

Yönetimin İşlevleri

Yönetimin gerçekleştiği ortam bir etkinlikler kompleksi (teknik, ticari, mali, muhasebe, pazarlama ve yönetim) olan teknik ve ekonomik üretim birimleridir. Bütün teknik ve ekonomik birimlerde insan gereksinimlerini giderecek mal ve hizmetlerin oluşturulması (üretim) ve sunulması (arz) öte yandan da bunları satın alacak olanakların (talep) sağlanması gerekir. Yönetimin rolü, bu olguyu üretim faktörlerini (doğa. kapital, emek ve girişim) en etkin bir biçimde bir araya getirerek ve kişilerin çabalarının uyumlaştırarak geliştirmektir. Üretim biriminin tipi ne olursa olsun (Devlet dairesi, kamu girişimi, kamu kurumu, özel sektör işletmesi vb.) yönetim etkinliğinin temeli aynıdır. Her üretim birimi planlama, yürütme ve denetime gereksinme duyar ve etkin bir örgütlenme (organizasyon) olmadan işlev göremez.

Bu etkinliklere yönetimin ögeleri veya yönetimin işlevleri adı verilmektedir. Bu ögelerin yada işlevlerin göreceli önemi, kuruluşun büyüklüğüne ve niteliğine göre değişir.

Yönetim konusundaki literatürde yönetim işlevlerinin çeşitli biçimde sınıflandırılmasına rastlanmaktadır. Ancak bu sınıflandırmalardan birinin ötekine üstünlüğünü belirtecek gerçek bir neden ortaya konulamamıştır. Çünkü bu işlevler birbiriyle çok yakından ilişkilidir. Bu nedenle sadeliği ve inceleme kolaylığı açısından aşağıdaki sınıflama biçimi benimsenmiştir. Buna göre, yönetimin işlevleri planlama, örgütleme, yürütme ve denetim olarak dört grupta toplamak suretiyle incelenecektir.

Planlama İşlevi

Planlama ve Plan Kavramları

Yönetimin en önemli işlevlerinden biri olan planlama, "ne yapılacağının önceden kararlaştırılmasıdır". Planlama bu genel anlamıyla çok yaygın bir insan davranışıdır. Diğer bir tanıma göre planlama "bir amacı gerçekleştirmek için en iyi davranış biçimini seçme ve geliştirme niteliğini taşıyan bilinçli bir süreçtir". Bu açıdan bakıldığında planlama işlevi, ulaşılmak istenen amacın saptanması, bu amaca ulaşmak için uygulanabilecek alternatif davranış biçimlerinin araştırılması ve bunlar arasında en uygununun seçilmesi evrelerinden oluşmaktadır. Buna göre, planlama bir karar verme süreci olup, insanların gelecekteki davranışlarıyla ilgili bir çok kararlardan meydana gelmektedir.

Plan ise, belirli amaçlara ulaşmak için hangi işlerin, hangi sırayla, ne zaman, nerede yapılacağını gösteren bir modeldir. Planlar alternatiflerin (seçeneklerin) varlığına dayanır. Bir plan, yönetime yön ve amaç veren önceden kararlaştırılmış davranış yollarını gösterir. Planlar temelde bir kararlar topluluğudur.

Planlamanın Öğeleri

Planlama geleceğe dönük bir süreçtir. Plan da geleceğe dönük olmak zorundadır. Bu da, geleceğe ait tahmin yapmayı gerekli kılar. Öte yandan planlama, amaçların seçilmesi, politikaların saptanması, ele alınacak programların kararlaştırılması, yöntemlerin belirlenmesi gibi hususlarda verilecek kararları kapsar. Buna göre planlamanın öğelerini üç başlıkta toplayabiliriz.

Planlamanın İlkeleri

Planlama, günümüzdeki teknik ve sosyal koşulların gereği olarak vazgeçilmesi olanaksız bir işlev niteliğini kazanmıştır. çağımıza planlama çağı diyen yazarlara rastlanmaktadır.

- Planlama işlevinin yerine getirilebilmesi için planların aşağıdaki ilkelere uygun olması gerekir.
- Planlar, açıkça ifade edilmiş ve makul amaçlara dayandırılmalıdır (Amaç ilkesi).
- Planlar, kesin, uygulamaya elverişli ve anlaşılması kolay olmalıdır (Açıklık ilkesi).
- Planlar, oluşturulan standartlara göre elde edilen sonucun denetimine olanak vermelidir (Denetim ilkesi).
- Planlar, kuruluşun değişen iç ve dış koşullarına sürekli olarak uyum sağlayabilmelidir (Esneklik ilkesi).
- Planlar, kuruluşun çeşitli ilgi grupları arasında denge sağlamalıdır (Dengelik ilkesi).
- Planlar, planlama ve uygulama aşamalarında en az gidere neden olmalıdır (İktisadilik ilkesi).
- Planlar, karşılaşılması mümkün ve muhtemel direnmelere karşı koruyucu önlemleri içermelidir (Koruma ilkesi).

Planlamanın ve Planın Yararları

Planların hazırlanması ve kullanılmasında yönetim ve yöneticilerin elde edecekleri yararlar çok çeşitlidir. Bunları aşağıdaki biçimde özetleyebiliriz .

- Planlama, yöneticinin dikkatini geleceğe yöneltir. Yöneticilerin geleceği daha isabetli ve açık bir biçimde görme alışkanlığını kazanmalarına yardımcı olur.
- Planlama, yöneticiye uzun süreli düşünme alışkanlığı kazandırır. Böylece planlama yöneticileri kısa süreli kar ve çıkarların üstüne çıkarır ve uzun süreli kararlar almaya alıştıırır.
- Planlar, yöneticiyi belirlenen amaca yöneltir ve çabaların bu amaç etrafında

yoğunlaşmasını sağlar. Böylece, zaman ve emek kaybı önlenmiş olur.

- Planlar, en az harcama ile amaca ulaşma yollarını öngördüğünden, rasyonel ve ekonomik davranma olanağı sağlar.

