



*Araştırma/İnceleme/Çeviri
Dizisi*

**İSVEÇ SAYIŞTAYI
PERFORMANS DENETİMİ ELKİTABI
TEORİ VE UYGULAMA**

Çeviri

*Tolga Demirbaş
Araştırma Görevlisi*

Nisan 2001

İSVEÇ SAYIŞTAYI
PERFORMANS DENETİMİ ELKİTABI
TEORİ VE UYGULAMA

Çeviri

Tolga Demirbaş
Araştırma Görevlisi

Nisan 2001

Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 16
İsveç Sayıştayı Performans Denetimi ElKitabı: Teori ve Uygulama

Çeviri
Tolga Demirbaş

Eserin Özgün Adı
*Handbook
in Performance Auditing
Theory and Practice*

Eserin Basım Yeri ve Yılı
Stockholm, Ekim 1999 (İkinci Baskı)

İsveç Sayıştayı tarafından yayımlanan kitapçığın İngilizce nüshasından dilimize aktarılmıştır.

Sayıştay mensupları için bastırılmıştır.

Redaksiyon
Baran Özeren

Son Okuma
Safiye Kaya

Dizgi ve Mizanpaj
Gürkan Alpsoy

Baskı ve Cilt
Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü

Birinci Basım
Nisan 2001

TC SAYIşTAY BAşKANLIğI
06100 ULUS ANKARA
Tlf: 310 23 00
Fx: 310 65 45
www.sayistay.gov.tr
e-mail:sayistay @ sayistay.gov.tr

SUNUŞ

İsveç Sayıştayını Dñnyanın önde gelen yüksek denetim kurumlarından biri olarak kabul edilmektedir. İsveç Sayıştayının, denetim literatüründe, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Kanada ve Avustralya Sayıştayları ile birlikte ele alınıp değeriendirilmesi bu kurumun gelişkinlik derecesinin göstergelerinden biri sayılmak gerekir. Keza INTOSAI ve EUROSAI çerçevesinde üstlendiğı roller ve yürüttüğü faaliyetler de bu yüksek denetim kurumunun gelişkinlik düzeyinin bir başka göstergesidir.

İsveç Sayıştayını performans denetim uygulamasına 1967 yılında başlamıştır. Bu ülke uygulaması literatürde “*Etkinlik Denetimi*” ya da “*Sistem Yönelimli Yaklaşım*” olarak da adlandırılmakta ve kendine özgü renkler taşımaktadır.

Sayıştayımızın performans denetim çalışmalarının yoğunlaştığı bugünlerde ülke uygulamalarındaki ayrıntı zenginliği üzerinde de durmamızın yerinde olacağını düşünüyorum. Elinizdeki kitap bize bu anlamda eşsiz bir fırsat sunmaktadır.

Kitabı Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi araştırma görevlilerinden Tolga DEMİRBAŞ dilimize kazandırmıştır. Performans denetiminin ülkemizde yerleşmesine özgün çalışmalarıyla da katkıda bulunan genç araştırmacıyı özenli çeviri çalışması nedeniyle kutluyorum. Ayrıca bu çeviri çalışmasını üniversitelerle geliştirmeye çalıştığımız diyalog ve işbirliğinin somut sonuçlarından biri olarak gördüğümü belirtmek isterim.

Bu düşüncelerle, çevirinin meslekî terminoloji ve üslup yönünden redaksiyonunda, kitap mizanpajında ve baskıda emeği geçen mensuplarımıza teşekkür ediyor ve kitabın hakettiğı ilgiyi göreceğine inanıyorum.

Prof. Dr. M. Kâmil Mutluer
Başkan

Çevirenin Önsözü

1960'lı yıllardan bu yana performans denetimi yapan ve günümüzde yılda ortalama yirmi adet performans denetimi raporu yayınlayan; Afrika, Asya, Avrupa ve Latin Amerika gibi birçok kıta üzerinde performans denetimi üzerine eğitimsel faaliyetlerde bulunan İsveç Sayıştayı dünyada belki de performans denetimini en iyi uygulayan ülke olarak göze çarpmaktadır.

Enformasyon teknolojisi kullanımından, toplumdaki sosyal güvenlik sistemine kadar birçok alanı performans denetimleri aracılığıyla denetleyebilen; performans denetiminde geniş bilgi ve deneyim sahibi olan İsveç Sayıştayının eğitim faaliyetlerinde kullandığı bu el kitabının; teorik ve uygulamaya dönük yapısıyla özellikle 1990'lı yıllarla birlikte performans denetimi alanında dikkate değer ilerlemeler kaydeden Sayıştayımız açısından yararlı olabileceği düşüncesi çevirinin yapılmasındaki ana fikri oluşturmuştur. Sade dili ve karmaşık olmayan cümle yapılarına rağmen karşılaşılan zaman problemi nedeniyle çeviri ancak bir yıl gibi uzun bir süre zarfında tamamlanabilmiştir.

Bu bir yıl zarfında gösterdikleri ilgi ve verdikleri destek nedeniyle Sayıştay Başkanı sayın Prof. Dr. Kamil MUTLUER'e ve Sayıştay Genel Sekreter'i sayın Hasan BAŞ'a; maddi-manevi katkılarını esirgemeyen hocalarım sayın Prof. Dr. Figen ALTUĞ'a ve sayın Yrd. Doç. Dr. Özhan ÇETİNKAYA'ya minnettarım. Çevirinin yapılmasında sabır ve teşviki ile önemli rol oynayan Sayıştay Araştırma ve Tasnif Grubu Şefi Uzman Denetçi sayın Sacit YÖRÜKER'e, redaksiyon gibi zor bir işi gece-gündüz çalışarak gerçekleştiren ve çevirinin en az hata ile dilimize yansımaları sağlayan Uzman Denetçi sayın Baran ÖZEREN'e ve Uzman Denetçi sayın Hülya DEMİRKAYA'ya ve mizanpajı yapan sayın Gürkan ALPSOY'a sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

Değerli zamanını ayırarak 15. bölüm ve sonrasının çevirisini büyük ölçüde yapan değerli meslektaşım Araştırma Görevlisi sayın Mehmet ERYILMAZ'a ise çok şey borçluyum.

Bu el kitabı çevirisi; Sayıştayın performans denetimi eğitim faaliyetlerini ilerletmeye ve özgün eserlerin üretilmesine katkıda bulunduğu takdirde hedefine ulaşacaktır.

Bursa,
Ocak 2001

Tolga DEMİRBAŞ

ÖNSÖZ

İsveç Sayıştayının kurumsal gelişme işbirliği programı 1989'da başladı. Programdaki temel unsurlardan birini performans denetimine yönelik kurslar oluşturuyordu. En yaygın olarak düzenlenen eğitim programı, temel kurs, ileri düzey kurs ve izleme semineri olmak üzere üç aşamayı içeren programdı. Bu türden 25'in üzerinde farklı eğitim programı gerçekleştirildi. Bunun dışında fırsat buldukça daha kısa kurslar ve seminerler de organize edildi. Bugün İsveç Sayıştayını birçok kıtada (Afrika, Asya, Latin Amerika ve Doğu Avrupa) performans denetimi ile ilgili eğitim verme deneyimine sahip bulunmaktadır.

Performans Denetimi Elkitabı söz konusu eğitim faaliyetlerini kolaylaştırmak üzere hazırlanmıştır. Bu el kitabı çeşitli vesilelerle hem İsveç Sayıştayını kurslarında hem de INTOSAI Kalkınma Girişimi kurslarında performans denetimi ile ilgili olarak kullanılmaktadır. Kitap hizmet içi eğitim ile ilgili desteği de sağlamaktadır.

Bu, elkitabının ikinci baskısıdır. Kitap, birkaç ülke Sayıştayındaki denetçilerden alınan görüşler doğrultusunda gözden geçirilerek güncellenmiştir. Yazar ve editörlere ve bu çalışmaya katkısı olan herkese teşekkürü bir görev sayıyorum.

Bu elkitabının dünya genelinde yaygın şekilde kullanılacağına ve performans denetiminin mesleki gelişiminde önemli bir rol oynayacağına inanıyorum.

Inga – Britt Ahlenius
Sayıştay Başkanı

TEŞEKKÜR

Birinci Baskı

Elkitabının birinci baskısına birçok yazar katkıda bulundu. İsveç Sayıştayını performans denetim kurslarındaki katılımcılar elkitabının içeriğini yorumladılar. Ayrıca İsveç Sayıştayını kurslarına katılan katılımcıların birkaçıyla performans denetimi çalıőmasıyla ilgili deneyimleri üzerine mülakat yapma fırsatını buldum. Söz konusu görevlilerin tümüyle sürekli bir diyalog içinde olmam çalışmama büyük ölçüde yön verdi. Onların deneyim ve bilgileri bu elkitabının esasını oluşturmaktadır. Bu nedenle, onlara içtenlikle teşekkür ediyorum.

Bay Görán Steen ve İsveç Sayıştayının Uluslararası Sekreteryasında alıőan bütün personeli elkitabının yazılması için teşvik edici bir ortam sağladılar. Baş editörlüğü Bayan Kerstin Gustafsson üstlendi ve proje ilerlerken karşılaştığımız birçok engelle mücadele etme yetenek ve gücünü gösterdi.

Yardımcı editörlüğü İsveç Sayıştayından Bay Eric Gandy yürüttü ve ayrıca İngilizce metnin redaksiyonunu yaptı. Pek çok sorunun aydınlatılmasında da bana yardım etti.

Müsveddelerin kalite kontrolü için özel bir referans grubu görevlendirildi. Grup, Bayan Gustafsson, Bayan Gardmark ve Bay Gandy'e ek olarak tümü performans denetiminde yılların deneyimine sahip olan Bay Nils Eklund, Bayan Margareta Hart, Bay Görán Olsson ve Bay Leif Svensson'dan oluőuyordu. Bu denetçiler sürekli bilgi, ilham ve fikir kaynağı oldular. Kurslarda ve seminerlerde kullandıkları çalışma notlarını da bana verdiler. Elkitabını yorumlamak ve okumak için ayırdıkları zaman ve sarf ettikleri çaba nedeniyle kendilerine müteőekkirim.

Tümü performans denetiminde uzun bir dönem danışmanlık yapmış olan Bay Peter Garestad, Bay Allan Read ve Bay Bengt Sundgren elkitabının birinci baskısı üzerine değerli yorumlarda bulundular. Kitapta, İsveç Sayıştayından Bay Ingvar Önnhage, eski bir Sayıştay görevlisi ve şu anda İsveç Mali Yönetim Makamında görev yapan Bay Rolf Sandahl, eski bir Sayıştay görevlisi olup, şu anda Maliye Bakanlığında çalışan Bayan Elisabeth Sandström ile yaptığım tartışmalardan da büyük ölçüde yararlandım.

Stockholm Üniversitesi profesörlerinden Bay Gunnar Sundgren'le yaptığımız değerli tartışmalar çalışmanın başlangıcına katkıda bulundu. El kitabına son şeklini ise büyük emeklerle İsveç Sayıştaydan Bayan Lena Nilsson verdi.

Stockholm, 19 Ekim 1996

İkinci Baskı

Bu düzeltilmiş baskının esasını İsveç Sayıştayını performans denetimi kurslarına katılanlardan alınan eleştiriler ve diğer Sayıştaylardaki ve İsveç Sayıştayındaki denetçilerin yorumları oluşturdu. Kitap gözden geçirme sırasında güncelleştirilmiştir. Bununla birlikte esasen 10. bölümde ve Ek 2'de sadece küçük değişiklikler yapıldı. İkinci baskının baş editörlüğünü ise büyük bir özen ve şevkle Bayan Johanna Gardmark üstlenmiştir.

Stockholm, 20 Ekim 1999

Lennart Widell

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
GİRİŞ	1
Performans Denetiminin Teorisi	
Bölüm 1 Performans Denetimi Nedir?	5
1.1. Performans denetiminin amacı	5
1.2. Performans denetimi yapılmasını gerektiren nedenler	5
1.3. Performans denetiminin kökenleri	6
1.4. Performans denetimi devamlı olarak gelişmektedir	7
1.5. Performans denetimi ülkeden ülkeye farklılıklar gösterir	8
1.6. Performans denetimi bir çok problemi ele alır	9
1.7. Performans denetimi pek çok ad altında yapılmaktadır	10
1.8. Performans denetimi ve diğer denetim türleri	10
1.9. Performans denetimi ve diğer değerlendirmeler	12
Bölüm 2 Tutumluluk Verimlilik ve Etkinlik	15
2.1. Tutumluluğun ve verimliliğin tanımlanması	16
2.2. Verimlilik değerlendirmesindeki problemler	18
2.3. Etkinliğin tanımlanması	19
2.4. Etkinlik değerlendirmesinde problemler	23
2.5. Düşük etkinlik ve verimlilik niçin söz konusu oluyor?	27
2.6. Verimliliğin, etkinliğin ve tutumluluğun pratik yararı	29
2.7. Denetimde verimlilik etkinlik ve tutumluluk kavramlarının yararı	31
2.8. Karışıklık yaratan benzerlikler	33
Bölüm 3 Ön İnceleme, Çalışma Planı ve Tam İnceleme	35
3.1. Tam inceleme ve ön inceleme	35
3.2. Ön inceleme	36
3.3. Sürekli izleme ve stratejik incelemeler	37
3.4.Ön inceleme tam inceleme ve İsveç Sayıştay kursları	38

	Sayfa
Uygulamada Performans Denetimi	
Bölüm 4 Denetim Süreci - Genel Bakış	41
4.1. Denetim sürecinde farklı adımlar	41
4.2. Denetim standartları	42
Bölüm 5 Denetim Probleminin Seçimi	43
5.1. Problem nedir?	43
5.2. Denetim problemi nedir?	45
5.3. Denetim hunisi	48
5.4. Denetim probleminin seçilmesi	49
5.5. Denetim probleminin formülasyonu	51
5.6. Denetim probleminin ön inceleme aşamasında ortaya konulması	51
Bölüm 6 Denetim Projesinin Planlanması	53
6.1. Planlamanın farklı türleri	53
6.2. Metodolojik planlama	54
6.3. İdarî planlama	61
6.4. Çalışma planı, önemli bir planlama belgesidir	66
Bölüm 7 Veri Toplanması	67
7.1. Veri toplamanın amacı	67
7.2. Farklı veri türleri	67
7.3. Anketler ve örnek olay incelemeleri	68
7.4. Veri toplama yolları	69
7.5. Güvenilirlik ve geçerlilik	74
7.6. Toplanan verilerin sınıflandırılması ve dosyalanması	78
7.7. Veri toplama ve etik	79
Bölüm 8 Verilerin Analiz Edilmesi	81
8.1. Verilerin değerlendirilmek ve yorumlanmak üzere analiz edilmesi	81
8.2. Nedenleri ve sonuçları açıklamada yararlanılan nicel analizler	81
8.3. Nedenleri ve sonuçları açıklamada yararlanılan nitel analizler	85
8.4. Nicel ve nitel analizlerin bütünleştirilmesi	88

	Sayfa
Bölüm 9 Denetim Raporunun Yazılması	91
9.1. Denetim raporu -kimin için?	91
9.2. İyi bir denetim raporu nasıl olmalıdır?	91
9.3. Raporun uzunluğu ve yapısı	93
9.4. Bulgular, sonuçlar ve tavsiyeler	95
9.5. Rapor yazmak bir süreçtir	99
9.6. Raporda isim belirtmeme	99
9.7. Faydalı öğütler	100
Bölüm 10 Denetim Projesinin Sonuçlandırılması	101
10.1. Kurum dışı faaliyetler	101
10.2. Kurum dışından sonraki izleme faaliyetleri	101
10.3. Kurum içi faaliyetler	102
Bölüm 11 Denetim Süreci - İdealler ve Gerçeklik	105
11.1. Planlanan denetim süreci ile gerçekleşenin karşılaştırılması	105
11.2. Uygulamada ideal denetim süreci değişiklik gösterir	107
Performans Denetçilerinin Temel Yetenekleri	
Bölüm 12 Mülakatlar ve Anket Soruları	111
12.1. İnsanlardan bilgi edinilmesi	111
12.2. Mülakat koşulları	112
12.3. Mülakatın planlanması	113
12.4. Mülakatın yapılması	116
12.5. Mülakatın belgelenmesi	120
12.6. Anketler	123
Bölüm 13 Tanımlayıcı İstatistikler	129
13.1. Tanımlayıcı istatistiklere ne zaman ihtiyaç duyulur?	129
13.2. Önemli kavramlar	129
13.3 Tanımlayıcı istatistik örnekleri	131
Organizasyonel Bağlamda Performans Denetimi	
Bölüm 14 Başarılı Performans Denetçisi	141
14.1. Kişisel nitelikler	141
14.2. Genel kültür ve spesifik beceriler	142
14.3. Eğitimin gereksinimlerinin analiz edilmesi	143

	Sayfa
Bölüm 15 Performans Denetim Rehberinin Yapısı	147
Bölüm 16 Yönetim ve Performans Denetimi	149
Ekler	
Ek 1 Ön İnceleme Raporunun ve Çalışma Planının Yapısı	155
Ön inceleme raporunun uzunluğu	155
Ön inceleme raporunun yapısı	155
Ön inceleme raporu ile ilgili yorumlar	156
Ek 2 Denetim Sürecinde Yararlanılan Belgeler	163
Takdim Mektubu	164
Proje Günlüğü	165
Basın Bülteni	166
İzleme Dokümanı	169
Ek 3 Performans Denetim Standartları	171
Ek 4 İlave Okuma	173

GİRİŞ

Bu el kitabı performans denetimi hakkında kısa bilgiler sunmanın yanı sıra bir başvuru kitabı olmayı hedeflemektedir. Ancak yalnızca tek bir kitaba bağlı kalınmaması gerektiğini düşünüyoruz. Farklı metodolojik problemlerle karşılaşan denetçinin muhtemelen özel kitaplara başvurması gerekecektir.

Elkitabı uygulamayla ilgili olup, bu anlamda pratiğe yönelik denetim çalışmasını ele almaktadır. Uygulamaya dayalı yaklaşım aynı zamanda performans denetiminin teorik yönleri hakkında özet bilgilerle de desteklenmiştir.

İsveç Sayıştayı¹ 1960'lı yıllarda performans denetimi yapmaya başlamış ve uygulama yaklaşımını sürekli olarak değiştirmiştir.

Performans denetimi farklı Sayıştaylarda² farklı şekillerde ve yine farklı denetçiler tarafından yapılabilir. Ancak bütün performans denetimlerinin ortak bir esası her zaman bulunmaktadır. Bu nedenle, bütün performans denetçileri için geçerli olabilen ve denetim çalışmalarının tümünün gerisinde yatan temel bilgiler bütünü mevcuttur. El kitabı bu temel bilgileri sunmayı amaçlamaktadır.

Performans denetiminin uygulanması için gereken ön koşullar farklı Sayıştaylarda değişiklik göstermekte olup, bu elkitabı genel konulara yoğunlaşmaktadır. Bir rehberde yer alması gereken uygulamalı denetim çalışmasının örgütlenmesine, düzenlenmesine ve yönetilmesine ilişkin konular 15. bölümde yer almaktadır. Bu bölümde, performans denetim projesi yürütülürken kararlaştırılması gereken konuların bulunduğu bir kontrol listesi bulunmaktadır. Ancak, uygulama için ihtiyaç duyulan fiili kararların farklı Sayıştaylarca alınması gerekir.

Elkitabı, denetim çalışmasının pratiğine yönelik tavsiyeler ve öneriler sunmaktadır. Bu öneriler ve tavsiyeler, İsveç Sayıştayınca edinilen deneyimler ile İsveç Sayıştayını ve INTOSAI standartlarına dayanmaktadır.

¹ İsveç Ulusal Ofisi (Swedish National Audit Office) Riksrevisionsverket (RRV) olarak adlandırılmaktadır.

² İzleyen bölümlerde Yüksek Denetim Kurumlarını belirtmek için Sayıştaylar terimini kullanacağız.

Elkitabı beş ana bölüme ayrılmıştır. Bunlar;

I. ANA BÖLÜM performans denetiminin teorik temellerini kapsamaktadır. *Birinci* bölümde performans denetim kavramı açıklanmıştır. *İkinci* bölüm kilit kavramlar olan tutumluluk, verimlilik ve etkinliğe odaklanmıştır. Farklı inceleme türleri (ön inceleme ve tam inceleme) ise *üçüncü* bölümde ele alınmıştır.

II. ANA BÖLÜM uygulamaya yönelik denetim çalışması ile ilgilidir. *Dördüncü* ile *yedinci* bölümler arası, planlamadan denetim çalışmasının tamamlanması ve raporun sunumuna kadar olan denetim sürecinin farklı aşamalarını içermektedir. Özellikle *ön inceleme* ile ilgilenen okurlar 3. 6. bölümlere ve ek 1'e bakmalıdırlar. *Tam inceleme* ile ilgilenen okurlar ise 3.4. ve 7.10. bölümlere başvurmalıdırlar.

III. ANA BÖLÜM deneyimlerle edinilen ve performans denetçileri için gerekli olan bazı temel becerileri göstermektedir. *On ikinci* ve *on üçüncü* bölümler sırasıyla mülakat ve anketler ile tanımlayıcı istatistiklerden yararlanmak için ihtiyaç duyulan becerilerle ilgilidir.

IV. ANA BÖLÜM performans denetimini organizasyonel bağlamda ele almaktadır. *On dördüncü* bölümde başarılı bir performans denetçisinin nitelikleri tartışılmıştır. *On altıncı* bölüm performans denetim projesinin ortamını incelemekte ve bir Sayıştayda performans denetiminin genel planlanması ile ilgilenmektedir.

V. ANA BÖLÜM ön çalışma raporunu, denetim sürecinde yararlanılan belgeleri, İsveç Sayıştayı denetim standartlarını, ayrıntılı tavsiyeleri, bir kavram dizinini ve kullanılan kısaltmaları içeren birkaç *ekten* oluşmaktadır.

Elkitabının farklı kısımlarının birbirinden bağımsız bir şekilde okunması mümkündür.

Elkitabında sunulan teorik konular kitap boyunca kullanılan iki örnekle açıklanmaktadır. Biri ilkokullara diğeri de sıtmayla savaş programına yöneliktir. Elkitabı denetim çalışmasının uygulamasından örneklere de yer vermektedir. Bu örnekler İsveç Sayıştayının uluslararası performans denetim kurslarında yaptığı mülakatlara dayanmaktadır. Söz konusu örnekler, isim verilmeden sunulmuş ve bazı durumlarda isimler hem eğitsel nedenlerle hem de söz konusu denetlenenlere saygının gereği olarak değiştirilmiştir.

I

**PERFORMANS DENETİMİNİN
TEORİSİ**

Bölüm 1

Performans Denetimi Nedir?

1.1. Performans denetiminin amacı

INTOSAI'ye¹ göre performans denetimi, denetlenen kurumun sorumluluklarını yerine getirirken kullandığı kaynakların “etkinliğinin, verimliliğinin ve tutumluluğunun²” denetimidir (INTOSAI denetim standartları 1992). Basit bir ifadeyle, performans denetimi, kurumların “doğru işleri” yapıp yapmadıklarının ve işleri “doğru şekilde ve en uygun maliyetle” yapıp yapmadıklarının araştırılması olarak tanımlanabilir.

Performans denetimi, merkezi idarede, mahalli idarelerde ve diğer kamu birimlerinde kısacası kamu sektörünün bütününde uygulanabilir.

1.2. Performans denetimi yapılmasını gerektiren nedenler

Performans denetimi yapılmasının birçok farklı nedeni bulunmaktadır.

HESAP VERME SORUMLULUĞU VE DEMOKRATİK ANLAYIŞ

Kamusal hesap verme sorumluluğu, bir hükümet programını veya bir kamu kuruluşunu yönetenlerin, yürürlükteki programın veya bakanlığın etkin çalışmasından sorumlu tutulması anlamına gelir. Hesap verme sorumluluğu, öncelikle ilgili programın veya kamu kuruluşunun faaliyetlerinde demokratik anlayışın bulunmasını gerektirir. Performans denetimi, mükelleflerin, sermayedarların, Parlamento üyelerinin, vatandaşların ve medyanın kamu kuruluşlarının yürüttüğü faaliyetlerin sonuçlarını ve genel işleyişini kavramaları açısından önemli bir araçtır.

Performans denetiminin, denetime konu olan kamu kuruluşlarının faaliyetlerinden bağımsız olması bu kavrayışı kolaylaştırır. Bu şekilde, denetlenen birimin performansı hakkında bağımsız ve alternatif bir görüş elde edilir. Performans denetimi herhangi bir kazanılmış hak doğurmaz ve

¹ International Organization of Supreme Audit Institutions – Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü

² Tutumluluk, verimlilik ve etkinlik kavramları ikinci bölümde ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

denetlenen birimle mali veya başka şekilde bir bağ oluşturmaz. Denetçinin bakışı genellikle, söz konusu faaliyetlerden sorumlu olanlarca sunulan tablonun mukayesesine dayanır.

PİYASA MEKANİZMASININ İKAMESİ

Özel sektör, firmaların başarısını değerlendirmede piyasa mekanizması olarak adlandırılan ve kârın önem kazandığı otomatik bir sisteme sahiptir. Başarılı bir firma kâr elde ederek piyasada kalacakken başarısız bir diğeri er ya da geç iflâs edecek ve piyasadan ayrılmak zorunda kalacaktır. Böyle bir mekanizma kamu sektöründe mevcut değildir –başarısız Sağlık Bakanlığı asla iflasa sürüklenmez– Bu açıdan bakıldığında, kamu sektöründe performans denetimi, özel sektördeki piyasa mekanizmasının ikamesi işlevini görebilir.

KARAR ALMA SÜRECİNİN TEMELİ

Kaynaklar kıt olduğunda üzerinde önemle durulması gereken husus, hangi kamu kuruluşlarına ve programlara öncelik verileceğidir. Performans denetimi öncelikler ve gelecekte yapılacak yatırımlar hakkında karar alınması için dayanak noktası oluşturabilir.

1.3. Performans denetiminin kökenleri

Performans denetimi 1960'lı yılların sonunda ABD, Kanada, İngiltere, İsveç ve diğer bazı ülkelerde uygulanmaya başlandı. Bununla birlikte, 1940'ların başlarında da benzer fikirlerin geliştirildiğine tanık olmaktadır.

Başlangıçta, performans denetimi *program bütçe* kavramıyla yakından ilişkiliydi. *Program bütçe* fikri tüm kademelerde finansal sorumluluk ve ekonomik düşünme gereğini arttıran bir yönetim ve kontrol sistemi yaratmak suretiyle etkinliği geliştirmeyi hedef almaktaydı.

Program bütçenin esasını, çeşitli kamu kuruluşları (örneğin bakanlıklar) tarafından yerine getirilecek görevlerin tanımlanması ve faaliyetlerin programlara bölünmesi oluşturmaktadır. Bu da, her kamu kuruluşu ve programı için amaçların açıkça belirtilmesi gerektiği anlamına gelir. Söz konusu faaliyetler, ortaya çıkan maliyetlerinin hesaplanması ile desteklenir.

Program bütçe, amaçların başarıma düzeyini değerlendirmeye yarayan bir sisteme duyulan ihtiyaç üzerine yoğunlaşmaktaydı ve performans denetimi

kavramı da bu ihtiyacı karşılamak üzere geliştirilmişti. Ancak, performans denetiminin, benimsenen bütçe sistemine bakılmaksızın uygulanabileceğini de belirtmek gerekir.

Akademik açıdan performans denetiminin uygulanması, rasyonalizmin gelişmesi yani organizasyonların rasyonel davranabilecekleri ve performanslarının ölçülebileceği inancı ile bağlantılıydı. Ayrıca ekonomik refah teorisi türünden akademik disiplinlerin gelişmesi performans denetiminin uygulanmasını kolaylaştırmıştır.

1.4. Performans denetimi devamlı olarak gelişmektedir

Performans denetimi kavramı ortaya çıktığından beri değişmektedir. Bu değişimi İsveç'i ve İsveç Sayıştayı'nı örnek alarak göstereceğiz.

Otuz yıldan fazla bir süre zarfında İsveç Sayıştayında performans denetimi kavramı önemli ölçüde değişmiş, ama özü, yani kamusal performans değerlendirilmesi aynı kalmıştır. Kavramın program bütçe ile bağlantısı zayıflamış; sosyoloji ve siyaset bilimi gibi diğer akademik disiplinlerden edinilen perspektifi ve metotları ortaya çıkmıştır.

Performans denetimi uygulamasında meydana gelen değişiklikler; toplumun farklılaşan ihtiyaçlarından, kaynak kısıtlamalarından, siyasi faktörlerden ve farklı akademik disiplinlerin gelişmesinden dolayı artmıştır. Önemli değişikliklerin bazıları şu şekilde sıralanabilir:

PERFORMANS DENETİMİNİN ROLÜ

Performans denetiminde bağımsızlığın derecesi ve rolü farklılıklar göstermektedir. İsveç Sayıştayı zaman zaman bağımsızlığın rolüne daha fazla önem vermektedir. Performans denetimi çalışmasının pratiği bakımından bu, İsveç Sayıştayı ile kamu kuruluşları arasında daha az ilişki kurulması anlamına gelir. Denetim fonksiyonunun tavsiyede bulunma veya kontrol sağlama rolleri açısından bakıldığında ise, böyle dönemler, kontrol fonksiyonuna daha fazla vurgu yapılan devreler olarak nitelendirilmektedir. Diğer zamanlarda önerilerde ve tavsiyelerde bulunma fonksiyonu daha önemli hale gelmiş ve sonuç olarak İsveç Sayıştayı ve kamu kurumları arasındaki bağlar güçlendirilmiştir.

DENETİM KONUSU

Kimi dönemlerde denetim konusu, birbiri ile bağlantı kurulmaksızın ayrı ayrı kamu kurumları olarak tanımlanmış, kimi zamanda belirli bir görevin yerine getirilmesine katkıda bulunan kamu kuruluşlarının tümü üzerine odaklanılmıştır. İkinci örnekteki çalışmalar, *sistem incelemeleri* olarak tanımlanmıştır. Söz konusu sistem incelemelerine, kamu sektöründe karmaşık problemleri araştırmaya duyulan ihtiyaç neden olmuştur. Bununla birlikte, uzun süreli araştırmaları gerektirdiğinden, sistem incelemelerinin yürütülmesi zor bir hale gelmiştir.

Bugün performans denetiminin bütün türlerinde, kapsamlı sistem incelemelerinin yanı sıra tek bir faaliyet veya tek bir kamu kuruluşu ile ilgili örnekler bulunabilmektedir. Performans denetimi, çoğunlukla, bir bakanlığın faaliyetlerinin -bir program, bir yükümlülük, belli bir görev veya özel bağışlar ve sübvansiyonlar- belirli bir bölümüne odaklanmaktadır.

TUTUMLULUK VEYA ETKİNLİK

Zaman zaman yaratılan etkilerin etkinliğin değerlendirilmesine daha fazla önem verilmiş; bazen de kamu sektörünün zayıf mali durumu nedeniyle kaynaklar veya tutumluluk yönü üzerine odaklanılmıştır.

AKADEMİK ARAŞTIRMALARLA İLİŞKİLER

Akademik araştırmaların etkisi yıllar içinde değişmiştir. Bazen akademik araştırmalar ile ilişkiler çok güçlü olmuş ve denetim raporları büyük ölçüde farklı akademik disiplinlerden ödünç alınan teorilere dayanmak durumunda kalmış, bazı dönemlerde ise raporlar, denetim tecrübesi ve sezgisi esas alınarak uygulama yönelimli biçimde hazırlanmıştır.

1.5. Performans denetimi ülkeden ülkeye farklılıklar gösterir

Çeşitli ülkeler arasında yapılan karşılaştırmalar, performans denetiminde; konu, organizasyon ve yararlanılan metotlar gibi unsurlar açısından dikkate değer farklılıklar bulunduğunu göstermektedir.

Örneğin denetim kurumu, denetim planlamasında bağımsızlığını daha az veya daha çok kullanabilir. ABD’de, planlama önerilerini Kongre Komisyonunun veya bir kongre üyesinin onaylaması gerekirken, İsveç

Sayıştayı'nın planları, Sayıştay yönetimi tarafından karara bağlanmaktadır. Performans denetiminin kontrol etme fonksiyonunun ağırlık kazandığı yani değişimi ve yeniliği sağlamaya daha az önem verilen ülkelerde planlama, genellikle uzun dönemlidir. Örneğin İsveç Sayıştayı'nın bir yıllık planlama devresi ile karşılaştırıldığında, performans denetimlerinin beş yıllık bir süre için planlandığı ülkelere rastlanmaktadır.

Kurumsal açıdan bakıldığında, Sayıştayların çoğu parlamentoya tabidir. İsveç'te Sayıştay, Maliye Bakanlığı'na bağlı olduğu için, parlamento performans denetimi üzerine yoğunlaşan oldukça küçük bir denetim kurumuna sahiptir.

Bu nedenle İsveç Sayıştayı'nın merkezî kamu kurumları ve özerk kuruluşlar dışında, bakanlıkları denetlemesine müsaade edilmemektedir. Denetime konu olan bu kurumlar, İsveç'te devlet sektörünün büyük bir kısmını oluşturan çeşitli bakanlıklar altındaki bağımsız kurumlardır.

Yaklaşımlarda da kayda değer uluslararası farklılıklar bulunmaktadır. Bazı ülkelerde denetçiler birincil veriler kullanmayı tercih ederler. Başka bir ifadeyle, incelemelerinde tüm bilgileri kendileri toplar ve bunları doğrularlar. İsveç'te olduğu gibi, diğer bazı ülkelerde ise önemli ölçüde resmî istatistikler benzeri ikinci el verilerden yararlanılır.

1.6. Performans denetimi bir çok problemi ele alır

Aşağıda verilen ve çeşitli Sayıştaylar tarafından yürütülen farklı denetim konularına ilişkin örnekler, performans denetiminde ele alınan bir dizi problemi göstermektedir.

KONU	UYGULAMA
Satın alma verimliliği	Tedarik Bakanlığı
Dağıtım verimliliği	İlaç dağıtımı Okul kitapları dağıtımı
İdari verimlilik	İstihdam süreci
Bakım verimliliği	Yol bakımı Kamu araçlarının bakım ve onarımı
Kapasite kullanımı	Polis kuvvetinden yararlanma
Devlet yardımlarının etkileri	Çiftçilere yapılan devlet yardımları

1.7. Performans denetimi pek çok ad altında yapılmaktadır

Performans denetimi için kullanılan terimler ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermektedir. Bazı ülkelerde paranın karşılığının denetimi (value for money auditing – VFM) terimi kullanılırken, bazılarında performans denetimi, etkinlik denetimi olarak adlandırılmaktadır. Farklı kavramlar, denetim metotları söz konusu olduğunda bir ölçüde farklı anlamlara gelebilir, ancak daha önce belirtildiği gibi, kavramların özü değişmemektedir. Biz bu kitapta, INTOSAI tarafından kabul edilen ve İsveç Sayıştayı kurslarında kullanılan performans denetimi kavramını kullanıyoruz.

1.8. Performans denetimi ve diğer denetim türleri

Finansal denetim, bazen düzenlilik veya uygunluk denetimi olarak adlandırılır. Birçok ülkede performans denetimi ile birlikte finansal denetim önemli bir gelişim göstermiştir. Finansal denetimde benimsenen yaklaşım, bütün muhasebe kayıtlarının incelenmesinden, kurum bünyesindeki kontrol sistemlerinin test edilmesi üzerinde yoğunlaşılmasına doğru gelişim göstermiştir. Bilgisayar tabanlı denetim metotları finansal denetimin bu türünü kolaylaştırmak için uygulamaya konulmuştur.

Performans denetimi sadece teorik açıdan değil, aynı zamanda uygulamadaki yönleriyle de pek çok açıdan finansal denetimden ayrılır. Temel farklılıklar aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:

GÖZ ÖNÜNE ALINACAK UNSURLAR	PERFORMANS DENETİMİ	FİNANSAL DENETİM
Amaç	Denetlenenin etkin olup olmadığını değerlendirir	Hesapların doğru ve güvenilir olup olmadığını değerlendirir
İlgi alanı	Kurum/program ve faaliyetleri	Muhasebe sistemi ve yönetim sistemleri
Akademik temel	Ekonomi, siyaset bilimi, sosyoloji vb.	Muhasebe
Metotlar	Projeden projeye değişir (sınırlı ölçüde el kitapları)	Az ya da çok standardize edilmiştir. (büyük ölçüde el kitapları)
Değerlendirme kriterleri	Fazla subjektiftir. Her denetim için ayrı bir kriter	Daha az subjektiftir Bütün denetimlere uygun standardize edilmiş kriterler
Raporlar	Yapısı ve içeriği değişkenlik gösterir. Belli bir amaç için hazırlanıp, yayımlanır.	Az çok standardize edilmiştir. Düzenli olarak yayımlanır.

Ancak, performans denetimi ile finansal denetimin bazı benzerlikleri de bulunmaktadır. İki tür denetçi de benzer görevi yerine getirir; yani denetlenenin icraatını *açıklayıp değerlendirirler*. Aynı şekilde, benzer veri toplama tekniklerinden yararlanırlar. Performans denetçileri etkinlik üzerine odaklanırken, finansal denetçiler hesapların doğruluğu ve güvenilirliği üzerinde yoğunlaşırlar. Yine her iki gruptaki denetçiler denetim yapmak için benzer yetkilere, hizmetten yararlananlara karşı benzer yükümlülöklere ve uluslararası işbirliğinin, standartların ve tartışmaların şekillendirilmesinde, benzer türde destek hizmetlerine sahiptirler.

Almanya, Hollanda ve ABD gibi bazı ölkede Sayıştaylarında performans denetimi ayrı bir birim olarak örgütlenmiştir. Diğer ölkelerde denetçiler yukarıda belirtilen şekilde örgütlenmişse de performans denetimi finansal denetimle bütünleştirilmiştir. Bu “*karma*”denetimden bazen *kapsamlı denetim* olarak söz edilir. Kapsamlı denetim, denetim için ayrılan kaynaklar sınırlı olduğunda uygun bir yaklaşım olabilir.

İsveç Sayıştayında performans denetimi ve finansal denetim için ayrı ayrı birer birim bulunmaktadır. Ancak, yeni İsveç bütçesi sürecinin bir parçası olarak bu iki birim farklı bakanlıkların yıllık sınırlı performans incelemelerini yürütürken işbirliği yapmaktadırlar.

Bir çok gelişmekte olan ölkede, genellikle *projeye katkı denetimi*, *sözleşme denetimi* veya *tasdik denetimi* olarak adlandırılan denetimi uygulamaktadır. Bu tür denetim, çeşitli yardım kuruluşlarınca finanse edilen yatırım projelerine odaklanmakta ve genellikle de yatırım kalitesi üzerinde durmaktadır. Analiz edilen sorular arasında, örneğin, “Okul binası inşaatı tamamlandı mı?” ve “Okul, üzerinde uzlaşmış standartlara göre mi inşa edildi?” gibi sorular bulunur. Bu açıdan projeye katkı denetimi performans denetimi ile finansal denetimin ikisine de benzemektedir. Ancak performans denetimi yatırımlarla birlikte, mevcut faaliyetler ve yatırımların sonuçları ile ilgilenmektedir. Örneğimizde performans denetçisi daha ileri giderek “Okul kapasitesinden tam anlamıyla yararlanılıyor mu ve okul çevredeki insanların ihtiyaçlarına hizmet ediyor mu?” gibi sorular yöneltebilir.

1.9. Performans denetimi ve diğer değerlendirmeler

Performans denetimi, değerlendirme faaliyetlerinin diğer türlerine benzer metotlar kullanır:

- Araştırmacılar veya hükümet komisyonları tarafından yapılan değerlendirmeler ve araştırmalar.
- Spesifik kamu kuruluşları (prodüktivite merkezleri gibi) tarafından yapılan verimliliği arttırmaya yönelik araştırmalar, kamunun yeniden yapılandırılmasına dönük çalışmalar vb.
- Danışmanlarca yerine getirilen görevler.

Denetçiler örneğin uygulanan metotları öğrenmek veya sonuçlardan karşılaştırma amaçlı olarak yararlanmak üzere söz konusu değerlendirme faaliyetlerinden istifade edebilirler.

Uygulamada performans denetimi ve finansal denetim

Performans denetimi ile finansal denetimin, birbirlerinden farklılıklarının yanı sıra bazı benzerlikleri bulunmaktadır. Söz konusu farklılıklar ve benzerlikler ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Burada farklı ülkelerin denetçileri tarafından yapılan bazı yorumlara yer verilecektir:

Farklılıklar

“Bizim ülkemizde finansal denetim daha çok rutin bir çalışmaya benzer. Biz, denetleyeceğimiz birime spesifik bir problem aramadan gideriz. Performans denetiminden farkı budur. Problemleri araştırırız ve birini bulduğumuzda geriye dönüp onu açıklamaya çalışırız. Finansal denetimi yürütürken rakamlara konsantre oluruz ama performans denetiminde, ilginçtir, daha çok insanları ele alırız.”

“Daha önce finansal denetim yapmışsanız, olaylara her zaman finansal denetimin görüş açısından bakarsınız. Artık, problemlere yaklaşmanın tamamen yeni bir yöntemini öğrenmek zorundayız”

“Finansal denetçi olarak denetlenen birime gittiğimizde genellikle saymanlarla karşılaşırız, bu nedenle problem olmaz. Ama performans denetçisi olarak denetlenene gittiğimizde mühendisler gibi profesyonellerle yüz yüze geliriz ve onlar bir bakıma kendilerinin daha üstün olduklarına inandıklarından bize karşı dostça davranmazlar.”

Benzerlikler

“Finansal denetimde prosedür, kişilerle görüşüldüğünde bir anketin doldurulmasıdır. Bununla arka-plan bilgiler üzerine bir çalışma programı şekillendiririz. Performans denetiminde ise anket, bir ön inceleme ile; çalışma programı da çalışma planı ile yer değiştirir.

Veri toplama, mülakat, inceleme vb. gibi benzer tekniklerden de yararlanırız ve performans denetimi ile finansal denetimin her ikisinde de örnekleme yapmamız gerekir. Bu yüzden denetimin amacı farklı olsa da teknikler benzerdir.

Bu kurslarda öğrendiğimiz benzerlikleri, sadece performans denetiminde değil aynı zamanda finansal denetim yaparken de kullanabiliriz.”

(İsveç Sayıştay performans denetimi kurslarındaki katılımcılardan yapılan alıntılar)

Araştırmalarla karşılaştırmalar

Performans denetçisi, yukarıda belirtildiği gibi, araştırma faaliyetinden ödünç alınan teorilerden, metotlardan vb. yararlanmasına rağmen, uygulamadaki denetim çalışmasında, kendi tecrübesini ve sağduyusunu da kullanmalıdır. Metodoloji vb. söz konusu olduğunda, araştırmacıdan bilimsel bir yaklaşım beklenir. Bu bakımdan performans denetçisinin sistemli ve mantıksal bir yaklaşım benimsemesi gerektiği söylenebilir. Bunun bir sonucu da denetçinin, sınırlı sayıda örnekten istifade ederek bulgularından genel sonuçlar çıkarma hırsına kapılmadan, sistemdeki zayıf noktalara dikkat çekebilmesidir.

