

Derleme Makale

Kamu Sektörü Denetiminin Değerinin Ölçülmesi, Zorlukları ve Gerekliği

Measuring the Value of Public Sector Audit, Challenges and Necessity

Yasemin YURTOĞLU

Arş. Gör. Dr., Ufuk Üniversitesi

İktisadi İdari Bilimler Fakültesi

yaseminyurtoglu0@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9579-6133>

Makale Geliş Tarihi	Makale Kabul Tarihi
25.08.2023	22.09.2023

Öz

Hesap verebilirliğin, şeffaflığın ve mali sorumluluğun arttığı bir dönemde kamu sektörü denetimlerinin değeri giderek daha önemli hale gelmiştir. Kamu harcamalarının verimliliğinin ve etkinliğinin denetlenmesi, kaynakların optimize edilmesi ve verimli hizmet sunumunun sağlanması açısından önemlidir. Ancak denetimlerin değerinin ölçülmesinde, soyut sonuçlar ve farklı paydaş çıkarları nedeniyle zorluklar ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmanın amacı, özel denetim faaliyetlerinin değerinin ölçülmesinde yaygın olarak kullanılan yaklaşımların, kamu sektörü denetimine uygulanmasının zorluklarını ve gerekliliğini ortaya koymaktır. Çalışmada özel sektör denetimine ilişkin teoriden yola çıkarak kamu denetiminin değeri; vekâlet teorisi yaklaşımı, kamu değeri yaklaşımı, farklı muhasebe ilkeleri yaklaşımı, denetim başarısızlığı yaklaşımı, sinyal yaklaşımı, sigorta yaklaşımı ve yönetimin kontrolü yaklaşımı kapsamında değerlendirilmiştir. Vekâlet teorisi yaklaşımı, sinyal yaklaşımı, sigorta yaklaşımı ve yönetimin kontrolü yaklaşımı kamu sektörü denetiminin değerinin ölçülmesinde kısmen uygulanabilirken, diğer yaklaşımların uygulanmasındaki zorluklar ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Kamu Sektörü, Özel Sektör, Değer, Özel Sektör Denetimi Teorileri

Abstract

The value of public sector audits has become increasingly important in an era of increased accountability, transparency and fiscal responsibility. Auditing the efficiency and effectiveness of public spending is essential for optimizing resources and ensuring efficient service delivery. However, measuring the value of audits presents challenges due to intangible outcomes and different stakeholder interests. The aim of this study is to reveal the difficulties and necessity of applying the approaches that are widely used in measuring the value of private audit activities to public sector auditing. In the study, starting from the theory of private sector auditing, the value of public auditing is evaluated within the scope of agency theory approach, public value approach, difference in accounting principles, audit failure approach, signaling approach, insurance approach and management control approach. While the agency theory approach, signaling approach, insurance approach, and management control approach are partially applicable to measuring the value of public sector audit, difficulties in applying other approaches have been revealed.

Keywords: Auditing, Public Sector, Private Sector, Value, Private Sector Audit Theories

1. Giriş

Kamu sektörü kuruluşları kaynak kullanımlarını optimize etmek ve etkin hizmet sunumu sağlamak için çabalarken, kamu harcamalarının verimliliğinin ve etkinliğinin denetimini gerçekleştirmek de temel bir gereklilik olarak ortaya çıkmıştır (Curristine ve ark., 2007). 1980'li yıllarda ortaya çıkan kamu sektörü yönetimine yönelik değişen yaklaşımlara bağlı olarak, kamu sektörü denetiminde de önemli

Önerilen Atıf /Suggested Citation

Yurtoğlu, Y., 2023, Kamu Sektörü Denetiminin Değerinin Ölçülmesi, Zorlukları ve Gerekliği, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 58(4), 2882-2894.

değişiklikler yaşanmıştır (Troupin ve ark., 2010). Kamu sektörü denetimi; girdilere, düzenlemelere ve kamu mali kaynaklarının doğru kullanımıyla sınırlandırılmış bir yaklaşım yerine, çıktıları ve verimliliği de dikkate alacak şekilde genişletilmiştir. Bu dönemde ayrıca kamu sektörü kuruluşları tarafından elde edilen sonuçların analiz edilmesini amaçlayan performans denetimleri de başlatılmıştır. Hatanın daha ortaya çıkmadan önlenmesi ve tespit edilmesi amaçlanmış ve bu bağlamda iç kontroller ile iç denetimler, denetim ortamının kritik araçları haline gelmiştir. Kamu sektörüne tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ve ilgili mali tabloları getirilmiş ve kamu sektörü denetimini standartlara ve resmi yıllık mali tablolara odaklanarak şirket denetimlerine benzetilmiştir (Mattei ve ark., 2021).

Hesap verebilirliğin, şeffaflığın ve mali sorumluluğun arttığı bir dönemde, kamu sektörü denetimlerinin değeri her zamankinden daha önemli hale gelmiştir (IFAC, 2014). Genel olarak kamu sektörü denetimi, verilerin veya olgusal koşulların önceden belirlenmiş kriterlere uyup uymadığını tespit etmek için objektif olarak kanıt toplama ve değerlendirmeye yönelik metodik bir süreç olarak tanımlanabilir. Kamu sektörü denetimi, kamu sektörü politikalarının, programlarının veya faaliyetlerinin yönetimi ve performansı hakkında kamuya, yasama ve gözetim organlarına, yönetimden sorumlu kişilere ve genel kamuoyuna bilgi ve tarafsız ve önyargısız değerlendirmeler sunduğu için çok önemlidir (CAG's Auditing Standards, 2017).

Her ne kadar kamu sektörü denetimleri özel sektör denetimlerine benzetilmeye çalışılsa da yaklaşım olarak aralarında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar kamu sektörü denetçisinin atanması ve raporlamadaki rolü, önemlilik kavramının ele alınmasındaki farklılıklar, yasallık ve düzenlilik kavramlarına yapılan vurgu farklılığı, paydaşların genişliği ve raporlama yapılan birimlerin çeşitliliği olarak özetlenebilmektedir (Asian Development Bank, 2002). Bu yaklaşım farklılıkları denetim sonucunda yaratılan değer ölçülmesine de etki etmekte ve maddi olmayan sonuçlar, farklı paydaş çıkarları gibi karmaşık faktörlerden kaynaklanan zorlukları beraberinde getirmektedir (DeFond & Zhang, 2014). Bu araştırma, kamu sektörü denetimlerinin etkisini ölçmeye çalışırken karşılaşılan çok yönlü zorlukları incelemekte ve aynı zamanda ölçme yönündeki çabaların neden vazgeçilmez olduğuna ışık tutmaya çalışmaktadır.

