

PAKİSTAN'DAKİ PERFORMANS DENETİMİNE ELEŞTİRİSEL BAKIŞ

Makale yazarı : Liaqat Ali Chaudhary ()*

Türkçeye çeviren : Faruk Eroğlu

Uzman Denetçi

SUNUŞ

Dünyanın her yanında Devlet Denetçileri, mali işlemlerin denetimini asırlardır severek yapmaktadırlar. Dahası, bu denetim, sınırlı kamu harcamaları üzerinde giderek artan ölçülerde gerçekleştirilmektedir. Bu arada son yirmi otuz yıl içerisinde devlet denetçilerinin genel görünüşünde bir değişiklik görülmektedir. Mali denetimin veya yasalara uygunluk denetiminin asırlardan gelen eski geleneklerine daha fazla yapışmak istememektedirler.

Devlet Denetçilerinin bu düşünce değişiklikleri herşeyden önce onların işlerinin monotonluğu veya faaliyet alanlarını genişletmek arzuları nedeniyle vuku bulmuş olabilir fakat ,bu değişiklikleri getiren bazı dış faktörler de vardır. Bu faktörlerden bazıları:

a) Hükümetler açısından önemlerin-önceliklerin, salt kanun düzen hakimiyetinin muhafazasından, adaletin yönetilmesinden ve sınırların güvenliğinin sağlanmasından; aşağıda sayılanlara kaydırılması:

* Sosyo ekonomik gelişme için çok sayıda gelişme proje ve programlarının üstlenilmesine ve hedefler için çok önemli giderlere katlanılmasına,

* Hedefler için, oluşturulan veya yönetimi üstlenilen kamu sektörü girişimlerinin yönetiminde devletin bütün vatandaşlar ve bunlara bağlı gereksinimler için mal ve hizmet teminini güvence altına almasına,

* Yıllar boyunca kayda değer ölçüde bozulmuş olan kamu yönetimi kalitesinin geliştirilmesine,

b) Kamu yöneticileri tarafından yönetilen devlet işlerine ilişkin daha fazla bilginin vatandaşlara verilmesine ve bu yöneticileri daha büyük sorumluluk almaya sevkeden daha yüksek dozlarda vergilendirme dolayısıyla Devlet dairelerindeki verimsizlik, israf ve yolsuzluklar hakkındaki anlayışlarına,

(*) Yazar Pakistan Genel Denetçi Dairesinin Performans Denetimi kanadında eği tim ile ilgili yöneticidir.

"Yöneticiler ve denetçiler için mali analizler" isimli kitabın yazarıdır ve "Performans Denetimine Giriş " isimli kitabın müşterek yazarlarından. Pakistan Sayıştayını tarafından periyodik olarak çıkarılmakta olan "Performit" isimli dergiye pek çok makale vermek suretiyle katkıda bulunmuştur.

c) Kamu faaliyetlerinin medyada daha fazla görülür hale gelmesine ki; bu şimdilerde her zaman olduğundan daha çok yolsuzluk, aldatma ve kötü yönetim olaylarını gözönüne serme eğilimindedir ve kamu yönetiminin kalitesinde gözle görülür gelişmelere dair bir istek-talep başlatmış bulunmaktadır.

d) Düşünce liderlerinden, hükümet yöneticilerinden ve yasama organından sorumluluk çevresini geliştirmek ve güçlendirmek için gelen talepleri ve buna ilişkin olarak yüksek denetim organının rolünün artırılmasına,

e) Uluslararası sahnede, özellikle gelişmiş dünyada devlet denetimindeki değişimlere ki; bunlar gelişmekte olan ülkelerin yüksek denetim kuruluşlarını kamuya sorumluluk yöntemindeki rollerine artırmada cesaretlendirilmektedir.

Açıkçası, mali denetim kendi alanı ile sınırlıdır. Kalkınma projelerinin ve programlarının onaylanan miktar içerisinde kalarak zamanında tamamlanması, planlanan hedeflerin ve projeye bağlanan menfaatlerin ekonomik ve verimli olarak elde edilmesi, bir proje veya programın tüm olarak etkinliği, faydalananların tatmin olma durumları gibi hususlardaki yönetim performansı hakkında yorum yapmada sınırlı olan bu alan mali denetimi de sınırlamaktadır. Bu nedenle, yüksek denetim organlarının değişik bir denetim türünü düşünmelerine ihtiyaç doğmuştur ki bu tür denetim:

a) İhtiyaçları karşılayabilecek ve vergi ödeyenlerin, düşünce liderlerinin, medyanın, devlet yöneticilerinin ve yasama mensuplarının etkin kamu sorumluluğu konusundaki rollerini güvenceye alma bağlamındaki isteklerini tatmin edebilecektir.

b) Kamu kuruluşlarında iş yöntemlerini, temel kuralları ve yönetimi ve geliştirilmiş bir mal ve hizmet dağıtımı için dahili kontrolleri geliştirmede ve kamu yönetimi kalitesini yükseltmede yardımcı olabilir.

PERFORMANS DENETİMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI

1960 ların sonlarına ve 1970 lerin başlarına doğru idi, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Kanada, Avustralya, İsveç ve Hollanda gibi gelişmiş ülkelerin yüksek denetim organları yeni bir tür denetim başlatular ki; bu tür denetim denetlenen kurum-kuruluşun sadece parasal muameleleri sorgulayan, kanun düzen ve usullere uygunluğa dair yorum yapan değil, fakat aynı zamanda onun performansının işlemsel alanını kapsayan ve ekonomi, verimlilik, etkinlik görüşleri üzerine de yorum yapabilen nitelikte olacaktır. Bu yeni tip denetim değişik yerlerde değişik isimlerle anılmaktadır, mesela Paranın Değeri Denetimi (Value For Money Audit), Kapsamlı Denetim, Verimlilik Denetimi, Etkinlik Denetimi gibi. Fakat halen bunlar içerisinde en popüler olanı Performans Denetimi deyimidir.

