

## POLİS EĞİTİM FONKSİYONUNUN YÖNETSEL PERFORMANSININ DEĞERLENDİRİLMESİ: TEMATİK DENETİM YÖNTEMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ

### Performance Evaluation of Police Training Function: The Applicability of Thematic Inspection Methodology

Cevdet ZENGİN\*

#### Özet

Polis teşkilatının teftiş mevzuatı ve uygulaması analiz edildiğinde, mevzuata uygunluk denetimleri oldukları görülmektedir. Uygulamadaki polis eğitim fonksiyonunun denetimleri rasyonelite, etkinlik ve etkililik kavramları ile ne kadar ilişkili olduğu tartışmalıdır. Mevcut teftiş dokümantasyonu ve uygulamaları, araştırmacılara ve uygulamacılara, performans odaklı denetim yönetimi hakkında sınırlı veri sağlamaktadır. Polis teftiş rehberleri ve yöntemi birim esaslı denetim üzerine tasarlandığından dolayı, eğitim birimlerinin denetimi, teşkilat çapında eğitim fonksiyonunun performans değerlendirmesinden uzak ve parçalı olarak yapılmaktadır. Tematik denetim, eğitim sağlayan ve eğitim hizmetini alan birimlerin sonuç odaklı değerlendirme yapmaları için eğitim politikaları ve uygulamaları hakkında kıyaslamalı olarak örnek ve zayıf uygulamaların tespitini kolaylaştıran bir yöntemdir. Eğitim fonksiyonunun bütün fotoğrafını çekebilme ve karar vericilere sentezlenmiş veri sunabilmektedir. Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımları çerçevesinde eğitim fonksiyonunun etkin ve etkili yönetilip yönetilmediğine odaklanmaktadır. Tematik denetim, bir örgütün iş fonksiyonunu (eğitim) birimler-arası analiz etmektedir. Teftiş edilen örgüt fonksiyonunun bütünü hakkında ilgili/yetkili paydaşların maliyet-fayda açısından sentezlenmiş veri sağlamaktadır.

**Anahtar kelimeler:** Tematik denetim, Polis eğitimi, Türk Polis Teşkilatı, Yönetmelik, Kamu yönetimi.

\* Dr, Emniyet Amiri, Bitlis Polis Meslek Yüksek Okulu, cevdetzengin@gmail.com

### Abstract

**D**ue to the inspection methodology and organizational structure of the Police Inspectorate, there is a need rigorous and systematic approach in capturing a full landscape as to what extent and how police education and training function performs in terms of accountability and value for money. The inspection methodology focuses on evaluation of units in the police service rather than cross-sectional analysis a particular policing issue across the police service. The police education and training function is inspected by different (fragmented) inspection frameworks rather than complementing each other. The current inspection methodology mainly relies on legislative procedures and bureaucratic processes rather than the assessment of performance. The inspection portfolio is not driven by economy, efficiency and effectiveness issues of New Public Management. There is a need inspection methodology such as thematic inspection enables to capture a full picture and cross-sectional comparison of performance of police training function. With regards to value for money, thematic inspection practice can validate the training function on certain key areas and provide informed decisions for the policy-making machinery and key stakeholders.

**Key Words:** Thematic inspection, Police training, Turkish National Police, Organizational effectiveness, Public management.

### Giriş

Polisiye hizmetlerin yürütülmesinde en önemli kaynak ise her rol ve rütbedeki Polis Teşkilatı personelidir. Kurumsal bütçenin yaklaşık olarak yüzde yetmiş (70) personel ve yüzde dördü (4) ise eğitim harcamalarından oluşmaktadır (EGM, 2011a). Polisiye hizmetlerin sunumunda böylesine büyük bir bütçe kaleminin insan kaynaklarına ayrılması, insan kaynağının eğitilmesi ve yetiştirilmesinin ne derece önemli olduğunu göstermektedir. Polis eğitim (insan kaynaklarını geliştirme) planlaması ve uygulaması çerçevesinde; her yıl yüz binden fazla personel hizmetiçi eğitimden, binlerce polis memur ve amir adayı temel eğitimden geçirilmektedir (EGM, 2010a).

Dünyada ve Türkiye’de kamu hizmetlerinin tutumluluğu, etkinliği ve etkililiği uzun yıllar hem teorik hem de uygulamalı olarak etraflı şekilde masaya yatırılmıştır ve yatırılmaya devam etmektedir (Gruening, 1998; DPT, 2000a; NAO, 2001; TBMM, 2003; Bilgiç, 2003; Başbakanlık,

2003; Hood ve Lodge, 2004; Bilgin, 2007; OECD, 2005a; OECD, 2005b; OECD, 2005c; World Bank, 2007; Frederickson, 2007; Gül, 2009). Bu kapsamda kamu kurumlarının performansı gözetim altına alınarak stratejik planlama, faaliyet raporları hazırlama, performans programları geliştirme gibi çalışmalar yapılmış ve yapılmaktadır (Kubalı, 1998; Heinrich ve Lynn, 2000; Akın, 2000; Boyne vd., 2002; NAO, 2000; NAO, 2003; Kuluçlu, 2006; DPT, 2006a; Bilgin, 2007; MB, 2009; Levitt vd. 2010; EGM, 2010b; Akyel ve Köse, 2010; Çevik vd., 2008). Kamu kurumlarının ve polis teşkilatının sürekli gelişmeyi ve kurumsal performansı takip etmek için performans odaklı denetim yöntemlerinin geliştirilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu kapsamda, polis teşkilatı teftiş yönteminin gözden geçirilmesi ve alternatif denetim yöntemlerinin arayışı ve hazırlanması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Performans odaklı denetim bağlamında, polis eğitim fonksiyonunun etkili yönetimi (doğru işler yapması-amaçları gerçekleştirme) ve uygulanan eğitim faaliyetlerinin etkinliği (işlerin doğru yapılması-eğitimin yönetimi) hesap verilebilirlik açısından işlevsel, geçerli ve güvenilir denetim yöntemle değerlendirilmesi gerekmektedir. Geçtiğimiz yıl itibarıyla Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı “Kurumsal ve Birimsel Teftiş Rehberlerini” gözden geçirmiş ve güncellenmiş denetlenecek birimler ile polis başmüfettişlerinin hizmetine sunmuştur (EGM, 2011b). Fakat güncellenmiş teftiş rehberleri, teşkilat düzeyinde eğitim fonksiyonunun performansını denetleyecek bir yöntemden uzaktır. Zira teşkilatın eğitim fonksiyonunu oluşturan eğitim birimleri, farklı teftiş rehberleri çerçevesinde ayrı ayrı, farklı zamanlarda ve müfettişler tarafından denetlenmektedir. Parçalı teftiş yöntemi ve uygulaması, teşkilat düzeyinde yer alan eğitim fonksiyonunun performansını ve bütüncül fotoğrafını çekememektedir. Dolayısıyla polis eğitiminde karar alıcı konumunda bulunan politik ve kurumsal aktörler ile eğitim paydaşlarına işlenmiş (sentezlenmiş) veri sunamamaktadır. Polis teşkilatı eğitim fonksiyonunun makro görünümünü, işleyişini ve performansını ortaya çıkaracak denetim yaklaşımı ve yöntemi olarak tematik denetim (performans odaklı) işlevselliği ve uygulanabilirliği hem kamu hizmetlerinin hem de polis teşkilatı hizmetlerinin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Bu çalışmada, İngiliz Polis Teşkilatında Kraliyet Polis Teftiş Müdürlüğü tarafından düzenli olarak kullanılan *tematik denetim yöntemi* örnek uygulama olarak incelenmektedir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımının odaklandığı kamu hizmetlerin planlanması ve sunulmasında

tutumluluk, etkinlik ve verimlilik unsurlarının polisiye hizmetlerine ve polis eğitiminin fonksiyonel performansına etkisi analiz edilmektedir. İngiliz polis teftiş kurulunun tematik denetim metodolojisinin ayrıntıları ve örnek tematik denetim çalışmaları incelenmektedir. Polis teşkilatında teftiş rehberleri ve uygulamaları analiz edilerek polis eğitim fonksiyonunun denetimi incelenerek mevcut durumun fotoğrafı çekilmektedir. İngiliz polis teftiş fonksiyonu ile Türk polisi teftiş fonksiyonunun tespit edilmiş parametrelerden kıyaslamalı analizi yapılmaktadır. Sonuç olarak, polis eğitim fonksiyonunun performansını ve etkililiğinin geliştirilmesi için denetim yöntemi içinde yer alabilecek odak noktalarının tespiti öneriler halinde kurumsal aktörlere ve ilgili paydaşların dikkatine sunulmaktadır.

## 1. Arka Plan ve Tematik Denetim Kavramı

Türkiye'nin de üye olduğu Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD) üyesi ülkelerdeki kamu hizmetlerinin kalitesi, tutumluluğu ve etkililiği üzerine çalışmalar ve araştırmalar yapılmaktadır (OECD, 1995 ve 1997). Özellikle, yeni kamu yönetimi (New Public Management) ve yönetim (Governance) gibi yaklaşım performans odaklı kamu hizmetlerinin sağlanmasına yoğunlaşmaktadır. Hizmeti alanların memnuniyeti, fayda ve maliyet, stratejik planlama, kalite güvence, performans standartları, faaliyetlerin raporlanması gibi özel sektör yönetim uygulamalarının kamu hizmetlerine uyarlanması veya kamu sektöründeki yönetim uygulamalarına özel sektöre yakınlaştırmaktadır (Heinrich ve Lynn, 2000; Frederickson, 2007). Bu süreçte, kamu kurumlarının performanslarının dinamik gözetimi için kamu harcamalarının denetimi (audit), yönetsel performans denetim yöntemleri (inspection) gözden geçirilmekte, yeniden yapılanma ve iyileştirme çalışmaları yapılmaktadır (Levitt vd., 2010; Boyne vd., 2002; Rustin, 2004).

1980'li yılların başından itibaren dünyada ve Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımları çerçevesinde kamu hizmetlerinin sunumu için ayrılan kaynakların kullanım ve harcama performansı, tutumluluk, etkinlik, kalite ve etkililik kavramlarını ön plana çıkarılmaktadır. OECD üyesi ülkelerin kamu kurumlarının stratejik birimleri, Sayıştay ve denetim birimleri insiyatif olarak rehberlik görevlerini yerine getirerek bu kavramlar üzerinden kurumsal amaç, hedef ve başarı kriterleri gibi performans göstergelerini ortaya koyan klavuz dökümantasyon üreterek, performans odaklı denetim kültürünün yerleşmesini sağlamışlardır.

Türkiye’de kamu hizmetlerinin etkili yönetimi ve kamu maliyesinin yeniden yapılandırılması için 2003 yılında çıkarılan çerçeve Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır. Bu çerçeve yasanın uygulamasını gösteren ikincil mevzuat ve rehberler çıkarılmış, genelde kamu kurumlarının hizmetlerini ve özelde ise polis teşkilatı hizmetlerinin etkili yönetimi için strateji birimleri, stratejik planlama, faaliyet raporu hazırlama ve performans programı geliştirilmesi sürecine girilmiştir (TBMM, 2003; DPT, 2006b; MB, 2009; Gül, 2008).