2. Kamu Sektörü ve Denetim Kavramları

Kamu sektörü tanım olarak; hükümetleri, kamu tarafından kontrol edilen veya finanse edilen kurumları, işletmeleri ve kamu programlarını, malları veya hizmetleri sunan diğer kuruluşları kapsamaktadır. Kamu sektörü, merkezinde hükümetlerin yer aldığı ve bunu ajanslar¹ ve kamu işletmelerinin takip ettiği genişleyen bir kuruluşlar halkasından oluşmaktadır (The IAA, 2011). Denetim kavramı ise literatürde “Ekonomik faaliyetlerle ilgili beyanların önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluk derecesini araştırmak için dışarıdan tarafsız bir biçimde kanıt toplanması, değerlendirilmesi ve sonuçların ilgili taraflara iletilmesi sürecidir” şeklinde kabul görmüştür. Bu tanım üzerinde genel bir uzlaşma olmakla birlikte, denetim sonucunda yaratılan değer ölçülmesinde literatürde farklı değerlendirmeler yapılmıştır. Denetim faaliyetlerinin sonucunda yaratılan etkinin tam olarak ölçülmesi her zaman kolay olmamaktadır. Belirli performans göstergeleri kullanılsa da denetim faaliyetleri sonucunda katma değer tam olarak ölçülmesini zorlaştıran, somut kriterlerin olmamasıdır (Sayıştay, 2019).

Yüksek Denetim Kurumları Örgütü tarafından yapılan tanıma göre ise genellikle kamu sektörü denetimi; bilgilerin veya gerçek koşulların önceden kararlaştırılan kriterlere uyup uymadığını belirlemek için objektif olarak kanıt toplama ve değerlendirmeye yönelik sistematik bir süreç şeklinde tanımlanmaktadır (ISSAIs , 2019). Kamu sektörü denetimi, yasama ve gözetim organlarına, yönetimden sorumlu olanlara ve kamuoyuna hükümet politikalarının, programlarının veya operasyonlarının idaresi ve performansına ilişkin bilgi ile bağımsız ve nesnel değerlendirmeler sağlaması bakımından önem arz etmektedir.

2008 küresel krizinin nedeni olan Lehman Brothers'ın batması ve bunun iş dünyasında yarattığı etkiler denetimin değeri kavramını tekrar gündeme getirmiştir. Küresel finans kriz dönemleri, ortaya çıkan denetim başarısızlıkları sonrasında, denetimin değerinin en çok tartışıldığı dönemler olmaktadır. Benzer durum kamu sektörü denetimi için de geçerlidir. (KPMG, 2016). Dünya genelinde ortaya çıkan krizler,

¹ Ajanslar, kamu hizmeti sunulması amacıyla hükümet veya kamu otoritesi tarafından kurulan, ancak kısmen operasyonel bağımsızlığa sahip kuruluşlardır.

büyük ölçüde etkin olmayan mali yapılar ve denetim eksikliklerinden kaynaklanmaktadır. Krizlere karşı dayanıklı bir yapı oluşturulmasının temeli; mali yönetimin güçlendirilmesi, kurumların yönetim kapasitelerinin artırılması, verimlilik ve denetimin etkinleştirilmesine dayalıdır. Günümüzde, etkinlik kavramı, hem yönetimde hem de yönetimin denetiminde önemli bir yere sahiptir (Akyel & Köse, 2010)

3. Özel Denetim Faaliyetlerini Değerlendirmek için Yaygın Olarak Kullanılan Yaklaşımlar ve Kamu Sektörü Denetimine Uygulanabilirliği

Kamu sektörü denetimine yönelik değişiklikler genellikle, özel sektördeki gelişmelerin kamuya uyarlanarak yeniden düzenlemeler yapılmasıyla gerçekleşmektedir. Örneğin, Uluslararası Muhasebe Standartları önce özel sektör raporlamaları için geliştirilmiş ve daha sonra kamu sektörüne uygulanabilmesi amacıyla Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları oluşturulmuştur (IPSASB, 2022). Yine başka bir örnek vermek gerekirse; özel sektör için geliştirilen Uluslararası Denetim Standartlarının, daha sonra kamuda da uygulanması amacıyla Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları haline getirilmiştir (INTOSAI, 2020).

Denetim faaliyetlerinin etkinliğini ölçmeye yönelik yaklaşımlar da öncelikle özel sektör alanında geliştirilmekte ve daha sonra kamu sektörüne uygulanabilirliği araştırılmaktadır. Ne var ki bu yaklaşımların çoğunluğunun, özel sektör denetim faaliyetlerinin farklı özellikler taşıması nedeniyle, kamusal denetim kuruluşlarına uyarlanması genellikle mümkün olamamaktadır. Kamu sektörü denetçisinin atanması ve raporlamadaki işlevi, önemliliğin ele alınışındaki farklılıklar, yasallık ve düzenliliğe yapılan daha güçlü vurgu, paydaşların çeşitliliği ve raporlama birimlerinin çeşitliliği bu farklılıkları özetlemek için kullanılabilir (Asian Development Bank, 2002). Literatürde özel sektör denetimlerinin kalitesini ölçmek için yaygın olarak kullanılan; denetim ortağının görev süreleri (Carey & Simnett, 2006; Manry ve ark., 2008; Mgbame ve ark., 2012), olağanın üstünde belirlenen denetim ücretleri (Abdul-Rahman ve ark., 2017; Serly & Helmayunita, 2019), sahiplik yapıları (Kouaib & Jarboui, 2014; Alhababsah, 2019), denetim görüşü değişiklikleri (Chen ve ark., 2001; Lin ve ark., 2011), ve denetleyen firma büyüklükleri (Geiger & Rama, 2006; Pham ve ark., 2017) gibi kriterler üzerinden yapılmış çalışmalar bulunmaktadır.

Kamu sektörü denetimine ilişkin olarak ise, özel denetim faaliyetlerine kıyasla daha az sayıda çalışma bulunmaktadır. Böyle bir sonucun ortaya çıkmasına, özel denetim faaliyetleri için geliştirilmiş yaklaşımların kamu sektörü denetimine uygulanmasındaki uyumsuzluklar ve alternatif kriterlerin geliştirilmesindeki zorluklar sebep olmaktadır. Literatürde özellikle kamu sektörü tarafından gerçekleştirilen performans denetimi üzerine çalışmalar (Barrett, 2012; Şener, 2017; Özkal Sayan ve ark., 2018; Parker ve ark., 2019) yapılmıştır. Bu çalışmada; özel denetim faaliyetlerini değerlendirmek için yaygın olarak kullanılan yaklaşımlar ele alınarak, bunların kamu sektörü denetimi için uygulanabilirliği değerlendirilmiştir. Çalışmada, özel denetim faaliyetlerinin değerlendirilmesinde yaygın olarak kullanılan yaklaşımlar ele alınarak bunlardan kamu sektörü denetimi alanında uygulanabilir olup olmadıkları incelenmiştir.

