkilerin hafifletilmesi ve sunulan fırsatların değerlendirilmesi açısından politika ve program değişikliklerinin kapsamını belirlemek ve değerlendirmek için kapsamlı kamu bilgi paylaşma forumları oluşturarak yıllık bir uygulama gerçekleştirilmesi.

4. En yüksek riske göre ayarlanmış getirileri sağlayan politika, düzenleme ve program değişikliklerine ilişkin kritik ve öncelikli önlemleri belirlemek için geniş bir yelpazedeki kilit paydaşlara danışılması.

5. Stratejiler, yapılar ve becerilere yönelik kaynakların uygulamaya konulmasını ve ulusal planlara dahil edilmesini sağlayarak vardiya seçeneklerini yürütmek için bir uygulama planı geliştirilmesi.

6. Yerel düzeyde uygulanabilecek hızlı düzenlemelere olanak tanıyan tüm proje ve girişimlerin izlenmesi için uygun bir sistemin benimsenmesi.

3. KAMU YÖNETİMİNDE DÖNÜŞÜM ÇABALARI

Bu mega eğilimlere reaksiyon vermesi için kamudan beklentiler ve kamu yönetiminin nasıl bir rol üstlenebileceği yukarıda değerlendirilmiştir. Bunlara ilave olarak incelenmesi gereken bir konu ise devletlerin, kamu örgütlerinin yani kamunun bizzat kendisinin bu eğilimlerden teori ve uygulamada nasıl etkilendiğidir. Kamu yönetimi teorileri ve uygulamaları sosyal, ekonomik ve siyasal gelişmelere ilişkin mega eğilimlerden bağımsız olarak düşünülemez. Kamu yönetimi disiplini bu değişimlerden olumlu veya olumsuz olarak etkilenmekte, zamanla artan hizmet taleplerine ve sorunlara dünyadaki değişimler ışığında çözüm üretme çabasındadır.

Kamu yönetiminde halen çözülmesi gereken birçok sorun alanı mevcuttur. Bu sorunlar aşırı merkeziyetçi bürokratik yapı, büyük ve hantal devlet yapısı, kapalı ve gizli yönetim anlayışı ve katılımcı olmayan bir kamu yönetimi şeklindedir. Kamu yönetiminde değişim dinamiklerini birkaç ana tema etrafında toplamak mümkündür (Eşki,

2009: 493). Bunlar; (1) Weberyan klasik bürokratik yönetim model ve anlayışının yetersizliği, (2) Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, (3) Küreselleşmenin getirdiği yeni yönetsel değerler ve uluslararası/ötesi kuruluşların artan etkisi, (4) Devlet anlayışında değişim, (5) Sosyo-ekonomik nedenlerle verimlilik arayışları, (6) Artan katılım talepleri, (7) Bilişim teknolojisindeki son değişim ve gelişmeler, (8) Yapay zeka, makine öğrenimi ve büyük veri gibi bilişim teknolojilerindeki devrim, (9) Çok düzeyli yönetişim talepleri, (10) Sivil toplumun gelişmesi, (11) İklim değişimi, ve (12) İnsan kaynakları yönetiminde yeni eğilimler olarak sıralanabilir.

İnsan kaynakları yönetiminde yeni eğilimlerden bir kısmı doğrudan veya dolaylı olarak örgütlerin çalışma usullerini, iş tasarımını, işgücü çeşitliliğini, ücret sistemlerini ve yönetim modellerini etkilemiştir (Saylam ve Leblebici, 2015: 192). Bu çerçevede değerlendirildiğinde yeni eğilimlerin; esnek çalışma modelleri, yönetim bilişim sistemi, sosyo-teknik tasarım, yetenek yönetimi, iş/değişim mühendisliği, iş tasarımları, performans yönetimi, e-insan kaynakları yönetimi gibi konularda insan kaynakları yönetiminin felsefesini, teorik temellerini ve uygulamalarını etkilemiştir (Aykaç, 2002). Kamu, özel veya sivil örgütlerin bu dinamik değişim süreçlerindeki başarıları da yine insan kaynaklarına bağlıdır. İnsan kaynaklarında temel eğilim, esnek çalışma, uzmanlaşmadır. Ancak daha çok bilişim teknolojileri destekli ve/veya yapay zekâ temelli bir uzmanlaşma öne çıkmaktadır.

Kamu yönetiminde değişimin önündeki engellerin başında mevzuat yapım süreci, değişime direnç ve siyasallaşma gelmektedir. Kamu yönetiminin karşılaştığı temel sorunlara ve değişim taleplerine çözüm olarak kamunun küçültülmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, sivil toplum, yönetişim, bilişim ve yapay zekâ gibi yeni teknolojilere uyum sıklıkla çözüm önerileri içinde yerini almaktadır. Bu modern teknolojiler, dijital çağda kamu hizmetlerini de dönüştürerek yeni hizmet fırsatlarına zemin hazırlayabilir, yeni düşünce ve yenilikçi uygulamaları teşvik edebilir.

3.1. Yeni Kamu Yönetimi (YKY)[2]

Kamu tercihi teorisinin de güçlenmesi ve liberal akımların da etkisiyle, ekonomiklik, verimlilik, etkinlik, kaliteli ve hızlı kamu yönetiminin gerekliliği (Önder, 2012: 11) çokça vurgulanmaya başlanmıştır. Tüm bu gelişmeler ve değişim talepleriyle, 1980'li yıllarda ortaya çıkan farklı yaklaşımların ve bilim dallarının etkisiyle devletin kapsayıcı rolü tartışılmış ve böylece iktisat ve işletme alanlarının kamu yönetimi üzerindeki etkisi bu dönemde daha çok hissedilmeye başlamıştır (Ayhan ve Önder, 2017). Böylece, geleneksel kamu yönetimindeki verimsizliğe, kaynakların israf edilmesine ve siyasallaşmaya tepki olarak "yeni kamu yönetimi" (YKY) yaklaşımı doğmuştur. Bu yaklaşım; geleneksel kamu yönetiminin verimlilik, etkililik ve yeterlilik gibi sorunlarına çözüm olarak ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, Osborne ve Gaebler'in (1992) "Devletin Yeniden Keşfi (Reinventing Government)" kitabındaki kalite odaklı anlayışlarının o dönemdeki eğilimi çok iyi yansıttığı söylenebilir. Özetle yeni kamu yönetiminde, kamu yönetiminin işletme biliminin bir parçası olduğu ve verimlilik açısından özel sektöre yönelik olarak üretilen ve kullanılan yönetim, teknik ve uygulamaların kamu sektörüne de uygulanabileceği varsayılmıştır.

Kamu sektörünün örgütsel değişimindeki YKY dalgası, verimlilik, çıktılar, performans, rekabet ve teşvik temaları üzerine kurulmuştur. YKY yaklaşımının, çoğu ülkedeki mevcut geleneksel yaklaşımı etkileyerek teorik ve uygulamada büyük bir başarı sağladığı görülmektedir. Her ne kadar etkileri ve uygulamaları bazı ülkelerde hala sürmekte olsa da bu dalga artık bazı önemli "öncü" ülkelerde büyük ölçüde durmuş veya tersine dönmüştür. YKY'ye yönelik şüpheciliğin, neo-liberal doktrine yönelik artan eleştiriyle birlikte yoğunlaştığı görülmektedir. Ancak bu yaklaşım, kamu yararını bir ürün olarak gören, vatandaşa değil de müşteriye odaklanan, sadece verimliliği merkeze alarak demokratik ve insani değerleri göz ardı eden ve kamu hizmetini girişimciliğe indirgeyen bir yaklaşım sergilediği gerekçesiyle ciddi eleştiriler almıştır (Ayhan ve Önder, 2017: 33).

---

2 Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management) akımı 1950'li yıllardaki demokratik değerleri ön plana çıkaran Yeni Kamu Yönetimi (New Public Administration) ile sıklıkla karıştırılmaktadır. İlkinde kamu yönetimi disiplini işletme bilimine yaklaşırken diğerinde ise siyaset bilimine yaklaşmaktadır. Ancak Türk Kamu Yönetimi literatüründe "Yeni Kamu Yönetimi" kavramı daha yaygın olarak kullanıldığı için bu kavram tercih edilmiştir.

Sonuçta, YKY büyük ölçüde devletin sınırlandırılması, piyasa mekanizmalarının yüceltilmesi ve kamu kurumlarının işleyişinin değerlendirmesinin ölçülebilir performans göstergelerine bağlanması gibi neo-liberal fikirlerin kamu sektörüne uygulanması girişimidir (Önder, 2012; Kuhlmann ve Wollmann, 2014; Swianiewicz, 2020: 22). Ancak, ekonomik krizlerde ve Covid-19 gibi dünya çapındaki salgın hastalık ve kriz dönemlerinde, devletin müdahaleci bir yaklaşımla sağladığı koşullar belirsizlik ve korkuları azaltarak adeta kamuya güveni tazelemiş, minimal devlet yaklaşımları ise önemini kaybetmeye başlamıştır (Swianiewicz, 2020: 23).

3.2. Yönetişim

YKY'nin kamu yönetiminin doğasını ihmal etmesi ve özel sektör anlayışına yönelik eleştirilerin artması sonucunda 1990'lardan sonra kamu yönetimi, yönetişim yaklaşımının da olumlu etkisiyle siyaset bilimine daha çok yaklaşmıştır. Bu dönemde, ilk olarak yeni kamu yönetimi akımına tepki olarak ortaya çıkan "Yeni Kamu Hizmeti" yaklaşımı ortaya atılmıştır. J. Denhardt ve R. Denhardt (2000) tarafından geliştirilen bu yaklaşım; vatandaşın müşteri olmadığı görüşünü, demokratik süreçleri, müşteri değil vatandaş odaklılığı, hesap verilebilirliği ve kamu yararını ön plana çıkaran bir yönetim anlayışı önermektedir. Bu yaklaşıma göre demokratiklik çok önemlidir ve vatandaşı yönetmek yerine vatandaşa hizmet etme anlayışı ön plandadır. Ancak bu yaklaşım uygulamada ve akademik alanda çok rağbet görmemiş ve bunun yerine "yönetişim" yaklaşımı hâkim bir paradigma olarak yerini almıştır. Yönetişim yaklaşımında, önceki gelişmelere ek olarak sorumluluk, hesap verilebilirlik, açıklık, katılım ve kamu-özel-sivil toplum aktörlerinin birlikte yönetmesi gibi ilkeler ön plana çıkmaktadır (Ayhan ve Önder, 2017: 41).

Kamu yönetimi alanındaki çoğu yönetim ve siyaset bilimci, "yönetişim" kavramının yeni moda bir kavram olduğunu kabul etmektedir. Son yıllarda özellikle kamu yönetiminde ne olduysa adeta alanın tamamı yönetişim şemsiyesi altında toplanmış gibi görünüyor. Bir kavram her şeyi kapsıyorsa hiçbir şeyi kapsamıyor anlamına da gelebilir. Ancak yönetişim yaklaşımı ile birlikte yönetim bilimi açısından verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık ve etkinlik gibi temel kazanımlarının devam ettirilmediği anlaşılmamalıdır.

Rhodes (1997) yönetişim sözcüğünün altı farklı yorumunu ortaya koymuştur. Yönetişime genel bakıldığında; kurumsal yönetim, yeni kamu yönetimi, sosyo-sibernetik bir sistem olarak iyi yönetişim, kendi kendini organize eden bir ağ olarak yönetişim gibi farklı anlamlarda kullanıldığı görülmektedir. Daha sonra süreçlerde, Rhodes'un yönetişim tanımlarına çok düzeyli yönetişim ve piyasa yönetişimi gibi anlamlar eklenmiştir (Klijn, 2008: 507). Bunlar çok farklı yönetişim anlayışları olsalar da bazı ortak unsurları paylaşmaktadırlar. Hepsi de güçlü bir şekilde kamu yönetiminin yapısından ziyade yönetme sürecini ve kamu yönetimi gücünün sınırlarını vurgulamaktadır (Klijn, 2008: 508). Yönetişim, yönetişim ağları içerisinde gerçekleşen süreçtir. "Yönetişim ağı" terimi, kamu yönetimi, iş dünyası ve sivil toplum aktörleri arasındaki ilişkiler ağı aracılığıyla kamu politikasının oluşturulmasını ve uygulanmasını tanımlar. Kamu-özel sektör ortaklıkları veya etkileşimli politika oluşturma gibi olgular, yönetişim ağlarının belirli biçimleri olarak düşünülebilir. Devlet koordinasyonunda özel sektör ve sivil toplum dinamiklerinin kamusal hizmetlerin sunumunda etkili işbirliğini ifade eden "ilişkisel devlet" yaklaşımı, yeni ve karmaşık yönetişim düzenlemeleri gerektirmektedir (Parlak vd., 2020). Yönetişim ağları, kamu, özel sektör ve sivil toplum aktörleri arasında çok düzeyli karşılıklı bağımlılıklara dayanmaktadır.

Yönetişim alanı giderek daha popüler hale gelmekte ve bu alanda yayınlanan literatürün hacmine bakıldığında, bu alana artan ilgi daha iyi görülmektedir. Tüm dünyada devletler, kamu-özel sektör ortaklıkları, birlikte karar alma, paydaş katılımı ve vatandaş katılımı gibi yeni yatay yönetim biçimlerini test edip deniyormuş izlenimi vermektedir (Klijn, 2008: 507). Bunun nedenini ve bu kavramın gerekliliğini açıklamak için pek çok gerekçe öne sürülmektedir. Bunlardan en yaygın olanı kamu yönetimlerinin rolünün değişmesidir. Son yıllarda kamu yönetimleri, karşılaştıkları zorlukların artan karmaşıklığı nedeniyle hedeflerine ulaşmak için toplumsal aktörlere daha bağımlı hale gelmiştir. Bu zorlukların birçoğu birbiriyle çelişen değerleri içermekte ve bunlarla başa çıkabilmek için, çok yönlü ve giderek yataylaşan kamu örgütlenmesini gerektirmektedir. Bu nedenle politika oluşturma ve uygulama sürecine çeşitli aktörlerin dahil edilmesi gerekmektedir. Çünkü günümüzde devlet dışı aktörler, zorunlu sosyal değişimler ve vatandaşlar devletin müdahalelerini engelleme gücüne de sahiptir. Bu nedenle, toplumsal politika sorunları ancak işbirlikçi eylem işbirliği ve ortaklıklar/ortaklaşa sorumluluk üstlenmek yoluyla çözülebilir.

Geçtiğimiz yirmi yılda katılımcı yönetişime ilişkin büyük ve küçük ölçekli denemelerin ve çalışmaların çoğaldığı görülmektedir. Vatandaş katılımının etkililik, meşruluk ve sosyal adalet gibi demokratik yönetişimin üç değerini geliştirme potansiyeli bulunmaktadır (Fung, 2015: 513). Pek çok toplumda kamu sektörü üzerindeki artan kısıtlamaların bireysel katılıma yönelik artan talep ve dijital teknolojinin sağladığı olanaklarla birleşmesi sonucunda etkili yönetimi hedefleyen katılımcı yenilikler ortaya çıkmaktadır. Geleneksel olarak, kamu hizmeti ile ilgilenen paydaşlar, ulusal veya uluslararası düzeyde görevlendirilen kamu aktörleriydi (hükümet başkanları, bakanlar, parlamentolar ve ulusal ajanslar). Milenyuma girerken, şirketler, finans kurumları, STK'lar veya uluslararası kuruluşlar gibi çeşitli devlet dışı aktörler daha aktif ve katılımcı hale gelmişlerdir. Bunların hepsi kamu politikalarının şekillendirilmesinde aktif oyuncular haline gelmişlerdir.

Katılım, sivil odaklılık gibi konuları da önceleyen bu yeni değişiklikleri içeren genel yaklaşım olan yönetişim; bu işlevlerin yönetim alanına yeniden entegre edilmesini, bütünsel ve ihtiyaç odaklı yapıların benimsenmesini ve idari süreçlerin dijitalleştirilmesini geliştirmeyi içeren "dijital çağ yönetişimine" yöneliktir. Aslında dijital yönetişim birbiriyle yakından bağlantılı geniş bir yelpazedeki teknolojik, örgütsel, kültürel ve sosyal etkilerle kendi kendini idame ettiren bir değişim yaratmak için belki de eşsiz fırsatlar sunmaktadır (Dunleavy vd., 2006: 467).

3.3. Yapay Zekâ ve Kamu Yönetimi

Kamu yönetiminde son yüzyıldaki temel paradigmaların seyri incelendiğinde, köklü veya devrimsel paradigma değişimlerinden ziyade daha çok evrimsel bir yapı arz ettiği görülür. Bu bağlamda kamu yönetiminin bazen siyaset bilimine bazen işletme bilimine daha çok yaklaştığı söylenebilir. Son dönemdeki çok paydaşlı ve düzeyli katılımı öngören yönetişim yaklaşımıyla birlikte yapay zekâ, makine öğrenimi, veri analitiği ve otomasyon gibi bilişim teknolojilerindeki devrimin ve yeni bazı mega eğilimlerin büyük bir paradigma dönüşümüne neden olacağı beklenmektedir. Bilgiye erişimin ve verileri işlemenin çok kolaylaşması ve hızlanması, klasik yönetim, otorite ve kontrol biçimlerinin dönüştürülmesini de zorunlu hale getirmektedir. İçinde bulunduğumuz milenyum çağındaki bilişim ve yapay zekâ teknolojilerindeki gelişmenin önceki değişimlerden temel farkı, önceki teknolojik gelişmelerin amacı insana yardım etmek iken, bu

yeni teknolojilerin insanın yerini almayı hedeflemesidir. Bu da tüm iş ve işlemlerin kökten dönüşmesine neden olmaktadır.

Artan ve çeşitlenen vatandaş istek ve taleplerine cevap verebilmek için oluşan büyük veriyi anlamak, işlemek ve ondan faydalanmak kamu yönetiminin doğrudan veya dolaylı olarak ilgi alanına girmiştir. Kamu yönetimi disiplinler arası bir bilim dalıdır. Son yılların teknolojik dönüşümünü anlamak ve kamu yönetimi alanına uygulamak da çok disiplinli bir bakış açısı gerektirmektedir.

Disiplinler arası bir alan olan "yapay zekâ", insan zihninin nasıl çalıştığını, insanların öğrenme, karar verme ve bir problemi çözmeye çalışırken nasıl bir yol izlediklerini inceleyerek, insan zihin yapısına benzer bir zihin ortaya çıkarma çabaları için kullanılmaktadır. Bu sürecin, insan zekâsına olabildiğince benzer şekilde, düşünebilen, konuşabilen, kavramları ve cümleleri anlamlandırabilen, problem çözme yeteneğine sahip bir bilgisayar şeklinde ya da bilgisayar kontrolünde bir robot veya zekice tasarlanmış bir yazılım üretme şeklinde ortaya çıkabilmektedir (Önder ve Saygılı, 2018: 635). Yapay zekâ ile ulaşılmak istenen ise rasyonel karar alabilen ve insan davranışına paralel bir şekilde hareket eden bir sistem ortaya çıkarmaktır.

Yapay zekâ ve karar alma süreci arasındaki ilişkiyi inceleyen araştırmacılar, karar almayı gerçekleştiren kişilerin bir karar almadan önce rasyonel bilgi edinme sürecini göz önünde bulundurmaktadır. Karar alma süreci teorisine göre, bu süreci oluşturan dört alt süreç vardır: Bilgi edinme, değerlendirme, eylem ve öğrenme. Bu teoriye göre yapay zekâ, bu alt süreçleri, karar almadaki problemlere yönelik bilgisayar temelli çözümler üretir veya doğrudan çözüme katkı sağlar. Yapay zekâ sistemleri ile ulaşılmak istenen hedef, rasyonel karar vericinin karar verme sürecini bilgisayarda kopyalayarak bilgisayarın, insan zihni ile karşılaştırılabilir kararlar verebilmesini sağlamaktır. Bazerman ve Moore (2012) karar vermede insanın mümkün olduğunca rasyonel düşünme yeteneklerini artırması gerektiğini ve rasyonel karar verme sürecinde ise altı aşamaya dikkat etmesi gerektiğini belirtir. Bunlar; problemi tanımlamak, kriterleri belirlemek, kriterlerin önemini belirlemek, alternatifler oluşturmak, her bir kriter için her bir alternatifi değerlendirmek ve en uygun kararı hesaplamaktır. Bu adımların akıllı sistemler ile uygulamaya konulması, karar verme sürecini etkili, verimli ve hızlı hale getirecektir.

Kamu yönetiminde rasyonel kararlar verilebilmesi açısından önemli bir örnek teşkil eden karar verme sürecindeki bilgi toplama ve analiz etme aşamaları yapay zekâ ile kurgulandığında verilecek olan kararların niteliği önemli ölçüde geliştirilebilir. Kamu sektöründeki politika yapımcı ve özellikle üst düzey yöneticilerin muhtemel durumlarda alması gereken rasyonel ve kaliteli kararların mümkün olduğunca çok ve doğru bilgi toplanarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu süreçlerde, yapay zekâ teknolojilerinin kullanılması önümüzdeki yıllarda kamu yönetimi ve politikalarında daha kaliteli kararların yapılıp uygulanmasına katkı sağlayacaktır (Uzun vd., 2022). Yönetimde mükemmellik, kararlarda kalite, sıfır hata ve toplam kalite yönetimi gibi yaklaşımlar aslında hatasız bir yönetim özlemini içerir. Bu ideale erişmede yapay zekâ uygulamalarının büyük etkisi ve katkısı olacağını öngörmek artık bir hayal değildir.

Örneğin "Akıllı Şehirler" bugün ve gelecekte yerel kamu yönetiminde yapay zekâ uygulamalarına temel teşkil edecek bazı ipuçlarını vermektedir. Vatandaşın yaşam kalitesini artırmanın bir yolu olarak Akıllı Şehir (AŞ) kavramı politika yapıcıların gündeminde giderek önem kazanmaktadır. Akıllı şehirlerin, doğal kaynaklar ve enerji, ulaşım ve hareketlilik, binalar, yaşam, yönetim, ekonomi ve bilgi toplumu gibi çeşitli kentsel alanlarda Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin (BİT) yaygın kullanımıyla karakterize edildiği konusunda geniş bir fikir birliği vardır (Neirotti vd., 2014: 25). Temel amaç da şehirlerin kaynaklarını daha iyi kullanmalarına yardımcı olmaktır (Kayan, 2019). Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları arasında yer alan "Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar" (SKA 11) kapsamında kentlerin dirençliliklerinin ve güvenliklerinin artırılması için akıllı kent uygulamaları BM öncülüğünde de teşvik edilmektedir (Tuğaç, 2023: 82). Neirotti vd. (2014: 35) araştırmasına göre, akıllı şehirlerin genel kabul gören küresel bir tanımının ve uygulamasının olmadığını ve herhangi bir akıllı şehirdeki mevcut eğilimlerin, değişimlerin ve uygulamaların büyük ölçüde yerel bağlam faktörlerine bağlı olduğu vurgulanmaktadır.

3.4. Kamu Yönetiminde Reform Çalışmaları

Kamu yönetiminde reform çalışmaları, sürekli devam eden değişim taleplerine cevap olarak zamanında veya gecikmeli de olsa yapılmaya çalışılmaktadır. Dünyadaki mega değişimlere paralel olarak ortaya

çıkan yeni yaklaşımların kamu yönetiminde reform çalışmalarına öncülük ettiği görülmektedir. Öncelikle gelişmiş Batı ülkelerinde ortaya çıkan uygulamaların politika yayılma teorilerinde de ele alındığı gibi hızlı bir yayılım gösterdiği gözlenmiştir. Ancak farklı ülkelerdeki siyasi ve kültürel değerler nedeniyle bu reformların aynı düzeyde başarı gösterdiği söylenemez.

Kamu yönetimi reformunun gerekçeleri farklılık göstermektedir. Bunlar arasında; sistemin daha yüksek verimlilik ve etkinlik için iyileştirilmesi, sistemin kurumsal olarak geliştirilip güncellenmesi; dinamik ve sürekli bir iyileştirme süreci olarak değişim yapılması; sistemin kurumsal, örgütsel, kültürel ve teknolojik açıdan modernleştirilmesi; ve idari reformlardaki eğilimlerin bir parçası olarak değişimlere öncülük edilmesi olarak sayılabilir (Farazmand, 2020: 1). Reformlar hem makro hem de mikro düzeylerde ele alınmalıdır. Makro perspektiflerin idari reformlara uygulanması küresel, bölgesel ve ulusal düzeyleri içerir. Mikro perspektif ise, makro veya bölgesel reform eğilimleri ve gelişmeleri doğrultusunda yerel ve ulusal idari sistemleri ele alır. İdari reformların diğer odak noktaları felsefi, teorik, ampirik ve kültürel gözlükleri içermektedir. Bu odak noktalarının yasal, politik, sosyal, ekonomik, örgütsel, yönetsel ve kültürel boyutlarla tamamlanması gerekmektedir (Farazmand, 2020: 3).

Dünyada kamu yönetiminin reforma tabi tutulması konusunda çalışan araştırmacıların, başlıca dört anahtar kavram üzerine yoğunlaştıkları görülmektedir. Bunlar; "yetki devri", "performans yönetim reformu", "insan kaynakları yönetimi" ve "hükümet ile vatandaşlar arasındaki ilişkiler"dir (Önen ve Kurnaz, 2017: 55). Özellikle 1980'li ve 1990'lı yıllarda YKY strateji ve ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilen, günümüzde de halen devam eden kamu yönetimi reformlarının belki de en çok dikkati çeken ortak özelliklerini Önen ve Kurnaz (2017: 63-66) şu şekilde özetlemiştir: (1) Küresel aktörlerin rolünün artması, (2) Bireylerin reformlarda daha çok önemsenmesi, (3) Etkinlik ve verimlilik düşüncesinin ağırlık kazanması, (4) Piyasa mantığı ve özelleştirmelerin benimsenmesi, (5) Merkeze ait yetkilerin desantralizasyon (yerelleşme) yoluyla azaltılması, (6) Demokrasi ve insan haklarına yönelik düzenlemelerin artması, (7) Özel sektör yönetim tekniklerine yer verilmesi, (8) Bilgi ve iletişim teknolojilerinden daha çok yararlanılması, (9) Açıklık, katılımcılık gibi

yeni ilke ve değerlerin uygulanması ve (10) Örgütlerde sosyal ve beşeri unsurların giderek önem kazanmasıdır.

Gerekçeleri ne olursa olsun, idari reform literatürünün çoğunluğu üç geniş tabanlı teorik perspektif ile açıklanabilir. Bunlar yukarıdan aşağıya teori, aşağıdan yukarıya teori ve kurumsal veya kapsamlı teoridir (Farazmand, 2020: 4-5). Reformlara teorik bir yaklaşım olarak yukarıdan aşağıya reform ve değişim modeli, üst düzey örgütsel veya kurumsal liderlerin, reformların değerlendirildiği durum hakkında geniş bilgiye sahip olduğunu varsayar. Aşağıdan yukarıya reform teorisi, insanların (genel olarak kamuoyunun, kuruluşların, çalışanların ve özellikle vatandaşların) sorunları ve meseleleri daha iyi anladıklarını ve uygulanması gereken reformlara yönelik daha iyi yöntemler geliştirebildiklerini savunmaktadır. Üçüncü teorik perspektif ise reform tasarımına yönelik hem yukarıdan aşağıya hem de aşağıdan yukarıya yaklaşımları birleştirir ve "kurumsal" veya "kapsamlı" bir şekilde kamu yönetimi reformlarına yönelik çözüm önerileri geliştirir.

Gündeme getirdiği girişimci yönetim, piyasa tabanlı kamu yönetimi, sözleşmecilik uygulamaları gibi düşüncelerle YKY başlangıçta oldukça popüler olmuştu. Ayrıca YKY'nin bu şekilde geniş kesimleri etkilemeye başlaması; profesyonel yöntemleri kullanması, standart performans ölçütleri getirmesi, çıktı kontrollerine, birimlerin ayrışmasına ve özel sektör yönetim tekniklerine vurgu yapmasıyla olmuştur. Bu dönemdeki kamu sektörü reform çabalarının temel amaçları şu şekilde sıralanabilir (Temizel, 2011: 98): (1) Kamu harcamalarının azaltılması, (2) Kamu sektöründeki değişim çabalarının desteklenmesi ve geliştirilmesi, (3) Kamu sektöründe etkinlik ve verimliliğin arttırılması, (4) Özel sektörün saygı ve güven çerçevesinde desteklenmesi ve geliştirilmesi. Sonraki Milenyumun başlamasıyla birlikte ise, karar almada ve uygulamada çok düzeyli ve paydaşlı katılımı önceleyen yönetişim yaklaşımı çerçevesinde reform çabaları gözlenmiştir.

Toplumun çeşitli kesimlerinden bu reform çabalarına karşı şiddetli tepkiler oluşabilmektedir. Özellikle kamu çalışanları tarafından gösterilen direnç, reformcu hükümetlerin karşılaştıkları en önemli engel sayılmakta ve toplumsal kesimler arasında reform politikalarının ikna süreci en çok bu guruplar üzerine uygulanmaktadır. Çünkü patronajın azaltılması ve iş yaşamında performans ölçütlerinin getirilmesi çalışanlar tarafından zor kabul edilecek ve alışkanlıklarını

değiştirecek bir yapıyı ortaya çıkarmaktadır. Çalışanların kamu sektörü üzerindeki mali yükünü azaltmak ve özel sektörün desteklenerek daha ehil bir kadronun kamu hizmetlerini sunmaya başlaması kamu çalışanlarının diğer bir direnç noktasını oluşturmaktadır. Her ne kadar kamu çalışanların bu tepkilerine rağmen kamu idarelerinin ihtiyaç ve zorunlulukları nedeniyle çeşitli seviyelerde reform hareketlerine giriştikleri görülse de bazı alanlarda yeterli düzeyde başarı sağlanamadığı görülmektedir. İçinde bulunduğumuz yüzyılda teknoloji ağırlıklı değişim rüzgarlarına paralel olarak reform çabaları ivme kazanacağa benzemektedir. Bu durum, insan kaynaklarında azalma veya yeni iş alanlarının ortaya çıkacağının sinyallerini vermektedir. Bu kapsamda, değişime karşı direnmelerin her dönemde olduğu gibi bu dönemde de olacağı varsayımıyla kamu yönetimi, değişime karşı ortaya çıkabilecek dirençleri dikkate almalıdır.

Tüm dünyada kamu yönetimindeki sorunlar benzeşse de Türk Kamu Yönetiminin kendine has bazı sorunları bulunmaktadır. Türkiye'de 2010 yılı anayasa değişikliği ve hemen ardından çıkartılan 2011 yılı KHK'larıyla siyasi ve idari merkezileşmeyi ön plana çıkartan çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bunlara ek olarak, 15 Temmuz 2016 darbe girişimi ve sonrasında çıkartılan OHAL KHK'ları ve Nisan 2017 yılı referandumuyla oluşturulan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile beraber hem siyasi hem de idari merkezileşmenin bir arada olduğu hibrit bir merkezileşme (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi) inşa edilmiştir (Angın ve Övgün, 2020: 637). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle yürütmedeki çift başlılık ortadan kaldırılıp daha hızlı ve etkin bir yönetim modeli planlansa da uygulamada sorunlarla karşılaşılmaya devam etmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin, kamu yönetimi üzerinde yapısal ve işlevsel bağlamda yansımaları olmakta ve etkileri devam etmektedir. Yeni sistemde özellikle, kaldırılmış olan Başbakanlık kurumu bünyesindeki kurumların ve yeni bakanlıkların seçilenlerden daha ziyade profesyonel yöneticiliğe benzer bir yaklaşımla atanması kamu yönetimimizi etkilemektedir (Köylü ve Önder, 2017). Bu bağlamda kamu yönetiminde hızlı karar almaya dönük dinamik bir yapı tasavvuruyla yürütmenin başı olarak ekibini (yardımcıları ve bakanları) kuracak olan Cumhurbaşkanı, üst kademe kamu yöneticilerini atama ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma yetkileriyle kamu yönetiminin ve bürokrasinin işleyişini önemli ölçüde etkilemekte fakat bu durumun uygulamada bazı sorun

alanları oluşturması olasıdır (Güler, 2018: 299). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin politika oluşturma süreci ve kurumsal yapıda yapılan değişikliklerin ortaya çıkardığı belirsizlikler nedeniyle hayatın her alanındaki politika oluşturma süreçlerinde ne gibi değişiklikler meydana getireceğini öngörebilmek için henüz erkendir. Bu nedenle, henüz 2018 yılında uygulanmaya başlayan bu sistemin sonuçları ve alacağı şekil 10 yıl içinde daha da belirgin hale gelecek ve böylece sistemin avantajları ve dezavantajları daha iyi bir şekilde ortaya çıkacaktır.

Erkler sisteminde denge ve denetim mekanizmalarının etkin işlemesi, demokratik yönetişimin kalitesinin ve istikrarlı bir yönetimin temel koşuludur. Erklerin katı ayrılığına dayalı başkanlık sisteminde denge ve denetim mekanizmaları, sistemin demokratik yapısını güvence altına almada önemli bir işleve sahiptir. Kendine özgü niteliklerinin yanında dünyadaki başkanlık sistemlerinden de esinlenilerek tasarlanan yeni hükümet sisteminin başarıya ulaşmasında da erkler arası denge ve denetimin etkili işletilmesi kilit bir öneme sahiptir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde TBMM'nin yürütme üzerindeki denetim ve gözetim işlevinin güçlendirilmesinde olduğu kadar, kamu yönetiminin yeniden yapılanmasının da sağlıklı şekilde gerçekleştirilmesinde Sayıştay Başkanlığına önemli görevler düşmektedir (Köse, 2019: 7).

SONUÇ

Küresel mega trendlere ilişkin bu genel inceleme ve değerlendirmeler tüm ülkeleri yakından ilgilendiren sorunları ve zorlukları ortaya koymaktadır. Bu genel eğilimlerin büyük bir paradigma dönüşümünü getirdiğini iddia etmek erken gibi görünmektedir. Ancak insanın yerine konulabilecek yapay zekâ sistemleri düşüncesi ürkütücü olsa da böyle bir paradigma dönüşümünün gerçeklemesine yönelik sinyaller görülmektedir. Herkesin bu teknolojik gelişmelerden payını almaya çalıştığı bir dünyada bu duruma etik odaklı karşı olmanın yapay zekâ dönüşüm sürecini engelleyeceğini söylemek pek mümkün görünmemektedir.

Milenyum öncesi dönemde liberal akımların da etkisiyle devletin küçültülmesine yönelik yaklaşımlar etkili olurken, milenyum sonrasında ise siyasal ve ekonomik krizler ile yeni teknoloji devriminde

devletin rolünün tekrar büyümesine şahit olunmaya başlanmıştır. Yenilikler büyük eğilimler sonucunda ortaya çıkmaktadır. Buradaki temel konu bu yeniliklere negatif tepki vererek karşı mı çıkılacağı yoksa aktif rol üstlenip eyleme geçilerek bu değişimlerin yönetilmeye mi çalışılacağıdır. Çünkü bu mega eğilimlerin büyük fırsatları da beraberinde getirdiğini bilerek hazır olmak ve bu eğilimleri iyi bir şekilde analiz ederek değişime ayak uydurmak örgütlere, ülke ve toplumlara önemli katkılar sağlayabilir.

Gerek bu genel eğilimlere ve gerekse kamu yönetimindeki dönüşüm taleplerine cevap vermede yine kamu yönetimi tartışmasız bir şekilde son karar verici olarak rol almaya devam edecektir. Öngörülü düşünme, politika oluşturmanın ve özellikle altyapı planlamasının tüm boyutlarında geleceğe yönelik bir zihniyet oluşturmak için kritik öneme sahiptir. Bu kritik becerilerin uygulanması, "hükümetlerin veya büyük kurumların büyük planlarına" güvenmek yerine, yetkili vatandaşlar ve "bölgesel köklü girişimciler" ile derin iş birliğini gerektirmektedir. Bu yaklaşım, sistem düşüncesi ve stratejik öngörü ile birleştirilmiş, gelecek için öngörülen değişikliklerin uygulanmasına yol gösterebilecek denemelere, yeni iş birliklerinin, yeni rollerin ve yeni çözümlerin keşfedilmesine olanak tanıyan bir kamu öncülüğü/girişimciliğini gerektirmektedir.

Tüm ülkelerin hükümetleri mega eğilimlerin potansiyel etkileriyle ilgilenmeli, müdahale sürecini detaylandırmalı, stratejik öngörü yaklaşımına dayalı alternatif senaryoları değerlendirmeli ve hükümetlerin eylemlerini rayından çıkarabilecek potansiyel sorunlara yönelik önlem almalıdırlar. Ayrıca, devlet dışındaki diğer paydaşların da hızlı bir tepki vermesi gerekmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki hükümetler, belirlenen mega trendlerle etkili bir şekilde başa çıkma kapasitelerini geliştirmelidir.

Yönetimin en önemli işlevlerinden biri de denetimdir. Bu değişimlerin denetim işlevine de birtakım yansımaları olacaktır. Türkiye'de son yıllarda kamu yönetimi sorunları arasında kaynakların etkin kullanılamaması, merkezileşme, kamu personelinin iş yapma performansının düşük olması ve denetim mekanizmalarının işlevsizliğinden dolayı yozlaşma ve yolsuzlukların arttığı yönündedir (Miş ve Babaoğlu, 2023: 14). Etkin bir kamu yönetimi için etkin bir denetimin de sağlanması etkin bir denetim sisteminin kurulması gerekmektedir.

Kamu sektörü ile piyasa arasındaki ilişkiler kamu yönetiminin felsefesinde önemli değişikliklere neden olmuştur. Piyasa değerlerinden beslenen bu yaklaşım yönetim ve dolaysıyla denetim anlayışında da önemli değişikliklere neden olmuştur. Yönetimde süreçlerden çok sonuçlara odaklanılması denetimin de piyasa değerleri ve performans kriterleriyle yapılması zorunlu hale getirmektedir (Al, 2007: 109). Ayrıca yönetişim yaklaşımı ile paydaşların önemi denetimde daha fazla öne çıkmaya başlamıştır. Bu kapsamda, akran denetimi ve gönüllü denetim gibi konular gündeme gelmiştir. Kamu yönetiminde sonuçları, verimliliği, hizmet kalitesini, vatandaş memnuniyetini ve aynı zamanda mevzuata uygunluğu denetlemek oldukça karmaşık yöntemleri, daha fazla çabayı ve köklü bir zihniyet dönüşümünü gerektirmektedir. Yeni milenyumda bu bağlamda karmaşıklığa çözüm olabilecek diğer bir önemli değişiklik ise dijitalleşme, makine öğrenimi, büyük veri ve yapay zekâ ile denetimde otomasyon dönemine geçiş sinyalleri vermeye başlamıştır. Teknoloji odaklı bu değişimi sağlayabilmek yönetim kültüründe değişime hazır hale getirmek toplumsal bir çaba gerektirecektir.

KAYNAKÇA

Al, H. (2007). Denetimde piyasalaşma eğilimleri. Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi, (1), 109-130.

Allahar, H. (2014). Major global megatrends: implications for advanced and emerging countries. Journal of Management, 2(8), 1-18.

Angın, C. ve Övgün, B. (2020). Kamu yönetiminde yeni bir eğilim: Hibrit merkezileşme. Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 38(4), 633-654.

Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı. Gazi İktisat ve İşletme Dergisi, 3(2), 19-48.

Ayhan, E., Çolak, A. ve Önder, M. (2022). Türkiye'deki Kamu Yönetimi Çalışmalarının Eğilimi: 1990-2019 Yılları Arasında AİD'de Yayınlanan Makalelerin Bibliyometrik Analizi. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 17(1), 1-28.

Aykaç, B. (2002). 21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 4(2).

Bazerman, M. H. ve Moore, D. A. (2012). Judgment in managerial decision making. John Wiley & Sons.

Bimay, M. ve Kaypak, Ş. (2019). Küreselleşme sürecinde kamu politikalarinda yaşanan değişimler. ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi, 6(15), 24-40.

Denhardt, R. B. ve Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. Public administration review, 60(6), 549-559.

Dragicevic, N., Zon, N., Gold, J. ve Johal, S. (2013). Future State 2030: The Global Megatrends Shaping Governments. KPMG International, (Tarih, 10.10.2023: https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2014/02/future-state-2030-v3.pdf)

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. ve Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. Journal of Public Administration Research And Theory, 16(3), 467-494.

Eşki, H. (2009). Kamu yönetiminde değişim ve yeni yönetim modelleri. Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 9(17), 491-500.

Farazmand, A. (2020). Trends in public administration reforms: Assessing the past and looking into the future; rationales, approaches, and impacts. International Journal of Civil Service Reform and Practice, 5(1),

Florence, G. (2019). Global trends to 2030. Challenges and choices for Europe, European Strategy and Policy Analysis System.

Frost and Sullivan (2020). Visionary Innovation: Global Mega Trends to 2030—Futurecasting Key Themes That Will Shape Our Future Lives.

Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. Public Administration Review, 75(4), 513-522.

Gore, A. (2013). The future: Six drivers of global change. Random House.

Granovetter, M. (2018). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. In (Ed.), The Sociology Of Economic Life (pp. 22-45). Routledge.

Gül, H. (2018). Dijitalleşmenin kamu yönetimi ve politikaları ile bu alanlardaki araştırmalara etkileri. Yasama Dergisi, (36), 5-26.

Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri. Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 21(39), 299-322.

Gültekin, A. (2020). Alışmak Ölümüne Karşı. İstanbul: İz yayıncılık.

Kayan, A. (2019). Dijital Çağda Kent Yönetimi İçin Ortaya Çıkan Fırsatlar. Sayıştay Dergisi, 31(114), 53 – 73. Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. Public Management Review, 10(4), 505-525.

Köse, H. Ö. (2019). Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim: Parlamentonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamento Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi. Sayıştay Dergisi, 31(114), 7-31.

Köylü, M. ve Önder, M. (2017). Başkanlık sistemi ve Türk kamu yönetiminde profesyonel kent yöneticiliğinin uygulanabilirliği. Strategic Public Management Journal, 3, 83-100.

Kuhlmann S. ve Wollmann, H. (2014). Introduction to comparative public administration: administrative systems and reforms in Europe. Edward Elgar, Cheltenham/Northampton.

Milán-García, J., Rueda-López, N. ve De Pablo-Valenciano, J. (2022). Local government efficiency: reviewing determinants and setting new trends. International Transactions in Operational Research, 29(5), 2871-2898.

Milionis, N., Kose, H. O. ve Tartaggia, M. (2021). The European Union and Climate Change: An Auditor's Perspective. TCA Journal/Sayıştay Dergisi, 32 (122), 9-35.

Miş, N. ve Babaoğlu, C. (2023). 2000'li Yıllarda Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Reform. SETA Yayınları,

National Intelligence Council (US) (Ed.) (2012). Global Trends 2030: Alternative Worlds: A Publication of the National Intelligence Council. US Government Printing Office.

Naughtin, C., Hajkowicz, S., Schleiger, E., Bratanova, A., Cameron, A., Zamin, T. ve Dutta, A. (2022). Our Future World: Global megatrends impacting the way we live over coming decades. Brisbane, Australia: CSIRO. Online at https://mpra.ub.uni-muenchen.de/113900/MPRA, posted 29 Jul 2022 10:47 UTC

Neirotti, P., De Marco, A., Cagliano, A. C., Mangano, G. ve Scorrano, F. (2014). Current trends in Smart City initiatives: Some stylised facts. Cities, 38, 25-36.

Osborne, D. ve Gaebler, T. (1992). Reinventing government: The five strategies for reinventing government. Penguin.

Önder, M. (2011). A preliminary cross-national test of competing theories of nonprofits: Does culture matter?. International Review of Public Administration, 16(1), 71-90.

Önder, M. (2012). Reinventing government: Historical foundations, philosophy, critique, and future implications. Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi, 28, 1-20.

Önder, M. ve Saygılı, H. (2018). Yapay Zekâ ve Kamu Yönetimine Yansımaları. Türk İdare Dergisi, 2(487), 629-670.

Önder, M. ve Uzun, M. M. (2021). Roles of Artificial Intelligence (AI) on COVID-19 pandemic crisis management policies. International Journal of Public Administration in the Digital Age (IJPADA), 8(2), 1-13.

Önen, M. ve Kurnaz, S. (2017). Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar. ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi, 4(8), 51-69.

Özgür, H. ve Aydın, G. (2020). Türk Kamu Sektörü Bireysel ve Kurumsal Performans Değerlendirme Politikasının Uygulama Aşamasının Analizi: 1965–2018. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi, 1(3), 6-35.

Parlak, N., Köse, H. Ö. ve Toprak, M. (2020). Kamu-Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye Uygulamaları: Sayıştay Raporları Işığında Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi. Sayıştay Dergisi 31(119), 9-39.

Petroleka, M., Sano, Y., Shah, K., Marshall, R., Haines, C., Weber, K. ve Oliva-Velez, D. (2018). Towards 2050: Megatrends in industry, politics and the global economy 2018 edition. BMI Research.

Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding Governance, Buckingham: Open University Press.

Saylam, A. ve Leblebici, D. (2015). İnsan Kaynakları Yönetimindeki Eğilimler, Eğilimlerin İtici Güçleri ve Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği. Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 16(1), 187-204.

Swianiewicz, P. (2020). Recent and contemporary trends in European studies of local government and local politics. Contemporary Trends in Local Governance: Reform, Cooperation and Citizen Participation, 21-43.

Temizel, H. (2011). Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında Uluslararası Eğilimler ve Alman Tipi Reform Stratejisi. Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi, (1), 97-106.

Trondal, J. (2021). Public administration sustainability and its organizational basis. International Review of Administrative Sciences, 87(2), 399-415.

Tuğaç, Ç. (2023). Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Gerçekleştirilmesinde Yapay Zekâ Uygulamalarının Rolü. Sayıştay Dergisi, 34 (128), 73-99.

Uzun, M. M., Yıldız, M. ve Önder, M. (2022). Big Questions of AI in Public Administration and Policy. Siyasal: Journal of Political Sciences, 31(2), 423-442.

Üzmez, S. S. ve Büyükbeşe, T. (2021). Dijitalleşme sürecinde bilgi yönetiminin işletmelerin teknoloji uyumuna etkileri. Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, 16(2), 117-127.

KAMU YÖNETİMİNDE DENETİMİN İŞLEVLERİ, DİNAMİKLERİ VE GELECEĞİ

FUNCTIONS, DYNAMICS AND FUTURE OF AUDITING IN PUBLIC ADMINISTRATION

Hacı Ömer KÖSE[1]

ÖZ

Tarihin çok eski dönemlerinden itibaren mali işlem ve sistemlerin güvenilirliğini artırmak amacıyla yürütülen denetimin işlevleri zaman içinde gelişmiştir. Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve saydamlığın geliştirilerek demokratik yönetişimin güçlendirilmesi, hemen her ülkenin en üst düzey denetim kurumu olarak yüksek denetim kurumlarının (YDK'ların) en önemli işlevini oluşturmaktadır. Gerek özel gerekse kamu sektöründe kurumsal yönetişim kapasitesinin güçlendirilmesi suretiyle risklere ve belirsizliklere karşı etkili önlemler geliştirilmesi, iç kontrollerin etkin işlemesinin sağlanması, mali yönetim sistem ve araçlarının etkinliğinin artırılması gibi işlevleri, sadece denetlenen kuruluşlarda değil, sektörel, ulusal ve hatta küresel düzlemde güvenli bir ortamın tesisine önemli katkılar sunmaktadır. Günümüz dünyasında artan krizler ve belirsizliklerle birlikte bilim ve teknolojide sağlanan gelişmelerin sunduğu fırsatlar, yönetimde olduğu kadar denetim sistemlerinde de kapsamlı bir dönüşümü zorunlu kılmaktadır. Özellikle dijital dönüşüm süreci, denetimde yeni fırsatlara ve aynı zamanda güçlü değişim baskılarına kapı aralamaktadır. Gelecekte ise denetimin daha çok algoritmaların hesap verebilirliği gibi ileri teknolojilere dayalı sistemlerin güvenilirliği konusunda daha zorlu görevler üstlenmesi beklenmektedir.

1 Doç. Dr., Sayıştay Başkanlığı, Bölüm Başkanı, omerkose@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0003-3528-8596.

ABSTRACT

The functions of auditing, which have been carried out since ancient times in order to increase the reliability of financial transactions and systems, have developed over time. Strengthening democratic governance by improving accountability and transparency in public administration is the most important function of supreme audit institutions (SAIs), as the highest-level audit institutions in almost every country. Developing effective measures against risks and uncertainties by strengthening the corporate governance capacity in both the private and public sectors, ensuring the effective functioning of internal controls, and increasing the effectiveness of financial management systems and tools are important for establishing a safe environment not only in audited organizations but also at the sectoral, national, and even global levels. With the increasing crises and uncertainties in today's world, the opportunities provided by the developments in science and technology require a comprehensive transformation in the auditing systems as well as in the management. In particular, the digital transformation process opens the door to new opportunities in auditing, and at the same time, strong pressures for change. In the future, the audit is expected to take on more difficult tasks related to the reliability of systems based on advanced technologies, such as the accountability of algorithms.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Kamu Yönetimi, Hesap Verebilirlik, Denetimin Geleceği

Keywords: Auditing, Public Administration, Accountability, Future of Auditing

GİRİŞ

Toplumsal örgütlenmenin en gelişkin aygıtını oluşturan devlet, büyük ölçüde toplumsal denetim gereksiniminin bir ürünü olduğu gibi, varlığını sürdürmesi için de etkin bir denetim sistemine ihtiyaç duyar. Erkler dengesini temel alan demokratik devletlerde denetim, yönetenler ile yönetilenler arasındaki güven ilişkisini geliştirdiği gibi, yasama, yürütme ve yargı organları ile yürütme organının farklı düzeydeki birimleri arasındaki ilişkinin sağlıklı ve dengeli işleyişinde de önemli işlevler üstlenir.

Kamu yönetiminde denetimin uzun bir tarihi bulunmakla birlikte, dünyada genel kabul görmesi ve hemen her kurumda uygulamaya konulması, uluslararası düzeyde belirlenen ilke ve standartlarının ulusal düzeyde de yaygın kabul görmesi ile mümkün olmuştur. Denetim faaliyetlerinin kapsamının genişlemesi ve evrensel standart

ve metodolojiler çerçevesinde yürütülmesi ise 1980'lerde söz konusu olmuştur. Bu dönemde İngiltere, ABD, Avustralya, Yeni Zelanda gibi ülkelerde yoğunluk kazanan ve Yeni Kamu Yönetimi (YKY) yaklaşımları çerçevesinde şekillenen reformlar sonucunda kamu yönetiminin etkin denetimine, önceki dönemlerle kıyaslanamayacak ölçüde önem verildiği bilinmektedir. Ancak literatürde yaygın olarak "denetim patlaması" şeklinde ifade edilen bu genişleme her ülkede aynı ölçüde gerçekleşmemiş, özellikle Afrika, Asya ve Latin Amerika'da denetim açığının halen önemli bir sorun oluşturmaya devam ettiği bilinmektedir.

Son dönemlerde bilimsel ve teknolojik gelişmelerin de katkısıyla hemen her ülkede kaynakların daha rasyonel ve etkili kullanılması, sürekli ilerleme ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlayacak yaklaşımların hayata geçirilmesi arayışları hız kazanmıştır. Aynı şekilde etkileri her geçen gün daha derinden hissedilen belirsizlikler, kırılganlıklar, krizler, çatışmalar, çözülmeler ve tüm bunların yol açtığı öngörülemezlikler; gerek küresel ölçekte gerekse ulusal ve yerel düzeylerde daha etkin bir yönetim kapasitesinin oluşturulması yönünde artan bir baskıya yol açmaktadır. Devletlerin yönetişim kapasitelerinin bu sorunlarla mücadelede yeterli başarıyı gösterememesi, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması arayışları ile birlikte denetim mekanizmalarının da güçlendirilmesi, yönetim sistemlerindeki zayıflıkların tespiti ve telafisindeki işlevselliğinin artırılarak, kamu yönetiminde reform ihtiyacının belirlenmesi ve reform süreçlerinin etkili ve kalıcı sonuçlar üretecek şekilde yönetilmesi gibi alanlarda da görev üstlenmesi beklenmektedir.

Artan beklentiler doğrultusunda denetim alanında önemli gelişmeler sağlanmış, geleneksel işlevlerinin ötesinde yönetimi geliştiren, süreç ve sistemlere değer katan yaklaşımların öne çıkarılması ile denetim, ülkelerin kamu mali yönetim sistemlerinin ve demokratik yönetişim kapasitelerinin güçlendirilmesindeki işlevselliğini önemli ölçüde artırmıştır. Ancak sağlanan önemli gelişmelere rağmen, son yıllarda dijitalleşmenin hızlanması, COVID-19 pandemisi ve sonrasında gelişen ekonomik, mali ve sosyal krizlerle çevresel bozulma ve iklim değişikliği gibi küresel tehditlerin etkileri, kamu yönetiminde olduğu gibi denetimde de köklü bir dönüşüm sürecini kaçınılmaz kılmaktadır.

Bu çalışmada kamu yönetimi ve denetimindeki değişim süreci kısaca ele alındıktan sonra, kamu yönetiminin dönüşümünde denetimin rolü ele alınacak, ardından yönetimin dönüşümüne katkı sunmasının da koşullarını oluşturan, başarılı ve değer katan denetimlerin temel özellikleri üzerinde durulacaktır. Son bölümde ise denetimin güncel gelişim dinamikleri bağlamında yeni eğilimler ve denetimin geleceği hakkındaki analizlere yer verilecektir.

1. KAMU YÖNETİMİ VE DENETİMİNDE DEĞİŞİM

Tarihsel süreçte devletlerin ekonomik ve mali alanlardaki başarısızlıkları, devletin rol ve sorumluluklarının, yetki ve araçlarının, politika ve uygulamalarının yeniden ele alınmasına ve devletin yapısı, işlevleri ve işleyişinin yeniden tasarlanmasına temel teşkil etmiştir. Günümüzde küresel rekabet baskısı ile birlikte artan fırsat ve olanaklar ekonomik ve toplumsal gelişmeyi hızlandırırken, devletten talep ve beklentilerin artmasının da bir sonucu olarak hemen her ülkede kamu yönetiminin hem kendi özgül koşulları, hem de dünyadaki birikim ve deneyimler ışığında yeniden yapılanması çabaları yoğunluk kazanmaktadır.

Tarihten günümüze sürekli evrilerek gelişen ve giderek artan ölçüde küresel dinamiklerin yönlendirmesi ile şekillenen kamu yönetimi, sağlanan tüm gelişmelere rağmen ülkelerin sorunlarına çözüm bulmada yeterli kapasiteye kavuşabilmiş değildir. Giderek daha sık yaşanmaya başlanan küresel krizlerin yanı sıra yaygınlaşan çatışmalar, çöküşler, göçler ve benzeri istikrarsızlaştırıcı gelişmelerin mevcut yönetim kapasitesini yetersiz kılması da küresel, ulusal ve yerel düzeylerde daha etkin bir yönetim için güçlü bir baskı oluşmaktadır. Bu baskı, her yönetim düzeyinde ve tüm süreçlerde kalite ve etkinliğin, açıklık ve şeffaflığın, demokratik yönetişimin ve hesap verebilirliğin artırılması taleplerini ve bu taleplerin karşılanmasını sağlayacak araçların güçlendirilmesi arayışlarını hızlandırmaktadır.

Bu dönemin temel paradigması olan yeni kamu yönetimi (YKY), devletin verimlilik esasına göre ve özel sektör yaklaşımları ile işlemesi ve etkinliğini en üst düzeye çıkaracak şekilde örgütlenmesi gerektiğini savunmakta; aynı zamanda yönetimde açıklık, rekabet, katılım, demokrasi, hesap verebilirlik gibi değerlere vurgu yapmaktadır. Bu çerçevede çok merkezli bir yapı ve bu yapıyı oluşturan organlar arasında yoğunlaşmış ağ ilişkileri ile birlikte geniş bir aktörler yelpazesi yönetim sistemine dahil olmaktadır (Eryılmaz, 2007: 27-29).

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde devletin artan fonksiyonları karşısında kıt olan kamu kaynaklarının verimli, etkin, ekonomik ve hesap verebilir şekilde kullanılması baskısının artması, YKY ve yönetişim yaklaşımlarını kamu yönetiminin temel paradigması haline getirirken, denetimin de amacının, kapsamının, işlevlerinin ve metodolojisinin yeniden ele alınmasını zorunlu kılmıştır. Zira yeni yönetim anlayışı, denetimin geleneksel işlevlerinin yetersiz kalmasına yol açmıştır. Bu nedenle yönetimde olduğu kadar denetimde de girdi ve süreç odaklı yaklaşımlar yerini sonuç odaklı yaklaşımlara bırakmış; başta performans denetimi olmak üzere, sistem ve süreçlerle birlikte sonuçları değerlendiren, kurumların amaçlarını gerçekleştirme çabalarına ve başarı düzeyine odaklanan denetim yaklaşımları yaygınlaşmaya başlamıştır.

Bilindiği üzere kamu hizmetlerinin, hizmetten yararlananların talep ve beklentilerine duyarlı, maliyet etkin yöntemlerle karşılanmasına yönelik talepler, kamu yönetimi reformlarının temel itici gücünü oluşturmuştur. Çağdaş yönetim okullarının yaklaşımlarında da hesap veren yönetim, kalite odaklılık, performans değerlendirmesi, program değerlendirmesi, fayda-maliyet analizleri ve benzeri amaç ya da araçlarla verimlilik ve etkinlik kavramlarına özel önem atfedilmiştir (Barzelay, 1996: 31). Bu gelişmelerle bağlantılı olarak anayasalarda da kamu otoritesinin ve kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ilkesine daha çok yer verilmeye başlanmıştır.

1980 ve 1990'lı yıllarda birçok ülkede yürürlüğe konulmuş olan kapsamlı reform yasaları genellikle sonuç odaklı yönetimi ve performans değerlerini ön plana çıkarmış; reform sürecinin sağlıklı yönetilebilmesi, sonuçlarının izlenmesi ve analiz edilerek geri besleme sağlanabilmesi için denetim işlevine daha fazla ağırlık verilmiştir. Reformla birlikte birçok ülkede, verimlilik ve etkinliği temel alan ve YKY'nin denetim paradigması olarak da nitelendirilen performans denetimine yöneliş hızlanmıştır. Bu süreçte kurumlar arasındaki ağların sağlıklı bir şekilde oluşturulması, kurumlar arasında eşgüdümün ve sinerjinin artırılması, etkin, ussal, katılımcı ve etik bir yönetim yaklaşımının egemen kılınmasında yüksek denetime çok önemli roller yüklenmiş (Köse, 2013: 39) ve rekabet sisteminin özel sektöre kazandırdığı dinamizmin kamu sektöründe de sağlanmasında yeni denetim yaklaşımlarının önemli etkisi olmuştur.

2. KAMU YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜNDE DENETİMİN İŞLEVLERİ

2.1. Denetimin Kamu Yönetiminin Dönüşümüne Katkı Potansiyeli

Kamu yönetiminin geliştirilmesi amacıyla yürütülen çalışmaların başarıya ulaşması; bu çalışmaların denetim sisteminin geliştirilmesini de kapsaması, ancak daha da önemlisi denetim sistemince sürekli gözden geçirilerek sağlıklı bir zeminde yol almasının sağlanması, bu amaçla gerekli yönlendirme ve rehberliğin yapılması koşuluna bağlıdır. Denetimin kamu yönetiminin dönüşümüne katkıları, kamu yönetiminde reform ihtiyacının tespiti, reform sürecinin sağlıklı ve amaçlarına hizmet edecek şekilde yönetilmesi ve reformlarla sağlanan değişimin süreklilik ve sürdürülebilirliğinin güvence altına alınması gibi alanlarda söz konusu olmaktadır.

Herşeyden önce kamu kurum ve kuruluşlarının iç denetim ve iç kontrol sistemlerinin güçlendirilmesi, kurumsal yapı ve süreçlerin etkinleştirilmesi, kamu kaynaklarının iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde verimli ve ekonomik kullanılması, kurumsal amaçlara verimli ve etkili şekilde ulaşılması gibi hedefler doğrultusunda yapılan denetimler, kamu yönetiminde reform ihtiyacının ve yöntemlerinin belirlenmesinde de önemli bir etkiye sahiptir. Denetim aracılığıyla üretilen objektif ve güvenilir bilgi, kurumların bilgi ve kanıt temelinde, performans ve iyi yönetim ilkelerini göz önünde bulundurarak, politika seçenekleri arasında en uygun tercihleri yapmasına katkı sağlar (OECD, 2014: 14).

Petersson'a (2013: 11-12) göre YDK'lar, demokratik yönetişimin dinamikleri arasında önemli bir rol oynar. Sadece kamu kurumlarını geliştirmekle kalmaz, aynı zamanda vatandaşı da, sunduğu bağımsız, tarafsız ve güvenilir bilgi ile donatmak suretiyle güçlendirir. Sağladığı yeni bilgiler, kapsamlı analizler ve gelişim odaklı isabetli öneriler aracılığıyla değişimi teşvik eder.

Kamusal faaliyetlere ilişkin deneyimi ve derin birikimi nedeniyle yüksek denetim, gerçekçi, mantıksal ve pratik çözümler geliştirebilme kapasitesine sahiptir. Denetim aracılığıyla sistem ve süreçlerin riskleri ve zayıf ya da aksayan yönleri kolaylıkla tespit edilebilir 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 alınmasını sağlama yeteneğine de sahiptir.

Dış denetim kadar iç denetim birimleri de kurumların mevcut durumlarını, içinde faaliyet gösterdikleri çevreyi ve değişim sürecini iyi analiz ederek, potansiyel fırsatları en iyi şekilde değerlendirmeleri ve uygun stratejileri hayata geçirmeleri için kurumlarına önemli katkılar sunabilir. Başarılı reformlar gerçekleştirmiş ülkelerde denetimin reform için önemli bir teşvik unsuru olduğu, özellikle YDK'ların bu konuda önemli çabalar gösterdiği bilinmektedir.

Denetimin Magna Carta'sı olarak da nitelenen 1977 tarihli Lima Deklarasyonu denetimin özel amaçlarını; kamu kaynaklarının usulüne uygun ve etkin kullanımı, sağlıklı bir mali yönetimin oluşturulması, idari faaliyetlerin ilgili usuller çerçevesinde yürütülmesi ve objektif raporlar yayımlamak suretiyle bilginin kamu otoritelerine ve kamuoyuna iletilmesi olarak tanımlamakta ve bunların, devletlerin Birleşmiş Milletlerin amaçları doğrultusunda istikrar ve kalkınmalarını sürdürmeleri için gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Bu ifade açıkça kamu denetimini devlet yapısı içerisinde kurumsal bir güç olarak konumlandırmakta ve amaçlarını, iyi yönetişim ve hesap verebilirlik perspektifi ile ortaya koymaktadır (Dees, 2012).

Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 19.12.2014 tarihli ve "Yüksek Denetim Kurumlarının Güçlendirilmesi Yoluyla Kamu Yönetiminin Verimlilik, Hesap Verebilirlik, Etkinlik ve Saydamlığının Artırılması" başlıklı kararında (UN, 2014), Binyıl Kalkınma Hedeflerini de içeren uluslararası kabul görmüş kalkınma hedefleri ve ulusal kalkınma amaç ve önceliklerinin gerçekleştirilmesine olanak sağlayacak şekilde kamu yönetiminin verimlilik, hesap verebilirlik, etkinlik ve saydamlığını artırmada yüksek denetim kurumlarının önemli rolü vurgulanmakta; ayrıca bu kurumların güçlendirilerek iyi yönetişimi destekleme kapasitelerinin artırılması için üye devletlere ve uluslararası kuruluşlara çağrı yapılmaktadır.

2.2. Denetimin Demokratik Yönetişimin Güçlendirilmesine Katkısı

Denetimin demokratik yönetişimi güçlendirmede en önemli işlevi, demokrasinin temel unsurları olan hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın artırılmasıdır. Demokrasinin sürekliliği, halkın ve temsilcilerinin nitelikli, güncel ve objektif bir şekilde bilgilendirilmesi ile mümkündür. Yönetimde saydamlığın ve sorumluluk duygusunun geliştirilmesi ve parlamento ve kamuoyunun bilgilendirilmesinde en önemli işlevi YDK'lar üstlenmektedir. Bu nedenle bağımsız ve etkin bir denetim, demokratik bir ortamın ürünü olduğu gibi, güçlü bir demokrasinin sürdürülmesi için de denetim kurumları önemli işlevler üstlenmektedir.

Küresel ekonomik ve mali sistemde yaşanan belirsizliklerin, vatandaşları kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı konusunda daha saydam bilgi talebinde bulunmaya ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi için hükümetlere baskı yapmaya yönelttiği (OECD, 2011) dikkate alındığında, bağımsız, profesyonel ve güvenilir bilginin en önemli kaynağı olan YDK'ların ürettiği ve paylaştığı bilginin, gerçek anlamda demokratik, katılımcı ve hesap verebilir bir yönetime kattığı değer daha iyi anlaşılacaktır. Demokratik rolleri ile giderek daha fazla ön plana çıkan bu kurumlar, demokrasinin toplumsal temellerinin güçlenmesi ve kamu yönetiminin demokratik niteliğinin artması ile birlikte her geçen gün daha çok önem kazanmaktadır.

INTOSAI'nin 2013 Beijing Deklarasyonunda da beyan edildiği üzere, YDK'ların demokratik yönetişimi güçlendirici işlevleri şu şekilde sıralanabilir (OECD, 2014: 14; INTOSAI, 2013: 7-8):

- Hesap verebilirlik ve saydamlığı artırmak, sürekli gelişmeyi teşvik etmek, kamu kaynaklarının usulüne ve amacına uygun kullanılması ve kamu yönetiminin performansı konusunda güvence sağlamak,
- Anayasal çerçeve dahilinde kamu yönetimi ve yöneticilerinin gözetim ve düzeltme işlevi aracılığıyla verimlilik ve etkinliğin artırılmasını teşvik etmek,
- Gelişme için sunduğu güvenilir bilgiler, kapsamlı analizler ve yapıcı öneriler aracılığıyla değişimi teşvik etmek,

- Demokrasinin ve hukuk devletinin geliştirilmesi ve kamu fonlarının arzulanan etkiyi doğurmasını güvence altına almak suretiyle sistemin sürekliliğini sağlamak,

- Ekonomi ve toplumun karşı karşıya olduğu riskleri tespit etmek suretiyle ulusal çıkarların korunmasını sağlamak ve yolsuzluk ve usulsüzlüklerin ortaya çıkarılması ve önlenmesinde etkin rol üstlenmek.

2.3. Kamu Mali Yönetim Sistemini Güçlendirme ve Kalkınmayı Destekleme İşlevi

Kamu mali yönetim sistemi, devletlerin hemen her alandaki başarısının kilit unsurudur ve bu sistemin güçlendirilmesi özel bir önem taşımaktadır. Son dönemlerde kamu mali yönetiminin kalitesini geliştirmeye yönelik yoğun bir ilgi oluşmuş; birçok gelişmekte olan ülke bütçe, muhasebe, mali istatistikler, borç yönetimi veya hazine yönetimi gibi boyutları içeren reform projelerini uygulamaya koymuşlardır. Dünya Bankasının Bağımsız Değerlendirme Grubuna göre kamu maliyesi alanındaki reformlar, kamu sektörü reformlarının en önemli bölümünü oluşturmakta (Bietenhader ve Bergmann, 2010: 52) ve dünyadaki birçok uluslararası kuruluş, kamu mali yönetim reformlarına destek sağlamaktadır

Kıt kaynakların mümkün olabildiğince verimli, en yüksek faydayı sağlayacak ve toplumsal refahı en çok artıracak şekilde değerlendirilmesinde denetim, kilit öneme sahip araçların başında gelmektedir. Son dönemlerde artış gösteren ekonomik ve mali krizlerin temel etkenleri arasında önemli yer tutan kamu mali yönetimine ilişkin zaaflar, bütçenin hazırlık ve uygulama süreçlerinde saydamlık ve hesap verilebilirliğin önemini artırmış, yasamanın bütçe gözetimi işlevinin daha etkin kılınması ve denetim mekanizmalarının bu amaçla güçlendirilmesine yönelik çabaları yoğunlaştırmıştır. Güçlü, güvenilir, saydam, hesap verebilir ve sürdürülebilir bir kamu mali yönetim sisteminin tesis edilmesi, büyük ölçüde denetim ve gözetim mekanizmalarının etkin kılınması ile mümkün olabileceğinden; birçok ülke demokratik yönetişimi güçlendirmeye yönelik reformlar kapsamında parlamentonun gözetim işlevinin ve parlamento adına görev üstlenen yüksek denetim kurumlarının etkin kılınmasına ağırlık vermektedir. Zira artan belirsizliklere, kırılganlıklara ve krizlere

dayanıklı bir yapının inşası, mali yönetimin güçlendirilmesi, kurumların yönetişim kapasitelerinin artırılması ve denetimin etkinleştirilmesine (Akyel ve Köse, 2010: 10) bağlıdır. Bu nedenle kamu yönetiminin dönüşümünde yönlendirici rol oynayan kuramsal yaklaşımlarda denetimin dönüştürülerek işlevselliğinin artırılmasına özel önem verildiği görülmektedir.

YKY yaklaşımları doğrultusunda performans yönetimi ve performans esaslı bütçe uygulamalarının kamuda yaygınlaşması, denetimde de girdi odaklılıktan sonuç odaklı yaklaşımlara geçişi hızlandırmış; özellikle performans denetimi, ekonomik kalkınmanın temel araçları olan kamudaki plan, program, proje ve faaliyetlerin performansını yükselterek kurumların güvenilirliğini ve itibarını artırdığı gibi, toplumun gelecekteki problemlerle başa çıkma kapasitesini de güçlendirmektedir (Funkhouser, 2005: 1). Kamu yönetiminde temel yaklaşımlarla birlikte hizmet sunum yöntemlerinde de kapsamlı değişimlerin yaşandığı günümüzde kamu ve özel sektörün karşılaştırmalı üstünlüklerinden yararlanılması öngören kamu-özel işbirliği (KÖİ) modelinin yaygınlaştığı bilinmektedir. Bu modelde risklerin her iki kesim arasında paylaştırılması suretiyle kamu hizmetlerinin daha yüksek miktar, hız, kalite ve etkinlikte sunulması, sürecin iki taraf arasında rasyonel bir işbirliği zemininde ve etkin şekilde yönetilmesinde (Parlak vd., 2020) de gelişmiş denetim mekanizmalarının önemi her geçen gün artmaktadır.

Kamu maliyesinin açmazlara ve krizlere sürüklenmesinde önemli paya sahip olan anlamsız veya etkisi düşük kaynak aktarımlarının önlenmesi, verimsiz yatırımların önüne geçilmesi, kamu açıklarının azaltılması, borçlanma ihtiyacı ve borçlanma maliyetlerinin düşürülmesi, dolayısıyla bütçeden yatırıma, büyümeye ve kalkınmaya daha çok kaynak aktarılabilmesi için denetim önemli işlevler üstlenebilir. Bu işlevlerin sadece ekonomik ve mali nitelikteki kazanımlarla sınırlı kalmadığı; gelir dağılımının düzeltilmesi, güçsüzlerin korunması, milli ve tarihi değerlerin geliştirilmesi, çevrenin korunması, kısacası sosyal ve kültürel kalkınmanın sağlanmasında da önemli katkısının söz konusu olduğu açıktır.

Devlet, toplum ve piyasa ilişkilerinin küresel boyutta bir etkileşim içerisinde yeniden tasarlandığı günümüzde etkinlik, devletlerin sadece ulusal ölçekte vatandaşlarına daha fazla ve daha kaliteli hizmet

sunmaları anlamına gelmemekte, uluslararası ölçekte rekabet güçlerinin artmasında da önemli bir etkiye sahip olmaktadır. Global bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde, her bir ölçekte (ulus, kurum, birim vb.) etkinliğin sağlanması ile bugün dünyamızı kavuran terör, kriz, afet, göç gibi olgular daha az rastlanır olacak ve küresel refah ve barışın tesisinde önemli mesafeler alınmış olacaktır. Dolayısıyla denetimlerin daha geniş bir perspektifle, katılımcı bir anlayışla, değer katan yaklaşımlarla ve dünyadaki iyi uygulama örneklerinden de yararlanılarak yürütülmesi, her geçen gün daha fazla önem kazanmaktadır.

2.4. Denetimin Yolsuzluk ve Kötü Yönetimi Caydırma İşlevi

Kamu yönetimindeki denetim eksikliğinin en olağan sonucu, bürokrasinin yozlaşması, yolsuzluk vb. uygulamaların artmasıdır. Bu durum azgelişmiş ülkelerde oldukça bariz şekilde gözlenebilmektedir. Birçok ülke ile ilgili yapılan araştırmalarda, bürokrasinin üzerindeki denetim zayıflığının yolsuzluğu teşvik ettiği ve denetlenmeyen bürokrasi ile yolsuzluğun yakından ilişkili olduğu ortaya konulmuştur. Devletin saygınlığını ve yönetimin meşruiyetini zedeleyen yolsuzlukların yaygınlaşması kuralsızlığa ve kargaşaya yol açmakta, bu da toplumun ve devletin temellerini sarsabilmektedir.

Etkin bir denetim, bütçenin uygulama süreçlerinde saydamlığı ve hesap verebilirliği artırarak yolsuzluk ve diğer kötü yönetim uygulamalarına set çekebilir; kamu kaynaklarının kalkınmayı hızlandıracak ve yoksulluğu azaltacak şekilde etkin kullanılmasını sağlayabilir. Bu nedenle denetim, demokrasiye, hukukun üstünlüğüne ve aynı zamanda ekonomik istikrara karşı büyük bir tehdit teşkil eden yolsuzlukla mücadelede önemli bir role sahiptir. Denetimin aynı şekilde kamu idareleri ve çalışanlarında doğruluk, dürüstlük, adalet gibi değerlerin hakim kılınmasında, toplumun genel çıkarlarının ön planda tutulmasında, ilke ve kural temelli yönetim felsefesinin benimsenmesinde ve genel olarak kamuda etik yönetim anlayışının geliştirilmesinde güçlü bir potansiyele sahip olduğu yadsınamaz.

2.5. Küresel Yönetişimi Güçlendirme İşlevi

Küreselleşme ile birlikte tekrarlanma sıklığı, yayılma alanı ve yıkıcı etkileri giderek artan mali ve ekonomik krizler, tüm dünyayı ekonomik ve politik açıdan sarsabilecek sonuçlar doğurduğu gibi, devletlerin

ve uluslararası sistemin temel aktörlerinin geliştirilmesi için de önemli fırsatlar sunmaktadır. Bunun için kalıcı yapısal dönüşümlerin gerçekleştirilmesi ve yönetişimi güçlendirecek çözümlere odaklanması gerekmektedir. Yönetişimi güçlendirecek ve devletin etkinliğini artıracak mekanizmaların başında ise kuşkusuz denetim gelmektedir (Köse, 2012: 93). Zira yolsuzlukların önlenmesi, ekonomik kayıpların azaltılması, ekonomik ve sosyal refahın artırılması, kamusal alanda en iyi yönetim uygulamalarının hayata geçirilmesi, kamu yönetiminde reform için katkı sağlama gibi birçok işlevi ile denetim, günümüzde yoğunlaşan küresel etkileşimin de etkisiyle ilgisiz görünen diğer toplumlara da değer katmaktadır (Köse, 2004: 38, 60).

Öte yandan YDK'lar küreselleşen dünyada etkinliklerini her geçen gün artırmakta ve yeni roller üstlenmektedir. Bunların en önemlisi, hesap verebilirlik ve saydamlık açısından ciddi sınırlılıkları olan uluslararası örgütlerin bağımsız dış denetimlerinin bir ya da birkaç YDK tarafından gerçekleştirilmesidir. Dolayısıyla hem ulusal hem de uluslararası düzeydeki kamu kurum ve kuruluşlarının dış denetimini gerçekleştiren bu kurumlar, küresel yönetişim kapasitesinin güçlendirilmesine ve küresel refah ve barışa da katkı sunmaktadır.

3. KAMU YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜNDE DENETİMİN İŞLEVSELLİĞİNİN KOŞULLARI

Yönetimin daha fazla demokratikleşmesi, hesap verebilir, saydam ve sorumlu bir yapıya kavuşması, verimlilik ve etkinliğini artırması için çaba göstermekle yükümlü olan denetim kurumlarının kendi faaliyetlerinde de aynı sorumlulukla hareket etmesi, hatta diğer kurumlara örnek teşkil etmesi gerekmektedir. Denetimin yönetimde gelişmeye ve dönüşüme katkı sunması için sahip olması gereken temel özellikleri şu şekilde sıralayabiliriz:

Bağımsızlık ve Uluslararası Standartlara Uyum

Denetimin en büyük gücü ve etkinliğinin anahtarı, bağımsızlığıdır. Denetim kurumunun bağımsız olması ve denetimlerin bağımsızlık ilkesinin gerekleri doğrultusunda yürütülmesi, politik ve bürokratik çıkar endişelerinin dışında kalarak, daha iyi bir yönetim için ortaya tarafsız ve profesyonel çabalarının ürünü olan öneriler koymasını ve bu önerilerin toplumda ve denetlenen kurumlarda genel kabul görerek

etkili sonuçlar üretmesini sağlar. Bağımsızlık, uluslararası denetim standartlarında da en fazla vurgu yapılan husustur.

Denetçilerin bağımsızlığı ilkesi, gerek araştırmacılar ve uygulamacılar tarafından gerekse uluslararası kuruluşlar ve standart belirleyiciler tarafından güçlü bir şekilde desteklenmiştir. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü'nün ilk Uluslararası Standardı olan Lima Deklarasyonu'nun 1977'de yayınlanmasından itibaren kaliteli bir denetimin temel koşulu olarak ön plana çıkarılmıştır (Ferry vd., 2022). Birleşmiş Milletlerin daha önce sözü edilen kararında (UN, 2014) da yüksek denetim kurumlarının, ancak denetlenen kurumdan bağımsız olmaları ve dış etkilere karşı korunmaları halinde görevlerini nesnel ve etkili bir şekilde yerine getirebileceği vurgulanmıştır.

Genel olarak iyi denetim, denetçinin yüksek düzeyde bağımsızlığa ve profesyonelliğe sahip olması durumunda gerçekleştirilir (Gustavson ve Sundström, 2018). Denetçinin yaptığı işle elde edeceği gelir arasında ilişki kurulamaması şeklindeki mali bağımsızlık ile denetimin planlanması, yürütülmesi, raporlanması gibi tüm aşamalarda özgür hareket edebilme kabiliyetine sahip olunmasını içeren işlevsel bağımsızlık, objektif ve etkin bir denetim için temel gerekliliklerdendir. Bağımsızlık, denetçi ya da denetim kurumunun herhangi bir kişi veya kurumun üretebileceği bilgilerden daha güvenilir bilgiler üretmesinin ve vatandaşın da güvenini kazanmasının anahtarı konumundadır. Denetim kurumlarının, demokratik yönetişim sisteminde sahip olması gereken işlevleri ifa etmesi de bu yolla mümkün olacaktır.

Ancak son yıllardaki araştırmalar, çok geniş yorumlanması durumunda bağımsızlığın kaliteden ziyade çeşitli endişelere kaynaklık edebileceğini ortaya koymaktadır. Ferry vd. (2022) ile Ferry ve Midgley (2021), bağımsızlığın denetçinin anayasal işlevine gölge düşürmemesi ve merkezi denetim kurumları için bağımsızlığın, denetimin demokratik amacına tabi olması gerektiği konusunda uyarmaktadır. Ferry ve Ahrens (2021) ise denetçilerin bağımsızlığının aşırı şekilde savunulmasının, denetçiler arasındaki rekabet mekanizmasını engelleyerek denetim kalitesinin kötüleşmesine yol açabileceği olasılığı üzerinde durmaktadır. Dolayısıyla denetçi bağımsızlığı güçlendirilirken, sorumluluk ve hesap verebilirliğinin de aynı şekilde güçlendirilmesi önem taşımaktadır. Bağımsızlığın; profesyonellikten, tarafsızlıktan, yetkinlikten, hesap verebilirlikten uzaklaşmanın bir aracı olarak değil, bilakis bu ilkelerin

hayata geçirilmesinin bir güvencesi olarak algılanması zorunluluğu dikkatlerden uzak tutulmamalıdır.

Uluslararası standartlar, kaliteli ve değer katan bir denetimin temel çerçevesini ortaya koymaktadır. Denetim kurumlarının bu standartlarda tanımlanmış yetki, kapasite ve bağımsızlık düzeyine sahip olması kadar, denetim faaliyetlerinin de bu standartlarla belirlenen ilkeler, metodolojik yaklaşımlar ve temel araç ve yöntemler esas alınarak gerçekleştirilmesi, aynı zamanda hem kurumsal hem de bireysel düzeyde mesleki ve etik standartlara riayet konusunda azami özenin gösterilmesi, başarı için temel bir koşuldur. Tüm dünyadan kamu ve özel sektörde görevli en yetkin profesyonellerin katılımı ile geliştirildiklerinden ciddi bir bilgi birikimi ve deneyimi yansıtan bu standartlara uyum, evrensel geçerliliğe sahip kaliteli bir denetimin güvencesini teşkil etmektedir.

Kalite Güvence Sistemleri ve Denetimin Denetlenmesi

Özünde denetlenen kurumu, faaliyetlerini, sistemlerini ve süreçlerini geliştirmeyi ve kalitesini artırmayı amaçlayan denetimin, kendi iç sürecinde de etkin kalite güvence sistemlerine sahip olması gerekmektedir. Denetim raporlarının amaçlanan etkiyi göstermesi, bir başka deyişle olumlu yönde ve yeterli düzeyde bir değişime kaynaklık etmesi ya da kurumlara duyulan güveni artırması, içerdiği tespit ve değerlendirmelerin kalitesine bağlıdır. Bu nedenle kalite gözetiminde süreklilik ve kalite çerçevesinin yeniden inşası, son yıllarda özellikle küresel mali sistemin güçlendirilmesinde sorumluluk üstlenen uluslararası kuruluşların en çok üzerine eğildiği konulardan biri olmuştur.

Kalite düşüklüğünün başlıca muhtemel etkileri şunlardır:

- Denetim kaynaklarının kullanımında verimsizlik,
- Denetim sonuçlarında etkisizlik,
- Denetim sürecinin inanılırlığını kaybetmesi,
- Düzenlemelerin ve yasaların ihlali,
- Denetlenen idarelerde denetim raporlarında yer alan bilginin doğruluğu ve tamlığı konusunda şüphe,

- Denetlenen idarelerde amaçlanan pozitif etki yerine verimsiz ve hantal yapıların süreklilik kazanmasına hizmet eden negatif etki.

Uluslararası standartlar, denetim kurumlarının kendi denetim faaliyetleri ve raporlamalarına yönelik uygun bir kalite güvencesi sistemi uygulamalarını ve aynı zamanda bu sistemi düzenli olarak bağımsız değerlendirmeye tabi tutmalarını öngörmektedir. Denetim kurumlarının ve denetimin kendisinin de hesap verebilir olması, her tür denetime açık olması ve profesyonel dış değerlendirmeye tabi tutulması bir zorunluluk olup, bu kapsamda özellikle uluslararası meslektaş incelemelerinin yaygınlaştığı gözlenmektedir.

Denetim kurumlarının kendi öz değerlendirmelerini yapmak suretiyle ürün ve süreçlerinin kalitesini yükseltme çabaları da önem arz etmektedir (Hemici ve Kontogeorga, 2020). Denetim uygulamalarının kimi yönleriyle kamu yönetiminde gelişmeyi engellediği, durağan ve bürokratik sistemleri teşvik ettiği iddialarına karşılık, denetimin güven ve performansı artırdığını ortaya koyan araştırmaların eş zamanlı olarak arttığı dikkate alındığında, denetim uygulamalarının yetkinliği, üretilen raporun kalitesi ve iletişimin başarısının, arzulanan sonuçların alınmasında doğrudan belirleyici etkiye sahip olduğu göz ardı edilemez. Denetimin gerçek etkisinin uygulanan yöntem ve yaklaşımlara, bir başka deyişle denetimin yürütülme biçimine bağlı olduğu (Ossege, 2012) gerçeği, kalite güvence mekanizmalarının önemini ortaya koymaktadır.

Uluslararası İşbirliğinin Güçlendirilmesi

Denetimin metodolojisi, standartları, temel ilke ve yaklaşımları uluslararası düzeyde belirlenmekte; gerek Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) gerekse Uluslararası İç Denetim Enstitüsü (IIA) uluslararası standartları ve uygulama rehberlerini geliştirerek, bilgi ve deneyimlerin paylaşımı amacıyla gerçekleştirdikleri eğitim, araştırma, yayın ve benzeri faaliyetleri aracılığıyla denetimin geliştirilmesine ciddi katkılar sunmaktadır. Dolayısıyla günümüzde denetimin evrensel standartlar ve dünyadaki en iyi uygulamalar çerçevesinde yürütülebilmesinin en önemli koşullarından biri, uluslararası işbirliğinin güçlendirilmesidir.

Öte yandan çevrenin korunması, iklim değişikliği, afetler, göç, açlık ve sefalet gibi sorunlar ulusal sınırların ötesine taştığından, bu tür karmaşık konularda denetim yapmak ve en uygun çözümleri üretmek amacıyla YDK'ların diğer ülkelerdeki eşitleri ile ve uluslararası kuruluşların denetim birimleri ile işbirliği yapmaları giderek artan bir önem kazanmaktadır. Nitekim uygulamada küresel ve bölgesel düzeyde çok sayıda ortak denetim yürütülmüş ve yürütülmeye devam edilmektedir.

Keza güçlü bir küresel işbirliği; kamu maliyesini, yasal sistemi ve toplumsal refahı tehdit eden, sosyal güvenliği tehlikeye atan ve yoksulluğu derinleştiren, yolsuzluk gibi ülke ve kurum sınırlarını aşan boyutlardaki yolsuzluk, çevresel bozulma gibi yaygın küresel problemlerin çözüme kavuşturulması için en iyi yöntemdir (UN/INTOSAI, 2009: 15). Bu tür gelişmeler, yüksek denetim kurumlarının gelecekte daha fazla rol üstleneceklerinin göstergesi (Petersson, 2013: 13) olarak da değerlendirilmektedir.

Hesap Verebilirlik ve Model Oluşturma Sorumluluğu

Kamu yönetiminin dönüşümüne katkı sunabilmeleri için, öncelikle denetim kurumlarının kendi bünyelerinde değişim ve dönüşüm gereksinimini kabullenmeleri, hatta bu alanda öncü bir rol üstlenerek model teşkil etmeleri gerekmektedir. Uluslararası standartlar da denetim kurumlarının denetledikleri kurumlara örnek ya da model teşkil etmeleri gereğine özel vurgu yapmaktadır.

Aynı şekilde denetimlerinde iyi yönetişim ilkelerini esas alan bu kurumların, hesap verebilirlik, sorumluluk, katılımcılık, şeffaflık gibi ilkeleri kendileri için de uygulamaları, güvenilir ve etkin olmalarının temel bir koşuludur. Bu ilkelerin uygulamaya geçirilmesi, denetimin amaçlanan ve amaçlanmayan etkilerinin farkında olunmasını ve denetimlerin daha duyarlı ve nitelikli yöntemlerle yürütülmesine de fırsat sağlar (Dees, 2012: 15).

Uygulamada gelişmiş Batı ülkelerinde YDK'ların siyasal ve yönetsel sistemde önemli işlevler ifa ettikleri (Pollitt ve Summa, 1997) bilinmektedir. Uluslararası Şeffaflık Örgütünün 25 Avrupa ülkesini kapsayan araştırmasında bu kurumların; sahip oldukları kaynaklar, bağımsızlık, şeffaflık ve dürüstlük açısından en güçlü kurumlar olarak ilk sıraya yerleştiği (TI, 2012: 17) görülmektedir.