Performans denetimi çalışmalarında öncülük eden ülkeler aynı zamanda bu yeni disiplin hakkındaki bilgilerin değişimini başlatmışlar ve son zamanlarda şekillenmiş uluslararası organ olan ULUSLARARASI YÜKSEK DENETİM KURULUŞLARI ÖRGÜTÜ (INTOSAI) nin himayesi altında bu bilgileri yaymaya başlamışlardır. Bu örgütün, yakın ilişkisi olan birçok bölgesel organları vardır. INTOSAI ve onun bölgesel organları bilgi değişimi, devlet denetimi alanındaki bilgi birikimlerinin ve tecrübelerin paylaşımı ve değişik alanlardaki mesleki performansla dair standartların konulması için düzenli olarak konferanslar, seminerler, sempozyumlar ve toplu çalışmalar düzenlemektedir.

Pakistan, INTOSAI nin yanında iki bölgesel denetim örgütünün daha üyesidir. ASOSAI ve ECOSAI. Pakistan performans denetimi uygulamasını 1980 lerin başlarında başlatmıştır. Hollanda'nın teknik yardımları ile başlatılan deneyim performans denetimi metodolojisinin kayda değer ölçüde geliştirilmesi, yeterli başvuru kaynağı, performans denetimi kılavuzu biçiminde eğitim ve rehberlik malzemesi, kitaplar ve broşürler, kitapçıklar üretilmekte ve geniş ölçüde bir performans denetçisi gücü ülke içerisinde ve ülke dışında eğitilmektedir.

Bu arada Hollandalı danışmanlar tarafından başlatılan ve önceleri geniş ölçüde sorumluluğu üstlenen konuk konuşmacıların katkılarıyla sürdürülen fakat artık şimdilerde Pakistan Genel Denetçi Dairesinin kendi eğitim/öğretim kadrosu tarafından dış kaynaklara daha fazla dayanmaksızın yürütülmekte olan performans denetiminde YOĞUN EĞİTİM PROGRAMI (ITP) bu konuya ilgi duyanlar için bir tatmin kaynağı olmaktadır.

Bu program uluslararası sahada talep edilen bir faaliyet haline gelmiştir ve bu bağlamda 9 SAI üyesi ülkeden 31 katılımcı, bu programa eğitim alma amacıyla katılmışlardır. Öte yandan bu türden bir eğitim programı Çin Halk Cumhuriyeti denetim yöneticileri için 1990 yılında Çin'de verilmiş ve benzeri bir eğitim programı da bu yıl ekim ayında verilecektir.

PAKİSTAN'DA PERFORMANS DENETİMİNİN GELİŞİMİNDEKİ PROBLEMLER

Tüm yapılan iyi-faydalı çalışmalara ve yukarıda anlattığımız edinimlerimize rağmen (ki bunlar kesinlikle çok önemli şeylerdir ve bu dönemde ortaya getirilen performans denetimi raporlarının hazırlığını teşkil etmektedir ve bu raporların hemen hepsi Parlemtentonun Kamu Hesapları Komitesince uygun bulunmuştur) performans denetiminin gelişimi ve ilerlemesi ve Pakistan Sayıştayı içerisinde performans denetimi kültürünün hakim kılınması hususlarında daha birçok engel halen mevcut bulunmaktadır. Bu engeller aşağıdaki paragraflarda tartışılacaktır.

Denetlenen'den gelen direniş

Pakistan Sayıştayı son on yıl içerisinde performans denetimi alanında ilerlemeye giden pek çok çalışma yapmıştır. Bu çalışmalar denetlenen örgütlerin en üst yöneticileri için seminerler verilmesi şeklinde, konuya ilişkin yayınlar ve anlaşılması kolay dökümanların dağıtılması şeklinde ve denetlenen örgütlerin işlemsel seviyedeki memurlarını performans denetiminin faydası hakkında eğitmek ve onları dahili değerlendirmelerin yapılmasını üstlenebilecek hale getirmek şeklinde olmaktadır.

Bu ilerleme - yükselme gayretleri nedeniyle ve on yıldan fazla bir süreyle performans denetiminin ülkede uygulanması nedeniyle artık bu konu, denetlenen örgütler ve onların yöneticileri için yeni bir şey olmaktan çıkmıştır. Bununla birlikte halen performans denetiminin büyük bir hoşnutlukla karşılanmadığına veya direnişle karşılandığına dair örnekler de vardır. Bunun böyle olması doğaldır. Çünkü biz halen performans denetimi fikrini devlet hiyerarşisinin her kademesine satmış değiliz ve bu tür denetimin faydası hakkında ilgili yöneticileri halen ikna etmiş değiliz.

Daha fazla ilerlemeye ilişkin bu çabalar örgütsel seviyededir. Alanlardaki-bölgelerdeki denetim ofislerinin başları bu hususta önemli rol oynayabilirler. Bunlar her bakanlığın/dairenin başından bu bakanlık/dairenin emrindeki örgütlerin başlarına kadar davet etmek suretiyle her sektör için ayrı seminerler düzenleyebilirler veya yönetici dairelerdeki meslekdaşlarını davet edip onları performans denetiminin faydası hakkında eğitmek için bir araya gelebilirler. Alan denetim ofislerinin başı olan kişilerin bu toplantılara ilgili denetçilerle birlikte denetlenen örgütün katılımından daha yüksek seviyede katılmaları karşı tarafın çekingenliğini gidermede faydalı olacaktır. Keza denetçilerimize pazarlama maharetlerinin telkin edilmesine gerek vardır çünkü bu şekilde onlar denetlenen örgütlere performans denetimi fikrini daha iyi satabileceklerdir.

