

PERFORMANS DENETİMİNDE ÖLÇÜM VE KRİTERLER

Öğr.Grv. Ahmet TEKİN*

I.GİRİŞ

Performans denetiminin amacı bir proje veya kurumun faaliyetleri hakkında değerlendirme yapmak ve bir görüş ortaya koymaktır. Ortaya konacak bu görüşün inandırıcı, güvenilir ve saygın olabilmesi için mümkün olduğu kadar açık, belirgin ve hepsinden önemlisi objektif olması gerekir objektifliği sağlamanın en güvenilir yolu denetim kriterleri belirlemektir.

Denetim kriterleri; denetim uygulaması için kullanılmak üzere, proje faaliyetlerinin performansını ölçen, karşılaştırma yapılabilmesini sağlayan standartlardır.

Kriterler kamusal amaçlarla doğrudan ilgili olmalı, hizmetler için birden fazla kriter geliştirilmelidir, hedef alınan topluluğun niteliklerini yansıtmalıdır, tam ve açık şekilde tanımlanmalıdır, gerçekçi olmalı düşük maliyete yönelmelidir. Mümkün olduğunca parasal ve fiziki nitelikte ölçümlenebilir olmalıdır.

II-PERFORMANS ÖLÇÜMLERİ

Performans ölçümünün çerçevesi şu şekildedir¹: Performans ölçüm kriterleri performans bilgilerinin aşağıdaki şekilde olmasını savunur: Performans ölçümleri; niyetlenen denetimlerle ilgili olmalıdır, birkaç tane göstergenin kamunun performansı ile ilgili iyi bir resim verecek şekilde sınırlı ancak kapsamlı olmalıdır, geçerli olmalıdır, güvenilir ve tutarlı olmalıdır. Performans denetiminin ölçülmesi, koşullardaki değişikliği yansıtmak için yıllık olarak değişen ve değerlendirilen stratejik planlarda belirlenen amaç ve hedeflerin çerçevesinde yapılmalıdır. Planlanma amaçlara göre performans denetiminin etkinliğinin değerlendirilmesinde

* Afyon Kocatepe Üniversitesi. İ.İ.B.Fakültesi, Maliye Bölümü.

¹ Nick SLOVAN, "The Objectives and Performance Measurement of Performance Audit", *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Paris, OECD, 1996, s, 142.

dört tip performans ölçümü kullanılabilir. Bunlar, çıktı, verimlilik, etkinlik ve sonuçlardır.

Sonuçların ölçülmesi üzerinde odaklanma, denetim kurumuna kendi denetimlerinin etkisini göstermede iyi bir konuma gelmesine yardımcı olur ve bu arada planlamayı bütçe formülasyonunu ve bütçenin yürütülmesini iyileştirir.

Kamu sektöründe performans ölçümüne yönelik sistemlerin oluşturulmasında şunlar yapılmaktadır²: Genellikle daha geniş performans iyileştirmesi pratikleriyle ilişkili olan yönlendirici ilkeler sık sık kullanılır, performansın nasıl ölçüleceğine dair kararlar almak gerekir, performans ölçüm sistemlerinin büyüklüğü ve kapsamı konusunda kararlar alınmak zorundadır. Ana amaç sistemin geçerliliği, meşruluğu ve sürekliliğin sağlanması üzerindedir. Bir çok ülke performans ölçümü için önemli yönlendirici ilkelere, önemli modellere veya kavramsal çerçeveye sahiptirler. Bu ilkeler yönetim sistemlerini destekleyen, meşrulaştıran, ve şekillendiren normatif kavramlardır. Performans ölçüm sistemlerini de kapsarlar. Bu ilkeler daha geniş bir yönetim çerçevesini çizerler ve kamu sektörü yönetimini iyileştirmeye yöneliktirler.