Bölüm 2

Tutumluluk, Verimlilik ve Etkinlik

Genellikle $Üç E^{(*)}$ olarak bilinen tutumluluk, verimlilik ve etkinlik kavramları performans denetiminin teorik platformunu oluşturur. Bu bölüm söz konusu kavramları tanımlamayı amaçlamaktadır. Bu üç kavram özetle aşağıdaki şekilde tanımlanabilir:

KAVRAM	TANIM
Tutumluluk	Bir faaliyet için kullanılan kaynak maliyetinin uygun kaliteyi de gözönüne alarak en aza indirilmesi.
Verimlilik	Mallar, hizmetler veya diğer sonuçlar bakımından çıktı ile çıktının üretiminde kullanılan kaynaklar arasındaki ilişki.
Etkinlik	Etkilerin amaçlarla ve bu amaçlara ulaşmak için kullanılan kaynaklarla karşılaştırılması.

Söz konusu kavramların tanımları, çeşitli ülkelerde az çok farklılıklar göstermekle birlikte ilgili kavramların özü her yerde aynıdır. Biz bu kavramları açıklamak için *girdi-çıktı modelinden* yararlanacağız. Önce tutumluluk ve verimliliği açıklayacak, daha sonra da etkinlik kavramına geçeceğiz. Ayrıca bu bölümde söz konusu üç kavramı tanıtırken, sıtma programı örneğinden yararlanacağız.

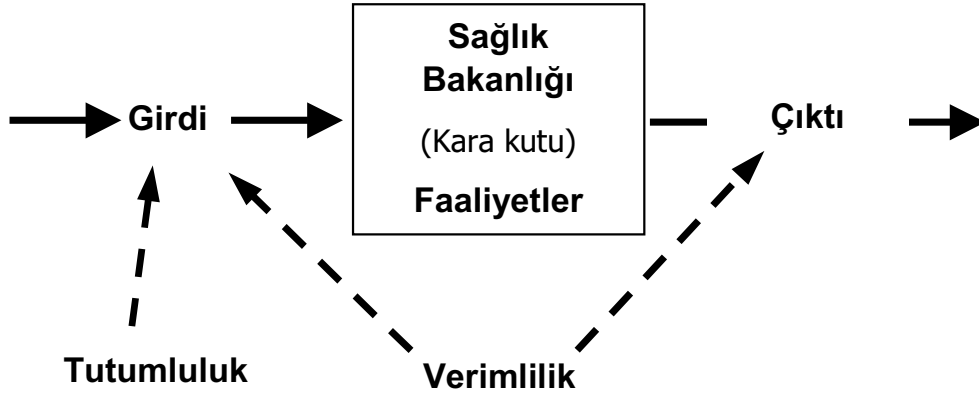
(*) Üç E kavramı tutumluluk, verimlilik ve etkinlik kavramlarının İngilizce karşılığı olan economy, efficiency ve effectiveness kelimelerinin baş harflerinden gelmektedir. (Çevirenin notu).

2.1. Tutumluluğun ve verimliliğin tanımlanması

Sıtma Programı Örneği¹

Bu örnekte, Sağlık Bakanlığı'nın sıtma nedeniyle ölenlerin sayısını azaltmaya çalıştığını varsayacağız. Söz konusu görevi ifa sorumluluğu da, bakanlığın iki birimi arasında paylaşılmıştır. *Sağlık eğitimi* birimi, insanları, sıtma riski ve bundan kendilerini nasıl koruyacakları hususunda eğitip bilgilendirmektedir. *Koruma* birimi ise, cibinlik gibi koruyucu malzemelerin dağıtımını ve bataklıkların kurutulması vb. ile ilgilenmektedir.

Aşağıdaki şemada, sağlık eğitimi birimi tarafından yapılmakta olan çalışma, basit bir girdi-çıkıtı modelinden yararlanılarak gösterilmiştir. Bu modelde anılan birim, üretim süreci içinde *girdileri* (personel, kırtasiye, evraklar vb.) esasen broşürlerden ve diğer bilgi materyallerinden oluştuğunu kabul ettiğimiz *çıkıtlara* dönüştürmektedir.



Basit girdi-çıkıtı modeli

Girdinin çıktıya dönüştürülmesi birçok *faaliyet* vasıtası ile ilgili bakanlık içinde yapılmakta bu nedenle model bazen *kara kutu* olarak adlandırılmaktadır. Bu faaliyetlere aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere hem broşür hazırlama (yazı yazma, fotoğraf çekme, baskı vb.) gibi direkt faaliyetler hem de planlama gibi destek faaliyetleri dahildir.²

¹ Sıtma örneğinin amacı, genellikle insan davranışlarını etkilemek üzere bilgi sağlama şeklinde kendini gösteren bir problemle bağlantılı olarak tutumluluk, verimlilik ve etkinlik kavramlarını açıklamaktır. Sıtma dünyada yaygın bir hastalık olduğu için örnek olarak seçilmiştir. Sıtma, her yıl bir milyondan fazla insanın ölmesine neden olan dünyadaki en tehlikeli hastalıklardan biridir. Dolayısıyla bu örnekle sunulan yaklaşım, AIDS, kalp hastalıkları veya yol güvenliği gibi devletler tarafından mücadele edilen diğer sorunların analizi için de kullanılabilir.

² Bu örnekte baskı dahil tüm çalışmanın bakanlık içinde yapıldığını varsaydık.

Tutumluluk ve verimlilik kavramları aşağıdaki tabloda gösterildiği gibi, basit girdi-çıkıtı modelinden yararlanılarak kolayca açıklanabilir.³ Tabloda görüldüğü üzere, tutumluluk ve verimlilik farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Verimlilik, girdi ve çıkıtı arasındaki *maksimize* edilmesi gereken bir ilişki iken, tutumluluk, kaynak kullanımını *minimize* etme üzerinde durmaktadır.

KAVRAM	TANIM	SITMA ÖRNEĞİNDE KABUL EDİLEN TANIM
Tutumluluk	Bir faaliyet için kullanılan kaynakların maliyetinin, uygun kaliteyi de göz önünde bulundurarak minimize edilmesi	En düşük maliyetle kağıt temini, en iyi/en az maliyetli sıtma uzmanlarının istihdam edilmesi
Verimlilik	Mallar, hizmetler ve diğer sonuçlar bakımından çıkıtı ile çıkıtının üretiminde kullanılan kaynaklar arasındaki ilişki. Ampirik olarak iki önemli verimlilik türü vardır: - Çıkıtının maliyetle bağlantılı olması halinde, maliyetin verimliliği - Çıkıtının, personel sayısı gibi temel bir üretim faktörü ile ilgili olduğu durumda, işgücünün verimliliği	Broşür sayısı / Toplam maliyet Broşür sayısı / Personel sayısı (Her bir çalışan tarafından bir yılda kaç tane broşürün üretilebildiği)

Tutumluluk kavramı, üretim sürecinde daha az kaynak kullanılması üzerinde durur. Tutumluluk, bir kurumda %4'tür veya %4 oranında artmıştır şeklinde ifade edilmemelidir. Bunun yerine *tutumlu olmak* suretiyle maliyetlerinin %4 oranında azaltılabileceğini söylemek uygun düşer.

³ Tanımlar INTOSAI Denetim Standartlarına (Haziran 1992) göreler.

Verimlilik –genellikle produktivite olarak adlandırılır- çıktının toplam maliyetlere bölünmesiyle ölçülebilir ve tutumluluğun aksine verimliliğin yılda %4 oranında arttığını söylemek mümkündür. Maliyet verimliliğini gösteren bu ölçümün tersine çevrilmesiyle, (Toplam maliyet/Broşür sayısı ile) üretimin *birim maliyeti* elde edilebilir. Bu rakam her bir broşürün üretim maliyetini göstermektedir. Diğer bir deyişle, bir broşürün hazırlanması için geçen (yukarıdaki tabloda işgücü verimliliğinin tersi olarak gösterilen) zaman (örneğin belirli bir işçilik saati olarak hesaplanan) genellikle verimlilik ölçümü olarak bilinir.

2.2. Verimlilik değerlendirmesindeki problemler

Yukarıda belirtilen basitleştirilmiş modeldeki sınırlandırmalara rağmen, verimlilik değerlendirmesinde problemler ortaya çıkabilir. Şimdiye kadar modeli basitleştirmek için sadece tek bir tür çıktı olduğunu (yani broşürleri) varsaydık. Ayrıca üretimi tek aşamalı bir süreç olarak tanımladık. Şimdi ise, kaliteyi ve birkaç çıktının olduğu durumları hesaba katarak açıklamalarda bulunacağız.

Bir veya birden fazla çıktı

Gerçekte çıktının birkaç türü bulunabilir. Her şeyden önce farklı dillerde – özet veya daha detaylı– çeşitli broşürler hazırlanabilir. Sağlık Bakanlığı da ilanlar, afişler vs. gibi birden fazla çıktı üretebilir. Bu örneklerdeki çıktılarının tümü fizikidir. Radyo veya televizyon programları örneklerinde olduğu gibi fiziksel olmayan diğer çıktılar da bulunabilir. *Sağlık eğitimi* programının parçası olarak vatandaşlara verilen derslerden veya düzenlenen konferanslardan ve seminerlerden elde edilmesi umulan çıktılarını da fiziksel olmayan çıktı sayabiliriz.

Ara ve son çıktı

Üretim sistemi içinde ara çıktı üreten birçok ara sistem bulunabilir. Broşür örneğine bakarsak son çıktı basılmış broşürken, basım için hazırlanan yazılı metinler, yapılan taslaklar vb. ara çıktılardır.

Verimlilik analizleri, kara kutu içindeki faaliyetlere ve farklı üretim aşamalarına odaklanabilir. Bu şekilde, taslakların üretiminin, basımının, yazımının verimlilik ölçümleri yapılabilir.

Kalite

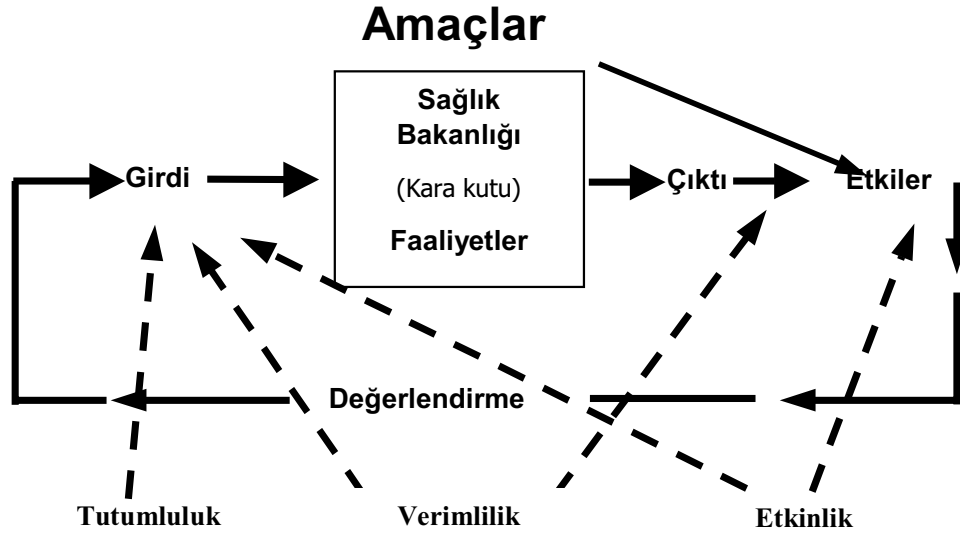
Çıktı kalitesi de değişiklik gösterebilir. Tanıtıcı broşürler örneğinde kalite kullanılan dilin basit olup olmadığı, verilmek istenen mesajların anlaşılabilir ve doğru olup olmadığı ve basım hatalarının mümkün olduğu kadar az olup olmadığı gibi konular olarak ifade edilebilir. Kalite, broşürün kullanıcılara dağıtılması sonrasında neler olduğunu da gösterebilir.

Tutumluluk ve verimlilik belirli bir çıktının kalitesi ile ilişkilidir. Ayrıca kalite, 2.3.2.no'lu paragrafta anlatılacağı üzere, verimlilik ve etkinlik arasındaki bir bağ olarak da yorumlanabilir.

2.3. Etkinliğin tanımlanması

2.3.1. Sıtma programında başvuru girdi-çıkıtı modeli

Bu kısımda Sağlık Bakanlığının sadece ne ürettiğine değil, hangi hedeflere ulaşmak istediğine de bakacağız. Bu amaçla, aşağıdaki şemada gösterilen girdi-çıkıtı modelini geliştirdik.



Eksiksiz Bir Girdi-Çıkıtı Modeli

Modeldeki *değerlendirme* (feedback) sistemi modelin dinamik bir yapıya sahip olmasını sağlamaktadır. değerlendirme sistemi, kişisel ilişkilerden, raporlardan vb. oluşan çok basit bir sistem olabilir. Bu sistem, kurumun performansı hakkında bilgi sağlayarak, kurumun organize edilen çalışma tarzında değişiklik yapılmasına imkân tanıyabilir.

Bu modelde Sağlık Bakanlığının genel bir amacı bulunmaktadır. Bu amaç, “tüm vatandaşlar için sağlıklı bir yaşam” örneğinde olduğu gibi arzulan bir durum şeklinde formüle edilebilir ve ülkedeki diğer bakanlıkların, farklı grupların, birimlerin vb. amacın gerçekleştirilmesine yapacakları katkıları da gözönünde bulundurabilir.

Amaçlar *hedeflere* bölünebilir. Amaçları hedeflerden ayırt etmek için, hedeflerin ölçülebilir unsurlar olduğunu, amaçların ise ölçülebilir olmasının gerekeceğini belirteceğiz. Örneğimizde ise, amaç ve hedef kavramları aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

KAVRAM	ÖRNEK
Amaç	Tüm vatandaşlar için sağlıklı bir yaşam
Hedef	Önümüzdeki beş yıl içinde sıtma hastalığının %20 oranında azaltılması

Sıtma programının etkileri, uygun amaçlar ve hedeflerle bağlantılı olmalıdır. Söz konusu örnekte etkiler, sıtma programı nedeniyle sıtma hastalığındaki olası gerileme bakımından ölçülebilir olmalıdır. Bu aynı zamanda “tüm vatandaşlar için sağlıklı bir yaşam”ın gerçekleştirilmesine katkıda bulunacaktır. Bu, bakanlığın nihaî amacıdır. Bu nedenle, eğer amaçlarla etkileri ilişkilendirirsek ve aynı zamanda bu amacın başarılması için ihtiyaç duyulan girdileri hesaba katarsak, modelimiz tutumluluk, verimlilik kavramlarından ayrılarak farklı bir boyut kazanır. Bu boyut *etkinlik*⁴ olarak adlandırılır ve aşağıdaki gibi tanımlanabilir:

KAVRAM	TANIM	SITMA PROGRAMINDAN ALINAN ÖRNEK
Etkinlik	Etkilerle amaçların ve bu amaçlara ulaşmak için kullanılan kaynakların karşılaştırılması.	Uygun maliyetlere kıyasen sıtma hastalarının sayısındaki azalma.

Uygulamada etkinliğin ölçülmesi zordur. Amaçların -genel hatlarıyla veya somut hedeflere bölünmüş olarak- farklı şekillerde ifade edilmesi yüzünden etkinliğin ölçülmesi hakkında genel kabul görmüş bir yöntem bulunmamaktadır.

⁴ İsveç Sayıştayı'nın etkinlik tanımı ile INTOSAI tarafından kullanılan etkinlik tanımı arasında az da olsa farkın olduğu belirtilmelidir. INTOSAI tanımı amaçlarla yani amaçların başarılması ile ilgili olup kaynakları hesaba katmaz. İsveç Sayıştayının kabul ettiği tanımın avantajı ise kaynak kullanımı üzerine de odaklanmasıdır. Bu nedenle, INTOSAI'in benzer bir kararı maliyetlerin ayrıca hesaba katılmasını gerektirdiğinden İsveç Sayıştayına göre etkin bir kurum paranın karşılığına göre tanımlanmaktadır

Bu zorluklar, daha önceki yıllarda görülen etkiler, benzer bakanlıkların yarattığı etkileri gibi diğer değerlendirme kriterlerinden yararlanmayı da gerektirebilir.

Yukarıdaki ifadelerden çıkan sonuç, etkinliğin genellikle zaman serileri vb. matematiksel oranlarla ölçülemediğidir. Etkinliğin bu yönü, daha önce tartışılmış olan tutumluluk kavramına benzemektedir. Onun yerine etkinlik, çoğunlukla, örgütlerin performanslarını değerlendirmeye yönelik genel bir kavram olarak kullanılır.

2.3.2. Verimlilik ve etkinlik

Verimlilik ve etkinlik arasındaki farkı açıklamada bize girdi çıktı modeli yardımcı olur. Çok verimli olan bir program, aynı zamanda çok etkin olmayabilir. Örneğin, birçok broşür üretilmiş olabilir, ancak bu broşürlerle bakanlığın “sıtma vakalarının sayısını azaltma” amacına ulaşmada bakanlığın katkısı bulunmayabilir. Bunun birçok nedeni olabilir. Örneğin, bilgiler, hedef alanda konuşulmayan bir dilde yazılmış veya broşürler okuması olmayan kişilere dağıtılmış olabilir. Yine, mesajın anlaşılması güç olabilir veya tavsiyeler uygun veya doğru olmayabilir. Bunlar, broşür kalitesinin düşük olduğunu göstermektedir. Bu açıdan bakıldığında kalite, verimlilik ve etkinlik arasında bir bağ kurmaktadır.

Verimlilik ve etkinlik arasındaki ilişkide dikkati çeken bir başka unsur ise aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

		Yapılan iş doğru mu? (Etkinlik yaklaşımı)	
		Evet	Hayır
Uygulanan metot doğru mu? (Verimlilik yaklaşımı)	Evet		
	Hayır		

Verimlilik ve etkinlik yaklaşımları

Etkinlik veya verimlilik üzerine odaklanma

Çoğu zaman çıktıyı etkilerden, dolayısıyla da, verimliliği etkinlikten ayırt etmek güçtür. Bu, özellikle çıktının fiziksel olmaması ve piyasada satılamaması hallerinde sıkça karşımıza çıkar. Aşağıdaki tablo kamu sektörünün çeşitli alanlarında etkinlik ve verimlilik yaklaşımına yönelik bazı önemli örnekleri göstermektedir.

Bu örneklerden anlaşılacağı üzere, etkiler; kullanıcıların/müşterilerin nitel değer yargıları veya nicel terimlerle formüle edilebilir.

Denetlenen Birim	Çıktıya/Verimliliğe odaklanma	Etkilere/Etkinliğe odaklanma
Tarımsal Kredi Bankası	Çiftçilere verilen borç tutarı	Tarımsal üretim artışı
Teftiş Kurulu	Yayımlanan rapor sayısı	Uyulan tavsiyelerin sayısı
Eğitim Hizmeti	Verilen ders sayısı	Sınav sonuçları
Hastane	Ameliyat sayısı	Tedavi edilen hasta sayısı Hastanenin performansından memnun olan hastalar
Sıtma Programı	Broşür sayısı	Sıtma vakalarındaki azalma
Polis	Trafik kontrollerinin sayısı	Trafik kazalarında ölen insan sayısındaki azalma

Etkinlik “Yapılan iş doğru mu?” verimlilik ise “Uygulanan metot doğru mu?” soruları ile açıklanır. Şemada gösterildiği gibi; doğru işlerin en iyi veya en ucuz metot kullanılarak yapıldığı ideal durumlar olabilmektedir. Aynı zamanda bir programın veya bir kamu kuruluşunun doğru iş üzerine odaklandığını ama işin en ucuz veya doğru şekilde yapılmadığını gösteren örnekler de söz konusu olabilir. Son olarak, uygun metodun uygulanmış

(ya da uygulanmamış) olup olmadığına bakılmaksızın doğru işin yapılmadığı örnekler bulunabilmektedir. Denetlenenin doğru işi yapmadığının anlaşılması halinde, denetçi, ilgili programın veya birimin faaliyetlerinin durdurulması veya denetlenenin görevlerinde topyekün bir değişikliğe gidilmesi tavsiyelerini düşünmelidir.

2.4. Etkinlik değerlendirmesinde problemler

Etkinlik değerlendirilirken denetçiler birçok problemle karşılaşılır. Bunlardan ilki, söz konusu programın birbirinden farklı etkilerinin rakamla ifade edilmesi, daha sonra da bu etkilerin ilgili amaçlarla ilişkilendirilmesi gereğidir.

2.4.1. Etkilerin ölçülmesi

Etkilerin birbiri ile bağlantısı

Denetçi için etkilerin *tespit edilmesi ve rakamlarla ifade edilmesi* kritik ve zor bir görevdir. Bu durumlarda etki zinciri faydalı bir araç olabilir. Yukarıda söylendiği gibi, sıtmayla savaş programının yürütülmesi nedeniyle sıtma vakalarında meydana gelen etkinin, sıtmadan ölen veya muzdarip olan insanların sayısındaki azalma ile ölçülmesi gerekmektedir. Metodolojik olarak bakıldığında, sıtma vaka sayısının ölçülmesi güç olabilir. Üstelik, bakanlık programının, sıtma vaka sayısını ne kadar etkilediğinin değerlendirilmesi daha da güçtür.

Programın kalitesinden başka sıtma vakalarının sayısını etkileyebilen pek çok *açıklayıcı etken* bulunduğu kabul edilebilir. Yağmurlu bir mevsimde muhtemelen sivrisineklerin sayısı artacak, bu olay sıtmalı sayısının da artmasına yol açacaktır. Diğer taraftan, resmî olmayan kuruluşların, uluslararası kurumların vb. sıtmayla savaş programları sıtma vakalarının azalmasına yol açacaktır. Denetçiler, denetlenenin sorumluluğu bakımından bu dışsal açıklayıcı etkenlerden (yağmurlu hava, kamusal olmayan kurumlar vb.) hangilerinin dikkate alınacağına karar vermelidirler. Bunu yapmanın yollarından birisi, *geçici ve nihaî etki zincirini* oluşturmaktır. Programın eğitsel kısmı için bu zincir, bilgi kullanımı üzerine geliştirilen teorilerden yararlanılarak yapılabilir. Bu teorilere göre, kamuoyuna bir mesaj iletildiğinde aşağıdakiler meydana gelecektir.

Verimliliğin ve etkinliğin hesaplanması

İki farklı kamu hastanesinin denetimi yapıldığında denetçiler aşağıdaki istatistikleri toplamışlardır:

	A Hastanesi			B Hastanesi		
	1995	1997	1999	1995	1997	1999
Ameliyat sayısı/gün	16	25	30	32	24	20
Doktor sayısı	4	5	5	8	8	8

Buradan hareketle, doktor ve gün başına düşen ameliyatların ortalama sayısı bir verimlilik ölçüsü olarak hesaplanmıştır:

	A Hastanesi			B Hastanesi		
	1995	1997	1999	1995	1997	1999
Doktor ve gün başına düşen ameliyat sayısı	4	5	6	4	3	2,5

Bu verilere göre A hastanesinin (işgücü) verimliliği ilk bakışta B hastanesine göre daha yüksek gözükmektedir. Ulaşılan söz konusu sonuçların kontrol edilmesi için denetçiler iki hastanede yapılan farklı türdeki ameliyatları (çıktıları) -ilk analizlerden elde edilen sonuçlara dokunmadan- analiz etmeye çalışmışlardır.

Girdilerdeki veriler kontrol edildiğinde, B hastanesindeki ameliyatların daha uzun sürmediği ancak doktorlardan tam gün yararlanılamaması nedeniyle negatif bir sonucun ortaya çıktığı tespit edilmiştir.

Bir ameliyatın nihai amacı hastaları tedavi etmek olduğundan etkinliğinin, ameliyatın girdisine göre değil ameliyatın başarısına göre belirlenmesi gerekir. Bu nedenle, denetçiler ameliyatların sonuçları hakkında hasta kayıtları ile ilgili şu verileri toplamışlardır:

	A Hastanesi			B Hastanesi		
	1995	1997	1999	1995	1997	1999
Ameliyat sonrası iyileşen hastaların yüzdesi	82	83	87	82	81	79
Doktor ve gün başına düşen tedavi edilen hasta sayısı	3,3	4,1	5,2	3,3	2,4	2,0

Bu analizlerden elde edilen sonuçlar A hastanesinin etkinlik oranları (daha az girdi ile daha fazla tedavi edilen hasta) açısından daha iyi rakamlara sahip olduğunu göstermiştir.

İNSANLAR:

1) Bir broşür olduğunu fark edecek



2) Broşürü okuyacak



3) Sıtma hakkında daha çok bilgi edinecek



4) Sıtma hakkındaki fikirlerini değiştirecek



5) Davranışlarını değiştirecek



SONUÇ OLARAK:



6) Sıtma vakalarının sayısı azalacaktır. Sıtma vakalarının sayılması

ETKİ ÖLÇME YOLU

Bir broşür olduğunun farkına varılıp varılmadığının öğrenilmesi

Broşürün okunup okunmadığının sorulması

İnsanların sıtma hakkında programdan önceki ve sonraki bilgilerinin mukayese edilmesi

İnsanların sıtma hakkında programdan önceki ve sonraki fikirlerinin kıyaslanması

İnsanların programdan önceki ve sonraki davranışlarının (gece uzun kollu giysilerin kullanılması vb.) karşılaştırılması.

1-5 numaralı aşamalar geçici etkileri açıklarken, 6 numaralı aşama nihai etkiyi göstermektedir. Aşama olarak nihai etkiye ne kadar yaklaşırsa, geçici etkilerin söz konusu nihai etkiyi belirleme derecesi o kadar artar. Ancak zincirin içine girildikçe, program sonuçlarının ölçülmesi ve belirlenmesi daha da zorlaşmaktadır. Buna, zincirin ilk aşamalarına göre son aşamalarında diğer (dışsal) faktörlerin sonuçlar üzerinde daha fazla etki yaratması neden olmaktadır.

Dışsal etkiler

Yukarıda belirtildiği gibi, sıtma programının nihai etkisi, yani sıtmadan ölen vatandaş sayısındaki azalma konusunda programın kendisinden çok diğer faktörler etkili olmaktadır. Aynı şekilde, programın kendisi, sıtma ile ilgili olmayan etkiler yaratabilir. Örneğin program, ders verme (öğretim) amacı ile kullanılmış, bu nedenle de okur-yazarlık düzeyi arttırılmış ve

ilgili diğer sektör koşullarını etkilemiş olabilir. Öte yandan program, başka hastalıkların göz ardı edilmesi türünden olumsuz dış etkiler de yaratabilir.

Denetçi dışsal etkilerin etkinlik ölçümlerine ve etkilere dahil edilip edilmeyeceğine karar vermelidir. Ne ölçüde ileri gidileceği analizlere yönelik çerçeveyi tespit etme sorununa bağlıdır.

2.4.2. Etkinlik ve amaçlar

Performans denetimini yürütürken denetçinin etkinlik ve amaçlarla ilgili olarak karşılaşabileceği çok sayıda problem bulunmaktadır. Bunlardan bazıları:

- Amaçlar mevcut olmayabilir
- Amaçlar belirsiz, çok sayıda veya birbiri ile çelişkili olabilir
- Amaçlar resmî amaçlarla çatışma içinde olan gayri resmi amaçlarla değiştirilmiş olabilir
- Amaçlar söz konusu görevlerle alakalı olmayabilir
- Amaçlar zaman içinde değişebilir.

Amaçların bulunmadığı durumlarda denetçiler yöneticilerden veya karar verme mekanizması içinde bulunanlardan kuruluşun amaçlarını tanımlamalarını talep edebilirler. Denetçiler aynı zamanda, belli bir bakanlık veya programın amaçlarının neler olması gerektiğini (ya da neler olabileceğini) denetim raporlarında ifade edebilirler veya tartışabilirler. Diğer taraftan denetçiler tanımlanmış amaçlar olmaksızın da performans denetimi yapmayı tercih edebilirler. Kuşkusuz, bu durumda performans denetimi, tutumluluk ve verimlilik üzerine odaklanılarak yapılabilir. Buna rağmen saptanmış amaçların bulunmadığı gerçeği göz ardı edilerek farklı etki türlerinin tespiti mümkün olabilir.

Amaçların yalnızca genel terimlerle ifade edilmiş olması durumunda, makul bir etkinlik düzeyinin ne anlama geldiğini belirlemek oldukça güçtür. Bu nedenle denetçiler, kendilerine makul görünen hedefleri saptayabilirler. Mesela, sıtma örneğinde (bkz. 2.3.1.) amaç yalnızca “tüm vatandaşlar için sağlıklı bir yaşam” olarak belirlenmişse, denetçiler bakanlık hakkında “sıtma vaka sayısını belirli bir yüzde oranında azaltmak” şeklinde daha makul bir hedef tanımlamasına gidebilirler.

Birçok amacın bulunması halinde ise bu amaçların birbirleri ile çelişmesi söz konusu olabilir. Bu çelişkiler, denetçiler tarafından hazırlanan denetim

raporunda analiz edilebilir. Analizler, teorik açıdan görünürdeki çelişkilerle ilgili olabileceği gibi, yönetimin ve personelin bu çelişkilerle bağlantılarını da ele alabilir. Etkinlik ölçümü yaparken denetçiler etkinlik ilişkisinin paydası olarak bir veya birkaç amacı seçebilirler.

Yukarıda verilen spesifik örnekte olduğu gibi, bir kurumun amaçları ile ilgili farklı düşüncelere sahip olan, farklı *çıkar grupları* (işçiler, işverenler, firmalar, kullanıcılar vb.) bulunabilir. Bu durumda, daha önce açıklanmış olan girdi-çıkı modeli karar alma (decision-making) aşamasında saptanmış amaçlara dayanmasına rağmen, denetçiler açısından denetlenenin amaçları ile ilgili olası çelişkili fikirlerin analiz edilmesi ilginç olabilir.

Yazılı veya resmî olarak beyan edilen amaçlar bulunmakla birlikte, bunların kurumun çalışmasında önemli bir rol oynamadığı durumlar söz konusu olabilir. Personel veya yönetim tarafından gayri resmi olarak belirlenen diğer amaçlar daha önemli hale gelmiş olabilir. “Büyüme (imparatorluk kurma)”, “hayatta kalma (risk üstlenmeden)”, “eleştiriden kaçmak için sadece gerekeni yapmak (kolay bir hayat)” veya “kişisel tutkular (ittifak halinde olunan belirli gruplardan veya bölgelerden birini kayırma)” gayri resmi amaçlara örnek olarak gösterilebilir. Bu gibi durumlarda denetçiler, kurumun farklı amaç setleri ile bağlantılı performansını analiz etmeyi tercih edebilirler.

Bazen de bir kamu kuruluşunun işleyişine yön veren ön koşullar birdenbire değişebilir. Böyle bir durumda, etkinliğin ve amaçlara ulaşmanın maksimize edilmesi denetlenen için uygun olmayabilir. Bundan dolayı, denetçiler açısından, ilgili kamu kuruluşunun çalışma koşullarındaki değişimler ile nasıl baş edebileceğinin analiz edilmesi, amaçlara ulaşma derecesinin ölçümünden çok daha enteresan olabilir. Bu yaklaşım tarzı, denetçilere kurumların performanslarını değiştirmeleri için yeteneklerinden ve deneyimlerinden nasıl yararlandıklarına ilişkin dinamik modeller kurmak için yol gösterecektir.

2.5. Düşük etkinlik ve verimlilik niçin söz konusu oluyor?

Hatırlanacağı üzere, sıtma sorununu analiz ederken sıtma konusunda eğitime ve bilgilendirme faaliyetlerinin benzer türleriyle -örneğin okur-yazarlık programları gibi- başka kamu kuruluşlarının da ilgilendiğini varsaymıştık. Bu kuruluşların, verimliliklerini⁵ karşılaştırmayı mümkün kılan benzer broşür türlerini ürettiklerini de farzettik. Bu bölümlerden

⁵ Bu örnek, kuşkusuz, tutumluluk veya etkinliğin analizinde de kullanılabilir.

birinin, sıtma örneğindeki bilgilendirme bölümünün iki katı kadar yüksek bir verimlilik düzeyine sahip olduğu bir durumu ele alalım. Tabi bu durum, farklı çalışma hızı veya üretimi organize etme tarzı vb. nedenlerle açıklanabilir.

Bunun yanında, söz konusu durumu açıklamak için organizasyon içinde (kara kutuda) neler olup bittiğine bakmamız gerekir. Yazılı dokümanın üretimi; farklı şekilde örgütlenmiş ve farklı prensiplere göre planlanmış olabilir. Örneğin, bir uçta herkesin aynı görevi yapması, diğer uçta ise geniş kapsamlı uzmanlaşmaya gidilmiş olması mümkündür. Çalışma yöntemlerinin düzenlenmesinde görülebilen söz konusu farklı uygulamalar, kamu kurumları (bakanlıklar) arasındaki verimlilik farklılıklarını açıklamada kilit faktörler olabilir.

Bir kurumda farklı fonksiyonlara göre denetçilerin sordukları tipik soru örnekleri aşağıda verilmiştir⁶:

BİR KURUM BÜNYESİNDEKİ FONKSİYONLAR

Kurumsal yapı ve sorumluluk paylaşımı	Koruma bölümü aşırı merkezîyetçi mi? Dağıtım biriminin coğrafi yapısı uygun mu?
Mali ve idari sistemler (bütçe, planlama, değerlendirme vb.)	İdari sistemler rasyonel mi? Yeterli bilgi sağlıyor mu?
Üretim metotları	Yararlanılan metotlar modern, rasyonel ve esnek mi?
İdari araçlar	Kayıt fonksiyonu iyi işliyor mu?
Yönetim	Personel eğitiminde yönetimin uygulaması nasıldır?

Denetçiler verimlilik analizlerini yaparlarken genellikle bu fonksiyonlar üzerinde dururlar. Bu yapılırken, farklı fonksiyonlar için kalite standartları belirlemek yararlı bulunabilir. Örneğin, eğitim faaliyetleri, modern bir eğitim planı bulunup bulunmamasına göre (kurum içi eğitime personelin tamamının alınması, yürütülen eğitimin ilgili kurum için uygun olması vb.) değerlendirilebilir ve analiz edilebilir.

⁶ *Organizasyonel teori*, kurumların nasıl çalıştıkları ve etkili kurumların nasıl organize edilmesi gerektiği hususlarıyla ilgilidir. Denetçi, kurumları analiz ederken, organizasyonel teoriden yararlanabilir, daha kapsamlı kitaplara başvurabilir.

2.6. Verimliliğin etkinliğin ve tutumluluğun pratik yararı

Bu başlık altında tutumluluk, verimlilik veya etkinlik yaklaşımlarının uygulamadaki sonuçlarını göstermek bakımından yine sıtma programından yararlanacağız. Örnekler çeşitli yaklaşımlara yönelik tipik sorulardan alınmıştır. Bazı soruların birden fazla yaklaşım için uygun olduğu okuyucunun dikkatini çekecektir.

Tutumluluk yaklaşımı

Denetçinin tutumluluk üzerine odaklanması halinde, harcama tutarlarının belirlenmesi büyük önem arz edecektir. Bu sık karşılaşılan bir problemdir. Bütçelerden sıtmayla savaş bölümüne kaynak tahsis edilmeyebilir, sadece Sağlık Bakanlığı harcamaları gibi genel toplamlara ödenek ayrılıyor olabilir. Bu gibi durumlarda, örneğin işçilerin sayısına göre maliyetlerin belirlenmesinde olduğu gibi, gerçek maliyet rakamları yaklaşık olarak tahmin edilebilir.

Bir sıtma programının tutumluluk yaklaşımına dayanılarak performans denetimine konu olması halinde denetçi aşağıdaki sorulara cevap bulmaya çalışır:

- En uygun fiyatlarla ihtiyaç duyulan hammadde, ekipman vb. kaynakların miktarı nedir ve bunlar ne ölçüde doğru kaynaktır?
- Gerçek harcama tutarları bütçe nasıl karşılaştırılır?
- Faydalanılan bütün kaynaklar ne kadardır?
- Çalışanlar sık sık boş kalmakta mıdır? Yoksa onlardan tam kapasiteyle yararlanılmakta mıdır?
- Organizasyon optimum girdi bileşimini sağlıyor mu? (örneğin, daha az personel istihdam edilerek bilgisayarlara daha fazla para harcanması gerekiyor mu?)

Verimlilik yaklaşımı

Denetçinin verimliliği ölçmeyi hedeflemesi halinde, denetime, ilgili kuruluşun farklı türdeki çıktılarının analiziyle başlanmalıdır. Örneğimizde, eğitim bölümünün broşürler, konferanslar gibi farklı tür çıktıları bulunmaktaydı. Programın koruma biriminin çıktıları ise cibinliklerin dağıtımıydı. Denetçi çıktıları “farklı tür çıktıların bileşimi rasyonel mi?” türünden sorular sorarak ya da çıktı kalitesini inceleyerek analiz edebilir.

Bu projenin denetlenmesi için verimlilik yaklaşımından yararlanıldığında denetçi, programın nasıl yürütüldüğünü analiz ederken, bakanlığın çalışma şartlarını iyileştirmek üzere nasıl daha iyi bir düzenleme yaptığını değerlendirmelidir. Bu, denetlenen kurum veya programın nasıl örgütlendiğinin kontrolü için denetlenen kuruluşun incelenmesi anlamına gelir.

Sıtma projesinin verimlilik analizi için sorulabilecek sorular şunlardır:

- Proje için yapılan fizibilite çalışmaları gerçekçi miydi ve söz konusu çalışmalar, faaliyetleri esas alabilecek biçimde formüle edildi mi?
- Proje, daha düşük üretim maliyeti ile sonuçlanabilecek diğer bir şekilde yürütülebilir miydi?
- Çalışma metotları en rasyonel olanlarından biri mi?
- Kaçınılması gereken herhangi bir engel var mı?
- Görev ayrımlarında herhangi bir gereksiz çakışma bulunuyor mu?
- Ortak amacın özendirilmesinde farklı birimler arasındaki işbirliği, ne ölçüde etkindir?
- İş zamanında bitirmek ve maliyetleri azaltmak üzere ilgili personele yönelik herhangi bir teşvik var mı?

Etkinlik yaklaşımı

Denetçi etkinlik üzerine odaklandığı takdirde, işe programın amaçlarını belirleyerek ve etkinliği ölçmek üzere amaçları işler hale getirerek başlamalıdır. Denetçinin ayrıca programın hitap ettiği hedef grubu belirlemesi ve şu tür sorulara yanıtlar araması gerekir:

- Amaca, konulan zaman sınırları içinde ve makul maliyetle ulaşıldı mı?
- Hedef kitle doğru şekilde belirlenmiş mi?
- İnsanlar sağlanan ekipmanlardan veya eğitimden memnun mu?
- Ekipmanlar hedef kitlenin ihtiyacını ne ölçüde giderecektir?
- Bu ekipmanlar vatandaşlarca kullanılıyor mu?

2.7. Denetimde verimlilik etkinlik ve tutumluluk kavramlarının yararı

Kamu sektöründe verimliliğin, etkinliğin ve tutumluluğun değerlendirilmesi ve özendirilmesi performans denetiminin temel amacıdır ve bu nedenle söz konusu kavramlar performans denetiminin teorik temellerini oluşturmaktadır. Bu kavramlar uygulamalı denetim çalışmasında ne kadar yararlıdır?

Deneyimlerimizden bildiğimiz kadarıyla verimlilik, etkinlik ve tutumluluk denetimin genel doğrultusunun çizilmesinde ve problemlerin formüle edilmesinde denetçilere yol gösteren yararlı kavramlardır.

Bu kavramları tanımlamak üzere bir girdi-çıkıtı modelinden yararlanılmaktadır. Model gerçeğin basitleştirilmiş hali ya da bir resmidir. Söz konusu model, farklı amaçlar ve farklı durumların ele alınması için bir araç olarak da kullanılmaktadır: Örneğin betimlemek, anlamak, düşünceleri ve gözlemleri organize etmek, ölçmek ve açıklamak vb.

Girdi-çıkıtı modelinin birkaç avantajı vardır; denetçiler açısından kullanılması oldukça basittir ve pedagojik olarak verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kavramlarını kolay açıklamaktadır.

Girdi-çıkıtı modeli, faaliyetlerin zincirler halinde düzenlenebileceği bunların birbirleri ile etkileşme şekillerinin belirlenebileceği varsayımına dayanmaktadır. Ayrıca model, bu bölüm boyunca, kurumların amaçlarını tespit ettikleri, neyi başarmak istedikleri hakkında açık fikirlere sahip oldukları vb. akılcı toplum teorilerinden de yararlanmaktadır. Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk tanımlamaları girdi-çıkıtı modeline dayanmakta ve modelin temel varsayımları yine bu kavramların niteliğini belirlemektedir. Örneğin, neden-sonuç zincirine inanmazsak, etkinlik kavramının hiçbir anlamı olmayacaktır.

Organizasyonel davranış hakkındaki bu varsayımlar, organizasyonel teorisyenler tarafından, çok yetersiz olduğu ve kurumların iş görme tarzını yansıtmadığı gerekçeleri ile bazen eleştirilmektedir. Bununla birlikte, yukarıda belirtildiği üzere, girdi-çıkıtı modelinin kurumun hem fonksiyonunu hem de amaçlarını dikkate alan teorileri ve yeni unsurları bir araya getirmesi ve de farklı şekillerde ayrıntılandırması mümkündür. Girdi-çıkıtı modeli ve rasyonalist teori yanında örneğin uygulama teorileri ve hareket teorileri gibi diğer teorilerin kullanılması da yine imkan dahilindedir.

Girdi-çıktı modelinde yararlanılan kavramlar

Kavram	Tanım
Amaç	Bir kurumun başarmaya çalıştığı herhangi bir şey.
Hedef	Rakamsal olarak ifade edilmiş amaç.
Girdi	Bir kurum bünyesinde kullanılan kaynaklar.
Çıktı	Bir kurum veya programın üretimi. Çıktı, kalite açısından farklılık gösterebilir.
Etki	Kurumun veya programın amaçlarla ilgili olarak başardıkları. Amaçlarla bağlantılı olmayan başarılarla dışsal etkiler denilir. Zincirde birbiriyle bağlantılı olan, etkilerden nihaî etki geçici etkilerden önce ortaya çıkabilir.
Faaliyet	Planlama, muhasebe, rapor yazma gibi kurum bünyesinde yapılan işler.
Değerlendirme	Ne üretildiği veya ne elde edildiği konusunda kuruma yapılan uyarılar.
Tutumluluk	Bir faaliyet için kullanılan kaynak maliyetinin, uygun kalite de dikkate alınarak en aza indirilmesi.
Verimlilik	Mallar, hizmetler veya diğer sonuçlar gibi çıktılarla bunları üretmede kullanılan kaynaklar arasındaki ilişki.
Birim Maliyet	Verimliliğin tersi; girdi çıktıya bölünerek bulunur (Maliyetler/birim).
Etkinlik	Amaçlar ve bu amaçlara ulaşmak için kullanılan kaynaklarla etkilerin karşılaştırılması.

2.8. Karışıklık yaratan benzerlikler

Bu bölümde sunulan çeşitli kavramların tanımı üzerinde ne yazık ki, uluslararası bir uzlaşma sağlanamamıştır. Bu elkitabında sunulan tanımlar, geniş bir alanda genel kabul görmüş gibi görünmekteyse de, bazen biraz farklı anlamda başka tanımlar kullanılmaktadır. Kavramlar hem teorik hem de pratik açıdan farklı amaçlar için tanımlanmış da olabilir. Performans denetimi hakkında başka kitaplar okurken denetçiye yardımcı olması bakımından aşağıda bir benzer kavramlar listesi verilmiştir.