Performans denetçileri arasında dürtü - itici güç noksanlığı

Pakistanda performans denetiminin ayaklanmasını engelleyen faktörlerden birisi de performans denetçileri arasında dürtü noksanlığıdır. Alan-bölge denetim ofislerinde bu işi üstlenecek çok sayıda denetçi hazır olduğu halde bu kişilere genelde bu faaliyetler faktörlerin çokluğu nedeniyle çekici gelmemektedir.

Performans denetiminin, bir denetçinin zekasına ilişkin kabiliyetlerine dair daha ileri taleplerde bulunması bu hususta en önemli faktördür. Mali denetimle kıyaslandığında nispeten bu işin daha az sıkıcı olması da diğer bir faktördür. Her olayda ve alandaki zorluklar karşısında lüzumlu rehberlik hizmetini yapabilecek olan nitelikli ve tecrübeli denetim personelinin eksikliği keza performans denetiminde dezavantaj olarak işler ve denetçiler ara-

sındaki az tecrübelerinin cesaretlerini kırar. Bazı durumlarda **Kamu Hesapları Komitesi** nin ilgisiz ve soğuk tutumları bu forumda yeterince tartışılmayan performans denetimi raporları üzerinde denetçideki motivasyonu durdurmaktadır.

Bu nedenle, denetçilerimizi bu işi büyük bir gayret ve istekle üstlenmeleri için motive etme (harekete geçirme) ihtiyacı vardır. Pakistan Sayıştayının bu memurları seçmedeki son kararı güzel performans denetim raporu üreten denetçileri dışışleri görevlerinin denetiminde görevlendirmek ve yurt dışında eğitmektir. Denetçilerimizin motive edilmesinde bu yenilikçi ve mücadele isteyen çalışmalar için bazı parasal ödüllerin verilmesi ve onur belgeleri ile ödüllendirme yapılması da keza sürdürülebilir. Bütün bu adımlara ilaveten, olağan dışı problemler karşısında bu kabil yardımlara ihtiyaç duyan denetçilere lüzumlu rehberliği yapmak ve gerektiği anda her olay için yardımda bulunmak üzere başlıca istasyonlarda kaynak personel havuzunun oluşturulması hususunda büyük ve acil bir ihtiyaç vardır.

Sınırlı kapsam

Performans denetiminin ilgi alanında çok güzel işler yapılmasına rağmen gerçek şudur ki, gelişim proje ve programlarının kapsadığı geniş insan nüfusuna ilişkin olarak ve dairelerdeki görevlerin ve faaliyetlerin türünlüğü dikkate alınarak hazırlanmış performans denetimi raporları hayret verici ölçüde azdır. Bu nedenle bu raporlar, sorumluluk çevremizde takdir edilen bir etkiyi yapabilmekten uzaktır.

Bu nedenle bu faaliyet, daha geniş miktarda insan ve mali kaynakların yol değıştirmeleri suretiyle bir itiş yapmaları ihtiyacındadır ki böylece ihtiyaç duyulan daha büyük etki oluşturulacak ve bu uygulamanın faydalanımı tesis edilmiş olacak ve her iki tarafça (yönetim ve yasama) takdir edilecektir. Bir alternatif olarak Sayıştay, performans denetimine olan yaklaşımını değıştirmeyi düşünebilir ve her sektörden performans denetimi için çok az sayıda kuruluşu seçmek yerine elindeki kaynakları bir tek ya da yıl bazında seçilmiş pek az sayıdaki sektörlerle yayabilir. Bunun yapılması, seçilmiş sektörlerin denetimi kapsamında arzu edilen seviyeyi güvenceye alabilir ve ilgili yöneticilere problemlere hakim olmada faydalı bir anlayış sağlayabilir. Keza bu arada ilgili sektörlerin yönetimlerine anlamlı bir sorumluluk da getirmektedir.

Teknik alanlarda bilgi birikimi noksanı

Performans denetiminin daha fazla gelişmesini ve ilerlemesini engelleyici olan ve aynı zamanda denetçideki itici gücü kırıcı şekilde fonksiyon ifa eden faktörlerden birisi de denetçiler açısından belirli alanlarda (mesela demiryolları gibi) teknik bilgi eksikliğidir. Bu sınırlama nedeniyle denetçi-

ler denetlenen'e ait teknik görüşlere girmeye muktedir olamazlar ve bu nedenle çok kritik önemi olan alanlarda kayda değer bulgulara rastlayamazlar. Böyle olunca Performans denetimi raporları süre aşımaları, maliyet aşımaları, hedeflere ulaşılamama, dahili kontrollere bağlı kalmama, kullanıcıların tatmin olmamaları hususlarına götüren genel bulgulardan ibaret bir kolleksiyon olarak kalır.