- Planlar, yetki devrini kolaylaştırır.

- Planlar, denetim için kullanılacak standartları ortaya koyar ve etkin bir denetim olanağı verir.

Tüm bu yararlarından ötürü, kötü bir planın bile plansızlıktan daha iyi olduğu kabul edilmektedir (3).

Planlamanın Sorunları

Planlama işlevinin gerçekleştirilmesinde karşılaşılan güçlükleri planlamanın sorunları olarak niteleyebiliriz. Bunları aşağıdaki dört noktada toplamak mümkündür:

1. Zaman aralığı

Planlamada zaman konusu çok önemlidir. Zira, planlamaya temel oluşturan zaman aralığı ne kadar uzun olursa, hata miktarı o kadar çoğalır. Uzun süreli planlarda isabet derecesi azalır, çünkü geleceği tahmin olanağı kısıtlıdır. Kuşkusuz kısa süreli planlarda geleceği tahinin daha kolaydır. Ancak, planın kapsadığı sürenin çok kısa tutulması da plandan beklenen yararların kaybolmasına yol acar. Bu bakımdan, planlamada zaman aralığının optimal bir süreyi kapsamaması gerekir.

2. Kişisel hatalar

Planlamayı güçleştiren bir sorun da planlayıcıların yeteneklerinin tüm alternatifleri değerlendirmeye elverişli olması gereğidir. Gerçekte ise bu yetenekteki kişilerin sayısı çok değildir. Ayrıca, planlamada kullanılan matematik temele dayalı yöntemlere ve bilgisayar gibi araçlara yabancı oluşları nedeniyle planlayıcıların bunları kullanmada işleyecekleri hatalar da önemli bir sorun oluşturur.

3. Görülmeyen olaylar ve iletişim eksikliği

Planlamanın başarılı olması için olayların açık ve seçik olması gerekir. Halbuki, gerek planlamanın yapıldığı kuruluştaki, gerekse ekonomik ve sosyal ortamda bir çok olayın iletişim eksikliği nedeniyle gizli olduğu ve görülmediği bilinmektedir, iyi bir planın yapılabilmesi için bu sorunun çözümüne ilişkin önlemler alınmalıdır.

4. Harcama gerektirmesi

Planın hazırlanması önemli zaman, para ve enerji gibi bir takım harcamaları gerektirir. Bu da planlamayı az veya çok ölçüde güçleştirici yönde etkiler.

Plan Çeşitleri

Planlar, çeşitli yönlerden sınıflandırılmaktadır. En yaygın sınıflandırma biçimlerine göre planlan aşağıdaki başlıklar altında inceleyebiliriz.

1. Sürelerine göre planlar:

- Uzun süreli planlar: Genellikle beş yıl veya daha çok

bir süreyi kapsarlar. Örneğin, 1990-2009 yıllarını kapsayan "ormancılık ana planı" gibi.

- Orta süreli planlar: Bir kaç yıllık süreyi kapsarlar. Bu süre genellikle beş yıl kadardır. Örneğin, Orman Bölge Müdürlüklerinin yıllık üretim ve yatırım planları gibi.

- Kısa süreli planlar: Genellikle bir yıl veya daha az süreyi kapsarlar örneğin, yıllık işletme programı gibi.

2. Kullanılma biçimlerine göre planlar:

Bir defa kullanılan planlar: Belirli bir durumda izlenecek davranış biçimini gösterir ve amaca ulaşınca sona erer. Örneğin, programlar, projeler, bütçeler gibi.

Programlar, uygulamaya yönelik plan niteliğindedir ve planın uygulanmasıyla ilgili ayrıntıları gösterir. Örneğin, Beş Yıllık Kalkınma Planlarının Yıllık programları gibi.

Projeler, programların birbirinden açık bir biçimde ayrılacak ve bağımsız olarak ele alınabilecek bölümleridir. Örneğin, Keban Baraj Gölü Ağaçlandırma Projesi gibi.

Bütçeler, gelecekteki bir dönem içindeki etkinliklerin sonuçlarını sayılarla ifade eden planlardır. Sonuçlar, para birimi, zaman birimi ve maddesel birimlerle ifade edilebilir. Bütçelerin süresi genellikle bir yıldır.

- Sürekli planlar ise, politikalar, standart yöntemler gibi süreklilik niteliği egemen olan planlardır. Bunların sürekli nitelikte olmaları sınırsızlık anlamı taşımaz. Bunlar da zamanla geçerliliklerini kaybedebilir. Ancak, süreleri bir defa kullanımla sınırlı değildir.

Politikalar, bir kuruluşta çalışan personele etkinliklerin yürütülmesinde yol gösteren genel hareket planlarıdır. Bunlar, üretim, satış, personel gibi temel konuları kapsar.

Standart yöntemler, politikanın uygulanış biçimiyle ilgilidir ve onun nasıl uygulanacağı

gösterirler.

Öte yandan sürekli planlar örneğın tüm bir endüstri sektörünü ilgilendiren beş veya on yıllık uzun süreli planlar biçiminde olabildiğı gibi, bir işletmenin bir bölümündeki günlük faaliyeti düzenleyen çok kısa süreli planlar biçiminde de olabilir.

3- Kapsamlarına göre planlar

- Genel planlar. İşletmenin tümünü ilgilendiren planlardır. Örneğın, uzun süreli işletme planları gibi.

- İşletmenin birimleri ile ilgili planlar, işletmenin bir bölümü ya da belirli etkinliklerini kapsayan planlardır, örneğın, üretim planı, işgücü planı vb (5).