Benzer kavramlar			
<i>Amaç</i>	<i>Girdi</i>	<i>Çıktı</i>	<i>Etki</i>
Vizyon	Kaynaklar	Ürünler	İlk etki
Misyon		Üretim	Performans
Temel amaç		Sonuç	Son etki
Maksat			Sonuç
Hedef			
Atılacak adım			
<i>Verimlilik</i>		<i>Etkinlik</i>	
Üretkenlik (Prodüktivite)		Amacın başarılması (En az kaynakla)	

Bölüm 3

Ön İnceleme, Çalışma Planı ve Tam İnceleme

3.1. Tam inceleme ve ön inceleme

Performans denetiminin teorik çatısını ikinci bölümde tartışmıştık. Bu bölümde ise performans denetiminin kuramsal çerçevesi üzerinde durulacaktır.

Performans denetiminde farklı türde incelemelerden yararlanırız. Bu türleri *tam inceleme* ve *ön inceleme* olmak üzere ikiye ayıracağız. Tam inceleme, bir *denetim raporu* ile sonuçlanır. Tam incelemenin amacı, etkinlik, verimlilik ve tutumluluğu değerlendirmek ve bu suretle denetlenen programın veya kurumun performans düzeyini ortaya koymaktır.

Ön inceleme, tam incelemeye başlanıp başlanmayacağını belirlemesidir. Bu inceleme türü, kamuya açıklanma amacı olmayan bir kurum içi *ön çalışma raporu* ile sonuçlanır. Yönetimin tam incelemenin başlaması yönünde bir karar vermesi halinde, bir *çalışma planı* hazırlanır. Tam incelemenin, ön inceleme sürecinin bir parçası olarak ele alınması durumunda, ön inceleme raporu çalışma planı şeklinde hazırlanır.

Bu açıklamalar, ön inceleme raporu ve çalışma planının bazen iki farklı doküman olduğunu, bazen de ön inceleme raporunun tam inceleme için yapılan çalışma planını da içerdiğini göstermektedir.

Tam inceleme genellikle daha uzun zaman alırken, ön inceleme normal olarak kısa sürede yapılmalıdır. Genel kural, tam inceleme ve ön incelemeden oluşan eksiksiz bir denetim projesinin bir yılı aşmaması gerektiğidir. Ancak, Sayıştayların daha kısa süreli denetim projelerini yapmalarının önünde hiçbir engel bulunmamaktadır.

3.2. Ön inceleme

Ön incelemenin amacı;

- denetim alanı hakkında denetçinin sahip olduğu bilgilerin artırılması için bilgi toplamak,
- olası denetim problemlerini belirlemek,
- tam incelemenin yapılıp yapılmayacağına karar vermek,
- tam incelemeyi (çalışma planında belgelenir; aşağıya bkz.) planlamaktır.

Çalışma planı, denetim projesinin yürütülmesine yönelik somut bir plandır. Denetim ekibi için plan, izlenecek projeye ilişkin bir rehber vazifesi görür.

Metodolojik bir bakış açısından çalışma planı, denetim ekibinin;

- geçerli bir denetim problemini ortaya koyup koymadığını,
- hipotezlerini doğrulayıp doğrulayamayacağını ve öngörülen soruları cevaplandırıp cevaplandıramayacağını,
- denetim uygulaması için belirlenen metotlar hakkında yeterli bilgisinin bulunup bulunmadığını,
- denetim için en uygun metotları önerip önermediğini,

göstermelidir.

Tam incelemenin amacı denetimin olabildiğince hızlı ve doğru bir şekilde yapılması iken, ön inceleme farklı fikirleri, alternatif denetim problemlerini ve metotlarını test etmenin mümkün olduğu bir deneme-yanılma süreci niteliğine sahiptir. Bu nedenle, ön inceleme, *genişleme* ve (aşağıya doğru) *daralma* unsurlarının ikisini de içerir. Genişleme unsuru; denetçi alternatif denetim problemlerini ve bunları değerlendirmenin yeni yollarını araştırırken söz konusu olur. Bu safhada denetim çalışması, iletişim ve “beyin fırtınası” üzerine odaklanır. Denetçiler, denetim konusu hakkında özel enformasyona sahip, olası denetim problemlerini tartışmaya ve bilgi vermeye istekli kişilerle görüşebilirler. Tedarikçileri, müşterileri, politikacıları, eski yöneticileri, denetim konusunda deneyimli danışmanları ve araştırmacıları bu kategori içinde sayabiliriz. Denetçiler ayrıca, ana dokümanları ve diğer literatürü incelemek için zaman ayırabilirler.

Diğer taraftan konunun sınırlaması gereği, denetçi çalışma planının bir parçası olarak denetim problemini tanımlarken ve daraltırken meydana çıkar. Bu aşamada, denetim çalışmasının analitik yönlerine öncelik verilebilir¹.

Ön inceleme için makul bir hedef saptanmalıdır. Burada iki uç durumu birbirinden ayırt etmeliyiz. Birinci durum, Sayıştayca olası denetim problemlerinin hiç bilinmemesidir. Bu durumda kapsamlı bir ön incelemeye ihtiyaç duyulabilir. İkinci durum ise, denetim problemlerinin ve ilgili inceleme metodlarının denetim ekibi tarafından çok iyi şekilde bilinmesidir. Böyle bir durumda, ön incelemeye çok daha az ihtiyaç duyulacak ve denetçiler tam incelemeye yönelik çalışma planının hazırlanması üzerinde daha çok yoğunlaşabileceklerdir.

Ön incelemenin kendisi planlanmalıdır. Bununla beraber, ön inceleme, genellikle tam incelemeden daha kısa süre alacak ve ön incelemenin öncelikleri önemli ölçüde farklılık gösterecektir. Bu yüzden, tam inceleme ile karşılaştırıldığında ön inceleme planlamasının standartlaştırılmasına veya yararlanılan dokümanların şekillendirilmesine daha az ihtiyaç duyulur.

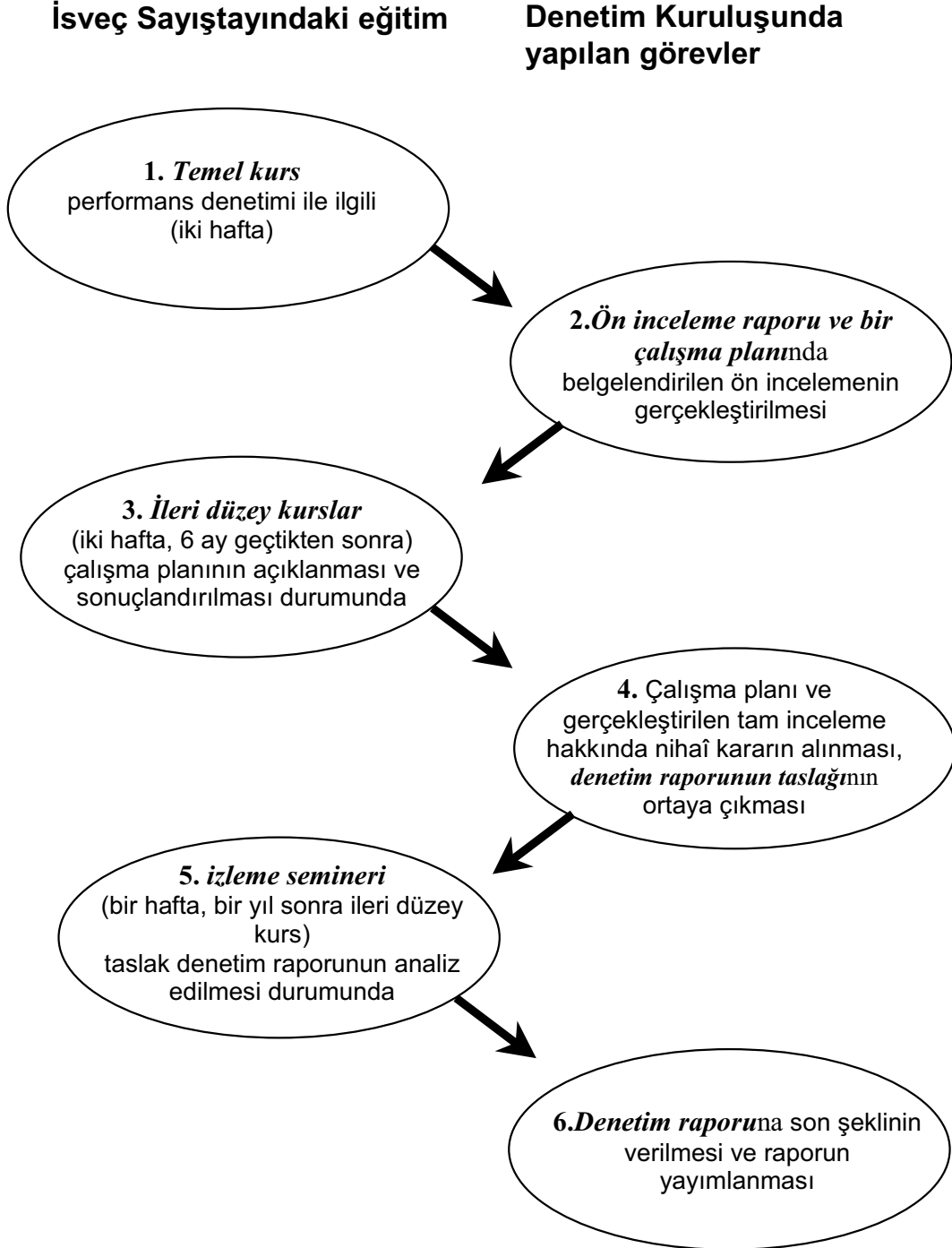
3.3. Sürekli izleme ve stratejik incelemeler

Sayıştay kamu sektöründe farklı alanlardaki trendleri *sürekli izleme* olarak adlandırılan yolla takip etmelidir. Bu, konusunda uzman yayınlar ve gazeteler okunarak, konferanslara ve seminerlere gidilerek, çeşitli alanlardaki uzmanlar ve meslektaşlar ile tartışılarak, fikir alış-verişinde bulunularak yapılabilir. Sayıştay, kendisi için tamamen yeni olan bir alandaki problemler, şartlar vb. hakkında bilgi edinmek isterse, herhangi bir çalışma planı sunmadan birkaç olası denetim konusunun belirlenmesini amaçlayan ve çok kapsamlı bir çalışma olan *stratejik inceleme* yapabilir. Bu yolla tespit edilen denetim konuları, gelecekte yapılacak incelemeler için “bilgi dağarcığı”nda tutulabilir.

¹ Ön inceleme aşamasında denetim probleminin seçilmesi 5. bölümde ele alınacaktır. Çalışma planında tam incelemenin planlanmasına ise 6. bölümde değinilecektir.

3.4. Ön inceleme tam inceleme ve İsveç Sayıştayı kursları

Performans denetimi eğitimi, teori ve pratiğin kombinasyonuna dayanmalıdır. İdeal bir model ise aşağıdaki şemada gösterilmektedir:



II

UYGULAMADA PERFORMANS DENETİMİ

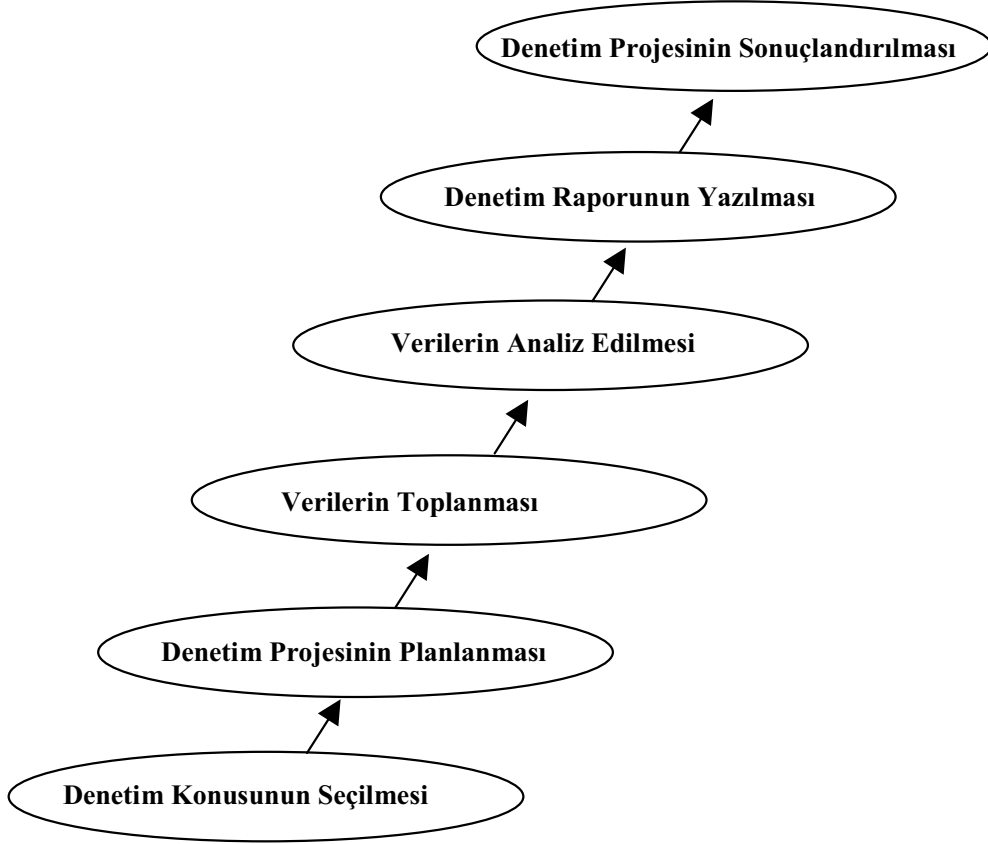
Bölüm 4

Denetim Süreci – Genel Bakış

4.1. Denetim sürecinde farklı adımlar

Bu bölümde denetim süreci içindeki farklı metodolojik adımların genel bir görünümü verilmektedir. Bölüm 1’de açıklandığı gibi, performans denetim çalışması bir çok açıdan diğer inceleme/araştırma ve değerlendirme türlerine benzemektedir. Ancak, özel yetkisi bulunan bir denetçi olarak performans denetçisi için bazı faaliyetler spesifik niteliktedir.

Uygulamalı denetim süreci, aşağıdaki şemada gösterildiği gibi birkaç kronolojik aşamaya bölünebilir:



Denetim Süreci

Denetim konusunun seçilmesi ve denetim projesinin planlanması ön inceleme sırasında yapılır. Bununla birlikte, planlamanın devam eden bir süreç olduğu ve bu nedenle tam incelemenin de bir parçası olduğu akıldan çıkarılmamalıdır.

Verilerin toplanması, analiz edilmesi ve raporun yazılması esasen tam inceleme sırasında yapılan faaliyetlerden olup, aynı zamanda ön incelemenin de unsurlarıdır. Denetim sürecindeki son aşama, yani projenin bitirilmesi sadece tam inceleme ile ilgilidir.

Sonuç olarak, iki farklı denetim incelemesine bakıldığında; izleyen bölümlerin bazılarının sadece bu incelemelerin biriyle, bazılarının ise her ikisi ile ilgili olduğunu görürüz. Bu durum aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

FAALİYET	BÖLÜM	ÖN İNCELEME (ÇALIŞMA PLANI DAHİL)	TAM İNCELEME
Denetim Konusunun Seçilmesi	5	X	-
Denetim Projesinin Planlanması	6	X	(X)
Verilerin Toplanması	7	(X)	X
Verilerin Analiz Edilmesi	8	(X)	X
Denetim Raporunun Yazılması	9	(X)	X
Denetim Projesinin Sonuçlandırılması	10	-	X

X= ilgili, (X)= kısmen ilgili, - = ilgili değil

İzleyen bölümler, denetim sürecindeki bu farklı adımlara göre düzenlenmiştir.

4.2. Denetim standartları

İzleyen bölümlerde birkaç farklı mesele tartışılacak ve uygun görüldüğünde ilgili konuya ilişkin tavsiyelere ve önerilere yer verilecektir.

Elkitabının kural koyucu bölümleri, İsveç Sayıştayı performans denetim standartlarına –INTOSAI denetim standartlarından alınmıştır– dayanmaktadır. İsveç Sayıştayı denetim standartlarının tamamı ise EK-3'te verilmiştir.

Bölüm 5

Denetim Probleminin Seçilmesi

Denetim probleminin seçimi, genellikle ön incelemenin bir parçası olarak yapılmakta ve ön inceleme raporunun ilk kısmında yer almaktadır. (Bkz. Ek-1)

5.1. Problem nedir ?

Birinci bölümde, performans denetçisinin görevinin kamu sektöründe etkinliğin artırılmasını sağlamak üzere kamu kurumlarının performanslarını değerlendirmek olduğunu ifade etmiştik. İşte bu görev yerine getirilirken, kurumlarda veya programlarda denetçi bakış açısıyla, tatminkâr performansın bulunmadığı durumlar veya olaylar, problem olarak tanımlanabilir. Bu konular, etkinlik, verimlilik ve tutumluluk kavramlarının biri veya birkaçı ile bağlantılı olabilir.

Sorunların farklı türleri bulunmaktadır. Bunları aşağıdaki şekilde bir sınıflandırmaya tabi tutabiliriz:

- Kültürel ve doğal sorunlar
- Geçici ve uzun dönemli sorunlar
- Bireysel sorunlar ve gruplarla ilgili sorunlar
- Tekil ve yapısal sorunlar
- Basit ve karmaşık sorunlar

Sorunlar veya durumlar, kültürel ve doğal nedenlerle açıklanabilir. Gök gürültülü sağanak yağış örneği doğal bir olgu iken, şiddetli trafik sıkışıklığı büyük bir olasılıkla toplumun ulaşım sistemindeki organizasyonla, diğer bir deyişle insan faaliyetleriyle ilgilidir.

Sorunlar, toplumsal çevredeki ani değişiklikler nedeniyle geçici veya doğası gereği daha uzun süreli olabilir. Yine problemler, çok sayıda insanı veya sadece birkaç kişiyi etkileyebilir. Sorunların tekil veya yapısal nitelikli nedenleri olabilir. Tekil problemler örneğin spesifik personel eğitimi ile çözülebilirken, yapısal problemler yalnızca tüm eğitim sisteminde yapılacak genel değişiklikler sayesinde çözülebilir. Sorunlar

karmaşıklık açısından da farklılık gösterebilir; bazılarının anlaşılması ve analiz edilmesi kolay, bazılarının ise, örneğin farklı nitelikte pek çok ilgi grubunun, açıklamaların, sonuçların vb.'nin bulunması nedeniyle daha karmaşık olmaktadır.

Performans denetimi bu sorunların birkaçına odaklanabilir. Bununla beraber özellikle grup problemlerine ve yapısal, kültürel ve uzun dönemli olanlarına öncelik verir.

Problemlere farklı perspektiflerden bakılabilir. Bir ilkokul müdürünün “sorun” olarak gördüğü bir problem, öğretmenler, öğrenciler, aileler, idareciler, temizlikçiler veya politikacılar tarafından sorun olarak kabul edilmeyebilir. Hangi problemlerin incelemeye uygun olduğu denetçi tarafından benimsenen bakış açısına göre seçilir. Denetimde benimseyeceğimiz perspektifi seçmek suretiyle, doğal olarak belirli problemlere öncelik vermiş olursunuz.

Verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu tartıştığımız ikinci bölümde, tutumluluk problemleri fazla kaynak kullanımı; verimlilik problemleri ise iyi yönetilmeyen faaliyetler olarak tanımlanırken etkinlik problemleri; faaliyetlerin belirli bir alıcı kitleye odaklanmadığını ve istenen etkinin yaratılmadığını göstermekteydi. Bu problemlerin birkaçının aynı anda varolması mümkün olmakla birlikte böyle bir durum, denetimin başlangıç aşamasında her zaman görülmeyebilir.

İsveç'teki mültecilerin iskân ve barınma sorunları üzerine odaklanan Sayıştay denetimi, buna örnek olarak gösterilebilir. Denetçilerin saptadığı ilk sorun tutumluluk ile ilgili olanıydı –mültecilerin çoğunluğunun barınma masraflarının çok fazla olması.- Denetçilerin kendilerine bu harcamaların neden çok pahalı olduğunu sormaları, onları ikinci probleme, verimlilik konusuna götürdü. Siyasal sığınma isteyen mültecilerin başvurularının düşük verimlilikle ele alınması, onların uzun süre mülteci kamplarında kalmaları anlamına gelmekteydi. Mülteci politikasının ana amacı, kalmalarına izin verilen mültecilerin mümkün olan en erken sürede İsveç toplumuna adapte olmalarının ve iskân edilmelerinin sağlanmasıydı. Gerçekte bu amaç Ulusal Göç Kurulunun düşük verimliliği yüzünden, mültecilerin İsveç'te kalmalarına izin verilip verilmeyeceği kararını yıllar boyu beklemeleri nedeniyle gerçekleştirilemedi. Bu zaman zarfında mültecilerin kamplarda, çoğunlukla da İsveç'in izole edilmiş bölgelerinde, çalışmalarına ve oturmalarına izin verilmemekteydi.

Denetçilerin ulaştığı sonuç, israfın ve verimsizliğin zayıf etkinliği doğrulduğu şeklindeydi. Böylece, başlangıçta ilk problemin yani programın aşırı harcamalarının nedenini araştıran denetçiler, üç tür sorunu da ortaya çıkarmışlardı.

5.2. Denetim problemi nedir?

Denetçiler, denetim çalışmasının bir parçası olarak; bulunan problemlerin niteliklerini anlamaya çalışmalı ve belirlemelidirler. Bu çalışmalar, problem seçiminin doğru yapılması ve izleyen denetim çalışmasına yönelik bir platform oluşturulması amacıyla gerçekleştirilmelidir.

Genellikle analizler, denetçinin ortaya koyacağı *problem göstergeleri* ile başlamaktadır. Bu göstergeler denetçilerin toplumdaki trendleri devamlı izlemelerinin bir parçası olarak veya denetçilerin iletişim kurdukları politikacılar, araştırmacılar, kamuoyu, kitle iletişim araçları vb. aracılığıyla ortaya çıkabilir. Bir kurumun etkin çalışmamasının açık göstergeleri şunlar olabilir:

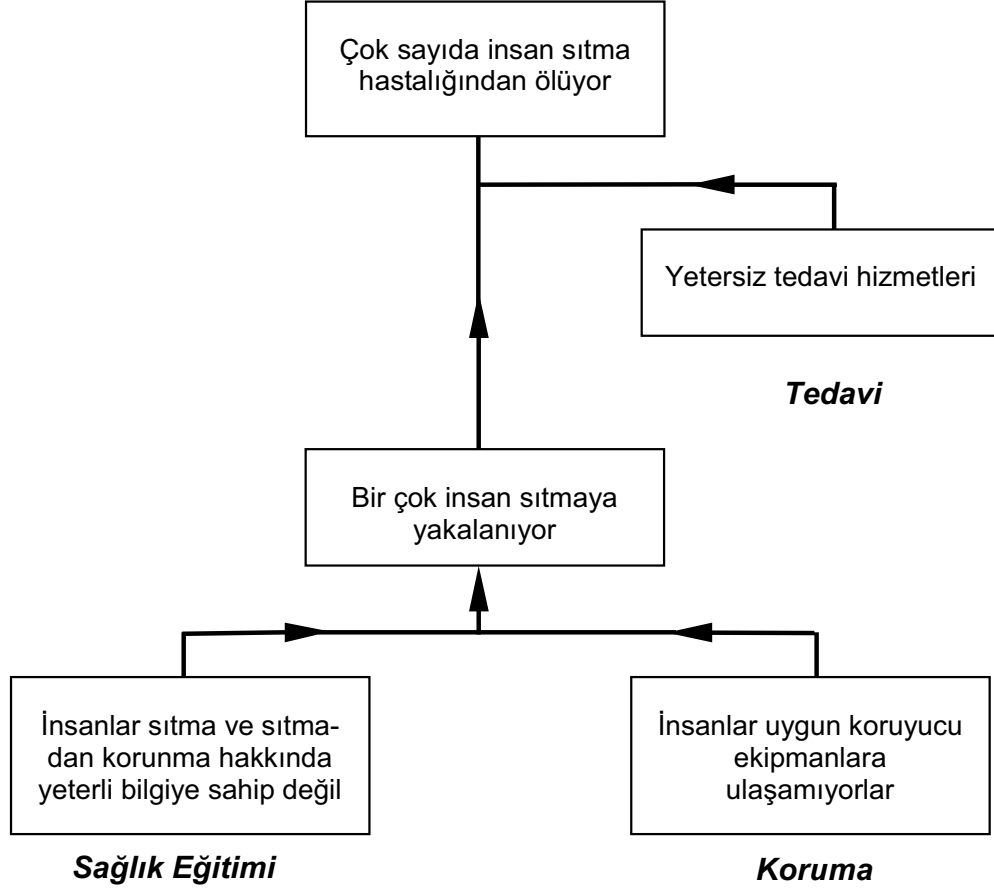
- Hizmette ve hizmet kalitesinde aksamalar (uzun işlem süreci, birikmiş işler vb.)
- Halk tarafından yapılan şikâyetlerin ve başvuruların sayısının artması
- Daha fazla kaynak talepleri sonucunda maliyetlerin artması

Hatırda tutulması gereken bu göstergelerden hareketle, performans denetçisi analize, daha fazla problem bulmaya çalışarak veya ele alınan problemlerin nedenlerini araştırarak devam edebilir. Sonraki aşamada denetçi, örneğin *problem ağacı* tekniğini kullanarak farklı problemleri birbiri ile ilişkilendirmeyi ve aralarında bağ kurmayı deneyecektir. Böylece problemler birbirlerini etkilemelerine göre hiyerarşik olarak tanımlanacaktır.

5.2.1. Örnek: sıtma kampanyası

Sıtma bir çok ülkede insan sağlığı için ciddi bir tehlikedir. Bu problem, ikinci bölümde sıtma probleminin tutumluluk, verimlilik ve etkinlik yönleri ile ele alınmıştı. Problem tanımlama açısından sıtma sorunu problem ağacı kullanılarak analiz edilebilir:

Bu basit problem ağacı, sıtmadan ölen insanların büyük çoğunluğunun neden sıtma yüzünden öldüklerini açıklayan birkaç önemli faktöre dikkat çekmektedir: Sağlık eğitimindeki, tedavi hizmetlerindeki ve koruyucu ekipman dağıtımındaki yetersizlikler



Sıtma için problem ağacı

Problem ağacımızda yer almayan ve sıtma nedeniyle insan ölümlerini açıklayabilen başka sebepler de bulunabilir. Örneğin, büyük bataklıklar veya sulak alanlar sivrisinek sayısını ve bu nedenle de sıtma hastalığını arttırmış olabilir. Bu faktörler ön incelemede saptanmalı ve analiz edilmelidir.

Denetçi, kuşkusuz, denetim için uygun problemi yani *denetim konusunu* çok sayıda insanın sıtmadan ölmesi olarak seçecektir.

Bununla birlikte denetçi, problemi daha fazla sınırlandırmaya karar verebilir ve söz konusu problemi, çok sayıda insanın sıtmaya neden yakalandığını ele alarak da tanımlayabilir. Denetim probleminin koruma sistemindeki ve sağlık eğitimindeki eksiklikler nedeniyle olduğunu söyleyebiliriz.

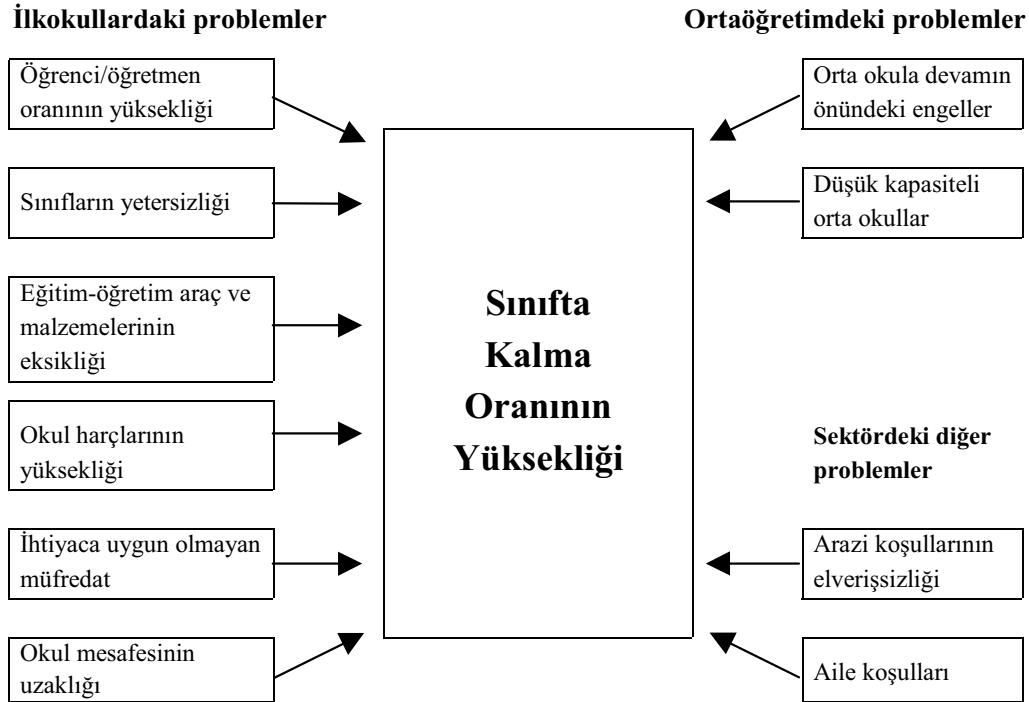
Denetçi için diğer bir alternatif, problemi, kampanyanın koruma veya sağlık eğitimi kısmının etkinliği/verimliliği açısından sınırlandırmak ve tanımlamaktır. Bu takdirde kötü planlama, yetersiz sağlık görevlileri örnekleri gibi, eksikliklerin nedenlerini belirleyebilir. Burada sıtmaya yakalanan insan sayısı denetim probleminin bir sonucu olarak ele alınacaktır.

Yukarıdaki örneklerde yapılan açıklamalar, daha sonra hipotezlerin formülasyonu için temel oluşturacaktır. (Bkz. 6.2.3.)

Sıtma problemi sınırlı ve küçük görünebilir. Ancak bu problemden yola çıkılarak bazı farklı denetim problemleri ve denetim kapsamının belirlenme şekillerinden bir kaçını tartışılabilir. Böylece sıtma sorunu, örneğin ikinci bölümde tartıştığımız gibi etkinliğe, verimliliğe ve tutumluluğa yoğunlaşan bir denetimle sonuçlanabilir.

5.2.2. Örnek: İlkokul

Aşağıdaki şema ise “ilkokullardaki sınıfta kalma oranının yüksekliği” olarak tanımlanan bir problemi örneklemektedir. Sıtma sorunu ile karşılaştırıldığında; daha fazla faktörün, ilişkinin olduğu ve daha fazla açıklamayı gerektiren bu problem daha karmaşık gözükmektedir. Bu nedenle yüksek sınıfta kalma oranını açıklayan bütün nedenlerin yer aldığı genişletilmiş (extended) bir problem ağacı kullanma yoluna gideceğiz.



İlkokul örneği için genişletilmiş problem ağacı

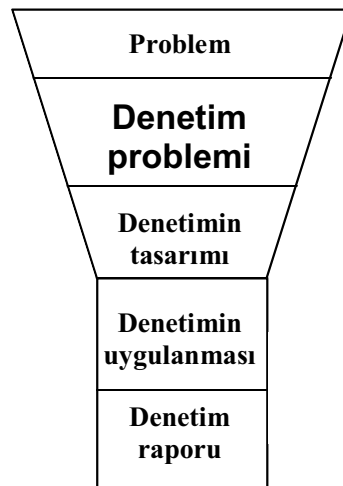
Şemadan kolaylıkla görülebileceği üzere, sınıfta kalma oranının yüksekliği problemi aslında sadece ilkokullar üzerine odaklanarak açıklanamamaktadır. Dolayısıyla denetimde şunlar üzerinde durulabilir:

- İlkokulun kendisi (okul kitaplarının dağıtımının gecikmesi vb.)
- Orta okullar (kapasite vb.)
- Diğer kesimler ve faktörler (ailelerin çocuklarını okula göndermeme eğilimleri vb.)

Denetim açısından bakıldığında söz konusu ilkokul probleminin analizi, fazla mali kaynak gerektirir görünmektedir. Bu nedenle, denetçinin problemlerden veya alanlardan birini seçmesi ve bunu denetim problemi olarak tanımlaması gerekmektedir. Görevin ilkokul sektörünün incelenmesi biçiminde belirlemesi halinde, denetçi ilkokullardaki problemler üzerine odaklanmalı ve “okuldaki kitap dağıtımının gecikmesi” gibi denetim problemleri üzerine yoğunlaşmalıdır.

5.3. Denetim hunisi

Yukarıda anlatılan teknik, problemleri denetim konusuna dönüştürmek amacıyla kullanılan ve *denetim hunisi* olarak adlandırılan sürecin ilk adımını oluşturmaktadır. Denetim hunisi kavramını performans denetimi projesini sınırlandırmak ve tanımlamak için kullanılmaktadır. Bu kısımda öncelikle denetim konusunu tanımlamak üzere denetim hunisinden nasıl yararlanıldığını göstereceğiz. Denetim hunisindeki diğer adımları ise 6. bölümde inceleme yoluna gideceğiz.



Denetim Hunisi

5.4. Denetim probleminin seçilmesi

Bölüm 5.2.'de gösterilen iki örnekte olduğu gibi denetim problemini ortaya koyacak otomatik bir mekanizma yoktur. Bu nedenle Sayıştay, denetim için bir konu, denetim problemi seçmelidir. Denetim konusunun seçimi, Sayıştay için kritik bir görevdir. Konusunun saptanmasında Sayıştay yönetiminin bağımsızlığı Sayıştayların farklı yasal konuları nedeniyle ülkeden ülkeye değişmektedir. Bazı ülkelerde parlamenterler problem seçiminde büyük etkiye sahipken, diğer bazı ülkelerde parlamenterlerin etkisi bulunmamaktadır.

Herhangi bir denetime başlayan Sayıştay'ın, olası denetim problemlerini kıyaslamak üzere yararlanacağı birkaç “*Seçme Kriteri*” bulunmaktadır. En önemlileri:

- Problemin uygunluğu
 - önemlilik (önemliliğinin parasal boyutu –vatandaşlar açısından önemi)
 - risk (etkin olamamanın)
 - problemin türü (yapısal, uzun dönemli vb.)
- Denetimi yürütme olasılığı
 - elverişli denetim metotlarının uygulanabilirliği
 - mevcut kaynaklar (bütçe, ulaşım, zaman)
 - uygun denetim yeteneklerinin mevcudiyeti
 - diğer kurumlarca yapılmakta olan değerlendirmeler
- Denetimin yaratacağı muhtemel değişiklikler
 - muhtemel çözümler (kaynak artışı ile sağlanabileceklerin dışında)
 - hükümetin veya denetlenenin değişime göstereceği ilgi

Önemlilik kriteri mutlaka parasal büyüklük olarak düşünülmemelidir. Örneğin, önceki bölümlerde tartıştığımız sıtma probleminde olduğu gibi, bazı konularda parasal açıdan ifade etme güçlükleri bulunabilir. Öte yandan, sıtmadan ölen ve muzdarip olan birçok insan açısından bakıldığında, hem genel olarak ulus hem de sıtmadan olumsuz etkilenenler bakımından problemin büyük önemliliğinin bulunduğu açıktır. Keza sıtma geçici bir problem olmayıp, uzun dönemli ve yapısal nitelikte bir problemdir.

Performans denetimi açısından risk, kamu kuruluşlarının veya programların etkin veya verimli çalışmama riski olarak tanımlanabilir.

Risk, ayrıca örneğin, yeni bir yasa uygulamaya konulduğunda veya yeni bir teknoloji hizmete sunulduğunda, personelin konumundaki değişmelerde, soyut amaçlı ve hedefli programlarda ve alışılmadık işlerde ortaya çıkabilir.

“Denetimi yürütme olasılığı” kriteri denetimin kaynaklar yönünü yani tutumluluğunu ve denetim için gerekli yetenekleri ve metodoloji yönlerini kapsar. Kurum dışı danışmanların yardımı olmadan veya önerilen metotlarla, denetim uygulamasının çok pahalı veya zor olduğu durumlar bulunabilir. Örneğin kırsal alanlarda veri toplanması zaman alıcı ve pahalı olabilir. Hatta bazen uygun verilerin toplanması imkânsız olabilir. Bu nedenle verinin elde edilebilirliğinin kontrolü denetim problemi seçiminin önemli bir parçasıdır.

Denetlenen birim, diğer kurumlar tarafından yapılan değerlendirmelerin objesi olabilir. Bu durumda aynı zamanda birkaç değerlendirmenin objesi olmaktan dolayı denetlenenin isteksizliği denetlenen bakımından uygulamada problemler doğurabilir. Kaynaklar yetersiz olduğu için bu gibi durumlarda diğer bir denetim probleminin seçilmesi daha pratik olabilir.

Sayıştay açısından bakıldığında bazen “*tematik denetim*” olarak adlandırılan benzer türde birkaç denetim yapmak bir avantaj olabilir. Bu tür denetimlerde, benzer metot ve yaklaşımlar kullanılabilir ve çeşitli alanlardan elde edilen sonuçlar daha büyük etki yaratmak amacıyla karşılaştırılabilir.

Performans denetçileri daha etkin bir kamu sektörü yaratmak üzere hükümetin ve kamu kuruluşlarının etkinliğinin değerlendirilmesiyle ilgilendiklerinden “Denetimin yaratacağı muhtemel değişiklikler” kriteri önemlidir. Daha fazla kaynak tahsis etmek suretiyle problemlerin çözümü kurumların etkinliğini birebir olarak geliştirmez. Denetçiler, tahsisatlarda artış sağlayacak tavsiyelerden ziyade, idari sistemlerde, organizasyonda vb. değişimi sağlayacak tavsiyelerde bulunmaya özen göstermelidirler.

Denetimde, denetlenen birimin kararları ve ilgisi performans denetimi için bir ön şart değildir ama bir zamanlama sorunu olarak dikkate alınabilir. Örneğin, henüz yeni tamamlanmış bir program normalde bir denetim konusu için uygun değildir. Bunun yerine denetçi doğru zaman için beklemeyi tercih edebilir. Elde edilen sonuçların birkaç yıl sonra değerlendirilmesi Parlamentoda ve denetlenen birimde daha fazla ilgi uyandırabilir.

5.5. Denetim probleminin formülasyonu

- Denetçilerin denetim problemini seçtikten sonra, bu problemi doğru bir şekilde formüle etmeye çaba sarf etmeleri önemli bir husustur. Ayrıca denetim probleminin somut bir şekilde formülasyonu gerçek denetim problemlerini, bu problemlerin sonuçlarından ve belirtilerinden ayırt etmeye yarar. Aşağıda, 5.2. kısmındaki problem analizlerine dayanarak tanımlanan birkaç denetim problemi örnek olarak verilmiştir:
- Sıtmadan birçok kişi ölüyor.
- Birçok insan sıtmaya yakalanıyor.
- Sıtma ile ilgili sağlık eğitimi etkin değil.
- Okul kitapları gecikiyor.

Formülasyonla ilgili olarak bazı tavsiyeler:

- Tek problem üzerine yoğunlaşın ve birkaç farklı konuyu karıştırmayı denemeyin.
- Denetim problemini, problemin varlığını açıkça şekilde açıklayın.
- Problemin nedenlerini veya probleme ilişkin izahatları göz önünde bulundurmayın. (bunlardan hipotez olarak yararlanılabilir bkz. 6.2.3.)

5.6. Denetim probleminin ön inceleme aşamasında ortaya konulması

İdari açıdan, denetim probleminin seçimi, ön çalışma raporunun genel kısmında ortaya konulmalıdır. Belirli bir denetim probleminin seçilmesine ilişkin karar, denetçilerin denetim alanı tanımına, olası problemlere ilişkin düşüncelerine ve ön incelemede yapılan bulgu analizlerine dayanır. (Bkz. Ek-1)

Denetim Probleminin Seçimi

Denetim problemi seçmenin farklı yolları bulunmaktadır. Bunlardan ikisi aşağıda verilmiştir:

Formüle edilmiş bir yaklaşım

“Kamuya ait benzin istasyonlarıyla ilgilendik. 10 problemin sıralandığı bir liste ile işe başladık ve bunlardan beşini olası denetim problemleri olarak belirledik:

- a) İç kontrol sistemi,
- b) Müşteri işbirliğinin çeşitli problemleri,
- c) Tarifelerin belirlenmesi,
- d) Kalifiye personelin eksikliği,
- e) Bakım ve onarım işlerinin verimsizliği,

Daha sonra problemleri aşağıdaki kriterlere göre 1 (olumlu) ve 0 (olumsuz) referanslarını vererek değerlendirdik.

<i>Kriterler</i>	<i>Problemler</i>				
	a	b	c	d	e
Risk ve önemlilik	1	0	1	1	1
Denetçilerin yeterliliği	0	1	0	0	1
Problemin uygunluğu	0	1	0	1	1
Mevcut kaynaklar	1	0	0	1	1
Toplam Puan	2	2	1	3	4

Bu test bize, tamir ve bakım fonksiyonundaki düşük verimliliğin temel denetim problemi olduğunu gösterdi. Daha sonra bu gerçek, ön incelemede ve tam inceleme sırasında toplanan kanıtlarla doğrulandı.”

Gayri resmî araştırma süreci

“Kitle iletişim araçları aracılığıyla Tarım Bakanlığında yapılan işlerin uzun zaman aldığı şeklinde çeşitli sinyaller aldık. Bundan yola çıkarak, bir ön inceleme yaptık. Personelle mülakatlar yaparak, gecikmelerle ilgili bir problem olduğunu saptadık. Önce aşırı stokun da büyük bir problem olduğunu düşünmüştük. Bazı gazete haberlerine göre Tarım Bakanlığının yaklaşık dört yüz yıl yetecek stoku bulunuyordu. Başlangıçta, aşırı stoku denetim problemi olarak kabul etmeyi kararlaştırdık. Ancak daha sonra, planlama işlemi sırasında sadece birkaç maddenin aşırı biçimde stoklandığını anladık, böylece stok problemi artık geçerliliğini yitirdi. Sonuçta denetim problemi olarak gecikme problemini seçtik.”

(İsveç Sayıştayı performans denetimi kurslarındaki katılımcılardan alıntılar)

Bölüm 6

Denetim Projesinin Planlanması

Bu bölümde planlama, esasen ön incelemenin bir parçası olarak düzenlenmiş ve çalışma planında belgelenmiş olarak ele alınacaktır. (Bkz. Ek-1)

6.1. Planlamanın farklı türleri

Denetim projesi¹ bakımından iki farklı planlama türünü birbirinden ayırt etmeliyiz:

- Kısa dönemli veya operasyonel planlama
- Uzun dönemli veya stratejik planlama

Kısa dönemli planlama “gelecek hafta ne yapacağız?” veya “mahalline ziyareti nasıl düzenleyeceğiz?” gibi sorularla ilgilidir ve proje boyunca devam eder.

Uzun dönemli planlama ise, her şeyden önce projenin başında veya düzenli aralıklarla yapılır ve projenin temel tasarımı, denetim probleminin seçimi vb. gibi stratejik konuları ele alır.

Bu bölümde stratejik planlama üzerinde duracağız.