3.1. Vekalet Teorisi Yaklaşımı

Vekalet teorisi yaklaşımına göre, denetimin önemi vekalet maliyetlerini düşürebilmektir. Vekâlet teorisinde yetkinin, özellikle de kaynaklar üzerindeki kontrolün bir başkasına, yani vekile devredildiği durumlarda geçerli olabilmektedir. Örneğin, bir şirket sahibi ile yönetici arasındaki asil vekil ilişkisi, kamu sektöründe de çeşitli düzeylerde geçerlidir (Hay & Cordery, 2018).

Vekalet teorisine göre, hissedarlar (asıllar) ve yöneticiler (vekiller) arasındaki çıkar farklılığı nedeniyle, yöneticiler her zaman hissedarların çıkarları doğrultusunda hareket etmeyebilmekte ve bu da rasyonel olmayan yatırım kararlarına yol açmakta ve dolayısıyla aşırı harcama gibi vekalet sorunlarına neden olabilmektedir (Raimo ve ark., 2020). Hissedarlar ve yöneticiler arasında şirketlere ilişkin bilgi asimetrisi mevcuttur ve asiller ile vekillerin çıkar çatışmaları olabilmektedir. Hissedarlar, şirket sahiplerinin kendi çıkarları doğrultusunda hareket edebilecekleri düşüncesiyle şirketlerde yöneticiler istihdam etmektedirler. Ancak, yöneticiler sahip olduğu bilgileri etik dışı bir biçimde kendi çıkarlarına göre kullanabilmektedir ve bu da hissedarların servetini azaltabilmekte ve hatta tüketebilmektedir (Ali, 2020). Bu yaklaşıma göre denetim faaliyetleri, organizasyonlarda asil-vekil ilişkisinden kaynaklanan potansiyel sorun maliyetini azaltarak ilave katma değer yaratmaktadır. Bu duruma örnek olarak, şirket

yöneticilerinin, yıl sonu primlerini alabilmek için finansal tablolarda karlarını ve diğer performans göstergelerini olduğundan daha yüksek gösterme eğiliminde olabilmesi verilebilir.

Streim, 1994 çalışmasında, kamu sektöründeki asil vekil ilişkilerinin özel sektördekinden daha karmaşık olduğunu öne sürmüş ve üç şekilde ele almıştır. Birinci olarak; seçmenler ve politikacılar arasında bir asil vekil ilişkisi olduğundan söz edilebileceğini, ancak seçmenlerin bilgiye ulaşmada potansiyel gelirlerinin düşük olduğunu, bilgiye medya aracılığıyla ulaşabileceğini, medyanın ise en sansasyonel bilgileri bildirme eğiliminde olabileceğini ifade etmiştir. İkinci olarak; bir diğer asil vekil ilişkisinin, hükümetlerle parlamentolar arasında olduğunu; parlamenter demokrasilerde hükümetlerin bütçeleri ve harcamaları hakkında parlamentolara ayrıntılı raporlar vermeleri gerektiğini ve bu nedenle de denetimlerin, manipüle edilmiş verilerle hükümetlerin varlığını zora sokacak uygulamalardan uzak tutmak olduğunu ifade etmiştir. Son asil vekil ilişkisi ise hukuki-siyasal zeminde, hükümet ve bürokrasi arasındaki ilişkidir. Yürütme organları olan hükümetlerin seçilmiş üyeleri (bakanlar) ile atanmış kamu görevlileri olan bürokratlar ve onların doğrudan astları arasındaki ilişki şeklinde de nitelenebilir. Genellikle hükümetler tarafından yeniden seçilme kaygısıyla seçim bölgelerindeki hizmetlerinin artırılması amacıyla hizmet başına düşen bütçelerin düşürülmesi tercih edilirken, diğer yandan bürokratlar tarafından ise güç, prestij, iş güvencesi, gelecek dönemlerdeki maaşlar ve toplam faydayı maksimize edebilmek için daha büyük bütçeler tercih edilir ve sonuçta aralarında bir çıkar çatışması olması kaçınılmaz olarak değerlendirilmektedir.

Moe, 1984 ise çalışmasında, kamu sektöründeki asil-vekil ilişkilerinin özel sektöre göre daha karmaşık olmasını şu şekilde belirtmiştir:

“Demokratik siyaset en basit anlamıyla asil-vekil terimleriyle incelenir. Vatandaşlar asil, politikacılar onların vekilleridirler. Öte yandan, politikacılar asil iken bürokratlar ise onların vekilleridirler ve bu durumun uzantısı olarak da üst düzey bürokratlar asil, alt düzey bürokratlar onların vekilleridirler. Bu nedenle siyasetin tamamı, yurttaşın siyasetçiye, üst düzey bürokrattan alt düzey bürokrata ve hükümet hiyerarşisinin aşağısında, fiilen doğrudan yurttaşlara hizmet sunan en alt düzey bürokratlara kadar bir asil-vekil ilişkileri zincirinden bahsedilebilir. Nihai asil ve nihai vekil dışında, hiyerarşideki tüm aktörler, hem asil hem de vekil olarak hizmet ettiği ikili bir role sahiptirler. Bu bağlamda asil-vekil modeli, biçimsel yönüyle ve tündengelim gücü sayesinde, hükümetlerin belirtilen hiyerarşik yapılarının her bir aktörüne uygulanabilir ve demokratik kontrol ve performansların en temel sorularını araştırmak için bile yararlı bir şekilde kullanılabilir” (Moe, 1984: 765-766).

3.2. Kamu Değeri Yaklaşımı

Özel değer, bir şirketin kaynaklarını (işgücü ve entelektüel, fiziksel ve finansal sermaye) her bir tüketicinin birbirlerinden çok farklı tercihlerini karşılamak için kullanılmasıyla gerçekleşmektedir. Bu tür değer, kaynakların en azından alternatif kullanımlarla elde edilenlerle karşılaştırılabilir hissedar getirileri sağlayacak şekilde kullanılmasıyla ortaya çıkmaktadır (Kelly ve ark., 2002). Özel sektör kuruluşları tarafından gerçekleştirilen denetim faaliyeti sonucunda, birtakım dışsallıklar yaratarak tüm toplum için değer üretilse bile, bu faaliyet sonucunda yaratılan bu değer en önemli kısmını hissedarlara ve şirket yöneticilerine yönelik özel değer oluşturmaktadır.

Kamu değeri ise; demokratik bir kamuoyunun, hükümet tarafından üretildiğini ve hükümetin performansına yansıtıldığını görmek isteyebileceği çok sayıda değer boyutu olarak tanımlanmaktadır (Moore, 2014). Kamu değerinin tanımlanmasında kolektif unsurların farklı beklentilerinin bulunması, herkes için kabul edilebilir tek bir tanımının yapılmasını zorlaştırmaktadır. Özel değer, bireysel talepleri temin etmekle ilişkilendirilirken, kamu değeri ise yalnızca nihai müşteri memnuniyetini değil, sosyal olguları da dikkate almak zorundadır. Öte yandan kamu denetim kurumları tarafından yürütülen denetimde, kamu değeri (faydası) unsuru özel değer unsuruna göre oldukça baskındır.