Karar Verme

Karar verme yönetim etkinliğının özüdür. Yönetim etkinliğı sayısız kararların sonucu olarak gerçekleşir. Bu nedenle, karar verme yönetimin tüm işlevleri ile ilgilidir. Ancak, planlama işlevi temelde karar verme sürecini içerdiğinden bu ikisi arasında daha yakın bir ilişki vardır. Gerçekte, planlama süreci ile karar verme süreci ve plan ile karar arasında bir benzerlik bulunmaktadır. Planlamada olduğu gibi, karar vermede de değişik (alternatifler) seçenekler arasında bir seçim yapmak söz-konusudur. Karar, çeşitli yol, olanak, amaç ve araçlar arasından en uygun sanılanın seçimi anlamına gelir. Bu nedenle de küçük çapta bir plandır. Karar ile plan arasındaki fark ise planın daha ayrıntılı olması ve bilimsel bir nitelik taşımasıdır. Plan, bir kararlar topluluğudur. Her planın bir karar niteliğı taşımasına karşın, her karar bir plan değildir.

Karar verme süreci aşağıdaki evrelerden oluşur:

1. Çözülecek sorunun tanımlanması,
2. Çözüm yollarının (alternatiflerin) saptanması,
3. Bu alternatiflerin karşılaştırılması,
4. İlgili faktörler dikkate alınarak izlenecek yolun seçimi,
5. Verilen kararın uygulamaya konulması.

Görölüyor ki karar vermenin temelinde çeşitli alternatifler arasından seçim yapmak bulunmaktadır. Alternatiflerin analizi ve onların muhtemel sonuçlarının araştırılması için günümüzde modern karar verme teknikleri geliştirilmiştir. Bu karar verme teknikleri arasında yöneylem araştırması, doğrusal programlama, simülasyon, oyun teorisi, network analizleri vb. sayılabilir. Bunlardan yararlanma, yöneticinin değer yargılarına ve yeteneğine bağlıdır. Yetenekli bir yönetici bu araçları kullanarak daha iyi kararlar alır.

Örgütleme İşlevi

Örgütleme yabancı dillerdeki organizasyon sözcüğünün sadece bir anlamını yansıtır. Gerçekte organizasyon sözcüğü genellikle iki anlama gelmektedir. Biri, örgütleme işlemi, ikincisi de bu işlem sonucunda meydana gelen yapıdır. Dilimizde birinci anlamı örgütleme, ikincisi ise örgüt sözcükleri ile ifade edilmektedir. Örgütleme, yönetim işlevlerinin planlamadan sonra gelen ikinci önemli işlevidir.

Dar anlamda örgütleme, bir kuruluşun amacına ulaşabilmesi için yapılması gerekli işlerin belirli kişilere verilecek biçimde bölünmesi ve bu kişiler arasındaki ilişkilerin saptanmasıdır.

Geniş anlamda örgütleme ise, bir kuruluştaki kişiler ile her nevi fiziksel varlıkların (binalar, araç ve gereçler) kuruluşun amacını gerçekleştirecek biçimde düzenlenmesidir.

Örgüt ise içinde yöneticinin faaliyette bulunduğu ve karar verme etkinliğinin cereyan ettiği yapıdır. Bu yapı, ilerde organizasyon başlığı altında ele alınarak ayrıntılı biçimde incelenecektir.

Örgütlemenin Evreleri

Bir örgütün oluşturulmasında mantığa uygun adımlar aşağıdaki evrelerde gerçekleşir.

1. Kuruluşun amaç, politika ve planlarının uygulamaya konulabilmesi için gerekli işlerin (etkinliklerin) saptanması gerekir. Gerçekte bu işler planlama evresinde belirlenmiş bulunmaktadır. Ancak, bunları ayrıntılı bir biçimde saptamak bu evrede olmaktadır.

2. Bu işlerin (etkinliklerin) en iyi bir biçimde gruplandırılması (bölümlere ayırma) örgütlemenin ikinci evresini oluşturur. Bunun için işleri benzerliklerine ve birbirlerini tamamladıklarına göre uygun bölümlere ayırmak gerekir. Bölümlere ayırma çeşitli bakımlardan olmaktadır. Bu konuya organizasyon bölümünde ayrıntılı olarak değinilecektir.

3. Bu bölümleri, işleri yürütebilmek için gerekli personel, araç ve gereçlerle donatmak gerekir. Bu üçüncü evrede ayrıca, bu öğelerin işleri görebilmesi için gerekli yetki ve sorumluluklar belirlenir.

4. En son evrede de bu bölümleri çeşitli (yatay, düşey vb.) yetki ve sorumluluk ilişkileriyle bütünleştirmek gerekir.

Örgütlemenin İlkeleri

Örgütün oluşmasında gözönünde bulundurulması yararlı olacak bazı ilkeler de öne sürülmüştür. Bunlar aşağıda verilmiştir.

- Amaç birliği ilkesi

Örgütün her bölümü, kuruluşun ortak amacının veya amaçlarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmalıdır. Bunun için ön koşul, kuruluşun amaçlarının açık ve kolay anlaşılır bir biçimde belirlenmesidir. Zira örgütlemenin başarısı bu amaçları gerçekleştirmeye yarayışlılık derecesi ile ölçülür.

• Verimlilik ilkesi

Örgütlemelerde verimlilik veya etkililik, örgütün amaçlarına en düşük maliyetle ulaştırılması halinde sağlanır. Bunun için de örgüt en az maliyetle amacına ulaşacak biçimde oluşturulmalıdır.

• Denetim alanı ilkesi

Denetim alanı veya daha iyi bir deyimle yönetim sorumluluğu alanı, bir yöneticinin etkin bir biçimde gözetip denetleyebileceği ast sayısıdır. Genellikle bir üste bağlı ast sayısı 2-20 arasında değişebilmektedir. Bu sayının az veya çok olmasında, işin niteliği, ast ve üstlerin yetenek ve eğitim durumları, yetki devrinin derecesi, iletişim etkinliği, astların üstlere coğrafi yakınlığı gibi etmenler rol oynamaktadır. Günümüzde iletişim ve bilgisayar teknolojilerindeki değişim ve gelişim, örgütsel iletişim ağındaki bilgi akışını da daha etkin duruma getirmiştir. Bu da, geleneksel örgüt ve yönetim biçimlerinde değişikliklere yol açmıştır. Örneğin, bir yöneticinin daha çok kişiyi yönetmesine olanak vermesi gibi.