Planlamayı *metodolojik planlama* ve *idari planlama* olarak ayırmak yararlı olabilir ve bundan sonra bu kavramları kullanacağız. Bununla birlikte, çeşitli planlama türlerinin birbiri ile yakından ilişkili olması gerektiğine dikkat etmek gerekir.

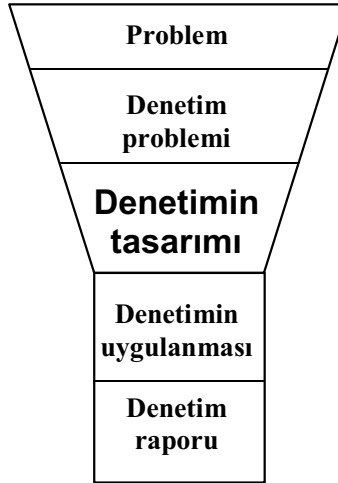
¹ Performans denetim çalışması bir bakıma sınırlı bir zamanda belirli bir ürünü (rapor) ortaya koymayı hedefleyen ve geçici bir organizasyona (proje ekibi) sahip bir proje olarak kabul edilebilir.

6.2. Metodolojik planlama

6.2.1. Denetim hunisi ve denetimin tasarımı

Denetim projelerinin bütün türleri için standart bir tasarım bulunmamaktadır. Tasarım, farklı yeterlilik, tecrübe vb. düzeylerine sahip olunması nedeniyle denetimden denetime ve yine denetçiden denetçiye değişebilir. Gene de, “denetim hunisi” açısından sunacağımız temel bir çalışma şekli bulunmaktadır.

5. Bölümde kısmen söz edilen “Huni”, genel nitelikli problemlerden türetilen denetim problemlerinin olduğu durumda gösterilmişti. Söz konusu huni denetim projesinin metodolojik açıdan planlamasında yeni adımları göstermek için de kullanılabilir.



Denetim Hunisi

Metodolojik planlama, bir *denetim tasarımı*nın oluşturulması ve

- Denetimin alanı
- Hipotezler
- Değerlendirme kriterleri
- Veri toplama metotları

hususlarında karar verilmesi ile ilgilenir.

Denetim tasarımının farklı aşamaları izleyen bölümlerde tartışılacaktır. Veri toplama metotları ise bu konuya verilen özel önemden dolayı 7. bölümde ayrı olarak ele alınacaktır.

Pedagojik nedenlerden dolayı adım adım ilerleme tarzında bir yaklaşım izleyeceğiz. Uygulamada farklı aşamalar, farklı bir sırada hatta aynı zamanda bile yapılabilir.

6.2.2. Denetim alanı

Denetimin yürütülmesini sağlamak ve denetime en önemli açılardan odaklanmak için denetçiler inceleme alanını sınırlandırmalıdır. Sınırlandırma, aşağıda gösterildiği gibi, çalışmanın farklı aşamalarında ve farklı açılardan yapılmalıdır.

SINIRLAMA AÇILARI	ÖRNEK
Denetimin objesi	Bir bakanlık veya sektörün tümü
Coğrafi sınırlandırma	Bir veya birkaç bölge
Zaman sınırlaması	Bir veya birkaç yıl

Okul kitaplarının dağıtımını örneğimizden (bkz. 5.2.2.) hareketle, yukarıda hususların tümünde sınırlamalar getirilebilir.

- Denetimin objesi
 - Kuruluş merkezi, bölgesel ve mahallî düzeyde mi konuya dahil edilmelidir?
 - Okullar dahil edilmeli mi ?
 - Sadece kitap dağıtımını mı yoksa bununla birlikte satın alınması ve ihalesi de dahil mi?
 - Hangi düzeyde okulların ve hangi konunun seçilmesi gerekir?
- Coğrafi sınırlamalar
 - Hangi bölgeler ve mahalleler analiz edilmeli?
 - Hangi tür okullar analiz edilmeli? (kamu okulları veya özel okullar ve ilk veya ortaokullar)

- Zaman sınırlamaları
 - Hangi tarihsel dönemler arası analiz edilmeli?

Coğrafi ve zaman açısından sınırlamalar getirilmesi, hem denetim konusunun tanımlanması hem de veri toplamanın sınırlandırılması bakımından uygundur. (Bkz. Bölüm 7) Bu meseleler hakkında alınacak kararların bazıları, çalışma planının parçası olarak ele alınmalı, bazıları ise daha sonra kararlaştırılmalıdır.

6.2.3. Hipotezler

Denetçi genellikle daha sonra, denetim problemi ile ilgili olarak hipotezler oluşturmaya yönelir. Hipotezler belirli ifadeler olup şu özellikleri taşıyacak biçimde formüle edilmelidir:

- (Analiz edilen denetim problemine) uygun olmalıdır.
- (Doğruluğu veya yanlışlığı) test edilebilmelidir.
- Olumsuz şekilde formüle edilmelidir. (kurumun *etkin olmadığı*, planlama fonksiyonunun *iyi işlemediği* vb. ifadelerle).

Daha önce ifade edildiği gibi denetçinin görevi, denetlenen birimin performansını *açıklamak* ve *değerlendirmektir*. Bu nedenle hipotezler denetlenenle ve denetim problemi ile de bağlantılı olmalı ve 2.5. bölümünde gösterildiği gibi kurum içi faktörleri de kapsamalıdır.

Hipotezler, muhtemelen mantıksal sebeplerden veya ampirik bulgulardan elde edilen ve ön inceleme sırasında yapılan problem analizine dayandırılır.

Normal olarak tam inceleme on hipotezden daha fazlasını içermemelidir.

Örnek: Okul kitaplarının tedarik edilmesi ve dağıtılması

Denetçiler “ilkokullara verilen okul kitapları gecikmektedir” şeklinde tanımladıkları denetim problemini incelerken, gecikme nedenlerini açıklayan aşağıdaki hipotezlere yanıt arayacaklardır:

1. Merkezî düzeydeki planlama etkin değildir.
2. Bölgesel düzeydeki dağıtım fonksiyonu tatmin edici değildir.
3. Mahallî düzeydeki personel yeterli bulunmamaktadır.

Hipotezler *spesifik* veya *açık* olabilir. Bunlar arasındaki fark aşağıda gösterilmiştir:

SPESİFİK HİPOTEZ	AÇIK HİPOTEZ
Merkezi düzeyde planlama zayıftır	Dağıtım sisteminin kurum içi fonksiyonları tatminkâr çalışmamaktadır.

Denetçinin hipotezlerden oldukça emin olduğu durumlarda, spesifik hipotezler kullanması yararlı olabilir. Diğer yandan işlerin çok daha fazla belirsiz olduğu durumlarda açık hipotezlerden yararlanmak daha uygun olabilir. Bu tür hipotezlerin denetim ilerledikçe daha spesifik hale getirilmesi gerekecektir.

Hipotez oluşturma

Denetimin birkaç kurum üzerine odaklandığı durumlarda, hem kurumların her biri hem de kurumlar arasındaki işbirliği açısından hipotezler oluşturmayı seçebiliriz. Bu seçimi daha kolay bir hale getirmek üzere, denetçi, hipotezleri açık bir şekilde belirli başlıklar altında oluşturabilir. Uygun olduğunda, hipotezler, denetim konusunun veya fonksiyonların farklı bölümlerine göre kurulabilir.

Okul kitabı örneğimizde, hipotezler tedarik ve dağıtım gibi farklı fonksiyonlara göre düzenlenebilir. 5.2.'de açıklanan sıtma örneğinde ise hipotezler, sağlık eğitimi ve koruma birimlerinin her biri için formüle edilebilir.

Hipotez testlerinin planlanması

Planlama aşamasında denetçi test etmeyi kolaylaştıracak veya hipotezleri doğrulayacak verinin toplandığından emin olmalıdır. Bu ise, 8.4.2.'de ayrıntılı bir şekilde gösterilen özel bir "hipotez kontrol formu" nun sistematik olarak kullanılması yoluyla gerçekleştirilebilir.

6.2.4. Değerlendirme kriteri

Daha önce 2.3.1. bölümünde tartıştığımız gibi denetçiler, programın veya denetlenen birimin faaliyetlerinin fiilî sonuçlarını bir denetim standardı ile karşılaştırmak zorundadırlar. Bu karşılaştırma hipotezlerle birlikte denetim problemini (okul kitaplarında gecikme vb.) de kapsayacaktır. Kuşkusuz, ideal durum denetlenen birimin kendisinin veya hükümetin belirli bir çıktı düzeyini hedeflemesi veya etkiler bakımından ölçülebilir hedefler belirlemesidir.

Hipotezler nasıl formüle edilmelidir?

Burada, hipotez formülasyonunun çeşitli yollarını göstermek için varsayıma dayanan bir denetim problemi –ordu araçlarının yetersiz bakımı– kullanılmıştır.

“Savunma politikası açık değildir.”

Yorum: Bu hipotez araştırılmakta olan problemde çok daha geniş bir problemi yansıtmaktadır.

“Sürücüler yetersizdir”

Yorum: Araçların sürüş tarzı, bakım gereksinimini etkilemekle birlikte, denetim problemine uygun değil.

“Tamirattan sonra kontrol yapılmamıştır.”

Yorum: Bu hem denetim problemi ile ilgili hem de test etme imkanı olan iyi bir hipotezdir.

“Tamirat ve bakım servisleri yeterli midir?”

Yorum: Neredeyse denetim probleminin aynısı, çok geniş bir ifade ve test edilemez, bu şekliyle bir hipotez değildir.

“Hükümet ordunun alımlarına öncelik vermelidir.”

Yorum: Çok genel ve ilgili değil. Denetim yetkisi dahilinde olmayan ve kaynaklar bakımından öncelik meselelerini ilgilendiren siyasal değer yargılarını içeriyor.

“Periyodik bakıma uyulmamaktadır.”

Yorum: Denetim problemi ile büyük oranda ilgili ve test edilme olanağı olan iyi bir hipotez.

“Atölyede az sayıda personel bulunmaktadır.”

Yorum: Kuşkusuz bu problem, araçların bakımını etkiler ancak “daha fazla kaynak kullanma” sonucuna yol açan hipotez kullanmayı tavsiye etmeyiz.

“Ordu araçları kötü durumdadır”

Yorum: Bu, denetim probleminin bir sonucudur ve aynı zamanda denetim probleminden daha kapsamlı bir hipotezdir.

(Yukarıdaki örnekler İsveç Sayıştay performans denetimi kurslarında kullanılmaktadır.)

2.3.1.'deki "sıtma örneği"inde denetlenen birim "önümüzdeki bir kaç yıl içinde sıtma sorununu %20 azaltma"yı hedeflemişti. Denetçiler bu konuyu etkinlik açısından analiz ederlerken, saptanmış olan hedefle, ulaşılan gerçek rakamları karşılaştıracaklardır. Fiilî azalmanın %14 olduğunu varsayalım. Hedeflenenden daha düşük olan bu azalmanın kabul edilebilir bir rakam olup olmadığını değerlendirmek bakımından diğer alanlardan elde edilecek verilerin bu rakamla mukayese edilmesi denetçiler açısından ilgi çekici olabilir.

Hedefin "sıtma sorununun sayısını azaltmak" şeklinde belirli bir oran sınırlandırması olmaksızın formüle edilmesi halinde; ulaşılan gerçek sonuçları, birbiri ile karşılaştırma gereği daha açıktır. Karşılaştırmalar;

- Aynı bakanlığın birbirini izleyen yıllara ait istatistiklerinden,
- Farklı bakanlıkların benzer faaliyetlerinden,
- Uluslararası kurumlardan, araştırmalardan sağlanan uluslararası standartlardan vb.,
- Denetlenenin kendisi tarafından oluşturulan standartlardan,
- Denetçinin sağduyusu ve deneyimine vb. dayanarak oluşturulan standartlardan,
- Özel sektördeki benzer faaliyetlerden,
- Etkilenen insanların taleplerinden veya beklentilerinden elde edilen verilerden yararlanılarak yapılabilir.

6.2.5. Denetim tasarımının tüm unsurları birbiri ile ilişkili olmalıdır

Denetim tasarımı, denetim probleminin incelenmesini kolaylaştırmak için yararlanılan bir araç olup sonuçta, denetim problemi ile açık bir şekilde bağlantılı olmalıdır. Ancak, denetim tasarımının yukarıda da belirtilen dört farklı unsurunun birbiriyle ilişkili olması gerekir. Bunun anlamı, örneğin denetim alanı ve hipotezlerin birbiriyle uyumlu olmasıdır.

Metodolojik planlamada kullanılan kavramlar

Problem	Toplumdaki memnuniyetsizlik durumu
Denetim problemi	Denetimde incelenecek problem
Denetimin tasarımı	Denetim alanı, hipotezler, değerlendirme kriterler ve veri toplama metotları ortaya çıktığında denetimin genel olarak tasarlanması
Denetim alanı	Denetim probleminin belirli bir denetim konusu, ülkenin çeşitli kısımları, farklı zaman periyotları vb. bakımından sınırlandırılması
Denetim konusu	Denetlenen kurum, sektör veya program. Denetlenen kurum/program yönetiminin özel ilgi alanına girdiğinde, denetlenen birimden söz etmiş oluruz.
Hipotez	Denetlenenle ilgili ve doğru veya yanlış olduğu test edilebilen, bir ifade
Değerlendirme kriterleri	Denetlenenin performansını değerlendirmeye yönelik standartlar

6.2.6. Denetim tasarımı sırasında yapılan hatalar

Deneyimlerimizden denetim tasarımının, performans denetim projesinin başarısı bakımından can alıcı bir niteliğe sahip olduğunu bilmekteyiz. Planlama zaman alıcı bir süreç olup denetim tasarımı da bu devam eden süreç içinde geliştirilmelidir.

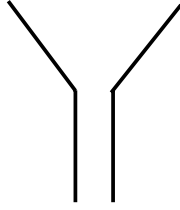
Bazı denetçiler planlamaya çok az zaman ayırırlar. Bu tür planlama, sonuçta, yanlış veya çok az ya da çok fazla veri toplanmasına yol açabilecektir. Bu ise, denetlenen birimin performansının değerlendirilmesini imkansız hale getirecek ve çalışma boşuna yapılmış olacaktır.

Diğer yandan denetim işini aşırı, çok fazla veya çok ayrıntılı bir şekilde planlayan denetçilere de –örneğin problemle hiç de ilgili olmayan veya çok detaylı hipotezler vb.– rastlayabiliriz.

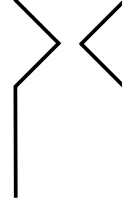
Denetim Hunisi

Denetim ilerledikçe, mevcut denetim hunisi çalışma planında gösterilen şeklinden uzaklaşabilir. Bunun, örneğin kötü planlama, dış engeller vb. birçok farklı nedenleri vardır. Aşağıda denetçilerin yorumlarıyla birlikte bazı tipik hatalar gösterilmektedir:

“Normal” denetim hunisi

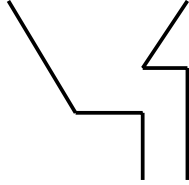


Genişleyen huni



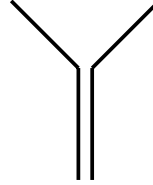
“İncelediklerinize fazla duygusal biçimde müdahil olmamız huninin genişlemesine yol açtı.”

İlgi alanı değişen huni



“Denetlenenin açıklamalarını çok fazla dinledik ve sonuçta denetimin ilgi odağının kaymasına sebep olduk.”

Çok daralan huni



“Çok hızlı biçimde denetlenenin özelleştirilmesi bir alternatif çözüm haline geldi. Hipotezlerimizin çoğu güncelliğini yitirdi.”

(İsveç Sayıştayı performans denetimi kurslarına katılan denetçilerden yapılan alıntılar)

6.3. İdarî planlama

Bu kısımda birkaç idarî planlama prosedürü ve kuralı anlatılmaya çalışılacaktır.

6.3.1. Denetimin organizasyonu

Denetim projesi, denetçiler açısından oldukça uzun bir zamana ihtiyaç gösterebilir. Bu uzun süreçte denetim projesini tek başına yürütmek genelde güçtür. Öte yandan, ekipte yer alması gerekenden fazla denetçi iç iletişim, koordinasyon vb. gibi problemlere yol açabilir. Bu nedenle, performans denetim projesini yürütmek için en az iki, en fazla dört kişiden oluşan ekiplerden yararlanılması tavsiye edilir.

Performans denetçileri, bir bakıma organizasyonları analiz etmek için yaygın metotları kullanabilen, genel bilgilere sahip kişilerdir. Hiçbir zaman tıp, yol bakımı vb. gibi alanlarda uzman değillerdir. Bu özellik denetimlerin çoğunda, denetçiler açısından bir problem teşkil etmez. Ancak denetçilerin uzmanlık bilgisine ihtiyaç duydukları durumlar olabilir. Bu gibi durumlarda danışman, doktor, mühendis vb. istihdam etme imkanının bulunup bulunmadığı dikkate alınmalıdır. Gerektiğinde ihale prosedürlerinden yararlanılmalı, danışmanın rolü ve görevi açıkça belirlenmelidir.

Keza ekip içindeki sorumluluk belirlenmeli ve görevler uygun bir şekilde paylaştırılmalıdır. Performans denetiminde geniş kapsamlı bir iş bölümü verimli değildir. Ekibin tüm üyeleri proje gelişiminin bütününe kavrayabilmelidir. Bununla birlikte, en deneyimli veya kıdemli denetçi, genellikle *ekip lideri* olarak görevlendirilir. Aynı şekilde ekip lideri, denetlenenle iletişimde, yönetime raporlamada, proje planlamasında vb. özel görevler üstlenebilir.

6.3.2 Zaman çizelgesi

Proje zaman çizelgesinden yararlanılarak planlanmalıdır. Bu çizelge, denetçilerin projeyi öngördükleri gün sayısında ve makul bir süre içinde bitirmelerini kolaylaştırır. Aynı şekilde zaman çizelgesi, proje içindeki farklı faaliyetlerin birbiri ile bağlantısının kurulabilmesini de sağlar. Bazı faaliyetler, muhtemelen diğer bir kısım faaliyetlerin sonuçlarına dayandırılacak ve bu nedenle de faaliyetlerin doğru sırayla uygulanması sağlanabilecektir. *Zaman çizelgesi; bir faaliyet planı veya bir zaman planlama tablosu* şeklinde yapılabilir. (Bkz. Ek-1)

Farklı faaliyetler için gerekli olan zamanı tahmin etmek çoğu zaman güçtür. Bu, özellikle “alan çalışmasını” (ülkenin diğer kısımlarına gidilmesi, mülakatlar vb.) yakından ilgilendirmektedir. Maliyetlerin en aza indirilmesi bakımından mahalline yapılan ziyaretlerin mümkün olduğu kadar verimli şekilde planlanması önemli bir husustur. Denetçiler daha önceki deneyimlerine dayanarak standart tahminlerde bulunabilirler.

Çalışma ortamında denetçiler

Proje ekibi genellikle aynı ofiste çalışan iki veya üç kişiden oluşur. Ancak, denetçinin daha zorlayıcı diğer çalışma koşullarına hazırlıklı olması da gerekir. Buna ilişkin iki örnek aşağıda verilmiştir:

Aynı ekipte ancak farklı bürolarda çalışma

“Ön incelemenin başlamasıyla meslektaşım merkez büronun bulunduğu başkente gitti ve iki hafta orada kaldı. Bu iki hafta içinde incelemeyi planladık ve bakanlıklarda birkaç mülakat yaptık. Daha sonra çalışmalarımızı ayrı ayrı yaptık ve maaşlarını almak üzere yerel büromuzdan, merkez büroya kadar giden meslektaşlarımızla bilgi alışverişinde bulduk. Meslektaşım benimle beraber daha fazla mülakat yapmak için bir kere geri geldi.

Bazı günler kurstan eve gelirken yol üzerindeki merkez büroya uğradık ve tam incelemeyi planladık. Daha sonra bir süre için finansal denetim yapmak üzere ayrılmak zorunda kaldık. Bundan sonra anket hazırlayarak performans denetimi üzerine tekrar çalışmaya başladık. Taslakları hazırladık ve bu taslakları, yorumlarını almak üzere başka meslektaşımıza gönderdik. Tabii ki telefonla da görüştüysek de, bu zor oldu. Çoğunlukla enerji sistemi ile ilgili problemlerle karşılaştık, bu yüzden telefonlar çalışmadı.

Tam inceleme sırasında meslektaşım kendi bölgesi içinde bilgi topladı. Ben de aynı şeyi kendi bölgemde yaptım. Meslektaşım bakanlıklardaki mülakatlarımızı bitirmede güçlüklerle karşılaştı. İki hafta boyunca ziyarette bulundu, raporu beraber yazdık. Daha sonra rapor daktilo edildi ve düzeltmeler tarafımdan yapıldı.

Meslektaşım ön inceleme ve tam inceleme sırasında beni toplam beş kez görmek zorunda kaldı. Kuşkusuz bu türden, birlikte çalışma hem daha güç hem de daha pahalıydı; Genel anlamda bunun çalışma planı sayesinde mümkün olduğunu düşünüyorum. Biz çalışma planından birbirimizi izlemek amacıyla bir kontrol aracı olarak yararlanmıştık.

Yalnız çalışma

“Yalnız çalışma zordu. Özellikle de mülakatları yapmak. Mülakatlar sırasında danışmanım bana eşlik ederdi ama o müsait olmadığında diğer meslektaşlarım yardımcı olurdu. Proje hakkında gerçekten, sağlıklı bilgileri olmadığından mülakatlar için not alma, soru sorma gibi faaliyetlerin tüm sorumluluğunu üstlenmek zorunda kalıyordum ve bu da oldukça güçtü.”

(İsveç Sayıştayı performans denetimi kurslarına katılan denetçilerden alıntılar)

6.3.3. Projenin bütçesi

Performans denetim projesinin idaresine ilişkin bir bütçenin harcanması, Sayıştayda normal olarak kullanılan bütçe şekliyle bağlantılı olmalıdır. Çoğunlukla bütçe sistemi ve bütçeleme yaklaşımı Sayıştay'dan Sayıştay'a büyük ölçüde değişmektedir. Bu ise performans denetim projelerine yönelik proje bütçelerinin örneğin bütçenin fonksiyonu, bütçede yer alması gereken kalemler vb. ile ilgili olarak da farklılık göstereceği anlamına gelir.

Örneğin İsveç Sayıştayında, her bölüm kendi bütçesinden sorumludur ve her bir projenin kendi bütçesi vardır. Bütçe projenin tüm maliyetlerini kapsar. Personel maliyetleri, hem denetçilerce harcanan zamanı hem de proje üzerinde çalışan denetçilerin maliyetlerini ölçebilen bir proje tabanlı zaman ölçüm sisteminin yardımı ile hesaplanır.

6.3.4. Denetimin gelişiminin izlenmesi

Denetim sırasında düzenli olarak izleme toplantıları yapılması önerilir. Bu, proje ekibinin kaynak durumu ve projenin seyri hakkında Sayıştay yöneticilerine düzenli olarak rapor vermesi anlamına gelir.

6.3.5. Denetlenenle işbirliği

Denetçiler, denetleneni projenin ilerleyişi hakkında sürekli olarak bilgilendirmekle yükümlüdürler. Denetçiler ve denetlenen birimin personeli arasındaki sürekli diyalog ve karşılıklı anlayış, özellikle denetim raporundaki tavsiyelerde ve sonuçlarda mutabakat sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır.

Denetlenenle işbirliği

“Kurum yöneticisinin desteğine sahip olmanız gerekir, aksi takdirde çalışmanız imkansız hale gelebilir. Bence bu desteği elde etmek üzere, ihtiyaç duyduğunuz pek çok bilgiyi onların verebileceklerini anlatmaya çalışmalısınız. Ayrıca size bilgi verenlerin başka birine değil, size bilgi verdiklerine inanmalarını sağlayın.”

“Ön incelemenin başlarında denetlenen kuruluşun bir yöneticisi ile görüştük. Bizden, bölüm başkanlarının tümü ile görüşmemizi istedi. Bir ofis tahsis edip bize tüm yöneticilerinin bir listesini vererek bir mektupla bu birimlerden ziyaretimiz sırasında bizimle işbirliği yapmalarını talep ettiler. Oraya gittiğimizde yönetici, şubeden bize bir vasıta sağlanmasını rica etti. Gerçekten bize yardımcı oldular.”

“Bir keresinde denetlenen birimdekiler bizimle konuşmak istemediler ve bize kendilerinin daha yüksek unvanlı olduklarını söylediler. Bu yüzden ofise geri gelmek zorunda kaldık ve yöneticilerimizden destek istedik. Şimdi yüksek dereceli memurlara nasıl yaklaşılabileceğini daha iyi biliyorum.”

“Daimi Sekretere bilgi verdik ve Sekreter bize çok iyi davrandı. Daha sonra bizi ilgili kısmın başkanına gönderdi. Bu kişi denetimimizden endişelenmiş göründü ve Sayıştayın her defasında onu güç durumda bıraktığını söyleyerek bizimle münakaşa etti.”

“Ön incelememiz sırasında denetlenen birime gittik, kamu bakanlıklarından biriydi. Başlangıçta yönetici işbirliğine oldukça yatkındı ve ofisinin karşı karşıya olduğu birim içi problemlerin çözümü için gerçekten yardıma ihtiyacı olduğunu anlattı. Daha sonra genellikle finansal denetçilerin ilgilendiği rakamlara ihtiyaç duyduğumuz anlaşıldı. Ama yönetici tutumunu değiştirdi ve bize: “Hayır, bize performans denetçisi olduğunuzu söylediniz, şimdi yatırımla ilgili rakamları nasıl getiririz. Bu tür bir bilgiyi size vermiyorum.” dedi. Karşılaştığımız problem buydu. Denetlenen, performans denetiminin ne olduğu hakkında gerçekten çok az şey bilir.”

“Denetlenen birimlerden bazılarının bizden şahsi birtakım beklentilerinin olduğunu farkında olmamız gerektiğini düşünüyorum. Örneğin daha yüksek bir maaş, daha fazla kaynak ve hatta kurum dışından birinin alınması.”

“Sayıştayda, performans denetimi fikrinin bizzat denetlenene benimsetilmesini düşünüyoruz. Ofis yöneticileri, direktörler ve daimi sekreterler için tam iki gün seminer düzenledik, toplam 20 civarında memuru performans denetimi üzerine bilgilendirdik. Hoşnut görünüyorlardı ve bizden gerçekten onları denetlemek için gelmemizi rica ettiler.”

(İsveç Sayıştayı performans denetimi kurslarına katılan denetçilerden alıntılar)

Projenin başlangıcında denetçi yönetimden bir temsilci eşliğinde, denetlenen birim yönetimine denetim projesini sunmalıdır. Denetim ekibini ve denetimi tanıtan bir kısa not hazırlanması da uygun olur. Not benzeri bir örnek Ek-2’de verilmiştir.

Genellikle, denetlenen birimdeki faaliyetlerin farklı yönlerini göstermek, denetlenenle görüşmelerde bulunmak üzere bir *iletişim grubu* oluşturmak yararlıdır. Bu uygulama, denetçilere hem denetim sırasında hem de kamuoyuna açıklanan nihaî rapordan önce görüşlerini sunma fırsatı verir. Ancak, denetlenene açıklandığında incelemenin seyrine etkide bulunabilecek hipotezler türünden birkaç önemli mesele bulunabilir. Bu nedenle, bu önemli noktalar iletişim grubunun gündeminde yer almamalıdır.

Mülakat sorularına, anketlere cevap verme, istatistiklere bakma zamanı geldiğinde, performans denetçisi denetlenenin yardımına açıkça ihtiyaç duyacaktır. Denetçinin geçici bir çalışma yerine de ihtiyacı olabilir. Uygulamadaki düzenlemelerle ilgilenmek bakımından denetçiler, denetlenen birimden özel olarak iletişimden sorumlu olacak bir kişiyi tayin etmesini rica edebilirler.

6.4. Çalışma planı, önemli bir planlama belgesidir

Tam incelemenin metodolojik ve idari planlaması, bir çalışma planı şeklinde formüle edilmeli ve yönetim tarafından onaylanmalıdır. Çalışma planı genellikle 3. bölümde sunulan ön inceleme raporunun bir parçasıdır. Ön çalışma raporunun standart yapısı ve çalışma planı Ek-1’de gösterilmiştir.

Bölüm 7

Veri Toplanması

Veri, *enformasyon (information)* ve *bilgi (knowledge)* bir dizi halinde birbiriyle bağlantılı benzer kavramlardır. *Veri* ilk gözlemdir. Derlenen veriler *enformasyona* dönüştürülür. Analiz edilen enformasyon ise *bilgi* haline gelir.

“Ne *tür* veri toplanacağına” ve “nasıl veri toplanacağına” karar verilirken veri toplamanın amacı önem kazanır.

7.1. Veri toplamanın amacı

Performans denetim projesi sırasında değişik amaçlar için veri toplanabilir. Veriler genellikle denetim konusunun belirlenebilmesi, etkilerin ve çıktının ölçülebilmesi ve değerlendirilebilmesi böylece hipotezlerin test edilmesi suretiyle denetlenen birimdeki yetersizliklere göre performansın açıklanması için toplanır.

Veri toplama, denetçinin denetlenen kurumun fonksiyonlarını anlamaya çalıştığı bir içsel öğrenme sürecinin bir parçası da olabilir. Denetçi, kamu idaresinin yönetim şekli hakkında genel bilgiye sahip olsa bile, ilgili bakanlığın veya programın son durumunu yansıtan bilginin, “gerçek” durumun öğrenilmesi gerekir.

Veri toplamanın niteliği genellikle proje boyunca değişecektir. Projenin başlangıcında, örneğin ön inceleme sırasında denetçi genel ve kapsamlı enformasyon türleriyle ilgilenecektir. Proje ilerledikçe sorulan soruların türü, kaynakların sayısı vb. bakımından daha fazla ve daha özel verilere ihtiyaç duyulacaktır.

7.2. Farklı veri türleri

Veriler farklı nitelikte olabilirler. Genellikle nicel veya *değişmeyen* ve nitel veya *değişebilen* verilerden bahsederiz. Nicel veriler sayısal ilişkiler ve sayılarla ilgilidir. Nitel veriler ise örneğin bir iş yerindeki şartlar ile ilgili genel gözlemlerden veya fikirlerden ve düşüncelerden bahseder.

Nicel analizleri kolaylaştırmak için, nitel verileri nicel verilere dönüştürmek faydalı olabilir. Örneğin, mülakat yapılanlar tarafından farklı konular üzerine verilen yanıtlar çok sayıda beyanati içerecektir. Bu beyanlar “görüşülen 15 kişinin 2’si dışında vb.” gibi ifadeler kullanılarak nicel verilere dönüştürülebilir.

Farklı veri türleri; denetçiye genellikle farklı veri analiz türlerini uygulama imkânı veren farklı metotlardan yararlanılarak toplanır.

7.3. Anketler ve örnek olay incelemeleri

Veri toplama metotları, verilerin genişliğine göre belirlenebilir. Performans denetçisi tüm ülkedeki durumun veya popülasyonun bütününe genel bir görünümünü vermek isteyebilir. Bu tür bir çalışma verilerin bazen genel bir esasa göre toplanmasını gerektirir ve *anket* olarak ifade edilir. Denetçi, söz konusu problemi/alanı veya tüm popülasyonu temsil eden örnekler elde etme amacı ile veri seçebilir. Anketler nicel verilere odaklanır. İlkokullara kitap dağıtımını üzerine yapılan bir ankette örneğin, teslim edilen, geciken kitapların sayısı hakkındaki istatistikler bölgesel veya mahalli eğitim görevlileri eliyle toplanabilir.

Öte yandan popülasyonun her kesiminde yaygın olarak görülen bir durumun örneklerinden birini ayrıntılı olarak inceleme amacı güden *örnek olay incelemesi* de yapılabilir. “Örnek olay”, özel bir hadiseden veya konudan meydana gelebilir.

Örnek olay incelemesinin ardında yatan fikir, ilgili birimler ve sistemler hakkında bize çok şey söyleyebilen belirli bir örneğin incelenmesi, yani küçük örnek olay incelemelerinden genel sonuçlar çıkarma imkanının bulunmasıdır.

Örnek olay incelemesi denetçiye kurumsal süreçleri anlama ve detaylar üzerine yoğunlaşma imkanı verir. Bu tür incelemelerde mülakatlar, gözlemler, belge incelemesi vb. birkaç farklı metot kullanılabilir. Bu nedenle, örnek olay incelemeleri hem nicel hem de nitel verilere dayanabilir.

Okul kitaplarının dağıtımını örneğimizde, örnek olay incelemesi; idarecilerle, öğrencilerle, ailelerle ve öğretmenlerle mülakatların yapıldığı ve verilerin kaydedildiği tek bir bölgenin tek bir okulundaki dağıtım faaliyetlerinin tüm yönlerini ele alır.

Örnek olay incelemesi için konu seçerken birkaç farklı ilkeden yararlanılabilir. Örneğin performansı iyi olan bir denetlenen birimi, tatminkâr biçimde çalışmadığı bilinen bir diğeri ile karşılaştırabilir. Siyasal

ve kurumsal değişiklikler, uygunluk, coğrafi koşullar ve denetim maliyeti de örnek olay incelemesinin tasarımında önem taşıyan faktörlerdir.

Genellikle örnek olay incelemesi ile anketlerin kombinasyonu faydalıdır. Kitap dağıtımı örneğimizde, belli türdeki genel istatistiksel verilerin tüm ülke veya birkaç bölge için toplanması mümkündür. Buna ilaveten daha sonra birkaç mahalle veya okul düzeyinde bazı örnek olay incelemeleri de yapılabilir.

7.4. Veri toplama yolları

7.4.1. Veri kaynakları ve veri toplama metotları

Pek çok farklı veri kaynağı bulunmaktadır. Genellikle denetçiler kaynak olarak insanlardan, belgelerden veya fiziksel nesnelere örneğin binalar, okullar, sınıflar vb. yararlanırlar. Verilerin toplanmasında da yararlanılabilecek farklı metotlar bulunmaktadır. Amaçlarımız bakımından söz konusu kaynak ve metotlardan aşağıda belirtilenleri inceleme yoluna gideceğiz:

VERİ TOPLAMA METODU	METOTLA İLGİLİ ÖRNEKLER
Kişilere soru sorma	<ul style="list-style-type: none">• Mülakatlar• Anketler• Referans gruplar
Kişileri gözleme	<ul style="list-style-type: none">• Personelin günlük çalışmalarına eşlik edilmesi
Fiziksel nesnelere inceleme	<ul style="list-style-type: none">• Bir okuldaki araçların teftiş edilmesi
Yazılı belgelerden yararlanma	<ul style="list-style-type: none">• Belgelerin okunması• İstatistiklerin derlenmesi

Söz konusu farklı veri toplama metotları hem nicel hem de nitel veriler sağlayabilir. İyi bir denetim stratejisi farklı metotların birleşimini kullanır. Projenin başında kilit noktadaki kişilerle yapılan görüşmeler, örneğin farklı yerlerin ziyaret edilmesi ve belge incelemeleriyle desteklenebilir.

İzleyen sayfalarda, yukarıdaki tabloda gösterilmiş olan veri toplama metotları avantajları ve dezavantajları ile birlikte açıklanacaktır.

7.4.2. Kişilere soru sorma

Veri toplamanın belki de en önemli yolu insanlara soru sorulmasıdır. Soru sorarken sıkça başvurulan metotlar şunlardır:

- Yüz yüze yapılan mülakatlar
- Telefon görüşmeleri
- Anketler (genelde posta ile gönderilen yazılı sorular)

Bu metotlar farklı veri türlerini oluşturabilir. Genelde mülakatlar nitel veri üretme şeklini oluştururken anketler daha nicel karakterli veri üretecektir. Bunu bir örnekle göstereceğiz: Mülakatı yapan kişi, personele “Müdürünüz tarafından yapılan değerlendirmeyi nasıl buluyorsunuz?” diye sorduğunda, olumlu ya da olumsuz hususları belirten ve nitel veriler içeren *açık uçlu* yanıtlar alacaktır. Ankette ise bu soru müdürünüz tarafından yapılan değerlendirmenin “Çok zayıf, zayıf, iyi veya çok iyi” olduğunu düşünüyor musunuz? şeklinde düzenlenecektir. Bu, nicel veri elde edilmesi bakımından verilebilecek alternatif cevapların belirli şıklarla sınırlandırılması anlamına gelir. Ancak görüşmecinin, sabit yanıtli (şıklı) sorular yöneltmesini engelleyecek herhangi bir zorunluluk bulunmamaktadır. Aynı şekilde yapılan bir anket yanıtlarını kendi kelimelerinizle verdiğiniz açık uçlu soruları da içerebilir.

Yukarıdaki metotlardan en yaygın olanı yüz yüze görüşmedir. Bu nedenle yüz yüze yapılan mülakatlara anketlerle birlikte 12. bölümde daha detaylı olarak değinilecektir.

Denetçiler, denetlenen birim veya metodolojik konular hakkında denetlenen kurumun özel bilgilere sahip personelinden oluşan bir *referans grubundan* yararlanmaya da karar verebilirler. Bu tür bir grup kurulmasının amaçlarından biri veri toplamaktır, ancak denetçiler bu grupla ulaştıkları bulguları ve sonuçları da tartışma yoluna gidebilirler. Denetlenen birim personelinden bir referans grubu (iletişim grubu olarak da bilinir) söz konusu olduğunda, denetçiler, tavsiye ve sonuçlarla ilgili olarak denetlenenle mutabakat sağlamada bu gruptan rahatlıkla yararlanabilirler.

7.4.3. İnsanları gözleme

Doğrudan gözlem, teftiş raporlarının ve diğer resmî belgelerin arkasındaki somut gerçeklere ulaşabilmenin tek yoludur. Bu veri toplama metodu, kurumun idare düzeyinde ve resmi raporlarda gösterilen durumu ile ilgili olarak temel problemlerinin ortaya çıkarılmasını sağlar. Aynı zamanda denetçiye, yönetim ve personel arasındaki süreçleri ve ilişkileri inceleme fırsatını verir.

Veri toplamanın bu şekli zaman alıcıdır. Aynı zamanda önceden bildirilerek yapılan ziyaretler gösteriş, göz boyama gibi istenmeyen davranışlara yol açabilir.

Bu metodu kullanmanın farklı yolları bulunmaktadır. Denetçi iş yerlerini, okulları, hastaneleri vb. yerleri ziyaret etmeyi tercih edebilir. Diğer bir alternatif yöneticilere veya diğer görevlilere günlük işlerinde eşlik etmektir. Bir diğer imkân ise örneğin semt kliniğinde hastalara nasıl davranıldığını gözlemlemek için, bekleme salonunda oturmaktır. Denetlenen birimde yapılan toplantılarda dinleyici olarak bulunmak da faydalı bilgiler sağlayabilir.

7.4.4. Fiziksel nesnelere inceleme

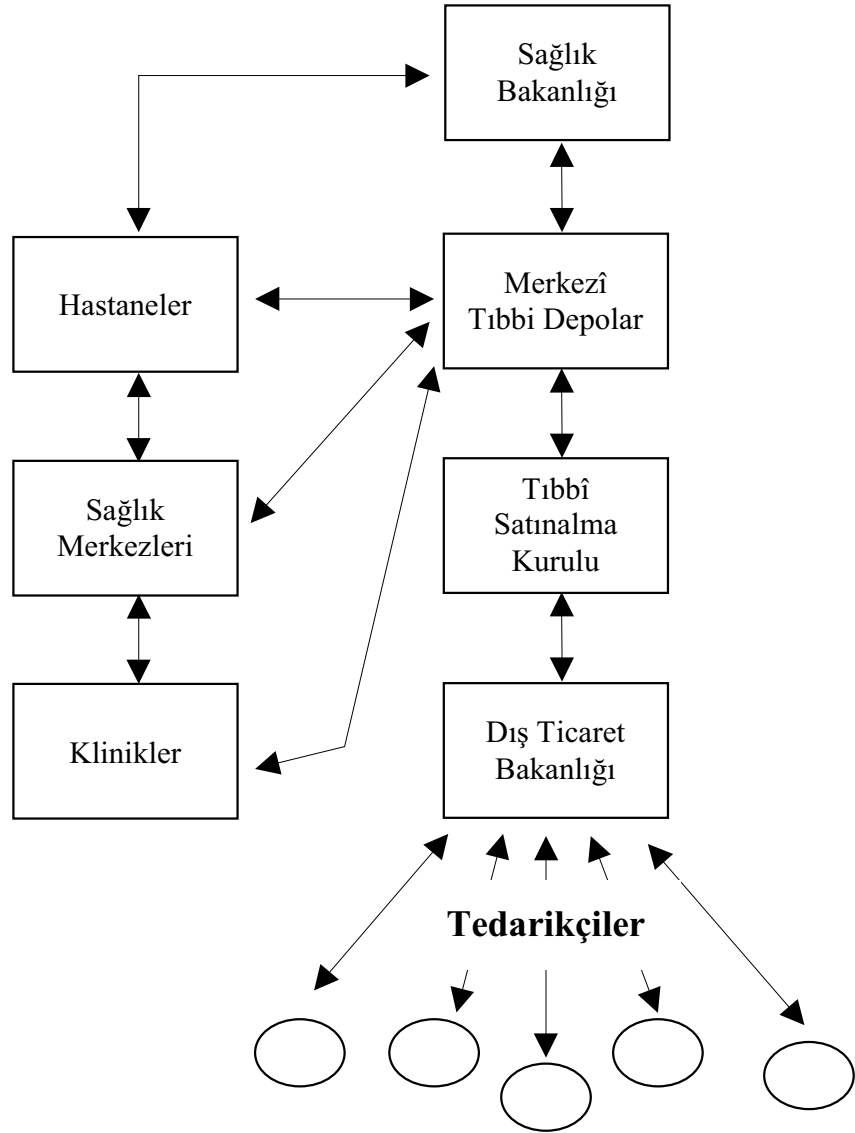
Binaları ve diğer tesisleri teftiş etmek veya gözlemlemek mümkündür. Örneğin bir ilkokulda yapılacak incelemede söz konusu olabilecek tipik konular şunlar olabilir:

- Okulun veya sınıfların standardı nedir?
- Kaç öğrencinin ders kitapları ve defterleri vardır?
- Depolarda kaç kitap bulunmaktadır?
- Depolama tesisleri ne kadar güvenlidir?

Denetçiler, daha sistematik bir çalışma şekli kullanarak, gözlemlerini nasıl yapacaklarını ve neyi inceleyeceklerini gösteren kontrol listeleri oluşturabilirler. Bu ise, okul örneğinde, teftiş için ziyaret edilen belirli bir düzeydeki bütün sınıflarda, kaç öğrencinin İngilizce ders kitabının olduğunu kontrol etme anlamına gelir.

Organizasyon şeması veri toplamayı kolaylaştırır

Veri toplamanın bir parçası olarak, denetim konusunun tanımlanması genellikle faydalıdır. Tanım veri toplanmasını kolaylaştıracak ve böylece bulguların sistem içindeki çeşitli aktörlerle bağlantısı kurulabilecektir. Organizasyonla ilgili bir şemanın çıkarılması, ön incelemeye başlamanın uygun bir şeklidir.



(İsveç Sayıştay performans denetimi kurslarında verilen örnek)

7.4.5. Yazılı belgelerden yararlanma

Hem resmî hem de resmî olmayan belgelerin incelenmesi büyük önem taşımaktadır. Bu tür belgelerin incelenmesi, denetçiye kurumun ve faaliyetlerinin resmî bir görüntüsünü verir ve çeşitli kamu faaliyetleri hakkında yasal ve siyasal bilgi sağlar.