Performans ölçümüne yönelik sistematik bir yaklaşımı sağlayan yaygın çerçeve şu şekildedir: Denetim Sürecinin Amaçları--Girdiler-Faaliyet-Çıktılar--Sonuçlar; Bu ana çerçeve performans yönetim metodolojisinin yapısını göstermektedir. Ölçüm, performansın ölçüldüğü seviyeye bağlı, olarak herhangi bir noktada (girdiler-faaliyetler-çıktılar-sonuç) yapılabilir.

i-Yönlendirici ilkeler üzerinde oldukça yoğunlaşanlar: Bu sistemler, sistematik olarak geliştirilmiş, yönlendirici ilkelerden veya performans iyileştirmesi ile ilgili olarak genel çerçeveden yararlanırlar (Norveç-Danimarka),

ii-Genel uygulamalar veya pratik çerçeveler: Bu sistemler genel kabul görmüş konsensüs üzerine ve sistem içerisindeki genel trendleri

² OECD, "Designing Performance Measurement Systems", *Performance Management in Government: Performance Measurement And Results-Oriented*, Paris, OECD, 1994,s, 25.

belirleyen ve performansın iyileştirilmesine yönelik daha geniş bir çerçeveye dayanırlar (Fransa-Kanada-İngiltere),

iii-Bunların her ikisini de birleştirenler (Avustralya-İsveç) : Hem ilkeleri hem de geniş uygulama çerçevesini birleştirmişlerdir,

iv-Ad-hoc sistemleri, yönlendirici ilkelere veya bir genel uygulamaya bariz bir atıf yapmadan kullanılırlar.

Performans ölçüm sistemlerinin kurulmasında üst düzeyden empoze edildiği yaklaşımlar hem yukardan başlatmayan, hem de inisiyatifin alt düzeylerden geliştirildiği aşağıdan yukarıya yaklaşımlar kullanılabilir. Bazı ülkelerde performans ölçümünün merkezden veya yerel düzeyde yapılması tartışma konusudur. OECD üyesi ülkelerde merkezi yönetim organları, kamu sektöründe performans ölçümünün yapılmasında gittikçe artan bir şekilde önemli bir rol oynamaktadırlar.

Performans ölçüm sistemlerinin oluşumunda iki ana yaklaşım vardır: Birisi performans ölçüm sistemlerinin uygulanmamasına ilişkin genel bir politika, diğeri ise tek bir belirli teşkilatı hedef alan belirli ve bağımsız politikanın olmasıdır. Bazen pilot projeler bu ikinci şekli alır ve daha genel bir yaklaşımın ilk aşamasını oluştururlar.

İdari organizasyonlarda performans ölçümü yeni bir konu değildir. Son 20 yıllık dönemde batılı ülkeler bütçeleri performansla bağlantılı kılan çeşitli sistemleri tecrübe etmişlerdir. Bununla birlikte bazı örneklerde, ABD-PBBS ve İngiltere- PAR (Program-analiz-izleme) sisteminde olduğu gibi uygulanan stratejiler noksanlıklardan dolayı beklenen sonuçlar vermemişlerdir.³

Kamu kurumlarında performans ölçümü daha iyi kararların alınmasını desteklemektir, diğer bütün amaçlar bu amaçtan türemiştir, diğer amaçlar şunlardır⁴ : Organizasyonun performansını tutumluluk, etkinlik, verimlilik, maliyet etkinliği ve hizmet kalitesi açısından geliştirmektir. Yöneticiler ve bakanlara yönelik kontrol mekanizmalarını

³ A.SORBER, "Developing and Using Performance Measurement: The Nether ands Experience", *Performance Management in Government*, Paris,OCDE, 1996, s, 93.

⁴ OECD, "Performance Measremend", *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Orientet Managemenet*,Paris, OECD, 1994, s,13.

ve denetçiler ve milletvekillerine yönelik sorumluluk mekanizmalarını geliştirmektedir. Karar alıcılara performans ve bütçe arasında bağlantılar kurmada imkan vererek, yeni çeşit bilgileri sağlayarak bütçe sürecini bilgilendirmek ve çalışanları performansını artırmaya teşvik etmektedir.