Denetim Yaklaşımlarının Geliştirilmesi

Kamu yönetiminde değişimin dinamikleri arasında yer alan denetimin kendisinin de dinamik bir yapıya sahip olması ve sürekli gelişime açık olması gerekmektedir. Denetimin kıt kaynakların mümkün olabildiğince verimli değerlendirilerek toplumsal refahın en üst düzeye çıkarılmasını sağlamaya yönelik işlevleri önem kazandıkça, denetim metodolojilerinin de bunu sağlayacak şekilde dönüştürülmesi gerekir. Denetim başarısızlıklarının yol açtığı performans düşüklüğü ve güven açığı gibi sorunların gerek kamuda gerekse piyasalarda ciddi maliyetlere yol açtığı, özellikle gerçekleşme sıklıkları ve yıkıcı etkileri giderek artan küresel krizlerden bilinmektedir (Köse, 2012).

Yaşanan gelişmeler ve deneyimler karşısında, daha çok hata, eksiklik ve usulsüzlüklerin giderilmesine odaklanan klasik denetim tür ve yaklaşımlarının değer katma potansiyeli sorgulanmakta; gelişme çabalarını etkisiz kılacak şekilde resmi kural ve prosedürlerin dar ve şekli uygulanmasını teşvik eden, kırtasiyeciliği artıran denetim yaklaşımlarının yerine, kamu yönetiminde yapı ve süreçlerin geliştirilmesine, kamusal faaliyetlerin daha etkin ve verimli yürütülmesine, daha demokratik ve katılımcı bir yönetimin tesis edilmesine, kısacası yönetimin sürekli ve sürdürülebilir bir anlayışla geliştirilmesine odaklanan çağdaş yaklaşımların önemi her geçen gün daha iyi anlaşılmaktadır. Bu çerçevede günümüzde denetimden beklenen; statüko ve eylemsizliği özendirip üretim süreçlerini yavaşlatan, geliştirme ve başarıya yöneltme işlevi bulunmayan, katlanılması zorunlu bir olgu görünümünden uzaklaşarak, kamuda girişimci ve yenilikçi yönetim anlayışının oluşmasına daha fazla katkı sunmasıdır.

Özellikle YDK'ların kamu sektöründe yaşanan değişim nedeniyle yeni yetkinlikler ve roller üstlenmeye zorlandığı (Torres ve Pina, 1999), daha nitelikli ve etkili denetimler için paydaşların giderek artan baskı ve beklentileri ile karşı karşıya kaldıkları (Otia ve Bracci, 2022: 253; Cordery ve Hay, 2019) bilinmektedir. Bu baskı ve beklentilerin yanı sıra, son zamanlarda yaşanan krizler ve çöküşlerin denetçilerin entelektüel bakış açılarını, donanımlarını ve iyi yönetişime katkı potansiyelini güçlendirdiği; denetimin kapsamını, odaklandığı alanları ve nihai çıktılarını da geliştirdiği (Walker, 2014: 4) savunulmaktadır. Ancak bu kurumların daha kapsamlı bir dönüşüm gerçekleştirerek

büyük veri analitiği, yapay zeka, makine öğrenimi, blok zincir gibi yeni teknolojileri benimsemek ve iş süreçlerine giderek daha fazla dahil etmek için çaba göstermeleri beklenmektedir (Köse ve Polat, 2021). Pandemi gibi olağanüstü durumlar ve kriz dönemleri için hazırlıklı olmalarını sağlayacak bir kapasite geliştirmeleri, yeni ve acil durumlara adapte olmalarını sağlayacak esnek çalışma yöntemleri ve denetim metodolojilerine sahip olmaları, daha çevik ve öngörülü olmaları, denetim kurumlarından beklenen diğer hususlar olarak sıralanabilir.

Denetişim: İletişim ve Katılımın Güçlendirilmesi

YKY ve denetim ilişkisini inceleyen araştırmacılara (örneğin Benish ve Levi-Faur, 2012; Hood, 1991) göre YKY yaklaşımları denetim mekanizmalarının daha fazla rol üstlenmesini sağladı ve denetim, kamu parasının nasıl kullanıldığı hakkında bilgi elde etmenin önemli bir aracı olmaya başladı. Denetimlerin etkileşimli bir yaklaşımla, bir başka deyişle vatandaşın, sivil toplum örgütlerinin ve ilgili diğer tarafların etkin katılımı ile gerçekleştirilmesini ön planda tutan denetişim yaklaşımı, YKY uygulamaları ile birlikte yaygınlaşmış ve günümüzde daha da önem kazanmaya başlamıştır.

Her kurum gibi, denetim kurumlarının da amaçlarına ulaşmasında etkin iletişim hayati bir önem taşımaktadır. Denetim kurumlarının bulundukları ortamda kendilerini ve denetimlerini sürekli geliştirmek, kapasitelerini artırmak ve denetledikleri kurumlara daha fazla değer katabilmek için kamu ve özel sektördeki diğer denetim kurum ya da birimleriyle, akademik çevrelerle, ulusal ve uluslararası meslek kuruluşları ile yapıcı ve işbirliğine açık ilişkiler kurmaları gerekmektedir. Özellikle YDK'lar ortak sorunlara çözüm üretmek ve çok çeşitli alanlarda kapasitelerini geliştirmek için birbirleriyle ve ilgili uluslararası kuruluşlarla yakın işbirliği ve iletişime ihtiyaç duyarlar.

Parlamento, denetlenen kuruluşlar, medya, sivil toplum kuruluşları ve tüm halkla etkili iletişim kurmak, YDK'ların etkinliğini artırmada çok önemli bir unsurdur (Baimyrzaeva ve Köse, 2014). Özellikle YDK raporlarının parlamentonun gözetim işlevini destekleyecek şekilde geliştirilmesi (Önder ve Meydanlı, 2019: 124) gibi araçlarla YDK ve parlamento arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi, denetimin demokratik yönetişimi güçlendirme kapasitesini geliştirecektir.

Ferry vd. (2022) denetimin başarısı için etkileşimi zorunlu bir koşul olarak değerlendirmektedir. Buna göre denetim, denetlenenlerin kendilerini işbirliğine dayalı bir sürece katılıyormuş gibi algılamasını sağlamalıdır. Denetlenenler, kendilerini ayrıştırmadan, denetçilerle stratejik etkileşime girerek kendilerini geliştirebilirler, çünkü her iki taraf kendi performansını geliştirmek için diğerine bağımlıdır. Denetçiler, bir kamu idaresinin sadece performansını değil, aynı zamanda bu performansa ulaşmak için benimsenen değerleri de doğrulamalıdır. Bu şekilde denetçiler kamu yararının gözetilmesine katılacak ve denetim, toplumumuzu yönetmek için yararlı ve güvenilir bir mekanizma olma meşruiyetine sahip olacaktır. Ancak bu yaklaşımın benimsenmesi durumunda denetim, kurumsal performansa katkı sağlama olanağına sahip olacaktır.

Demokratik yönetişimin güçlenmesiyle YDK'lar da yapısal ve işlevsel bir dönüşüm sürecine girmiştir. Bu süreçte parlamenter denetimin niteliğinin geliştirilmesi ve etkinliğinin artırılması amacıyla parlamento ve YDK arasındaki iletişimin güçlendirilmesi ve aynı zamanda YDK raporlarının parlamentonun ihtiyaçlarını karşılayabilecek nitelik ve kapsama sahip olmasının önemi artmıştır. Parlamentoların artan beklentilerine yanıt verebilecek bir kapasiteye, stratejik yaklaşıma ve metodolojik çerçeveye sahip olmak ve halkın taleplerine duyarlı, katılımcı bir denetim anlayışını geliştirebilmek için YDK'ların kapsamlı bir dönüşüme ihtiyaç duydukları her geçen gün daha iyi anlaşılmaktadır.

Denetimin Değer Katma Potansiyelinin Artırılması

Denetim raporunun denetlenen kurumlarda değişim ve gelişmeye yol açması, bu raporun kurum yöneticilerince dikkate değer bulunması ve gereğini yerine getirmesi konusunda motivasyon sağlamasına bağlıdır. Dolayısıyla raporun katılımcı bir anlayışla, geniş kaynaklardan beslenmesi, denetimin her aşamasında ilgili tüm aktörlerle (kurum içi-kurum dışı) etkili bir iletişimle hazırlanması ve somut ve güçlü bulgular temelinde yapılan derinlikli analiz ve değerlendirmeler sonucu ulaşılan, daha fazla gelişmeye odaklanan yararlı öneriler içermesine bağlıdır.

Denetim kurumlarının özellikle hesap verebilirlik sistemi içindeki rollerini yerine getirirken yalnızca olanları gözden geçirip sonuçlarını raporlayarak değil, aynı zamanda geleceğe projeksiyon tutarak,

nerelerde daha fazla iyileştirme yapılabileceğini ortaya koyacak ve iyi uygulamaları teşvik edecek nitelikte, değer katma potansiyeli ve etki düzeyi yüksek raporlar üretmeye odaklanması durumunda denetim, kamuda yönetişimin geliştirilmesine, daha iyi bir yönetime ve karar almaya ve kamu parasının daha etkin kullanılmasına katkıda bulunur (OECD, 2017: 3, 9).

Performans denetimini başarıyla sürdüren ve yönetime değer katma işlevi bilimsel araştırmalarla da kanıtlanan sınırlı sayıdaki ülkede (İskandinav ülkeleri ile İngiltere, ABD gibi gelişmiş ülkeler) bu denetimler, kamu kurumları ve yöneticilerinin, kullandıkları kaynakların ve otoritenin gerçek sahibi olan vatandaşa ve onların seçilmiş temsilcilerinden oluşan parlamentoya hesap verme sorumluluklarının en etkili araçlarından birini oluşturmaktadır.

INTOSAI'nın temel standartlarından "Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Faydaları – Vatandaşların Yaşamlarında Fark Yaratmak" başlıklı INTOSAI-P 12 dikkate alındığında, YDK'ların vatandaşların yaşamlarında bir fark oluşturabilmesi, başlıca şu işlevleri ile mümkün olabilecektir:

- Devletin ve diğer kamu kuruluşlarının hesap verebilirliğini, şeffaflığını ve dürüstlüğünü güçlendirmek,
- Kamu sektöründe faydalı değişimi desteklemek için güvenilir bir bağımsız ve nesnel içgörü ve rehberlik kaynağı olmak,
- Örnek teşkil ederek diğer kurumlar için model olmak,
- İyi yönetişimi ve etik kurallara uyumu teşvik etmek,
- Hizmet mükemmelliği ve kalitesi için çabalamak,
- Kapasite geliştirme, öğrenme ve bilgi paylaşımını teşvik etmek.

4. DENETİMİN GELİŞİMİNDE GÜNCEL EĞİLİMLER VE DENETİMİN GELECEĞİ

4.1. Dijital Dönüşüm ve Denetime Etkisi

Günümüzde kamu kurumları dijital dönüşümden etkilenmekte; kamu hizmetlerinin bileşiminde, sunum yöntemlerinde ve vatandaşlarla etkileşim biçimlerinde yenilikler için dijital teknolojileri, algoritmaları ve yapay zekayı farklı yoğunluklarda kullanmaya yönelmektedir. Kamu sektöründe dijitalleşme, hizmetlerin yalnızca iyileştirilmesine değil, aynı zamanda daha yaygın ve geniş kitlelere ulaştırılmasına; veri zenginliğini ve verilere erişim imkanlarını artırarak diğer aktörlerle daha iyi etkileşimlere olanak sağlamaktadır. Bu özellikleri ile yeni dijital teknolojilerin karar almayı, şeffaflığı, hesap verebilirliği ve vatandaşlarla ilişkileri güçlendirmesi beklenmektedir (Royo vd., 2019).

Bu süreçle birlikte algoritmik karar alma sistemlerini değerlendirerek muhtemel olumsuz etkilerinin tespit edilmesi ve bu etkileri azaltacak yöntemlerin geliştirilmesi için denetim talebinin artması, algoritmik denetimin yükselişini beraberinde getirmektedir. Genel olarak yeni dijital teknolojilerle daha hızlı, verimli ve etkili şekilde yürütülecek denetimlerin ilgili kurumlara değer katma potansiyelinin yanı sıra özellikle kamuda demokratik yönetişimin kalitesine, mali sistemlerin güçlendirilmesine ve ekonomik istikrarın korunmasına katkısı önemli ölçüde artacaktır (Köse ve Polat, 2021: 9).

Dijital dönüşümün denetim prosedürlerinde otomasyonu artırması ve katma değeri yüksek çalışmalara imkan sağlanması, örneklem tabanlı denetimler yerine tüm popülasyonun test edilmesine imkan sağlayarak daha güvenilir sonuçlara çok kısa zamanda ulaşmayı mümkün kılması, sistemlere ilişkin iç kontrollerin güvenilirliğinin artması ve denetimlerin daha merkezi ve bütüncül yaklaşımlarla yürütülmesi, denetimlerin değerini ve etkisini artıracaktır. Bu saiklerle yeni teknolojilere yöneliş artmakta, özellikle özel denetim firmalarının bu alanda gerçekleştirdikleri çok büyük ölçekli yatırımlar, denetimin geleceğinin bu teknolojiler üzerinden şekilleneceğini ortaya koymakta ve çok sayıda bilimsel çalışma da bu sonucu desteklemektedir.

4.2. Büyük Veri Analitiği ve Denetime Etkisi

Çok farklı türdeki verilerin tanımlanması, toplanması, doğrulanması, analiz edilmesi ve yorumlanması süreci olarak tanımlanabilen büyük

veri analizi, denetimde verimliliği ve etkinliği artırarak daha kesin sonuçlara, çok daha hızlı ve zamanlı şekilde ulaşılmasını sağlar. Hemen her şeyin kaydedilebildiği ve anlamlandırılarak veriye dönüştürülebildiği bir ortamın ürünü olan büyük veri, genel olarak İngilizce baş harflerinden dolayı 5v olarak tabir edilen hız (velocity), çeşitlilik (variety), büyüklük (volume), doğrulama (verification), değer (value) unsurlarından oluşmaktadır (Alles ve Gray, 2016: 8; Yoon vd., 2015: 432). Bu unsurları ile büyük veri, denetimin çok daha etkili sonuçlar üretmesinin zeminini oluşturmaktadır.

Geleneksel olarak denetimlerin mali yıl bazında yürütüldüğü ve raporlamasının genellikle yıl bittikten sonra gerçekleştirildiği bilinmektedir. Büyük veri teknolojisinin sağladığı olanaklar ve sürekli denetim teknikleri ise potansiyel riskler ve hatalar konusunda erken uyarı imkanı sunmakta, denetimin anlık olarak yapılabilmesi ve raporlanabilmesini mümkün kılmaktadır (Köse ve Polat, 2021: 13).

Denetim açısından bakıldığında, gerçek zamanlı olarak kullanıma sunulan farklı formatlarda ve büyük miktarlardaki finansal ve finansal olmayan verileri, muhasebe ve muhasebe dışı verileri ve nicel ve nitel verileri içeren (Kriegera vd., 2021) büyük verinin işlenmesi ve analizi için geleneksel araçların kapasitesinin yetersiz kalması, yeni analiz tekniklerinin kullanımını zorunlu hale getirmiştir. Büyük veri teknolojileri, gerçek zamanlı olarak ve sayı, metin, resim, video gibi çok çeşitli formatlarda üretilen petabaytlarca verinin depolanması ve işlenmesine olanak sağlayarak denetim kapsamının ve kanıt kaynaklarının zenginleştirilmesi, risk değerlendirmesi ve iç kontrollerin test edilmesi, kanıtların analizi ve sağlıklı yargılara ulaşılmasını büyük ölçüde kolaylaştırmaktadır.

Büyük veri kavramı daha çok verinin doğası ile ilgili olup, veri analitiği ise büyük veriyi anlamlandırmak için geliştirilen araçlar bütününü (Salijeni vd., 2018) nitelemektedir. Denetimde veri analizi için geliştirilen teknikleri kapsayan denetim verileri analitiği (ADA) ise, *"örüntüleri keşfetme ve analiz etme, anormallikleri belirleme, bir denetimin konusuyla ilgili temel verilerden veya bununla ilgili diğer verilerden analiz yoluyla yararlı bilgileri çıkarma, planlama veya denetimi gerçekleştirme amacıyla modelleme ve görselleştirme bilimi ve sanatı"* (AICPA, 2015: 92) şeklinde tanımlanmaktadır.

Büyük verinin denetimde kullanılmasının çok çeşitli güçlükleri ve riskleri bulunmakta olup, bunların başında da güvenlik sorunları yer almaktadır. Avrupa Birliği Ajansı büyük veri için en önemli güvenlik sorunlarını erişim kontrolü ve kimlik doğrulama, güvenli veri yönetimi, altyapı güvenliği, dağıtık sistem güvenliği ve izleme (ENISA, 2015: 17) şeklinde sıralamaktadır.

4.3. Denetimin Geleceğinde Yapay Zekanın Rolü

Karar alma ve sorunları çözme kapasitesinin güçlendirilmesinde, büyük veri kümeleriyle bilişim teknolojilerinin akıllı etkileşimini sağlayan yapay zekanın rolü her geçen gün artmakta ve devletlerin ve toplumların işleyişinde devrim niteliğinde dönüşümlere kaynaklık etmektedir (Önder ve Saygılı, 2018). Büyük veri analitiğinin sağladığı değerler üzerinden yeni ufuklar açan yapay zeka, inovasyonu hızlandırarak verimliliği ve etkinliği artırmada büyük bir potansiyele sahiptir. Geleceği şekillendirecek teknolojilerin temelini oluşturan yapay zeka, insan zekasının ve insanın bilişsel becerilerinin otomasyona entegre edilmesini amaçlamakta ve makine öğrenimi ve derin öğrenme gibi teknikler sayesinde algoritmaların ve büyük miktarda verinin analizine, tanımlanmış amaçlar doğrultusunda verilerin anlamlandırılmasına ve ihtiyaç duyulan sonuçların üretilmesine imkan sağlar.

Yapay zeka ile denetim alanında geliştirilecek algoritmalar, tüm alanları kapsayan, sürekli ve zamanlı analizleri ve anlık raporlamayı mümkün kılarak, çok daha etkili bir denetimin önünü açabilecektir. Örneğin yapay zeka aracılığı ile sözleşmelerin denetlenmesi, sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştirilen işlemlerin kapsamlı ve daha standart nitelikte sonuçlar üretecek şekilde incelenmesine imkan sağlar. Yapay zeka kullanılarak sağlanabilecek hızlı karar verme, geleceğe dair daha sağlıklı tahminlerde bulunma, verimliliği artırma, insan unsuruna dayalı hata riskini ortadan kaldırma gibi fırsatlar, denetimin değer katma potansiyelini büyük ölçüde artırabilecektir.

Devasa boyutlara ulaşan, karmaşık ve çok sayıda kaynaktan beslenen veri kümelerini derinlemesine analiz edebilecek bu yeni teknolojiler, geleneksel denetim uygulamalarının yerine ikame edilecek yeni bir denetim kültürünü ortaya çıkararak, denetçi profilinin buna uygun olarak yenilenmesini zorunlu kılacaktır. Denetimler büyük ölçüde teknoloji desteği ile yürütülecek, ancak denetçi yargısı ve şüpheciliği

denetimlerin başarılı sonuçlar üretmesinin kaynağını oluşturmaya devam edecektir.

Yeni teknolojiler insan hayatını kolaylaştıran ve yönetim mekanizmalarının etkinliğini artıran özellikleri ile birlikte, önemli riskleri de bünyesinde barındırmaktadır. Denetçinin işlevi, bu teknolojilerin süreçlere en verimli ve etkili şekilde adapte edilmesini izlemek, barındırdıkları riskleri analiz ederek yeterli ve zamanlı önlemlerin geliştirilmesini teşvik etmek, bu teknolojilerin ürünü olan faaliyet ya da çıktıları, yine en uygun teknolojiler aracılığıyla denetime tabi tutmaktır. Bunun için denetim kurumlarına düşen, bilim ve teknolojideki gelişmeleri yakından izlemek ve kurumsal süreçlerini esnek bir yapıda kurgulayarak yeniliklere hızlı şekilde uyum sağlayacak hale getirmektir.

Yetersiz denetimlerin algoritmik sistemlerle ilgili sorunları gizlemesi, kötü tasarlanmış veya uygulamaya konulmuş yapay zeka sistemlerini meşrulaştırması gibi riskler, denetimin dönüşümünün önemini artırmakta ve denetimin geleceğine ilişkin endişelere de kaynaklık etmektedir. Zira yetersiz veya kötü tasarlanmış denetimlerin normlara ve yasalara uyum konusunda yanlış güvence vermesi, bunun da ötesinde aklama denetimi ya da denetim-yıkama (audit washing) olarak ifade edilebilecek sorunlu veya yasal olmayan uygulamalar kaçınılmaz olabilecektir (Goodman ve Trehu, 2023: 302).

4.4. Yeni Teknolojiler ve Değişen Denetçi Profili

Hızlanan dijital dönüşüm süreci ve yeni teknolojilerin denetimde kullanımının yaygınlaşması, denetçiden beklentileri ve ihtiyaç duyulan denetçi profilini önemli ölçüde farklılaştırmaktadır. Daha yüksek düzeyde teknik bilgi ve becerilere sahip denetçilere duyulan ihtiyaç ise sürekli artmaktadır. Sürekli gelişen bir ortamda denetçilerin bilişsel yetkinliklerini geliştirerek, verilerin elde edilmesi, analizi ve yorumlanmasında kullanılabilecek araçlara dair becerilerini sürekli geliştirmesi önem kazanmaktadır.

Günümüzde denetimlerin ekip çalışması ile gerçekleştirilmesi ideal olarak kabul edilse de çoğunlukla bireysel çalışmaların ön plana çıktığı bilinmektedir. Ancak yeni teknolojilerin ve büyük verinin etkisiyle denetimin özellikle bilişim uzmanları ya da veri bilimcilerin

dahil olduğu ekiplerle yürütülmesi, giderek bir zorunluluk haline gelmektedir. Bu durum bilişim uzmanlarının ve diğer teknik alanlarda uzman olanların denetim mesleğine yönlendirilmesini gerektireceği gibi, denetim mesleğini icra edenlerin de teknolojik yetkinliklerini hızla geliştirmelerini zorunlu kılmaktadır.

Geleceğin denetçilerinin kurumlara daha fazla değer katmak için özellikle eleştirel düşünme becerilerini ve analiz yeteneklerini yeni dijital dünyanın gerekleri doğrultusunda geliştirmesi önem taşımaktadır. Zira denetçilerin, dijital teknolojilerin denetledikleri kurum ya da işletmeler için sağladığı avantaj ve fırsatlarla birlikte getirdiği risk ve tehditleri de çok iyi analiz ederek, kurum yöneticilerine en uygun stratejilerin ve alternatif çözümlerin geliştirilmesi konusunda kapsamlı değerlendirmeler sunması beklenmektedir. Keza denetçinin yapay zeka algoritmalarını, robotik sistemleri ve benzeri altyapıları denetlemesi, dijital dönüşüm süreçlerinde kurumları desteklemek için gelecek projeksiyonlarını değerlendirip, daha da geliştirmeleri için katkıda bulunması gibi beklentileri karşılama sorumluluğu, kendisini sürekli geliştirmesi için ciddi bir baskı oluşturmaktadır. Dolayısıyla geleneksel bilgi ve yetkinlikleriyle sınırlı kalan bir denetçinin mesleğin geleceğinde yerini koruması ve varlığını sürdürmesi pek olanaklı görünmemektedir.

4.5. Denetimin Yeni Dalgası

Denetimin evrimine ilişkin olarak araştırmacılar, günümüze dek üç dalganın yaşandığını ve dördüncü dalganın ise yakında denetimde kapsamlı bir değişime yol açacağını ileri sürmektedir. İlk dalga, mali işlemlerin düzenliliğine ve hukukiliğine odaklanan ve daha çok yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önlenmesini amaçlayan klasik uygulamaları içermekteydi. İkinci dalga, kamu idarelerinin giderek daha karmaşık hale gelmesi ve denetlenecek işlemlerin sayısındaki aşırı artış sonucu tüm mali işlemlerin denetiminin imkansızlaşması sonucunda denetimin odak noktasının, denetlenen kuruluşların iç kontrol sistemlerine kaydırıldığı, daha çok sistem bazlı denetim yaklaşımlarının egemen olmaya başladığı evreyi nitelemektedir (Posner ve Shahan, 2014). Üçüncü dalga ise YKY yaklaşımlarının uygulamaya geçirilmesinin bir sonucu olarak yaygınlaşan ve mali işlemlerden ziyade kamu idarelerinin performansına odaklanan denetim anlayışını temsil etmektedir. Bu anlayışla birlikte iyi bir denetim için denetçiler ve

denetlenenler arasında daha derin bir etkileşimi gerekli kılacak şekilde denetimin kapsamı genişletilmiştir (Ferry vd., 2022).

Günümüz için denetimden beklentinin, işlem ve faaliyetlerin hukuka uygunluğunun tespiti ile sınırlı kalması söz konusu olamaz. Mali sistemlerin işleyiş performansı ya da mali iş ve işlemlerin mali tablolara doğru ve adil bir şekilde yansıtılıp yansıtılmadığının tescili de beklentileri karşılamada yetersiz kalmaktadır. Denetimin kapsamında ve işlevlerinde sağladığı genişlemeye rağmen, performans denetimi uygulamalarının da kamu yönetiminin özellikleri ile tutarlı, kapsamlı bir analiz çerçevesi ortaya koyamadığı, Westminster ve İskandinav ülkelerinden oluşan sınırlı bir siyasi kültürde pozitif sonuçlarının bariz olarak görülebildiği, ülkelerin büyük bir bölümü için sonuçlarının müphem kaldığı ileri sürülmektedir.

Gelinen aşamada, dijitalleşme, veri analitiği ve yapay zeka alanındaki gelişmelerle birlikte dördüncü bir denetim dalgasının gelmekte olduğu ileri sürülebilir. Giderek artan ölçüde dijitalleşen dünyamızda yeni teknolojilerin tüm hayatı olduğu gibi denetim uygulamalarını da kökten değiştirmeye başladığı, yakın gelecekte kapsamlı şekilde değiştirmeye devam edeceği söylenebilir. Dolayısıyla denetçilerin ve denetim kurumlarının konfor bölgesinde kalmaya devam ederek varlıklarını sürdürmeleri giderek imkansızlaşmaktadır.

SONUÇ

Günümüzde demokratik yönetişimin güçlendirilmesi ve kamu yönetiminin sürekli geliştirilmesine duyulan ihtiyaçla birlikte demokratik yönetişimin temel dinamikleri arasında önemli bir yeri olan denetim mekanizmalarından beklentiler de artmaktadır. Denetim, özellikle hesap verebilirlik ve saydamlığı güçlendirmek, verimlilik ve etkinliği artırmak, vatandaşı bilgilendirmek suretiyle yönetime katılmasını teşvik etmek, ihtiyaç duyduğu bilgiyi sağlayarak parlamentoyu güçlendirmek, yolsuzluk ve kötü yönetimle mücadele etmek, demokrasiyi ve hukuk devletini geliştirmek gibi çok sayıda alanda, kamu yönetiminin dönüşümüne katkı sunabilecek güçlü bir potansiyele sahiptir. Bu potansiyelin harekete geçirilebilmesi, denetimin de uluslararası standartlar, bilimsel ve teknolojik yenilikler, dünyadaki birikim ve deneyimler ışığında sürekli geliştirilmesi ile mümkün olacaktır.

Tüm dünyayı etkileyen krizler ve yönetim başarısızlıklarındaki artışlar, kamu yönetiminin güçlendirilmesi arayışlarını ve aynı zamanda denetimden beklentileri yükseltmektedir. Ancak birçok ülkede beklentilerle fiili durum arasında var olan ciddi fark, denetim açığının büyüklüğüne işaret etmektedir. Denetim açığının ise demokrasi açığına kaynaklık ettiği ve toplum ve bireyler için ilave maliyetler getirdiği kuşkusuzdur. Zira denetim açığı israf, yolsuzluk ve kötü yönetime zemin hazırlayarak, bazen kalitesiz ve yetersiz hizmet sunumu, bazen çevrenin tahribi, afet ya da felaketlerin önünün alınamaması, bazen de gelişme/kalkınma fırsatlarından yeterince yararlanılamaması gibi sonuçlara yol açabilmektedir.

Buna karşın gelişen boyutlarıyla denetim, özellikle gelişmiş ülkelerde kamu yönetiminde reform ihtiyacının belirlenmesi, reform süreçlerinin etkin yönetilmesi ve reformların sürdürülebilir kılınmasında önemli işlevler üstlenmektedir. Vatandaşın kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı konusunda daha saydam bilgi talebi ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi istekleri, bağımsız, profesyonel ve güvenilir bilginin en önemli kaynağı olan YDK'ların ürettiği ve paylaştığı bilginin, gerçek anlamda demokratik, katılımcı ve hesap verebilir bir yönetime değer değer katma potansiyelini daha da artırmaktadır.

Dünyada hız kazanan dijital dönüşüm, denetimde de yeni fırsatlar sunmaktadır. Aynı zamanda dijital platformlar üzerinden yürütülen işlemlerin ve ilgili algoritmaların denetlenmesi ihtiyacı, denetim yaklaşımlarının yeniden ele alınmasını, denetim standartları ve metotlarında kapsamlı revizyonları zorunlu kılmaktadır. Yapay zeka temelinde yükselen yeni dijital teknolojilerin denetim alanında etkili olarak kullanılması, denetimlerin çok daha hızlı, gerçek zamanlı ve geniş kapsamlı yürütülmesine olanak tanıyarak, yönetime ve ilgili taraflara katkısını önemli ölçüde artırması beklenmektedir. Bu dönüşüm sürecine uyum sağlayamayan geleneksel denetim yaklaşımlarının ise işlevselliğini yitirmesi kaçınılmaz olacaktır.

KAYNAKÇA

AICPA (2015). Audit Analytics and Continuous Audit: Looking Toward the Future. American Institute of Certified Public Accountants Report, New York.

Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2010). Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği. Türk İdare Dergisi, (466), 9-24.

Alles, M. ve Gray, G.L. (2016). Incorporating big data in audits: Identifying inhibitors and a research agenda to address those inhibitors. International Journal of Accounting Information Systems, Elsevier, 22(C), 44-59.

Baimyrzaeva, M. ve Köse, H. Ö. (2014). The Role of Supreme Audit Institutions in Improving Citizen Participation in Governance. International Public Management Review, 15(2), 72-90.

Barzelay, M. (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, ss. 15-56.

Benish, A. ve Levi-Faur, D. (2012). New Forms of Administrative Law in the Age of Third-party Government. Public Administration 90(4), 886-900.

Bietenhader, D. ve Bergmann, A. (2010). Principles for Sequencing Public Financial Reforms in Developing Countries. International Public Management Review, 11(1), 52-66.

Cordery, C. J. ve Hay, D. (2019). Supreme Audit Institutions and Public Value: Demonstrating Relevance. Financial Accountability and Management, 35(2), 128–142.

Dees, M. (2012). The Public Sector Auditor: Trait-D'union in Public Administration. Télescope, 18(3), 8-32.

ENISA (2015). Big Data Security: Big Data Security Good Practices and Recommendations on the Security of Big Data Systems. European Union Agency for Network and Information Security.

Eryılmaz, B. (2007). Kamu Yönetimi. Erkam Matbaası, İstanbul.

Ferry, L. ve Ahrens, T. (2021). The future of the regulatory space in local government audit: A comparative study of the four countries of the United Kingdom. Financial Accountability and Management, 38(3), 376-393.

Ferry, L., Ruggiero, P. ve Midgley, H. (2022). The Why, Who and What of Public Sector Auditing. Ed. Ferry ve P. Ruggiero. Auditing Practices in Local Governments: An International Comparison, ss. 1-12. Emerald.

Ferry, L. ve Midgley, H. (2021). Democracy, Accountability and Audit: The Creation of the UK NAO as A Defence of Liberty. Accounting, Auditing and Accountability Journal, 35(2), 413-438.

Funkhouser, M. (2005). Performance Auditing for Added Value: Governance, Politics and Accountability. 2nd Biennial Forum of Central Region Government Auditors, Missouri, August 9.

Goodman, E. P. ve Trehu, J. (2023). Algorithmic Auditing: Chasing AI Accountability. Santa Clara High Technology Law Journal, 39(3), 289-337.

Gustavson, M. ve Sundström, A. (2018). Organizing the Audit Society: Does Good Auditing Generate Less Public Sector Corruption?. Administration and Society, 50(10), 1508–1532.

Hemici, F. ve Kontogeorga, G. (2020). Performance Measurement in Public Auditing and Challenges for Supreme Audit Institutions (SAIs). TCA Journal/Sayıştay Dergisi, 32(117), 39-55.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. Public Administration, 69, 1.

INTOSAI (2013). Beijing Declaration on Promotion of Good Governance by Supreme Audit Institutions. Beijing.

Kriegera, F., Drews, P. ve Velte, P. (2021). Explaining the (non-)Adoption of Advanced Data Analytics in Auditing: A process Theory. International Journal of Accounting Information Systems, 41(2021).

Köse, H. Ö. (2013). Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı ve Performans Denetiminin Gelişimi. Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi, 48(2), 32-54.

Köse, H. Ö. (2012). Küresel Krizle Mücadelede Denetimin Önemi ve Yüksek Denetim Kurumlarının Rolü. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 12(3), 93-108.

Köse, H. Ö. (2004). Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Denetimin Artan Önemi ve Kamusal Denetimin Uluslararasılaşması Sorunu. Amme İdaresi Dergisi, 37(3), 37-62.

Köse, H. Ö. ve Polat, N. (2021). Dijital Dönüşüm ve Denetimin Geleceğine Etkisi. Sayıştay Dergisi, 32(123): 9-41.

Levy, R. (2010). New Public Management: End of an Era?. Public Policy and Administration, 25, 234-240.

OECD (2017). Developing Effective Working Relationships Between Supreme Audit Institutions and Parliaments. SIGMA Paper, No: 54.

OECD (2014). Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions. The Organization for Economic Cooperation and Development.

OECD (2011). Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions. OECD-DAC Task Force on Public Financial Management, Paris.

Ossege, C. (2012). Accountability -- are We Better off Without It?. Public Management Review, 14(5), 585-607.

Otia, J. E. ve Bracci, E. (2022). Digital Transformation and The Public Sector Auditing: The SAI's Perspective. Financial Accountability&Management, 38:252–280.

Önder, M. ve Meydanlı, M. A. (2019). TBMM'nin Denetim Aracı Olarak Sayıştay'ın Rolü: 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Değişiklikler ve Etkisi. Amme İdaresi Dergisi 52(3), 123-154.

Önder, M. ve Saygılı, H. (2018). Yapay Zekâ ve Kamu Yönetimine Yansımaları. Türk İdare Dergisi, 2(487), 629-670.

Parlak, N., Köse, H. Ö. ve Toprak, M. (2020). Kamu-Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye Uygulamaları: Sayıştay Raporları Işığında Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi. Sayıştay Dergisi 31(119), 9-39.

Petersson, O. (2013). The Global Rescue of the Nation State: How Supreme Audit Institutions Can Improve Accountability in Democratic Governance? The Swedish National Audit Office, Stockholm.

Pollitt, C. ve Summa, H. (1997). Reflexive Watchdog? How Supreme Audit Institutions Account for Themselves. Public Administration, 75(2), 313-336.

Pollitt, C., Girre, X., J. Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H. ve Waerness, M. (1999). Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries. Oxford University Press, Oxford.

Posner, P.L. ve Shahan, A. (2014). Audit Institutions. Ed.: Bovens, M., Goodin, R.E. and Schillemans, T., The Oxford Handbook of Public Accountability. Oxford University Press, Oxford, ss. 488-507.

Royo, S., Yetano, A. ve García-Lacalle, J. (2019). Accountability styles in state-owned enterprises: The good, the bad, the ugly … And the pretty. Revista de Contabilidad, 22(2), 156–170.

Salijeni, G., Samsonova-Taddei, A. ve Turley, S. (2018). Big Data and Changes in Audit Technology: Contemplating A Research Agenda. Accounting and Business Research, 49(1), 95-119.

TI (2012). Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe, Transparency International, Berlin.

Torres, L. ve Pina, V. (1999). An empirical study on the performance of Supreme Audit Institutions in European Union privatizations. European Accounting Review, 8(4), 777-795.

UN (2014). Promoting and Fostering the Efficiency, Accountability, Effectiveness and Transparency of Public Administration by Strengthening Supreme Audit Institutions. Resolution Adopted by the General Assembly of United Nations on 19 December 2014 (GA-Resolution 69/228).

UN/INTOSAI (2009). INTOSAI: Active Partner in the International Anti-Corruption Network; Ensuring Transparency to Promote Social Security and Poverty Reduction. Report on the 20th UN/INTOSAI Symposium on Government Audit, Vienna, 11-13 February 2009.

Yoon, K., Hoogduin, L. ve Zhang, L. (2015). Big Data as Complementary Audit Evidence. Accounting Horizons, 29(2), 431-438.

Walker, D. (2014). Introduction. Breaking Out: Public Audit's New Role in A Post Crash World. The Association of Chartered Certified Accountants, London.

PARLAMENTO ADINA DENETİM İŞLEVİ VE YÜKSEK DENETİM KURUMLARI

AUDIT FUNCTION ON BEHALF OF THE PARLIAMENT AND SUPREME AUDIT INSTITUTIONS

Hacı Ömer KÖSE[1]

Murat ÖNDER[2]

ÖZ

Kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi ve iyi yönetişimin güçlendirilmesinde kilit kurumlar olan yüksek denetim kurumları (YDK'lar), hemen her ülkede anayasal sistemdeki konumları, bağımsızlıkları ve genişleyen görev ve yetkileri ile artan bir ilginin konusu olmaktadır. Günümüzde gelişen teknolojinin de etkisiyle yapısal ve işlevsel dönüşümleri hız kazanan bu kurumların, demokratik yönetişimin güçlendirilmesi ve artan risk ve tehditlere karşı dayanıklı ve güçlü bir kamu mali yönetiminin tesis edilmesinde daha etkili roller üstlenmesi beklenmektedir. Bu kapsamda yapıcı ve daha fazla gelişim için katkı sağlayan raporları aracılığıyla kamu yönetiminin geliştirilmesine, parlamento ve komisyonlarının güçlendirilmesine ve vatandaşın hayatına daha fazla değer katmalarına imkân sağlayacak yaklaşımlara ve bu yaklaşımları destekleyecek yeni teknolojilere yönelmeleri önem kazanmaktadır. Bu çalışma, geleceğe daha güçlü kurumlarla hazırlanmak için YDK'lara düşen sorumlulukları analiz ederek, işlevlerinin ve kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik öneriler ortaya koymaktadır.

1 Doç. Dr., Sayıştay Başkanlığı, Bölüm Başkanı, omerkose@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0003-3528-8596.

2 Prof. Dr., Boğaziçi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanı, murat.onder1@boun.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8300-862X.

ABSTRACT

Supreme audit institutions (SAIs), which are key institutions in improving accountability in public administration and strengthening good governance, are the subject of increasing interest with their position in the constitutional system, their duties and powers, and their independence in almost every country. These institutions, whose structural and functional transformations accelerate with the influence of today's developing technology, are expected to play more effective roles in strengthening democratic governance and establishing strong public financial management that is resilient against increasing risks and threats. In this context, it becomes important for them to focus on approaches that will enable them to improve public administration, strengthen parliament and its commissions, add more value to citizens' lives, and use new technologies that will support these approaches through constructive and contributing reports for further development. This study analyzes the responsibilities of SAIs and offer recommendations for improving their functions and institutional capacities in order to prepare for the future with stronger institutions.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Hesap Verebilirlik, Parlamento, Yönetişim, Yüksek Denetim Kurumları.

Keywords: Auditing, Accountability, Parliament, Governance, Supreme Audit Institutions.

GİRİŞ

Hemen her ülkede anayasal sistemin önemli bir unsuru olarak yapılandırılmış olan YDK'lar, demokratik yönetişimin güçlendirilmesinde ve kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve saydamlığın artırılmasında önemli işlevlere sahiptir. Parlamento adına yürüttükleri denetimler aracılığıyla kamu idarelerinin faaliyetlerini kurumsal amaçları doğrultusunda, verimli ve hukuka uygun bir şekilde gerçekleştirmelerini teşvik etmekte ve sürekli gelişim için bu idareleri desteklemektedir.

Vatandaşların artan talepleri karşısında devletin sahip olduğu kaynakların sınırlı olması, bu kaynakların en etkili ve verimli şekilde kullanımını zorunlu kılmaktadır. Kamu yönetiminin bu beklentiler doğrultusunda daha etkin hizmet sunmasında, kaynaklarını verimli ve etkili kullanmasında ve kamu mali yönetiminin güçlendirilmesinde YDK'lardan beklentiler de artmaktadır. Bu çerçevede YDK'lar

geleneksel işlevlerinin ötesinde toplumlara ve kurumlara değer katmak, saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılması yoluyla demokratik yönetişimin standartlarının yükseltilmesine katkılarını artırmak için kapasitelerini güçlendirmeye ve temel yaklaşımlarını günümüz koşulları doğrultusunda geliştirmeye çalışmaktadır.

Demokrasinin ve hukuk devleti ilkesinin güvencesini oluşturan kurumlardan biri olan YDK'ların etkinliklerinin artırılması küresel düzeyde de önemsenmekte; başta Birleşmiş Milletler olmak üzere birçok uluslararası kuruluş, bu kurumların demokratik yönetişimi geliştirmeye yönelik kapasitelerinin artırılmasını desteklemektedir. Sahip oldukları kritik önemdeki işlevlerini etkili şekilde yerine getirmeleri için ihtiyaç duyulan standartlar çerçevesi INTOSAI tarafından evrensel bir yaklaşımla geliştirilmekte; denetim, yargı ve diğer alanlardaki faaliyetlerinde uymaları gereken bu standartlar ihtiyaçlar doğrultusunda sürekli güncellenmektedir.

Dünyadaki hemen her YDK'nın üyesi olduğu Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI), uluslararası standartları geliştirmenin yanı sıra bu kurumların eğitim ve kapasite geliştirme faaliyetlerine katkı sunmakta, en iyi uygulamaların belirlenmesi ve yaygınlaştırılması için çaba harcamaktadır. INTOSAI şemsiyesi altında sağlanan güçlü uluslararası işbirliği, ihtiyaç duyulan küresel yönetişim kapasitesinin inşasında da önemli rol oynamakta; özellikle uluslararası kuruluşların denetlenebilirlik ve hesap verebilirliğinin artırılmasına katkı sunmaktadır.

Kamu yönetiminin denetiminde bağımsız ve profesyonel kurumlar olarak YDK'ların işlevlerini analiz eden ve bu kurumların güçlendirilmesine ilişkin artan talep ve beklentilerin karşılanması için gerekli stratejileri ele alan bu çalışmada öncelikle YDK'ların kısa tarihi ve anayasal sistemdeki yeri, işlevleri, konumları ve örgütsel yapıları üzerinde durulmuştur. Bu kurumların görev ve yetkilerinin incelendiği ikinci bölümde, özellikle denetim ve diğer işlevleri ile kamu yönetimine, parlamentoya ve vatandaşa sağladığı katkılar ele alınmıştır. Üçüncü bölümde ise giderek önem kazanan küresel sistemdeki işlevleri ve etkinlikleri değerlendirilmiştir. Son bölümde ise YDK'ların güçlendirilmesine dair arayışlar ve izlenebilecek temel stratejiler ele alınmıştır.

1. YÜKSEK DENETİM KURUMLARININ KONUMU, ÖRGÜTSEL YAPILARI VE İŞLEVLERİ

1.1. YDK'ların Kısa Tarihi

Denetimin çok eski tarihlerde, M.Ö. 4000'li yıllarda Mezopotamya uygarlıklarında başladığı kabul edilmektedir. Devletin en eski ve en saygın işlevlerinden biri olduğu için çok eski zamanlardan beri kamu hesaplarının denetimine gereken değerin verildiği (Pollitt vd., 1999: 1) bilinmektedir. Bu bağlamda birçok devletlerin bünyesinde yer alan ve bugünkü YDK'ların çekirdeğini teşkil eden kurumların çok eski bir tarihi bulunmaktadır.

Türkiye'de Sayıştay, Osmanlı döneminde 1862 yılında kurulan Divan-ı Muhasebat'ın devamı niteliğinde olmakla birlikte, öncesinde bin yılı aşkın bir süreçte var olan kurumsal yapıların şekillendirdiği bir birikimin ürünü (Sayıştay, 1973; Akgündüz, 2012; Akdemir ve Yeşilyurt, 2022) olarak kabul edilmektedir. Osmanlı öncesi dönemde Müslüman Türk Devletlerinde yaygın olarak var olan Divan-ı İşraf adlı kurum Osmanlı döneminde de varlığını sürdürmüş, zaman içerisinde Başbaki Kulu Ağalığı ya da çeşitli adlarla kurulan komisyon ve meclisler benzer görevler ifa etmişlerdir.

Fransa'da ise YDK'nın tarihi, 14. yüzyıl başlarında, Kraliyet idaresinin mali yapısını denetlemek üzere 1319'da kurulmuş olan Chambre des Comptes adlı kuruma dayandırılmaktadır. Bu kurum, Fransız Devrimi sürecine rastlayan 16 yıllık bir kesinti dışında varlığını aralıksız sürdürmüştür. Bugün Fransa'nın en önemli devlet organlarından biri olarak anayasal sistemde yer bulan Cour des Comptes ise 1807'de Napolyon tarafından kurulmuştur.

Birleşik Krallık'ta kamu harcamalarını denetlemekle görevli ilk kuruluş, 1314'te Auditor of the Exchequer adıyla kurulmuştur. 1559 yılında kamu görevlilerinin hesaplarını denetlemek amacıyla hazineye bağlı olarak Auditors of Imprest adında bir birim oluşturulmuştur. Mevcut sistemin yavaş yavaş bozulması nedeniyle 1780 yılında Kamu Hesaplarını Denetleme Komiserleri atanmıştır. 1861 yılında Parlamentonun Avam Kamarası bünyesinde Kamu Hesapları Komitesi oluşturulduktan sonra, 1866'da "İngiliz mali sisteminin mihenktaşı" olarak kabul edilen YDK Yasası (Exchequer and Audit Department

Act) yürürlüğe konularak, tüm kamu kurumlarının hesaplarının bağımsız denetiminin Exchequer and Audit Department tarafından yapılması sağlanmıştır (Akdemir ve Yeşilyurt, 2022: 205). Bugünkü Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office) ise 1983 yılındaki reform düzenlemesiyle hayata geçirilmiştir.

Hollanda'da yine 14. yüzyılda kurulan YDK niteliğindeki Generaliteitsrekenkamer, Hollanda'daki beylikleri yöneten Burgundy düklerinin egemenliği adına denetim faaliyeti yürütüyordu. Bugünkü Algemene Rekenkamer ise 1814 yılında kurulmuştur.

Uluslarüstü bir örgüt olarak yapılanan Avrupa Birliğinde ise Avrupa Sayıştayı 1977'de, Birliğin 7 organından biri olarak mali yönetim sisteminin denetimini gerçekleştirmek amacıyla kurulmuştur. Denetimleri sırasında yoğun şekilde ulusal YDK'lar ile işbirliği yapmaktadır (Dikmen ve Çiçek, 2020).

Bu örneklerden de görüleceği üzere YDK'lar, oldukça uzun tarihi birikimlerinin, siyasal ve yönetsel kültürlerinin bir yansıması olarak hemen her ülkede belirli ölçülerde farklılaşan yapı ve işlevlere sahiptir. Aralarında sürekli artan işbirliği ve etkileşim nedeniyle bu kurumlar, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin sunduğu olanaklarla da giderek birbirlerine benzeşen yapılara dönüşmektedir.

1.2. Anayasal Yönetim Sisteminde YDK'ların Yeri ve İşlevleri

Günümüzde demokratik yönetim sisteminin ve hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesinde kilit roller üstlenen YDK'lar, ülkelerin anayasal düzeninde ve erkler sisteminde özellikli bir konuma sahiptir. Denetimlerini parlamento adına yapmakla birlikte, yasama organının bir unsuru değildir. Yasama adına yürütmeyi denetlemekle görevli olmaları, bu kurumların yürütmeden de bağımsız hareket etmelerini gerektirir. Sahip oldukları anayasal ve yasal güvenceler, faaliyetlerini işlevsel bir bağımsızlık çerçevesinde, etki ve yönlendirme altında kalmadan yürütmelerini sağlar. Dolayısıyla herhangi bir erk bünyesinde yer almayan YDK'lar, "Devlet organlarının karşılıklı denetim sisteminde bir merkez unsur" ya da "erkler sisteminde bir denge unsuru" (Schafer, 1981: 46, 53) olarak, erklerin işlevlerini etkili şekilde ifa etmesinde önemli rol oynamaktadır.

Ülkelerin bir bölümünde YDK'lar, kamu yönetiminin ya da kamu mali yönetim sisteminin işleyişine ilişkin genel raporlar üretmek, daha spesifik olarak uygulanan kamu politikalarının ya da programlarının etkilerini değerlendirmek gibi görevler üstlenmektedir. Özellikle Anglo-Sakson modelini oluşturan ABD, Birleşik Krallık gibi ülkelerde YDK'ların makro düzeyde sistemlerin etkinliğini ve sürdürülebilirliğini değerlendirmeye odaklandıkları, risklerle başa çıkmaya yönelik önerilere ağırlık veren raporlarıyla sistemlerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesine çaba harcadıkları bilinmektedir.

Kurul modeline sahip YDK'lar kadar, geleneksel olarak daha statik yöntemleri kullanmaya eğilimli yargı modeline sahip YDK'ların da giderek sistem odaklı denetimlere yöneldikleri gözlenmektedir. Örneğin Fransa Sayıştayı, 2008 tarihli anayasa değişikliği ve 2011 tarihli yasal değişiklikler sonucu kamu politikalarının değerlendirilmesi alanında parlamentoya yardımcı olma işlevini ön plana çıkarmıştır. Yargı yetkisini haiz YDK'lardan Belçika Sayıştayı da parlamentonun yardımcı organı sıfatıyla bu kurumun ve bağımsızlığına zarar vermemek şartıyla hükümetin denetim taleplerine öncelik vermektedir. Türkiye'de de 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile Sayıştayın raporlama işlevi ağırlık kazanmaya başlamış ve Meclise gönderdiği raporlarda önemli artışlar sağlanmıştır (Önder ve Meydanlı, 2019).

Uluslararası denetim standartlarında vurgulandığı üzere, parlamento adına yürütülen denetim, kendi içinde sonuçlanan bir işlev değildir; dolayısıyla denetimlerden sonuç alınmasında parlamentonun ilgisi ve desteği büyük önem taşımaktadır. Öte yandan demokrasinin bir gereği olarak halk adına yönetme yetkisini kullanan yürütme, halkın temsilcilerinden oluşan parlamentoya hesap vermekle yükümlüdür. Bunu sağlayacak temel mekanizmaların başında, parlamento adına yürütme organlarını denetleyen YDK gelmektedir. YDK'lar, raporları aracılığıyla erkler sisteminin işleyişinde tamamlayıcı bir denge mekanizması olarak işlev görür. Kapasite ya da etki gücü her ülkede farklı olmakla birlikte, gerek parlamenter gerekse başkanlık sisteminin başarılı örneklerinde YDK'lar, bu işlevlerini etkili bir şekilde yerine getirebilmektedir.

Başkanlık sisteminde yürütme, parlamentoya karşı siyasal sorumluluğa sahip olmamakla birlikte, parlamento yasa koyucu sıfatıyla yaptığı düzenlemeler ve bütçeye ilişkin kararları ile yürütmeyi denetlemekle

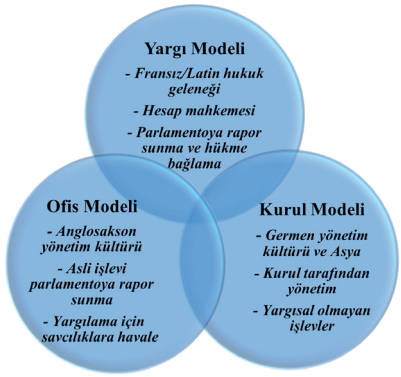
yetkili ve sorumludur. Özellikle bütçe kanunları aracılığıyla yürütmeye verdiği yetkinin uygulama sonuçlarını ve bu kapsamda yürütülen faaliyet ve programların performansını, ağırlıklı olarak YDK raporları üzerinden değerlendirir. Parlamenter sistemde de erkler dengesinin sağlanmasında parlamentonun yürütme üzerindeki dengeleyici işlevi, özellikle kamu kurumlarının halka ait kaynakları amacı doğrultusunda verimli, etkili ve hukuka uygun kullanmasının gözetimi sorumluluğu, kendileri adına denetim yapmakla yükümlü YDK'ları erkler sisteminde kilit bir konuma getirmektedir. Ancak uygulamada yasama denetiminin ağırlıklı olarak siyasal içeriğe sahip olduğu ülkelerde YDK'ların teknik mahiyetteki raporlarının etkisi zayıf kalabilmektedir.

Parlamenter ve başkanlık sisteminin başarılı uygulamalarında genellikle YDK ile parlamento arasındaki ilişki ve etkileşimin güçlü olduğu bilinmektedir. ABD'de YDK, "Kongre'nin Gözetim Gücü" sıfatıyla en yakın yardımcısı gibi hareket ederken, İngiltere'de de YDK yürütmenin hesap verebilirliğinde parlamentonun temel destekleyicisi olarak konumlandırılmaktadır.

1.3. Yüksek Denetim Kurumlarının Örgütsel Yapıları

YDK'ların örgütsel yapıları, işlevleri ve işleyişleri her ülkenin siyasi, hukuki ve idari yapısına, kültürel ve tarihsel birikimine göre şekillenmektedir (Köse, 2020: 11). Ancak genel olarak Anglo-Sakson veya parlamenter (Westminster) modeli, yargı ya da hesap mahkemesi modeli ve kurul ya da heyet modeli olmak üzere üç farklı YDK modelinden söz edilebilir.

Şekil 1: YDK Modelleri



Kaynak: World Bank (2023)'den uyarlanmıştır.

1.3.1. Parlamenter (Westminster) veya Anglo-Sakson Modeli

Birleşik Krallık (İngiltere) Sayıştayı örnek alınarak dünyanın birçok ülkesinde uygulanmakta olan bu model, parlamento ile yakın çalışan ve asli işlevi parlamentonun yürütme organları üzerindeki denetim ihtiyacını karşılamak amacıyla raporlar üretmek olan YDK'ları betimlemektedir. Bu tür YDK yapılanması Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, Hindistan ve birçok Karayip, Pasifik ve Sahra altı Afrika ülkesinde, bazı Avrupa ülkeleri ile Peru ve Şili gibi Latin Amerika ülkelerinde mevcuttur. Ofis modeli olarak da bilinen bu modelde YDK doğrudan parlamento ile yakın bir ilişki içinde denetimlerini sürdürmekte, parlamento komiteleri veya üyeleri tarafından talep edilen denetim ve araştırma gibi faaliyetlere daha fazla odaklanmakta; denetim sonuçlarını da parlamento komitelerine (çoğunlukla Kamu Hesapları Komitesine) sunmaktadır.

Parlamento tarafından belirli bir süre için seçilmiş Genel Denetçinin başkanlığında işleyen ve ulusal denetim ofisi şeklinde bir oluşuma sahip olan bu modelde YDK, parlamentonun hükümete devrettiği harcama yetkisinin sonuçlarını denetleyerek parlamentoya geri bildirimde bulunur. Birçok ülkede ana muhalefet partisinin başkanlığındaki bir parlamento komisyonuna sunulan YDK raporları, bu komisyonun kendi tespit ve önerilerini içerecek şekilde hazırlayıp hükümete ilettiği raporların temel dayanağını oluşturur. Bu modelde YDK'nın adli bir işlevi bulunmamaktadır; ancak gerektiğinde elde ettiği bulgu ve kanıtları işlem yapılmak üzere yasal makamlara iletebilir.

1.3.2. Yargı ya da Hesap Mahkemesi Modeli (Napolyonik Model)

Türkiye'nin de dahil olduğu 50'den fazla ülkede benimsenen bu model, Fransa, Belçika, İtalya, İspanya, Yunanistan gibi 10 Avrupa ülkesinde; Afrika'daki Frankofon (Tunus, Fas, Senegal gibi) ülkeler ile Portekizce konuşulan (Angola, Mozambik vb.) ülkelerde; Brezilya ve Kolombiya gibi bazı Latin Amerika ülkelerinde ve İran gibi bazı Asya ülkelerinde uygulanmaktadır.

Bu modelde YDK, yargı sisteminin bir parçasını oluşturur ve kamu kaynaklarını kullanan yetkililerin sorumluluklarına ilişkin olarak yargılama süreci sonucunda hüküm tesis eder. Yargı kurumu olarak özel bir statü ve işleyişe sahip olan bu tür YDK'lar genel olarak denetimler

sırasında tespit ettikleri; bazı ülkelerde (İspanya vb.) ise vatandaşlar, denetim ve teftiş birimleri başta olmak üzere diğer kamu idareleri ve diğer yargı mercilerince iletilen ve hukuka aykırılığı iddia edilen mali nitelikteki eylem ve işlemleri yargılayarak hükme bağlamaktadır.

Yargı yetkisi, YDK'nın parlamento adına kamu idarelerini denetlemek şeklindeki asli işlevlerinin bir alternatifi değildir. Bu modelde yer alan YDK'lar da genel olarak diğer modellerde yer alanlar gibi yürütme organının bünyesindeki bakanlıklar ve diğer kurum ve kuruluşları denetlemek ve sonuçlarını raporlamakla yükümlüdür. Bu model kapsamına giren YDK'ların çoğu, INTOSAI bünyesinde Paris Bildirgesi kapsamında kurulan Yargı Yetkisini Haiz YDK'lar Forumu'nun üyeleridir.

1.3.3. Kurul ya da Heyet Modeli

Avrupa Birliğinin yanı sıra Almanya ve Hollanda dahil birçok Avrupa ülkesi tarafından benimsenen bu model, özellikle Asya'da yaygındır. Rusya Federasyonu, Filipinler, Endonezya, Japonya, Güney Kore gibi birçok Asya ülkesi ile birlikte Arjantin gibi farklı kıtalardan ülkelerde de uygulanmaktadır.

YDK bünyesinde yer verilen denetim kurulu veya kurullarının denetim raporlarını hazırlayıp Parlamentoya sunduğu bu model, yargısal işlevlere sahip olmayıp, diğer özellikleri itibarıyla da Westminster modeliyle benzeşmektedir. Kurul üyeleri genellikle parlamento tarafından belirli bir süre için seçilmekte, kararlar ise oy çokluğu ile alınmaktadır. Kurul üyeleri arasından seçilen Başkan, daha çok eşitler arasında öncelikli olmak gibi bir pozisyona sahip olup, kurulca alınan kararları tatbik etmekle yükümlüdür.

1.3.4. Farklı Modeller Arasındaki Etkileşim

YDK'ların tasnifi başlıca bu üç temel model çerçevesinde yapılmakta ise de ülkeler arasında bu üçlü ayrımın ötesinde önemli farklılıklar olduğu bilinmektedir (Cordery ve Hay, 2021). Bu farklılıklar büyük ölçüde ülkelerin tercih ettiği yönetim ve hukuk sisteminden kaynaklanmaktadır. Ancak ülkelerin kendi tercihleri dışındaki etmenler de bu farklılaşmada rol oynamış; özellikle ülkelerin sömürge olarak yaşadıkları deneyimler, YDK'ların yapılanması üzerinde doğrudan bir etkiye sahip olmuştur.

Bu modeller kendi içinde tek tip ya da homojen olmadığı gibi, birden fazla modelin özelliğini taşıyan karma modelden de söz edilebilir. Dolayısıyla bazı YDK'ları bu modellerden birine dahil etmekte güçlükler yaşanabilmektedir. Ayrıca modeller arası geçişkenlik ya da doğal evrimleri, YDK'ların belirli bir modelde sabit kalmalarını güçleştirebilmektedir. Zira bu modeller arasında giderek bir benzeşmenin söz konusu olduğu bilinmektedir. Anglo Sakson (ofis) modelinin sembol kurumu Birleşik Krallık Sayıştayının 2011'de gerçekleştirilen yasal değişiklik ile 9 kişilik kurul tarafından yönetilen bir kuruma dönüştürülmüş (NAO, 2023) olması, bunun en somut örneklerindendir. Yargı modelinin belirgin örneklerini oluşturan Türkiye ve Fransa Sayıştaylarının parlamentoya yönelik işlevlerini daha fazla öne çıkarmaları da yakınsama sürecine ilişkin bir diğer örnektir.

1.4. YDK'ların Temel Özellikleri

1977'de ilan edilen ve INTOSAI'nin 'Magna Carta'sı olarak kabul edilen, içerdiği ilkeler BM Genel Kurulunun iki ayrı kararı (66/209 ve 69/228) ile tanınan Lima Deklarasyonu (INTOSAI-P 1) (INTOSAI, 2023), YDK'ların çalışmalarının temel unsurlarının yanı sıra görevlerini yerine getirebilmeleri ve bağımsız, objektif sonuçlara ulaşabilmeleri için ihtiyaç duydukları temel koşulları ortaya koymaktadır (IDI, 2023). Deklarasyonun 5. bölümünde YDK'ların bağımsızlığı, 6. bölümünde YDK üye ve denetçilerinin bağımsızlığı, 7. bölümünde ise YDK'ların mali bağımsızlığı ele alınmıştır. Buna göre YDK'lar, ancak denetledikleri kurumlardan bağımsız olmaları ve dışarıdan müdahalelere karşı korunmaları durumunda görevlerini nesnel ve etkin şekilde yerine getirebilir. Bu nedenle YDK'ların işlevsel ve kurumsal bağımsızlığının anayasal ve yasal güvenceye bağlanmış olmasının önemi vurgulanmıştır.

YDK'ların bağımsızlığının üyelerinin bağımsızlığı ile doğrudan bağlantılı olduğu da Lima Deklarasyonunda vurgulanmış; üyelerin bağımsızlığının anayasal güvence altına alınması, özellikle atanma ve görevden alınmaya ilişkin ilkelerin Anayasada belirtilerek bağımsızlığının zedelenmesinin önlenmesi gereğinin altı çizilmiştir. Denetçilerin de mesleki kariyerleri süresince denetlenen kurumlara bağımlı olmaması ve etki altına alınmaması, temel bir standart olarak belirlenmiştir.

Mali bağımsızlık için de YDK'ların görevlerini yerine getirmeye imkân verecek mali olanaklara sahip kılınması, bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında da birtakım ayrıcalıklardan yararlanmaları öngörülmüştür. YDK'ların değişen koşullara uygun değişim ve yeniden yapılanma çabalarının başarısı da bağımsızlık düzeyi ile doğrudan ilişkilidir. Özellikle kendi kaynaklarını yönetebilme kapasitesi, geniş bir yelpazede ihtiyaç duyulabilecek reformlar için harekete geçme potansiyelini doğrudan etkileyecektir.

YDK'ların yasal çerçevesinin, faaliyetlerini yürütmek için gerekli olan tüm bilgi ve belgelere ulaşabilmeyi güvence altına alması önemli olup, denetlenen kurumlara karşı belirli bir bağımsızlık düzeyine sahip olması bu açıdan önem taşır. YDK'nın raporlarını doğrudan parlamentoya sunması, hesap verebilirlik döngüsünün etkin işleyişi açısından önem taşımaktadır. Maliye Bakanlığı ya da Başbakan aracılığıyla sunulması gibi uygulamaların sürecin zamanlı ve etkili işleyişi açısından olumsuzluklara yol açabildiği bilinmektedir.

2. YÜKSEK DENETİM KURUMLARININ GÖREV VE YETKİLERİ

2.1. YDK'ların Denetim Görevi ve Kapsamı

Başlangıçta YDK'ların genel olarak düzenlilik ya da mali denetim fonksiyonunu yerine getirmek için kuruldukları bilinmektedir. Bu kapsamda mali tabloların toplanan gelirleri ve yapılan giderleri doğru yansıttığı, kamu idarelerinin ilgili düzenlemelere uygun hareket ettikleri ve yürüttükleri faaliyetlerin yasal yetki çerçeveleri ile uyumlu olduğu hususunda güvence sağlamak, temel işlevini oluşturmuştur. YDK'ların bu temel işlevi günümüzde de önemini sürdürmekle birlikte, görev ve sorumluluklarının zamanla önemli ölçüde genişlediği bilinmektedir. Günümüzde YDK'lar denetledikleri idarelerin faaliyetlerini hukuka uygun gerçekleştirmelerinin yanı sıra performanslarının iyileştirilmesine, mali saydamlığın güçlendirilmesine ve kamu mali yönetiminin amaçlarına hizmet etmesine katkıda bulunmakta (Demirbaş ve Çetinkaya, 2018: 60-61) ve bu işlevleri doğrultusunda denetimlerinin kapsamı giderek genişlemektedir (Bayrak ve Avcı, 2012: 102).

YDK'ların bir bölümü, ön denetimi faaliyetlerinin önemli bir parçası olarak gerçekleştirmeye devam etmektedir. Avrupa'da Portekiz, Slovenya, İtalya, Yunanistan gibi ülkelerde ön denetim, YDK'nın faaliyetleri arasında ağırlıklı yer tutmaktadır (Kontogeorga, 2019: 86-89). Ön denetimlerle YDK'lar genel olarak büyük yatırım projeleri, yüksek tutarlı kamu alımları ve büyük fonların kullanımında muhtemel hata ve usulsüzlükleri önceden belirleme ve önleyici tedbirlerin geliştirilmesini sağlama imkanına sahiptir.

YDK'lar denetimlerini çok büyük ölçüde uygulama sonrasında yürütmekte ve bu denetimler ağırlıklı olarak uygunluk denetimi, mali denetim ve performans denetimlerinden oluşmaktadır. Uygunluk denetimleri, geleneksel olarak hukuka ve diğer uyulması zorunlu ilke ve kurallara uyulup uyulmadığının incelenmesini içermekte ve daha çok hukuki sorumluluk doğuracak şekilde işlem tesis edilmesi ile sonuçlanmaktadır. Mali denetimler ise ağırlıklı olarak kamu idarelerinin dönem sonu mali tabloları ve bu tablolardaki beyanlara temel teşkil eden işlem ve faaliyetlerin denetlenerek, mali tablo hakkında görüş verilmesini içermektedir.

Performans denetimi yetkisi YDK'lar arasında farklılık göstermektedir. YDK'ların çoğunluğu için bu yetki, kamu idarelerinin faaliyet, program ya da projelerini ne denli verimli yürüttüklerinin ve kaynaklarını ne ölçüde tasarruflu kullandıklarının gözden geçirilmesiyle sınırlıdır. Bunun ötesinde hükümet programlarının hedeflerine ulaşmadaki etkililiğinin gözden geçirilmesine kadar uzanan uygulamalar da söz konusudur. Bazı YDK'lar, stratejik planlar ve yıllık performans programları ile öngörülen amaç, hedef ve göstergelerin uygunluğunu ve kamu idarelerince uygulama sonuçlarını ortaya koyan faaliyet raporlarında yer alan beyanların fiili durum ve öngörülen amaç, hedef ve göstergelerle uyumluluğunu da denetlemekte; dolayısıyla idarelerin ilgili mercilerle birlikte kamuoyuna da sundukları performans bilgisinin doğruluğu ve güvenilirliği hakkında raporlar hazırlamaktadır.

Mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetiminin bir arada yürütüldüğü "kapsamlı denetim" uygulamaları da başta Kanada olmak üzere bazı ülkelerde yoğunluklu olarak uygulanmaktadır. Bu yaklaşım, parlamentoya denetlenen kamu idareleri hakkında daha kapsamlı ve zengin içerikli raporlar sunulmasına imkan sağlamaktadır.

Yüksek denetimin ana ilkelerini belirleyen Lima Deklarasyonu (INTOSAI P-1), YDK'ların geleneksel görevi olarak tanımladığı ve halen önemini koruduğunu belirttiği "muhasebe işlemleri ile mali yönetimin hukuka uygunluğunu ve düzenliliğini denetleme" görevine ek olarak, "kamu kurumlarının performansını, tutumluluğunu, verimliliğini ve etkinliğini incelemeye yönelik eşit derecede önemli diğer bir denetim türü olarak performans denetimi"nin, sadece belirli mali işlemleri değil, kurumsal ve idari sistemleri içeren kamusal faaliyetin tamamını kapsadığını ifade etmektedir. YDK'lar için bu denetimlerin temelde eşit öneme sahip olduğu, ancak denetim önceliklerinin YDK'ların kendisi tarafından kararlaştırılacağı ifade edilmektedir.

Lima Deklarasyonu, YDK'ların denetim kapsamının tüm kamu mali yönetimini içerecek şekilde geniş olmasını, devlet bütçesinin dışında kalan mali kaynakların da denetime tabi tutulmasını esas almaktadır. Bu kapsamda kamu payına sahip olan özel hukuka tabi teşebbüslerin, kamu kaynaklarından sübvanse edilen kurumların, belirlenmiş yöntemler çerçevesinde uluslararası ve uluslarüstü kuruluşların da YDK'ların denetim kapsamında yer alması öngörülmektedir.

YDK'ların denetim kapsamında yüksek miktarlarda kamu kaynağı kullanılan kapsamlı proje ve programlar, büyük çaplı kamu alımları, yapım ve hizmet işleri ihaleleri gibi risk düzeyi yüksek konular yer almaktadır. Giderek artan ölçüde, performans denetimleri aracılığıyla ele aldıkları çevresel sorunlar, küresel iklim değişikliği, BM Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları gibi hassas ve büyük ölçüde ulusal ölçekle sınırlandırılamayacak konular da YDK'ların görev kapsamına dahil olmaktadır. Bu tür alanlarda hazırladıkları denetim raporları, kamu idarelerinde hesap verebilirliği ve şeffaflığı güçlendirecek, kamu politika ve programlarının uygulanmasında etkinlik ve verimliliğin artırılmasına katkıda bulunacak güçlü araçlar (Milionis vd., 2021: 13) olarak önem kazanmaktadır.

YDK'ların denetlenen kurumun mali yönetimine ilişkin tüm bilgi, kayıt ve belgelere erişim hakkının bulunması ve gerekli gördüğü her tür sözlü veya yazılı bilgiyi talep yetkisine sahip olması da uluslararası standartlar açısından temel bir gerekliliktir. Bilgi ve belgeye erişim hakkı, görevlerini gereği gibi ifa etmesi açısından kritik önemde olduğu gibi, YDK'ların bağımsızlığının ve kendilerine sağlanan hukuki güvencelerin de bir göstergesidir.

2.2. Bütçe Uygulama Sonuçları Hakkında Uygunluk Bildirimi

Ulusal egemenliği temsil etmenin temel aracı olan bütçe hakkının etkin kullanılmasında parlamentoların en önemli yardımcıları YDK'lardır. Bu kurumlar, hükümetin gelir ve harcama politikalarının çerçevesini belirleyen bütçenin uygulama sonuçlarını parlamento adına denetlemek suretiyle bütçe döngüsünün etkili işlemesinde önemli rol oynamaktadır.

Parlamento tarafından onaylanan bütçe ile kurumlara tahsis edilen kaynakların tahsis amacı doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığının izlenmesini sağlayan araçlardan birisi, bütçenin uygulama sürecinde hazırlanan (üç aylık, altı aylık gibi) dönemsel ilerleme raporlarıdır. Parlamentolar, bütçenin uygulama sonuçlarına ilişkin denetimlerini ise özellikle yürütme organı tarafından sunulan kesin hesaplar üzerinden gerçekleştirir. Kesin hesapları uygun bulması halinde onaylar, uygun bulmadığı takdirde ise ibra etmemek suretiyle hükümete karşı anayasa ve yasalarda belirlenmiş birtakım müeyyidelerin uygulamaya geçirilmesini sağlar (Köse, 2022).

Bütçe uygulama sonuçları ya da kesin hesaplar bazı ülkelerde bir kanun, bazı ülkelerde ise mali rapor şeklinde parlamentoya sunulmakta (Karaer, 2021: 77) ve sunulan bu belgeler parlamento denetimine temel teşkil etmektedir. Bu belgelerin (kesin hesap kanun tasarısı ya da mali raporların) YDK incelemesine tabi tutulması birçok ülkede anayasal bir zorunluluk olup, parlamento adına kesin hesaplar üzerindeki incelemeleri sonucu YDK tarafından hazırlanan genel uygunluk (ya da uygunsuzluk) bildirimi, diğer denetim raporları ile birlikte kesin hesapların parlamento tarafından denetlenerek onaylanması ya da reddedilmesine katkı sağlamaktadır.

2.3. YDK'ların Yargısal İşlevleri

YDK'lar, birçok ülkede denetim ve diğer görevlerinin yanı sıra yargılama işlevini de icra etmektedir. Bu işlevi aracılığıyla YDK'lar, hesap verme sorumluluğunun daha da güçlendirilmesine ve uyguladıkları yaptırımlarla yönetimin hukuka uygun hareket etmesine ilave katkılar sağlamaktadır. INTOSAI'nin temel standartları arasında yer alan YDK'ların Yargısal Faaliyetlerine İlişkin İlkeler (INTOSAI-P 50), YDK yargısına ilişkin temel çerçeveyi ortaya koymakta, aynı

zamanda bu işlevin evrensel normlarla uyumlu ve etkin bir şekilde ifası için önemli bir temel oluşturmaktadır (Köse, 2020: 9).

Birçok ülkede kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin olarak bu kaynakların yöneticileri, muhasipleri ve diğer yetkilileri hakkında doğacak sorumluluk, adli ve idari yargının dışında özel bir yargı sistemine tabi kılınmış ve YDK'lar özel yargı mercii olarak yetkilendirilmiştir (ECA, 2019: 128; Köse, 2020: 117). Yargılama neticesinde kamu kaynaklarının kötüye kullanımı, bütçe ödeneklerinin amacı dışında ya da gerçek tutarların üzerinde harcanması suretiyle sebebiyet verilmesi söz konusu ise, bu şekilde gerçekleşen kamu zararının sorumlulardan tahsil edilmesine karar vermekte; suç unsuru taşıyan eylemlerin ise adli yargı mercilerince yargılanması amacıyla savcılıklara bildirilmesi yönünde karar alabilmektedir.

Yargı yetkisine sahip YDK'lar genellikle verdikleri yargısal kararlara karşı itiraz yollarını da kendi bünyesinde yer alan temyiz kurulu aracılığıyla işletmektedir. Dolayısıyla sadece ilk derece mahkemesi değil, nihai karar mercii olma özelliğine, bir başka deyişle yüksek mahkeme statüsüne de sahip olmaktadır. Bu YDK'ların ulusal yargı sistemindeki konumları, teşkilatlanmaları, yetki ve sorumlulukları ile süreç ve işleyişleri, Anayasa ve yasal düzenlemelerle belirlenmektedir.

2.4. Demokratik Yönetişimin Güçlendirilmesi ve Yönetimin Yeniden Yapılandırılmasında YDK'ların Rolü

YDK'lar kamuda hesap verme sorumluluğu sürecinin etkin işleyişinde kilit rol oynamaktadır. Bakanlıklar ve bağlı kurum ve kuruluşlarının yanı sıra yükseköğretim kurumlarından yerel yönetimlere, kamu iktisadi teşebbüslerinden fon, döner sermaye vb. teşekküllere kadar çok geniş bir alanda denetim yürütmekte; tüm kamu gelirleri ve harcamaları, denetimlerinin kapsamına girmektedir. Denetim sonucu hazırladıkları raporlar aracılığıyla kamu kurumlarının ve kamu kaynaklarının hukuka uygun, verimli ve etkili bir şekilde yönetilmesine katkı sunmakta, aynı zamanda kamusal faaliyet ve işlemler ile proje ve programların sonuçları hakkında kamuoyuna objektif, doğru ve zamanlı bilgi sunarak demokratik yönetişimi desteklemekte; saydamlık ve hesap verebilirliği güçlendirmektedir.

YDK'ların güçlü bir iç kontrol ve raporlamaya dayalı bir mali yönetim sisteminin hayata geçirilmesini sağlamakla aynı zamanda saydamlığı ve hesap verebilirliği desteklediklerini, artan saydamlık ve hesap verebilirliğin ise yolsuzluk ve usulsüzlüklere fırsat sağlayan koşulları ortadan kaldırdığı ya da sınırlandırdığı bilinmektedir. Genellikle asli işlevleri olarak kabul edilmese de yaptıkları denetimlerle dolandırıcılık, suiistimal vb. kötü yönetim uygulamaları ile mücadelede etkili bir kapasiteye sahiptirler. Ülkelerin yönetim sistemlerinde sahip oldukları konum, yetki ve işlevleri ile kamu yönetiminin dürüstlük esaslı olarak geliştirilmesinde ve etik dışı davranışlarla mücadele edilmesine önemli katkılar sunabilecek kurumlar (Uzun, 2019: 7) olarak da bilinmektedir.

Özellikle gelişmiş ülkelerde YDK'lar, kamu yönetiminde değişim ihtiyacının ve gelişim stratejilerinin keşfedilmesine, sistemik zaafların ve temel risklerin yoğunlaştığı alanların tespiti ve bu risk ve zaaflarla mücadele edilmesine odaklanarak, bulgu ve önerileri ile yöneticileri reform için cesaretlendirmekte; yönetimde sürekli gelişmeye odaklı, daha dinamik bir anlayışın egemen kılınmasında etkili olabilmektedir. Bu kapsamda, stratejik amaçlarından birini ulusal sorunlarla mücadele için Federal Yönetimin dönüşümüne katkı sağlamak şeklinde belirleyen ABD Sayıştayı, ilk kez 1990 yılında hazırladığı ve her iki yılda bir güncellediği "Yüksek Risk Listesi"nde yer alan ve yozlaşma, dolandırıcılık, israf, istismar ve kötü yönetime duyarlı ya da dönüşümüne ihtiyaç duyulan federal programları ve faaliyet alanlarını inceleyerek, kalıcı çözüm önerileri geliştirmeye çabalamaktadır (Cook, 2015). Benzer şekilde toplumsal sorunlarla daha etkin mücadele, kamu idarelerinin kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi, çeşitli alanlarda yönetimin modernizasyonu vb. konularda her yıl çok sayıda rapor hazırladığı bilinmektedir.

YDK'ların uluslararası sistemden ve bölgesel ya da küresel konjonktürden kaynaklanan sorunlara, risklere ve fırsatlara veya geleceği şekillendirebilecek unsurlara odaklanan raporları, ilgili kamu idarelerine olduğu kadar parlamentoya da geniş bir perspektif kazandırabilmektedir. ABD Sayıştayı'nın "uluslararası inanç özgürlüğü", "uluslararası insan trafiği" ya da yıllık hacmi 7 milyar ABD dolarına ulaşan vahşi doğadaki canlılar ve ürünlerinin yasadışı ticareti ile mücadeleyi konu alan "Vahşi Yaşam Trafiği" gibi alanlarda hazırlayıp Kongre'ye sunduğu raporlar, buna örnek gösterilebilir.

YDK'ların kuruluş amaçları incelendiğinde, genel olarak kamu mali yönetimini güçlendirmek ve vatandaşla devlet arasındaki güveni tesis etmek gibi saiklerin ön plana çıktığı görülmektedir. İngiltere'de vergi mükelleflerinin ödedikleri vergilerin amacına uygun harcanması, keyfi ve savurgan kamu harcamalarının engellenmesi, parlamentonun kuruluşundan sonraki süreçte YDK'nın öncülünün oluşturulmasındaki temel amaç olduğu bilinmektedir. Osmanlı Devleti'nde Divan-ı Muhasebatın kuruluşunun ardındaki esas unsurun da 19. yüzyılda içinde bulunulan mali çıkmazın, denetim aracılığı ile tesis edilecek mali disiplin aracılığıyla aşılması olduğu kabul edilmekte (Akdemir ve Yeşilyurt, 2022: 203), hatta bu husus kuruluş tezkeresinde de ifade edilmektedir.

2.5. YDK'ların Parlamentolara Katkısı

Parlamentoların bütçe kanunu ile yürütme organına devrettikleri gelir elde etme ve harcama yetkisinin uygulamadaki sonuçlarının değerlendirilmesinde en önemli yardımcısı, bu alanda uzmanlaşmış kurumlar olan YDK'lardır. Bütçe hakkının bir gereği olarak kamu kaynaklarının verimli, etkili ve hukuka uygun elde edilmesi, yönetilmesi ve harcanmasına dair denetimi parlamento adına yürüten YDK'ların parlamentoya sundukları raporların niteliği, türleri ve kapsamı ülkeden ülkeye önemli farklılıklar göstermektedir. Yılda sadece bir veya birkaç rapor sunanlar olduğu gibi, yüzlerce rapor sunan YDK'lar da bulunmaktadır. Denetlenen tüm kurumlar ve konular bazında üretilen tüm raporlar sunulabildiği gibi, raporlarda yer alan temel bulguları veya önemli hususları içeren daha kapsamlı ve sınırlı sayıda rapor sunulması ya da sadece belirli konularda hazırlanmış daha derinlikli raporların sunulması da uygulanan yöntemlerdendir.

Parlamentoların yasama ve denetim işlevlerinin icrasında parlamento komisyonları önemli görevler üstlenir. En etkili komisyonların ise genellikle bütçe ile ilişkili komisyonlar olduğu bilinmektedir. Bütçe ile ilgili en yaygın komisyonlar ise bütçe komisyonu ve kamu hesapları komisyonudur. Bütçe komisyonu bütçe taslağının incelenmesi, müzakeresi ve onaylanmasında görev ifa ederken, kamu hesapları komisyonu bütçe uygulama sonuçları ve kesin hesap kanun tekliflerinin incelenmesi ve onaylanmasında görev üstlenmektedir.

Bütçe komisyonu, bütçe politikalarının oluşturulması ve bütçesel kararların alınmasında hükümete ve parlamentoya bilgi, görüş ve öneriler sunma işlevini, büyük ölçüde YDK'lardan aldığı destekle ifa eder. Kamu hesapları komisyonu ise daha çok bütçe uygulama sonuçlarını inceler ve bu amaçla kamu kurumlarınca sunulan faaliyet raporları ve kesin hesap bilgileri ile birlikte YDK raporlarından yararlanır. YDK tarafından bütçe uygulama sonuçlarının değerlendirilmesini içeren genel uygunluk bildirimleri, en önemli dayanağını oluşturur.

Lima Deklarasyonu (INTOSAI-P 1), YDK'ların parlamentoya rapor vermekle ve raporlarını yayımlamakla yetkili ve yükümlü kılınmalarını öngörmekte, bu şekilde bulgularının uygulamaya geçirilme imkanlarının artacağını belirtmektedir. YDK Bağımsızlığına İlişkin Meksiko Deklarasyonu (INTOSAI-P 10) da aynı şekilde YDK raporlarındaki bulgu ve önerilerin muhataplarınca uygulamaya geçirilmesinde YDK ve parlamentonun ortak hareket etmesi gereğine vurgu yapmaktadır. Standartlarda ayrıca denetim raporlarının parlamento tarafından incelenmesi, parlamentonun önemli gördüğü bulguların kamuya açık oturumlarda gündeme alınması, bu bulgular temelinde parlamento tarafından önerilen eylemlerin yayımlanması, yürütme tarafından söz konusu önerilerin uygulanması ve parlamento tarafından da sistematik olarak izlenmesi (PEFA, 2016) gibi somut mekanizmalar önerilmektedir. Kısacası parlamento ile YDK arasında güçlü bir iletişim ve işbirliği, her iki organın da etkinliğini artırmanın temel koşulu (Akyel ve Köse, 2011: 17) ve uluslararası standartların bir gereğidir.

YDK raporlarının yetkinliği ve parlamentonun bu raporlara verdiği önem, YDK'ların işlevselliğinin önemli bir göstergesidir. Raporların kalitesine de bağlı olarak parlamento ilgisinin düşük olması durumunda kamu kaynaklarının kullanımından dolayı hesap verme sorumluluğu zayıflayabilmekte ve YDK'nın etkisi sınırlı kalabilmektedir. Parlamentonun YDK raporlarına verdiği önem ve bu raporları değerlendirme düzeyinin, bütçe hakkını ne denli iyi kullandığının bir göstergesi (Önder ve Meydanlı, 2019: 129) olduğu söylenebilir. Parlamento ve komisyonlarının kamu harcamaları ve devletin mali bilançosu üzerinde gerçek anlamda bir denetim gerçekleştirmesi, anlaşılması güç veriler yerine konuların özüne odaklanması, gerekli alanlarda politika geliştirerek bunlara uyulmasını gözetmek için bütünü

kuşatıcı bir bakış açısıyla hazırlanmış YDK raporları üzerinden hareket etmesi, anayasal işlevlerini hakkını vererek yürütmesine olanak sağlar (Köse, 2022: 302).

2.6. Topluma Değer Katmak ve Vatandaşların Yaşamlarında Fark Yaratmak

Yürüttükleri faaliyetlerle YDK'ların hedefledikleri temel çıktılarından biri de, INTOSAI Standartlarında öngörüldüğü üzere, topluma değer katmak ve vatandaşların yaşamlarında fark yaratmaktır. Bunu gerçekleştirmenin temel koşulu, denetimin evrensel kabul görmüş temel ilkelerinin ve bu ilkelerin uygulanmasına dair standart ve rehberlerin izlenmesidir. Denetim raporlarının kamuoyuna açıklanması ve parlamentoya sunulması, sosyal medya vb. mecralar aracılığıyla vatandaşın erişiminin kolaylaştırılması, yıllık faaliyet raporlarının hazırlanarak kamuoyuna ve parlamentoya sunulması gibi uygulamalar, bu amacın gerçekleştirilmesinde temel araçlar olarak işlev görür. Bu amaçla vatandaşların kendi faaliyetlerine katılım kanallarını güçlendirmek amacıyla birçok YDK'nın yoğun çabalar gösterdiği gözlenmektedir (Usman, 2023; Eroğlu, 2023; Baimyrzaeva ve Köse, 2014).

Demokratik yönetişimin temel dinamikleri arasında önemli bir yer tutan YDK'lar sadece kamu idarelerini geliştirmekle kalmayıp, vatandaşı da tarafsız, bağımsız ve güvenilir bilgilerle donatarak güçlendirir (Petersson, 2013: 1112). YDK'ların adına denetim yaptıkları parlamentonun doğrudan vatandaşın temsilcilerinde oluşması nedeniyle parlamentoya yaptığı katkılar, esasen temsilcileri aracılığıyla vatandaşın hayatına değer katacak kararların alınmasında işlev görmektedir. YDK tarafından sunulan ve bağımsız, yetkin, kapsamlı ve güncel bilgi içeren raporlar aracılığıyla doğru politikalar ve etkili çözümlerin hayata geçirilmesinde yürütme organını yönlendirme kapasitesine sahip olan bir parlamento, yasama ve denetim işlevlerini daha etkili şekilde ifa edebileceği gibi, vatandaşın refahına, huzur ve güvenliğine de daha fazla katkıda bulunabilecektir.

3. KÜRESEL SİSTEMDE YDK'LARIN İŞLEVLERİ VE ETKİNLİKLERİ

3.1. YDK'ların Uluslararası Örgütlenmesi: INTOSAI ve İşlevleri

Kasım 1953'te 34 YDK tarafından, BM öncülüğünde Havana (Küba)'da gerçekleştirilen kongre ile temelleri atılan Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI), günümüzde 194'ü YDK olan 200 üyesi ile etkisi ve tanınırlığı her geçen gün artan bir kuruluş haline gelmiştir. Dünyadaki YDK'ların ve BM uzman kuruluşlarının kalıcı, özerk, bağımsız ve politik olmayan profesyonel temsilcisi ve şemsiye örgütü olarak hareket eden INTOSAI, kuruluşundan günümüze istikrarlı bir şekilde faaliyetlerini artırarak sürdürmektedir.

