

PERFORMANS DENETİMİNDE PAKİSTAN'IN DENEYİMİ ÜZERİNE BİR YAKLAŞIM^(*)

Yazan : Naimatullah ABID

Pakistan Sayıştay'ı Daire Başkanı

Çeviren: Derya KUBALI

Sayıştay Başdenetçisi

GİRİŞ

Hemen her meslekte yenilik ve ilerlemenin olduğu bir çağda, denetim geride kalabilir mi? Son yıllarda denetimin de içeriğini etkileyen çok sayıda faktör olmuştur. Örneğin, kamu sektöründe, devlet harcamalarında muazzam artışlar olmuştur. Bu büyük malî harcamalar sırasıyla iki grup talep yaratmıştır: Harcamaların fiili sonuçlarının bağımsız ve nesnel olarak değerlendirilmesi ve kamu kaynaklarının kullanımında tarafsız olarak hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi. Sadece malî işlemlerin yasallığı ve düzenliliği üzerinde yoğunlaşan geleneksel malî denetim bu iki talebi karşılamakta yetersiz kaldığından yeni bir yaklaşım kaçınılmaz olmuştur. Gerçekte yeni denetim türüyle birlikte, değerlendirme ve hesap verme sorumluluğu gibi ikili bir gereksinim karşılanmak istenmiştir. Pakistan' da bu yeni denetim türü Performans Değerlendirmesi ve Performans Denetimi isimleriyle başlatılmıştır. Amaç, kamu sektörünün performansını değerlendirerek harcamaların fiili sonuçlarını tespit etmek olmuştur.

Performans Değerlendirmesi ve Performans Denetimi Pakistan Sayıştay'ı'nda 1978 yılında, Kanada Sayıştay'ı'nın "Performans Denetimi" ve "Kapsamlı Denetim" kavramlarını açıkladığı sıralarda başlatılmıştır. Ancak "Kapsamlı Denetim Vakfı" kurması suretiyle önde bulunan Kanada Sayıştay'ı'nda bu kuruluş;

-Kapsamlı denetim metodolojisinin yaygınlaştırılması ve kapsamlı denetim kavram ve uygulamasının anlaşılmasını sağlamak için mesleki gelişme programları hazırlanmasını;

(*) Naimatullah ABID, An Approach to the Pakistan Experience on Performance Auditing, Department of the Auditor-General of Pakistan, Lahore, 1990.

-Kamu kaynaklarının yönetiminde verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkele-rini gerçekleştirmek üzere tasarlanan yönetim uygulamalarının gelişiminin teşvik edilmesini ve araştırmalar yapılmasını amaçlamaktadır.

Denetimin Ortaya Çıkışı

Denetim, insanın sayı saymayı öğrendiği andan itibaren başladığını söyleyebilecek kadar eski bir meslektir. İşlemlerin az ve basit olduğu orta-çağda günlük hesapların kontrolü ile görevlendirilmiş bir kişi akşamları gün boyunca harcamada bulunan kişiye her bir işlemi miktar ve içerik itibarıyla okuturdu. Hesapları dinleyerek görüş veren ve düzeltilmesi gereken husus-ları belirten bu kişiye İngilizce' de "dinleme" anlamına gelen "audit" kavra-mından hareket edilerek "Denetçi" (Auditor) denmiştir.

Zamanla denetçi her bir hesabı tek tek dinleme yerine bütün işlemleri fizikî olarak doğrulama usulüne geçmiştir. Eğer varsa hataları, eksikleri, su-istimalleri de belirtmekteydi. Sanayi Devriminden sonra kurulan işletmeler ise hesap hileleri, hata ve suistimler yapmasını önleyecek yöntemler ön-görmeleri için denetçiler istihdam etmişlerdir. Bu aşamada denetimin devlet kademesindeki yeri de dünyanın çeşitli yerlerinde özellikle İngiltere ve Amerika' da yasama organlarıncı tanınmaya başlamıştır.

Denetimin kapsam ve derecesi gelişimini yüzyıllar boyu sürdürmüştür. Yirminci yüzyılda işletmelerdeki hacim artışıyla birlikte işlemlerin kar-maşıklığı arttıkça denetçinin işlev alanı da genişlemiştir. Denetçiden ayrıca bilançoların ve kâr ve zarar tablolarının doğru olarak düzenlenip düzenlen-mediyini ve işletmenin ya da kuruluşun ilişkilerini tam olarak gösterip gös-termediğini belirterek malî durum hakkında görüş açıklaması da istenmiştir. Bu durum toplu denetim yolunda ilk adım olmuştur. Diğer taraftan kamu de-netiminin kapsamı ve rolü de genişlemeye devam etmiştir. Kamu denetçileri sadece hesapların doğruluğu ve denkliği üzerine rapor sunmakla kalmayıp, harcamaların kanun, tüzük, yönetmelik ve malî uygunluk kriterlerine uy-gunluğu durumunu da araştırmaktaydılar. Hesapların doğruluğunun ve denkliğinin kontrolü ve uygunluklarının taylanması "doğruluk denetimi" olarak adlandırılırken, kanun ve kurallara uygunluk ile malî kriterlere uy-gunluklarının doğrulanmasına "uygunluk denetimi" denmektedir.

İki denetim -"doğruluk" ve "uygunluk"- devlet kurumlarının deneti-minin çekirdeğini oluşturmuştur. Kamu sektöründeki kuruluşlara uygula-nan denetim esas olarak "doğruluk" ve "uygunluk" denetimlerine dayan-

maktadır; malî tabloların, kâr ve zarar hesaplarını gösteren bilançonun genel kabul edilmiş muhasebe ilkelerine uygunluğunun kanıtlanması gibi. Bu iki denetim yıllardır uygulamakta olduğumuz ve yaygın olarak "malî denetim" dediğimiz geleneksel denetim sistemimizi de biçimlendirmiştir.

Malî Denetimin İşlevleri

Malî denetimin işlevleri isminden de anlaşılacağı gibi, işlemlerin mali yönleriyle sınırlı olup, harcamaların kanunlara, tüzüklere ve diğer kurallara uygunluğu üzerinde yoğunlaşmaktadır. Örneğin;

(a) Harcama kalemlerinin doğruluğu, tamlığı ve muhasebe ilkelerine uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı,

(b) Harcamalar için yetkili makamlar tarafından kaynak sağlanıp sağlanmadığı,

(c) Harcamaların yetkili makam tarafından onaylanıp onaylanmadığı,

(d) Harcamaların kanun ve tüzüklere uygun olarak yapılıp yapılmadığı,

(e) Harcamaların malî uygunluğun genel ilke ve standartlarına uygun olup olmadığı

incelenmektedir.