Yöneticiye karşı sorumlu olan astların sayısı çoğaldıkça, hiyerarşik basamaklar azalır, kısa ve geniş bir örgüt yapısı ortaya çıkar. Ast-üst ilişkileri ve bunların gerektirdiği işlemler artar. Böylece, yönetici belirli sayıdan fazla asta sahip olmak için gerekli zamanı bulamaz olur. Bu da, denetim alanının üst sırasını oluşturur.

Denetim alanı dar tutulursa, hiyerarşik basamaklar çoğalacağından uzun ve dar bir örgüt yapısı ortaya çıkar. Böylece yukarıya doğru bilgiler ve aşağıya doğru emirler bir çok kademelerden geçmeye zorlanmış olur. Bu da, hem bilgilerin iletilmesinde gereksiz gecikmelere ve kırtasiyeciliğe, hem de bilgi kaybına yol açar.

• Yetki devri ilkesi

Bundan maksat, karar verme yetkisinin mümkün olduğu kadar alt kademelere devredilmesidir. Böylece astlar, kendi alanlarına giren sorunlar hakkında, üstlere yansıtmadan karar alabilirler ve üstler de önemli sorunlarla ilgilenebilme olanağı bulabilirler.

• Emir-kumanda birliği ilkesi

Örgütlemenin geleneksel ilkelerinden biri olan bu ilke, bir örgütte hiç bir astın birden çok üstten emir almamasını öngörür. Bunun tersi, birçok karışıklıklara ve sürtüşmelere neden olur. Bu ilkenin doğal sonucu, her astın tek bir üstü olmalıdır.

• Basamaklar ilkesi

Yetki ve sorumluluğun en üst düzeydeki yöneticiden, en alt düzeydeki asta doğru kesintisiz olarak akması gerektiği ilkesidir. Buna emir-kumanda zinciri de denilmektedir. Bu ilkeye göre bir Örgüt hiyerarşik bir düzendir.

• Sorumluluk ilkesi

Her astın, mutlaka üstüne karşı sorumlu olması gerektiğini belirten bir ilkedir. Bu sorumluluğun ölçüsü asta devredilen yetki miktarıdır. Yetki ve sorumluluk birbirine denk olmalıdır. Bazı yazarlar bunu yetki ve sorumluluğun denkliği ilkesi olarak ayrı bir ilke biçiminde belirtmektedirler.

• İş bölümü ilkesi

Örgütlenmede, örgüt üyelerinin bir konunun uzmanı olması ve sadece uzmanlığı konusunda görev alması emek verimliliğinin artmasına yardımcı olur. Buna iş bölümü ve uzmanlaşma ilkesi denir. Ancak aşırı iş bölümü ve uzmanlaşmanın yarattığı iş yeknesaklığı, ilgisizlik, yorgunluk, bezginlik gibi sakıncalar gözden uzak tutulmamalıdır.

Bütün Örgütlenme sorunlarına uygulanabilecek bir ilkeler grubu oluşturmak çok güçtür. Burada özetlenen ilkeler, etkin bir yöntemin gerçekleştirilmesi amacına hizmet edebilecek bir örgütlenme sürecine sağlıklı bir temel oluşturabilmek için yeterli sayılabilir (2).

Yürütme (Emir-Kumanda) İşlevi

Yönetimin bundan önceki iki işlevi ile kuruluşun amacı saptanmış ve buna ulaşmak için en uygun davranış biçimi seçilmiş (planlama işlevi); yine bu amaçla yapılacak işler (etkinlikler) gruplandırılmış, bu işleri yapacak kişiler ve onların yetki ve sorumlulukları belirlenmiş (Örgütlenme işlevi) bulunmaktadır. Bundan sonra sıra kuruluşu amacına doğru hareket ettirmeye gelir. Bu ise, yönetimin üçüncü ana işlevi olan yürütme (emir-kumanda) işlevi ile gerçekleştirilir.

Yürütme işlevi, yöneticilerin astlarına emir verme yoluyla görevlerini en verimli ve etkin bir biçimde yaptırmasına olanak sağlayan ve dolayısıyla örgüte dinamizm kazandıran bir işlevdir.

Basit bir tanım olarak yürütme işlevi, astların kendilerine verilen işleri yapmalarını sağlamaktır. Ancak yöneticinin astların harekete geçirebilmesi için sadece emir vermesi yetmez, onlara yol göstermesi, onları özendirmesi (motivasyon), örgütsel iletiŐimi sağlaması ve onların etkinliklerini uyumlu hale getirmesi (koordinasyon) gerekir. O halde, bu bölümde emir verme yanında özendirme (motivasyon), haberleŐme iletişim ve eŐgüdüm (koordinasyon) konulan üzerinde de durulması uygun olacaktır.

Denetim İŞlevi

Denetim (kontrol), bir örgütteki yönetsel işlevlerin hangi ölçüde başarılı olduğunu saptamaya yönelik bir yönetim işlevidir. Denetim işlevi ile bir kuruluşun amacını gerçekleştirmeye yönelik çalıŐmaların kabul edilmiş planlara ve verilmiŐ emirlere uygun olarak yapılıp yapılmadığı, saptanan amaca ne ölçüde ulaŐıldıėı ortaya konur.

Denetim Türleri

Genellikle denetim, teknik ve yönetsel denetim biçiminde ikiye ayrılabilir.

Teknik denetim denilince, bir kuruluşun yerine getirmekle yükümlü olduğu ana görevleriyle ilgili denetim anlaŐılmaktadır. Örneğin, ağaçlandırma alanlarındaki baŐarı durumunun denetimi veya yonga levha üretiminde kalite kontrolü gibi.