Polis Teşkilatın iş fonksiyonları veya hizmet birimlerinin etkili yönetimi için denetimin yönetiminde revizyona gidilerek teftiş yapısı ve yöntemleri tutumluluk, etkinlik ve etkililik kavramları çerçevesinde modernize edilmesi yerinde bir yaklaşım olacağı düşünülmektedir. Polis eğitim fonksiyonu, Polis Teşkilatı’nın bir alt sistemi veya iş birimidir. Dolayısıyla, polis eğitiminin denetimi için yenilikçi ve performans odaklı bir denetim yöntemine ihtiyaç vardır. YKY yaklaşımları çerçevesinde tematik-performans odaklı polis eğitim denetiminin altyapısını oluşturan ‘tutumluluk’, ‘etkinlik’ ve ‘etkililik’ kavramlarına açıklık getirmekte fayda olacaktır.

### ***Tutumluluk***

Bir hizmetin veya işin yapılması için gerekli veya kullanılan kaynakların maliyetinin azaltılması olarak açıklanmaktadır. Daha az harcama yapmak (spending less) şeklinde de ifade edilmektedir. Geniş anlamıyla tutumluluk ‘kurumun amaçları göz önünde bulundurularak, kaynakları uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve uygun yerde en uygun maliyetle elde edilmesi ve *harcanması*<sup>1</sup> olarak tanımlanmaktadır (Kubalı, 1998:33).

### ***Etkinlik***

Bu terim verimlilik ifadesi olarak kamu ve özel sektörlerinde birbiriyle yer değiştiren bir kavram olarak kullanılmaktadır. Bir diğer ifade ile “işleri doğru yapmak” (doing things right) olarak da açıklanmaktadır. Literatürde, etkinlik terimi, bir örgütün mal üretirken veya hizmet sunarken elindeki kaynaklarını iyi kullanabilme derecesini gösterme olarak ele alınmaktadır. Kaliteyi dikkate alarak mevcut kaynaklardan en üst düzeyde yararlanma yani kullanılan kaynaklar ile ortaya konulan hizmetler veya sağlanan ürünler arasında ilişki kurulması olarak da

<sup>1</sup> İtalik kelimeler yazar tarafından eklenmiştir.

kurgulanmaktadır (Kubalı, 1998:34). Diğer bir deyişle *doğru işin doğru biçimde yapılması* kurumsal hizmetlerin veya fonksiyonların yönetilmesinde son derece önemlidir.

### **Etkililik**

Kapsam olarak “*etkililik*” kavramı “*etkinlik*” terimini içine alarak daha geniş olarak örgütsel faaliyetin veya örgütün amaçlarını gerçekleştirme derecesini/başarısını ölçmeyi ve değerlendirmeyi esas almaktadır. Özellikle *örgütsel etkililik* literatüründe, örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ve formüle edilmiş hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin neticesinde, bu amaç ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen performans ölçme (performance measurement) ve değerlendirmedir (program evaluation, Zengin, 2010; Kubalı, 1998:36; GAO<sup>2</sup>, 2005a:3). Bir başka ifadeyle bir örgütün etkililiği (polis teşkilatı) veya bir örgütsel fonksiyonun etkililiği (polis eğitim fonksiyonu) olarak da ifade edilmektedir. Öte yandan, etkililik kavramı “doğru işler yapmak” (doing right things) şeklinde ele almak da isabetli bir yaklaşım olacağı değerlendirilmektedir.

Literatürde örgütlerin ve fonksiyonlarının performans denetimini karşılayan birden fazla terim veya ifade bulunmaktadır. Bunlar “*etkililik/etkinlik/tutumluluk denetimi*”, “*faaliyet denetimi*” (baseline assessment), “*program değerlendirmesi*” (program or policy evaluation) gibi benzer terimler de kullanılmaktadır. Örnek olarak, İngiltere’de kamu hizmetleri için harcanan paraların karşılığının alınmasına ve üretilen değer/fayda-maliyet anlamına gelen “*value for Money*” veya “*baseline assessment*” ifadeleri bir çeşit performans denetimi terimi ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.

### **1.1. Tematik Denetim Kavramı**

Tematik ifadesi İngilizce *theme* (Longman, 2009:1827) kelimesi kökünden türetilmiş bir terimdir. Yapılan veya icra edilen bir şeyin *konusu* olarak tanımlanabileceği gibi “*theme*” ifadesi dilimize herhangi bir “*konu*” olarak da çevirilebilir (Longman, 2009:1827). Sözlük anlamı olarak “*tematik*” (konulu) terimi ise *theme* ifadesinin sıfat ve isim hali olarak özel bir konuya bağlı veya bir konu etrafında odaklanma ya da

<sup>2</sup> Government Accountability Office ifadelerinin kısaltılmış halidir. Genel Muhasebe İdaresi olarak Amerika Birleşik Devletleri’nin Türk Sayıştay’ına benzer bir kamu kurumlarının kaynak kullanımını ve harcamalarını denetleyen ve kontrol eden kurumdur.

birbiriyle ilişkili alt konuların üzerine kurulu bir üst “konu” olarak da ifade edilebilir (Longman, 2009:1827). Yukarıdaki açıklamalardan yola çıkarak bu çalışmanın kendi çerçevesi içinde *tematik* veya *konusal* ifadeleri birbiriyle eşanlamlı kullanılacaktır. Bu şekilde kurumsal yönetim ve yönetimin denetimi literatürü için tematik gözden geçirme (thematic review/analysis) ve tematik denetim (focused/thematic inspection) terimi olarak benimsenecektir.

Tematik analiz birçok alanda yerini almış ve kullanım alanı genişleyen bir araştırma yöntemidir. Örneğin psikoloji ve sosyal bilimlerde nitel bir araştırma yöntemi olarak kullanılmaktadır (Howitt ve Cramer, 2007; Grubb, 2006). Kamu politikaları, iş fonksiyonları ve hizmetlerinin değerlendirilmesinde ise nitel (gözlem, mülakat, yarı yapılandırılmış mülakat, dökümantasyon analizi), nicel (bireysel, kurumsal anket araştırmaları ve istatistikî analizleri) yöntemlerle birlikte kullanıldığı bir araştırma yöntemi olarak kullanıldığı gözlemlenmektedir.

Tematik denetim uygulaması Anglosakson ülkelerinin kamu sektörlerinde düzenli olarak başvuru alan bir kurumsal yönetim denetimidir. Özellikle İngiliz kamu kuruluşlarını ve kamu hizmetlerini denetleyen denetim birimleri (Inspectorates) ve İngiliz Sayıştay (National Audit Commission) tarafından kullanılan denetim yöntemlerinden birisidir. Bu denetim birimleri belirli dönemlerde ve ortaya çıkan ihtiyaçlar doğrultusunda kurumsal politika ve uygulamaların mevcut durumunu ortaya koymak ve yönetsel performansın geliştirilmesi için yaptıkları denetimdir. İngiliz Kraliyet Polis Teftiş Müdürlüğü (Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary, HMIC for England and Wales ) ve İskoç Kraliyet Polis Teftiş Müdürlüğü (Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary, HMICS for Scotland) tematik denetimler yapmakta, polisiye hizmetlerin ve polis teşkilatının gelişmesinde önemli rol oynamaktadırlar.

Tematik denetim, Polis Teşkilatı içinde farklı veya benzer birimlerin sunduğu ortak bir hizmet alanı/konusu veya herhangi bir polislik uygulaması (örneğin olarak trafik polisliği, polise yapılan çağruların yönetimi, birimler arası stratejik yönetim uygulamaları) planlı ve sistematik bir şekilde analiz edilmesi ve değerlendirilmesi yoluyla yapılan bir denetim türü ve yöntemidir (HMIC, 2006:3). Tematik denetimin amacı, önceden tespit edilen konuların yönetimini araştırmak ve geliştirilmesi için tavsiyelerde bulunmaktır (HM Inspectorate of Probation, 1996).

Araştırılıp değerlendirilecek konuya bağlı olarak tematik denetimler farklı fakat araştırma konusu itibariyle birbiriyle ilişkili denetleme birimleri ortak olarak da yapılmaktadır. Örnek olarak İskoç Polis Teftiş Müdürlüğü Sosyal hizmetler Teftiş Müdürlüğü (Social Work Inspectorate Agency), Cezaevleri Teftiş Müdürlüğü (HM Inspectorate of Prisons), Eğitim Teftiş Müdürlüğü (HM Inspectorate of Education) ve Savcılık ve Adli Soruşturma Hizmetleri Teftiş Müdürlüğü (Inspectorate of Prosecution for Scotland). Bir başka örnek ise Polis Eğitime yönelik olarak İngiliz Polis Teftiş Müdürlüğü, Yetişkin Eğitimi Teftiş Müdürlüğü (ALI, Adult Learning Inspectorate) ortak bir tematik denetim yapmıştır. Bu denetimde geliştirilen ve uygulamaya konulan yeni ulusal temel polis eğitim müfredatının uygulanmasını denetlenmiştir (HMIC, 2005; ALI, 2005).

Dünyada kamu hizmetleri ve eğitim fonksiyonlarının tematik denetlenmesine birçok örnek gösterilebilir. Amerika Birleşik Devletleri'nin Genel Muhasebe Ofisi (GAO), Amerikan İç Güvenlik Bakanlığı'ndaki personel eğitim-geliştirme politikası ve uygulama performansını denetlemiştir (GAO, 2005). Bu denetimin sonuçları 'Başarılı bir dönüşüm için Eğitimin Stratejik Yönetiminin Önemi' olarak raporlanmış ve kamuoyu ve ilgili paydaşlara dağıtılmıştır. 2004 yılında GAO ve Amerikan Federal Hükümet Personel İdaresi (Office of Personnel Management, OPM) ortaklaşa bir çalışma yaparak Federal Hükümete bağlı kurum ve kuruluşları için 'Beşeri Sermaye: Federal Hükümet Kuruluşlarındaki Stratejik Eğitim Ve Geliştirme Girişimlerinin Değerlendirilmesi Rehberi' (GAO, 2004) geliştirmişlerdir.

Güney Afrika Kamu Hizmetleri ve Yönetimi Başkanlığı (Department of Public Service and Administration, DPSA) liderliğinde oluşturulan çalışma komisyonu, kamu sektöründeki personel eğitim politikası ve uygulamasının bütüncül fotoğrafını çeken bir analiz ve değerlendirme yapmıştır. Komisyon, 1997 yılında güney Afrika Kamu Sektöründeki personel eğitim ve geliştirme için *taslak reform raporu*<sup>3</sup> hazırlayıp yayınlamıştır (DPSA, 1997). Bu tematik değerlendirme raporu bir dizi sorunları nedenleri ile birlikte tespit ederek, iyileştirilmesi ve geliştirilmesi için yine bir dizi reform önerileri ve detayları sunmuştur.

---

<sup>3</sup> (White Paper - beyaz kitap).