Malî Denetimin Sınırları

Devletin faaliyet ve girişimleri sınırlı kaldığı sürece malî denetim iyi işlemiştir. Ancak yıllar geçtikçe, faaliyetlerin hacmi ve niteliği hem devlet birimlerinde hem de özel sektörde oldukça artmıştır. Hükümetler artık halklarının sosyo-ekonomik gelişimlerini sağlayacak geleneksel olmayan çok sayıda işlevi yerine getirmektedirler. Bu da büyük malî harcamalar yapılması anlamına gelmektedir. Vergi yükümlüleri üzerindeki ağırlığın artmasıyla birlikte, halkın temsilcileri harcamaların sonuçları ve etkinliği ile ilgilenmeye başlamışlardır. Kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından kullanılan payın gelişmesiyle kamuoyu gelirlerin en iyi şekilde kullanılmasını sağlama ihtiyacına giderek daha duyarlı olmaya başlamıştır. Artık kamu kaynaklarını ellerinde tutan kamu yöneticilerinin sorumlulukları üzerine sorular sorulmak-

tadır. Kamu harcamalarının sonuçlarını bağımsız olarak değerlendirme zorunlu bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır.

Yasama organına hesap verme sorumluluğu çerçevesinde malî denetim KİT'lerin olağanüstü gelişimine ayak uyduramamaktadır. Daha önce söylendiği gibi geleneksel malî denetim sadece devlet dairelerindeki hesapların doğruluğu ve denkliği, kanunlara, tüzüklere ve diğer kurallara uygunluğu ve harcamaların usulü üzerine yazılan raporları içermektedir. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin klasik denetiminde ise, sadece malî raporlar ve diğer destekleyici kanıtlar, bu raporların malî durumlarını temsil edip etmediği konusunda bir görüş bildirmek için incelenir (Örneğin; sadece kâr ve zarar hesapları, bilanço tasdik edilir). Bir harcamanın kanun ve tüzüklere uygun olduğunu varsayalım. Bu harcama bütçede öngörülür, yetkili makam tarafından usulüne uygun olarak onaylanır v.s. İlgili kanun, tüzük ve yönetmelikler ile malî uygunluğun normlarına uygun olarak harcama yapılır. Harcamanın muhasebesinin tam ve doğru olduğunu da görürüz. Fakat bütün bunlardan sonra, hâlâ milyonlarca dolarlık sorular yanıtsız kalabilecektir: "Farkeden ne olmuştur?" "Harcamanın sonucu ne olmaktadır?"

"Harcama, sağladığı faydalar bakımından verimli ve üretken midir?" Bu son soru harcamaların sonuçları ve etkileri açısından hesap verme sorumluluğunun zorunlu olup olmadığını yanıtlayacak sorudur. "Doğruluk" ve "uygunluk" denetiminin sınırlı rolleri harcamaların gerçek sonuçlarının değerlendirilmesini vermediğinden malî denetim kamu sektörünün hesap verme sorumluluğunun gereklerini tam anlamıyla karşılayamamaktadır. Değerlendirme ve hesap sorumluluğunun ikili gereğini karşılamak için daha çok bilgiye gerek duyulmaktadır. Harcamaların sonuçlarını değerlendirme ve hesap verme sorumluluğu kamu kaynaklarının kullanımında çok önemli boyutlardır. Oysa malî denetim bu iki boyutu ele almak için gerekli araçlara sahip değildir.

Performans Denetimi Olgusunun Ortaya Çıkışı

Devletin faaliyetlerindeki genişleme ve kamu iktisadi teşebbüslerinin çeşitliliği değerlendirme ve hesap verme sorumluluğunu da değiştirmiş ve mevcut malî sınırların aşılmasını gerektirmiştir. Büyük yatırımların yapıldığı proje ve programların gerçek performansını değerlendirme gereği ortaya çıkmıştır. KİT'ler gibi kamu yatırımlarının olduğu sektörde üretim imkânları ve süreçleri, kalite kontrol süreci, araştırma ve geliştirme, yöne-

tim sistemleri, işlemleri ve uygulamaları işlemsel ve yönetsel faaliyetler vb. gibi mali olmayan alanları inceleyerek yetersizlikleri, israfları ve darboğazları belirleme ihtiyacı doğmuştur. Kaynakların verimli, etkin ve tutumlu olarak kullanılıp kullanılmadıklarını araştırma, kısaca harcanan paranın gerçek değerine ulaşıp ulaşılamadığını değerlendirme ihtiyacı doğmuştur; sorumluluk gereklerinin karşılanabilmesi ancak böyle bir değerlendirmeden sonra mümkün olabilir.

Yeni denetim kavramı (teknik olarak "harcanan paranın karşılığını alma" olarak ifade edilen) bütün bu faktörlere bir yanıt olarak doğmuştur. Amacı, isminden de anlaşılacağı gibi, kamu kaynaklarının parasal değerlerine uygun olarak harcanıp harcanmadığını nesnel olarak değerlendirmektir. Yeni denetim türü kamu sektöründe hesap verme sorumluluğunu ve iyi yönetim uygulamalarını teşvik etmek için harcamaların verimliliğini, etkinliğini ve tutumluluğunu inceleme eğilimindedir. Pakistan' da Performans Denetimi ve Performans Değerlendirmesi olarak adlandırılan bu denetim değişik ülkelerde değişik adlar altında uygulanmaktadır. Bazı ülkelerde "Sistem Denetimi" denirken, bazılarında "Yönetimin Denetimi", bazılarında ise "Verimlilik Denetimi", "Etkinlik Denetimi" ve "İşlemsel Denetim" denmektedir. Kanada'da üç denetim türü birleştirilmiştir: Doğruluk Denetimi, Uygunluk Denetimi ve Performans Denetimi Kapsamlı Denetim çatısı altında toplanmıştır. Performans denetiminin kurumun başlangıç hedefleri ile gerçekleşen sonuçlarını karşılaştırarak performans verilerini tarafsızlıkla incelemek isteyen sonuçlara dayalı bir denetim olduğunu söyleyebiliriz.

Denetimlerin Karşılıklı İlişkileri

Denetim Tipi:

İnceleme:

Doğruluk Denetimi

Hesapların ve malî beyanların doğruluğu ve tamlığı

Uygunluk Denetimi

Kanun, tüzük ve diğer hukuk kuralları çerçevesinde harcama yapılması

Performans Denetimi

- Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda harcama yapılması
- Hesap verme sorumluluğu

Mali Doğruluk Denetimi

- . Ne kadar harcama yapıldı ?
Ancak aşağıdakiler değildir:
- . Harcama yapılmalı mıydı?
- . Daha az harcanabilir miydi ?
- . İstenen sonuca ulaşıldı mı ?

Pakistan' da Performans Denetimi ve Performans Değerlendirmesi

Pakistan' da, 1970' li yıllarda, kamu sektörü büyük ölçüde genişlemiştir. 1972 ve sonrasında ticari ve sanayi alanında devletleştirmeye gidilmesi dolayısıyla kamu girişimlerinin sayısında dikkate değer artışlar olmuştur. Kamu girişimlerinin işletme alanı artık geleneksel kamu sektörünün altyapı ve kamu hizmeti fonksiyonları ile sınırlanamaz; sosyo-ekonomik faaliyetlerin bütün sektörlerine fiilen yayılmıştır.