INTOSAI, yüksek denetim alanında mesleki standartların geliştirilmesi, YDK'ların kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi, denetim alanında uluslararası düzeyde bilgi ve deneyimlerin paylaşımı gibi etkinlikleri ile iyi yönetişimin geliştirilmesi, şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılması, mali sistemlerin güçlendirilmesi gibi alanlarda kurumlara ve toplumlara yaşamsal katkılar sağlamaktadır. Bu çabaları ile üyesi YDK'ların ülkelerinin kamu yönetimine ve vatandaşlarının yaşamlarına değer katmasına katkıda bulunur. INTOSAI'nin daha güvenli ve sürdürülebilir bir yaşam için üslendiği kritik roller, BM Genel Kurulu'nun Aralık 2011 tarihli A/66/209 ve Aralık 2014 tarihli A/69/228 Kararları ile en üst düzeyde teyit edilmiştir. Bu kararları ile BM Genel Kurulu, INTOSAI'nin daha fazla verimlilik, hesap verebilirlik, etkinlik, şeffaflık ve kamu kaynaklarının vatandaşların yararına verimli ve etkili kullanımını teşvik etme yönündeki çalışmalarını takdir ettiğini beyan etmiştir.

Kuruluşundan itibaren BM ile yakın işbirliği içinde faaliyetlerini sürdüren INTOSAI, 1998'den itibaren BM'de Özel Danışmanlık statüsüne sahiptir. 1971 yılından itibaren BM Ekonomik ve Sosyal İşler Departmanı (UNDESA) ile birlikte dünyadaki tüm YDK temsilcilerinin katılımı ile düzenli olarak yüksek düzeyli kapasite geliştirme sempozyumları düzenlemektedir. Son yıllarda özellikle YDK'ların BM 2030 Gündemi ve Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının (SKA'ların) başarısına önemli bir katkı yapmalarını desteklemek amacıyla çok sayıda girişim başlatmıştır. Bu kapsamda 100'den fazla üye YDK, SKA'lar ile ilgili denetimlerin yürütülmesine somut ilgi

göstermiş, ulusal düzeyde yürütülen denetimlerin yanı sıra çok sayıda uluslararası denetim de yürütülmüştür.

INTOSAI, geniş kapsamlı işlevlerini 7 bölge teşkilatı, uzmanlık kuruluşları ve görev gücü gibi esnek yapılar aracılığıyla ifa etmektedir. Avrupa Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (EUROSAI), Asya Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (ASOSAI), Afrika Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (AFROSAI) (Afrika için iki alt bölge grubuyla, Frankofon Afrika için CREFIAF ve Anglofon Afrika için AFROSAI-E), Latin Amerika Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (OLACEFS), Arap Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (ARABOSAI), Karayipler Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (CAROSAI) ve Okyanusya Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (CAROSAI), üyeleri arasında mesleki ve teknik işbirliğini teşvik etmek amacıyla oluşturulmuş INTOSAI'nin özerk bölge teşkilatlarıdır. INTOSAI, ayrıca Mesleki Standartlar Komitesi, Çevre Denetimi Komitesi, Kapasite Geliştirme Girişimi gibi kurumsal yapılar, Hedef Komiteleri, Alt Komiteler, Çalışma Grupları, Görev Güçleri ve Proje Grupları aracılığıyla faaliyetlerini yürütmektedir. INTOSAI Geliştirme Girişimi, INTOSAI Dergisi gibi organları da kapasite geliştirme faaliyetlerine destek vermektedir.

Standart geliştirmeye 1970'li yılların sonlarında başlamasına ve bu alanda nispeten yeni bir aktör olmasına rağmen, INTOSAI tarafından geliştirilen standartlar tüm dünyadaki YDK'ların çalışmalarını temelden etkilemiş ve kamu denetçilerine bariz bir mesleki özgüven kazandırmıştır. Bu standartlar YDK'ların güvenilirliklerini, kurumsal kapasitelerini ve personelinin mesleki yetkinliklerini artırdığı gibi, denetim ve diğer faaliyetlerinin kalitesine de önemli katkılar sağlamıştır.

YDK'ların asli işlevi (yargı yetkisine sahip olanlar dahil) denetim olduğundan, YDK'lar için geliştirilen standartlar çerçevesi de ağırlıklı olarak denetimin metodolojisi, yönetimi ve kalitesi gibi konuları kapsamaktadır. YDK'ların %30'una yakın bir bölümü tarafından yürütülen yargılama işlevine ilişkin faaliyetlerin bu standartlarda son yıllara kadar yeterince karşılık bulamaması, bir eksiklik olarak değerlendirilmekteydi. Ancak Eylül 2019'daki 23. INTOSAI Kongresinde INTOSAI-P 50 kabul edilerek, bu alandaki önemli bir eksiklik giderilmiştir (Köse, 2020: 12).

INTOSAI, yaklaşık 50 yıl önce başladığı standart geliştirme çabalarına son yıllarda ivme kazandırmış ve önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Bu kapsamda geliştirilen INTOSAI Mesleki Bildirimler Çerçevesi (IFPP), INTOSAI tarafından YDK'lar için hazırlanmış olan standartların daha sistematik, yüksek kalitede ve gelecek odaklı olarak geliştirilmesini amaçlamaktadır. IFPP, kapsamlı INTOSAI İlkeleri (INTOSAI-P), Yüksek Denetim Kurumlarının Uluslararası Standartları (ISSAI'ler) ve destekleyici INTOSAI Kılavuzlarını (GUID) içerecek şekilde geliştirilmektedir.

3.2. Küresel Yönetişimin Güçlendirilmesinde ve Uluslararası Kuruluşların Denetiminde YDK'ların Rolü

YDK'lar ulusal bir çerçevede, ancak giderek artan ölçüde küreselleşen bir dünyada, küresel aktörlerin veya dinamiklerin etkisinde gelişimini ve evrensel ilke ve standartlara uygun olarak faaliyetlerini sürdürmeye çalışmaktadır. Bu nedenle YDK'larca ulusal düzeyde yürütülen ve ülkelerin yönetişim kalitesini yükselten faaliyetleri, artan küresel etkileşimin de etkisiyle diğer ülke ve toplumlar için de değer taşımaktadır. Ülkelerin ekonomik ve mali yönetim sistemlerindeki başarısızlıkların ulusal ölçeğin ötesine taşarak, bölgesel ve hatta küresel düzeyde etkili krizlere yol açması kadar, başarılı yönetişim modelleri de yakınsama etkisiyle ulusal sınırları aşan pozitif sonuçlar doğurmaktadır. Dolayısıyla kamu maliyesi ve ekonomisinin güçlendirilerek toplumsal refahın artırılması, yolsuzluk ve yozlaşmanın önlenmesi, kamuda saydamlık ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi gibi alanlarda YDK'ların ulusal yönetimlerine sağladıkları katkılar, doğrudan ya da dolaylı olarak diğer toplumlara da değer katmaktadır.

Öte yandan YDK'ların kamu kaynaklarının kullanımı konusunda verdikleri güvence, uluslararası kredi ve yatırım kuruluşları ile diğer mali ve ekonomik kuruluşlar için de belirli düzeylerde güvence sağlamaktadır. Uluslararası sistemde üstlendikleri görevler kadar, ulusal sınırlar dahilinde ifa ettikleri bu ve benzeri işlevleri de YDK'ların ulusal sınırların ötesinde daha geniş bir etkiye sahip olabildiğini göstermektedir.

YDK'lar, uluslararası kuruluşların denetiminde doğrudan görev üstlenmek suretiyle bu kurumlarda saydamlık ve hesap verebilirliğin geliştirilmesine, dolayısıyla küresel yönetişimin güçlendirilmesine

katkıda bulunur. Bu kuruluşlara, üye ülkelerin ulusal bütçelerinden aktardıkları katkılardan oluşan kaynakların amacına uygun, verimli, etkili ve hukuka uygun harcanmasında da işlev üstlenir. Uluslararası kuruluşların bir bölümünde birden fazla YDK kurul şeklinde görev üstlenirken, büyük çoğunluğunda ise belirli (genellikle 2 yıl ile 6 yıl arasında değişen) bir süre için ilana çıkılan dış denetçilik için YDK'lar başvuruda bulunabilmekte, başvurular arasında en uygun teklif değerlendirilerek teknik bir komite tarafından nihai karar verilmekte ya da üye ülkelerin temsilcilerince yapılan oylama sonucu dış denetçi olarak görev alacak YDK seçilmektedir.

BM Genel Kurulu tarafından 1946 yılında kurulan BM Denetçiler Kurulu, Örgütün kendisini ve aynı zamanda fonlarını ve programlarını denetlemektedir (UN, 2023). Kurul, her biri BM üyesi bir devletin YDK Başkanı olan üç üyeden oluşmaktadır. BM Genel Kurulu tarafından altı yıllık yenilenemez bir süre için seçilen Kurul, günümüz için Çin Sayıştay Başkanının başkanlığında Fransa ve Şili Sayıştay Başkanlarından oluşmaktadır. BM kuruluşlarında ise dış denetçi, değişen süreler için ilan yapılması ve başvuran YDK'lar arasından seçim yapılması suretiyle belirlenmekte; sürenin bitimine yakın yeniden ilan yoluyla mevcut denetçinin süresi bir dönem daha uzatılabilmekte ya da farklı bir YDK bu göreve getirilebilmektedir.

1953'te NATO'nun bağımsız dış denetim organı olarak kurulan NATO Uluslararası Denetçiler Kurulu (IBAN) ise farklı bir yapıya sahiptir. Kuzey Atlantik Konseyi'ne ve NATO üyesi devletlere NATO bütçesinin ve ortak fonların kullanımı konusunda güvence sağlayan IBAN, NATO'nun temel siyasi karar alma organı olan Kuzey Atlantik Konseyi tarafından dört yıllık yenilenemez bir dönem için atanan altı üyeden oluşur. Kurul üyeleri, NATO üyesi ülkelerin ulusal YDK'larından veya denetim konusunda kapsamlı bilgi ve deneyime sahip üst düzey yetkililerden oluşur (IBAN, 2023).

Avrupa Birliğinde dış denetim işlevini üstlenmek üzere 1977'de kurulan Avrupa Sayıştayı (ECA), AB'nin mali yönetimini geliştirmek ve gelir ve giderlerin kurallara uygun şekilde toplanıp harcandığına dair bağımsız güvence sağlamakla görevlidir. Her üye ülkeden (27 ülke) birer üyesi bulunan Sayıştay'ın 900 kadar personeli bulunmaktadır (ECA, 2023). AB üyesi ülkelerin YDK'ları da Birliğe karşı birtakım yükümlülükler üstlenmiş olup, bu amaçla YDK'lar ile Avrupa Sayıştayı arasında

güçlü bir işbirliği söz konusudur. Üye devletlerin YDK başkanları ile Avrupa Sayıştayı Başkanından oluşan İrtibat Komitesi, belirli alanların denetimi ile ilgili olarak çalışma grupları ya da görev gücü oluşturarak kurumsal etkinliklerini artırma yoluna gidebilmektedir.

Yüksek denetimin anayasası olarak kabul edilen Lima Deklarasyonu, giderleri üye ülke aidatları ile karşılanan uluslararası ve uluslarüstü kuruluşların, her ülkenin sahip olduğu yüksek denetim sistemine benzer şekilde tasarlanmış bir bağımsız dış denetime tabi olmasını öngörmektedir. Bu denetimin bağımsızlığının güvence altına alınması için, denetçilerinin ya da denetim kurulu üyelerinin temelde ulusal YDK'lardan atanması koşulu getirilmektedir (INTOSAI, 2023). Uygulamada da BM şemsiyesi altında yer alan kuruluşlar ile diğer uluslararası kuruluşların önemli bir bölümünün bağımsız dış denetimi, belirli bir süre için seçilmiş bir ya da birkaç YDK tarafından yürütülmektedir. Sürenin sonunda ise rekabete açık bir şekilde seçim yenilenmektedir.

3.3. Uluslararası Denetim Uygulamaları

INTOSAI'nin kuruluş amaçlarından biri olan ve Lima Deklarasyonunda (md. 15) YDK'ların amaçlarına ulaşmasında etkili bir yöntem olarak tanımlanan uluslararası bilgi ve deneyim paylaşımının en önemli araçlarının başında, uluslararası işbirliği ile yürütülen denetim uygulamaları gelmektedir. Uluslararası işbirliği, giderek uluslararası bir çaba haline gelen denetçilerin eğitimine katkıda bulunmakta ve onlara yeni çalışma yöntemlerini tanıma imkanı vermektedir. Bu işbirliği, daha çok kesişen (paralel) ve koordineli (eş güdümlü) denetimler aracılığıyla gerçekleştirilmekte; ortak denetim girişimleri ise daha az sıklıkta söz konusu olmaktadır (INTOSAI, 2019: 13).

YDK'lar bazen kesişen denetim uygulamaları aracılığıyla, ulusal düzeyde yürüttükleri denetimlerine uluslararası nitelik kazandırabilmektedir. Bu tür denetimlerde YDK'lar, birden fazla (çoğunlukla aynı coğrafyada yer alan) ülkenin ortak sorun alanı niteliğindeki konuların işbirliği halinde denetlenmesini kararlaştırmaktadır. Denetim faaliyetleri her YDK tarafından ayrı ayrı yürütülmekte; ancak denetimin planlanması ve yürütülmesi süreçlerinde ve denetim bulgularının değerlendirilmesinde denetim ekipleri yakın işbirliği halinde çalışmaktadır. Ortak denetim uygulamalarında ise, birden fazla ülkenin YDK'sı bünyesinde yer alan

denetçilerden teşkil edilen bir denetim ekibi denetimi tüm safhaları ile yürütmekte, sonuçta tüm katılımcı ülkeler için geçerli bulgu ve öneriler içeren tek denetim raporu hazırlanıp kararlaştırılmış taraflara sunulmaktadır.

Bu tür uluslararası denetim uygulamalarına son 50 yıllık süreçte yaygın olarak başvurulmuştur. İlk uygulamalarda ortak savunma projelerinin ortak denetimleri ön plana çıkarken, ilerleyen süreçte daha çok sınır aşan çevre sorunlarının ortak ya da eş güdümlü denetimleri yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Ortak göl ve deniz havzalarının, bölgesel ormanların, tabiat parklarının vb. denetimi ya da daha geniş kapsamlı, küresel iklim değişikliği gibi tüm dünyayı ilgilendiren konuların denetimi birden fazla ülke YDK'sı tarafından gerçekleştirilmiştir. Son yıllarda ise BM Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları temel alan uluslararası denetim uygulamaları ön plana çıkmaktadır. Bu denetimler birden fazla ülke YDK'sının doğrudan işbirliği ile gerçekleşebildiği gibi, ağırlıklı olarak INTOSAI ve bölge teşkilatları ya da bu teşkilatların bünyesinde yer alan çalışma gruplarının (özellikle çevre denetimi çalışma gruplarının) teşviki, koordinasyonu ve metodoloji desteği ile gerçekleştirilmektedir.

4. YÜKSEK DENETİM KURUMLARININ GÜÇLENDİRİLMESİ

YDK'ların güçlendirilmesi, Birleşmiş Milletler başta olmak üzere ilgili uluslararası kuruluşların ve aynı zamanda ulusal yönetimlerin ve toplumsal dinamiklerin de hassasiyet gösterdikleri bir alandır. Kamu mali yönetiminin güçlü temellere ve sistemli bir yapıya kavuşturulmasında bu kurumların sahip olduğu potansiyel, tüm dünyada ihtiyaç duyulan güçlü, güven veren ve demokratik bir yönetimin inşası için fırsat oluşturabilir. Bunun için YDK'ların hem demokratik yönetişimi güçlendirmeye yönelik işlevlerini ön plana çıkarmaları, hem de bilimsel ve teknolojik gelişmeler, uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri çerçevesinde kendilerini sürekli geliştirmeleri önem taşımaktadır.

4.1. Parlamento ile İlişkilerinin Güçlendirilmesi

YDK'ların parlamentoya sundukları katkının düzeyi, demokratik yönetişimin kalitesi ile doğrudan ilişkilidir. Bu katkının temel aracı, sunulan denetim raporlarıdır. Denetlenen kamu idarelerine ilişkin

raporların yanı sıra seçilmiş ya da parlamento tarafından talep edilen konularda sunulan raporlar, önceki yıl bulgularının izleme sonuçlarına ilişkin raporlar ya da özel inceleme raporları aracılığıyla YDK'lar parlamentoyu desteklerler. Parlamento ile etkili bir iletişim, YDK'lara da denetimlerinden daha etkili sonuç almada katkı sağlar. Parlamentonun bütçenin uygulama sonuçlarını ve kamu kurumlarının performansını değerlendirebilmek için ihtiyaç duyduğu güvenilir bilgiyi zamanlı olarak elde etmek için YDK'ya, YDK'nın da raporları ile hedeflediği değişimi gerçekleştirmek için parlamentonun desteğine ihtiyaç duyması, iki kurum arasında bağımlı (simbiyotik) bir ilişki (Pelizzo ve Stapenhurst, 2012: 30) ortaya çıkarır. Bu ilişkinin etkili sonuç üretmesi, bu kurumlar arasında güçlü bir iletişim ve yakın işbirliğine (Akyel ve Köse, 2011: 7) bağlı olup, özellikle YDK'ların kapasitelerinin ve etki düzeylerinin artırılmasında bu işbirliği kilit önem taşır.

Hesap verebilirlik sistemi içindeki rollerini yerine getirirken YDK'lar, yalnızca olanları gözden geçirip sonuçlarını raporlayarak değil, aynı zamanda geleceğe projeksiyon tutarak, nerelerde daha fazla iyileştirme yapılabileceğini ortaya koyacak ve iyi uygulamaları teşvik edecek, değer katma potansiyeli ve etki düzeyi yüksek raporlar üretmeye odaklanmalıdır. Bu şekilde denetim, kamuda yönetişimin geliştirilmesine, daha iyi bir yönetim ve karar almaya ve kamu parasının daha etkin kullanımına katkıda bulunur (OECD, 2017: 3, 9). Bu kapsamda parlamenter denetimin niteliğini ve etkinliğini artırmak amacıyla parlamento ile YDK arasındaki iletişimin ve denetim raporlarının parlamentonun yürütme üzerindeki gözetim işlevine daha fazla katkı sağlayacak şekilde geliştirilmesi (Önder ve Meydanlı, 2019: 124), demokratik yönetişimin kalitesini de doğrudan etkileyecektir.

YDK'ların ürettiği nitelikli raporlar aracılığıyla doğru politikalar, etkili çözümler ve sürdürülebilir yaklaşımlar için idareleri yönlendirebilen bir parlamento, daha etkili bir denge ve denetim işlevi ifa edebilecektir (Köse, 2019: 20). Parlamentoların yaşam kalitesini artırma ve bunu sağlayacak süreçlerde yer alan kurumsal yapıları ve araçları etkileme kapasitesi, YDK'ların bu kurumlara katkısının önemini artırmaktadır. Dolayısıyla adına denetim yaptıkları parlamento ile ilişkileri, sadece anayasal ve yasal gereklilikler çerçevesinde değil, devlet idaresinde ihtiyaç duyulan sinerji, güç birliği, yönetişim kültürü ve stratejik vizyonun oluşması açısından da vazgeçilmez önemdedir.

4.2. Yeni Dijital Teknolojilerin Denetimde Etkin Kullanımı

Denetimin teknolojik altyapısının güçlendirilmesi ve yeni teknolojilerin denetimde ekin olarak kullanılması arayışları, hemen her YDK için kapsamlı ve uzun süreli çabaların konusunu oluşturmuştur. COVİD-19 pandemisi, teknolojik altyapı ya da dijital dönüşümün denetimlerin yürütülmesi, kalitesi ve sürdürülebilirliği için ne denli elzem olduğunu ortaya koydu. Bazı YDK'lar, pandeminin yol açtığı, öngörülmesi mümkün olmayan ve benzeri görülmemiş koşullara çevik ve esnek bir şekilde yanıt verebilmek için yeni teknolojiler ve yenilikçi yaklaşımları başarıyla hayata geçirebildiler. Ancak, özellikle azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda YDK'ların bu potansiyele sahip olmadıkları bilinmektedir.

Kamu kurumları karmaşık sistemler geliştirerek ve yapay zeka ve veri analitiği de dahil olmak üzere yenilikçi araçlar ve çözümler keşfederek teknolojiyi kullanmada hızlı mesafe katederken, YDK'ların etkili bir denetim gerçekleştirmek için denetlediği kurumlarla en azından eşit donanıma sahip olması gerekmektedir. Araştırmalar, sınırlı sayıda YDK'nın son derece karmaşık BT tabanlı denetim araçları ve prosedürlerinin geliştirilmesine, uygulanmasına ve kullanılmasına yatırım yaptığını, bir bölümünün ise bu olanakların çok uzağında olduğunu, bilişim teknolojilerinin kullanımında temel düzeyin ötesine geçemediklerini göstermektedir (World Bank, 2021: 6).

YDK'lar, kamu kurum ve kuruluşlarının denetiminde kendilerine sunulan karmaşık BT araçlarının ve uygulamalarının gelişimi ve yaygınlaşmasına katkı sunmak açısından üç temel alanda güçlüklerle karşı karşıyadır, Bu alanlar (World Bank, 2021);

- Denetlenenler tarafından kullanılan daha karmaşık sistem ve uygulamaların denetimi için gerekli teknikleri ve prosedürleri geliştirmek,
- Denetimlerin daha verimli yürütülmesi ve daha etkin sonuçlar alınmasına katkıda bulunacak denetim prosedürlerini geliştirmek için BT'nin sunduğu fırsatlardan yararlanmak,
- Daha da güç olanı, denetim verisi analitiğini ve BT tabanlı denetim araçlarını ve prosedürlerini geliştirmek, uygulamak ve kullanmak için gereken kaynakları, deneyimi ve uzmanlığı bulmaktır.

Bu tür güçlüklerle başa çıkmak için YDK'ların teknolojideki hızlı gelişmelerin sunduğu fırsatlardan yararlanmaya yönelik girişimlerini hızlandırması, hem kendi işlevselliklerini ve meşruiyetlerini artırmada hem de kamu kurum ve kuruluşlarının teknolojik gelişmelere uyum kapasitelerinin güçlendirilmesinde itici güç olabilmeleri açısından önem taşımaktadır. Bu amaçla YDK'ların kendi aralarındaki işbirliklerini artırmaları, bu yolla öğrenilen dersleri, kaçınılması gereken potansiyel tuzakları, yaygın sorunlara hızlı çözüm önerileri ve YDK'lar için başarılı uzun vadeli BT stratejilerinin temel bileşenlerini kapsayacak bir dizi alanda önemli avantajlar sağlanabilir. Denetim verisi analitiğinin ve BT tabanlı denetim yöntem ve araçlarının geliştirilmesi ve kullanılmasına yönelik eğitimlere ve en iyi uygulamalara odaklanan ayrıntılı teknik rehberler geliştirmeleri, uzun vadede ise donanımın ve ilgili denetim yazılımlarının geliştirilmesi; kamu alımları, gelir idaresi, mali yönetim bilgi sistemleri vb. otomasyonlarla entegre proje bazlı geliştirme ve kapasite güçlendirme stratejileri (World Bank, 2021: 6-7) ile kapsamlı ve sürdürülebilir bir dönüşüm hayata geçirilebilir.

Birçok alanda olduğu gibi denetimde de bir paradigma değişimini kaçınılmaz kılan dijital dönüşümün sunduğu fırsatlar, YDK'ların gelecek projeksiyonlarını teknoloji odaklı olarak yeniden şekillendirmelerini bir seçenek olmanın ötesinde zorunluluk haline getirmektedir (Köse ve Polat, 2022). Denetimin metodolojik çerçevesinin, temel yaklaşımlarının ve standartlarının yeniden ele alınmasını gerektiren dijital dönüşüm geleneksel yöntemleri büyük ölçüde geçersiz kılmakta, dönüşüme ayak uyduramayan kurumların ve mesleklerin geleceğini tehdit etmektedir. Bu süreçten en fazla etkilenecek olan mesleklerin başında gelen denetim için kapsamlı bir dönüşüm, varlığını sürdürmesinin temel koşulu olarak değerlendirilmektedir.

4.3. Kurumsal Kapasitenin Sürekli Güçlendirilmesi

YDK'ların sahip olduğu potansiyelden etkin yararlanılması, kurumsal kapasitelerinin tüm boyutları ile ve süreklilik esasıyla güçlendirilmesinden geçmektedir. Öncelikle bu kurumların ve yürüttükleri denetimlerin değişen ihtiyaç, talep ve beklentiler doğrultusunda geliştirilmesini sağlayacak stratejilere sahip olmaları ve kurumsal gelişim için teknolojik altyapının, iş süreçlerinin, temel yaklaşımların ve özellikle profesyonel kadrolarının güçlendirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Denetimde yeni metodolojilerin ve yenilikçi yaklaşımların sistem ve süreç geliştirme arayışına cevap verecek şekilde kullanılması ve daha güçlü kurumsal yapı, süreç ve sistemlerin inşasına katkı sunulması her geçen gün daha büyük bir ihtiyaç haline gelmektedir. Bu kapsamda uluslararası kuruluşların, standart geliştiren kurumların, INTOSAI başta olmak üzere uluslararası meslek örgütlerinin ve YDK'ların kendi aralarındaki ilişkilerin kurumsal kapasite gelişiminde, yeni bilgi ve deneyimlerin paylaşımında ve en iyi uygulamaların yaygınlaşmasındaki etkisi gün geçtikçe artmaktadır.

Katılımcı denetim yaklaşımlarının geliştirilmesi, YDK'ların etkinliğini artıracak temel araçlardan biridir. Denetim sürecine vatandaşların katılımının sağlanması, denetimin ve YDK'nın itibarını da artıracağı için, ilgili kurumlarca denetim sonuçlarının dikkate alınması ve gereğinin yerine getirilmesinde hassasiyeti artıracaktır (Eroğlu, 2023). Denetimde katılım, denetimin kalitesini olduğu kadar denetlenen idarelerin yönetişim kalitesini de doğrudan etkiler (Baimyrzaeva ve Köse, 2014).

YDK'ların önemli bir sorununun, gelişen teknolojiler, yeni metodolojiler ve değişen mesleki yetkinlikler karşısında nitelikli ve yetkin personel eksikliği olduğu kuşkusuzdur. Denetimin kamu yönetimine ve vatandaşın yaşamına değer katacak yaklaşımlar temelinde yürütülmesi, kuşkusuz buna uygun öngörüyle birlikte gerekli bilgi ve yetkinliklere sahip profesyonel denetçiler ile mümkün olabilecektir. INTOSAI-P 12 - YDK'ların Değeri ve Faydaları: Vatandaşların Yaşamlarında Fark Yaratmak başlıklı standart ve diğer birçok denetim standardında ele alınan denetimin modern işlevlerinin hayata geçirilmesi, mesleki donanımı ve kişisel yetkinlikleri bu doğrultuda geliştirilmiş denetçilerle mümkün olacaktır. Nitekim Kasım 2022'deki INTOSAI Kongresinde onaylanan Denetçi Yetkinliği başlıklı ISSAI 150, spesifik olarak bu alandaki ihtiyacın önemine ve nasıl karşılanacağına odaklanan bir standart ortaya koymaktadır (Köse, 2023).

Değişen koşularda denetim mesleğinin icrası, geniş alanlarda farklılaşan uzmanlıkların bir arada kullanılmasını gerektirmektedir. Bu kapsamda mühendisler, bilişim uzmanları, ekonomistler, istatistikçiler, muhasebeciler ve hukukçular gibi çok çeşitli uzmanlık ve becerilerin denetim süreçlerine entegre edilmesi, başarılı sonuçlara ulaşmak için giderek zorunlu hale gelmektedir. Ancak YDK'ların çoğunda denetim

kadrolarının sınırlı uzmanlık alanlarından oluşturulması, denetlenen alanlara ve denetimde kullanılması gereken yöntemlere ilişkin bilgi eksikliğine ve modern yöntemlerin uygulanmasında yetkinlik sorunlarına yol açmaktadır.

SONUÇ

Demokratik yönetimin özünü oluşturan hesap verebilirlik sisteminin en etkili aktörlerinden olan YDK'lar, hemen her ülkenin yönetim sisteminde önemli bir konuma sahiptir. Genellikle anayasalarda düzenlenmiş kurumlar olup, asli işlevleri parlamento adına kamu kurum ve kuruluşlarını bağımsız bir şekilde denetlemek ve sonuçlarını parlamentoya raporlamaktır. Birçok ülkede yargı yetkisine de sahip olan bu kurumlar, demokratik hukuk devletinin ve kamu mali yönetim sisteminin etkili işleyişinde kritik işlevler üstlenir. Bu nedenle YDK'ların kurumsal kapasitelerinin ve işlevselliklerinin artırılması, ulusal yönetimlerce olduğu kadar uluslararası kuruluşlarca da önemsenmekte, özellikle BM Genel Kurulu aldığı kararlarla YDK'ların güçlendirilmesini tüm üye ülkelerin gündemine almaya çalışılmaktadır.

YDK'lar günümüzde ulusal bir çerçevede, ancak giderek artan ölçüde küreselleşen bir dünyada, küresel aktörlerin veya dinamiklerin etkisinde gelişimini sürdürmek zorunda kalmaktadır. Artan beklentilerin ve değişen teknolojik koşulların da etkisiyle yapısal ve işlevsel dönüşümleri hızlanan YDK'ların daha çok demokratik yönetişimin güçlendirilmesi, vatandaş katılımının artırılması, parlamento ve komisyonlarının güçlü şekilde desteklenmesi, yeni dijital teknolojilerin denetimde yaygın olarak kullanılması ve denetimin değer katma potansiyelinin artırılması gibi alanlara yoğunlaştıkları görülmektedir.

YDK'ların yapıcı ve daha fazla gelişim için katkı sağlayan raporları aracılığıyla parlamentonun, komisyonlarının ve her bir üyesinin yetkinliğini, kapasitesini ve eyleme geçme motivasyonunu artıracak nitelikteki çabaları, toplumlarının temel dinamiklerini zinde, bilgili ve katılımcı kılacağı gibi, kamu kurumlarının sürekli gelişimine katkı sunarak ulusal kalkınmayı ve refah artışını da destekleyecektir. Öte yandan kamu mali yönetiminin güçlü temellere ve sistemli bir yapıya kavuşturulmasında bu kurumların sahip olduğu potansiyel, tüm dünyada ihtiyaç duyulan güçlü, güven veren ve demokratik bir yönetimin inşası için fırsat oluşturabilecektir. Bunun için YDK'ların

hem demokratik yönetişimi güçlendirmeye yönelik işlevlerine daha fazla odaklanmaları hem de bilimsel ve teknolojik gelişmeler, uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri çerçevesinde kendilerini sürekli geliştirmeleri önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

Akdemir, T. ve Yeşilyurt, Ş. (2022). Osmanlı Divan-ı Muhasebatının 19. Yüzyıl Avrupa Yüksek Denetim Kurumları ile Mukayesesi. Sayıştay Dergisi, 33(125), 201-226.

Akgündüz, A. (2012). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Sayıştay (Divan-ı Muhasebat). İstanbul: Osmanlı Araştırmaları Vakfı Yayınları.

Akyel, R. ve Köse, H.Ö. (2011). Kamu Mali Yönetiminde İyi Yönetişim İçin Sayıştayların İletişim Kapasitesinin Güçlendirilmesinin Önemi. Sayıştay Dergisi, 82, 3-21.

Baimyrzaeva, M. ve Köse, H. Ö. (2014). The Role of Supreme Audit Institutions in Improving Citizen Participation in Governance. International Public Management Review, 15(2), 72-90.

Bayrak, M. ve Avcı, M.A. (2012). Yüksek Denetim Kuruluşlarının Denetim Kapsamı. Sayıştay Dergisi, (86), 101-113.

Cook, C.S. (2015). The Odds of Getting Off GAO's High-Risk List Aren't Good. Government Executive Magazine, May 12.

Cordery, C.J. ve Hay, D. (2021). Public Sector Audit in Uncertain Times. Financial Management and Auditing, 2021: 1-20.

Demirbaş, T. ve Çetinkaya, Ö. (2018). Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Denetim. Ekin Yayınevi, Bursa.

Dikmen, S. ve Çiçek, H. G. (2020). Avrupa Sayıştayı ile Üye Devlet Yüksek Denetim Kurumları Arasındaki İlişki. Sayıştay Dergisi, 32(117), 57-85.

ECA (2019). Public Audit in the European Union. European Court of Auditors, Publications Office of the European Union.

ECA (2023). European Court of Auditors: History. https://www.eca.europa.eu/en/history, Erişim: 05.12.2023.

Eroğlu, A. (2023). Yüksek Denetim Sürecinin Güçlendirilmesi: Katılımcılık Esaslı Denetim. Sayıştay Dergisi, 34(128), 9-42.

IBAN (2023). International Board of Auditors for NATO (IBAN). https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_55937.htm, Erişim: 05.12.2023.

IDI (2023). INTOSAI-P 1: The Lima Declaration. IDI SAI Independence Resource Center. https://sirc.idi.no/document-database/documents/intosai-publications/1-intosai-p-1-the-lima-declaration. Erişim: 21.11.2023.

INTOSAI (2023). INTOSAI-P 1: Lima Declaration. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_1_en_2019.pdf, Erişim: 15.10.2023.

INTOSAI (2019). GUID 9000: Cooperative Audits between SAIs.

Karaer, A. (2022). Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Yasamanın Bütçe Gücü. Sayıştay Dergisi, 32(122), 73-105.

Kontogeorga, G. N. (2019). Juggling Between Ex-Ante and Ex-Post Audit in Greece: A Difficult Transition to A New Era, Int J Audit, Issue 23, pp. 86–94.

Köse, H.Ö. (2023). Denetçi Yetkinliklerinin Geliştirilmesinde Yeni Standart: ISSAI 150. Sayıştay Dergisi, 34 (128), 161-168.

Köse, H.Ö. (2022). Parlamentonun Bütçe Gözetimi İşlevi ve Yüksek Denetim. (Ed. M. Sakal, T. Akdemir, E.A. Şahin İpek, H. Demirhan) Kamu Mali Yönetiminin Paradigması ve Gelişim Süreci: Türkiye Örneği, ss. 285-314. Nobel Yayınları, Ankara.

Köse, H.Ö. (2020). Yüksek Denetim Kurumlarının Yargısal İşlevleri ve INTOSAI Standartlarında Yargının Temel İlkeleri. Sayıştay Dergisi, 32(117), 9-38.

Köse, H.Ö. (2019). Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim: Parlamentonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamento Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi. Sayıştay Dergisi, 31(114), 7-31.

Köse, H.Ö. ve Polat, N. (2021). Dijital Dönüşüm ve Denetimin Geleceğine Etkisi. Sayıştay Dergisi, 32(123): 9-41.

Milionis, N., Kose, H.O. ve Tartaggia, M. (2021). The European Union and Climate Change: An Auditor's Perspective. TCA Journal/Sayıştay Dergisi, 32(122): 9-35

NAO (2023). History of the NAO. https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/history-of-the-nao/ Erişim: 15.09.2023

OECD (2017). Developing Effective Working Relationships between Supreme Audit Institutions and Parliaments. SIGMA Paper, No: 54.

Önder, M. ve Meydanlı, M.A. (2019). TBMM'nin Denetim Aracı Olarak Sayıştay'ın Rolü: 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Değişiklikler ve Etkisi. Amme İdaresi Dergisi 52(3), 123-154.

PEFA (2016). Framework for assessing public financial management. Washington, D.C.: PEFA Secretariat.

Petersson, O. (2013). The Global Rescue of the Nation State: How Supreme Audit Institutions Can Improve Accountability in Democratic Governance. The Swedish National Audit Office, Stockholm.

Sayıştay (1973). Cumhuriyet'in 50. Yılında Sayıştay. Sayıştay Yayınları, Ankara.

Schafer, H. (1981). Constitutional Position of Supreme Audit Institutions with Special Reference to the Federal Republic of Germany. State Audit Development in Public Accountability, State Comproller's Office.

UN (2023). United Nations Board of Auditors. https://www.un.org/en/auditors/board/ Erişim: 12.12.2023.

Usman, M. (2023). Evaluation of The Citizen Participatory Audit by The Department of The Auditor General of Pakistan. TCA Journal/Sayıştay Dergisi, 34(129), 201-233.

Uzun, Y. (2019). Yüksek Denetim Kurumlarının Etik Dışı Davranışla Mücadele Uygulamaları. Sayıştay Dergisi, 30(115), 7-36.

World Bank (2021). Supreme Audit Institutions' Use of Information Technology Globally for More Efficient and Effective Audits. World Bank Publications, Washington DC.

World Bank (2023). The Basics of Supreme Audit Institutions-Citizen Engagement. https://www.e-participatoryaudit.org/module-01/audit101-4.php, Erişim: 21.10.2023.

KAMU DENETİMİNDE YUMUŞAK BİR GÜÇ: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN İLK 10 YILI

A SOFT POWER IN PUBLIC OVERSIGHT: FIRST 10 YEARS OF TURKISH OMBUDSMAN INSTITUTION

İbrahim KILINÇ[1]

ÖZ

Osmanlı İdare Teşkilatından Dünya'ya yayılmasına rağmen uzun ve tartışmalı bir süreç sonrasında 2012 yılında Türkiye'de de kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun (KDK) ilk 10 yılının değerlendirildiği bu çalışmada öncelikle Kurumun hukuki ve yapısal özelliklerinin "Venedik İlkelerine" uyumluluğu incelenmiştir. KDK'nın uluslararası kriterlere çok büyük oranda uyum sağladığı ve hatta daha gelişmiş özelliklere sahip olduğu görülmekle beraber resen inceleme, Anayasa Mahkemesine başvuru hakkı ve Başdenetçinin görev süresi gibi konularda yeni düzenlemelere ihtiyacı olduğu görülmektedir. İkinci olarak Kurumun ilk 10 yıllık performansı; şikâyet sayısı, karar sayısı, karar alma süreçleri, dostane çözüm kararı, tavsiye kararları kararlara uyum oranı vb. temel performans kriterleri açısından değerlendirilmiştir. Kurumun ilk 10 yılı, yeni kurulan bir kurum olması sebebiyle başarılı bulunsa da başvuru ve karar sayısının görece azlığı, idari şikayetlerin azalmasında beklenen etkiyi göstermemesi ve idarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesine yaptığı katkının sınırlı olması, tartışılan eksiklikler arasında yer almaktadır. KDK önümüzdeki yıllarda da bireyin İdare karşısında hızlı ve ücretsiz bir şekilde hakkını araması, iyi yönetim ilkelerinin yerleşik hale gelmesi, demokrasi ve temel insan haklarının gelişmesi için önemli görevler üstlenmeye devam edecektir. Kurumun öncelikle Ombudsmanlık özelliklerini koruması ve gelecek için değişime uyum sağlayabilen, gelişmeye açık bir yapısının olması önemlidir.

1 Dr., Kamu Denetçiliği Kurumu, ikilinc@gmail.com, ORCID: 0009-0009-8994-4174.

ABSTRACT

This study is essentially an evaluation of the first ten years of the Turkish Ombudsman Institution (TOI), established in 2012 after a long and contentious process, despite its spread to the world from the Ottoman Administrative Organization. Firstly, the compliance of the TOI's legal and structural characteristics with the 'Venice Principles' is examined. Although the TOI complies with international criteria to a great extent and even has more advanced features, it is seen that it needs new regulations on a few issues, such as ex officio examination, the right to apply to the Constitutional Court, and the length of the Ombudsman's term. Secondly, the performance of the institution in its first 10 years is evaluated in terms of key performance criteria such as the number of complaints, the number of decisions, decision-making processes, friendly resolution decisions, recommendations, and the rate of compliance with decisions. Despite being considered successful in its first 10 years as a newly established institution, it is among the debated shortcomings that the number of applications and decisions is relatively low, the expected impact on reducing administrative complaints is not shown, and the contribution to improving the quality of administration is limited. In the coming years, the TOI will continue to undertake important tasks for individuals to assert their rights quickly and free of charge against the administration, for the establishment of good governance principles, and for the development of democracy and fundamental human rights. It is important for the institution to primarily preserve its Ombudsman characteristics and have a structure that can adapt to change and remain open to development for the future.

Anahtar Kelimeler: Kamu Denetçiliği Kurumu, Ombudsman, Denetim, Şikâyet, Venedik İlkeleri.

Keywords: Turkish Ombudsman Institution, Ombudsman, Audit, Complaint, Venice Principles**.**

GİRİŞ

Kökeni Osmanlı idare teşkilatında olan, modern anlamda ilk defa 1809 yılında İsveç'te kurulan, önce diğer İskandinavya ülkelerine ve 20. yüzyılın ikinci yarısında tüm dünyaya yayılan, bugün 140'tan fazla ülkede faaliyette olan Ombudsmanlık kurumunun Türkiye kamu yönetim sistemine tekrar kazandırılmasının üzerinden 10 yıl geçti.[2] Dolayısıyla Kamu Denetçiliği Kurumu dünyanın en genç

2 Ombudsmanlığın kökenin Osmanlı Devleti olduğuna dair detaylı bilgi için bakınız: Coşkun, B. ve Günaydın, H. (2018); Aykanat, M. (2019); Rasch, D. (2018).

ombudsmanlık kurumlarından biridir.[3] Farklı ülkelerde "Arabulucu" (Médiateur), "Halkın Avukatı" (Defensor del Pueblo), "Halk Avukatı" (Volksanwaltschaft), "Adalet Temsilcisi" (Provedor de Justica), "İnsan Hakları Savunucusu" (Human Rights Defender) gibi isimlerle kurumsallaşmış olsa da, genel bilinen adıyla "Ombudsmanlar" temelde aynı görevleri yürütür: Kamu kurumları ve kamu hizmetleri karşısında dezavantajlı durumda olan bireylerin şikâyetlerini çözmek. Fakat bu temel görevlerinin yanında demokrasinin ve insan haklarının geliştirilmesi gibi belirgin görevler de üstlenmektedirler (Efe, 2013: 51).

Bireyin devlet ile karşı karşıya geldiği uyuşmazlıkların ele alındığı başta idari yargı olmak üzere kamu denetim mekanizmalarına alternatif olarak gelişen ombudsmanlık, tüm denetim araçlarından bariz farklı özelliklere sahip, nevi şahsına münhasır bir kurumdur. Esneklikleri, hızlı karar alabilmeleri, mevzuat yanında hakkaniyet temelinde karar verebilmeleri onları farklı kılan özelliklerdir. Vatandaş odaklı kamu hizmeti kavramının geliştirilmesi ve idare ile birey arasındaki sorunların giderilmesi için alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi olarak tüm dünyada gittikçe önem kazanan bir mekanizmadır (Reif, 2004:4-23). Ne yapısal ne de görev olarak tek tip bir ombudsmanlıktan söz etmek mümkün olmasa da bir ombudsmanlık kurumunun sahip olması gereken temel özellikler üzerinde uluslararası genel bir uzlaşı oluşmuş durumdadır (Parlak ve Doğan, 2016). Ombudsmanlık kurumunun köklü bir geçmişi olan Avrupa ülkelerinin uygulamalarına bakıldığında; Ombudsmanlar mevzuata bağlı kalmadan, yazılı hukukun ötesinde hakkaniyetle ilgilenmekte ve demokratik uygulamalar ile insan hakları uygulamalarında eğitim ve sosyal etkileşimi esas alarak hareket etmektedirler. Dolayısıyla Ombudsmanlar "hukukun ötesi boşlukları dolduran kural dışı (extra legem) oyuncular" olarak önemli rol üstlenmektedirler (Creutzfeldt vd., 2021: 8). Bu çerçevede Paris İlkeleri ve Venedik İlkeleri, Ombudsmanlık kurumlarına rehberlik etmek üzere oluşturulmuşlardır.

Ülkemizde kamu hakemi, delege, arabulucu, koruyucu vb. isimler arasından Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) ve Kamu Başdenetçisi ismi uygun görülen Ombudsmanlık mekanizması tartışmalı bir kuruluş süreci neticesinde çok ciddi beklentilerle 2010 Anayasa Referandumu

3 Bazı Avrupa ülkelerinde ombudsmanlıkların kuruluş tarihleri: İsveç (1809), Birleşik Krallık (1967) Fransa (1973), İspanya (1981), Avrupa Birliği (1993) Yunanistan (1995), Bulgaristan (2005). (Duran, 2021: 10).

ile Anayasanın Dilekçe Hakkı başlıklı 74 maddesine eklenerek anayasal bir statü kazanmış, 2012 yılında yasalaşan 6328 sayılı kanun ile de kurularak, 2013 yılında ilk şikayetini almıştır. Kuruluşunun üzerinden geçen bu 10 yıllık sürede, KDK'nın kuruluş aşaması tamamlanmış, ikincil mevzuat çıkarılmış, personel yapısı oluşturularak yeterli sayıda personel işe alınmış ve faaliyetlerinde bir standart sağlanmıştır. Hem halk nezdinde hem de diğer kamu kurumları arasında tanınırlık ve bilinirlik çabalarında belirli bir başarı sağlandığı gözlemlenmektedir (Erdinç, 2015; Özden, 2010; Mutta, 2005).

KDK'nın kurulma aşamasında akademik ve siyasi çevrelerde bu kurumdan ciddi beklentiler bulunmaktaydı. Kurumun önemli bir boşluğu dolduracağı savunuluyordu (Köksal, 2006; Efe vd. 2013; Avşar, 2007; Erhürman, 1998). Zira Ombudsmanlık Türkiye'de kurulduğunda;

- İdari yargının dava sayısı yükünün azalacağı,
- Vatandaşın idare karşısında sorunlarına mahkemesiz, hızlı, ücretsiz çözüm getirileceği,
- Vatandaşla İdare arasında köprü vazifesi görerek, toplumsal barışa katkı sağlayacağı,
- Bürokratik yapı reformu ile kırtasiyeciliğin azalacağı ve işlemlerin hızlanacağı,
- İyi yönetim ilkelerinin tüm kamu idaresinin eylem ve işlemlerine yaygın bir şekilde hâkim olacağı,
- Şeffaf ve hesap verebilen bir kamu idaresinin oluşumuna katkı sağlayacağı,
- Kötü yönetimi önlemeye katkı sağlayacağı,
- Demokrasinin kurumsallaşması ve temel hak ve hürriyetlerin güvence altına alınmasına yardımcı olacağı,
- Parlamentonun gözetim fonksiyonunu gerçekleştirmesine yardımcı olacağı,

değerlendirmeleri yapılmıştır.

Bu çalışmanın amacı, bu beklentilerle kurulan KDK'nın ilk 10 yılını iki aşamada değerlendirmek ve kurumun geleceği için önerilerde bulunmaktır. İlk olarak KDK'nın mevzuatını, yapısını ve uygulamalarını uluslararası standartlara göre değerlendirmektedir. Bu değerlendirme, Türkiye'nin de üyesi olduğu Avrupa Konseyi tarafından tüm üye ülkelere tavsiye edilmiş olan Venedik İlkeleri göz önünde bulundurularak yapılacaktır. Bu ilkelerin özünün yer aldığı bir tavsiye kararı da BM Genel Kurulu tarafından 16.12.2020 tarihinde kabul edilmiştir (A/RES/75/186 Nolu karar). Bu çalışma ikinci olarak KDK'nın ilk 10 yılını; başvuru sayısı, karar sayısı, tavsiye kararları, dostane çözüm kararları gibi çıktılar üzerinden değerlendirmektedir. Bu değerlendirme ilgili mevzuat gereği KDK'nın TBMM'ye her yıl sunduğu yıllık raporlarda yer alan istatistikler üzerinden yapılmaktadır. Son kısımda ise dinamik ve esnek yapılara sahip olarak mevcut koşullara uyum sağlaması beklenen ombudsmanlık kurumunun Türkiye'deki geleceği ile ilgili önerilerde bulunulmaktadır.

1. VENEDİK İLKELERİ VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Türkiye'nin de 46 üyesinden birisi olduğu Avrupa Konseyi, üye devletler içerisinde bağımsız ve etkili Ombudsmanlık kurumlarının kurulmasına uzun süredir destek vermektedir. 1985 yılında Bakanlar Komitesi, devletler tarafından Ombudsmanların atanmasını kuvvetle savunan ve Ombudsmanlıkların var olduğu devletleri, bu kurumları daha fazla güçlendirmeye teşvik eden, Ombudsmanlık Kurumları ile ilgili CM/Rec(85)13 sayılı Tavsiye Kararı'nı kabul etmiştir. Bakanlar Komitesi tarafından Ombudsmanlık kurumunun geliştirilmesine ilişkin olarak üye devletlere yönelik yeni Tavsiye Kararı (CM/Rec 2019/6), 16 Ekim 2019'da kabul edilmiştir. Bunun öncesinde, Avrupa Konseyine bağlı olan ve Türkiye'nin de kurucuları arasında olduğu Venedik Komisyonu, resmi adıyla Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu, "Ombudsmanlık Kurumunun Korunması ve Geliştirilmesine İlişkin İlkeler (Venedik İlkeleri)" kabul edilmiştir. Bakanlar Komitesinin Tavsiye Kararı ve Venedik İlkeleri birbirini tamamlayıcı niteliktedir. Dolayısıyla ombudsmanlık kurumlarının kuruluşu ve işleyişi ile ilgili tüm yönleri kapsayan, güncellenmiş bir dizi Avrupa standardı oluşturulmuş durumdadır (Avrupa Konseyi, 2020: 3-4).

1.1. Venedik İlkeleri

Venedik Komisyonu tarafından 15-16 Mart 2019 tarihlerinde gerçekleşen 118. Genel Kurul toplantısında kabul edilen ilkeler 25 madde olarak yayınlanmış olup 24 madde standartları belirtirken, 25. maddesinde Komisyon, üye devletleri bu ilkeleri, Ombudsmanlık Kurumunu "sağlamlaştıracak ve güçlendirecek biçimde okumaya, yorumlamaya ve kullanmaya davet etmektedir". Devletler, "Venedik İlkeleri doğrultusunda Ombudsmanlık Kurumlarını ve bu kurumların kapasitelerini, bağımsızlığını ve tarafsızlığını güçlendiren ve geliştiren uygun koşulları temin etmek ve böylece bunların uygun, zamanında ve etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak üzere, anayasal ve yasal düzenlemeler de dâhil gerekli tüm eylemleri gerçekleştirmeye teşvik" edilmektedir (Avrupa Konseyi, 2020: 16-22).

Venedik Komisyonunun sözü edilen 24 ilkesi aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:

Tablo 1: Venedik İlkeleri

	VENEDİK İLKELERİ
1.	Ombudsmanlık Kurumları, demokrasinin, hukukun üstünlüğünün ve iyi idarenin güçlendirilmesinde ve insan hakları ile temel özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesinde önemli bir role sahiptir. Avrupa Konseyi Üye Devletlerinde standart bir model bulunmamakla birlikte devlet, Ombudsmanlık Kurumunu destekleyecek ve koruyacak ve Ombudsmanlık Kurumunun bağımsızlığını zedeleyecek herhangi bir eylemden kaçınacaktır.
2.	Ombudsmanlık Kurumu, yetki alanı da dâhil olmak üzere, tercihen anayasal düzeyde sağlam bir yasal temele oturtulmalıdır. Ombudsmanlık Kurumunun nitelikleri ve görevleri ile ilgili diğer ayrıntılar, yasal düzeyde belirlenebilir.
3.	Ombudsmanlık Kurumuna, ombudsmanın alacağı ücrete ve emeklilik tazminatına da yansıyan, uygun şekilde yüksek bir rütbe verilecektir.
4.	Tek veya çoklu Ombudsmanlık modelinin seçimi, devletin teşkilatına, özelliklerine ve ihtiyaçlarına bağlıdır. Ombudsmanlık Kurumu, farklı düzeylerde ve farklı yeterliliklerle örgütlenebilir.
5.	Devletler, bu İlkelere tam olarak uyan, kurumu güçlendiren ve ülkedeki insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunma ve geliştirme düzeyini artıran modelleri benimseyeceklerdir.

	VENEDİK İLKELERİ
6.	Ombudsman, Kurumun yetkisini, tarafsızlığını, bağımsızlığını ve meşruiyetini mümkün olan en üst düzeyde güçlendiren prosedürlere uygun olarak seçilir veya atanır. Ombudsman tercihen, uygun bir nitelikli çoğunlukla, Parlamento tarafından seçilir.
7.	Adayların seçim prosedürü, kamuya açık bir çağrı yapılmasını içerecek, kamuya açık, şeffaf, liyakate dayalı ve nesnel olacak ve kanun ile düzenlenecektir.
8.	Ombudsman olarak atanma kriterleri, uygun niteliklere sahip çok çeşitli kişileri aday olmaya teşvik edecek kadar geniş çaplı olmalıdır. Temel kriterler; yüksek ahlaki karakter, dürüstlük ve insan hakları ve temel özgürlükler alanındakiler de dâhil olmak üzere uygun mesleki uzmanlık ve deneyime sahip olunmasıdır.
9.	Ombudsman, görev süresi boyunca, bağımsızlığı veya tarafsızlığı ile bağdaşmayan siyasi, idari veya mesleki faaliyetlerde bulunmayacaktır. Ombudsman ve personeli, öz düzenleyici etik kurallarına tabi olacaktır.
10.	Ombudsmanın görev süresi, atama organının görev süresinden daha uzun olacaktır. Görev süresi tercihen tek bir dönemle sınırlı olacak ve yeniden seçilme imkânı bulunmayacaktır. Her hâlükârda, Ombudsmanın görev süresi yalnızca bir kez yenilenebilecektir. Tek görev süresi, tercihen yedi yılın altında olmayacaktır.
11.	Ombudsman, yalnızca yasayla açıkça belirlenen, kapsamlı ve makul koşullara tabi olarak görevden alınacaktır. Bunlar, yalnızca dar bir şekilde yorumlanacak olan, "yetersizlik" veya "görevin gereklerini yerine getirememe", "uygunsuz davranış" veya "suiistimal" gibi temel kriterlerle ilgili olacaktır. Parlamentonun kendisi tarafından veya Parlamentonun talebi üzerine bir mahkeme tarafından görevden alınma için gereken meclis çoğunluğu, göreve seçilme için gerekli olan çoğunluğa eşit ve tercihen bundan daha yüksek olacaktır. Görevden alma prosedürü kamuya açık, şeffaf ve yasayla düzenlenmiş olacaktır.
12.	Ombudsmanın yetki alanı, idarenin hatalı eylemlerinin önlenmesi ve düzeltilmesi ile insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunmasını ve geliştirilmesini kapsayacaktır.
13.	Ombudsmanın kurumsal yetkinliği, tüm düzeylerdeki kamu yönetimini kapsayacaktır. Ombudsmanın yetki alanı ister devlet ister belediyeler ister devlet organları veya özel kuruluşlar tarafından sağlanmış olsun, kamuya sağlanan tüm genel menfaati ve kamu hizmetlerini kapsayacaktır. Ombudsmanın yargıya ilişkin yetkisi, bu sistemin usulen verimliliğini ve idari işleyişini sağlamakla sınırlı olacaktır.
14.	Ombudsman herhangi bir makamdan herhangi bir talimat almayacak veya kendisine herhangi bir makamdan herhangi bir talimat verilmeyecektir.
15.	STK'ler de dâhil olmak üzere herhangi bir gerçek veya tüzel kişi, Ombudsmanlığa serbestçe, engellenmeksizin ve ücretsiz erişme ve şikâyette bulunma hakkına sahip olacaktır.

	VENEDİK İLKELERİ
16.	Ombudsman, kendi inisiyatifiyle veya bir şikâyetin sonucu olarak, mevcut idari çözümleri dikkate alarak vakaları soruşturma konusunda takdir yetkisine sahip olacaktır. Ombudsman, soruşturmalarına yardımcı olabilecek herhangi bir kişi veya kuruluştan iş birliği yapmasını talep etme hakkına sahip olacaktır. Ombudsman, yasal olarak imtiyazlı veya gizli olabilecek olanlar da dâhil olmak üzere ilgili tüm belgelere, veri tabanlarına ve materyallere sınırsız erişim konusunda yasal olarak uygulanabilir bir hakka sahip olacaktır. Bu, binalara, kurumlara ve özgürlüklerinden yoksun bırakılanlar da dâhil olmak üzere kişilere engelsiz erişim hakkını içerir. Ombudsman, yetkililer ve makamlarla görüşme veya bunlardan yazılı açıklama talep etme yetkisine sahip olacak ve ayrıca kamu sektöründeki ihbarcılara özel ilgi ve koruma sağlayacaktır.
17.	Ombudsman, Kurumun yetkisi dâhilindeki herhangi bir kurum veya kuruluşa bireysel tavsiyelerde bulunma yetkisine sahip olacaktır. Ombudsman, yetkililerden ve makamlardan kendisinin belirleyeceği makul bir süre içinde yanıt vermelerini isteme konusunda yasal olarak uygulanabilir hakka sahip olacaktır.
18.	İnsan hakları ve temel özgürlüklerle ilgili onaylanmış uluslararası belgelerin ulusal düzeyde uygulanmasının izlenmesi ve ulusal mevzuatın bu araçlarla uyumlu hâle getirilmesi çerçevesinde, Ombudsman, Parlamentoya veya Yürütmeye, kamuya açık olarak (mevzuatın değiştirilmesi veya yeni mevzuatın kabul edilmesi de dâhil olmak üzere) tavsiyelerde bulunma yetkisine sahip olacaktır.
19.	Bir soruşturmanın ardından, Ombudsman, tercihen kanunların ve yönetmeliklerin veya genel idari işlemlerin anayasaya uygunluğu bakımından itiraz etme yetkisine sahip olacaktır. Ombudsman tercihen ilgili yargılama organları ve mahkemeler huzurunda müdahalede bulunma hakkına sahip olacaktır. Ombudsmanlığa resmî bir talep sunulması, kanuna göre mahkemeye başvurma süreleri üzerinde erteleyici etkiye sahip olabilmelidir.
20.	Ombudsmanlık, yılda en az bir kez, Kurumun faaliyetleri hakkında Parlamentoya rapor verir. Bu raporda, Ombudsmanlık, kamu idaresinin taleplere riayet etmediği durumları Parlamentoya bildirebilir. Ombudsmanlık, Ombudsmanın uygun gördüğü şekilde, belirli konularda da rapor verecektir. Ombudsmanlığın raporları kamuoyuna açıklanacaktır. Bu raporlar, yetkili makamlar tarafından usulüne uygun olarak dikkate alınacaktır. Bu aynı zamanda, Yürütme tarafından atanan Ombudsmana verilecek raporlar için de geçerlidir.

	VENEDİK İLKELERİ
21.	Ombudsmanlık kurumuna yeterli ve bağımsız bütçe kaynakları temin edilecektir. Kanunda, Ombudsmanlık kurumuna yapılacak bütçe tahsisinin, kurumun sorumluluklarını ve görevlerini tam, bağımsız ve etkili bir şekilde yerine getirmesini sağlama ihtiyacına uygun olacağına dair hüküm bulunacaktır. Ombudsmanlık ile istişare edilecek ve gelecek mali yıl için bir bütçe taslağı sunması istenecektir. Kurum için kabul edilen bütçe, indirim genel olarak diğer devlet kurumları için de geçerli olmadıkça, mali yıl içerisinde azaltılamaz. Ombudsmanlık bütçesinin bağımsız mali denetiminde, görevin yerine getirilmesinde önceliklerin seçimi değil, yalnızca mali işlemlerin hukuka uygun olup olmadığı dikkate alınacaktır.
22.	Ombudsmanlık Kurumu yeterli personele ve uygun yapısal esnekliğe sahip olacaktır. Kurum, Ombudsman tarafından atanan bir veya daha fazla denetçi yardımcısı içerebilir. Ombudsman, kendi personelini işe alabilecektir.
23	Ombudsman, yardımcıları ve karar verici personel, Kurum bünyesindeki resmî sıfatları ile gerçekleştirdikleri faaliyetlerle sözlü veya yazılı ifadeler bakımından hukuki süreçlerden muaf olacaklardır (görev dokunulmazlığı). Bu görev dokunulmazlığı; Ombudsman, yardımcıları veya karar verici personel Kurumdan ayrıldıktan sonra da geçerliliğini koruyacaktır.
24.	Devletler, Ombudsmanlık Kurumunun baskı altına alınmasını amaçlayan veya bununla sonuçlanan herhangi bir eylemde bulunmaktan veya görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmesini engelleyecek herhangi bir eylemde bulunmaktan kaçınacak ve onu bu tür tehditlerden etkin bir şekilde koruyacaktır.

Kaynak: Avrupa Konseyi (2020: 16-22).

1.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Venedik İlkelerine Uyumu

KDK mevzuatının, yani Anayasa'nın 74. maddesi ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Kamu Denetçiliği Kurumu Yönetmeliğinin ve bunların 10 yıllık uygulamasının Venedik ilkeleri ile çok büyük oranda uyumlu olduğu söylenebilir. Şüphesiz bunda KDK'nın ombudsmanlıkta oluşan modern gelişmeleri mevzuatına yansıtabilmesinin faydası vardır. Ayrıca ilgili mevzuat hazırlanırken Avrupa Birliği (AB) adaylığı sürecinin katkısı olduğu da yadsınamaz.

Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında göreceli olarak geç kurulsa bile KDK'nın tam bir desteğe sahip olduğu; fakat her yeni kurulan kurumun yaşadığı tanınma ve dikkate alınma gibi sorunlar yaşadığı dikkat çekmektedir. 10 yıllık süreçte Kurumun bağımsızlığını zedeleyecek bir gelişme gözlemlenmemiştir. Bu çerçevede 2010 Anayasa referandumu sonucu Anayasanın 74. Maddesine dahil edilmesi çok önemlidir.

Ayrıca 2012 yılında çıkarılan 6328 sayılı müstakil kuruluş kanununda Kurumun nitelikleri ve görevleri oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Ombudsmana kamu görevlileri arasında en üst rütbe ve maaş bağlanmıştır. "Başdenetçiye en yüksek Devlet memuru aylığı denetçilere bakanlık genel müdürleri için belirlenen her türlü ödemeler dâhil mali haklar tutarında aylık ücret ödenir. Başdenetçi ve denetçilerin sigorta primine esas kazanç tutarları, Başdenetçi için "en yüksek Devlet Memuru", denetçiler için bakanlık genel müdürleri esas alınarak belirlenir." (6328 SK m 16 ve m 33).

Türkiye'de tek bir ombudsmanlık modeli öngörülmüştür. Merkezi, tüm kamu hizmetlerini kapsayan bir ombudsmanlık modeli olarak tasarlanan KDK'nın merkezi ve tekel yapısı bazı alanlarda gelen şikayetlerin yeterince karşılanmaması sorununa yol açabilir. Ülkenin nüfusu, coğrafi yapısı ve idare teşkilatının karmaşıklığı göz önüne alındığında gelecekte yerel yönetimler, eğitim vb. farklı müstakil ombudsmanlıklar düşünülebilir.

İnsan hakları alanında Türkiye'de KDK'nın yanında Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu gibi insan hakları ve eşitlikten sorumlu müstakil bir kurumun da faaliyette olması önemlidir.

6, 7 ve 8. ilkeler açısından Ombudsmanın TBMM tarafından nitelikli çoğunlukla seçimi, özellikle Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş sonrası bağımsızlığını ve meşruiyetini artırmıştır (Anayasa m 74 ve 6328 SK. m 11). Şu ana kadar 3 defa Kamu Başdenetçisi seçimi gerçekleşmiştir. Kamu Başdenetçisi seçilebilmek için 50 yaş sınırı Kamu Denetçisi seçilebilmek için 40 yaş sınırı getirilmesi, memur olma şartı aranmaması önemlidir. Başdenetçi ve denetçiler için kesin siyaset yasağı bulunmaktadır (6328 SK m 30).

Kamu Başdenetçi ve denetçilerinin görev sürelerinin Venedik ilkelerinin 10. maddesi ile uyumlu olmadığı görülmektedir. Türkiye'de TBMM seçimleri 5 yılda bir yıl yapılmaktayken, Başdenetçi ve denetçiler 4 yıl için seçilmektedir (6328 SK m 14). Bir dönem daha görev yapmasına imkân bulunsa da bu düzenleme Başdenetçiyi, tekrar seçilmesi için onu seçen parlamentonun onayına tabi kılabileceği için ombudsmanın bağımsızlığı açısından bu arzulanan bir durum değildir. Başdenetçinin

tek bir 7 yıllık dönem için seçilmesi değerlendirilmelidir. Böylece Başdenetçinin görev süresi parlamentonun görev süresinden uzun olacaktır.

11, 12 ve 13. ilkeler açısından bakıldığında, tam uyumdan bahsedilebilir: Kanuna göre Kamu Başdenetçisi sadece seçilme niteliklerini kaybetmesi halinde TBMM Genel Kurulu tarafından görevden alınabilir. Kamu Denetçilerini de aynı gerekçe ile TBMM Dilekçe ve İnsan Hakları Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon görevden alabilir. Henüz böyle bir uygulama söz konusu olmamıştır.

Kurumun görev alanı geniş tutulmuştur. Kurum, "idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli" (6328 SK m 5) kılınmıştır. Kanuna göre eylem ve işlemler dışında kamu görevlilerinin tutum ve davranışları da Kurumun görev alanına girmektedir. "Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, Kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri inceler, araştırır ve önerilerde bulunur." (KDK Yönetmelik m 4).

Ombudsmana talimat verilmemesini öngören 14. ilke ile ilgili kanunda çok açık bir hüküm bulunmaktadır. "Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz." (6328 SK m 12).

KDK'ya tüm gerçek ve tüzel kişiler ücretsiz şikâyet başvurusu yapabilmektedir. KDK şikâyet üzerine inceleme ve araştırma yapmaktadır. KDK'ya ve Başdenetçiye resen inceleme ve araştırma yetkisi verilmemiştir. Her tür bilgi ve belgeyi (devlet sırrı niteliğinde

bile olsa) inceleme yetkisi verilmiş; şikayetçilerle ilgili ise şikâyetin gizli olarak yapılabilmesine imkân verilmiştir (6328 SK m 17 ve 18). İdare "Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir." (6328 SK m 20). İnsan Hakları Eylem Planında KDK'ya ayrıca insan hakları ile ilgili izleme ve raporlama yetkisi verilmiştir.

19. ilke açısından, KDK'nın Anayasa Mahkemesine veya diğer mahkemelere başvurma veya müdahil olma imkânı bulunmamaktadır. Ombudsman ilgili Kuruma mevzuatın düzeltilmesi için tavsiyede bulunabilirse de doğrudan Anayasa Mahkemesine kanun iptali için başvuruda bulunamaz. Yargı yerine Ombudsmana başvuruyu teşvik etmek açısından KDK'ya "dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur." (6328 SK m 17).

20, 21 ve 22. ilkeler açısında KDK'nın tam uyum içinde olduğu görülmektedir: Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak TBMM Dilekçe ve İnsan Hakları üyelerinden oluşan Karma Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür. Özel bütçeli kurum olarak görülen kurumun bütçesi her yıl TBMM bütçesinden hazine yardımı olarak aktarılmaktadır. Kurumda 1 Başdenetçi, 5 denetçi ve 300'den fazla personel çalışmakta olup özellikle diğer kurumlardan ihtiyaca göre geçici görevli personel çalıştırabilmektedir.

KDK'da görevli personelin özel bir görev dokunulmazlığı bulunmamaktadır fakat "Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştay'ın ilgili dairesidir. Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtay'ın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz Mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur." (6328 SK m 31).

24. (son) ilke açısından ise 10 yıllık uygulamada Kamu Denetçiliği Kurumuna yönelik herhangi bir olumsuz eylem gözlemlenmemiştir.

Venedik İlkelerine göre KDK'nın üç önemli eksiğinin olduğu da ifade edilmelidir. Bunlar:

1. Kamu Başdenetçisinin resen inceleme yetkisinin olmaması,
2. Kamu Başdenetçisine Anayasa Mahkemesine iptal başvurusu yapabilme yetkisi ile mahkemelerde şikâyetlerle ilgili konularda müdahil olabilme yetkisinin tanınmaması,
3. Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerinin görev sürelerinin "tek bir yedi yıllık dönem" olarak değil de dört yıllık olması ve tekrar seçilebilmeleridir.

1.3. Resen İnceleme Yetkisi

KDK'nın en önemli eksikliği şüphesiz resen inceleme yani kendi inisiyatifi ile harekete geçme yetkisine sahip olmamasıdır. Avrupa'da birçok Ombudsmanlıkta bulunan herhangi bir şikâyet gelmesine bağlı olmadan ombudsmanların kendi inisiyatifleri ile uygun gördükleri bir konuda inceleme ve araştırma yapmaları ve İdareye tavsiyede bulunmaları Ombudsman için çok önemli bir güçtür. İrlanda, Almanya, Birleşik Krallık gibi köklü ombudsmanlıkların yanında Bosna ve Hersek, Kosova, Bulgaristan gibi yakın zamanlarda kurulan ombudsmanlıklarda Ombudsman "şikâyet alınması hâlinde veya resen" harekete geçebilmektedir. Oysaki mevcut mevzuat KDK'ya sadece şikâyete bağlı konularda inceleme ve araştırma yapma ve idareye tavsiyede bulunma yetkisi vermektedir.

Kurum "Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak" (6328 SK m 7) yetkisine sahip olsa da özel raporların daha çok kadına şiddet, hayvan hakları, adalet gibi kapsamlı konularda hazırlandığını ve Kamu kurumları nezdinde bağlayıcılıktan mahrum olduğu görülmektedir. Bazen kamuoyunda infiale yol açan olaylar karşısında Kurumun harekete geçmek için başvuru gelmesini beklemesi Kurumun etkinliğini azaltmaktadır. *"Resen harekete geçme yetkilerine sahip bir Ombudsman, toplumdaki engelliler, çocuklar, yaşlılar ve kadınlar gibi mağdurların sorunlarının çözümünde kökleri bulunan insan haklarının ve hukukun üstünlüğünün gelişimini büyük ölçüde*

etkileyebilir. Bu durum aynı zamanda ihlalleri de engelleyebilir. Ayrıca resen yetkiler, sistemsel ve yapısal sorunların incelenmesini sağlamakta olup, bu ise Ombudsmanlara ihlalleri önlemeye yönelik büyük bir potansiyel ve geniş çaptaki ihlallerle mücadele etmenin en etkili yöntemlerinden birini sağlar." (Creutzfeldt vd., 2021: 12). Avrupa Birliği Komisyonu İlerleme Raporunda resen hareket etme yetkisinin bulunmaması bir eksiklik olarak belirtilmektedir.

1.4. Anayasa Mahkemesine Dava Açabilme ve Yargıda Davalara Müdahil Olma Yetkisi

Birçok ülkede ombudsmanların bir önleme mekanizması olarak Anayasa Mahkemesine dava açmaları veya yargıda bulunan çeşitli davalara müdahil olabilme yetkileri bulunmaktadır. Paris ve Venedik ilkelerinde yer alan bu durum AB ilerleme raporlarında da yer almaktadır.

Avrupa Ombudsmanlarında Ombudsmanlar mahkemelerle ilgili geniş yetkilere sahiptirler (Creutzfeldt vd., 2021: 12) :

1. Mahkemede ve yargı yerlerinde dava açmak;
2. Bir davaya üçüncü taraf olarak katılmak;
3. Kanunun Anayasaya uygunluğunu belirlemek için Anayasa Mahkemesi sürecini başlatmak;
4. Anayasal bir şikâyetin ardından Anayasa Mahkemesi nezdinde derdest davaya üçüncü taraf olarak katılmak;
5. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi nezdinde derdest davaya üçüncü taraf olarak katılmak.

Türkiye'de Anaysa Mahkemesine bireysel başvuru hakkı yanında kanunların iptal edilebilmesi için dava açma yetkisi Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir. Ayrıca mahkemelerde itiraz yoluyla AYM'ye başvurabilmektedir. Bir insan hakları, hakkaniyet ve hak arama kurumu olan KDK'nın da AYM'de iptal davası açabilmesi veya mahkemelere verilen itiraz yolu ile kanunların Anayasaya uygunluğunun denetimini istemesi insan haklarının güçlendirilmesi, bireyin hakların korunması açılarından faydalı olabilecektir.

1.5. Kamu Başdenetçisi Görev Süresinin 7 Yıla Çıkarılması

2017 Anayasa referandumu sonrasında Türkiye Cumhuriyeti parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yapmıştı. 2018 yılında gerçekleşen ilk seçimler sonucunda oluşan yeni hükümet sistemi ile KDK'nın yeni sisteme uyum göstermekte sorun yaşamadığı gözlenmiştir. Gerek Anayasa'nın 74. maddesi gerekse 6328 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine büyük ölçüde uygun olduklarından, yeni sisteme geçiş ombudsmanlık kurumunu yapısal ve işlevsel olarak güçlendirmiştir. 6328 sayılı kanun parlamenter hükümet sistemine göre düzenlenmişti. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sürecinde yeni sisteme uyum amaçlı çıkarılan 02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 110'uncu maddesi ile Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan, "Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler" bendi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu şekilde Kurumun görev alanına ilişkin önemli bir görev kısıtı kaldırılmıştır (Aktaş, 2022: 64).

Kamu Başdenetçisinin seçimi ile ilgili olarak parlamenter sistem döneminde Cumhurbaşkanları, TBMM Başkanı vb. tarafsızlık içeren makamlar için öngörülen nitelikli çoğunluk, yani ilk iki turda 2/3 oy oranı ve üçüncü turda ise salt çoğunluk öngörülmüştür. Bunun Mecliste çoğunluğu bulunan partinin Kamu Başdenetçisi ve Denetçileri de kendi oyları ile seçmesini sağlayacağı ve tarafsızlığa gölge düşüreceğine dair eleştiriler getirilmiştir (Ökten vd., 2015: 144; Keser ve Sucu, 2021: 55). Fakat Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası yürütme ve yasamanın tam olarak ayrılması ile parlamentoda mutlak çoğunluk kavramı her zaman yürütme ile aynı parti veya partilerden olmama durumunu ortaya çıkarmıştır.

Ayrıca Başdenetçi için gizli oyla ve nitelikli seçim şartı bağımsızlık ilkesi açısından önemli olsa da Başdenetçinin görev süresinin 4 yıl ile sınırlandırılmış olması TBMM'nin görev süresinin 5 yıl olması nedeniyle Venedik ilkeleri ile uyumlu değildir. İlkenin esası olarak 4 yıllık bir dönem için seçilen Başdenetçinin kendisini seçen TBMM tarafından tekrar seçilmek durumunda kalabileceğinden bu bağımsızlığı ve hesap verilebilirlik açısından sorgulamalara açık bırakacaktır. Bu çerçevede Kamu Başdenetçisinin tek bir dönem için yedi yıllığına seçilmesinin, kendini seçenlerle bağını koparacağından bağımsız hareket yeteneğini

artıracağı ve makamın bağımsızlık, tarafsızlık ve otoritesi için önemli olduğu düşünülmektedir.

2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN 10 YILI: YÖNTEM VE UYGULAMA

KDK'nın ilk yılları, kurumsal yapının oluşturulması, uygun personelin işe alınması ve şikâyet ve karar süreçlerinin oluşturulması ile geçmiştir. İlk Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçileri bu çerçevede yurtdışı örnekleri inceledikten sonra kısmen yargı sürecini andıran bir şikâyet ve karar süreci oluşturulmuştur. Sonraki süreçte en önemli gündemi, Kurumun halk ve diğer kurumlar nezdinde tanınırlığını ve bilinirliliğini artırmak olmuştur. 10 yıl sonunda KDK'nın şikayetleri çözümleme ve proaktif girişimler konusunda önemli mesafeler kazandığı belirtilmelidir. KDK ayrıca sadece kamu hizmetleri ile ilgili gelen şikayetleri inceleyerek çözüme kavuşturmamış, aynı zamanda önemli konularda özel raporlar hazırlayarak çözüm önerilerini ilgili kamu idaresiyle ve kamuoyuyla paylaşmaktan geri durmamıştır.

KDK'nın 10 yılda aldığı şikâyet sayısı ve verdiği karar sayısı ve nitelikleri Kurumun katma değerini ölçmek için önemli göstergedir. KDK'nın faaliyetleri ile ilgili en temel belge, Kurumun kanunen her yıl hazırlayıp TBMM'ye sunduğu Yıllık Raporlardır (6328 SK m 22). Özellikle hacimli bu raporlar (2022 Yıllık Raporu 674 sayfadan oluşmaktadır) TBMM Dilekçe ve İnsan Hakları Komisyonu üyelerinin oluşturduğu Karma Komisyon tarafından incelenmekte ve daha sonra Komisyon kendi raporunu hazırlayarak TBMM Genel Kuruluna sevk etmektedir. Genel Kurulda bu raporlar görüşülmektedir. Bu 10 Yıllık Raporlar KDK'nın şikâyet süreci ve kararları ile diğer faaliyetleri hakkında net bir görüntü ortaya koymaktadır.

2.1. Şikâyet ve Karar

KDK 6328 sayılı Kanun'un 5. maddesinde çizilen görev çerçevesinde yer verilen kamu görevlilerinin "tutum ve davranışları" ifadesi, Kurumun görev alanını çok ciddi bir şekilde genişletmektedir. Kanun koyucu idari yargının görev alanına giren idari "eylem ve işleme" ek olarak "tutum ve davranış" gibi yazıyla her zaman ispatı mümkün olmayan nispeten göreceli bir konuda da KDK'ya şikâyet başvurusunda bulunabilmesini öngörmüştür. Türkiye'de 5 milyondan fazla kamu

görevlisi olup bunun yarısı memur statüsündedir. Birey kamu hizmeti alırken kamu görevlisinin tutum ve davranışında gördüğü sıkıntıyı da Kuruma şikâyet etmektedir.

Tablo 2: Yıllara Göre KDK'ya Yapılan Şikâyet Sayıları

YIL	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Toplam
Şikâyet Sayısı	7.638	5.639	6.055	5.519	17.131	17.585	20.968	90.209	18.843	17.816	207.403

Kaynak: KDK (2023: 56).

Kuruma bireyler başvurabildiği gibi, vakıf, dernek, şirket, sendika gibi tüzel kişiler de başvuru yapabilmektedir. Ayrıca Kurum 18 yaş altındaki çocuklardan ebeveyn/veli/vasi onayı almadan da başvuru kabul etmektedir. Ücretsiz başvuruların Türkçe dışında dillerden ve vatandaşlık şartı aranmadan yapılabilmesi, Türkiye'de kamu hizmetlerinden faydalanan yabancı statüsündeki bireylerin hak aramaları açısından kolaylık sağlamaktadır. Ayrıca başvuruların %75'ten fazla kısmının e-başvuru aracılığıyla internet üzerinden yapılması, şikayetlerin hızlı ve masrafsız bir şekilde Kuruma gelmesini sağlaması açısından önemlidir (KDK, 2023: 59).

İlk 10 yılında KDK'ya toplam 207.403 başvuru yapılmıştır. Kuruluşundan sonraki ilk 4 yılda başvuru sayıları düşük kalmıştır. Şüphesiz yeni bir kurum olması, tanınırlığının düşük olması gibi nedenlerden dolayı ilk dört yılın ortalaması 6.212 olarak geçekleşmiştir. 2017 sonrası dönemde ise başvuru sayılarında ciddi bir artış olduğu göze çarpmaktadır.

2020 yılı başvuruları şüphesiz bir istisna olarak karşımıza çıkmaktadır. Kurum'a 2020 yılında toplam 90.209 adet şikâyet başvurusu yapılmış olup, bunların 70.440 adedi salgın kapsamında verilen temel destek kredilerine ilişkindir. Sokağa çıkma yasaklarının yoğun uygulandığı, okulların kapatıldığı, seyahatin kısıtlandığı bu zor günlerde hükümetin vatandaşların ekonomik sıkıntılarını hafifletmek amacıyla kamu bankaları aracılığıyla uygulamaya koyduğu temel destek kredilerine ulaşım ile ilgili yaşanan problemlerin KDK'ya taşınmasından oluşan bu başvurular, KDK'nın kriz dönemlerinde hazırlığını ve cevap kapasitesini ölçmüştür. Kamu Başdenetçisi bu 70.440 başvuruyu

bizzat karar bağlamış ve %95'ine tavsiye kararı vermiştir. Bu durum, KDK'nın zor şartlarda vatandaş ile idare arasında önemli bir köprü görevi görmesine örnek olarak gösterilebilir.

COVİD 19 pandemisinden kaynaklı nedenlerden arındırılmış 2020 başvuru sayısı 19.769'dur. Buna göre son 6 yılın başvuru ortalaması 18.685 olup, yıllık başvuru sayıları bu çizgi doğrultusunda devam etmektedir. 20.968 ile zirve yapan 2019 yılından sonra 2022 yılında 17.816 olarak bir düşüle gerçekleşmiştir ki bu başvuru sayısının ülke nüfusu, idari dava sayısı, idare hizmetlerinin aksaklığı ile ilgili şikayetlerin yaygınlığı göz önüne alındığında düşük olduğunu iddia etmek yanlış olmayacaktır.

Tablo 3: 2022 Yılında En Çok Şikâyet Gelen 6 Konu

Konu	Başvuru Sayısı	Yüzde
Kamu personel rejimi	4.324	24,27%
Adalet, milli savunma ve güvenlik	3.663	20,56%
Mahallî idarelerce yürütülen hizmetler	1.839	10,32%
Eğitim-öğretim, gençlik ve spor	1.419	7,96%
Ekonomi, maliye ve vergi	1.383	7,76%
Çalışma ve sosyal güvenlik	1.072	6,02%

Kaynak: KDK (2023: 60).

Şikâyet edilen konular incelendiğinde, 2020 pandemi yılı istisna tutulacak olursa kamu personel rejimi her yıl en çok şikâyetin geldiği konu olmuştur. Düzenli olarak ilk beşte yer alan diğer konular ise Adalet, Milli Savunma ve Milli Güvenlik, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Eğitim-Öğretim ve Gençlik ve Spordur. Kamu görevlilerinin tayin, terfi, işe alınma ve disiplin gibi işlemlerinin Kurumun en çok ilgilendiği sorunlar olması, KDK'nın kamu çalışanları arasında tanınırlık ve bilinirliğinin yüksek olmasından dolayı çok şaşırtıcı değildir (KDK, 2023: 111).

KDK'nın çalışma yöntemi incelendiğinde, ilk olarak gelen şikâyet ön incelemeden geçirilmekte (KDK Rehber, 2022: 22), şekil ve diğer şartlara bakılarak şikâyetin incelenip incelenemeyeceğine karar verilmektedir. Eğer şikâyet Kurumun görev alanına giriyorsa ilgili konudan sorumlu Denetçinin sorumluluğunda görevli uzmanlarca inceleme ve araştırmalar yapıldıktan sonra öncelikle mümkünse

taraflar arasında arabuluculuk görevi üstlenerek dostane bir şekilde çözümü sağlanmakta; eğer dostane çözüm mümkün değilse, gerekli belge ve bilgiler toplandıktan sonra karar önerisi hazırlanmaktadır. Mevcut yönteme göre, tavsiye ret ve kısmen tavsiye kısmen ret kararları Kamu Başdenetçisi tarafından diğer kararlar ise ilgili Kamu Denetçisi tarafından imzalanmaktadır.

Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır (6328 SK m 20). Bu Avrupa'da birçok Ombudsmanlıkta olmayan bir uygulamadır. Kanun koyucunun 6 ay içinde sonuçlandırma yükümlülüğü getirmesi, KDK'yı diğer Ombudsmanlıklardan olumlu şekilde ayıran bir özelliğidir.

2.2. İncelenemezlik Kararları

Kurum, yapılan başvuruları ön incelemeye tabi tutmakta ve aşağıdaki maddelere uymayan başvurular hakkında incelenemezlik kararı vermektedir:

- Kurumun görev alanına girmeyen şikayetler: Kurum Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, Kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri hakkında gelen başvurular bakmakta olup istisna olarak yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, hakkında yapılan şikâyetler Kurumun görev alanı dışındadır. (6328 SK m 5, KDK Yönetmelik m 4)
- Belli bir konuyu içermeyenleri,
- İdari başvuru yollarının tüketilmesinden sonra 6 ay içinde yapılmayan başvuruları,

- Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanları,
- Şekil şartlarını taşımayan başvuruları,
- Başvuranın menfaatinin ihlal edilmediği başvurular,
- Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar.

Tablo 4: Yıllara Göre Karar Sayıları

Karar Türleri	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Toplam
Tavsiye	64	93	56	62	245	677	860	68.128	1.201	1.097	72.483
K. Tav/K. Ret	11	26	26	32	177	269	410	704	403	625	2.683
Ret	37	150	109	191	353	662	893	941	1.320	1.017	5.673
Dostane Çözüm	-	-	-	-	1.575	1.916	1.607	1.808	1.928	1.419	10.253
İncelenemezlik	2.240	2.147	1.759	1.723	4.381	6.517	6.981	9.254	5.514	5.975	46.491
Gönderme	2.155	2.323	2.205	1.976	4.629	4.812	8.112	8.555	7.144	6.708	48.619
Diğerleri	1.594	1.609	1.692	835	3.386	719	719	555	837	612	12.558
Toplam	6.101	6.348	5.847	4.819	14.746	15.572	19.582	89.945	18.347	17.453	

Kaynak: KDK (2014-2023).

KDK'nın her yıl verdiği 3 kararından birinin incelenemezlik olması aslında yukarıdaki başvuru şartları incelendiğinde şaşırtıcı olmasa da Kurumun üzerinde oluşturduğu yük, emek ve zaman kaybı ve kırtasiyecilik açısından önlem alınması gereken bir husustur.

İncelenemezlik kararlarının bu kadar çok olmasının en önemli nedenlerinden biri, Kurumun tanınırlık ve bilinirliğin düşük olmasıdır. Bu konuda KDK tarafından ilk günden itibaren "Ombudsman iller ile buluşuyor" vb. toplantılar, kamu spotları, ulusal ve uluslararası sempozyumlar, üniversite ombudsman kulüpleri gibi etkinliklerle Kurumun tanınır ve bilinirliği artırılmaya çalışılsa da hem başvuru sayısının görece azlığı hem de nitelikli başvuru sayısın azlığı Kurumun yeterince tanınmadığının göstergesidir.

İncelenemezlik kararı ilgili Kamu Denetçisi tarafından verilmekte ve imzalanarak başvurucuya tebliğ edilmektedir. KDK'nın tüm kararları gibi incelenemezlik kararları da kesin olup ne KDK'nın kendi içinde ne de başka bir kuruma itiraz edilememektedir.

Bu yüksek incelenemezlik ve gönderme kararlarına karşın Kurum TBMM'ye sunduğu raporda (KDK 2023: 83), kabul edilebilir başvuru sayısının aslında İsveç, Finlandiya ve Norveç'ten yüksek olduğunu belirtmiştir. "İspanya'nın 2022 yılı verilerine göre, Kuruma yapılan 31.507 adet başvuru arasından kabul edilebilir başvuru oranı %7'dir. Finlandiya'nın 2022 yılı verilerine göre, Kuruma yapılan 7.892 adet başvurunun %13'ü kabul edilmiştir. Norveç'in 2020 yıllık rapor verilerine göre, Kuruma yapılan 13.517 adet başvurunun kabul edilebilirlik oranı %8'dir. Kurumumuza 2022 yılında yapılan başvuruların kabul edilebilirlik oranı ise %27,26'ya tekabül etmektedir."

Tablo 5: 2021-2022 Karar türlerinin yüzdelik dağılımı

Karar	2021	2022	10 Yıllık Yüzdelerin Ortalaması
Gönderme Kararı	38,94%	38,43%	%34,12
İncelenemezlik Kararı	30,05%	34,23%	%31,82
Dostane Çözüm Kararı	10,51%	8,13%	%8,6 [4]
Tavsiye Kararı	6,55%	6,29%	%9,9
Ret Kararı	7,19%	5,83%	%2,53
K.Tavsiye K. Ret Kararı	2,20%	3,58%	%1,16
Diğer Kararlar	4,56%	3,51%	%4
Toplam	100%	100%	

Kaynak: KDK (2022a: 68); (2023: 68).

KDK'ya başvuru için 6328 sayılı Kanunda yer almayan "başvuranın başvurduğu konu nedeniyle menfaatinin ihlal edilmiş olması" şartının yönetmelik (KDK Yönetmelik Md. 7) ile getirilmiş olması hak arama özgürlüğü önünde bir engel olarak düşünülebilir. Bu şart her ne kadar insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik başvurularda aranmasa da Kurumun verdiği incelenemezlik kararları incelendiğinde, Kurumun menfaat ihlali şartını dar anlamda yorumladığı ve birçok başvuruya bu açıdan incelenemezlik kararı verdiği görülmektedir (Aktaş, 2022: 70-75; Kağıtçıoğlu, 2018: 496).