İngiltere Sayıştay (National Audit Office, NAO) 1990'lı yılların öncesi ve başında polisiye ve kamu hizmetlerine yönelik performans değerlendirme denetimleri yapmıştır. Örneğin 1989 yılında Polis Teşkilatındaki eğitim faaliyetleri, tesisleri ve kaynak kullanımı denetlenmiştir. Denetim raporunda polis eğitimi reformuna için birçok geliştirme önerileri yapılmıştır (NAO, 1989). NAO, 2001 yılında İngiltere Ulusal Sağlık Servisi'ndeki personel eğitim politikasını ve uygulamasını tematik olarak performans denetimi yapmıştır. Bu denetim sonuçlarını 'Saklı Yetenekler: Ulusal Sağlık Servisinde Çalışan Sağlık Personelinin Eğitimi, Hizmetiçi Eğitimi ve Geliştirilmesi' raporu olarak ve ilgili paydaşlara yayınlamıştır (NAO, 2001).

Ekonomik ve Kalkınma İşbirliği Teşkilatı (OECD), üye ülkelerdeki eğitim uygulamaların tematik analizini yapmıştır. Bu çalışma sonucunda, herhangi bir sektörde veya sektörler arası eğitim faaliyetlerinin ve istatistiklerinin ölçülüp değerlendirilmesi ve uygulamacılara yol göstermesi için "Eğitim İstatistiklerinin Uyumlaştırılması Rehberi" geliştirilmiş ve üye ülkeler tarafından kullanılması için mesleki/kurumsal eğitim ve geliştirme uygulamacılarına kazandırılmıştır (OECD, 1997a). OECD'nin kamu yönetim programı (PUMA) tarafından üye ülkelerin kamu sektörlerindeki personel eğitim sistemlerinin tematik analizi yapılmış ve personel eğitim reformları için yapısal ve fonksiyonel iyileştirme önerileri yapılmıştır (OECD, 1997b).

2001 yılında Yeni Zelanda Kamu hizmetleri Komisyonu tarafından yaptırılan bir araştırma kamudaki eğitim fonksiyonunun tematik analizi yapılmıştır. Yapılan analiz ve değerlendirme sonucunda kamudaki eğitim faaliyetlerinin ölçülüp değerlendirilmesi için 'Kamu Sektöründe Eğitim Ve Geliştirmenin Ölçülmesi İçin Bir Çerçeve' rehberi hazırlanarak eğitimin performans denetimi için bir altyapı oluşturulmuştur (Rendall, 2001). Avustralya Sayıştay, kamu kurumları tarafından planlanan ve uygulanan eğitim uygulamalarını denetlemiştir (ANAO, 2002). Kurumsal strateji ve iş planlarına, insan kaynakları yönetimine katkısı, eğitimin maliyeti ve verimliliği, eğitim faaliyetlerinin sonuçlarının iş performansına etkisi değerlendirilmiştir. 2000 yılında İrlanda Maliyesi kamudaki eğitim faaliyetlerinin performans denetimini yapmış ve eğitim fonksiyonunun tematik denetimi için örnek uygulaması olmuştur. Bu çalışmada fayda-maliyet çerçevesinde kamudaki hizmetiçi eğitim politikası ve uygulaması değerlendirilmiştir. Denetimin sonuçları ise ilgili paydaşlarla paylaşılarak kamuya açık olarak 'kamu hizmetlerinde eğitim ve geliştirme' raporuyla yayınlamıştır (IFM, 2000).

## 2. İngiliz Polis Teşkilatında Tematik Denetim Yöntemi ve Polis Eğitim Fonksiyonunun Denetimi

İngiliz Polis Teşkilatı'nın kurumsal yönetişimi üç kurumsal aktörden oluşmaktadır (Tri-partite Governance, Mawby ve Wright, 2008). Bu aktörler sırasıyla İçişleri Bakanlığı (Home Office, HO), Yerel Polis Otoriteleri Birliği (Association of Police Authorities, APA) ve Polis Şefleri Birliği' dir (Association of Chief police officers, ACPO). Kraliyet Polis Teftiş Müdürlüğü (HMIC) ise bu üç kurumsal aktöre, kurumsal politika ve yönetim süreçleri ve uygulamaları hakkında profesyonel ve mesleki uzmanlık kapsamında tavsiye görevini yerine getirmektedir (HMIC, 2008:6). Polisiye alanlarda mesleki tavsiye araçlarından biri ise tematik denetim yöntemi ve uygulamasıdır. HMIC İngiltere'de kamu kuruluşlarına yönelik düzenleme ve denetleme aktörlerden birisidir ve çok saygın bir yere sahiptir. Özellikle, 1980 sonrası yaptığı tematik ve diğer denetim yöntemleri ile polis teşkilatının kurumsal yapısının ve hizmetlerinin geliştirilmesi ile hükümetlerin polislik sektöründeki politikalarının şekillenmesinde kayda değer katkılar yapmıştır. Örneğin polis eğitiminde reform çalışmalarını yönlendirmiştir. HMIC'in denetim, ölçme ve değerlendirme ve tavsiye olmak üzere üç önemli fonksiyonu vardır. Denetim fonksiyonu içerisinde tematik denetimler önemli oranda yer tutmakta ve tematik özel yeri vardır. Yapılan bütün tematik denetimler iyi ve örnek uygulamaları teşvik etme ve hesap verebilirlik açısından kamuya açık bir şekilde yayınlanmaktadır (HMIC, 2008).

Tematik denetim “Polisiye hizmetleri ilgilendiren veya ortaya çıkan bir problemi/konu hakkında teşkilatı temsil edecek örneklem kapsamında birden fazla yöntem ile veri toplama ve analiz etme sonucunda çözüm önerileri getirmek, tavsiyelerde bulunmak, ilgili alanda kıyaslama açısından örnek uygulamaları tespit etme yöntemi” olarak tanımlanmaktadır (HMIC, 2006; 2008:8). Özel olarak bir polislik alanıyla ilgili ders alınabilecek, kıyaslama açısından örnek kurumsal eğitim ve geliştirme uygulamalarını tespit ederek benzer uygulamaları polis eğitimine hedef göstermekte ve teşvik etmektedir (HMIC, 2008:8). Bu denetimler, polisiye hizmetlerin sunumu ve polis teşkilatının yapılanması/yönetimi ile ilgili kritik konuları ortaya çıkararak ilgili paydaşlara *formüle edilmiş tavsiyeler* şeklinde sunmakta ve polis teşkilatının geliştirilmesi için denetim kapsamındaki hizmeti veya iş fonksiyonu için *iyileştirici çözümler* sunmaktadır.

Müfettişler ve bu müfettişlere yardımcı uzman proje ekipleri için denetim iş ve işlemlerini kolaylaştırmak amacıyla tematik denetim

rehberi geliştirilmiştir (HMIC, 2006). Bu rehber, önceki tematik denetimler, müfettişlik birimindeki düzenli işlenmiş ve paketlenmiş veriler sayesinde, tematik denetimleri sistemli olarak yapmayı kolaylaştırmaktadır. Rehberin açıkladığı tematik denetim aşamaları Tablo 1’de gösterilmiştir.

**Tablo 1:** Tematik Denetim Aşamaları

Aşama	Odak Alanı	Kullanılan Araştırma Yöntemleri
1	Çalışma kapsamı	Denetimin kapsamı, amaç/ları, yöntem ve yapılacak harcamaların yayınlanması –denetim yapılacak ilgili birimlere bildirilmesi
2	Analiz	Örnekleme kapsamına alınan emniyet müdürlüklerinden istenilen/gönderilen anahtar dokümanların analiz edilmesi
3	Veri toplama	Kurumsal ve bireysel anket çalışması ve analizi, ilk araştırma bulgularının kurum içinde yayınlanması ve uzman bir referans grubunun oluşturulması. Eğitim Yöneticileri ve Eğitim görevlilerine yönelik çalıştaylar.
4	Saha çalışması	Örnekleme alınan merkez ve taşra polis birimlerine denetimsel ziyaretler, odak grup ziyaretleri, ilgili sektör içindeki polis dışı kuruluşlarla kıyaslama (benchmarking) çalışmalarının yapılması
5	Stratejik mülakatlar	Belirli sayıda üst düzey personel ile mülakatların yapılması; müsteşar ve yardımcısı, İl müdürü ve yardımcısı, daire başkan ve yardımcısı, akademisyenler ve diğer ilgili üst düzey paydaşlar
6	Sentezleme	Toplanan verilerin analiz edilerek öne çıkan ana temaların belirlenmesi, örnekleme katılan polis birimlerine yazılı geri bildirim yapılması. Öne çıkan araştırma-denetim bulgularının geçici olarak denetlenen polis birimlerine sunulması
7	Raporlama	Taslak raporu üst düzey kurumsal liderlere gönderilmesi (Bakan dâhil), Raporun son halinin sanal (web) ve fiziki (matbaa) olarak yayınlanması

**Kaynak:** HMIC (1999, 2002).

HMIC, polis eğitiminin performansının geliştirilmesi için bir dizi tematik denetimler yapmıştır. Bu denetimlerinden en çok etki yapana ise 1999 yılında yaptığı 'Öğrenmeyi Yönetmek: Bir Polis Eğitimi Çalışması' isimli tematik denetim raporudur (HMIC, 1999). Polis eğitim fonksiyonu aşağıdaki üç amaç çerçevesinde denetlenmiştir.

- Polis eğitiminin genel olarak yaptığı polisiye hizmetlerin ve çalışanların performansına yaptığı fayda ve katkının ölçülüp değerlendirilmesi,
- Polis eğitim politikası ve uygulamalarının, insan kaynakları ve performans yönetim sistemleri ile nasıl ilişkilendirilmiş veya bütünleştirilmiş olduğunun analiz edilmesi ve değerlendirilmesi,
- Uygulanan polis eğitim programları çerçevesinde yerel polis birimleri, polis teşkilatı dışındaki eğitim sağlayıcıları ile ulusal polis eğitim birimleri arasındaki iş yönetimi ilişkilerini değerlendirmek; bölgesel düzeyde polis birimleri arasındaki işbirliği çalışmalarını analiz etme ve örnek uygulamaları tespit etme ve rehberlik yapmaktır.

Bu tematik denetimde yöntem açısından uygulama aşamaları ve faaliyetler aşağıda Tablo 2'de detaylandırılmıştır. HMIC'in görevlendirdiği Polis Müfettişi ve proje ekibi, masa-başı araştırması çerçevesinde polis birimlerinin eğitim ve personel geliştirmeye yönelik kurumsal davranışını değerlendirmek için on tane kurumsal anahtar döküman istemiştir. Bunlar kurumsal yapılanma şeması, stratejik plan, insan kaynakları stratejisi, eğitim stratejisi, eğitim planı, personel geliştirme politikası, bireysel eğitim ve geliştirmenin önceliklendirilmesi (ihtiyaç analizi), kurumsal eğitim önceliklendirme, uzaktan eğitim politikası, ölçme ve değerlendirme politikası dökümanlarıdır. Denetim örnekleme çerçevesinde coğrafi, büyüklük ve polisiye hizmet alanı kriterleri doğrultusunda 12 Emniyet Müdürlüğü ve dört ulusal polis eğitim birimi denetlenmiş, örnek uygulama ve kıyaslama yapmak için altı kamu ve özel kuruluş ziyaret edilerek incelenmiştir.