Mevcut mevzuat performans denetim ekipleri ile birlikte çalışacak danışmanların Sayıştayca kiralanmasına müsaade etmemektedir. Bu problem bu nedenle, ciddi ve acil biçimde çözümlenmeyi beklemektedir. Bu zorluğun üstesinden gelmenin daha iyi bir yolu, kurum içi teknik deneyimin elde edilemediği yerlerde Sayıştayın ilgili alanlarda danışman kiralayabilmesini sağlayacak tedbirlerin alınmasını hükümetten istemektir. Bunun alternatifi, Sayıştayın ilgili dairelerle işbirliği yaparak değerlendirme çalışmalarına katılmayı düşünmesidir. Gerçi bu seçenek başta denetimin bağımsızlığını tavize götüren bir eğilimde gelişirse de, mutlak surette performans denetçilerinin görüşlerini ve ufuklarını zenginleştirecek ve genişletecektir ve onların yapacakları bir sonraki denetimde teknik alanların içine girmelerini mümkün kılacaktır. Son zamanlarda tıp ve mühendislik mezunları denetim mesleğine katıldıklarına göre artık arzu edilen ve mümkün olan tüm alan ve olaylarda performans denetiminin amacına uygun olarak türlü bilim dallarının mensuplarından oluşan denetim ekiplerinin teşkilini düşünmek üçüncü bir seçenek olacaktır. Ayrıca Pakistan Sayıştayı diğer ülkelerin yüksek denetim kurumları ile artan bir işbirliğine gitmekte olduğundan, diğer bir seçenek te Pakistanlı denetçilerin diğer ülkeler Sayıştaylarına mensup denetçilerle birlikte denetimi yönetmeleri olabilir.

Yetersiz Planlama

Alan denetim ofisleri açısından planlama çabalarının yetersizliği halen Performans denetiminin bu ülkede sağlıklı gelişmesini güçleştiren faktörlerden birisidir ve muhtemeldir ki performans denetçilerinin düşük seviyede motive olmalarına katkı yapan bir faktör olmaktadır. Bir açıdan planlamaya sarfedilen emeğin yetersizliği, genelde denetlenen kurumu seçerken geçmişteki önemsiz veya alakasız şeyleri dikkate almakla sonuçlanmakta ve bu nedenle de denetim raporları üzerine denetlenen yöneticilerin ve yasama mensuplarının derin ilgisi ortaya çıkmamaktadır. Diğer taraftan bu durum performans denetçilerinin mesleki görüş açısından motive edilmeye tahrik ve teşvik edilmelerini sağlayacak yenilikçi ve mücadele isteyen alanları karşımıza getirmemektedir. Dahası, bizim performans denetçilerimiz ve uzman denetim yöneticilerimiz nazik ve hassas konular yerine çok rutin ve açık konuları sorgulamaktan hoşnut olmaktadırlar. Bu hususta inisiyatif ve cesaret eksikliği de keza performans denetiminde denetçiler için bir dezavantaj olarak çalışmaktadır.

Bu durumda, planlama uygulamalarında daha üst seviyedeki denetim hiyerarşisinin gereği olarak öncelikler temeline dayalı bir geliştirme yapılmaya ihtiyaç vardır. Bu uygulamanın mantıki sonucu, performans denetimi için denetlenecek kurum seçiminde yönelgelerin şartı olmalıdır. Ve bu denetlenecek kurumların sadece önemli olması yetmez. Ele alınan sorun kamunun ilgisinin ve ayrıca Sayıştay raporuna yönetimin ve yasamanın ilgisinin gereği olarak aynı zamanda güncel ve geçerli olmalıdır. Böyle bir yaklaşım keza performans denetimi raporunu yönetim için ve yasama için daha değerli kılacaktır.

Çok sayıda projenin performans denetimi

Performans denetimi, bu işin Pakistanda resmen başlatılmasından beri, hemen hemen tamamıyla , önemli maliyet ve süre aşımalarının bulunduğu gelişme projelerinin denetimine hasredilmiştir. Aslında bu kapsamdaki birçok olayda paranın zamanında gelmemesi nedeniyle yöneticinin kontrolünü aşan problemlerin doğmuş olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte, bu problemler bizim performans denetimi raporlarımızda olması lazım geldiği şekilde ifade edilmektedir. Fakat basılı belgeler arasındaki çok sayıda raporda maliyet aşımaları ve süre aşımaları o kadar çok dile getirilmiştir ki bu raporlar artık maliyet aşımı veya süre aşımı raporları ismiyle anılır hale gelmiştir. Bu husus Sayıştay içerisinde performans denetimi çalışmalarının önemini azaltıcı bir eğilim getirmekte ve bazı performans denetçilerinin cesaretini kırmaktadır. Dahası, kalkınma projelerinin performans denetimine çok fazla önem verilmesi , bu tip denetimin sanki sadece kalkınma projelerine ilişkin olacağı gibi istenmeyen bir izlenimi de vermektedir.

En son Performans Denetimi Raporlarında ana vurgu maliyet aşımalarına ve süre aşımalarına ait değilse de öyle anlaşılıyor ki halen performans denetimi çalışmalarının başlıca alanı kalkınma projeleri tarafından kısıtlanmaya devam edilecektir. Bu nedenle, denetlenen kurumların çeşitlendirilmesine, kalkınma programlarının gündeme getirilmesine ve daha önemlisi, dairelere ait görev ve faaliyetlerin performans denetimi ile tanıştırılmasına ihtiyaç vardır. Bu bir bakıma performans denetiminin sanki sadece kalkınma projelerine uygulanabileceği şeklindeki istenmeyen sanıyı silecektir ve diğer yandan kamu yönetiminin diğer alanları içerisinde bu faaliyetin (performans denetiminin) değerini kanıtlayacaktır. Sırayla bu husus performans denetçilerinin genel bakış açılarını genişletecek ve zenginleştirecektir ve onların kamu yöneticilerini performans denetiminin faydaları hakkında ikna etmeleri konusunda yardımcı olacaktır.