2.3. Gönderme Kararı

KDK'ya başvuru şartlarından bir tanesi de 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda

4 Dostane Çözüm Kararı ilk olarak 2017 yılında verilmeye başlandığından, 6 yıllık ortalamadır.

yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereğidir (6328 SK m 17). Burada da "güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde" bu şartın aranmayacağı bir istisna olarak getirilmiştir. KDK bu şartı yerine getirmeden yapılan başvurular hakkında gönderme kararı vermektedir. Gönderme Kararında Kurum şikâyetin içeriğine girmeden doğrudan ilgili idareye şikâyeti göndermektedir, böylece bu şartı başvurucunu adına kendisi yerine getirmektedir: *"Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince, idari başvuru yolu tüketilmeden yapıldığı anlaşılan başvurunun bu aşamada Kurumumuzca incelenme imkânı bulunmadığından …. Kurumuna gönderilmesine, İdareler tarafından, iyi yönetim ilkelerine uygun olarak, başvurana makul bir süre içinde verilecek gerekçeli cevabın bir nüshasının idarece Kurumumuza da iletilmesine, İdareler tarafından başvurana verilecek cevabın tebliği tarihinden veya 30 gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren 6 ay içinde diğer başvuru koşullarını taşımak kaydıyla, Kurumumuza yeniden başvuru yapılabileceğinin başvurana hatırlatılmasına karar verildi."* (KDK, 2017: 232).

KDK'nın 10 yıl boyunca verdiği kararlar incelendiğinde her üç kararından bir tanesinin de Gönderme Kararı olduğu görülmektedir. 2022 yılında bu oran %38 olarak gerçekleşmiştir. Kurum Gönderme Kararlarının kanuni zorunluluk olduğunu ama Gönderme Kararı ile yine de şikayetçinin hakkını koruduğunu ve sorunları çözdüğünü TBMM'ye sunduğu raporlarda ileri sürmektedir. Bu çerçevede 2022 yılında Gönderme Kararı sonucu 775 dosyada Dostane Çözüme ulaşıldığını belirtmiştir (KDK, 2023: 79).

2.4. Dostane Çözüm Kararı

Arabuluculuk; tarafların arasındaki anlaşmazlıkları tarafsız bir üçüncü kişinin yardımı ile mahkemeye gitmeden çözmelerinde kullandıkları bir yöntemdir. Esnek ve etkili oluşu arabuluculuğun birçok uyuşmazlık türlerinde çözüm yöntemi olmasını sağlamıştır. Arabuluculuk ülkemizde yavaş işleyen yargı mekanizmalarına karşı hak kayıplarını en aza indiren tarafların arasındaki sorunu çözen ve anlaşmayı sağlayan bir alternatif çözüm mekanizması olarak gittikçe önem kazanmaktadır. Adli yargıda, işveren-işçi uyuşmazlıkları, ev sahibi - kiracı anlaşmazlıkları gibi konularda arabuluculuk ülkemizde aktif olarak kullanılmaya başlanmıştır. İdari yargıda ise arabuluculuk usulü bulunmamaktadır. KDK dostane çözüm mekanizması ile idari

uyuşmazlıklarda arabuluculuk rolünü yerine getirmeye çalışmaktadır denilebilir. KDK'ya yapılan şikâyet sonucu sorun dostane bir şekilde çözülürse, idari mahkemelere başvurulmayacaktır. Bu durum KDK'yı, idari yargı öncesinde bir arabuluculuk mekanizması konumuna koymaktadır.

Ombudsmanları özgün kılan ve diğer denetim mekanizmalarından ayıran en önemli özelliği, esnek ve interaktif yöntemleri kullanarak bireyin idare hakkındaki şikayetini hızlı bir şekilde çözüme kavuşturmasıdır. Yürütme, yasama ve yargı erklerinden bağımsız İdare ve birey arasındaki uyuşmazlıklarda üçüncü bir taraf olarak davranabilme yetisine sahip olan ombudsmanlar, sorunları arabulucu rolü üstlenerek hızlı bir şekilde çözebilmektedirler. Avrupa Ombudsmanı başta olmak üzere birçok ombudsmanın elinde arabuluculuk imkânı bulunmaktadır ve bu dostane çözüm (friendly solution/settlement) imkanını aktif olarak kullanmaktadırlar. Ombudsmanların esnek, yazılı hukuk dışına çıkabilen, hakkaniyet arayan, hızlı ve etkin müdahale yetenekleri, tarafları bir araya getirerek hızlı ve tatmin edecek çözüm bulmalarını sağlar (Duran, 2021).

Dostane Çözüm süreci incelendiğinde, Kuruma yapılan başvurunun kendisine iletildiği ilgili Kamu Denetçisinin idare ile en hızlı şekilde iletişime geçerek, yazışmaya gerek kalmaksızın sorunun dostane yollarla çözüme kavuşturulmasını sağlamaya çalıştığı görüşmelerden sonuç alınamaması durumunda; bilgi ve belge talep yazısı ile idare dostane çözüme davet edilmekte ve tavsiye kararına gerek kalmaksızın, sorunun dostane yolla çözümü sağlanmaktadır (KDK, 2019a: 352-357).

Bu çerçevede KDK, 2017 yılı Mart ayında yönetmeliğinde yaptığı değişiklikle dostane çözüm kararları almaya başlamıştır. Yönetmeliğin 7. maddesine göre; "İnceleme ve araştırma devam ederken Kurum tarafları dostane çözüme davet edebilir. Gizliliğe yönelik gerekli görülen tedbirler Kurum tarafından alınır. Kurum, şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandırır." Bu kapsamda; 2017 yılında 1.575, 2018 yılında 1.916, 2019 yılında 1.607, 2020 yılında 1.808, 2021 yılında da 1.928, 2022 yılında ise 1.419 dosyada Dostane Çözüm kararı verilmiştir (KDK, 2018-2023).

KDK'nın diğer ombudsmanlardan en önemli farklarından biri olan 6 ay içerisinde çözüme kavuşturma şartı şikayetçinin sorununun çözümünü hızlandırmakta iken dostane çözüm/uzlaştırma yolu ile bu süre bir aydan daha kısa olmaktadır (KDK, 2023: 28; KDK, 2022: 26). Ombudsmanların rollerinden biri de bireylerin sorunlarına uzun ve masraflı mahkeme süreçlerine alternatif olarak ucuz ve hızlı çözümler bulmak olduğundan, Dostane Çözüm kararları bu anlamda oldukça önemlidir.

2.5. Tavsiye Kararı

Ombudsmanlığın verdiği en önemli karar, tavsiye kararıdır. KDK'nın tavsiye kararları incelendiğinde oldukça kapsamlı ve uzun kararlar yazıldığı görülmektedir. Bir tavsiye kararında başvurucunun şikâyeti, konu ile ilgili mevzuatın yanı sıra hukuk, hakkaniyet ve insan hakları açısından incelenmekte; ayrıca iyi yönetim ilkeleri açısından da değerlendirilmektedir.

Kurum ön incelemeyi geçen dosyalarda:

- İdareden bilgi ve belge istenmesi durumunda idare 30 gün içinde belge ve bilgileri Kuruma iletmek zorundadır (6328 SK m 18),
- Bilirkişi görevlendirebilmektedir,
- Tanık veya ilgili kişilerin dinlenilmesi gibi usulleri kullanarak dosyalar hakkında kapsamlı bir inceleme ve araştırma yapmaktadır (Yüce vd. 2013: 69-72).
- Kuruma "Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde inceleme" gibi çok geniş bir yetki verilmiştir (6328 DK m 18).

Eğer Kamu Başdenetçisi şikayetçiyi haklı bulursa tavsiye kararı vermekte ve ilgili idarenin 30 gün içerisinde bu tavsiye kararına uymak ve gerekçe bildirmek zorunluluğu vardır.

Kurumca yapılan inceleme ve araştırma sonucunda;

- Hatalı davranıldığının kabulü,
- Zararın tazmini,

- İşlem yapılması veya eylemde bulunulması,
- Mevzuat değişikliğinin yapılması,
- İşlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi,
- Uygulamanın düzeltilmesi,
- Uzlaşmaya gidilmesi,
- Tedbir alınması,

gibi hususların bir veya bir kaçını kapsayan içerikte "Tavsiye Kararı" verilmektedir.

Tablo 6: Yıllar İtibarıyla Kurumların Tavsiye Kararlarına Uyma Oranı

Yıl	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Uyma Yüzdesi	20%	39%	37%	42%	65%	70%	75%	76,38%	79,50%	64,94%

Kaynak: KDK (2023: 82).

KDK'nın tavsiye kararına karşı İdarenin 30 gün süresi bulunmaktadır. Eğer kararı uygulamayacaksa bunu gerekçesi ile Kuruma bildirmek zorundadır. Ombudsmanlıklar yumuşak güç olduğundan ve hakkaniyet denetimi yaptıklarından zorlayıcı kararlar almamaları yapıları gereğidir. Fakat tüm Ombudsmanlar gibi KDK da verdiği tavsiye kararlarının İdare tarafında uygulanması için bazı araçlara sahiptir. Bunlar; TBMM, Medya ve Kamuoyu desteği olarak belirtilebilir. Kurum Yıllık Raporlarında tavsiye kararlarına uymayan idareleri açıklamaktadır. TBMM Karma Komisyon ve bu komisyona bağlı alt komisyon bu idareleri çağırarak uymama gerekçelerini sorgulamaktadır. Bu Cumhurbaşkanlığı sisteminde İdarenin TBMM tarafından denetlenmesi anlamında önemli bir uygulamadır. Ayrıca Kurum zaman zaman tavsiye kararlarına uymayan idareleri medya aracılığıyla kamuoyuna duyurmaktadır.

2.6. İyi Yönetişim İlkeleri

Halka hizmet eden kamu yönetiminin koşullarından biri de kamu hizmetini ve bu hizmeti verenleri belirli standartlara tabi tutmaktır. Bu çerçevede özellikle AB'nin kamu hizmetlerine ilişkin kapsamlı ilke ve standartlar belirlediği bilinmektedir. 07.12.2000 tarihinde kabul edilen

AB Temel Haklar Şartı, iyi yönetimin sağlanmasına yönelik ilkeler ortaya koymaktadır. Şartın 41'inci maddesinde özel olarak "İyi Yönetim İsteme Hakkı" düzenlenmiş; 8'inci maddesinde kişisel verilerin korunması, 20 ve 21'inci maddelerinde eşitlik ve ayrımcılık yasağı, 42'nci maddesinde belgelere erişim hakkı ve 44'üncü maddesinde dilekçe hakkına yer verilmiştir.

Bunu AB Ombudsmanının Avrupa Adalet Divanı kararlarından yararlanarak ve uygulamalardaki kötü yönetim örneklerinden yola çıkarak hazırladığı ve Avrupa Parlamentosu tarafından 2001 yılında kabul edilen Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası takip etmiştir. Söz konusu yasanın amacının, vatandaşların, AB kurumlarından hangi idari standartları beklemeye hakları olduğu konusunda bilgi sahibi olmalarına yardımcı olmak ve iyi idare ilkesini daha somut hale getirerek, en yüksek idare standartlarının teşvik edilmesini sağlamak olduğu belirtilmiştir. Bu konuda önemli diğer bir hukuki belge ise Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin iyi idare konusunda üye devletlerin uymasını beklediği CM/REC 2007/7 sayılı tavsiye kararıdır. Söz konusu kararla herkesin yararına olacak şekilde iyi idare hakkının geliştirilmesi tavsiye edilmiştir (Vogiatzis, 2017: 2; KDK, 2019b: 18).

Bu gelişmeler ışığında KDK da idarenin hizmetlerini iyi yönetim ilkelerini açısından değerlendirmeyi görevlerinden biri olarak belirlemiştir. Kamu hizmetleri ile ilgili gelen şikayetleri sadece hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden değil, iyi yönetim ilkelerine uygunluk yönünden de incelemektedir. Kurum bu çerçevede, Yönetmeliğinin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinde 17 adet ilkeye yer vermiştir. Buna göre;

"Kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar."

KDK'nın tavsiye kararları incelendiğinde, birden fazla ilkeye atıf yapıldığı görülmektedir. Bir kararda ÖSYM'nin yayınladığı kılavuz kurallarının makul, gerekçeli ve orantılı olması, amaca ve hizmetin gereklerine uygun, adayların haklarını koruyucu ve adaylara fırsat eşitliği sağlayacak biçimde, eşitlik ilkesine ve üst hukuk normlarına uygun olması gerektiğini belirterek, etik değerlerden eşitlik ve hukuka uygunluk ilkelerine özellikle vurgu yapmıştır (2016/4919 dosya numaralı başvuruya verilen 25/05/2017 tarihli Tavsiye Kararı).

Sağlık Bakanlığına verdiği tavsiye kararında ise Kurumun bilgi ve belge talebine süresi içinde cevap verilmekle birlikte idarenin istenen bilgi ve belgelere, eksik ve gerekçesiz şekilde cevap verdiği, bu nedenle kanunlara uygunluk, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verebilirlik, kararların gerekçeli olması ilkelerine uymadığı belirtilerek, İdarenin bundan böyle bahse konu ilkelere uygun davranması önerilmektedir (2023/9434 doya numaralı başvuruya 18/08/2023 tarihli tavsiye kararı).

İşe alımda girdiği mülakat sınavına yönelik şikâyette bulunan bir vatandaşla ilgili İller Bankasına gönderdiği tavsiye kararında Kamu Başdenetçisi, "komisyon üyelerince adaya verilen puanların tutanağa geçirildiği, ancak adayın verdiği cevaplara ve bu cevaplara ilişkin herhangi bir açıklayıcı ifadeye tutanakta yer verilmediği görülmüştür. Bu kapsamda idareden, iyi yönetim ilkelerinden "nesnellik", "tarafsızlık", "şeffaflık", "hesap verilebilirlik" ve "kararların gerekçeli olması" ilkelerine uygun davranması beklenmektedir" diyerek, bu ilkelerin önemini vurgulamıştır (2023/7556 başvuru nolu dosyada 19/09/2023 tarihli tavsiye kararı).

2.7. Değerlendirmeler

KDK'nın 10 yılı rakamlarla değerlendirildiğinde dikkat çeken en önemli özelliğin yüksek oranda incelenemezlik ve gönderme kararları olduğu dikkat çekmektedir. Başvuruların 2021 yılında %69, 2022 yılında %73'ü hakkında içerik denetimi yapılmamış ve incelenemezlik ve gönderme kararı verilmiştir. Bu başvuruların Kurum üzerinde oluşturduğu yük, önlem alınmasını gerektiren bir boyuttadır. İncelenemezliklerle ilgili Kanunda olmayan menfaat şartının yönetmelikten de çıkarılması önemlidir. Kurum için resen inceleme yetkisi talep edilirken diğer taraftan başvuruların çok önemli kısmının menfaat şartı yok gerekçesi ile incelenmemesi önemli bir tezattır.

Kurum kararlarına karşı yargı yolu dahil herhangi bir itiraz mekanizması olmaması, özellikle incelenemezlik kararlarının denetiminde sorun oluşturmaktadır. İdari yargı KDK'nın incelenemezlik kararlarının yargı denetimine tabi olmadığına dair kararlar almıştır. İncelenemezlik kararının Başdenetçi değil, ilgili Kamu Denetçisi tarafından verildiği düşünüldüğünde öncelikle Kurum içinde bir itiraz mekanizması kurulması fayda sağlayacaktır.

İkinci bir konu ise gönderme kararları ile ilgili olarak İdareye başvuru şartının çok katı uygulandığı görülmektedir (Aktaş, 2021). Ombudsmanların yapısı gereği bu şartın aranmamasının uygun olacağı düşünülmelidir. Bireyler idari hizmetlerle ilgili sıkıntıları doğrudan kuruma götürebilmelidir. Dostane çözüm mekanizması bu konuda faydalı olacaktır.

Kuruma yapılan şikâyet sayısının az olduğu eleştirileri haklıdır (Aktaş 2022: 55; Kağıtçıoğlu, 2018: 461). 2022 Yılında Kuruma 17.816 başvuru yapılırken 275.630 idari yargı davası açılması ciddi bir karşılaştırma imkânı vermektedir. KDK'nın ilk yılında 145 bin olan yeni idari dava sayısı 2022'de neredeyse %90 artmıştır. KDK'nın elindeki araçları kullanarak idari yargı üstündeki yükü hafifletmesi gerekmektedir. İdarenin daha iyi çalışması, İdari eylem ve işlem neticesinde oluşan mağduriyetlerin azalması ve iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesi açısından önemlidir.

Tablo 8: İdari Yargı Dava Sayıları

Yıl	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Açılan İdari Dava Sayısı	145.831	153.298	183983	258.072	223.710	211.455	237.805	201.430	238.624	275.630

Kaynak: Adalet Bakanlığı (2019: 259; 2022: 4)

İdare mahkemelerinde açılan dava sayısının 10 yılda %90 arttığı görülmektedir. 2022 yılında açılan 275.630 idari davaya karşın KDK'ya 17.816 başvuru gerçekleşmesi, Türkiye'de ombudsmanın işlevselliğinin henüz istenildiği düzeyde olmadığının bir göstergesi olarak görülebilir.

SONUÇ

İlk 10 yılında bina, personel yapısı, şikâyet alma ve karar verme süreçleri ile kurumsallaşmasını önemli ölçüde tamamlamış olan KDK'yı önümüzdeki dönemlerde önemli fırsatlar ve ciddi tehlikeler beklemektedir. Teknoloji alanında oluşan baş döndürücü gelişmeler kamu hizmetlerini de kökten değiştirmektedir. Yeni hizmet alanları oluşurken bazı hizmetler ortadan kalkmakta, bazı hizmetlerin de sunuluş şekilleri değişmektedir. Ombudsmanlar da bu değişme ayak uydurdukları ölçüde kamu yönetiminde etkin bir unsur olarak kalabileceklerdir. KDK'nın da Türkiye'de etkinliğini artırabilmesi için değişime uyum sağlayabilmesi, yeni gerekliliklere göre gelişebilmesi ve sistemini değiştirebilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda KDK;

1. Şikâyet alma ve karar verme süreçlerini geliştirmeli, düşük ve sabit kalan başvuru sayısını artırıcı tedbirler almalıdır. Ayrıca yüksek orandaki incelenemezlik ve gönderme kararlarının azaltılması için gerekli tedbirleri alımalıdır.

2. Diğer denetim mekanizmalarından farklı özelliklerini ön plana çıkarmalı, "yumuşak güç" özelliğini koruyarak bürokrasinin diğer kurumlarına benzememeye özen göstermelidir. Ombudsman bir teftiş mekanizması, bir yargı merci veya bir denetleme organı olmayıp, mutlak bağımsızlığı, tam özgürlüğü ve esnekliği ile gücünü pekiştirmelidir.

3. KDK farkını ve etkinliği gösterebilmelidir. Türkiye'de Anayasa Mahkemesi ve mahkemeler dışında hak arama kurumu olarak nitelenebilecek ve bireyin idareyi şikâyet edebileceği, idareyi denetleyen çok sayıda kurum bulunmaktadır: TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, TBMM Dilekçe Komisyonu, Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Bakanlıkların ve Kurumların Teftiş Kurulları, İl ve İlçeler İnsan Hakları Kurulları … Bir birey aynı şikâyeti tüm bu Kurumlara iletip her birinin kendine özgü bürokrasisi içinde çözüm bekleyebilir. KDK bu kurumlar arasındaki farklılığını göstermek mecburiyetindedir. Kendine özgü esnekliği ve hızı ile hak aramada farklı olduğunu göstermelidir.

4. KDK değişen koşullara, özellikle hızla gelişen teknoloji ile ortaya çıkan yeni kamu hizmetleri veya kamu hizmetlerinin sunuluş ve alınışı ile ilgili değişen şartlara uyum sağlayabilmelidir. Bireylerin dijital çağda haklarının korunması konusunda kamu kurumlarının denetimini artırabilmelidir. Değişen demografik yapıyla beraber ortaya çıkabilecek hassas grupların korunması için planlamalar yapılmalıdır. Mesela hızla yaşlanan nüfusta yaşlıların haklarının korunması ve onların şikayetlerinin alınması ile ilgili çalışmalar yapılmalıdır.

5. Çevre ve çevrenin korunması gibi önemli konularda proaktif olmalı ve İdareye yol gösterici çalışmalar yapabilmelidir.

6. Yapay zekâ gibi teknolojik gelişmeler, şikâyet alma ve çözmede kullanılabilmelidir.

7. Kamu hizmetlerinin geliştirilmesinde durağan olmak yerine aktif ve yol gösterici olmalıdır.

Son olarak, dünyadaki tüm Ombudsmanların üye olduğu Uluslararası Ombudsman Enstitüsü (International Ombudsman Institute, IOI) tarafından hazırlanan Akran Değerlendirme Rehberi (IOI, 2020) çerçevesinde KDK, diğer ülke Ombudsmanları tarafından değerlendirmeye tabii tutularak, hakkında bir akran değerlendirme raporu hazırlanabilir. Böyle bir raporun Kurumun eksikliklerinin giderilmesi ve gelişmeye açık alanlarının tespitine ciddi katkısı olacaktır.

KAYNAKÇA

Adalet Bakanlığı (2019). Adli İstatistikler 2019. Ankara: Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü.

Adalet Bakanlığı (2023). Adalet İstatistikleri 2022. Ankara: Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü.

Aktaş, K. (2022). 10. Yılında Kamu Denetçiliği Kurumu Uygulamalarının Geliştirilmesi Sorunu (Bir Uygulamayı Değerlendirme Makalesi). Yasama Dergisi, (45), 47-94.

Avrupa Konseyi (2020). Ombudsmanlık Kurumunun Korunması, Desteklenmesi ve Geliştirilmesi. Avrupa Konseyi, Ankara.

Avşar, B.Z. (2007). Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi. Asil Yayın Dağıtım, Ankara.

Aykanat, M. (2019).Ombudsmanlık Kurumunun Osmanlı Kökleri. Journal of Turkish Studies 14 (1), 91-110.

Coşkun, B. ve Günaydın, H. (2018). İsveç Kralı XII. Charles'ın (Demirbaş Şarl) Osmanlı Devleti'ne İlticasının (1709-1714) Ombudsmanlık Fikrinin Doğuşuna Etkisi. Ombudsman Akademik, 5(9), 15-73.

Creutzfeldt, N., O'Brien, N. ve Nowicki, M. (2021). Ombudsmanlıklar Hakkında Karşılaştırmalı Bir İnceleme. Rapor. İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştay'ın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi. Avrupa Konseyi. https://rayp.adalet.gov.tr/resimler/522/dosya/111-01-20224-15-pm.pdf

Duran, H. (2021). Türkiye'de İdari Denetim ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık). SETA, Ankara.

Duran, H. (2022). The Third-Party Function of Turkey's Ombudsman Institution in Resolving Public Disputes. Doktora Tezi. Bilkent Üniversitesi.

Efe, H. ve Demirci, M. (2013). Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler. Sayıştay Dergisi, (90), 49-72.

Erdinç, T. (2015). Ombudsman ve Türkiye'deki Kamu Denetçiliği. Ankara: Legal Yayıncılık.

Erhürman, T. (1998). Ombudsman. Amme İdaresi Dergisi, 31(3), 87-102.

Fendoğlu, H.T. (2016). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetlenmesi. Ombudsman Akademik, (5), 13-36.

IOI (2020). Guide to Peer Reviews. IOI Best Practice Papers, Issue 4. International Ombudsman Institute. https://www.theioi.org/publications/ioi-best-practice-papers

Kağıtcıoğlu, M. (2018). Kamu Denetçiliği Kurumunu (Türk Ombudsmanını) Yeniden Tasarlamak. Anayasa Hukuku Dergisi, 7(14), 457-512.

KDK (2015). Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yıllık Raporu. Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu.

KDK (2016). Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yıllık Raporu. Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu.

KDK (2017). Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yıllık Raporu. Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu.

KDK (2018). Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yıllık Raporu Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu.

KDK (2019a). Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yıllık Raporu. Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu.

KDK (2019b). İyi Yönetim ilkeleri Rehberi. Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu.

KDK (2020). Kamu Denetçiliği Kurumu 2019 Yıllık Raporu. Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu.

KDK (2021). Kamu Denetçiliği Kurumu 2020 Yıllık Raporu. Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu.

KDK (2022a). Kamu Denetçiliği Kurumu 2021 Yıllık Raporu. Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu.

KDK (2022b). Kamu Denetçiliği Kurumu Başvuru ve İyi Yönetim Rehberi. Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu Yayınları.

KDK (2023). Kamu Denetçiliği Kurumu 2022 Yıllık Raporu. Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu.

Keser, A. ve Sucu, Ş. (2021). Türkiye'de Kamu Denetçiliği Politikasının Oluşturulması: Bir Kamu Politikası Analizi. Türk Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, 6 (1), 49-70.

Köksal, M. (2006). Ombudsman: Kamu Hakemi. Ankara: Işık Yayınları.

Mutta, S. (2005). İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi. Ankara: Kazancı Kitap.

Ökten, S. ve Turhan, D.G. (2015). 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme. PARADOKS Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, 11(2), 129-151.

Özden, K. (2010). Ombudsman (Kamu Denetçisi): Türkiye'deki Tartışmalar. Ankara: Seçkin Yayın.

Parlak, B. ve Doğan, K.C. (Ed). (2016). Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri. Ankara: Seçkin Yayın.

Rasch, D. (2018). A Meatball by Any Other Name. Journal of the International Ombudsman Association, 1-5

Reif, L. (2004). The Ombudsman, Good Governance and International Human Rights System. Leiden: Brill.

Vogiatzis, N. (2017). The European Ombudsman and Good Administration in the European Union. London: Palgrave MacMillan.

Yüce, M. ve Beyce, A. (2013). Kamu Denetçiliği Hukuku. Ankara: Savaş Yayınevi.

DEVLET DENETLEME KURULUNUN KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİNDEKİ İŞLEVİ

THE FUNCTION OF THE STATE SUPERVISORY COUNCIL IN THE SUPERVISION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Semih İsa ÇAMURTAŞ[1]

İlker GELMEZ[2]

ÖZ

İdarenin hesap verebilirliği, hukuk devleti ilkesinin temel gereklerindendir. Denetim, hesap verebilirliği sağlamanın ve aynı zamanda devlet teşkilatının düzenli, uyumlu ve etkin bir şekilde işlemesini güvence altına almanın önemli bir aracıdır. Doğrudan Cumhurbaşkanının iradesiyle hareket eden Devlet Denetleme Kurulu, Türkiye'de yürütme erkinin denetim, kontrol ve gözetimi işlevlerini ifa eden en üst organ konumundadır. 2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği sonrasında yeniden yapılandırılan Kurul'un işleyişi, Anayasa'nın 108. maddesinde belirtilen görev alanı içerisinde yürüteceği faaliyetler, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı'na bağlı üst denetleme organı olarak görev yapan Kurul'un kamu yönetimi içerisindeki işlevleri ile görev ve yetkileri bu çalışmada farklı boyutları ile incelenmektedir.

1 Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Denetçisi, sisa.camurtas@tccb.gov.tr, ORCID: 0009-0009-9171-8985.

2 Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Denetçisi, ilker.gelmez@tccb.gov.tr, ORCID: 0009-0003-7328-5748.

ABSTRACT

The accountability of the administration is a fundamental requirement of the rule of law principle. Supervision serves as a crucial tool in ensuring accountability and, simultaneously, in guaranteeing the orderly, harmonious, and effective functioning of the state apparatus. The State Supervisory Council, operating directly under the authority of the President, holds the highest position in overseeing, controlling, and supervising the functions of the executive branch in Türkiye. The operations of the Council, which was restructured after the Constitutional amendment in 2017, the activities that it will carry out within the scope of Article 108 of the Constitution, the term of office of its members, and other personnel matters are regulated by presidential decree. This study examines the functions, duties, and powers of the Council, which serves as a direct supervisory body reporting to the President, within the framework of public administration, with its various dimensions.

Anahtar Kelimeler: Devlet Denetleme Kurulu, Anayasa, Yürütme, Denetim.

Keywords: State Supervisory Council, Constitution, Executive Branch, Audit.

GİRİŞ

Devlet teşkilatının düzenli, uyumlu ve etkin bir şekilde işleyebilmesinde denetim faaliyetlerinin önemli katkıları bulunmaktadır. Devlet organlarının denetiminde; idari faaliyetlerin objektif bir şekilde değerlendirilmesi, mali kaynakların etkin ve verimli kullanımının temini, yolsuzluk ve kötüye kullanmaların önlenmesi, hukuka uygunluğun sağlanması ile kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması hedeflenmektedir. Denetim, demokratik bir toplumda hesap verebilirlik, şeffaflık ve iyi yönetişimin önemli bir unsurunu oluşturmaktadır.

İdarenin denetlenmesi, sağlıklı ve düzenli işleyişi açısından önemli olduğu kadar, bireylerin hak ve özgürlüklerinin teminat altına alınması açısından da vazgeçilmezdir. Devletlerin idari teşkilatlarında yer verilen denetleme ve teftiş birimleri, genel olarak idarenin yasal ve idari düzenlemeler doğrultusunda hareket etmesini, amaçlarını gerçekleştirmesini ve halkın ihtiyaç ve taleplerini en iyi şekilde karşılamaya odaklanmasını sağlamaya çalışır. Devlet Denetleme Kurulu da kurulduğu günden bu yana, denetim organlarının icra ettiği klasik görevlerle birlikte millî güvenliğin korunması, terörün önlenmesi,

kamu düzeninin sağlanması; ayrıca adalet, eğitim, sağlık ve savunma gibi kamu hizmetlerinin iyileştirilmesine yönelik hususlarda doğrudan Cumhurbaşkanının iradesiyle önemli çalışmalar gerçekleştirmiştir. Kurul'un bu çalışmaları, vatandaşların tamamını ilgilendiren ve kamuoyunu doğrudan etkileyen boyutları ve idarenin hukuka uygun işleyişini sağlayan sonuçları itibarıyla büyük önem arz etmektedir.

Bu çalışmada, kamu yönetiminin denetiminde özel bir yeri olan ve Türk hukuku ile anayasal sistemde kendine has bir üst denetleme organı olarak yapılandırılan Devlet Denetleme Kurulunun öncelikle tarihsel süreci incelenecek; ardından yasal ve örgütsel yapısı incelenecektir. Son olarak Kurul'un işlevleri, faaliyetleri ve etkinliği değerlendirilecektir.

1. DEVLET DENETLEME KURULUNUN TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ

1.1. Devlet Denetleme Kurulunun Kurulması

Devlet Denetleme Kurulu (DDK), 01.04.1981 tarih ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun[3] ile kurulmuştur. Kurul'un çalışma usul ve esasları ise 05.11.1981 tarihinde yayımlanan Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik[4] ile düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle Kurul anayasal bir statüye kavuşmuştur. Devlet Denetleme Kurulunun kurulması, yeni Anayasada yürütme erkinin nasıl düzenleneceği yönünde önemli ip uçlarını gözler önüne sermiştir (Kaya, 1992: 62). Bu anlamda 1982 Anayasası, "devlet otoritesinden yana güçlü bir sıçrayışı" temsil etmekte ve güçlü yürütme esasına dayanmaktadır (Kuzu, 1989: 19). Anılan Kanun, 1990 yılında 406 sayılı KHK[5] ile kapsamlı bir değişikliğe uğramıştır.

1982 Anayasası'nın 108. maddesi gereğince Türk idare sisteminde farklı bir konuma haiz kılınan Kurul, gerek görev alanının kapsamı gerekse yetkileri bakımından diğer denetim birimlerinden ayrışmaktadır (Erdem, 2016: 3). Meclis hükümeti sisteminin benimsendiği 1921 Anayasası ve yarı parlamenter sistem şeklindeki karma bir sistem

3 03.04.1981 tarih ve 17299 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

4 05.11.1981 tarih ve 17505 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

5 06.04.1990 tarih ve 20484 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

özelliği gösteren 1924 Anayasası'nda DDK benzeri bir kuruma yer verilmemiştir. Parlamenter sistemin benimsendiği 1961 Anayasası'nda da bu nitelikte bir kurum yer almamıştır.

1982 Anayasası'nın 108. maddesinin Danışma Meclisinin kabul ettiği metnin gerekçesine bakıldığında DDK'nın, merkezi idarenin denetim fonksiyonunu çeşitli nedenlerle yerine getirememesi sebebiyle o dönemde tarafsız ve etkin bir denetim organı olarak kurulduğu anlaşılmaktadır.[6] Anayasa'da DDK, Cumhurbaşkanına bağlı ve onun isteği üzerine harekete geçen bir yapıda oluşturulmuştur. Bu açıdan bakıldığında DDK'nın kamu kurum ve kuruluşlarında inceleme, araştırma ve denetlemeler gerçekleştirmesi, idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması yanında düzenli ve verimli çalışmasının Kurul tarafından gerçekleştirilmesi gibi verilerden yola çıkarak, kurulun merkezi idare içinde yer alan önemli bir denetleme organı olduğu kabul edilmektedir (Ünlü, 2014: 86).

Bilindiği üzere, 2017 yılında gerçekleştiren halkoylaması neticesinde 1982 Anayasası'nda kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Anayasa değişikliği sonrasında 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 37. maddesinde Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar arasında sayılmıştır. Akabinde, 2443 sayılı Kanun'da 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK[7] ile yapılan değişiklikle sadece mali hükümler bırakılarak;[8] Kurul'un kuruluşu, görevleri ve işleyişi 15.07.2018 tarih ve 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname)[9] ile yeniden düzenlenmiştir.

---

6 1982 Anayasası'nı hazırlamak için oluşturulan organlardan biri olan Danışma Meclisinin DDK ile ilgili görüşmelerinde de benzer görüşlerin zikredildiği anlaşılmaktadır.

7 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 42. Maddesi (Resmi Gazete tarih ve sayısı: 09.07.2018/30473).

8 703 sayılı KHK'nin 42. maddesi ile, 2443 sayılı Kanun'da, ücret ve yolluklara ilişkin 8. maddenin 3. fıkrasının ilk cümlesi ile aynı maddenin 8. fıkrası ile yürürlük maddesi olan 11. madde ile yürütme maddesi olan 12. maddesi haricindeki tüm hükümler ilga edilmiştir.

9 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

1.2. 2017 Anayasa Değişikliğinin Devlet Denetleme Kuruluna Etkisi

1982 Anayasası'nın ilk hali incelendiğinde, hükümet sisteminin özü itibarıyla parlamenter rejime özgü unsurları taşıdığı ve Anayasa'da parlamenter sistemin olmazsa olmaz unsurlarına yer verilmiş olduğu görülmektedir. Ancak, 1982 Anayasası'nda klasik parlamenter sistemden farklı olarak, yürütmeyi güçlendirme adına Cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargı alanlarında geniş yetkiler verilmiştir. Bu sistemde Cumhurbaşkanı yetkili olmakla birlikte sorumluluğu bulunmamaktadır (Özbudun, 2008: 306).

2017 yılında gerçekleştirilen halk oylamasıyla birlikte başkanlık sisteminin bir modeli olarak tarif edilen "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" getirilmiştir. Bilindiği üzere erkler sisteminde iyi tasarlanmış denge ve denetim mekanizmaları, istikrarlı ve etkin işleyen demokratik bir yönetimin temel koşulu olup, erklerin katı ayrılığı temelinde şekillenen yeni hükümet sisteminde de denge ve denetim mekanizmalarının etkin işleyişi, daha demokratik bir yönetimin güvencesini (Köse, 2019: 7) oluşturmaktadır. Yürütme organı olarak Cumhurbaşkanı'nın bu anlamdaki işlevini destekleyecek temel bir mekanizma olarak DDK, Anayasa'da yeniden ele alınmıştır.

Anayasa'nın "yürütme yetkisi ve görevi" başlıklı 8. maddesine göre yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılmakta ve yerine getirilmektedir. Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddesi ise "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder." hükmünü amirdir. Söz konusu maddeler kapsamında Cumhurbaşkanı devletin başı olarak belirtilmiş ve yürütme yetkisi ile görevinin Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Cumhurbaşkanı, 2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği sonrasında uygulamaya geçirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte yürütmeden sorumlu hale gelmiş ve merkezi idare üzerinde hiyerarşik amir sıfatıyla icrai karar alma yetkisine sahip olmuştur. Anayasa değişikliği ile birlikte Türkiye'de sadece hükümet sistemi

değişmemiş, idari anlamda birçok kamu kurum ve kuruluşu ile kurullar da yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda, Anayasa'nın "Devlet Denetleme Kurulu" başlıklı 108. maddesinde de değişikliğe gidilerek, Kurulun asıl fonksiyonel değişikliği bu düzenleme ile yapılmıştır (Fendoğlu, 2019: 633).

Anayasa'nın 108. maddesinin ilk fıkrası; "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar." şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

Yargı organlarının DDK'nın görev alanı dışında olduğu ve DDK Başkan ve üyelerinin Cumhurbaşkanınca atanacağı şeklindeki hüküm aynen korunmuştur. Anayasa'nın aynı maddesinin son fıkrasında yapılan değişiklikle de DDK'nın işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği ifade edilmiştir.

Madde metninden anlaşılacağı üzere 104. madde kapsamında Cumhurbaşkanına verilen görevler 108. madde ile somutlaştırılmıştır (Kaplan ve Demirkıran, 2019: 920). Anayasa'da, DDK'nın amacı iki ana husus üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bunlardan birincisi idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması, ikincisi ise idarenin düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesidir. İdarenin hukuka uygunluğunun sağlanması hukuk devleti ve hukuka bağlı idare ilkelerinin vazgeçilmez unsurudur. Kurul'un, idarenin işlem ve eylemleri üzerinde araştırma, inceleme ve soruşturma yöntemleri kullanarak denetleme yapması, idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlamaktadır. İdarenin düzenli ve verimli şekilde çalışmasının sağlanması ise; sunulan hizmetlerde kamu kaynaklarının rasyonel, verimli kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi ile bu hizmetlerin gerçekleştirilme sürecinde herhangi bir olumsuzluk bulunup bulunmadığının tespiti ve bulunması halinde gereğinin yapılmasını kapsamaktadır. İdarenin geliştirilmesi görevinin ifası ile kamu yönetimi sisteminde etkinliğin sağlanması, kurumsal

performans ve kapasitenin artırılması, iyi uygulama örnekleriyle hizmet sunumu kalitesinin iyileştirilmesi hedeflenmektedir.

DDK'nın Anayasa ile uhdesine verilmiş denetim faaliyetini yerine getirmesi, hem hukukilik hem de yerindelik denetimi anlamına gelmektedir. Nitekim, idarenin düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesi, yerindelik denetimi hususunu da içerir bir ifade olarak değerlendirilmektedir (Gözler, 2018: 55).

Anayasa değişikliği ile Kurul'un amaçlarında herhangi bir farklılık oluşmamakla birlikte görev ve yetkilerinde önemli bir değişim görülmektedir. Bu kapsamdaki değişikliklerden en önemlisi Anayasa'nın 108. maddesinde yapılan düzenleme ile DDK'ya görev alanı kapsamındaki kurum ve kuruluşlarda inceleme, araştırma, denetleme yapma yetkisinin yanında idari soruşturma yapma yetkisinin de verilmiş olmasıdır.

İdari soruşturma, 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin kapsamına giren kurum ve kuruluşlar ile diğer birim ve işlerdeki görevlilerin, ceza ve disiplin hukuku ile diğer mevzuattan doğan sorumluluklarının tespit edilmesi, ilgili kanun ve kararnamelerle düzenlenen işlemlerin yapılması faaliyetlerini kapsamaktadır. Yapılan son düzenleme ile DDK'ya verilen her türlü idari soruşturma yapma görevinin, Cumhurbaşkanının hiyerarşik amir sıfatı ve sorumluluğu ile birlikte düşünüldüğünde önemli bir değişiklik olduğu değerlendirilmektedir. Bu değişiklik ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin doğal sonucu olarak Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine sahip olması ile DDK'nın görev ve yetkilerinin de genişlediği görülmektedir.

Yine madde metninde yapılan bir diğer önemli değişiklik, silahlı kuvvetlerin denetiminin de Kurul'un görev ve yetki alanına dâhil edilmesidir. Yeni düzenleme ile Genelkurmay Başkanlığı, Kuvvet Komutanlıkları, Milli Savunma Üniversitesi ile her türlü askeri okul, birlik ve birimlerin denetimi de DDK'nın görev alanına eklenmiştir. Bu değişiklik sivilleşme sürecine önemli katkı sağlamaktadır. Silahlı kuvvetlerin de görev alanına dâhil edilmesiyle Kurul, yargı organları dışında yönetsel alanın tamamında denetim yetkisine sahip hale gelmiştir.

2. DEVLET DENETLEME KURULUNUN GÖREV VE YETKİ ÇERÇEVESİ

2.1. Devlet Denetleme Kurulunun Yetkileri ve Kapsamı

5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Devlet Denetleme Kurulu hakkında düzenleme yapılmıştır. Kararname ile DDK'nın kuruluşu, görev ve yetkileri, Cumhurbaşkanı adına Kurul tarafından yapılacak denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturmalarla ilgili usul ve esaslar, mensuplarının nitelikleri, atanmaları ve görevlendirilmeleri ve diğer özlük işleri ile ilgili esaslar belirlenmiştir. Ayrıca Kararname ile kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esasları düzenlenmiştir.

Kararname'nin 1. maddesi uyarınca kapsamı;

- *Yargı organları dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarında, bu kuruluşların sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturdukları yurtiçi ve yurtdışı kuruluşlarda,*

- *Kamunun ortaklık hakları bakımından olmak üzere, Kararnamenin 1. maddesinin (a) ve (b) bendinde sayılanlar dışında kalanların; kamunun yönetimde hâkim durumda, nitelikli paya sahip veya birlikte kontrol ettiği yurtdışı dâhil ortaklıklar ve her türlü birimlerinde,*

- *Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler, vakıflar, kooperatifler, birlikler ile bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde,*

- *Genel Kurmay Başkanlığı, Kuvvet Komutanlıkları, Milli Savunma Üniversitesi ile her türlü askeri okul, birlik ve birimlerde,*

- *Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ve Savunma Sanayii Destekleme Fonunun kendi aralarında veya üçüncü kişilerle birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan ortaklıklarda,*

- *Mevzuatta, Kurul tarafından denetleneceği belirtilen kurum, kuruluş, ajans, organizasyon, fon, kaynak, muhtelif konu, iş ve işlemlerde,*

yapılacak her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeler ile ilgili düzenlemeyi içermektedir.

Görüldüğü üzere, hukuk devleti ilkesinin temel bir unsuru olan yargı bağımsızlığının gereği olarak yargı organlarının faaliyetlerini denetleme yetkisi dışında, tüm kamu kurum ve kuruluşları Kurul'un görev alanı kapsamına dâhil edilmiştir. DDK'nın idari alanda Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı üst denetleme birimi olması bu durumu gerekli ve doğal kılmaktadır. Aksi durumda idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması mümkün olmayacak, DDK'ya Anayasa tarafından verilen denetim görevi layıkıyla icra edilemeyecektir.

Anayasa'nın 108. maddesinde ve 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde Kurul'un, Cumhurbaşkanının isteği üzerine ve emriyle çalıştığı ifade edilmektedir. Bu düzenlemelerden anlaşılacağı üzere Kurul, doğrudan Cumhurbaşkanının iradesiyle faaliyet gösteren bir üst denetleme organı sıfatıyla görev icra etmektedir. Kurul Başkan ve üyeleri de Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

2.2. Devlet Denetleme Kurulunun Görevleri

5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesi ile Devlet Denetleme Kurulu'nun görevleri, denetim başta olmak üzere kamu yönetiminin güçlendirilmesi ve etkinliğinin artırılmasına odaklanan, uluslararası boyut da içeren geniş bir çerçevede belirlenmiştir. Buna göre Kurul'un temel görevleri şunlardır:

a) Denetim, İnceleme, Araştırma ve Soruşturma: Kararnameye göre idarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli şekilde sürdürülmesi ve geliştirilmesinin sağlanması, Kurul'un denetim işlevi aracılığıyla icra edeceği temel amaçtır. Bu amaçla tüm kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesinin yarısından fazlasına kamu kurum ve kuruluşlarının katıldığı her türlü kuruluş; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler, vakıflar, kooperatifler, birlikler ve bunların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde denetim yapmakla yetkili kılınmıştır. DDK, bu kurum ve kuruluşta denetimin yanı sıra her türlü idari soruşturma, inceleme ve araştırmaları yapmakla görevlidir.

b) Koordinasyon ve Uyumlaştırma: Kararname DDK'ya, kamu kurum ve kuruluşlarında yer alan teftiş ve denetim birimlerinin etkili işleyişine katkı sunmak amacıyla bunlar arasında koordinasyonu sağlamak ve uyumlaştırma faaliyetlerini yürütmekle de görevli kılınmıştır.

c) Uluslararası Kuruluşlarda İnceleme ve Katkı Sağlama: Kararname DDK'ya, uluslararası kuruluş ve örgütlerde, antlaşma veya sözleşmelerde yer verilen esaslar çerçevesinde incelemelerde bulunma ve araştırma yapma görev ve yetkisini de tanımıştır. Keza uluslararası kurum ve kuruluşlara, Kurul'un görev alanıyla ilgili konularda katkı sağlamak, çalışmalarda bulunmak, bu kurum ve kuruluşlara yapılan katkı ve çalışmaları izlemek ve gerekli durumlarda koordine etmek de DDK'nın görevleri arasında sayılmıştır.

d) Kamuda Yönetişimi Güçlendirme: Kamu yönetiminin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi amacıyla gerekli çalışmaları yürütmek de DDK'nın görevleri arasındadır. Kararnameye göre DDK, kamu yönetiminde ve kamu hizmetlerinin sunumunda saydamlığı artırmak, verimlilik ve etkinliği sağlamak ve iyi yönetişimi güçlendirmek amacıyla çalışmalar yapmakla sorumlu kılınmıştır.

Kararnamede DDK'nın görevleri sıralanırken, mevzuatta verilen diğer görevlerin yapılması ile Cumhurbaşkanının vereceği diğer işlerin yapılması da görevleri arasında sayılmıştır.

DDK yukarıda yer verilen görevlerin yanı sıra, 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un "Denetim" başlıklı 6. maddesi kapsamında, TVF Yönetimi AŞ, bu Şirket tarafından kurulacak diğer şirketler, Türkiye Varlık Fonu ve Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonların bağımsız denetimden geçmiş yıllık mali tabloları ile faaliyetlerinin denetimini de gerçekleştirmektedir. Söz konusu maddenin 2. fıkrasında, denetim görevinin Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilecek sermaye piyasaları, finans, ekonomi, maliye, bankacılık, kalkınma alanlarında uzman en az üç merkezi denetim elemanı tarafından gerçekleştirileceği belirtilmiş olup, bu görev Cumhurbaşkanı talimatı kapsamında Devlet Denetleme Kurulu tarafından yerine getirilmektedir.

Ayrıca, 2019/20 sayılı "Avrupa Birliğinden Sağlanacak Katılım Öncesi Fonların ve AB Birlik Programlarına Katılımın Yönetimi" konulu Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı "Sahtecilikle Mücadele Koordinasyon Birimi" (AFCOS) olarak tanımlanmıştır. Söz konusu tanım çerçevesinde DDK, Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF)'nin Ülkemizdeki temas birimi olarak görev yapmaktadır. Avrupa Birliğinden sağlanan mali kaynakların kullanımı ile ilgili olarak intikal eden ihbar, şikayet ve başvurulara ilişkin inceleme, araştırma ve soruşturmalar Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığınca ifa edilmektedir.

Tüm bunların yanı sıra DDK, görevlerinden dolayı özel soruşturma usulüne tabi olanların soruşturulması ile suçun niteliğinden doğan özel soruşturma usulleri kapsamında görev icra etmektedir. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun uyarınca yapılan ön incelemeler, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu gereğince yerine getirilen mal varlığı soruşturmaları, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkan ve üyeleri ile Kurum personelinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalar, 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu hükümleri gereğince asker kişilerin işledikleri askerî suçların soruşturulması; Milli İstihbarat Teşkilatı, Yükseköğretim Kurumu, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin gibi özel soruşturma usulüne tabi kurum çalışanlarına yönelik soruşturmalar Kurulun görev alanı içerisindedir.

Bu bağlamda özellikle, 4483 sayılı Kanun ve diğer özel düzenlemelerin uygulanması bakımından idari soruşturmaya ilişkin sadece Cumhurbaşkanı tarafından yapılması gereken işlemler bulunmaktadır. Anılan Kanun'un izin vermeye yetkili merciler başlıklı 3. maddesine göre, başka bir bakanlıkla bağlı, ilgili ve ilişkili olanlar haricinde, Cumhurbaşkanlığı kararıyla atanan memur ve diğer kamu görevlileri hakkında izin vermeye yetkili merci Cumhurbaşkanıdır. Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Atama Usulü başlıklı 2. maddesinin 2. fıkrasında; ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla atama yapılacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı

Kararnamesi'nin eki 1 sayılı cetvelinde sayılan üst kademe yöneticilerinden Cumhurbaşkanlığına bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlarda çalışanlar hakkında soruşturma izni verme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.

Öte yandan, 5 sayılı Kararname kapsamında Kurul'un diğer görevleri olarak nitelendirilen; görev alanıyla ilgili olarak uluslararası kurum ve kuruluşlar nezdinde katkı sağlanması ve çalışmalarda bulunulması, etkinlik, verimlilik ve iyi yönetişim özelinde kamu hizmetlerinin sunumuna yönelik araştırmalar yapılması, kamu kurum ve kuruluşların yurt dışı teşkilatlarında denetim faaliyetlerinin yerine getirilmesi ve Cumhurbaşkanı'nın vereceği diğer işlerin yapılması hususları, Kurul'un görev alanını genişletmiştir. Bu şekilde DDK, kaynağını Anayasa'dan alan daha etkin bir üst denetim organı haline gelmiştir (Çokkaş, 2019: 115).

Kurul kendisine tanınan bu görevleri yerine getirirken; Kararname'nin 5. maddesi uyarınca kurum, kuruluş ve birimlerin her kademe ve rütbedeki görevlileriyle doğrudan yazışmaya, gerekli gördüğü elektronik ve fiziki ortamdaki gizli veya açık her türlü bilgi, belge, defter, kayıt, envanter, malzeme, mühimmat, taşınır ve taşınmazları işlem ve olayın her safhasında incelemeye, mahiyetleri uygun olanları gerektiğinde belirlediği yere istemeye veya getirtmeye, bilgi almak üzere her kademe, rütbe ve sınıftan ilgilileri çağırmaya, kurum ve kuruluşlardan temsilci istemeye yetkili kılınmıştır.

DDK, kendisine intikal eden konulardan gerekli görülenleri ilgili mercilere de aktarabilmektedir. Bu durumda ilgili merciler yapılan iş ve işlemler hakkında Kurul'u ivedilikle bilgilendirmek ve gerekli belgeleri Kurul'a göndermekle yükümlüdür. Kurul, gizli ve açık her türlü bilgi ve belgeyi kamu kurumları ile bankalar dahil diğer gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilmektedir. Yine denetleme faaliyetine yardımcı olmak üzere kurum ve kuruluşların her kademe ve rütbedeki personelini Kurul'da çalıştırma, ilgili mevzuat çerçevesinde bilirkişi görevlendirilebilme yetkisine de sahip kılınmıştır.

Kurul, kurum ve kuruluşlarca başlatılan denetleme faaliyetlerini koordine edebilmekte, gerektiğinde işe el koyarak yapılmış çalışmalarla ilgili bilgi ve belgeleri devralabilmektedir. Kurul'un bu talepleri ilgili kurumlar tarafından geciktirilmeksizin yerine getirilmek zorundadır.

Kurul'un yürüttüğü denetimlerde görev alan Grup Başkanı, denetlemeler sırasında denetimi güçleştiren veya engelleyen davranışlarda bulunan, görevde kalması halinde kamu zararını artıracağı veya suç delillerini karartacağı anlaşılan, kamu hizmetinin gerekleri yönünden görevi başında kalmasında sakınca görülen her kademe ve rütbedeki görevliler hakkında görevden uzaklaştırma tedbirinin uygulanmasını yetkili makamlara önerebilmektedir.

Ayrıca, Kararname'de hüküm bulunmayan hallerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve ilgili diğer mevzuatın uygulanacağı 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 26. maddesinde belirtilmiştir Kurul'a görevinin icrasında geniş yetkiler veren bu hükümler Kurul'un etkin bir denetim gerçekleştirmesini sağlamaktadır.

Değişen kamu yönetimi anlayışına uygun olarak devlete ait fonksiyonların arttığı ve çeşitlendiği görülmektedir (Kubalı, 1999: 34). Son dönemlerde kamu yönetimi anlayışında yaşanan köklü değişim, denetim yaklaşımlarının da yeniden ele alınmasını zorunlu kılmaktadır (Baimyrzaeva ve Köse, 2014: 78). Bu bağlamda özellikle verimlilik ve etkinlik ilkelerini ön plana çıkaran performans denetimi yaklaşımı tüm dünyada yaygınlık kazanmaktadır (Akyel ve Köse, 2010: 13; Köse, 2013). Bu noktadan hareketle, kaynakların nereye nasıl harcandığının araştırması ve geleceğe dönük iyileştirici tavsiyelerde bulunulması, performans denetiminin gerçekleştirilmesini gerektirmektedir.

DDK'nın artan yetkileri ve genişleyen denetim alanı içerisinde performans denetimini icra etmesi ve Kurul tarafından düzenlenen raporlarda buna yönelik önerilere yer verilmesi kaçınılmaz bir durum olarak görülmektedir. Zira, kurum ve personel performansına yönelik verilerin sunulması, analizlerin gerçekleştirilmesi ve rehberlik sağlayan önerilerde bulunulması, Kurul'un amaçları arasında yer alan "*idarenin düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesi*" işlevinin yerine getirilmesinde önemli katkılar sunacaktır. Keza kamuda yönetişimi güçlendirmek, son dönemlerde küresel düzeyde ön plana çıkan ve devletlerin de stratejik amaçları arasında ilk sıralara yerleştirdikleri bir arayış (Ayhan ve Önder, 2017: 41) olduğu gibi, Kurul'un da görevleri arasında yer almaktadır. Keza Kurul'un saydamlığı, verimliliği ve etkinliği artırmaya yönelik işlevlerini ifa etmesi de bu ilkeleri esas alan performans denetimi uygulamalarıyla mümkün olabilecektir.

3. DEVLET DENETLEME KURULUNUN TEŞKİLAT YAPISI

3.1. Kurul Başkanı, Karar Organı ve Kurul Üyeleri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin bir gereği olarak Anayasa'da belirli konuların münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülmüş olup, "mahfuz yetki" olarak adlandırılabilecek (Atar, 2019: 247) bu konulardan biri de Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleridir. Bu kapsamda 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 22. maddesinde, Kurul meslek mensuplarının Kurul Başkanı ve üyeleri ile denetçilerden oluştuğu hüküm altına alınmış, bu kişilerin müfettiş yetki ve sıfatını da haiz oldukları belirtilmiştir.

Kurul Başkanı, üyelik yetkilerini haiz olup DDK'yı yönetmekte ve temsil etmektedir. Kararname'de Kurul Başkanının görevleri; Kurul'a başkanlık etmek, Kurul'da alınan kararları uygulamak, Kurul kararlarını yayımlatmak, tebliği ve gereğinin yerine getirilmesini sağlamak, denetim ve soruşturma gruplarını belirlemek ve gruplar arasında işbölümü yapmak, programa tabi işlerde denetim ve soruşturma gruplarının çalışma programlarını onaylamak, denetleme raporlarını Cumhurbaşkanına sunmak, mevzuatla verilen diğer görevleri yapmak ve Cumhurbaşkanınca verilecek diğer işleri yerine getirmek olarak sıralanmıştır.

Kurul karar organı Kurul Başkanı ve sekiz kurul üyesinden oluşmaktadır. Kurul karar organının görevleri; denetleme usulünü tespit etmek, denetim gruplarınca hazırlanan raporları incelemek ve son şeklini vermek, yönetmelik, denetleme kılavuzu ve rehberi tasarılarını kabul etmek, DDK'yı ilgilendiren hususlarda görüş vermek, Başkan ve Kurul üyelerinin önerilerini görüşüp karara bağlamak, kamu kurum ve kuruluşlarının denetim ve soruşturma birimlerinin düzenlemeleri hakkında görüş vermek ve mevzuatla verilen diğer görevleri yapmak şeklinde Kararname'nin 8. maddesinde düzenlenmiştir.

Kurul üyelerinin görevleri ise; Kurul çalışma ve kararlarına katılmak, denetim ve soruşturma grubuna başkanlık etmek, gerekirse çalışma programları hazırlamak, grup raporlarını Kurul Başkanlığına vermek ve mevzuatla veya Kurul Başkanınca verilen işleri yapmak olarak sıralanmıştır.

3.2. Kurul Denetçileri ve Denetim ve Soruşturma Grupları

Denetim ve soruşturma grupları, bir Kurul üyesinin başkanlığında yeteri sayıda denetçiden oluşmaktadır. Kurul Başkanı ihtiyaç gördüğü sayıda denetim ve soruşturma grubu oluşturabilmekte gerek gördüğünde gruplara başkanlık da yapabilmektedir. Kurul Başkanınca onaylanacak grup çalışma programı; grup başkanı ve görevlendirilen denetçiler, kurum ve kuruluşlar, görevlerin mahiyeti, varsa diğer kurum ve kuruluşların görevlileri ve bilirkişiler ile göreve ait diğer bilgileri içermektedir. Grup çalışma programı onaylandıktan sonra tüm Kurul üyelerine dağıtılmaktadır.

Kurul'da denetim ve soruşturma grupları, görev onaylarında ve grup çalışma programında belirtildiği şekilde denetim, inceleme, araştırma ve soruşturmaları yapmak ve bunlara ilişkin rapor hazırlamakla görevlidir. Gruplarca hazırlanan raporlar ilgili Grup Başkanı tarafından Kurul Başkanına sunulur ve Kurul'da görüşülür. Soruşturma raporları ise Kurul Başkanınca Cumhurbaşkanına sunulmakta ve mevzuatta tanımlanan yetkili mercilere gönderilmektedir.

Denetçiler; denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakla görevlendirilen denetim görevlileridir. Bu kişiler, denetim ve soruşturma grupları içinde görev onayları ve/veya grup çalışma programlarıyla verilen konularda denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmaktadırlar. Denetlemelerde görevlendirildikleri konularla ilgili olarak kurum ve kuruluşlar ve bankalar dâhil diğer gerçek ve tüzel kişilerle yazışma yapar, rapor hazırlar ve mevzuatla verilen diğer görevleri yerine getirirler.

Denetçiler, en az beş yıllık tecrübesi olan; kamu kurumlarının ülke düzeyinde denetim yapan birimlerinde denetim elemanlığı yapanlar, hâkim ve Cumhuriyet savcıları, kaymakamlar ile bakanlık, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının uzmanları, bankacılık ve finans sektöründe uzmanlık, müfettişlik ve daha üst yönetim kademesinde bulunanlar, bilişim uzmanı ve mühendisler ile öğretim elemanları arasından görevlendirilmektedirler.

Ayrıca Kararname'de, Grup Başkanı ve denetçilerin denetim görevleri mucibince, denetim kapsamına dâhil kurum ve kuruluşların teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz oldukları belirtilmiştir.

4. DEVLET DENETLEME KURULUNUN TEMEL İŞLEVLERİ

4.1. Kurul Raporları

Hesap verebilir, verimli, etkili ve saydam yönetim anlayışının güçlendirilmesinde denetimin önemi her geçen gün artmaktadır. Denetim, devlete duyulan güveni artırdığı gibi, vatandaşın daha nitelikli hizmet almasını da güvence altına alan temel bir mekanizmadır. Etkin denetim üzerine inşa edilmiş olan iyi yönetimin beraberinde getireceği bu avantajların ortaya çıkabilmesi için faaliyet gösteren kurumlardan biri olan DDK (Erdem, 2016: 3) anayasal bir denetim organı olup, idarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli yürütülmesinin yanı sıra, sürekli geliştirilmesinin de sağlanmasında, yürüttüğü inceleme, soruşturma ve nihayetinde hazırladığı raporları aracılığıyla önemli rol oynamaktadır (Demirbaş ve Çetinkaya, 2018: 218-219).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ve Başbakanlık Teftiş Kurulunun lağvedilmesi ile DDK idari soruşturma görevini de anayasal bir görev olarak üstlenmiştir. Bu yönüyle DDK'nın mülga Başbakanlık Teftiş Kurulunun yetkilerini devraldığı, özellikle bu Kurulun ülke genelindeki bütün teftiş kurullarının yönetmeliklerini inceleyerek uygun görüş verme yetkisinin de DDK'ya aktarıldığı görülmektedir (Alıcı ve Yıldız, 2021: 300-301).

Denetim grupları tarafından yapılan denetim çalışmaları neticesinde hazırlanan raporlar Başkanlık makamı ve sekiz üyeden oluşan Kurul'da görüşülmekte ve raporların son hali Kurul tarafından karara bağlanmaktadır. DDK çalışmaları sonucunda denetim raporu, inceleme raporu, araştırma raporu, ön inceleme raporu, soruşturma raporu, disiplin soruşturması raporu ve ivedi durum raporu hazırlanmaktadır.

Denetlemeler sırasında karşılaşılan ve ivedi tedbir alınmadığında telafisi güç sonuçlar doğuracağı anlaşılan olay, iş, işlem ve kararların vukuundan önce veya sonra oluşabilecek muhtemel zarar ve olumsuz hukuki sonuçların engellenmesi amacıyla incelenmesi ve araştırılması gereken hususların varlığı halinde, doğrudan Kurul Başkanının onayı ile ilgili denetim ve soruşturma gruplarınca çalışmalara başlanabilmektedir. İvedi durumlarda denetim ve soruşturma gruplarınca hazırlanan İvedi Durum Raporu Kurul'da öncelikle görüşülerek Kurul Başkanınca Cumhurbaşkanına sunulmakta, bu raporlar Cumhurbaşkanının talimatı doğrultusunda sonuçlandırılmaktadır.

Kurul tarafından gerçekleştirilen denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma faaliyetlerinde gizlilik esastır. Raporların gizlilik derecesine raporun son şeklinin verileceği Kurul toplantısında karar verilmekte, raporların yayımlanıp yayımlanmayacağı Kurul'da kararlaştırılmaktadır.

Cumhurbaşkanınca onaylanan raporların, raporda belirtilen kurum ve kuruluşlara dağıtımı Kurul Sekreterliği tarafından yapılmaktadır. İlgili kurum ve kuruluşlar, söz konusu Raporlarda yer alan tespit ve önerilere dair yapılan işlemler hakkında Kurul'a bildirimde bulunmaktadır. Denetime tâbi kurum ve kuruluşlar, kendilerine gönderilen Kurul raporlarındaki önerilere ilişkin hazırlayacakları cevapları yetkili organlarından geçirmek kaydıyla raporun kendilerine ulaştığı tarihten başlayarak kırk beş gün içerisinde Kurul'a iletmeleri gerekmektedir. Kurul raporlarında, Kurul dışındaki denetim birimlerince denetimi, incelenmesi veya soruşturulması istenen hususların varlığı halinde, konu denetim birimlerince öncelikle sonuçlandırılmakta ve bu durum hakkında Kurul'a bilgi verilmektedir.

Görüldüğü üzere 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile getirilen bu hükümlerle birlikte Kurul tarafından hazırlanan raporların icraî gücü daha da artırılmıştır. Kurul raporları, yeni sistemle birlikte daha güçlü bir denetleme mekanizması sunmaktadır (Karakılçık ve Küçük, 2021: 982).

Ayrıca, yapılan denetimlerde gerekli görülmesi durumunda denetleme ve soruşturma sürecinin sonucunda ortaya çıkan rapor ile birlikte denetleme ve soruşturma konuları hakkında Cumhuriyet Başsavcılıkları nezdinde suç duyurularında bulunulabilmektedir.

4.2. Koordinasyon ve Uyumlaştırma

Kararname'nin 21. maddesi uyarınca; Kurul, üst denetleme organı olarak kamu kurum ve kuruluşlarında Teftiş Kurullarının inceleme ve soruşturma faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesine ilişkin usul ve esaslar ile bu inceleme ve soruşturmalara ilişkin ilke, yöntem ve standartlarını belirler ve yayımlar.

Hiyerarşik kademeler esas alınarak ilgili idare içinden üst yöneticinin görevlendireceği kamu görevlileri tarafından yürütülecek soruşturmalara ilişkin usul ve esaslar ile soruşturmacının nitelikleri Kurul tarafından belirlenir. Teftiş kurulları ve soruşturmacılar

tarafından yürütülecek her türlü inceleme, soruşturma ve raporlama faaliyetlerinde Kurul tarafından belirlenen düzenlemelere uyulur. Teftiş kurulları ve soruşturmacılarla ilgili denetimi ilgilendiren yönetmelikler hakkında Kurul'un uygun görüşü alınır. Bu durumda ilgili birimler denetime ilişkin bir yönetmelik çıkarmak isterse, DDK'nın uygun görüşünü almak zorundadır. Anılan uygun görüş, denetime ilişkin yönetmeliğin çıkarılabilmesi hususunda bağlayıcıdır (Çokkaş, 2019: 113).

Teftiş kurulları ve iç denetim birimleri ile soruşturmacılar arasında kurum içi ve kurumlar arası alanlarda görev ve yetkileriyle ilgili olarak uygulamada ortaya çıkan görüş ayrılıkları veya sorunların çözüm mercii DDK'dır. Bu hususta görüş talepleri denetim ve soruşturma birimlerinin bağlı, ilgili veya ilişkili bulundukları Bakanlıklar ile diğer kurum ve kuruluşlarda üst amir aracılığı ile Kurul'a iletilir. Görüş ayrılıkları Kurulca giderilir.

SONUÇ

Hukuk devleti olmanın bir gereği olarak, idarenin etkin, düzenli ve verimli bir şekilde çalışmasının sağlanabilmesi için tüm iş ve işlemlerinin denetlenmesi gerektiği yadsınamaz bir gerçektir. İdare, kamu hizmetlerinin sunumunda etkin, verimli, hesap verebilir, şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmayı ve ilgili hizmetlerin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirmesini sağlama amacıyla hareket etmelidir.

İdarenin, bu beklentileri gerçekleştirmesinde DDK'nın üst denetleme birimi olarak önemli katkıları bulunmaktadır. Son yapılan Anayasa değişikliğiyle DDK'nın görev alanının genişlemesi ve her türlü idari soruşturma yapma görev ve yetkisine sahip kılınması Kurul'un idari sistemin işleyişine yönelik katkılarını artırmıştır.

Yürütme organının kendi faaliyet ve kararlarını objektif bir şekilde değerlendirmesi ve kendini denetlemesi hesap verebilirliği artırmaktadır. Ayrıca, DDK tarafından gerçekleştirilen işlemler sonucunda tüm kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri değerlendirilerek mevcut sorunların tespit edilmesi ve düzeltici önlemler alınarak süreçlerin daha da iyileştirilmesi, yürütme organının etkin ve verimli şekilde faaliyet göstermesine katkı sağlamaktadır.

1982 Anayasası'nın belirlediği yönetim sisteminde DDK'nın; yürütmenin bir kanadı olan Cumhurbaşkanının idare üzerinde denetim yapma imkanına kavuşmasını sağlamak amacıyla oluşturulduğu, Cumhurbaşkanının gerek duyduğu konularda inceleme, araştırma ve denetleme yaparak kendisine bilgi sunulması şeklinde yapılandırıldığı, böylelikle kendine özgü bir yapısının olduğu görülmektedir.

DDK'nın kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri, çalışma usul ve esasları, meslek mensuplarının uzmanlık alanları birlikte değerlendirildiğinde; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi içinde önemli bir konuma sahip olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. DDK'nın denetim faaliyetleri doğrudan kurum ve kuruluşların eylem ve işlemleri hakkında olabildiği gibi millî güvenliğin korunması, terörün önlenmesi, siber güvenlik gibi kamuoyunu etkileyen ve hassasiyet arz eden konuları da kapsadığı görülmektedir.

Anayasa'nın "Yürütme" başlıklı İkinci Bölümünde, "Cumhurbaşkanını" düzenleyen kısımdaki 108. maddesinde asli bir unsur olarak yer alan DDK, Cumhurbaşkanına Anayasa'nın 104. maddesi ile verilen "Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin etme" görevinin icrasında, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından kendisine verilen görevleri ifa etmektedir. Özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yeniden şekillenen ilişkiler sisteminde uyumu ve verimi artırmak ve aynı zamanda yeni sistemin gerekleri ile uyumlu olarak idarenin sürekli gelişimine katkı sunmak, DDK'nın temel önceliğini oluşturmaktadır.

Son dönemde "Türkiye Yüzyılı" vizyonu ile yapısal iyileştirme sürecine girmeye hazırlanan Türkiye'nin bu vizyonunun gerçekleştirebilmesinin en önemli koşullarının başında, yeni bir Anayasa'nın hazırlanması gelmektedir. DDK'nın Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde üst denetleme organı sıfatıyla; idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Anayasal bir kurum olarak faaliyetlerini etkin bir şekilde sürdürmesi önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

Akyel, R. ve Köse, H.Ö. (2010). Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği. Türk İdare Dergisi, (466), 9-45.

Alıcı, O.V. ve Yıldız, H. (2021). Türkiye'de Teftiş kurullarının Tarihi, Dönüşümü ve Geleceği. (Ed. Kızılboğa Özaslan, R.) Kamuda Denetim: Kurumlar, Yöntemle ve Uygulamalar. Adalet Yayınevi, Ankara.

Atar, Y. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi. Anayasa Mahkemesi 56. Kuruluş Sempozyumu, Ankara, 25 Nisan 2019.

Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı. Gazi İktisat ve İşletme Dergisi, 3(2), 19-48.

Baimyrzaeva, M. ve Kose, H.O. (2014). The Role of Supreme Audit Institutions in Improving Citizen Participation in Governance. Internaional Public Management Review, 15(2), 76-90.

Çokkaş, Y. (2019), Dönüşen Yapısı İtibariyle Devlet Denetleme Kurulu, İzmir Barosu Dergisi, Mayıs Sayısı, 85-125.

Demirbaş, T. ve Çetinkaya, Ö. (2018). Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Denetim. Ekin Yayınevi, Bursa.

Erdem, A. Y. (2016). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulu, B.U.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. Uludağ Journal of Economy and Society, 35(2), 1-24.

Fendoğlu, H. T. (2019). Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınları.

Gözler, K. (2018), Türk Anayasa Hukuku. 2. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi.

Kaplan, O ve Demirkıran E. K. (2019). Türk İdari Teşkilatında Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı ve Fonksiyonları Üzerine Bir Değerlendirme, Terazi Dergisi, Cilt:14, Sayı:175-176, 917-940.

Karakılçık, Y. ve Küçük, Ü. (2021). Devlet Denetleme Kurulu ve Yerel Yönetimlere İlişkin Denetim Yetkileri: Yasal Düzenlemeler Üzerinden Bir Değerlendirme. Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. 31(2), 977-988.

Kaya, A. (1992). Devlet Denetleme Kurulu, İÜSBE, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

Köse, H. Ö. (2013). Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı ve Performans Denetiminin Gelişimi. Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi, 48(2), 32-54.

Köse, H. Ö. (2019). Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim: Parlamentonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamento Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi. Sayıştay Dergisi, 114, 7-31.

Kubalı, D. (1999). Performans denetimi. Amme İdaresi Dergisi, 35(1), 31-62.

Kuzu, B. (1989). Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durumu. İstanbul. Bayrak Matbaacılık.

Özbudun, E. (2008). Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınları.

Ünlü, U. (2014). Türkiye'de Teftiş Mekanizması ve Kurumsallaşması, Ankara, Adalet Yayınevi.

BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN DENETİMİNDE KURUMSAL YAPI VE UYGULAMALAR

INSTITUTIONAL STRUCTURE AND PRACTICES IN THE SUPERVISION OF THE BANKING SECTOR

Abdurrahman ÇETİN[1]

Göksel TİRYAKİ[2]

ÖZ

Bankacılık sektörünün düzenleme ve denetim çerçevesi hakkında ne teoride ne de pratikte en iyi modelin ne olduğu konusunda üzerinde uzlaşılmış açık bir standart bulunmamaktadır. Öte yandan, bankalar için uluslararası kurumlarca önerilen muhtelif sermaye yeterliliği kuralları, risk yönetim uygulamaları, müşteri haklarının korunmasına ve kara paranın aklanmasının önlenmesine yönelik hususlar başta olmak üzere, önemli düzenleme ve denetim ilkeleri mevcuttur. Bankacılık sektörü açısından giderek önemi artan bulut uygulamaları, fintek (FinTech), büyük teknoloji şirketleri (BigTech), açık bankacılık işlemleri, kişiden kişiye finansman, dijital paralar ve cüzdanlar, blokzincir teknolojisi, siber güvenlik, yeni ödeme sistemleri ve kripto varlık (para) işlemleri finansal sistemin düzenlenme ve denetlenme çerçevesini daha da hassas ve esnek bir yapıya dönüştürmeye adaydır. Batılı ülkeler merkezli 2008-2009 küresel krizi sonrasında, merkez bankalarının likidite sağlayıcılığı konusundaki hayati rolü, finansal sistem ve finansal istikrar için makro ihtiyati olarak nitelendirilen risk azaltıcı önlemleri artmıştır. Bu durum bankacılık düzenleme ve denetleme çerçevesi içerisinde merkez bankalarının ağırlığının giderek daha fazla hissedilmesine neden olmuştur. Ayrıca finansal sistemde sürekli yenilenen ve gelişen

1 Doç. Dr., Finansal Kurumlar Birliği, Genel Sekreter Yardımcısı, Tasarruf Finansman Şirketleri, https://orcid.org/0000-0002-4464-0822, abdurrahman.cetin@fkb.org.tr

2 Dr., SMMM, Kıdemli Bankalar Yeminli Başmurakıbı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, https://orcid.org/0000-0002-9689-0620, gtiryaki@bddk.org.tr

teknoloji kullanımı bankacılık düzenleme ve denetim çerçevesinde de "SupTech" (Denetim Teknolojileri) gibi bilgi teknolojilerinin daha fazla kullanımını gündeme getirmiştir. Ancak bütün bu yeni teknolojik olanak ve araçlar denetim elemanlarının doğrudan bir ikamesi olarak düşünülmemeli, denetim sürecinde onları her anlamda destekleyecek ve güçlendirecek yapılar olduğu dikkate alınmalıdır.

ABSTRACT

There is no clear, agreed-upon standard on what is the best model for the regulatory and supervisory framework of the banking sector, neither in theory nor in practice. There are also significant regulatory and supervisory principles for banks, including various capital adequacy rules, risk management practices, protection of customer rights, and prevention of money laundering, introduced by the international institutions. Cloud applications, "FinTech", "BigTech", open banking transactions, person-to-person financing, digital currencies and wallets, blockchain technology, cyber security, new payment systems and crypto asset (money) transactions are increasingly important for the banking sector. These factors are liable transform the regulatory and supervisory framework of the financial system into an even more sensitive and flexible structure. After the 2008-2009 crisis centered on Western countries, the vital role of central banks in providing liquidity and risk-reducing measures, which are described as macroprudential, for the financial system and financial stability, increased. Therefore, the weight of central banks within the banking regulatory and supervisory framework has enhanced. In addition, the use of constantly renewed and developing technology in the financial system brings to the agenda the increased use of information technologies such as "SupTech" (Supervision Technologies) within the framework of banking regulation and supervision. However, all these new technological opportunities and tools should not be considered as a direct replacement for supervision personnel; it should be taken into consideration that they are structures that support and strengthen them in every sense during the supervision process.

Anahtar Kelimeler: Finansal İstikrar, Kurumsal Yapılar, Düzenleme, Denetim, Bankalar.

Keywords: Financial Stability, Institutional Structures, Regulation, Supervision, Banks.

GİRİŞ

Bankalar, kaydi para üretmeleri, güven, likidite ve ödeme araçları sağlamaları, müşterilerinden bilgi toplayıp üretmeleri ve finansal risklerin yönetimine katkılarıyla bir ekonomide, tasarrufların yönetilmesi, tüketim ve yatırımların finansmanı başta olmak üzere, her türlü ekonomik iş ve işlemin kolay ve hızlı gerçekleştirilmesi konusunda son derece kritik bir fonksiyon icra etmektedir. Haliyle bu kurumların sıradan bir ticari işletme gibi muamele görmesi beklenemeyecektir. Dolayısıyla kamu açısından ortaya çıkan tüm bu önemli dışsallıklar sebebiyle bankalara ilişkin özel bir mevzuatın getirilmesi ve bu kurumların yakından takip edilmesi bir zaruret olarak çok uzun süreden beri dünya genelinde tecrübe edilmektedir. Bankacılık lisanslarının verilmesinden bu kurumların tasfiye edilmesine kadar bütün süreç, genel hukuk kuralları dışında özel düzenlemelerce hükme bağlanmakta ve bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesi için devletler tarafından kamu kurumlarına özel görevler verilmektedir.

Bu çalışmada, bütün bu sürecin ve mevcut durumun daha iyi anlaşılması bakımından öncelikle genel olarak bankacılığın gelişimine değinilecek ardından hem küresel düzeyde hem de Türkiye'de bankaların düzenlemesi ve denetlenmesinin tarihi ortaya konulacaktır. Akabinde günümüzde dünyada ve Türkiye'deki bankacılık düzenlemesine ve denetimine ilişkin kurumsal uygulamalar anlatılacaktır. Sonuç olarak ise hem tarihi deneyimlerden hem de güncel küresel uygulamalardan hareketle Türkiye için kurumsal yönden daha etkin ve verimli olabilecek öneri ve değerlendirmelerde bulunulacaktır.

1. BANKACILIĞIN GELİŞİMİ

Paranın, bir anlamda takas ekonomisi demek olan mal paradan itibaren günümüze değin gelişim sürecine bakıldığında, *"Takas > Para > Kredi > Banka > Mevduat > Kaydi Para > Finansallaşma > ?"* şeklinde bir patikadan bahsetmek mümkündür (Tiryaki, 2015: 31-54). İnsanlığın binlerce yıllık para serüveninde nice önemli eşikler ve aşamalar mevcuttur. Fakat bütün bu tarihi deneyim içerisinde para ve finansa dair bazı temel noktalardan bahsedilebilir. Bu temel konuları paranın değişen ve değişmeyen yönleri olarak da sınıflandırmak mümkündür. Paranın değişmeyen tarafları, kamu gücüne dayanması, satın alma gücünü temsil etmesi ve belirli ellerde yoğunlaşmasıdır.

Buna karşılık para ve finansın özü ve ekonomik işlevi açısından bütün tarihsel tecrübesi içinde son derece değişken ve yenilikçi yönleri de bulunmaktadır. Bu yönler, kurumsal, teknolojik ve düzenleyici dönüşüm şeklinde üç ana başlık altında sınıflandırılabilir.

Kurumsal olarak para ve finans konusundaki en büyük atılımın, ticari bankacılığın ve mevduatın ortaya çıkışı olduğu söylenebilir. Tarihte kurumsal olarak bankaların ilk defa İtalya'da ortaya çıktığı ve ilk merkez bankasının 17. yüzyılda kurulduğu kabul edilmektedir. İtalya'da 14. yüzyılda, ilk banka şubelerinin ortaya çıkmasından 19. yüzyılda kurallı ve çok şubeli bankaların yaygınlaşmasına kadar banka müessesesi çok önemli dönüşümler geçirmiştir. Fakat bu süreç içinde para ve finansa ilişkin en önemli dönüşüm şüphesiz "Banknot"un ortaya çıkıp kabul görmesidir. Bankacılık kural ve kurumlarının gelişmesiyle ticari bankacılık, kredi üretiminin kurumsal ve fonksiyonel bir yapıya kavuşması ve mevduat hesapları daha da önem kazanmıştır. Böylece kaydi (hesabi) para yoğun biçimde kullanılmaya başlanmıştır. Günümüzde banka mevduat hesaplarındaki varlıklar kaydi para olup asıl para arzını meydana getirmektedir (Tiryaki, 2023a; Tiryaki, 2023b: 88).

Avrupa'da ilk bankalar özel sermayeli kurulmuştur ama bu bankaların kraliyet ve feodal hükümdarlıklarla yakın bir ilişki içinde olduğu ve bilhassa savaşların finansmanında önemli rol oynadığı belirtilmektedir. Diğer yandan bu özel bankaların zaman içerisinde başarısızlıklar göstermesi üzerine 15. yüzyıldan itibaren kamu bankalarının da kurulmaya başlandığı ifade edilmektedir (Barth vd., 2006: 36-37). ABD'de ise bankacılık faaliyetlerinin başlaması 18. yüzyıldaki bağımsızlık savaşı öncesine kadar gitmektedir. 1864-1913 arasında muhtelif banka panikleri ve finansal krizler de yaşanmış, bunların akabinde 1913 yılında kabul edilen bir yasayla ABD'yi 12 bölgeye ayıran FED (ABD Merkez Bankası) kurulmuştur (Spong, 2000: 16-22).

Birinci Dünya Savaşı koşullarında uluslararası finansal sistemde kötüleşmeler gözlenmiş, savaş sonrası enflasyonist bir zaman dilimine girilmiş, 1920'li yılların başında ekonomik daralmalar meydana gelmiş ve sonrasında ise görece iyimser bir ortam oluşmuştur. Bu süreçte banka sayısında ve bankacılık faaliyetlerinde yüksek bir artış ve büyüme görülmüştür. Ancak bu iyimser dönem 1929 Buhranı ile sona ermiştir. Bankalar iflas etmiş ve bankalara güven kaybolmuştur.

Bu sebeple 1933 yılında bankacılık sistemine tekrar güvenin temini için mevduat sigorta sistemi getirilmiştir (Spong, 2000: 22-23). Diğer yandan, 1935 ile 1970 arasında ciddi bir bankacılık krizi yaşanmamış, 1929 akabinde faizlerin belirli oranda istikrar kazanması, bankaların daha ihtiyatlı olması, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra devletlerin daha fazla borçlanmaları ve burada bankaların aktif rolü, aşırı ölçüde kredi genişlemesi olmaması ve sosyalist blokun kredileri doğrudan kontrol etmesi birlikte düşünüldüğünde, görece daha uygun bir bankacılık ortamına imkân vermiştir (Goodhart ve Tsomocos, 2007: 8-9).

İkinci Dünya Savaşı'nda sonra Bretton Woods sistemi ve IMF'in kurulması küresel bankacılık açısından bir dönüm noktasıdır. O zamana değin döviz kurlarının seyri finansal sistem için önemli bir dalgalanma sebebiyken Bretton Woods Sistemi ile ABD dolarının altına karşı sabitlenmesi ve diğer tüm önemli para birimlerinin bu sabit kura göre ayarlanması kurlarda görece bir istikrar sağlamıştır. Fakat Bretton Woods Sistemi 1971 yılına kadar çalışabilmiştir. ABD'nin gevşek para politikası izlemesi altın stokunun üzerinde para arz etmesine yol açmıştır. Bu nedenle 1944-1973 yılları arasında yaşanan görece istikrarlı süreç sonlanmıştır. Öte yandan, 1957 Roma Anlaşması ile Avrupa Topluluğu'nun ortak bir pazara doğru yönelmesi topluluk içinde bankacılıktaki bütünleşmeyi artırmıştır. 1974 ve 1977 yıllarında Avrupa Komisyonu tarafından çıkarılan direktiflerle yabancı bankalar dâhil, ülke içindeki bütün bankaların aynı kurallara tabi olması talep edilmiştir (Balthazar, 2006: 7-8).

1970'li yıllarla birlikte yaşanan finansal serbestleşme ve küresel bütünleşme çabaları yeni bir bankacılık anlayışının da gelişmesine zemin hazırlamıştır. Bilgisayar ve bilgi işlem teknolojilerindeki gelişme de bu süreci hızlandırmıştır. 1990'lı yıllardan itibaren internetin ve akıllı cihaz teknolojisinin yaygınlaşması, insanları finansal olarak yeni arayışlara ve kolaylıklara da yöneltmiştir. Finansal serbestleşme ve küreselleşme ertesinde bilhassa 2007-2008 küresel finans krizinden sonra merkez bankalarının yönettiği itibari paraların aşırı bollaşıp değer kaybetmesi de insanları yeni parasal arayışlara girişmeye sevk etmiştir. Bankacılıkta ve ödemeler sistemlerinde farklı elektronik para biçimlerinin giderek önem kazanması, madeni ve kâğıt gibi fiziki paranın tedavülüne ek olarak başta banka mevduat hesapları, muhtelif yeni finansal kuruluş ve araçları, banka ve kredi kartları, elektronik fon

transferleri, diğer kaydi ödeme yöntemleri ve en son birtakım sanal kod ve şifrelerden müteşekkil dijital paraları ve blokzincire dayalı kripto varlıkları gündeme getirmiştir (Tiryaki, 2023a; Tiryaki, 2023b: 88). Bu bağlamda bankacılıkta yeni parasal ve finansal alternatifler ortaya çıkmıştır.

2. BANKALARIN DÜZENLENMESİ

Genel olarak bakıldığında bankacılık düzenlemeleri finansal krizlere, tarihsel ve politik olaylara bir tepki olarak gelişmiştir. Bu nedenle de başlangıçtan itibaren bir merkezden tasarlanmış bir bankacılık yapısı ve buna göre belirlenmiş bir düzenleme çerçevesi oluşmamıştır. Finansal ve ekonomik krizlerin olumsuz tecrübeleri veya birtakım önemli tarihsel dönüşüm anlarında temel bankacılık düzenlemeleri getirilmiştir. Literatürde bankacılık düzenlemelerinin dört temel amacı; müşterilerin ve tasarruf sahiplerinin haklarını korumak, parasal ve finansal istikrarı sağlamak, etkin ve rekabetçi bir finansal sistemi temin etmek, finansal hizmet kalitesini artırmak şeklinde sıralanmıştır (Tiryaki, 2012: 67-69; Mossavar-Rahmani, 2023). İktisat literatüründe düzenlemelerin piyasa başarısızlıklarına odaklanması, müşterilerin haklarının korunmasını esas alması, asimetrik bilgi sorununa eğilerek güven sağlaması ve sistemik riskleri önlemesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Öte yandan, etkin bir bankacılık düzenleme uygulanmasının her zaman önemli bir sorun ve karmaşık bir konu olduğu, dolayısıyla bu sahadaki çalışmaların çoğunlukla düzenlemelerin analizine odaklandığı ve sıklıkla istatistiki yöntemlerle düzenlemelerin etkisinin ayrıştırılmasına yönelindiği vurgulanmaktadır (Tiryaki, 2012: 67-69).

Bankacılık düzenlemelerinin bankaların aracılık fonksiyonu, ödemeler sistemindeki işlevi, yüksek kaldıraç oranlarıyla çalışması gibi nitelikleri ve hassas yükümlülükler, mevduat sigortası ve likidite gibi konulara daha fazla odaklandığı söylenebilir. Bankacılık düzenlemelerinin temelinde, ilgili bütün paydaşların aynı bilgi ve uzmanlık seviyesinde olmaması sebebiyle ahlaki tehlike ve ters seçimin çok önemli unsurlar olarak yer aldığı açıktır (Dewatripont ve Tirole, 1999: 29-32).