Kamu sektörü girişimlerinin fazlalığı ve çeşitliliği karşısında yatırımların düzeyi, ulusal gelişmenin ilerlemesi ve yükselmesinde kritik bir rol oynamaktadır. Yönetimler doğal olarak performansların yeterliliği ve kaynaklardan doğru yararlanmada ortaklaşa sorumluluk problemleriyle ilgilenmeye başlamışlardır. 1977'de kamu sektöründe bulunan ticari ve sanayi teşebbüslerinin işletme sonuçlarının verimliliği ve performans analizleri üzerine düzenli olarak tam bir değerlendirme yapmasına karar verilmiştir. Performans Değerlendirme Ünitesi Pakistan Sayıştay' ında, 1978 yılında, Pakistan Hükümeti tarafından Eylül 1977' de yapılan bir konferanstan sonra, bu siyasî beyana uygun olarak kurulmuştur. Pakistan' da performans değerlendirmesi ve performans denetiminin başlangıcı olan bu konuşmadan seçilen bir bölüm performans değerlendirme kavramının daha açık anlaşılması için aşağıya alınmıştır:

"Kamu iktisadi teşebbüslerinde malî sorumluluk eksikliği konusunda yaygın bir inanç vardır. Buna karşılık, teşebbüslerin içinde bulundukları mali ve siyasi sınırlar dışında karşılaştıkları güçlükler üzerine çok az bilgi vardır.

Bu nedenle, KİT'lerin performansını devamlı şekilde değerlendirecek özel bir ünitenin kalıcı olarak kurulması kararı alınmıştır. Bu tip analiz ve değerlendirmenin, sadece daha geniş bir sorumluluk zinciri yaratması değil aynı zamanda, giderek artan kamu sektörünün performansını geliştirecek etkin politikaların şekillenmesine de yardımcı olması ümit edilmektedir."

Performans Değerlendirme Ünitesine paralel olarak Pakistan Sayıştay'ı'nda bir Performans Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur. Ünite kamu sektöründeki ticari ve sanayi teşebbüslerin işletme performanslarını değerlendirirken, Kurul performans denetiminin teknikleri ve metodolojisi üzerine eğitim vermektedir. Bu teknikler ve metodoloji daha sonra devlet kurum ve kuruluşlarında, program ve projelerde uygulamaya geçirilmektedir.

Performans denetimi kavramı yönetimin iki önemli ilkesine dayanmaktadır. İlk ilke kamu kuruluşunun kaynakların en iyi kullanımını sağlayacak şekilde işletilmesidir; parasal karşılıkların alınmasında kararların önemini göstermek için memurların yetkilerinden ve harcama yapmalarından dolayı sorumlu tutulmaları gibi. İkinci ilke ise, kaynakların verimli ve etkin yönetiminden sorumlu tutulmalarıdır. Bunu yaparken, performans denetimi ile yönetimin;

i) İşlerini doğru yapıp yapmadığı,

ii) Doğru işleri " "

iii) Doğru işleri doğru olarak yapıp yapmadığı,

incelenmektedir.

Performans Denetimi ile Performans Değerlendirmesi Kavramları

Performans denetimi ile performans değerlendirmesi kavramları konusunda iki cümlelik açıklama ile bir fikir edinilebilir.

Performans denetimi; "kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk açısından yönetilip yönetilmediğini ve sorumluluk gereklerinin belirli ölçüde karşılanıp karşılanmadığını görmek için bir kurumun veya kuruluşun faaliyetlerinin değerlendirilmesi" olarak tanımlanabilir.

Performans değerlendirmesi ise; "kamu işletmesinin etkinliği üzerine güvenilir bir yargıya ulaşarak verimliliğini geliştirecek uygun önlemler ile ri sürebilmek için güçlü ve zayıf yönlerini nedenleriyle birlikte belirten periyodik ve sistematik incelemedir."

İki açıklamada da sorumluluk ve gelişme görüşleriyle kamu kuruluşlarının performansının ve faaliyetlerin değerlendirilmesi gibi aynı kavramlar vurgulanmaktadır.

Performans değerlendirmesi ve performans denetimi arasındaki başlıca işlevsel farklar şunlardır:

-Performans denetiminde yönetimin verilerinin doğruluğu araştırılırken, performans değerlendirmesinde bu verilerin kurum dışındaki denetçiler tarafından da denetlenmiş olduğu varsayımı geçerli kabul edilmektedir.

-Performans değerlendirmesi kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimini kapsarken, performans denetiminde devlet daireleri ile birimleri konu edilmektedir.

-Performans değerlendirmesi işlemler üzerinde yoğunlaşırken (rneğin; yönetim bakımından), performans denetimi sadece kaynakların yönetimi üzerinde değil aynı zamanda, faaliyet, proje ve programların etkisi üzerinde de durmaktadır.

Performans Denetiminin İşlevleri

(i) Performans denetimi, bir kurumun dört kaynağı olan insan, para, malzeme ve makinelerin kullanımı ve yönetimi üzerine değerlendirme yapmaktadır. Kurumun performansını bütünüyle saptamak için planlama, örgütleme, personel yönetimi, yönlendirme ve kontrol etme gibi yönetim fonksiyonları gözden geçirilmektedir. Bu amaçla hem malî hem de malî nitelikte olmayan veriler analiz edilmektedir. Bir kamu sınai teşebbüsünün malî verileri bilanço, kr ve zarar hesabı, fon kaynakları ve uygulamaları üzerine beyanları içerir. Malî olmayan veriler ise üretim imkânları ve usulleri, pazar payı, ürünlerin kullanım süresi, yönetimin kalitesi vb. ile ilgili bilgileri kapsar.

(ii) Kamusal girişimlerin, programların ve projelerin hedeflerine ulaşma derecesini değerlendirir.

(iii) Hedeflerin gerçekleştirilmesini değerlendirirken, bunların uygun, çok ılımlı veya aşırı olup olmadıklarını görmek için geçmişe bakarak da değerlendirme yapar. Çünkü bir performans değerlendirme hedefinin gerçekleşme olasılığı ancak hedeflerin kendi başlarına incelemesinden sonra mümkün olabilir.

(iv) Kamu teşebbüslerinin içinde yer aldığı sosyo-ekonomik çevreyi de gözönünde bulundurur. Bu inceleme, sorumluluğun zorunluluğu karşısında, gerekli bilgiyi sağlama açısından kaçınılmaz olmaktadır. Yönetimin içinde işlediği malî ve siyasî sınırlamalar tam olarak değerlendirilmedikçe, malî işlemlerin haksız ya da işlevselliğinin bulunmama riski daima mevcut olacaktır.

(v) Performans denetimi ve değerlendirmesinin inceleme alanları; Hükümet; yürütmenin verimli olarak çalışıp çalışmadığını değerlendirmek için.

Yönetim; örgütün değişik düzeylerinin verimli olarak çalışıp çalışmadığını değerlendirmek için.

Performans Denetiminde Kriterler

Malî denetimde denetçiler genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri ile kanun ve kurallara uygunluk kriteri ve malî uygunluğun diğer kriterlerine başvurumaktadırlar. Performans denetiminde ise bütün durumlar için geçerli kabul edilen veya genel olarak saptanan kriterler bulunmamaktadır. Onun yerine, kurum, kuruluş, program veya projenin niteliği ve türüne göre hazırlanan ölçüler kullanılmaktadır. Ayrıca, her kriter her durumda uygulanamamaktadır. Örneğin; bir sanayi teşebbüsünün değerlendirilmesinde performans denetiminin kriterinin aktiflerin geri dönüşü gibi kârlılık olduğu söylenebilir. Ancak, kâr sağladığı düşünülen bir teşebbüsün işlemlerinin daha derin analizi, kaynakların daha verimli kullanılmasıyla kazanç artışına yol açacağını gösterebileceğinden yetersiz kalabilir. Tersine bir teşebbüs, işlemlerindeki yanlışlıklardan değil de, kontrolü dışındaki faktörlerden dolayı az kârlı durumda olabilir.