**Tablo 2:** ‘Öğrenmeyi Yönetme- Bir polis Eğitimi Çalışması’ndaki Tematik Denetim Aşamaları

Aşamalar	Denetim faaliyeti
1	Masa-başı kurumsal dokümantasyon ve istatistik analizi
2	Anket geliştirme ve veri yönetim sistemlerinin oluşturulması
3	Alan Çalışması – emniyet müdürlüklerinin eğitim birimlerinin ziyaret edilmesi
4	Alan Çalışması – polis eğitim birimlerinin ziyaret edilmesi
5	Kurum dışı eğitim sağlayıcıları ve kıyaslama yapılacak eğitim birimlerinin ziyaret edilmesi

**Kaynak:** HMIC (1999).

‘Öğrenmeyi yönetme’ konulu denetim çalışmasında hem hizmetiçi hem de temel polis eğitimi birlikte denetlenmiştir. Kapsam olarak eğitim politikası, eğitim ve personel stratejileri, eğitim planlaması, eğitim finansmanı ve maliyetlendirilmesi, meslek standartları ve işgören yeterlilikleri, ihtiyaç analizi, eğitim programlarının tasarımı ve uygulaması bir sistem olarak denetlenmiş ve problemler için iyileştirme yolları ve çözüm önerileri getirilmiştir. Denetim sonuçları, 21 adet yapıcı tavsiyeler olarak ilgili kurumsal paydaşlara gönderilmiştir. Bu raporun sonuçlarına istinaden, personel ve eğitimi fonksiyonu için alt denetim birimi kurulmuştur. 2008 yılında bu alt denetim kaldırılarak diğer performans denetimleri içerisine yerleştirilerek uygulamasına dolaylı olarak devam ettirilmiştir.

Bu denetim, polis teşkilatında yapısal ve fonksiyonel değişikliklere önayak olmuştur. Polisiye görevler ve hizmetlerin standartları anlamında ulusal mesleki standartlar ve personel yeterlilikleri araştıran ve geliştiren Polis Yetenekleri ve Standartları<sup>4</sup> Birimi Kurulmuştur. İçişleri Bakanlığı, ulusal ve yerel polis birimleri için eğitim stratejik planı hazırlama ve maliyet modeli geliştirmiş, ölçme ve değerlendirme formatı hazırlayarak bunları genelgeler ile uygulamaya geçirmiştir. Öte yandan ulusal polis eğitim birimi yeniden yapılandırılarak tek çatı altında CENTREX

<sup>4</sup> 2002’deki adı Police Skills and Standards Organisation iken daha sonra Skills for Justice olarak polis, güvenlik ve adalet sektörüne hitap eden bir sektör kuruluşu haline gelmiştir.

(Central Police Learning and Development Authority) adıyla yeniden yapılandırılmıştır. Polis teşkilatı için teorik ve uygulamalı ‘Öğrenme Modeli’ rehberi geliştirilerek polis eğitimi uygulamacılarının hizmetine sunulmuştur (CENTREX, 2005).

1999 yılında yapılan “Öğrenmeyi Yönetme” denetiminin sonuçlarını izlemek ve tavsiye edilen iyileştirme çalışmalarını değerlendirmek üzere, 2002 yılında HMIC ‘Eğitim Meseleleri’ konulu yeni bir tematik denetim yapmıştır (HMIC, 2002). Bu tematik denetimde, örneklem olarak 13 ulusal polis eğitim birimi ile 15 emniyet müdürlüğünün eğitim fonksiyonu analiz ve değerlendirme kapsamına alınmıştır. Temel polis eğitiminin planlanması, uygulanması, ölçülüp değerlendirilmesi, eğitim yönetiminin yapısı, eğitici, eğitim danışmanları ve eğitim ilk kademe yöneticileri mercek altına alınmıştır. Denetim sonucunda yedi temel tavsiye ve her bir temel tavsiyeyle ilişkili alt tavsiyelerde bulunulmuştur. Denetim örneğinde polis birimlerinde, diğer kuruluşlarda her seviyede derinlemesine mülakatlar ve gözlemler yapılmıştır. “Eğitim Meseleleri” tematik denetiminin aşamaları Tablo 3’de gösterilmiştir.

**Tablo 3:** ‘Eğitim Meseleleri’ Denetiminin Uygulama Aşamaları ve Faaliyetleri

Aşama	Denetim faaliyeti
1	Denetim faaliyetinin maliyeti, yöntemi ve kapsamının yayınlanması
2	Masa-başı çalışma- anahtar dokümanların istenmesi ve toplanması
3	Anketlerin geliştirilmesi, dağıtılması, toplanması; anahtar dokümanların istenmesi ve incelenmesi, kıyaslama yapılacak kuruluşların ve denetim yapılacak polis birimlerinin tespit edilmesi, uzman çalışma grubunun oluşturulması ve denetim bulgularının değerlendirilmesi
4	Örneklem kapsamında polis birimlerinin ziyaret edilmesi ve hedef kitle ile mülakatların yapılması
5	Stratejik seviye mülakatlarının yapılması
6	Verilerin toplanması ve analiz edilmesi
7	Rapor hazırlanması ve kamuya açık olarak yayınlanması

İngiliz Polis Teşkilatındaki eğitim fonksiyonuna yönelik denetim yöntemi incelendiğinde ortaya çıkan temel bulgular özet olarak sıralanabilir.

- Mevzuata uygunluğun ötesine geçen bir denetim yöntemi: eğitime yapılan yatırımın sonucunda eğitimin etkililiğinin, ortaya çıkardığı katma değer ve kurumsal performansa olan katkısı değerlendirilerek denetlenmektedir.
- Denetim sonuçları, polis eğitim alanındaki örnek uygulamayı yayılması ve teşvik edilmesi için geniş bir kitleye veya kamuoyuna duyurularak yayınlanmaktadır.
- Karar vericilere ve uygulamacılara yönelik akıllı (özel, ölçülebilir, ulaşılabilir, uygun ve zamanla sınırlı) tavsiyelerin yapılması dikkat çeken bir denetim uygulamasıdır.
- Makro seviyede politik-karar verme aktörleri ve mikro seviyede ise uygulamacıları için bilgilendirme ve eğitim stratejisinin formülasyonuna denetim faaliyetlerinin yöne vermesi öne çıkmaktadır.
- Polis sektörü için ulusal mesleki standartlar ve çalışan yeterliliklerinin oluşturulmasını sağlama ve bunların birbirine bütünleştirilmesini, polis eğitimiyle uyumlu uygulanmasında rehberlik yapmakta ve yetkili paydaşlara değerlendirme sonuçları sağlamaktadır.

### 3. Türk Polis Teşkilatı Eğitim Fonksiyonu Denetim Metodolojisi

Türk Polis Teşkilatında teftiş hizmetlerinin amaca uygun olarak gerçekleştirilmesi bir ölçüde teftiş edilecek konu, örgüt veya örgüt fonksiyonuna bağlı olarak yazılı politikaların bulunmasına bağlıdır. Uygulamadaki denetim yöntemleri birim ve uygunluk teftişi üzerine kuruludur. Mevcut denetim yöntemi, merkez ve taşra birimlerin teşkilatlanması ve faaliyetlerini inceleyen ve değerlendirmekle sınırlıdır. Denetime yönelik yazılı denetim politikaları birim denetimlerini esas almıştır. İş fonksiyonları veya polisiye hizmetlere yönelik tematik denetim yönteminin eksikliği, mevcut teftiş dokümantasyonu ve uygulamaları incelendiğinde ortaya çıkmaktadır (Zengin, 2010). Polis teşkilatında yer alan eğitim fonksiyonuna yönelik teftiş alt sisteminin

belirginleşmiş yazılı politikalarının yeterli olduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir (Fındıklı, 2001; Zengin, 2010).

Polis eğitim fonksiyonuna yönelik denetim yöntemi dağınık bir yapı arz etmektedir. Tablo 4’de görüldüğü gibi hem hizmetiçi hem de hizmet öncesi olarak eğitim fonksiyonu bağlı oldukları birimlerin teftiş rehberleri içerisinde denetlenmektedir. Aynı veya benzer örgüt fonksiyonu (eğitim) farklı teftiş rehberleri doğrultusunda parçalı olarak denetlenmektedir. Hizmetiçi eğitim, merkezde daire başkanlıklarının eğitim birimleri-şube veya büro amirliği- daire başkanlığı denetim rehberi altında teftiş edilmekte; taşrada ise il emniyet müdürlüğü eğitim birimleri- şube ve büro amirliği- il emniyet müdürlükleri denetim rehberi altında, Eğitim daire başkanlığı ise daire başkanlıkları denetim rehberi altında denetlenmektedir. Temel eğitim ise Polis Meslek Yüksek Okulları, PMYO ve Polis Meslek Eğitim Merkezleri, POMEM kendi teftiş rehberleri altında, Polis Akademisi ve Polis Koleji ise kendi teftiş rehberleri altında denetlenmektedir.

**Tablo 4:** Polis Eğitim Birimlerine Yönelik Denetimin Türleri ve Denetleyen Aktörler

Örgüt veya İş Fonksiyonu	Birimler	Birim içi	Mülkiye	Polis	MEB	YÖK
<b>Hizmet öncesi Eğitim</b>	Polis Meslek Yüksek Okulları	X	X	X		X
	Polis Akademisi	X	X	X		X
	Polis Koleji	X	X	X	X	
	Polis Meslek Eğitim Merkezleri	X	X	X		
<b>Hizmetiçi Eğitim</b>	Eğitim Daire Başkanlığı	X	X	X		
	Daire Başkanlıkları	X	X	X		
	İl Emniyet Müdürlükleri	X	X	X		

**Kaynak:** Uygulamadaki Emniyet Genel Müdürlüğü teftiş rehberleri ve mevzuatından derlenmiştir.



Teftiş rehberleri analiz edildiğinde, eğitim fonksiyonuna yönelik tutumluluk, etkinlik, etkililik ve kalite kavramlarına vurgu yapılmaktadır (EGM, 1993, EGM, 1994, EGM, 2006, EGM, 2010c, EGM, 2011b). Denetimin bu kavramları öne çıkaracak şekilde uygulanması yönünde tavsiye ve talimatlar yer almaktadır. Örneğin “Araştırma, İnceleme ve Soruşturma Yönergesi”nin 8/1. Maddesinde, teftiş çalışması “*Genel Müdürlük Teşkilatıyla bağlı ve ilgili kuruluşlarının sorumlu olduğu faaliyet ve hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili politika, standart ve hedeflerin belirlenmesi, planlama, koordinasyon ve denetiminin sağlanması, eğitimin izlenmesi ve değerlendirilmesi, ilgili mevzuat ve diğer bilgi ve verilerin toplanarak analizinin ve yorumlanmasının yapılması* suretiyle *etkinlik ve verimliliğin sağlanması* amacını...” şeklinde yapılması düzenlenmekte ve performans denetimine yönelik yaklaşımı “*söylem*” olarak ortaya koymaktadır (EGM, 2006:3). Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın güncellediği PMYO teftiş rehberi “*Kamu performans ölçütleri bağlamında, kamu hizmeti ve hedef kitleye yönelik ölçütlerde; kaynakların verimlilik, etkililik, ekonomiklik, hukukilik, saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı, bu konuda somut örneklerin olup olmadığı...*” şeklinde bir yaklaşımla performans denetimine atıf yapmaktadır (EGM, 2011c:2). Polis teftiş dökümantasyonunda çıktılara ve etkilere odaklı bir denetim yönetimi düşüncesi ortaya konulmuş olsa bile, tematik denetim ve kurumsal performans denetimi uygulaması yoktur.