Yönetsel denetim ise yapılan işlerden çok, o işleri yapmak için kullanılan kaynakları (para, işgücü vb. gibi) denetlemeyi içerir. Örneğin, kuruluş muhasebenin veya personelin kullanıŐ biçiminin denetlenmesi gibi. Ayrıca, yönetsel denetim kuruluşun genel organizasyonu, işleyişi veya tüzük ve ynetmenliklerin, uygulanışı üzerinde de olabilir. Yönetsel denetime yetkili organlar, yöneticiler ve mfettiŐlerdir.

Kamu yönetiminde yönetsel denetim iki grupta toplanmaktadır. Bunlardan biri hiyerarşik denetim, diğeri de vesayet denetimi'dir.

Hiyerarşik denetim, üstün ast üzerindeki denetimidir. Genel idarede en yüksek hiyerarşik üst bakandır. Merkezden yönetimde hiyerarşik denetim bir zorunluluktur.

Vesayet denetimi ise, merkezin yerinden yönetim kuruluşları (il özel idaresi, belediye, köy idaresi gibi yerel yönetimler, niversiteler TRT gibi kamu kurumları) zerindeki denetimdir. Vesayet denetimi genel idare ve idareye giren makamlar tarafından yapılır. Yerinden yönetim bakımından idari vesayet gereklidir.

Öte yandan, kamu yönetiminde politik denetim yargı denetimi ve kamu oyunun denetimi de söz konusudur.

Politik denetim genellikle yasama organları tarafından yapılan denetimdir. Yasama organı

yasaların ve bütçelerin görüşülmesi sırasında veya diğer zamanlarda gensoru, genel görüşme meclis soruşturması, meclis araştırması gibi yollarla yürütme organını (yönetimi) denetlemektedir.

Yargı denetimi, yönetimin yargı organları tarafından denetlenmesidir. Bu denetim yönetilenlerin, yönetimin hukuk kurallarına uymasını sağlamak için yargı organlarına baş vurması ile gerçekleşir. Denetim sonucunda yönetimin yanlış uygulaması saptanırsa, tazminata karar verilebilir veya karar bozulabilir.

Kamu oyunun denetimi Demokratik toplumlarda Devleti yönetenler kamu oyunun görüş ve düşüncelerini öğrenmeye önem verirler. Halk, kamu işleriyle ilgilendiği ve yolsuzluklara karşı tepki gösterdiği ölçüde yönetim üzerinde yolsuzlukları önleyici bir denetim sağlayabilir. Kamu oyu dernekler, sendikalar, siyasi parti üyeleri ve basın gibi araçlarla belirir.

Denetimi, Ön denetim ve sonradan yapılan denetim biçiminde ayırmak da mümkündür. Ön denetim, projeler uygulamaya konulmadan önce yapılan denetimdir. Örneğin, Devlet Planlama Teşkilatının yatırım projelerine uyguladığı denetim gibi sonradan yapılan denetim ise, bir kararın uygulanmasından sonra yapılan denetimdir. Bu tür denetim, belirsiz bir zamanda ve mahallinde yapıldığı takdirde, denetime konu olan işlemi yakından izleme olanağı verir. Buna simültane denetim denilmektedir.

Denetim Evreleri

Denetim işlevi başlıca şu evrelerden oluşur;

a. Standartların konulması

Denetimin Ön koşulu denetlenecek konuda açık ve seçik standartların (ölçülerin) konulmasıdır. Bunlar kabul edilen plarlarda ve bütçelerde hazırlanan yasa, tüzük, yönetmenlik ve yönergelerde ve verilen emirlerde belirlenmişlerdir. Standartlar, planlanmış amaçların bir ifadesi demek olup fiziksel (hammadde, işgücü, malzeme, ürün, hizmet, zaman ile ilgili miktarlar) ve parasal (maliyet, gelir, yatırım, gider gibi öğelerin para cinsinden ifadesi) olabilir. Ancak bazı amaçlar sayısal bir biçimde ifade edilemezler. Bu takdirde nitelik olarak belirtilmesi yoluna gidilebilir. Örneğin, moral, sayısal bir biçimde ifade edilemez, yüksek veya düşük sözcükleriyle belirlenir.

Standartlar, kuruluşun yöneticisi veya uzmanları tarafından belirlenebileceği gibi, kuruluş dışındaki organlar tarafından da belirlenebilir. Gerçekten birçok standartlar çeşitli kamu kuruluşları, meslek ve bilim kuruluşları tarafından belirlenmiştir. Örneğin, çalışma hayatını düzenleyen yasalar, Türk Standartları Enstitüsünün belirlediği üretilecek mal ve hizmetlere ilişkin

kalite Standartları gibi.

b. Uygulama sonuçlarının saptanması

Denetim işlevinin ikinci evresini, uygulama sonuçlarını, başka bir deyişle fiili (gerçek) durumun saptanması oluşturmaktadır. Gerçek durumu yada uygulama sonuçlarını izlemek ve saptamak için hazırlanmış raporlardan ve kişisel gözlemlerden yararlanılır. Yöneticilerin uygulayıcı personelle görüşmek suretiyle kişisel gözlemlerde bulunmaları, raporlarda belirtilen gerçek durumu doğrudan görmek ve tam olarak kavrayabilmek bakımından yararlı olur. Denetimin bu evresi iletişim ile yakından ilgilidir.

c. Saptanan sonuçların standartlarla karşılaştırılması ve yorumlanması

Belirlenmiş standartlar ile uygulama sonuçlarının karşılaştırılması ve yorumlanması denetimin üçüncü evresini oluşturur. Bu karşılaştırma sonunda, standartlar ile gerçek durum arasında gerçek fark (sapma) bulunup bulunmadığı; bir fark bulunması halinde bunun olumlu yada olumsuz mu olduğu saptanır.

Olumlu muhasebenin veya personelin kullanım biçimini n denetlenmesi gibi. Ayrıca, yönetsel denetim kuruluşun genel organizasyonu, işleyişi veya tüzük ve yönetmenliklerin, uygulanışı üzerinde de olabilir. Yönetsel denetime yetkili organlar, yöneticiler ve müfettişlerdir.

Kamu yönetiminde yönetsel denetim iki grupta toplanmaktadır. Bunlardan biri hiyerarşik denetim, diğeri de vesayet denetimidir.