3.3. Muhasebe İlkelerindeki Farklı Yaklaşımlar

Kamu denetim kurumları, denetimlerini, özel sektör denetim kuruluşlarından farklı amaçlara ve farklı özelliklere sahip mali tablolar üzerinden yürütmek durumundadırlar.

Mali tabloların amacı, ilgililerine karar almalarında yararlı bilgiler sağlamaktır. Bununla birlikte, kamu sektöründe, bu bilgiler öncelikle ekonomik kararlardan daha çok siyasi kararlar almak için kullanılmaktadır. Sonuç olarak, kullanıcıların bilgi gereksinimleri, özel sektör mali tablo kullanıcılarına göre farklılık arz etmektedir (Wynne, 2003). Aşağıda Tablo 1’de kamu sektörü ve özel sektör kar amacı, paydaşlar, amaç ve hedefler bakımından karşılaştırılmıştır.

Tablo 1: Kamu Sektörü ve Özel Sektör Karşılaştırması

	Kamu Sektörü	Özel Sektör
Kar Amacı	Öncelikli amacı kar elde etmek değil, kamu hizmetlerini sunmaktır. Maliyet etkinliği ve kaynakların verimli bir şekilde tahsis edilmesi üzerine odaklanır.	Sahipleri veya hissedarları için kar elde etmek amacıyla faaliyet gösterir. Finansal raporlamalar, karlılığı, yatırım getirisini ve hissedar değerini ölçmeye odaklanır.
Amaç ve Hedefler	Mali raporlamalarının temel amacı ve hedefi vergi mükelleflerine ve genel olarak halka şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlamaktır. Kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığını ve hükümet programlarının etkinliğini göstermeye odaklanır.	Finansal raporlamalar, öncelikle hissedarlara, potansiyel yatırımcılara ve alacaklılara bilgi sağlamayı amaçlar. Temel amaç ve hedefi, kuruluşun finansal sağlığını ve performansını değerlendirmek ve bilinçli yatırım kararları almaktır.
Paydaşlar	Mali raporlamalarda paydaşlar vatandaşlar, vergi mükellefleri, yasa koyucular, düzenleyici kurumlar ve gözetim kurumlarıdır.	Finansal raporlamadaki paydaşlar hissedarlar, potansiyel yatırımcılar, alacaklılardır.

Tablo 1’de özetlenen farklı özelliklerin bir sonucu olarak, özel sektör kuruluşları için oluşturulmuş muhasebe standartlarının kamuda doğrudan kullanılmasında şu zorluklar ön plana çıkmaktadır (IPSASB, 2013).

- Kamu kuruluşlarının büyük çoğunluğunun temel amacı, yatırımcılar için kâr ve öz sermaye getirisi sağlamaktan daha çok kamuya hizmet sunmak olduğu için mali raporlamaların hesap verebilirlik ve karar alma süreçleri için bilgi sağlama özelliği, karlılık ve mali performans değerlendirme amacından daha baskındır.
- Özel sektör kuruluşlarından farklı olarak, kamu kuruluşları tarafından para karşılığı olmaksızın gerçekleştirilen işlemler faaliyetlerinin oldukça önemli bir kısmını oluşturmaktadır.
- Kamu kuruluşlarında mali tablolar, orta ve uzun vadeli program kullanıcılarının ihtiyaç duyduğu tüm bilgileri sağlayamamaktadır.
- Kamu sektöründe, maddi duran varlıklar ve diğer varlıkların elde tutulmasında nakit akışı yaratma kapasiteleri değil, hizmet potansiyelleri belirleyici olmaktadır. Sağlanan hizmetlerin doğası gereği, kamu sektörü kuruluşları tarafından kullanılan varlıkların büyük bir kısmı (örneğin yollar ve askeri varlıklar gibi) uzmanlık gerektiren varlıklardan oluşmaktadır.
- Kamusal amaçlı varlıklar için sınırlı bir pazar değerinden söz edilebilir olduğu için, özel sektör tarafından geliştirilen muhasebe ilkelerinin uygulanabilmesi amacıyla önemli değer uyarlamaları yapılması gerekebilir. Bu faktörler, bu tür kamusal varlıkların değerlemesi ve mali tablolardaki büyüklükleri üzerinde etkilidir.

3.4. Denetim Başarısızlığı Yaklaşımı

Denetimin kalitesine ilişkin bir diğer yaklaşım “Denetim Başarısızlığı Yaklaşımı” olarak adlandırılmaktadır. Denetim başarısızlığının daha geniş bir tanımı, iş başarısızlığı oranlarına dayandırılabilir (Hosseinniakani ve ark., 2014). İşletmenin faaliyetlerinin sonsuza kadar devam edeceği kabulü olarak adlandırılan işletmenin devamlılığı varsayımının geçerliliği, her denetim esnasında göz önünde bulundurulması gereken bir husustur. Buna göre denetçinin, işletmenin devamlılığı varsayımına ilişkin hatalı karar alması ve aslında tasfiye edilmesi gereken bir şirket için işletmenin devamlılığı varsayımının geçerli kabul edilmesi durumunda, denetim başarısız olmaktadır (Francis, 2011).

Denetim başarısızlığı yaklaşımı, öncelikle özel sektör kuruluşlarının mali denetimleriyle ilişkilendirilen bir kavramdır. Bu kavram, denetçilerin denetim süreci sırasında mali tablolardaki önemli hata ve hileleri tespit edemediği durumları ifade etmektedir. Ancak, kamu sektörü denetimlerinin kalitesinin ölçülmesi söz konusu olduğunda, denetim başarısızlığı yaklaşımının kamu sektörü kuruluşlarının özgün niteliklerine uyarlanması gerekmektedir.

Kamu sektörü denetimlerinin amaç ve hedefleri yalnızca mali denetimler ile sınırlı değildir. Kamu sektörü denetimlerinde yasa ve yönetmeliklere uygunluk, program yürütmenin etkinliği ve kaynakların verimli kullanımı gibi konular da mali denetim amaçları kadar önem arz etmektedir. Bu nedenle, özel sektördeki kullanımına benzer şekilde “denetim başarısızlığı yaklaşımı” kamu sektörü denetimlerine doğrudan uygulanamayabilir. Kamu sektörü denetimlerinin kapsamı göz önüne alındığında, denetim kalitesini ölçmek için dar bir “denetim başarısızlığı” bakış açısının ötesine geçen uygun standartlar oluşturmak önemli olmaktadır. Kamu sektörü denetiminin geniş kapsamlı özelliklerini ve bunun kamu kuruluşlarında hesap verebilirlik, şeffaflık ve yönetim üzerindeki etkisini değerlendirebilmek için daha kapsamlı bir yaklaşıma ihtiyaç vardır. Devlete ait kuruluşların batmaz nitelikte oluşu, kamusal denetim kuruluşları tarafından yapılan denetimin kalitesinin bu yaklaşım ile değerlendirilmesini mümkün kılmamaktadır.