Uygulamadaki eğitim denetimi ‘birime’ dayalı bir denetimdir. Temel eğitim kurumlarına yönelik denetim dökümantasyonu isim olarak eğitim birimleri teftişi olsa bile aynı denetim içinde farklı iş alanlarına yönelik denetimlerde yapılmaktadır. Örneğin mali, destek, operasyonel ve koruma birimleri gibi. Denetim ekibi sınırlı sayıda personelden oluşmaktadır. Denetimde veri toplama ve analiz yöntemi birden fazla veri setlerinden elde edilmesi; geçerlilik ve güvenilirlik, hipotezler üzerine kurulu olmaktan ve denetim öncesi ve sırasındaki kurgulanan hipotezlerin sınanmasından uzaktır. Tematik veya performans denetim uygulaması mevcut değildir. Örneğin, Polis Teşkilatı çapında yönetici istihdamı ve eğitimi konu alan bir performans denetimi bir eksikliklerdir. Hizmetiçi eğitim politikası ve uygulamasının kalitesi, etkinliği ve etkililiğini konu alan bir performans denetimine tabi tutulmasına da ihtiyaç vardır. Temel eğitim politikası ve uygulamasının nerden nereye geldiği ve sektörel gelişmelere paralel olarak *mevcut eğitim arzı ile talepleri* arasında Türkiye’deki istihdam, demografik ve eğitim değişimleri ve gerçeklerine

uyumluluğunu konu alan bir denetime de ihtiyaç vardır. Böyle bir denetim yönteminin uygulanabilirliği, teftiş yönetimi kültürüne ve portföyüne girmesi açısından karar verici taraflar ve uygulamacı paydaşlar arasında değerlendirilmesi isabetli bir yaklaşım olacaktır.

#### **4. İngiliz Polis Teftiş fonksiyonu ile Türk Polisi Teftiş Fonksiyonun Kıyaslamalı Analizi**

İngiliz Polis Teşkilatı eğitim performansını denetleyen HMIC’in tematik denetim yöntemi ile Türk Polis Teşkilatı eğitimini denetleyen Teftiş Kurulu Başkanlığı teftiş yöntemi kıyaslamalı olarak analiz edilmiştir. Analiz sonucunda teftiş yapısının bağımsızlığı, teftişin kapsamı, teftiş fonksiyonunun yetenek ve kapasitesi, teftişi kolaylaştıran parametreler, mevzuata uygunluk yerine performans odaklanma ve teftiş yoluyla örgütsel öğrenmeyi gibi açılardan farklılıklar ortaya çıkmaktadır (Clements ve Zengin, 2007:7). Bunlar aşağıda kısaca özetlenmiştir.

##### **4.1. Teftiş Yapısının Bağımsızlığı**

İngiltere’de Kraliyet Polis Teftiş Müdürlüğü (HMIC), Polis Teşkilatının yönetiminden ve kontrolünden bağımsız bir kuruluştur. Bütçesi İçişleri Bakanlığı içinde yer alan özel bir fondan gelmekte ve Kraliçe adına görev yapmakta ve teftiş sonuçlarını, İçişleri Bakanına rapor etmektedir. HMIC, polisiye hizmetlerin etkili sunumu ve performansında etkili bir aktör ve paydaştır. Bu durum Teftiş Müdürlüğüne eğitim fonksiyonu olmak üzere tüm polis teşkilatı hizmetlerini ve fonksiyonlarını denetleme serbestliği vermekte ve doğrudan il emniyet müdürleri üzerinde etkili hale getirmektedir.

Böyle bir bağımsızlık, her ne kadar bakanlık müfettişliği yetkisi olsa bile, Türk Polis Teşkilatı Teftiş Kurulu Başkanlığı (TKB) ve müfettişlerinde yoktur. Müfettişler hem Genel Müdür’den hem de Teftiş Kurulu Başkanından talimat almaktadırlar. Bu durum Polis Teşkilatı teftiş mekanizması ve müfettişlerine özgü bir durum değil, kamu kurumlarındaki teftiş fonksiyonlarında benzer durumlar gözlemlenmekte ve kamuda teftişin zayıf noktasıdır. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu’na hazırlanan “Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirler”e ilişkin inceleme raporu bu zayıf noktayı “Denetim görevinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde adına hizmet yapılan makamdan talimat almamak,

denetlenecek hususların önceliklerini tespit etmek ve yapılacak denetimlere uygun yöntemleri seçmekte serbest olmak, yetkili makamın talebi üzerine yerine getirilecek işlerin nasıl yapılacağına karar vermek anlamında kullanılan bağımsızlık, görevlerini meslek mensupları eliyle yerine getiren tüm denetim birimlerine tanınması gereken statüdür” tespiti ile ortaya koymaktadır (akt., DPT, 2000b:100). Aynı bir bütçesi yoktur ve aksine genel müdürlük bütçesi ve imkânları yolu ile hizmetlerini sürdürmektedir. Genel Müdürdan veya Bakandan bağımsız olarak tematik denetim yapamamaktadırlar. HMIC, polis personeli dışında farklı alanlarda yetkin ve uzman birilerini, müfettiş olarak istihdam edebilirken, EGM teftiş fonksiyonunda ise böyle bir istihdam söz konusu olmadığı gibi müfettişlerin hepsi ise üst düzey emniyet müdürleridir.

#### **4.2. Teftişlerin Kapsamı**

Polis eğitim fonksiyonu teftişleri, kapsam ve içerik açısından açık HMIC ve TKB teftişleri arasında açık farklar vardır. Örneğin İl Emniyet Müdürlükleri, Daire Başkanlıkları ve Polis Eğitim Merkezlerinin bütün eğitim faaliyetleri ve eğitim birimleri çok sınırlı bir zaman diliminde ve farklı müfettişler tarafından denetlenmektedir. Polis Meslek Yüksekokulları üç veya dört gün içinde denetlenmektedir. Bu yüzden eğitim uygulayan ve sunan birimlerin zayıf ve güçlü yönlerini ortaya koyan bir teftiş süreci uygulanmaktan uzaktır. Eğitim fonksiyonu farklı birimler altında ve farklı müfettişler tarafından denetlendiği için eğitim fonksiyonunun tamamının fotoğrafının çekilmesi zorlaşmaktadır. Eğitimin kalitesi ve performansının bütüncül analizi ve değerlendirilmesi yapılamamaktadır.

HMIC tematik denetimlerinde ise bir müfettiş ve ekibi tarafından tüm eğitim birimleri ve faaliyetleri kıyaslamalı ve eğitim sektöründen örnek uygulama esas alınarak denetlenmektedir. Araştırma yöntem bilim açısından geçerli ve güvenilir bir denetim yöntemi uygulayarak sistemi veri toplamakta ve analiz etmektedir. İşlenmiş veri analizine bağlı belli bir örneklem çerçevesinde eğitim birimleri gözlemlenmekte ve denetlenmektedir. Böyle bir uygulama masa başı veri toplama ve analiz sonuçları çapraz bir şekilde değerlendirilmektedir. Genel temsil edecek örneklerden toplanan veriler ve analizler, genelleme yapmayı kolaylaştırmakta ve sonrasında ise eğitim fonksiyonu için strateji ve politika geliştirmeyi tetiklemektedir.

### 4.3. Derinlemesine Teftiş Yeteneđi ve Kapasitesi

İngiliz polisinde teftiş birimi bağımsız bir yapı olarak polis ve sivil personel oluşan bir karma istihdam politikası uygulamaktadır. İstihdam edilen polis memurları (amir dâhil) geçici olarak (kontratlı-secondment) belirli bir süreliğine istihdam edilmektedir. Kontrat süreleri dolduğunda veya yenilenmediğinde kadrolarının olduğu polis birimine geri dönmektedirler. Sivil ve polis denetim personeli hem nicel hem de nitel araştırma yöntemleri olmak üzere veri toplama, analiz ve sentez yapmaları için uygun ve gerekli eğitimi sürekli almaktadırlar. Denetim, bir araştırma projesi şeklinde yürütülmektedir<sup>5</sup>. Polis birimlerinden belirli bir protokol çerçevesinde gelen kurumsal bilgileri depolamak ve analiz etmek için veri tabanı oluşturulmuş ve denetim öncesi masa-başı analizlerin (desktop research) yapılması kolaylaştırılmaktadır.

Türk polis teşkilatında ise polis eğitim fonksiyonu (temel eğitim ve hizmetiçi eğitim) alanında denetim yapan müfettişlerde eğitim yönetimi ve uygulama alanında deneyim ve nitelik sahibi olma aranmamaktadır (Fındıklı, 2001; Zengin, 2010). Aksine üst-yönetim pozisyonlarının sınırlı olması (arz) ve yüksek rütbeli personelin fazla olması (talep) nedeniyle talep fazlası personeli bir istihdam kapısı olarak seçim ve nitelik arama yöntemlerine başvurmadan müfettiş pozisyonlarında istihdam edilmektedir. Bu tarz bir politika ve uygulama ise “doğru işe doğru insan” prensibini hükümsüz hale getirmektedir. Diğer yandan müfettiş kadrolarına nicel ve nitel veri toplama ve analiz/sentez yapma yöntemleri verilip verilmediği, sürekli mesleki gelişim açısından denetim bilgisi ve yeteneklerinin hangi aralıklarla güncellendiği ise tartışma ve araştırma konusu yapılmalıdır. Denetim bir kariyer mesleği değil aksine pozisyon doldurma ve özlük haklardan<sup>6</sup> faydalanma alanı olarak kullanılmaktadır. Zira müfettiş kadrolarında personel sürekli olarak teşkilatın üst düzey aktif görevlerine atanmak için *bekleme durağı* olarak kullanılması, denetimin *kariyer mesleği* olarak istihdam politikası ve uygulaması şeklinde uygulanmadığı gözlemlenmektedir. İstikrarsız müfettiş istihdamı, teftiş yeteneğini ve kapasitesini sınırlamaktadır. Polis teşkilatında denetim mesleğinin yetkinleşmesi ve profesyonelleşmesi yeterince gelişmediği değerlendirilmektedir.

<sup>5</sup> Bir çeşit doktora seviyesinde bilimsel çalışma hüviyeti kazanmaktadır.

<sup>6</sup> Denetim tazminatı

#### ***4.4. Denetim İçin Gerekli Olan Ölçüt veya Mukayese Standartlarının Eksikliği***

Polis eğitimini etkili bir şekilde denetlemek için eğitim fonksiyonunun performansına yönelik oluşturulmuş ölçütleri veya mukayese standartlarına (yardsticks for inspection) ihtiyaç vardır. Örneğin İngiliz polisinde maliyetleri detaylandırılmış eğitim planı ve bu planın performans kriterleri ve göstergeleri birlikte yapılır ve yayınlanır. Öte yandan ulusal mesleki standartlar (National Occupational Standards) geliştirilmiştir. Polis teşkilatında çalışan her rütbede ve roldeki personelin yeterlilik çerçeveleri düzenlenmiştir (Integrated Competency Framework). Her iki düzenleme, eğitim fonksiyonunun performansını ölçülmesi ve denetlenmesi için birer mukayese standardı veya ölçütü olarak denetim elemanlarının veri toplaması ve sonuçlara varması açısından denetimi kolaylaştırmaktadır. Eğitim programlarının geliştirilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesi yukarıdaki iki düzenlemeyle bütünleştirildiği için denetim fonksiyonu, eğitime tahsis edilen kaynak kullanımı ile teşkilatın ve personelin hizmet sunumundaki performans gelişimini daha somut göstergeler üzerinden değerlendirilmekte ve teftiş edilmektedir.