Dünyanın en eski uluslararası finans kurumu olarak kabul edilen ve merkez bankalarının bankası diye de nitelenen Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) bünyesindeki Basel Bankacılık Denetim Komitesi, 1974 yılında G10 ülkelerinin merkez bankalarının öncülüğünde

kurulmasından sonra küresel ölçekte en önemli bankacılık düzenleme platformu haline gelmiştir. Günümüzde Komiteye, G-20 ülkeleri başta olmak üzere, 28 ülkenin merkez bankaları ile bankacılık düzenleme ve denetim otoriteleri üyedir. Komitenin yıllara yaygın pek çok düzenleme, ilke, çalışma ve araştırması yanında küresel bankacılık düzenlemeleri yönünden üç faaliyeti çok önemli dönüm noktası olmuştur. İlki, Basel I olarak da bilenen ve 1988 yılında ilan edilen sermaye yeterliliği kavramına ve ölçümüne ilişkin çerçevedir. İkincisi, 1997 yılında duyurulan ve bankacılık krizlerinden edinilen deneyimlerle şekillenen "Etkin Bankacılık Denetimi İçin Temel Prensipler"dir (Core Principles). Komite'nin, ilk kez 2004 yılında açıkladığı çok ayrıntılı ve kapsamlı Basel II Uzlaşısı ise dünya çapında bankacılık düzenleme anlayış ve yaklaşımını ciddi biçimde dönüştürmüştür. Özellikle 2008-2009 küresel finans krizi ertesinde Basel II'de önemli değişiklikler yaşanmış ve sonrasında Basel 2,5 ve Basel III gibi yeni düzenlemeler ortaya çıkmıştır (Tiryaki, 2016: 221-227). Cumhuriyet döneminde bankacılığa özgü ilk hukuki düzenleme, 05.06.1933 tarihinde yayımlanan 2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanunu'dur. 09.06.1936 tarihinde yayımlanan 2999 sayılı Bankalar Kanunu ile bankalara özel bir yasa çıkarılmıştır. Bu Kanun, 02.07.1958 tarihinde yürürlüğe giren 7129 sayılı Bankalar Kanunu'na kadar değişikliklerle varlığını korumuştur. 7129 sayılı Kanun da 02.05.1985 tarihinde 3182 sayılı Bankalar Kanunu yürürlüğe girene kadar, yapılan bazı önemli değişikliklerle geçerliliğini muhafaza etmiştir.

23.06.1999 tarihinde yayımlanan 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile mali ve idari özerkliği haiz bir kamu kurumu olarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) kurulmuştur. Böylece daha önce Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) ve Hazine Müsteşarlığında olan bankacılığa ilişkin bütün düzenleme ve denetim yetkisi merkezi idare ve bütçeden bağımsız yeni bir kamu kurumuna devredilmiştir. Ancak Türkiye, 1999-2002 döneminde, tarihindeki en ağır bir finansal ve ekonomik kriziyle karşı karşıya kalmıştır. Bu dönemde çok sayıda banka BDDK kararıyla devir veya tasfiye süreci yaşamıştır. 01.11.2005 tarihinde 5411 sayılı Bankacılık Kanunu yürürlüğe girmiştir. Yeni Kanun, başta Basel Bankacılık Denetim Komitesinin düzenlemeleri olmak üzere, gelişen ve değişen uluslararası bankacılık kural ve uygulamaları ile yaşanan ağır krizin deneyimlerini de dikkate alarak ayrıntılı, kapsamlı ve daha önceki kanunlara göre

uzun bir şekilde tasarlanmıştır. Bugüne kadar çok sayıda değişiklik geçirerek hâlâ yürürlükte olan bu Kanun, çeşitlenen ve gelişen finansal sistemin ihtiyaçları çerçevesinde BDDK'nın görev alanını banka dışındaki finansal şirketleri de kapsayacak şekilde genişletmiştir. Ayrıca daha önce BDDK bünyesinde olan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF), ayrı ve bağımsız bir özerk kurum haline getirilmiştir (Tiryaki, 2012: 74-76).

Türkiye'nin bankacılık düzenlemelerine ilişkin bu kısa tarihi bilgiler konuya dair uluslararası deneyimlerden pek farklı değildir. Bankacılık düzenlemelerinin yaşanan ciddi olaylara ve krizlere yönelik birer tepki ve iyileştirme çabası olarak sürekli değiştiği ve dönüştüğü açıktır. Nitekim Basel Kuralları (Basel I, II, III) olarak bilinen ve sürekli yenilenen uluslararası bankacılık düzenleme standartları da bu durumu doğrulamaktadır. Üstelik 2008-2009 arasında, ABD başta olmak üzere özellikle Batılı ülkeleri etkisi altına alan küresel finans krizi, mikro ihtiyati denen ve tekil banka odaklı bir bakış açısını esas alan düzenleme anlayışının yetersizliğini ortaya çıkarmıştır. Artık, mikro ihtiyati kadar tüm finansal sistemi ve istikrarı göz önünde bulunduran makro ihtiyati bir bakış açısının da bankacılık düzenlemelerine hâkim olması gerektiği çoğunlukla kabul görmektedir. Sürekli gelişen ve yenilenen bankacılık işlemlerini tek tip ve durağan kurallar ile sınırlamak veya kontrol etmek bir hayli güçtür. Hatta bu dinamizmin, aşırı düzenlemeler ile kontrol altına alınması veya törpülenmesinin finansal ve ekonomik gelişme açısından bir engel olduğu fikri de taraftar bulabilmektedir. Kısacası bankacılık düzenlemelerinin boyutu, biçimi ve en uygun düzeyi konusundaki tartışmalar devam edecek gibidir.

3. BANKALARIN DENETİMİ

Bankacılık düzenlemelerinin ayrılmaz bir parçası olan denetim konusu, daha net bir alan olup, denetimin gerekliliği, yoğunluğu ve kapsamı hususunda düzenlemelere göre daha fazla bir uzlaşıdan bahsedilebilir. Hatta düzenlemenin daha geniş yorumlanabileceği, özünde denetimi ve gözetimi de kapsadığı söylenebilir. Finansal sistemin sorunsuz işleyişi açısından, bankalar başta olmak üzere, finansal sistem içerisindeki bütün kurum ve tarafların getirilen düzenlemelere uymaları ve bu durumun ilgili yasal otoriteler tarafından kontrol edilmesi ve gözetilmesi çok önemli bir varsayım ve gerekliliktir. Aksi takdirde bankacılık düzenlemelerinin bir sonucunun olmayacağı açıktır. Aslında

bu durum, denetime konu olabilen bütün alanlar ve düzenlemeler için de geçerlidir. Nitekim literatürde bankacılık düzenleme kavramı ile denetimin paralel biçimde kullanıldığı da gözlenmektedir. Bu yaklaşımın belki en somut örneği bankacılık düzenlemeleri konusunda en önemli uluslararası kurumun adının Basel Bankacılık Denetim Komitesi olmasıdır (Tiryaki, 2012: 97-100).

Bankacılık düzenleme kavramı, genelde banka ve bankacılıkla ilgili tüm politika ve uyum mekanizmalarını tanımlarken, bazen ifade düzeyinde düzenleme ve denetim ayrımına gitmenin, vurgulama ihtiyacından doğabildiği de söylenmektedir (Barth vd., 2006: 21-63). Finansal aracıların faaliyetlerini sağlıklı yürütebilmeleri ve aktif kalitesinin korunabilmesi, düzenleme ve denetleme otoritelerinin yayımlamış oldukları kanun, yönetmelik, tebliğ, rehber ve talimatlara uymaları ile mümkündür. Bankaların aktif kalitesini sağlayabilmesi için sermaye yeterlilik, likidite, kârlılık, risk grubu sınırlamaları, gayrimenkul edinimi, bağış sınırı gibi pek çok hususta sınırlayıcı oranlar bulunmaktadır (Çetin, 2018: 206-215). Bankaların müşterilerine kullandırmış oldukları kredilere ilişkin olarak takipteki alacaklar tutarının artmasına, aktif kalitesinin bozulmasına, kaynak (borçlanma) maliyetinin artmasına, özkaynak ve aktif kârlılığının düşmesine ve müşteriler açısından da sosyal sorunlara yol açabilmektedir (Çetin, 2020a: 233-276).

Banka denetiminin, son derece önemli faaliyetler yürüten bankaların kimler tarafından nasıl yönetildiğinin anlaşılması, bankacılık işlemlerinde kötü niyet, ahlaki tehlike ve ters seçimi azaltmaya yönelik ciddi ve önemli bir araç olduğu da belirtilmektedir. Güçlü bir bankacılık denetim sistemi için ise bankacılık düzenleme ve denetim otoritelerinin bağımsızlığa ve yeterli kaynak ve hukuki statüye sahip kılınmaları, denetimlerde risk yönetimine odaklanılması ve düzeltici aksiyonların teşvik edilmesi, portföy çeşitlendirilmesine ve yoğunlaşma riskine önem verilmesi, banka denetçilerinin sorumluluk çerçevesinin belirlenip hukuken korunması, muhasebe ve kamuya açıklama mecburiyetinin iyi belirlenmesi, banka kaynaklarının suiistimalinin önlenmesi ve sağlıklı işleyen bir hukuk ve yargı sisteminin varlığı gerekli görülmektedir (Mishkin, 2000: 22-289).

1990'lı yıllardan sonra banka ve finansal kuruluşların iflas etmesi bankacılıkta kurumsal yönetişim ilkelerinin benimsenmesine yol

açmıştır. Kurumsal yönetişim ilkeleri olarak, banka üst yönetimin yeterli bankacılık ve finans tecrübesinin bulunması, bankaların kimseden emir veya talimat almaması, kararlarda bağımsızlık ve hesap verilebilirlik ilkelerine riayet etmeleri beklenmektedir. Banka yönetim kurulu üyeleri ile üst yönetime atanacak kişilerin yeterli liyakate sahip olması ve keyfi uygulamalarla görevlerine son verilmemesi gerekmektedir. Yönetim kurulu üyeleri ve üst yönetimin atanması, görevden alınması, sorumlulukları, görev süreleri gibi hususlar açık ve şeffaf bir şekilde kararlaştırılmalıdır. Yönetim kurulu üyeleri bankanın stratejisinin belirlenmesinden finansal sağlamlığın teminine, kredi tahsis işlemlerinden ve operasyonel faaliyetlerden birinci derece sorumludur (Adams vd., 2022: 9-16).

Bankaların verimli ve etkin bir şekilde faaliyetlerini yürütebilmesi, sağlıklı bir muhasebe ve finansal raporlama sistemi kurup işletmeleri ile olanaklıdır (Çetin, 2020b: 14). Denetçilerin denetim faaliyetlerini mesleki etik hükümlerine göre yürütmeleri gerekmektedir. Ayrıca, denetlemiş oldukları finansal tabloların doğruluğu ve güvenilirliğinin sağlanmasının yanı sıra tüm paydaşların menfaatinin korunmasına yönelik olarak etik farkındalığını geliştirmeleri beklenmektedir (Çetin, 2020b: 77).

Bankacılıkta etkin bir risk yönetim sisteminin kurulması, düzenleme, denetleme ve gözetim sisteminin iyi tasarlanması finansal istikrarın sağlanmasına ve büyümenin desteklenmesine yardımcı olmaktadır. Bankaların mali yapısının kötüye gitmesi, kredi sisteminin ve finansal istikrarın bozulmasına da yol açmaktadır. İflas eden mevduat bankaları için mevduat sigorta tutarlarının yetersiz kalması ve kamunun devreye girmesi, hükümetlerin kamu maliyesinin ciddi şekilde tahrip olmasına ve bütçenin büyük açıklar vermesine neden olabilmektedir. Denetim, gözetim, mevduat sigorta sistemi ve çözümlemenin yetersiz olması, bankacılık sistemine olan güvenin sarsılmasına sebebiyet verecektir. Merkez Bankalarının ve denetim otoritelerinin bağımsız olmadığı durumlarda hükümetler özellikle kamu bankalarına müdahale etmek isteyebilmektedirler. Bankacılık sisteminin sağlıklı çalışmasına devam edebilmesi ve bankaların profesyonel bir şekilde çalışmalarını sürdürebilmeleri için düzenleme, denetim ve gözetim alanlarında sorumlulukların yerine getirilmesi ve bağımsız denetimlerin uluslararası muhasebe ve denetim standartlarına uygun şekilde gerçekleştirilmesi gereklidir (Adams vd., 2022: 16-24).

Diğer taraftan kural dışı uygulamaların, bankacılıkta haksız rekabet ve dışsallık gibi iki önemli sonucu olduğu; bankaların olumsuz dışsallık üretecek faaliyetlerde bulunup bulunmadıklarının etkin bir şekilde denetlenmesinin ve olumsuz dışsallığa neden olan bankaların sistemik riske dönüşmeden çözümlenmesinin son derece önemli olduğu belirtilmektedir. Ayrıca denetimin sadece yasal düzenlemelere uygunluğun kontrolü olarak değerlendirilmemesi, bankacılık faaliyetlerinin sonuçlarının kasıtsız bir biçimde birtakım olumsuz dışsallıklarla sistemik riski artırabileceği, bu tür durumlarda bir kural ihlali olmasa dahi işlemlerin ekonomik neticelerinin hukuki sonuçlarını aşabileceği belirtilmektedir. Kısacası denetim farklı yönlerden çok ince bir denge mekanizması ve sürecidir. Bankacılık denetiminin durağan koşullarda sürdürülmediği, finansal sistemdeki yenilik ve gelişmelerin meydana getirdiği yeni dışsallıkların ilgili denetim otoriteleri tarafından zamanında analiz edilip gerekli önlemlerin alınmasının zorunluluğuna da dikkat çekilmektedir (Ersel, 1999: 32-35).

Mesela 2001 kriz döneminde yönetim ve denetimi TMSF'ye devredilen bankalarda, *"Kurumsal yönetimin yetersizliği, sermaye yetersizliği, yabancı kaynakların ve gelirlerin artırılamaması, açık pozisyon ve banka portföyünden kaynaklanan riskler gibi yapısal sorunlar"*(BDDK, 2010: 16) dar anlamda birer hukuki metin olan bankacılık düzenlemelerinin sadece var olması ile çözülemeyecek, etkin bir denetim ile de desteklenmesini gerektirecek niteliktedir. Dolayısıyla bankacılık alanında düzenleme ve denetim kavramlarının birbirlerinden ayrı düşünülmesi pek mümkün görülmemektedir. Bankacılıkta Düzenleme (Regulation) ve Denetim (Supervision) çerçevesinin dörtlü bir yapıda olduğu açıktır. İhtiyatlı Düzenlemeler (Prudential Regulation), Uzaktan Gözetim (Off-site Supervision), Yerinde Denetim (On-site Supervision) ve Uygulama (Enforcement) biçiminde birbirine bağlı ve birbirini destekleyen bu dörtlü yapının kurulması ve devamlılığı, sağlam ve etkin bir bankacılık sisteminin varlığı için gerekli bir kurumsal mimaridir (Tiryaki, 2012: 97-100).

4. KÜRESEL UYGULAMALAR

Günümüzde küresel ölçekte bankacılık düzenleme ve denetim ilkelerinin belirleyicisi olan Basel Bankacılık Denetim Komitesinin 1997 yılında ilk hâlini yayımladığı "Etkin Bankacılık Denetimi İçin Temel Prensipler"i, bankaların düzenlenmesi ve denetimi hususunda

ülkelerin kurumsal yapılanmalarının oluşturulmasında ve idamesinde temel başvuru metinlerinden biridir. Nitekim IMF ve Dünya Bankası tarafından 1999 yılından itibaren ortaklaşa yürütülen ve üye ülkelerin finansal sistemlerinin düzenlenme ve denetim etkinliğinin değerlendirildiği Finansal Sektör Değerleme Süreci (FSAP) için uygulanan temel ölçütler bu ilkelere dayanmaktadır. Eylül 2012'de yayımlanan son metinde temel ilkelerin sayısı 25'ten 29'a çıkarılırken, 34 yeni temel ve 5 yeni ek ölçütten oluşan toplam 39 yeni değerlendirme unsuru belirlenmiştir (BCBS, 2012).

Komite, ilke metninde, ülkelerin bankacılık düzenleme ve denetim otoritelerine başka görevler de verebilmekle birlikte banka düzenleme ve denetim çerçevesinin temel amacının bankaların ve bankacılık sisteminin güvenirliğini ve sağlamlığını teşvik ve banka iflaslarının önlenmesi olduğunu açıkça dile getirmektedir. 2007-2008 küresel finans krizi, sistemik riskin ve denetimin makro ve mikro ihtiyati boyutlarını açık şekilde göstermiştir. Bu nedenle risklerin bankaların tekil bilançosundan daha geniş bir bağlamda ele alınması; örneğin tasarruf sahiplerinin ve tüketicinin korunması, finansal istikrar ve finansal kapsayıcılık açısından değerlendirilmesi önerilebilir. Düzenleyici ve denetleyici otoritelerin, sistemik riskleri ele almak için önleyici tedbirler alma becerisine sahip olmasının önemli olduğuna dikkat çekilmektedir. Etkin bir kriz hazırlığı ve yönetimi ile düzenli çözümleme (tasfiye) çerçeveleri ve önlemleri gereklidir. Bankaların güvenli ve sağlam işleyişinde temel bir unsur olarak etkili kurumsal yönetime de odaklanmak mühimdir (BCBS, 2012: 4-7).

Ayrıca Komite, bu prensiplerin bankacılıktaki bütün sorun ve riskleri içermediğini ve ülkelerin şartlarını dikkate alarak bu ilkelerin en iyi uygulama rehberi gibi esas alınmasını ve değerlendirilmesini vurgulamaktadır. Yine bu ilkelerin kendi başına bankacılıktaki sorunları gidermeyeceğini, ekonomik başarısızlıkların piyasa mekanizmasının ve risk alma faaliyetinin doğal bir sonucu olduğunu dile getirmektedir. Etkin bir bankacılık düzenleme ve denetim sistemi için ise bazı dışsal faktörlerin ön şart kabilinden gerekli olduğunun altı çizilmektedir. Söz konusu ön koşullar: sağlam ve sürdürülebilir makroekonomik politikalar, finansal istikrar için iyi oluşturulmuş sağlam bir çerçeve, iyi düzeyde gelişmiş bir kamu altyapısı (hukuki, adli, muhasebe, denetim, ödemeler sistemi, kurumsal yapılar, yeterli veriler gibi), kriz yönetimi,

iyileştirme ve çözümleme odaklı açık bir çerçeve, uygun düzeyde sistemik koruma veya kamu güvenlik şemsiyesi (nihaî likidite mercii ve mevduat sigortası gibi) ve etkili piyasa disiplini biçiminde sıralanmıştır (BCBS, 2012: 14-16).

Hızlı küreselleşme, kuralsızlaştırma (deregülasyon), teknolojik değişime ve finansal yeniliklere yeterince ayak uyduramamak finansal krizlerin temel sebeplerindendir (Vunjak ve diğerleri, 2020). ABD'de bankacılık sektöründe faaliyet gösteren en büyük yatırım bankalarından birisi olan Lehman Brothers'ın 2008 krizinde iflas etmesi banka düzenleme ve denetim çerçevesinin yeniden ele alınmasını zorunlu hale getirmiştir. 2010 yılında kabul edilen Dodd-Frank Yasası hem bankalara hem de halka açık olan şirketlere önemli ve yeni yükümlülükler getirmiştir. Bu düzenleme ile birlikte ABD bankacılık sektöründe Basel III kriterlerine uyum, sermaye yeterliliği, nitelikli sermayenin bulundurulması, likiditenin yakından takip edilmesi, acil eylem planlarının hazırlanması, spekülatif işlemlerin ve kaldıraç oranlarının sınırlandırılması ile stres testi gibi çalışmaların hayata geçirilmesi amacıyla bir takım yeni ve sıkı kurallar belirlenmiştir (Sylla, 2020). Ancak bu yeni ve sıkı düzenlemelerin sonradan gevşetilmesi Mart 2023'te ABD'de ciddi banka iflaslarının tekrar yaşanmasına neden olmuştur.

IMF tarafından Eylül 2023 tarihinde yayımlanan çalışmada, Mart 2023'te ciddi bankacılık krizleri yaşayan ABD ve İsviçre'nin 2020 ve 2019 FSAP değerlendirmeleri de dâhil olmak üzere, 2012'den bu yana IMF ve Dünya Bankası uzmanlarınca 60 muhtelif ülke özelinde yapılan finansal sistem değerlendirmeleri bağlamında ulaşılan sonuçlar analiz edilmektedir. Ülke değerlendirmelerinde, başta sermaye ve likidite düzenlemesi olmak üzere, başlıca Basel düzenleyici kurallarına ilişkin genelde istikrarlı ilerlemeler kaydedildiği ifade edilmektedir. Buna karşılık, bankacılık denetiminin güçlendirilmesi yönündeki ilkeler bakımından gelişmelerin bir hayli yavaş kaldığına dikkat çekilmektedir. Oysa denetim için etkin bir kurumsal yapı ile bankaların sağlamlığı ve istikrarı arasında güçlü bir ilişki olmasına rağmen birçok ülkede hâlâ yeterli ve uygun yetkiler ile bağımsızlığa sahip banka denetçilerinin bulunmadığı saptanmaktadır. Bu çerçevede denetim yaklaşımında, tekniklerde, araçlarda ve özellikle düzeltici ve yaptırım yetkilerinde sermaye ve likidite düzenlemelerine göre ülke örneklerinde daha

çok eksiklikle karşılaşıldığı vurgulanmaktadır. Nitekim 60 ülkede gerçekleştirilmiş FSAP değerlendirmesinde, bankacılık denetimi için kurumsal ortamı oluşturan iki ilke; "Sorumluluklar, Amaçlar ve Yetkiler" ile "Bağımsızlık, Hesap verebilirlik, Kaynaklar ve Yasal Koruma" incelenirken, ikincisinin en az karşılanan prensip olduğu ve ülkelerin %60'ında sıkıntılar yaşandığı belirtilmektedir (Adrian vd., 2023: 11-17).

Analizde operasyonel bağımsızlık eksikliğinin denetim otoritelerinin karşılaştığı en yaygın zorluk olduğuna dikkat çekilerek bu konunun finansal istikrarı etkileyebildiğine değinilmektedir. Özellikle yükselen ve gelişmekte olan ekonomilerde denetleyicilerin yetersiz bağımsızlığı (uygunsuz atamalar ve görevden almalar gibi) en yaygın zayıflık olarak öne çıkmaktadır. Bunu kaynak eksikliği (yetersiz ve deneyimsiz personel, ücretlendirme sorunları ve bazı alanlarda uzmanlık beceri yetersizlikleri) ve finansal istikrar için belirsiz bir yetki çerçevesi takip etmektedir. Denetim otoritelerinin tümü belirlenen hedeflere uygun ve tam yetkileri haiz değildir. Eksik yetkiler arasında, özellikle lisansları iptal etme, tekil olarak yaptırım uygulayabilme veya bankalar özelinde ihtiyati standartları yükseltebilme yetkisinin olmaması sayılmaktadır. Değerlendirilen 60 ülkenin neredeyse beşte birinde denetçiler için ya yasal koruma bulunmadığı ya da bu konuda önemli eksiklikler olduğu tespit edilmiştir (Adrian vd., 2023: 11-17).

Diğer taraftan gelecek açısından daha etkili bir uzaktan gözetim çerçevesi, stres testleri ve banka risk görünümüne göre ilave sermaye yükümlülüğü, iş modeli ve kurumsal kültür analizi gibi gelişen denetim araçları giderek daha fazla denetim yaklaşımlarının bir parçası olacaktır. Denetçilerin, birtakım özel uygulamalar ve kültür, kaynak kısıtları, yasal sürecin uzayabilmesi ve kararların uygulanmasına ilişkin ispat yükümlülüğü, yasal riskler, politik baskı ve yetersiz politik destek, yeterli etki analizinin olmaması ve denetçilerin şahsi yakınlıkları gibi nedenlerle bazı durumlarda gecikmelere ve duraksamalara sebebiyet verebildiklerinden bahsedilmektedir. Fakat bütün bu güçlüklere ve sorunlara karşın geçmişe nazaran denetim uygulama ve standartlarının genel olarak gelişmeye devam ettiği ve bu ivmenin korunması gerektiği vurgulanmaktadır. Denetlenen kurumdaki risklerin doğasını, ölçeğini, kapsamını ve buna yanıt olarak ne yapılması gerekebileceğini inceleyen denetçinin risk odaklı denetim yaklaşımına göre denetim görüşü

(kanaati) hâlâ denetim sürecinin en temel dayanak noktasıdır (Adrian vd., 2023: 18-27).

Bankacılık sisteminin düzenleme ve denetim yapısına ilişkin olarak geçmişten bugüne kadar iki farklı yasal çerçevenin hâkim olduğu gözlenmektedir. Ya bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesi para politikasının yönetilmesi yanında merkez bankasına bırakılmakta ya da ayrı bir bağımsız düzenleyici ve denetleyici otorite görevlendirilmektedir. Geleneksel devlet idaresi içinde de (Maliye, Ekonomi veya Hazine Bakanlığı gibi) bankaların düzenlenmesine ve denetlenmesine ilişkin kurumsal yapılar hâlâ olmakla birlikte (ABD'de Hazine Bakanlığı'na bağlı OCC gibi) özellikle son 40-50 yıllık küresel tecrübe yukarıdaki iki seçenekten biri şeklinde gelişmiştir. Bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesinin bilhassa politik etkilerden uzak durabilmesi için ya merkez bankaları gibi teknik ve bağımsız bir kuruma ya da genel devlet idaresinden bağımsız yasal bir otoriteye bırakılması 20. yüzyıl boyunca küresel düzeyde sıklıkla karşılaşılan bir durumdur.

Esasında dünyadaki pek çok ülkede bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesi her zaman bir biçimde merkez bankalarının görevi olmuştur. Fakat özellikle 1990'lı yıllarla birlikte 2008-2009 küresel finans krizine kadar olan dönemde görünüm kısmen değişmiştir. O dönem için banka denetiminin para otoritesinden bağımsız olmasının egemen bir görüş haline geldiği dahi söylenmektedir. Ancak o dönem bile bankacılık denetiminin ilk etapta merkez bankasının özel bir birimine devredilmesinin en azından politik baskılardan korunmak, para politikası ile eşgüdümü artırmak ve denetim için gerekli altyapıya sahip olmak gibi gerekçelerin daha makul olabileceği de ileri sürülmektedir. Yine de belli başlı hiçbir düzenleme ve denetim çerçevesinin para politikasını ve bankacılık denetim otoritesini birbirinden bütünüyle ayrı yerlere koymadığı ve bu tür kurumların iş birliği ve eşgüdüm içinde faaliyet göstermesinin her hâlükârda önemli olduğu dile getirilmektedir (Duquesne, 1997: 391-411).

Finansal sistemde geleneksel ticari bankacılığın azalan önemi, merkez bankalarının ihtiyatlı denetim rolünün sorgulanmasına katkıda bulunmuştur. Bu noktada, 2007-2009 Küresel Finans Krizi birçok bakımdan bir dönüm noktası olmuştur. Merkez bankalarının finansal istikrarın korunmasındaki artan rolü ve makro ihtiyati politikaların hayati önemi, banka düzenleme ve denetim mimarisinin hem teorik

olarak hem de politika yapıcılar tarafından revize edilmesini tekrar gündeme getirmiştir (Montanaro, 2016: 23).

Aslında denetimin nasıl yürütüldüğü, kimin sorumlu olduğundan daha önemli bir konudur. Banka denetim mimarisi için muhtemelen mükemmel bir model yoktur. Merkez bankalarının ihtiyatlı banka denetimine katılımının artıları ve eksileri arasındaki denge teorik olarak belirsizdir. Yine de merkez bankalarının en azından finansal krizlerin yönetiminde kaçınılmaz olarak üstlenmeleri gereken açık roller dahi göz önüne alındığında, banka düzenleme ve denetim çerçevesinin hayati bir parçası olduğu ortadadır (Montanaro, 2016: 24).

Dünyada dört farklı finansal düzenleme ve denetim mimarisinin varlığından bahsedilmektedir. İlki, finansal sistemi bankacılık, sigortacılık ve sermaye piyasaları şeklinde ayıran sektörel finansal mimaridir. İkincisi bütün finansal kesimi tek çatı altında düzenleyip denetleyen bütünleşik yapıdır. Üçüncüsü "İki Kurum" (Twin Peaks) da denilen, mali sağlamlık denetimi (prudential) ile işleyiş ve işlem uygunluğu denetimini (conduct) ayrı kurgulayan sistemdir. Dördüncüsü ise bankacılık ve diğer finansal kuruluşları bir kurum, sermaye piyasa araç ve kurumlarının diğer bir kurum tarafından bütünüyle düzenlenip denetlendiği "İki Kurumlu" düzendir. Ancak bu dört temel ayrımın içerisinde farklı alternatiflerin mümkün olduğu değişik (hibrit) uygulama örnekleri de bulunmaktadır. Tek finansal düzenleme ve denetleme otoritelerinin kurulması dünyada finansal holdinglerin gelişimiyle yakından irtibatlıdır. Bu da bankaların, sigorta ve menkul kıymet şirketleri gibi finansal kuruluşların denetiminde eşgüdüme ve etkileşime işaret etmektedir. İlk kez 1984 yılında Singapur'da tek bir finansal otoritesinin oluşturulmasıyla süreç başlamıştır. İngiltere gibi büyük bir uluslararası finans merkezinin 1997 yılında Finansal Hizmetler Otoritesinin[3] (FSA) kurulmasıyla bu modele geçmesi önemli bir eşik olmuştur.

Finansal denetim modellerindeki ikinci reform dalgası "İki Kurum" modelinin uygulanmasıyla başlamıştır. Bu model ilk kez 1997 yılında Avustralya'da kullanılmıştır. İki Kurum modeli, belirlenen hedeflere göre denetimin uzmanlaşmasına dayanmaktadır. Bu sebeple, kurumlardan biri ihtiyatlı düzenleme ve izlemeye, diğeri ise finansal

3 FSA, Küresel Finans Krizi ertesindeki reform sürecinde 2013 yılında kapatılmış ve yetkileri "The Bank of England"a bağlı "The Prudential Regulation Authority" ile "The Financial Conduct Authority" şeklinde iki ayrı kuruma devredilmiştir.

kuruluşların işlemlerinin uygunluğunun denetimine odaklanmaktadır. İkinci kurum, piyasanın bir bütün halinde işleyişine ve her türlü finansal kuruluş ile müşterileri arasındaki ilişkinin denetimini üstlenmektedir. Fransa ve İtalya'da uygulanan bu model, iki denetim otoritesinin olduğu bütünleşik model olarak görülmektedir. Bir kurum bankacılık ve sigortacılık sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesinden, diğeri ise sermaye piyasası kurum ve araçlarından sorumlu tutulmaktadır (Calvo vd., 2018: 4-6).

Para politikası kararları bankaların kârlılığını ve mali yeterliliğini etkileyebilmesi nedeniyle merkez bankacılığı ile bankacılık denetim otoritesi arasında çıkar çatışmaları ortaya çıkabilmektedir. Bankaların düzenlenme ve denetiminin merkez bankasına devredilmesi, aynı zamanda merkez bankaları yönünden itibar riski ve aşırı yetki yoğunlaşması gibi politik ekonomi niteliğindeki endişeleri de artırabilecektir. Aslında bütün finansal mimari modellerinde (Sektörel, Bütünleşik veya İki Kurumlu) farklı derecelerde olmakla birlikte merkez bankasının katılımına ihtiyaç vardır. Küresel finans krizinin ardından finansal düzenleme ve denetim mimarisine makro ihtiyati politika ve çözümleme fonksiyonları eklenmiştir. Böylece banka denetim ve düzenlemesinin etkileşim alanları giderek artmış, farklı boyutlar ve hassasiyetler kazanmıştır. Dolayısıyla farklı finansal mimari modelleriyle ilgili koordinasyon ve çıkar çatışması gibi sorunlar tamamlayıcı düzenlemeler getirilerek yumuşatılabilecektir (Calvo vd., 2018: 4-35).

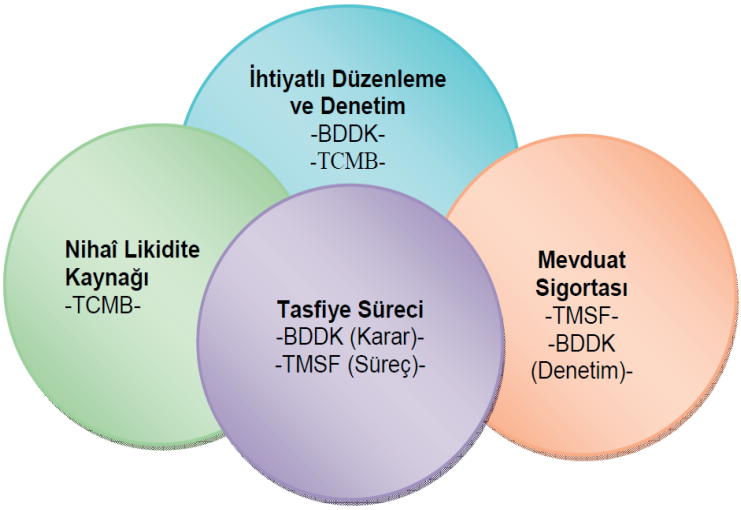
Küresel finans krizi sonrasında farklı ülkelerde yapılan değişiklerle kriz yönetiminin güçlendirilmesine odaklanılmış ve denetim sorumluluklarının daha fazla bütünleştirilmesine (sektörel ve sistemsel bakış) çalışılmıştır. Bu anlamda geçmişte, özellikle kriz öncesinde, merkez bankaları ile bağımsız düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar arasında deneyimlenen koordinasyon başarısızlıklarının giderilmesi hedeflenmektedir. Daha güçlü ve krizlere hazırlıklı bir finansal sistem için ilgili yasal kurumlar arasındaki bütünlük ve eşgüdüm elzemdir (Calvo vd., 2018: 22-23).

5. TÜRKİYE UYGULAMASI

Finansal sistemin güvenli ve sağlam bir ortamda faaliyet göstermesi için kamu otoritelerinin birbirleriyle eşgüdüm içinde icra etmesi gereken dört esas fonksiyon; ihtiyatlı bir düzenleme ve denetim mekanizması,

nihaî likide kaynağı, mevduat sigortası ve tasfiye süreci olarak kabul edilmektedir (Schich, 2008: 4-5). Bu işlevler, Türkiye'de bankacılık sistemi açısından hâlihazırda BDDK, TCMB ve TMSF tarafından yerine getirilmektedir. Şekil 1'de, bu kamu kurumları arasındaki ilişkiler ve işlevler görselleştirilmiştir.

Şekil 1: Türkiye'de Bankacılık Sistemi İçin Kamu Kurumlarının Temel Fonksiyonları



Kaynak: Tiryaki (2012: 58).

Yürürlükteki 5411 sayılı Bankacılık Kanunu uyarınca, bankaların doğrudan düzenlenmesi ve denetlenmesi BDDK tarafından yerine getirilmektedir. TCMB, temelde bankalar için nihaî likidite merci olmakla birlikte mevduatın türü ve vadesi, zorunlu karşılıklar, menkul kıymet tesis yükümlülüğü, kredilerden elde edilecek komisyon ve ücretler gibi alanlarda bankalar üzerinde kısmi düzenleme ve denetim yetkisini haizdir. Bankaların tasfiye (çözümleme) sürecine ve mevduat sigorta sistemine ilişkin ise TMSF ve BDDK'nın ortak bir faaliyet yapısı bulunmaktadır. Mesela mevduat sigorta sisteminin işleyişine ve faaliyet izni kaldırılan (tasfiye sürecine giren) bankalar için esas kanuni görevler TMSF tarafından yürütülmektedir. Buna karşılık bir bankanın faaliyet izninin ne zaman ve nasıl kaldırılacağı BDDK tarafından değerlendirilmekte ve sonuçlandırılmaktadır. Ayrıca mevduat sigorta sistemine bankaların uyum durumu yine BDDK tarafından kontrol edilmektedir.

Türkiye'de 1980'li yıllarda finansal istikrarın giderek daha fazla önem kazanmasıyla 90'lı yıllarda bankacılık düzenleme konuları ön plana çıkmış, 2000'li yıllarla birlikte ise ciddi biçimde ekonomik ve politik gündemin bir parçası olmaya başlamıştır. Bilhassa 2007-2009 küresel finans krizi ardından finansal düzenlemelerin geleceği ve finansal istikrarın korunması Türkiye'de de önemli ekonomik ve siyasi başlıklardan biri olmuştur. Ekonomide koordinasyonun sağlanması bakımından Cumhurbaşkanı Yardımcısının başkanlığında, Hazine ve Maliye Bakanı, Ticaret Bakanı, TCMB, BDDK, SPK ve TMSF başkanlarından oluşan Finansal İstikrar Komitesi altı ayda bir toplanmaktadır.

Finansal İstikrar Komitesinin yasal açıdan görevleri ise bankacılık sistemini de kapsayacak şekilde; finansal sistemin bütününü etkileyebilecek sistemik risklerin saptanması, izlenmesi ve bu risklerin iyi biçimde yönetilmesi amacıyla gerekli önlem ve politik tavsiyeleri belirlemek, görevli kurumlara sistemik risklerle ilgili uyarıları iletmek ve yapılan önerilerin uygulanmasını izlemek, yetkili kurumlarca hazırlanan sistemik risk yönetim planlarını değerlendirmek, sistemik risk yönetimine dair eşgüdümü temin etmek, yetkili ve görevli ilgili kurumlar arasında politikaların ve uygulamaların koordinasyonunu sağlamak olarak hükme bağlanmıştır. Ayrıca Komitede görüşülecek konuların içerik ve niteliği çerçevesinde diğer bakanlar ve kamu görevlileri de toplantılara davet edilebilmektedir. Buna ilave olarak Komite'nin alt çalışma grupları oluşturulmuş olup finansal istikrarı ilgilendiren konularda gerekli çalışmalar yürütülmektedir. Güncel durumda Türkiye'de finansal istikrardan sorumlu kamu kurumlarının görev, yetki ve sorumlulukları Tablo 1'deki gibidir.

Tablo 1: Türkiye'de Kamu Kurumlarının Finansal İstikrar Yönünden Sorumlulukları

İlgili Kurum	Sorumluluk Alanı
Merkez Bankası (TCMB)	Fiyat istikrarı ve finansal istikrar çerçevesinde para ve kur politikası ve ödeme sistemleri
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)	Bankalar ve finansal holding şirketleri ile finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketlerinin düzenlenme ve denetlenmesi
Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu finansmanı ve mali politikalar

İlgili Kurum	Sorumluluk Alanı
Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunu (SEDDK)	Sigortacılık şirketlerinin düzenlenme ve denetlenmesi
Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)	Sermaye piyasası ve aracı kurumların düzenlenme ve denetlenmesi
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)	Mevduat sigortası ve tasfiyesine karar verilen bankaların çözümlenmesi

Kaynak: TCMB (2023) ve Yazarlar.

BDDK'nın görev, yetki ve sorumlulukları 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. BDDK, bankaların aktiflerinin vade itibarıyla yükümlülüklerini karşılayamama tehlikesiyle karşı karşıya gelmesi ve Bankacılık Kanununda (md. 93, 94, 67) sayılan benzeri zaaflara maruz kalmaları halinde öngörülen tedbirleri derhal almaması, alınan tedbirlere rağmen sorunların giderilememesi veya tedbirlerin alınması durumunda dahi sonuç alınamayacağının belirlenmesi durumunda bankalara karşı yasal yetkilerini kullanmakla sorumlu tutulmuştur.

6. GELECEK PERSPEKTİFİ

Günümüzde para ve finansın geleceğine dair üç önemli ve somut alternatif perspektiften bahsedilebilir. Bunlar, akıllı sözleşmelere (protokollere) dayalı blokzincir teknolojisi, Merkez Bankaları dijital paraları ve Finansal Uygulamalar (FinApp) şeklinde ifade edilebilir (Tiryaki, 2023a). Bilhassa dijitalleşmenin hayatın her alanında daha fazla artmasıyla geleneksel bankacılık ve banka kurumları da ciddi biçimde dönüşmektedir. Dolayısıyla finansal sistemdeki bu hızlı ve köklü değişim şüphesiz bankacılık sisteminin düzenleme ve denetim evreninde de tezahür edecektir. Nitekim Basel Bankacılık Denetim Komitesi'ni bünyesinde barındıran BIS, finansal kuruluşların yaygınlaşan teknoloji kullanımı ve dijitalleşmeyle birlikte düzenlemelere uyumun daha etkin sağlanabilmesi için "Düzenleme Teknolojisi" (RegTech) kullanımına ilginin giderek arttığını vurgulamaktadır. Buna karşılık resmi düzenleyici ve denetleyici kurumların da teknolojiyi gözetim amacıyla kullanmak için "Denetim Teknolojisi"ne (SupTech) uyarlamaya başladıkları belirtilmektedir.

RegTech bağlamında, finansal kuruluşların genelde bu tür teknolojiyi düzenleme değişikliklerinin takibi, suiistimallerin tespiti, müşterileri

tanıma, terörizmin finansmanıyla mücadele, ihtiyatlı risk yönetimi, daha iyi kayıt ve raporlama sunma ile düzenleyici kuruluşlara raporlama gibi alanlarda kullanıldığına dikkat çekilmektedir. SupTech bağlamında ise resmi kurumların yapay zekâ tarafından okunabilir ve işlenebilir düzenlemelerin hazırlanması ve ilgili özel kuruluşlara iletilmesine odaklanıldığı ifade edilmektedir. Böylece mevzuata uyum hususunda otomasyonun artırılması, maliyet avantajı sağlanması ve düzenleyici kurumlara yapılan raporlamalarda tutarlılığın artırılması gibi amaçlar bulunmaktadır. Ayrıca bankaların denetim sürecinde, SupTech olanaklarıyla gerçek zamanlı risk uyarılarının önceden elde edilmesine çalışıldığı belirtilmektedir. Bu şekilde geleneksel iyileştirici denetim anlayışı yerine önleyici gözetimin güçlendirilmesinin finansal sistemin sağlamlığına ve istikrarına katkı sunabileceği dile getirilmektedir (BIS Innovation Hub, 2023).

RegTech, özünde düzenlemeye tabi finansal kuruluşların düzenleme, denetim, gözetim, raporlama ve uyumluluk gereksinimlerini daha etkili ve verimli bir şekilde çözmek için yeni teknolojilerin kullanılmasıdır. Düzenleme teknolojileri, piyasalara giriş engelini azaltarak rekabetin artmasına, denetimin kalitesinin ve verimliliğinin yükselmesine ve sistemdeki risklerin azaltılmasına katkı sunabilecektir. SupTech ise denetim otoritesinin denetim esnasında uygun teknik ve araç kullanması ile bankaların sistemik önemini dikkate alarak risk görünümlerinin çıkarılması ve denetim kaynaklarını daha etkin bir şekilde dağıtması olarak da özetlenebilir. Gözetim teknolojisinin etkin kullanılması, gerçek zamanlı veriye erişim, verinin toplanmasında otomasyonun sağlanması, veri analiz programlarının kullanılması, ihtiyatlı denetim ve risk yönetimi gibi alanlarda kaynak ve zaman tasarrufu sağlayabilecektir (Zeranski ve Sancak, 2020: 4-12). Bu çerçevede, Tablo 2'de denetim teknolojilerinin potansiyel kullanım alanları özet olarak yer almaktadır.

Tablo 2: Denetim Teknolojileri (SupTech) Kullanım Alanları

Veri Toplama			**Veri Analizi**			
Raporlama	**Sanal Yardım**	**Veri Yönetimi**	**Piyasa İzleme**	**Suiistimal Analizi**	**Mikro İhtiyati**	**Makro İhtiyati**
Otomatik Raporlama Gerçek Zamanlı İzleme	Ticari Tüketici	Konsolidasyon Validasyon Görselleştirme	Manipülasyon İçerden Öğrenme	Kara Para Aklama Yolsuzluk Usulsüzlük	Kredi Riski Likidite Riski Piyasa Riski Operasyonel Risk	Tahmin Etme Risk Sinyalleri Finansal İstikrar Değerlendirme

Kaynak: Broeders ve Prenio (2018: 6).

İlk denetim teknolojisi uygulamalarının veri toplama ve analizi şeklinde iki alana yoğunlaştığı görülmektedir. Toplanan verilerin niteliği ve kalitesi hem denetim kurumları hem de finansal kuruluşlar açısından son derece yararlıdır. SupTech ile veri analizi ise potansiyel risklerin ve ilgili kuruluşların uyum durumlarının tespiti bakımından geriye dönük bir süreçten ziyade emareleri önceden analiz eden bir duruma işaret etmektedir. Bu bağlamda, denetleyici kamu kurumlarının denetim teknolojilerinin risklerini ve sınırlamalarını iyi değerlendirmesi, teknik altyapıyı ve veri kalitesine büyük önem vermesi elzemdir. Nitekim SupTech dolayısıyla maruz kalınacak yasal, operasyonel, itibar risklerini ve kaynak tahsisi ile teknik yeterlilik gibi uygulama zorluklarını dikkate almak gerekmektedir. Nihayetinde denetim teknolojileri, potansiyel sorunların ve risklerin belirlenmesine yardımcı olsa da ilgili alanlarda daha fazla araştırma yapmak ve uygun kararlar alabilmek için insan müdahalesi gerekmektedir. Bu noktada, denetleyici kurumların veri kullanabilirliği, veri kalitesi ve depolama olanakları büyük önemi haizdir. Veri toplamaya ilişkin artan kapasiteye rağmen veri işleme süreçlerinin ve kapasitesinin gelişimi daha fazla zaman alabilecektir.

İyi bir denetim teknolojisi stratejisi, bu açıdan önemli işe yarayabilecektir. Böylesi bir stratejinin iddialı ancak ulaşılabilir hedefler ile mevcut veri kalitesi ve analitik kaynakların iyi değerlendirilmesini ve ayrıca düzenleyici kurumun mevcut aşamada stratejisinin tam olarak uygulanmasına ilişkin bir eylem planı içermelidir. Dolayısıyla SupTech kullanan denetleyici kurumların uzmanlaşmış bir insan kaynağına ihtiyacı olacaktır. Denetim teknolojilerinin satın alınmasında,

denetleyicilerin iş geliştirme sürecine dâhil olması büyük önem arz etmektedir. Zira bu teknolojileri ve onların çıktılarını doğrudan kullanacak kişi ve birimlerin bu süreçte yer alması gereklidir (Broeders ve Prenio, 2018: 6-21).

Bu tür düzenleme ve denetim teknolojileri veri aktarımına yönelik programlama ara yüzlerini (API), veri işleme ve analitik için yapay zekâ (AI) veya makine öğrenimi (ML) araçlarını ve veri depolama için bulut platformlarını kullanmaktadır. Ancak böylesi yenilikçi teknolojilerin kullanımı potansiyel riskleri de beraberinde getirmektedir. Dijital çözümlerin kullanımının artması ve finansal kuruluşlar ile üçüncü taraf hizmet sağlayıcılar arasındaki bağlantının sıkılaşması nedeniyle siber risklerin büyüme potansiyeli de bulunmaktadır. Mesela piyasa yapısı gereği teknolojik alanda birkaç kritik hizmet sağlayıcıya ("BigTech"ler gibi) bağımlılık olması ciddi bir yoğunlaşma riski meydana getirebilecektir. Ayrıca gelişmiş veri analitiği araçlarının kullanılması, finansal kuruluşlara bu tür dâhili sistemlere müdahale etme fırsatları verebilecektir (Crisanto vd., 2020: 5).

Küresel ölçekte denetim otoriteleri tarafından giderek daha fazla kullanılmaya başlanan denetim teknolojileri (veri analitiği araçları) ihtiyatlı denetimleri daha verimli hâle getirmektedir. Bu araçlar, farklı kaynaklardan hem niteliksel hem de niceliksel muhtelif veriler kullanmakta ve denetim alanları hakkında yeni bilgiler sağlamaktadır. Örneğin, metin analizi, metin özetleme ve bilgi sınıflandırma araçları çok uzun belgelerden fiziki olarak yapılandan çok daha hızlı bir şekilde yararlı bilgileri elde edebilmektedir. Yine, duyarlılık analizi, risk tanımlama, ağ analizi ve eş grup tanımlamaya yönelik araçlar, yalnızca geleneksel kural tabanlı veya istatistiksel araçlar kullanılarak tespit edilemeyecek verilerden birtakım öngörüler sağlayabilmektedir. Ayrıca, denetim sürecinin bazı kısımlarını otomatikleştiren araçlar hem daha fazla verimlilik hem de daha önemli denetim bilgileri sunabilmektedir (Beerman vd., 2021: 14-15).

Öte yandan, veri analizi konusundaki beceri eksiklikleri, yönetişim alanındaki karmaşıklıklar, veri kalitesinden veri bütünlüğüne kadar uygulama zorlukları denetim teknolojisi araçlarının daha geniş çapta konuşlandırılmasına ve kabul görmesine mani olabilmektedir. Denetim teknolojisi araçlarının potansiyel istenmeyen sonuçlarının azaltılması amacıyla uygun yönetişim çerçeveleri, SupTech stratejileri

ve üst düzey yönetimlerin iş geliştirme süreçlerine dâhil olması fayda sağlayabilecektir. İleriye yönelik olarak bu konudaki yönetişim yapılarının kurumlardaki SupTech araçlarının artan rollerini tanımlamaları beklenmektedir. Daha fazla denetim teknolojisi aracı kullanıldıkça, denetim elemanlarının takdirine fazla ihtiyaç kalmayabilecek ve sorunları tespit etmek için bu tür araçlara güvenilebilecektir. Fakat denetim teknolojisine bu denli aşırı güven kanaate dayalı denetimleri azaltabilecek ve sonuçta denetim riskini artırabilecektir. Ayrıca denetim elemanlarının kanaati ağırlıklı olarak fiziksel gözlem yoluyla edinilen bilgilere, bankaların yönetim, kültür ve kontrollerinin değerlendirilmesine de dayanmaktadır. Dolayısıyla SupTech araçlarının, denetim elemanlarının doğrudan faaliyetlerinin ve muhakemesinin bir ikamesi olarak değil de onu güçlendiren unsurlar olarak düşünülmesi elzemdir (Beerman vd., 2021: 14-15).

Netice olarak bankacılıkta verilere erişim, verilerin toplanması ve kalitesi, makine öğrenmesi ve yapay zekâ çalışmaları gibi denetim ve düzenleme teknolojileri için de son derece büyük önemi haizdir. Toplanan bütün bu verilerin analizi bağlamında kullanılacak karar ağaçları, sinir ağları, sınıflandırmalar, modellemeler büyük verinin işlenmesi anlamında yeni fırsat ve riskleri beraberinde getirmektedir. Bankalar uzaktan müşteri edinmeleri ve işlem robotları gibi gündelik hayata yansıyan yeni dijital ürünlerle teknolojik dönüşümlere hızlı uyum sağlamaktadır. Bu sebeple, denetim otoritelerinin de söz konusu teknoloji yoğun alanlara daha fazla yatırım yapmaları ve denetim stratejilerini bu tür dönüşümlere uygun hâle getirmeleri büyük önem kazanmıştır.

SONUÇ

Bankacılığın geçmişi çok eskilere dayanmakla birlikte özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bilgisayar, internet, mobil, akıllı cihazların ve uygulamaların yaygınlaşması, teknoloji ve iletişim alanındaki hızlı gelişmeler ile finansal serbestleşme ve artan küresel bütünleşme çabaları bankacılık faaliyetlerinin ciddi şekilde dönüşmesine yol açmıştır. Bankacılığın kamu açısından ortaya çıkan önemli dışsallıklar sebebiyle özel bir mevzuatla düzenlenmesi ve yakından takip edilmesi dünya genelinde uygulanagelmektedir. Fakat bankacılık sektörünün düzenleme ve denetim çerçevesi hakkında üzerinde mutabakat sağlanmış bir standart bulunmamaktadır.

Bankalar için uluslararası kurumlarca önerilen sermaye yeterliliği kuralları, risk yönetim uygulamaları, müşteri haklarının korunmasına ve kara paranın aklanmasının önlenmesine yönelik hususlar başta olmak üzere, önemli düzenleme ve denetim ilkeleri de mevcuttur. Küresel ölçekte uzun yıllardır uygulanan farklı bankacılık düzenleme ve denetim çerçevelerine rağmen hâlâ finansal krizlerin yaşanması, bu alandaki yöntemlerin sabit olmadığını ve sürekli güncellenmesi gerektiğini ortaya çıkarmaktadır. Üstelik sürekli gelişen bilgi teknolojileri ve küresel boyuttaki bütünleşme çabaları, dünya çapında finansal sistemlerin eşgüdüm gereksinimini artırmaktadır. Bu koşullar altında finansal sistemin ve bankacılık sektörünün daha iyi ve sorunsuz biçimde faaliyet göstermesi için yapılanmış kamusal düzenleme ve denetim çerçevesi birbirinden farklı özellikler sergileyebilmekte ve ülkelere göre değişik yaklaşımlar öne çıkabilmektedir. Ancak 1990'lı yıllardan itibaren 2008 küresel finans krizine kadar dünya genelinde bankacılık sisteminin düzenlenmesi ve denetlenmesi için merkez bankalarından ve genel kamu idaresinden bağımsız düzenleyici otoritelerin giderek yaygınlaştığı gözlenmiştir. Bu çerçevede Türkiye'de 2000 yılında BDDK'nın kurulması, bankacılık sektörünün düzenleme ve denetim çerçevesini güçlendirmiştir. BDDK tarafından kuruluşundan itibaren geçmiş krizlerden edinilen deneyimler sonucunda ve uluslararası ilkelere uygun biçimde yayımlanan düzenlemeler ve yeni sıkı kurallar, bankacılık sisteminin gelişmesine ve sağlamlığına önemli katkılar yapmıştır. Nitekim Türkiye, 2006-2007 yıllarında tarihindeki en büyük doğrudan sermaye yatırımlarını bankacılık sektörü vesilesiyle elde etmiştir.

Merkez bankalarının, 2008-2009 küresel krizi sonrasında likidite sağlayıcılığı konusundaki hayati rolü, finansal sistem ve finansal istikrar için makro ihtiyati tedbirler olarak nitelendirilen risk azaltıcı önlemlerin artan önemi, bankacılık düzenleme ve denetleme çerçevesi içerisinde merkez bankalarının ağırlığının giderek daha fazla hissedilmesine neden olmuştur. Hızla gelişen bilgi teknolojileri ve artan finansal küreselleşme emareleri de bankaların daha riskli, rekabetçi ve değişken bir ortamda faaliyet göstermesine yol açmıştır. Dolayısıyla değişen rekabetçi koşullar ve artan finansal ve diğer riskler bankacılık düzenleme ve denetleme çerçevesinin küresel boyutta dönüşmesini hızlandırmaktadır. Merkez bankalarının finansal istikrarı da fiyat istikrarı gibi politik bir hedef olarak benimsemesi gündeme gelmiştir.

Bu durumun doğrudan bir sonucu olarak ekonomideki finansal risklerin daha etkili yönetilmesi amacıyla bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesi konusunda merkez bankalarının daha fazla rol alması yönünde beklentiler daha çok tartışılmaktadır.

Ayrıca finansal sistemde sürekli yenilenen ve gelişen teknoloji kullanımı ve yepyeni ürün ve kuruluşların ortaya çıkması, bankacılık düzenleme ve denetim çerçevesinde de "RegTech" (Düzenleme Teknolojisi) ve "SupTech" (Denetim Teknolojileri) gibi bilgi teknolojilerinin daha fazla kullanımını gündeme getirmiştir. Bu çerçevede:

– Özellikle müşterilerinki başta olmak üzere, büyük verilerin güvenliği, toplanması ve işlenmesi banka düzenleme ve denetim çerçevesinin de temel konularından biri olacaktır.

– Bankaların düzenleme ve denetim yapı ve uygulamalarının sadece geleneksel yaklaşım ve kurumlardan ibaret görülmesi değişen ve dönüşen finans dünyasının kontrolünü ve risklerin sağlıklı yönetilmesi bakımından yeterli kalamayacaktır.

– Düzenleme ve denetim teknolojileriyle geleneksel iyileştirici denetim anlayışı yerine önleyici gözetimin güçlenmesi, finansal sistemin sağlamlığına ve istikrarına katkı sunacaktır.

– Banka denetim kurumlarının ve elemanlarının muhatap oldukları finansal kuruluşlar gibi yapay zekâ başta olmak üzere, büyük veriyi işleyecek ve kullanabilecek donanım ve imkânlara sahip olması, kamu adına yürütülen denetim faaliyetlerinin etkinliğinin ve verimliliğinin yükseltilmesi ve finansal istikrarının temini için büyük önem taşımaktadır.

– Bankacılık denetim otoritelerinin, finansal kesimde artan teknoloji kullanımı ve dijitalleşme olanaklarına koşut olarak gerekli teknik araçlar ve donanımlarla ve yazılımlarla desteklenmesi, bilgi işlem, veri işleme ve analitik yöntemler konusunda uzman personelin istihdamına olanak verilmesi elzemdir.

– Denetim teknolojisinin etkin kullanımıyla gerçek zamanlı veriye erişim, verilerin toplanmasında otomasyonun temini, ileri veri analiz yöntemlerinden yararlanma, kritik risklerin önceden fark edilmesi gibi ihtiyatlı denetim alanlarında kaynak ve zaman tasarrufu sunabilecektir.

- Denetim teknolojileri, potansiyel sorunların ve risklerin saptanmasında önemli rol oynasa da bu alanlarda daha fazla araştırma yapmak ve uygun eyleme karar vermek için uzman ve yetişmiş personel müdahalesi şarttır.

- Dolayısıyla denetim kurumlarının veri kullanabilirliği, veri kalitesi, veri depolama olanakları, veri işleme süreçleri ve kapasitesi büyük önem taşırken en başta somut, ayrıntılı ve kapsamlı bir denetim teknolojisi stratejisi işe yarayacaktır.

- Denetimde yenilikçi teknolojilerin kullanımı potansiyel riskleri de beraberinde getirebilecek, dijital çözümlerin kullanımının artmasıyla üçüncü taraf hizmet sağlayıcılarla bağlantının sıkılaşması sebebiyle siber riskler ortaya çıkabilecek, teknoloji dünyasındaki piyasa yapısı gereği birkaç kritik hizmet sağlayıcıya ("BigTech"ler gibi) bağımlılık olması ciddi bir yoğunlaşma riski doğurabilecek, denetlenen kuruluşlarca gelişmiş veri analitiği araçlarının kullanılması ilave denetim riskleri meydana getirebilecektir.

- Denetim kurumları tarafından giderek daha çok kullanılan ve içerisinde büyük veriden yapay zekâya kadar çok farklı unsuru barındıran veri analitiği araçları ihtiyatlı denetimleri daha hızlı ve etkin hâle getirmekle birlikte denetim süreci sonucunda, teknik ve fiziksel çok fazla veri, bilgi ve kaynağa başvurarak oluşan, insani bir birikime ve deneyime dayanan denetçi görüşünün bir ikamesi olarak değil de onu destekleyecek çok önemli ve gerekli bir araç olarak düşünülmelidir.

KAYNAKÇA

Adams, M., Aydın, H.Y., Chon, H.K., Morozova, A. ve Iskender, E.S. (2022). Regulating, Supervising, and Handling Distress in Public Banks, IMF Monetary and Capital Markets Department, Washington DC, USA.

Adrian T., Moretti M., Carvalho, A., Chon, H.K., Seal, K., Melo, F. ve Surti, J. (2023). Good Supervision: Lessons from the Field, IMF Working Paper, WP/23/181, September 2023.

Balthazar, L. (2006). From Basel 1 to Basel 3 The Integration of State-of-the-Art Risk Modeling in Banking Regulation, Palgrave Macmillan.

Barth J.R., Caprio, G. Jr. ve Levine, R. (2006). Rethinking Bank Regulation Till Angels Govern, Cambridge University Press, 2006, Cambridge UK.

BCBS (2012). Core Principles for Effective Banking Supervision, September, s. 4-16 https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf. Basel Bankacılık Denetim Komitesi, Erişim: 03.10.2023.

BDDK (2010). Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi, Çalışma Tebliği. (Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu.

Beerman, K., Prenio, J. ve Zamil, R. (2021). Suptech Tools For Prudential Supervision and Their Use During The Pandemic, FSI Insights on Policy Implementation No 37, Financial Stability Institute, BIS.

BIS Innovation Hub (2023). Banks for International Settlements, https://www.bis.org/about/bisih/topics/suptech_regtech.htm, Erişim: 23.11.2023.

Broeders, D. ve Prenio, J. (2018). Innovative Technology in Financial Supervision (SupTech) – The Experience of Early Users, FSI Insights on Policy Implementation No 9, Financial Stability Institute, BIS.

Calvo, D., Crisanto, J.C., Hohl, S. ve Gutiérrez, O.P. (2018). Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?. Financial Stability Institute, FSI Insights on Policy Implementation, No 8.

Crisanto, J.C., Kienecker, K., Prenio, J. ve Ta, E. (2020). From Data Reporting to Data-Sharing: How Far Can Suptech and Other Innovations Challenge The Status Quo of Regulatory Reporting?. FSI Insights on policy implementation No 29, Financial Stability Institute, BIS.

Çetin, A. (2018). Katılım ve Mevduat Bankalarının Piyasa Etkinliğinin Karşılaştırmalı Analizi ve Bir Uygulama. TBB Yayınları.

Çetin, A. ve Kartal, M.T. (2019). Katılım Bankacılığında Mevduat Sigortacılığı: Türkiye'de Faizsiz Katılım Fonu Sigortacılığı Üzerine Kapsamlı Bir İnceleme ve Model Önerisi. İslam Ekonomisi ve Finansı Dergisi, 5(1), 1-38.

Çetin, A. (2020a). Varlık Yönetim Şirketleri Eliyle Takipteki Kredi Kartı Alacaklarının Karz-ı Hasen Yoluyla Çözümlenmesi. Sosyal Bilimler Alanında Güncel Akademik Araştırmalar, İKSAD Publishing House, Ankara.

Çetin, A. (2020b). Tek Düzen Hesap Planı ve AAOIFI Standartları Çerçevesinde Faizsiz Finans Kuruluşları Muhasebesi. Türkiye Katılım Bankalar Birliği, Yayın No: 14, İstanbul.

Dewatripont M., Tirole J. (1999). The Prudential Regulation of Banks. The Walras-Pareto Lectures. The MIT Press, 2. Edition, Massachusetts.

Duquesne, P. (1997). The Supervisory Role of the Central Bank, Banking Soundness and Monetary Policy, Issues and Experiences in the Global Economy, Institute and Monetary and Exchange Affairs Department, International Monetary Fund.

Ersel, H. (1999). Bankacılıkta Sistematik Riskin Azaltılmasında Gözetimin Rolü. Active Bankacılık ve Finans Dergisi, Sayı: 6.

Goodhart, C.A.E. ve Tsomocos, D.P. (2007). Analysis of Financial Stability, FMG Special Papers, sp173.

Mishkin, F. S. (2000). Finansal Piyasalar ve Kurumlar (Çev. Çakmak, A., Şıklar, İ., Yavuz, S.). Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul.

Montanaro, E. (2016). Central Banks and Financial Supervision: New Tendencies. Working Paper Series, No 134, Financialisation, Economy, Society And Sustainable Development, FESSUD.

Mossavar-Rahmani, F. (2023). Banking Regulatory Trends in the United States, Proceedings of the ASBBS 24th Annual Conference, National University, USA.

Schich, S. (2008). Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Financial Safety Net Aspects. Financial Market Trends OECD.

Spong, K. (2000). Banking Regulation: Its Purpose, Implementation on Effects, Federal Reserve Bank of Kansas City, 5. Edition.

Sylla, R. (2020). From Exceptional to Normal: Changes in the Structure of US Banking Since 1920. Financial History Review 27(3), 361-375.

Tiryaki, G. (2016). Para Finansın Dönüşümü. Efil Yayınevi, Ankara.

Tiryaki, G. (2012). Finansal İstikrar ve Bankacılık Düzenlemeleri (1990-2010 Türkiye Tecrübesi Işığında). Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul.

Tiryaki, G. (2015). Türkiye'de Mevduatın Bir Finansal Servet Sahipliği Göstergesi Olarak Kullanılması ve Ekonomik Büyüme ile İlişkisi. Sayıştay Dergisi, (97).

Tiryaki, G. (2023a). Para ve Finansın Geleceği, Nasıl Bir Ekonomi, 30.05.2023, https://www.ekonomim.com/kose-yazisi/para-ve-finansin-gelecegi/696172 (Erişim: 29.09.2023).

Tiryaki, G. (2023b). Altından Kriptoya, Geçmişten Geleceğe Para, II. Uluslararası Çevre, Enerji ve Ekonomi Kongresi, 26-28 Ekim 2023, Giresun - Türkiye, Bildiri Özetleri.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, TCMB (2023). https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Temel+Faaliyetler/Para+Politikasi/Finansal+Istikrar/Kurumsal+Yapilanma (Erişim: 30.09.2023).

Vunjak, N., Dragosavac, M., Vitomir, J. ve Stojanović, P. (2020). Central and South - Eastern Europe Banking Sectors in The Sustainable Development Function, Global Economics, Volume 8, No.1.

Zeranski, S. ve Sancak, İ.E. (2020). Digitalization of Financial Supervision with Supervisory Technology, Journal of International Banking Law&Regulation, (8), 309-329.

KAMU YÖNETİMİ VE DENETİMİNDE VERİMLİLİĞİN ARTIRILMASI: KAMU SEKTÖRÜ VERİ ANALİTİĞİNDE YAPAY ZEKANIN ROLÜNÜN İNCELENMESİ

IMPROVING EFFICIENCY IN PUBLIC ADMINISTRATION AND AUDITING: ANALYSING THE ROLE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC SECTOR DATA ANALYTICS

Tuğba Uçma UYSAL[1]

Ceray ALDEMİR[2]

ÖZ

İnsan zekasını taklit etme ve genişletme amacıyla oluşturulmuş bir teknoloji olarak ifade edilen Yapay Zeka (YZ), insanların belirlediği hedeflere ulaşma noktasında önemli katkılar sunan makine tabanlı bir sistem olarak kabul edilmektedir. YZ tüm sektörler üzerinde önemli etkilere sahiptir. Ancak denetim sektörünün kendine özgü yapısı nedeniyle YZ'nin etkilerinin incelenmesi gereken özgün bir sektör olduğu da bilinmektedir. Bu bağlamda YZ desteği ile yürütülen kamu ve özel sektör denetim süreçlerinde hız ve büyük veri setlerindeki anormalliklerin tespiti noktasında önemli katkılar sağladığı literatürdeki çalışmalardan açıkça görülebilmektedir. Bu doğrultuda, bu çalışmanın temel amacını kamu denetiminde verimliliğin artırılması noktasında kamu sektörü veri analitiğinde YZ'nin rolünün incelenmesi ve YZ uygulamalarının kamu denetim sektörü üzerine olan etkilerinin araştırılması oluşturmaktadır.

1 Prof. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası Ticaret ve Finansman Bölümü, ucmatugba@gmail.com, ORCID: 0000-0002-3652-7221

2 Doç. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, cerayceylan@gmail.com, ORCID: 0000-0002-7996-4886.

ABSTRACT

Artificial Intelligence (AI), which is expressed as a technology created to imitate and expand human intelligence, is considered a machine-based system that makes significant contributions to achieving the goals set by humans. AI has significant effects on all sectors. However, it is also known that the audit sector is a unique sector where the effects of AI should be examined due to its unique structure. In this context, it can be clearly seen from the studies in the literature that AI provides significant contributions in terms of speed and detection of anomalies in large data sets in public and private sector auditing processes carried out with AI support. Accordingly, the main purpose of this study is to examine the role of AI in public sector data analytics at the point of increasing efficiency in public auditing and to investigate the effects of AI applications on the public auditing sector.

Anahtar Kelimeler: Yapay Zeka, Kamu Yönetimi, Denetim, Kamu Sektörü.

Keywords: Artificial Intelligence, Public Administration, Auditing, Public Sector.

1. GİRİŞ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE ARKA PLAN

Thomas Hobbes, 17. yüzyılda, insan davranışının temelde mekanik bir süreç olduğuna inanarak, bir anlamda modern yapay zekânın (YZ) temellerini atmıştır. O dönemde, insan aklının ve davranışlarının belirli semboller ve mekanik süreçlerle temsil edilebileceğini savunmuştur. Bu, aslında modern bilgisayar biliminin ve YZ'nin öncüsü olarak kabul edilebilir bir düşüncedir. 20. yüzyıla gelindiğinde, bu fikirler daha somut bir şekil almaya başlamıştır (Issa vd., 2016: 3).

20. yüzyılın ikinci yarısında somut bir şekilde temelleri atılan YZ, kullanılan yöntemlerdeki sürekli gelişmeler ile birlikte günümüzde hala gelişmekte olan bir teknoloji olarak kabul edilmektedir (Munoko vd., 2020: 212). Temelinde YZ, bağımsız bir sistemdir. Yani herhangi bir insanın müdahalesine ihtiyaç duymadan çalışıp, durumları analiz ederek karar alımını gerçekleştirebilmekte ve bu durumlara göre öğrenme ve yeni süreçlerin tanımlanmasını sağlayabilmektedir (De Sousa vd., 2019: 2). Bu doğrultuda YZ insan zekasını taklit etme ve genişletme amacıyla oluşturulmuş bir teknolojidir. Dijital bilgisayarlarla ya da bu bilgisayarlar tarafından kontrol edilen makinelerle çevresini algılar, bilgi toplar ve bu bilgiyi en iyi sonuçları almak için kullanır. İnsanlar tarafından oluşturulan YZ, hayatın akışında ve iş ortamında

insanlara hizmet eden bir noktaya gelmiştir. Temelinde veriye dayanması, tepkileri anlaması, insanlarla etkileşimde bulunabilmesi ve onları tamamlayabilmesi (Zhou, 2021: 1) genel özellikleri olarak kabul edilmektedir.

Benzer şekilde Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), YZ'yi "belirli amaçlara hizmet eden makine tabanlı bir sistem" olarak tanımlamakta ve bu sistemin, insanların belirlediği hedefleri etkileyerek tahmin etme, tavsiye verme veya karar alma süreçlerine katkıda bulunduğunu belirtmektedir (OECD, 2019: 1). Bununla birlikte YZ'nin diğer veri analiz tekniklerinden ayrılmasını sağlayan özellikleri olarak, büyük veri setlerindeki doğrusal olmayan ilişkileri ve yapılandırılmamış veri tiplerini; metin, görüntü ve ses gibi veri tiplerini işleyebilme yeteneği sayılabilir. Bunun en güzel örneği de YZ algoritmalarının dronlardan alınan görüntüler gibi yeni teknolojik gelişmelerle zenginleştirilebilmesi veya robotik süreç otomasyonu gibi özel uygulamalar için kullanılabilmesidir (Minkkinen vd., 2022: 2-3).

YZ ilk olarak 1940'larda makinelerin karar verme yeteneğiyle bağlantılı bir şekilde tanımlanarak literatüre girmiştir. 1970'lere gelindiğinde çeşitli bilgi alanlarında uygulamalı olarak YZ çözümlerinin geliştirilmesine başlanmıştır (De Sousa vd., 2019: 2). 2010'dan itibaren YZ uygulamaları toplumda, ekonomide, özel sektör ve kamu sektörünün halk sağlığı, ulaşım, eğitim, güvenlik, iletişim ve savunma gibi birçok alanında (De Sousa vd., 2019: 2) giderek daha belirgin bir rol oynamaya başlamıştır. Kendi kendine öğrenme algoritmaları, bu alandaki son yeniliklerin merkezinde yer almakta ve birçok sektörde büyük etkiler yaratmaktadır. Gerçekleşen ve gerçekleşmekte olan dijital dönüşüm, iş dünyasındaki çalışma şekillerini büyük ölçüde değiştirmektedir. Bu değişim, sanal iş dünyasında mevcut iş gücünün becerilerini nasıl tamamladığını ve YZ'nin maliyet verimliliği ve tasarruf sağladığını göstermek açısından da önem taşımaktadır. Bu yönü dikkate alınarak Wirtz vd. (2019: 596) tarafından YZ, sermaye ve emeğin bir kombinasyonu olarak ifade edilmekte ve YZ'nin çok daha geniş bir ölçekte ve hızda işler yapabileceği ve bazı görevleri insan yeteneklerinin ötesinde gerçekleştirebileceği vurgulanmaktadır.

Bu bağlamda YZ uygulamalarının, günlük yaşamı ve iş dünyasını derinden dönüştürdüğünü ve dönüştürmeye devam edeceğini söylemek mümkündür. Günümüzün bilgi merkezli toplumunda, sektörler ve meslekler, bu değişime ayak uydurabilmek için stratejilerini, ürünlerini ve işleyişlerini yeniden gözden geçirmek durumundadır. Denetim (gerek kamu denetimi gerekse de bağımsız denetim), bu değişimden uzak durması mümkün olmayan sektörlerden birini oluşturmaktadır. Elektronik kayıt, veri madenciliği ve gelişmiş veri analizi gibi tekniklerin artık denetimde kullanılıyor olması, YZ uygulamalarının da denetimin bir parçası haline dönüşmesine imkan tanımaktadır. Her ne kadar literatürde modern denetim uygulamalarının nasıl olması gerektiği ile ilgili ortak bir anlayış bulunmasa da, denetçilerin bir işletmeye ait finansal raporları incelerken önce hedefleri belirlemesinde, bu hedeflere ulaşmak için yönergeler oluşturmasında, kanıtlar toplamasında, değerlendirmeler yapmasında ve denetim sürecini tamamlayarak makul seviyede güvence sunulmasında YZ'nin önemli bir rol oynadığı görülmektedir (Gao ve Han, 2021: 2-3).

Bununla birlikte Minkkinen vd. (2022: 2-3) göre denetim sektörü, diğer sektörlerden ayrılmasını sağlayan temel iki özelliği nedeniyle YZ'nin etkisinin incelenmesi için özgün bir sektördür. Birincisi, denetimdeki süreçler temel standartlara bağlıdır, bu nedenle YZ için sınırlı bir alanda uygulama potansiyeli vardır; hızla genişleyen bir alan yerine belirli hedeflere ulaşmaya odaklıdır. Denetim sürecinde anormallik tespiti gibi doğru tahminler, denetimin kalitesini ve verimliliğini artırabilmektedir. YZ desteği ile yürütülen denetim çalışmalarında belgelerdeki anormallikler hızlı bir şekilde tespit edildiğinden risk değerlendirmesi de hızlı bir şekilde yapılabilmekte; bu da denetçilere zaman kazandırabilmektedir (Han vd., 2023: 5). İkincisi, denetim sektörü, YZ'nin çalışma gücü üzerindeki etkilerini değerlendirmek için çok iyi bir örnek olarak görülmektedir.

Dünyada denetim sektöründe önemli yer tutan denetim firmaları YZ uygulamalarına devam eden yatırımlarını ve bu yatırımlardan beklenen küresel verimlilik artışına sıklıkla vurgular yapmaktadır (Munoko vd., 2020: 212). Örneğin Price Waterhouse Coopers (PwC) 2023 yılı araştırma raporu sonuçlarına göre 2030 yılına kadar devam eden YZ yatırımlarının 15.7 trilyon dolar tutarında olması beklenmektedir (PWC, 2023). Rapora göre, YZ, teknolojik gelişmeler sayesinde

birçok alanda önemli roller üstlenmektedir. Dolandırıcılık tespitinde, alışılmışın dışında olan davranış ve işlem kalıplarını analiz ederek potansiyel şüpheli faaliyetleri belirleyebilmekte ve fiilen bu alandaki uygulamalara destek olmaktadır. Aynı zamanda, fiziksel varlıkların bakım süreçlerini optimize edebildiği için bu varlıkların daha verimli ve uzun ömürlü kullanılmasını sağlayarak maliyet tasarrufu ve iş sürekliliği avantajı sunmaktadır. Ancak YZ'nin potansiyeli sadece otomasyonda değil, aynı zamanda karar verme süreçlerinde de büyük bir etkiye sahiptir. Sermaye projelerinin planlanmasından, müşteri ilişkilerinin yönetilmesine, hatta yeni ürünlerin pazara sürülme stratejilerinin belirlenmesine kadar birçok alanda YZ, insanların daha bilinçli ve veriye dayalı kararlar almasına yardımcı olmaktadır. Bu durum, işletmelerin daha rekabetçi olmasını, risklerin azaltılmasını ve fırsatların daha iyi değerlendirilmesini sağlamaktadır.

Küresel denetim sektöründe önemli bir yere sahip olan bir diğer firma olan Deloitte tarafından geliştirilen finansal robot "Deloitte AI Robot" YZ uygulamalarının denetim alanına resmen girdiğinin bir diğer örneği olarak karşımıza çıkmaktadır (Zhou, 2021: 1). Robotik Süreç Otomasyonu (RPA), standartlaştırılmış, kurallara dayalı, tekrar eden süreçlerin otomasyonunu mümkün kılan ve önceden tanımlanmış bir dizi görev ve eyleme dayalı olarak verilerin işlenmesini gerçekleştirmek için tasarlanmıştır ve denetim süreçlerinde yerini almaya başlamıştır (Deloitte, 2023). Tanınmış denetim firmalarının yanı sıra, pek çok denetim firması da son yıllarda bulut teknolojileri, yapay zeka ve diğer ileri teknolojileri kapsayacak şekilde "bulut denetim" platformları oluşturmuştur (Zhou, 2021: 1). YZ'nin denetim sektöründe sürdürülebilir büyüme sağlaması ve verimliliği artırması yönündeki çalışmalara devam edilmektedir.

YZ'nin gerek özel sektör gerekse kamu yönetiminde denetim olgusu üzerinde önemli etkiler meydana getireceği, uygulama ve alan yazını birlikte değerlendirildiğinde açıkça görülmektedir. Bu çalışmanın temel amacını da kamu denetiminde verimliliğin artırılmasında YZ'nin rolünün incelenmesi ve YZ uygulamalarının kamu denetim sektörü üzerindeki etkilerinin araştırılması oluşturmaktadır.

2. KAMU SEKTÖRÜNDE YAPAY ZEKÂ VE VERİ ANALİTİĞİ UYGULAMALARI

İnsan zekasını taklit eden makineler kavramı, eski uygarlıklardaki otomatik robot mitlerinden edebiyat ve akademik uğraşlardaki resmileştirilmiş kavramlara kadar yüzyıllar öncesine dayanmaktadır. Ancak YZ alanının somut olarak şekillenmeye başlaması 20. yüzyılın ortalarını bulmuştur. Özellikle 1956'da John McCarthy ve Marvin Minsky tarafından düzenlenen Dartmouth Çalıştayı, YZ'nin resmi başlangıcını işaret etmektedir (Howard, 2019). Bu çalıştayda, araştırmacılar insan bilgisini bilgisayarlarla kodlama girişimlerinde bulundular. Bu süreçte, yapay sinir ağlarının ilk örnekleri geliştirildi. Ayrıca, sembol manipülasyon dilleri olarak bilinen programlama dilleri, sembollerin işlenmesi ve mantıksal operasyonların gerçekleştirilmesi için kullanıldı. LISP, IPL ve POP gibi bu diller, YZ araştırmalarının temelini oluşturdu. Aynı dönemde, zaman paylaşım sistemleri de geliştirildi. Bu sistemler, bilgisayar kaynaklarının birden çok işlemcinin veya işlem görenin arasında paylaşılmasına olanak sağladı. Bu yenilikler, YZ alanının ilk adımlarını atmamıza ve günümüzdeki karmaşık yapay zeka uygulamalarının temelini oluşturmamıza yardımcı oldu (Buchanan, 2005). Bu arada, 1970'ler ve 1980'ler veri depolama kapasitelerinin ve hesaplama yeteneklerinin daha çok araştırıldığı dönemler olduğundan, veri analitiğinin evrimini de kolaylaştırmıştır. Basit veri tabanlarından sofistike veri madenciliği tekniklerine kadar, büyük veri kümelerinden anlamlı kalıplar ve içgörüler elde etme yeteneği, işletmelerde ve araştırmalarda karar verme süreçlerinde devrim yaratmıştır (Kerssens, 2018).'

Bütün bu ilerlemelerin takibinde 1990'ların sonu ve 2000'lerin başı önemli bir değişime işaret etmektedir. İnternet kullanımının artmasıyla birlikte veri üretimi katlanarak artmıştır. Makinelerin bu verilerden öğrenmesini sağlamaya odaklanan YZ'nin bir alt kümesi olan makine öğrenimi önem kazanmış ve daha gelişmiş algoritmaların, özellikle de derin öğrenmenin geliştirilmesi, benzersiz hesaplama gücü ile birleştiğinde, YZ'nin çok sayıda alanda başarılı bir şekilde uygulanmasına yol açmıştır.

YZ'nin son yıllarda toplumun çeşitli sektörlerindeki yükselişi de dikkat çekicidir. Özellikle kamu sektörü bağlamında De Sousa vd. (2019:1), 2010'lu yıllarda YZ uygulamalarının kamu sağlığı, ulaşım, eğitim,

güvenlik, iletişim ve hatta savunma gibi alanları kapsayan çok sayıda kamu işlevine yayıldığının altını çizmektedir. Bu tür uygulamalar, YZ'nin bu sektörlerde oynayabileceği potansiyel dönüştürücü rolünü vurgulayan birçok çalışma tarafından desteklenmiştir.

Tablo 1: Yapay Zeka ve Kamu Yönetimi Literatürü

Yazar ve Çalışma	Çalışmanın Amacı
Pan (2016)	YZ'nin 60 yıllık gelişim tarihini gözden geçirmek, değişimleri incelemek ve YZ 2.0'ın arkasındaki temel kavram analizini ortaya koymaktır.
Qian ve Medaglia (2018)	Kamu sektöründe YZ'nin benimsenmesindeki zorlukları ampirik kanıtlarla ortaya koyarak bu zorlukların farklı paydaşlarca nasıl aşılabileceğini incelemekte ve kamu sektöründe YZ yönetişimi için yönergeler önermektedir.
Kouziokas (2017)	Kamu yönetimi, ulaşım yönetimi ve güvenliği için akıllı sistemler ve stratejiler oluşturmak üzere bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanmaktadır. Çalışma, yüksek suç riski taşıyan ulaşım alanlarını tahmin etmek için mekansal kümeleme yöntemlerini yapay sinir ağları ile birleştirmektedir. Böylelikle kamu hizmetlerinin ulaşım alanında sunumunda toplu taşıma güvenliği ve risk önlemede YZ'nin nasıl kullanabileceğini ortaya koymaktadır.
Fernandes vd. (2018)	Tanımlayıcı istatistiksel analiz yöntemi ile eğitim politikalarının sunumunda ve takibinde YZ'nin kullanılabilirliğini incelemektedir.
Wirtz vd.(2019)	Yapay zekanın ortak bir tanımını oluşturmak ve kamu sektöründeki yapay zekâ uygulamaları ve zorlukları hakkında entegre bir genel bakış sağlamayı hedeflemektedir.
Ku ve Leroy (2014)	Çalışma, özellikle kolluk kuvvetlerinde e-devlet verimliliğini artırmak için metin analizi yöntemini kullanmaktadır. Dijitalleştirilmiş anonim suç raporlarındaki artış nedeniyle, özellikle yapılandırılmış görüşmeler olmadan analiz yapmak zorlaşmaktadır. Çalışmada suç analizi ve rapor sınıflandırması için Doğal Dil İşleme (NLP), benzerlik ölçütleri ve makine öğrenimi (Naïve Bayes sınıflandırıcısı) kullanılarak bir Karar Destek Sistemi (DSS) geliştirilmiştir.
He vd. (2010)	YZ tekniklerini kullanan uygulamaları inceleyerek, kamu çalışanlarına YZ tekniklerinin seçimini belirleyen faktörlerin nelerden oluştuğunu açıklamaktadır.
Ayoub ve Payne (2016)	YZ'nin strateji yaklaşımını önemli ölçüde etkilemesi ve mevcut güç yapılarını bozması beklentisinden hareket ederek, çalışmada stratejinin psikolojik temellerini ve YZ'nin insan karar verme süreci üzerindeki etkilerini incelemektedir. Belirli ortamlar ve potansiyel askeri uygulamalar için uyarlanmış dar, modüler YZ'nin mevcut ve gelişen yeteneklerini analiz etmektedir.

Yazar ve Çalışma	Çalışmanın Amacı
Pencheva vd. (2020)	Çalışma kamu sektöründe büyük veri ve YZ'nin rolüne ilişkin politika ve yönetim literatürünün derinlemesine bir incelemesini ve analizini sunmanın yanı sıra geleceğe yönelik bir araştırma gündemi de önermektedir.

Kaynak: De Sousa vd. (2019)'dan yararlanılarak yazarlar tarafından ilgili literatürden faydalanılarak geliştirilmiştir.

Genel anlamda YZ ve veri analitiği, büyük veri çağında bilgi üretme, tahminlerde bulunma ve karar alma süreçlerini yönlendiren iki temel yaklaşımdır. Benzerlikleri, her ikisinin de verileri merkezine alan disiplinler olmasıdır. Hem YZ hem de veri analitiği, büyük miktardaki verileri toplar, temizler, düzenler ve analiz eder. Her ikisi de istatistiksel yöntemleri kullanarak bilgiye ulaşmaya çalışır. Ancak, YZ ve veri analitiği arasında temel farklar da vardır. YZ, özellikle bilgisayarlar tarafından öğrenilen karmaşık modeller ve algoritmaların kullanılması yoluyla insan benzeri zeka ve öğrenme yeteneklerini taklit etmeye odaklanır. YZ sistemleri ise verilerden öğrenir ve bu öğrenme sürecini kullanarak özgün çıkarımlar yapabilir. Veri analitiği ise daha çok geçmiş verilere dayalı analitik süreçleri ve istatistiksel yöntemleri içerir. Veri analitiği, geçmiş verilerden ders çıkararak trendleri ve desenleri tanımlamaya yöneliktir. Genellikle veri analitiği, kararlar almak ve sorunları çözmek için kullanılan iş zekası araçlarına dayanır. Sonuç olarak, YZ ve veri analitiği, verileri kullanarak değerli bilgilere ulaşmayı amaçlar, ancak yaklaşımları ve hedefleri farklıdır. YZ, özellikle karmaşık öğrenme ve özerk karar verme yetenekleri ile dikkat çekerken, veri analitiği, geçmiş verilere dayalı daha geleneksel analitik süreçleri içermektedir.

Bu bağlamda Tablo 1'de özetlenen bazı çalışmalar spesifik olarak ele alındığında, YZ teknolojilerinin kamu yönetiminin çeşitli yönleriyle nasıl kesiştiği görülmektedir. Bu çalışmalarda etkili yönetişim ve kamu hizmet sunumu için YZ'yi anlamanın ve kullanmanın önemi vurgulanmaktadır. Örneğin kamu yönetimi, temelde kamuya hizmetlerin etkin bir şekilde sunulması ile ilgilidir. Fernandes vd. (2018), öğrenci akademik performansını tahmin etmeye yönelik çalışmasında, akademik başarıyı etkileyen faktörlerin anlaşılmasının, belirlenen zorlukları ele almak için özel olarak tasarlanmış eğitim politikalarının oluşturulmasına yardımcı olabileceğini, dolayısıyla bir politika oluşturma adımının başlangıç noktasını oluşturabileceğini

ortaya koymaktadır. Ayrıca hangi öğrencilerin zorlanacağını tahmin ederek, özel ders veya danışmanlık gibi kaynakların daha verimli bir şekilde tahsis edilebilmesine ilişkin öneriler sunmaktadır. Bunun yanı sıra veri ve tahmine dayalı analitik kullanımının gösterilmesi, kamu yönetiminin temel ilkeleri olan eğitim sektöründe şeffaflık ve hesap verebilirliğe doğru bir hareket olarak görülebilir (Fernandes vd., 2018).

Kolluk kuvvetlerinde yönetim ve YZ'nin etkilerinin ortaya konduğu çalışmada Ku ve Leroy (2014); kamu güvenliğinin kamu yönetiminin temel bir işlevi olduğunun altını çizerek, suç raporlarının etkin bir şekilde ele alınmasının, duyarlı bir kolluk kuvveti politikası için son derece önemli olduğuna işaret etmektedir. Kamu yönetimi, suç raporlarının işlenmesinde YZ'yi kullanarak kamu güvenliği endişelerine daha zamanında ve verimli yanıtlar üreterek operasyonel verimliliği sağlayacaktır. Verilerden elde edilen içgörüler, suç faaliyetlerinde ortaya çıkan kalıpların politika yapıcılara rehberlik ederek politika oluşturma aşamasını destekleyeceğini göstermektedir. Ayrıca teknolojinin süreçleri nerede daha verimli hale getirebileceğini anlamak bütçe kararlarını da etkileyebilir bir nitelik taşımaktadır (Ku ve Leroy, 2014).