3.5. Sinyal Yaklaşımı

Sinyal yaklaşımında, özel sektördeki bazı yöneticiler kendi sektörlerindeki diğer şirketlere göre üstün performans gösterdiklerini iddia etmeleri durumunda, bu iddialarının güvenilirliğini yüksek kalitede bir denetim ile pekiştirebilirler. Denetimin değeri, bu iddialı beyanların doğru olduğunun teyidi şeklinde değerlendirilmelidir (Hay & Cordery, 2018).

Bu yaklaşım kamuya uyarlanabilir bir yaklaşımdır. Kamu otoriteleri denetim kuruluşlarının kalitesini ve bağımsızlığını artırarak kamuya açıkladıkları bilgilerin doğruluğu konusunda daha ikna edici olabilirler. Cari açık, bütçe açığı gibi kalemler bu bakımdan açıklayıcı örnekler olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu otoriteleri tarafından yapılan açıklamaların doğruluğuna ilişkin bir fikir birliği olsa da tarihte kamu otoriteleri tarafından yanlış beyanda bulunulduğuna dair çok sayıda örnek mevcuttur. (Hagen ve Wolff, 2006) yaptıkları çalışmada, Avrupa Birliği ülkelerinin, mali kurallardan kaynaklanan kısıtlamaları aşmak için “yaratıcı muhasebe” uygulaması yoluyla, özellikle türev araçlar ile borçlanma kuralının ihlal edildiği durumları ortaya çıkarmışlardır (Hagen & Wolff, 2006). Bu çalışmadan bir süre sonra, “Avrupa Borç Krizi” patlak vermiştir. Akademik çalışmalarla tespit edilen bu durumun kamusal denetim kuruluşları tarafından raporlanmamış olması, bu kuruluşlar için bir prestij kaybı olarak yorumlanabilir.

3.6. Sigorta Yaklaşımı

Sigorta yaklaşımında, kamu sektörü denetimi bir tür "siyasi sigorta" imkânı sağlayabilir. Kamu denetiminin temel amacı mali tabloları veya yöneticilerin kararlarını güvence altına almak olmasa da sigorta yaklaşımı bu açıdan ele alınabilir. Hükümetler, kamu sektöründeki yönetsel kusurların olduğu durumlarda dikkati denetçilere yöneltirler (Controller and Auditor- General, 2021).

Bu yaklaşıma göre denetim faaliyeti, denetlenenler tarafından gelecekte ortaya çıkabilecek kayıplara karşı özel sektörler için bir sigorta görevi görür. Denetim firması tarafından öngörülmesi gerektiği halde öngörülememiş bir olaydan kaynaklanan zarar doğması durumunda, bu zararın tazmini için denetim firmaları hakkında yasal yollara başvurulabilme imkanı sağlar (Hay & Cordery, 2018).

Bu yaklaşım kamuya sınırlı şekilde uyarlanabilir. Kamu denetim kurumları, politikacılar tarafından yeterli denetimi gerçekleştirmemiş olmakla eleştirilebilirler. Ancak bu durumda bile kamu denetim kurumlarının, özel sektör denetim kurumları gibi maddi bir baskı altında değil ancak itibar kaybı baskısı altında kalacakları kabul edilmelidir.

Sonuç olarak, denetçiler, kayıplar için çok az sorumlulukları olsa bile, kendilerini yüksek tutarlarda davalarla karşı karşıya bulabilirler. Bu durum, itibarı geri kazanmanın bir yolu olarak kamu sektöründe dolaylı olarak geçerli olabilir. Denetçiler bazen kamu sektöründeki başarısızlıkların sorumluluğunu üstlenmek durumunda kalabilirler. Bu bağlamda, politikacılar, kamu sektörünün mali başarısızlıklarının sonuçlarından denetçilerin sorumlulukları nedeniyle korunabilirler (Hay & Cordery, 2018).

3.7. Yönetimin Kontrolü Yaklaşımı

Yönetimin kontrolü yaklaşımı, denetim faaliyetlerinin, iç kontrolün değerlendirilmesi ve yöneticilere yönetim mektupları aracılığıyla önerilerde bulunması esasına dayanır. Bu öneriler, kurum yönetimi, yönetişimden sorumlu olanlar, parlamento (yasama organları) ve daha geniş paydaş grupları için değer yaratır (Hay & Cordery, 2021).

Bu yaklaşıma göre denetim faaliyetleri, yöneticilere, organizasyonlarının uzak köşelerinde neler olduğuna ilişkin bilgi vererek katma değer yaratırlar (Abdel- Khalik, 1993). Aynı sebeple yöneticiler zorunlu denetim faaliyetlerinin yanında gönüllü denetimler de gerçekleştirilmesini talep ederler. Bu yaklaşım firmalar büyüdükçe ve hiyerarşik kademeler arttıkça daha da belirginleşmektedir (Abdel-Khalik, 1993). Denetimlerin bu özelliği çoğunlukla karmaşık ve teknik yönden yüksek organizasyonlarda önem kazanır, daha fazla katma değer yaratır.

Kamuda gerçekleştirilen denetimlerin yarattığı değer de aynı şekilde açıklanabilir. Kamu denetimlerinde geleneksel amaç her ne kadar üst yöneticileri aydınlatması amacıyla uygunluk denetimleri olarak görülse de, kurum faaliyetlerinin etrafıca kontrol edilmesi ve yönetimi geliştirmek için tavsiyelerde bulunulması, kamu üst düzey yöneticileri için de denetimi değerli kılan bir unsurdur.

4. Tartışma ve Sonuç

Bu çalışmada, özel denetim faaliyetlerini değerlendirmek için yaygın olarak kullanılan yaklaşımlar ele alınarak, bunların kamu sektörü denetimi için uygulanabilirliği değerlendirilmiştir. Çalışmada özel sektör denetimine ilişkin teoriden yola çıkarak kamu denetiminin değerinin ölçülmesinde vekalet teorisi yaklaşımı, sinyal yaklaşımı, sigorta yaklaşımı ve yönetimin kontrolü yaklaşımının kısmen uygulanabildiği, kamu değeri yaklaşımı, farklı muhasebe ilkeleri yaklaşımı, denetim başarısızlığı yaklaşımlarının ise uygulanmasında zorluklar olduğu ortaya konulmuştur.