Türk polis teşkilatında performans denetimi uygulaması henüz denetim yöntemleri arasına alınmış değildir. Fonksiyon esaslı (eğitim, personel, asayiş) veya birim esaslı (il emniyet, daire başkanlığı, ilçe müdürlüğü) stratejik planlama, performans programı uygulaması ve yönetimine geçilmiş değildir ve stratejik yönetim ve performans programı uygulaması ise sınırlı olarak uygulanmaktadır. Mesleki standartlar branş adı altında ve rütbelere göre çalışan yeterlilikleri geliştirilmiştir ve sınırlı bir şekilde istihdam politikası ve eğitim arzı kapsamında uygulanmaktadır. Mevcut merkezi birimlerin (dairelerin) ve taşranın (illerin) sunduğu hizmetiçi eğitim programları ile temel eğitim programlarının mevcut mesleki standartlar ve çalışan yeterlilikleri ile eşleştirildiği ise soru işaretidir. Zira bu durum sadece polis teşkilatının sorunu değildir. Ülkemizde meslek standartları ve sertifikasyon sistemi henüz etkili bir şekilde uygulamaya konulmadığı için eğitimi alanlar- mezunlar ne bildiğini, ne kadar bildiğini ve yeterlik düzeyini bilmemektedir veya eğitimi sağlayanlar ile eğitim alanlar arasında ortak bir eğitim çıktısı ve kazanımı standardı yeterince oluşmamıştır. Temel eğitim bağlamında, işe alınan personel genellikle yapılan işe uygun eğitim almamış olduklarından, işe girişi takiben teşkilat merkez ve taşra birimlerinde ikinci bir eğitim süreci başlatılmakta ve masraflı bir hizmet

içi eğitim kaçınılmaz hale gelmektedir. Bu durum, polis teşkilatındaki eğitim fonksiyonun performansının değerlendirilmesin, ölçüt veya kıyaslama standardı açılarından denetlenmesini sınırlandırmaktadır.

#### **4.5. Denetimin Odağı Performanstan Ziyade Mevzuata Uygunluk Olması**

Yeni kamu yönetimi yaklaşımlarına paralel olarak İngiliz polisinde denetim yapısı ve yöntemi, mevzuata ve kurumsal politikalara uygunluktan 1980’li yıllardan itibaren performans ve kalite odaklı olmaya başlamıştır. 2000’li yılların başından itibaren fayda-maliyet odaklılık ön plana çıkmış polis teşkilatı ve eğitim fonksiyonun denetiminde ‘Best Value’ yöntemine geçiş yapılmıştır. Polis teşkilatı ve hizmet fonksiyonları için performans odaklı denetim kriterleri ve göstergelerin içeren teftiş protokolleri hazırlanmış ve buna göre denetleme yapılmaktadır.

Türk polis teşkilatında ise teftiş rehberleri teşkilat ve birimlerinin kuruluş ve çalışma mevzuatından yola çıkılarak mevzuata uygunluk kriterleri ve göstergeleri üzerine kurulu bir denetim metodolojisini benimsemiştir. Bu tarz denetim yaklaşımı, *mevzuata uygunluk denetimi* olarak uygulama literatüründe yerini almaktadır. Dolayısı ile teşkilatın bir hizmet fonksiyonun birimler arası (merkez ile taşra arasındaki) hizmet sunma politika ve uygulama performansı denetlenememektedir. YKY yaklaşımlarının odağındaki etkililik, etkinlik ve tutumluluk söylemleri denetim belgeleri içinde geçse bile ne ölçüde uygulamaya yansıtıldığı belirsizliğini korumaktadır.

#### **4.6. Sürekli Gelişim İçin Denetim**

İngiliz polis teşkilatında denetim yöntemlerinin uygulanması ve sonuçlarının değerlendirilmesi polisiye hizmetlerin ve eğitim fonksiyonun sürekli gelişimine yön verecekte şekilde kurgulanmaktadır. Denetim bir başka açıdan kurumsal öğrenmeyi yani sürekli gelişim için denetim felsefesini uygulamaya yansıtmaktadır. Fonksiyon esaslı ve konulu denetim olduğu için örnek uygulamalar tespit edilmekte ve yetersiz uygulamalara, örnek olarak gösterilmektedir. Eğitim hizmetlerinin süreç yönetiminde etkinlik açısından çıktılar veya faaliyet sonuçları, karar verici aktörlere ve eğitimi sunan birimlerin değerlendirmesine sunulabilmektedir. Tematik denetim çıktılarının

tartışılması ve değerlendirilmesi, geniş katımlı paydaşlar arasında *ders çıkarma ve daha iyi nasıl yapılır* vb. şeklinde ortak akıl toplantılarında gözden geçirilmektedir. Denetim sonuçları, eğitim sağlayıcıları ile eğitimi alan paydaşlar arasında yazılı olarak paylaşılmakta, standart bir rapor formatı yoluyla baskı ve internetten kamuya duyurulmaktadır.

Türk polis teşkilatında denetim sonuçları denetlenen birim amiri, denetleyen, Teftiş Kurulu ve Genel Müdürlük makamı arasında iç yazışma olarak paylaşılmakta; eğitimi sağlayan, eğitimi alan ve daha geniş bir kesim olan kamuoyuyla paylaşılmamaktadır. Farklı denetim elemanları ve farklı birimleri denetlediği bir kurumsal politika ve uygulama konusu veya fonksiyonu denetim kapsamına alınmadığı için ilgili alanda belirlenmiş amaçlar, hedefler, başarı kriterleri ve göstergeleri var mı, yok mu denetim odağına alınmamaktadır. Bu durum ise denetimin sürekli gelişime ve kurumsal öğrenmeye ne kadar katkı yaptığı konusunda soru işaretleri oluşturmaktadır. Denetim ekipleri ve yöntemi, denetim alanındaki eğitim uygulamacılarını bir araya getir-e-memekte, denetim sonuçları eğitim hizmetlerinin nasıl geliştirilmesi, başarı göstergeleri ve kriterleri neler olmalı şeklinde sürekli gelişime teşvik etmekten uzaktır. Tematik denetim, polis eğitim fonksiyonu ve polis teşkilatı hizmetlerinin performansını ilerletilmesinde bir yön verici araç (steering and enabler) olarak değerlendirilmesi ve algılanması yerinde bir yönetsel tutum olacağı düşünülmektedir.

## Sonuç ve Öneriler

Yeni kamu yönetimi yaklaşımları çerçevesinde dünyada ve Türkiye’de değişimlere ve gelişmeler çerçevesinde, performans denetim yöntemlerinin geliştirilmesi ve uygulanması kaynakların etkin kullanımı, formüle edilmiş amaçlara ve hedeflere ulaşma derecesinin değerlendirilmesi açısından ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Dünyada tematik denetime benzer uygulamalar; kamu sektöründe insan kaynakları eğitiminin performans denetimi çalışmaları ile İngiliz polis eğitimine yönelik denetim yöntemlerinden örnekler verilerek incelenmiştir. Bir performans denetimi yaklaşımı olarak tematik denetim yönteminin İngiliz Polis Teşkilatındaki uygulaması ile Türk Polis Teşkilatında teftiş uygulaması kıyaslamalı olarak analiz edilerek değerlendirilmiştir.

Tematik denetim kapsamında yapılan tüm faaliyetler yapısal ve işlevsel anlamda zengin içerikli bir rapora dönüştürülmektedir. Denetim raporu içinde denetim metodolojisi adı altında bir bölüm tahsis edilmekte,

kullanılan yöntemler açık açık belirtilmektedir. Denetim raporu yazılı olarak basılmakta ve kamuya açık olarak hem internetten hem de baskı olarak yayınlanmaktadır. Denetim çıktısı olarak yapısal ve fonksiyonel tavsiyeler formüle edilerek ilgili uygulamacı ve politik birimlere gönderilmektedir. Denetim sonucunda formüle edilen kurumsal *iyileştirme tavsiyeleri*, yapılacak olan yeniden yapılanma veya süreç iyileştirme çalışmalarını yönlendirmektedir.

Türk Polis Teşkilatında performans odaklı ve konusal denetim yöntemi uygulama olarak mevcut denetim portföyü içerisinde yer almamaktadır (Clements ve Zengin, 2007; Zengin, 2010). Yönetmelik denetim anlamında yapılan denetimler esas itibarıyla birimlere görev ve sorumluluk veren mevzuata uygunluk denetimidir (EGM, 2011b). Bu mevzuat düzenlemeleri teftiş soruları haline getirilerek birimsel denetim rehberleri oluşturulmuş ve denetim ekipleri tarafından uygulanmaktadır (EGM, 2011c). Birimler, bu denetim rehberleri doğrultusunda kendi hazırlıklarını yapmakta ve kendi kendilerine yönetsel uygulamalarını değerlendirmektedir. Türk Kamu İdaresinde “bürokratik yönetim geleneği” merkezîyetçi yaklaşımı ve kırtasiyeciliği beraberinde getirmiştir (Heper, 1974:89; Eryılmaz, 2004). Dolayısıyla yönetimin işleyişi, hizmetlerin etkin verimli yürütülmesini yavaşlatan ayrıntılı kurallara, süreçlere yani mevzuata bağlanmıştır. Süreç ve mevzuatı uygunluk esaslı yönetim ve denetim uygulaması aşağıdaki gibi dile getirmektedir:

*“Kamu kuruluşlarımızdaki merkezi yapısal özellikler ve alınan kararların sorumluluğunu aramada yine merkeze doğru giden denetim mekanizmaları, zaten yetkeci kişilik özellikleri taşıyan bürokrati , imza/yetki fetişizmine varan merkezi karar verme, yetki devretmeme ve katılımsız karar verme gibi tutumlara yönelmektedir....Son olarak, amaçlara ulaşma anlamında sonuca değil, yasa ve yönetmeliklerin lafzına dayalı, bu anlamda hata bulmaya yönelik, ne zaman ve niçin yapılacağı belli olmayan belirsiz bir denetim sistemi, bürokratların yenilikten ve sorumluluk almaktan kaçınma gibi tutumları sergilemelerine neden olmaktadır”* (Özen, 1996:55, akt. Sözen, 2002:64-65).

Mevzuat yoğunluğu, teftiş yöntemleri ve yönetiminde, kamu kurumlarının ve hizmetlerinin mevzuata uygunluk denetimi kültürü ve uygulamasına yol açmıştır. Dolayısı kurumlara görev veren, kuruluş ve çalışma mevzuatından derlenen denetim rehberleri ve uygulamaları hem kamu sektöründe hem de Polis Teşkilatında teftiş yöntemlerini ve uygulamalarını performans denetiminden uzaklaştırmakta ve içinde



bulunulan düzeni sürdürme eğilimini kurumsallaştırmaktadır. Netice itibarıyla, “Türk kamu yönetiminde yapılmakta olan denetim, ağırlıklı olarak uygunluk denetimi, diğer bir ifadeyle yasa ve idari düzenlemelere uygunluk denetimi” haline getirmektedir (Yaman, 2008:11).