Genel düzende tekdüzelik noksanı

Bizim Bölge-alan denetim ofislerimizde performans denetiminin uygulanmasında içine düşülen zorluklardan birisi de performans denetimi raporları için lüzumlu olan genel düzende yeknesaklığın noksanlığıdır. Bazı durumlarda denetçiler uymamaları gerektiği halde verilen bir formata takılıp kalmaktadırlar. Bir başka olayda ise performans denetimi raporunu bu olmaktan çıkaracak farazi bir formatı uygulamaktadırlar. Değişik zamanlarda değişik format (genel düzen) ların tanımlanması problemlerin çıkmasına sebep olmaktadır. Çünkü Devlet girişimlerinin performansına dair denetim bulgularına ilişkin performans değerlendirme raporlarının belirgin genel düzeni hususunda birçok girişim olmuştur, yeknesaklık sağlanabilmiş değildir.

Buradaki karışıklığın sebebi konunun yeni olmasından kaynaklanıyor gibi gözükmemektedir. Esas olarak bu, sonuçta herhangi bir problem olmamalıdır ve uzman denetim yöneticileri anlamış olmalıdırlar ki performans denetiminin kapsayabileceği (ve denetim yöneticisinin denetim alanını belirlerken gösterdiği özen (itina) kapsamında bulunan) konuların çeşitliliği, doğası itibariyle farklı olan kurumlara ilişkin denetim bulgularının tek bir rapor düzeninde yer alması halinde bu işi doğal seyirinden çıkaracaktır. Bu nedenle onlar performans denetim sonuçlarını rapor ederken tek bir format üzerinde ısrar etmemeli ve fakat her durumun gereğine göre bir formatı benimsemelidirler.

Bu sorunun üstesinden gelinmesinde, uzman denetim yöneticilerimizin ve de bu alanda çalışmalarını yapan ve rapor taslaklarını hazırlayan denetçilerimizin eğitilmesine ihtiyaç vardır. Bu kişiler malesef halen performans denetim raporlarının sadece belirli bir format içerisinde düzenlenebileceği şeklinde bir yanlış anlamaya sahip bulunmaktadırlar. Performans denetiminde çalışan herkes emin olmalıdır ki farklı formatlardaki çeşitli performans denetimi raporları geleneksel ikinci derece önemdeki tasarıları rapor etmek yerine yönetimin performansını ekonomi, verimlilik ve etkinlik görüşleri üzerine rapor etmedikçe eğreti kalacaktır.

Eğitilmiş insangücünün yanlış - uygunsuz kullanımı

Pakistanda Performans denetiminde ilerleme konusunda darboğazlardan birisi de performans denetimi konusunda eğitilmiş denetçilerimizden uygun olarak faydalanamayışımızdır. Bunun sonucu olarak, eğitim aldıktan sonra henüz performans denetimi çalışması yapmayan oldukça önemli sayıda memurumuz vardır. Bunların pek çoğu bunu yapamamışlardır. Çünkü eğitim aldıktan sonra denetim yaptırılmak yerine muhasebe işlerinde çalıştırılmaktadırlar. (Pakistan Sayıştayı hem denetim işlerini hem de Devlet Muhasebesi işlerini yürüten organlara sahiptir) Denetim ofislerinde görevlendirilen diğer personel ise ya denetim işiyle görevlendirilmemekte veyahutta

bunların amirleri bunlara verilen işin tam olarak yapılacağından emin değildirler. Bu nedenle Sayıştay içerisinde personel politikasının bizim eğitim programımız ile ilgili hale getirilmesi ihtiyacı vardır. Bölgelerdeki denetim ofisleri seviyesinde Denetim Genel Müdürleri tüm memurların planlanan iş yerleşimine göre performans denetimi konusunda eğitilmelerinden şahsen sorumlu olmalıdırlar.

Daireler arası kadrolu memurlara ilişkin olarak aşağıdaki husus gözlenmiştir: Bunlar orijinal alan çalışmalarını üstlenmeye istekli olmadıkları halde denetim memuru olarak eğitilmekte ya da bir üst dereceye terfi etmeden önce bunların performans denetimi çalışmaları için çok sınırlı miktarda zamanları olmaktadır.

Sayıştay Başkanımızın son zamanlarda verdiği bir kararla tüm kadrolu memurların daha B-17 kod no.lu kadrolarda bulunurlarken Performans Denetimi Genel Müdürlüğünün eğitime görevi çerçevesinde ve gözetimi altında, bir denetimi yönetmek üzere performans denetimi konusunda eğitilmeleri çok geniş alanlı etkiler yapacak doğru bir karardır. Bu nedenle bölge ofisleri, B-17 kadrolu memurlarını mümkün olduğu kadar kariyerlerinin erken dönemlerinde eğitmelidirler ki bunlar performans denetimi çalışmalarına en uzun süreyi ayırabilsinler. Sayıştay orijinal performans denetimi çalışmaları yapmak üzere B-18 ve B-19 kod numaralı memurları da görevlendirmeyi düşünmelidir. Bunlar bir bakıma performans denetimi raporlarının sayısını arttıracaklar, diğer yandan da memurlara daha iyi gözetimlik yapacaklardır.

Örgütsel yapı

Performans denetimi, kendi doğası icabı, daha üstün bir eğitimsel nitelik isteyen, daha üst bir zeka seviyesi ve analitik (çözümsel) yaklaşım isteyen bir denetimdir. Pakistanda Sayıştayın örgütsel yapısı içerisinde personel genelde orta derecede eğitim ve mütevazı zeka seviyesi ile mücehhez daha alt seviyedeki görevlilerden oluşmaktadır. Bu sebeptendir ki Pakistanda performans denetimi mevzuata uygunluk denetiminin başladığı seviyeden başlamamakta ve sadece B-17 pozisyonundaki memurlardan bu tip işler için tayin edilen denetim memurları ve müdür yardımcıları bu iş için görevlendirilmektedir.