Performans denetiminin kriterleri olarak verimlilik, etkinlik ve tutumluluk değerlendirmesinden oluşan geniş bir çerçeve çizilebilir. Amaç istenen hedeflerin etkin olarak gerçekteştirilmesinde kaynakların tutumlu ve verimli kullanılma derecesini incelemektir. Performans denetimi ağıısından inceleme yapmak istediğimizde parasal değere ulaşmada kritik önemi olan program veya proje unsurlarını saptamak zorundayız. Örneğin; bazı program ve projelerde tutumluluk çok önemli olurken, diğerlerinde verimlilik veya etkinlik boyutları ön plana çıkabilir:

Performans denetiminin kendisinin bir teknik olmaktan çok, bir kurumun kaynaklarının tutumlu, verimli ve etkin yönetimi (veya diğer ağıılardan) üzerine nesnel bir rapor sunabilmek için incelemeye yardım eden bir kavram olduğunu söyleyebiliriz. Performans denetimi kavramı ve temel özellikleri değişmez kalırken gerekli olan teknik veya kriterler olaydan olaya değişmektedir.

Performans denetiminde kullanılacak en uygun yaklaşım çok sayıda faktörün bileşkesi olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin;

-Kurumun niteliği, yasal yetkileri, faaliyetleri, planları, amaçları ve hedefleri,

-Kurumun yönetim deneyimi, iç kontrol ve sistemlerinin gelişim durumu ve tarihçesi,

-Karşılaştırılabilir uygulamalar,

-İç ve dış çevresel etmenler,

-Organizasyon yapısı,

-Denetim erkinin kurumsallaşması.

Performans denetiminde kriter geliştirirken denetçi herşeyden önce, mevcut kriterlerin uygulanabilme durumunu araştırmalıdır. Yeni kriterler oluştırmada, mevcut şartların değerlendirilmesine uygun standartların olduğu garanti edilmelidir. Bunlar genel kabul görmüş yönetim sistem ve deneyimleriyle de uyumlu olmalıdır. Ancak, odak noktası her zaman "verimli, tutumlu ve etkin" işlemler üzerinde olmak zorundadır.

Performans denetimi nispeten yeni bir alan olduğundan, denetim kriterlerinin seçimini yapmak zor ve bazen de tartışmalı olmaktadır. Güçlük, genel olarak bir ölçüde esnekliğe yer verecek fakat aynı zamanda işlemlerin ve program dağılımının anlamlı bir değerlendirmesini yapacak yeterlikte kriterler geliştirilmesinde bulunmaktadır.

Performans denetimi kriterlerinin ana kaynakları genellikle aşağıdakilerden sağlanabilir:

- İlgili yasalar, tüzükler, yönetmelikler,
- Kuruluşun işlemlerine ilişkin Çalışma El Kitapları,
- Siyasa araçları, standartlar, genelgeler ve rehberler,
- Konu ile ilgili literatür,
- Benzer kuruluşlar,
- Mesleki kuruluşlar ve standart belirleyen kurumlar,
- Yönetimin benimsediği diğer değerlendirme kriterleri.

Performans denetimi açısından incelemenin ana bölümleri şunlardır:

- Yetki alanı,
- Organizasyon yapısı,
- Program yapısı ve kurgusu,
- Program ve işletim özellikleri,
- İşletme sistemleri,
- İç kontroller,
- Program başarısına ilişkin bilgiler,
- Çevresel faktörler.

Performans Denetiminin Odağı ve Yaklaşımı

Performans denetiminin odağı, her bir denetim aşamasının amacına ve kuruluşun faaliyetlerinin denetim amaçları açısından bölümlenmesine bağlıdır. Denetimde odak noktası belirlemenin tek yolu yoktur ancak, her

aşamada gerçekleştirilecek spesifik amaçlardan çıkarılabilir. Örneğin; planlama aşamasında denetçi yetkinin geniş olarak kabul görmesi ile ilgilendiğinden, odak noktası da açıklık olacaktır. Uygulama aşamasında ise daha spesifik alanlarda ve konularda yoğunlaşacaktır. Aynı zamanda, denetim programları üzerinde yoğunlaşmadan, yatırım harcamaları gibi programların alt faaliyet unsurları üzerinde veya iç denetim ya da program değerlendirmesi gibi kuruluş içerisindeki birimler üzerinde yoğunlaşmaya doğru geçilebilir.

Denetimde odak noktası belirlemenin değişik yolları olduğu gibi, uygulama yöntemleri de değişiktir. Örneğin; performans denetimini uygularken, sistem odaklı ve sonuç odaklı yaklaşım olmak üzere iki yaklaşım türü kullanılabilir. Bazı durumlarda ise, iki yaklaşımın birarada kullanılması en uygunu olmaktadır.

Sistem odaklı yaklaşım; bir kurumun, programın veya işlevin ilgili faaliyetlerinin, sonuçlar üzerinde etkide bulunan güçlü ve zayıf yönlerini belirlemek için ilgili yönetim uygulamalarını inceleyerek işe başlar. Eylem ve işlemleri değerlendirmede kullanılan kriterler, merkezi kurum veya Bakanlık siyasaları, Rehber veya Genelgeler, diğer kuruluşlardaki benzer faaliyetler, genel kabul gören deneyimler veya standartları kapsayan çok sayıda kaynaktan çıkarılabilir.

Her olayda denetimin amacı bir yerdeki faaliyetlerin veya sistemlerin ve prosedürlerin iyi tasarlanıp tasarlanmadıkları ile doğru olarak uygulanıp uygulanmadıklarını değerlendirmektir. Onaylanan işlemlere uygunsuzluk ya da işlemin doğasındaki bir zayıflık olarak beliren belli bir eksikliğin önemli olup olmadığını saptamak için denetçi, programların, işlemsel faaliyetlerin veya ilgili örgüt birimlerinin çıktılarını, sonuçlarını inceler. Bu şekilde, muhtemel sonuçlar ve etkiler tanımlanabilir ve değerlendirilebilir.

Sonuç odaklı yaklaşım ise, yukarıdakine karşıt bir şekilde işlemektedir. Bu yöntemi kullanırken, denetçi program çıktıları ile ilgili sorular üzerinde durur. Denetçi yetki olmaksızın sağlanan mal ve hizmetler, onaylanan kalite ve nicelik standartlarının karşılanmaması, şartnamelere uymayan teçhizat, maliyet tavanlarını aşan sermaye değerleri, iyileştirme maliyetlerine bakılmadan sağlanan hizmetler, bitiş tarihlerine uyulmadan inşa edilen binalar gibi çıktılardaki ve program dağılımındaki sorunları ortaya çıkarmaya

çalışır. Sorun olmayan alanlarda olumlu görüşler belirtilebilir. Sorun varsa - ve önemliyse- denetçi nedenlerini inceleyecektir. Bunu yaparken zaafiyetin sorun oluşturup oluşturmadığını ve önerilen doğru eylemin ne olabileceğini saptamak için doğru eylemden beklenen faydaların maliyetlerinden daha fazla olması gerektiğini gözönünde bulundurarak işlemleri, kontrolleri ve yönetim uygulamalarını inceleyecektir.