Türk kamu yönetiminde örgütlenmenin gizlilik esasına dayalı olması kamunun özellikleri arasındadır. Hesap verme, etkililik, tutumluluk, etkinlik gibi açılardan kamu örgütleri polis teşkilatı dâhil, yapı ve işleyiş bakımından “gizlilik ve resmi sır, genel kural, yönetimde açıklık ise istisnadır” (Eryılmaz, 1995:78, akt. Göksu, 2002:71) anlayışı ve kültürünün olmasından dolayı; denetim raporları kamuya ve birimlere açık olarak hem baskı hem de yazılı olarak yayınlanmamaktadır. Bilakis, denetim ekibi, denetlenen birimin üst yönetici ve Genel Müdürlük arasında paylaşılmaktadır. Bu usul ve uygulama birimler arasında aynı konu üzerinde çapraz (cross-sectional analysis) ve periyodik analizin önünde engel oluşturmaktadır.

Olası tematik denetim veya performans/konulu (focused inspection) yönteminin benimsenmesi ve teftiş yöntemleri arasına uyarlanması açısından denetim yönteminin odaklanacağı hususlar sıra ile tespit edilerek özet olarak derlenmiştir. Polis Teşkilatı Teftiş Kurulu Başkanlığı polis eğitim fonksiyonu (hizmetiçi-temel eğitim) ya mevcut denetim portföyünü gözden geçirmek suretiyle ya da uluslararası örnek uygulamaları gözden geçirerek kendine özgü yeni bir birimler arası(cross-sectional) eğitim fonksiyonu denetim metodolojisi geliştirmelidir. Harrison tarafından geliştirilen “Eğitim ve Geliştirme Fonksiyonunun Performans Denetimi” isimli klavuz çalışma bir örgütün eğitim fonksiyonunun performansını ölçme ve değerlendirilmesini sekiz adımda denetimini sağlayan yöntemi, denetim ekiplerine yol gösterici bir rehberdir (Harrison, 2001). Murphy ve Swanson (1987) tarafından geliştirilen “Eğitim Fonksiyonu Performans Denetimi” çalışması, Türk Polis Teşkilatı eğitim fonksiyonu denetimi için gözden geçirilmesi gereken bir çalışmadır. HMIC (2007) tarafından polis eğitim fonksiyonunun “sürekli gelişme” temelinde “Avrupa Kalite Yönetim Modeli” (EFQM, 2003) üzerine kurguladığı polis teşkilatında eğitim ve geliştirme fonksiyonunun ölçülüp değerlendirilmesi için geliştirdiği kurumsal değerlendirme anketi, Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından örnek uygulama eğitim fonksiyonu denetimi yöntemi olarak dikkate alınabilir (Zengin, 2010).

• Teftiş Kurulu Başkanlığı 2009 ve 2010 yılları arasında yürütülen “Türkiye’de Polis Temel Eğitiminde Sorunlar ve Çözüm Önerileri” projesinin çıktılarını dikkate alarak ya denetim rehberlerini gözden geçirmeli ya da yeni bir fonksiyonel (tematik) denetim yöntemini benimsemelidir (Polis Akademisi, 2010). Zira bu proje polis eğitimi alanında en kapsamlı gözden geçirme ve iyileştirme alanlarını tespit etme projesidir. TKB, bu projenin tespit ettiği sorunlu alanlar, iyileştirme çalışmaları ne aşamaya geldiğini, uygulama sonuçlarını eğitim paydaşlarına- politik ve kurumsal liderler, eğitim yöneticileri ve eğiticiler, eğitimi alanlar, polisiye hizmeti alanlar, eğitimi alanların ilk kademe yöneticileri- işlenmiş teftiş verisi olarak sunmalıdır. Literatürde, polis eğitime yönelik stratejik kapasite ve kurumsal altyapıyı analiz eden çalışmaların çıktıları, denetim rehberlerine ve uygulamalarıyla ilişkilendirilmesinde stratejik bir taktik olarak benimsenmesi fayda olacağı değerlendirilmektedir (EGM, 2007; Kara vd., 2010).

• EGM’de uygulanabilir ve kullanıcı dostu iş fonksiyonlarına veya birimlere yönelik alt strateji planlama eksikliği vardır. Kamuda stratejik yönetim kültürü ve uygulaması çerçevesinde EGM kendi kurumsal stratejik planını hazırlamış ve 2008 yılında yayınlamıştır. Diğer kamu kurumlarında olduğu gibi EGM’de stratejik planlama kurumsal düzeyde olduğu için il müdürlüğü ve daire başkanlığı düzeyinde bir stratejik planlama uygulamasına gidilememiştir. Dolayısıyla polis eğitimi nereden nereye geldiğine dair bir sürekli ve nitelikli raporlama (performans denetimi) eksikliğinin giderilmesi tartışılmalıdır.

• 4652 sayılı kanunda temel polis eğitiminde öğretici kadrolar için sadece lisans mezunu şartı aranmakta ve alan uzmanlığı aranmamaktadır. Örgün eğitim müfredatı asli bir fonksiyon olmasına rağmen bu müfredatı uygulayıcılarına alan uzmanlığı olma şartı mevzuatta düzenlenmemiştir. Aksine, temel polis eğitiminde tali bir fonksiyon olan ders dışı faaliyetleri yürütecek görevliler için 2006 yılında çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı’na istinaden düzenlenen ders dışı faaliyetlere yönelik esaslar çerçevesinde görevli personel için alan bilgisi ve yeterliliğini deneyim ve sertifikalandırma olarak detaylı olarak düzenlenmiştir. Bu durum ise ortaya bir ‘açmaz’lık durumu oluşturduğu gibi kamu sektöründe sıkça karşılaşılan ‘aymaz’lık durumunu da ortaya koymaktadır.

• Uygulamacıların kolaylıkla yapabileceği eğitim yönetimi için stratejik planlama olmaması, denetim raporları yayınlanmaması ve mevcut teftiş rehberlerin mali harcamaların değerlendirilmesini içermemesi, polis eğitiminde harcanan mali ve diğer kaynaklar

sonucunda tanımlanmış kurumsal ve bireysel kazanımlar ve çıktıların ölçülüp değerlendirilmesini sınırlı hale getirmekte ve süreç ve girdilere odaklanması suretiyle yönetimin pragmatik bir kolaycılığa teşvik etmektedir. Bu durum denetim rehberlerinde ve uygulamalarında teftiş alanlarından biri olması değerlendirilmelidir.

- Teftiş rehberlerine EGM'nin ve ilgili üst yönetimlerin çıkardığı genelgelerin, stratejik planların işlenmesi ve bunların uygulanıp uygulanmadığının denetlenmesi üst yönetime işlenmiş bilgi verilmesi açısından tartışılmalıdır.

- Hizmetiçi eğitim alanında personel istihdamının birimler arası (cross-sectional) analiz edilmesi suretiyle denetlenmesi, bu denetimde işe göre adam prensibi doğrultusunda Emniyet Hizmetleri Sınıfı (EHS) personelin gerektirdiği nitelikler ile eğitim fonksiyonun gerektirdiği nitelikler arasında eşleştirme yapıp yapılmadığı eğitim fonksiyonları denetlenirken kıyaslamalı olarak denetim odak alanları arasına alınması değerlendirilmelidir. Örneğin EHS personeli arasında branşlı personel ile eğitim fonksiyonunu icra eden EHS personelin yaptığı iş açısından eşleştirmeli olarak analizinin yapılması veya değerlendirme anlamında denetlenmesi yapılmalıdır.

- Mevcut eğitim sistemi arz odaklı mı (supply driven) yoksa talep odaklı mı (needs driven- performance-competency based) odaklı olduğu analiz edilmesi, analiz verileri üzerinden denetimin çıktıları arasına alınmalıdır (Zengin, 2010; Grubb, 2006; DPSA, 1997). Kıyaslamalı standart maliyet hesaplaması geliştirilmesi ve bu hesaplama üzerinden yola çıkarak düzenlenen eğitim arz faaliyetlerinin faydaları ve katma değeri, teftiş değerlendirmeleri arasına standart uygulama olarak alınması tartışılmalıdır.

- Hizmetiçi eğitim bağlamında mevcut eğitim paketleri ile mesleki standartlar (iş ve görev tanımları) ve mesleki yeterlilikler (personel yeterlilik tanımları) ile ne ölçüde eşleştirilmiş veya eşleştirilmemiş olduğu teftiş rehberlerine yansıtılmalıdır ve denetimin odak alanları arasına alınması değerlendirilmelidir (Zengin, 2010).

- Hizmetiçi eğitimlerin etkililiği ve verimliliğine yönelik Genel Müdürlük Genelgelerinin ne ölçüde uygulanmadığının mevcut teftiş raporlarına yansıyor yansımadığı bilinmemektedir. Örnek olarak, Eğitim Daire Başkanlığı tarafından organize edilen Eğitim Şube Müdürleri seminerlerinde alınan gözden geçirme ve geliştirme kararlarının ne

ölçüde yerine getirildiği teftiş fonksiyonu tarafından analiz edilmelidir. Polis Akademisi ve PMYO'ların kendi aralarında yaptığı ulusal ve bölgesel toplantı kararlarının ne ölçüde uygulamaya yansıtıldığı teftiş rehberlerine yansıtılmalı ve teftiş yöntemi olarak benimsenmelidir. Zira kurumsal toplantılar ve genelgeler, eğitim fonksiyonun yürüttüğü eğitim faaliyetlerinin gözden geçirilmesi, iyileştirilmesi ve geliştirilmesi için yapılan çalışmalardır. Dolayısıyla denetim rehberleri ve yöntemleri, kurumsal yönetim çalışmalarına yön veren dökümantasyon analizi yapılarak kısmi performans denetimi yapılmanın standart bir teftiş uygulaması haline getirilmesi tartışılmalıdır.

- Polis Akademisi Yönetim Otomasyon Sistemi'nin (PAYOS) işlevselliğinin artırılması denetim mekanizması tarafından analiz edilmelidir. Zira PAYOS mevcut yapısı ile çok sınırlı bir işlev görmektedir. PMYO'ların her geçen gün sayısı artmakta ve coğrafi dağılımı da yaygınlaşmaktadır. Geliştirilmiş PAYOS, iş akış yönetimi, birimlerin ne şekilde iş yaptıklarını tanımlayarak Başkanlık ve PMYO'larda yer alan iş süreçlerinin elektronik ortamda yaratılması, izlenmesi ve sonuçlandırılmasını sağlamaktadır. İş yapma süreçlerinin modellenmesi sayesinde doğru bilginin ve işin, doğru zamanda doğru kişiye ulaştırılmasına yardımcı olmaktadır. Daha iyi yönetilen iş süreçleri sonucunda kayda değer kurumsal kazançlar elde edilmektedir.

