

YÜKSEK DENETİM KURUMLARI PERFORMANS DEĞERLENDİRME ÇERÇEVESİ (SAI PMF)

Harun SAKİ*

ARKA PLAN

Kurum performansının ölçülmesi ve kurumsal kapasitenin artırılması tüm Yüksek Denetim Kurumları (YDK) için ortak bir amaç olarak kabul edilebilir. Yüksek Denetim Kurumları için Uluslararası Standartlar (ISSAI) da YDK'ların performanslarını değerlendirerek sonuçlarını kamuya açıklamasını talep etmektedir. Hali hazırda birçok YDK, performans göstergeleri gibi farklı araçlar ve yöntemler kullanarak bu amacı gerçekleştirmeye çalışmaktadır. 2010 yılında INTOSAI tarafından ISSAI standart setinin bir bütün olarak benimsenmesi bu noktada ayrı bir önem arz etmektedir. Çünkü bu sayede YDK'lar, performanslarını değerlendirmede kullanabilecekleri ortak bir referansa kavuşmuşlardır. Ancak bu ortak referansı yani standartları ve iyi uygulama örneklerini esas alarak YDK performansının değerlendirilmesine imkân veren bir araca ihtiyaç duyulmuştur.

Bu bağlamda; 2010 yılında Johannesburg'da gerçekleştirilen 20. INTOSAI Kongresinde (20. INCOSAI); INTOSAI bünyesinde yer alan, Yüksek Denetim Kurumlarının Değer ve Faydaları Çalışma Grubu'na (WGVBS¹) "INTOSAI Kapasite Geliştirme Komitesi ve INTOSAI Donör Yönetim Komitesi ile işbirliği yaparak YDK'ların performanslarını ölçmede kullanılacak güvenilir bir araç geliştirme" görevi verilmiş ve IDI bünyesindeki INTOSAI Donör Sekretaryası'ndan da bu çalışmanın koordinasyonunu sağlaması istenmişti. Bu bağlamda oluşturulan görev ekibi, mevcut performans ölçüm araçlarını ve Yüksek Denetim Kurumları için Uluslararası Standartları'nı inceleyerek Yüksek Denetim Kurumları Performans Değerlendirme Çerçevesi'ni (SAI PMF) geliştirmiştir. Üç YDK'da yürütülen pilot çalışmalar ve INTOSAI bünyesindeki paydaşlardan alınan yorum ve öneriler sonucu Çerçeve taslağı² nihai halini almıştır. Bu taslağın 2016 yılına kadar en az yirmi YDK'da uygulanması ve 2016 yılında Birleşik Arap Emirlikleri'nde gerçekleştirilecek 22. INTOSAI Kongresinde onaylanarak kabul edilmesi beklenmektedir.

* Sayıştay Denetçisi

- 1 Bu çalışma grubu ve grubun diğer faaliyetleri hakkında daha fazla bilgi için bkz. <http://www.intosai-wgvbs.org/>
- 2 Taslağın son hali için: <http://www.idi.no/artikkel.aspx?MIId1=102&AId=704>

ÇERÇEVENİN YAPISI

Yüksek Denetim Kurumları Performans Değerlendirme Çerçevesi (SAI PMF), Yüksek Denetim Kurumları için Uluslararası Standartları ve INTOSAI bünyesindeki iyi uygulama örnekleri ile diğer kabul görmüş ilkeleri esas alarak YDK'ların performanslarını değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Çerçeve, iki ana bölümden oluşmaktadır.

İlk bölümde Çerçevenin uygulanması sonucu düzenlenecek olan ve tespit edilen bulguları içeren Performans Raporu hazırlanırken dikkate alınacak hususlar açıklanmaktadır.

İkinci bölümde ise yedi farklı başlık altında yirmi iki gösterge seti bulunmaktadır. Ayrıca yargısal yetkileri olan YDK'lar için ilave iki gösterge seti vardır. Her biri YDK'ların performansına ilişkin önemli alanları kapsayan başlıklar şu şekildedir:

- A. Raporlama
- B. Bağımsızlık ve Yasal Çerçeve
- C. Kurumsal Gelişim için Strateji
- D. Denetim Standartları ve Metodoloji
- E. Yönetim ve Destek Hizmetleri
- F. İnsan Kaynakları ve Liderlik
- G. İletişim ve Paydaş Yönetimi

Genel olarak bu alanlarda yer alan göstergeler YDK'nın kontrolünde olan konulara odaklanmıştır. Yalnızca B alanı YDK'nın faaliyet gösterdiği ortamı ele almakta ve dolayısıyla buradaki göstergeler, YDK'nın doğrudan etki edemeyeceği faktörleri içermektedir. Buna rağmen bu faktörlerin çerçeveye dâhil edilmesinin sebebi, bunların YDK'nın performansına doğrudan etki etmesi ve uluslararası standartlarda da bu faktörlere ilişkin hükümlerin yer almasıdır.