Kamu kesimi faaliyetlerinin bütün alanlarının performansı ölçülebilir. Bazı alanlar (araştırma ve politika danışmanlığı) diğerlerine göre daha zorluklar içerse bile, başarılı bir performans ölçümü şunları gerektirir: Performans ölçüm sistemlerini oluşturmadan önce her bir teşkilat içerisinde amaçlar ve hedefler alanında bir analitik çalışmanın tamamlanmasını ve sadece üst yöneticilerin değil, bütün seviyedeki çalışanların katılmasını ve bu analizi kabul etmesini sağlamak. Görülebilir ve kuvvetli bir politik desteğin ve hem uygulama alanındaki hem de merkezi yönetim teşkilatlarındaki üst düzey yöneticilerinin desteğinin sağlanması, performans ile ödüller ve müeyyideler arasında ferdi veya /ve organizasyonel düzeyde bir bağlantının varlığı, performans ölçümünün yapılmasında çalışanların desteğinin ve katılımın olması ve çalışanları maliyeti düşürme konusunda teşvik edici yeterli bütçe baskısı ile kaynakların belirli bir istikrar arasında bir dengenin kurulmasıdır. Çalışanların amaçlanan, ve niyetlenen performans konularında yoğunlaşmayı içeren kapasiteleri ve arzulu olmaları. Bu sonuçta yönetimin sağladığı liderliğe bağlıdır. Performans ölçüm bilgilerinin doğruluğu ve güvenilirliği ana konulardır. Ölçümün uygun ve doğru bir şekilde yerine getirilmesinde bağımsız incelemeler yardımcı olabilir. Bazı idari denetim kurumları performans ölçüm faaliyetlerini rutin bir şekilde inceler ve verilen bilgilerin güvenilirliği, doğruluğu, uyumluluğu ve tamlığı hususlarında yorumda bulunurlar. Fakat bazı ülkelerde var olan metodolojik zorluklardan dolayı bu yapılamaz. Denetimin veya bazı diğer yeterli güvencenin yokluğunda performans ölçüm sürecinin önemli bir kısmı noksan kalabilmektedir. Performans bilgisi genellikle kaynakların tahsisine karar vermeye yardım etmede kullanılır, fakat nadiren bütçe kararlarının tek dayanağıdır.

Performans ölçüm sistemleri ile çalışanların sorumluluğunu artırmaya onları sonuçlar ve performans bakımından düşünmeye teşvik edebilir ve kurallara ve prosedürlere bağlılık önemli olmakla birlikte bunun yeterli olmadığını farkına varmalarına yol açar. Sorumluluğun artırılmasında ilk adım yetkilerin artırılmasıdır. Bazı ülkeler bu yaklaşımı

seçerken, bazıları kurumun yönü ve politikaları üzerinde dış kontrolü uygulamayı da istemektedirler.

Performans bilgisi kaynakların iyi bir tahsisi için gerekli ama yeterli bir şart değildir. Performans ölçümünün başarılı bir şekilde kullanımının bir diğer nedeni, kavramsal çerçevenin açıklığıdır. Bununla ilgili olarak ABD'de hükümet organizasyonlarında performans ölçüm sistemlerini geliştirerek üç sonuca varılmıştır. Bunlar: Çıktı (output) ile sonuç (outcome) büyük farklılık, etkinliğin ölçümü ile verimliliğin ölçümü arasındaki muazzam farklılık ve, program sonucu ile politika sonucu arasındaki önemli farktır.

Hangi ölçümlerin tercih edileceği, karar alıcıların bilgi ihtiyaçları tarafından belirlenir. Yanlış anlaşılmalara önlemek için, açık tanımlar kullanılmalıdır. Performansı ölçerken, zaman içerisindeki mukayeseler, diğer organizasyonlarla karşılaştırmak veya standartlar karşısında gerçek performansın mukayesesi ölçümleri kullanılır. Bu şekilde sürecin niceliksel ve niteliksel yönlerine dair bilgiler sağlanabilir. Kullanılan yaklaşım, büyük oranda, dataların elde mevcut olup olması tarafından belirlenir.

Performans denetiminde denetlenen kurumlara, tasarruf sağlamak veya maliyetleri azaltmak, hizmetleri daha iyi kalitede sunmak, yönetim ve organizasyon süreçlerini geliştirmek ve güçlendirmek, amaçlarına ve hedeflerine maliyet etkinliğini sağlayacak şekilde ulaşmak için geliştirebilecekleri yöntemleri göstermek veya bu yöntemlere dikkat çekerek kurumlarda verimlilik, etkinlik ve tutumluluğu sağlamak temel amaçtır.

Kamu mal ve hizmet üretiminde verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun sağlanıp sağlanmadığının belirlenebilmesi için; kamu faaliyetlerinin tümüne uygulanma olanağı sınırlı olmakla beraber, her program ve faaliyetin bağımsız ve anlamlı bir nihai hasılasının olması ve programların çıktılarının ölçülmesi gerekir. Bu ölçüm, her bir programa uygun kriterler (kıstas-ölçüt) belirlenmesi ve elde edilen sonuçların bu kriterlerle değerlendirilmesi demektir⁵.

⁵ Nihat FALAY, *Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli*, İstanbul, İ. Ü. Yayın No: 2532, İktisat Fakültesi Yayın No: 429, 1979, s.158.