Kamu denetim kurumlarının, kendi denetim alanlarındaki kurumlara örnek olmak gibi misyonları olduğundan, öncelikli olarak, kamu denetim faaliyetlerini verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde gerçekleştirme çabası içinde olma zorunlulukları vardır. Ne var ki bu konuda yapılan akademik çalışmalar, metodolojik sorunların da katkısıyla, yeterli olmaktan uzaktır. Bu amaçla göstergeler geliştirilirken kamu denetim kurumlarının işlevi de dikkate alınmalı ve bu çabaların ilgili kurumların bağımsızlığını sınırlandıran bir yapıya kaymamasına özen gösterilmelidir. Şunu da belirtmek gerekir ki kamu denetim kurumlarının, kamu sektörünün sürekli gelişen ortamına uyum sağlamak için etkin bir yaklaşım benimsemeleri gerekmektedir (Bozkuş Kahyaoğlu ve ark., 2020). Teknolojik gelişmeleri ve yenilikçi yöntemleri kullanmak, denetim süreçlerinin verimliliğini ve etkinliğini önemli ölçüde artırabilir. Denetçilerin çok sayıda verileri analiz etmelerini ve olası riskleri daha doğru bir şekilde saptamalarını, veri analitiği, yapay zeka ve diğer son teknoloji araçlar sayesinde sağlayabilirler (Fedyk ve ark., 2022). Benzer şekilde, Bilgi Teknolojileri (BT) denetimi olarak da adlandırılan bilgi teknolojisi sistemleri, kontrolleri ve süreçlerinin denetimi, dünya çapında kamu denetim kurumları tarafından yürütülen denetimlerin ana temalarından biri haline gelmiştir (INTOSAI, 2022). Denetim verilerinin toplanmasından risklerin belirlenmesine, hata ve yolsuzlukların tespit edilip raporlanmasına kadar temel bir yöntem olarak elektronik bilgi ortamlarının kullanımı giderek yaygınlaşmaktadır. Bu yaklaşım, denetimin amacını ve kapsamını değil ancak denetim süreçlerinin yürütülme biçimini ve kullanılan metodolojilerini değiştirerek bu alana ayrılan kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlamayı amaçlamaktadır (EUROSAI, 2023). Kamu denetim kurumlarının yeni teknolojilerden yararlanarak göreceli yüksek riskli alanlara odaklanmaları kaynakları daha etkili ve verimli kullanan bir denetim faaliyetinin ortaya çıkmasını sağlayabilmektedir (IMF, 2023).

Ulusal ve uluslararası düzeyde kamu denetim kurumları arasında iş birliğini ve bilgi paylaşımını teşvik etmek, ortak zorlukların üstesinden birlikte gelmek bakımından çok önemlidir (INTOSAI, 2022). Ayrıca düzenli forumlar, konferanslar ve çalıştaylar düzenlenerek en iyi uygulamalar, deneyimler ve çıkarılan dersler paylaşılabilir ki bu da denetçiler arasında, birbirlerinin deneyimlerinden yararlanarak daha geniş bir bakış açısı geliştirebilmelerine ve ortaya çıkan sorunları birlikte ele alabilmelerine olanak tanır. Bunlara ek olarak, denetim faaliyetlerinin değerlendirmeleri ve bağımsız değerlendirmelerle desteklenmeleri, kamu denetim kurumlarının güvenilirliğini ve şeffaflığını artırabilir ve kamuoyunun bu kurumlara daha fazla güven duymasını sağlayabilir.

Sonuç olarak, kamu denetiminin değerini belirlemek, kamu denetim kurumlarının çok özenli ve dikkatli çabalarını gerektiren oldukça karmaşık ve bir o kadar da çok yönlü bir girişimdir. Verimliliği artırma çabaları, yenilikçiliği benimsemek ve iş birliğini teşvik etmek, zorlukların üstesinden gelmek için atılması gereken temel adımlardır. Ancak bu sayede kamu denetim kurumları, metodolojilerini sürekli geliştirerek, şeffaflığı teşvik ederek ve bağımsızlıklarını koruyarak, etkili yönetime ve kamu hesap verebilirliğine önemli katkılarda bulunabilirler ve örnek kuruluşlar haline daha hızlı gelebilirler. Denetimler sonucunda yaratılan değeri belirlemek amacıyla özel denetim faaliyetlerine yönelik olarak önemli sayıda çalışma yapılmış olmakla birlikte, kamu sektörüne ilişkin çalışma sayısı ne yazık ki daha sınırlıdır. Doğal olarak bu durum, kamu denetim kurumlarının ekonomik, verimli ve etkin faaliyet göstermesi ile yaratılan değer artırılmasına yönelik çalışmalar açısından belirsizlikler yaratmaktadır. Bu çalışma ile kamu denetimlerinin değerinin belirlenmesine yarar sağlamak ve kamu sektörüne ilişkin çalışmalara katkıda bulunmak hedeflenmiştir. Benzer ve daha kapsamlı çalışmaların yapılması akademik yönden önemlidir ve kamu yararı bakımından da son derece gereklidir.

Kaynakça

- Abdel- Khalik, A. R. (1993). Why Do Private Companies Demand Auditing? A Case for Organizational Loss of Control. *Journal of Accounting, Auditing and Finance*, 8(1), 31-52.
- Abdul-Rahman, O. A., Benjamin, A. O., & Olayinka, O. H. (2017). Effect of Audit Fees on Audit Quality: Evidence from Cement Manufacturing Companies in Nigeria. *European Journal of Accounting, Auditing and Finance Research*, 5(1), 6-17.
- Akyel, R., & Köse, H. Ö. (2010). Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği. *Türk İdare Dergisi*(466), 9-24.
- Alhababsah, S. (2019). Ownership Structure and Audit Quality: An Empirical Analysis Considering Ownership Types in Jordan. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 35, 71-84.
- Ali, C. B. (2020). Agency Theory and Fraud. H. K. Baker, L. Purda, & S. Saadi içinde, *Corporate Fraud Exposed* (s. 149-167). Emerald Publishing Limited.
- Asian Development Bank. (2002). Understanding Government Auditing. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28644/governancebrief05.pdf>, Erişim: 14.08.2023.
- Barrett, P. (2012). Performance Auditing—Addressing Real or Perceived Expectation Gaps in the Public Sector. *Public Money & Management*, 32(2), 129-136.
- Barzelay, M. (1997). Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD. *Governance*, 10(3), 235-260.
- Bozkuş Kahyaoğlu, S., Sarıkaya, R., & Topal, B. (2020). Continuous Auditing as a Strategic Tool in Public Sector Internal Audit: The Turkish Case. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 23(1), 208-225.
- CAG's Auditing Standards 2017. (2017). CHAPTER-II General Standards: <https://cag.gov.in/en/page-cag-s-auditing-standards-2017>, Erişim: 28.07.2023.
- Carey, P., & Simnett, R. (2006). Audit Partner Tenure and Audit Quality. *The Accounting Review*, 81(3), 653-676.
- Chen, C. J., Chen, S., & Su, X. (2001). Profitability Regulation, Earnings Management, and Modified Audit Opinions: Evidence from China. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 20(2), 9-30.
- Controller and Auditor- General. (2021). Research on the value of auditing in the public sector: <https://oag.parliament.nz/about-us/what-we-do/about-auditing/research>, Erişim: 20.07.2023.
- Curristine, T., Lonti, Z., & Joumard, I. (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), 1-41.

