

PERFORMANS DENETİMİ VE TÜRKİYEDE UYGULANABİLİRLİĞİ

Yunus Emre ÖZTÜRK*

ÖZET

Performans denetimi (Performance Auditing), verimlilik (efficiency), etkinlik (effectiveness) ve tutumluluk (economy) unsurlarını dikkate alarak hukuka uygunluğu (Regularity Audit) yeterli olarak görmeyen, faaliyetlerin ne şekilde yapıldığını değil ne kadar iyi yapıldığını gösterir. Böylece kişi ve kurumları ulaştıkları performans düzeyinden sorumlu tutarak, daha iyi bir başarı düzeyine ulaşma açısından ilgili birimlerce tavsiyelerde bulunur. Performans denetimi günümüzde kullanılan çağdaş denetim türlerinden biridir.

Performans denetimi, kamu yönetiminin geliştirilmesinde; daha verimli, daha tutumlu, daha etkin bir yönetimin geliştirilmesinde önemli bir rol oynamış ve kamu faaliyetlerinin (public actions) sonuçlarında iyileşmelere yol açmıştır.

Bu çalışmada genel olarak performans denetimi incelenerek, Türkiye’de uygulanabilirliği 1982 Anayasası, Türk kamu yönetimi anlayışı ve Yeni Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı açısından değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler

Etkinlik, Verimlilik, Tutumluluk, Hesap Verebilirlik

ABSTRACT

Performance auditing is a kind of modern auditing which is used currently. Performance auditing counsels to related units for accessing beter succes levels taking into consediration of some properties like efficiency, effectiveness and economy. It does not consider regularity audit as decent. It holds individuals and accountable for Performance Auditing which does not displays how facilities are tackled but how much beter they are tackled.

Performance auditing has significant role for public administration in order to flourish and make it more effective, more efficient and more economic. Performance auditing has led to flourishing in public action results.

Generally in this study inspecting performans autiditing applicability for Turkey is assessed.

Keywords

Efficiency, Effectiveness, Economy, Accountability

* Öğr.Gör. Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu

1.GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı'ndan günümüze değin son elli yılda devlet faaliyetlerindeki niteliksel ve niceliksel artışlar, enflasyon ve nüfusun artması gibi gelişmeler kamu yönetimini eldeki sınırlı kaynakları planlanan hedeflere ulaştırmak için en faydalı ve tutumlu şekilde değerlendirmeye zorlamıştır.

Devletin giderek büyümesi kamu harcamalarında önemli artışlara neden olmuştur. Sosyal devletten beklentilerin artmasına karşın, devlet gelirlerinin aynı oranda artmaması, yani 1970'lerde ortaya çıkan refah devleti krizi ile birlikte, kamu örgütlerini daha az maliyetle ve daha iyi çalıştırmanın yolları aranmaya başlanmıştır. "Kanunlara uyulduğu takdirde işler düzgün gider" anlayışı "Kaynaklar toplumun istediği yönde, verimli, etkin ve ekonomik yani en yüksek fayda sağlayacak şekilde mi kullanılıyor?" anlayışına evrimleşmiştir.

İşte devletin yapısal olarak değişiminde hesap verme (**accountability**), verimlilik (**efficiency**), etkinlik (**effectiveness**) ve Tutumluluk (**Economy**) gibi fonksiyonlara duyulan ihtiyaç performans denetimini (**performance auditing**) ortaya çıkarmıştır.

Performans denetiminin önce çıkmasının diğer bir nedeni de iş dünyasında rekabetin globalleşmesi ve ekonomilerde durgunluk ve gerileme olduğu konjektürel dönemlerde, kriz süreçlerinin giderek yoğunlaşmasıdır. Ayrıca kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanımının, fiyat ve kalite rekabeti bağlamında oldukça önemli bir faktör olması da bir başka neden olarak sayılabilir. Çünkü performans denetimi yapılmadan kötü kullananlarla, iyi kullananların ayırt edilmesinin mümkün olmaması; yani testiyi kranlarla suyu getirenlerin bir tutulması demek olacaktır ki, bu tutum yönetsel, siyasal ve ekonomik kararların alınıp ve uygulanışlarında izlenen politikaların, ekonominin ve toplumun amaçlarına ters düşmesine, sağlıksız sonuçlara ulaşmasına yol açacaktır.

1.Performans Denetimi Kavramı

Performans denetimini tanımlamadan önce performansın sözcük anlamını belirtmek sonra da performansın tanımını yapmak uygun olacaktır. Performansın sözcük anlamı; yapmak, yerine getirmek, uygulamak, bir görevi başarıyla yürütmek, uygulamak sürecidir. "Performans bir işi yapan bireyin, bir grubun ya da bir örgütün o işle amaçlanan hedefe yönelik olarak nereye varabildiği başka bir deyişle neyi sağlayabildiğinin nicel ve nitel olarak anlatımıdır."(Baş, 1991:39) Literatürde performans ile produktivite / üretkenlik bazen eş anlamda kullanılmaktadır. Oysa performans çok geniş ve çok boyutlu bir kavram olup, üretkenlik performans boyutlarından sadece birisidir. Performansın yedi değişik boyutu bulunmaktadır. Bunlar; verimlilik, etkinlik, tutumluluk, üretkenlik, kalite, yenilik ve kârlılık olarak sayılabilir (Akal,1982:16).

Tanımı

Performans denetimi kavramının literatürde bir çok tanımı yapılmıştır. Bunlardan bazıları :

“Performans Denetimi, yargısal bir faaliyetle sonuçlanmayan hedef tayini ve planlaması yapılan, tamamen teknik ve objektif olmasına azami özen gösterilen, ilgililerin görüşlerini de içeren yönetimle ilgili özel noktaları değil, aynı zamanda örgütlenme ve yönetim faaliyetlerini de kapsayan, idarenin siyasi kararlarının eleştiri konusu yapılmadığı, alınan siyasi kararlarının eleştiri konusu yapılmadığı, alınan siyasi kararların verimliliğinin, tutumluluğunun ya da etkinliğinin araştırıldığı bir çalışma biçimidir” (Yörükler/Gülen,1992:65).

Diğer bir tanım ise şöyledir:“Performans denetimi (Performance Auditing) kaynakların verimlilik, etkinlik, tutumluluk ilkeleri doğrultusunda yönetilip yönetilmediğini ve mali sorumluluğun gereklerinin makul ölçüde karşılanıp karşılanmadığını görmek için bir kurumun faaliyetlerinin de denetlenmesidir.” (Coşkun, 2000:51).

INTOSAI (Uluslar arası Sayıştaylar Birliği) Denetim Standartlarına göre performans denetimi: “İdari faaliyetlerin tutumluluğunun doğru yönetim ilkeleri, uygulamaları ve yönetim politikalarına göre denetlenmesini, kaynakların kullanımındaki verimliliğin bilgi sistemleri, performans ölçütleri, gözetim düzenlemeleri ve denetlenen kurumlarca belirlenmiş eksikliklerini gidermek için izlenen yöntemlerin incelenmesi de dahil olmak üzere denetlenmesini, denetlenen kuruluşların hedeflere ulaşma yönündeki performanslarının etkinliğini ve istenilen etkilerle gerçekleşen etkilerin karşılaştırılmasını kapsar.” (Kubalı, 2002:1).