Denetimde yazılı belgelerin, kanıt olarak ağırlıkları çok fazladır. Yazılı belgelerden denetçilerin bulgularının doğru olduğunu ispatlamak için de yararlanılabilir. Denetim raporunda yer alan ve bulguları destekleyen rakamlar ve şekiller, özellikle de finansal nitelikli olanları daha dikkat çekicidir.

Diğer taraftan, resmî belgeler çoğunlukla, sübjektiftir; kurumun ve faaliyetlerinin durumunu abartılı veya hatalı gösterir. Belgeler insanlar tarafından düzenlenir ve denetçilerin bu belgelerin hangi bağlamda ve niçin düzenlendiğini bilmeleri önemli bir husustur.

Denetçi genelde şunları inceler:

- Planlar, bütçeler vb.
- Kurumsal şemalar
- Farklı görevlilerin ve bölümlerin görev ve sorumluluklarının tanımı
- Muhasebe materyalleri
- Kuralları ve düzenlemeleri belirleyen kurum içi tamimler
- Eğitim amaçlı materyaller
- Mevcut iş belgeleri
- Denetlenen birimin değerlendirmeleri

Yazılı materyaller denetlenenden elde edilebileceği gibi kurum dışından, kütüphanelerden, arşivlerden, uluslararası kurumlardan vb. sağlanabilir.

Çoğu kurum hem bilgisayarlı hem de elle tutulan bir veri tabanına sahiptir. Çoğu ülkede bir devlet istatistik bürosu bulunmaktadır ve bu kurumdan örneğin bankalarla ilgili olarak ticari veri tabanından yararlı veriler elde edilebilir. Bu veri tabanları denetçilerin, henüz toplanmış ve derlenmiş güncel verilerden yararlanabilmelerini sağlayacaktır. Bu ise zaman ve para tasarrufu demektir. Genellikle özel bilgisayar derlemeleri sipariş edilmesi mümkün olmakla birlikte çok pahalı olabilir. Kendi kendinize istatistik toplama ve onları derleme çok zaman alıcıdır. Ayrıca istatistiksel hesaplardan ve tekniklerden yararlanma, bunların nasıl kullanılacağı hakkında bilgi ve deneyim birikimini de gerektirir.

7.5. Güvenilirlik ve geçerlilik

Denetim sırasında toplanan veriler, denetim raporunda kanıt olarak kullanılacaksa yüksek kalitede olmalıdır.

Verilerin kalitesi; güvenilirliklerine ve geçerliliklerine göre değerlendirilir. Söz konusu terimler, şu örnek yardımıyla açıklanabilir: Kaynayan suyun (100°C) içine atılan ve her defasında 82°C'yi gösteren bir termometre *güvenilir* bir ölçüm verir. Bir ikinci termometre bir dizi ölçümün tümünde 100°C'ye yakın birbirinden farklı rakamları gösterebilir. Birinci termometre geçerli değildir ancak mükemmel derecede güvenilir; ikinci termometre ise güvenilir değildir ancak nispeten *geçerlidir*. Bir termometrenin suyun tuzluluk oranını ölçmek için kullanılması ise, termometrelerin bu amaç için dizayn edilmemelerinden dolayı tamamıyla geçersiz sonuç verecektir.

Denetim bağlamında güvenilirlik, örneğin, verilen yanıtların veya elde edilen istatistiklerin tüm durumlar için aynı olması gerektiği anlamına gelir. Denetçi istatistiksel veri almak istediğinde, bir başka denetçi de aynı veriyi elde edebilmelidir. Aynı şekilde görüşülen de, birkaç kez sorulan bir görüşme sorusuna aynı cevabı vermelidir.

Geçerlilikten verilerin doğru konuları içermesi ve durumu gerçekçi olarak yansıtması gerektiğini anlıyoruz. Elde edilen istatistikler sorulan soruları veya ifade edilen problemleri yansıtmalı ve görüşülen kişiler, denetçinin ilgilendiği olayları kavramış olmalıdır.

Geçerliliği değerlendirmenin yollarından biri, birkaç farklı veri toplama metodu ile birkaç farklı veri kaynağından elde edilen çıktıyı karşılaştırmaktır. Diğer bir yol ise denetçinin elde ettiği bulguları görüşülene tekrar götürmesi ve verilen yanıtları teyit ettirmesidir.

Verilerin geçerliliğini ve güvenilirliğini değerlendirirken denetçilerin dikkat edecekleri birkaç faktör bulunmaktadır. Ancak uygulamada bu değerlendirme çoğu zaman sezgilerle ve nadiren uzun müzakereler sonucu yapılır.

Mülakatlar

Mülakat aracılığı ile toplanacak verilerin güvenilirliğini ve geçerliliğini etkileyebilen faktörler şunlardır:

- Görüşülenin bilgisi
- Görüşülenin ilgisi ve konumu
- Mülakat yeri
- Görüşmecinin güvenilirliği

Görüşmeyi yapan kişi, sorulara tatmin edici yanıtlar verebilecek konumda olmayan, yanlış kişiyi seçmiş olabilir. Sorular uzun bir zaman önceki durumlara değiniyor, görüşülenin güvenilir yanıtlar vermesini güçleştiriyor olabilir.

Görüşülen, denetçiye gerçekleri söylemesine izin vermeyen bir konumda olabilir veya denetçi üzerinde olumlu bir etki yaratacağını umduğu yanıtlar verebilir. Örneğin denetlenen kurumun yöneticisi, kurumdaki herhangi bir problem, özellikle de kendi sorumluluğunda olan bir sorun hakkında denetçiyle konuşmaya istekli olmayabilir. Merkezi idare tarafından finanse edilen bir projenin etkin olup olmadığı kendisine sorulan bir yerel politikacı, olumsuz bir yanıtın tüm projenin sorgulanmasına yol açacağını bildiğinden, etkinlik lehinde yanıt verme eğiliminde olacaktır. Yine yaygın görülen bir diğer durum da görüşülenin denetçinin duymak istediği şeyleri düşünerek yanıt vermesidir.

Görüşmenin herhangi bir nedenle stres altında veya diğer kişiler dinlerken yapılması durumunda, yanıtların güvenilirliği ve geçerliliği; görüşmeye kulak misafiri olan birinin bulunmadığı rahat bir ortamda yapılmasından daha düşük olacaktır.

Denetçinin sorularında kullandığı deyim ve ifadeler, yanıtların güvenilirliğine etki eder. Personele yöneltilen “yöneticinizin iyi mi yoksa kötü mü çalıştığı konusundaki görüşleriniz nedir?” sorusuna yönetici hakkında fazla şikayet olup olmadığını öğrenmek için sorulan bir sorudan çok daha fazla olumlu yanıt verilebilir.

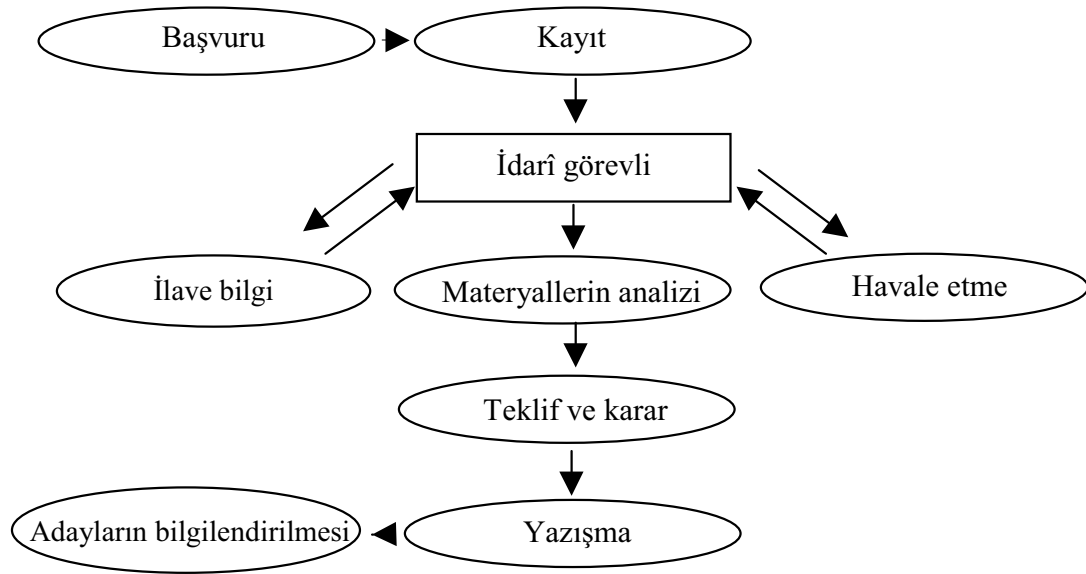
Belgeler

Nicel verilerin güvenilirliği ve geçerliliği bunların üretilme amacından; etkilenebilir. Örneğin, veriler bir kampanyanın bir parçası olabilir ve bu nedenle de güvenilir olmayabilir. Bir bakanlıktan düzenli olarak iyi performans gösterdiğine dair veriler alınırken, hassas veriler alınmayabilir. Farklı grupların, kategorilerin vb. veri tanımlamaları da zamanla değişebilir veya veriler rasyonel bir şekilde tanımlanmayabilir.

Akış şeması analizinden yararlanılarak veri toplanması

Denetçiler, Eğitim Bakanlığı tarafından uygun bulunarak onaylanan kredi ve burs başvurularının değerlendirilmesi ve sonuçlanması için gereken zamanı analiz etmek istediler. Basit veya karmaşık durumlar, harcanan zaman, yapılan idari işin türü, aday gibi faktörlere göre başvuruları değişik kategorilerde gruplandırarak işe başladılar.

Sonraki adım ise, aşağıdaki akış şemasında gösterildiği gibi, bakanlık içindeki idari prosedürleri gösteren şemanın çizilmesi ve başvuru türlerinden birinin seçilmesi olmuştur.



Harcanan zamanın toplamı ölçülebilir ve şöyle sınıflandırılabilir:

İdarî süre	Postaya vermede, dosyalamada vb. geçen zaman.
Bekleme süresi	Adayla iletişim kurmada, ek bilgi sağlamada, karar veren kişinin incelemesinde geçen süre.
Havale süresi	Konu hakkında diğer bölümlerin yorumları için beklenen süre.

Bu farklı başlıklar altında harcanan sürelerin, toplam sürenin bir yüzdesi olarak tahmin edilmesi mümkündür. Buna ilaveten, personel başına düşen müracaat sayısına göre verimlilik de ölçülebilir.

Alan çalışması

“Denetim problemimiz ilaç dağıtımı ile ilgiliydi. Yalnızca bakanlıklardaki insanlarla değil, ayrıca iki ayrı şehirdeki insanlarla da bir aylık inceleme gezisi süresince mülakatlar yapmaya karar verdik.

Meslektaşım ve ben çalışma alanımıza gitmeden önce, Sayıştay’ın takdim mektubunu ve mülakat sorularımızı hazırladık. Büronun aracını kullandık ve yağ filtresi ile ilgili bir problem dışında her şey pürüzsüz gitti. Daha önce birçok kez bölgede bulunmuş Sayıştay elemanları olarak nerede kalacağımızı iyi biliyorduk.

İlk gün merkez hastaneye gittik. Kendimizi tanıttık ama başhekim orada bulunmuyordu, bu yüzden daha alt düzeydeki personelle görüştük. Hem hastane hakkında hem de çeşitli sağlık merkezleri hakkında bize bilgi verdiler. Onlara bir anket verdik ve sağlık merkezine gitmek üzere oradan ayrıldık. Mesafeler çok uzaktı, bu yüzden tüm merkezleri dolaşmak oldukça uzun zaman aldı. Sağlık merkezinin başkanıyla konuştuk ve yanıtlanmak üzere bir anket bıraktık. Bunun biraz zaman alacağını, birçok insan gerektireceğini biliyorduk ve bu yüzden bir sonraki merkeze ilerledik. Günde ortalama 3 veya 4 merkezi dolaştık.

Denetim sırasında eczaneleri de teftiş ettik ve yeterli ilacın veya bazı tür ilaçların eksik olup olmadığını analiz ettik. Bunun için, özel tasarımı formlarımızı doldurmada bize yardım eden eczacılarla işbirliği yaptık.

Birkaç gün sonra geri dönerek formlarımızı topladık ve doktorlarla, eczacılarla, hemşire ve teknisyenlerle mülakatlar yaptık. Mülakatları meslektaşımınla beraber yürüttük. Her bir ilde yaklaşık olarak 40 kişi ile görüştük.

Birinci ilden edindiğimiz deneyim, merkez hastanesindeki insanların sağlık merkezleri hakkında önyargılı fikirlerinin çokluğuydu. Bu nedenle sonraki ile gittiğimizde ilk önce sağlık merkezlerini ziyaret etmeyi kararlaştırdık.

Ziyaretimizin sonlarına doğru, nereye gidersek gidelim her yerde sorularımıza yaklaşık olarak aynı yanıtları aldığımızı fark ettik. Aynı zamanda bazı özel bilgilere ihtiyaç duyduk. Bundan dolayı kalan merkezlerde ilgili kişilere sadece bir veya iki soru sorduk. Her şeye rağmen, döndüğümüzde elimizde, rapora koyacak çok fazla bilgimiz vardı ve bu, bizim için sorun oldu.”

(İsveç Sayıştayı performans denetimi kurslarına katılan denetçilerden alıntılar)

7.6. Toplanan verilerin sınıflandırılması ve dosyalanması

Denetim projesinin başlangıcında çeşitli türdeki istatistikleri ve diğer veri kaynaklarını ve görüşülen kişileri izlemek kolaydır. Birkaç ay sonra ise, toplamış olduğunuz verilerin bütünü içinde kendi kanıtlarınızın detaylarını bile hatırlamak güç olacaktır.

Bilgi *saklama* ve *dosyalama* için bir sistem veya politika tasarlanması önemli bir husustur. Bu, denetçiye bilgiye kolay ulaşma imkânı sağlayacaktır. Bilgiye kolay ulaşma, denetim ekibinin bir üyesi projeden ayrıldığında veya projeye bir başka kişi katıldığında bu durum özellikle önem kazanacaktır. Dosyalanan bilgiler ayrıca, denetçinin bulgularını doğrulamasını sağlayacak ve raporun hazırlanmasını kolaylaştıracaktır. Ayrıca, gelecekte yapılacak çalışmalar açısından kanıt sağlamada kullanılabilir. Dosyalama sistemi şunları kapsamalıdır:

- Denetim faaliyetleri için bir proje günlüğü
- Görüşme formları ve görüşmelerden elde edilen notlar
- Yazılı belgeler, istatistikler
- Mektuplar ve diğer çalışma kağıtları

Proje günlüğüne ekip tarafından yapılan temel faaliyetler not edilmelidir. Bu günlüğün tutulmasının birkaç nedeni bulunmaktadır. Proje ekibi açısından belirli faaliyetlerin ne zaman yapıldığı ve yapılacak faaliyetlerin tümünün bilinmesi önemli bir husustur. Ayrıca bu günlük, çok üyesi bulunan ekiplerde aynı insanlarla görüşme yapılmaması, işlerin mükerrer olarak yapılmasının önlenmesi ve çalışmanın gelişimi ile ilgili olarak ekip üyelerinin iletişim kurmaları açısından önemli bir araçtır.

Bunların dışında proje günlüğü, projenin gelişimi ile ilgili olarak denetlenenin kendisi veya yönetim tarafından sorulabilecek soruların yanıtlanması bakımından veya bazı ayrıntılar için ekibe yardımcı olur. Örneğin proje sonunda denetlenen birim, bir kısım personeli ile görüşme yapılmadığını vb. iddia edebilir.

Proje günlüğü örneği Ek-2’de verilmiştir.

Görüşmeler ve yazılı belgeler, bazı standart ilkelere göre dosyalanmalıdır. Burada verinizi dosyalamanıza ve sınıflandırmanıza yardımcı olacak bazı temel sorular verilmektedir:

GÖRÜŞMELER

- Görüşülen kimdir?
- Görüşmeyi yapanlar kimlerdi?
- Görüşme ne zaman yapıldı?
- Görüşülene nasıl ulaştınız (adres, telefon numarası vb.) ?
- Görüşme notlarınızın kontrol edilmesi, gizliliği vb. hakkında görüşülene herhangi bir söz verdiniz mi?

BELGELER

- Belgeleri nereden buldunuz (kayıtlar veya kitaplar, veri tabanları, özel kamu kuruluşları vb.) ?
- Belge neleri içeriyor?
 - Yararlanılan farklı kavramlar nasıl tanımlandı?
 - Belge hangi dönemi kapsıyor?
 - Belge belirli bir coğrafi alana veya bölgeye göre sınırlandırılmış mı?
- Ek bilgiler nereden sağlanabilir?
- Daha fazla bilgi edinmek için kimlerle iletişim kurabilirsiniz (adres veya telefon numarası) ?

7.7. Veri toplama ve etik

Performans denetimi projesi sırasında denetçi, hassas bilgiler elde edebilir. Bu tür bilgiler personelin yönetimle veya ülkedeki siyasi durumla ilgili fikirlerinden oluşabilir. Bir çok insan açısından bu tür bilgilerin kaynağının açıklanması felaket olabilir. Bu nedenle denetçiler mümkünse gerçek ismin saklanması konusunda garanti vermeli ve kişilerin görüşlerini ifşa etmemelidirler.

Bazı durumlarda bilgilerin kaynağı açıklanmadıkça, denetim kanıtı olarak kullanılması mümkün olmayabilir. Örneğin uzmanlarla görüşme yapıldığı durumlarda olduğu gibi. Gizliliğin sürdürülmesinin imkânsız olduğu, kaynağın herkesçe bilindiği durumlar da bulunabilir. Tüm bu durumlarda denetçi; bilgi kaynağını açıklamanın neden olacağı zarar ile bilgi kaynağını açıklayarak yapılan denetimin sağlayacağı genel katkı arasında bir denge kurmalıdır. Denetçi, bilgi kaynağını açıklayacağı vb. durumlarda, bilgi sağlanan kişiye, bilginin nasıl kullanılacağı konusunda açıklamada bulunmalıdır.

Bakanlık yönetimi denetleneni temsil ettiğinden, bilgi kaynağı olarak gösterilmelidir. Ancak bu gibi durumlarda alıntı yapılan materyalin doğru ve güvenilir olduğunun kontrolünün yapılması özellikle önemlidir.

Bölüm 8

Verilerin Analiz Edilmesi

8.1. Verilerin değerlendirilmek ve yorumlanmak üzere analiz edilmesi

Denetim sürecinde yer alan sonraki adım, toplanan verilerin derlenmesi ve analiz edilmesidir. Bu işlemler, sadece denetlenen birimin performansının değerlendirilmesi için değil yorumlanması için de yapılır ve bu yolla tespit edilen sonuçların sebepleri saptanır. (sebeup-sonuç analizi).

Bazen veri *derlemesini*, veri *analizinden* ayırmak faydalı olur. Örneğin bir anket çalışmasında; her bir soruya verilen yanıtlar; yanıt verenlerin bütün yanıtlarını ortalama olarak gösterecek şekilde derlenebilir. Bundan sonra elde edilen sonuçlar diğer verilerle birlikte veya farklı açılardan analize tabi tutulabilir. Verilerin derlenmesi, genelde zaman alıcı olduğundan denetçi verimli çözümler ve metotlar bulmalıdır. Birçok durumda, örneğin anket çalışması yaparken, veri derleme metotları, veri toplanmasından önce planlanmalı ve kararlaştırılmalıdır.

Derleme ile analiz arasındaki ayırım net olmayıp, örneğin görüşmelerde farklılığın ayırt edilebilmesi hemen hemen imkânsızdır. Bu nedenle, aşağıda analiz terimini aksi belirtilmedikçe hem veri analizini hem de veri derlemesini kapsayacak şekilde kullanacağız.

Analizlerde doğru yaklaşımın kullanılması toplanan verinin türüne bağlıdır. Veri analizlerini üç türe ayırdık:

- İstatistiklerin nicel analizleri (bkz. bölüm 8.2.)
- Belgelerin ve görüşmelerin nitel analizleri (bkz. bölüm 8.3.)
- Bütün veri türlerini esas alan nicel ve nitel analiz kombinasyonu (bkz. bölüm 8.4.)

8.2. Nedenleri ve sonuçları açıklamada yararlanılan nicel analizler

Aşağıda gösterildiği üzere, genellikle basit nicel analiz tekniklerinin kullanılması yeterli olur. Trend analizi, regresyon analizi ve varyasyon analizi gibi istatistiksel metotlara dayanan daha karmaşık teknikler de bulunmaktadır. Ancak söz konusu teknikler, denetçilerin bu teknikleri iyi

bilmelerini ve bilgisayar kullanma yeteneklerinin olmasını gerektirmektedir.

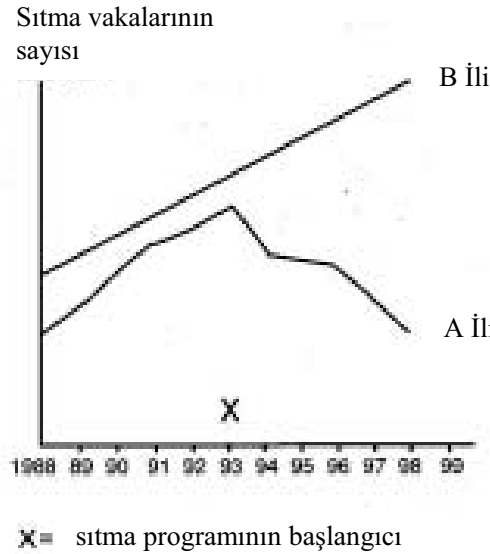
Bu bölümde değinilecek teknikler ise şunlardır:

- Kontrol grubuyla “program öncesinin ve sonrasının incelenmesi”
- Gözlemlerin temel faktörlere göre gruplandırılması ve grafiğe dökülmesi.

8.2.1. “Program öncesinin ve sonrasının incelenmesi” – Sıtma Örneği

Önceki bölümlerde sıtmanın önlenmesiyle ilgili bir programdan söz edilmiştir. (Bkz. özellikle Bölüm 2) Bu programın hedefi, sıtma hastalığının azaltılmasıydı. Denetçiler, doğal olarak sıtma vakalarının azaltılma imkânlarını inceleyeceklerdir. Ancak denetçiler, ayrıca muhtemel azalmayı açıklayıcı faktörleri de bulmaya çalışırlar. Bu faktörler ya analiz edilen sistem içinden (içsel faktörler) örneğin sıtma programında olup bitenlerin bir sonucu olarak, ya da sistem dışından (dışsal faktörler) bulunabilir.

Programın uygulandığı belirli bir ildeki (A) sıtma vakalarının sayısı hakkında, son 10 yılın kayıtlarına sahip olduğumuzu varsayalım:



Grafikten izlenebileceği gibi, sıtmayla mücadele programının uygulamaya konulmasından “önceki” gözlemlerin, programın tümüyle uygulanmasından “sonraki” gözlemlerden çok daha yüksek bir sıtmalı hasta sayısını gösterdiği açıktır. Yükselen trend aşağı doğru dönmüştür. Bu sonuçlar ya etkili bir programın başlamasıyla ya da hava gibi dışsal bir faktörle açıklanabilir.

Söz konusu dış faktörleri bertaraf edebilmek üzere, aynı tip iklim, coğrafi yapı ve nüfus şartlarıyla bir başka il (B) seçilmiştir. B ilinde sıtma programının olmadığını varsayacağız ve bu nedenle bu il, dışsal faktörlerin etkisini yok etmede bir “kontrol grubu” görevini görecektir.

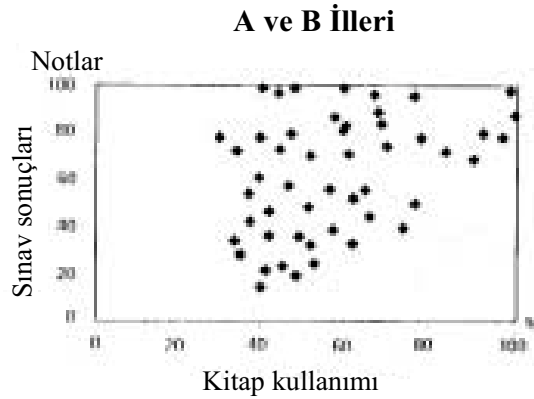
Grafikte B iline tekabül eden veriler, aynı dönem içinde A ilindeki gibi “program öncesi-sonrası” etkilerinin olmadığını göstermektedir. Bu nedenle A ve B illerinde görülen farklı trendler havadaki farklılıklara vb. bağlanamaz. Bunun yerine uygulanan sıtma programının etkin olduğu sonucunu çıkarabiliriz.

Ancak teorinin ilginç tarafı, nüfus vb. aynı koşulları taşıyan B iline benzer kontrol gruplarının bulunmasında genellikle çekilen güçlüklerdir.

8.2.2. Grafiğe dönüştürme ve gruplandırma –İlkokul örneği

Yukarıda sunulan analizler; farklı yıllardaki gözlemlerin analiz edildiği bir zaman perspektifine dayanmaktaydı. Bu örnekte gözlemler ise aynı zaman dilimi içinde ama çok sayıda farklı yerde yapılmıştı.

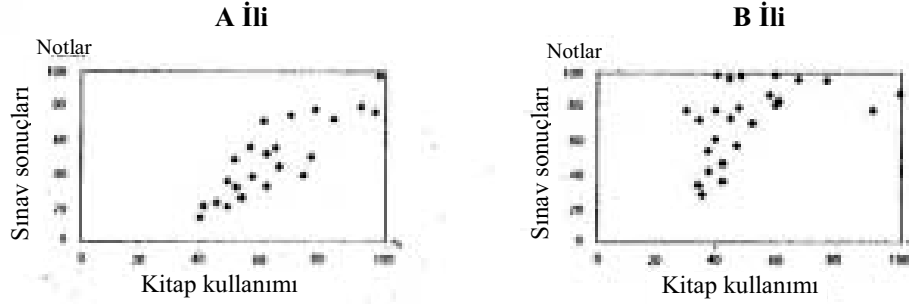
İlkokullardaki okul kitaplarının elde edilebilirliğiyle ilgili olan önceki örneğimizde, (bkz. 6.2.3.) denetçiler, kitapların temin edilmesinin, öğrencilerin sınav sonuçlarını nasıl etkilediğinin analiziyle ilgilenmişlerdir. Bu örnekte denetçiler, standart yedi olarak adlandırılan ilkokul sistemindeki¹ öğrencilerin matematik dersi sınav sonuçları ile bu öğrencilerin matematik dersi test kitabına sahip olma oranı hakkında veri topladılar. Bu verilerin iki farklı ildeki tüm okullardan alındığını varsayın. Sonuçlar aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.²



¹ Bu ilkokul sistemi ilk kez İngiliz eğitim sisteminde kullanılmıştır ve hala dünyadaki çeşitli ülkelerde kullanılmaktadır. Söz konusu sistemde bir öğrenci ilkokul eğitimini yedi yılda tamamlamaktadır.

² Bu örnekte maksimum not 100 puan olarak alınmıştır.

Grafikten, öğrencilerin sınav sonuçları ile kitap kullanımı arasında bir korelasyon olduğu görülmektedir. Bu korelasyon “kitaptan ne kadar çok yararlanılırsa, sınav sonuçları o kadar iyi olmaktadır” şeklinde ifade edilebilir. Bununla birlikte bu korelasyon çok kuvvetli görünmemektedir. Bu nedenle denetçiler; aşağıda gösterildiği gibi verileri A ili için bir grafik, B ili için bir grafik kullanmak suretiyle ikiye bölerek analizlere devam ettiler.



Açıkça görüleceği üzere, kitap kullanımı öğrenciler ile sınav sonuçları arasındaki ilişki, nitelik değiştirmiştir. Bu ilişki B ilinde oldukça zayıf iken, A ilinde çok daha güçlü görünmektedir.³ Grafikte görüldüğü gibi B ilinin sonuçları A ilininkinden daha iyidir. Bu ise sınav sonuçlarının yalnızca kitapların mevcudiyeti ile değil aynı zamanda il seçimi ile de ilgili olduğu anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, öğretmenlerin kalitesi gibi, çeşitli okullar arasındaki sınav sonuç farklılıklarını açıklayan bazı başka faktörler bulunabilir.

Şimdiye kadar zımnî olarak “kitap kullanımı” değişkeninin bağımsız olduğunu; bu değişkenin diğerini yani sınav sonuçlarını etkilediğini varsaydık. Kuşkusuz tersine bir yorum da geçerli olabilir: “sınav sonuçları ne kadar iyiye, kitap kullanımı da o kadar fazla olmaktadır.” Söz konusu değişkenlerin ne kadar birbiri ile ilişkili olduğunu, ilave araştırmalar yapmaksızın anlamamız mümkün değildir.

Benzer bir şekilde “gruplandırma” tekniği kullanılarak da B ilinin sonuçlarını analiz etmek mümkündür. Bu tekniğe göre örneğimizdeki okulların her biri, sırasıyla kitap kullanımına ve sınav sonuçlarına göre

³ İki değişken arasındaki ilişkileri tahmin ve test etmenin birkaç farklı yolu vardır. Bunların en önemlileri **korelasyon analizi** ile **regresyon analizi**dir. Ancak bu teknikler, biraz karmaşıktır ve bu nedenle okuyucunun ek bilgi için standart bir istatistik ders kitabına başvurması gerekebilir.

sınıflandırılacaktır. Gruplandırma tekniği farklı değerler için belirli sınırlar koymayı gerektirir. Bu tür bir gruplandırmanın örneği, aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

	KİTAP KULLANIMININ AZ OLDUĞU OKULLAR	KİTAP KULLANIMININ ÇOK OLDUĞU OKULLAR	TÜM OKULLAR
Sınav sonuçlarının düşük olduğu okullar	10	1	11
Sınav sonuçlarının iyi olduğu okullar	5	9	14
Tüm okullar	15	10	25

Örneğin yukarıdaki verilere bakıldığında denetçiler için 5 okulun, ders kitaplarından önemli ölçüde yoksun olmalarına rağmen, neden çok iyi bir başarı düzeyini yakaladığını açıklamaya çalışmak; veya niçin bir okulun yalnızca kitaplarla ilgili küçük problemlere rağmen iyi bir başarı düzeyine sahip olmadığını araştırmak ilginç olabilir.

8.3. Nedenleri ve sonuçları açıklamada yararlanılan nitel analizler

Mülakatların analizi

Mülakatlardan elde edilen veriler analiz edilirken, karşılaşılan temel problem çeşitli konularda veya kategorilerde söylenenlerin ayrımının yapılmasıdır. Denetçiler bu güçlüğü aşmak için, yaptıkları mülakatlardaki benzer temel problemin, konunun veya kavramın (fikrin) örneklerine veya

birbiriyle uyumlu konuların, enformasyonun genel seyrine bakarlar. Bu açıdan bakıldığında nitel analizlerden, denetlenen birimin performansının yorumlanmasının yanı sıra değerlendirilmesinde de yararlanılabilir.

İdeal durumda, hipotezlerden yararlanırken, bunların denetimdeki en önemli meseleleri kapsamasının sağlanmasıdır. Bu yolla, denetçinin hipotezlerinde yararlandığı mülakat notlarını hazırlamak suretiyle farklı görüşmecilerin düşüncelerinin derlenmesi kolay olur.

Bu ideal durum her zaman gerçekleşmez. Hipotezlerden bazıları güncelliğini yitirirken, yalnızca veri toplama sürecinde oluşturulabilir. Bu gibi durumlarda denetçi, toplanan verinin analiz edilmesine yönelik başka bir strateji oluşturmalıdır.

Nihaî analiz, farklı aktörlerin işlerin neden düzgün yapılmadığına dair sahip olduğu farklı fikirleri daha net bir şekilde gösterebilir. Denetçinin rolü ise, bu çatışan fikirleri birbirinden ayırmaktır.

Belgelerin incelenmesi

Denetçi kurum içi belgeleri okuyarak, hem tanımlayıcı bilgiler toplayıp bunları sistemli şekilde analiz edebilir hem de hipotezlerine uygun herhangi bir konuyu inceleyebilir. Bu işlemler, mülakatların analizinde yararlanılanlara benzer tekniklerden örneğin, belirli sistemlerin incelenmesinden yararlanılarak da yapılabilir.

Örneğin, bir kurum merkezi ile şubesi arasındaki sorumluluk paylaşımı, iki ofis arasındaki haberleşme incelenerek, tartışılan konularla ve bu tartışmaların nasıl yapıldığı ile ilgili notlar alınarak analiz edilebilir.

Mülakatların analiz edilmesinde kullanılacak pratik rehber

- 1- Başından sonuna kadar mülakatların tamamını, hipotezlere odaklanmadan ve detaya girmeden okuyun.
- 2- Hipotezlerinizi geliştirin ve mülakatlarınızı baştan sona bir kez daha bu gözle okuyun.
- 3- İlk seçenek olarak hipotezden, hipotezin geçerli olmaması halinde sonraki seçenek olarak problemlerden, aktörlerden, bölgelerden vb. yararlanarak mülakatların bulgularını şekillendirmeye yönelik bir strateji belirleyin.
- 4- Mülakatları tekrar okuyun ve stratejiniz üzerine odaklanın. Mülakatlar hipotezlere göre düzenlenecekse, 1,2 vb. numaralı hipoteze uygun bir şey söylenildiğinde bunları sayfa kenarlarına not edin.
- 5- Bir numaralı hipotezle ilgili olarak tuttuğunuz bütün notları gözden geçirin. Eğer hipotezi ilgilendiren birçok yorum bulunuyorsa, yazılı bir özet çıkarın. Gerekirse, yorumları düzenlemek üzere yeni bir faktör seçin. Okuldaki kitap dağıtımını ile ilgili olan aşağıdaki örnekte, anahtar oyuncular yapılandırma faktörleri olarak kullanılmıştır.

Hipotez 1:

Dağıtım sisteminde kurum içi fonksiyonlar tatminkâr çalışmamaktadır.

<i>Anahtar oyuncular</i>	<i>Görüşleri</i>
Öğretmen 1	Dağıtım sistemi aşırı merkeziyetçi
Öğretmen 2	Mahalli düzeydeki ulaştırma problemleri
Öğretmen 3	Kitap gereksinimlerinin iyi tahmin edilmemesi
Aile 1	Mahalli düzeydeki ulaştırma problemleri
Aile 2	Okulun, kitapları gerektiği şekilde depolayamaması

- 6- Anahtar oyuncuların (öğretmenler vb.) görüşlerini birer birer derleyin ve analiz edin.
- 7- Tüm anahtar oyuncu türlerinin görüşlerini bir bütün olarak derleyin ve analiz edin. Farklı kategorilerdeki kişilerin (öğretmenler ve aileler vb.) görüşleri arasındaki farklılık ve benzerlikleri araştırın. Bulgularınızı birkaç cümlede özetleyin ve hipotezin doğruluğunun kanıtlanıp kanıtlanmadığını sınavın.
- 8- Sonraki hipotezle devam edin.

8.4. Nicel ve nitel analizlerin bütünleştirilmesi

Veri analizlerindeki nihaî adım, farklı veri analizi türlerinden elde edilen sonuçların bir araya getirilmesinden oluşur. Bunun anlamı; mülakatlardan elde edilen sonuçların, istatistiksel kayıtların analizleriyle; örnek olay incelemelerinden elde edilen sonuçların anket sonuçlarıyla birleştirilmesidir. Bazı bulgular güney illerindeki alan çalışmasının bir sonucu iken, bazı bulgular kuzey illerine ait olabilir. Kimi bulgular özel bir personel grubuyla yapılan mülakatlara dayanırken, kimileri tüm personel sınıfları ile yapılan mülakatlara dayanabilir. Farklı kaynaklardan elde edilen verilerin bütünleştirilmesi işi çeşitli veri toplama faaliyetlerinin sonuçlarından elde edilen parçaların bulunduğu bir bulmacayı çözmeye benzeyen bir süreçtir. Sözü edilen durumların nasıl ele alınacağına dair genel bir çözüm bulunmamaktadır. Bununla beraber, denetçilerin toplanan verilerin yorumlanmasında dikkatli ve sistematik çalışmaları temel bir öneme sahiptir.

8.4.1. Denetim kanıtı

Bu son aşama, denetçiye denetlenen birimin olası yetersizliklerini değerlendirmek ve hipotezini kanıtlamak için gerekli olan *denetim kanıtını* sağlayacaktır.

Hipotezleri tasdik etmek için gereken kesinlik düzeyinin ne olacağına karar verilmesi ve denetlenenin tatmin edici performans göstermediği sonucuna ulaşmada bu hipotezlerden yararlanılması bir denetim politikası sorunudur. Genel olarak bakıldığında denetçi, denetim raporunu kaleme almadan önce düşük etkinliğin veya verimsizliğin açık bir şekilde ispatlandığına ikna olmalıdır. Bu ikna sürecinde denetlenenin yaklaşımından etkilenebilecektir. Denetlenenin, denetçinin bulgularını kabul etmesi durumunda, denetim kanıtının değerlendirilmesine ilişkin talepler elbette çok büyük olmayacaktır.

Ancak konuyla ilgili olarak örneğin yürütülmesi gereken mülakatların sayısı gibi genel tavsiyelerde bulunmak imkânsızdır. Bu açıdan, özellikle de denetim kanıtı nitel verilere dayandığında, denetçinin tecrübesi ve sağduyusu yol gösterici bir araç olacaktır. Nicel verilere dayanan kanıtlar için ise, normal istatistiksel ilkelere başvurulabilir.

8.4.2. Hipotez kontrol formu

6.2.3.'teki hipotezlerle ilgili örneğimizde denetçiler “okul kitaplarının gecikmesini” denetim problemi olarak incelemişler ve aşağıdaki hipotezlere cevap aramışlardı:

1. Merkezî düzeydeki planlama verimli değildir.
2. Bölgesel düzeydeki dağıtım tatminkâr çalışmamaktadır.
3. Mahalli düzeydeki personelin, yeterli eğitimi bulunmamaktadır.

Aşağıdaki tabloda gösterildiği gibi planlama aşaması sırasında denetçiler, analizlerinde kendilerine rehberlik etmek üzere bir “hipotez kontrol formu” hazırlamalıdır.

	MÜLAKATLAR	BELGE ANALİZİ	YERİNDE GÖZLEMLER
Hipotez 1	X		X
Hipotez 2	X	X	
Hipotez 3	X	(X)	

Okul kitapları dağıtımının planlanması ile ilgili olan birinci hipotezin test edilmesi için okul personeliyle mülakatlar ve mümkünse yerinde gözlemler yapılabilir.

İkinci hipotezde işaret edilen dağıtım engelleyici unsurlara, kitapların bölgesel ofise teslim edildiğini gösteren kayıtlarla, onların mahalli ofislere gönderildiğini gösteren kayıtlar karşılaştırılarak ulaşılabilir. Ulaşılan bu bilgiler görevlilerce yapılacak mülakatlarla da desteklenebilir.

Personel eğitimi ile ilgili olan üçüncü hipotez, ilgili personel ve şefleriyle mülakatlar yapılarak ve mümkünse eğitim planları, iş tanımlamaları vb. analiz edilerek test edilebilecektir.

Hipotez kontrol formu hazırlanırken, veri toplama metotlarının tespit edilmesi gerekebilir. Bu ise örneğin mülakat yapacakların kimler olacağı vb. saptanmasıyla yapılabilir.

Denetçiler, analizler sırasında, her hipotez için kullandıkları metotlar aracılığı ile elde ettikleri bulguları sıralayıp onlardan sonuçlar çıkarırlar yani hipotezlerin reddedilip reddedilmeyeceğine karar verirler.

Bölüm 9

Denetim Raporunun Yazılması

9.1. Denetim raporu –kimin için?

Denetim raporu tam incelemenin en önemli ürünüdür. Denetim raporu, kurum içi çalışma notlarının derlenmiş bir versiyonu değildir. Aksine, denetim projesi boyunca tutulan çalışma notlarına, yeni bir şekil verilmekte, çalışma notları yeni bir forma, denetim raporuna dönüştürülmektedir. Bu süreç sırasında, son derece ilginç olan nokta çeşitli nedenlerle rapor için elverişli olmayan ve bu nedenle de rapora dahil edilmemesi gereken bilgilerin bulunmasıdır. Aynı şekilde, denetçilerin oluşturdukları çalışma notlarının, rapor yazımı için yeterli olmadığı bir durum da söz konusu olabilir ki; böyle bir durum, denetçilerin araştırmalarına devam etme gerektiğine işaret eder.

Denetim raporunda, hipotezlerle ilgili metodolojik kavramlardan, okuyucunun bu tür bir yaklaşımı bilmeme olasılığı nedeniyle bahsedilmemelidir. Bu uygulama, hipotezlerin veya söz konusu hipotezlerin test edilmesiyle elde edilen sonuçların denetim raporunda yer almaması gerektiği anlamına gelmemektedir. Hipotezler veya sonuçları denetim raporuna alınmalı ancak bu yapılırken okuyucunun daha kolay anlamasını sağlayacak bir yapı kullanılmalıdır.

Denetim raporu seslendiği özel kişilere veya kurumlara, yani hedef gruplara uygun şekilde kaleme alınmalıdır.

İsveç Sayıştayında hedef gruplar örneğin denetlenen birim, ilgili bakanlık, Maliye Bakanlığı, halk ve medya olarak belirlenmektedir. Parlamento adına denetim yapan Sayıştaylar bakımından, denetim raporunun Kamu Hesapları Komitesine veya denetim raporlarını ele almak üzere anayasa tarafından belirlenen ve Parlamento adına çalışan bir başka komiteye yöneltilmesi doğal olacaktır.

9.2. İyi bir denetim raporu nasıl olmalıdır?

INTOSAI Denetim Standartlarının (1992) ifadesi şöyledir:

“Yapılan her denetimin sonunda denetçi, bulguları uygun bir şekilde ayrıntılarıyla göstermeli, kanaatlerini buna uygun olarak yazıya dökmeli veya yazılı bir rapor hazırlamalıdır. İçerik, kolay anlaşılabilir, belirsizlikten veya şüpheden uzak olmalı, yalnızca yeterli ve ilgili denetim kanıtı ile desteklenen bilgileri içermeli ve bağımsız, objektif, dürüst ve yapıcı olmalıdır.”

Denetim raporunun kalitesi, aşağıda verilen birkaç ayrıntılı kritere¹ göre değerlendirilebilir:

<i>KRİTER</i>	<i>AÇIKLAMA</i>
Konuyla ilgili olma	Raporda yer verilen bilgiler, analiz edilen problemle ilgili olmalıdır.
Güvenilirlik ve Geçerlilik	Raporun okuyucuları, raporda belirtilen sonuçların güvenilirliğinden ve geçerliliğinden emin olabilmelidirler.
Tarafsızlık	Raporda gösterilen bilgiler objektif olmalıdır.
Önemlilik	Raporda ele alınan herhangi bir konu hakkında sağlanan bilgiler, raporun hassasiyeti, önemi ve kapsadığı kaynaklarla uyusmalıdır.
Karşılaştırılabilirlik	Raporda yer alan bilgiler karşılaştırmaları kolaylaştırmalıdır.
Ulaşılabilirlik	Rapor daha detaylı bilgilerin nereden ve nasıl elde edilebileceğini açıkça ortaya koymalıdır.
Anlaşılabilirlik	Denetim konusu ve kamu faaliyetleri hakkında detaylı bilgisi olmayan bir kişi raporu anlayabilmelidir.