Performans, kuruluşun neyi neleri elde etmeyi amaçladığını, kullandığı mali ve fiziki kaynakların, insan gücünün neler olduğu, elindeki kaynakları hangi yöntem ve usuller uygulayarak amaçladığı hedeflere dönüştürdüğü, faaliyetleri sonucunda elde ettiği mal ve hizmetlerin, hedeflenen amaçların direkt olarak elde edilmesindeki kesin etkileri ile diğer yan amaçların elde edilmesindeki geniş ve dolaylı etkilerin değerlendirilmesi ile ölçülebilir. Ölçme, bilgi sağlama yoludur. Teknik anlamda nesnelerin, olayların ve sonuçların gözle görülebilir özelliklerini temsil eden simgeleri bulma sürecidir.

Bu simgeler nitel ya da nicel olup, sabit, tutar ve karşılaştırılabilir özellikler taşıyan ölçütlerdir⁶. Ölçmelerde, elde edilen ölçü birimleri cinsinden değerler, aynı ya da değişik nesne ve olaylar, aynı dönem içerisinde, ortak olan özelliklerine göre kendi içlerinde ve birbirleriyle karşılaştırılabilmektedirler. Bu kıyaslamalarda, çeşitli matematiksel ve istatistiksel yöntemler kullanılarak çok kapsamlı yorumlara, yargılara ve bilgilere ulaşmak mümkün olmaktadır. Yaşamın her alanında ölçüm vardır. Günlük yaşamımızdan toplumsal olaylara, fabrikalardan evlere kadar her yerde ölçme olayı ile karşılaşılır. Yaşadığımız çevreyi ve dünyayı tanımak ve anlamak için gerekli bilgiler ölçümlerle sağlanır. Modern yönetim anlayışında ölçmenin önemi ; “ölçülen yapılmıştır” ve “ölçemediğinizi yönetemezsiniz” şeklinde vurgulanmaktadır. Performans ölçümlerinin, denetlenen kurumun performansının değerlendirilmesinde yanıtlayabileceği sorular şunlardır⁷: İşler ne kadar iyi yapılıyor, beklenen sonuçlara ne düzeyde ulaşılmıştır? Kısaca, faaliyetin iyi bir şekilde yürütülüp yürütülmediği veya iyi bir performansa erişilip erişilmediği? Gerçekleştirilen işlerin amaçlara katkısı olmuş mudur? Bu işlerin örgüt performansına etkisi nedir? Hedef ve stratejilere uygunluk sağlanmış mıdır? Yoksa temel ilkelerden sapma var mı? Doğru yönde, iyiye doğru mu gidiliyor? Hizmet kalitesi zaman içerisinde düzelmiş midir? Yoksa bozulmalar mı olmuştur?

İyi bir performans ölçümü ve göstergeleri için gerekli şartlar şunlardır⁸: Ölçülebilir homojen ve olmalıdır, mümkün olduğunca çıktı

⁶ Zühal AKAL, *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi Çok Yönlü Performans Göstergeleri*, Ankara, MPM Yayını No, 473,1998, s,140

⁷ AKAL, s,65.

⁸ OECD, *Performance ...*, Paris , OECD, s, 39.

ölçümü, değerlendirilen organizasyonun performansı dışındaki faktörlerden etkilenmemelidir, çıktı bilgisi, uygun bir maliyetle toplanabilir olmalıdır, çok çıktılı organizasyon durumunda, eğer genel çıktı yapıyorsa, bu mümkün olduğunca organizasyonun bütün faaliyetini yansıtmalıdır. Bu şart, çıktı ölçümünün homojen olması gereği ile ilgilidir. Ölçüm, organizasyonun fonksiyonu dışındaki sonuçlara yol açmamalıdır. Niyetlenmemiş ve istenmeyen sonuçlara da yol açmamalıdır.

Performans ölçümü yapılırken ülkelerde karşılaşılan zorluklar şunlardır: Karmaşık bir yapıya sahip bir çalışmanın amaçlarının tanımlanmasının ve birden çok veya çatışan amaçlara sahip bir çalışma ile ilgilenilmesinin zorluğu, nihai çıktı, kalite ve etkinliğe dair ilişkili ve ölçülebilir (göreceli) hedeflerin noksanlığı, genel amaçlar ile spesifik amaçlar ve hedefler arasında bir korelasyonun yokluğu, performans oluşturulmasında ve kullanılmasında yetkililerin göreceli tecrübesizliği, politik kullanıcılar ve üst düzey yöneticiler tarafından gösterilen ilgi azlığı ve noksanlığı, gerekli bilgi sistemlerinin oluşturulmasına yönelik kaynak noksanlığı, çalışanlar ve sendikalar tarafından zamanında kayda gösterilen direnç ve performans ölçümünün maliyeti ve çok geniş bilgi kaynaklarının hızlı ve verimli bir şekilde birleştirme işinin karmaşıklığı.