Tüm bu tanımlara baktığımızda Performans denetimi kurum faaliyetlerinin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk (VET) ilkelerine göre yönetilip yönetilmediğini inceler. Dolayısıyla Performans Denetimi (Karakaş, 2004:122):

- İdari faaliyetlerin tutumluluğunun denetlenmesini
- İnsan kaynakları ile mali ve diğer kaynakların verimliliğinin denetimini,
- Denetlenen kuruluşların amaçlarına ulaşmasıyla ilgili olarak performansın etkinliğinin denetimini kapsar.

1.1.Performans Denetiminin Gelişimi

II. Dünya Savaşı’ndan sonra yaşanan sıkıntılar neticesinde tüm ülkelerde kıt olan kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanımı konusunda arayışlar başlamıştır.

Parlamentar demokrasi ile birlikte, siyasal iktidarların yasalara uygun hareket etmesini sağlamayı en önemli görevi bilen parlamentonun ve onun adına denetim yapan Sayıştayların çalışmaları da geleneksel devlet denetimi çerçevesinde şekillenmiştir (Yörükler/Gülen,1992:61).

Ancak “Kanunlara uyulduğu taktirde işler düzgün gider” düşüncesi özellikle 20. yüzyılın ortalarına doğru yeniden gözden geçirilmeye başlanmıştır. Devletin yapısal olarak değişiminde, hesap verme (accountability), Verimlilik (Efficiency), Etkinlik (Effectiveness) ve Tutumluluk (Economy) gibi fonksiyonlara duyulan ihtiyaç performans denetimini ortaya çıkarmıştır.

Devlet kesiminin genişleyerek “Kamu Kesimi”nin ortaya çıkması kamu harcamalarında önemli artışlara yol açmıştır. Kamu hizmetlerine olan talebin nitelik ve nicelik olarak artması, toplumsal yaşam standartlarının yükseltilmesi, borçlanmanın olağan gelir kaynağı haline gelmesi ve kamu gelirlerindeki artışlar neticesinde önemli yükselmeler kaydeden kamu harcamaları ilgi odağı haline gelmiştir (Falay,1995:29). Sosyal devletten beklentilerin artmasına karşın, devlet gelirlerinin aynı oranda artmaması, kamu harcamaları ile ilgili analiz tekniklerinin geliştirilmesine yol açmış ve kısıtlı kaynaklarla daha çok hizmetin daha kaliteli bir şekilde gerçekleştirilmesini zorunlu kılmıştır. Yani 1970’lerde ortaya çıkan refah Devleti krizi ile birlikte kamu kesiminin kullandığı kaynaklar daralınca kamu kesiminde etkinlik daha da önemli hale gelmiştir (Al; 2002:255). Dolayısıyla bu durum kamu faaliyetlerinde verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kavramlarının dikkate alınmasını gerektirmiştir (İnan;1984:94).

1980’li yıllardan günümüze kadar performans denetimi önemli ölçüde gelişmiş ve değişmiştir. İlk önceleri dikkatler maliyetlerin azaltılması ve tasarruf sağlanmasına yönelikti. Uzun bir süre daha az girdi kullanılması ve verimlilik ile ilgili sorunlar üzerinde duruldu. Bu dönemde performans denetimi yapıcı yaklaşımla değil, eleştirel yaklaşımla yürütülüyordu. Denetlenen kurumlarca karşı karşıya oldukları kısıtlılıklar pek dikkate alınmıyordu. Yani raporlarda daha çok hatalar ve düşük performans gösterilen konular üzerinde duruluyordu. Bu ilk dönemde önemli deneyimler elde edildi. Uygulamadan çıkarılan dersler daha gelişmiş tekniklerin kullanılmaya başlamasıyla etki yaratan değer katan, denetlenen kurumların yaşadıkları sorunların özüne yönelen çalışmalar yapılmaya, makul ve uygulanabilir öneriler geliştirilmeye başlandı. Bilişim teknolojisinde kaydedilen gelişmeler daha iyi yönetim bilgilerinin üretilmesini olanaklı kıldığından sorunlar ve riskler daha iyi teşhis edilir, çözüm yolları ve ulaşılan sonuçlar daha açık, net ve anlaşılır bir şekilde ifade edilir hale geldi. Kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişimler sonucu, hesap verme (accountability) sorumluluğu ve şeffaflık (transparency) kamu yönetimlerinin temel ilkesi haline geldi. Kamu sektörünün muhasebe, bütçe ve iç kontrol sistemleri hesap verme sorumluluğuna ve şeffaflığa uygun hale getirilmeye başlandı. Kamu yönetiminde bu gelişmeler olurken performans denetimi alanında kullanılan araçlar ve tekniklerin sayısı arttı. Sayıştayların parlamentoya rapor sunma kapasitelerinin artması ile birlikte performans denetimi raporları kamu sektöründeki değişimleri ve yenilikleri hızlandıran ve etkileyen bir faktör haline geldi. ABD, Kanada ve İngiltere gibi gelişmiş ülkelerin kamu yönetiminde meydana gelen bu gelişmeler diğer bütün ülkeleri derinden etkilemiş ve perfor-

mans denetimi bütün ülkelerin gündemine girmiştir. Bazı ülkeler performans denetimi bakımından yolun başında olmasına rağmen, başka ülkelerin deneyim ve birikimlerinin ışığı altında daha kısa sürede önemli gelişmeler elde etmektedir (Kubalı;2002: 6-8).

1.2.Genel Özellikleri ve Faydaları

Performans Denetiminin özelliklerini kısaca şu şekilde sıralayabiliriz:

- Performans Denetimi faaliyetlerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk VET ilkelerine göre yönetilip yönetilmediğini inceler.
- Performans Denetimi bir kurumu programı faaliyeti veya hizmeti kısmen veya tamamen konu alabilir.
- Performans denetimleri yargısal bir kararla sonuçlanmaz. Dünyada performans denetimini yargısal bir kararla sonuçlandıran Sayıştay örneği bulunmamaktadır.
- Performans denetiminin en önemli özelliklerinden biri kapsamının geniş olmasıdır.
- Performans denetimi hem merkezi yönetimde hem de yerel yönetimlerde uygulanabilir (Abid;1998:17).
- Performans denetimi, yönetimin zayıflıklarını belirtmenin yanında bu zayıflıkların giderilmesi ve yönetimin iyileştirilmesi için yapılabilecekleri denetlenen kurum yönetimi ile belirleyerek, yönetimin gelişmesine yardımcı olacak önerilerde bulunma özelliği nedeniyle geleceğe yöneliktir.
- Performans denetimi siyasal yargıda bulunmaz. Politikaları sorgulamak seçmenlerin işidir. Bu nedenle Sayıştay performans denetimleri ile politikaların uygulanma tarzını ve kararları uygulamaya koyan sistem ve işlemleri inceler.
- Performans denetimi karmaşık, zaman alıcı ve yoğun çalışmayı gerektiren maliyetli bir denetim türüdür. Ancak maliyetine oranla kendisinden sağlanan faydalar çok daha büyüktür.