- DeFond, M., & Zhang, J. (2014). A Review of Archival Auditing Research. *Journal of Accounting and Economics*, 58(2-3), 275-326.
- EUROSAI. (2023). Auditing in the New Normal: Connecting Technology to Audit Processes. EUROSAI Project Group Survey Assessment Report: https://www.euro sai.org/handle404?exporturi=/export/sites/euro sai/.content/documents/ESP_2017_2023/SG1/TCA_EUROSAI-PG-on-Auditing-in-the-new-normal_product_Survey-assessment-report_final.pdf, Erişim: 20.09.2023.
- Fedyk, A., Hodson, J., Khimich, N., & Fedyk, T. (2022). Is Artificial Intelligence Improving the Audit Process? *Review of Accounting Studies*, 27(2022), 938-985.
- Francis, J. R. (2011). A Framework for Understanding and Researching Audit Quality. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 30(2), 125-152.
- Geiger, M. A., & Rama, D. V. (2006). Audit Firm Size and Going-Concern Reporting Accuracy. *Accounting Horizons*, 20(1), 1-17.
- Hagen, J. v., & Wolff, G. B. (2006). What Do Deficits Tell us about Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU. *Journal of Banking & Finance*, 30, 3259-3279.
- Hay, D., & Cordery, C. (2018). The Value of Public Sector Audit: Literature and History. *Journal of Accounting Literature*, 40, 1-15.
- Hay, D., & Cordery, C. J. (2021). Evidence about the Value of Financial Statement Audit in the Public Sector. *Public Money & Management*, 41(4), 304-314.
- Hosseinnikani, S. M., Inacio, H., & Mota, R. (2014). A Review on Audit Quality Factors. *International Journal of Academic Research in Accounting, Finance and Management Sciences*, 4(2), 316-331.
- IFAC (2014). Greater Transparency and Accountability in the Public Sector. International Framework: Good Governance in the Public Sector: <https://www.ifac.org/what-we-do/speak-out-global-voice/points-view/greater-transparency-and-accountability-public-sector>, Erişim: 12.07.2023.
- IMF (2023). Review of Implementation of the 2018 Governance Framework–Background Papers. Engaging with Supreme Audit Agencies to Support Governance and Anti-Corruption Efforts: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/007/2023/015/article-A010-en.xml>, Erişim: 17.07.2023.
- INTOSAI (2020). ISSAI INTOSAI 2000. Application of the Financial Audit Standards: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2021/01/ISSAI-2000.pdf>, Erişim: 08.07.2023.
- INTOSAI (2022). Strategic Plan 2023-2028. International Organization of Supreme Audit Institutions: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news/2022/10/2023-2028_Strategic_Plan_INTOSAI_ENGLISH_10-05-2022.pdf, Erişim: 10.07.2023.
- INTOSAI. (2022). WGITA – IDI Handbook on it Audit for Supreme Audit Institutions. <https://idi.no/elibrary/relevant-sais/lota/wgita-idi-handbook-on-it-audit-for-sais/1632-wgita-idi-handbook-on-it-audit-for-sais-2022-en/file>, Erişim: 20.09.2023.
- IPSASB (2013). Preliminary Board View: The Preface to the Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities: <file:///Users/yaseminyurtoglu/Downloads/Preliminary%20Board%20View%20Preface%20to%20Conceptual%20Framework%20July%2031,%202013.pdf>, Erişim: 14.07.2023.
- IPSASB (2022). 2022 Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements. https://www.ipsasb.org/_flysystem/azure-private/publications/files/IPSASB-Handbook-2022-Volume-1-Web.pdf, International Public Sector Accounting Standards, Erişim: 08.07.2023.
- ISSAIs . (2019). ISSAI INTOSAI 100. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Fundamental-Principles-of-Public-Sector-Auditing-1.pdf>, Erişim: 18.08.2023.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.

- Kouaib, A., & Jarboui, A. (2014). External Audit Quality and Ownership Structure: Interaction and Impact on Earnings Management of Industrial and Commercial Tunisian Sectors. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 19(37), 78-89.
- KPMG (2016). Denetimin Değeri. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/04/tr-denetimin-degeri-final-for-web.pdf>, Erişim: 29.06.2023.
- Lin, Z., Jiang, Y., & Xu, Y. (2011). Do Modified Audit Opinions Have Economic Consequences? Empirical Evidence Based on Financial Constraints. *China Journal of Accounting Research*, 4(3), 135-154.
- Manry, D. L., Mock, T. J., & Turner, J. L. (2008). Does Increased Audit Partner Tenure Reduce Audit Quality? *Journal of Accounting, Auditing & Finance*, 23(4), 553-572.
- Mattei, G., Grossi, G., & Guthrie A.M., J. (2021). Exploring Past, Present and Future Trends in Public Sector Auditing Research: A Literature Review. *Meditari Accountancy Research*, 29(7), 94-134.
- Mgbame, C. O., Eragbhe, E., & Osazuwa, N. P. (2012). *European Journal of Business and Management*, 4(7), 154-162.
- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777.
- Moore, M. H. (2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465-477.
- Özkal Sayan, İ., Övgün, B., & Zengin, O. (2018). Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmesi ve Denetimi Mümkün Mü? *Sosyal Bilimler Metinleri*, 2018(2), 74-92.
- Parker, L. D., Jacobs, K., & Schmitz, J. (2019). New Public Management and the Rise of Public Sector Performance Audit: Evidence from the Australian Case. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(1), 280-306.
- Pham, N. K., Duong, H. N., & Quang, T. P. (2017). Audit Firm Size, Audit Fee, Audit Reputation and Audit Quality: The Case of Listed Companies in Vietnam. *Asian Journal of Finance & Accounting*, 9(1), 429-447.
- Raimo, N., Vitolla, F., Marrone, A., & Rubino, M. (2020). Do Audit Committee Attributes Influence Integrated Reporting Quality? An Agency Theory Viewpoint. *Business Strategy and the Environment*, 1-13.
- Serly, V., & Helmayunita, N. (2019). The Correlation of Audit Fee, Audit Quality and Integrity of Financial Statement. *Advances in Economics, Business and Management Research*, 64, 67-72.
- Streim, H. (1994). Agency Problems in the Legal Political System and Supreme Auditing Institutions. *European Journal of Law and Economics*, 1, 177-191.
- Şener, H. E. (2017). Performans Bilgisinin Denetimi Olarak Türk Sayıştay'ının Performans Denetimi. *Memleket Siyaset Yönetim*, 12(28), 1-26.
- Sayıştay (2019). Denetimin Değeri Ölçülmesi ve Zorluklar. Denetimin Değerinin Ölçülmesine İlişkin Güncel Yaklaşımlar Hakkında Tema Notu. İstanbul: 4th International Business, Economics & Marketing Congress. Sayıştay Başkanlığı.
- The IAA (2011). Supplemental Guidance: Public Sector Definition. The Institute of Internal Auditors.
- Troupin, S., Put, V., Weets, K., & Bouckaert, G. (2010). Public Audit Systems: from Trends to Choices. 24-26 June. Siena: Paper Presented at the 6th Transatlantic Dialogue Conference.
- Wynne, A. (2003). Do Private Sector Financial Statements Provide a Suitable Model for Public Sector Accounts? European Group of Public Administration annual conference on "Public Law and the Modernising State" in Oeiras. Portugal.