Polis Teşkilatı ve iş fonksiyonlarının denetiminde performans esaslı denetim sisteminin etkinleştirilmesi; kamusal kaynakların yerinde kullanımı, hedeflerin doğru tespit edilmesi ve verimliliğin sağlanmasında önemli bir rol oynayacaktır. Sonuç olarak kamu yönetiminin iyileştirilmesine ve yeniden yapılandırılmasına yönelik DPT özel ihtisas komisyon raporunu tespiti tematik denetim yönteminin, Türk Polis Teşkilatında uygulanabilirliğine yönelik bir risk olarak göz önünde bulundurulmalıdır. Zira “Sorun çözmeye yönelik bir yaklaşımın ve yeteneğin gerek toplumsal planda gerekse kamu yönetimi alanında yeterince gelişmemiş olması idari reform çalışmalarına da olumsuz yönde etkilemektedir. Özellikle bürokrasi içinde sorunlara çözüm arama ve yapılmamış olanı yapmak yerine mevcudu korumaya yönelik tutumların daha risksiz olması nedeniyle tercih edilmesi yenileşme çabalarını olumsuz yönde etkilemektedir” (DPT, 2000a:10).

## Kaynakça

- Akın, C., (2000), “Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 427, ss.77-108.
- Akyel, R. ve Köse, H. Ö., (2010), “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 466, ss.9-24.
- ALI (Adult Learning Inspectorate), (2005), *Evaluation of the New Initial Police Learning and Development Programme*, London: ALI.
- ANAO (Australian National Audit Office), (2002), *Management of Learning and Development in the Australian Public Service*, Canberra: ANAO.
- Başbakanlık, (2003), *Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim*, Ankara: Başbakanlık.
- Bilgiç, V., (2003), *Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, A. Balcı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bilgin, K. U., (2007), “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık Performans Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 65 (Özel), ss.53-87.
- Boyne, G., Day, P. ve Walker, R.M., (2002), The evaluation of public service inspection: a theoretical framework, *Urban Studies*, Vol. 39, No. 7, pp. 1197-1212.
- CENTREX, (2005), *A Model Approach to Managing the Quality of Learning and Development*, London: NCALT.
- Clements, P. ve Zengin, C., (2007), *Improving Police Performance: The Value of Thematic Inspection of Police Training*, paper presented at the Istanbul Conference: Global Security and Democracy, Istanbul.
- Çevik, H. Hüseyin; Göksu, Turgut; Bilgiç, Veysel; Karakaya, Muhittin; Aksoy, Kazım ve Gül, Serdar Kenan, (2008), *Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- DPSA (Department of Public Service and Administration), (1997), *White Paper on Public Service Training and Education*, Pretoria: DPSA.
- DPT, (2000a), *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması*, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: DPT.

- DPT, (2000b), *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT.
- DPT, (2006a), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, Ankara: DPT.
- DPT, (2006b), *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, Resmi gazete tarih ve sayısı, 26.05.2006 ve 26179.
- EFQM, (2003), *EFQM Excellence Model: Public and Voluntary Sector Version*, Brussels: EFQM.
- EGM, (Emniyet Genel Müdürlüğü), (1993), *EGM Teftiş Tüzüğü*, Ankara: Teftiş Kurulu Başkanlığı.
- EGM, (1994), *Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği*, Ankara: Teftiş Kurulu Başkanlığı.
- EGM, (2006), *EGM Araştırma Soruşturma ve Ön İnceleme Yönergesi*. Ankara: Teftiş Kurulu Başkanlığı.
- EGM, (2007), *Türk Polis Eğitim Sisteminin Geliştirilmesi Çerçeve Belgesi*, Ankara: Eğitim Dairesi Başkanlığı.
- EGM, (2010a), *2011 Yılı Hizmet İçi Eğitim Planı*, Ankara: Eğitim Dairesi Başkanlığı.
- EGM, (2010b), *Asayiş Hizmetlerinde Örgütsel Performans Rehberi*, Ankara: Asayiş Daire Başkanlığı.
- EGM, (2010c), *EGM Teftiş Yönergesi*, Ankara: Teftiş Kurulu Başkanlığı.
- EGM, (2011a), *2011 Yılı Performans Programı*, Ankara: Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı.
- EGM, (2011b), *Teftiş Kurulu Başkanlığını İlgilendiren kanun, Tüzük, Yönetmelik, Yönerge ve 4483 Sayılı Kanunun Uygulama Esasları*, Ankara: Teftiş Kurulu Başkanlığı
- EGM, (2011c), *EGM PMYO Teftiş Rehberi*, Ankara: Teftiş Kurulu Başkanlığı.
- Eryılmaz, B., (1995), *Kamu Yönetimi*, İzmir: Akademi kitapları.
- Eryılmaz, B., (2004), *Kamu Yönetiminde Değişim*, II. Kamu Yönetimi Forumu, 7-8 Ekim, Hacettepe Üniversitesi İİBF, Ankara.

- Fındıklı, R., (2001), *Polis Eğitiminin Problemleri*, 21.yy'da Polis Eğitimi Sempozyumu Tebliğleri, Ankara: Eğitim Daire Başkanlığı.
- Frederickson, H. G., (2007), *Whatever happened to public administration? Governance, Governance everywhere* in The Oxford Handbook of Public Management, Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr & Christopher Pollitt (eds), Oxford: Oxford University Press.
- GAO, (Government Accountability Office), (2004), *Human Capital: A Guide for Assessing Strategic Training and Development Efforts in the Federal Government*, Washington: GAO.
- GAO, (2005a), *Performance measurement and evaluation: definitions and relationships*. Washington, DC: GAO.
- GAO, (2005b), *Strategic Management of Training Important for Successful Transformation in the Homeland Security*, Washington: GAO.
- Göksu, T., (2002), *Türkiye'de Yönetim Anlayışı ve Polis Davranışı*, Türkiye'de Devlet, Toplum ve Polis, Hasan Hüseyin Çevik ve Turkut Göksu (Editorler), Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Grubb, W. N., (2006), *Vocational Education and Training: Issues for a Thematic Review*, Paris: OECD.
- Gruening, A., (1998), *Origin and theoretical basis of the New Public Management*, Hamburg: Arbeitsbereich Public Management Institute.
- Gül, S. K., (2008), "Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik" *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt 10, Sayı 4, ss.71-94.
- Gül, S. K., (2009), "The New Public Management Paradigm and an Evaluation of the USA Government Performance and Results Act of 1993", *Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, ss.125-136.
- Harrison, R., (2001). *The Training and Development Audit*. Cambridge: Cambridge Strategy publications.
- Heinrich, C. J. ve Lynn, L.E., (2000). *Governance and Performance: New Perspectives*, Washington, DC: Georgetown, University Press.
- Heper, M., (1974), *Bürokratik Yönetim Geleneği*, Ankara: ODTÜ Yayınları.

- HMIC, (1999), *Managing Learning: A study of police training*, London:HMSO.
- HMIC, (2002), *Training Matters*, London:HMSO.
- HMIC, (2005), *Value Matters*, London: HMSO.
- HMIC, (2006), *Thematic Inspection Guide/Handbook*, London: HMIC.
- HMIC, (2007), *Learning and development excellence guide: A performance review system for Learning ve Development in the Police service*, London: HMIC.
- HMIC, (2008), *The role of Her Majesty's Inspectorate of Constabulary*, London: HMIC.
- HM Inspectorate of Probation, (1996), *Probation Services Working in Partnership: Increasing Impact and Value for Money*, Thematic Inspection, London: HM Inspectorate of Probation.
- Hood, C. ve Lodge, M., (2004), Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 17, No. 3, pp.313-333.
- Howitt, D. ve Cramer, D., (2007), *Introduction to Research Methods in Psychology*, 2nd edition, London: Prentice Hall.
- IFM (Ireland Finance Ministry), (2000), *Training and Development in the Civil Service*, Dublin: IFM.
- Kubalı, D., (1998), *Performans Denetimi: Kavram, ilkeleri, Metodoloji ve uygulamalar İnceleme Raporu*, Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Kara, H. B., Kaptı, A. ve Karakaya, M., (2011), "Polis Temel Eğitiminde Kullanılan Eğitim Materyallerinin Geliştirilmesi", Kaptı, A. ve Gül, S. K., *Polis Eğitiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Polis Akademisi Yayınları.
- Kuluçlu., E., (2006), "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 63, ss.3-37.
- Levitt, R., Martin, S., Nutley, S. ve Solesbury, W., (2010), *Evidence for Accountability: Using evidence in the audit, inspection and scrutiny of UK Government*, London: Nuffield Foundation.
- Longman, (2009), *Dictionary of Contemporary English, 5th edition*, Essex: Pearson Longman.



- Mawby, C.R. ve Wright, A., (2008), "The Police Organisation" in Tim Newburn, *Handbook of Policing*, 2nd Edition, Devon: Willian Publishing.
- MB (Maliye Bakanlığı), (2009), *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Ankara: BUMKO.
- Murphy, B. P. ve Swanson, R. A., (1987), *Auditing Training and Development: A Research Report*, Minnesota: Minnesota University of the Training and Development Research Center.
- NAO (National Audit Office), (1989) *Management of Police Training*, London: HMSO.
- NAO, (2000), *Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies*, London: HMSO.
- NAO, (2001a), *Measuring the Performance of Government Departments*, London: HMSO.
- NAO, (2001b), *Hidden talents: education, training and development for healthcare staff in NHS Trusts*, London: HMSO
- NAO, (2003), *Setting Key Targets for Executive Agencies: A Guide*, London: HMSO.
- OECD, (1995), *Governance in Transition: Public Management Reports in OECD Countries*, Paris: OECD.
- OECD, (1997), *Managing Across levels of Government*, Paris: OECD.
- OECD, (1997a), *Public Service Training Systems in OECD Countries*", SIGMA paper no.16, Paris: OECD.
- OECD, (1997b), *Manual for Better Training Statistics*, Paris: OECD.
- OECD, (1997c), *Promoting Performance and Professionalism in the Civil Service*", SIGMA paper, Paris: OECD.
- OECD, (2005a), *Turkey Public Service and Administrative Framework Assessment*, Sigma papers, Paris: OECD.
- OECD, (2005b), *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*, Paris: OECD.
- OECD, (2005c), *Modernising the Government: The way forward*, Paris: OECD.

- Özen, Ş., (1996), *Bürokratik Kültür*, Ankara: TODAİE.
- Polis Akademisi Başkanlığı, (2010), *Türkiye’de Polis Temel Eğitiminde Sorunlar ve Çözüm Önerileri Raporu*, Ankara: Güvenlik Eğitimi Araştırma Merkezi.
- Rustin, M., (2004), “Rethinking Audit and Inspection”, *Soundings*, Vol 64, March, pp, 86-107.
- Rendall, R., (2001), *A Framework for Measuring Training and Development in the State Sector*, Wellington: State Services Commission.
- Sözen, S., (2002), *Türk Kamu Bürokrasisi ve Polis Teşkilatı*, Türkiye’de Devlet, Toplum ve Polis, Hasan Hüseyin Çevik ve Turkut Göksu, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- TBMM, (2003), *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, Sayı:5018.
- Yaman, A., (2008), “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış, Güncel Sorunlara İlişkin Değerlendirme ve Öneriler”, *Mali Hukuk Dergisi*, Sayı 133, ss.1-18.
- World Bank, (2007), *Report of Improvement of Turkish Public Sector Governance*, Washington: World Bank.
- Zengin, C., (2010), *The effectiveness of the in-service training function in the Turkish National Police: A baseline assessment*, Unpublished PhD Thesis, University of Portsmouth, Portsmouth.