Hiyerarşik denetim, üstün ast üzerindeki denetimdir. Genel idarede en yüksek hiyerarşik üst bakandır. Merkezden yönetimde hiyerarşik denetim bir zorunluluktur.

Vesayet denetimi ise, merkezin yerinden yönetim kuruluşları (il özel idaresi, belediye, köy idaresi gibi yerel yönetimler, üniversiteler TRT gibi kamu kurumları) üzerindeki denetimdir. Vesayet denetimi genel idare ve idareye giren makamlar tarafından yapılır. Yerinden yönetim bakımından idari vesayet gereklidir.

Öte yandan, kamu yönetiminde politik denetim yargı denetimi ve kamu oyunun denetimi de söz konusudur.

Politik denetim genellikle yasama organları tarafından yapılan denetimdir. Yasama organı yasaların ve bütçelerin görüşülmesi sırasında veya diğer zamanlarda gensoru, genel görüşme meclis soruşturması, meclis araştırması gibi yollarla yürütme organını (yönetimi) denetlemektedir.

Yargı denetimi, yönetimin yargı organları tarafından denetlenmesidir. Bu denetim yönetilenlerin, yönetimin hukuk kurallarına uymasını sağlamak için yargı organlarına baş vurması ile gerçekleşir. Denetim sonucunda yönetimin yanlış uygulaması saptanırsa, tazminata karar verilebilir veya karar bozulabilir.

Kamu oyunun denetimi Demokratik toplumlarda Devleti yönetenler kamu oyunun görüş ve düşüncelerini öğrenmeye Önem verirler. Halk, kamu işleriyle ilgilendiğı ve yolsuzluklara karşı tepki gösterdiği ölçüde yönetim üzerinde yolsuzlukları önleyici bir denetim sağlayabilir. Kamu oyu demekler, sendikalar, siyasi parti üyeleri ve basın gibi araçlarla belirir.

Denetimi, ön denetim ve sonradan yapılan denetim biçiminde ayırmak da mümkündür. Ön denetim, projeler uygulamaya konulmadan önce yapılan denetimdir. Örneğın, Devlet Planlama Teşkilatının yatırım projelerine uyguladığı denetim gibi sonradan yapılan denetim ise, bir kararın uygulanmasından

Sonra yapılan denetimdir. Bu tür denetim, belirsiz bir zamanda ve mahallinde yapıldığı takdirde, denetime konu olan işlemi yakından izleme olanağı verir. Buna simültane denetim denilmektedir.

Denetini Evreleri

Denetim işlevi başlıca şu evrelerden oluşur:

a. Standartların konulması

Denetimin Ön koşulu denetlenecek konuda açık ve seçik standartların (ölçülerin) konulmasıdır. Bunlar kabul edilen planlarda ve bütçelerde hazırlanan yasa, tüzük, yönetmenlik ve yönergelerde ve verilen emirlerde belirlenmişlerdir. Standartlar, planlanmış amaçların bir ifadesi demek olup fiziksel (hammadde, işgücü, malzeme, ürün, hizmet, zaman ile ilgili miktarlar) ve parasal (maliyet, gelir, yatırım, gider gibi öğelerin para cinsinden ifadesi) olabilir. Ancak bazı amaçlar sayısal bir biçimde ifade edilemezler. Bu takdirde nitelik olarak belirtilmesi yoluna gidilebilir. Örneğın, moral, sayısal bir biçimde ifade edilemez, yüksek veya düşük sözcükleriyle belirlenir.

Standartlar, kuruluşun yöneticisi veya uzmanları tarafından belirlenebileceğı gibi, kuruluş dışındaki organlar tarafından da belirlenebilir. Gerçekten birçok standartlar çeşitli kamu kuruluşları meslek ve bilim kuruluşları tarafından belirlenmiştir. Örneğın, çalışma hayatını düzenleyen yasalar, Türk Standartları Enstitüsünün belirlediğı üretilcek mal ve hizmetlere ilişkin kalite standartları gibi.

b. Uygulama sonuçlarının saptanması

Denetim işlevinin ikinci evresini, uygulama sonuçlarının, başka bir deyişle fiili (gerçek)

durumun saptanması oluşturmaktadır. Gerçek durumu yada uygulama sonuçlarını izlemek ve saptamak için hazırlanmış raporlardan ve kişisel gözlemlerden yararlanılır. Yöneticilerin uygulayıcı personelle görüşmek suretiyle kişisel gözlemlerde bulunmaları, raporlarda belirtilen gerçek durumu doğrudan görmek ve tam olarak kavrayabilmek bakımından yararlı olur. Denetimin bu evresi iletişim ile yakından ilgilidir.

c. Saptanan sonuçların standartlarla karşılaştırılması ve yorumlanması

Belirlenmiş standartlar ile uygulama sonuçlarının karşılaştırılması ve yorumlanması denetimin üçüncü evresini oluşturur. Bu karşılaştırma sonunda, standartlar ile gerçek durum arasında gerçek fark (sapma) bulunup bulunmadığı; bir fark bulunması halinde bunun olumlu yada olumsuz mu olduğu saptanır. Olumlu fark planladığımızdan daha iyi bir duruma, olumsuz fark ise daha kötü bir duruma ulaşmış olduğumuz anlamına gelir. Daha sonra da farkların değerlendirilmesi ve yorumlanması yapılır ve buna göre de önlemlere baş vurmanın zorunlu olup olmadığı belirlenir.

d. Standartlardan farklı olan sonuçların düzeltilmesi için gerekli önlemlerin belirlenmesi

Denetim işlevinin tamamlanabilmesi için standartlar ile gerçek sonuçlar arasındaki farklar, giderecek düzeltici önlemlerin belirlenmesi gerekir. Düzeltme önlemlerinin başlıcalarını, fiziksel ve dış koşulların istenilen sonuçları sallayacak biçimde ayarlanması astların seçimi, eğitimi ve yönlendirilmesi ile dile ilgili etkinliklerin gözden geçirilmesi, motivasyonun geliştirilmesi ve gerekli durumlarda planlarda değişiklikler yapılması, biçiminde özetlemek mümkündür. Alınacak önlemlerin etkin olabilmesi için, sapmaların nedenlerini bulmak ve bunlara göre önlemler, belirlemek gerekir.