Performans denetimi ile ilgili personelin pek çoğu bu işte çok iyi olabilecekleri halde düşük eğitim kalitesinden dolayı bunların pek çoğu performans denetimi çalışmaları için uygun düşmemektedirler. Bu nedenden dolayıdır ki performans denetimi konusunda bunların hepsi eğitilmemekte ve

B-17 Muhasebe görevlisi memurlar

B-18 B-19 Denetim sınıfı personel ve şefleri

bu işe tayin edilmemektedir. Bununla birlikte, B-17 memurlarının pek çoğu Federal Devlet Memurları Komisyonunda daha üst eğitim niteliğine ve daha üst zeka temeline sahip olduklarının tespiti yoluyla yardımcı direktör olarak daireler arası kadrolu memurluklara alınmaktadır. Bunların ihtiyacı olan şey, yeterli eğitim, özel durumlar için uygun bir hazırlanma ve performans denetimi çalışmalarına rehberlik yapabilmektir.

Buradaki problem bu personelin hemen gözetimsel seviyeye (B-18) e terfi ettirilmeleri halinde orijinal performans denetimi işlerini yapmadaki sürelerinin çok kısa bir zaman dönemine münhasır kalmasıdır. Bu husus, daireyi makul bir süre için bu personelin hizmetinden kazançlı bir şekilde faydalanmaktan mahrum eder. Bu aynı zamanda, gözetimsel seviyeye yükselmek amacıyla kendini kanıtlamak isteyen fakat performans denetimi çalışmalarında yeterli deneyimi kazanamamış bulunan her memur için bir mesleki dezavantajdır.

Bu zorluğun üstesinden gelmenin bir yolu, B-18 memurlarına gözetici memurlar olarak muamele etmemek ve bunlara B-18 pozisyonuna terfi ettikleri tarihten sonra da orijinal performans denetimi çalışmalarını yaptırmaktır. Bu sadece performans denetimi raporlarının sayısının artmasına yardım etmekle kalmaz, aynı zamanda bu memurların yetenekli gözetim memurları olmalarına izin verir.

Performans denetimi raporlarının tutarsız akışı

Zaman içerisinde hazırlanan performans denetimi raporlarının bir analizi ortaya çıkarmıştır ki, performans denetimi raporlarının akışı zaman içerisinde kararlı- dengeli bir akışa sahip olmak yerine tutarsız ve kararsız bir durum arz etmektedir.

Bu gidişat aynı zamanda performans denetimi çalışmalarının son on yıldan fazla bir zaman içerisinde kararlılık kazanmadığını, performans denetimi çalışmalarını ileri götürmek için Sayıştay içerisinde uyumlu çalışmalara ihtiyaç olduğunu ve belirli bir zaman süresi içerisindeki performans denetimi raporları sayısının şuurlu bir şekilde artırılması gerektiğini anlatmaktadır.

Bu amaçla bizim sadece performans denetçilerimizi motive etmemiz değil aynı zamanda eğitilmiş insan gücümüzden uygun şekilde faydalanmak için adımlar atmamız elzemdir. Eğitilmiş insan gücünden yararlanmanın bir yolu her bölge denetim ofisi için ve ayrıca bireysel olarak her performans denetçisi için hedeflerin kararlaştırılmasıdır. Keza her denetim görevinin tamamlanması için genelde bu güne kadar her performans denetçisinin bireysel kararı ile ya da denetim ekibinin kararıyla tarihlenmekte olan bir zaman çerçevesi belirlenmesine ihtiyaç vardır.

Performans denetiminde kalite kontrolü

Ülkede performans denetiminin sağlıklı gelişimini engelleyen faktörlerden birisi de performans denetiminde kalite kontrolünün eksikliğidir. Çok iyi tanımlanmış bir kalite kontrol mekanizmasının yokluğunda ve kalite için performans denetimi raporlarının değerlendirilmesine dair uygun kurumsal düzenlemelerin yokluğunda, genelde, raporların onaylanıp onaylanmaması hiyerarşi içerisindeki birkaç kişinin dikkat ve itinasına kalır. Bunun sonucu olarak, Sayıştay raporuna katılmak üzere onaylanan rapordan bazıları, uygun/yeterli kalitede kabul edilmemekte ve ilgili yönetimlerce ve yasama tarafından da benimsenmemektedir.

Onaylanmayan bu raporlar olmadıkça, onaylanmamanın sebeplerini anlatan ve sonuçta Sayıştay raporuna katılabilecek hale gelmesi için raporların geliştirilmesi amacıyla yeniden çalışma yapılmasına ihtiyaç gösteren zayıf alanları tanımlayan bir uygulama yoktur. Bu onaylanmama ise performans denetiminin diğer alanlarında daha fazla çalışmayı üstlenmek için cesaretini toplayabilecek olan denetçileri hüsranda bırakmaktadır.

Performans denetim raporlarının ölçülebilmesini sağlayacak sabit noktaların (parametrelerin) belirlenmesi ve tüm ilgililerin dikkatlerinin çekilmesi ile belki de bu husustaki zorlukların üstesinden gelinebilecektir. Raporların, ilgili genel müdürün de dahil olduğu bir memurlar (denetçiler) paneli tarafından onaylanması onu daha uygun hale getirecektir. Raporların onaylanmadığı durumlarda bunun sebeplerini dile getirmek veya daha fazla soruşturma ve geliştirme ihtiyacında olan zayıf alanları tanımlamak zahmetine değer bir uygulama olacaktır. Bir bakıma bu denetçilerimizin daha fazla eğitilmesinde yardımcı olacak ve diğer bir bakımdan da hayal kırıklığına uğramış personelin direnişini ve akamete uğramış olma yüzdesini azaltacaktır.