¹ Kriterler listesi Kanada Sayıştayı tarafından kullanılan kriterlerin özet bir versiyonudur.

9.3. Raporun uzunluğu ve yapısı

Denetim raporu, çok uzun olmamalıdır aksi takdirde bu özellik birçok insanın raporu okumasını engelleyecektir. Diğer taraftan denetçiler, vermek istedikleri mesajların tamamını da sunabilmelidirler. Bunun için yaklaşık 20-50 sayfalık bir uzunluk, genellikle uygun olacaktır.

Raporlar; içerik, metot vb. açısından bakıldığında birbirinden farklı olmalarına rağmen, uyulması halinde denetçiye faydalı olabilecek standart bir yapı bulunmaktadır. Örneğin, tipik bir İsveç Sayıştay denetim raporunun yapısı aşağıdaki gibidir:²

1. Özet
2. Giriş
 - Genel bilgiler
 - İncelemenin gerekçeleri
3. Denetim tasarımı
4. Denetim konusunun tanımı
5. Denetim bulguları
6. Denetim sonuçları
7. Tavsiyeler
8. Ekler

Özet, raporun tümünü okumak için zamanı olmayan kişiler için tasarlanmıştır, bu nedenle de rapordaki en önemli konulara odaklanmalıdır. *Giriş*, önceki araştırmalara veya incelemelere yapılan göndermeleri içerebilir ve “halktan yükselen şikayetler”, Parlamentodaki tartışmalar gibi inceleme yapılmasını gerektiren nedenleri verebilir. Performans denetimine yeni başlanması halinde, giriş bölümü, performans denetim kavramıyla ilgili kısa bir sunum da içerebilir.

Denetim tasarımı bölümünün hedefi ise denetçinin rapordaki sonuç ve bulgulara nasıl ulaştığını okuyucunun anlamasını sağlamak, denetim çalışmasının nasıl organize edildiğini göstermektir. Bu ilgi çekici özelliğine rağmen tasarım bölümü, sadece en temel bilgileri sağlamalı ve oldukça kısa olmalıdır. Bu bölüm özellikle veri toplama metotları ve denetim alanı üzerinde durmalıdır.

² Ön inceleme raporunun biçimi ise Ek 1’de gösterilmiştir.

Rapor yazılması

“Bir özetle başlamamıza rağmen bunu iyi bir şekilde bitiremedik. Bu yüzden bir başkasını üretmemiz gerekti. Daha sonra farklı ayrıntıları tamamlamak kolay oldu.”

“Politikamızı oluşturan metinlere bakarak tanımlamaları ve girişi yazmaya başladık. Daha hızlı yol almamızı sağlamak üzere ön inceleme bölümlerini kullanmıştık. Gözlemlerimizle uğraştık ve üç hafta sonra ilk taslağı oluşturduk. Mülakatlardan elde edilen notlar üzerinde ciddi biçimde çalıştık ve olabildiğince çabuk notlar çıkardık. Bu işlem, bulgularımızı derlemeyi ve rapor yazmamızı daha da kolaylaştırdı.”

“Bir sürü veri topladık ve yazıma başladığımızda onları şekillendirmenin birkaç muhtemel yolu bulunuyordu. Farklı yapıları denedik; ilk kullandığımız yapı işe yaramadı ve rapor oldukça karmaşık oldu. Ancak daha sonra başka bir yol denedik ve şimdi sanırım, doğru yapıyı kullanıyoruz. Sadece deneyerek neyin en iyi olduğuna karar verebilirsiniz.”

“Çeşitli hipotezlerimize göre toplanan bütün verileri tasnif etmeye çalıştık ve bu işlem yazmaya başladığımızda bize çok yardımcı oldu. Yöneticisi bulunan bir Kalite Kontrol Kurulu ile İsveçli bir danışmanımız vardı. Onlar projelerimizi başlangıcından raporun yayımlanmasına kadar izlediler. Yazım aşaması sırasında Kurulla birlikte özetimizi ve taslaklarımızı tartıştık ve bu doğal olarak, raporun kalitesi açısından yararlı oldu.”

“Alan çalışmamız nedeniyle dışarıdaydık ve akşamları ufak tefek şeyler yazmaya başladım. Bilgisayar bana çok yardımcı oldu ve onu kullanırken oldukça iyi yazmayı öğrendim. Raporu yazarken yararlanmayı kolaylaştırsın diye bilgisayarda çalışma notlarını ayrı dosyalar halinde düzenlemeyi de öğrendim. Bilgisayarımız olsa bile asla tam bir rapor yazamayacağız diye düşünmüştüm, ancak şu anda ilk taslak önümde duruyor.”

“Bilgisayarınız olduğunda yazmak kolay olsa da, çok geçmeden değişiklik yapmanın o kadar kolay olduğunu fark edersiniz ki; raporu daha iyi bir duruma getirmeden taslak üstüne taslak yazarsınız. Bu ise zaman ve para kaybı demektir.”

(İsveç Sayıştay performans denetimi kurslarına katılan denetçilerden alıntılar)

Denetim konusunun tanımlanması, denetlenenden elde edilen çıktı, kurumsal yapı, kural ve düzenlemeler, ilgili mevzuat, hedefler, geçmişe ilişkin bilgiler vb. alanları kapsayabilir. Bu tanımlayıcı bölümün hedefi, denetim konusuna aşına olmayan okuyucuya daha sonraki bölümleri izlemek için gerekli olan temel bilgileri vermektir. Bu nedenle, yalnızca daha ilerideki bölümlerle ilgili olan genel bilgiler yer almalıdır.

Bu bölümün çoğu ve denetim tasarımı bölümü, ön inceleme raporunda derlenmiş olan bilgileri esas almalıdır.

Bulgular bölümünde, denetçi veri toplama sırasında yapılan gözlemleri sunar, oysa *sonuçlar* bölümünde denetçi kendi sonuçlarını ortaya koyar. Denetçi, son bölümde, alması gereken önlemleri önermek suretiyle denetlenene yapacağı *tavsiyeleri* şekillendirir.

Bazı durumlarda tanımlamalar zorunlu olarak, denetim raporunun okunmasını güçleştirecek uzunlukta olabilir. Aynı problem anketlerden elde edilen sonuçları vb. içeren bulgular için de söz konusu olabilir. Denetim raporunda bulguların ne kadarının gösterilmesi gerektiği bir denetim politikası sorunudur. Bu sorun, bulguları ve ayrıntılı tanımları *ekler* aracılığı ile vermek biçiminde aşılabılır. Ekler aynı zamanda danışmanların bağımsız raporlarının yayımlanması ve yararlanılan metotların detaylı açıklamalarının gösterilmesi için de kullanılabilir.

Denetim raporu; denetlenen kuruma veya kullanıcıya bir kapak yazısı ekinde gönderilebilir.

9.4. Bulgular, sonuçlar ve tavsiyeler

Pek çok denetçi, bulguları, sonuçları ve tavsiyeleri birbirinden ayırmada çeşitli problemlerle karşılaşmaktadır.

Bulgular bölümünde denetçi “mülakat yapılan kişilere okuyucu ile iletişim kurma fırsatı verir.” Bu bölümde mülakatlardan, gözlemlerden vb.’den elde edilen sonuçlar, denetçinin değer yargıları ve yorumları olmadan dürüst bir şekilde sunulmalıdır. Denetçi bulgular bölümünde, kendi fikirlerinin ve yorumlarının sunulmasında olduğu gibi, tartışmadan kaçınmalıdır. Okuyucu için durumu kolaylaştırmak bakımından metin içinde “mülakat yapılanlara göre” vb. gibi ifadeler kullanılabilir.

Denetim kanıtlarının tümü sonuç bölümünde sunulur. Bu bölümde denetçiler, analiz edilen verileri ilgili değerlendirme kriterinden, sağduyu ve tecrübelerinden yararlanmak suretiyle yorumlarlar. Denetçi, örneğin popülasyon örneklemeden elde edilen sonuçların genele teşmil edilip edilmeyeceğini çok iyi düşünmelidir. Bulgular ihtilafli veya tutarsız da

olabilir ve bu gibi durumlarda çeşitli bulgular birbiri ile karşılaştırılıp ağırlıklandırılmalıdır. Sonuçların “denetçilere göre” ifadesi okuyucuya yardımcı olabilir.

Bulgular ve sonuçlar birbirinden açıkça ayrılmamışsa, raporda denetçinin kendi görüşlerinden veya mülakat yapılanlar tarafından verilen yanıtlardan söz edildiği durumların okuyucu tarafından anlaşılması imkânsız olabilir.

Tavsiyeler bölümü, denetçinin bulgularına ve sonuçlarına dayandırılmalıdır. Mümkünse tavsiyeler bölümü, bulgular ve sonuçlarla ilgili olan bölümlerle aynı yapıyı izlemelidir.

Herhangi bir bulguya dayanmayan tavsiyeler dışarıda bırakılmalıdır. Tavsiyeleri sunma tarzı, Sayıştayın karar vereceği bir husus olup bu konuda finansal denetçilerin çalışma tarzıyla paralellik sağlanabilir.

Genellikle, değiştirilmesi gerekenler üzerine yoğunlaşılması ve denetlenenin bu değişiklikleri nasıl yapacağı sorusunun yanıtlanmaması daha uygun olur. Çok detaylı tavsiyeler özel ve spesifik çözümlerle Sayıştayı bağlayabilir. Bu ise gelecekte yapılacak incelemeleri çok daha fazla zorlaştırabilir. Diğer taraftan tavsiyeler denetlenen tarafından uygulanabilecek ve aynı zamanda Sayıştayca takip edilebilecek düzeyde yeterli detaya sahip olmalıdır.

Bulguların, sonuçların ve tavsiyelerin biçimi nasıl olmalıdır?

Bulguların, sonuçların ve tavsiyelerin sunumu mantıksal olmalı ve bulgular, sonuçlar ve tavsiyeler birbirleriyle ilişkilendirilmelidir. Aşağıda denetim raporunun söz konusu bölümleri için alternatif yapılar sunuyoruz. Örnekler, A ve B gibi birbirinden farklı iki konu veya olay ile ilgili bir incelemeyi esas almaktadır.

I. BİÇİM

5. Bulgular

- 5.1. A konusu ile ilgili bulgular
- 5.2. B konusu ile ilgili bulgular

6. Sonuçlar

- 6.1. A konusu ile ilgili sonuçlar
- 6.2. B konusu ile ilgili sonuçlar

7. Tavsiyeler

- 7.1. A konusu ile ilgili tavsiyeler
- 7.2. B konusu ile ilgili tavsiyeler

2. BİÇİM

5. A konusu ile ilgili bulgular, sonuçlar ve tavsiyeler

- 5.1. A konusu ile ilgili bulgular
- 5.2. A konusu ile ilgili sonuçlar
- 5.3. A konusu ile ilgili tavsiyeler

6. B konusu ile ilgili bulgular, sonuçlar ve tavsiyeler

- 6.1. B konusu ile ilgili bulgular
- 6.2. B konusu ile ilgili sonuçlar
- 6.3. B konusu ile ilgili tavsiyeler

Biçimlerin her ikisinin de avantajları bulunmaktadır. Birinci format, tüm bulgulara, sonuçlara ve tavsiyelere derli toplu bir biçimde bakılmasına olanak vermektedir. Bazen bulguları A ve B türünden konulara veya alanlara bölmek mümkünse de, sonuç ve tavsiyeleri birbirinden ayırma imkânı her zaman bulunmayabilir. Birinci yapı kullanıldığında durum kolaylaşır. Diğer yandan ikinci yapı çeşitli alanların daha kapsamlı analizine uygundur.

Sonuçlar kanıtı gerek göstermeyecek ölçüde açıksa, sonuçlara özgü özel bir bölüme ihtiyaç olmayabilir ancak bu durumda, bulgular bölümü ile sonuçların birleştirilmesi gerekebilir.

Karar verici durumda olan kişiler bakımından tavsiyeler, raporun en önemli kısmını oluşturmaktadır. Raporun başında, analitik açıdan mantıklı olmamasına rağmen, tavsiyeler bölümüne yer vermeyi de tercih edebiliriz.

Kullanılan zaman ve fiil kipleri, bölümlerin hedefini gösterir

Aşağıda gösterildiği gibi, dilbilgisi açısından, farklı bölümler için değişik zaman ve fiil kipleri kullanmak uygun olacaktır.

Tavsiyeler nasıl ifade edilmelidir?

Yorumlarla beraber birkaç tavsiye aşağıda verilmiştir.

“Faaliyetleri geliştirmek için farklı birimlerin koordinasyonu güçlendirilmelidir.”

Yorum: Genelde olumlu olarak kabul edilen koordinasyona yönelik bu tavsiye bir çok raporda yer alır. Bununla beraber, asıl sorun koordinasyona ihtiyaç olup olmadığı değil, bu koordinasyonun uygulamada nasıl gerçekleştirileceğidir. (Kim kiminle koordinasyon yapmalı vb.)

“Eczacılık Hizmetleri Yöneticisinin, psikiyatri hastanelerinin hepsine ilaç tedarikinden ve dağıtımından tamamen sorumlu olması tavsiye edilir.”

Yorum: Bu tavsiye sorumluluk düzeyinin çerçevesini açık bir şekilde çizdiğinden iyi bir tavsiyedir.

“İhale kazanan müteahhitlerle yapılan sözleşmelere; teslim alınması öngörülen zamandan daha geç getirilen bütün siparişler ve kabul edilen numunelerden farklı olan tüm malzemelerle ilgili olarak cezaî hüküm konulmalıdır.”

Yorum: Denetlenene sarıh biçimde yöneltmiş net ve detaylı bir tavsiye.

“Kamu binaları her beş yılda bir bakımdan geçirilmelidir.”

Yorum: Bu çok genel bir tavsiyedir. Binalar gerekli olduğunda bakımdan geçirilmelidir. Buna en iyi karar verecek olan denetlenenin kendisidir.

“Bakanlıklardaki işlem süreci en aza indirilmeli ve fonlar makul bir süre içinde serbest bırakılmalıdır.”

Yorum: Bu tavsiye herkesçe bilinen ve herkesin kabul edeceği bir tavsiyedir. Sorun; bu tavsiyenin daha kısa süreli işlemlerin nasıl yapılacağı hakkında hiçbir rehberliğinin olmamasıdır.

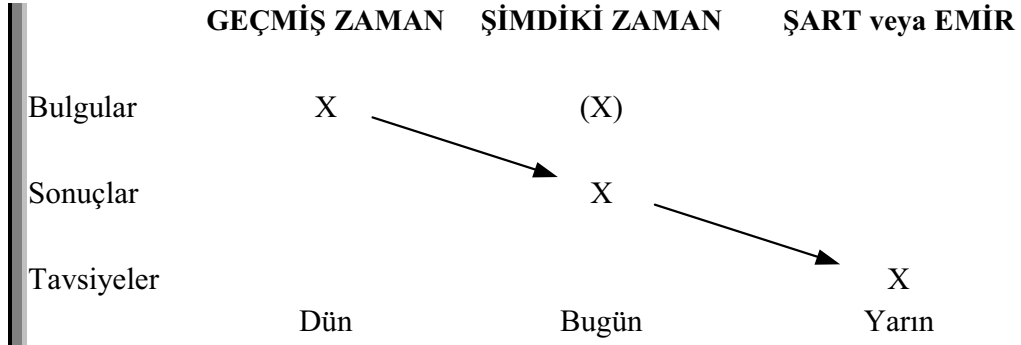
“Bakanlık, memurların resmî seyahatleri için harcırah ödenmesine yönelik küçük çaplı bir kasa sistemi oluşturmalıdır.”

Yorum: Bu, uygulanması kolay ve önemli bir probleme yoğunlaşan bir tavsiyedir.

“Eczacı sayısının artması yönünde çaba sarf edilmelidir.”

Yorum: Bu; malî kaynak gerektiren ve denetçilerin genellikle kaçınmaları gereken veya en azından açıkça bütçenin önceliklerine işaret eden türden bir tavsiyedir.

(İsveç Sayıştay performans denetimi kurslarında tartışılan tavsiyeler)



“Bulgular” zaten meydana gelmiştir, bu nedenle geçmiş zaman kullanılarak ifade edilmelidir. Denetlenen birim, “bulguları” terk edip gerekli önlemleri henüz almış olabilir. Bulgular açıkça bugünü yansıtıyorsa, şimdiki zamanı kullanmak daha doğru olabilir. Sonuçlar ise halen süren koşulları ifade etmelidir. Bu nedenle de şimdiki zamanın kullanılması uygun olacaktır. Tavsiyeler, ya şart kipi kullanılan bir rica ya da emir kipi kullanılan bir talep olarak kaleme alınmalıdır.

9.5. Rapor yazmak bir süreçtir

Denetçinin henüz planlama aşamasındayken denetim raporunun neye benzeyeceğine ilişkin fikrinin olması gerekir. Fiilî yazım ise bir özetle başlar; denetçi kullanılacak ana başlıklara dayalı bir not sunar ve raporun temel içeriğini ortaya koyar. Denetim süreci içinde oldukça erken yazılması gereken bu bölüm; yazılan raporun bir nevi planı olacaktır.

Denetimde yazım aşamasına genellikle erkenden başlamak mümkündür. Giriş, denetim tasarımı bölümleri ile betimleyici bölümler, erkenden yazımına başlanabilecek bölüm örnekleridir. Denetçi bu çalışma türü için durgun dönemlerden yararlanabilir.

Yazım bir süreçtir. Bu ise birkaç taslağın yazılması, yorumlanması ve gözden geçirilmesi gerektiği anlamına gelir. Yazım, aynı zamanda denetim çalışmasının analitik bir parçası gibidir. Denetçi, karşılaştığı bazı analitik problemleri, raporu yazmaya başlayınca kadar açıklayamayabilir.

İnceleme ekibi ve Sayıştay, raporun 9.2. kısmında ifade edilen kalite gereksinimlerini yerine getirdiğinden emin olmalıdırlar. İnceleme ekibi bunu sağlamak amacıyla taslakları okumaları için Sayıştay'daki meslek mensupları, sorumlu yöneticiler ve çeşitli kişilerle iletişim kurabilir.

Taslaklara son şekli verildiğinde denetlenen birimle temasa geçilmesi hatta bazen nihaî taslağın tamamen veya kısmen yorumları alınmak üzere denetlenene gönderilmesi tavsiye edilir. Yorumların alınması yönetim tarafından görevlendirilmiş kişiler veya özel olarak kurulmuş bir iletişim grubu aracılığıyla sağlanabilir. Denetçiler bu uygulamayla şu faydaları sağlayacaklardır:

- Rapordaki hata riskinin azaltılması,
- Toplanan bilgilerin analizinde yardım sağlanması,
- Sonuçlar ve tavsiyelere güven duyulması.

9.6. Raporda isim belirtmeme

Sonuçlar kişiler hakkındaki bilgilerin anlaşılabilmesini zorlaştıracak şekilde sunulmalıdır. Ancak denetlenen birimin temsilcileri olan yöneticilerin ve uzmanların açıkladığı görüşler, söz konusu kişilerin kontrolundan sonra nihaî rapora alınabilir.

9.7. Faydalı öğütler

Performans denetim raporunu daha okunabilir hale getirmek bakımından denetçilerce kullanılan birkaç yöntem bulunmaktadır. Bunlardan bazıları şunlardır:

- Yararlı olmayan bilgileri çıkarın,
- Teknik veya karmaşık kelimeleri kullanmaktan kaçının,
- İçindekiler listesinden yararlanın,
- Uygun başlıklar koyun,
- Verileri sunmak için tablolar, şekiller vb. yaratın,
- Kısaltmalar listesi yapın.

Bölüm 10

Denetim Projesinin Sonuçlandırılması

10.1. Kurum dışı faaliyetler

9. bölümde açıklandığı üzere, denetim raporu belirli hedef gruplarına hitap etmektedir; bu nedenle bu gruplara yönelik etkili ve yalın bir sunum tasarlanması uygun olabilir.

Denetlenen birimin sonuçlar hakkında gerekli bilgileri edinmesi bakımından raporun bir kopyasının yayım tarihinden önce denetlenene gönderilmesi nezaket gereğidir. Denetlenen birimin kabul etmesi durumunda, denetim sonuçlarının yönetim mensuplarına ve ayrıca ilgili personele sunulması için özel toplantılar düzenlenmesi yararlı olabilir.

Sunuş toplantılarının bakanlar, milletvekilleri, parlamentonun özel komisyon (Kamu Hesapları Komitesi gibi) üyeleriyle yapılması da mümkün olabilir.

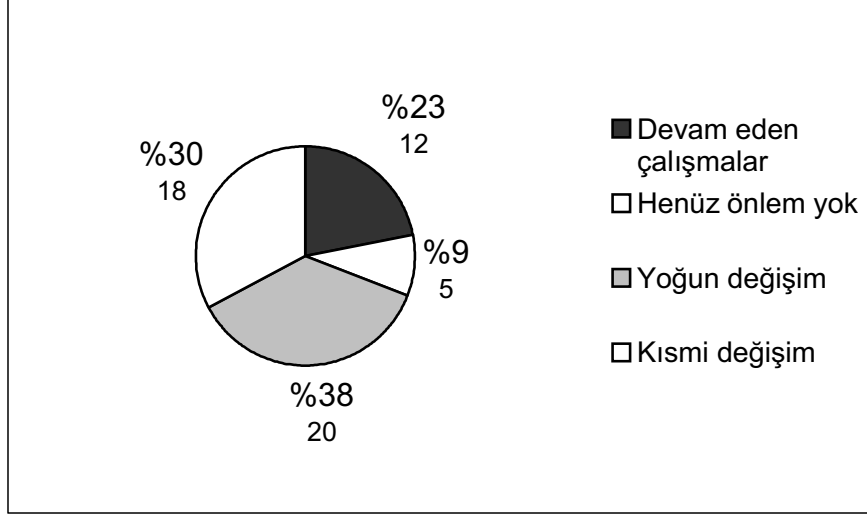
İsveç Sayıştayında, kitle iletişim araçlarının denetim raporlarına hızlı ve kolayca ulaşmalarının sağlanması için özel bir çaba sarf edilmektedir. Bütün raporlar bir *basın bülteni* ile birlikte kamuoyuna sunulmaktadır. Basın bülteni örneği için Ek-2'ye bakılabilir.

10.2. Kurum dışından sonraki izleme faaliyetleri

Denetçilerin denetlenen birime önerdiği tavsiyelerin, akıbetlerinin öğrenilmesi bakımından *izlenmesi* gerekir. İzleme faaliyeti raporun sunumundan belirli bir süre geçtikten sonra, hangi tavsiyelerin uygulandığını kontrol etmek ve denetlenen birimin performansını geliştirmek üzere hangi adımları attığını öğrenmek için bir toplantı düzenlemek suretiyle kolayca yapılabilir. Bu amaçla yazılan bir mektup Ek 2'de yer almaktadır.

Ayrıca, spesifik izleme faaliyetleri düzenlenebilir. Örneğin İsveç Sayıştay, belirli bir projede Performans Denetim Grubunca üretilen üç yıllık denetim raporlarının sonuçlarını izlemeye aldı. Çeşitli denetim raporlarındaki tavsiyelerin kaç tanesinin ilgili kurum tarafından gerçekten uygulandığının değerlendirmesi yapıldı. Raporlar, bu değerlendirme esas alınarak

sınıflandırıldı ve sonuçlar, önemli değişimlerden hiçbir önlem alınmamasına kadar çeşitlilik gösterdi. Örneğin aşağıdaki şekil, toplam 55 rapora dayanmaktadır.



Denetlenen birimde çeşitli değişim aşamalarına yol açan denetim raporlarının sayısı kesin rakamla gösterilmiştir. Daha sonra bu rakam, yayımlanan raporların toplam sayısına göre sıralanmış ve oransal olarak ifade edilmiştir.

10.3. Kurum içi faaliyetler

Sayıştayın, denetçilerinin çalışmalarını *kurum içi değerlendirme* sürecine tabi tutması gerekir. Bu uygulamanın amacı daha iyi sonuç veren ve diğer projelerde yararlanılabilir yaklaşımları ve metotları belirlemek ve bunlardan hangilerinin etkin olmadığını saptamaktır.

Sayıştayda denetçiler, denetim projesi, denetimin sonuçları ve metodolojik deneyimleri hakkında meslektaşları bilgilendirmek amacıyla seminerler düzenleme imkânını aramalıdır.

Denetçiler, ayrıca, daha sonraki bir tarihte sonuçlardan tekrar istifade edebilmek için proje yönetimini, bütün bilgileri dosyalamanın ötesinde mükemmelleştirmelidirler.

Basın bülteni

Basın bülteni, Sayıştayın bulguları ve faaliyetleri hakkında gazetecilere bilgi vermek için yararlandığı en yaygın yoldur. Basın bülteni, Sayıştayın kendi bakış açısından başarılarını yansıtmamasının ve böylece gazetecileri, Sayıştay açısından öncelikli konulara odaklanmaya yöneltmesinin mükemmel bir aracıdır.

Basın bülteni genellikle denetim raporu yayımlanmak üzereyken hazırlanır ve ilgili bütün gruplar raporun içeriği hakkında bilgilendirilir.

Basın bülteninin; içeriğinin, şeklinin ve tarzının medyanın ilgisini çekecek şekilde düzenlenmesi gerekir. Aşağıda, etkili bir basın bülteni yazma becerisi hakkında birkaç temel öğüt bulacaksınız.

- Gazetecilerin haber metinlerinde veya makalelerinde kullandıkları deyimlerden ve alıntılardan yararlanmaya çalışın. Basın bültenini ne kadar etkileyici hale getirirseniz gazeteciler haberlerinde ve makalelerinde o kadar sizin ifadelerinizi kullanacaktır.
- Basın bültenini mümkün olduğunca kısa tutun ve çok kısaltılmış sayfa düzeninden uzak durun.
- Bültenin yapısını kararlaştırırken daima en önemli olgulardan veya haber maddelerinden başlayın. Basın bülteni ana noktalar ve sonuçlarla başlar ve daha sonra arkaplan bilgilere ve ilave detaylara doğru ilerlersiniz.
- Basın bülteninin bir başlığı olmalıdır. Başlık kısa, doğru ve dikkat çekici olmalı ve haberlerin ne olduğunu ifade etmelidir.
- Basın bültenine mutlaka tarih atın ve bültende bahsedilen kişinin ismini ve unvanını belirtin.
- Basın bülteninin anlatım biçimi resmî olmalı ve olgulara dayanmalıdır. Cümleleri kısa tutun, yalın ve anlaşılabilir bir dil kullanın. Üst düzeyde teknik bir dil kullanmaktan kaçının.
- Mümkünse, okuyucuyu metin hakkında bilgilendirmek üzere denetlenen birimin önceki yıllara ait performansı ile bağlantı kurun.

Bölüm 11

Denetim Süreci – İdealler ve Gerçeklik

Bu elkitabının II. Ana Bölümü (bölüm 4-11) denetim süreci ile denetim çalışmasının uygulamasını ele almaktadır. Sunumun anlaşılmasını kolaylaştırmak bakımından büyük ölçüde İsveç Sayıştayının ve INTOSAI'nin deneyimlerine ve standartlarına dayanan ideal bir denetim süreci oluşturduk.

Uygulamada, realite bu ideal duruma benzemez. İşte bu bölümde buna yol açan nedenleri açıklamaya çalışacağız. Gerçek denetim sürecinin, önceki bölümlerde sunulan ideal resimle niçin aynı olmadığını ve niçin mutlaka aynı olmaması gerektiğini iki nedenle açıklayacağız:

- Gerçek denetim süreci, planlanandan farklı olabilir ve bu durum, denetim sürecindeki kötü planlama, denetim ortamının değişmesi vb nedenlerle meydana gelebilir.
- Özellikle sayıştaydaki *ideal* denetim süreci, denetimin daha az masrafla gerçekleştirilmek istenmesi, tutumluluk, kültürel faktörler vb. yüzünden önceki bölümlerde anlatılanlardan farklı olabilir.

11.1. Planlanan denetim süreci ile gerçekleşenin karşılaştırılması

Önceki bölümlerde tanımlanan denetim süreci, eğitsel nedenlerle, kronolojik açıdan planlamanın ilk adım olduğu bağımsız aşamalara bölünmüştü. Aşamaların çoğu, bu dönemlerde nelerin nasıl yapılması gerektiğini göstermek bakımından adım adım ilerleme metodu kullanılarak açıklanmıştı.

Bu bölümler, her bir tercihin özel formlarda yazılan ve planlama toplantılarında şekillendirilen rasyonel düşünüşe dayandığı görüntüsünü verebilir. Gerçekte ise denetçinin çalışma tarzını birçok faktör etkiler. İstenmeyen pek çok olayın gelişebileceği ekipteki çalışma atmosferinin süreç üzerinde kayda değer etkileri olabilir; görüşler sadece planlama toplantılarında değil, örneğin hafta sonu tatili sırasında, arkadaşlar ile konuşurken vb. tesadüfen ortaya çıkabilir.

Deneyimi bulunmayan bir denetçiye mümkün olduğu kadar açık bir şekilde çalışması tavsiye edilir. Buna karşın deneyimli denetçi, projedeki birçok görevi spesifik sistemlerden veya formlardan yararlanmadan sezgileriyle yürütebilir.

Tanımlanan adımların çoğu, herhangi bir kronolojik sıra olmaksızın aynı zamanda vuku bulacaktır. Örneğin bir projenin planlanması devamlılık arzeden bir süreçtir. Çalışma planı ile başlar ve denetim ilerledikçe az ya da çok süreklilikle yeni sorunların dikkate alınması gerekir.

Bazen denetim probleminin tamamen yeniden ele alınması gerekir. Proje planlaması yapılırken denetçinin bilmediği sorunlar sonradan ortaya çıkabilir. Bunlar, yapılan incelemenin koşullarını tamamen değiştirebilir. Denetlenen birim yeniden örgütlenebilir, diğer bir bakanlıkla birleşebilir, hatta faaliyetlerine son verebilir. Denetçi bu değişikliklere problemleri, metotları vb. yeniden tanımlayarak karşılık vermelidir. Spesifik durumlarda projenin tamamen yeniden ele alınması gerekli olabilir.

Zayıf planlama gibi çeşitli nedenlerle uygulanabilir olmayan veya organizasyon içindeki temel problemleri açıklamayan hipotezler oluşturabilir. Aynı şekilde toplanan verilerin de hipotezlerin doğrulanmasıyla ilgisi olmayabilir.

İyi planlamanın önemi çok fazla stres yaratmamasıdır. İyi bir çalışma planı denetim sürecinde meydana gelebilecek birçok problemi öngörebilir. Denetçiler de yürütülen denetim çalışmasına esnek yaklaşmalı, planlarını değiştirmeye hazırlıklı olmalıdırlar. Ancak önemli değişikliklere ihtiyaç duyulması halinde bunlar yönetim tarafından açıklığa kavuşturulmalı ve karara bağlanmalıdır.

Denetim sürecindeki farklı adımlar birbiri ile bağlantılıdır. Denetçilerin çok fazla veri toplama veya denetimle ilgili olmayan veya denetime uygun olmayan veri toplama eğilimleri yaygındır. Bu nedenle veri toplamanın planlanması ve fiilen toplanan veriler ile derlenen veriler ve bu verilerin analizleri arasında bir denge kurulmalıdır.

Denetim süreci sırasında çalışma zaman zaman yoğunluk ve nitelik değiştirebilir. Örneğin planlama aşamasında teoriyle ilgili becerilerin önem kazandığı alanlarda denetçi analitik konular üzerinde yoğunlaşır. Oysa, veri toplama işi sosyal ilişkiler kurma yeteneği gerektirir. Bazen çalışma eşzamanlı yapılmaya ihtiyacı gösteren faaliyetler nedeniyle yoğun olabilir. Öte yandan, çalışma bazen çok yavaş ilerleyebilir ve sıkıcı olabilir. Örneğin projenin başlaması hakkında yönetimin vereceği kararın beklenmesi veya denetlenenin yanıtının beklenmesi sırasında olduğu gibi.

11.2. Uygulamada ideal denetim süreci değişiklik gösterir

Birkaç faktör nedeniyle performans denetiminin yürütülme tarzında değişiklikler olabilir. Bunlardan bazıları:

- Genel olarak kalkınma ve ülke sorunları,
- Ülkedeki kamu sektörünün gelişimi,
- Denetimde tasarruf sağlama, kaynaklar ve Sayıştayın yeterliliği,
- İstatistiklerin mevcudiyeti,
- Kamu sektöründe yazılı bilgilere erişme özgürlüğü,
- Kültürel gelenekler,
- Ulaşımın ve iletişimin gelişmesi.

Aşağıda, bu faktörlerden denetimde tasarruf sağlama uygulamalarına ve performans denetiminin kültürel geleneklerine değineceğiz.

Denetimde tasarruf sağlama ideal denetim sürecini etkiler

Performans denetim projeleri pahalı olabilir ve uzun zaman alabilir; bu durum, denetim fikrinin hayata geçirilmesini tümünden tehdit edebilir. Denetimin kalitesini, bulguların temsil edici özelliğini etkileyen sonuçları olmasına rağmen denetimin maliyetleri ve süresi azaltılabilir. Buna ilişkin bazı öneriler:

- Sınırlı ve basit denetim problemleri seçin,
- Problemlerin nedenlerini açıklamaya çalışmaktan çok, problemleri (gecikmeler vb.) ölçmeye ve tanımlamaya odaklanın,
- Benzer türde ve biçimde birkaç inceleme yapın ve böylece önceki incelemelerinizden elde ettiğiniz deneyimlerden ve bilgilerden yararlanın,
- Örneğin, birkaç farklı faaliyeti aynı anda yaparak denetim projesini daha etkin şekilde yönetin,
- Ulaşım düzenini hesaba katarak alan çalışmasını daha etkin şekilde planlayın,

- Alan çalışmasını yaparken daha az yer ziyaret edin ve ofisinize daha yakın yerleri seçin,
- Daha az veri/denetim kanıtı (örneğin daha az mülakatla) toplayın,
- Mümkünse ikili çalışmaktan çok yalnız çalışın,
- Daha kısa raporlar yazın,
- Finansal denetim yapan denetçilerle işbirliği yapın (Bunu yapmanın birkaç yolu bulunabilir.)

Kültürel gelenekler ideal denetim sürecini etkiler

Söz konusu ülkedeki kültürel geleneklerin vb. performans denetimi ilkelerine nasıl uyarlanacağına analiz edilmesi, Sayıştay açısından önemli bir sorundur. Bu uyarılama gerçekleştiği takdirde Sayıştay, performans denetiminin uygulanmasından daha fazla fayda sağlayacaktır. Bu bakımdan Sayıştay şu gibi meseleleri göz önünde bulundurmalıdır:

- Denetim planlanırken, ne tür informel yapıların (örneğin; dil, bölge vb.) hesaba katılması gerekecektir?
- Ülkenin geleneklerine uygun düşecek tarzda veri toplamak mümkün olabilir mi?
- Hedef gruplarımız (denetlenen birimler, milletvekilleri vb) ne tür raporları okumayı tercih etmektedir?
- Siyasal sistemimiz ve kültürel geleneklerimiz denetlenen birimle ilişkilerimizi nasıl etkileyecektir?

Yönetime yönelik daha kapsamlı bir kontrol listesine Bölüm 16'da yer verilmiştir.

III

PERFORMANS DENETÇİLERİNİN TEMEL YETENEKLERİ

Bölüm 12

Mülakatlar ve Anket Soruları

7. ve 8. bölümlerde değinilen mülakat ve anket konuları daha çok teorik bir bakış açısını yansıtmaktaydı. Bu bölümde ise daha çok uygulama becerilerine yoğunlaşacak örneğin bir mülakatın nasıl yapılacağı ve anket sorularından nasıl yararlanılacağı üzerinde duracağız.

12.1. İnsanlardan bilgi edinilmesi

İnsanlarla yüz yüze ve telefon aracılığıyla görüşerek ya da anket göndererek mülakat yapmanın çeşitli avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır. Bunlar şöyle özetlenebilir:

YÜZYÜZE YAPILAN MÜLAKATLAR

- + Hızlıdır (görüşülen yakın bir yerde ikamet ediyorsa)
- + Sorular zor olduğunda kayıt cihazı kullanmak mümkündür
- + Resimlerin, şekillerin vb. gösterilmesi kolaydır
- + Yanıtları anında izleme olanağı vardır
- Mülakatı yapanın tavırları yanıtları etkileyebilir
- Hassas soruların yöneltilmesi güçtür

TELEFONLA YAPILAN MÜLAKATLAR

- + Yapılması kolaydır
- + Ucuz bir yöntemdir
- + Yanıtları anında izleme olanağı vardır
- Telefonla ulaşmayı ve iyi bir iletişimi gerektirir
- Daha çok basit soruları esas almak zorundadır
- Şekillerin vb. gösterilmesi olanaksızdır
- Mülakatı yapan yanıtlara etki edebilir
- Hassas soruların yöneltilmesi güçtür

POSTA İLE GÖNDERİLEN ANKETLER

- + Birçok insana ulaşabilir
- + Daha uzun, kesin yanıtlar gerektiren sorular bakımından yararlıdır
- + Mülakatı yapanın yanıtları etkilemesi mümkün değildir
- + Hassas soruların yöneltilmesine uygundur
- + Şekillerin vb. gösterilmesi mümkündür
- Hazırlanması ve yürütülmesi uzun zaman gerektirir
- Yanıtların izlenmesi güçtür
- Açık uçlu yanıt isteyen sorularda yarar sağlaması daha zordur
- Yanıtlanma oranı kesin değildir
- Posta hizmetlerinin güvenilirliğine bağlıdır

Aşağıda, görüşülenle şahsen toplantı yapmak olan yüz yüze gerçekleştirilen mülakatlar üzerinde duracağız. Bölümün sonunda ise (12.6) telefon mülakatlarını bir kenara bırakarak anketleri işleyeceğiz.

12.2. Mülakat koşulları

Mülakat, görüşmeci ile görüşülen arasındaki yüz yüze ilişkidir. Aşağıdaki faktörler mülakat koşullarını ve mülakat sonuçlarını etkileyebilir:

- **ORTAM**
(gürültü, kesilmeler, telefon çalması, ofisin fiziksel yerleşimi, hava)
- **FİZİKSEL NİTELİKLER**
(görünüş, yaş, cinsiyet, giyim, davranış)
- **KÜLTÜREL NİTELİKLER**
(şive, konum veya düzey farkı, denetçilerle görüşülenler arasındaki ilişkiler)

Denetçi, birçok farklı mülakat koşullarıyla karşı karşıya gelecektir. Mülakat yapanın görevi; koşulları, mülakatın olabildiğince etkin yapılabilmesi için düzenlemektir.

Aşağıda mülakatın *planlanmasını, yapılmasını ve belgelenmesini* tartışacağız.

12.3. Mülakatın planlanması

Görüşmeyi yapan kişinin planlama aşamasında şunları dikkate alması gerekir:

- Mülakatın amacı,
- Mülakat ekibinin organizasyonu,
- Mülakatın yapısı,
- Mülakat rehberinin hazırlanması,
- Uygulamaya yönelik düzenlemeler

Bu faktörler yapılacak mülakatın şeklini belirleyecektir.

12.3.1. Mülakatın amacı

Mülakatın en yaygın amacı veri toplama olmakla birlikte, başka bazı hedefleri de söz konusu olabilir:

- Olası denetim konuları hakkındaki fikirleri tartışmak ve test etmek,
- Denetime güven duyulmasını sağlamak,
- Denetlenen birimin beklentilerini öğrenmek,
- Yararlı bilgi kaynakları, iletişim kurulacak başka kişiler hakkında bilgi almak,
- Belirli konular hakkında görüşülen neler bildiğini öğrenmek,
- Denetçi tarafından önerilen tavsiyelerin uygulanıp uygulanmayacağını ve bunların nasıl uygulanacağını anlamak.

12.3.2. Mülakat ekibinin organizasyonu

Tasarruf mülahazasıyla, deneyimli denetçi mülakatları tek başına yürütmek zorunda kalabilir. Ancak, projenin başında çalışma için “ortak bir platform” oluşturulması beraber çalışacak ekip açısından önemli bir husustur. Aynı şekilde; önemli kişilerle veya yönetimle mülakat yapılırken veya herhangi bir nedenle yürütülen mülakatın zorlaşması halinde ekip birlikte çalışmalıdır.

Deneyimi bulunmayan denetçi yalnız çalışmayı güç bulabilir. İki veya üç kişilik (ancak daha fazla kişiden oluşmamalı) bir görüşme ekibi buna bir çözüm olabilir. Böyle bir durumda görüşmeciler arasındaki ilişkilerin tartışılması gerekir. Örneğin, ekipten birisi soruları sormaya, diğerleri de not almaya ve soruları takip etmeye yoğunlaşabilir.

Genellikle, bir defada tek bir kişiyle mülakat yapmak faydalıdır. Bu, görüşülenin daha rahat ve sorularınıza daha istekli olmasını sağlayacaktır. Bu yaklaşım değişik bakış açılarını yansıtmak gerekli olduğunda da tavsiye edilir.

Ancak birkaç kişiyle birlikte mülakat yapmanın daha iyi olduğu durumlar da bulunabilir. İşler hatırlanması güç, anlaşılması karışık vb. ise görüşülen kişiler, denetçilere verecekleri yanıtlar için birbirlerine yardımcı olabilirler. Bu durumda mülakat, mülakattan çok bir toplantıya benzer ve görüşmeyi yapanlar bu ortamı yönetmede çok hassas olmalıdırlar.

12.3.3. Mülakatın yapısı

Mülakatın yapısı, daha sonra tablo olarak gösterileceği üzere, sistemli ve planlanmamış durumlara göre analiz edilebilir.

Bu analizi, tamamen farklı amaçlı iki mülakat durumuna odaklanarak göstereceğiz. Birinci durumda denetçiler denetimi tamamlama aşamasındadırlar ve mülakatın amacı bazı özel verilerle henüz toplanmış verileri desteklemektir. Bu örnekte görüşülen kişi teknik bir uzmandır. Bu durumda mülakat, tümüyle planlanmalı ve denetçiler önceden ne tür veriler istediklerini bilmelidirler.

Diğer mülakat durumunda ise denetçiler, sosyal refah sisteminin ön incelemesinde ilk mülakatı yapmaktadırlar. Görüşülen, alan hakkında geniş bir perspektife sahip olduğu kabul edilen bir profesördür. Bu örnekte denetçiler, hakkında konuşmak istedikleri belirli konulara yoğunlaşmalı, mülakata resmi bir mülakattan çok bir tartışma gözüyle bakmalı ve esnek olmaya odaklanmalıdırlar. Bu yapılırken muhtemelen sorularda belirli bir sıra izlenmesi uygun olmayacaktır. Bu planlı olmayan bir mülakat örneğidir. Söz konusu iki mülakat türü aşağıdaki tabloda karşılaştırılmıştır:

ETKİLEYEN FAKTÖR	PLANLI OLMAYAN MÜLAKAT	SİSTEMLİ MÜLAKAT
Konu	Değişiklik gösterir	Belirlenmiştir
Mülakat rehberi ¹	Kullanılmaz	Yazılı sorulardan yararlanır
Soruların sırası	Önceden kararlaştırılmaz	Önceden kararlaştırılır
Soru türleri	Açık uçlu sorular ²	Sabit yanıtli sorular
Yaklaşım	Esnektir	Planlıdır

Denetçilerin, izleme çalışmalarının bir parçası olarak ülkedeki problemlerin bütününi iyi bilen kişilerle toplumdaki önemli denetim problemlerini, tartışmak istemeleri durumunda, mülakat, planlı olmayan bir mülakatın ekstrem bir örneği olabilir.