Performans denetiminin sağladığı faydaları da şu şekilde sıralayabiliriz (Özer; 1998:97).

- Kamu kaynaklarının yönetiminin geliştirilmesi için bir temel oluşturmak.
- Kamu yöneticilerinin ve yönetime ilişkin uygulamaların kalite düzeyini iyileştirmek ve kamu yönetimini raporlarla desteklemek.
- Yönetimin faaliyet sonuçlarını ve hesaplarını iyileştirmek. Kamu sektörünün daha verimli, tutumlu ve daha etkin bir yönetiminin oluşmasını sağlamak.

- Savurganlığı ve verimsizliği en aza indirecek olasılıkları tespit etmek.
- Politika süreç ve yönetim yapısında iyileştirmeler için önerilerde bulunmak.
- Kurumun uzun dönemde hedeflerine uyum sağlamayan ya da bütünleşmeyen bölümlere ait amaçların, yeniden gözden geçirilmesine ön ayak olmak.
- Programlanan amaçlara en iyi şekilde nasıl ulaşılacağı düşüncesiyle yönetimin çalışma performansının etkinliğini değerlendirmek suretiyle yürütmenin kurallar koymasına, düzenlemeler yapmasına yardımcı olmak.

13. Amaçları

Performans denetiminin amaçlarını şu şekilde sıralayabiliriz.

- Bir projenin ya da programın uygulamasıyla ilgili olarak başarı ve ya başarısızlığın ölçülmesi.
- Başarı ya da başarısızlığın sebeplerinin belirlenmesi.
- Geleceğe yönelik önerilerde bulunmak (Khan, 1997: 70).
- Performans Hesap verme sorumluluğunu iletirmek: Sayıştayların yaptıkları performans denetimleri hem yürütmenin yasamaya hem de devlet dairelerinin (bürokrasinin) yürütme organına (hükümete) olan performans hesap verme sorumluluğunun ilettilmesine yardımcı olur.
- Performansın geliştirilmesini sağlamak: Performans denetimleri ile elde edilen bilgiler daha ileri düzeyde performans için teşvik edici bir unsur ve göstergedir.
- İdari ve mali reformları teşvik etmek: Performans denetimi idari ve mali yapının aksaklıklarının ortaya konmasını ve bu aksaklıkların giderilmesi için gerekli reformların açıklanmasını sağlar.
- Performans Bilgisi Sağlama: Hesap verebilirlik (**accountability**) ve yönetim (**governance**) fonksiyonları kurumlardan gelen performans bilgisine göre hareket edecektir. Dolayısıyla performans denetimi sonucu ortaya çıkan raporlar hesap verebilirlik ve yönetim açısından önemlidir.

1.4. Nedenleri

Performans denetimi gelecekte yapılacak yatırımlar ve önceliklerle ilgili kararlara temel oluşturur. Dolayısıyla performans denetiminin yapılmasının en önemli nedenlerinden biri karar almada yardımcı olmasıdır.

Kurumlar, kaynak tahsisi yöntemini geliştirmek, üretim planlama ve programlamasını geliştirerek kamu hizmetlerinin verimliliğini yükseltmek için performans denetimine ihtiyaç duyarlar (Songur, 1995: 13).

Diğer bir neden ise performans denetimi; mükelleflerin, parlamento üyelerinin, medyanın ve vatandaşların çeşitli kamu faaliyetlerinin nasıl yapıldığı hakkında demokrasi anlayışının gereği olarak bilgi edinmelerini sağlamak için yapılır.

Yasal kurumsal anlamda verilen görevlerin yasal amaçlar doğrultusunda personel ve kurum tarafından başarılı olarak yerine getirilip getirilmemesi, yurttaş açısından da kamusal kaynakların doğru kullanılıp kullanılmaması ve kamu hizmetlerinin sunumu açısından performans denetimi ve değerlendirmesi vazgeçilmez araçlardan biridir (Çukurçayır, 2003: 92). Dolayısıyla performans denetimi, hesap verme sorumluluğu (**accountability**) ve demokratik yapının sağlanması açısından gereklidir.

2. Performans Denetiminin Unsurları

Performans denetiminin unsurları Verimlilik, Etkinlik ve Tutumluluktur. Modern kamu yönetiminin düzenlilik denetimi yanında devlet faaliyetlerinin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk yönüyle, performans denetimini de içermesi gerektiği konusunda bir konsensüs vardır.

Günümüzde devlet büyük bir kesime hizmet sunmakta önemli projeler yürütmekte, eşgüdüm sağlamak ve büyük miktarda kaynağı kontrol etmektedir. 1970’lerde ortaya çıkan refah devleti krizi ile birlikte, kamu örgütlerini daha az maliyetle ve daha iyi çalıştırmanın yolları aranmaya başlandı. Mevcut kaynaklarla nasıl daha iyi ve daha çok hizmet sunulabilir, daha az para harcayarak hizmet kalitesi nasıl artırılabilir düşüncesi hakimdir. Müşteri odaklılık, halka yakınlık ve halka karşı hesap verme sorumluluğu ve kamu hizmetlerinin kalitesine ilişkin artan beklentiler, etkinliği ve verimliliği zorunlu kılmaktadır (Al, 2002: 255).

Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk (VET) kavramlarının kendine özgü özellikleri bulunmakla birlikte, birbirleriyle de yakından ilişki içerisindedirler. Bazen birbirlerinin yerine kullanılmakta bazen de birbirleriyle karıştırılmaktadırlar. Performans denetiminin iyi anlaşılması için bu denetim türünün en önemli unsurlarından olan ve hatta bazı çevrelerce performans yerine bu kavramların baş harflerinden oluşan VET sözcüğü kullanılır olmasından dolayı bu kavramların çok iyi bilinmesi gereklidir. Aynı şekilde İngilizce’de Economy, Efficiency ve Effectiveness, three E’s denetimi olarak da adlandırılmaktadır.