Politik kararsızlık (istikrarsızlık)

Pakistanda performans denetçilerimizin motive olmamalarına katkıda bulunan ve performans denetiminin gelişimini ve ilerlemesini engelleyen unsurlardan birisi de politik hükümetlerin istikrarsızlığıdır. Bu bağlamda biz 1988 yılından bu yana 6 hükümet görmekteyiz ki bunlardan üçü ara hükümetlerdir ve bu ara hükümetler döneminde Kamu Hesapları Komitesi de yoktur. Düzenli hükümetler döneminde bile Kamu Hesapları Komitesinin teşkili hükümetlerin son sırada öncelik verdiği konu olmuştur.

Yasama ile olan ilişkinin olmaması ve/veya Kamu Hesapları Komitesinin oluşturulmamış olması sorumluluk sürecinde bir sekteyi-durmayı getirir. Performans denetim raporlarını da içeren Sayıştay Raporları tartışılacak ve bekleyen işler arasına düşecektir. Sonuç olarak, performans denetçileri raporlarının Kamu Hesapları Komitesine zamanında sunulması mümkün olmayacaktır. Böylece politik istikrarsızlık, performans denetçilerinin

raporlarını yasamaya sunmak ve tartıştırmak suretiyle bu işten tatmin elde etmelerini ve yasamanın da bu raporlar üzerine idareye durumun geliştirilip düzeltilmesi yolunda direktifler vermesini engellemektedir.

Bu nedenle, her politik hükümetin gelişinde zaman geçirilmeden Kamu Hesapları Komisyonunun teşkili için, Sayıştayın Yasama organına Milli Meclis sözcüsü vasıtasıyla bir çağrıda bulunmasına ihtiyaç vardır. Kamu hesapları komitesi, kurulduğunda keza birikmiş işlerin temizlenmesi için uzun oturumlar yaparak maksimum iş çıkarmalıdır.

Bizim kendimize has durumumuz sebebiyle parlamento aynı zamanda Milli Meclisin Kamu Hesapları Komitesinden gelen ve çözümlenememiş olarak duran işlere bakmak üzere bir "senato Kamu Hesapları Komitesi" oluşturmayı düşünmelidir. Anayasada değişiklik yapılmasını gerektiren bu teklifin gerçekleşmesi oldukça zor olacak ise de, bunun gerçekleşmesi halinde sorumluluk sürecinde devamlılık (istikrar) gelecek ve birikmiş işlerin temizlenmesine yardımcı olacaktır.

Denetimin medyaya erişiminin olmaması

Sayıştay Başkanı (Genel Denetçi) her yasama yılı için raporunu Pakistan Devlet Başkanına yılda bir defa sunar. Genel Denetçinin bu raporları parlamentonun önüne getirilinceye kadar kamu belgesi sayılmamaktadır. Keza Sayıştay Başkanı önemli denetim bulgularına ilişkin bilgilerin yayılması için medyayı kullanmamaktadır. Bundan dolayı vergi ödeyenlere kısa zaman içerisinde ulaşması gereken, kamu örgütlerinin ve idarecilerinin performans durumlarına ait hayati bilgiler ya hiç ulaşmamakta ya da etki ve faydasını kaybederek çok geç ulaşmaktadır.

Belki bu bilgi teknolojisi çağı, artık Sayıştay Başkanının yasalara dair raporunu yasama organına daha sık periyodlarla sunmasına izin vermek için gerekli yasa değişikliğinin yapılması zamanıdır. Keza performans denetimi raporlarını da içeren denetim raporlarının Sayıştay Başkanınca hemen Devlet Başkanına sunulmasından itibaren kamu belgesi sayılmasını sağlayacak yasal değişikliğin yapılmasına da ihtiyaç vardır. Aynı zamanda yasama artık Sayıştay Başkanına raporlarının Kamu belgesi olmasıyla birlikte önemli sorunlara dair başlıca denetim bulgularını basın brifingleri yoluyla basına aktarması hususunda izin vermeyi düşünmelidir.

Yukarıdaki önlemler sadece denetimin prestijini arttırmayacak fakat aynı zamanda performans denetçilerinin moralleri yönünden ateşleyici olarak iş görecektir ki denetçiler birbiri ardına gelen bu çalışmalarla daha iyi motive olacaklardır.

DİĞER PROBLEMLER

Pakistanda performans denetiminin hızını kesen yukarıdaki problemlere ek olarak, onun faydalarını sınırlayan bazı problemler de vardır. Bu problemler şimdi tartışılacaktır.

Denetime geç girilmesi

Genelde denetimin bir olay sonrası faaliyeti olmasına rağmen performans denetimi için bu şart değildir. Bir performans denetçisi denetimi üstlendikten sonra bir gelişim projesinin veya programının tamamlanmasını beklemek gereğini duymaz ve bu durumda görev ve faaliyetler açısından bir kısıtlama yoktur. Performans Denetçisi bir kalkınma projesini veya programını planlama, uygulama veya işletme safhalarının herhangi birisinde denetlemeye girişebilir.