Çerçevenin yapısının daha iyi anlaşılması için aşağıda yer alan örneği incelemek faydalı olacaktır. Raporlama başlıklı A alanında 1'i yalnızca yargısal yetkiye sahip YDK'ların performansını değerlendirirken kullanılacak olan toplam 5 gösterge bulunmaktadır. Bu göstergelerin ilki olan 'Mali Denetim Sonuçları' için 4 boyut belirlenmiştir. Diğer göstergelerin de farklı sayıda boyutları olmasına karşın burada yalnızca ilk göstergenin boyutlarına örnek olması amacıyla yer verilmiştir. Alanların ve göstergelerin kapsamına ve nasıl yorumlanacağına ilişkin ayrıntılı bilgi Çerçeve'de yer almaktadır.

Alan A: Raporlama

SAI-1: Mali Denetim Sonuçları

Boyut-1: Mali Denetim Kapsamı

Boyut-2: Mali Denetim Sonuçlarının Sunulması

Boyut-3: Mali Denetim Sonuçlarının Yayımlanması ve Açıklanması

Boyut-4: Mali Denetim Bulgu ve Önerilerinin Uygulanması ve İzlenmesi

SAI-2: Uygunluk Denetim Sonuçları

SAI-3: Performans Denetim Sonuçları

SAI-4: Yargı Sonuçları

SAI-5: Yıllık Rapor ve Diğer Raporlar

Tablo-1: Çerçevenin Yapısına İlişkin Örnek Göstergeler

Bu çerçeveye göre gerçekleştirilecek performans değerlendirmesinde hem nitel hem de nicel faktörler göz önünde bulundurulacaktır. Öncelikle her bir göstergeye verilecek skoru belirleyebilmek için göstergelerin altında yer alan farklı boyutların puanlanması gerekmektedir. Boyutlara verilebilecek puanlar 0-4 arasında değişmektedir ve puanlamanın nasıl yapılacağı her boyut için ayrı ayrı açıklanmıştır. Bazı boyutlar için alt kriterler bulunmakta ve bu kriterlerin karşılanıp karşılanmama durumuna göre o boyuta verilecek puan ortaya çıkmaktadır. Puanlamada YDK yönetiminden veya çalışanlarından bilgi alınması; ilgili mevzuatın, stratejik planların, denetim programlarının, örnekleme yöntemiyle seçilen denetim belgelerinin incelenmesi, YDK'nın kendi performans ölçüm ve raporlama süreçlerinin gözlemlenmesi gibi farklı yöntemlere başvurulması gerekecektir.

Gösterge skorlarının belirlenmesinde boyutların puanları esas alınacaktır. Bu puanların gösterge bazında toplanmasında Dünya Bankası tarafından Kamu Harcamaları ve Mali Sorumluluk (PEFA) çerçevesinde kullanılan bir yöntem kullanılmış ve göstergelerin 2, 3 veya 4 alt boyutu olduğundan 3 referans tablo üretilmiştir. Örneğin 2 boyutlu bir göstergenin ilk boyutu için 4 ve ikinci boyutu için 1 puanı verilmiş ise ilgili göstergenin skoru 2 olacaktır. Bunun gibi her ihtimal için göstergeye verilecek skor; 2 boyutlu, 3 boyutlu ve 4 boyutlu göstergeler için ayrı ayrı hazırlanan 3 referans tabloda belirlenmiştir.

Raporun sözel bölümünde ise önemli olduğu halde göstergelerin sayısal nitelikleri sebebiyle kapsamadığı faktörler açıklanarak puanların daha geniş bir perspektiften yorumlanması ve YDK'nın o alandaki durumunun daha iyi anlaşılması sağlanmış olacaktır.