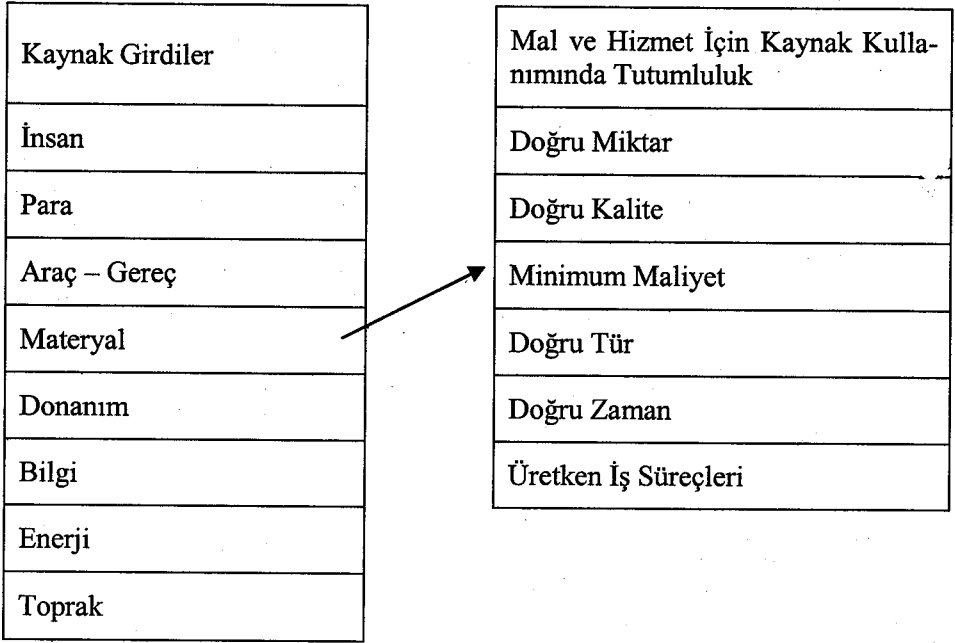
2.1. Tutumluluk (Economy)

Tutumluluk kaliteden ödün vermeden, belli miktarda mal ya da hizmetin en düşük maliyetle temin edilmesidir. Ancak en düşük maliyet denilirken ilgili birimin ihtiyaçlarının niteliğine bakmak gerekir. Çünkü en ucuz teklif her

zaman en iyi teklif değildir. (Karakaş, 2004: 122) Şöyle ki; bir sınıfın aydınlatılmasında kullanılan 10 lambanın sayısını 5'e indirerek maliyetlerden tasarruf sağlamak mümkündür. Ancak bu tasarruf, sınıf tahtasını iyi görememe, gözlerin bozulması gibi maliyetlere yol açacağından sadece görünürde bir tasarruftur ve bu şekilde tutumluluk sağlanmış olmaz (Altuğ, 1995: 19).

Dolayısıyla tutumluluk, kaynakların (girdilerin) doğru miktarda, doğru zamanda, doğru türde, doğru maliyetle elde edilerek, doğru yerde kullanılıp kullanılmadığını ele alır.

Şekil 1: Girdiler – Tutumluluk İlişkisi



Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı, Verimlilik Denetimi Kanada Sayıştay Uygulaması Bölüm I, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü yayınları. Çeviri Dizisi Yayın No: 9, Ankara 1997, s. 4.

Tutululukta göz önüne alınması gereken bir diğer unsur da, maliyet ve faydaları etkileyen dışsallıklardır. Tutumluluk pozitif tasarruf ve dışsallıkların mümkün olduğunca yüksek olmasını gerektirir (Falay, 1997: 52). Yani kamu kesiminde tutumluluğun sağlanması için pozitif dışsallıkların artırılması, negatif dışsallıkların azaltılması, mal ve hizmetlerin optimum ölçekte üretilmesi gerekir (Altuğ, 2000: 19). Örneğin, ısınma faaliyetlerinde girdi olarak kömür kullanılması halinde girdi maliyetleri açısından kömürün çevreye verdiği olumsuz dışsallığın göz önüne alınması gerekliliği açıktır. Dolayısıyla kömürden pahalı

olmasına rağmen çevreye daha az zarar veren bir maddenin (doğal gaz vb.) kullanılması tutumluluğu olumlu yönde etkiler.

2.2. Verimlilik (Efficiency)

“Verimlilik girdilerle çıktılar arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. Yani çıktıların girdilere oranıdır (Al, 2002 :255). Daha geniş bir tanım yapacak olursak: Verimlilik belli miktarda girdi ile mümkün olan en yüksek miktarda çıktının sağlanması ya da belli miktarda çıktının mümkün olan en az girdi ile elde edilmesidir. Örneğin: Devlet dairelerinde iş süresi içinde vatandaşa verilen hizmetin niteliğinde herhangi bir düşme olmadan daha fazla vatandaşa hizmet veriliyorsa verimlilik artmıştır demektir.

Verimlilik kavramı, 18. yy’ın sonlarından itibaren önce mühendisler ardından da iktisatçılar tarafından kullanılmıştır. Toplumların yaşam kalitesindeki artışların temelinde, örgütlerdeki etkinlik ve verimlilik artışı vardır. Verimlilik milletlerin zenginliğidir. Bu verimlilik düzeyinin istenen seviyede olmaması, enflasyona , ödemeler dengesi açıklarına, düşük kalkınma hızına ve işsizliğe yol açar (Saygılıoğlu-Arı, 2002: 53).

Bir kurumun verimliliği üretilen mal ve hizmetlerle (çıkıtı) bunları üretmek için kullanılan kaynaklar arasındaki ilişkide yatar. Girdi veya çıktı bölümlerinden herhangi birisinde sınırlandırma olup olmadığına bağlı olarak verimli faaliyetleri 2 modele ayırabiliriz. Eğer kaynak girdileri sınırlıysa o zaman bir faaliyet bu kaynaklarla en yüksek çıktıyı elde etmeyi amaçlayacaktır. Bu durum tersine çıktı, doğasından kaynaklanan nedenlerle değer ve miktar bakımından sınırlıysa o zaman da verimli bir faaliyet, mal ve hizmet şeklindeki girdileri en aza indirmeyi amaçlayacaktır. Verimlilik iki ögenin birleşmesidir, bunlardan birisi organizasyona ilişkin, diğeri ise faaliyete ilişkindir. Organizasyona ilişkin olan öge; iç çalışma yöntemlerinde mevcut olup kurumun örgüt yapısını ve tüm ilişkilerini kapsar. Eğer kurumun iç yapısı gereksiz bir biçimde karışık ise o zaman personel ve teçhizat ne kadar verimli çalışırsa çalışsın bir bütün olarak kurumun verimliliği düşük olmaya mahkumdur. Diğer taraftan iyi bir şekilde yapılanmış ve düzgün bir iş akışına sahip bir kurumun da belki ataletten, belki de denetim eksikliği veya çok düşük oranda araç-gereç kullanımından kaynaklanan verimsiz bir personel veya teçhizat yapısı söz konusu olabilir. Bu durumda da verimliliğin ikinci ögesi olan faaliyete ilişkin verimlilik veya yukarıdaki durumda olduğu gibi verimsizlik sorunu ortaya çıkar. Sonuç olarak bir yönetim en uygun kaynak kullanımını sağladığı ölçüde verimlidir.

2.2. Etkinlik (Effectiveness)

Etkinlik kavramı son yıllarda özellikle kamu yönetiminde kullanılan bir kavramdır. Kamu hizmetlerinde verimliliğin ölçülememesi ya da ölçülmesinde karşılaşılan güçlükler nedeniyle verimlilikten daha geniş bir kavram olan etkinlik kavramı ortaya çıkmıştır. (Saygılıoğlu-Arı, 2002: 52) Ancak bu kavramın dilimize çevrilmesi ve tanımlanması konusunda bir fikir birliği sağlanamamıştır.