Bizdeki durumda ise bu böyle değildir ve genelde denetçiler proje/programın tamamlanmasından sonra denetim için bunları ele almaktadırlar. Bu ise performans denetim raporlarının faydasını azaltmaktadır çünkü yanlış yapılmış birçok şey hakkında artık denetlenen idarenin yapabileceği çok az şey kalmaktadır. Keza Kamu Hesapları Komitesi de böyle durumların pek çoğunda fazla bir şey yapamamakta ve sadece idareye gelecekte daha dikkatli olmasını tavsiye etmektedir. Bu nedenle performans denetçilerinin kalkınma proje/programlarını planlama ve uygulama safhalarında işler yapılırken ve hataları önlemek mümkün iken faydalı girdiler sağlamak amacıyla denetlemeye çok erken safhalarda almaları gereği vardır. Açıkça bu, performans denetçilerinin faydasını artıracak ve onları daha fazla kabul edilir kılacaktır.

Denetim, Planlama ve Maliye arasında koordinasyon noksanlığı

Pakistanda Performans denetimine ilişkin bir problem de şudur: Her ne kadar denetim kamusal projelerin ve programların planlanması, kaynak kullanımı ve etkinliğine dair yorum yapmak olarak düşünülürse de, ülkenin denetim, planlama ve maliye organları arasında (iki bakanlığın temsilcilerinin sonunda Kamu Hesapları Komitesinde bir araya gelmeleri hariç) bilgi değişimi ve işbirliği için kurumsal düzenlemeler yoktur.

Planlama ve Maliye Bakanlıkları içerisinde daha fazla kurumsallaşmış ve ayrıntılarıyla ele alınmış düzenlemeler planlama yöntemlerini geliştirmede veri olarak kullanılabilir ve kıt olan mali kaynakların tahsisi tüm ülke için daha faydalı olabilir. Benzeri şekilde, denetim planlama personelinin kalkınma proje ve programlarına ilişkin olarak yaptıkları değerlendirme çalışmalarından faydalanılabilir.

Bu nedenle, üç kurum arasında hayati bilgilerin uygun seviyede değişimini güvenceye alacak bir kurumsal yapının oluşturulmasına ihtiyaç vardır. Bu, Maliye Bakanlığı, Planlama Bakanlığı ve Sayıştayı bilgilendirilerek karar almaya doğru ilerletecektir. Bu adım, eğer atılırsa, planlama yöntemlerinin geliştirilmesinde ve kıt kamu kaynaklarının akılcı dağılımı ve uygun biçimde faydalanımı konularında çok iş görecektir ki bunun doğal sonucu kamu kurumlarınınca yapılan, mal ve hizmet dağılımı ve kamu yönetiminin kalitesinde gelişme sağlayacaktır.

Performans bütçelemesinin yokluğu

Bir performans denetimini üstlenmek için performans bütçelenmesi ön şart değilse de, eğer bütçe yapımcıları performans bütçeleme düzenini kullanıyorlarsa performans denetiminin sonuçlarından daha iyi yararlanılabilmektedir. Bu öyle bir çevrededir ki, performans denetim raporları bütçe yapanlar tarafından kaynakların ilgili yönetimlerce maliyeti, değer tarzda, amaca yönelik kullanılıp kullanılmadığını görmede kullanılabilir. Bu aynı zamanda bütçe yapanların dikkatlerini, kaynakların en iyi sonuçları ürettiği alanlardaki israf ve verimsiz kullanım olaylarına çekecek ve böylece gelecekte kaynakların bölüşümünü kolaylaştıracaktır.

Pakistan Genel Denetçisi (Sayıştay Başkanı) bu nedenle, hükümete, kıt kamu kaynaklarının daha iyi kullanımı için performans bütçelemeye doğru değişiklik yapması için öneride bulunmalıdır ki bu daha sonra sırası geldikçe performans denetiminin ülkede ilerlemesine yardımcı olacaktır.

Merkezi bilgi temelinin eksikliği

Pakistan'da performans denetiminin halihazır uygulamasındaki problemlerden birisi de merkezileştirilmiş bilgi temelinin eksikliğidir. Sistemdeki bu yetersizlik bilgiye ihtiyacı olan birinin gerekli bilgiye hızla erişmesini engellemektedir. Keza bu, bazı durumlarda çifte emek sarfedilmesine sebep olmakta ve kayda değer bir çaba sarfettikten sonra öğrenilmektedir ki görev daha önce başka bir denetim ofisi ve denetçi tarafından yapılmış bulunmaktadır. Bizim sistemimizin bu zayıflığı bizdeki az tecrübeli bir denetçinin benzeri görevleri daha önce yapmış bulunan daha fazla tecrübeli bir meslekdaşı ile herhangi bir tartışmada bulunma ihtimalini ve bilgi alışverişini yapmasını engellemektedir.

Bu nedenle, Sayıştay içerisinde bireysel olarak denetçilerin ve ayrıca planlamacıların, gözetimcilerin ve ilgili memurların bilgi ihtiyaçlarına hızlı ve yeterli şekilde cevap verecek bir merkezi bilgi temeline ihtiyaç vardır.

SONUÇ

Yukarıdaki tartışmalardan anlaşılmaktadır ki Pakistanda performans denetimi son on yıldan fazla bir süre içerisinde iyi bir ilerleme göstermiştir ve bu işin saygınlığını sağlayan çok önemli başarılar elde edilmiştir. Aynı zamanda acil ve ciddi şekilde halledilmesi gereken bazı problem alanlarının da altı çizilmiştir. Bir kere yapıldığında ve elde edilmesine ait engelleri kaldırıldığında performans denetimi arzu edilen etkiyi yapabilecek noktaya kadar ilerleyecektir. Bu aynı zamanda yönetime faydalı bir yardım kaynağı olacak ve diğer yandan da kamuya olan sorumluluğun gelişmesinde etkin bir araç olmaktadır. İşte bu noktada denetim gelişme içerisinde bir dost ve ortak olarak görülecek , düşman olarak değil. Gelin buna hep birlikte çaba göstere-
lim.