

PERFORMANS DENETİMİNİN ZORLUKLARI ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

Yazan: Ali Osman GÜÇLÜ

Sayıştay Denetçisi

Bir kurum veya projeye tahsis edilen kaynakların tutumlu ve etkin kullanılıp kullanılmadığının, etkinsizliklerin ve iktisadi olmayan uygulamaların sebeplerinin araştırıldığı performans denetiminin en önemli unsurlarından biri de etkinliktir. Etkinlik ise belirlenen amaçla ilgilidir. Bir kurum veya proje, belirlenen amaca ulaştığı takdirde etkindir. Bu nedenle performans denetimi kurum veya projenin amaçlarından başlar.

Kamu harcamalarının verimlilik, etkinlik ve tutumluluk açısından denetlenebilmesi ve bu denetimden sonuç alınabilmesi için öncelikle denetime konu olan harcamaya ilişkin programın amacının belirlenmiş olması gerekir. Oysa, kamusal programların amaçları ve hedefleri, genellikle yeterince açık tanımlanamamaktadır. Bazen de belli bir faaliyetin birden çok hedefi vardır ve bu hedefler de net değildir. Siyasetçiler açık seçik bir hedef belirleyerek kendilerini sınırlandırmak istememektedirler. İşte bu noktada, (amaç ve hedefler net olarak belirlenmediğinden), asıl amacı, belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleştirilme derecesini tespit etmek olan performans denetimi, birinci zorlukla karşılaşmaktadır.

Bu zorluğu aşabilmek için performans denetiminde, siyasetçiler tarafından belirlenmiş geniş amaçların kullanılmaması uygun olur. Böyle durumlarda, başarılı olduğunda asıl amaca katkıda bulunacak alt düzeyde bir amaç belirlemek gerekir. (I)

Örneğin ülkemizde uygulanmakta olan Yeşil Kart Projesinin amacı, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yararlanmayan fakir vatandaşlara tedavi imkanı sağlayarak, bunların refah seviyesini yükseltmek olabilir. Bu projenin denetiminde, ilk etapta, Yeşil Kart Projesi çerçevesinde yardım alan kişileri incelemek, yardım alanların ve layık olmadan yardım alanların oranını tespit etmek daha anlamlı olabilir.

Özellikle sosyal projeleri, bu şekilde alt amaçlar belirleyerek denetlemek, idareyi de daha somut önlemler almaya iter. Ayrıca bu tür alt amaçlar belirleyerek bu alt amaçlar çerçevesinde denetimi gerçekleştirmek Sayıştay ile Hükümet arasında doğabilecek çelişkiyi de önler.

Örneğin, Yeşil Kart Projesinin etkin olmayan başarısız bir proje olduğunu söylemek, hem biraz afaki kalır, hem de hükümeti ağır itham altında bırakacağından, Sayıştay-Hükümet arasında sürtüşme doğurabilir. Fakat be-

lirlenen alt amaç ile, idaredaki bazı aksaklıklar nedeniyle, hak etmeyen kimselerin de yeşil kart aldığı, bu nedenle projenin amacına ulaşmasının zorluğu veya amaca ulaşılsa bile, hak etmeyen kişilerin de yararlanması nedeniyle tutumluluk ilkesinin ihlal edildiği, dile getirilirse bu, daha yumuşak ve somut verilere dayandırılması kolay bir iddia olur. Böylece denetçi de, inanılabilirliğini muhafaza ederek, politik tartışmaların mahzurlarından kendini korumuş olur.

Performans denetiminde amaç belirsizliğinden kaynaklanan bu zorluk, amaç belirsizliğinin daha çok hakim olduğu sosyal amaçlı projelerde, denetimin verimlilik ve tutumluluk ilkeleri üzerinde yoğunlaştırılması ile de aşılabılır.

Performans Denetiminde karşılaşılan diğer bir zorluk, denetim standartlarının belirlenmesiyle ilgilidir.