Review Article

Kamu Sektörü Denetiminin Değerinin Ölçülmesi, Zorlukları ve Gerekliliği

Measuring the Value of Public Sector Audit, Challenges and Necessity

Yasemin YURTOĞLU

Arş. Gör. Dr., Ufuk Üniversitesi

İktisadi İdari Bilimler Fakültesi

yaseminyurtoglu0@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9579-6133>

Extensive Summary

The value of public sector audits has become increasingly important due to increased accountability, transparency, and fiscal responsibility. Auditing the efficiency and effectiveness of public spending is essential for optimizing resources and ensuring efficient service delivery. However, measuring the value of audits presents challenges due to intangible outcomes and different stakeholder interests. This research examines the multifaceted challenges faced in measuring the impact of public sector audits and aims to shed light on the importance of such efforts. Building a crisis-resilient public sector structure requires strengthening financial management, enhancing governance capacities, efficiency, and audit effectiveness. However, there are fewer studies on public sector auditing than on private auditing activities due to incompatibilities in applying approaches developed for private audit activities to public sector audits and difficulties in developing alternative criteria.

Public sector auditing changes often involve adapting private sector auditing developments to the public sector. For instance, International Accounting Standards were initially developed for private sector reporting and later adapted to the public sector. Audit effectiveness measures are also developed in the private sector, but often cannot be applied to public audit organizations due to their unique characteristics. This article discusses common approaches for evaluating private audit activities and their applicability to public sector auditing.

Agency theory suggests that auditing is crucial to reduce agency costs in situations where authority, particularly control over resources, is delegated to someone else, such as in the public sector. This approach highlights the divergence of interests between shareholders and managers, which can lead to irrational investment decisions and agency problems like overspending. Shareholders employ managers in companies, believing that owners may act in their own interests. However, managers may unethically use information for their own benefit, potentially reducing or depleting shareholders' wealth.

Public sector principal-agent relationships are more complex than in the private sector, with conflicts of interest between voters and politicians, governments and parliaments, and the government and bureaucracy. The principal-agent model can be applied to all actors in the hierarchical structures of governments, helping to investigate fundamental questions of democratic control and performance. Auditing activities can create additional added value by reducing the potential cost of problems arising from these relationships.

Private value is achieved when a company's resources satisfy individual consumer preferences, generating shareholder returns comparable to alternative uses. Private value is created for shareholders and company managers, while public value encompasses multiple dimensions of value produced by government and reflected in government performance. Public value takes into account customer satisfaction and social phenomena, while private value is associated with satisfying individual demands.

In audits conducted by public audit organizations, the public value element is more dominant than the private value element.

Public sector audit organizations conduct audits on financial statements, which have different objectives and characteristics compared to private sector audit organizations. Financial statements provide information for decision-making, but are primarily used for political purposes, making users' information needs different from private sector users. Public sector organizations primarily provide services to the public, making financial reporting more important for accountability and decision-making than assessing profitability and financial performance. Non-monetary transactions are significant in their operations, and financial statements cannot provide all the information needed for medium- and long-term programs. Public sector assets are specialized and have limited market value, requiring significant value adjustments to apply accounting principles developed by the private sector.

The Audit Failure Approach is a concept used to assess audit quality in private sector organizations. It focuses on situations where auditors fail to detect significant errors and fraud in financial statements. However, public sector audits also involve compliance with laws, program execution, and resource efficiency. To measure audit quality in public sector audits, a comprehensive approach is needed to assess the wide-ranging characteristics of public sector audits and their impact on accountability, transparency, and governance. The unsinkable nature of state-owned entities makes it difficult to assess the quality of audits conducted by public audit organizations using this approach.

The Signaling Approach aims to reinforce private sector managers' claims of outperforming others by providing high-quality audits. This approach is adaptable to the public sector, as it improves the quality and independence of audit organizations, making public authorities more credible about the accuracy of information they disclose. However, there are instances of misrepresentation in public authorities' disclosures, such as the European Debt Crisis, which was not reported by public audit institutions, potentially causing a loss of prestige for these institutions.

Public sector oversight can provide political insurance through public audit, acting as an insurance for private sectors against future losses. Governments direct attention to auditors when there are managerial flaws in the public sector, allowing for legal action against audit firms for compensation. However, public audit institutions may face reputational pressure, leading to large litigation costs. Auditors may also take responsibility for public sector failures, protecting politicians from the consequences of financial failures.

The management control approach involves audit activities assessing internal control and providing recommendations to managers through management letters. This approach creates value for management, governance, parliament, and stakeholder groups. As firms grow larger and hierarchical levels increase, voluntary audits become more important, especially in complex, highly technical organizations. Public sector audits, while traditionally focused on compliance, also provide a thorough check of an organization's activities and recommendations for improvement.

The quality of government audits cannot be measured by factors like audit partner tenure, higher fees, ownership structures, audit opinion changes, or auditor firm sizes. Public audits are conducted indefinitely and free of charge, with auditors selected through administrative appointments. However, indicators used to measure value added are similar for both public and private audits. These indicators include savings, collections, audit findings, compliance rates, performance improvements, and service recipient satisfaction.

This study finds that; agency theory, signaling, insurance, and management control approaches can partially measure the value of public audits, while public value, different accounting principles, and audit failure approaches are difficult to apply. Public audit institutions must strive for efficiency, effectiveness, and frugality in their audit areas. However, academic studies on this subject are limited due to methodological problems. To improve efficiency and effectiveness, public audit institutions should adopt an effective approach to adapt to the constantly evolving public sector environment. Technological developments and innovative methods can significantly improve audit processes, allowing auditors to analyze large amounts of data and identify potential risks more accurately. Promoting cooperation and information sharing among public audit institutions at national and international levels is crucial for tackling common challenges. Regular forums, conferences, and

workshops can share best practices and lessons learned, enabling auditors to develop a broader perspective and address emerging issues.

Determining the value of public audit is a complex and multifaceted undertaking that requires diligent efforts. By continuously improving methodologies, promoting transparency, and preserving independence, public audit institutions can contribute to effective governance and public accountability.