He vd. (2010) tarafından yapılan telekomünikasyonda kamu yönetimi ve YZ kullanımına ilişkin çalışmaya göre telekomünikasyon altyapısı, modern yönetişim ve kamu hizmeti sunumu için çok önemlidir. Bilişsel radyo (CR) teknolojisinin geliştirilmesi ve düzenlenmesi kamu yönetimini çeşitli şekillerde etkilemektedir. Örneğin düzenleme fonksiyonu içinde kamu yönetimi, iletişim teknolojilerinin kullanımını ve dağıtımını yönlendiren düzenlemeleri denetler ve mevcut sistemlere zarar vermemelerini veya müdahale etmemelerini sağlar. Kamu yönetimi, CR'deki YZ uygulamalarını anlayarak ve onaylayarak telekomünikasyon sektöründe inovasyonu teşvik edebilir. Dahası YZ tarafından yönlendirilen gelişmiş telekomünikasyon sistemleri, özellikle uzak veya zorlu arazilerde daha iyi hizmet sunum mekanizmalarını kolaylaştırabilir (He vd., 2010).

Bu çalışmaların ortaya koyduğu temel argüman, yönetişimle birlikte kamu yönetimi ve fonksiyonlarının giderek daha karmaşık hale gelmesi ve vatandaşların verimlilik, şeffaflık ve kişiselleştirme beklentilerinin giderek artmasıyla; yapay zeka ve veri analitiğinin çok önemli araçlar haline geldiğidir. Başka bir deyişle yönetim dinamiklerindeki ve

aktörlerindeki dönüşümden dolayı kamu otoriteleri her gün üretilen büyük miktarda veriyi işlemek ve bunları eyleme geçirilebilir iç verilere dönüştürmek için çeşitli araçlar sağlayarak kararların yalnızca sezgiye değil ampirik kanıtlara dayanmasını sağlayan YZ uygulamalarını yaygın bir şekilde kullanmayı hedeflemektedir. Kısacası, bugün kamu sektöründe halihazırda kamu hizmeti sunumunu iyileştirmeye ve vatandaşları desteklemeye odaklanan YZ uygulama pilotları (erken dönem uygulamalar) kullanılmakta olup, kamu hizmetinin sunumunda verimliliği ve etkinliği artırma noktasında daha fazla uygulamanın kullanılmaya devam edileceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu bağlamda, "YZ Süreç Otomasyonu", "Tahmine Dayalı Analitik", "Kimlik Analitiği", "Sanal Ajanlar" ve "Bilişsel Robotik" kamu sektörü için büyük faydalar sağlayan ve sıkça karşılaşılan YZ uygulamalarıdır (Wirtz vd., 2019: 605). Kamu hizmetlerinde, sohbet robotları gibi YZ odaklı uygulamalar, normal süreçte ciddi bir insan kaynağı gerektirecek olan sorulara anında yanıtlar sunarak 7/24 vatandaş katılımını kolaylaştırır hale gelmiştir. Tahmine dayalı analitik, proaktif yönetişime yardımcı olarak yetkililerin salgınlardan potansiyel trafik sıkışıklıklarına kadar çeşitli sorunları önceden tahmin etmesine olanak tanır. Sağlık hizmetleri gibi sektörlerde, YZ'ye dayalı teşhis araçları doktorların daha doğru teşhisler koymasına yardımcı olabilirken, kolluk kuvvetlerinde kullanım ise suçun tahmini ve önlenmesine yardımcı olarak önleyici polislik uygulamalarını desteklemektedir. Ayrıca, YZ ve veri analitiğinin entegrasyonu, demokratik yönetişimin temel taşlarından biri olan şeffaflığı teşvik etmektedir. Politika sonuçlarını analiz eden ve rutin görevleri otomatikleştiren algoritmalar sayesinde bürokratik verimsizlikler azalır. Gerçek zamanlı veri analitiği tarafından bilgilendirilen kaynak tahsisinin optimizasyonu, kamu fonlarının en çok ihtiyaç duyulan yerlerde kullanılmasını da sağlamaktadır.

Özetle YZ uygulamaları, hizmet sunumundaki süreçleri otomatikleştirerek, kaynak tahsisine yardımcı olarak ve bekleme süresini ve idari yükleri azaltarak verimliliği artırabilir ve maliyet tasarrufu sağlayabilir. Bu çerçevede, makineler rutin prosedürleri yerine getirirken, kamu görevlileri artık belirli görevlere ve faaliyetlere odaklanabilmek için önemli fırsatlar yakalayabileceklerdir (Wirtz vd., 2019: 605). Ancak, paradoksal bir şekilde, bu ilerlemelere rağmen, birçok kamu hizmetinin eski yöntemler kullanılarak sunulmaya

devam ettiğini belirtmek de gerekmektedir. Son teknoloji YZ odaklı çözümlerin benimsenmesindeki bu isteksizlik veya gecikmenin, kamu bütçelerinin eski sistemlerin sürdürülmesine orantısız bir şekilde tahsis edilmesinden kaynaklanabileceği de düşünülmektedir (Mehr vd., 2017'den Aktaran De Sousa vd., 2019).

Geleneksel yöntemlere olan bu sürekli bağımlılık, özellikle kamu hizmeti deneyimini teknolojik açıdan daha çevik özel sektörle kıyasladığımızda, vatandaş güvenini ve memnuniyetini istemeden de olsa azaltabilir bir nitelik taşımaktadır (Von Deursem vd., 2006). De Sousa vd. (2019), elektronik hizmetlerin dahil edilmesine yönelik proaktif bir geçişin devletin etkinliğini ve verimliliğini artırabileceğini, bunun da yalnızca vatandaş memnuniyetini artırmakla kalmayıp aynı zamanda idari karışıklıkların azaltılmasını ve etkileşimin güçlendirilmesini sağlayacağını ileri sürmektedir. Bununla birlikte, YZ'nin insanın yerini alma tehdidi devam etmekte, dolayısıyla YZ teknolojisinin kamusal bağlamda kullanımı ile bağlantılı olarak etik endişeler de ortaya çıkmaktadır. Örneğin, YZ teknolojisi tarafından verilen hatalı veya yanlış kararlar durumunda sorumluluk ve yükümlülük sorununun kimim üstleneceği henüz açıklığa kavuşturulmamıştır (Wirtz vd., 2019: 605). Bu da YZ uygulamalarının etik yönüne ilişkin araştırmaların gerekliliğini ön plana çıkarmaktadır.

Yukarıdaki örneklerden de görüldüğü gibi e-ticaretten eğlenceye kadar çeşitli alanlardaki teknolojik gelişmelerden haberdar olan vatandaşlar, doğal olarak devlet kurumlarıyla sorunsuz ve verimli etkileşimler beklemektedir. YZ bunu çeşitli şekillerde kolaylaştırmaktadır. Makine öğrenimi algoritmaları, bireysel tercihleri ve davranışları analiz ederek kamu portallarının vatandaşlara özel bilgi ve hizmetler sunmasını sağlayabilir (Needham, 2010). Bu da vatandaşların harcadığı zaman ve çabayı azaltarak genel deneyimlerini iyileştirir. Vatandaşlara daha iyi hedeflenmiş ve daha kişiselleştirilmiş hizmet sunumu olarak tanımlanabilecek olan bu süreç (Maksimova vd., 2021), devlet-vatandaş etkileşimlerini daha sorunsuz hale getirme, hizmet sunumundaki verimsizlikleri azaltma ve daha az bilgili ve dezavantajlı sosyal gruplar için hizmete erişimin önündeki engelleri kaldırma potansiyeline sahiptir. Ancak, kişiselleştirmenin ne olduğu ve hizmet sunumunun bireysel kullanıcı talebini karşılamak üzere nasıl özelleştirilebileceği diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de kısmen ilgili teknik ve yasal bağımlılıklar nedeniyle çok fazla gelişmemiştir.

Kamu hizmetlerinde YZ ve veri analitiğinin kullanımının yaygınlaşması ile Doğal Dil İşleme (NLP) destekli sohbet robotları vatandaşa günün her saati yardım sağlayarak birçok yaygın soruya ve zorluğa anında çözüm sunabilmektedir. Bu da kamuda verimli hizmet sunumunu sadece süreçleri hızlandırarak sağlamayacaktır. Aynı zamanda YZ modelleri, toplu taşıma araçları veya su tedarik boru hatları gibi temel altyapı bileşenlerinin ne zaman arızalandığını tahmin ederek hizmet sunumunda etkinliği de sağlayabilecektir. Bu sayede bir kriz yaşanmadan önce bakım yapılması sağlanarak maliyetlerden tasarruf edilebilecek ve halkın olumsuz etkilenmesi önlenebilecektir (Chen ve Zhou, 2019). Bütün bunlar reaktif yönetim tarzının YZ'nin öngörülü becerisi ile geçmişte kalacağının sinyallerini vermektedir.

YZ ile desteklenen kaynak optimizasyonunun önemi, özellikle kamu yönetimi bağlamında önem taşımaktadır. Kamu yönetimi doğası gereği, ister mali, ister insan gücü, isterse de fiziksel varlıklar açısından olsun, sınırlı kaynakları yönetir. Bu kaynakların israf edilmeden tam potansiyeliyle kullanılmasını sağlamak, kamu hizmetlerinin başarılı bir şekilde sunulması ve hükümet mekanizmasının etkili bir şekilde işlemesi için esastır. Kamu yönetimi için kaynak optimizasyonunda YZ uygulamalarından bahsedildiğinde, operasyonları kolaylaştırma, veriye dayalı kararlar alma ve halkın ihtiyaçlarını proaktif bir şekilde tahmin etme becerisine işaret edilmektedir (Guo vd., 2023).

Yapay zekanın tahmine dayalı analitiği sayesinde kamu idareleri, önümüzdeki mali yıllarda hangi sektörlerin veya girişimlerin daha fazla fon gerektirebileceğini tahmin edebilir. Bütçenin daha stratejik bir şekilde tahsis edilmesini sağlayarak yüksek öncelikli alanların ihtiyaç duydukları kaynakları almasını sağlar (Fernandez-Cortez vd., 2020). Ayrıca YZ sadece mali kaynakların değil, insan kaynaklarını da daha iyi tahsis etmek için işgücü verimliliği, devamsızlık ve beceri setlerindeki eğilimleri analiz edebilir. Bu, personel yönetimi departmanların yeterli personele sahip olmasını ve çalışanların en etkili olabilecekleri rollere yerleştirilmesini sağlar (Haenlein ve Kaplan, 2019).

Bütün bunlara ek olarak 21. yüzyılda bilgilendirilmiş/bilinçli bir vatandaş, katılım ve demokratik süreçler için çok önemlidir. Son yıllarda blok zinciri ve YZ'nin bir araya gelerek çeşitli kamu süreçleri için güvenli, şeffaf sistemler sunduğu görülmektedir. Örneğin, blok zincirine dayanan ve YZ tarafından izlenen oylama sistemleri özgür

ve adil seçimler sağlayabilmektedir. Ya da YZ sistemleri hükümet operasyonları, harcamaları ve sonuçları hakkında otomatik raporlar oluşturarak halka şeffaf bir yönetişim görünümü sağlayabilir nitelik taşımaktadır (Wilson, 2022). Kısacası, veri analitiği ve YZ uygulamaları kullanan kamu yönetiminin elde edeceği kazançlar, maliyetleri azaltmanın ve hükümeti daha vatandaş odaklı hale getirmenin ötesinde, kamu sektöründe, kamu yararını teşvik ederek kamusal alanda kamu değeri sağlamayı amaçlamaktadır.

Sonuç olarak, bütçeleme ve insan kaynakları yönetiminden kaynak yönetimi ve kamu hizmeti sunumuna kadar kamu yönetiminin çeşitli alanlarında YZ'nin dönüştürücü etkisini anlamak, bu dönüşümün "digital yönetişim"in dokusunu da yeniden şekillendirdiğini anlamaya yardımcı olmaktadır. Bu gelişmeler YZ uygulamasının sadece hizmet sunumunu veya kaynak yönetimini geliştirmekle yani operasyonları kolaylaştırmakla kalmadığını, aynı zamanda kamu kurumlarının daha azıyla daha fazlasını sunma kapasitesini de artırdığını göstermek açısından önem taşımaktadır. Tüm bunların etkisini YZ'nin önemli atılımlar vaat ettiği bir diğer önemli alan olan, kamu yönetiminde denetim yoluyla şeffaflık, hesap verebilirlik ve mali sorumluluğun sağlanması üzerinden de izlemek mümkündür. Bu doğrultuda, çalışmanın takip eden bölümünde, YZ uygulamalarının kamu yönetiminin denetiminde paradigmatik bir dönüşüm yaratmak için nasıl etkili bir şekilde kullanılabileceğini, kamu fonlarının etkin bir şekilde kullanılmasını ve idari süreçlerin kurallara uygun kalmasını nasıl sağlayacağı YZ temelli denetim olgusu bağlamında açıklanmaktadır.

3. KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİNDE YAPAY ZEKA UYGULAMALARI

Bilgi teknolojisinin ve bilgisayar teknolojilerindeki ilerlemelerin, muhasebe alanında erken dönemlerden itibaren kullanılmaya başlandığı bilinmektedir. Başlangıçta, bu teknolojik ilerlemeler basit muhasebe sistemleri için kullanılsa da zaman içerisinde, finansal analizlerin ve raporlamaların derinlemesine yapılabilmesi için vazgeçilmez bir araç haline gelmiştir. Ancak bu süreçte, muhasebe mesleğinin bu yenilikleri tam anlamıyla benimsemesi yavaş bir şekilde gerçekleşmiştir. 1990'ların sonlarına gelindiğinde, artan rekabet baskısı ve maliyet tasarrufu ihtiyaçları, muhasebecilerin ve büyük denetim firmalarının teknolojiye daha hızlı adapte olmasını ve dijital çözümlere yönelmesini

teşvik etmiştir (Omoteso, 2012: 8490-8491). Bu dönemde, YZ tabanlı denetim otomasyon sistemlerinin benimsenmesi gibi önemli adımlar atılmıştır.

Bu süreci YZ teknolojisinin ilerlemesi de tetiklemiştir. Günümüz YZ uygulamalarının finansal raporlama ve denetim alanında büyük bir devrim yaratma potansiyeline sahip olduğu bilinmekte olup, bu teknolojiye çok ciddi yatırımlar yapıldığı bilinmektedir. Bu teknoloji, finansal bilgilere daha geniş ve derinlemesine bir bakış açısı sunarak, bu bilgilerin daha hızlı ve geniş kapsamlı bir şekilde analiz edilmesine olanak tanımaktadır (Gao ve Han, 2021: 3; Fedyk vd., 2022). Özellikle finansal raporlamanın temelini oluşturan birinci derecede öneme sahip çok sayıdaki verilere, YZ sayesinde daha hızlı erişim mümkün hale gelmiştir.

Bilindiği gibi finansal raporlamada, çok sayıda değişken ve karmaşık yapıya sahip veri bulunmaktadır. Bu veriler arasında, ilk bakışta anlaşılmayan bazı ilişkiler ve bağlantılar mevcuttur. YZ modelleri, özellikle derin öğrenme algoritmaları sayesinde bu karmaşık yapıları analiz edebilir ve aralarındaki ilişkileri çözümleyebilir. Derin öğrenme, birçok katmandan oluşan yapısıyla bilgiyi sıralı bir şekilde işler ve bu sayede veriden karmaşık özellikleri öğrenebilir. Örneğin bir şirketin finansal performansını etkileyen birçok faktör olabilir. Bunlar arasında piyasa koşulları, şirketin iç dinamikleri, rekabet ortamı ve global ekonomik trendler bulunabilir. Bir YZ modeli, tüm bu değişkenler arasında doğrudan ve dolaylı ilişkileri belirleyebilir. Ayrıca, gözetimsiz öğrenme teknikleri, etiketlenmemiş verileri kullanarak veri seti içindeki gizli yapıları ve grupları ortaya çıkarabilir. Bu, finansal raporlamada özellikle anomali tespiti veya nadir olayların saptanması gibi konularda oldukça değerlidir.

Son olarak, YZ modelleri sürekli olarak yeni verilerle eğitildiğinde, zamanla daha doğru ve tutarlı sonuçlar üretmeye başlar. Bu, finansal raporlamanın yanı sıra risk yönetimi, yatırım stratejileri ve diğer finansal karar alma süreçlerinde de kritik bir öneme sahiptir. YZ, finansal verilerin sadece yüzeydeki bilgilerini değil, derinlemesine analizini de sağlar, bu da daha bilinçli ve bilgilendirilmiş kararlar alınmasına olanak tanır. Bu da finansal raporlamanın üstlendiği temel işlevin yerine getirilmesinde önemli katkılar sunar.

Teknolojideki bu ilerlemelere karşın denetim önemini korumaya devam etmektedir. Başka bir deyişle denetim, bireylerin ve toplulukların kurumlara olan güvencesinin temel taşı olmaya devam etmektedir. Bu, özel sektörde şirketlerin hesap verebilirliği ve kamu sektöründe devletin hesap verme yükümlülüğü ile doğrudan ilişkilidir. Bu bağlamda, denetim toplumsal güvencenin temelini oluşturan, teknik bir işlevin ötesinde kritik bir rol oynamaktadır. Ancak, denetimin bu temel amacının YZ uygulamaları ile desteklenmesi ve bu sürecin nasıl olması gerektiği ile ilgili son yıllarda ortaya çıkan tartışmalar literatüre damgasını vurmuştur (Ferry vd., 2022: 326). Bu bağlamda temel sorular YZ uygulamaları denetim olgusunu nasıl dönüştürmelidir ya da denetim olgusu YZ uygulamalarından nasıl faydalanmalıdır? şeklindedir.

Bu temel sorulara verilecek olan ilk yanıt YZ'nin denetim olgusunu çok farklı açılardan değiştirebilme kapasitesine sahip olduğudur. Bilindiği gibi modern denetim olgusunun temel odak noktası risk temelli denetimdir. Denetim sürecinin planlanması, denetim süreci, iç kontrol süreci, denetim riskinin değerlendirmesi ve karar vermenin rasyonelliğini ve uygulanabilirliğini temellendirmek gibi ana denetim faaliyetlerinde risk odaklı yaklaşımı benimsemek ve mesleki şüpheciliği kaybetmeden denetim sürecini tamamlamak gerekmektedir. Bu genel bağlamda YZ teknolojisinin denetimin tüm süreçlerinde uygulandığını görmek mümkündür. Özellikle, hileli finansal raporlama ve manipülasyonun önlenmesi, hata tespitinin hızlı bir şekilde gerçekleşmesi, iç kontrol sisteminin daha etkin bir şekilde değerlendirilmesi, kurumsal operasyonel verimliliğin ve performansın iyileştirilmesi noktasında risk temelli kapsamlı raporlar hazırlama ve ileriye dönük denetim önerileri sağlamaya, denetlenen birimlerin yönetim mekanizmasını ve organizasyon yapısını optimize etmeye ve erken denetim riski uyarısında ciddi katkılar sağlamakta ve insan gücü, hız (denetim süresi), örneklem seçimi ve denetçiden kaynaklanan hata riskinin önlenmesi gibi kritik konularda önemli faydalar sağlayabilmektedir (Zhou, 2021: 3).

Bununla birlikte YZ uygulamalarının denetim riskini doğrudan azalttığına dair uygulama örneklerini de bağımsız denetim uygulamaları bağlamında görmek mümkündür. Küresel anlamda denetim sektörüne yön veren büyük denetim firmalarının YZ'yi gerek

muhasebe gerekse denetim çalışmalarına doğrudan entegre ettikleri ve YZ temelli istihbarat denetim otomasyon sistemlerini günlük operasyonel faaliyetlerde kullandıklarını ve bu alana yatırım yapmaya devam edeceklerini açıkladıkları da bilinmektedir. Bu bağlamda denetim mesleğinin metamorfoz geçirdiği ve denetim olgusunun temel çıktısı olan finansal raporlara makul seviyede güven vermeyi hedefleyen bağımsız bir üçüncü taraf uzman görüşünü oluşturmada YZ'den doğrudan faydalanıldığı bir gerçektir (Omoteso, 2012: 8490-8491). Bağımsız denetim sürecinin başlangıç aşamasında önemli bir etkiye sahip olan fayda-maliyet ilkesinin gözetimi süreci de gerek insan gücünden sağlanan tasarruf gerekse de maliyet avantajları noktasında YZ temelli denetim uygulamalarının önemli etkilerinden bir diğerini oluşturmaktadır. YZ temelli denetim sürecinde denetim örneklemesi yapma hızı ve denetim riskini azaltacak uygun örnekleme ve kanıt toplama yönteminin seçimi de YZ teknolojisi ile daha hızlı ve daha az maliyetli bir hale dönüşebilmektedir. Denetim kanıtlarının belirtilen şekilde yeterli ve hızlı bir şekilde toplanması ve denetim sürecinde kullanılması finansal bilgiye makul seviyede güvence veren denetçinin kabul edilebilir denetim risk seviyesini kontrol etmesine de imkan tanıyabilmektedir (Zhou, 2021: 3).

Bu temel etkiler değerlendirildiğinde YZ teknolojisindeki ilerlemelerin, finansal tabloların denetlenmesi talebini ortadan kaldırmayacağını ve denetimin temel amacında bir değişiklik yaratmayacağını; ancak denetimin gerçekleştirilmesinde izlenen yöntem ve yaklaşımlar konusunda önemli değişiklikler meydana getirebileceğini söylemek yanlış olmayacaktır. YZ teknolojileri denetim sürecindeki finansal veriye hızlı ve kolay erişim ve daha geniş veri seti üzerinden denetim sürecinin gerçekleştirilmesine doğrudan etki etmektedir (Gao ve Han, 2021: 3). Bu bağlamda büyük veri analizleri ve veri madenciliği, YZ tabanlı denetimin temel bir bileşeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü YZ ile desteklenen denetim uygulamaları, büyük veriye dayanmadan tam anlamıyla gerçekleştirilemez. Bu, büyük veri işleme sistemlerinin YZ'yi kullanarak bireysel zekanın rolünü üstlenmesi ile mümkün olmaktadır.

YZ çağında, denetim verilerinin toplama kapsamı sadece yapılandırılmış verilerle sınırlı değildir. Akıllı robotlar ve yazılım sistemleri, görüntü, video, ses, yapılandırılmış ve yapılandırılmamış diğer veri türlerini

kapsayan geniş bir veri yelpazesiyle çalışması (Zhou, 2021) büyük avantajlar getirmektedir. Bu da YZ ve denetim uygulamalarının giderek daha fazla birleşmesi, denetim hedeflerinin yeniden konumlandırılmasını gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda, muhasebe bilgilerinin hazırlanma prosedürlerine odaklanmaktan ziyade, muhasebe bilgilerinin güvenilirliğine makul güvence verme yönünde bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmaktadır. Bu, denetim beklentilerinin boşluğunu azaltmanın yanı sıra muhasebe, denetim ve yasal mevzuata uygunluk arasındaki uygulama boşluğunun da kapatılmasına önemli katkılar yapmaktadır (Gao ve Han, 2021).

Genel olarak denetim olgusu bağlamında açıklanan bu önemli etkilerin kamu yönetiminde denetim olgusu üzerinde de benzer şekilde etkiler yaratabileceğini söylemek mümkündür. Öncelikle kamu denetiminde veri analitiğinin bağımsız denetim sürecinde olduğu gibi, verilerin karmaşık yapısını analiz edebilmek için verilerdeki düzenlilikleri ve düzensizlikleri keşfetme olanağı sağladığı söylenebilir. Denetimde veri analitiği, eyleme geçirilebilir bilgilerin üretimine odaklanır. YZ ve veri analitiği bir araya geldiğinde ise, kamu yönetiminde denetim süreçleri için önemli bir rehber oluşturabilir niteliğe dönüşür. YZ, tahmine dayalı ve kuralcı analitik yöntemlerle, denetimin daha etkili ve etkin bir şekilde yürütülmesine yardımcı olabilir. Özellikle, veri analitiği sayesinde otomasyonun getirdiği kolaylıklar, doğrulukta sağlanan (mutabakat sürecinde) gelişmeler ve işlem sürelerindeki hızlanma, denetçilerin verimliliğini ve etkinliğini artırabilir. Ayrıca, "Denetim Analitiği" olarak da adlandırılan bu yaklaşım; kurumsal kaynak planlama (ERP) sistemlerinin geniş kullanımı, yazılım çözümlerinin entegrasyonu, veri analitiğinin kullanımı ve kanıt toplama, analiz ve karar verme süreçlerini destekleyen düşük maliyetli araçlar ile birleştiğinde, kamu denetim sürecinin vazgeçilmez bir parçası haline gelmektedir (Prokofieva, 2023).

Belirtilen faydaların yanında kamu yönetiminde denetim süreçlerinde önemli bir değerlendirme alanı olan kamu ihale süreçlerinin denetiminde de YZ uygulamasından faydalanmak kamu yararının gözetimi noktasında ön plana çıkmaktadır. 2020 yılında Dünya Ekonomik Forumu (WEF), kamu ihalelerinde YZ teknolojisinin nasıl kullanılacağına yönelik bir rehber yayınlamıştır. Bu rehber, kamu alım süreçlerinde faaliyet gösteren tüm taraflar için bir destek kaynağı

olarak oluşturulmuştur. Rehber, kamu sektöründeki karar vericilere ve yetkililere, YZ'nin sunduğu avantajları ve bu teknolojinin kamu refahını nasıl iyileştirebileceğini anlatarak yol göstermektedir. Kamu alımlarının yıllık 13 trilyon dolarlık devasa bir ekonomik büyüklüğe sahip olması ve bu değerin küresel GSYİH'nin yaklaşık %15'ini oluşturması, YZ'nin bu alandaki potansiyelini ortaya koymaktadır (Pleşa vd., 2023: 54). Özellikle yüksek denetim kurumları (Sayıştaylar), bu teknolojik gelişmeleri yakından takip ederek, YZ'nin denetim süreçlerindeki avantajlarından yararlanmak için gerekli düzenlemeleri yapmışlardır. İlgili kurumların bu alandaki uygulamaları aşağıda sunulan tabloda özetlenmektedir.

Tablo 2. Yüksek Denetim Kurumlarının YZ Kullanım Şekilleri

Kurum Adı	Düzenleme İle İlgili Bilgi
Brezilya Sayıştayı	coLAB-I (Gerçek zamanlı YZ araştırma Laboratuvarı) ALICE (İhaleler, sözleşmeler ve ihale talepleri analizleri) ADELE (Elektronik ortamda kamu ihalelerine yapılan itirazların analizi) MONICA (Kamu alımlarının entegre izlenmesi) SOFIA (Denetim kanıt yönlendirme ve analiz sistemi)
Türkiye Sayıştay Başkanlığı	VERA Platformu (Personel harcamalarının analizi, Belediyelerin muhasebe verilerinin analizi, Belediye risk analizleri, İl Özel İdareleri ve Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı verilerinin analizi, döner sermayeli işletmelerin muhasebe verilerinin analizi süreçlerinde YZ kullanımı) SayCAP Platformu (Sayıştay denetim yönetim programı - raporlama, rehberlik, iletişim, kalite kontrol, arşivleme, bilgi kaynaklarına erişim, onay, dokümantasyon, risk değerlendirmesine dayalı planlama ve denetim süreçlerinin raporlanması gibi fonksiyonları içermektedir)
Avrupa Sayıştayı	ECALab (Gerçek zamanlı YZ araştırma Laboratuvarı)
Norveç Sayıştayı	Innovation Lab (Gerçek zamanlı YZ araştırma Laboratuvarı)
ABD Sayıştayı	Innovation Lab (Gerçek zamanlı YZ araştırma Laboratuvarı)
Belçika Sayıştayı	Data Lab (Gerçek zamanlı YZ araştırma Laboratuvarı)
Hollanda Sayıştayı	Innovation Lab (Gerçek zamanlı YZ araştırma Laboratuvarı)

Kurum Adı	Düzenleme İle İlgili Bilgi
Kosta Rica Sayıştayı	COVID-19 pandemisinden itibaren devlet yetkilileri tarafından kamu alımlarına ilişkin imzalanan sözleşmelere kamu denetimi sürecinde YZ kullanımı
Ukrayna Sayıştayı	Prozorro Platformu (Kamu ihale prosedürlerinin 35 risk göstergesine göre otomatik olarak YZ kullanılarak doğrulanması)

Kaynak: Pleşa vd. (2023); Otia ve Bracci (2022); Kurban vd. (2023).

Tablo 2'den de görülebileceği gibi, uluslararası denetim firmaları kadar birçok ülkedeki kamu denetiminde yetkilendirilmiş kuruluşun da YZ temelli kamu denetim süreçlerine yatırım yaptığı ve birçok ülkenin de YZ temelli kamu denetimi için önemli adımlar atmaya hazırlandığı görülmektedir. Bununla birlikte, kamu yönetiminde denetim süreçlerinin YZ uygulamaları ile desteklenmesini sağlayabilecek YZ araçları ve bu araçların denetim süreçleri üzerine etkileri özellikle bu kapsamda ele alınması gereken bir başka konu olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetiminde denetimin uzaktan yapılmasına da imkan tanıyacak olan bu YZ araçlarına ilişkin sınıflandırmayı ve bu temel araçların kamu denetimi olgusunda uygulanabileceği alanları aşağıdaki gibi ifade etmek mümkündür:

- **Robotik Süreç Otomasyonu (RPA):** RPA Denetim süreçlerinde devrim niteliğinde bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Birçok denetim bağımsız denetim firması tarafından hayata geçirilen robotik asistanlar, özellikle tekrarlanan denetim görevlerinin otomatikleştirilmesinde büyük bir avantaja sahiptir. Denetlenen bir kuruluştan alınan veriler, yüksek denetim kurumlarının sistemine aktarıldıktan sonra RPA, bu veriler üzerinde analiz yaparak olası tutarsızlıkları ve uygunsuz değerleri tespit etme kabiliyetine sahiptir. Ayrıca, robotik teknolojilerin kabiliyeti sadece basit tekrarlanan işlerle sınırlı değildir. Karmaşık analizlerde birden fazla değişkenin değerlendirilmesi gerektiğinde de RPA devreye girebilir. Programlama yetenekleri sayesinde, belirli durumlarda çeşitli paydaşlara otomatik uyarılar göndermek üzere de ayarlanabilirler. Bu, denetim sürecini sadece hızlandırmakla kalmaz, aynı zamanda daha kapsamlı ve hatasız bir denetim yapılmasına da olanak tanır (Dotel, 2020: 33). Bu da denetçilerin zaman tasarrufu sağlamasını ve denetim sürecinde gördükleri anormallikleri derinlemesine incelemesine imkan tanır.

Uygulama Alanları: 2020'lerin başında, RPA teknolojisinin mali işlerde ve özellikle vergi uygulamalarında yaygınlaştığı gözlemlenmiştir. Bu teknoloji, vergi hesaplamaları ve vergi cezaları gibi belirli alanlarda hızla uygulanmıştır. Ancak, RPA'nın denetim alanındaki uygulamaları henüz erken aşamada olup, özellikle halka açık şirketlerde bu teknolojinin kullanımına yönelik düzenlemelerin yüksek derecede olduğu bilinmektedir. Ancak RPA'nın potansiyeli oldukça büyüktür. Örneğin, gelir denetimlerinde mutabakatların otomatikleştirilmesi, analitik prosedürlerin icrası ve dahili kontrol testleri ile detay testler gibi çift amaçlı prosedürlerin otomatikleştirilmesi gibi görevler RPA yazılımları tarafından gerçekleştirilebilir. Özellikle gelir, denetimde yüksek risk taşıyan bir alan olarak bilinir. Bu nedenle, otomatikleştirilebilecek ve denetçinin müdahalesini gerektirmeyen görevlerin RPA aracılığıyla ele alınması, denetçilere daha karmaşık ve değer katan analizler için daha fazla zaman sağlayabileceği açıktır. Ayrıca, RPA'nın bu tür görevleri otomatikleştirmesi, denetçilerin olası uyumsuzlukları ve kalite farklılıklarını daha etkili bir şekilde analiz etmelerine de olanak tanıyabilecektir (Rozario ve Vasarhelyi, 2018:48).

- **Arama Optimizasyon Araçları (SEO):** Yapay zeka algoritmaları, varlıkları sınıflandırma ve gruplandırma yeteneğine sahiptirler, özel olarak tasarlanmış bir risk motoru, risk seviyelerini değerlendirmek için puanlar hesaplayabilir. Bu motor, denetlenen kuruluşların önemlilik, işlem hacmi, sınıf, hassasiyet ve karmaşıklık gibi faktörlere göre kategorize edilmesini sağlamak üzere programlanabilir, böylece denetim kaynaklarının etkin bir şekilde tahsis edilmesine yardımcı olur. YZ algoritması, kontrol noktalarını eşleştirerek, riskli işlemleri tek bir tıklamayla tespit edebilir ve bu işlemler hakkında denetçilere hızlı uyarılar gönderebilir. Denetim süreçlerini optimize etmek adına, arama optimizasyonu araçları yüksek değerli tedarikleri ve coğrafi analizleri tanımlamada oldukça etkilidir. Aynı zamanda, bu araçlar gelir denetimlerinde de kullanılır. YZ bu bağlamda, vergi iadesi gecikmeleri ve benzer ürünlere uygulanan değişken tarife oranları gibi anormallikleri hızla tanımlayabilir (Dotel, 2020: 33-34).

Uygulama Alanları: SEO araçları, denetçilerin hangi harici sitelerin raporlarına bağlantı verdiğini belirlemesine yardımcı olabilir. Bu, verilerle kimin ve hangi amaçlarla etkileşim kurduğuna dair bilgiler sağlayabilir. Ek olarak denetçiler, raporlarındaki tüm dış referansların

geçerli olduğundan ve "404 Bulunamadı" hatalarının yol olmadığından emin olmak ve çalışmalarının bütünlüğünü sağlamak için SEO araçlarını kullanabilirler (Lin vd., 2015; Yoon vd., 2015).

- **Sinir Ağları (NN):** YZ kategorisine giren ve insan beyninin işleyişini taklit etmeyi amaçlayan bir teknolojidir. Bu teknoloji, birbiriyle bağlantılı işlem elemanlarından oluşur ve her bir eleman, kendisine gönderilen giriş sinyallerine bireysel olarak tepki verir. Bu yapısı sayesinde, geçmişte yaşanan olaylara dair geniş veri setleri üzerinden tahminler ve eğilim analizleri gerçekleştirebilir. Denetim süreçlerinde, kararların tamamıyla kanıtlara dayanması gerektiği için, tarihsel muhasebe verilerinden elde edilen eğilimlerin ve modellerin analizinde sinir ağları kullanımı oldukça anlamlıdır. Özellikle denetim alanında yapılan çalışmalarda, sinir ağlarının yönetimdeki potansiyel hile risklerini değerlendirme ve tespit etme yeteneğine odaklanılmıştır. Bu, denetçilere, mali tablo hilelerini tahmin etme ve ortaya çıkarma konusunda ek yetenekler kazandırabilir (Omoteso, 2012: 8493).

Uygulama Alanları: Rastgele örneklemeye dayanan geleneksel yöntemlerin aksine, sinir ağları kapsamlı ve dinamik bir yaklaşım sunmakta, hileli finansal raporlamaya işaret eden düzensizlikleri tespit etmek için kapsamlı işlem verilerini incelemektedir. Kendi kendine öğrenen yapıları, gelişen manipülasyon taktiklerine sürekli adaptasyon sağlayarak anormallikleri azaltır ve öngörücü veriler sunar. Bu dönüştürücü yaklaşım sadece hileli finansal raporlamanın hızlı bir şekilde tespit edilmesine yardımcı olmakla kalmaz, aynı zamanda mekanizmaları hakkında daha derin bilgiler sağlayarak kamu denetiminde mali şeffaflık ve dürüstlük standartlarını yükseltir. Literatürdeki birçok çalışmada da burada genel olarak anlatılan süreç ampirik olarak kanıtlanmaktadır (Lin vd., 2003; Sandvig vd., 2014; Brandy, 2021).

- **Doğal Dil İşleme (NLP):** Algoritmalara dayalı bu sistemler, geçmiş denetim verilerini temel alarak belirli kriterleri öğrenme ve buna benzer kuralları otomatik olarak uygulama kapasitesine sahiptir. Doğal dil işleme teknolojisi sayesinde, veri incelemeleri sırasında belirgin tutarsızlıklar veya eksiklikler tespit edildiğinde otomatik olarak denetlenen kuruluşlara yönlendirilmek üzere soru formları hazırlayabilir. Örneğin, bir yazılım bir vergi mükellefinin

> bazı mali kalemlerde önceki yıla göre dikkate değer bir artış gördüğünde, bu durumun nedenleri ve bu artışı destekleyen belgelerle ilgili otomatik sorular oluşturma yeteneğine sahip olabilir. Aynı yaklaşım, bir organizasyonun ihale prosedürlerine sürekli olarak uymadığı tespit edildiğinde de kullanılabilir; bu durumda, doğal dil işleme teknolojisi spesifik soruları gündeme getirebilir ve denetlenen kuruluştan bu konuda bilgi talep edebilir (Dotel, 2020: 34-35).

Uygulama Alanı: Kamu yönetiminde, bütçe tahsis ve harcamaların denetimi kritik bir rol oynadığı bilinmektedir. Örneğin, belirli bir bütçeyle birçok projeyi finanse eden bir kamu kurumunu ele alalım. Doğal dil işleme ve algoritmalara dayalı bir denetim sistemi, bu projelerin harcamalarını otomatik olarak analiz edebilir. Bu sistem, her bir proje için hazırlanan her finansal nitelikli işleme ait ticari belgeyi ve diğer dokümanları inceler. Eğer bir projenin bütçesi aşıldıysa veya belirli bir harcamada belgelendirme eksikliği varsa, bu durumun gerçek zamanlı olarak raporlamasını gerçekleştirir. Hatta gelişmiş seviyedeki uygulamalarda, eksik bilgi veya belge durumunda, sistem otomatik olarak ilgili birimden ek bilgi talep edebilir. Temelinde sürekli ve otomasyona dayalı kamu denetimi olarak da ifade edilebilen bu yaklaşımı, hızla tespit edilen hatalar ve anormallikle kamu yönetiminin şeffaflığını ve hesap verilebilirliğini artırarak, kamu kaynaklarının etkili kullanımını destekleyebileceğini söylemek mümkün olabilecektir.

Belirtilen YZ araçlarının kamu yönetiminde denetim olgusu üzerinde denetim sürecinin yürütülmesinde önemli etkiler yaratabileceği açıkça görülmektedir. YZ temelli kamu denetim olgusunun büyük veri analizlerinin hızlı ve etkin bir şekilde yapılabilmesi noktasında bahsedilen katkıların, yeni kamu yönetimi paradigmasından beklenen yönetişim anlayışının temellerini de sağlamlaştıracağı beklenmektedir.

4. SONUÇ VE ÖNERİLER

2010 yılından itibaren birçok sektörde önemli bir rol oynamaya başlayan ve iş dünyasının çalışma şekillerini değiştiren dijital dönüşümün merkezinde yer alan YZ, bağımsız olarak çalışabilen, kararlar alabilen ve öğrenme yeteneğine sahip teknolojileri kapsamakta ve insan zekasını taklit etme ve genişletmeye dayalı teknolojik alt yapıyı sunmaktadır. YZ uygulamalarının kamu yönetimine uyarlanması, kamu hizmeti sunumunda YZ teknolojisinden faydalanılmasını ve devlet-vatandaş

etkileşimine YZ uygulama araçlarının dahil edilmesini beraberinde getirmektedir. YZ ekosisteminin hızla ilerlemesi nedeniyle ortaya çıkan/çıkabilecek olan risk ve kaygılar da gündeme gelmektedir.

Dünyada pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de ulusal YZ politikaları hükümetin gündemine gelmiş, birçok politika önerisinin de temelinde yer almıştır. Diğer ülkelerdeki uygulamalara benzer nitelikte, ulusal anlamda da YZ stratejilerinin belirlenmesinde öncelikle stratejilerin önceliklerini ve temel odaklarını tanımlamak üzerinde durulmaktadır. Ardından ulusal anlamda kamu sektöründe YZ'nin entegrasyonu için (a) insan kaynaklarını rahatlatma, (b) hizmet sunmada yardımcı olma, (c) karar verme kapasitesini artırma, ve (d) kamu kuruluşlarını dönüştürme şeklinde belirtilen dört aşamaya ait değerlendirilmelere yer verilmektedir (Uzun vd., 2022). Bu aşamalar, kamu sektöründe YZ entegrasyonunun sağlanması ve YZ ekosisteminin etkin bir şekilde oluşturulması açısından da son derece önem taşımaktadır. Bütün bunlara ek olarak hükümet kurumları yapay zeka, otomatik karar verme robotları, kendi kendine hizmet teknolojisi ve makine öğrenimi sistemlerini benimseme ve geliştirme noktasında önemli çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmaların yansımalarını ülkeler açısından strateji belgelerinde görmek de mümkündür.

Kamu yönetimi açısından YZ uygulamalarının bu genel görünümü, kamu denetimi üzerinde de benzer şekilde gerçekleşmektedir. Son dönemde yaşanan teknolojik gelişmeler, denetimin üstlendiği temel işlevi değiştirmemiştir. Ancak bu değişim süreci, denetim olgusundan beklenen işlevlerin YZ temelli ele alınmasına ya da yaşanan dönüşümün denetim süreci üzerindeki etkilerinin irdelenmesine neden olmuştur. Başka bir ifadeyle, denetim, bireylerin ve toplulukların kurumlara duyduğu güvenin kökenini oluşturduğundan; özel sektördeki denetim firmalarının hesap verebilirliği ve kamu sektöründe de devletin hesap verebilir olmasıyla YZ uygulamalarının etkileri daha görünür olmuş ve yeni kamu yönetimi paradigmasının özünü oluşturan yönetişim ile doğrudan ilgili olarak konuyu yorumlamak da mümkün olabilmiştir. Bu anlamıyla denetim olgusu, sadece teknik işlevi olan bir mekanizmadan çok daha fazlasıdır; toplumun güvencesinin temel dayanağıdır. Modern denetim anlayışının ana hedefi risk temelli denetim üzerine kurulmuştur. Risk temelli yaklaşımın benimsendiği denetim süreçlerinde, mesleki şüphecilikle hareket ederek denetimin tamamlanması esastır. YZ teknolojilerinin denetime sağladığı faydalar,

kamu denetiminde de söz konusu olup, hızın ve verimliliğin artması, kamu denetiminin kalitesini de artırıcı bir faktör olmuştur.

Sofistike bir teknoloji seti olarak tanımlanan YZ, büyük veri setlerini daha hızlı, ekonomik ve doğru bir şekilde analiz etme olanağını da beraberinde getirmektedir (Munoko vd., 2020). Minkkinen vd.'ye (2022: 2-3) göre denetim sektörü, iki ana nedenle YZ teknolojisinin etkilerinin araştırılması açısından benzersiz bir sektör olarak kabul edilmektedir. İlk olarak, denetim süreçleri belirli standartlara dayandığı için YZ'nin kullanımı geniş ve yaygın bir alanda değil, belirli amaçlara yönlendirilmiştir. Özellikle YZ sayesinde anormallik tespitlerindeki doğruluk oranı artmakta, bu da denetim kalitesini ve etkinliğini yükseltmektedir. İkinci olarak denetim sektörü, YZ'nin iş gücü üzerindeki potansiyel etkilerini anlamak için mükemmel bir örnek teşkil etmektedir. Çünkü Zhou'ya (2021: 3) göre YZ teknolojisi denetim sektöründe birçok görevin otomasyona dayalı olması riskine karşı denetçilerin *"teknik işsizlik"* sorunu ile karşı karşıya kalabileceğine de dikkat çekmektedir. Bu nedenle kamu denetim olgusundaki denetim süreçlerinin YZ temelli dönüşümüne ek olarak denetçilerin de yeni yeterliliklere ya da diğer bir deyişle *"veri analistliği"* olarak da adlandırılan mesleki formasyona ihtiyaç duyabileceklerinin altı çizilmektedir. Denetçilerin mesleki şüphecilik bağlamında yerine getirdikleri denetim süreçlerine ek olarak YZ teknolojisine ilişkin daha kapsamlı bir beceri seti ile denetim sürecinde yer almaları gerekmektedir.

Denetim süreçlerinde eyleme dönüştürülebilen bilgilerin üretilmesine odaklanan veri analitiği, veri setlerinin karmaşıklığını çözümleme ve bu verilerdeki düzensizlikleri belirleme kapasitesine sahiptir. Bu sürecin YZ teknolojisi ile birlikte ele alınması ise kamu denetim yönergeleri için mükemmel bir kılavuz oluşturulabilmesine imkan tanımaktadır. YZ, tahminlere dayanan ve kural temelli analitik yöntemleri kullanarak denetimin daha etkili ve hızlı gerçekleştirilmesini sağlayarak ve veri analitiği ile getirilen otomasyon, doğruluk ve hızlı işlem avantajları yaratarak, denetçilerin işlerini daha verimli ve etkili bir şekilde yapmalarına yardımcı olabilecektir. Ancak gerekli kurumsal dönüşüm sürecinde denetimin YZ ile desteklenmesi ya da entegre edilmesi kadar denetçilerin de YZ teknolojisine uygun yeterliliklere sahip olması, sürecin faydalarının artırılması açısından son derece önemlidir.

KAYNAKÇA

Ayoub, K. ve Payne, K. (2016). Strategy in the age of artificial intelligence. Journal of Strategic Studies, 39(5–6), 793–819.

Bandy, J. (2021). Problematic machine behavior: A systematic literature review of algorithm audits. Proceedings of the acm on human-computer interaction, 5(CSCW1), 1-34.

Buchanan, B. G. (2005). A (Very) Brief History of Artificial Intelligence. AI Magazine, 26(4), 53-60.

Chen, F. ve Zhou, J. (2019). AI in the public interest. Closer to the Machine: Technical, Social, and Legal Aspects of AI.

Deloitte (2023). Robot Process Automation: Audit with RPA and audit of RPA. https://www2.deloitte.com/ch/en/pages/audit/articles/robots-strengthen-the-digital-workforce.html. Erişim: 3.10.2023.

De Sousa, W. G., de Melo, E. R. P., Bermejo, P. H. D. S., Farias, R. A. S. ve Gomes, A. O. (2019). How and where is artificial intelligence in the public sector going? A literature review and research agenda. Government Information Quarterly, 36(4), 101392.

Dotel, R. P. (2020). Artificial intelligence: preparing for the future of audit. International Journal of Government Auditing, 47(4), 32-35.

Fedyk, A., Hodson, J., Khimich, N. ve Fedyk, T. (2022). Is artificial intelligence improving the audit process?. Review of Accounting Studies, 27(3), 938-985.

Fernandes, E., Holanda, M., Victorino, M., Borges, V., Carvalho, R. ve van Erven, G. (2018). Educational data mining: Predictive analysis of academic performance of public school students in the capital of Brazil. Journal of Business Research, 94, 335–343.

Fernandez-Cortez, V., Valle-Cruz, D. ve Gil-Garcia, J. R. (2020). Can artificial intelligence help optimize the public budgeting process? Lessons about smartness and public value from the Mexican federal government. In 2020 Seventh International Conference on EDemocracy & EGovernment (ICEDEG) (pp. 312-315). IEEE.

Ferry, L., Radcliffe, V. S. ve Steccolini, I. (2022). The future of public audit. Financial Accountability & Management, 38(3), 325-336.

Gao, Y. ve Han, L. (2021). Implications of artificial intelligence on the objectives of auditing financial statements and ways to achieve them. Microprocessors and Microsystems, 104036.

Guo, Yg., Yin, Q. ve Wang, Y. (2023). Efficiency and optimization of government service resource allocation in a cloud computing environment. J Cloud Comp 12, 18.

Haenlein, M. ve Kaplan, A. (2019). A brief history of artificial intelligence: On the past, present, and future of artificial intelligence. California management review, 61(4), 5-14.

Han, H., Shiwakoti, R. K., Jarvis, R., Mordi, C. ve Botchie, D. (2023). Accounting and auditing with blockchain technology and artificial Intelligence: A literature review. International Journal of Accounting Information Systems, 48, 100598.

He, A., Bae, K. K., Newman, T. R., Gaeddert, J., Kim, K., Menon, R. ve Tranter, W. H. (2010). A survey of artificial intelligence for cognitive radios. IEEE Transactions on Vehicular Technology, 59(4), 1578–1592.

Howard, J. (2019). Artificial intelligence: Implications for the future of work. American journal of industrial medicine, 62(11), 917-926.

Issa, H., Sun, T. ve Vasarhelyi, M. A. (2016). Research ideas for artificial intelligence in auditing: The formalization of audit and workforce supplementation. Journal of Emerging Technologies in Accounting, 13(2), 1-20.

Kerssens, N. (2018). The database 'revolution': The technological and cultural origins of the big-data-based mindset in American management, 1970s–1980s. TMG Journal for Media History, 21(2).

Kouziokas, G. N. (2017). The application of artificial intelligence in public administration for forecasting high crime risk transportation areas in urban environment. In: Transportation Research Procedia, 24, 467–473. 3rd Conference on Sustainable Urban Mobility, 2016.

Kurban, S., Çığman, M. Z. ve Pekel, A. (2023). Büyük Veri Çağında Sayıştay Başkanlığı'nın Dijitalleşen Denetimi. Denetişim, (28), 39-52.

Ku, C.-H. ve Leroy, G. (2014). A decision support system: Automated crime report analysis and classification for e-government. Government Information Quarterly, 31(4), 534–544.

Lin, C. C., Chiu, A. A., Huang, S. Y. ve Yen, D. C. (2015). Detecting the financial statement fraud: The analysis of the differences between data mining techniques and experts' judgments. Knowledge-Based Systems, 89, 459-470.

Lin, J. W., Hwang, M. I. ve Becker, J. D. (2003). A fuzzy neural network for assessing the risk of fraudulent financial reporting. Managerial Auditing Journal, 18(8), 657-665.

Maksimova, M., Solvak, M. ve Krimmer, R. (2021). Data-Driven Personalized E-Government Services: Literature Review and Case Study. In International Conference on Electronic Participation, August, 151-165. Cham: Springer International Publishing.

Mehr, H., Ash, H. ve Fellow, D. (2017). Artificial intelligence for citizen services and government. Ash Cent. Democr. Gov. Innov. Harvard Kennedy Sch., no. August, 1-12.

Minkkinen, M., Laine, J. ve Mäntymäki, M. (2022). Continuous auditing of artificial intelligence: a conceptualization and assessment of tools and frameworks. Digital Society, 1(3), 21.

Munoko, I., Brown-Liburd, H. L. ve Vasarhelyi, M. (2020). The ethical implications of using artificial intelligence in auditing. Journal of Business Ethics, 167, 209-234.

Needham, C. (2010). Debate: Personalized public services—a new state/citizen contract?, Public Money & Management, 30(3), 136-138.

OECD Legal Instruments (2019). Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, OECD, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449. Erişim: 3.10.2023.

Omoteso, K. (2012). The application of artificial intelligence in auditing: Looking back to the future. Expert Systems with Applications, 39(9), 8490-8495.

Otia, J. E. ve Bracci, E. (2022). Digital transformation and the public sector auditing: The SAI's perspective. Financial Accountability & Management, 38(2), 252-280.

Pan, Y. (2016). Heading toward artificial intelligence 2.0. Engineering, 2(4), 409-413.

Pencheva, M. Esteve, S.J. Mikhaylov, (2020). Big data and AI–A transformational shift for government: So, what next for research? Public Policy and Administration, 35(1), 24-44.

Pleşa, T. L., Popescu, C. ve Pleşa, I. T. (2023). From Digitization to Artificial Intelligence in External Public Audit. Valahian Journal of Economic Studies, 14(1), 47-59.

Prokofieva, M. (2023). Integrating data analytics in teaching audit with machine learning and artificial intelligence. Education and Information Technologies, 28(6), 7317-7353.

PWC (2023). Artificial Intelligence everywhere. https://www.pwc.com/gx/en/issues/data-and-analytics/artificial-intelligence.html. Erişim: 3.10.2023.

Qian, T. ve Medaglia, R. (2018). Mapping the challenges of artificial intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare. Government Information Quarterly, 1–16.

Rozario, A. M. ve Vasarhelyi, M. A. (2018). How robotic process automation is transforming accounting and auditing. The CPA Journal, 88(6), 46-49.

Sandvig, C., Hamilton, K., Karahalios, K. ve Langbort, C. (2014). Auditing algorithms: Research methods for detecting discrimination on internet platforms. Data and discrimination: converting critical concerns into productive inquiry, 22(2014), 4349-4357.

Uzun, M. M., Yildiz, M. ve Onder, M. (2022). Big questions of artificial intelligence (AI) in public administration and policy. Siyasal: Journal of Political Sciences, 31(2), 423–442.

Von Deursen, A., van Dijk, J. ve Ebbers, W. (2006). Why e-government usage lags behind: Explaining the gap between potential and actual usage of electronic public services in the Netherlands. Electronic Government, 4084, 269–280.

Wilson, C. (2022). Public engagement and AI: A values analysis of national strategies. Government Information Quarterly, 39(1), 101652.

Wirtz, B. W., Weyerer, J. C. ve Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector—applications and challenges. International Journal of Public Administration, 42(7), 596-615.

World Economic Forum (2020). Unlocking Public Sector AI. AI Government Procurement Guidelines. https://www3.weforum.org/docs/WEF_AI_Procurement_in_a_Box_AI_Government_Procurement_Guidelines_2020.pdf. Erişim: 18.08.2023.

Yoon, K., Hoogduin, L. ve Zhang, L. (2015). Big Data as complementary audit evidence. Accounting Horizons, 29(2), 431-438.

Zhou, G. (2021). Research on the Development of CPA Audit from the Perspective of Artificial Intelligence. In E3S Web of Conferences (Vol. 251, p. 01056). EDP Sciences.

DİJİTAL DÖNÜŞÜM VE DENETİMİN DÖNÜŞÜMÜNDE DİJİTAL TEKNOLOJİLERİN ROLÜ: FIRSATLAR VE TEHDİTLER[1]

DIGITAL TRANSFORMATION AND THE ROLE OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN THE TRANSFORMATION OF AUDIT: OPPORTUNITIES AND THREATS

Erman COŞKUN[2]

Sezer BOZKUŞ KAHYAOĞLU[3]

ÖZ

Son 30 yıllık dönemde artan rekabet, değişen müşteri tercihleri, yaşanan ekonomik krizler, hammadde ve lojistik sıkıntılar bilişim teknolojilerindeki ilerleme ve gelişmelerle birlikte bu teknolojilerin ucuzlaması ve her kurum tarafından satın alınıp uyarlanabilir hale gelmesi, her tür organizasyonu bilişim teknolojilerinden faydalanmaya ve onları etkin şekilde kullanmaya yöneltmiştir. Ancak 2020'lere kadar bu teknolojilerin kullanımı görece "tercihe bağlı" kalmıştır. Bu teknolojilerin ve sağlayacakları katkıların farkında olan kurumlar ve yöneticiler bunları organizasyonlarına adapte etmiş ve bu yolla önemli rekabet avantajı sağlamışlardır. Bu farkındalığa sahip olmayan diğer organizasyonlar ise bilişim teknolojisi kullanımında sınırlı gelişme kaydetmiş ve bilişimin sağlayabileceği faydalardan yeterince yararlanmamışlardır. Ancak son yıllarda yaşanan ekonomik, sosyal, bilimsel gelişmeler ve özellikle Covid-19 pandemisi ve pandeminin getirdikleri artık bu tür teknolojileri ve dijital dönüşümü her kurum için "zorunlu" hale getirmiştir. Günümüzde bu teknolojilerin kullanımı büyüklük ve finansal güçten bağımsız olarak her organizasyon için bir "hayatta kalma zorunluluğu" haline gelmektedir.

1 Bu çalışma, Sayıştay'ın 161. Kuruluş Yıldönümü dolayısıyla 29-30 Mayıs 2023 tarihlerinde Ankara'da düzenlenen panelde yapılan sunumda ele alınan konular çerçevesinde genişletilerek hazırlanmıştır.

2 Prof. Dr., İzmir Bakırçay Üniversitesi, YBS Bölümü, İzmir, Türkiye, erman.coskun@bakircay.edu.tr

3 Doç. Dr., İzmir Bakırçay Üniversitesi, İşletme Bölümü, İzmir, Türkiye; University of South Africa, Financial Governance Department, South Africa, sezer.bozkus@bakircay.edu.tr

Ancak dijital dönüşüm projelerinin büyük kısmı maalesef istenen hedeflere ulaşamamaktadır ve hem maddi hem de zaman kayıplarına neden olmaktadır. Bu çalışmada dijital dönüşümde başarıyı ve/veya başarısızlığı etkileyen faktörler ortaya konmakta ve incelenmektedir. Bu temel bilgiler çerçevesinde, dijitalleşen iş ortamında kuruma değer katmak ve güvence sunmak üzere organizasyon şemasında yer alan ve dijitalleşme sürecinde stratejik önemi olan denetimin nasıl konumlandırılması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Denetim alanında ortaya çıkan dijital dönüşüm süreçleri irdelenerek dijital dönüşümün denetime olan etkisi tartışılmaktadır. Küresel iyi uygulamalara ve literatüre dayalı olarak denetimin dijital dönüşüm sürecine yönelik mevcut durumu ile kurumsal sürdürülebilirlik hedef gerçekleşmelerini sağlamak için denetimde gelecek beklentileri çerçevesinde politika önerileri sunularak katkı sağlanmaya çalışılmaktadır.

ABSTRACT

Increasing competition in the last 30 years, changes in customer preferences, economic crises, raw material and logistics problems, advancements and developments in information technologies, and the fact that these technologies have become cheaper and can be purchased and adapted by every institution have led all kinds of organizations to benefit from information technologies and use them effectively. However, before the pandemic, the use of these technologies remained relatively "optional" until recently. Institutions and executives who are aware of these technologies and their contributions have adapted them to their organizations and thus gained a significant competitive advantage. Other organizations that do not have this awareness have made limited progress in the use of information technology and have not sufficiently benefited from the benefits that information technology can provide. However, recent economic, social, and scientific developments, and especially the Covid-19 pandemic and the consequences of the pandemic, have now made such technologies and digital transformation "mandatory" for every institution. Today, the use of these technologies is becoming a "survival necessity" for every organization, regardless of size and financial power. However, unfortunately, most of the digital transformation projects cannot achieve the desired goals and cause both financial and time losses. In this study, factors affecting success and/or failure in digital transformation are examined. Within the framework of this basic information, it is emphasized how auditing, which is included in the organizational chart and has strategic importance in the digitalization process, should be positioned to add value and provide assurance to an institution in the digitalizing business environment. The digital transformation processes emerging in the field of auditing are examined, and the impact of digital transformation on auditing is discussed. Based on global good

practices and literature, we try to contribute by presenting policy recommendations within the framework of future expectations in auditing to ensure the realization of corporate sustainability goals with the status of auditing towards the digital transformation process.

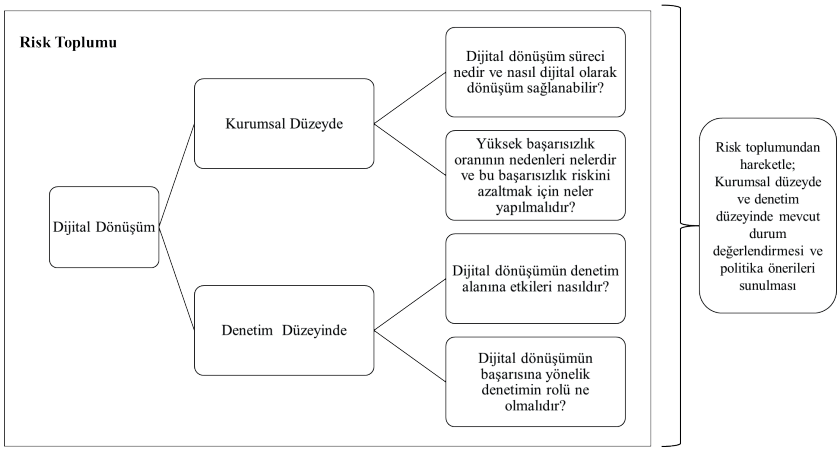
Anahtar Kelimeler: Dijital Dönüşüm, Yapay Zekâ, Sürdürebilirlik, Uzaktan Denetim, Sürekli Denetim, Risk Toplumu, Algoritma.

Keywords: Digital Transformation, Artificial Intelligence, Sustainability, Remote Audit, Continuous Audit, Risk Society, Algorithm.

GİRİŞ

Son 20 yıldır teknolojik gelişmeler ve özellikle bilişim alanındaki gelişmelerin kapsamının ve hızının artmasına bağlı olarak iş dünyasında önemli değişimler yaşanmaktadır. Bu değişimler genel olarak kurumların yapısında, sisteminde ve süreçlerinde ortaya çıkan "dijitalleşme" ve "dijital dönüşüm" kavramları çerçevesinde incelenmektedir (Bozkuş Kahyaoğlu vd., 2023). Gelinen noktada dijitalleşen iş ortamı, iş gücü ve iş süreçleri çerçevesinde tüm dünyada artık "risk toplumu" olgusundan bahsetmek mümkündür (Sundberg, 2023). Yapılan farklı çalışmalarda ve araştırmalarda ortaya konan ve ortak bir bulguyu ifade eden bir bilgi olarak; dijital dönüşüm projelerinin %70'inin başta konulan hedeflere ulaşamadığını ya da başarısızlıkla sonuçlandığını göstermektedir. Günümüzde kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılmasının önem kazandığı ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin "küresel çağrı" olarak tüm dünyada kabul gördüğü bir ortamda bu kadar yüksek bir başarısızlık oranı, kurumlar açısından çare aranması gereken bir "kaynak israfı" anlamına gelmektedir (Zhang ve Jin, 2023; Guandalini, 2022). Dolayısı ile bu çalışmanın cevap aradığı ve odaklandığı temel araştırma soruları Şekil 1'de özetlenmiştir:

Şekil 1: Dijital Dönüşüm ve Denetimin Dijital Dönüşümüne Yönelik Araştırma Kapsamı



Kaynak: Yazarlar tarafından literatüre dayalı hazırlanmıştır.

Bu çalışmada ele alınan araştırma soruları çerçevesinde, dijital dönüşüm konusuna genel bir bakış açısı sunulduktan sonra, dijitalleşme ve dijital dönüşüm ile ilgili temel kavramların tanıtımı yapılmaktadır. Bu kavramlardan hareketle, dijital dönüşüm projelerinin başarı ve başarısızlığına neden olan faktörler ortaya konmaktadır. Dijitalleşmenin getirdiği fırsatlar yanında kurumsal düzeyde sürecin iyi yönetilmemesine bağlı olarak ortaya çıkabilecek tehditler ve riskler tartışmaya açılmaktadır. Daha sonra bahse konu tehditlerin ve risklerin erken teşhis edilmesinde ve kuruma değer katan stratejik hedeflere ulaşılmasına katkı sunan denetim fonksiyonunun konumlandırması yapılmaktadır. Burada tartışmaya açılan konu, denetim doğası gereği icracı bir birim/fonksiyon/faaliyet olmadığından dolayı, denetimin dijitalleşmesi ve dijital dönüşüm sürecini denetlemesinde karşılaştığı durumlar irdelenmektedir. Denetimin dijitalleşmesine dayalı olarak denetim evreni ve risk evreninde yaşanan gelişmeler açıklanmaktadır. Sonuç kısmında ise burada ele alınan araştırma sorularına cevap niteliğinde konuların ortaya konması ve politika önerileri sunulması yoluyla literatüre katkı yapılmaya çalışılmaktadır.

Denetim, bilişimin en yoğun kullanılabileceği ve potansiyel olarak en fazla katkı sağlayabileceği disiplinlerden biridir. Denetimde dijital dönüşüm, sürekli denetimi mümkün kılabilmesi, denetçileri rutin belge elde etme ve inceleme işlemlerinden kurtararak düşünsel tarafa

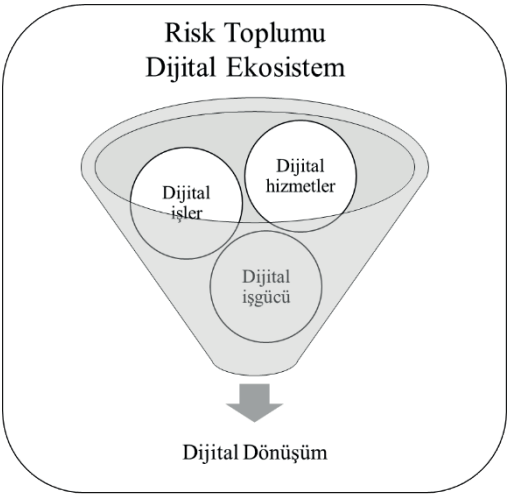
odaklanma imkânı vermesi, daha önceki verilerin analizi ile problemli alanların tespitini kolaylaştırması, iş zekâsı ve analitik uygulamalarla odaklanılacak alanların belirlenmesi gibi birçok denetim faaliyetinde köklü değişiklikler meydana getirmektedir. Bu nedenle temel konular irdelendikten sonra çalışmanın son kısmında, dijitalleşen denetim boyutuna değinilerek, makine öğrenmesi ve yapay zekanın denetim alanında nasıl kullanılabileceği konusu ele alınmaktadır.

1. TEMEL KAVRAMLAR VE TANIMLAR

Gerçek hayatta ve uygulamada dijitleştirme projelerinin ya da dijitalleşme projelerinin, dijital dönüşüm diye lanse edildiğini veya yapılan işe dijital dönüşüm dendiği gözlenmektedir. Burada ortaya çıkan kavram kargaşasını gidermek için söz konusu üç kavramın kısaca tanımlanması gerekmektedir. "D*ijital dönüşüm"* kavramını çok temel olarak, dijital teknolojilerin bir kurumun tüm alanlarına entegre edilmesi şeklinde tanımlamak mümkündür. Literatürde dijital dönüşüm süreci üç aşamalı olarak incelenmektedir ve bu bağlamda sürecin temel iş adımları üç safhadan oluşmaktadır (Şekil 2). Bunlar sırasıyla; 1. Dijitleştirme, 2. Dijitalleşme, 3. Dijital dönüşüm safhalarıdır (Bozkuş Kahyaoğlu ve Coşkun, 2022; Bozkuş Kahyaoğlu vd., 2022; Georgiou, 2023).

Dijitleştirme, bir firmanın işlemlerine ait verilerin bilgisayar ortamına aktarılmasıyken; *dijitalleşme*, dijitleştirilen bu verilerin bilişim ortamında işlenerek bilgiye dönüştürülmesi ve raporlanması yoluyla karar alma sürecinde kullanılmasıdır.

Şekil 2: Risk Toplumu, Dijital Ekosistem ve Dijital Dönüşüm



Kaynak: StarCIO (2023) ve Sundberg (2023)'ten yararlanılarak hazırlanmıştır.

Üçüncü faz olan bir dijital dönüşümden bahsediliyorsa; bir kurumun tüm bileşenleri, tüm fonksiyonları, tüm çalışanları bu sürecin içinde yer almalıdır ve bu bağlamda değişim ve dönüşüm topyekûn olmalıdır (StarCIO, 2023). Diğer bir ifadeyle, bir kurumda sadece muhasebe departmanı, sadece finans departmanı bilişimi çok etkin kullanıyor ama depo yönetiminde ya da üretimde bilişim çok etkin kullanamıyorsa; bu dijital dönüşüm değildir, dijitalleşmedir. Dijital dönüşüm şu şekilde tanımlanabilir: "*Dijital teknolojilerin bir işletmenin tüm alanlarına ve tüm faaliyetlerine mümkün olduğunca yüksek düzeyde entegre edilmesidir.*"

Dijital dönüşüm bir işletmede veya organizasyonda köklü değişiklikler yapacak, çalışma şeklini, faaliyetlerini, karar verme sürecini, paydaş ve müşterileri ile olan ilişkilerini temelden değiştirecektir. Buna göre, dijital dönüşüm yaptığını iddia eden bir işletme, organizasyon veya kuruluştan bahsedildiğinde; çok köklü değişimler geçirerek hizmet verme şeklini, çalışma şeklini, rapor alma ve karar verme süreçlerini değiştirmesi anlaşılmaktadır. Eğer bunlar yok ise çok büyük ihtimalle dijitleşme veya dijitalleşme projesi gerçekleştiriliyor olabilir (Zhang ve Jin, 2023). Ancak kesinlikle dijital dönüşüm yapılmadığı ifade edilebilir. Dolayısıyla, denetçilerin dijital dönüşüme yönelik yürüteceği denetim saha çalışmalarında özellikle bu ayrımı dikkate alması ve buna göre tavsiyelerde bulunması önemlidir.

Teknolojik araç ve tekniklerin kullanımı son yıllarda hızlandı ve toplumlar giderek her alanda artan bir şekilde dijitalleşmenin yoğunlaşmasıyla şekillenmeye başlamaktadır. Bu bağlamda Brennen ve Kreiss (2016) dijitalleşmeyi "*toplumsal yaşamın birçok alanının dijital iletişim ve medya altyapıları etrafında yeniden yapılandırılması*" olarak ele almaktadır. Benzer bir yaklaşımla Schou ve Hjelholt (2018) ise dijitalleşmenin toplumsal yeniden yapılanma ve büyük ölçekli değişim süreçlerine dayalı olduğunu belirtmektedir. Ancak bu yazarların konuya bakış açısında ve ortaya çıkan gelişmeleri yorumlamasında toplumsal risklere yönelik sistematik yaklaşımlara daha az önem verildiği gözlenmektedir. Mouthaan vd. (2023) ise bu yazarların dijitalleşme konusunda iyimser görüşler benimseme eğiliminde olduklarını ve dijitalleşme konusuyla ilgili daha eleştirel ve sistemik bakış açılarına ihtiyaç olduğunu ileri sürmektedir. Bu bağlamda, bu konuyu dengeli bir şekilde ele almak için, dijitalleşme ve riske ayrılmış bir literatür içeriğinin analizine dayalı olarak dijitalleşen toplumların teknolojik açıdan evrilmesini dikkate alarak *"risk toplumu"* kavramına ışık tutulması önem taşımaktadır (Beck, 1992).

Dijital teknolojiler, toplumsal açıdan günlük yaşamlarımızda işleri ve süreçleri "yapma" şeklimizi çok çeşitli algoritmalar aracılığıyla belirlediğinden dolayı, yeni risk türlerine giderek daha fazla neden olmaktadır (Lupton, 2016) ve bu yeni risklere ilişkin bilginin özellikle toplumsal düzeyde biriktirilmesi hayati önem taşımaktadır. Örnek olarak Sadowski ve Andrejeviç (2020), yapay zekâ (AI) ve makine öğrenimi kullanımıyla bağlantılı ortaya çıkan adaletsizliklerin (algoritmic bias) yaşandığını savunmaktadır. Bu duruma yanıt olarak "etik" ve "dijital denetim" konusunun giderek önem kazandığını ortaya koymaktadır. Yapay zeka uygulamalarından doğabilecek risklerin temelinde, özellikle insanların kendisi tarafından geliştirilen yapay zeka araç ve tekniklerini kullanırken, insan ön yargısına açık olmasıdır. Bununla birlikte, yapay zekâ uygulamaları (algoritmalar) ile elde edilen sonuçların yetersiz test edilmiş olma ihtimaline bağlı olarak şüpheli sonuçlar ortaya çıkabilir. Bu açıdan değerlendirildiğinde; dijital ekosistem içinde işlevsel olan bir denetim mesleğinin artan öneminden bahsetmek mümkündür.

Yapay zekâ ve makine öğrenmesine dayalı uygulamaların temelinde "algoritmalar" vardır. Algoritmaların temeli tarihsel perspektifte

El Harezmî'ye kadar uzanan çok eskilere dayansa bile, teknolojik gelişmeler ile birlikte son dönemde oldukça önem kazanmış ve yaygınlaşmış durumdadır. Bir algoritma, ihtiyaca göre tanımlanan basit veya çok karmaşık bir görevi yerine getirmek amacıyla dijital ortamda hazırlanan ve kullanılan komutlar olarak tanımlanabilir. İleri düzeydeki algoritmalar ile ilgili gelinen noktada; bir insanın yapması beklenen birçok işlemi gerçekleştirebilen algoritmalar geliştirildiğinden dolayı, hukuken bu tür algoritmaların "yapay kişiler" olarak kabul edilmesi gerektiği tartışılmaktadır (Treleaven vd., 2019).

Burada ele alınan temel tanım ve kavramlardan hareketle; teknolojik gelişmelerin odağında bulunan risk toplumunun dijitalleşen ekosistem içinde farklı sektörlerde faaliyet gösteren ekonomik birimlerini oluşturan ve "büyük veri" üretme potansiyeline sahip olan kurumların dijital dönüşümü ile söz konusu kurumların denetim fonksiyonlarının dijital dönüşüm sürecindeki konumu ve bu sürecin gelişimi ile denetlenmesine yönelik katkısına aşağıdaki bölümlerde sırasıyla yer verilmektedir.

2. KURUMSAL DÜZEYDE DİJİTAL DÖNÜŞÜM SÜRECİ

Dijital dönüşüm kültürel bir değişimdir veya öyle olması beklenmektedir. Başarısızlık oranının bu kadar yüksek olmasının nedenlerinden bir tanesi, dijital dönüşümün bir kültürel değişim olması gerektiğinin tam olarak anlaşılamaması ve sadece teknik bir proje olarak değerlendirilmesidir. Bu açıdan değerlendirildiğinde; sadece bir departman, bir bölüm, bir fonksiyonla dijital dönüşümün başarılması mümkün değildir (McKinsey, 2016; Deolitte, 2020; Bozkuş Kahyaoğlu ve Coşkun, 2022; Georgiou, 2023). Bu durumun pratiğe yansıması ise şu şekilde ifade edilebilir: Bir kurumda sadece teknik ekibin, sadece proje ekibinin çalışması ve teknik çözümler getirmesi ve "*biz dijital dönüşüm yapıyoruz, siz de kullanacaksınız*" demesi ile dijital dönüşüm kesinlikle başarılı olmamaktadır. Projenin daha planlama aşamasından itibaren son kullanıcı olarak isimlendirilen gerçekten işi sahada yapan kişilerin proje içine dahil edilmesi, dijital dönüşümün onlara açıklanması, dijital dönüşümün etkilerinin neler olacağı, nasıl bir süreç yaşanacağı ve neler beklenmesi gerektiği bu son kullanıcılara projenin başlangıcından itibaren anlatılması temel bir gerekliliktir. Aksi takdirde "kullanıcı direnci" dediğimiz dijital dönüşümde başarısızlığın en önemli faktörlerinden olan direnç ile karşılaşılır (Deloitte, 2020; Dello Loio, 2023).

Kullanıcı direnci; kullanıcının bilgisizliği veya dijital dönüşümden haberdar edilmemesi ve gerekli eğitimlerin sağlanmaması, sistem kurulursa işimi kaybedeceğim korkusuyla sistemi kullanmaktan kaçınması ya da bazı durumlarda sabote etmesi kaynaklı ortaya çıkabilir. Bu nedenle dijital dönüşüm sadece teknik bir konu olarak ele alınmamalıdır. Dijital dönüşüm projeleri özünde kültürel, organizasyonel unsurları dikkate alan ve insana odaklanan bir proje yaklaşımı ile yürütülmelidir. Yapılan araştırmalara göre, 2023 yılı itibariyle dijital dönüşüme harcanan toplam bütçe yaklaşık 7 Trilyon Amerikan dolarıdır ve bu projelerin %70'inin başarısız olduğu düşünülürse çok ciddi bütçelerden bahsedildiği anlaşılmaktadır (McKinsey, 2016; Deloitte, 2020; Bonnet 2022, Dello Loio, 2023).

Günümüzde yaşanan küresel gelişmeler ve rekabet ortamı dikkate alındığında; artık dijital dönüşüm tüm kurumlar için hayatta kalma meselesidir (Bozkuş Kahyaoğlu vd., 2023; Georgiou, 2023). Dijital dönüşüm için kuruluşların sürekli olarak statükoya meydan okuması ve mevcut sistemi iyileştirmek için çaba harcaması gereklidir. Özellikle, bu iyileştirmenin sürekli olması kurumsal bir strateji olarak uygulanmalıdır. Sürekli iyileşmenin sürdürülebilirliği ise ancak ve ancak "yenilikçilik" ile mümkündür (McKinsey, 2016). Bu da organizasyonda değişim kültürünün olmasını, oluşturulmasını veya olgunlaştırılmasını gerektirir.

Organizasyonun gerektiğinde hesaplanmış risk alması, deneme yanılmalarla en iyi sisteme doğru ilerlemesi gerekmektedir. Dolayısı ile dijital dönüşüm kısa vadede gerçekleştirilmesi oldukça güç olan uzun ve zorlu bir süreçtir. Dijital dönüşüm, dijitleşme ile başlar, dijitalleşme ile devam eder ve tüm dijitalleşme faaliyetlerinin entegrasyonu ve son kullanıcılara sunulması ile hayata geçer. Bir merdiven gibi düşünülürse; ilk basamak dijitleşme, ikinci basamak dijitalleşme ve en son basamak dijital dönüşüm olmalıdır (Zhang ve Jin, 2023).

Dijital dönüşüm organizasyon ve firmalar için rekabet avantajı sağlar, müşteri memnuniyetini arttırır. Kamu kurumlarında ise hem işlemleri hızlandırır hem de hizmet alan vatandaş ya da kuruluşların memnuniyetinin artmasını sağlar. Burada dijital dönüşümün sadece teknoloji ile ilgili olmadığını açıkladıktan sonra, dijital dönüşümün başarılı olabilmesi için göz önünde bulundurulması gereken temel unsurlar: İ*nsan, Organizasyon, Kültür, Yönetim, Proje Yönetimi* ve

en önemlisi *Teknoloji* olarak sayılabilir. Şimdi bu unsurlar ve dijital dönüşümdeki rolleri aşağıda kısaca açıklamaktadır. Özellikle dijital dönüşüm projelerinin neden başarısız olduğuna değinilerek, kök nedenleri incelenmekte ve başarısızlık riskini azaltmak için alınabilecek tedbirlere yer verilerek başarı faktörleri belirtilmektedir (Guandalini, 2022).

2.1. Dijital Dönüşüm Projelerinin Gelişimi ve Mevcut Durum Değerlendirmesi

Günümüzde dijital dönüşüm projelerinde %70 gibi bir başarısızlık oranı söz konusudur (McKinsey, 2016; Deloitte, 2020; Bonnet 2022, Dello Loio, 2023). Buna benzer bir durum 1990'lar ve 2000'lerde Kurumsal Kaynak Planlama ve/veya entegre sistem geliştirme projelerinde ortaya çıkmıştır. Oysa bu süreçte 20-25 yıl içinde bilişim teknolojilerinde belirgin ve hızlı gelişmeler ve ilerlemeler olmuştur. Aynı zamanda bu dönemde kullanıcı tarafında da olumlu gelişmeler ve iyileşmeler olurken, özellikle "bilişim okuryazarlık oranları" yükselmiştir. Bunun ana nedeni, Y ve Z kuşaklarının iş hayatına girmesi ile birlikte, kullanıcı tarafında yetkinliklerde önemli artışlar yaşanmıştır. Buna rağmen, dünyada çeşitli ülkelerde ve sektörlerde yürütülen büyük bilişim projelerindeki bahsi geçen %70 düzeyine ulaşan başarısızlık oranı, bazı şeylerin doğru yapılmadığını, bu projelerin gerçekleştirilmesinde hata ve eksikler olduğunu açıkça göstermektedir. Bu hepimizin çok ciddi olarak düşünmesi gereken bir konudur ve bu çalışmada bunun nedenleri üzerinde durularak çözüme yönelik katkı sunulmaya çalışılmaktadır.

Bilişim sistemlerinin işletmelerde ve kurumlardaki tarihçesine bakıldığında, 1970 ve 80'lerde bazı departmanlarda tek başına kullanılan bilgisayar ve sistemler varken; 80'lerin sonundan itibaren iş dünyasındaki yeni ihtiyaçlar ve rekabet dolaysıyla bölümlerin ve sistemlerin entegrasyonu, karar vermenin hızlı ve doğru olabilmesi amacıyla önemli yatırımlar yapılmıştır. Ancak teknolojik uygulamalarda çeşitli nedenlerle entegrasyonun başarılması kurumlar açısından zorlu bir hedeftir. Bunun ana nedeni, sadece donanım ve yazılımın entegrasyonu yeterli olmamakta, işin içine insan unsuru ve organizasyonel faktörler de girmektedir (Zhang ve Jin, 2023).

Bahse konu dönemde bilişim sadece teknik bir konu olarak anlaşıldığından, insan ve organizasyonel unsurlar yeterince dikkate

alınmadığından, kurumsal kaynak planlama sistemlerinde 80'lerde, 90'larda, 2000'lerde büyük çaplı başarısızlıklar hem ülkemizde hem de dünyada gerçekleşmiştir. Bugün 2023 yılında hala entegre sistemler ve dijital dönüşüm projelerinde %70 başarısızlık görülmektedir. Teknolojideki tüm gelişmelere, finansal durumlardaki iyileşmelere, uzman personel sayısı ve kalitesindeki artışlara, yeni programlama dillerinin gelişmesine, kısaca her alanda ilerlemelere ve gelişmelere rağmen %70 başarısızlık oranı, bu konu üzerinde daha fazla çalışılması gereğini ortaya koymaktadır (Global Digital Assurance, 2022; Guandalini, 2022). En önemli ve genel ifadeyle temel sorun, dijital dönüşümün sadece teknolojik bir konu olmadığı, başka unsurların da bulunduğu ve bu unsurların da söz konusu projelerde dikkate alınması gerekliliğidir. Bir yandan dijital dönüşüm tüm organizasyonlar için zorunlu hale gelmişken, bu yüksek başarısızlık oranının aynı şekilde devam etmesi kurumsal sürdürülebilirliğe olumsuz etki yapmaktadır. Bu nedenle dijital dönüşümü anlamak, kapsamını belirlemek, bu projelerin özelliklerini ve kritik başarı faktörlerini tespit etmek başarısızlık oranını azaltmanın ilk adımı olmalıdır.

2.2. Dijitleşme, Dijitalleşme, Dijital Dönüşüm Kavramları, Aralarındaki Farklar ve Organizasyonlar İçin Önemi

Yönetim bilişim sistemleri bakış açısıyla bilişim, dijitalleştirme, dijitalleşme ve dijital farklı kavramalardır ve bunların birbirinden çok iyi ayırt edilmesi, %70 başarısızlık oranının anlaşılması ve iyileşme sağlanması için gereklidir. İlk olarak bilişim ve dijital dönüşümün uygulamada çoğu zaman karşılaşıldığı gibi sadece teknik bir konu olmadığı, teknolojinin yanı sıra yönetsel, kültürel, insan boyutlarının da mutlaka dikkate alınması, detaylı çalışılması ve üzerinde düşünülmesi gereken unsurlar olduğu bilinmelidir (Global Digital Assurance, 2022).

Bilişim sistemi adı üzerinde bir sistemdir ve sistemlerin birden fazla bileşeni vardır. Bilişim sistemlerinin bileşenleri ise teknik (donanım, yazılım, veri tabanı, network), insan (son kullanıcı, yazılımcı, donanımcı, ağ yöneticisi) ve kültürel/organizasyonel (firmanın kültürü, çalışanların bilişim okuryazarlık düzeyi, içinde bulunulan sektör, vb.) faktörlerdir. Bir sistemin başarısı tek tek bileşenlerinin başarısının yanı sıra bu bileşenler arasındaki etkileşimin başarısına bağlıdır. Dolayısı ile dijital dönüşüm projelerinin başarıya ulaşması için tüm bu unsurlara "bütüncül" bir sistem bakış açısı ile yaklaşmak gereklidir (Guandalini, 2022).

Neden dijital dönüşüm yapmalıyız? Neden dijital dönüşüm önemli? Neden bu işi başarmak bu kadar zor? 2023 yılında teknolojinin en üst düzeye çıktığı, finansal anlamda kuruluşların çok daha rahat olduğu, insan kaynağının çok fazla olduğu bir dönemde biz hala daha %70 başarısız oranını konuşmamalıydık. Özellikle de ERP ya da kurumsal kaynak planlama sistemlerindeki başarısızlık oranları o düzeydeyken, dijital dönüşümde bu oranlar aynı şekilde devam etmemeliydi. Bu başarısızlığın nedenleri irdelenerek, başarılı bir dijital dönüşüm gerçekleştirmek için yapılması gerekenler, başarılı dijital dönüşümün unsurları listelenecektir (Mckinsey, 2016; Global Digital Assurance, 2022; Bozkuş Kahyaoğlu vd., 2022).

2.3. Hayatta Kalma Meselesi Olarak Kurumsal Düzeyde "Dijital Dönüşüm"

Pandemi öncesi dijital dönüşüm farkındalığı yine mevcuttu ve bilinçli yöneticiler dijital dönüşümü başardıkları takdirde pek çok fayda sağlayacaklarının farkındaydılar. Artık dijital dönüşümün "hayatta kalma meselesi" olduğunun özellikle Covid 19 sürecinden sonra her kurum, her organizasyon, her işletme, her devlet kuruluşu farkına varmıştır (Bozkuş Kahyaoğlu vd., 2023). Başarısızlık durumunda ise yine hayatta kalınabilirdi. Ancak Covid salgını tüm dünyayı bir anda durdurmuş, evden çıkılamamış, ürünler satılamamış, müşteriler işletmelere gidememiş, vatandaşlar kamu kuruluşlarına gidip hizmet alamamıştır. Bu durumda tüm işletmeler, organizasyonlar çeşitli nedenlerle tercih etmeseler dahi zorunlu olarak dijital dönüşüme başlamak zorunda kalmıştır.

Bu durumdan en fazla etkilenen sektörler arasında eğitim sektörü ve üniversiteler örnek olarak verilebilir. Pandemi ilk başladığında dünyada saygınlığı olan üniversitelerin çok azı dijital dönüşüme ya da online eğitime hazırdı. Üniversitelerin stratejik amaç ve hedefleri arasında dijital ortamda ders verme konusu çok önceden vardı. Ancak, bu uygulamaya tam olarak geçişte finansal zorluklara bağlı bir zamana yayarak yapma eğilimi olduğu ifade edilebilir. Pandemi bu yavaşlığın ortadan kalkmasına neden olmuş ve tüm dünyadaki üniversiteler için dijital ortamda uzaktan eğitim vermeyi acil ve öncelikli konuma getirmiştir (Bozkuş Kahyaoğlu ve Coşkun, 2022).

Türkiye'de ise 213 üniversitenin büyük çoğunluğu, bir anda online eğitim yapmak zorunda kaldı ve ne yapacağını bilmez bir şekilde çözümler üretmeye çalıştı. Temel olarak üniversitelerin cevap aradığı sorular şu şekilde ifade edilebilir: "Nasıl bir platform kurmalıyız?" "Bu platformu nereden alabiliriz?" "Online eğitime nasıl geçebiliriz?" Bu sorulara kısa sürede çözüm bulmak için üniversiteler yoğun bir çaba içine girdiler. Benzer durumlar diğer organizasyon ve kuruluşlarda da gözlemlenmiştir. Bu bağlamda Covid 19 dünyada ve ülkemizde teknolojiye ve dijital dönüşüme olan bakış açısını değiştirdi (Bozkuş Kahyaoğlu, 2021; Bozkuş Kahyaoğlu vd., 2023).

Herkes tarafından kabul gören bir durum olarak, dijital dönüşüm bir ihtiyacın çok ötesinde "zorunluluk" haline geldi. Bu nedenle dijital dönüşüme yönelik algı değişimini dikkate alarak Covid 19 öncesi ve Covid 19 sonrası diye değerlendirmekte fayda vardır (Guandalini, 2022). Buna rağmen dijital dönüşüm projelerinin küresel başarı göstergelerine bakıldığında, amacına ulaşamayan projelerin sayısının oldukça yüksek düzeyde olduğu dikkate alınarak bunun kök nedenleri üzerinde durulmaktadır.