PERFORMANS RAPORU

YDK Performans Raporu, SAI PMF'in temel çıktısı olup; okuyucusuna YDK'nın performansı hakkında genel bir bilgi sunmaktadır. Raporda ayrıca YDK'nın faaliyet

gösterdiği ülke, bu ülkede uygulanan kamu mali yönetim sistemi, ilgili mevzuat, YDK'nın yetki ve sorumlulukları ile performansını etkileyebilecek diğer unsurlar hakkında da bilgi verilmesi öngörülmektedir. Bu sayede YDK'nın performansının tüm yönleriyle ve objektif olarak sunulması amaçlanmaktadır. Performans Raporunun yazılmasında yardımcı olacak ek bilgi ve örnek bir rapor formatı Çerçevenin 2. bölümünde yer almaktadır. Buna göre raporun ana başlıkları şu şekilde olacaktır:

Önsöz/Sunuş

(i) Yönetici Özeti

(ii) Kalite Güvence Beyanı

(iii) YDK'nın Performansı Hakkındaki Gözlemler ve Etkileri

(iv) Değerlendirme Sonuçlarının YDK Yönetimi Tarafından Kullanılması

1.Bölüm: Giriş

2.Bölüm: Ülke ve YDK Hakkında Genel Bilgiler

3.Bölüm: YDK'nın Faaliyet Gösterdiği Ortamın, Yeterliliğinin ve Performansının Değerlendirilmesi

4.Bölüm: YDK Kapasite Geliştirme Süreci

EK-1: Performans Gösterge Özeti

EK-2: Bilgi Kaynakları/Kanıtlar

Burada vurgulanması gereken önemli bir konu da Çerçeve bir sonraki bölümde değinilen yaklaşımlardan hangisiyle yapılırsa yapılırsın rapordaki 'Değerlendirme Sonuçlarının YDK Yönetimi Tarafından Kullanılması' başlıklı bölümün YDK yönetimince yazılacak olmasıdır. Ayrıca bu bölüm raporun en son yazılacak bölümüdür. Böylece değerlendirmeye ilişkin rapor tamamlandıktan sonra YDK yönetimi bu değerlendirme sonucunda ortaya çıkan bulgu ve önerileri nasıl kullanacağını yazılı olarak beyan etmiş olmaktadır. Bu beyan da performans raporunun bir parçasını teşkil etmektedir.

UYGULAMAYA İLİŞKİN HUSUSLAR

Çerçeve kullanılarak kurum performansının ölçülmesi, farklı amaçlar güdülerek gerçekleştirilebilir. Bu amaca göre; Çerçevenin kim tarafından ve ne zaman uygulanacağına ve sonuçta oluşan performans raporunun kamuoyu ve uluslararası toplumla paylaşılıp paylaşılmamasına ilişkin kararları alma yetkisinin ilgili YDK Başkanına ait olduğu kabul edilmektedir.

Çerçevenin uygulanmasında genel olarak 3 farklı yaklaşım benimsenebilir:

1- Öz değerlendirme: Bu yaklaşımda performans değerlendirmesini YDK'nın kendi personeli gerçekleştirecektir.

2- Meslektaş Değerlendirmesi: Bu yaklaşımda bir veya daha fazla YDK bünyesinde çalışan denetçi veya uzmanlar ekip halinde Çerçeveyi uygulamaktadır.

3- Dış Değerlendirme: Çerçevenin herhangi bir YDK'da çalışmayan uzman veya danışmanlar tarafından uygulandığı yaklaşımdır. Diğer iki yaklaşımda da olduğu gibi değerlendirmeyi yapacak kişilerin gerekli eğitimi almış sertifikalı değerlendiriciler olması gerekmektedir.

Hangi yaklaşımın seçileceği öncelikle amaca bağlıdır. Örneğin kendi performans değerlendirme ve raporlama sürecini geliştirmek isteyen bir YDK ilk yöntemi seçebilirken; diğer YDK'ların tecrübelerinden faydalanmak isteyen bir YDK ikinci yöntemi tercih edebilir. Bunun yanında bazı YDK'lara finansal ve operasyonel destek sağlayan Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ve kalkınma bankaları gibi uluslararası kuruluşların talebi veya tavsiyesi üzerine bu Çerçeveyi kullanarak performansını değerlendirmek isteyen bir YDK, üçüncü yaklaşımı benimseyebilir.

Amacın yanında maliyet, objektiflik ve (özellikle ikinci ve üçüncü yaklaşımlar için) iletişim zorlukları gibi faktörler de benimsenecek yöntem belirlenmeden önce üzerinde durulması gereken faktörlerdir.