Zira bazı yazarlar İngilizce “effectiveness” kelimesinin karşılığı olarak “etkenlik” kelimesini, bazıları ise “etkinlik” kelimesini kullanmışlardır. Bu “effectiveness” kelimesinin karşılığı olarak “etkinlik” kullanılacaktır. “Etkinlik” Türk Dil Kurumu Sözlüğünde; “etkin olma durumu, iş yapma gücü, çalışma faaliyet” olarak tanımlanmaktadır.

Amaçlara yönelik bir kavram olan etkinlik genel anlamıyla bir genel veya özel amacın gerçekleştirilme derecesi olarak tanımlanır ve faaliyetlerin yapılmasıyla elde edilen çıktının değerini yansıtır. Dolayısıyla çıktılarının parasal değerlerinin ötesinde bir kavram olan etkinlik çıktılarının sonuçları ve bunların amaçlarla ilişkisi üzerinde durur (Falay, 1997 : 51).

Etkinlik kavramı, gereğinden fazla girilen veya tekrarlayan faaliyet, mal ve hizmetlerin belirlenmesini sağlamaktadır. Etkinlik, kaynakların etkisiz kullanımı gibi sakıncaları gidermek yani aynı amaca veya çıktıyı daha az ve mümkünse en az maliyetle üretebilmek için yol gösterici bir alet ve süreç demektir. Çünkü bu yolla, hiçbir çıktısı veya etkinliği olmayan programların ortaya çıkması ve elenmesi mümkündür. Bu da birbiriyle aynı veya çatışan amaçların ve çıktılarının belirlenmesi ve çıktılarının amaçlarla kıyaslanabilmesi demektir.

Dolayısıyla etkinlik, amaçlara ulaşmak için yapılan faaliyetlerin sonucunda bu amaçlara ulaşma derecesini belirleyen, bir kurumun performansını gösteren, en önemli göstergedir (Akal, 1998 :16).

Etkinlik, hizmetin veya olayın türü; yer ve zaman; kullanılan metotlar, ilgili yasalar, elde edilen veriler, girdi – çıktı ilişkisinin niteliği, sistem etkileşimleri maliyet gibi bir çok faktöre bağlıdır. Bu faktörlerin durumuna göre etkinliği matematiksel olarak ve kesin bir şekilde hesaplamak mümkün olabilir ya da olmayabilir. Örneğin amacı kâr etmek olan bir kamu iktisadi teşebbüsünün ekonomik açıdan etkinliği;

$$\text{Etkinlik} = \frac{\text{Gerçekleşen Kâr}}{\text{Beklenen Kâr (Amaçlanan Kâr)}}$$

şeklinde matematiksel olarak rahatlıkla hesaplanabilir. Ancak her zaman etkinliğin kesin bir şekilde matematiksel olarak hesaplanması mümkün değildir. Örneğin amacı “Tüketici Memnuniyeti”ni sağlamak olan dolayısıyla etkinlik göstergesi tüketici memnuniyeti olan bir kurumun etkinliğinin hesaplanması daha güç olacaktır. Ulaşılmak istenen kamusal amaçların devlet tarafından ne kadar iyi başarıldığının belirlenmesinde en önemli yol olan etkinlik ölçümlerinin görüldüğü gibi danışmanlık güvenlik, eğitim gibi bazı hizmetlerde matematiksel olarak kesin bir şekilde hesaplanması mümkün değildir

3. Performans Denetiminin Türkiye'de Uygulanabilirliği

Türkiye'deki denetim anlayışı hukuk ağırlıklıdır. Her şeyin en ince ayrıntısına kadar kurallarla düzenlenmesi, yapılan ufak bir kayıt hatasının bile cezalandırılması gerektirmekte, hukuk kuralları ihlal edilmiş sayılmaktadır. Çağdaş denetim anlayışının geçerli olduğu Anglo-Sakson ülkelerinde de yazılı bir çerçeve olmakla birlikte, pek çok uygulama mevzuat sayılmayan belgelerle (el kitapları, rehberler, kılavuzlar vb.) yönetmelikte, böyle olunca da ufak bir kayıt hatası denetleyiciler tarafından bulunması için peşine düşülecek bir hukuk kuralı ihlali sayılmamaktadır. Bu ülkelerde mevzuat ihlalleri de en az bizimki kadar sert müeyyidelerle bağlanmış (trafik kuralı ihlali gibi) ancak her şey mevzuat olarak sayılmamıştır (Gören, 1999 :13).

Dolayısıyla Denetim birimine düşen görev, bir öğretmene 15 saat yerine 17 saat ek ders ücreti verildiğinin araştırılması olmamalıdır. Uygulamada bu üst denetim birimine düşen görev idarenin bu tip yanlışlarını önleyecek iç kontrol (iç denetim birimlerinin) sistemlerinin geliştirilmesine yardımcı olmak olmalıdır. Zaten performans denetimlerinde, VET'i sağlamaya veya onu tehdit edici unsurları engellemeye yarayan iç kontrol sistemlerinin denetlenmesi gerekmektedir. Türkiye'de ise iç kontrol sistemi, mekanizmaları gibi terimler henüz yerleşmemiş olması, hatta iç kontrolün hiyerarşik denetim olarak adlandırılması büyük eksikliktir. Buna ilaveten mevcut yapılan iç denetim birimlerinin soruşturma yapan birimler haline gelmesi de ayrı bir sorundur.

Performans denetimi sadece yüksek denetim bağlamında değil, aynı zamanda iç ve dış denetim açısından da ele alınması gereken bir konudur. Bu birimlerin yaptıkları performans denetimleri ve hazırladıkları raporlar Sayıştay için bir veri kaynağı olabilir ve hatta yükünü hafifletebilir. Türkiye'de ise iç ve dış denetim birimlerimizin performans denetimi yaptıklarını iddia etmek oldukça güçtür. Ayrıca, Türkiye'de denetim birimleri arasında yeterli iletişim kurulamamakta bu da istenmeyen uyumsuzluklara ve mükerrerliklere yol açmaktadır (DDKY, 1996 :47).