2.4. Dijital Dönüşüm Projelerinde Başarısızlığın Kök Nedenleri ve Başarıya Götürecek Faktörler

Burada en önemli nokta, uygulamada başarılı bir dijital dönüşümün dayanağının sadece bir teknoloji projesi olmadığı gerçeğinin görülebilmesi gereklidir. Yapılan araştırma bulgularına ve başarısızlıkların nedenlerinin analizine dönük çalışmalara göre; eğer bir kurumda dijital dönüşüm sadece teknoloji projesi olarak değerlendirilir ve yapılması gereken iş ve işlemler bilgi işlem departmanındaki veya teknik birimlerdeki çalışanlara bırakılırsa, başarısızlık kaçınılmaz olacaktır. Bu bağlamda dijital dönüşümün en önemli unsuru insandır. İnsanın bir dijital dönüşüm projesinde dahil olduğu yönetsel ve operasyonel iş süreçleri, karar alma mekanizmaları ve her türlü denetim ve kontrol faaliyetleri bu kapsam içinde ele alınmalıdır. Teknoloji, bilişim projelerinin en önemli unsurlarından biridir (Global Digital Assurance, 2022). Ancak teknolojinin yanı sıra çok farklı faktörler (kurumsal iletişim, strateji, planlama, kullanıcılar, kültür vb.) dijital dönüşüm projelerinde önemli rol oynamaktadır. Aynı zamanda kurumsal yönetim ilkelerine göre oluşturulan ve etkin işleyen bir iç kontrol, denetim ve risk yönetimi mekanizması da bu süreçte önemli olmaktadır.

2.4.1. Dijital Dönüşüm Stratejisi

Kritik başarı faktörleri belirlenirken dijital dönüşüm konusunun stratejik planda yer alması ve kurumun bir dijital dönüşüm stratejisinin olması gereklidir. Bir kurum stratejik planında dijital dönüşüme yer vermediyse, bu durum dijital dönüşüm projesinin başarısız olma ihtimalini artırmaktadır. Burada önemli olan nokta, bir stratejik plan genel olarak bir kurum için çok önemli, ileriye dönük kararlar, hedefler ya da ileriye dönük öncelikli yapılması planlananları içermektedir. Bu nedenle dijital dönüşüm mutlaka stratejik planın bir parçası olmalıdır. Böylece, kurumun dijital dönüşümün öneminin farkında olduğu ve ciddiye aldığı tüm paydaş ve ilgili gruplara duyurulmuş olmaktadır. Bunun ötesinde, kurumun bir dijital dönüşüm stratejisine sahip olması proje yönetimi standartları açısından da temel bir gerekliliktir (Kozarkiewicz, 2020; Global Digital Assurance, 2022).

Dijital dönüşüm stratejisi, orta ve uzun vadede dijital dönüşümün nasıl gerçekleştirilmesinin planlandığını detaylı olarak gösterir. "Dijital dönüşüm stratejim nedir?", "Nereden başlayacağım?", "Neleri hangi sırayı takip ederek gerçekleştireceğim?" ve "Neyi hedefliyorum?" Sorularının cevabı dijital dönüşüm stratejik planında yer alacaktır. Böyle bir plan olmazsa, şeffaf bir şekilde dijital dönüşüm stratejisi kurum düzeyinde paylaşılmaz ise, dijital dönüşüm konusunda yine başarısızlığa davetiye çıkarılmış olacaktır (Bozkuş Kahyaoğlu vd., 2023).

2.4.2. Dijital Dönüşüm ve Kullanıcılar

Dijital dönüşümde %70 başarısızlık detaylı incelendiğinde, bu başarısızlığın büyük oranda insanların ya da son kullanıcının sistemi kabul etmemesi, kendisine dayatılan ya da kendisine sunulan sistemi kullanılır ve ihtiyaçlarına cevap verir düzeyde bulmadığı için kullanmaktan kaçınması ya da etkin kullanmaması, kullanamaması kaynaklı olduğu görülmektedir (Global Digital Assurance, 2022, McKinsey, 2016; Deloitte, 2020).

Dijital dönüşüm ile geliştirilen sistem belki mükemmel bir sistemdir. Ancak kullanıcı bu konuda eğitilmediğinde, kullanıcıda bu yönde bir farkındalık oluşmadığında ve kullanıcı istekleri dikkate alınmadan sistem geliştirildiğinde, bu sistemlerde kullanıcı direnciyle

karşılaşılmakta ve başarısızlık ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle insan faktörü, dijital dönüşüm projelerinin planlanma aşamasından itibaren dikkate alınmalıdır. Özellikle dijital dönüşüm projesinin başlangıcından itibaren son kullanıcılar projeye dahil edilmelidir. Buna denetçiler de dahildir. Özellikle denetçilerin stratejik önemi olan projelere "gözlemci (observer)" sıfatıyla katılması, icracı olmasa bile süreci doğru anlaması, sonrasında başlayacak olan denetim saha çalışmalarına yönelik güvence fonksiyonu bağlamında önemli bir girdi sağlayacaktır. Aynı zamanda uluslararası denetim standartları çerçevesinde; denetçiler uzmanlık alanları ile uyumlu olmak kaydıyla danışmanlık görevini de yerine getirerek dijital dönüşüm projelerine değer katabilecek öneriler sunabilirler (IIA, 2017a; Zhang ve Jin, 2023).

2.4.3. Dijital Dönüşüm, Kurum Kültürü ve Liderlik

Organizasyonun kültürüne, yapısına, beşerî sermayesine, liderlik stiline ve diğer özelliklerine göre dijital dönüşüm projeleri farklılaşacaktır. Böylesine detaylı bir projenin başarılı olması için, kurumun içinde bulunduğu iş, kontrol ve risk ortamına (business & control & risk environment) uygun olarak ve kurum kültürünü dikkate alarak bir proje yönetimi tekniği ya da yaklaşımının dijital dönüşüm projelerinde kullanılması gerekmektedir. Böyle bir karar üst yönetimin inisiyatifinde olacağından dolayı, dijital dönüşüm projelerinin en başından sonuna kadarki süreçlerinde ve alt süreçlerinde liderlik, temel bir başarı faktörü olarak ifade edilmektedir (Guinan vd., 2019).

Dijital dönüşüm projeleri uzun soluklu projelerdir ve en az 3-4 yıl sürecektir. Bunun için de kurum kültürüne uygun bir proje yönetimi tekniğinin kullanılması gerekmektedir. Sistematik bir şekilde faaliyetlerin nasıl yürütüleceğinin zaman planlaması, bütçe planlaması, insan kaynak planlamasının yapılması gerekmektedir. Dijital dönüşeme harcanan bütçeler 2020'lerden başlayarak neredeyse üstel bir fonksiyon halinde çok hızlı bir şekilde artmaktadır ve bu trendin devam edeceği öngörülmektedir. Uzun soluklu projelerde üst yönetimin projeyi sahiplenmesi gerekir. Bu da bir başka kritik başarı faktörüdür. Üst yönetim hem liderlik hem de yönetsel destek anlamında dijital dönüşüm projelerinin arkasında mutlaka kuvvetli bir şekilde durmalıdır. Dijital dönüşüm projelerini kim başlatmalı sorusunun ideal cevabı, alt tarafta çalışanlar ya da bizim son kullanıcı dediğimiz kişiler veya kamu kuruluşları için vatandaş olmalıdır.

Burada ele alınan temel faktörler çerçevesinde dijital dönüşümde başarısızlık nedenleri aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Dijital dönüşümü sadece bir teknik proje olarak görmek
- Dijital dönüşüm sürecini ve kararlarını sadece teknik personele ya da bilgi işlem departmanına bırakmak
- Çalışanların dijital beceri eksikliği ya da dijital okuryazarlık oranının düşük olması
- Üst yönetim desteğinin olmaması
- Çalışanların değişime karşı direnci ve bu direncin nasıl yönetileceğinin bilinmemesi
- Çalışanlara ilgili eğitim ve bilgilendirmelerin verilmemesi
- Dijital farkındalık ya da dijital dönüşüm farkındalığının oluşturulmaması

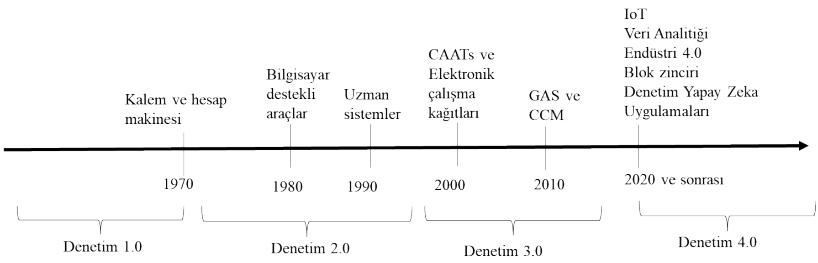
Burada sıralanan temel başarısızlık alanlarından ortaya çıkan risklerin erken teşhis edilmesi, iyileştirilmesi ve başarılı projelere dönüştürülmesinde, dijital dönüşüm sürecinde yer alan ve tarafsız bağımsız, objektif bulgular sunan denetim mekanizmasının bulunmasının stratejik önemi vardır. Denetim mekanizmasının kendisinden beklenen bu stratejik rolü tam ve eksiksiz olarak zamanında yerine getirebilmesi için öncelikle kendisinin altyapı, donanım, teknik bilgi ve yetkinlikler itibariyle hazır olması gerekmektedir. Uluslararası standartlara göre bunu sağlamak için denetçilerin sürekli mesleki gelişime özel önem vermesi beklenmektedir. Dolayısıyla, dijital dönüşüm alanında da buna dikkat edilmesi denetimin etkinliği açısından temel bir gerekliliktir (Zhang ve Jin, 2023).

3. DENETİM DÜZEYİNDE DİJİTAL DÖNÜŞÜM SÜRECİ

Denetim düzeyinde dijital dönüşüm sürecini iki farklı boyutta ele almak uygun olabilir. Bunlardan ilki; denetimin dijital dönüşümü, ikincisi ise, dijital dönüşümün denetim ve gözetiminin yapılarak yönetime bu alanda "makul güvence" verilmesidir. Kurum düzeyinde olduğu gibi, denetim düzeyinde de "dijital olgunluk" kavramı önemli bir gösterge olarak değerlendirilmektedir. Denetimin olgunlaşması

ve daha fazla teknolojik araç ve tekniklerden yararlanması kurumsal olgunluk düzeyi ile doğrudan bağlantılıdır[4] (Zhang ve Jin, 2023; Bozkuş Kahyaoğlu, 2019). Endüstri 4.0 ile birlikte, dünyada tüm sektörleri etkileyen ve teknolojik yeniliklerin kullanımında ortaya çıkan hızlı gelişmeler çerçevesinde, denetimde de benzer bir gelişim gözlenmektedir. Dolayısıyla, denetimin dijital olgunluk düzeyini Denetim 4.0 ile ifade edebiliriz (Şekil 3). Bahse konu hızlı gelişmelere denetimin uyum sağlamasında temel dayanağı oluşturan mesleki ilke ve standartların içeriği özel önem taşımaktadır. Bu bağlamda 2023 yılının son çeyreğinde kabul görerek tüm dünyada 2024 yılından itibaren uygulamaya geçirilmesi hedeflenen uluslararası iç denetim standartları (IIA-Global Standards) bunun önemli bir göstergesi olarak değerlendirilebilir (IIA-2023). Yenilenen uluslararası iç denetim standartlarının değişim alanları 5 temel konu başlığında 15 ilke ve 53 standarda dayanmaktadır.

Şekil 3: Denetim Teknolojilerinin Gelişimi Süreci ve Denetim Olgunluk Düzeyi



Kaynak: Dai (2017)'den yararlanarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

IIA standartlarının güncellenmesine yönelik ihtiyaçlar uzun zamandır dile getirilmesine rağmen, son döneme kadar bir türlü kapsamlı bir değişim sürecine geçilememişti. Ancak, pandemi döneminde işletmelerin içine düştüğü dijitalleşme dayatmasına bir refleks olarak bu sürecin hızlandırıldığı gözlenmektedir. Zira denetimin yeni dönemde katma değerli ve etkin bir fonksiyon olarak konumunu muhafaza edebilmesi için bu değişim acil bir gereklilik olarak gerçekleştirilmektedir (IIA, 2023).

4 Bunun anlamı, bir denetim bölümünün/fonksiyonunun ulaşabileceği maksimum dijital olgunluk düzeyi, bağlı bulunduğu kurumun dijital olgunluk düzeyine eşit veya ondan daha küçük olabilir. Yapılan analiz ve değerlendirmelerde denetimden beklentilerin gerçekçi olması için bu durum unutulmamalıdır.

Denetim türleri zaman, mekân ve kapsam boyutunda farklı şekillerde adlandırılsa da en geniş uygulama alanına sahip denetim türü iç denetim olarak ifade edilebilir (Bozkuş Kahyaoğlu, 2016). Bu bağlamda iç denetimde küresel değişimin başlamış olması, diğer denetim türlerinin de (bağımsız denetim, kamu denetimi ve bilgi teknolojileri denetimi vb.) kısa zamanda etkisi altına alarak uyumlaştırılmasına aracılık edeceği açıktır (Dai, 2017; IIA, 2023).

3.1. Denetimin Dijital Dönüşümü-Sürekli Denetim

Denetim, dijital dönüşüme en faydalı olabilecek alanların başında gelmektedir. Emek yoğun ve rutin işlerin-süreçlerin yer aldığı denetim faaliyetleri dijital dönüşümü kullanarak denetçilere esneklik, kolaylık, daha hızlı ve kaliteli karar verme imkânı tanıyabilir (Deloitte, 2020; Georgiou, 2023). Denetim, ağırlıklı olarak belgeler üzerinden veya fiziksel olarak yapılmaktadır. Tüm belgeler ve işlemler tek tek incelenemediği için istatistiki yöntemlerle belgeler rastgele seçilmekte ya da risk esaslı denetim yaklaşımı çerçevesinde şüphelenilen-potansiyel risk içeren durumlarla ilgili belgeler seçilerek bu belgeler üzerinden denetim yapılmaktadır. Halbuki sürekli denetim (continuous audit) aracılığıyla yani tüm belgeleri sürekli incelemek yoluyla, tüm eksikleri anlık ve/veya kısa sürede tespit etme imkânı oluşmaktadır (Bozkuş Kahyaoğlu vd., 2020; Bozkuş Kahyaoğlu, 2021). Burada dikkate alınması gereken nokta, kurumların bu tür bir sürekli denetim uygulamasını başlatırken "fayda-maliyet analizi" çerçevesinde kapsama karar vermeleri uygun olacaktır. Örneğin, finansal kurumların risk yönetimi yaklaşımı ile mevsimsel döngülere dayalı üretim yapan bir kurumun denetim faaliyetlerinde izledikleri yol ve denetim frekansına yönelik tercihleri farklı olacaktır. Dolayısıyla, denetimin dijitalleşme kapsamı, hızı ve teknoloji destekli uygulamaları (denetim analitiği, risk ölçme teknikleri, örnekleme teknikleri, izleme ve raporlama araçları gibi) hizmet sunduğu kurumun iş modeli ile uyumlu olmalıdır (Audit Assistant, 2022).

Denetim saha çalışmalarında istatistik bilimine göre örneklem alınarak çalışılması, yüksek ihtimalle doğru sonuçlara götürecektir. Ancak %100 doğruluğa her zaman ulaşılamayacaktır. Halbuki dijital dönüşüm yoluyla örneklem yerine anakütleye dayalı analizlerin yapılması, bunu mümkün kılabilme potansiyeli taşımaktadır. Örnekler üzerinden değil, tüm ana kütle üzerinden denetim yapmak dijital dönüşümün

sağladığı imkanlarla mümkün olacak, bu da suistimallerin takibi, belirlenmesi, bulunması, ispatlanması, önlemler alınarak engellenmesi veya minimize edilmesini tüm işlemler ve kayıtlar için mümkün hale getirecektir (IIA, 2013; IIA, 2017a; Bozkuş Kahyaoğlu, 2021; Aslan ve Kahyaoğlu, 2020). Yapay zekaya dayalı sistemlerin denetim alanında kullanılmasıyla denetçiler için öngörü ve tahminleme yapmak mümkün hale gelmiştir. Bu da denetçilerin yükünü karar verme anlamında da hafifletmiştir (IIA, 2017b).

Acaba dijital dönüşüm denetim alanında daha geniş anlamda gerçekleştiğinde, gelecekte neler olacak? İlk olarak örneklem ile çalışmaya gerek kalmayacak ve tüm belgeler üzerinden tüm denetim evrenini kapsayan bir yaklaşımla denetim saha çalışmalarını yapmak mümkün olacaktır. İkinci olarak, denetim bulgularının kalitesi ve etkinliğini artıracak biçimde denetim kanıtları otomatik olarak toplanabilecektir. Denetim faaliyetine konu olan kuruluşun tüm belgelerine ve destekleyici belgelere bilişim ortamından ulaşılması ve bunların zeki sitemlerle otomatik ve bütüncül bir yaklaşımla analiz edilebilmesi ve denetçinin anomaliler konusunda sistem tarafından uyarılması denetçilerin iş yükünü hem fiziksel hem de bilişsel açıdan önemli ölçüde düşürecektir (Bozkuş Kahyaoğlu vd., 2022; Bozkuş Kahyaoğlu ve Aksoy, 2021a). Örneğin, bir denetçi saha çalışması kapsamında belirlenen 100 kaydı ya da işlemi örnek seçerek incelediğinde, 100 işlemden 5 tanesi şüpheli çıksa ve bu 5 şüpheli işlemi detaylı incelese; bunun için harcayacağı emek ile makine öğrenmesi, derin öğrenme veya yapay sinir ağları gibi zeki bir sistem kullanılması durumundaki emek kıyaslandığında; 100 işlemin tümünü sistemin incelemesi, daha sonra sistemin şüpheli olanları denetçiye belgeleri ve neden şüpheli/riskli olduklarına dair açıklamaları ile gerekçeli olarak sunması, denetim sürecini hem hızlandıracak, hem de çok daha etkin bir denetime imkan tanıyacaktır.

Her şeye rağmen, insan unsuru denetimde çok önemlidir (Deloitte, 2020). Son karar insan denetçiler tarafından verilecek olsa bile yardımcı olacak kontrol doğrulamasının proaktif olarak yapılabilmesi mümkündür. Denetim alanında büyük veriyle denetim yapılabilir, makine öğrenmesi veya yapay zekâ kullanılabilir. Günümüzde makineler öğrenebiliyor, makineler öğrendiği zaman da insanın yapması gereken rutin şeyler ya da insanın ilk bakışta göremediği

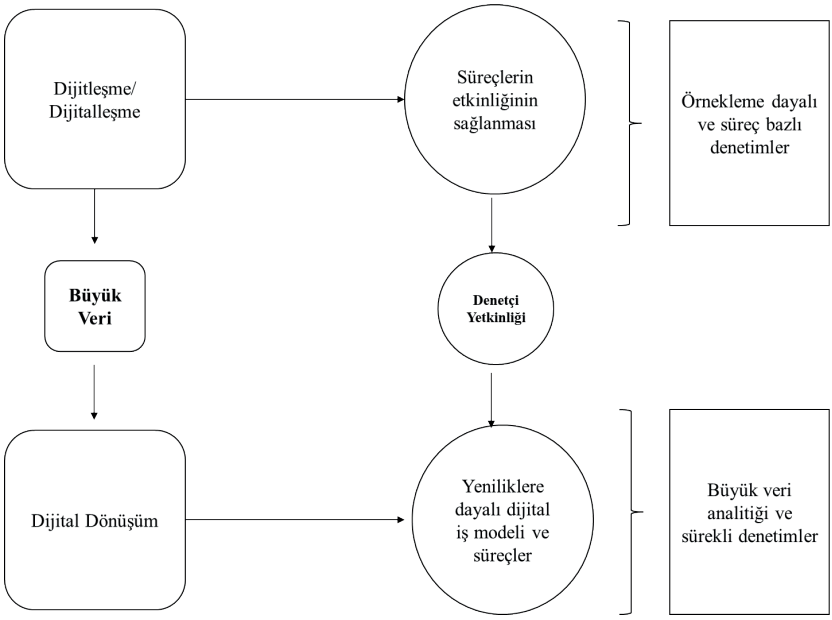
bağıntılar makine öğrenmesi yöntemiyle bulunabilmektedir. Bunlar denetimin hızını ve kalitesini arttırabilir. Makine öğrenmesi ya da yapay zekâ kullanıldığında, çok daha büyük bir veri çok daha kısa sürede ve daha yüksek doğruluk oranı ile analiz edilebilir. İnsan kapasitesi gereği büyük miktarda veri veya belgeyi incelerken sıkılabilir veya atladığı belgeler olabilir. Bu durum "denetim riski" olarak ifade edilmektedir (Bozkuş Kahyaoğlu, 2020). İnsan yorulur ve hata yapabilir ama makinalar yorulmadan tüm veriyi işleyip analiz edip bunların hepsini birlikte yorumlayıp anlamlandırabilir ve algoritmalar doğru verildiği sürece hata yapmazlar (Bozkuş Kahyaoğlu, 2020; Bozkuş Kahyaoğlu ve Aksoy, 2021a; Bozkuş Kahyaoğlu ve Aksoy, 2021b). Metin madenciliği ya da veri madenciliği yöntemleriyle ya da farklı makine öğrenmesi algoritmaları sayesinde belgeler ve veriler hızla ve güvenli bir şekilde incelenip denetçiye raporlanabilir. Bu da sürekli denetimi mümkün kılacaktır (Bozkuş Kahyaoğlu vd., 2022).

3.2. Dijital Dönüşüm Sürecinin Denetimi

Dijital dönüşümde denetimin aktif rol alabilmesi için kurumların daha önce bahsedilen dijitalleştirme ve dijitalleşme aşamalarını tamamlamış olması ve tüm belge ve kayıtların dijitalize edilmiş olması gerekmektedir (Audit Assistant, 2022). Dijitalleştirme gerçekleştiyse ve doğru sistemler kurulduysa, işlemler olduğu anda beklemeye gerek olmadan sürekli denetim mümkün olacaktır. Dolayısıyla bu denetçinin işini çok daha fazla kolaylaştıracaktır (Şekil 3). "Acaba denetim alanında bunlar tam olarak gerçekleşirse denetçilere ne olacak? Onlara ihtiyaç kalmayacak mı?" sorusu akla gelebilir. Aksine, Şekil 3'teki gibi büyük veri analitiğine dayalı bir dijital dönüşüm sonucunda, denetçiler artık denetim işinin rutin kısmını yapmayacak, makine ya da bilişim sistemlerine hatta akıllı bilişim sistemlerine nelerden şüphelendiğini bildirecek ya da onlara strateji öğretecek duruma gelecektir. Yani, denetçi bilgi birikimi ve deneyimini makinaya aktaracak, makinanın daha doğru öğrenmesi daha hızlı öğrenmesi için yardımcı olacaktır. En önemlisi, sistemden gelen sonuçların yorumlanması kısmında denetçiler "uzman görüşü" oluşturmak amacıyla çok daha aktif rol alacaklardır (IIA, 2017b; TIDE 2017; Bozkuş Kahyaoğlu, 2020; Aslan ve Kahyaoğlu, 2020). Dolayısıyla bu durum tüm denetçilerin yeni bir öğrenme sürecine hazırlıklı olmasını ve mesleki bilgi birikimini güncellemesi gerekecektir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, dijital

dönüşüm ve yapay zekâ uygulamalarının yaygınlaşması ile birlikte bazı meslek gruplarında geri gidiş olması beklenirken denetim için katma değer sağlamaya devam ettikleri sürece böyle bir tehlike söz konusu olmayacaktır.

Şekil 4: Örneklemeye Dayalı Denetim ve Büyük Veri Analitiğine Dayalı Sürekli Denetim



Kaynak: Phys.org (2023) esinlenerek yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

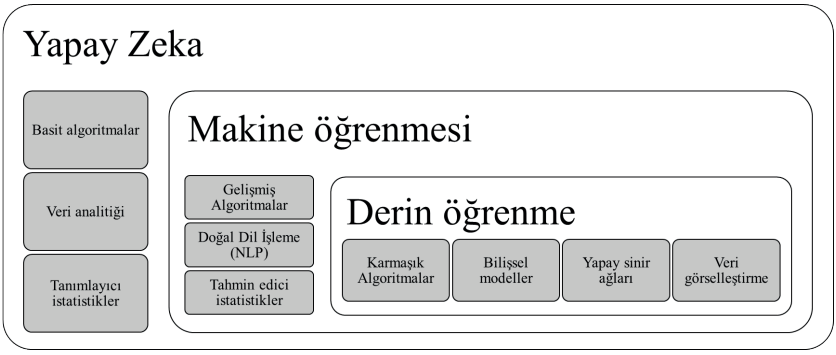
Yapay zekâ sadece kendini yenileyen ve/veya yenileyemeyen denetçiler açısından bir fark ortaya çıkaracaktır. Meslek için bunu söylemek söz konusu olmayacaktır (Bozkuş Kahyaoğlu ve Aksoy, 2021a; Kahyaoğlu ve Aksoy 2021a; Kahyaoğlu ve Aksoy, 2021b; Bozkuş Kahyaoğlu vd., 2020). Burada dikkat edilmesi gereken nokta, denetim ne kadar teknolojik gelişmelerden yararlanır ve dijital dönüşüm sürecine entegre edilirse, denetimden beklenen katma değer seviyesi bununla doğru orantılı olarak artacaktır.

3.4. Yapay Zekâ Uygulamalarının Denetimi

Yapay zekâ uygulamaları kendi içinde algoritmaların karmaşıklık seviyesine ve teknik açıdan uygulama kapsamına bağlı olarak alt

sınıflara ayrılmaktadır. Genel olarak yapay zekâ uygulamaları, denetim açısından Şekil 5'te gösterilen bağlamda farklı yaklaşım ve tekniklerin kullanımı ile tanımlanmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, denetim dijital olgunluk düzeyi arttıkça yapay zekâ uygulamalarında da ileri düzey analizlerin yapılması mümkün olacaktır.

Şekil 5: Yapay Zekâ Uygulamalarına Dayalı Denetim Teknikleri



Kaynak: CPA Canada ve AICPA (2019).

Şekil 5'te yer alan yapay zekâ uygulamalarının hangisi seçilirse seçilsin, hepsinin başlangıç noktasında veri ihtiyacı vardır. Dolayısıyla, teknolojik gelişmeler çerçevesinde denetçilerin büyük veriyi analiz etmesi, yorumlaması ve bulgu olarak üst yönetime tavsiyelere dayalı sunulması imkânı ortaya çıkmaktadır. CPA Kanada ve AICPA (2019) ortak araştırması, 2010 yılına göre veri hacminde 2020 yılına girerken 50 katı büyüklüğünde bir artış öngörmüştür. Bu artışı destekleyen küresel dört önemli eğilime vurgu yapılmaktadır: Bunlar sırasıyla; 1. Akıllı telefon uygulamalarının ve sosyal medyanın yaygınlaşması ile dijitalleşmenin hız kazanması 2. Veri işleme kapasitesinde hızlı artış olması 3. Yapay zekâ modellerinin gelişmiş algoritmalar aracılığıyla olgunlaşması 4. Dünyada yapay zekâ uygulamalarına yönelik artan beklenti çerçevesinde yatırımların hızlı artışıdır. Dünyada ortaya çıkan bu yeni eğilim pandemi döneminde daha da hız kazanmış ve tüm ülkeler, sektörler ve kurumlar açısından stratejik öncelik olarak ele alınmaya başlamıştır. Bu durum yönetime değer katma hedefine yönelen denetim anlayışına ve vizyonuna doğrudan yansımaktadır. Bunun öncü göstergeleri dünyada saygınlığı olan uluslararası denetim ve danışmanlık kurumlarının yatırımlarından da izlenebilmektedir. Örneğin, KPMG "Ignite" adında bir yapay zekâya dayalı denetim

aracı (toolkit) geliştirirken, PwC veri analitiğine yönelik adına "H2O" denilen bir veri platformuna yatırım yapmaktadır. EY ise uçtan uca denetim süreçlerinin gerçekleştirildiği yapay zekaya dayalı bir sistem geliştirmiş olup adına "EY Helix" ve "EY Optix" denmektedir. Deliotte da disiplinler arası bir yaklaşımı benimsediği yapay zekâ platformu ile "Omnia AI" adı verilen yeni danışmanlık hizmetleri aracılığıyla yapay zeka sorunlarının belirlenmesine ve çözümüne destek olmayı hedeflemektedir.

Yapay zekanın dayandığı algoritmaların karmaşıklığı arttıkça elde edilen sonuçların güvenilirliği de şüpheli hale gelmektedir. Buna göre tüm sürecin denetlenmesi, kontrol edilmesi ve baştan itibaren yapay zekâ projelerinin her aşamasında yeterli kontrol testlerinin yapılmasını gerekli kılmaktadır. PwC tarafından 2017 yılında yapılan küresel araştırma bulgularına göre yöneticilerin %76'sı yapay zekâ uygulamalarından elde edilen sonuçlara şüphe ile yaklaşmakta, şeffaflığın sağlanması gerekliliğine vurgu yaparak endişelendiğini beyan etmektedir.

Yapay zekâ uygulamalarının ortaya çıkardığı fırsatlar kadar çeşitli risklerin de bulunduğu unutulmamalıdır. Denetim mekanizması bu sürecin "güvenilir danışmanı" sıfatıyla her aşamasında katkı sunabilecek potansiyele sahiptir. Bu potansiyeli gerçekleştirmesinin temel koşulu, denetçilerin profesyonel mesleki gelişim, yetkinlikler ve teknolojik yeniliklere uyum sağlama yeteneği ile ilgili uyum düzeyi çerçevesinde değerlendirilmelidir. Denetçilerin kendilerinden beklenen katma değeri ortaya koyabilmeleri için sürekli öğrenme sürecini ilke edinmeleri ve kendilerini sürekli yenilemelerinin önemini içselleştirmeleri gereklidir. Zira yakın gelecekte yapay zekâ uygulamalarının da ötesinde kuantuma dayalı sistemlere hızlı geçiş olması beklenmektedir. Kuantum bilgisayarlar aracılığıyla yapılacak karmaşık analizlerin yapısı, hızı, güvenliği ve isabetli bulguları itibariyle, piyasalarda yeni bir dönemin başlayacağı ön görülmektedir. Tüm denetim profesyonellerinin buna hazırlıklı olması gereklidir.

4. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Dijital dönüşüm konusunun ele alındığı bu bölümde, kurumsal düzeyde ve denetim düzeyindeki mevcut durum değerlendirmesi ile gelecek beklentileri üzerinde durulmuştur. Özellikle kurumsal

düzeyde dijital dönüşüm sürecinin başarı ve/veya başarısızlığına etki eden faktörlerin doğru anlaşılması ve çözüm üretilmesi kaynakların etkin kullanılması ve kurumsal sürdürülebilirlik açısından kritik önem taşımaktadır. Günümüzde her şeye rağmen hala %70 düzeyinde bir başarısızlık ortaya çıkıyor olması, sistematik olarak hatalı yürütülen iş süreçlerinin olduğunun açık bir kanıtıdır. Bunun en önemli nedeni ve çözüm yeri "insan faktörü" olarak ifade edilebilir. İnsan faktörü bazı durumlarda karşımıza tepe yönetimde hatalı karar alan ve liderlik özellikleri taşımayan bir üst yönetici olarak çıkabilir. Bazı durumlarda da yeniliklere ve değişime direnç gösteren son kullanıcılar şeklinde de gözlemlenebilir. Buradan hareketle; sorunun kaynağının nereden geldiğinin anlaşılması için kurumsal yönetim ilkelerine ve kurum kültürüne uygun olarak tasarlanan iç denetim, iç kontrol ve risk yönetimi mekanizmalarının işlevsel olması kritik önem taşımaktadır. Burada karşılaşılacak operasyonel ve yönetsel risklerin erken teşhis edilmesinde denetim fonksiyonundan yararlanılması önerilmektedir. Özellikle yeni kurulan sistemlerin ortaya çıkarabileceği yeni risk türlerinin belirlenmesinde denetçiler etkin rol oynayabilirler. Bunun için de denetçinin yetkin olması ve yenilikleri takip etmesi, içselleştirmesi ve kurumsal stratejiye yön verebilecek altyapıya ve donanıma sahip olması gereklidir.

Dijital dönüşüm ve denetimin bu süreçteki konumlanmasına yönelik öneriler aşağıda özet olarak sunulmaktadır:

1. Dijital dönüşümü ve dijital dönüşümün gerçek manasını anlamak: dijital dönüşümün tanımı doğru anlaşılmazsa, dijital dönüşüm doğru tanımlanmazsa, eksik tanımlanırsa ya da dijitalleştirme ve dijitalleşme, dijital dönüşüm diye algılanırsa başarısızlık kaçınılmazdır.
2. Gerçek dijital dönüşüm insan, teknoloji, kültür ve organizasyon unsurlarını beraber inceleyerek başarılabilir.
3. Dijital dönüşüm projeleri için veriyi anlamak ve büyük verinin ne olduğunu bilmek gerekmektedir. Veriyi toplamak ve o verinin nasıl analiz edileceğini anlamak, sonuçların nasıl yorumlanacağını ve kimler tarafından kullanılacağını belirlemek kritik başarı faktörlerindendir. Bu bağlamda denetçilerin süreçte aktif rol alması, veri analitiği, denetim analitiği ve risk analitiği alanlarında gelişim göstermesi önemlidir.

4. Bir sistem çalışmaya başladıktan sonra, son karar kullanıcıya karar vermede yardımcı olamıyorsa, onun işini kolaylaştırmıyorsa; o zaman söz konusu sistemin kimseye faydası yoktur. Etkin ve başarılı bir dijital dönüşüm sürecinde beklenti; yeni kurulan sistemlerin operasyonel iş yükünü azaltması, karar vermede kullanacağı tüm doneleri, tüm bilgileri verebilmesi gerekir.

5. Küresel rekabet ortamında tüm ülkeler, sektörler, kurumlar ve çalışanlar için yapay zekâ kesinlikle çok önemlidir ve geleceğin bilişim sistemleri yapay zekâ temelli olacaktır. Tüm meslek mensuplarının buna hazırlıklı olması ve yeni bir öğrenme sürecini başlatması önerilmektedir.

6. Organizasyondaki kişilerin, zihinsel, bilgi ve beceri anlamında dijital dönüşüme hazırlanması çok önemlidir. Bunu sağlamak için üst yönetime ve denetime önemli görevler düşmektedir. Organizasyonun kültürü, dijital dönüşüm projelerinin başarısını doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle dijital dönüşüm projelerine başlamadan organizasyon kültürü çok detaylı çalışılmalı ve iyi anlaşılmalıdır. Her dijital dönüşüm projesi kendi şartları içinde "kuruma özel" olarak planlanmalı ve hayata geçilmelidir. Yönetim gözetleyerek ve denetim bu süreci sürekli izleyerek ve denetleyerek kurumun stratejik amaç ve hedeflerine ulaşmasına yönelik tanımlanan görevleri, sorumlulukları ve yetkileri dahilinde katkı sunmalıdır.

7. Dijital dönüşüm sonu olmayan sürekli yapılması gereken bir süreçtir. Değişimin sürekliliği dikkate alındığında; dijital dönüşümü tamamlamak söz konusu değildir. Teknoloji ilerledikçe, rekabet artıkça, yeni teknolojiler mümkün hale geldikçe tüm kurumlar sürekli olarak dijital dönüşüme devam etmeli ve yeni şartlara adapte olmalıdır. Bunun için de dijital dönüşümle ilgili kalıcı bir proje ekibinin ya da birimin oluşturulması ve bu ekibin sürekli olarak yeni gelişen ihtiyaç ve olanaklar doğrultusunda nelerin yapılabileceğini planlayıp uygulaması gerekmektedir. Benzer bir yaklaşımı denetçilerin de uygulaması yerinde olacaktır.

8. Denetim mekanizmasının teknolojik gelişmelerin artması ile birlikte kullanılan araç ve teknikler ile türleri değişse bile, öneminin giderek artması beklenmektedir. Bundan dolayı tüm

denetçilerin yeni dönemde gerekli olan yetkinliklere ve yeniliklere hazırlıklı olması ve yeni bir öğrenme sürecini başlatması tavsiye edilmektedir.

9. Yapay zekâ uygulamalarında kullanılan algoritmaların karmaşıklığının artmasına bağlı olarak elde edilen sonuçların güvenilirliği, şeffaflığı ve tutarlılığı tartışma konusu olmaktadır. Bu durum yapay zekâ uygulamalarının her aşamasında kurumsal yönetim ilkelerine uygun olarak yapılandırılan denetim, iç kontrol ve risk yönetimi süreçlerinin etkinliğinin artırılmasını gerekli kılmaktadır. Yapay zekaya dayalı yeniliklerin artmasına bağlı olarak ortaya çıkan risk toplumu olgusunun dijitalleşen denetim süreçleri ile desteklenmesi önemlidir. Özellikle gelecekte kuantum teknolojilerine geçişe yönelik beklentiler dikkate alındığında şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması için tarafsız bağımsız ve objektif yaklaşımla gerçekleştirilen denetim faaliyetlerinin önemi daha da artacaktır.

10. Denetim türleri arasında ise, bilgi teknolojileri denetimi, siber güvenlik denetimi ile etik denetiminin öne çıkması beklenmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, dijitalleşen iş modellerine uygun olarak denetimin de dijitalleşmesi kaçınılmaz bir durum olarak ifade edilebilir. Hem kamuda hem de özel sektörde; ister gelişmiş, ister gelişmekte olan ülkelerde veya sektörlerde olsun; her ortamın şeffaflığını ve hesap verebilirliğini güvence altına almanın en temel aracı olarak denetim mekanizmasının işlevsel olmasına özel önem verilmesi gerektiği dikkate alınmalıdır.

KAYNAKÇA

Aslan, Ü., Kahyaoğlu, S. (2020). Denetimde Seçme Konular- İç Denetim İç Kontrol Uygulamaları, Gazi Publishing Company, 2020.

Audit Assistant (2022). ISA 315 Overview – Understanding the Business Model. https://www.auditassistant.com/news/isa-315-overview-understanding-the-business-model/

Brennen, J. S. ve Kreiss, D. (2016). Digitalization. In The international encyclopedia of communication theory and philosophy (pp. 1–11). Wiley Online Library.

Beck, U. (1992). Risk society: Towards a new modernity. Sage.

Bonnet, D. (2022). 3 Stages of a Successful Digital Transformation. Harvard Business Review. https://hbr.org/2022/09/3-stages-of-a-successful-digital-transformation. Erişim: 08.10.2023.

Bozkus Kahyaoglu, S. ve Coskun, E. (2022). University Auditing in the Digital Era. Taylor and Francis Publications. https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.1201/9781003093008/university-auditing-digital-era-sezer-bozkus-kahyaoglu-erman-coskun

Bozkus Kahyaoglu, S., Durst S. ve Coskun, E. (2023). To Digitalize or Not? Covid Effect in Medium Sized Companies Based on Three Cases, EDPACS Journal, 68(4).

Bozkus Kahyaoglu, S., Coşkun, E. ve Akkol, E. (2022). Veri Modelleme ve Analitiğinde Güncel Konu ve Teknolojiler. Veri Modelleme ve Analitiği: Sağlık ve İşletme Uygulamaları Kitabı, Editörler: A. Hızıroğlu, A. Cebeci, H.İ ve Seçkin Codal, K. Bölüm 2. Nobel Akademik Yayıncılık.

Bozkuş Kahyaoğlu, S. ve Aksoy, T. (2021a). Survey on Blockchain Based Accounting and Finance Algorithms Using Bibliometric Approach. Intechopen. http://DOI: 10.5772/intechopen.98207.

Bozkuş Kahyaoğlu, S. ve Aksoy, T. (2021b). Artificial Intelligence in Internal Audit and Risk Assessment. Financial Ecosystem and Strategy in the Digital Era Global Approaches and New Opportunities. Editors: Prof. Dr. Umit Hacioglu, Tamer Aksoy, Publisher: Springer International Publishing.

Bozkuş Kahyaoğlu, S. (2021). Response to Digital Risks in the Public Sector - The Impact of COVID19 on the Auditing and Digital Transformation Process. Response to Digital Risks in the Public Sector Internal Auditors as Trusted Data Analyzers Turkey & South Africa Joint Event.

Bozkuş Kahyaoğlu, S., Sarıkaya, R. ve Topal, B. (2020). Continuous Auditing as a Strategic Tool in Public Sector Internal Audit: The Turkish Case. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi, 23(1), 208-225.

Bozkuş Kahyaoğlu, S. (2019). An Analysis on the Implementation of New Approaches and Techniques in the Auditing of Business Processes Based on Blockchain Technologies. Editors; Darıcı, B. ve Ayhan, F. Cyrptocurrencies in all Aspects, Peterlang Publications. An analysis on the implementation of new approaches and techniques in the auditing of business processes based on blockchain technologies.

Bozkuş Kahyaoğlu, S. (2016). Finansal Kurumların Denetimi. Editör Gündoğdu, A., Finansal Piyasalar ve Kurumlar: Teori ve Türkiye Uygulamasına Güncel Bakış, Seçkin Yayınları, Ankara.

Chartered Professional Accountants of Canada (CPA Canada), American Institute of CPAs (AICPA) (2019). A CPA's Introduction to AI: From Algorithms to Deep Learning, What You Need to Know. https://www.cpacanada.ca/en/business-and-accounting-resources/audit-and-assurance/blog. Erişim: 08.10.2023.

Dai, J. (2017). Three Essays on Audit Technology: Audit 4.0, Blockchain, and Audit App, PhD Dissertation, The State University of New Jersey, Rutgers.

Dello Loio Z. (2023). 5 reasons why digital transformation projects fail (2023). https://www.enate.io/blog/why-digital-transformation-projects-fail, Erişim: 08.10.2023.

Deloitte (2020). Digital Transformation Are people still our greatest asset? https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/about-deloitte/deloitte-uk-digital-transformation-are-people-still-our-greatest-asset.pdf. Erişim: 08.10.2023.

Georgiou Michael (2023). Digital Transformation. https://imaginovation.net/blog/complete-guide-to-outsourcing-digital-transformation/ Erişim: 08.10.2023.

Global Digital Assurance (2022). The ugly truth about why 70% of digital transformations fail, https://www.globaldigitalassurance.com/why-70-of-digital-transformations-fail/, Erişim: 08.10.2023.

Guinan, P.J., Parise, S. and Langowitz, N. (2019). Creating an Innovative Digital Project Team:Levers to Enable Digital Transformation. Business Horizons, 62(6), 717-727.

Guandalini, I. (2022). Sustainability through digital transformation: A systematic literature review for research guidance. Journal of Business Research, 148, 456-471.

IIA (Institute of Internal Auditors) (2023). Updating Standards for a Changing World, Special Edition, Global Perspectives & Insights, https://www.theiia.org/globalassets/site/content/articles/global-perspectives-and-insights/2023/gpai_updating_standards_for_a_changing_world-final-1.pdf (Erişim: 09.10.2023)

IIA (Institute of Internal Auditors) (2017a). IPPF. https://www.theiia.org/globalassets/documents/standards/implementation-guides-gated/2017-implementation-guides-all.pdf. Erişim: 08.10.2023

IIA (Institute of Internal Auditors) (2017b). IPPF. https://www.theiia.org/en/standards/international-professional-practices-framework/ Erişim: 09.10.2023.

IIA (Institute of Internal Auditors) (2013). Integrated Reporting and the emerging role of internal auditing. https://www.integratedreporting.org/wp-content/uploads/2013/07/IIA-White-Paper-CAE-AEC-Flash-Alert-Integrated-Reporting_4.pdf. Erişim: 09.10.2023.

Kozarkiewicz, A. (2020). General and Specific: The Impact of Digital Transformation on Project Processes and Management Methods. Foundations of Management, Vol. 12.

Kahyaoğlu, S. (2020). İç Denetim Kuruma Değer Katmak (Internal Audit Adding Value to the Organization), Bölüm adı:(İç Denetimde Sayısal Yöntem Olarak Güvence Modeli Yaklaşımı). Editör: Halis Kıral, 2. Basım. Seçkin Yayınevi, Ankara.

Lupton, D. (2016). Digital risk society. In Routledge handbook of risk studies (pp. 301–309). Routledge.

McKinsey (2016). The 'how' of transformation. https://www.mckinsey.com/industries/retail/our-insights/the-how-of-transformation#/ Erişim: 08.10.2023.

Mouthaan, M., Frenken, K., Piscicelli, L. ve Vaskelainen, T. (2023). Systemic sustainability effects of contemporary digitalization: A scoping review and research agenda. Futures, 149, 103142.

Sadowski, J. ve Andrejevic, M. (2020). More than a few bad apps. Nature Machine Intelligence, 2(11), 655–657.

StarCIO (2023). Defining Digital Transformation, Strategy and other Digital Terminology, https://blogs.starcio.com/2016/07/defining-digital-transformation.html, Erişim: 08.10.2023

Sundberg, L. (2023). Towards the Digital Risk Society: A Review. Human Affairs Journal https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/humaff-2023-0057/html. Erişim: 09.10.2023.

Schou, J. ve Hjelholt, M. (2018). Digitalization and public sector transformations. Springer.

Phys.org (2023). Which is better—digitalization or digital transformation?. by Norwegian University of Science and Technology, https://phys.org/news/2023-06-betterdigitalization-digital.html.

Zhang, Y. ve Jin, S. (2023). How Does Digital Transformation Increase Corporate Sustainability? The Moderating Role of Top Management Teams, Systems 11, no. 7: 355.

TIDE (2017). Küresel Bakış Açıları ve Anlayışlar IIA'nın Yapay Zekâ Denetim Çerçevesi Pratik Uygulamalar, Bölüm A. https://www.tide.org.tr/file/documents/pdf/GPAI-Artificial-Intelligence-Part-II%20Revised.PDF, Erişim: 09.10.2023

Treleaven, P., Barnett, J. ve Koshiyama, A. (2019). Algorithms: law and regulation. Computer, 52(2), 32-40.

SAYIŞTAY DENETİMİNDE AKILLI RAPORLAMA: BÜYÜK VERİ VE İŞ ZEKÂSI TEKNOLOJİSİ

SMART REPORTING IN AUDITS BY THE TURKISH COURT OF ACCOUNTS: BIG DATA AND BUSINESS INTELLIGENCE TECHNOLOGY

Muhammet DAMAR[1]

Ahmet ÖZEN[2]

ÖZ

Büyük veri, büyük veri analitiği ve özelinde iş zekâsının denetim alanındaki önemi her geçen gün artmaktadır. Büyük veri, günümüzde insanoğlunun faaliyet gösterdiği her alanda, kaçınılmaz olarak etkileşim içinde olduğu bir teknoloji haline gelmiştir. Büyük veri ve büyük veri analitiği için özelleştirilmiş bir teknoloji olan iş zekâsı, farklı kademelerdeki yöneticilerin karar süreçlerinde önemli bir karar destek aracıdır. Veri hacminin son on yılda katlanarak artması ve veri varlığının geleneksel yöntemlerle yönetilmesinin artık mümkün olmayacak noktaya gelmesi, bu alana akademinin, iş dünyasının ve kamu kurumlarının yoğun ilgisini beraberinde getirmiştir. Sayıştay denetimi açısından da benzer bir gelişme eğilimi söz konusudur. Bu çalışmada Sayıştay denetimi merkeze alınarak büyük veri ve büyük veri analitiği bağlamında iş zekâsı teknolojisi ele alınmıştır. Kapsam itibariyle büyük verinin kalitesini etkileyen veri karakteristikleri ve büyük veriyi yönetmek için gerek duyulan alt yapı, muhasebe ve denetim açısından değerlendirilmiştir. Ayrıca büyük veri analitiğinde öne çıkan iş zekâsı yazılımları ve denetim alanındaki büyük veri projelerinin başarılı olabilmesi için gereken koşullar değerlendirilmiştir. Böylece denetimin nereye evrildiği ve büyük veri analitiği ile denetimin fonksiyonlarının nasıl değişebileceğine ışık tutulmaya çalışılmıştır.

1 Doç. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, muhammet.damar@deu.edu.tr, 0000-0002-3985-3073

2 Prof. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, ahmet.ozen@deu.edu.tr, 0000-0002-9635-5134

ABSTRACT

The significance of big data, big data analytics, and specifically business intelligence in the realm of auditing is increasing day by day. Big data has inevitably become a pervasive technology in every aspect of human activity today, influencing interactions across various domains. Business intelligence, a specialized technology for big data and big data analytics, serves as a crucial decision support tool for managers at different levels in their decision-making processes. The exponential growth in data volume over the last decade and the practicality of managing data assets through traditional methods have garnered significant attention from academia, the business world, and public institutions. A similar trend of development is observed in the context of auditing, particularly in the realm of the Turkish Court of Accounts. This study addresses the technology of business intelligence within the context of big data and big data analytics by focusing on the audits by the Turkish Court of Accounts. The scope encompasses an evaluation of data characteristics influencing the quality of big data and the necessary infrastructure for managing big data from the perspectives of accounting and auditing. Additionally, prominent business intelligence software in big data analytics and the conditions required for the success of big data projects in the audit domain are assessed. Thus, an attempt is made to shed light on the evolution of auditing and how the functions of audits may change with big data analytics.

Anahtar Kelimeler: Sayıştay, Denetim, Büyük Veri, Büyük Veri Analitiği, İş Zekâsı.

Keywords: Turkish Court of Accounts, Auditing, Big data, Big Data Analytics, Business Intelligence.

GİRİŞ

Her geçen gün güncel ve yeni teknolojiler bilgiyi dönüştürmekte, üretimini hızlandırmakta, verilerin depolandığı, işlendiği ve paylaşıldığı sunucu teknolojilerinin gelişmesini zorunlu kılmakta ve bu veriler, çalışma alanlarının yeniden dizayn edilmesini gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda büyük veri analitiği ve daha özelde iş zekâsı teknolojisi tüm kurumlar için gereklilik kazanmakta ve bu teknolojiler hakkında kurum yöneticilerinin daha fazla bilgi sahibi olması önem arz etmektedir.

Dijitalleşme süreci verilerin toplanması, analizi ve kullanışlı bilgiye dönüştürülerek ilgilisine aktarılmasını kolaylaştırmakta ve yöneticilerin iş süreçlerindeki karar verme insiyatiflerini desteklemektedir. İşte bu nedenle de tüm kayıt, muhasebe ve denetim süreçlerini doğrudan etkilemektedir. Dijitalleşmeyle birlikte gelişen büyük veri teknolojisi,

petabaytlarca veri içeren gerçek zamanlı bilgileri depolama ve işleme kapasitesini ifade etmektedir. Ayrıca bu teknoloji, denetimin kapsamının daha geniş tanımlanmasını kolaylaştırırken, kanıt kaynaklarını çeşitlendirmekte ve veri analizi ve risk değerlendirmesi gibi denetim alanlarında isabetli karar verilebilmesine yardımcı olmaktadır (Köse ve Polat, 2021). Bu hedeflere ulaşabilmek adına birçok ülkedeki karar alıcılar bilgi teknolojisinin inşasına ve büyük veri kullanımını artırmaya yönelik yasal düzenlemelere gitmektedir (Wang, 2020). Hatta Chen vd. (2012) büyük verinin sağladığı bilgi sayesinde kamu kuruluşlarının kişi merkezli hizmetler sunabileceklerini de vurgulamıştır. Bu sayede kamu hizmetleri daha nitelikli hale gelebilecek ve vatandaşların memnuniyet düzeyi artırılabilecektir.

Büyük veri ve yapay zekânın denetim alanlarındaki önemi şüphe götürmemektedir. Ancak, bu teknolojilerin denetim alanı üzerindeki etkilerini analiz eden çalışmalar henüz beklenen seviyede değildir (Agustí ve Orta-Pérez, 2022). Aslında her iki teknoloji de farklı kademelerdeki yöneticilerin karar süreçlerinde önemli bir karar destek aracı olma özelliği taşımaktadır. Hatta Schintler ve Kulkarni (2014) büyük verinin, kamu politikası analizi için muazzam bir potansiyele sahip olduğunu belirtmiştir. Buna karşın Fredriksson vd. (2017), büyük verinin özel sektörde ve bilimsel alanlarda başarıyla uygulanırken, kamu kuruluşlarının geride kaldığını, ayrıca kamu sektöründe büyük veri analitiğine ilişkin çalışmaların da sınırlı kaldığına dikkat çekmişlerdir. Klievink vd. (2017) de büyük veri analitiğinin kamu kuruluşlarına sunabileceği potansiyel ile kamu kuruluşlarında bu teknolojilerin fiili kullanımı arasında bir uçurum olduğunu açıklamışlardır.

Bu çalışma, kamu kurumlarının da tıpkı özel kurumlar gibi yüksek teknoloji ürünlerini daha derinden incelemesi gerekliliği üzerine odaklanmaktadır. Bu bağlamda büyük veri, büyük veri analitiği, büyük miktarda verinin işlenmesi için en uygun teknolojik yaklaşım olarak ifade edebileceğimiz iş zekâsı teknolojisi ele alınacak olup örnek uygulamalar ekseninde Sayıştay denetiminde kullanılabilirliği üzerine farkındalık oluşturulacaktır.

1. KAVRAMSAL OLARAK BÜYÜK VERİ VE DENETİM

1.1. Büyük Veri Kavramı ve Kapsamı

Büyük veri, geleneksel bilgi teknolojileri ve yazılım/donanım araçları tarafından tolere edilebilir bir süre içerisinde algılanamayan, elde edilemeyen, yönetilemeyen ve işlenemeyen veri kümeleri anlamına gelmektedir (Chen vd., 2014). Storey ve Song'a (2017) göre ise büyük veri, veriye dayalı karar analizi ve eyleme geçirilebilir içgörüler elde edilebilmesi için kuruluşların analiz etmeye çalıştığı çok büyük miktarda veriyi ifade etmektedir. Hatta büyük veri; değer, hacim, hız, çeşitlilik ve doğruluk kavramlarından oluşan beş V paradigmasıyla karakterize edilmektedir. Büyük veri, büyük, çeşitli ve genellikle yapılandırılmış verilere hızlı erişim ve inceleme fırsatları sunmakta ve bu tür bilgileri kullanışlı bilgiye dönüştürmeye imkan sağlamaktadır (Fotoh ve Lorentzon, 2020).

Köse ve Polat (2021) ise büyük veri teknolojisinin, gerçek zamanlı olarak üretilen sayılar, metinler, resimler, videolar vb. içeren petabaytlarca veri için depolama kapasitesi ve işleme olanakları sunduğunu ifade etmişlerdir. Mayer-Schönberger ve Cukier'a (2013) göre ise büyük veri günümüz bilgi toplumunun merkezinde yer almakta ve sosyal, siyasi ve ekonomik ilişkiler için önemli bir dinamiği temsil etmektedir. Ağ oluşturma, veri depolama ve veri toplama kapasitesinin hızla gelişmesiyle birlikte, büyük veri artık fiziksel, biyolojik ve biyomedikal bilimler de dahil olmak üzere tüm bilim ve mühendislik alanlarında hızla genişlemektedir (Wu vd., 2013).

Günümüzde veri, verinin işlenmesi, veri türleri, verilerin kalitesi, formları, karakteristik özellikleri bir inceleme alanı haline gelmiş ve bir bilim alanı olmaya başlamıştır. Bu alan veri bilimi alanı olarak adlandırılmaktadır. Veri bilimi, büyük veri ve veriye dayalı karar verme gibi önemi giderek artan yaklaşımlar ile önemli ve kritik değerde kavram haline gelmiştir. Aşağıda büyük veri kavramının daha iyi anlaşılması için sahip olması gereken özellikler ve muhasebe ve denetim açısından büyük veri kavramı detaylı olarak ele alınacaktır.

1.2. Nitelikli Büyük Verinin Özellikleri

Elbette her büyük veri nitelikli olarak kabul görmeyebilir. Bu verilerin bazı özelliklere sahip olması ve bu sayede analize konu edilebilmesi

gerekmektedir. Nitekim Al-Mekhlal ve Khwaja (2019:318-320) çalışmalarında nitelikli büyük verinin sahip olması gereken özellikleri şu şekilde sıralamıştır:

- *Çeşitlilik:* Heterojen veri kümelerini temsil etmek için sensörler, akıllı telefonlar ve diğer cihazlar gibi farklı ortamlar ve toplayıcılar kullanılarak çok çeşitli kaynaklardan toplanan çeşitli veri türlerini (yani metin, belge, görüntü, video, ses vb.) ifade etmektedir.
- *Hacim*: Gelişmiş veri depolama ve ağ araçları ve uygulamaları ile toplanan, aktarılan, depolanan ve analiz edilen büyük miktarda mevcut veriyi ifade etmektedir.
- *Hız*: Farklı kaynaklardan gelen veri oluşturma, akış, toplama ve iletim hızının ölçümüdür.
- *Değişkenlik*: Farklı seviyelerdeki zamansal ve mekânsal verilerin farklılıklarını dikkate alan veri içeriği olarak ifade edilmektedir.
- *Karmaşıklık*: Farklı kaynaklardan toplanan veriler arasındaki bağlantılar ve toplanan bu verilerin sürekli değişen yapısını, farklı veri kümeleri arasındaki hiyerarşileri ve ilişkiler ağını ifade eder.
- *Değer*: Toplanan verilerden gizli değerlerin keşfedilmesini belirleyen veri kullanışlılığının ölçümüdür.
- *Doğruluk*: Analiz sürecinin doğruluğuna dayalı olarak yakalanan bir veri kümesinin kalitesini vurgulayan doğruluk özelliğidir.
- *Mekan*: Veri platformları, tabanları, ambarları, format heterojenliği, farklı kaynaklardan farklı amaçlar için üretilen veriler olarak değerlendirilir.
- *Söz dağarcığı (ilişik teknolojiler ve kavramlar):* MapReduce, Apache Hadoop, NoSQL ve MetaData gibi daha önceki bağlamda gerekli olmayan, büyük veri ile adlandırılan yeni kavramları, tanımları, teorileri ve teknik terimleri toplayan kelime dağarcığıdır.
- *Belirsizlik:* Büyük verinin anlamı ve büyük veri etrafındaki genel gelişmeler hakkındaki kafa karışıklığı ve belirsizlik ile ilgilidir.
- *Kapsamlılık:* Büyük verinin, geleneksel veya küçük veri çalışmalarında veya sistemlerinde kullanılan verilerden daha

büyük örneklem boyutlarına sahip veri kümelerini ve verilerin tüm popülasyonlarını kapsaması anlamına gelmektedir.

- *İnceliklilik:* Büyük verinin çözünürlük açısından incelikli olduğunu, mümkün olduğunca ayrıntılı olmayı hedeflediğini ve tanımlama açısından benzersiz bir şekilde indekslendiğini ifade etmektedir.
- *Geçerlilik*: Toplanan verilerin kalitesi ve doğruluğu olarak ifade edilmektedir.
- *Görselleştirme*: Veri yorumlamanın iyi görselleştirme araçlarıyla mümkün olması anlamına gelir.
- *Zaafiyet (Güvenlik açığı):* Büyük veri zaafiyetinin, toplanan verilerin yönetmeliklere uygun olarak depolanması için alınması gereken güvenlik önlemlerini vurgulamaktadır.
- *Değişkenlik:* Veri depolamayı ifade etmektedir. Veriler gerçek zamanlı olarak gerekliyse ya da alakasız hale gelirse, o zaman bir hesaplama maliyeti etkisi oluşmaktadır.

Kapil vd. (2016) ise büyük veri özelliklerini 15 farklı başlıkta şu şekilde sıralamıştır: hacim (veri boyutu), hız (veri hızı), değer (verinin önemi), çeşitlilik (veri türü), doğruluk (veri kalitesi), geçerlilik (veri gerçekliği), değişkenlik (yararlılık süresi), görselleştirme (veri süreci/veri eylemi), viralite (yayılma hızı), viskozite (olayın gecikmesi), değişkenlik (veri farklılaşması), mekan (farklı platform), kelime hazinesi (veri terminolojisi), belirsizlik (bir verideki varlığın belirsizliği), karmaşıklık (verilerin korelasyonu).

Görüldüğü üzere büyük veriyi kapsayıcı özellikler çalışmalar itibarıyla benzerlik gösterebilmektedir.

1.3. Büyük Veriyi Yönetmek İçin Gerekli Altyapı

Veriler çok büyük, çok hızlı ve saklanamayacak ve manipüle edilemeyecek kadar çeşide ve hacme sahip olabilmektedir. Bu nedenle büyük veri; daha hızlı, ucuz ve güçlü işleme yeteneklerine sahip bilgi işlem teknolojileri tarafından yönlendirilmek durumundadır (Storey ve Song, 2017). Elbette büyük veri, geleneksel yazılım ve veri tabanlarının işleme kapasitesinin ötesinde çeşitli karmaşık ve büyük ölçekli bilgileri kapsayan yeni bir paradigmadır. Büyük verinin işlenmesini

desteklemek için büyük ölçüde paralel işlem yapan veritabanları, ölçeklenebilir depolama sistemleri, bulut bilişim platformları, Hadoop ve Spark gibi çeşitli teknolojilere gereksinim duyulabilmektedir (Chen ve Wang, 2018). Hatta Watson'a (2014) göre güçlü bir veri altyapısı olmadan büyük veri projelerinin tamamlanabilme ihtimali söz konusu bile olamaz. Büyük veri girişimlerine uyum sağlamak için kurumlar büyük veriyi kurumsal bir varlık olarak ele alarak onu yönetmek için bir altyapıyı mutlaka tesis etmelidir. Büyük veri açısından ideal bir altyapı şu özelliklere sahip olmalıdır (Kalakota, 2012):

- *Veri yığını:* Yapılandırılmış ve yapılandırılmamış verilerden oluşur.
- *Büyük veri ekosistemi:* Arama ve görselleştirme, veri düzenleme ve veri erişiminden oluşur. Büyük veri için profesyonel hizmetler bilgisayar, depolama ve ağlar gibi donanımları içerir. Veritabanı ile ilgili spesifik hizmetler SQL tabanlı sistemler, NoSQL sistemleri ve Hadoop ve ekosistemleridir.
- *Kurumsal bilgi yönetimi:* Veri yönetişimi, entegrasyonu, kalitesi, görselleştirme ve ana veri yönetimi ile ilgili konulara odaklanır.
- *Veri Bilimi platformları ve araçları:* Örüntü çıkarma ve sonuçların görselleştirilmesi için çeşitli araçlara sahiptir. Bunlar şunları içerir: makine öğrenimi algoritmaları, tahmine dayalı analitik, reçete teknikleri (örneğin, alternatif değişkenler ve veri alt kümeleriyle simülasyon), tanımlayıcı teknikler (örneğin, tarihsel raporlama için istatistikler ve değerlendirme teknikleri) ve raporlar (örneğin, puan kartları veya gösterge panoları ile temsil edilir).

Tüm bunlara ek olarak büyük veri için özel olarak tasarlanan ve kullanılan veritabanı teknolojileri de mevcuttur.

1.4. Kamu Denetimi Açısından Büyük Veri

Günümüzde kuruluşlar, denetçilerin veri görselleştirme yoluyla daha etkin bir şekilde iletilen "*akıllı denetim sistemleri*" çağına girmiştir. Akıllı denetim sistemleri, büyük veri ve veri analitiğinin birleştirilmesiyle oluşmaktadır (Yeşilçelebi, 2022). Böylece büyük veri, günümüzde denetim sürecinde en yaygın kullanılan dijital teknoloji olup genellikle standart yöntemler ve araçlar kullanılarak analiz ve işlemesi karmaşık olan büyük ve karmaşık veri setlerini içermektedir (Salijeni vd., 2019).

Geleneksel denetim genellikle yılda bir kez gerçekleştirilir ve bu nedenle verilerin kaydedilmesinden sonra uzun bir süreç sonunda denetlenir. Büyük veri destekli sürekli denetim teknikleri ise denetçilere potansiyel riskler ve hatalar hakkında erken uyarılar sağlayarak, denetim faaliyetlerini yıl boyunca sürekli olarak gerçekleştirme imkanı sunabilmektedir. Bu, denetçilere daha hızlı ve etkili bir şekilde müdahale etme fırsatı verir ve potansiyel sorunların daha erken tespit edilmesine yardımcı olur (Köse ve Polat, 2021). Hatta Wang (2020), bulut muhasebe ve finansal paylaşım merkezleri sayesinde muhasebe verilerinin bilgisayarlara işlendiğini ve kurumların faaliyet raporlarının doğrudan bilgisayarlar aracılığıyla elde edilmesinin mümkün olduğunu belirtmiştir.

Denetlenen kuruluşun tüm kayıt ve belgelerine bilişim ortamından ulaşılması ve bunların zeki sitemlerle otomatik ve bütüncül bir analize tabi tutulması, bunun da ötesinde anomaliler konusunda denetçinin sistem tarafından uyarılması, iş yükünü fiziksel ve bilişsel açıdan büyük ölçüde azaltacaktır (Coşkun, 2023; Bozkuş Kahyaoğlu vd., 2022). Köse ve Polat (2021), denetim kapsamında kanıt kaynaklarının çeşitlendirilmesi ve genişletilmesi, veri analizi, risk değerlendirmesi ve sağlıklı yargılara ulaşılması açısından büyük veri teknolojisinin oldukça önemli bir araç olduğunu belirtmekte; Fotoh ve Lorentzon (2020) ise büyük verinin, denetçilere yapılandırılmamış verilerin gerçekliği konusunda güvence sağlama gibi yeni danışmanlık fırsatları sunduğunu ifade etmektedir. Ayrıca araştırmacılara göre büyük verinin potansiyel faydaları göz önüne alındığında, muhasebe ve denetim işlerinin %94'ünün otomatik hale gelebileceği tahmin edilmektedir.

Kamu denetiminde, büyük verinin muhtemel usulsüzlüklerin tespiti açısından kullanılabilmesi elbette mümkündür. Bunun için gereken tüm yasal düzenlemeler ve altyapı geliştirme süreçleri tamamlandığında, denetimin de dijitalleşerek büyük veri merkezli hale gelmesi mümkün olabilir. Hatta toplanan bilgiler sayesinde kurum yöneticilerinin daha iyi karar alabilme ihtimalinin de yükseleceği muhakkaktır. Böylece büyük veri, kamu hizmetlerini iyileştirmek ve yenilerini oluşturmak için kullanılabilir (Maciejewski, 2017).

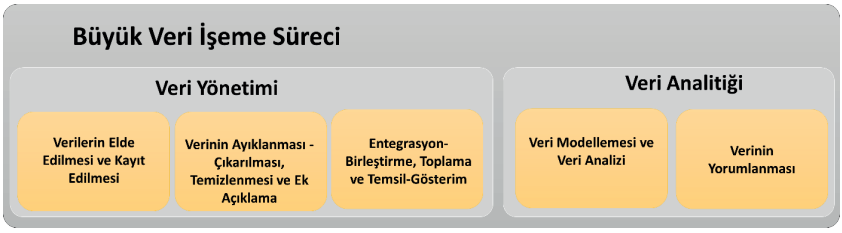
2. BÜYÜK VERİ ANALİTİĞİ, İŞ ZEKÂSI TEKNOLOJİSİ VE KAMU KURUMLARI

Kurumlar, rakiplerine karşı rekabet avantajı elde etmek için büyük veriyi bir hazine olarak görmeli ve etkin şekilde yararlanmalıdır. Bu da ancak büyük miktarda veriden değerli anlamlar çıkarmakla mümkündür. Büyük veri analitiği ve iş zekâsı teknolojisi bu değer çıkarma işlemi için kullanılan araçlardır.

Gandomi ve Haider'e (2015) göre büyük veri analitik teknikleri şunlardır: metin analitiği, ses analitiği, video analitiği, sosyal medya analitiği, tahmine dayalı analitik. Bu teknikler büyük veri analitiği için mevcut araçların ilgili bir alt kümesini temsil etmektedir. Büyük veri ile birlikte ses ve video gibi formatlarda veri formları tek bir çatı altında analiz edilebilmekte, işlenen verinin tahmin ve gelecek öngörüsü ile analiz edilmesine imkan bulunabilmektedir. Wahdain vd. (2019) göre büyük veri analitiği kurumsal başarının önemli bir ayağıdır. Başarılı iş zekâsı konumlanması için bir başka önemli faktör de etkili iş zekâsı yönetişimidir (Sambamurthy ve Zmud, 1999; Watson vd., 2004). Matney ve Larson'a (2004) göre iş zekâsı yönetişimi, firmanın hedefini destekleyecek bir altyapının tanımlanması ve uygulanması olarak açıklanabilir. Bu altyapı, bilgi toplamak için donanım, yazılım, kadro ve stratejiyi içermektedir. Geiger'e (2006) göre herhangi bir iş zekâsı girişiminde etkili yönetişim eylemleri kontrol etmeyi, yönlendirmeyi veya güçlü bir şekilde etkilemeyi gerektirmekte ve ilgili politikaların oluşturulmasını ve uygulanmasını içermektedir. Ne yazık ki, insanlar genellikle yönetişimin bir kısıtlama olduğunu düşünmektedir.

Büyük verilerden içgörü elde etme süreci, Şekil 1'de gösterilen beş aşamaya ayrılabilir. Bu beş aşama iki ana alt süreci oluşturur: veri yönetimi ve analitik. Veri yönetimi, verilerin elde edilmesi ve depolanması ile analiz için hazırlanması ve alınmasına yönelik süreçleri ve destekleyici teknolojileri içerir. Analitik ise büyük veriyi analiz etmek ve ondan istihbarat elde etmek için kullanılan teknikleri ifade eder. Dolayısıyla, büyük veri analitiği, büyük veriden "içgörü çıkarma" genel sürecinde bir alt süreç olarak görülebilir (Gandomi ve Haider, 2015).

Şekil 1. Büyük Verilerden İçgörü Elde Etmeye Yönelik Süreçler



Kaynak: Gandomi ve Haider (2015).

Wamba vd. (2015) göre büyük veri analitiği, sürdürülebilir değer sunumu, performans ölçümü ve rekabet avantajlarının oluşturulması için eyleme geçirilebilir içgörüler yaratmak amacıyla veriyle ilgili 5 V boyutunu (yani hacim, çeşitlilik, hız, doğruluk ve değer) yönetmek, işlemek ve analiz etmek için bütünsel bir yaklaşım olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca analitik süreci, çıktısına bağlı olarak tanımlayıcı, teşhis edici, öngörücü veya kuralcı olarak sınıflandırılabilir. Bu analitikler şu şekilde detaylandırılabilir (SigmaTeam, 2021):

- *Tanımlayıcı analitik:* Geçmiş verilerle ilgilenir ve "*ne olduğunu?*" keşfetmek amacıyla farklı ölçütler kullanarak gözlemlenen bir olguyu tanımlamaya çalışmaktadır.
- *Teşhis analitiği:* Amacı, mevcut verilerin keşifsel analizini kullanarak veya ek veri toplayarak sorunun temel nedenlerini ortaya çıkarmak ve soruyu cevaplamaktır. Sorunun neden ortaya çıktığına odaklanmaktadır.
- *Tahmine dayalı analitik:* Adından da anlaşılacağı gibi, istatistiksel teknikler ve veri madenciliğini kullanarak gelecekteki potansiyel sonuçları tahmin etmeye yardımcı olmaktadır. Gelecekte ne olabileceği sorusuna yanıt aranmaktadır.
- *Kuralcı analitik:* Kuruluşun hedeflerine ulaşmak için gelecekte ne gibi önerilerde bulunulması gerektiğini, ne yapılması gerektiğini ortaya çıkarmaya çalışılmaktadır. Tanımlama, yorumlama ve tahminin ötesine geçmektedir. Karar alternatifleri ile birlikte her kararın öngörülen sonuçlarını birleştirmektedir.

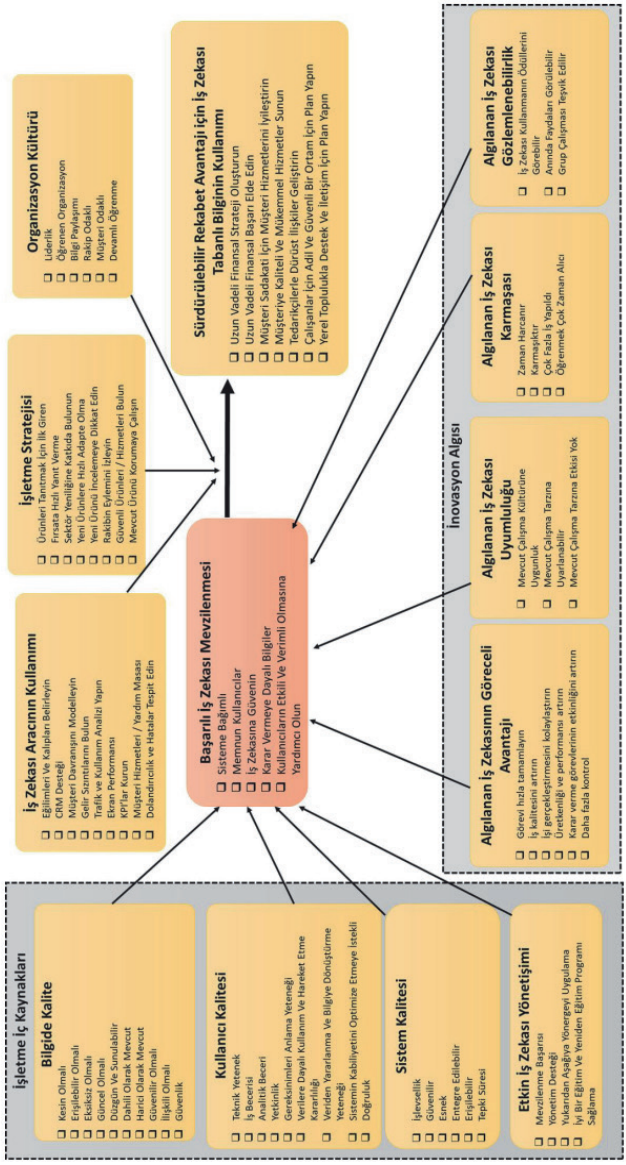
Büyük veri analitiği, kalıpları ve eğilimleri ortaya çıkarmak için büyük veri setlerinin incelenmesi sürecidir (SAS, 2023). Büyük veri

madenciliği, geleneksel ilişkisel veri tabanlarının ötesine geçerek daha az yapılandırılmış verilere (web günlükleri, sosyal medya, e-posta, sensörler ve yararlı bilgiler için çıkarılabilecek fotoğraflar) dayanma fırsatları sunmaktadır. Büyük veri analitiği, büyük veri setlerini yönetmek ve işlemek için özel yazılım ve donanım kullanmayı içermektedir. IBM, Oracle, Teradata ve benzeri büyük iş zekâsı şirketleri, müşterilerin bu çeşitli veri kaynaklarını edinmelerine ve düzenlemelerine yardımcı olmak ve yeni içgörüler bulmak ve gizli ilişkilerden yararlanmak için müşterilerin mevcut verileriyle koordinasyon sağlamak üzere kendi ürünlerini öne çıkarmıştır (Wu vd., 2013).

Büyük veri analitiği dediğimizde doğrudan iş zekâsı aklımıza gelebilir. Fakat her iş zekâsı teknolojisi dediğimizde sadece büyük veriyi işleyen teknolojiler aklımıza gelmemelidir. Farklı kuruluşlarda veri ve analiz ile ilgili fırsatlar, bir kuruluşun işini ve pazarını daha iyi anlamasına ve zamanında iş kararları almasına yardımcı olmak için kullanılabilir. İşte kritik iş verilerini analiz eden teknikler, teknolojiler, sistemler, uygulamalar, metodolojiler ve uygulamalar olarak adlandırılan iş zekâsı ve analitiği dikkat çekmektedir. Temel veri işleme ve analitik teknolojilere ek olarak iş zekâsı ve analitiği, e-ticaret, pazar istihbaratı, e-devlet, sağlık hizmetleri ve güvenlik gibi çeşitli yüksek etkili alanlarda söz konusu olan iş merkezli uygulamaları ve metodolojileri içermektedir (Chen vd., 2012).

Sürdürülebilir rekabet avantajına sahip iş zekâsı nihai modeli Şekil 2 üzerinde gösterilmektedir. Strauss'a (2023) göre iş zekâsı yazılımları, veri derleme, düzenleme, analiz ve görselleştirme sürecini basitleştirmek için API'ler, otomasyon, yapay zekâ ve diğer araçları kullanmaktadır. Verileri almakta ve temelde sizin için gerçek karar verme dışında her şeyi yapmaktadır. 2023 yılının önemli ve alanda öne çıkan iş zekâsı yazılımları ise şu şekilde sıralanmaktadır; datapine (hepsi bir arada işlevsellik için), Zoho Analytics (tek başına çalışanlar için), Domo (kolay ve esnek veri yönetimi için), Microsoft Power BI (Microsoft kullanıcıları için), SAS Viya (otomatik veri görselleştirme için), IBM Cognos Analytics (AI işlevselliği için), Tableau (ekip işbirliği için), Metabase (kullanım kolaylığı için). DeMuro (2023), en iyi iş zekâsı platformlarının verilerden içgörü elde etmeyi ve bunu paydaşlara verimli bir şekilde iletmeyi basit ve kolay hale getirdiğini ifade etmiştir ve bu listeyi şu şekilde vermiştir; Microsoft Power BI, Tableau Desktop, Dundas BI, Sisense, Zoho Analytics.

Şekil 2. Sürdürülebilir Rekabet Avantajına Sahip İş Zekâsı Nihai Modeli



Kaynak: Özdağoğlu ve Damar (2021) ve Ahmad (2015)'dan derlenmiştir.

Strauss (2023), kendilerini iş zekâsı veya iş zekâsına yakın araçlar olarak pazarlayan yüzlerce platform olduğunu, ancak bunların hepsinin her büyüklükteki kurum için erişilebilir olmadığını, verileri

karar süreçlerinde eyleme dönüştürmediğini; iş zekâsının temel hedefi olan kurum fonksiyonlarının ve iş süreçlerinin veri üzerinden takibi ve işlenmesi suretiyle eyleme dönüştürülebilmesine ve içgörü elde edilmesine yardımcı olmadığını ileri sürmektedir.

Büyük veri analitiğinin ya da iş zekâsı teknolojisinin kurumlarda başarılı olabilmesi için kurum ihtiyaçlarının açık bir şekilde ortaya konulması, güçlü ve kararlı desteğin olması (aslında bu tüm projelerin başarıya ulaşması için gerekli olup, özellikle üst yönetimin projeyi ve süreci desteklemesi önemlidir), yapılacak iş ve büyük veri analitiği stratejisi arasında uyumun bulunması ve kurumda gerçeklere dayalı karar alma kültürünün ve güçlü bir veri altyapısına sahip olunması kilit öneme sahiptir. Doğru büyük veri analitiği araçlarının seçiminde kalifiye personelin varlığı da zaruridir (Watson, 2014).

Maciejewski (2017) kamu sektöründe büyük veri kullanımında bilgi teknolojisi altyapısı eksikliği, mahremiyet, toplanan verilerin uygunsuz kullanım riski, analiz için kullanılan modellerde hatalar, veri yanlışlığı ve yanlış yorumlama ve veri paylaşımına direnç gibi dezavantajları içeren noktaları vurgulamıştır. Hatta denetimde dijitalleşmenin muazzam teknolojik atılımları ve potansiyel faydalarına rağmen kamuoyunda hala bir güven sorunu olduğu söylenebilir. Örneğin bir Deloitte anketi, katılımcıların sadece %7'sinin büyük veri ve analitikleri denetim sürecine entegre etme konusunda ileri aşamalarda olduğunu ortaya koymuştur. Buna karşın %24'ünün orta düzeyde, büyük bir çoğunluğun (%55) hala başlangıç aşamasında ve geriye kalan %14'ün ise büyük veri ve veri analitiği kullanma yeteneğine sahip olmadığını göstermiştir.

Büyük veri analitiğinin denetim açısından vazgeçilmez olduğu söylenebilir. Denetim fonksiyonu doğası gereği belirli usulsüzlük ve standart dışı anomali davranışların tespitine ve keşfine odaklanan faaliyetleri kapsamaktadır. Bu nedenle, kurum olarak meclis adına kamu idarelerinin denetimini gerçekleştiren Sayıştay bünyesinde bilgi işlem birimlerinde veri bilimi konusunda yetenekli veri uzmanlarının varlığının, denetim yönetim programı olan SAYCAP ve benzeri programlardan elde edilen verilerin veri analiz programı olan VERA'yı daha iyi noktaya taşıması için gerekli olduğu, hatta büyük verinin oluşturulmasında zorunlu olduğu vurgulanabilir.

Denetimlerde büyük verinin varlığı ve bu verilerin büyük bir arşiv ve akan veri olduğu düşünüldüğünde, iş zekâsı doğası gereği bu veriler ile pek çok analiz gerçekleştirebilir. Örneğin usulsüzlük ve olağan dışı durumlarda, anomali durumların tespitinde ve suç teşkil edecek davranışların tespitinde büyük bir etki oluşturabilir. Ayrıca bu tür sistemlerin caydırıcılık yönü de çok ama çok değerli ve kritiktir. Büyük veri ile çalışmak bu noktada kurumlardan toplanan verilerin dönemsel ve düzenli denetlenmesi yanında, bu denetlemelerden kaçan usulsüzlük ve suç teşkil eden uygulamaların farklı dönemlerde yapılacak analizler, kullanılacak teknik ve yöntemler ile tespitine imkan verecektir. Mullich (2013) çalışmasında büyük veri kullanımı sayesinde kamu sektöründe dönüşümlerin gerçekleşeceğine inancının oldukça yüksek olduğunu ve hükümetlerin dolandırıcılığı azaltmak için veri analitiğini kullanarak hizmetlerini geliştirebileceğini ifade etmiştir. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde Tarım Bakanlığı veri analitiğinden yararlanarak gıda pulları dolandırıcılık oranını %60 azaltmayı başarmıştır. Putra vd. (2022) göre kamu görevlileri bir bireyin dolandırıcılık yapmasına muhtemel *(1)* fırsat, *(2)* teşvik ve *(3)* rasyonalizasyon unsurlarından herhangi birini azaltarak ve ideal olarak üç unsuru da azaltacak adımlar atarak suistimalin önlenmesine yardımcı olabilir.

Bilgi teknolojileri ortamında üretilen, işlenen, saklanan ve yok edilen bilgilerin güvende tutulması büyük bir öneme sahiptir. Bu, bilginin bozulmasını engellemek, yetkisiz erişimlere karşı korumak, sürekliliğini sağlamak ve yasal gereksinimlere uymak amacıyla strateji, politika ve eylem düzeyinde adımlar atmayı gerektirir. Bilgi teknolojileri ortamında yönetilen bilgilere erişim, manuel ortamlara göre daha kolay olabilir ve bu nedenle bilgi güvenliğine yönelik riskleri artırabilir. Ayrıca, bilgiye her an ve her yerden erişme talepleri, bilgi güvenliği tehditlerinin artmasına neden olabilir. Bu nedenle, bilgi güvenliği stratejileri ve politikaları, bilişim teknolojileri ile yönetilen bilginin güvenliğini sağlamak için kritik bir rol oynar. Dolayısı ile bu tür bir sistem kurgusu içinde bilgi güvenliği, büyük verinin mahremiyeti, bu verinin analiz süreçlerinde yetkisiz erişimlerin engellenmesi, kritik ve önemli bir unsurdur. Aksi halde olası faydadan çok daha büyük zararlara neden olabilir. Dolayısı ile bilgi güvenliğinin çok iyi düşünülerek büyük veri işlevselliğinin ön plana çıkarıldığı yaklaşımlar ile kamu kurumlarındaki usulsüz eylemlerin tespiti, kamu zararlarının önüne geçilmesi, olası hile ve suç teşkil edecek davranışlarda önemli bir caydırıcılık elde edilebilir.

Dünya genelinde kamu harcamalarının en büyük alanlarından biri olan kamu alımları, kamu görevlilerine geniş takdir yetkisi vermektedir. Bu nedenle, yolsuzluğa en açık devlet fonksiyonlarından biri olması da şaşırtıcı değildir. Kamu ihalelerinde üst düzey yolsuzlukla ilgili pek çok niteliksel açıklama yapılmış olsa da, niceliksel göstergeler ancak yakın zamanda ortaya çıkmıştır. Hükümetler tarafından sözleşmeler, şirketler ve bireyler hakkında üretilen büyük verilerden yararlanarak, politika müdahalesine rehberlik etmek ve yolsuzluğun kontrolünü desteklemek için kullanılabilecek yeni nesil nicel göstergeler geliştirmek mümkündür. Büyük veriye dayalı iç kontrol ve denetim, kamu denetimi için açıklanan aynı mekaniği kullanmaktadır. Büyük veri araçları, potansiyel usulsüzlükler içeren olağandışı durum kümelerini arayarak veri kümelerini gözden geçirmektedir. Örneğin Mihaly ve János (2014) araştırmalarında, iç yönetimde kamu ihalelerine uygulanan büyük veri sistemlerinin yolsuzluğun caydırılmasına yardımcı olabileceği sonucuna ulaşmıştır.

3. BÜYÜK VERİ VE İŞ ZEKÂSI TEKNOLOJİLERİNİN DENETİMDE KULLANILMASI

Bilgi teknolojilerine dayalı denetim, kendine özgü denetim adımları ve metodolojileri içeren bir süreci ifade eder. Ancak bu denetimin süreci; yetki çerçevesi, sektörel farklılıklar ve denetim gereksinimlerinin kapsamı gibi çeşitli nedenlerle farklılaşabilir. Bununla birlikte devletler büyük veri kullanımından üç şekilde fayda sağlayabilir. Bunlar; hizmet sunumunu iyileştirmek, daha iyi politikalar oluşturmak ve halkla etkileşim kurmaktır. Nitekim bu tür faydaları dikkate alarak 2012 yılında Amerika Birleşik Devletleri yeni büyük veri teknolojileri yaratmak, büyük veri uygulamalarını göstermek ve bilim insanlarının eğitilmesine ve hazırlanmasına yardımcı olmak için Büyük Veri Araştırma ve Geliştirme Girişimini başlatmıştır. Benzer şekilde, Çin'de de uluslararası deniz taşımacılığına yönelik ilk büyük veri tabanının geliştirilmesi için 787 milyon dolar yatırım yapılmıştır (Merhi ve Bregu, 2020).

Singapur, 50 bakanlık ve kurumdan 5.000'den fazla veri kümesinden toplanan kamuya açık devlet verilerine erişim sağlamak için http://data.gov.sg/ portal sitesini hizmete almıştır. 2014 yılında Bilim, Teknoloji ve Araştırma Ajansı ve Singapur Bilgi ve İletişim Geliştirme Kurumu (Infocomm Development Authority of Singapore), kamu

ve özel sektörün en yeni analitik araçlardan yararlanmasına yardımcı olmak amacıyla bir İş Analitiği Çeviri Merkezi (Business Analytics Translational Centre-BATC) açmıştır. İş Analitiği Çeviri Merkezi, kullanıcı kuruluşları ve devlet kurumlarını, analitiği stratejik olarak uygulamak, iş stratejisi ve planlamasına rehberlik etmek ve günlük iş süreçlerini optimize etmek için çalışmaktadır (IMDAGov, 2023).

Büyük verinin kamu yönetiminde tesis edilmesine yönelik bu tür girişimler elbette kamu denetiminini de olumlu yönde destekleyebilecektir. Hatta bu yönde bir dizi ülke Sayıştaylarının çalışmalarının olduğu da görülmektedir. Örneğin Türkiye, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere ve Hindistan gibi ülkelerin Sayıştayları, bilgi teknolojileri denetimini esas alan yapıyı ve süreci kapsayıcı rehberler, denetim yönetimi sistemleri ve veri analiz programları aracılığıyla etkili şekilde yönetmektedir. Bilişim sistemleri denetimi için metodoloji geliştirme çabalarını da yoğunlaştıran (Yıldız, 2007) bu kurumlar, büyük veri analitiğini, iş zekâsı teknolojilerini ve diğer güncel teknolojileri denetim süreçlerine entegre etmek için kapsamlı araştırma ve geliştirme çalışmaları yürütmektedir. Bu tür gelişmeler, teknolojinin hızla değiştiği bir ortamda etkili ve güvenilir denetimlerin gerçekleştirilmesine katkı sağlamaktadır.