12.3.4. Mülakat rehberinin hazırlanması

Mülakat rehberi, genellikle mülakat yapmayı daha kolay hale getirir. Yukarıdaki iki farklı durum, rehberin durumlara göre farklı olması gerektiğini de göstermektedir. Örneğin sistemli mülakat durumunda denetçiler detaylı bir rehberde ihtiyaç duyacaklardır. Denetçi daha deneyimli hale geldikçe, bu rehberde, çeşitli konular bakımından başlıklara göre değişiklik yapılabilir. Denetçi, böylece soru cümlesini oluştururken doğaçlama yapabilir.

Soruların doğrudan müsveddeden okunması, görüşmeci ile görüşülen arasındaki iletişimi olumsuz etkileyebilir. Bu nedenle, yalnızca destek olarak rehberde ihtiyaç duyulması için denetçinin sorulara aşina olması önem taşır.

¹Yanıtlayanlara gönderilen anket sorularının aksine mülakatlar için mülakat rehberi terimini kullanacağız.

²Açık uçlu sorular kullanıldığında görüşülen cevabını oluşturmada özgürdür. “Bölümünüzdeki yönetici hakkında ne düşünüyorsunuz?” sorusu, açık uçlu bir soru örneğidir. Sabit yanıtli sorular ise, görüşülen tarafından verilebilecek alternatifleri de içerir. “Bölümünüzdeki yöneticinizi değerlendirmek için çok yetenekli den çok yetenezsiz kadar dört göstergeli bir ölçü kullansaydınız, fikriniz ne olurdu?” buna bir örnektir.

Çeşitli sorunlarla ilgili görüşlerini sorarlarken, denetçilerin görüşülene önceden soruları vermemeleri fayda sağlar. Diğer yandan, denetlenen birim hakkındaki olgularla ilgili bir mülakat söz konusuysa, ilgili istatistiklerin ve diğer belgelerin görüşülen tarafından bulunması için görüşülene soruların önceden verilmesi tavsiye edilir.

12.3.5. Uygulamaya yönelik düzenlemeler

Mülakat yapılmadan önce görüşülenle iletişim kurulması önemli bir husustur. Mülakat için iyi bir yer bulma örneğinde olduğu gibi pratik düzenlemeler yanında; mülakatın hedefi hakkında görüşüleni bilgilendirmek ve ona sorulacak sorular hakkında kısa bir bilgi vermek, uygun zamanı tartışmak ve görüşülenin yeterli zamanı size tahsis etmesini kesinleştirmek de faydalıdır.

12.4. Mülakatın yapılması

Mülakat şu şekilde düzenlenebilir:

1. Açılış
2. Temel sorular
3. Son sözler

12.4.1. Açılış

Açılış, görüşülenle bireysel iletişimi kurmayı ve onu rahatlatmayı amaçlamaktadır. Denetçi, Sayıştayı, ekibi ve projeyi takdim ederek başlayabilir ve yanıtlardan nasıl yararlanılacağı hakkında bilgi verebilir. Denetçiler mülakat için ne kadar zamana ihtiyaç duyduklarını da netleştirebilirler.

Görüşüleni rahatlatmak üzere kurumun tarihçesinin yanı sıra görüşülenin aldığı eğitimi, kişisel ilgi alanları, konumu vb. genel nitelikli soruların yöneltilmesi önemli bir husustur.

12.4.2. Temel sorular

Mülakatı çeşitli konulara veya alanlara bölmek önemlidir ve genellikle izlenilecek belirli bir konu sırası bulunmaktadır. Bazen denetimin hipotezleri bu hedefe hizmet edecektir.

Denetçi mülakatı yaparken ve soruları formüle ederken birkaç farklı teknikten yararlanabilir. Bazı örnekler:

Konu daraltma

Denetçi konu daraltma tekniğinden yararlanırken çok açık sorularla başlamalı ve daha sonra gittikçe spesifik sorular sorarak konuyu daraltmalıdır. Bir ilkokul öğrencisinin ebeveyni ile görüşüldüğünde yöneltilen sorular, bu tekniğe örnek olarak gösterilebilir:

- Denetçi : *Bu ilkokulun kalitesi hakkında ne düşünüyorsunuz?*
- Görüşülen : *Hiç de memnun değilim!*
- Denetçi : *Hangi alanlardan memnun değilsiniz?*
- Görüşülen : *Sınıfların standartlarından hoşnut değilim. Öğretmenlerin yeterli becerileri olduğuna inanmıyorum, özellikle matematik dersi için kitapların hiç de yeterli olmadığını düşünüyorum.*
- Denetçi : *Sınıflardan başlayalım. Özel olarak eksikliğini duyduğunuz veya şikayetçi olduğunuz herhangi bir şey var mı?*
- Görüşülen : *Sınıflarda tahtalar yok ve sıralar yeterli değil.*
- Denetçi : *Niçin böyle olduğunu biliyor musunuz?*
- Görüşülen : *Hayır, ama tuhaf çünkü komşu okulun deposunda fazla sıraları var.*
- Denetçi : *Şimdi kitaplara dönelim. Hangi kitapların temin edilemediğini bize söyleyebilir misiniz?*

Bu örnekte denetçi, görüşülen kişinin sınıflar, öğretmenler ve kitaplar gibi okul problemlerini kendi bakış açısıyla açıklamasına izin vererek mülakata başlamaktadır. Böylece görüşülen kendiliğinden bazı problemlere öncelik verecektir. Bu yolla mülakata başlanması, denetçinin doğrudan bu problemlere odaklanmasından daha iyidir. Mülakatın ilerlemesiyle denetçi problemleri daraltır, her defasında bir probleme odaklanır ve bu problem hakkında mümkün olduğunca fazla bilgi almaya çalışır.

Huniyi nasıl kullanacağınız denetimin aşamasına bağlıdır. Örneğin, tam inceleme için nihai verilerin toplanması üzerinde çalışan denetçiler odaklanılacak verilerin veya problemlerin tamamıyla farkındadırlar. Böyle bir durumda konu daraltma tekniğinin yararı sınırlı olacaktır.

Hassas sorular

Denetçi ara sıra, denetlenen birimdeki insan ilişkileri, yolsuzluk ve diğer yasa dışı sorunlar türünden hassas konulara veya görüşülen için hassas nitelikli şahsi sorulara değinecektir. Denetçi bu tür soruları sorarken dikkatli olmalıdır. Hassas sorular asla mülakatın başında sorulmamalı ve mülakat görüşülenin içini rahatlatacak kadar ilerleyene kadar saklanmalıdır.

Bu tür soruların çok açık ve doğrudan sorulması genellikle akılcı olmaz. Görüşülene doğrudan ve aniden “İçkiliyken araba kullanır mısınız?” sorusunu sormak yerine genel olarak alkol hakkında konuşmak ve probleme yavaşça yaklaşmak daha incelikli olabilir. Bu gibi durumlarda denetçi, görüşülenin tepkilerine karşı olağanüstü hassas olmalıdır. Denetçi sorularını sormak için yeni imkânlar aramalı ve konuya yeni bir yaklaşımla bakmaya hazırlıklı olmalıdır.

Denetçi, ofisin atmosferi ve yönetimin yeterliği gibi yürütülen iş hakkındaki duyularla sık sık ilgilenmelidir. Denetçi doğrudan “Yöneticiniz nasıldır” sorusunu sormak yerine, aşağıdaki gibi soruları sorarak ilerlemelidir.

“Bu ofisteki temel göreviniz nedir?”

“Ofisteki normal bir gününüz nasıl geçmektedir?”

“..... üzerinde genellikle ne kadar zaman harcıyorsunuz?”

“Günlük işinizde karşılaştığınız en önemli problemler nelerdir?”

“Yöneticinizden performansınız hakkında herhangi bir bilgi alıyor musunuz?”

Dinleme ve sorgulama

Denetçi görüşülenin sözünü kesmemeye dikkat etmeli; soruları takip etmeye ve dinlemeye yoğunlaşmalıdır. Bu, görüşülenin söylediği her şeyin doğru olarak kabul edileceği anlamına gelmez. Aksine denetçi, örneğin bir yönetici tarafından verilmiş yanıtların, olayların gerçek bir resmini yansıttığını kabul etmemelidir.

Görüşülen tereddüt ettiğinde ve yanıt vermeye istekli görünmediğinde veya verdiği yanıtlar çok genel olduğunda sorgulamak veya hafifçe “zorlamak” iyi bir strateji olabilir.

Sorgulama şu ifadeler kullanılarak yapılabilir:

“Lütfen, söylediklerinizin somut bir örneğini verir misiniz?”

“Lütfen konuyu biraz daha açar mısınız?”

“Fikriniz desem doğru söylemiş olur muyum?”

Sorgulamak, bir soru olarak sadece “veya” kelimesi kullanarak veya bir süre sessiz kalarak görüşüleni dolaylı olarak tekrar sınamak ve devam etmeye davet etme yoluyla da yapılabilir.

Bunun tersine denetçi bazen çok konuşkan görüşülenle karşılaşabilir. Bu gibi insanlar sorulan soruları izlemeyebilirler ancak hikayelerini kendi bildikleri gibi anlatmakta ısrar ederler. Bu gibi durumlarda sadece görüşülenin konuşmasına izin vermek akıllıcadır. Denetçi, planladığı sorulardan cevaplarını aldıklarını kontrol etmeye odaklanacak ve gerekirse “..... sorusuna dönecek olursak” türünden ifadeleri kullanarak yalnızca araya girmeyi deneyecektir.

Kaçınılacak sorular

Burada denetçinin kaçınması gereken ifadelerden bazı örnekler verilecektir:

ANLATIM	ÖRNEK
Yönlendirici sorular	<i>“Bu ofisteki yöneticinin ne kadar yeteneksiz olduğunu düşünüyorsunuz?”</i>
Soru içinde soru	<i>Bu ofisteki performansınızı nasıl görüyorsunuz ve yöneticinize nasıl bakıyorsunuz”</i>
Yanlış sözcük kullanımı	<i>Paranızın değerindeki düşüş işinizin ticari temelleri üzerinde mahvedici bir etki yaratmış olsa gerek” (mahalli bir tacire)</i>

Yönlendirici sorularla karşılaşıldığında görüşülen kişi, görüşmeyi yapanın kendisinden beklendiğini düşündüğü yanıt doğrultusunda bir cevap verme eğiliminde olacağından, yanıtlar güvenilir olmayacaktır. Görüşülenden geçerli yanıtlar alınmasını güçleştirecek nitelikteki başka tür sorular görüşülene şaşırtabilir.

12.4.3. Son sözler

Mülakat sona ermeden önce yanıtlarını aldığınız bütün sorularınızı kontrol etmeniz önerilir. Hâlâ aydınlatılması gereken bazı noktalar bulunabilir. Denetçi, verilen yanıtların doğrulamak için temel sorulara dönmeyi faydalı görebilir. Görüşülene fikrini özetleme şansı da verilebilir.

Denetçi görüşülene şu konular hakkında soru sormak için mülakatı kullanabilir:

- Görüşme yapılacak başka ilginç kişiler,
- Denetim çalışmasında yararlı olabilecek yazılı materyaller (istatistikler, çalışma notları, literatür vb.)
- Ziyaret edilecek yerler (İlkokullarla ilgili bir ön incelemenin başında, görüşülene problemlili veya çok kalifiye öğretmenleri olan belirli okullar hakkında sorular sorulabilir).

Denetçi mülakatı, görüşülene denetim projesinin gelecekteki planları hakkında bilgilendirerek, görüşülenden daha fazla yardım almak gerekirse ve ekibin geri dönmesi söz konusu olacaksa bunları belirterek bitirmelidir. Son olarak, verilen yardım için görüşülene teşekkür etmek nezaket gereğidir.

12.5. Mülakatın belgelenmesi

Denetçi mülakat sırasında notlar almalıdır. Mülakat sonrası ilk fırsatta bu notlar daktilo edilmelidir. Mülakatı kimin yaptığını, mülakatın ne zaman yapıldığını ve görüşülenle tekrar nasıl ve nerede irtibata geçileceğini not etmek önemlidir (Bkz. Bölüm 7.6.)

Üretken bir veri derleme çalışması, notların örneğin farklı konulara, hipotezlere, tartışılan problemlere, sistem içindeki farklı aktörlerle ilgili yorumlara vb. göre sistematik olarak düzenlemesini gerektirir. Bu açıdan

mülakatın başında, ortasında olduğu gibi sonunda da spesifik konu hakkında konuşulması iyi olabilir. Bu gibi durumlarda denetçi, aynı konu ile ilgili bütün bilgileri derlemeli ve özetlemelidir.

Ancak, bazı özel durumlarda mülakat notları görüşülenin ne kadar tutarlı olduğunu incelemek için yararlı olabilir. Bu gibi durumlarda ise mülakat notlarının bir bütün olarak ve kronolojik sırayla tutulması daha iyi olacaktır.

Bazı durumlarda denetçinin mülakat ve görüşülen hakkındaki şahsi yorumlarını eklemesi doğal kabul edilmelidir. Bu gibi hallerde notları sadece tek kişinin değil ekibin gözden geçireceğinden emin olunması önem taşımaktadır.

İnsanlarla mülakat yapma

Karşılaştığımız kişiler

“Bir hastanedeki hemşirelerle görüşmek istedik. Daha önce herhangi bir denetçi ile görüşmemişlerdi, bu nedenle çalışmalarını soruşturduğumuzdan ve bizimle konuşarak mesleklerini tehlikeye atabileceklerinden şüphelendiler. Onları, sadece ilaç dağıtım konusunu araştırdığımız; bu nedenle onlar için bir tehlikenin olmayacağı ve verecekleri yanıtların isim verilmeden dikkate alınacağı hususlarında ikna etmeye çalıştık. Sonunda başarılı olduk ve bizimle işbirliği yapmaya başladılar. Başka bir hastanedeki bir hemşire ise bilgi vermek için çok istekli davrandı ve bize raporumuzu birçok insanın istifadesine sunmamız gerektiğini belirtti. İlaç dağıtımında hatalı olan her şey için Sağlık Bakanlığı’na suçladı. Sonunda onun muhtemelen birtakım şahsî beklentilerinin olduğunu fark ettik.”

“Bir memura doldurması için anket bırakmaya gittim ancak başka işlerinin olduğunu söyledi. Anketi alması için onu ikna ettim ama onu geri almaya geldiğimde nereye koyduğunu bilmiyordu. Yeni bir anket doldurmak için söz verdi ve iki gün boyunca onu beklemek için kaldım. Bu sefer de sırta kadem bastı.”

“Görüşülenlerin tümü bana karşı nazikti. Genellikle daha alt düzeydeki memurlar gerçekleri anlatmayla daha fazla ilgiliydiler. Genellikle taşradaki insanlarla mülakat yapmak başkenttekinden daha kolaydı. Bakanlık merkezlerindeki memurlar genellikle benden korkarken, taşradaki memurlar onlara yardım etmek için geldiğimi düşünüyorlardı.”

Mülakat çalışmasını organize etmenin yeni yolları

“Birçok insanla mülakat yaptık. Çalışma sahamızdayken zaman kazanmak için çok verimli çalışmakta zorlanıyorduk. Bu nedenle başkan ve başkan vekiliyle ve bir veya iki alt düzey memurla aynı anda mülakat yaptık. Çok başarılı oldu. Üstleri orada olmasına rağmen astlar suskun değildi, bu nedenle sorularımıza çok samimi yanıtlar aldık. Aynı şeyleri merkezde yapmayı denediğimizde astlar sessiz kaldılar.”

“Ön incelemenin parçası olarak mülakat yapmayı düşündüğümüz insanların listesini oluşturduk. Doğru insana ulaşmak için hep beraber bir beyin fırtınası yaptık. Onlar bize kurumun çalışmasını iyi bir şekilde tasvir edebilecek; çıkar gruplarının görüşlerini yansıtacak kurum dışındaki insanlardı. Sonradan çıkar gruplarınca ortaya atılan bütün fikirlerin bir analizini yaptık.”

(İsveç Sayıştay performans denetim kurslarına katılan denetçilerden alıntılar)

12.6. Anketler

Mülakatlar ve anketler bilgi sağlamanın bir aracı olarak birbirlerine çok benzer. Ancak, planlama açısından bakıldığında anketler şu noktalarda mülakatlardan farklılık gösterir:

- Anket sorularının şekillendirilmesi daha zordur ve daha fazla zaman alır.
- İnsanları anketi cevaplamaları için motive etmek daha güçtür.
- Anket katılımcılarına anketlerin dağıtılması güç olabilir.

Buradan çıkan sonuç deneyimi bulunmayan denetçinin anket kullanma konusunda bir değil iki defa düşünmesi gerektiğidir.

12.6.1. Anketin planlanması

Soruların anlaşılması güçse veya doğru dürüst hazırlanmamışlarsa, katılımcılar muhtemelen denetçilere cevap veremeyeceklerdir. Bu nedenle soruların anlaşılabilir ve doğru bir şekilde formüle edilmesi son derece önemlidir. Denetçiler anketin yapılandırılması için büyük çaba sarf etmelidirler.

Bir anketin hazırlanmasındaki ilk aşama başlangıç sorularının oluşturulmasıdır. Bu tür soruların daha sonra ekip içinde ve meslektaşlarla tartışılması gerekir. Sorular gözden geçirilip düzeltildikten sonra, yanlış anlaşılabilme açısından kontrol etmek için bazı hedef grup üyesine gönderilmelidir. Bu süreç genellikle kayda değer bir zaman alır, bu nedenle anketlerin hazırlanması uzun bir süre öncesinden planlanmalıdır.

Denetçiler anketi planlarken şunları göz önünde bulundurmalarıdır:

- Farklı soruların hangi amaçlarla kullanılacağı,
- Teknik açıdan kaç sorunun hazırlanabileceği ve soruların hazırlanmasında alternatiflerin neler olduğu,
- Yanıtların nasıl derleneceği.

12.6.2. Anketi yanıtlayacak olan kişilerin motive edilmesi

Denetçi için anket sonuçlarının temsil edici niteliğinin sürdürülebilmesi bakımından, yanıt vermeme oranının çok yüksek olmaması gerekir. Denetçinin bunu başarması için anketi yanıtlamak üzere bulduğu kişilerin tümüyle anket yapması şarttır.

Genellikle anketleri yanıtlayacak katılımcı bulunması güçtür. Bu konuda yanıtlarında isim belirtilmemesi ile ilgili güvence verilmesinin yanı sıra, anketin hedefinin açık şekilde ifade edilmesi genellikle denetçiye yardımcı olur. Bu, anketi yanıtlayacak kişiler için hazırlanan bir tanıtım mektubunun parçası olarak yapılmalıdır. Mektup, anketin denetlenen için önemini vurgulayan bir mektupla birlikte gönderilebilir. Anketin aşağıda belirtilen üç özelliğe uyması halinde de kişiler anketi doldurmak için motive olurlar:

- Anketin çok uzun olmaması,
- Anketin okunmasının ve anlaşılmasının kolay olması,
- Göndericinin adresinin de olduğu pullu bir zarfında birlikte gönderilmesi,

Kişilerin anketi göndermelerini hatırlatmaya ve anketlerin kontrol edilmesini sağlamaya yönelik bir sistem bulunması da gerekli olabilir.

12.6.3. Anketin yapısı

Anketin yapısı, genellikle mülakata benzer şekilde oluşturulur. Şöyle ki:

- Genel nitelikte sorular
- Temel sorular
- Sonuç soruları

Genel nitelikte sorular

Genel nitelikteki sorular konum, eğitim, cinsiyet, yaş vb. konulara değinebilir. Bu tür sorular ankette sunulan konularla veya denetlenenin deneyim derecesi ile ilgili bilgilerden de bahsedebilir.

Genel nitelikteki sorular iki amaca hizmet eder. Bunların birincisi katılımcıların yanıtlarını analiz etmeyi ve bunların, anketi alan kişilerin bütünü ile karşılaştırıldığında ne ölçüde temsil edici olduğunu kontrol

etmeyi kolaylaştırmasıdır. İkincisi ise bu tür sorular yanıtların farklı kategoriler halinde gruplandırılmasını kolaylaştırmaktadır. (Bkz. 8.2.2.)

Genel nitelikteki sorular aşağıdaki gösterildiği gibi, açık uçlu veya kapalı uçlu sorular olarak formüle edilebilir:

AÇIK UÇLU SORU	KAPALI UÇLU SORU
Kaç yaşındasınız?	Lütfen yaşınızı aşağıdaki aralıklar dahilinde belirtiniz.
	-20 21-30 31-40 41-50 51-60 61-70 71-

Temel sorular

Temel sorular birkaç şekilde formüle edilebilir. Bazı örnekler aşağıda gösterilmiştir. Örneğimiz, denetçinin ailelerin çocuklarını gönderdikleri okuldan ne kadar memnun olduklarını ölçmek istediği ilkokullara yöneliktir.

Özellikle görüşler ve davranışlarla ilgili olduğunda temel soruların şekillendirilmesi zordur. Sadece bir kelimedeki bir değişiklik, sorunun anlamını ve verilen cevapları tamamen değiştirebilir. Örneğin, aşağıdaki tabloda yer alan 1. ve 2. sorular sadece sunulan alternatif cevapların sayısı (sırasıyla 3 ve 4) bakımından birbirinden farklıdır. Bununla beraber, deneyimlerimizden insanların üç alternatif verildiğinde ortadakini seçme eğiliminde olduğunu, buna karşın 4 alternatifli yanıtlarda varyasyonun daha değişik olduğunu biliyoruz. Bu nedenle, çift sayılı alternatifler tercih edilmelidir.

Açık uçlu sorular

- 6) Kendi kelimelerinizi kullanarak çocuğunuzun gittiği okuldan ne kadar memnun olduğunuzu belirtiniz.
- 7) Aşağıda verilen konularda kendi kelimelerinizi kullanarak çocuğunuzun gittiği okuldan ne kadar memnun olduğunuzu belirtiniz.
 - a) Öğretmenlerin kalitesi
 - b) Verilen kitapların niceliği ve niteliği
 - c) Verilen kırtasiye malzemelerinin niceliği ve niteliği
- 8) Çocuğunuzun okula göndermenizin ana amacı olarak neyi kabul ediyorsunuz?
- 9) Bu hedefe ulaşmada çocuğunuzun okulunun rolü nedir?

Soru oluşturma tarzı dolayısıyla doğabilecek çeşitli türde psikolojik önyargıların farkında olunması gerekir. Bir anket hazırlığı içinde olan denetçi, ya soru hazırlama ile ilgili olan bir ders kitabına ya da bu teknikte deneyimli bir kişiye başvurabilir.

Sonuç soruları

Bir anket, genellikle yanıtlayanın, bazı genel yorumlar verebileceği bir veya iki açık uçlu soru ile son bulur. Örneğin “Okuldaki durumla ilgili olarak başka herhangi bir yorumunuz var mı?” gibi.

12.6.4. Diğer bazı faydalı öğütler

Bir anketi tasarlarken dikkat edeceğiniz bazı noktalar:

- Kullanılan kavramları açıkça belirtin.
- Zamanla ve yerle ilgili soruları açıkça belirtin.
- Kısa cümleler kullanın.
- Bir soruda sadece tek bir şey sorun.
- Karmaşık, yabancı ve teknik dilden kaçının.
- Yararlanabileceğinizden daha fazla bilgi toplamayın.
- Açık uçlu sorulara verilecek yanıtlar için yeterli boşluk bırakın.

13. Bölüm

Tanımlayıcı İstatistikler

Bu bölümün amacı, bazı temel ancak yararlı istatistiksel kavramların ve tekniklerin sunulmasına ve bu tekniklerden denetim konusunu tanımlamada nasıl yararlanıldığına ilişkin örnekler verilmesidir.

13.1. Tanımlayıcı istatistiklere ne zaman ihtiyaç duyulur?

Denetçi aşağıdaki amaçlarla tanımlayıcı istatistiklerden yararlanır:

- Denetim konusunu tanımlamak
- Denetim bulgularını sunmak.

Sunulan standart tanımlayıcı bilgilere denetim konusunu personel, kaynaklar, faaliyetler, finans vb. açılardan değerlendirmek üzere başvurulabilir. Bu tanımlamalar çoğunlukla zaman serileri içinde gösterilen istatistiklerdeki dinamik bir yaklaşıma dayanır.

13.2. Önemli kavramlar

Ağırlıkları dahil edilmiş verilerinizi göstermek için sadece birkaç kavram ve tekniği bilmeye ihtiyacınız var. Aşağıda en önemlilerine ilişkin örnekler gösterilmektedir:

İstatistiksel kavramlar

Kavram	Açıklama
Ortalamalar	
Aritmetik Ortalama	Gözlemlerin genel toplamının toplam gözlem sayısına bölünmesi.
Medyan	Gözlem değerleri küçükten büyüğe sıralandığında ortadaki gözlem.
Mod	En sık görülen gözlem
Yayılma	
Varyans	Tek bir gözlem ile ortalama değer arasındaki uzaklığın karesinin ortalaması
Standart Sapma	Varyansın karekökü
Değişim Katsayısı	Ortalama değer ile standart sapma arasındaki ilişki.
Değişim Aralığı	En yüksek ve en düşük gözlem arasındaki fark.
Yüzdellik Paylar	
Gelişme Trendleri	
	Sabit veya nominal fiyatlarla ve endeks veya mutlak terimlerle hesaplanan trendler.

13.3. Tanımlayıcı istatistik örnekleri

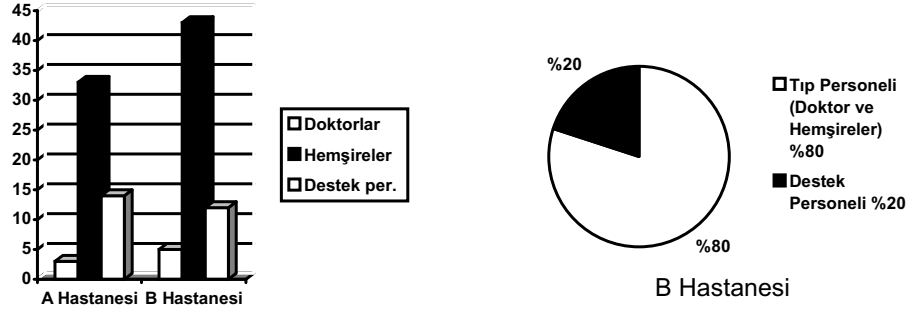
13.3.1. Hastanelerdeki personeli göstermek için kullanılan ortalamalar

Bu örnekte denetçilerin hastanelerin verimliliği üzerine odaklandıklarını farz edeceğiz. Dokuz hastane ziyaret edilmiş ve her birindeki doktor, hemşire ve yardımcı personel (idareciler, temizlikçiler, haberciler vb) ile toplam personel sayısı tablodaki gibi kaydedilmiştir.

	HASTANE								
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Doktor Sayısı	3	5	12	5	4	2	10	5	50
Hemşire Sayısı	33	43	35	29	42	18	45	31	161
Yardımcı Personel Sayısı	14	12	23	6	9	3	32	9	95
Toplam Personel Sayısı	50	60	70	40	55	23	87	45	306
Toplam Personel Sayısı İçindeki Yardımcı Personel oranı (%)	28	20	33	15	16	13	37	20	31

Tablodan görüleceği üzere, hastaneler çeşitli kategorilerde çalışanların hem sayısı hem de oranı bakımından oldukça farklılık göstermektedir.

Yukarıdaki veriler farklı grafiklerle de gösterilebilir. İki örnek aşağıda verilmektedir:



Söz konusu dokuz hastanedeki gözlemlerin tümü, aşağıda görüldüğü gibi ortalamalar yaklaşımı kullanılarak da özetlenebilir:

	DOKTOR SAYISI	HEMŞİRE SAYISI	YARDIMCI PERSONEL SAYISI
Aritmetik ortalama	11	49	23
Medyan	5	35	12
Mod	5	–	9

Bu ölçümler genel görünümü vermektedir. Veriler dağıtılsa bile bu değerler pek fazla değişmeyecektir. Ancak, bu örnekte, kavramlar; I. hastanenin yarattığı etkinin çok büyük olması türünden çok farklı yanıtlar ortaya koymaktadır.

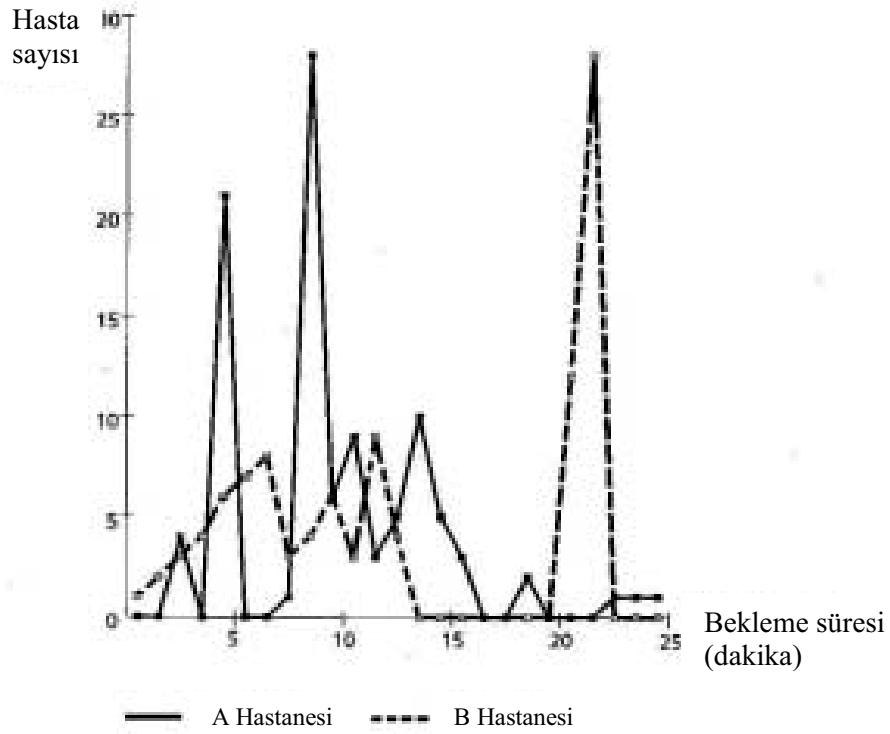
13.3.2. Bekleme süresini göstermek için kullanılan frekans tabloları

Denetçilerin, önceki örnekte, iki hastanede hastalara personel tarafından bakılmadan önce beklemek zorunda kaldıkları zamanla ilgili olarak özel bir inceleme yürüttüklerini varsayalım. İnceleme, her bir hastanedeki 100 hastayı içermektedir. Denetçilerin çalışma notlarındaki sonuçlar aşağıda gösterildiği gibi bir frekans tablosunda sunulabilmektedir:

HASTALARIN BEKLEME SÜRELERİ

	Dakika olarak bekleme süreleri																									Toplam hasta sayısı
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	
A Hastanesinde bekleyen hasta sayısı	0	0	4	0	21	0	0	1	28	6	9	3	5	10	5	3	0	0	2	0	0	0	1	1	1	100
B Hastanesinde bekleyen hasta sayısı	1	2	3	4	6	7	8	3	4	6	3	9	4	0	0	0	0	0	0	0	12	28	0	0	0	100
A Hastanesi: Aritmetik Ortalama = 10.10 dakika Standart Sapma = 4.45 dakika																										
B Hastanesi: Aritmetik Ortalama = 13.39 dakika Standart Sapma = 7.29 dakika																										

Veriler, denetim raporunda bir frekans tablosuna dönüştürülebilir:



Denetçi verileri bir frekans çizelgesinde derlemeyi de tercih edebilir:

HASTALARIN BEKLEME SÜRELERİ	Dakika olarak bekleme süreleri					Toplam hasta sayısı
	0-5	6-10	11-15	16-20	21-25	
A Hastanesinde Bekleyen Hasta Sayısı	25	35	32	5	3	100
B Hastanesinde Bekleyen Hasta Sayısı	16	28	16	0	40	100

Sonuçta, derlenen veriler bir grafikte sunulabilir:

A Hastanesi	25 Hasta	35	32	5	3
Bekleme Süresi	0-5 dakika	6-10 dakika	11-15 dakika	16-20 dk.	21-25 dakika
B Hastanesi	16	28	16	40 Hasta	

13.3.3. Hastane maliyetlerini göstermek için kullanılan zaman serileri

Denetçilerin iki hastanenin toplam maliyetlerindeki değişimleri analiz etmek istediklerini varsayalım.

Denetçiler bu analizler için trend kavramını kullanabilirler. Trend, dönem içindeki değişikliklerin genel görünümünü verir. Ancak, farklı yılların birbiriyle karşılaştırılmasını etkileyen faktörlerin farkında olunması önemli bir husustur. Belli bir zaman sürecinde nominal

fiyatlarla hesaplanan parasal rakamlar her zaman enflasyondan etkilenecektir. Bu satın alma gücünün rakamsal değişimlerle gösterilmesi anlamına gelir. Bu problemi azaltmak için yani karşılaştırılabilirliği sağlamak için, analizlerimizi sabit bir fiyat düzeyinde, deflatör olarak bir fiyat endeksinden yararlanarak yürütebiliriz.

Maliyetlerimizi deflate etmek için tüketici fiyatları endeksini (TÜFE) kullanacağız. Tüketici fiyatları endeksinin, 1996-1997 yılları arasında %28.1, 1997'den 1998'e %19.5 ve 1998-1999 yılları arasında %19 artmış olduğunu varsayalım. Bu rakamlara dayanarak farklı yıllar için TÜFE ve deflatör, tablodaki gibi hesaplanabilir.¹ Eğer 1996 yılı için TÜFE değeri 100 olarak tanımlanırsa, TÜFE için, izleyen zaman serilerini elde ederiz.

YIL	TÜFE'DEKİ YILLIK ARTIŞ (%)	TÜFE	DEFLATÖR
1996	-	100	1
1997	+28.1	128.1 (100+28.1)	1.281 (128.1/100)
1998	+19.5	153 [(1.281x(100+19.5))]	1.53 (153/100)
1999	+19	182 [(1.53x(100+19))]	1.82 (182/100)

Önce maliyetlerin nominal fiyatlardaki trendine bakalım. Bu maliyetler tabloda gösterilmiştir:

NOMİNAL FİYATLARLA MALİYETLER (Bin Şilin)			
1996	1997	1998	1999
148	158	160	193

¹ Deflatör, yalnızca aşağıdaki hesaplamaları basitleştirmek için tanımlanır.

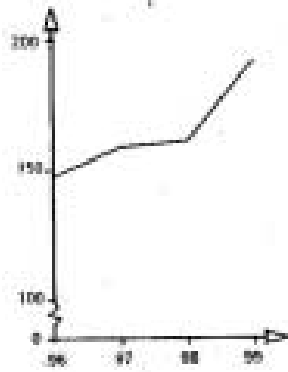
Bu rakamlara dayanarak, sabit fiyatlarla maliyetler (1996'nın fiyat düzeyi ile), sonraki tabloda ilk sırada gösterilecektir.² Sabit fiyat serilerimizi göstermek için bir endeks kullanmayı seçersek, ikinci sıradaki rakamları elde ederiz³:

1996'NIN SABİT FİYATLARIYLA MALİYETLER

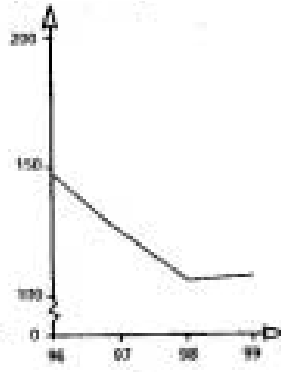
	1996	1997	1998	1999
Sabit Fiyatlarla Maliyetler	148	123 (148/1.281)	105 (160/1.53)	106 (193/1.82)
Sabit Fiyatlarla Maliyetler Bakımından Endeks	100	83 [[123/148)x100]	71 [(105/148)x100]	72 [(106/148)x100]

Grafiklerde yukarıda hesaplanan maliyet trendlerini açıklamanın farklı yolları gösterilmiştir:

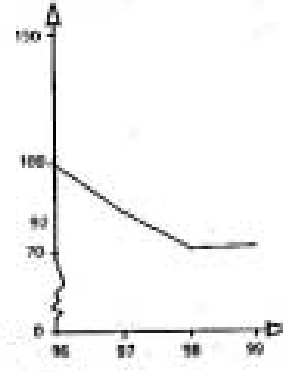
Nominal fiyatlarla maliyetler
(bin şilin)



1996'nın sabit fiyatlarla maliyetler
(bin şilin)



Sabit fiyatlarla maliyet endeksi
(1996=100)



² 1996 fiyat düzeyindeki maliyet, deflatör tarafından çarpılan nominal fiyatlardaki maliyet olarak hesaplanır.

³ 1997 yılı endeksi (1997 yılındaki sabit fiyatlarla maliyet / 1996 yılındaki sabit fiyatlarla maliyet)x100 şeklinde hesaplanır.

Sabit fiyatlı maliyetlerdeki değişim de hesaplanabilir. Alternatiflerden biri bunun yıl yıl sunulmasıdır:⁴

1996 FİYAT DÜZEYİNDE MALİYETLERDEKİ YILLIK DEĞİŞİM (%)

1996-1997	1997-1998	1998-1999
-17 [(123/148)-1]x100	-14 [(105/123)-1]x100	+1 [(106/105)-1]x100

Diğer bir alternatif değişimin farklı dönemler için kümülatif rakamlar olarak sunulmasıdır:⁵

1996 FİYAT DÜZEYİNDE MALİYETLERDEKİ KÜMÜLATİF DEĞİŞİM (%)		
1996-1997	1997-1998	1998-1999
-17 [(123/148)-1]x100 veya (83-100)	-29 [(105/148)-1]x100 veya (71-100)	-28 [(106/148)-1]x100 veya (72-100)

⁴ 1997 ve 1998 yılları arasındaki değişim [(1998 yılının sabit fiyatlarıyla maliyet / 1997 yılının sabit fiyatlarıyla maliyet -1)]x100 şeklinde hesaplanmıştır.

⁵ Hesaplamalar, sabit fiyatlı hesaplamaları gösteren tablodaki maliyet verileri kullanılarak da, (4. dipnotta gösterildiği gibi) yapılabilir. Ancak, hesaplamalar aynı tablodan elde edilecek *maliyet endeksi* kullanılarak önemli ölçüde kolaylaştırılabilir. Bu son sıradaki parantezlerde gösterilmiştir. Bu hesaplamalar, daha az kesinlik taşımaktadır.

IV

ORGANİZASYONEL BAĞLAMDA PERFORMANS DENETİMİ

Bölüm 14

Başarılı Performans Denetçisi

Başarılı bir performans denetçisi olmak için uygun *kişisel niteliklere*, *genel kültüre* ve *uzmanlık becerilerine* ihtiyaç duyulur. Ancak, performans denetimi uygulamasının farklı türleri nedeniyle bu gerekliliklerin ülkeden ülkeye değiştiğine işaret etmek gerekir.

Yukarıda değinildiği üzere, performans denetimi; denetim çalışmasının pratiği açısından bakıldığında finansal denetimden oldukça farklıdır. Bu nedenle, performans denetçisinin ihtiyaç duyduğu yetenekler, finansal inceleme yapan denetçilerinkinden farklılık gösterecektir. Aşağıda başarılı bir performans denetçisi için önem atfedilen kriterler tartışılacaktır.

14.1. Kişisel nitelikler

Başarılı performans denetçisi *geniş fikirli ve inisiyatif kullanma yeteneğine sahip* olmalı ve kolay çözümlerin olmadığını ve bazı bulguların öznel olabileceğini kabul edebilmelidir. Denetçi *dürüst* olmalı ve doğrulara ulaşmada bulunabilecek çözüm yollarını sorgulamaya hazır olmalıdır. Performans denetçisi, aynı zamanda *sabırlı* olmalı, aynı proje üzerinde uzun dönemli çalışmaktan kaçınmamalıdır.

Denetçi etkili *işbirliğine* ve ekip çalışmasına yatkın olmalıdır. Denetim çalışması görüşmeler ve diğer temasları gerektirdiğinden denetçinin *iletişim kurmada* da başarılı olması gerekir.

Denetçilerin, bu niteliklere tam anlamıyla sahip olmalarının mümkün gözükmemesinin yanı sıra, bu vasıfların çoğunu eğitim yoluyla edinmeleri de güçtür. Performans denetçilerinin işe alınması ve proje ekiplerinin optimal kompozisyon içinde oluşturulması yönetimin ustalığını gerektiren önemli bir unsur olarak görülmelidir.

14.2. Genel kültür ve spesifik beceriler

Deneyimlerimizden denetçiliğin belirli bir genel bilgi düzeyini ve bazı özel becerileri gerektirdiğini biliyoruz. Bu becerilerin çoğunun kazandırılması İsveç Sayıştayındaki eğitim kurslarının ana temasını oluşturmaktadır.

Denetim çalışması soyut modellerin analiz edilmesi, metotların uygulanması ve hipotezlerin doğrulanması ile ilgili olduğundan performans denetçisi *analitik becerilere* sahip olmak durumundadır. Tercihen ekonomi, sosyoloji ve siyaset bilimi gibi sosyal bilim dallarından elde edilen *akademik birikim* bu analitik yeteneklerin kazanılmasına yardımcı olur. Ancak, denetim projesinin başarılı bir şekilde yürütülebilmesi bakımından performans denetçisinin akademik birikiminin kesin bir gereklilik veya yeterli bir nitelik olarak düşünülmesi doğru olmayacaktır.

Performans denetçileri maliyet verilerinin sağlanmasında *muhasebe ve finansal denetim* bilgilerinden bir araç olarak yararlanabilirler. Ancak, denetim raporları muhasebe sistemlerine odaklanmadığından, muhasebe bilgisi performans denetiminin yürütülmesi açısından zaruri değildir.

Denetçi, kurumları anlayabilmek bakımından siyaset bilimi veya yönetim teorisi içinde geliştirilen *organizasyonel teorinin* unsurlarına da ihtiyaç duyar.

Denetim çalışması çoğunlukla yazma eylemine dayandığından denetçinin usta bir yazar olması gerekir. Ayrıca, performans denetçisi özellikle hesaplama tabloları ve kelime işlem gibi *bilgisayar kullanma* becerilerinden de önemli ölçüde yararlanmayı bilmelidir.

Denetim çalışması uzmanlık gerektiren beceriler ister. Bunlardan en önemlileri *mülakat yapılmasına, anket tekniklerine, gözlem tekniklerine, istatistik disiplinine yönelik becerilerin yanı sıra veri tabanından ve kütüphanelerden yararlanılmasıdır*. Diğerleri ise *(hızlı) okuma, rapor yazma ve sözlü sunumdur*. Sözlü sunum; özellikle yönetim, denetlenen ve Sayıştay dışındaki diğer ilgili taraflar için, denetimin sonuçlarının veya denetim projesinin sunumunda yararlıdır.

Proje çalışmasına yönelik beceriler, yani denetim ekibi içinde iletişim kurmaya, projenin nasıl planlanacağı, organize edileceği ve izleneceğine ilişkin olanlar çok yararlıdır.

Son olarak denetimle ilgili temel yaklaşımın toplumsal koşullara dayanması nedeniyle, denetçi başta *kamu sektörü* olmak üzere *güncel olayları* takip etmeli ve bunlar hakkında bilgi sahibi olmalıdır.