3.1. 1982 Anayasası Açısından Performans Denetimi

1982 anayasasında VET denetime ilişkin herhangi bir açık hüküm yer almamıştır. Bununla birlikte Anayasamızda performans denetimini engelleyen herhangi bir hüküm de yoktur. Performans denetiminin uygulanabilmesi için asgari koşulun onu engelleyici hükümlerin bulunmaması olduğu dikkate alınırsa Anayasamız VET denetimi için bir engel teşkil etmemektedir. Sayıştay'ın hukukilik, iktisadilik, verimlilik ve yerindelik ilkelerine göre denetim yapabileceği hükmünün Anayasa taslağından tamamının birden çıkarılması da bu görüşü desteklemektedir. Zira sadece "iktisadilik, verimlilik ve yerindelik" terimlerinin çıkarılması ve "hukukilik" terimine yer verilmesi söz konusu olsaydı Sayıştay denetimi, sadece düzenlilik denetimleri çerçevesinde şekillenmiş ve VET denetimine de yasak getirilmiş olacaktı. Anayasamızın 160. Maddesinde denildiği

gibi “Sayıştay Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek... ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir” ifadesinde yer alan “denetlemek” ve/veya “denetleme” terimleri sınırlandırılmamıştır. Bu nedenle bu terimler hem düzenlilik denetimlerini hem de performans denetimlerini içermektedir. Anayasamızın VET denetimine izin vermediğini 125. maddeye dayanarak ileri sürenler de olmakla birlikte bu doğru değildir. “Yargı yolu” başlığını taşıyan ilgili maddede “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır” denmektedir. Öncelikle bu hüküm yargı yetkisini düzenlemektedir. Sayıştay’ın ise 160. maddede de ifade edildiği gibi birbirinden ayrı “yargılama ve denetleme” görevleri vardır. Ayrıca madde bireye karşı idarenin sorumluluğunu saptama açısından geliştirilmiştir ve sadece idari eylemlere karşı yargı yetkisini hukukilikle sınırlandırmaktadır. Sayıştay, yargılaması sırasında ise bazı kamu görevlilerinin idareye karşı sorumluluğunu saptamaktadır. Bu nedenle nasıl, memurların görevi ihmal veya kötü kullanması ile ilgili maddeler uygulanırken görevlerini gereği gibi yapıp yapmadıkları, zamanında, yerinde ve tutumlu davranıp davranmadıkları araştırılıyor ve Anayasaya aykırılık olmuyorsa, Sayıştay yargılamasında da aykırılık olmaz (Özdemir; 1992 :48).

Ayrıca 1996 yılında 4149 sayılı Kanunun 1. maddesi ile Sayıştay’a Performans Denetimi yapabilmesi için gerekli yasal yetki verilmiştir. “Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi” başlıklı ilgili madde hükümleri şöyledir:

“Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir. Bu inceleme sonuçları Sayıştay Birinci Başkanı tarafından bir değerlendirme raporuyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur.”

Görüldüğü gibi madde çok açık olarak VET denetimi yapma yetkisini Sayıştay’a vermektedir.

3.2. Türk Kamu Yönetimi Anlayışı ve Performans Denetimi

Türkiye’de kamu yönetiminde henüz performansı ölçen örgüt yapılması fikri, yönetim olarak benimsenmemiştir. Yöneticiler arasında yaygın olan kamu hizmeti anlayışı, hizmetlerin maliyeti ve faydası gibi performansı ölçmeye yarayacak konulara eğilmeye engel oluşturmaktadır (Özer, 1997 :313). Aynı zamanda Türkiye’deki kamu kurumlarının organizasyon yapısının günün koşullarına adapte edilmemesi, yönetimin doğru karar almasını, maliyetleri kontrol etmeyi sağlayacak doğru ve güvenilir bilgi üreten yönetim bilgi sistemlerinden yoksun olması da önemli sorunlar arasındadır. En ince ayrıntısına kadar yasalarla belirlenen yönetici faaliyet alanları ile esneklikten uzak ve kırtasiyeciliği teşvik eden yönetim yapımız içerisinde çoğu kurum performans ölçümleri yapma isteğinde bile değildir. Karar verici konumda bulunan kurum yöneticileri ilke olarak sorumlu tutulmakta, amirlerin verdiği kararları uygulayan kişilere ağır sorumluluk yüklemektedir (Gören, 1999 :21).

Performans Denetimi uygulanabilirliği açısından başka bir engel de, denetim sonuçlarının halen şeffaf olmaması dolayısıyla denetim sonuçlarının bürokratik labirentlerin içinde kaybolması ve kamuoyuna duyurulmamasıdır. Oysa performans denetimi sonuçları mutlaka parlamentoya bildirildiği gibi, yayımlanmak suretiyle kamuoyuna da duyurulmaktadır.

Türk kamu yönetiminde iç ve dış denetim uygulamaları, performans denetimi kavramından uzak bir anlayışla yürütülmektedir. Denetimde bilişim teknolojisinin sunduğu olanaklardan yeterince yararlanılamaması, çoğu denetim kurumunda geleneksel yaklaşımlarda ısrarcı anlayışın egemen olması, Türkiye'de performans denetimine geçilmesini engellemektedir (Sanal, 2002 :252).

Denetim birimleri arasında yeterli işbirliğinin kurulmaması denetim programlarında mükerrerliklere neden olunması yanında yeni denetim tür ve tekniklerdeki gelişmelerin bütün denetim elemanları tarafından takip edilememesi ve anlamlı hizmet içi eğitimlerin yapılmaması, performans denetimine engel oluşturmaktadır.

Sonuç olarak Türkiye'de performansa dayalı bir yönetim anlayışından bahsetmek oldukça zor olsa da performans denetimi anlayışının yerleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Gerekli yetki Sayıştay Başkanlığı'na verilmiştir. Ancak performans denetimi sadece denetim birimlerine verilen yetkilerle çözümlenecek bir olay değildir. Türkiye'de performans yönetimli yönetim için gerekli alt yapı ve anlayış henüz oluşmamıştır. Geleneksel anlayışın devam etmesi ise performansa dayalı yönetimi zorlaştırmaktadır (Al, 2002 :262).

3.3. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın Performans Denetimi Açısından İncelenmesi

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 2003 yılında başlatılan "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma" çalışmaları çerçevesinde, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu" tarafından hazırlanmıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen ve 3 Kasım 2003'de kamuoyuna açıklanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003'de TBMM'ye sunulmuştur (www.basbakanlik.gov.tr 20.03.2004).

KYTK Tasarısının performans denetimi açısından incelediğimiz zaman karşımıza 38., 39. ve 40 maddeler çıkmaktadır. Bu maddeler (www.belgenet.com 20.03.2003):

"Madde 38- Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.

Denetimin kapsamı ve türleri

Madde 39- Kamu kurum ve kuruluşlarında iç ve dış denetim yapılır. İç denetim, hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılan denetimdir.

Dış denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir. Kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetimi; hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsar.

- a) Hukuka uygunluk denetimi; eylem ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun,
- b) Mali denetim; gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, mali tabloların tasdikinin ve mali sistemlerin,
- c) Performans denetimi; yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkililiğin, denetlenmesini ifade eder.

Denetlemeye yetkili kurumlar

Madde 40- İç denetim kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya ilgili kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılır.

Merkezi idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetimi Sayıştay tarafından yapılır veya Sayıştayca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde yaptırılır, sorumluların hesapları ve işlemleri kesin hükme bağlanır. Bu amaçla Sayıştayın teşkilat yapısı içinde özel ihtisas daireleri oluşturabileceği gibi, bölge düzeyinde taşra birimleri de kurulabilir.