Denetim, plandan uygulamaya uzanan, sonuçları standartlar ile karşılaştırmadan doğan ve düzeltici harekete gereksinme gösteren ve böylece planların tekrar gözden geçirilmesini sağlayan, "feedback" temeline dayanan bir işlemdir.

Denerimin İlkeleri

Etkili bir denetimin sağlanabilmesi için aşağıda belirtilen ilkelere uyulması yararlı olur:

1. Denetim, uygulandığı konunun niteliğine uygun olmalıdır

Kamu kuruluşları özel sektör kuruluşlarından, küçük işletmeler büyük işletmelerden farklı denetim sistemlerine gereksinme gösterirler. Aynı teknikler (örneğin, bütçeler, kara geçiş

grafikleri, standart maliyetler gibi) kullanıldığı halde; bunların bir sistem halinde uygulanması farklı olmaktadır. Öte yandan, bu denetim tekniklerinin belirli bir konuda bir veya ikisi kullanılır, hangilerinin kullanılacağı ise yukarıda belirtilen işletme tiplerine göre değişir. Yine, üretim bölümü için uygun olan denetim sistemi, satış bölümüne uymaya bilir.

2. Denetim, standartlardan ayrılımları anında belirtmelidir.

Denetim, standartlarda ayrılımları zamanında ve daha iyisi henüz standartlardan ayrılma başlamadan bu durumu saptamalıdır. Uygulamada bu ideal sonucun alınması çok güç olmakla beraber, son zamanlarda bilgisayarlar bu konuda büyük gelişmelere olanak sağlamıştır.

3. Denetim, örgüt yapısıyla uyumlu olmalıdır.

Örgüt şeması açık ve seçik yapılan işlerden sorumlu kişiler iyice belirlenmiş ise denetim etkili olur. Böylece, standartlardan ayrılmanın sorumlusu olan kişiler kolayca bulunur ve önlemlerin saptanması mümkün olur.

4. Denetim, istisnalar (olağanüstü durumlar) üzerinde yoğunlaştırılmalıdır.

İstisna ilkesi, denetimin etkinliğini artırır. Örneğin, kendisine yetki verilen ast, bu yetkiyle sorunu çözümlediği sürece, amir işlerin düzgün yürütüldüğünü, kendisine baş vurulmamasından anlamalıdır. Ancak, olağanüstü durumlar (üretim düşüklüğü, giderlerin yüksekliği vb. gibi istisnalar) üste rapor edilmelidir.

5. Denetim esnek ve az masraflı olmalıdır.

Bir denetim önceden görülmeyen bazı olaylar karşısında esneklik gösterebilmelidir. Bu esneklik planda veya bütçede, önceden beklenmeyen durumlarda alınacak önlemleri belirtmek suretiyle sağlanabilir. Ayrıca denetim, sağladığı yararlardan çok değerde gidere neden olmamalıdır.

6. Denetim, kolay anlaşılır ve düzeltici önlemleri gösterir nitelikte olmalıdır.

Denetim sonuçlarının sunulmasında yönetimin anlayacağı bir biçime uyulması önemlidir. Bazı denetim sonuçları, örneğin, matematiksel nitelikte olanlar birçok yöneticilerce anlaşılabilir. Bunların yöneticilerin anlayabileceği biçime sokulması gerekir. Ayrıca, denetim sonucunda standartlardan ayrılımların saptanması kadar, bu sapmaların nedenlerinin ortaya çıkarılması da önemlidir. Örneğin, başarısızlık nerede olmaktadır? Sorumlusu kimdir? Neden olmaktadır? Ne yapmak gerekir? gibi hususlar denetimin üzerinde durması gereken noktalardır.

Denetim Araçları

Başlıca denetim araçları bütçeler, bütçe dışı denetim araçları, ileri denetim teknikleri olarak üç başlık altında toplanabilir.

a. Bütçeler

Bütçe bir örgütte ulaşılan gerçek sonuçların denetlenmesi için önemli bir araç oluşturur. Daha önce saptanmış hedeflerden olan sapmalar, bütçedeki sonuçlarla gerçek sonuç ve giderlerin karşılaştırılması suretiyle görülebilir.

Bütçe yapmak, geleceğe ait belirli bir zaman diliminde uygulanacak planları sayısal olarak formüle etmek demektir. Değişik bütçelerden söz edilebilir. Bütçeler parasal miktarlarla ifade edildiği gibi, fiziksel miktarlarla (hammadde miktarı, işgücü saati, satış birimi, gibi) da ifade edilebilir. Buna göre bütçelerin, gelir-gider bütçeleri, zaman, hammadde, malzeme, ürün bütçeleri, para bütçeleri gibi çeşitleri görülmektedir.

Bir bütçenin kapsadığı süre, bir kaç aydan bir yıla kadar değişebilir. Süre uzadıkça bütçedeki miktarların gerçekleştirilebilme derecesinin azalacağı açıktır. Bu sakıncayı gidermek için, bütçelerin düzenli bir biçimde gözden geçirilmeleri gerekir. Ayrıca, bu amaçla değişen koşul ve durumlara göre uygulanabilecek esnek bütçelerden ve alternatif bütçelerden yararlanılabilir.

b. Bütçe dışı denetim araçları

Bütçe ile doğrudan ilişkili olmayan birçok denetim aracı daha vardır. Bunlardan, oran analizleri, standart maliyet, kara geçiş grafikleri, istatistik bilgiler ve raporlar, hesap uzmanlarınca yapılan denetim kısaca tanıtılacaktır.

Oran analizleri

Oran analizleri, kuruluşun sayısal değerleri arasındaki ilişkileri belirlemekte kullanılır. Üç ana oran grubundan söz edilebilir.