14.3. Eğitim gereksinimlerinin analiz edilmesi

14.2.'de tartışılan ve aşağıda sıralanan niteliklerden ve becerilerden, eğitim ihtiyaçlarının analizinde yararlanılabilir. İlk sütun, denetçinin çeşitli becerilerine göre yeterliliğini değerlendirmek için, ikincisi ise bu becerilerin denetim çalışmasındaki önemini göstermek için kullanılmaktadır.

DENETÇİNİN YETERLİLİĞİ	DENETİM ÇALIŞMASI AÇISINDAN ÖNEMİ
-----------------------------------	--

Genel Bilgi Alanlarına göre

- Analitik metotlar
- Sosyal bilimler
- Organizasyonel teori
- Kamu sektörü
- Güncel olaylar

Özel Beceri Alanlarına göre

- Mülakat yapma
- Anket teknikleri
- Sözlü sunum (rapor vb.)
- Hızlı okuma
- Veri tabanlarından ve kütüphanelerden yararlanma
- Gözlem teknikleri
- İstatistikler
- Bilgisayarlardan yararlanma
 - Kelime işlem
 - Hesap tablolarından yararlanma
- Rapor yazımı
- Proje çalışması

Farklı başlıklara iki şekilde bakılabilir. Birincisi söz konusu kalemler ya denetçinin amiri ya da kendisi tarafından yeterliliğine göre değerlendirilip derecelendirilebilir. Derecelendirme, 1'in "çok düşük yeterlilik" ve 4'ün "çok yüksek yeterliliğe" işaret ettiği 1'den 4'e kadar bir ölçek kullanılmak suretiyle yapılabilir. İkinci olarak, bu beceriler denetim çalışması için taşıdıkları öneme göre sınıflandırılabilirler. Derecelendirme, benzer şekilde 1'in "hiç önemli değil", 4'ün "çok önemli" olanı ifade edecek şekilde 1'den 4'e kadar bir ölçek kullanılarak yapılabilir. Bu iki boyut aşağıda gösterildiği gibi dört kutulu bir diyagramda birleştirilebilir:

		Önemlilik	
		Önemli	Önemli Değil
Yeterlilik	Yüksek	?	Eğitim gerekli değil
	Düşük	Eğitim gerekli	?

"Önemli" ve "düşük" olarak nitelendirilen kutu, denetçinin kendi işi için önemli bulduğu ve başarısız olduğu alanları göstermektedir. Sonuç olarak bu kutu eğitimin gerekli olduğu alanları gösterir.

Söz konusu becerilerin çoğu pratikle kolayca geliştirilir. Ancak eğitim faaliyetleri denetçinin, performansının geliştirmesine de yardımcı olabilir. Sonuçta, denetçi eğitim ihtiyacı analizi ile, farklı eğitim faaliyetleri hakkında yapılan bir anketi birleştirebilir. Bu ise, personel *eğitim planlarının* tanımlanmasında kullanılabilir.

**Performans denetiminin öğrenilmesi
öğrenilenlerin sadece ezberlenmesi değil, bunların
zihinde somutlaştırılması**

“Birisi sana bir helikopterin nasıl yapılacağını anlattırsa, onu ezberlemeye çalışabilirsin ama onu hayalinde canlandıramazsan elde edilen bilgiyi de kullanamazsın. Performans denetimi de buna benzer. Temel düzeyde bir kursta, performans denetiminin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kavramları ile denetim hunisi gibi teorik parçaları hakkında bilgi alabilirsiniz. Bunu teorik olarak öğrenebiliriz. Ancak pratiğe geldiğinde bu kadar kolay olmaz.

Hununin görüntüsü zihnimize gelmeye başlar, ancak bütünüyle gerçekleşmesi ve onu zihnimizde nasıl canlandıracağımızı öğreninceye kadar zaman geçer. Sonuçta huninin bir araç görevi üstleneceğine inanıyorum. Bu, incelemelerimizi sınırlamanın iyi bir yoludur.”

(İsveç Sayıştay performans denetim kurslarına katılan denetçilerden alıntılar)

Bölüm 15

Performans Denetim Rehberinin Yapısı

Bu el kitabında daha önce de dikkat çekildiği gibi denetim çalışmasının pratiği farklı denetim projeleri arasında önemli ölçüde değişkenlik gösterir. Bu kitabı, olası bütün denetim koşullarını kapsayan eksiksiz bir performans denetim rehberi görevini üstlenecek ölçüde detaylı bir el kitabı haline getirmek mümkün değildir. Ancak, atılması gereken idarî adımlar üzerinde yoğunlaşan bir el kitabına sahip olmak yararlı olabilir. Özellikle, performans denetimine yeni başlayan denetçilerin bir Sayıştay denetim projesi boyunca uymaları gereken kuralları belirlemelidir.

Sayıştay bir rehber hazırlamak istiyorsa, denetim raporlarına ve denetim çalışmasına ilişkin pratik deneyime sahip olmadan başlamak akılcı olmayacaktır. Bunun yerine hata ve başarıların değerlendirildiği ve rehberine esas olarak yararlanabileceği daha süreç-odaklı bir yaklaşım tavsiye edilir.

Bir rehberin yapısı ve proje çalışmasında karşılaşılan en yaygın problemler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Bu liste tam inceleme üzerinde yoğunlaşmaktadır. İhtiyaçların sınırlı ve çok kapsamlı olmadığı durumlarda ön inceleme için de benzer bir liste oluşturulabilir.

PROJENİN AŞAMALARI

REHBERİN YANITLAMASI GEREKEN SORULAR

Performans denetim projesine nasıl başlamalı?

Projeyi planlayın

- Bir çalışma alanında yer alması gereken unsurlar nelerdir?

Ekibi oluşturun

- Ekip lideri nelerden sorumlu olmalıdır?
- Farklı yöneticiler nelerden sorumlu olmalıdır?

İncelemeyi denetlenene takdim edin

- Danışmanlardan ne zaman ve nasıl yararlanılmalıdır?
- Sayıştay'da sunumla kim ilgilenmelidir?
- İncelemenin sunumu nasıl yapılmalıdır?
- Denetlenen için bir bilgi notu hazırlanmalı mıdır?

Nasıl ilerlenmeli?

Tuttuğunuz çalışma notlarını belgeleyin

- Çalışma notları nasıl olmalıdır?
- Çalışma notları nasıl dosyalanmalıdır?
- Proje günlüğü nasıl doldurulmalıdır?

Rapor yazmaya başlayın
Sayıştay'da süreci izleyin

- Bir özet için neler gerekmektedir?
- İzleme toplantıları ne zaman yapılmalıdır?
- Bu toplantıya kimler katılmalıdır?
- İzleme nasıl organize edilmelidir?

Denetim nasıl sona erdirilmeli?

Denetlenene inceleme sonuçlarınızı sunun

- Denetlenen ne zaman ve nasıl sunuma katılmalıdır?

Denetim raporuna son şeklini verin

- Denetim raporunu kim incelemeli ve bunun hakkında son kararı kim almalıdır?

Raporu yayımlayın ve sunun

- Uzunluk, yapı, biçim vb. bakımından hangi standartlardan yararlanılmalıdır?
- Rapor hakkında spesifik bilgi kime verilmelidir?
- Sayıştay denetim raporu hakkında nasıl bilgi alınmalıdır?

Denetleneni ve raporu izleyin

- İzleme toplantısı ne zaman ve nasıl organize edilmelidir?

Bölüm 16

Yönetim ve Performans Denetimi

Performans denetim biriminde ve hatta Sayıştay bütününde yürütülen tekil projelerle sürekli çalışmalar arasında bir bağlantı bulunmaktadır. Bu bağlantı, bir bütün olarak Sayıştay ve performans denetim biriminin stratejileri ve amaçları açılarından belirtilebilir. Kuşkusuz, amaçların ve stratejilerin formülasyonu Sayıştay yönetiminin sorumluluğundadır.

Amaçlar ve stratejiler, yürütülecek denetim çalışmasının şeklini ve denetçinin ihtiyaç duyduğu becerileri etkileyecektir. Bölüm 1 ve 2’de tartışıldığı gibi, performans denetiminin uygulanma biçimi çeşitli ülkeler arasında önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Bu nedenle, bu el kitabının fonksiyonu hangi stratejinin seçilmesi gerektiğini vurgulamak değildir. Bunun yerine Sayıştay yönetimince dikkate alınması gereken konuların bir listesini sunuyoruz. Bunların çoğu önceki bölümlerde tartışılmıştır; bazıları da, 15. bölümde sunulan denetim rehberinin bir parçasıdır.

1. PERFORMANS DENETİM YETKİSİ

- Parlamentonun çıkardığı yasalar performans denetimine izin veriyor mu veya bu yasaların değiştirilmesi gerekiyor mu?

2. PERFORMANS DENETİMİNİN KURUM DIŞI PERSPEKTİFİ

- Denetim raporlarını kimler okuyor?
- Başka hangi kuruluşlar benzer tür incelemeler yapıyor ve performans denetim faaliyetleri bunlarla nasıl ilgilendirilmelidir?
- Sayıştay, denetimin bağımsızlığı kavramını nasıl yorumlamalıdır?
- Denetimin tavsiye ve kontrol fonksiyonları arasındaki denge nasıl sağlanmalıdır?
- Sayıştay’ın denetlenenlerle ne tür ilişkileri olmalıdır?

3. PERFORMANS DENETİMİNİN KURUM İÇİ PERSPEKTİFİ

- Finansal denetim ve performans denetimi arasındaki ilişki ne olmalıdır?

4. DENETİMİN KONUSU

- Performans denetimi, belirli bir dönem içinde spesifik sektörler (tarım vb.) veya toplumdaki spesifik problem türleri (dağıtım vb.) üzerine odaklanmalı mıdır?
- Hassas denetim konuları (savunma vb.) nasıl denetlenmelidir?

5. YARARLANILAN METOTLAR

- Planlanan belgelere, idarî araçlara vb. yüksek standartlar oluşturulmalı mıdır?
- Bir rehber hazırlanmalı mıdır? Hazırlanacaksa, neleri kapsamalıdır?

6. DENETİM RAPORU

- Bir raporun yapısı ve uzunluğu ile ilgili standart nasıl olmalıdır?
- Bir performans denetimini uygulamak için standart süre ne kadar olmalıdır?
- Raporun değerlendirilmesinde yararlanılacak standart ne olmalıdır?

7. PERFORMANS DENETİM ÇALIŞMASININ YÖNETİLMESİ

- Sayıştay bünyesinde performans denetim çalışması nasıl organize edilmelidir?
- Denetim sürecindeki farklı aşamalarda, Sayıştay bünyesinde farklı kademelerde bulunan yöneticilerin sorumluluğu ne olmalıdır?
- Bir ekip liderinin rolü ne olmalıdır?
- Performans denetiminde yönetim nasıl eğitilmelidir?

8. DENETÇİ

- Performans denetçilerinin istihdamına yönelik kriter ne olmalıdır?
- Kurum dışından personel istihdam edilmeli midir?
- İsveç Sayıştayı kurslarına katılan performans denetçileri için uzun dönemli bir eğitim programı nasıl tasarlanmalıdır?

9. BİLGİ

- Denetim raporlarının yayımlanmasında (basın bültenleri vb.) Sayıştay'ın politikası ne olmalıdır?
- Sayıştay performans denetimi hakkındaki genel bilgileri nasıl yaymalıdır?

10. DİĞER SAYIŞTAYLARLA İŞBİRLİĞİ

- Diğer Sayıştaylarla performans denetimine yönelik işbirliği nasıl geliştirilmelidir?

V
EKLER

Ek 1

Ön İnceleme Raporunun ve Çalışma Planının Yapısı

Ön inceleme raporunun uzunluğu

Ön inceleme raporu (bir çalışma planını içeren) normal olarak tablolar, diyagramlar vb. hariç 6-10 sayfadan oluşur.

Ön inceleme raporunun yapısı

Bir ön inceleme raporu içinde seçilen denetim probleminin bulunduğu genel bir giriş bölümü ile bu denetim problemine yönelik bir çalışma planı üzerine inşa edilir. Tipik bir ön inceleme raporu aşağıdaki yapıya sahiptir:

GİRİŞ

1. Ön incelemeye yönelik bilgiler
2. Ön incelemenin tasarımı
3. Denetim alanının¹ tanımlanması
4. Ön incelemenin sonuçları
5. Denetim probleminin seçilmesi

ÇALIŞMA PLANI

6. Denetim problemi
7. Denetim tasarımı
 - 7.1. Denetimin kapsamı
 - 7.2. Hipotezler
 - 7.3. Değerlendirme kriterleri
 - 7.4. Veri toplama metotları
8. Denetimin organizasyonu
9. Zaman çizelgesi
10. Proje bütçesi
11. Denetim gelişiminin izlenmesi
12. Denetlenenle işbirliği
13. Denetimin muhtemel sonuçları

¹ Denetim alanı ile kastettiğimiz ön incelemede ele alınarak incelenen toplum, program veya siyaset alanlarının ana bölümüdür. Çalışma planında denetim alanı, denetim konusuna ve denetlenene göre belirlenir.

Ön inceleme raporu ile ilgili yorumlar

GİRİŞ

1. Ön incelemeye yönelik bilgiler

Ön inceleme yapılmasının başlıca nedeni daha önce sözünü ettiğimiz çok sayıdaki genel problemdir. Bu problemlere hastanelerdeki uzun kuyruklar ve artan kaza sayısı vb. örnek verilebilir. Bu bölümde söz konusu genel problemler, ön incelemenin yürütülmesine yönelik argümanlarla sunulmalıdır.

2. Ön incelemenin tasarımı

Bu bölümde denetçiler veri toplama metotlarına yer vererek ön incelemenin yürütülme şeklini anlatmalıdırlar (kimlerle ve ne tür insanlarla mülakat yapıldığı, hangi kayıtların tutulduğu, hangi alanlara ziyaretler yapıldığı vb.).

3. Denetim alanının tanımlanması

Bu bölüm okuyucunun ön incelemenin yöneldiği alanı anlayabilmesine elverişli bilgileri sağlamalıdır.

Alandaki önemli kurumlarla (bakanlıklar, özerk kuruluşlar, resmî olmayan organizasyonlar vb.) ilgili genel bilgiler verilmelidir. Denetim, belirli bir organizasyonun faaliyetlerini kapsıyorsa, organizasyon hakkında bazı bilgiler (çalışanların sayısı, hükümet yönergeleri, ana görev ve faaliyetler vb.), faaliyetlerin finansmanı ve ilgili mevzuat ve düzenlemelerin kısa bir tanımı verilmelidir.

Temel amaçlar, ilgili organizasyonlar ve bakanlıklar için belirlenen olası hedeflerle birlikte hatırlatılmalıdır.

4. Ön incelemenin sonuçları

Bu bölümde, ele alınan problemler açısından ön incelemenin bulguları sunulmalıdır.

5. Denetim probleminin seçilmesi

Ön incelemenin sonuçları, muhtemel denetim problemleri listesi esas alınarak şekillendirilmelidir. Denetim problemleri bölüm 5.2.'deki sıtma programı ve ilkökul örneklerinde gösterildiği gibi analiz edilebilir.

Belli durumlarda, ön inceleme Sayıştay yönetimi ve denetçiler tarafından tartışılan olası denetim problemlerinin birkaçının belirtilmesiyle bitirilir. Ancak, çoğu durumda farklı denetim problemleri, bölüm 5.4.'te sunulan seçim kriterleri kullanılarak mukayese edilir ve bunlarla ilgili bir karara varılır. Böyle durumlarda, ön inceleme raporunun giriş kısmı, bir denetim probleminin seçilmesi ve sunulması ile son bulacaktır. Denetim probleminin seçilme nedenlerinin kısa bir tanımı da rapora eklenmelidir.

SEÇİLEN DENETİM PROBLEMİNE YÖNELİK ÇALIŞMA PLANI

6. Denetim problemi

Giriş kısmında seçilen denetim problemi burada tekrar vurgulanmalıdır. Bu, çalışma planının ön inceleme raporunun ilk bölümünden ayrı olarak kullanılmasını mümkün kılacaktır.

7. Denetimin tasarımı

7.1. Denetim kapsamı

Burada denetim problemi farklı açılardan sınırlandırılmalıdır. Bunlar:

- İlgili denetim konusu
- Coğrafi boyutlar
- Ele alınan dönem

Daha fazla bilgi için bkz. bölüm 6.2.2.

7.2. Hipotezler

Denetçinin formüle etmesi gereken hipotezlerin sayısı denetim probleminin karmaşıklığına ve boyutuna bağlıdır. 10'dan fazla hipotez kullanılmamalıdır.

Erken bir aşamadayken, yani denetim problemi seçilirken hipotezlerin ne olabileceği hakkında düşünmek genellikle yararlı olur. Hipotezler üzerinde düşünülmesi, problemlerin denetlenip denetlenmeyeceğine karar verilmesinde yararlı olur.

Daha fazla bilgi için bkz. bölüm 6.2.3.

7.3. Değerlendirme kriterleri

Denetçinin bulgularını değerlendirmede yararlanacağı örneğin benzer organizasyonlarla kıyaslamalar türünden muhtemel kriterler gösterilmelidir.

Daha fazla bilgi için bkz. bölüm 6.2.4.

7.4 Veri toplama metotları

Yararlanılan farklı istatistiksel veri türleri ve diğer yazılı bilgiler burada belirtilmelidir.

Veri toplanmasıyla hipotezler arasındaki bağlantı, elde edilen bu verilerden hipotezlerin test edilmesi için yararlanılmasında yatmaktadır. Hipotezlerin nasıl test edileceği aydınlığa kavuşturulmalıdır. (Bkz. 8.4.2.)

Proje bütçesinin ve zaman çizelgesinin (bkz. bölüm 9 ve 10) hazırlanmasını kolaylaştırmak bakımından planlanan mülakat sayıları gösterilmelidir. Genellikle deneyimi bulunmayan denetçiler tam inceleme başına yaklaşık 40'tan fazla mülakat yapmayı planlamamalıdır.

Daha fazla bilgi için bkz. bölüm 7

8. Denetimin organizasyonu

Burada denetimi yürütecek denetçilerin adları belirtilmeli ve danışman/uzman gerekip gerekmediği açıklanmalıdır. Danışmanlardan sadece çok özel görevler için yararlanılmalıdır.

Daha fazla bilgi için bkz. bölüm 6.3.1.

9. Zaman çizelgesi

Çalışma planı, denetim projesine yönelik bir zaman çizelgesini içeren somut bir planı kapsamalıdır. Burada incelemenin yapılması için gereken iş günü sayısı verilmelidir. Zaman çizelgesi temel faaliyetler açısından, diğer görevleri veya eğitim kurslarını, tatilleri vb.'yi hesaba katacak şekilde mümkün olduğunca gerçekçi olmalıdır. Projenin başlangıcına ve bitirilmesine yönelik tarihler önerilmelidir. Gerekli süre hesaplandığında (planlama, görüşme yapma ve mülakat notlarını yazılı hale getirme vb), önceki çalışmalardan elde edilen deneyimleri esas alan sürelerden yararlanılabilir. Ayrıca karşılaşılabilecek ulaşım problemleri dikkate alınmalıdır.

Zaman çizelgesi bir faaliyet programı veya zaman planlama cetveli şeklinde sunulabilir. (Aşağıdaki kutulara bakınız)

Daha fazla bilgi için bkz. bölüm 6.3.2.

10. Proje bütçesi

Proje bütçesi, tahmin edilebilen tüm masrafları (ulaşım masrafları, harcırah vb.) içermelidir. Sayıştayın gerek görmesi halinde aylıklarla ilgili spesifik bir bütçe de eklenebilir.

Daha fazla bilgi için bkz. bölüm 6.3.3.

11. Denetim gelişiminin izlenmesi

Burada, projenin gelişimi hakkında denetçilerin Sayıştay'a ne zaman ve nasıl rapor vermeyi tasarladığı ifade edilmelidir. Düzenli rapor vermenin (örneğin her ay) yanı sıra belirli faaliyetler tamamlandığında da rapor verme yerinde olacaktır.

12. Denetlenenle işbirliği

Bu bölümde denetlenen birimle (iletişim grubu vb) yapılması planlanan temaslar listelenmelidir.

Daha fazla bilgi için bkz. bölüm 6.3.5.

13. Denetimin muhtemel sonuçları

Bu bölümde denetçiler, okuyucuya denetim raporunun muhtemel içeriği hakkında fikir verebilmelidir. Tam incelemede makul tavsiyelerin yapıldığı alanları tanımlamak yeterli olacaktır. Denetçiler çok ayrıntılı tavsiyelerde bulunmamalıdır. Okuyucu; tavsiyelerde, “denetlenene daha fazla kaynak” sağlanmasına yönelik bir yaklaşımının olmadığı hakkında ikna edilmelidir.

Denetçiler, genel sağlık seviyesindeki gelişmeler veya suç oranlarındaki azalma gibi denetimin uzun vadeli etkilerine ilişkin yanlış beklentiler oluşturmaktan uzak durmalıdırlar.

Faaliyet programı

Tarih	Toplam hafta sayısı	Faaliyetler
3-7 Haziran 1999	0,5	Projenin başlaması (Sayıştay Başkanıyla toplantı)
3-7 Haziran	0,5	Denetlenene takdim
10-21 Haziran	2	Bakanlıklardaki mülakatlar
24-28 Haziran	1	Verilerin analizi ve mahalline ziyaretlerin planlanması
1-12 Temmuz	2	X ilindeki mülakatlar
15-19 Temmuz	1	Verilerin analizi, sonraki mahalline ziyaretin planlanması
22 Temmuz –9Ağustos	3	<i>Bilgisayar dersi¹</i>
12-16 Ağustos	2	Y ilinde görüşmeler
19 Ağustos-13 Eylül	4	<i>Yıllık izin¹</i>
16-20 Eylül	1	Verilerin analizi, belge incelemesinin planlanması, özetin yazımı
23 Eylül-11 Ekim	3	Bakanlıklardaki belgelerin incelenmesi
14 –25 Ekim	2	Tüm bulguların analiz edilmesi
28 Ekim –15 Kasım	3	Taslak raporun yazılması
18-22 Kasım	1	Taslak raporun görüşülmesi
25 Kasım-20 Aralık	4	Denetim raporunun sonuçlandırılması
23 Aralık-3 Ocak	2	<i>Noel tatili¹</i>
6-17 Ocak 2000	2	Sayıştay Başkanıyla, kalite güvence kuruluşuyla nihaî toplantı
20-24 Ocak	0,5	Denetlenenle nihaî toplantı
20 Ocak-7 Şubat	2,5	Bilgilerin dosyalanması, rapor yayımı için hazırlık yapılması
10-14 Şubat	1	Raporun yayımlanması
	<u>38 Hafta</u>	
		Haftalar ²
Planlanan sürecin toplamı		29
Tatil ve eğitim		+ 9
Toplam planlanan süre:		38
Hastalık izni, diğer görevlendirmeler vb. tabloda hesaba katılmayan tahmini gecikme süreleri:		5

¹İtalik olarak yazılan faaliyetler projeye doğrudan ilgili değildir.

²Rakamlar bir denetçiyi baz almaktadır.

Zaman planlama cetveli

Projenin başlaması	O								
Denetlenene takdimi	O								
Kuruluştaki mülakatlar	x----x								
A ilindeki mülakatlar		x-----x							
B ilindeki mülakatlar			x----x						
Bakanlıklarda belge incelemesi						x-----x			
Bulguların analizi		x-----x	x--x			x-----x			
Rapor özetinin hazırlanması				O					
Raporun yazılması						x-----x			
Yönetimle izleme toplantılarının yapılması		O	O	O					
Sayıştay Başkanı ve denetlenene nihaî toplantılar yapılması							O	O	
Raporun yayımlanması									O
Tatil								x--x	
	Haz	Tem	Ağu	Eyl	Ek	Kas	Ara	Oca	Şub
	1999								2000

Zaman planlama cetvelinde, farklı faaliyetler, uygulamaya konulacağı zamanlar esas alınarak gösterilmiştir. Kısa süreli faaliyetler, toplantılar (O) işaretiyle, diğer faaliyetler ise (x----x) işaretleriyle gösterilmiştir. Bu model, değişik kalınlıkta çizgiler kullanılmak suretiyle, her hafta yapılacak çeşitli planlanmış faaliyetlerin gün sayıları itibariyle gösterilmesi için ayrıntılandırabilir.

Ek 2

Denetim Sürecinde Yararlanılan Belgeler

Bu ekte performans denetim sürecinde kullanılan belgeler gösterilecektir. Belgeler, farklı Sayıştaylarda mevcut olmakla birlikte, bazı durumlarda ilgili Sayıştaylara göre değiştirildiği görölmektedir.

Takdim Mektubu

REF: AUD 4/13 (1) WT 17

26 Eylül 1995

Baş hekim

Tsabong Primary Hastanesi

Posta kutusu 5

Tsabong

KONU: Performans denetim turnesi

Sayın ilgili,

Sayıştay, **ulusal danışmanlık sisteminde insan kaynaklarının kullanımı** hakkında bir performans denetimi yürütmektedir.

Servisiniz, tarafımızdan 2-3 Kasım 1995 tarihleri arasında ziyaret edilecektir. Sizinle ve hemşirelerinizden bazılarıyla mülakat yapmak istiyoruz.

Mülakatlar yukarıda bahsedilen konuyla ilgili olacaktır.

İşbirliğinizi bekliyoruz.

Saygılarımla,

Enoch Mosegofatsi Shabane

Sayıştay Başkanı / adına

Not: Ziyaretimiz için bir misafirhane tahsis edebilir misiniz?

Proje Günlüğü

Proje: Klinikler ve hastanelerdeki bekleme süreleriyle ilgili ön inceleme (Sağlık Bakanlığı)			
Referans numarası: 99:0023 Hesap sorumlusu: As. Denetçi Bay Shandee			
Ekip Lideri: Bayan Warisa Panadam			
Ekip Üyeleri: Bayan Warisa Panadam , Bayan Erico Standy			
Tarih	Sayfa No	Yapılan faaliyet-belge	İmzalayan
12/10/99	001	Yönetimin ön incelemeye başlama kararı	WP
14/10/99	002	Sağlık Bakanlığına takdim	WP
19-21/10/99	003	Pista Primary Hastanesinde mülakatlar (Dr. Darandee, Baş Hemşire Shalanda)	ES
24/10/99	004	Sağlık bölümünde mülakatlar (Bölüm Başkanı Bay Tamabi, İdari Personel Şefi Bayan Shenova)	ES
28-30/10/99	005	Pistadaki iki klinikte mülakatlar (Hastalar ve Hemşireler)	ES
2-3/11/99	006	Merkez hastanesinde mülakatlar (Dr. Shilambi, Baş Hemşire Shalimi)	WP
5/11/99	007	Sağlık Bakanlığında mülakat (Müsteşar Bay Dipandee)	WP
9/11/99	008	Profesör Samdee'yle mülakat	ES
15/11/99	009	Ön inceleme raporunun taslağı	WP
15/11/99	010	Profesör Samdee'den E-mail	ES
19/11/99	011	Yönetimle tartışmalar ve tam inceleme kararı	WP
20/11/99	012	Tam incelemeye ilişkin çalışma planı kararı için yönetimle toplantı	WP
22/11/99	013	Tam incelemenin sunumu için denetlenenle, Sağlık Bakanlığıyla toplantı	WP

İsveç Sayıştay

Basın Bülteni

Proje yöneticisi
İsim
Telefon numarası
Faks numarası

İsveç'in Avrupa Birliği Yapısal Fonlarının idaresinde değişikliğe ihtiyaç var. İsveç Hükümeti, Avrupa Birliği yapısal desteğinin İsveç idaresi için mevcut mevzuatı revize etmeli ve yapısal fon programlarının kontrollerini güçlendirmelidir. Bu, Pazartesi günü yayımlanacak olan raporda İsveç Sayıştayınca ileri sürülen bir görüştür.

İletişimden sorumlu yönetici
İsim
Telefon numarası
Faks numarası

Gelecek program periyodu (2000-2006) üzerinde komisyon ve üye devletler arasında halen müzakereler sürdürülmektedir. İsveç Sayıştayına göre; Sayıştay tarafından tespit edilen problemler yeni program periyodu başlamadan önce çözümlenmelidir.

Avrupa Birliği yapısal fonlarının Avrupa Birliği'ne üye olan devletlerdeki bölgesel kalkınmayı destekleme, istihdamı teşvik etme ve insan kaynakları gelişimini özendirme amaçları bulunmaktadır. Şirketler, mahalli idareler, kurumlar ve devlet birimleri farklı projelerin finansmanı için bu fonlara başvurabilmektedir. İsveç'e 1995-1999 yılları arasında fonlardan toplam 13 milyar İsveç kronu tutarında bir kaynak tahsis edilmiştir.

Pazartesi günü yayımlanacak olan rapor; önceki denetimlere, incelemeler ile ara değerlendirmelere ve İsveç Sayıştayınca alanda oluşturulan referans temeline dayanmaktadır. İsveç Sayıştay; Finlandiya, İrlanda ve İskoçya'nın yapısal fonlarla ilgili birtakım idarî problemleri nasıl çözdüklerini de göstermektedir.

Üç farklı mevzuat grubu

Yapısal destek üç farklı mevzuat grubu tarafından düzenlenecektir: Ulusal destek için İsveç mevzuatı; birkaç yıllık geçiş döneminde mevcut yapısal fon programları için yararlanılacak Avrupa Birliği mevzuatı ve yeni yapısal fonlar için yeni Avrupa Birliği mevzuatı.

İsveç Sayıştay, mevzuatlar arasında yüksek düzeyli bir eşgüdüm olması gerektiğini düşünmektedir.

Bölgesel idare komitelerinde mevzuata uyma ihtilafı

Projelere fonların tahsisatı hakkında verilen kararlar genelde bölge esasına dayanmaktadır. Coğrafi amaçların söz konusu olduğu yerlerde bölgesel idare komiteleri bulunmaktadır. Bu komite üyelerinin çoğunluğu yerel makamların ve taşra meclislerinin temsilcilerinden oluşmaktadır. İdare komiteleri, merkezî hükümet birimleridir.

Bu idare komitelerinin fazla olması, özellikle bölgesel ve mahalli çıkarlar arasında mevzuata uyma konusunda ihtilaf yaratma anlamına gelmektedir.

Ayrıca idare komitelerinin verdiği kararların değeri hakkında bazı belirsizlikler bulunmaktadır. Örneğin harcamadan sorumlu kuruluş harcamanın Avrupa Birliği mevzuatı ve program belgeleri ile çelişkiye düştüğünü düşünüyorsa, fon harcamalarını durdurabilmektedir.

İsveç Sayıştay bölgesel idare komitelerinin tasfiye edilmesi ve başka bölgesel ortaklık biçimlerinin geliştirilmesi gerektiğini düşünmektedir.

Uygun proje önerilerinin incelenmeme riski

Mahallî makamlar ve taşra meclisleri, Hükümetle birlikte yapısal fon projelerinin kamu finansmanına iştirak etmektedirler. Avrupa Birliği Sayıştayına göre Avrupa Birliği Fonları ile finanse edilen projelerin en iyi projeler olmadığı yönünde bir risk bulunmasına rağmen bu projeler sağlam mali yapıya sahip mahallî makamlarca teklif edilenlere göre tercih edilmektedir.

İsveç Sayıştay, Hükümetin gelecek program dönemi boyunca, kamu finansmanının nasıl sağlanabileceğini dikkate alması gerektiği fikrindedir.

Bilişim teknolojisi desteği yetersiz kalmaktadır

Yapısal fonların işletilmesinde bilişim teknolojisi desteği, çeşitli hedefleri olan birkaç sistemi içermektedir. Toplamda bilişim teknolojisi desteği yetersiz olup güvenlik problemlerine ve verimlilik kayıplarına yol açmaktadır.

İsveç Sayıştayı, Hükümet tarafından güvenliği ve etkinliği geliştirmek üzere bir Hükümet biriminin görevlendirilmesi gerektiğini ve bütün fonların bilişim teknolojileri sistemine entegrasyonunu önermektedir.

“İsveç Avrupa Birliği Yapısal Fonları İdaresi – 2000-2006 Dönemi Öncesinde Gerekli Değişiklikler” başlıklı bu rapor aşağıdaki adresten istenebilir:

Adres, telefon numarası, faks numarası ve/veya e-posta adresi:

<i>Posta adresi</i>	<i>Büro</i>	<i>Telefon</i>	<i>Faks</i>	<i>İnternet adresi</i>	<i>E-posta</i>
Box: 45070 Stockholm Sweden	Drottninggatan 89	+46 8 690 40 00	+46 8 690 41 00	www.rrv.se	Riksrevisionsverket@rrv.se

İzleme dokümanı

İsveç Sayıştayı, genellikle denetim raporunun yayımlanması dolayısıyla denetlenen birimden, performans denetim raporunu müteakip 6 aylık süre içinde İsveç Sayıştayınca önerilen tavsiyeler hakkında neler yaptığını bir raporla bildirmesini isteyen bir yazı yazmaktadır.

Bu örnekte, denetlenmiş olan birimden Ulusal Eğitim Ajansı, gönderilen bu tip rapordan alınmış bir örnek şöyledir:

Alıntı

İsveç Sayıştayı 1994:14 “Yeni Bir Rol Üstlenen Merkezî Bir Birim: Ulusal Eğitim Ajansı” başlıklı denetim raporu hakkında ilgili ajansın yorumları

İsveç Sayıştayı bu raporda Ulusal Eğitim Ajansında yapılan performans denetiminin sonuçlarını sunmaktadır. İsveç Sayıştayı, 20 Aralık 1994 tarihine kadar Ulusal Eğitim Ajansında, denetim raporunu müteakiben alınan veya alınacak önlemlerle ilgili yazılı bir rapor hazırlamamızı istemektedir.

Ulusal Eğitim Ajansı, yoğun değişim sürecinde bir dış denetim kuruluşunun Ajansa önemli destek sağladığını düşünmekte ve bunu vurgulamaktadır.

Yeterlik

İsveç Sayıştayı, özellikle alan organizasyonuna ve bölümlerin değerlendirilmesine ve geliştirilmesine yönelik yeni beceriler kazanması için Ulusal Eğitim Ajansının sistemli bir program başlatmasını önermektedir. Ayrıca İsveç Sayıştayı, Ajansa, daha fazla yeni personel istihdamına yönelik geçici alan yaratmak için ödenek önceliklerini gözden geçirmesi gerektiğini söylemektedir. İlâveten bir eğitim programı başlatmamız tavsiye edilmektedir.

Ulusal Eğitim Ajansı, özellikle sosyal bilimlerde, ekonomik ve hukukî alanlarda, sahip olunan uzman kişilerin arttırılması gerektiği fikrini paylaşmaktadır. Bu kısmen yeni personel istihdamı yoluyla yapılmaktadır. Ajans Ekim ayında 20-24 kişilik bir personel alımına başlamıştır. Ayrıca 8 personel Ajansın yeni eğitim programına katılmak üzere davet edilmiştir. Devlet bütçesinin 1995-1996 döneminde Ajansın finansal durumu üzerinde esaslı bir etkisi olmaması durumunda, atamalar 1995'in başında yapılacaktır. Bu nedenle, Ajansın yeni iş alımlarının yardımıyla önemli oranda kapsamlı uzman bilgisi sağlama konusunda iyi beklentilere sahip olması İsveç Sayıştayının dikkatini çekmektedir.

Ulusal Eğitim Ajansı mevcut personelin uzmanlık bilgisini geliştirmek üzere ilave önlemler de almaktadır. Başlatılan çeşitli programlar arasında değerlendirme uzmanları için temel bir eğitim programının yapılmasından söz edilebilir. İlk kursa 20 katılımcı ile başlanmıştır.

Gözetim

İsveç Sayıştayı, gözetimin değerlendirme ve izleme programlarının sonuçlarıyla ilişkilendirilmesini yani, aynı belediyede eğitim konseylerinin hem kalkınma programları desteğini hem de mahalli kaynakları eş zamanlı kullanmamaları için görevlerinin yeniden tanımlanmasını önermektedir. İsveç Sayıştayı aynı zamanda Ajansın belediyeler tarafından yapılan kontrollerin gözetimine olabildiğince girmesini de önermektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi Ulusal Eğitim Ajansı Sayıştayın görüşlerini paylaşmakta olup, belirtilen çizgilerde hareket edecektir. 1994 sonbaharında belediyeler tarafından yapılan kontrollerin incelenmesine başlanmıştır. Eğitim konseylerinin iki yanlı yani yerel kaynak kullanımını ve kalkınmayı destekleme görevlerinin ilişkili bulunduğu yerlerde, Ajans söz konusu görevler arasındaki herhangi bir çatışmanın halledilebileceği görüşündedir. Memurların bu tür ikili rol oynamaları sadece Ulusal Eğitim kurumlarına özgü değildir. Öğretmenler, polisler, işçiler vb. diğer meslek kategorileri de benzer durumlarla karşı karşıyadır. Ancak, Ajans görev çatışmalarına doğal olarak dikkat çeker.

Genel Müdür

Ek 3

Performans Denetim Standartları

Bu ekte sunulan denetim standartları 1994 yılında yayımlanan ve İsveç Sayıştayında yürütülen performans incelemelerinde yararlanılan standartlardır. Bu standartlar, uzun deneyimlere dayanmakta olup, İsveç'teki performans incelemelerine ve SADCOSAI kurslarındaki esaslara göre şekillenmiştir. Standartlar INTOSAI tarafından yayımlanan denetim standartlarıyla paralellik göstermektedir.

İsveç Sayıştay performans denetim standartları

Performans denetim çalışmalarında denetim standartlarının söz konusu olduğu durumlarda, ön koşul, bütün meslek mensuplarının görevlerini ifa etmek için gerekli deneyime ve beceriye sahip olmasıdır. Bu, denetçilerin üstlendikleri sosyal, bilimsel ve finansal nitelikli incelemelerde becerilerini gösterebilmeleri ve çalışmalarının sonuçlarını uygun bir tarzda iletebilmeleri anlamına gelmektedir. Bakanlık yöneticileri de objektif bir şekilde davranmalı ve dürüst ve adil olmalıdırlar. Denetim standartları, ayrıca, denetçilerin bitirmiş oldukları incelemelerden sonra incelemelerin objektif bir şekilde gözden geçirilmesine iştirak etmelerini ve deneyimlerini İsveç Sayıştay bünyesinde yaygınlaştırmaya katkıda bulunmalarını gerektirir. Performans denetimine yönelik denetim standartları şu talepleri içermektedir:

Bağımsız incelemeler yürütmek ve geleceğe yönelik ihtiyaçlara ve kurum dışı çıkarılara/kullanıma uygun, önemli bilgileri sunmak,

Uygun tarzda diğer bakanlıklara danışmak ve onlarla işbirliği yapmak ve İsveç Sayıştayının fikirlerinin ve görüşlerinin tutarlı bir tablo çizmesi sağlamak,

İncelemeleri baştan sona kadar planlamak ve denetlenen kurumu incelemenin hedefleri, kapsamı, uygulaması, zamanı ve iletişim sorumlusunun rolü hakkında bilgilendirmek,

Özenli ve güvenilir incelemeler yapmak ve zaman çizelgesine mümkün olduğunca uymak ve gereksiz gecikmelerden kaçınmak,

Denetlenen kurumlarla incelemeler boyunca aktif bir diyalog sürdürmek ve ilgili kurumla her bulgunun süreklilik temelinde kontrolünü yapmak,

Gerekli bilgiyi/uzmanlığı bulmaya çalışmak ve uygun argümanları test etmek,

Çalışmanın, objektiflik, haktanırlık ve duyarlılıkla nitelendirilmesine dikkat etmek ve elde edilen bilgileri ve argümanları eleştirel bir gözle değerlemek,

Bilgi veren kişilerin güvenilirliğini sağlamak ve çalışma kağıtlarının yayılmasını önlemek ve her halükârda, İsveç Sayıştayınca yürütülen çalışma için, örneğin, yetkisiz bırakma hususunda kabul edilen resmî gereksinimlere ve etiksel standartlara riayet etmek,

Siyasal niyetlere, rasyonel düşüncelere ve projeye özgü verimlilik kriterine dayanan gözlemleri değerlendirmek ve analiz etmek,

Nihaî tanımlamaların, gözlemlerin, analizlerin ve tavsiyelerin gerçek temellerinin doğru olduğunu ve rapor yayımlanmadan önce onların adil ve olgulara dayalı, tarafsız olduğunu ve ilgili kurumlara eksiksiz biçimde iletildiğini garanti etmek,

Denetimin çıkış noktasını ve yararlanılan metotları, önemli kaynak dokümanları ve argümanları, sonuç ve önerileri gösteren denetim raporları yayımlamak,

Önceki denetimleri izlemek ve sonuçları hakkında bilgi vermek,

Kurum içi öğrenme süreçlerinin, insan kaynağı gelişiminin ve sonuçlarının analizinin bir parçası olarak, kurum dışı grupların denetimin kalitesini ve içeriğini düzenli değerlendirmelerine izin vermek,

İncelemeler sürerken alınması gereken önlemlere yönelik tavsiyelerde bulunmaktan kaçınmak ve önerilerin uygulanmasına iştirak etmekten uzak durmak

Ek 4

İlave Okuma

İlave okuma için herhangi bir genel tavsiye vermek hemen hemen imkânsızdır. Bildiğimiz kadarıyla performans denetimi ile ilgili olarak bakılabilecek ileri düzey kitaplar mevcut değildir. Okuyucunun, metodolojik problemler hakkında genel bir bilgi edinmek için değerlendirme ve araştırma faaliyetlerinde kullanılan metodoloji ile ilgili ders kitaplarını incelemesi faydalı olabilir.

1993'te İsveç Sayıştayı tarafından yayımlanan "İsveç Sayıştayında Performans Denetimi" adlı kitap performans denetimine İsveç yaklaşımını genel bir betimleme ile vermektedirse de, bu kitap bir el kitabı değildir. İsveç Sayıştayı düzenli olarak performans denetiminin farklı yönlerini içeren İngilizce broşürler de yayımlamaktadır. İsveç Sayıştayı performans denetim raporlarının özetleri İngilizceye çevrilmekte ve ayrı bir rapor olarak yayımlanmaktadır. Uluslararası yarar sağlanabilecek bazı durumlarda denetim raporlarının tamamı da İngilizceye çevrilmektedir. İsveç Sayıştayı performans denetim raporları ile ilgili bilgiler İsveç Sayıştayının web sitesinde mevcuttur: <http://www.rrv.se>

INTOSAI düzenli olarak İngiltere Sayıştayının raporlarından elde ettiği bulguları bülteninde Uluslararası Kamu Denetimi Dergisinde yayımlamaktadır. INTOSAI'in statüsüyle birlikte komitelerin ve çalışma gruplarının standartları ve rehberleri INTOSAI web sitesinde bulunabilir: <http://www.intosai.org>

Bazı Sayıştaylar (örneğin Amerika Sayıştayı –General Accounting Office) bulgularını düzenli olarak web sitelerinde veya broşür bilgilerinden ayrı olarak belirli dergilerde yayımlamaktadır. Birçok Sayıştay, eğitim amaçlı olarak yararlanılabilecek İngilizce raporlar yayımlamaktadır.

Spesifik bilgi ve becerilere (istatistik, mülakat teknikleri vb.) ihtiyaç duyulduğunda teorik kitaplardan pratiğe yönelik rehberlere veya araç setlerine kadar ulaşılabilecek pek çok kitap bulunmaktadır.