Çerçevenin yıllık olarak değil 3-5 yıllık periyotlarla uygulanması tavsiye edilmektedir. Çünkü gösterge ve kriterler kısa vadede önemli ölçüde değişmesi zor hususları içermektedir. Buna göre; Çerçevenin birkaç yıllık periyotlarla uygulanıp sonuçların karşılaştırılarak kaydedilen ilerlemenin belirlenmesi daha yararlı olacaktır.

Göstergelere verilen puanlar toplanarak genel bir performans puanı hesaplanmayacaktır. Diğer bir deyişle her YDK için bir puan belirlenerek lig tabloları veya performans sıralamaları yapılmayacaktır. Böyle bir uygulama çerçevenin amaçlarına uygun düşmediği gibi göstergelerin her biri aynı önem ve ağırlığa sahip olmadığından objektif bir değerlendirme de sunmayacaktır. Ayrıca farklı ortamlarda faaliyet gösteren, yetki ve sorumlulukları ülkeden ülkeye değişebilen ve sahip olduğu kaynak düzeyi aynı olmayan YDK'ların tek bir puana göre değerlendirilmesi de çok yararlı görünmemektedir.

EĞİTİMLER VE MEVCUT DURUM

Bu Çerçevenin YDK'lar tarafından anlaşılması, benimsenmesi ve uygulanması için IDI tarafından yoğun bir eğitim faaliyetine girişilmiştir. Bu bağlamda, farklı ülkelerde ve dillerde toplam 8 eğitim programı gerçekleştirilmiş; 4 yeni program ise 2014 yılı içerisinde gerçekleştirilmek üzere planlanmıştır. Bu eğitimlere yalnızca YDK'larda görev yapan denetçiler değil uluslararası kuruluşlarda çalışan uzmanlar, donör komitelerinin mensupları ve bağımsız danışmanlar da katılabilmektedir. Eğitimler sonucunda katılımcılara bu Çerçeveyi uygulayabileceklerini veya Çerçeve

konusunda eğitim verebileceklerini gösteren bir sertifika verilmektedir. Ayrıca bu sertifikalı uygulayıcı ve eğiticilerin isimleri ile birlikte iletişim bilgileri IDI'nin internet sitesinde yayınlanmaktadır.

Standart bir program çerçevesinde gerçekleştirilen eğitimler iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde katılımcıların çerçevenin temel özelliklerini kavraması ve çerçeveyi uygulayabilecek düzeye gelmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda; Çerçevenin arka planı, yapısı, Çerçeve kullanılarak yapılacak performans değerlendirme çalışmalarının planlanması, yürütülmesi ve bu çalışma sonucunda düzenlenecek performans raporunun format ve içeriği hakkında bilgi verilmektedir. Ayrıca teorik eğitimi pratikle desteklemek amacıyla pilot çalışmalara ilişkin örnekler de sunulmakta ve grup çalışmalarıyla katılımcıların çerçeveyi kısmen de olsa uygulaması sağlanmaktadır.

İkinci bölümde ise katılımcıların gerek kendi kurumlarında gerekse diğer ülke YDK'larında Çerçeve hakkında eğitim verebilecek düzeye gelmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda; sunum teknikleri, tartışma yönetimi, dinleyici ile iletişim kurma ve geri bildirim alma gibi konularda teknik eğitim verildikten sonra her katılımcıdan bir sunum yapılması istenmektedir. Bu sunumların konusunu Çerçevenin farklı yönleri oluşturmaktadır. Bu sayede ilk bölümdeki eğitim konuları tekrar edilerek katılımcıların bilgileri pekiştirilmiş olmaktadır.

Hali hazırda, Çerçeve taslağının uygulanacağı 20 YDK belirlenmiştir. Bu uygulamalarda elde edilen tecrübelerle göre nihai halini alacak Çerçeve'nin 2016 yılındaki 22. INCOSAI'de onaylanmasıyla INTOSAI camiası ortak bir performans değerlendirme aracına kavuşmuş olacaktır. Bu araç; YDK'ların faaliyet ortamlarında veya Çerçeveye esas teşkil eden uluslararası standartlarda meydana gelecek değişiklikler sebebiyle periyodik olarak gözden geçirilecek ve böylece güncelliğini koruyacaktır.