Daha önce de belirtildiği gibi performans denetiminde en iyi tek yöntem ve odak noktası bulunmamaktadır. Sistem ve sonuç odaklı yaklaşımlar birbirlerini tamamlayıcı niteliktedir. Genellikle denetçiler denetlenen kurumu veya incelenen bölümünü belli bir amacın başarılmasıyla doğrudan ilgili unsurların sistemi olarak düşünölebilen ikisinin bileşkesi bir yöntem izlerler.

Verimlilik - Etkinlik - Tutumluluk (VET)

Tutumluluk:

Bir kurum, kuruluş veya projede başlıca 4 kaynak kullanılır; insan, para, malzeme ve makineler. İşlemlerin tutumluluğu, kurumun amaçlarını da gözönünde bulundurarak kaynakların uygun miktarda, uygun zamanda, uygun yerde ve uygun maliyetle elde edilmesi ve kullanılması anlamına gelmektedir. "Uygun miktar"; kaynak ihtiyacının nicel düzeyinin öncelikle belirlenmesini göstermektedir. "Uygun zaman"; belirli bir kaynağın ne diğer kaynakları belirlemesi ne de onları beklemesi anlamına gelmektedir. Bir kaynak için "uygun yer", kaynağın ihtiyaç duyulduğu yeri ifade eder, insan-sız işler veya işi olmayan insanlar olabilir. "Uygun maliyet" şüphesiz, belirli bir kaynağın kullanımındaki en düşük maliyeti ifade eder.

Tutumluluk diğer amaçların gerçekleştirilmesiyle ilişkili olarak anlaşılmalıdır. Soyut anlamda, hiçbir şey harcamamak anlamına gelebilir fakat, görelî anlamda, bir kurumun amaçlarının başarılması ile ilgili olmak zorundadır. Bu nedenle, tutumluluk, amaçları gerçekleştirmede, gerekli olandan fazlasını harcamama anlamına gelir. Örneğin; belirli malzemeleri en düşük teklifi verenden satın almak en ekonomik yol olabilir ancak, örgötsel işlemlerde kesikliğe yol açması halinde, bu malzemeleri alma, en ekonomik tarz olmayabilir.

Bu kaynaklardan insan kaynağı diğerlerinden çok daha fazla önemlidir. Bir kurumun amaçlarını en etkili şekilde gerçekleştirmesi için insan kaynağından en ekonomik ve verimli şekilde yararlanması zorunludur. Bu yüzden kurumun işleyişinin tam bir resmini verebilmede, insan kaynağı yönetimi konusunun denetimi oldukça önemlidir.

Verimlilik:

Kurumun hedeflerini de gözönünde tutarak, kaynaklardan optimum düzeyde yararlanmayı gösterir. Girdilerin çıktılarla ilişkilendirilmesini gerektirir. Ancak, verimlilik ile produktivite (üretkenlik) arasındaki ayrım önemlidir. Produktivite üretilen mal ve hizmetlerin miktarı ile kullanılan kaynakların miktarı arasındaki aritmetik orandır; girdi ve çıktı oranı gibi. Verimlilik ise produktivitenin bir performans standardı ile ilişkilendirilmesidir.

Etkinlik:

Geniş anlamda, amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini ifade eder. Etkinlik görüşü kamusal girişim, program veya projelerin hedeflerinin veya sonuçlarının ölçülebilir olduğu varsayımına dayanır. Etkinlik denetimi belki de, performans denetimindeki en önemli alandır. Kaynaklar tutumlu ve verimli olarak sağlandığı halde, bir proje veya girişim hedeflerine ulaşamayarak etkisiz kalabilir ya da tersine hedefler çok yüksek maliyetle gerçekleştirilmiş olabilir.

Etkinlik ölçümünde çıktı ve sonuçlar arasında ayrım yapılmasına gerek vardır. "Sonuç" örgüt için dışsal sonuçları belirtirken, "çıktı" kelimesi örgüt içerisindeki belli girdilerin sonuçları ile ilgilidir. Örneğin; belli bir maliyetle drenaj kanalları yapımı işini gözönüne alalım. Bu kanalların belli bir derinliğe kadar yeraltı suyunu boşaltması beklenir, yeraltı suyundaki azalma, projenin sonucudur. Drenaj kanallarının sayısı ise, projenin çıktıları olmaktadır.

Sosyal programlarda etki değerlendirmesi daha yaygın olmaktadır. Yukarıdaki örnekte böyle bir değerlendirme çiftçi gelirlerindeki artışın veya tarıma elverişli toprak dönümünün ölçümünü gerektirecektir. Etki değerlendirmesinde etkiler en geniş anlamıyla ele alınır; dolaylı etkilerin yanı sıra dolaysız etkiler, çoğaltan etkisi ve ikincil etki vb. de incelenir.

Etkinlik ölçümünün verimlilik ölçümünden farklı olduğuna dikkat etmek önemlidir. Örneğin; bir örgüt geri kalmış bir yöreyi geliştirmekle yetkili kılınabilir. Verimlilik ölçüsü bölgede kurulan endüstrilerin sayısı olacaktır, fakat etkinlik ölçümü, istihdamdaki artış rakamlarıyla, insanların gelir düzeyi ile ya da bölgenin genel gelişimi ile ilgili olacaktır.

Etkinliğin tek ve bölünemez bir kavram olmadığı gözden kaçmamalıdır. Zamana ve bakış açısına göre değişen subjektif, değer yüklü unsurları içermektedir. Gerçekte, inceleyen kişiye bağlı olan, göreceli bir terimdir. Etkinlik konusunda yargıda bulunma genellikle çok yönlü ve bazen birbirine zıt hedef ve önlemlerin ölçülmesini gerektirir. Bir örgütün etkinlik görüşleri, tüketicilerden üreticilere, kamu görevlilerinden seçmenlere, işçilerden yönetim kurullarına değişir. Her görüş ona inanan insanlar açısından geçerliliğe sahiptir. Bu nedenle etkinliğin kesin açıklaması olmamaktadır.

Etkinlik karmaşık bir kavram olduğundan evrensel uygulamaya sahip basit bir tanımlama yapmaya elverişli değildir. Kanada Kapsamlı Denetim Vakfı konu üzerinde bir araştırma yürüttükten sonra; her biri etkinlik konusunda karar vermeye yardımcı olan 12 niteliği içeren çerçeve bir kavram ortaya koydu. Bu nitelikler, etkinlik konusundaki değişik görüşleri hesaba katmakta ve bir bakıma verimlilik ve tutumluluk unsurlarını da kapsamaktadır:

1- Yönetim düzenlemeleri; bir örgütün programlarının veya faaliyet serisinin hedeflerinin açık, birbirleriyle uyumlu ve anlaşılır olma ve örgütün planlarında, yapısında, yetki dağılımında ve karar verme süreçlerinde tam olarak yansıtılma derecesi. Diğer deyişle, herkes yapılmakta olan işin anlamını kavramakta mı? Örgütün değişik seviyelerinde açık bir yönlendirme verilmekte ve alınmakta mı?