Büyük verinin kamu denetimi açısından olumlu katkılar sağlayabileceği varsayımı yanında bazı risklerin ve sınırlılıkların da söz konusu olabileceği göz ardı edilmemelidir. Örneğin Merhi ve Bregu (2020) Amerika Birleşik Devletleri gibi ülkelerin büyük veri toplama ve kullanımını çevreleyen karmaşık ve kapsamlı yasa ve yönetmeliklere sahip olduğunu belirtmiştir. Nitekim bu yasa ve yönetmelikler gerekli olmakla birlikte, büyük verinin kullanım maliyetini artırabilmekte ve verinin kullanımı yavaşlayabilmektedir. Dolayısı ile aşırı kuralların var olduğu bir durumda verinin kullanılamaz hale gelebileceği ihtimali mutlaka göz önünde bulundurularak yasal düzenleme yapılmalıdır.

4. BÜYÜK VERİ VE İŞ ZEKÂSI TEKNOLOJİSİNİN KAMU SEKTÖRÜNE ADAPTASYON SORUNU

Schintler ve Kulkarni (2014) büyük verinin, kamu politikası analizi için muazzam bir potansiyele sahip olduğunu ve kamu işlerinde büyük verinin, kamu ve özel sağlayıcılar tarafından üretilen çok modlu dijital verilerin toplanmasına odaklandığını ifade etmiştir. Konumuz

itibarıyla kamu sektöründe kullanılabilecek büyük veri şu alanlardan elde edilebilir:

- Vatandaşların birbirleriyle çevrimiçi etkileşimleri yoluyla oluşturdukları veriler (sosyal medya verileri gibi),
- Binalar, arabalar ve sokaklardaki sensörlerden otomatik olarak üretilen ve çevrimiçi olarak otomatik iletilen veriler,
- Kamu kurumları tarafından faaliyetleri sırasında otomatik olarak toplanan veriler.

Kamu sektöründe elde edilebilen verilerin detaylı ve kapsamlı olması oldukça önemlidir. Bunun için "*internet özellikli*" akıllı telefonlar, wi-fi termostatlar, araba otomasyon sistemleri, vb. cihazların yaygın şekilde kullanımı gerekmektedir. İşte bu bilgi yığını içinde, verinin kullanımı istatistiksel önyargı, mahremiyet, eşitlik ve yönetişim ile ilgili bir dizi sorunu beraberinde getirebilmektedir. Gerek bu tür sorunların aşılması gerekse büyük verinin etkin şekilde kullanılabilmesi için yasal düzenlemelerin de birbirlerine uyumu gerekmektedir (Schintler ve Kulkarni, 2014). Yani kamu kurumlarında verilerin düzenli olarak toplanabiliyor olması, tek başına anlamlı değildir. Bunun için yasal mevzuatın da destekleyici nitelikte olması zaruret arz etmektedir.

Malomo ve Sena (2017) çalışmalarında, büyük verinin kamu sektöründe uygulanmasının önündeki temel engellerin etik sorunları, kurumsal değişimdeki zorluklar, bilgi teknolojilerine yatırım eksikliği ve nitelikli profesyonellerin eksikliği ile ilgili olduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca Anna ve Nikolay (2015) kamu sektöründeki bir projenin başarı kriterlerinin özel sektördekinden tamamen farklı olduğunu, çünkü özel sektörde başarının ticari fayda ile ölçüldüğünü, kamu kuruluşlarında ise bir projenin önemli sorunları çözmesi veya sosyal faydaya ulaşılmasına yardımcı olması halinde başarılı kabul edildiğini vurgulamıştır. Ayrıca çalışmalarında kamu sektöründe büyük verinin yaygın şekilde kullanılabilmesinin önündeki engellere yüksek maliyetli altyapı ihtiyacı, bu yönde yönetici farkındalığının oluşmayabilmesi ve veri güvenliği gibi hususları örnek göstermiştir.

Klievink vd. (2017) de çalışmalarında kamu kuruluşları açısından büyük veri analitiğinin sunabileceği potansiyel ile fiili kullanımı arasında bir uçurum olduğunu ifade etmişlerdir. Hatta yazarlar, Hollanda kamu

sektöründe büyük verinin benimsenmesi ve kullanımının azlığını karar vericiler arasında kurumlarının büyük veri kullanımına hazır olup olmadıkları konusundaki belirsizliğe bağlamıştır.

Kamu kuruluşlarında büyük veri kullanımının sınırlı kalmasında birtakım nedenlerin etkili olduğu söylenebilir. Büyük veri yoluyla elde edilen bilgilerin kötü amaçla kullanılabileceği yönündeki kaygılar önemli bir neden olarak görülebilir (Schintler ve Kulkarni, 2014). Ayrıca gizlilik, erişim ve bilgi politikalarının yanı sıra kişisel verilerin nasıl yönetileceği, düzenleneceği ve korunacağına ilişkin riskler de dikkat çekmektedir (McNeely ve Hahm, 2014). Hatta mahremiyet kaybı, verilere erişimin sınırlı kalması, zayıf bilgi politikaları ve kişisel verilerin uygunsuz kullanımı gibi durumlarda kamu makamlarına olan güven sarsılabilir ve meşruiyet sorunu ortaya çıkabilir (Guenduez vd., 2020). Büyük verinin kamu sektörüne adapte edilmesinin önünde önemli bir engel de bu veriyi analiz edebilme becerilerine sahip yetenekli personel eksikliğidir (Abdullah vd., 2015; Hitzler ve Janowicz, 2013).

Tüm dünyada hızla yaygınlaşan yapay zekâ araçları ve bu araçlara dayalı büyük veri teknolojilerinin sürdürülebilir uygulamalarının hayata geçirilebilmesi, sunduğu fırsatların yanı sıra getirdiği risklerin de dikkate alınmasını gerektirmektedir. Zira bu teknolojilerin, toplumsal değişim ve dönüşümün hızlanmasına koşut olarak sağladığı fırsatlar kadar getirdiği risklerin de artması kaçınılmaz görünmektedir. Dolayısıyla bu teknolojilerin etkisini verimlilik, etik, sürdürülebilirlik gibi kriterler çerçevesinde değerlendirilmesini sağlamak için gerekli metodolojilerin geliştirilmesi elzem görünmektedir (Tuğaç, 2023: 83).

SONUÇ

Günümüzde büyük veri hayatımızın her alanında varlığını yoğun şekilde hissettiren bir olgudur. Üretimden tüketime neredeyse tüm iktisadi hayatımızı kapsayabildiği gibi sosyal medya ve sosyal iletişim gibi araçlarla da sosyal hayatımızı şekillendirebilmektedir. Elbette devletlerin de büyük veriden uzak kalması pek mümkün değildir. Nitekim pek çok ülke büyük veri merkezli yüksek teknolojileri kamu sektörüne nasıl adapte edebileceğini sorgulamaya başlamıştır. İşte bu sorgulamalardan biri de kamu denetimi alanı çerçevesinde yapılmaktadır.

Sayıştay denetimi açısından büyük veri analitiği ve iş zekâsı teknolojisi oldukça yeni kavramlardır. Bu tür uygulamaların temel odak noktası, elde edilen veriler ile karar alma süreçlerinin nasıl rasyonelleştirilebileceğidir. Büyük veri analizi ve iş zekâsı teknolojisinin kamu denetimi açısından muhtemel yararları şu şekilde maddeleştirilebilir:

- Büyük veri analizi ile denetimde arzulanan bulgunun elde edilebilme hızı ve kalitesi,
- İş zekâsı teknolojisi ile potansiyel risk alanlarının önceden tespit edilerek önleyici mekanizmaların tesis edilebilme kalitesindeki artış,
- Denetimde sürekliliği sağlayıcı veri miktarının devamlılığının sağlanabilmesi,
- Farklı kamu kurumlarının denetiminde veri uyumunun sağlanabilmesi,
- Denetim sürecinde uzmanların kırtasiyecilik yüklerinin minimize edilebilme potansiyeli,
- Denetimde muhtemel risk alanlarına odaklanabilme ihtimalinin yükselmesi.

Yukarıda sıralanan olumlu beklentiler ışığında büyük veriyi kamu sektörüne entegre etmeye çalışan bazı ülkelerin var olduğu görülmekte, ancak süreç entegrasyonun tamamlandığı bir örnek uygulamanın ise var olmadığı dikkat çekmektedir. Elbette Türkiye'de de bu doğrultuda birtakım çalışmalar yürütülmektedir. Bununla birlikte ülke örnekleri incelendiğinde temel bazı sorunların var olduğu bilinmektedir. Bu sorunları şu şekilde tasnif etmek mümkündür:

- Büyük veri analitiği ve iş zekâsı teknolojisine yönelik mevzuat uyumu sorunu,
- Bu tür teknolojileri kullanabilen teknik personel ve altyapı ihtiyacı,
- Bu tür teknolojilerin önemini kavrayabilen ve uygulamaya geçirme iradesini ortaya koyabilecek kurum yöneticilerinin sınırlı olması,
- Mahremiyet sorunu,
- Bilgi güvenliği sorunu yani siber saldırı riski.

Bu tür sorunların aşılabilmesi için özellikle karar alıcılara bir dizi sorumluluk düşmektedir. Karar alıcıların bu tür yüksek teknolojinin muhtemel risk ve faydalarını iyi analiz edebilecek şekilde gelişime açık olmaları önem arz etmektedir. Bu tür sorunların aşılabilmesi için eğitim kurumlarına da önemli sorumluluk düşmektedir. Özellikle büyük veri, büyük veri analitiği, iş zekâsı teknolojileri ile ilgili derslerin kamu yönetimi, maliye ve muhasebe gibi alanlarda eğitim veren fakülte ve bölümlerin müfredatına dahil edilmesi; bilgisayar mühendisliği, yazılım mühendisliği ve ilişkili yazılım ve veri bilimi odaklı bölümlerde ise yönetim, denetim, maliye gibi derslerin verilmesi faydalı olabilir. Keza denetçilerin büyük veri entegrasyon süreçlerine dahil edilmeleri ve büyük veri analizi planlanmasına denetim gereksinimlerine uygun şekilde karar verilmesi gerekmektedir. Bu sayede mevcut risklerin minimuma inebileceği bir kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yukarıdan aşağıya gereken tüm entegrasyonlar tamamlanabilir. Sonuç olarak büyük veri, analitiği ve iş zekâsının kamu denetimi açısından neyi ifade ettiğini ortaya koyan bu tür çalışmaların artması, kamu yönetiminin geliştirilmesinde sürdürülebilir bir döngünün tesis edilmesine katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Abdullah, N., Ismail, S. A., Sophiayati, S. ve Sam, S. M. (2015). Data quality in big data: a review. International Journal of Advances in Soft Computing and its Applications, 7(3), 17-27.

Agustí, M. A. ve Orta-Pérez, M. (2022). Big data and artificial intelligence in the fields of accounting and auditing: a bibliometric analysis. Spanish Journal of Finance and Accounting/Revista Española de Financiación y Contabilidad, 52(3), 412-438. https://doi.org/10.1080/02102412.2022.2099675

Al-Mekhlal, M. ve Khwaja, A. A. (2019, August). A synthesis of big data definition and characteristics. In 2019 IEEE International Conference on Computational Science and Engineering (CSE) and IEEE International Conference on Embedded and Ubiquitous Computing (EUC) (pp. 314-322). IEEE. New York, USA.

Anna, K. ve Nikolay, K. (2015). Survey on big data analytics in public sector of russian federation. Procedia Computer Science, 55, 905-911. https://doi.org/10.1016/j.procs.2015.07.144

Bozkus Kahyaoglu, S., Coşkun, E. ve Akkol, E. (2022). Veri Modelleme ve Analitiğinde Güncel Konu ve Teknolojiler. Veri Modelleme ve Analitiği: Sağlık ve İşletme Uygulamaları Kitabı, Editörler: A. Hızıroğlu, A. Cebeci, H.İ ve Seçkin Codal, K. Bölüm 2. Nobel Akademik Yayıncılık.

Chen, H., Chiang, R. H. ve Storey, V. C. (2012). Business intelligence and analytics: From big data to big impact. MIS quarterly, 36(4), 1165-1188.

Chen, J. ve Wang, H. (2018). Guest editorial: Big data infrastructure I. IEEE Transactions on Big Data, 4(2), 148-149.

Chen, M., Mao, S. ve Liu, Y. (2014). Big data: A survey. Mobile networks and applications, 19, 171-209.

Coşkun, E. (2023). Dijital Dönüşüm ve Denetimin Dönüşümünde Dijital Teknolojilerin Rolü: Fırsatlar ve Tehditler. Denetimde Dijital Dönüşüm ve Yapay Zekâ: Sayıştayın 161. Kuruluş Yıldönümü Paneli. Sayıştay Başkanlığı, Ankara.

DeMuro, J. P. (2023). Best business intelligence platform in 2023. Erişim Tarihi: 10/10/2023. https://www.techradar.com/best/best-bi-tools

Fotoh, L. E. ve Lorentzon, J. I. (2020). Critical issues of the audit expectation gap in the era of audit digitalisation. https://scholarspace.manoa.hawaii.edu/server/api/core/bitstreams/594a6564-5232-4c41-b2ef-ec2b884b39ca/content. Erişim Tarihi: 10/10/2023

Fredriksson, C., Mubarak, F., Tuohimaa, M. ve Zhan, M. (2017). Big data in the public sector: A systematic literature review. Scandinavian Journal of Public Administration, 21(3), 39-62.

Gandomi, A. ve Haider, M. (2015). Beyond the hype: Big data concepts, methods, and analytics. International journal of information management, 35(2), 137-144.

Geiger, J. (2006). Business Intelligence Executive Involvement. DM Review, 16(4), 1-30.

Guenduez, A. A., Mettler, T. ve Schedler, K. (2020). Technological frames in public administration: What do public managers think of big data?. Government Information Quarterly, 37(1), 101406.

Hitzler, P. ve Janowicz, K. (2013). Linked Data, Big Data, and the 4th Paradigm. Semantic Web, 4(3), 233-235.

IMDAGov (2023). A*STAR and IDA Team Up to Open Business Analytics Centre to Help Businesses Drive Bottom-line Growth. https://www.imda.gov.sg/resources/press-releases-factsheets-and-speeches/archived/ida/press-releases/2012/astar-and-ida-team-up-to-open-business-analytics-centre-to-help-businesses-drive-bottomline-growth. Erişim Tarihi: 10/10/2023.

Kalakota, R. (2012). Big Data Infographic and Gartner 2012 Top 10 Strategic Tech Trends. https://practicalanalytics.wordpress.com/2011/11/11/big-data-infographic-and-gartner-2012-top-10-strategic-tech-trends/ Erişim Tarihi: 10/10/2023.

Kapil, G., Agrawal, A. ve Khan, R. A. (2016). A study of big data characteristics. In 2016 International Conference on Communication and Electronics Systems (ICCES) (pp. 1-4). IEEE. Coimbatore, India.

Klievink, B., Romijn, B. J., Cunningham, S. ve de Bruijn, H. (2017). Big data in the public sector: Uncertainties and readiness. Information systems frontiers, 19(2), 267-283.

Köse, H. Ö. ve Polat, N. (2021). Dijital Dönüşüm ve Denetimin Geleceğine Etkisi. Sayıştay Dergisi, 32(123), 9-41.

Maciejewski, M. (2017). To do more, better, faster and more cheaply: Using big data in public administration. International Review of Administrative Sciences, 83(1_suppl), 120-135.

Malomo, F. ve Sena, V. (2017). Data intelligence for local government? Assessing the benefits and barriers to use of big data in the public sector. Policy & Internet, 9(1), 7-27.

Matney, D. ve Larson, D. (2004). The Four Components of BI Governance. Business Intelligence Journal, 9(3), 29-36.

Mayer-Schönberger, V. ve Cukier, K. (2013). Big data: A revolution that will transform how we live, work, and think. New York, NY: Houghton Mifflin Harcourt.

McNeely, C. L. ve Hahm, J. O. (2014). The big (data) bang: Policy, prospects, and challenges. Review of Policy Research, 31(4), 304-310.

Merhi, M. I. ve Bregu, K. (2020). Effective and efficient usage of big data analytics in public sector. Transforming Government: People, Process and Policy, 14(4), 605-622.

Mihaly, F. ve János, T.I. (2014). New Ways to Measure Institutionalised Grand Corruption in Public Procurement. U4 Brief: October 2014:9, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, Norway. https://ssrn.com/abstract=2519385. Erişim Tarihi: 10/10/2023.

Mullich, J. (2013). Closing the big data gap in public sector. Bloomberg Business week Research Services, Survey eport, Real-Time Enterprise. https://www.slideshare.net/SAPAsiaPacific/closing-the-big-data-gapinpublicsector Erişim Tarihi: 10/10/2023.

Özdağoğlu, G. ve Damar, M. (2021). Bölüm 20: İş Zekâsının Karar Destek Süreçlerindeki Yeri. Editorler: A. Tüzemen, E. Aslan. Karar Vericinin El Kitabı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Putra, I., Sulistiyo, U., Diah, E., Rahayu, S. ve Hidayat, S. (2022). The influence of internal audit, risk management, whistleblowing system and big data analytics on the financial crime behavior prevention. Cogent economics & finance, 10(1), 2148363.

Salijeni, G., Samsonova-Taddei, A. ve Turley, S. (2019). Big Data and changes in audit technology: contemplating a research agenda. Accounting and business research, 49(1), 95-119.

Sambamurthy, V. ve Zmud, R.W. (1999). Arrangement for Information Technology Governance: A Theory of Multiple Contingencies. MIS Quarterly. 23(2), 261- 290.

Schintler, L. A. ve Kulkarni, R. (2014). Big data for policy analysis: The good, the bad, and the ugly. Review of Policy Research, 31(4), 343-348.

SigmaTeam (2021). A Guide To The 4 Types of Data Analytics: Descriptive, Predictive, Prescriptive, and Diagnostic Analytics. https://www.sigmacomputing.com/blog/descriptive-predictive-prescriptive-and-diagnostic-analytics-a-quick-guide. Erişim Tarihi: 18/10/2023.

Storey, V. C. ve Song, I. Y. (2017). Big data technologies and management: What conceptual modeling can do. Data & Knowledge Engineering, 108, 50-67.

Strauss, L. (2023). The best business intelligence (BI) software in 2023. https://zapier.com/blog/business-intelligence-software/ Erişim Tarihi: 10/10/2023.

Tuğaç, Ç. (2023). Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Gerçekleştirilmesinde Yapay Zekâ Uygulamalarının Rolü. Sayıştay Dergisi, 34 (128), 73-99.

Wahdain, E.A., Baharudin, A.S. ve Ahmad, M. N. (2019). Big Data Analytics in the Malaysian Public Sector: The Determinants of Value Creation. In: Saeed, F., Gazem, N., Mohammed, F., Busalim, A. (eds) Recent Trends in Data Science and Soft Computing. IRICT 2018. Advances in Intelligent Systems and Computing, vol 843. Springer, Cham.

Wamba, S. F., Akter, S., Edwards, A., Chopin, G. ve Gnanzou, D. (2015). How 'big data'can make big impact: Findings from a systematic review and a longitudinal case study. International journal of production economics, 165, 234-246.

Wang, X. (2020). Reflections on the Application of AI in Auditing Practice in the Context of Big Data. In: Xu, Z., Choo, KK., Dehghantanha, A., Parizi, R., Hammoudeh, M. (eds) Cyber Security Intelligence and Analytics. CSIA 2019. Advances in Intelligent Systems and Computing, vol 928. Springer, Cham.

Watson, H. J. (2014). Tutorial: Big data analytics: Concepts, technologies, and applications. Communications of the Association for Information Systems, 34(1), 65.

Watson, H. J., Fuller, C. ve Ariyachandra, T. (2004). Data Warehouse Governance: Best Practices at Blue Cross and Blue Shield of North Carolina. Decision Support Systems. 38(3), 435-450.

Wu, X., Zhu, X., Wu, G. Q. ve Ding, W. (2013). Data mining with big data. IEEE transactions on knowledge and data engineering, 26(1), 97-107.

Yeşilçelebi, G. (2022). Denetimde Dijital Dönüşüm: Bilimetrik Bir İnceleme. Sayıştay Dergisi, 33(126), 381-408.

Yıldız, Ö. R. (2007). Bilişim Sistemleri Denetimi ve Sayıştay. Sayıştay Dergisi, (65), 173-185.

İKLİM DEĞİŞİKLİĞİYLE MÜCADELEDE YÜKSEK DENETİM KURUMLARININ KATKISI

CONTRIBUTION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS IN THE FIGHT AGAINST CLIMATE CHANGE

Çiğdem TUĞAÇ[1]

ÖZ

İklim değişikliğiyle mücadele için Birleşmiş Milletler öncülüğünde geliştirilen İklim Eylemi, iklim değişikliğine neden olan sera gazı emisyonlarının azaltılması ve iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlanması başta olmak üzere, iklim değişikliği konusunda etkin yanıtlar geliştirebilmesi doğrultusunda başlatılmış kapsamlı bir süreci ifade etmektedir. Bu süreçte ülkelerin sundukları iklim değişikliğiyle mücadeleye dönük taahhütlerinin gerçekleştirilmesinde ve ulusal iklim politikalarının geliştirilmesinde Yüksek Denetim Kurumlarının rolünün giderek arttığı görülmektedir. Sadece şeffaflık ve kaynakların etkin kullanılması bağlamında değil; devletlerce geliştirilen yanıtların, ulusal ve küresel taahhütleri karşılama etkinliğinin belirlenmesi için de denetim süreçleri önemlidir. Bu doğrultuda çalışmanın amacı; iklim değişikliğiyle mücadelede Yüksek Denetim Kurumlarının katkısının değerlendirilmesidir. Çalışmada, Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının 13.sü olan İklim Eylemi'nin hedeflerinin yanı sıra, Paris Anlaşması ve Sendai Afet Riski Azaltma Çerçevesi kapsamındaki hedeflere ulaşılmasında, Yüksek Denetim Kurumlarının denetim süreçlerinde gerçekleştirdikleri çalışmaların, ulusal ve küresel düzeyde iklim değişikliği politika ve strateji geliştirme süreçlerine önemli katkı verdiği ve iklim değişikliğiyle mücadeleyi geliştirdiği sonucu elde edilmiştir.

1 Doç. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cigdem.tugac@hbv.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2555-6641.

ABSTRACT

Climate Action, which was developed under the leadership of the United Nations to fight against climate change, refers to a comprehensive process initiated to develop effective responses to climate change, especially reducing greenhouse gas emissions that cause climate change and adapting to the effects of climate change. In this process, it is seen that the role of Supreme Audit Institutions is gradually increasing in the realization of countries' commitments to fight against climate change and in the development of national climate policies. Not only in the context of transparency and effective use of resources, but audit processes are also important to determine the effectiveness of the responses developed by states in meeting national and global commitments. In this direction, the aim of the study is to evaluate the contribution of Supreme Audit Institutions in the fight against climate change. The study concluded that the work carried out by the Supreme Audit Institutions in the audit processes made a significant contribution to the development processes of climate change policy and strategy at the national and global level and improved the fight against climate change in achieving the targets within the scope of the Paris Agreement and the Sendai Disaster Risk Reduction Framework in addition to the targets of Climate Action, which is the 13th of the United Nations Sustainable Development Goals.

Anahtar Kelimeler: İklim Değişikliği, Azaltım, Uyum, Denetim, Yüksek Denetim Kurumları.

Keywords: Climate Change, Mitigation, Adaptation, Audit, Supreme Audit Institutions.

GİRİŞ

Hükümetler Arası İklim Değişikliği Paneli (IPCC) tarafından 2023 yılı Mart ayında yayımlanan 6. Değerlendirme Sentez Raporu'nda da vurgulandığı üzere, iklim sisteminde insan faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan değişikliklerin ulaştığı boyut, insanlık tarihi boyunca görülmemiş seviyededir. İklim değişikliğiyle ortaya çıkan söz konusu etkiler uluslararası, bölgesel ve ulusal ölçeklerde ekonomik, çevresel ve sosyal boyutlarda sonuçlar ortaya çıkarmakta ve kalkınma ve güvenlik sorunlarını da beraberinde getirmektedir (IPCC, 2023). İklim değişikliğinin olumsuz etkilerinin görüldüğü/görülmesinin muhtemel olduğu başlıca alanlar şunlardır (INTOSAI, 2010a: 6; IPCC, 2023):

- Tatlı su kaynaklarının azalması ve su kalitesinde düşüş yaşanması,

- Gıda güvenliğine ilişkin risklerde artış yaşanması, tarımsal ürünlerin yetişme koşullarında ve toplam üretim miktarında değişikliklerin ortaya çıkması,
- Ekosistemlerin ve biyoçeşitliliğin zarar görmesi sonucunda tür ve habitat kayıplarının yaşanması,
- İnsan sağlığının iklim ile ilişkili aşırı hava olayları ve afetler sonucunda etkilenmesiyle ölümlerin, enfeksiyon hastalıklarının ve hava kalitesindeki düşüşe bağlı olarak solunum yolu hastalıklarının artması ve sadece fiziksel değil akıl sağlığı sorunlarının da yaşanması,
- Buzulların erimesine bağlı olarak deniz seviyesindeki artışlar nedeniyle ve aşırı yağışlar sebebiyle taşkın ve sel olaylarında artış yaşanması,
- Artan sıcaklıklara koşut olarak kuraklık ve çölleşme olaylarında artışlar yaşanmasıdır.

İklim değişikliğinin bu ve benzeri pek çok olumsuz etkisiyle mücadele edilmesinde, Birleşmiş Milletler (BM) tarafından sera gazı emisyonlarının azaltılması (*mitigation*) ve iklim değişikliğinin halihazırda görülen ve görülmesi muhtemel etkilerine uyum (*adaptation*) sağlanması iki önemli çözüm stratejisi olarak ele alınmaktadır. Azaltım ve uyum politikalarının geliştirilmesi doğrultusundaki uluslararası çalışmaların ve iklim değişikliği müzakerelerinin temel çıkış noktası; 1992 yılında Rio de Janeiro'da gerçekleştirilen BM Çevre ve Kalkınma Zirvesi sonucunda imzaya açılan BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) olmuştur (UNFCCC, 1992).

BMİDÇS'nin uygulama aracı olarak kabul edilen Paris İklim Anlaşması, 2015 yılı Aralık ayında gerçekleştirilen BMİDÇS 21. Taraflar Konferansı sonucunda oy birliği ile kabul edilmiş ve 2020 yılı itibarıyla uluslararası iklim değişikliği politikalarına yön vermeye başlamıştır. Taraf Ülkeler, Paris İklim Anlaşması kapsamında ulusal iklim değişikliği politikalarını belirlemektedir. Anlaşmanın nihai hedefi; "*küresel ortalama sıcaklık artışını 2 santigrat derecenin (^oC) oldukça altında tutmak ve 1,5^oC ile sınırlamak doğrultusunda çaba göstermek*"tir (UNFCCC, 2015; 2023a). Bununla birlikte Anlaşmanın söz konusu hedefinin yerine

getirilmesinde ve iklim değişikliğine neden olan sera gazı emisyonlarını azaltmaya dönük küresel çalışmalarda ve uygulamalarda başarıya ulaşılamadığı görülmektedir (UNFCCC, 2022).

Halihazırda küresel ortalama sıcaklık artışı 1,1°C'ye ulaşmış durumdadır. IPCC tarafından mevcut trendlerin devam etmesi halinde, küresel sıcaklık artışının yüzyılın sonuna kadar ortalama 3°C'ye ulaşmasının öngörülmesi, iklim acil durumu kapsamında BM öncülüğünde yürütülen İklim Eylemi (*Climate Action*) çalışmalarının etkin bir biçimde gerçekleştirilmesini elzem kılmaktadır. Küresel İklim Eylemi kapsamında BMİDÇS Sekretaryası tarafından belirlenen hedefler ise şunlardır (Alaamri vd., 2023; IPCC, 2023; UN, 2023; UNFCCC, 2023a; UNHCR, 2023):

1. İklim değişikliğiyle mücadele çalışmalarının BM 2030 Gündemi Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarını (SKA) ve bu amaçlar içinde de özellikle SKA13: İklim Eylemi'ni ve hedeflerini gerçekleştirmeye dönük bir kapsamının olması doğrultusunda (CSBB, 2021: 27);

    - Hedef 13.1: İklim ile ilişkili afetler ve tehlikelere dönük olarak dirençliliğin ve uyum kapasitesinin artırılması,
    - Hedef 13.2: İklim değişikliği önlemlerinin ulusal politika, strateji geliştirme ve planlama süreçlerine dahil edilmesi,
    - Hedef 13.3: İklim değişikliğinin etkilerine uyum ve erken uyarı sistemleri konusunda beşerî ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi,
    - Hedef 13.a: Sera gazı emisyonlarının azaltılması doğrultusunda gelişmekte olan ülkelere, gelişmiş ülkeler tarafından 2020 yılı itibarıyla yıllık 100 milyar dolar tutarında kaynak aktarılmasıyla Yeşil İklim Fonu'nun kaynak oluşumunun sağlanması,
    - Hedef 13b: En Az Gelişmiş Ülkeler ve Küçük Ada Devletleri'nde toplumsal hassas grupları geride bırakmayan bir yaklaşımla, iklim değişikliğine ilişkin idari kapasitenin ve planlama mekanizmalarının geliştirilmesi, olarak tespit edilmiştir.

2. Ülkeler tarafından Paris Anlaşması kapsamında sunulan ve ulusal azaltım ve uyum eylemlerini içeren Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkı (*Nationally Determined Contributions*-NDC) belgelerinde yer verilen taahhütlerin yerine getirilmesinin yanı sıra bu taahhütlerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi,

3. Toplumun tüm kesimlerinin iklim değişikliğine yönelik mücadele çalışmalarına katkı vermesinin sağlanması,

4. Tüm sektörlerdeki faaliyetlerin, çevresel ve iklim değişikliği bağlamındaki etkilerinin göz önünde bulundurulması, değerlendirilmesi ve bu etkilerin azaltılması,

5. Sürdürülebilir ve sorumlu üretim ve tüketim kalıplarının benimsenmesi,

6. İklim Eylemi'nin iletişim yoluyla desteklenmesi,

7. İklim Eylemi'ni geliştirmek doğrultusunda politika ve mevzuat altyapısının iyi bir biçimde oluşturulması,

8. İklim değişikliğiyle mücadele alanında uluslararası iş birliğinin güçlendirilmesidir.

Söz konusu hedeflerin gerçekleştirilebilmesi ve küresel İklim Eylemi süreçlerinde başarıya ulaşması, günümüz şartlarında her zamankinden önemli hale gelmiş durumdadır. Zira iklim değişikliği sonucunda ortaya çıkan küresel ısınma ve etkileri, sadece gelecek kuşakları değil, şimdiki kuşakları da önemli derecede tehdit etmektedir. Bu kapsamda BMİDÇS Sekretaryası tarafından İklim Eylemi'nin yapıcı bir biçimde sürdürülmesi doğrultusunda farklı denetim mekanizmalarının geliştirildiği görülmektedir. Bu sayede Taraf Ülkelerin iklim değişikliğine karşı geliştirdikleri yanıtların daha da güçlendirilmesi amaçlanmaktadır (INTOSAI, 2010a; 2010b; Milionis vd., 2021: 12). Uluslararası iklim değişikliği müzakerelerinin artan önemine koşut olarak, önümüzdeki süreçte çevre denetimi mekanizmalarının, iklim değişikliğiyle mücadeleye katkı verecek şekilde geliştirilmesi hususunun daha da öne çıkacağı öngörülmektedir. Denetim süreçleri kapsamında yapılacak değerlendirmelerde risklerin iyi bir biçimde anlaşılmış olması, denetimin kapsamını ve sonuçlarını ve bunun yanı sıra, İklim Eylemi'nin başarısını önemli ölçüde etkileyecektir (Qu vd.,

2022). Dolayısıyla denetim mekanizmalarının iklim değişikliğiyle mücadeleye katkısının irdelenmesi oldukça önemlidir.

Bu esaslar doğrultusunda bu bölümün amacı; iklim değişikliğiyle mücadelede azaltım ve uyum eylemlerinin geliştirilmesinde, yüksek denetim kurumlarının (YDK) ve gerçekleştirdikleri denetim süreçlerinin katkısının değerlendirilmesidir. Bu kapsamda çalışmada ele alınan araştırma soruları şunlardır:

- İklim Eylemi kapsamında BM'nin yürüttüğü süreçlerle YDK'lar ne şekilde ilişkilidir?
- İklim değişikliğiyle mücadelede YDK'lar tarafından yürütülen denetim süreçlerinin aşamaları hangi unsurları kapsamalıdır?
- İklim değişikliğiyle mücadelede etkin bir denetim için YDK'lara sunulacak tavsiyeler nelerdir?

Çalışma iki bölüm halinde ele alınmıştır. Öncelikle, iklim değişikliğiyle ilişkili BM belgeleriyle YDK'lar ve denetim süreçleri arasındaki ilişki irdelenmiştir. Ardından, iklim değişikliğiyle mücadelede YDK'ların yürüttüğü denetim çalışmalarının aşamalarının neler olması gerektiği ele alınmıştır. Bu başlıklardan elde edilen bulgular doğrultusunda sonuç kısmında genel bir değerlendirmeye yer verilmiştir.

1. İKLİM DEĞİŞİKLİĞİYLE İLİŞKİLİ BM BELGELERİNİN YDK'LAR VE DENETİM SÜREÇLERİYLE İLİŞKİSİ

2020 yılı itibarıyla küresel ve ulusal iklim değişikliği politikalarının belirlenmesinde temel uygulama aracı niteliği kazanmış olan Paris Anlaşması, aralarında Türkiye'nin de olduğu 195 ülke tarafından onaylanmış durumdadır. Türkiye, 10 Kasım 2021 tarihi itibarıyla Anlaşma'ya taraf olmuştur (UNFCCC, 2023b; 2015). Paris Anlaşması'nın yapısının anlaşılması, ulusal düzeyde iklim değişikliğiyle ilişkili farklı alanlardaki politika geliştirme, uygulama ve denetim süreçlerinin etkin bir biçimde yürütülebilmesi doğrultusunda oldukça önemlidir. Paris Anlaşması'nın yapısal olarak irdelemesi yapıldığında, aşağıdaki temel başlıkları içerdiği görülmektedir (UNFCCC, 2015; 2023c; 2023d):

- Sera gazı azaltımı (Madde 4): Paris Anlaşması, Taraf Ülkeler tarafından NDC'lerin hazırlanması, BMİDÇS Sekretaryasına

iletilmesi ve bu belgelerde belirtilen taahhütlere ulaşılmasında ulusal önlemlerin alınması konularında bağlayıcı hususlar içermektedir. Bu kapsamda beş yıllık periyotlarda NDC'lerin gözden geçirilmesi, denetimlerinin yapılması, daha yüksek düzeyde azaltım hedeflerini içerecek şekilde güncellenmeleri ve açıklık ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda gerekli bilgilerin Taraf Ülkeler tarafından sağlanması gereklidir. Bu doğrultudaki ilk değerlendirmenin 2023 yılında gerçekleştirilecek olan Küresel Değerlendirme (*Global Stocktake*) kapsamında yapılması ve her beş yılda bir tekrarlanması hususu Anlaşma'da yer almıştır.

- Yutaklar ve rezervuarlar (Madde 5): Taraflar, ormanlar gibi sera gazı yutak alanları başta olmak üzere tüm sera gazı yutak ve rezervuar alanlarının korunması ve bu alanlarda gerekli geliştirmelerin sağlanması yönünde teşvik edilmektedirler.

- Uyum (Madde 7): Küresel uyum hedefi Paris Anlaşması kapsamında; uyum kapasitesinin artırılması, dirençliliğin güçlendirilmesi ve iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine karşı kırılganlığın azaltılması olarak tanımlanmıştır. Bu kapsamda uyum çabalarının geliştirilmesi doğrultusunda uluslararası iş birliklerinin güçlendirilmesi, Taraf Ülkelerin Ulusal Uyum Planlarının hazırlanması ve uygulanması gereklidir. Bunun yanı sıra ülkeler tarafından uyum için planlanan ve NDC'ler kapsamında farklı araçlarla gerçekleştirileceği taahhüt edilen eylemlerin sürecine ilişkin bildirimlerin sunulması ve bunları periyodik güncellemelerinin yapılması da Anlaşma'da yer almıştır.

- Kayıp ve zarar (Madde 8): İklim değişikliğiyle ilişkili olarak aşırı hava olaylarının yanı sıra, yavaş başlayan olaylar (kuraklık, çölleşme, deniz suyu seviyesindeki artış gibi) da kayıp ve zararların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Paris Anlaşması uzanımında söz konusu kayıp ve zararlara ilişkin olarak uluslararası iş birliğine dayalı olarak Varşova Uluslararası Mekanizması kurulmuştur ve kayıp ve zarara ilişkin eylemlerin desteklenmesi hedeflenmiştir. Bu desteklerin kapsamı finansal, teknolojik ve kapasite geliştirme olarak tespit edilmiştir.

- Finansman, Teknoloji Transferi ve Kapasite Geliştirme Destekleri (Madde 9, 10 ve 11): BMİDÇS'de temeli atılan gelişmiş

ülkelerin gelişmekte olan ülkelere iklim değişikliğiyle mücadele çalışmalarında destek olması hususu, Paris Anlaşması'nda da yerini almıştır. Gelişmekte olan ülkelere sağlanacak finansman, teknoloji transferi ve kapasite geliştirme desteklerinin azaltım ve uyum eylemleri arasında dengeli dağılımının sağlanması, mevcut finansman destelerine ilişkin raporlama yapılması ve geleceğe dönük olarak yapılması öngörülen mali destekler konusunda iki yılda bir gösterge niteliğinde bilgiler sunulması hususları da Anlaşma'da yer almaktadır. Yeşil İklim Fonu başta olmak üzere, BMİDÇS'nin mali mekanizmalarının Paris Anlaşması'na hizmet edeceği hususu da Anlaşma'da hükme bağlanmıştır.

- Şeffaflık (Madde 13): Paris Anlaşması, Ortak Fakat Farklılaştırılmış Sorumluluklar ve Göreceli Kapasiteler Prensibini temel alınarak, Taraf Ülkelerin sorumluklarını yerine getirme durumlarını denetlemek doğrultusunda şeffaflık ve muhasebe mekanizmaları içermektedir. Taraf Ülkeler tarafından sunulan raporların yanı sıra, sunulan bilgilerin doğruluğu uzman değerlendirmesine tabii tutulmaktadır. Söz konusu mekanizmalar cezai olmayan bir yaklaşım benimsemekle birlikte, uygulamaları Taraflar Konferansı'na yıllık olarak raporlanmaktadır.

Görüleceği üzere, BMİDÇS ve Paris Anlaşması kapsamında yürütülen uluslararası iklim değişikliği müzakere süreçleri pek çok farklı konuda çeşitli denetim ve değerlendirme mekanizmalarına sahiptir. İklim değişikliği gibi çevresel başlangıcı olan konuların denetiminin yapılması hususu, esasen uluslararası alanda uzun süreden beri yürütülen önemli çalışmaların da odağında yer almıştır. Bu çalışmaların en önemlilerinden biri kuşkusuz, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) tarafından, çevre denetimlerine yönelik olarak Çevresel Denetim Çalışma Grubu'nun (WGEA), aynı zamanda BMİDÇS'nin de imzaya açıldığı yıl olan 1992 yılında kurulmasıdır. Çalışma Grubu tarafından her üç yılda bir yayımlanan anket sonuçlarıyla, küresel düzeyde çevresel denetim süreçlerinin mevcut durumu ortaya konulmaktadır. Bu sayede denetim kurumları tarafından YDK'ların yürüttüğü ve yapmayı planladığı denetimlere, çalışmaya ayırdıkları kaynaklara, seçtikleri konulara, denetimlerini gerçekleştirme ve bu denetimler hakkında iletişim kurma yollarına ilişkin genel bir değerlendirme yapılmakta ve çalışmaların önündeki başlıca engeller tanımlanabilmektedir (Başaran, 2007: Niemenmaa, 2021).

WGEA tarafından YDK'ların çalışmalarının üzerinde yoğunlaştığı konuların belirlenmesinde, Paris Anlaşması'nın yukarıda açıklanan önemli maddeleri kapsamındaki içeriği, BM SKA'larıyla birlikte önemli bir kaynağı oluşturmaktadır. WGEA tarafından yapılan 2018-2020 dönemine ilişkin anket çalışmasının sonuçları; YDK çalışmalarında doğanın korunması konusuna bir odaklanma olduğunu gösterirken; 2021-2023 dönemine ilişkin olarak yapılan anket çalışması ise iklim değişikliği ve spesifik olarak iklim değişikliğinin mevcut ve beklenen etkilerine uyum konularının ön plana çıktığını ortaya koymuştur (Tablo 1). Oysa bu konu bir önceki dönemdeki ankette ilk 10 odak konu arasında yer alamamıştır. Aralık 2021 tarihinde yayımlanan 10. Çevre Denetim Anketi sonuçlarındaki bu gelişme, YDK'ların iklim değişikliği konusuna giderek artan ilgisini de ortaya koymaktadır. Bu kapsamda WGEA tarafından özellikle Paris Anlaşması ve BM SKA'larına dönük denetlemelere ilişkin çalışmaların da giderek arttığı tespit edilmiştir. YDK'ların denetim konularında 2018-2020 döneminde özellikle SKA6: Su ve Sanitasyon, en çok denetim gören konu olarak ön plana çıkarken; 2021-2023 döneminde ise SKA13: İklim Eylemi'nin denetim süreçlerinde daha da ön plana çıkması öngörülmektedir (INTOSAI, 2021: 20-21).

Tablo 1. 2021-2023 Döneminde YDK'ların Denetimlerinde Öncelikli İlk 10 Konu

Konular	**Konu hakkında faaliyet gösteren YDK sayısı**
İklim değişikliğine uyum	28
Korunan alanlar ve doğa parkları	24
Ormancılık ve kereste kaynakları	23
İçme suyu tedariği ve kalitesi	23
Tarım	21
İklim değişikliği/Azaltım	21
Belediye katı ve tehlikeli olmayan atıkları	19
Belediye tehlikeli atıkları	19
Çevre vergileri, ücretler, harçlar, depozito iade sistemleri	19
Döngüsel ekonomi	19

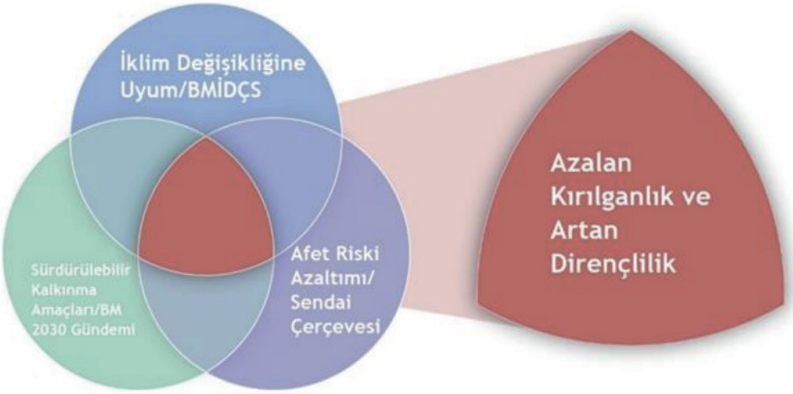
Kaynak: INTOSAI (2021: 21).

INTOSAI tarafından, özellikle iklim değişikliğinin mevcut ve öngörülen etkilerine uyum ve dirençlilik sağlama konularında denetim süreçlerinin aktif şekilde kullanılmasına dönük olarak; yalnızca Paris Anlaşması ve SKA'ların değil, bunlarla birlikte bir diğer önemli BM belgesi olan Sendai Afet Riski Azaltma Çerçevesi'nin (SARAÇ) temel hedeflerinin yerine getirilmesi doğrultusunda da çalışmalar yapıldığı ve özellikle de SKA13: İklim Eylemi'nin yukarıda açıklanan 13.1 hedefine dönük olarak bir Rehber'in de hazırlandığı görülmektedir (INTOSAI, 2019). Söz konusu Rehber'de de değinildiği gibi, SARAÇ'ın temel hedefi; halihazırdaki afet risklerinin azaltılması ve yeni afet risklerinin önlenmesidir. Bu kapsamda SARAÇ'ta dört alana öncelik verilmesi esas alınmaktadır. Bu alanlar (UNDRR, 2015);

1. Afet risklerinin neler olduğunun anlaşılması,
2. Afet risklerini yönetebilmek doğrultusunda paydaşlar arasında yönetişimin geliştirilmesi,
3. Dirençlilik sağlamak doğrultusunda afetlerle mücadeleye yatırım yapılması,
4. Afetlerden sonra "daha iyisini inşa etme" doğrultusunda müdahale, kurtarma, rehabilitasyon ve yeniden inşa süreçlerinin etkin bir biçimde yürütülebilmesi doğrultusunda da hazırlıkların yapılmasıdır.

Dolayısıyla, afet riskleriyle özellikle iklim değişikliğiyle ilişkili afetlerle ve diğer olumsuz etkilerle mücadele edilmesinde BM SKA'ları, BMİDÇS ve Paris Anlaşması ve SARAÇ arasında (Şekil 1) bir sinerjinin yakalanmasının beklenildiği ve bu sinerjinin denetim süreçlerine de yansıtılmasının gerekli olduğu görülmektedir (Tuğaç, 2021: 7).

Şekil 1. BM SKA'ları, BMİDÇS/Paris Anlaşması ve SARAÇ İlişkisi



Kaynak: UNFCCC (2017).

INTOSAI 2023-2028 Stratejik Planı'nda da YDK'ların Plan'ın uygulama döneminde ulaşması gereken öncelikli hedefleri arasında "BM SKA'larının hedeflerine ulaşmasının desteklenmesi" yer almaktadır (INTOSAI, 2023: 2). YDK'ların SKA'ları ve bunun içinde SKA13: İklim Eylemi'nin hedeflerini yerine getirirken ulusal, bölgesel ve küresel ölçekte ele alabilecekleri temel yaklaşımlar ise şunlardır (INTOSAI, 2019: 14):

1. SKA'lar konusunda sağlanan ilerlemelerin, sürecin ve üretilen verilerin güvenirliğinin raporlanmasına ilişkin olarak ulusal sistemin hazır bulunuşluğunun değerlendirilmesi,

2. Temel devlet programlarının ekonomik, etkinlik ve verimlilik bağlamlarında SKA13: İklim Eylemi'nin hedeflerini destekleme durumunun belirlenmesine dönük performans denetimleri gerçekleştirilmesi,

3. SKA16: Barış, Adalet ve Güçlü Kurumlar amacının ve hedeflerinin gerçekleştirilmesi doğrultusunda şeffaf, etkin ve hesap verebilir kurumların sağlanmasına dönük değerlendirmelerin yapılması,

4. YDK'nın kendi faaliyetlerinde de şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından model olmasıdır.

Bu temel dört basamaklı yaklaşım, iklim değişikliğine ilişkin ulusal kamu politikalarının denetim süreçlerine uygulandığında öncelikle

yerel/ulusal, ardından da küresel düzeyde iklim değişikliğiyle mücadele çabalarının etkinliği ve verimliliği konusunda da denetim sağlanmış olacaktır. Zira ulusal çabaların etkileri, bir ülkenin NDC'sinde belirtmiş olduğu azaltım ve uyum eylemleri başta olmak üzere iklim değişikliğiyle mücadelede ortaya koymuş olduğu taahhütlerin ve bunu gerçekleştirmedeki yol haritasının başarısının ölçülmesi bağlamında oldukça önemlidir (INTOSAI, 2019: 15; Silva, 2022).

Kuruluş misyonu çerçevesinde YDK'lara araştırma ve rehberlik desteği sağlamaya çalışan INTOSAI, SKA'larla ilişkili denetimler için geliştirdiği rehberler, verdiği eğitimler ve metodoloji desteği gibi araçlarla YDK'ların yenilikçi yaklaşım ve stratejileri hayata geçirmelerini teşvik etmiş ve YDK'ların küresel gündemi yakalayarak vatandaşın hayatına daha fazla değer katmaya odaklanmalarında önemli rol oynamıştır. BM ve bağlı kuruluşları ile sürdürdüğü yakın iş birliği de SKA'ların uygulamaya geçirilmesi, sonuçlarının izlenmesi ve etkili sonuçlar alınmasında YDK'ların rollerinin geliştirilmesine katkı sağlamıştır (Köse, 2023).

2. İKLİM DEĞİŞİKLİĞİYLE MÜCADELEDE YDK'LARIN GERÇEKLEŞTİRDİĞİ DENETİM SÜREÇLERİNİN AŞAMALARI

İklim değişikliği konusunda politika ve eylem geliştirme süreçlerinde yaşanacak gecikmeler, daima daha fazla çevresel, sosyal ve ekonomik maliyetin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu nedenle önümüzdeki dönemde denetim süreçlerinde iklim değişikliğiyle mücadele ve uyuma dönük konuların daha fazla yer alması kaçınılmazdır. Zira IPCC ve BMİDÇS Sekretaryası tarafından ülkelerin NDC'leri değerlendirildiğinde azaltım ve uyum konusunda yeterli derecede etkin taahhütlerin ortaya konulmadığı ya da yeterince etkin bir biçimde uygulanmadığı vurgulanmaktadır (IPCC, 2023; Silva, 2022; UNFCCC, 2022). Çevre konularına ilişkin denetimler, iklim değişikliği gibi çevresel başlangıçlı ancak ekonomik ve sosyal sonuçlar da ortaya çıkaran bir konunun irdelenmesi bağlamında bu nedenle daha da önem kazanmış durumdadır. Çünkü çevre konusuna yönelik denetimlerde hükümet politikalarının ve programlarının çevresel boyutları, tahsis edilen finansal kaynaklar, uygulamalar ve performansa dönük denetimler yapılmaktadır (Başaran, 2007: 94).

INTOSAI (2010b: 6) tarafından gerçekleştirilen ve altı kıtada gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki 14 YDK'nın iklim değişikliği alanında yapmış olduğu denetim çalışmalarının sonuçlarının bir arada değerlendirildiği bir çalışmada;

- Ülkelerin uluslararası anlaşmaların gereği olarak BM'ye sunmuş oldukları sera gazı emisyon azaltım hedef ve taahhütleri olmakla birlikte, bunların yeterince etkin ve kapsamlı plan, politika ve sektörel stratejilerle desteklenmediği,
- Pek çok ülkede iklim değişikliği ile ilişkili riskler ve bunlara uyum sağlamaya dönük bütünleşik bir sürecin henüz işletilemediği,
- Sera gazı azaltımına ilişkin uluslararası mekanizmalardan etkin bir biçimde faydalanılamadığı,
- Ülkelerin farklı yönetim kademeleri arasında iklim değişikliği politikalarının uygulanması aşamasında koordinasyonun etkin biçimde sağlanamadığı,
- İklim değişikliğiyle mücadelede elzem olan bilimsel ve güncel veri ve bilgilerin mevcudiyetinde sorunlar olduğu,
- Kurumsal, yasal, ekonomik araçlar başta olmak üzere iklim değişikliğiyle mücadele politikalarının uygulanmasında kullanılan araçlarda da eksikliklerin olduğu tespit edilmiştir.

Bu noktada iklim değişikliğiyle ilişkili ulusal politikaların ve uygulamaların denetimi, küresel iklim değişikliğiyle mücadele çalışmalarına katkı sunulması bağlamında da önemli bir gereksinim olarak ortaya çıkmaktadır. Çevre denetimi aracılığıyla YDK'lar, devletlerin iklim değişikliği konusundaki performanslarını ve yönetim süreçlerini geliştirmelerine destek olmaktadır. Çevre denetimlerinin; (i) belirli bir konudaki çevre sorunlarının düzeltilmesine (su kalitesinin yükseltilmesi, doğal kaynakların etkin kullanımının sağlanması, çevre kirliliğinin azaltılması, biyoçeşitliliğin korunması gibi), (ii) genel olarak çevre konusunda kamu politika araçlarının düzenlenmesine ve geliştirilmesine (çevre mevzuatının gözden geçirilmesi ve geliştirilmesi, çevre projelerine fon aktarılmasının sağlanması, çevresel etki değerlendirme sürecinin güçlendirilmesi, veri toplama ve izleme süreçlerinin geliştirilmesi ve çevre yönetimi alanında hesap

verilebilirliğin yerleşik hale gelmesi gibi) katkı verdiği görülmektedir (Başaran, 2007: 96; Efendi, 2005: 85; Qu vd., 2022).

İklim değişikliğine sebep olan sera gazı emisyonlarının azaltılması ve iklim değişikliğinin mevcut ve beklenen etkilerine uyum sağlanmasına dönük denetimlerde yararlanılmak üzere INTOSAI (2010a) tarafından geliştirilen yaklaşımla bu alanlara dönük politikaların yeterliliği ve ulusal olarak hazır bulunma düzeyinin değerlendirilmesi yapılabilmekte ve denetim süreçlerinin kapsamı ve tasarımı da yapılabilmektedir (Şekil 2).

Şekil 2. İklim Değişikliğine Yönelik Denetimlerin Temel Aşamaları

Kaynak: INTOSAI (2010a: 11).

YDK'lardaki denetçiler tarafından iklim değişikliği konusunda yukarıdaki aşamalardaki değerlendirmelerin yapılabilmesi doğrultusunda ilk ve öncelikli aşama; denetçilerin iklim değişikliği ve ortaya çıkardığı etkiler ve bu kapsamda ortaya konulan ulusal ve uluslararası taahhütler konularında yeterli bilgiye sahip olmalarıdır (Silva, 2022).

INTOSAI (2010a: 6, 25, 27) tarafından iklim değişikliği denetimlerinde temel alınmak üzere hazırlanan Rehber çalışmasında, BMİDÇS kapsamında ortaya konulduğu vurgulanan, ancak aynı zamanda Paris Anlaşması'nda da yer alan taahhütler ve Taraf Ülkelerin yükümlülükleri aşağıdakiler olarak belirtilmiştir:

- Taraf Ülkelerin, iklim değişikliği sorunuyla mücadele etmek ve sera gazı emisyonlarının miktarını azaltmak doğrultusundaki çalışmalarına ilişkin bilgileri içeren ulusal bildirimlerini hazırlamaları, bölgesel programlar oluşturulması, yayımlanması ve bunların düzenli olarak güncellenmesi,

- BMİDÇS'nin Ek-1'inde[2] yer alan ülkelerin, ulusal bildirimlerini hazırlamalarının yanı sıra, insan kaynaklı sera gazı emisyonları ve emisyon yutaklarına ilişkin olarak, IPCC Ulusal Sera Gazı Envanteri Rehberleri'ni kullanarak sera gazı envanterlerini hazırlamaları, BMİDÇS Sekretaryasına bildirmeleri, envanterlerin periyodik olarak güncellenmesi ve bu envanterlerin erişilebilir olması,

- Ek-Dışı ülkeler de dahil olmak üzere BMİDÇS'ye taraf tüm ülkelerin, iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine karşı uyumu hedefleyen eylemler planlaması,

- Taraf Ülkelerin insan kaynaklı sera gazı emisyonlarının azaltılması, kontrol edilmesi konularında teknolojileri, uygulamaları ve süreçleri paylaşması ve bu alanlarda iş birliklerini güçlendirmesi,

- İklim değişikliğinin etkileri karşısında belirsizliklerin giderilmesi doğrultusunda sistematik gözlem ve veri arşivlerinin geliştirilmesi ve bu alanda BMİDÇS Sekretaryasından araştırma desteğinin sağlanması,

- BMİDÇS'nin Ek-2 ülkelerinin yani gelişmiş ülkelerin, gelişmekte olan ülkelere yeni finansman kaynakları sağlaması ve böylelikle gelişmekte olan ülkelerin Sözleşme kapsamındaki yükümlülüklerini gerçekleştirmelerinin desteklenmesidir.

İklim değişikliğiyle ilişkili denetim süreçleri, sadece yukarıdaki BMİDÇS ve Paris Anlaşması'nın içerdiği maddeler ve taahhütler bağlamında değil, etkin hesap verebilirlik düzenlemelerinin yapılması, karar verme süreçlerinde şeffaflığın sağlanması, paydaş katılımının desteklenmesi ve iyi yönetişim ve iç kontrol sistemlerinin geliştirilmesi bağlamlarında da oldukça önemlidir (Ross, 2021).

İklim değişikliği politikalarının geliştirilmesinde mümkün olduğunca fazla paydaşın dahil edildiği iyi bir yönetişim sürecinin geliştirilmesi, tutarlı politikaların geliştirilmesi ve uygulanması ve aynı zamanda söz

2 BMİDÇS'nin ekinde ülkeler üç ana grupta yer almaktadır. Söz konusu ülke gruplamasında; Türkiye'nin içinde yer aldığı Ek-1 ülkeleri gelişmiş ülkelerden, Ek-1'in alt kümesi olan Ek-2 grubu ülkeleri en gelişmiş ülkelerden oluşmaktadır. Üçüncü olarak gelişmekte olan ülkelerin oluşturduğu Ek-Dışı Ülkeler grubu bulunmaktadır (MFA, 2023).

konusu çalışmaların şeffaflığının sağlanması bakımından elzemdir. İyi bir yönetişim sürecinin sağlandığının en önemli belirleyicileri aşağıdakilerden oluşmaktadır ve denetim süreçleri planlanırken ilk olarak bakılması gereken hususları oluşturmaktadır (INTOSAI, 2010a: 29):

- Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında etkin hesap verilebilirlik düzenlemelerinin yapılmış olması,
- Karar verme süreçlerinde şeffaflığın sağlanması,
- İklim değişikliğiyle ilgili tüm paydaşların iklim politikalarının belirlendiği süreçlere dahil edilmesi,
- Devletin iklim değişikliği politikaları bağlamında bir hedefi ve beklenen sonuçları tanımlamış olması, bunları gerçekleştirmek doğrultusunda bir uygulama stratejisinin bulunması ve gerçekleştirme etkinliğinin düzeyinin anlaşılmasında gerekli olan bilgileri sağlaması, gerçekleşmeme durumunun da göz önünde bulundurulduğu bir risk-temelli yönetim yaklaşımının kurgulanmış olması,
- İklim değişikliği politikaları ve süreçlerine yönelik bir iç kontrol sisteminin[3] oluşturulmuş olması.

Ulusal iklim politikalarının iki ana unsuru olan azaltım ve uyum eylemleri kapsamında YDK'lar tarafından gerçekleştirilecek denetim süreçlerinin planlanmasında, INTOSAI tarafından tanımlanan metodolojide önemle ele alınması gereken ve yukarıdaki Şekil 2'de belirtilen aşamalar kapsamında denetim süreçlerinin kurgulanmasında sorulması önerilen sorular Tablo 2'de yer almaktadır. Bu soruların cevapları, aynı zamanda kurumların iklim değişikliği politikaları ve iklim değişikliğiyle mücadele için geliştirilen yanıtların varlığı ve hazır

3 INTOSAI (2010a: 30), iç kontrol sistemleri için denetim kriterlerini beş bileşenli bir model ile tanımlanmıştır: (1) Kontrol çevresinin varlığı: Yani tüm ulusal kurum ve kuruluşların risklerle mücadele süreçlerine dahil olması, (2) Risk değerlendirmesi: Belirlenen hedeflere ulaşmada ortaya çıkabilecek risklerin tanımlanması ve önceliklendirilmesi, (3) Kontrol faaliyetleri: Tanımlanan riskler bağlamında prosedürlerin ve süreçlerin tanımlanması, (4) Bilgi ve iletişim: Yani risk yönetimi konusundaki süreçlerde iletişimin ve gerekli bilgilendirmenin sağlanması, (5) İzleme: Gerçekleştirilen aktivitelerin belirlenen hedefleri gerçekleştirme düzeyinin belirlenmesine dönük olarak izlenmesi olarak belirlenmiştir.

bulunuşluğu konusunda da değerlendirme yapılabilmesine olanak sağlamaktadır.

Tablo 2. YDK'ların İklim Değişikliği Denetimleri İçin Anahtar Sorular

	Azaltıma ilişkin sorular	Uyuma ilişkin sorular
AŞAMA 1	**Emisyonların tanımlanması** - Sera gazı emisyon trendleri ve projeksiyonları nelerdir? - Ana sera gazı emisyon kaynakları nelerdir?	**İklim değişikliğinin etkilerine ilişkin ulusal kırılganlıkların belirlenmesi** - İklim değişikliğinin mevcut ve öngörülen etkileri nelerdir? - Uyum kapasitesi nedir? - İklim değişikliğine karşı kırılganlıklar nelerdir?
AŞAMA 2	İklim değişikliğinin azaltılması konusunda merkezi yönetimin cevaplarının haritalanması - Uluslararası azaltım taahhütleri nelerdir? - Sera gazı emisyonlarının azaltılması doğrultusunda ulusal hedefler nelerdir? - Azaltım süreçleriyle ilgili kurumlar ve bunların rolleri ve görevleri nelerdir? - Sera gazı emisyonlarının azaltılması doğrultusunda anahtar politika araçları nelerdir?	İklim değişikliğine uyum konusunda merkezi yönetimin cevaplarının haritalanması - Uyum politikalarının amaç ve hedefleri nelerdir? - Uyuma yönelik politika araçları nelerdir? - Uyum süreçleriyle ilgili kurumlar ve bunların rolleri ve görevleri nelerdir?

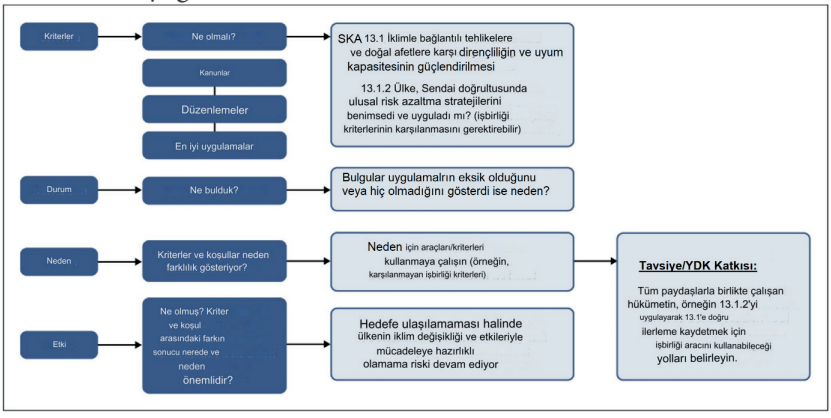
AŞAMA 3	**Denetim konularının ve önceliklerinin belirlenmesi** - Amaç ve hedeflere ulaşılıyor mu? (Etkinlik risk analizi) - Riskler politika araçlarının kullanımıyla mı ilişkili? (Etkinlik risk analizi) - Merkezi yönetim süreci doğru bir biçimde yönetiyor mu? (Etkinlik risk analizi) - Finansal kaynaklar doğru bir biçimde kullanılıyor mu? (Etkinlik risk analizi) - Yönetim, harcamaları düşük tutmaya odaklanıyor mu? (Ekonomik risk analizi) - Denetimin genel hedefleri neler olmalıdır?	**Denetim konularının ve önceliklerinin belirlenmesi** - Merkezi yönetim tarafından iklim değişikliğinden kaynaklanan kırılganlıklar doğru biçimde değerlendiriliyor mu? (Etkinlik risk analizi) - Etkin bir plan veya strateji geliştirilmiş mi? (Etkinlik risk analizi) - Kırılgan sektörler veya alanlardaki ihtiyaçlara dönük iklim değişikliği eylemlerine olan ihtiyaç karşılanıyor mu? (Etkinlik risk analizi) - Finansal kaynaklar doğru bir biçimde kullanılıyor mu? (Etkinlik risk analizi) - Tanımlanan kırılganlıklara yönelik eylemler uygun biçimde gerçekleştiriliyor mu? (Etkinlik risk analizi) - Yönetim, uyuma yönelik harcamaları mümkün olduğunca düşük tutmaya odaklanıyor mu? (Ekonomik risk analizi - Denetimin genel hedefleri neler olmalıdır?
AŞAMA 4	**Denetimin planlanması** - Merkezi yönetim tarafından emisyon hedefleri ve taahhütleri gerçekleştirilebilecek mi? - Politika araçları etkin mi? - İklim değişikliğine karşı geliştirilen yanıtların yönetimi etkin mi?	**Denetimin planlanması** - Yetkili makamlarca iklim ile ilişkili tehditler tanımlanmış mı? - Hükümetin kapsayıcı bir politikası, planı veya stratejisi var mı? - Uyum yönetişimi etkin mi? - Politika araçları etkin mi?

Kaynak: INTOSAI (2010a: 7).

Aşama 1 ve 2'deki sorular daha çok ulusal politikalar ve iklim değişikliğine geliştirilen yanıtlar bağlamında mevcut durumu ve hazır bulunuşluluk düzeyini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bunları takip eden diğer aşamalardaki denetim çalışmalarında ise sadece finansal olarak değil, uygulanan ulusal iklim değişikliği politikaları bağlamında kurumların performanslarının da değerlendirilmesine dönük denetimlerin yapılması amaçlanmaktadır. Böylelikle uygulamaların ve programların etkinliği ortaya konulabilmektedir.

Aşama 3 ve 4'te belirtilen denetim konularının ve önceliklerinin seçilmesi ve denetimin tasarlanması aşamasına geçilebilmesi için, bu aşamalarda denetim yapılacak kurumda denetime tabi tutulacak kriterler (*criteria*) tespit edilmeli, gözlemlenen koşullar (*condition*) raporlanmalı, ulaşılan ya da ulaşılamayan hedeflerle ilgili sebepler (*cause*) ortaya konulmalı ve bunun mevcut ve beklenen etkileri (*effect*) de açık bir biçimde denetim süreci kapsamında tanımlanmalıdır. İklim Eylemi'ne dönük olarak söz konusu performans denetimine ilişkin örnek bir diyagram Şekil 3'te yer almaktadır. Bu basamaklarda bulunan bulgular (*findings*) sonucunda YDK tarafından tavsiyeler (*recommendation*) ortaya konulmalıdır (INTOSAI, 2019: 15).

Şekil 3. İklim Değişikliği Faaliyetlerine Yönelik Örnek Performans Denetimi Diyagramı



Kaynak: INTOSAI (2019: 16).

Yukarıdaki örnek diyagram BM SKA 13: İklim Eylemi'nin 13.1 hedefine dönük olarak hazırlanmıştır. BM SKA'larından ve hedeflerinden yararlanılarak performans değerlendirmesinin ve denetimlerin

yapılabilmesi doğrultusunda BM tarafından her bir SKA için hedefler ve bunların altında da gösterge kümeleri tanımlanmıştır. Küresel gösterge çerçevesi 231 tekil gösterge içermektedir, ancak bazı SKA'lar ortak bazı göstergeleri paylaştığından bu tip tekrarlayan göstergelerle birlikte toplamda 248 gösterge bulunmaktadır (UNSTATS, 2023a). Göstergelerin sınıflandırılmasında ilgili verilerin mevcudiyetine göre iki aşamalı bir sınıflandırma sistemi[4] tanımlanmıştır. Buna göre (UNSTATS, 2023b):

- Aşama 1: Gösterge küresel çapta tüm bölgelerdeki ülkelerin en az %50'si tarafından üretilen, kavramsal olarak net bir göstergedir.
- Aşama 2: Gösterge kavramsal olarak açık olarak net olsa da tüm ülkeler tarafından düzenli olarak üretilmemektedir.

INTOSAI tarafından, söz konusu aşamalardan hareketle iklim değişikliğiyle mücadele ve iklim ile ilişkili afetlerin yönetimine dönük katkı sunan bir denetim çalışmasında YDK'ların, BM SKA'larının hedeflerini gerçekleştirmesi temel anlayışı içerisinde örneğin; SKA13 İklim Eylemi amacının yukarıda da yer verilen 13.1 hedefinin BM tarafından belirtilen aşağıdaki farklı aşamalarda yer alan göstergelerinin denetim süreçlerinde kriter olarak baz alınabileceğini belirtilmiştir (INTOSAI, 2019: 19):

- Hedef 13.1: İklim ile ilişkili afetler ve tehlikelere dönük olarak dirençliliğin ve uyum kapasitesinin artırılması,
    - 13.1.1. Her 100 bin kişide iklim ile ilişkili afetler nedeniyle doğrudan etkilenen, hayatını kaybeden ve kaybolan insan sayısı (Aşama 2),
    - 13.1.2. SARAÇ ile uyumlu ulusal afet riski azaltım stratejileri geliştiren ve bunları uygulayan ülke sayısı (Aşama 1),
    - 13.1.3. Ulusal afet riski azaltım stratejileri doğrultusunda yerel afet riski azaltım stratejilerini belirleyen ve uygulayan yerel yönetimlerin oranı (Aşama 2).

4 Küresel SKA Göstergeleri için BM İstatistik Komisyonu'nun Mart 2023'te gerçekleştirilen 54. oturumunda, geçmiş yıllarda SKA gösterge sınıflandırmasının üçüncü grubu niteliğinde olan "Aşama 3: Gösterge için uluslararası kabul görmüş bir standart veya metodoloji bulunmamaktadır ancak geliştirilmektedir." ifadesinin sınıflandırmadan çıkarılmasına karar verilmiştir (UNSTATS, 2023c).

Ayrıca söz konusu SKA13'ün hedeflerinin gerçekleştirilebilmesinde en önemli konulardan biri olan iklim finansmanı hususunda da 2022 yılında WGEA tarafından denetim çalışmalarına yol göstermeye dönük olarak İklim Finansmanının Denetimi: YDK'lar için Araştırma ve Denetim Kriterleri dokümanı yayımlanmıştır. Ancak genel bir değerlendirme yapıldığında, iklim finansmanının denetimi konusunun küresel çapta YDK'lar için görece yeni bir konu olduğu görülmektedir (INTOSAI, 2022; Köse, 2022: 507).

Özetle, YDK'ların denetim süreçlerinde iklim değişikliğiyle mücadeleye katkı vermek doğrultusunda belirlenecek kriterlerin tespit edilmesinde SKA göstergeleri iyi birer kaynaktır ve sayısı 17 olan SKA'ların tamamının birbirleriyle ve dolayısıyla SKA13: İklim Eylemi ile içsel ilişkiye sahip olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Özellikle SKA 13 konusundaki uygulamaların başarı düzeyinin diğer SKA'ların uygulama başarısını da büyük ölçüde etkilediği (Tuğaç, 2023: 128) dikkate alındığında, bu alandaki denetimlerin özel öneme sahip olduğu da vurgulanmaya değerdir. Ayrıca ulusal düzeyde iklim değişikliğiyle mücadeleye ilişkin kurumsal politika ve stratejilerin performanslarına ve etkinliğine ilişkin denetim süreçlerinin yapısının çok kapsamlı olması kaçınılmazdır ve denetim süreçlerinin belirli başlıklar altında toplanarak tasarlanması ve etaplanması sürecin daha sistematik biçimde ilerlemesini mümkün kılacaktır.

Ayrıca SKA13 konusundaki başarısızlık, diğer SKA'ların gerçekleştirilmesi için uygun zeminin ortadan kalkması anlamına gelmektedir

SONUÇ

İklim değişikliği sorunu acil önlemlerin alınması gerektiren önemli bir konudur. İklim değişikliğinin etkileri ülke veya bölge sınırı tanımamaktadır. İklim değişikliği dolayısıyla aşırı hava olaylarının sıklığı ve yoğunluğu artmaktadır. Yoğun yağışlar, kuraklık, sıcak hava dalgaları ve siklonlar iklim sisteminde meydana gelen değişiklikler nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Başta toplumların kırılgan kesimleri olmak üzere, küresel çapta tüm ülkeler ve toplumlar iklim değişikliğinden olumsuz etkilenmektedir. İklim acil durumu karşısında tüm idari ölçeklerde acil önlemlerin alınması ve gerekli idari ve yasal düzenlemelerin yapılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Çünkü çağımızda yaşanan iklim değişikliği

her ne kadar insan kaynaklı olsa da ekonomik, çevresel ve sosyal sonuçları dolayısıyla tüm ülkeler için önemli güvenlik ve kalkınma sorunlarını da ortaya çıkarmaktadır.

Bu sorunlar karşısında hükümetler tarafından can ve mal kayıplarının mümkün olan en alt seviyede tutulması doğrultusunda ulusal iklim değişikliği politikaları belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Söz konusu politikaların geliştirilmesi sürecinde uluslararası alanda BM tarafından yürütülen iklim değişikliği müzakereleri önemli rol oynamaktadır. Ayrıca BM SKA'ları ve SARAÇ gibi belgeler de BMİDÇS ve Paris Anlaşması'nın yanı sıra devletlerin iklim değişikliği politikalarına yön vermektedir.

Çalışmanın başlangıcında belirtilen araştırma soruları kapsamında yapılan değerlendirmede, iklim değişikliğine ilişkin söz konusu politika geliştirme ve uygulama süreçlerinin ülkeler için kritik önemde olmasından dolayı, küresel çapta iklim değişikliği konusundaki ulusal süreçlerin denetiminin yapılması hususunun da giderek daha fazla önem verilen bir konu haline geldiği görülmüştür. Bu kapsamda INTOSAI WGEA tarafından yapılan anket çalışmaları da bu yöndeki eğilimi ortaya koymaktadır. Küresel çapta YDK'lar tarafından iklim değişikliği konusunda kamu politikası araçları bakımından uygun denetim yöntemleri geliştirilmeye çalışılmaktadır. Önümüzdeki süreçte de iklim değişikliği, YDK denetimlerinde öne çıkan konulardan biri olacağı açıktır. YDK'ların geçmişten günümüze çevre alanında denetim süreçlerinde odaklarına aldıkları konular kapsamında ortaya çıkmasına aracılık ettikleri politikalar, mevzuatlar, idari yeniden yapılanma süreçleri göz önüne alındığında, YDK'ların odağının iklim değişikliğine yönelmesinin sadece ulusal değil, küresel iklim değişikliğiyle mücadele süreçlerine de önemli katkı vereceği görülmektedir.

YDK'ların iklim değişikliğine yönelik denetim süreçlerinin öngörülen faydaları verebilmeleri doğrultusunda, denetimi gerçekleştirecek olan denetçilerin iklim değişikliği ve bununla ilişkili tehditler, mevcut ve öngörülen etkiler, sera gazı emisyonları ve yutakları, iklim değişikliğine uyum süreçleri gibi konularda bilgi sahibi olmalarının ve kapasitelerinin geliştirilmesinin elzem olduğu görülmektedir. Ancak bu sayede denetim süreçlerinin kapsamının belirlenmesi ve bu süreçlerin planlanması uygun bir biçimde yapılabilecektir. Ayrıca yeterli bilgi ile donatılmış denetçiler, iklim değişikliğinin ekonomik,

sosyal ve çevresel etkilerine ilişkin olarak daha derin bir iç görüye sahip olabilecekler ve denetimlerden elde edilen sonuçlar aracılığıyla iklim değişikliği konusundaki yönetim ve politika geliştirme süreçlerini olumlu yönde ve daha etkin yanıtlar geliştirilmesi doğrultusunda yönlendirebileceklerdir. Bu kapsamda en önemli konulardan biri de uluslararası alanda BMİDÇS ve Paris Anlaşması kapsamında yürütülen iklim değişikliği müzakerelerinde ulusal olarak ortaya konulan taahhütlerin net bir biçimde anlaşılması ve irdelenmesidir. Ayrıca bu iki iklim değişikliği belgesinin başta BM 2030 Gündemi ve SKA'lar olmak üzere, SARAÇ ile de ilişkisinin anlaşılması, denetim süreçlerinin başarısı ve katkı sunan değerlendirmelerle tamamlanabilmeleri doğrultusunda oldukça önemlidir. Özellikle SKA 13: İklim Eylemi başta olmak üzere söz konusu belgelerin temel unsurları ve SKA'ların gösterge setleri, denetimlerde yararlanılmak üzere temel kriter kümelerinin oluşturulmasına da önemli katkı sağlayacaktır.

Bunların yanı sıra, denetçilerin iklim değişikliği konusundaki veri ve bilgilere erişiminin sağlanması, sadece iklim değişikliğine ilişkin tehditleri tam olarak anlamaları bakımından değil, denetim süreçlerinin planlanması ve yürütülmesi aşamalarına da olumlu katkı sağlayacaktır. Denetim süreçlerine ilişkin planlamaların yapılabilmesi kapsamında diğer ülkelerdeki iyi uygulamalardan ve INTOSAI rehberlerinden yararlanılması sürecin zaman ve kaynak etkin şekilde tamamlanabilmesi bağlamında oldukça önemli bir stratejidir.

İklim değişikliği alanında önümüzdeki süreçte ön plana çıkması muhtemel konulardan biri de iklim finansmanıdır. Denetim süreçleri kapsamında YDK'lar için oldukça yeni olarak değerlendirilebilecek bu alandaki gelişmelerin takip edilmesi oldukça önemlidir. İklim değişikliğiyle ilişkili aşırı hava olayları ve afetlerin neden olduğu/olması muhtemel zararların karşılanması doğrultusunda uzun yıllardır devam eden iklim fonlarına ilişkin tartışmalara 2022 Kasım ayında BMİDÇS 27. Taraflar Konferansı kapsamında yeni bir başlık eklenerek, bugün yaşanan iklim değişikliğinin ortaya çıkmasında tarihsel sorumluluğa sahip gelişmiş ülkelerin, gelişmekte olan ülkelere sağlaması ön görülen Kayıp ve Zarar Fonu'na ilişkin çalışmalar başlatılmıştır. Bunun anlamı, ilerleyen süreçte gelişmekte olan ülkelere iklim değişikliğinden kaynaklanan kayıp ve zararlarını tazmin etmek üzere gelişmiş ülkelerin fon sağlama yükümlülüğünün olmasının söz konusu olabileceğidir.

Paris Anlaşması, hangi ülkelerin gelişmiş, hangi ülkelerin gelişmekte olan ülke olduğu konusunda net bir tanımlama içermemekle birlikte, özellikle Türkiye'nin durumunun ortaya konulabilmesi, tarihsel sorumluluğa sahip olmasa da iklim değişikliğinin olumsuz etkileri bağlamında en fazla kırılgan konumda bulunan bölgelerden biri olmasından kaynaklanan kayıp ve zararlarının karşılanmasını talep edebilmesi doğrultusunda çalışmalar şimdiden başlatılmalıdır. Bunun için iklim değişikliği politikalarının geliştirilmesi, bu kapsamdaki uygulamalara ve projelere yatırımlar yapılması, çok paydaşlı iklim yönetişim süreçlerinin işletilmesi ve iklim olaylarına ilişkin tutarlı ve güncel verilerin üretilmesi oldukça önemlidir ve tüm bu hususların denetimlerinin yapılması da Türkiye için öne çıkan bir konu haline gelmiş durumdadır.

İklim değişikliği konusundaki denetim süreçlerinin geliştirilmesi, sadece iklim değişikliğiyle ulusal mücadele süreçlerinde daha başarılı olunmasını değil, aynı zamanda BMİDÇS Sekretaryası tarafından halihazırda talep edilen ve gelecekte talep edilebilecek verilerin ve bilgilerin şeffaflık, hesap verilebilirlik ilkeleri içinde en doğru bir biçimde sağlanması ve eksikliklerin tespit edilerek, giderilmeleri ve bu doğrultuda iklim değişikliğine ilişkin yeni politika ve stratejilerin belirlenmesine öncülük edilmesi bağlamında da oldukça önemlidir. Zira denetimler aracılığıyla iklim değişikliğinin ortaya çıkardığı/çıkarması muhtemel olan risklere bütüncül bir bakış sağlanabileceği gibi, gerekli önlemlerin tespit edilmesinde ve yeni politikaların geliştirilmesinde denetimler sonucunda ortaya konulacak bulguların ve tavsiyelerin önemi büyük olacaktır.

Küresel çevre yönetimi ve iklim değişikliğiyle mücadele açısından ulusal ve küresel çapta YDK'ların ilişkilerinin geliştirilmesi, BM'nin ve INTOSAI WGEA'nın bu doğrultuda öncü rol oynamaları büyük önem taşımaktadır. Özellikle YDK'ların ihtiyaç duyacakları veri ve bilgilerin temin edilmesinin yanı sıra, iyi denetim uygulamalarının ve iç denetim raporlarının paylaşılması, yalnızca iklim değişikliği alanındaki süreçlere değil, gelecekte çevresel başlangıçlı pek çok küresel soruna ilişkin geliştirilmesi planlanan uluslararası anlaşmalara da ışık tutacaktır.

KAYNAKÇA

Alaamri, Y., Hussainey, K., Nandy, M. ve Lodh, S. (2023). The impact of audit quality and climate change reporting on corporate performance: a review and future research agenda. Journal of Accounting Literature, https://doi.org/10.1108/JAL-05-2023-0081, Erişim: 15.10.2023.

Başaran, F. (2007). Küresel Bir Kamu Malı Olarak Çevrenin Artan Önemi ve Sayıştay Denetimi. Sayıştay Dergisi, 65 (Özel Sayı), 89-110.

CSBB (2021). Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ve Göstergeleri. http://www.surdurulebilirkalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2021/02/SKA-ve-Gostergeleri-Kapak-Birlestirilmis.pdf, Erişim: 26.07.2023.

Efendi, M. (2005). Çevre ve Sayıştay (Doktora Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Kent ve Çevre Bilimleri.

INTOSAI (2010a). Auditing the Government Response to Climate Change: Guidance for Supreme Audit Institutions. https://www.environmental-auditing.org/media/2505/2010_wgea_climate_change_guide_a4_web.pdf, Erişim: 26.07.2023.

INTOSAI (2010b). Coordinated International Audit on Climate Change Key Implications for Governments and Their Auditors. https://www.environmental-auditing.org/media/ysyomo0t/wgea-coordinated-internation-audit-on-climate-change-key-implactions-for-govt-and-their-auditors-nov-2010.pdf, Erişim: 07.08.2023.

INTOSAI (2019). International Frameworks for Strengthening Resilience and Adapyive Capacity to Climate-Related Hazards and Natural Disasters. https://wgea.org/media/113688/21e-wgea_climate-change_2019_corbel.pdf, Erişim: 31.07.2023.

INTOSAI (2021). 10th Survey on Environmental Auditing: Environmental and climate audits on the rise. https://www.environmental-auditing.org/media/117588/wgea-10th_intosai_wgea_survey_publication.pdf, Erişim: 27.07.2023.

INTOSAI (2022). Auditing Climate Finance: Research and Audit Criteria for Supreme Audit Institutions. https://www.environmental-auditing.org/media/oqvpaaya/wgea-wp3_climatefinance_2022.pdf, Erişim: 15.09.2023.

INTOSAI (2023). Strategic Plan 2023-2028. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/about_intosai/strategic_plan/EN_2023-2028_intosai_strategic_plan_04_2023.PDF, Erişim: 31.07.2023.

IPCC (2023). IPCC Synthesis Report of the Sixth Assessment Report. https://www.ipcc.ch/ar6-syr/, Erişim: 26.07.2023.

Köse, H. Ö. (2022). Çevresel Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Denetimi ve INTOSAI Rehberliği. Sayıştay Dergisi, 126, 501- 516.

Köse, H. Ö. (2023). Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Gerçekleştirilmesinde Birleşmiş Milletler ve INTOSAI İş Birliği. Sayıştay Dergisi, 34(130), 497-505.

MFA (2023). United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the Kyoto Protocol. www.mfa.gov.tr/united-nations-framework-convention-on-climate-change-_unfccc_-and-the-kyoto-protocol.en.mfa, Erişim: 10.08.2023.

Milionis, N., Köse, H. Ö. ve Tartaggia, M. (2021). The European Union and Climate Change: An Auditor's Perspective. Sayıştay Dergisi, 32(122), 9-35.

Niemenmaa, V. (2021). Environmetal and Climate Audits on the Rise. https://intosaijournal.org/journal-entry/environmental-and-climate-audits-on-the-rise/, Erişim: 27.07.2023.

Qu, G., Zhang, Y., Tan, K., Han, J. ve Qu, W. (2022). Exploring Knowledge Domain and Emerging Trends in Climate Change and Environmental Audit: A Scientometric Review. International Journal of Environmental Research and Public Health, 19 (7), 4142.

Ross, S. (2021). The Role of Accounting and Auditing in Addressing Climate Change. https://www.americanprogress.org/article/role-accounting-auditing-addressing-climate-change/, Erişim: 15.10.2023.

Silva, C. (2022). On the Frontlines: Internal Audit's Role in Tackling Climate Change. https://internalauditor.theiia.org/en/voices/2022/on-the-frontlines-internal-audits-role-in-tackling-climate-change/, Erişim: 15.10.2023.

Tuğaç, Ç. (2021). Bütünleşik Afet Riski Azaltımı ve İklim Değişikliğine Uyum Yaklaşımı Üzerine Bir Değerlendirme. Afet ve Risk Dergisi, 4(1), 1-19.

Tuğaç, Ç. (2023). Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Gerçekleştirilmesinde Yapay Zeka Uygulamalarının Rolü. Sayıştay Dergisi 34 (128), 73-99.

UN (2023). Climate Action. https://www.un.org/sustainabledevelopment/climate-action/, Erişim: 26.07.2023.

UNDRR (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030, Erişim: 31.07.2023.

UNFCCC (1992). United Nations Framework Convention on Climate Change. UNFCCC.

UNFCCC (2015). Paris Agreement. Paris: UNFCCC.

UNFCCC (2017). Opportunities and Options for Integrating Climate Change Adaptation with the Sustainable Development Goals and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, Bonn: UNFCCC.

UNFCCC (2022). 2022 NDC Synthesis Report. https://unfccc.int/ndc-synthesis-report-2022#Projected-GHG-Emission-levels

UNFCCC (2023a). Sports for Climate Action Framework. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Sports_for_Climate_Action_Declaration_and_Framework.pdf, Erişim: 26.07.2023.

UNFCCC (2023b). Paris Agreement - Status of Ratification. https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification

UNFCCC (2023c). Key Aspects of the Paris Agreement. https://unfccc.int/most-requested/key-aspects-of-the-paris-agreement, Erişim: 28.07.2023.

UNFCCC (2023d). Global Stocktake. https://unfccc.int/topics/global-stocktake, Erişim: 28.07.2023.

UNHCR (2023). Strategic Framework for Climate Action. https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/604a26d84.pdf, Erişim: 26.07.2023.

UNSTATS (2023a). SDG Indicators. https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/, Erişim: 01.08.2023.

UNSTATS (2023b). Tier Classification for Global SDG Indicators. https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/, Erişim: 01.08.2023.

UNSTATS (2023c). Tier Classification for Global SDG Indicators as of 31 March 2023. https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators_31%20Mar%202023_web.pdf, Erişim: 01.08.2023.

Teknolojik, toplumsal, kültürel, ekonomik ve siyasal alanlardaki sürekli değişimler; insanları, toplumları, kurumları ve örgütleri sürekli olarak bu değişimi etkileme veya uyum sağlama çabasına yöneltmektedir. Bu hızlı değişim, hemen her alanda olduğu gibi kamu yönetimini ve denetimini de doğrudan etkilemekte ve yönetim ve denetim arasındaki güçlü bağ, her iki işlevin karşılıklı bir etkileşim içerisinde sürekli gelişmesini zorunlu kılmaktadır. Özellikle artan riskler ve belirsizlikler karşısında demokratik yönetişimin güçlendirilmesi ve kamu yönetiminde sağlıklı, etkili, sürekli ve sürdürülebilir bir dönüşümün gerçekleştirilmesinde denetimin yol gösterici, rehberlik ve teşvik edici rolüne duyulan ihtiyaç artmaktadır. Demokratik yönetişimin temel dinamikleri arasında önemli bir yer tutan denetimin kamu yönetiminde özellikle hesap verebilirlik ve saydamlığın güçlendirilmesinde, verimlilik ve etkinliğin artırılmasında, demokrasi ve hukuk devletinin geliştirilmesinde ve kamu yönetiminin dönüştürülmesinde güçlü bir potansiyele sahip olduğu bilinmektedir.

Bu kitap, kamu yönetiminde denetimin kavramsal ve kuramsal çerçevesini sunduktan sonra Türkiye'deki önemli denetim kurumlarını, işlevlerini, gelecekte oynayacakları rolleri ve gelişim perspektiflerini, yeni teknolojik gelişmeleri de dikkate alarak değerlendirmektedir.

ISBN: 978-975-7590-53-8

İnönü Bulvarı (Eskişehir Yolu) No: 45
06520 Balgat Çankaya / ANKARA

Tel: (+90) 312 295 30 00
sayistay@sayistay.gov.tr