"Standartlar, mevcut koşullar ve kısıtlar altında bir görevin başarıyla yerine getirilmesi koşuluyla ortaya çıkacak sonucu nicel veya nitel olarak tanımlayan önceden saptanmış olan ölçütlerdir." (2)

Denetim standartları o kadar önemlidir ki, bunların yokluğunda denetim gerçekleştirilmesi hemen hemen imkansızdır. Bu standartlar denetim sırasında elde edilecek bilgilerin niteliğini belirlediği gibi denetçinin çalışmasının ve hazırlayacağı raporun kalitesinin, ölçülmesine de yarar. (3)

Bu tür denetim standartlarının belirlenebilmesi için, denetime konu olan her organizasyonun yönetim kalitesi, elemanlarının yetenekleri, kaynaklarının yeterliliği, uygulamadaki program tipleri ve alternatif programlar, uygulamayı kısıtlayıcı yasalar gibi çok çeşitli konularda ciddi araştırmalar yapmak gerekir. Çok geniş ve farklı sahalarda hizmet veren kamu sektörü için bu tür kapsamlı bir araştırma sonucu denetim standartları tespit edebilmenin zorluğu açıktır. Şayet, belirlenmiş amaç ve hedeflere karşı, gerçekleşen performans ölçmek için geliştirilmiş standartlar yoksa, denetçi; kendi inceleme ve değerlendirme yöntemlerini ve denetim standartlarını geliştirerek buna göre karar vermek durumunda kalacaktır. Oysa bir çok teşkilatın çalışması ile ilgili performans kriterleri geliştirmek, bazen çok zor bazen de hemen hemen imkansızdır.

Öte yandan, gerçek hayattaki farklılıklar ile her kurumun etkinliğine tesir eder faktörlerin farklılığı, denetim oranlarının tek düze ve her olaya uygulanabilecek bir denetim standardı belirlemelerini imkansızlaştırmaktadır. Esasen bu tür tek düze bir denetim standardının belirlenmesi performans denetiminin gelişimini ve değişik olaylara uyumunu engelleyice bir etki de yaratabilir. Bu nedenle performans denetiminde belirlenmiş standartlar olsa

bile, bunlar hiçbir zaman genelleştirilmemelidir. Ancak bazı ortak standartların mevcudiyeti, denetçilerin davranış ve yargılarında birlik sağlar. Bu nedenle bazı ortak "denetim standartlarını belirlemek, denetim tür ve tekniklerindeki gelişmeleri takip etmek, yapılacak denetimlerde izlenecek yola işaret eden denetim rehberleri ve el kitapları hazırlamak ve denetimde karşılaşılan sorunları tartışarak, gerektiğinde ilgili mercilere tavsiyede bulunmakla görevli ve yetkili Milli Denetim Komitesi oluşturulması"(4) çözüm olarak düşünülebilir.

Performans denetiminde, bazen belirlenmiş standartlar da olabilir. Böyle durumlarda denetçi , mevcut standartların değişen koşullara göre güncelleştirilip güncelleştirilmediğini, geçerliliklerinin olup olmadığını, standartlar belirlenirken hangi faktörlerin hesaba katılıp katılmadığını araştırmak zorundadır. Çünkü belirlenmiş standartlar belli koşullar ve yöntemler için geçerlidir. Koşullar değiştiği takdirde standartlar geçerliliğini kaybeder. Örneğin vergi dairesi için belirlenmiş standartlar, vergi dairesi bilgisayara geçtikten sonra geçerliliğini yitirir.