2- İlgi; programların, sistemlerin ve işlemlerin karşılanacak sorunlar ve koşullar açısından anlamlı olma derecesi. Faaliyetler örgüt amaçlarıyla ve durumun gerekleriyle ilgili mi?

3- Uygunluk; programlar, fonksiyonlar ve prosedürler için harcanan çaba düzeyinin örgütün hedefleri ve durumun gereklerine uygunluk derecesi.

... Çok önemli olmayan konular için çok fazla çaba mı gösterilmekte?

... Çok önemli konular için çok az çaba mı gösterilmekte?

4- İstenen sonuçlara ulaşma; amaç ve hedeflerin gerçekleştirilme derecesi; güçlü ve zayıf yönleri belirleme.

5- Kabul; tüketicilerin ya da programın son kullanıcılarının memnuniyet derecesi.

6- İkincil etkiler; diğer önemli sonuçların (istenen veya istenmeyen; olumlu veya olumsuz) ortaya çıkma derecesi.

7- Maliyetler ve üretkenlik; maliyetler (girdi) ve çıktılar arasındaki ilişki.

8- Esneklik; bir örgütün değişen koşullara uyabilme derecesi.

9- Mali sonuçlar; gelirlerin toplanma maliyetleri ve aktiflerin pasifleri karşılama derecesi.

10- Çalışma çevresi(Örgüt iklimi); bir örgütün çalışanlara kendilerini geliştirme ve başarı için uygun iş atmosferi sağlama derecesi. Çalışma çevresi motivasyonu ve bilgi paylaşımını ilerletmeye uygun mu?

11- Varlıkların korunması; önemli değerlerin -personel, taşınmaz mallar, kayıt ve bilgiler-korunma derecesi.

12- İzleme ve raporlama; performansla ilgili önemli konuların ve fonksiyonların belirlenme, raporlanma ve dikkatle izlenerek yönlendirilme derecesi.

Verimlilik-Etkinlik ve Tutumluluk İlişkisi

Bir kurumun verimlilik, etkinlik ve tutumluluk yönleri birbirleriyle yakından ilişkili olup, genellikle birbirlerini dengelemektedir. Örneğin, bir postanenin tutumluluğu mektupların sadece haftada bir kez dağıtılmasıyla artırılabilir fakat bu durum, bölümün etkinliğini ortadan kaldıracaktır. Bu yüzden, ikisi arasında bir denge gözetilmesi zorunludur fakat, ideal düzeye ulaşma olanaksızdır. Genel yaklaşım bir kuruluşun amaçları ve hedefleri üzerinde yoğunlaşarak, etkinliğe ulaşmaya yardımcı olmak için işlemlerin verimli ve tutumlu olup olmadığını inceleme olacaktır.

Performans Denetimi ile Malî Denetimin Karşılaştırılması

Mali Denetim

1- Mali ifadeleri sadece içerilen bilginin tam ve uygun olduğunu doğrulamak amacıyla kullanır.

2- Harcamaların sadece meşruluğu, uygunluğu ve düzenliliği yönlerinden inceleme yaptığından kapsamı dardır.

3- Malî denetim standartları, süreci ve kriterleri tamamen gelişmiştir.

4- Hataları, ihmalleri, fazla ödemeleri veya zimmetleri belirterek, münferit işlemler üzerinde dar bir odak noktası kurar.

5- Kurum ve teşebbüslerin amaç ve hedeflerine ulaşma derecesi üzerine yorumlarda bulunmaz.

6- İşlemler tamamlandıktan sonra yapıldığından geçmişe yöneliktir.

7- Alışılmış mesleki kuralları ve malî denetim tekniklerini kullanır.

8- Sadece düşünceleri açıkladığından statik olma eğilimindedir.

9- Yönetimi sınırlayan faktörleri gözönüne almaz.

Performans Denetimi

1- Kurumun başarısı ve gerçek performansı üzerine değerlendirme yapmak ve rapor sunmak için hem malî hem de malî olmayan verileri kullanır.

2- Verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun gerçekleşme derecesini saptamak için çeşitli yönetim işlemlerini incelediğinden geniş bir kapsama sahiptir.

3- Belirli kriteri yoktur. Performans denetimi açısından gerekli olan özel teknikler kurumun tipi ve niteliğine göre hazırlanır.

4- Bir yerdeki sistemleri, usulleri ve deneyimleri geniş bir bakış açısıyla inceler. Örneğin; bir kurumu kapsamlı bir görüşle ele alır.

5- Hedef ve amaçların yerine getirilme derecesini değerlendirir.

6- Geleceğe yöneliktir. Geçmiş ve şimdiki gelecekteki projeler açısından inceler.

7- Daha çok disiplinlerarası uzmanlık bilgisi gerektirir.

8- Sistemler, işlemler ve usullerin geliştirilmesi için genel yorumlarda bulunduğundan dinamiktir.

9- Raporuna biçim verirken yönetim hakkındaki görüşlerini mümkün olduğu kadar nesnel vermeye çalışır ve başarı ile başarısızlık alanlarını nedenleriyle birlikte gösterir.

Siyasal Konularda Yargıda Bulunmama

Performans denetimi siyasal konularla ilgilenmez; siyasal kararların değerini, erdemini incelemez. Ancak, politikaları uygulamaya koyan sistem ve işlemler üzerinde durur. Örneğin; siyasal düşünceler dışında başlatılmış olan proje veya programların siyasal olarak harekete geçirilme olgusu sorun olmamaktadır. Proje / programların uygulanışını ve faaliyetlerinin verimlilik, etkinlik ve tutumluluklarını değerlendirmek için fiili çalışmalar incelenmektedir. Asıl sorun, performans denetiminin siyasal konulardan sakınması gerekliliğinden ziyade, siyasî çerçevenin kurgusunun nerede sona erdiği ve yönetimin başladığı yerin neresi olduğu konusu üzerinde bir anlaşma olmasıdır. Siyasal alan sınırlarının belirlenmesi, bazen kararlaştırılması gerçekten güçlük gösteren bir konudur.

Performans Denetiminin Özellikleri

. Geleneksel malî denetimin, kanıt, belge, nesnel güvenilirlik, rapor verme ve bağımsızlık gibi genel olarak kabul edilmiş ve benimsenmiş standartları ve simgeleri performans denetimi için de aynı derecede esas olmaktadır.

. Denetim kanıtlarının uygunluk, doğruluk, yeterlik, geçerlik, güvenilirlik ve yerindelik gibi genel olarak kabul edilmiş ve benimsenmiş ilkeleri performans denetimi için de aynı şekilde geçerlidir.