Köyler ile köylerin kendi aralarında kurdukları birlikler, mülki idare amirleri eliyle denetlenir.”

38. maddeden itibaren kanunun üçüncü kısmı kamu yönetiminde denetime ayrılmıştır. Bu kısımda kamu yönetimindeki geleneksel denetim uygulamaları köklü bir şekilde değiştirilmeye çalışılmaktadır. Bu maddede denetimin amacı yeniden belirlenmekte ve denetimde rehberlik, eğitim ve danışmanlık yaklaşımı öne çıkarılmaktadır. Böylece kamu yönetiminde hataları bulmak değil, onları ortaya çıkmadan önlemek, iyi uygulamaları yaygınlaştırarak kamu yönetiminin sistem ve süreçlerinin geliştirilmesini sağlamak ve çalışanları geliştirmek suretiyle performanslarını artırmak mümkün olacaktır.

İkinci olarak, kamu yönetiminde denetimin kapsamı da yeniden tanımlanarak zenginleştirilmektedir. Buna göre, kamu yönetiminde sadece iş yapma süreçleri veya çalışanların eylem ve işlemlerinin mevzuata uygunluğu değil; aynı zamanda kurumun stratejilerine dayalı olarak geliştirilen kurumsal ve kişisel amaç ve hedeflere, hizmetin kalite standartlarına, kısaca faaliyet sonuçlarına göre değerlendirme hususuna da vurgu yapılmaktadır. Bundan böyle hem ku-

rum ve kuruluşlar, hem yöneticiler, hem de çalışanlar sadece mevzuata uygunluk değil, aynı zamanda performanslarına göre de değerlendirmeye tabi tutulacaklardır. Böylece, kişileri denetleme anlayışından işi geliştirme sürecine geçilmesi amaçlanmaktadır.

Son olarak, yönetimin önceden belirleyeceği başarı ölçütleri ile faaliyet sonuçlarının mukayese edilerek düzeltici tedbirlerin alınması esası getirilmektedir. Bu amaçla, periyodik olarak faaliyet raporlarının hazırlanması, saydamlık ilkesine uygun olarak ilgililere ulaştırılması gerekmektedir. Böylece, yöneticilerin ve yargı organlarının yapacağı denetimin yanında kamuoyunun denetimine de işlerlik kazandırılmış olacaktır. Ayrıca, kurum ve kuruluşların bütçelerinin oluşturulması ve kaynak tahsisi de performanslarına ve rasyonel esaslara bağlanacaktır.

Madde 39- 38 inci maddede, geleneksel olarak yürütülen denetimin kapsamı yeniden ele alınmakta ve buna **performans denetimi** eklenmektedir. Ayrıca, bu denetimlerin tanımı yapılmaktadır. Denetim işlevi öncelikle iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılmıştır. Bu maddede kullanılan kavramlardan; “**Performans**” kavramı, kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet üretiminde ekonomiklik, verimlilik ve etkililik düzeyini; “**Ekonomiklik**” kavramı, hizmetin gerekliliğini, yerindeliğini ve uygun kaliteyi dikkate alarak, faaliyetler için kullanılan her türlü kaynağın (mali kaynaklar, insan kaynakları, bilgi ve teknoloji, bina, demirbaş ve hizmetin yerine getirilmesi için kullanılan diğer girdiler) maliyetinin en aza indirilmesini; “**Etkililik**” kavramı, hedeflere ulaşma düzeyini ve bir faaliyetin planlanan sonucu ile gerçekleşen fiili durum arasındaki oranı; “**Verimlilik**” kavramı, mallar, hizmetler ve diğer sonuçlar (çıktılar) ile bunların üretiminde kullanılan kaynaklar (girdiler) arasındaki ilişkiyi; “Verimli bir faaliyet” aynı girdi ile en çok çıktının elde edilmesi veya aynı çıktının en az girdi ile uygun kalite dikkate alınarak sağlanmasını; “**Performans ölçütü**” kavramı, kurumun başarısı değerlendirilirken göz önüne alınması gereken kıstasları; ifade etmektedir.

40. maddede ise ; denetimin amacı, kapsamı ve yöntemi ile ilgili olarak getirilen yeniliklere bağlı olarak denetimi yapacak kişi ve kurumlarla ilgili yeni düzenleme yapma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminin mevcut kurumsal denetim sisteminin etkili olamadığı, kamuoyuna yansıyan çok sayıdaki yolsuzluk ve usulsüzlükler nedeniyle açıkça görülmektedir. Şüphesiz bu yolsuzluk ve usulsüzlüklerin bir çok sebebi olmakla beraber, önemli bir nedeni de bu konuda görevli teftiş kurullarının yeterince etkili ve tarafsız olamamasıdır. Ayrıca, teftişte kullanılan nitelikli insan gücü ve diğer kaynak maliyetlerinin ortadan kaldırılması ile birlikte gelişmiş ülkelerdeki yeni anlayışların benimsenmesi de böyle bir değişim zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır.

İç denetim için kurumun bütün yöneticileri yetkili kılınmış ve bu sebeple ayrıca teftiş kurullarına ihtiyaç kalmamıştır. Yöneticiler, kurumun faaliyet sonuçlarını ve başarısını kendileri belirlemekle yükümlüdürler. Ayrıca, özel

incelemeyi gerektiren durumlar için kendi kurumlarından görevlendireceği kişilere yetkilerini devredebilecektir. Dış denetim ise mali ve performansla yönelik olarak Sayıştay tarafından yapılacak, merkezi idare ve mahalli idarelere dönük olarak uzmanlaşma sağlanacaktır.

Ancak, tasarıya çeşitli çevrelerden bir takım eleştiriler yapılmıştır. Özellikle mevcut denetim sistemine, tasarıyla yapılan göndermeler ve teftiş kurullarının kaldırılmasıyla ilgili düzenlemeler çeşitli çevrelerden eleştiriler almıştır. Ayrıca tasarıyla oluşturulan yeni model Sayıştay'ın mevcut durumuna göre tasarlanmamıştır. Yeni modele uygun bir şekilde Sayıştay yeniden yapılandırılacaktır (www.ntvmsnbc.com 20.03.2003).

SONUÇ

20. yüzyılın ortalarından itibaren devlet yapılanmasında meydana gelen değişimler ve gelişmeler, halkın ödediği vergilerin, verimli, etkin ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığının araştırılması ile kamu yöneticilerinin kaynakların kullanımına ilişkin olarak sorumluluklarının belirlenmesi şeklinde talep yaratmıştır. Geleneksel denetim sadece mali işlemlerin yasalara uygunluğu ve mali doğruluğu üzerinde yoğunlaştığından halkın bu taleplerini karşılamakta yetersiz kalmıştır. Hemen her konuda yenilik ve ilerlemenin olduğu bir dönemde, denetimde bu gelişmelerin gerisinde kalmamış ve birçok ülkede bu talepleri karşılayacak performans denetimi denilen yeni bir çağdaş denetim türü uygulamasına başlanılmıştır.

Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk unsurlarını dikkate alarak hukuka uygunluğu yeterli olarak görmeyen; faaliyetlerin ne şekilde yapıldığını değil ne kadar iyi yapıldığını göstererek kişi ve kurumları ulaştıkları performans düzeyinden sorumlu tutan; daha iyi bir başarı düzeyine ulaşma açısından ilgili birimlerde tavsiyelerde bulunan performans denetimi günümüzde kullanılan çağdaş denetim türlerinden biridir.

Ayrıca kurum veya kuruluşların, uzun dönemde hedeflerine uyum sağlayan ya da bütünleşme amaçlarının yeniden gözden geçirilmesine, yönetimin çalışma performansının etkinliğini değerlendirerek kurallar koymasına yardımcı olmuştur.

Dolayısıyla yönetime etkinlik, verimlilik, kalite gibi unsurların sokulması performans denetimlerini büyük ölçüde kolaylaştıracaktır. Bunun temel nedeni, yapılan faaliyetlerin performansını ölçme sorumluluğunun kurum yönetimine ait olduğu anlayışının yerleşmesi, bu şekilde kurumların ölçüm sistemleri ile tespit ettikleri başarı düzeyini topluma açıklamalarının sağlanmasıdır. Bu sistemde performans denetimi yeni baştan performans ölçmek ile uğraşmak durumunda kalmakta ölçüm sistemini ve/veya performans bilgilerini denetime konu alabilmektedir.

Performans denetimine gelinceye kadar meydana gelen bu gelişmeler ve performans denetiminin sağladığı faydalar Türkiye’de tam anlamıyla anlaşılammıştır. Zira Türkiye’de geleneksel kamu yönetimi yapısına uygun olarak klasik denetim uygulaması sürdürülmektedir. Bu klasik denetim anlayışı daha çok faaliyetlerin kanunlara uygunluğunun (düzenlilik denetimi) denetimini yapmış; etkinlik, verimlilik ve tutumluluk denetimlerini yapamamıştır.

Her ne kadar gelişmiş ülkelerde performans denetiminin uygulanmasını tetikleyen bir takım unsurların Türkiye’de de olmasına rağmen Türkiye maalesef performans denetimine geçememiştir. Ancak 3 Kasım seçimleriyle iktidara gelen hükümet “Performans Denetimi” ile ilgili çalışmalara başlamıştır.

Türkiye’de performans denetimine ilişkin koşulların eksik olduğu ortadadır. Ancak bu eksiklikler performans denetiminin başlatılması ve ilerletilmesine engel teşkil etmediği de belirtilmelidir. Performans denetimi uygulandıkça öğrenilen; söz konusu koşulların yerine getirilmesi için yapılacak çalışmaları, idari ve mali reformları teşvik eden bir denetim türüdür. Performans denetiminde en önemli sorun bir türlü başlatılamamasıdır. Gerçi Türk Sayıştay’ının pilot uygulamalarla bu sorun da ortadan kalkmıştır.

Performans denetiminin uygulanabilirliğinin artırılması için bu denetim türünün ne olduğunu, neye yaradığını, faydasının nasıl ortaya çıktığını özellikle yasama erkine, medyaya ve kuruluşlara kısaca topluma anlatılması gereklidir. Mümkün olduğunca hızlı bir biçimde performans denetimine geçilmesi gereklidir.

KAYNAKLAR

- Abid, Naimatullah, “Performans Denetiminde Pakistan’ın Deneyimi üzerine Bir Yaklaşım” Çev: Derya Kubalı, *Sayıştay Dergisi* Sayı 29, Ankara, Nisan – Haziran 1998
- Akal, Zuhul, *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi*, MPM Yayınları, No: 473, Ankara -1998
- Al, Hazma, *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilim Adanı yay. Ankara, Kasım-2002
- Altuğ, Figen, *Mali Denetim*, 2. b.s. Ezgi Kitapevi, Bursa, 2000
- Baş, Melih, “Faaliyet Denetçisi ve Faaliyet Denetim Süreci” *Denetim Dergisi*, Denetde Yayını, Yıl 6, Sayı 68-69, Ag-Ey. 1991, Ankara
- Coşkun, Arife, *Performans ve Risk Denetim Terimleri*, Araştırma Dizisi, Sayıştay Yay., Ocak 2000, Ankara
- Çukurçayır, M. Akif, *Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim*, Çizgi Kitabevi Yay. No: 81, Mayıs 2003 – Konya,
- Falay Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri*, Filiz Kitabevi Yay. İstanbul 1995

- Falay, Nihat, “Denetim, Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk (VET) ve Sayıştay”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 29, Ankara-Nisan – Haziran 1997
- Gören, İhsan, “**Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim**”, TESEV Tarafından Düzenlenen Seminerde Sunulan Tebliğ, 23 Kasım 1999
- İnan, Atilla “Etkinlik Denetimini Gerçekleştirebilme Koşulları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt XVII, Sayı 4, Ankara-Aralık 1984
- Karakaş, Mehmet, “Performans Denetimi Tanımı Unsurları, Performans Denetimi ile Düzenlilik Denetiminin Karşılaştırılması ve Performans Denetimine Duyulan İhtiyaç ” **Vergi Sorunları Dergisi**, MGKD yayımları, Sayı: 184 Ocak 2004
- Khan, M. Akram “Performans Denetiminin Esasları” Çev: Necmeddin Bağdadioğlu-Atilla İnan, Ankara T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 27, 1997,
- Kubalı, Derya (Uzman Denetçi), “**Performans Denetimi Kavram, İlkeler Metodoloji ve Uygulamalar / İnceleme**” Cumhuriyetin 75. Yıldönümü Dizisi, Sayıştay yay. Mart – 2002 Ankara
- Özdemir, Ahmet, “Performans Denetiminin Türk Sayıştayı Açısından Uygulanabilirliği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 7 (Ocak – Mart 1992)
- Özer, Hüseyin, “**Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**”, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1997
- Sanal,Recep ,**Türkiye’de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, TODAİE, Ankara 2002
- Saygılıoğlu, Nevzat/ Selçuk Arı, **Etkin Devlet-Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, Sabancı Üniversitesi yay, İstanbul- 2002
- Songur, H. Mehmet, **Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın. No: 6, 1995, Ankara
- Yörükler, Sacit /Fikret Gülen ,“Yeni Bir Sayıştay İçin Düşünceler”, **Mülkiye Dergisi**, Ankara 1992,
- Devlet Denetleme Kurulu, “**Yolsuzluklarla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu**”, DDK yayını No:2, Ankara-1996
- NTVMNBC, “Kamu yönetimindeki değişiklikler hayatımızı nasıl etkileyecek?”
www.ntvmsnbc.com/news/261152.asp (20.03.2003)
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, **INTOSAI Denetim Standartları**, Dış İlişkiler Grubu, Çeviri dizisi ,Ankara 1994
- <http://www.basbakanlik.gov.tr/kitap2.pdf> (20.03.2004)
- <http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html> (20.03.2004)