Bütün bunlarla birlikte, şayet performans denetiminde belirlenmiş standartlar yoksa, denetçiler belli kaynaklardan yararlanarak standartları kendileri belirlerler. Standartların belirlenmesinde öncelikle kurum veya projenin amaçlarından yararlanır. Ayrıca genel kabul görmüş yönetim deneyimleri, sektörel çalışmalar, benzer kurum ve projelerle kıyaslama ve geçmiş performans standartlarından da yararlanır. (5) Fakat bu standartlar belirlenirken ilgili kuruluş yöneticilerinin de görüşlerini almak gerekir. Aksi takdirde, yöneticilerin, varlığından haberdar olmadıkları bir standartla değerlendirilmeler, anlaşmazlıklara yol açar. Yöneticilerin standartlarla ilgili şüpheleri giderilmezse denetimin güvenilirliği sarsılır. Hal böyle olunca, bir kurum veya projenin değerlendirilmesinde , o kurum veya proje yöneticilerinin de kabullenebileceği ortak standartlar belirlemenin ne kadar zor olacağı açıkça ortaya çıkmaktadır.

Performans denetiminde diğer zorluk, veri toplama ve veri toplamanın maliyetiyle ilgilidir. Performans denetimi, denetçinin denetlenen kuruluşla ilgili geniş bilgi sahibi olmasını gerektirir. Denetlenecek sahanın genişliği ve karmaşıklığı, çeşitli branşlardan uzmanların bir araya gelerek bütünlük oluşturmalarını gerektirir. Denetlenen kurum hakkında bilgi çeşitli dosyalardan, kurum yöneticileri ile yapılacak mülakatlardan, kamuoyu yoklamalarından, uzmanların vereceği bilgilerden, başka yerlerdeki benzer olaylarla kıyas yapılarak elde edilebilir. Ancak bu bilgileri edinmek her zaman kolay olmayabileceği gibi bilgi toplamanın maliyeti de önemli bir kısıtlayıcı faktör olarak karşımıza çıkar. Bu denli geniş bir sahada veri toplamanın maliyeti, denetimi ekonomik olmaktan çıkartabilir.

Bütün zorluklarla birlikte performans denetimine geçişteki en büyük zorluk ise, bu tür bir denetime bir kere başlamamış olmaktır. Denetim bir anlamda yapılarak öğrenilen bir iş olduğundan performans denetimine geçildikten sonra, bu denetimin etkin bir şekilde yapılabilmesi, denetçilerin deneyim kazanmaları ölçüsünde kolaylaşacaktır. Öte yandan uygunluk denetiminden performans denetimine geçişte, performans denetiminin bahsedilen zorluklarını bir ölçüde giderebilmek için ilk önce sosyal programlar yerine, satınalmalar gibi mali yönü ağır basan programlarda performans ölçülmesine gidilebilir. Bu tür bir uygulama performans denetimine derhal başlayabilmek için nispeten ucuz ve tehlikesiz bir metoddur. Böylece zaman kaybı ve hata payı da asgariye indirilmiş olur. Bu yolla elde edilen tecrübeler, ileriki gelişmelere basamak olasıllığı da verir. (6)

Yararlanılan Kaynaklar

- 1) Kanada Kapsamlı Denetim Vakfı. Kanada'da Kapsamlı Denetim. Çev. Bilal Murat Özgüven. Ankara: Sayıştay Yayınları, No.27/9, 1987
- 2) Akal, Zuhul. İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi. Ankara Milli Produktivite Merkezi Yayınları, No.473,1992.
- 3) Hidalgo, Luis. "Devlet Denetiminde Mesleki Standartlar", Çev. Cengiz Gürsu-Gönül Daloğlu. Say. Den. Der. Mes. Derg. Mali Hukuk. Sayı 46 Y.17 (Eylül 1977), 26-27.
- 4) Aytar, Cengiz. Türk Denetim Sistemi. (Basılmamış) Sayıştay Hizmet İçi Eğitim Semineri Notları, 1994.
- 5) Özer, Hüseyin. "Performans Denetimi ve Pakistan Örneği" (Teksir)
- 6) Özsoy, Numan. "Performans Denetimi İçin Bazı Pratik Usuller" Maliye Dergisi. Sayı 24, (Kasım-Aralık 1976).