. Performans denetimi, kapsamının genişliği ile karakterize edilebilir. Ancak bu, bir kurumun bütün faaliyetleri, kontrolleri, sistemleri ve programlarının tek tek incelenmesini ifade etmez. Maliyet etkinliğinin sağlanması için belli bir zaman dilimi içinde seçici ve kısım kısım olarak yürütülür.

. Performans denetimi yönetim sistemindeki zayıflıkları belirtmesinin yanı sıra, uygulanabilir gelişme yolları hakkında da yapıcı önerilerde bulunur. Basit olarak analitik olmayıp, geleceğe yöneliktir.

. Performans denetimi farklı alanlardan uzman ve profesyonelleri kapsayan disiplinlerarası bir alandır.

Pakistan' da Performans Denetimi ve Değerlendirmesinin Karşı Karşıya Bulunduğu Sorunlar

. Kamu teşebbüslerinin performanslarının değerlendirilmesindeki temel sorun, niteliklerinden kaynaklanan iki boyutun etkileşimi ile ortaya çıkmaktadır. Bu boyutlar, "kamu" ve "teşebbüs" dür. Gerçekte "kamu" ya da "sosyal" ile "teşebbüs" ya da "girişim" sözcükleri birlikte iki hedef kurgusuna sahip olma yapaylığını taşımakta ve bu hedefler dizisi, çoğunlukla, karşılıklı olarak birbirleriyle bağdaşmamaktadır. Kamusal veya sosyal hedefler genellikle istihdam artışı, gelir dağılımının iyileştirilmesi, ithalatın ikame edilmesi, dış ticaretin korunması, fiyat istikrarı, belirli mallara subvansiyon verilmesi, monopollerin kontrol edilmesi, kamu hizmetleri sağlanması, geri kalmış bölgelerin geliştirilmesi vb. gibi amaçları kapsayan çok boyutlu niteliktedir. "Kamu" boyutu, kamu siyaseti ve kontrolüne eşdüşer; yatırımların, personel yönetiminin, pazarlamanın, dağıtımın ve fiyatlandırmanın kontrolü gibi.

Bir kamu ünitesinin "girişim" veya "ortaklık" hedefi ise, kâr sağlama ya da özel sektördeki her teşebbüs gibi yatırımların uygun bir geri dönüşünü vermektir. Kamusal girişimin sağladığı kazanç, maliyetleri aşan gelir fazlasını göstererek özel veya malî kârlılık ya da sadece kârlılık olarak adlandırılır. Buna karşılık, diğer kârlılık tipi önceki paragrafta tartışılan kamusal veya sosyal hedefleri gerçekleştirmede bir birimin sağladığı kamu ya da toplum yararadır. Malî veya özel kârlılık, bir girişimin toplumdaki ne aldığı ve yerine ne koyduğu arasındaki toplum için değerlerdeki ayrımı yansıtmamaktadır. Diğer taraftan kamu veya toplum yararı ancak toplum bütün olarak daha iyi durumda olduğunda artmaya eğilimli olduğundan bu ayrımı vermektedir. Kamusal girişimin malî faydası çoğunlukla hükümetler tarafından empoze edilen girdi (hammaddeler) ve çıktı (son ürünler) fiyatları gibi siyasal sınırlamalardan olumsuz olarak etkilenmektedir. Bir girişim hem etkin hem de kaynaklarının tutumlu kullanımında verimli olabilir fakat malî sonuçları kontrolünün dışındaki faktörlerle belirlenir. Bir kamusal girişim malî kârlılık yönünden kaygısını kaybederken, sosyo-ekonomik hedeflerinin başarılmasından dolayı kamu veya toplum yararını sağlaması ön plana çıkabilir. Benzer olarak büyük malî kazançlar sağlayan bir kamu birimi inceleme sonucunda çok verimsiz bulunabilir ve kazancı sadece kesin monopol şartlarından ileri gelebilir. Bu ikili ayrım şu durumlara yol açar:

(i) Zarara uğrayan kamu girişimlerinin yönetimleri kamu ve sosyal yükümlülükler vb. altında zararlarını gizlemeye eğilimlidirler. Zayıf malî performanslarını haklı çıkarmak için sosyal hedeflerinin arkasına sığınır. Ayrıca, hükümet tarafından empoze edilen çeşitli sınırlamaları da zararlarının nedeni olarak gösterirler.

(ii) Tamamen etkisiz olmalarına rağmen kâr sağlayan girişimlerin yönetimleri eksikliklerini monopol kazançları ile gizliyor olabilirler.

Bu iki durumda da performans değerlendirmesi ve denetimi güçlüklerle karşı karşıyadır, çünkü:

a) Sosyal amaçların başarılması varsayımına dayandırdıkları zayıf performanslarına mazeret bulmalarını önlemek zorundadır.

b) Kamu kurumunun siyasal sınırlamalarla (zararlarına yönelik) ve kamu girişiminin monopolcu şartlarla (kârlarına yönelik) oluşan durumların derecesini nesnel olarak değerlendirmek zorundadır.

. İkinci sorun, özel veya malî kârlılığın değerlendirmesindeki kriterler açıkça saptansa bile kamusal veya sosyal kârlılığı belirlemek çok zordur. Kriterler belirlense bile, bu kriterlerin bütün olarak kamu girişimlerinin performansını veya bileşik bir göstergesi vermesi için aralarında bağlantı kurabilen uygun bir metodoloji geliştirmek mümkün olmayacaktır.

. Pakistan'da kamu sektöründeki yönetim deneyimleri her zaman mesleki bir model izlemez. Sonuç olarak, genel bir belgeleme eksikliği vardır. Çok sayıda karar, belge yokluğundan ayrıntılı analizler olmadan alınmaktadır ki, bu durum performans denetçilerinin görevini güçleştirmektedir.

. Kamu yöneticilerinin çok azı kendi yönetimlerinin performans değerlendirmesi gibi iç değerlendirme ihtiyacının bilincine varmıştır. Bu ise, performans denetçilerinin denetlenenlerin iç kontrollerinin yardımı olmaksızın değerlendirme yapmaları anlamına gelmektedir.

. Performans değerlendirmesi ve denetiminin sonuçlarını gelecekteki karar-verme süreçleri açısından destekleyen hiçbir kurumsal mekanizma bulunmamaktadır.

Pakistan'da Performans Denetimi ve Değerlendirme Sistemlerinin Sınırları

. Daha önce de açıklandığı gibi kamu girişimleri sadece kârlarını en çoğa çıkarmaya değil, aynı zamanda da sosyo-ekonomik hedefler dediğimiz kamu yararının sağlanmasını amaçlarlar. Bundan dolayı bir kamu girişiminin performansı sadece fiziki ve malî terimlerle açıklanamaz; performanslarının tam bir resmini verebilecek değerlendirme için sosyal kriterlerin de biraraya getirilmesi zorunludur.

Pakistan'ın performans denetimi sistemi bütün fonksiyonel ve işlem-sel alanları kapsarken, bir teşebbüsün performans değerlendirmesi malî analizler üzerinde durmaktadır. Henüz, sosyo-ekonomik hedefleri, yararları ve bu hedefler karşısında gösterilen başarıları ölçecek bir metodolojiye sahip bulunmamaktadır. Sosyal amaçların belki bir kısmı ölçülebilir fakat çoğunun yarattığı fayda ölçülemez.