Bilanço oranları. Bilanço tablosundaki çeşitli değerler arasındaki ilişkileri gösterirler. Örneğin, likidite oranı, cari oran, stok oranı gibi.

İşlem oranları. Kâr ve zarar tablosundan çıkanları oranlardır. Örneğin, ciro ve ödenek oranları gibi.

İç ilişki oranları. Mali oranlar ile işlem oranları arasındaki ilişkiyi gösterirler. Örneğin, kapital ve kazanç oranları gibi.

Standart maliyet

Bu denetim aracı, her bir ürünün maliyetini, örneğin materyal ve dağıtım tabii genel giderler biçiminde önceden saptamaya dayanır. Standart maliyet, üretim hacmine ve belirli koşullara göre giderlerin standart olarak ne olması gerektiğini gösterir. Uygulamalar sonunda,

gerçek maliyetler ile önceden saptanmış standart maliyetler karşılaştırılır ve ayrılıklar ortaya çıkar.

Kâra geçiş grafikleri.

Satış gelirleri ile giderleri karşılaştırılarak gelirlerin giderleri hangi noktada aştığını saptamaya yarayan bu grafikler değerli bir planlama ve denetim aracıdır.

Kâra geçiş yada başa baş grafikleri, üretim hacminin belirlenmesi, satış fiyatlarının saptanması vb. konularında yararlı olmaktadır.

İstatistik bilgiler ve raporlar.

Denetim için istatistik bilgiler ile genel ve özel raporlar da değerli bir denetim aracıdır. Yönetimin denetlenmesi için bilgi toplanır, bu bilgiler işlenir ve raporlar halinde sunulur.

Hesap uzmanlarınca yapılan denetim

Muhasebe denetimi çok etkili bir denetim yoludur. Bu yol, hesapların gözden geçirilmesi anlamıyla sınırlanmış görülmektedir. Gerçekte, bütün işlemlerin muhasebe yoluyla denetlenmesi gerekir.

c. İleri denetim teknikleri.

Yakın geçmiş, ekonomik, politik, sosyal ve teknolojik değişikliklere sahne olmuş ve bu dönemde sorunların çözümlenmesinde daha bilimsel yaklaşımlar getiren yeni teknikler geliştirilmiştir. Yönetim biliminde de bu tekniklerin planlama ve denetim işlevleri için kullanılması yoluna gidilmiştir.

Ancak, bu tekniklerin kullanılabilmesinin yöneticilerin eğitim düzeylerinin yükseltilmesine bağlı olduğu unutulmamalıdır.

Aşağıda bazı ileri denetim tekniklerinin kısaca tanıtılmasına çalışılmıştır.

Yöneylem araştırmaları:

Yöneylem araştırmasının orijini matematiksel tercihin askeri uygulamalarda kullanılmasıdır. Örneğin, İkinci Dünya Savaşında optimum konvoy büyüklüğünün saptanması bu teknikle yapılmış, daha sonraları bu teknik endüstri sorunlarına da uygulanmıştır.

Bu tekniğin özelliği, değişik alanlarda yetişmiş araştırmacıların bir sorunu ele alarak matematiksel bir model geliştirilmeleridir.

Yöneylem araştırmalarındaki süreç planlamadakine benzer. Örneğin, sorunu formüle etmek, bir model oluşturmak, modelden çözüm çıkarmak, çözümü denemek, model ve çözüm için denetimler sağlamak ve bundan sonra da çözümü uygulamaya koymak.

Yöneylem araştırmalarında kullanılan teknik ve araçlar, istatistik yöntemler, bilgisayarlar, doğrusal programlama, simölasyon, kuyruk teorisi gibi.

Doğrusal programlama:

Doğrusal programlama, istenen amacı elde etmek için kaynakların optimum bir biçimde kombinasyonunu sağlama tekniğidir. Burada, geniş kaynaklar için geçerli belirli sınırların aşılmaması koşulu vardır. Öte yandan, değişkenler arasında doğrusal bir ilişkinin var olduğu kabul edilmektedir. Bu teknik, üretim miktarının belirlenmesi, taşıma, kuruluş yerinin seçimi gibi konularda kullanılmaktadır.

Simölasyon (Benzetim):

Simölasyon, gerçek olayın sayısal veya sayısal olmayan bir modelini meydana getirerek bunun bir sistemdeki ilişkileri incelemede veya sistemleri karşılaştırmada kullanılmasıdır. Bunun uygulanması için, mevcut sistemdeki muhtemel değışikliklerin bilinmesi gerekir. Bu amaçla tekrarlanan denemeler yapılır.

Kuyruk teorisi

Olasılık teorisinin bir dalı olan kuyruk teorisi, perakendeci dükkanlarda müşteriye daha çabuk hizmet vermek, limanlardaki sıkışıklığı önlemek, yöneticileri görmek için gelenlerin bekleme zamanlarını azaltmak gibi konularda uygulanmaktadır. Amaç. kuyruktaki ortalama bekleme süresini azaltmaktır. Çözüm, olasılık hesapları ve simölasyon ile olmaktadır.

Stok Denetimi;

Üretim bölümünün gereksinmelerini karşılayacak en uygun miktardaki materyal (hammadde, malzeme, mamul yada yan mamul) stokunun hazır bulundurulması bir denetim sorunudur. Stok denetimi, stok bulundurma giderleri, materyal yokluğundan üretim azalması, talebin değışme miktarı, sipariş yapma gideri, büyük miktarda sipariş halinde yapılacak Iskontolar gibi öğelerin çeşitli biçimde kombine edilmesiyle oluşan modellere göre sağlanır.

Network analizleri:

Üretim etkinliklerinin programlanmasında ve denetiminde kullanılan net-work (şebeke) analizlerinin iki tekniğı vardır. Birisi program değerdendirme ve gözden geçirme tekniğı (PERT). diğeri ise kritik yol yöntemi (CPM) dir (4).