. Yararları maliyetleri ile kolayca kıyaslanamayan projeler vardır; değerleri hedefler seti ile ilişkili olarak nitelikleri bakımından değerlendirilmek zorundadır. Sağlık, eğitim vb. bu kategori hizmetlere girer. Performans denetim sisteminde performansın niteliksel yönünü değerlendirecek kriterler henüz yaygın biçimde geliştirilememiştir.

. Performans denetim sistemi bir kamusal girişimin sektördeki ve makro-ekonomideki rolü ile ülke ekonomisine bütün olarak etkisini henüz ele alamamaktadır.

İnsan Kaynağı Yönetiminin Denetimi

İnsan kaynağı bir kurumun en değerli varlığıdır. Kurumlar amaçlarını doğru yerde ve doğru şekilde gerçekleştirmek için doğru insanlara gereksinim duyarlar. Çalışanlar ne yapmaları gerektiğini bilmek isterler ve tutumlu, verimli ve etkin işlev görebilmeleri için motive edilmeleri gerekir. İnsan Kaynağı Yönetimi aşağıdaki şekillerde tarif edilebilir:

. Personelin işte yönetimi,

. Örgüt amaçlarını gerçekleştirmek ve performansı geliştirmek üzere personelin istihdamı, motivasyonu, yararlanılması ve ödüllendirilmesidir.

İnsan Kaynağı Yönetimi çok sayıda işlevi içerir. Örneğin;

Planlama: Uygun yetenekteki insanların uygun yerde ve uygun zamanda istihdam edilmesi için örgütün gereksinimlerini belirlemek.

İstihdam: Örgütsel amaçları başarmak için uygun yetenekteki insanların uygun yerlere yerleştirilmesi, uygun sayıda insanın belirli bir maliyetle sağlanması süreci.

Eğitim: Mevcut ve gelecekteki çalışma hedeflerini karşılamada gereken bilgi, yetenek ve uzmanlığın personele kazandırılması.

Başarı Değerlendirmesi: Çalışanların iş hedef ve sorumluluklarının bilincine varmasını sağlama; performansı etkili ve adil olarak değerlendirme; problemlerin zamanında teşhis edilmesini sağlama.

Personelle İlişkiler: Çalışanlar / yönetim ilişkilerine tutarlı ve adil yaklaşımla etkin program dağılımını başarma.

Organizasyon Yapısı ve Değerlendirme: Örgüt yapısının tutarlı ve verimli bir tarzda tasarlanmasını sağlama; iş pozisyonlarının açıkça tanımlanması, pozisyonlara uygun değerlendirmeler yapılması.

Ücret ve Ek Yararlar: Rekabetçi ve adil ücret yapısı ile uygun insan kaynağının işe alınması, işte tutulması ve motivasyonunun sağlanması.

Bilgi Sistemi: Planlama, uygulama ve değerlendirme için gerekli bilginin toplanması ve işlenmesi.

Yönetimin bütün bu işlevlerini yerine getirebilmesi için İnsan Kaynağı Yönetimi denetiminin ya ayrı bir görev olarak ya da performans denetimi ile bağıntılı olarak üstlenilmesi zorunludur. İnsan Kaynağı Yönetiminin denetimi bu işlevlerin herbirini bağımsız olarak inceleyerek tatmin edici düzeyde yapılıp yapılmadığını araştıracaktır. İnsan Kaynağı Yönetiminin işlevleri ve denetim kriterlerinin bir listesi aşağıda verilmektedir.

İnsan Kaynağı Yönetiminin

İşlevleri

Denetim Kriterleri

- 1- *Planlama*
 - . Talep tahmini: Personel talebi önceden tahmin edilmeli,
 - . Arz tahmini: Mevcut personelin gelecekteki sayısı önceden tahmin edilmeli,
 - . Eylem planlaması: Personel sayısı ve yetenekleri konusundaki dengesizlikleri çözmek için eylem planları hazırlanmalı.
- 2- *İşe alma*
 - . İşe alma gerekleri açıkça belirtilmeli,
 - . Kadro doldurma faaliyetleri belirli bir periyod içerisinde uygun bir maliyetle nitelikli adayların çekilmesi olasılığını en fazlaya çıkarmalı,
 - . Başarılı adayların uygun iş niteliklerine sahip olmaları ve maliyet etkinliğinin sağlanması.
- 3- *Eğitim*
 - . Personel eğitimini belirleyecek bir süreç olmalı,
 - . Eğitim gerekleri analiz edilmeli ve eğitim planları geliştirilmeli,
 - . Kurslar belirtilen gerekleri karşılamalı,
 - . Hizmetiçi eğitim faaliyetleri geliştirilmeli.
- 4- *Başarı Değerlendirmesi*
 - . Çalışanlar iş sorumluluklarının ve performans beklentilerinin farkında olmalılar,
 - . Beklentiler karşısında başarılanlar devamlı olarak gözden geçirilmeli,
 - . Performans incelemeleri örgüt tarafından konulmuş kriterlere uygun olmalı.
- 5- *Yönlendirme ve Değerlendirme*
 - . Pozisyonlar tutarlı bir silsile içerisinde tarif edilmeli ve işlemsel hedeflerin verimli olarak gerçekleştirilmesi için oluşturulmalı.

- 6- *Ücret ve Ek yararlar* . Ücret ve ek malî yararlar politikası geliştirilmeli,
İlgili kişilere bu politikaların iletimi açık ve zamanında olmalı,
Bu politikaların etkin yönetimini sağlamak için sistem ve işlemler oluşturulmalı.
- 7- *Bilgi Sistemleri* . İhtiyaç duyulan bilgi ve kullanıcılar tanımlanmalı,
Kullanıcılara bilgi kaynağıyla birlikte verilmeli ve sistemlerini nasıl kullanacakları açıklanmalı.

Verimlilik-Etkinlik Özellikleri ve İnsan Kaynağı Yönetimi

Verimlilik-Etkinlik özelliklerinin çoğu İnsan Kaynağı Yönetimi ile ilgilidir. Örneğin;

- . Yönetim talimatları: Üst yönetimden orta kademe yönetime ve orta kademedan alt kademe yönetime verilen talimatların derecesi.
- . Uygunluk: Personel programlarının kapsamının ve istenen çaba düzeyinin başarılmaması gereken hedefler ışığında tutarlı olması.
- . Planlanan sonuçların başarılmaması: Personel programı hedeflerinin başarılmaması derecesi.
- . Örgüt iklimi: Örgütün çalışanların geliştirilmesi için uygun iş atmosferi ve birtakım olanaklar sağlama derecesi.
- . Amaçlarla ilgi kurulması: Yanıtlanması gereken problemler veya koşullar açısından personel programlarının anlamlarını devam ettirme derecesi.

İnsan Kaynağı Yönetimi, insan kaynağının işlevleri ile örgütsel özellikler arasında karmaşık bir karşılıklı ilişkiler kurulması sürecidir. Bu nedenle denetçilerin sağduyulu olabilmeleri ve doğru bir yargıda bulunabilmeleri için İnsan Kaynağı Yönetimi Sistemini ve işlemlerini iyi bilmeleri gerekmektedir.