Performans Ölçümünde sınırlılıkları da aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz: Yetersiz yetenekler, tatmin edici olmayan amaçların konulması, yenilgiyi kabul edici tavırlar, maliyet bilgisinin noksanlığı, kısa dönemli ölçüm programları, çalışanların dışlanması ve esnek olmamadır.

III. PERFORMANS DENETİM KRİTERLERİ

A) KRİTER KAVRAMI VE KRİTER KAYNAKLARI

Performans denetiminin amacı bir proje veya kurumun faaliyetleri hakkında değerlendirme yapmak ve bir görüş ortaya koymaktır. Ortaya konacak bu görüşün inandırıcı, güvenilir ve saygın olabilmesi için mümkün olduğu kadar açık, belirgin ve hepsinden önemlisi objektif olması gerekir. Objektifliği sağlamanın en güvenilir yolu, kriterler belirlemektir⁹.

⁹ Nevin ATAKAN, Arife COŞKUN ve Melda SONUVAR, *Performans Denetimi Pakistan Uygulaması*, Ankara, TC Sayıştay Başkanlığı, 1995, s, 45.

Doğal ve sosyal bilim dallarında belli sonuçlara ve yargılara ulaşabilmek için kriterlerden oluşan bir çatı kurmak gereği duyulur. Kriter belirlenirken de kısmen veya tamamen ; bilinçli ya da bilinçsiz, günlük yaşantımızda edindiğimiz tecrübelerden ve bilgilerden faydalanırız.

Denetim kriterleri her proje için denetime fiilen başlamadan önce, projenin yöneticileri ile görüşülerek kesinleştirilmelidir.

Denetim kriterleri kavramını şöyle tanımlayabiliriz.

Denetim kriterleri ; denetim uygulaması için kullanılmak üzere, proje faaliyetlerinin performansını ölçen, karşılaştırma yapılabilmesini mümkün kılan ve denetim sonucunda anlamlı yargılara ulaşabilmesini sağlayan standartlardır. Kriterlerin taşınması gereken bazı özelliklerin olması gerekir, bunları şöyle özetleyebiliriz¹⁰: Kriterler kamusal amaçlarla doğrudan ilgili olmalıdır, hizmetler için birden fazla kriter geliştirilmelidir, hedef alınan topluluğun niteliklerini yansıtmalıdır, tam ve açık şekilde tanımlanmalıdır, gerçekçi olmalıdır, düşük maliyete yönelmiş olmalıdırlar, konulara uygun olmalı ve onlara göre biçimlendirilmelidir ve mümkün olduğunca, parasal ve fiziki nitelikte ölçümlenebilir olmalıdır.

Kriterlerin bulunmadığı alanlarda düzenlemeler, direktifler, genelgeler, bildirimler gibi bir çok kaynaktan yararlanılabilir. Kamusal kaynakların ve faaliyetlerin VET sınırları ve amaçları çerçevesinde yönetilip yönetilmediğine ilişkin denetim ancak kriterler aracılığı ile mümkün olmaktadır. Mali denetimde, yasa, tüzük ve yönetmelikler, yönetimin iç düzenlemeleri, mali kurallar, denetim kurumunun kararları, denetim kurumunun talimatları, mahkeme kararları, (varsa federe devletlerin ya da ombudsmanlarının kararları) kriter kaynağı olurken, performans denetiminde ise bütün durumlar için geçerli kabul edilen veya genel olarak saptanan kriterler bulunmaktadır. Onun yerine teşebbüs, program veya projenin niteliğine ve tipine göre hazırlanan ölçüler kullanılmaktadır. Performans denetimi açısından inceleme yapmak istediğimizde, parasal değere ulaşmada kritik önemi olan program veya proje unsurlarını saptamak zorunludur. Performans denetiminin kendisinin bir teknik olmaktan çok, bir kurumun kaynaklarının tutumlu, verimli ve etkin yönetimi üzerine nesnel bir rapor sunabilmek için incelemeye yardım

¹⁰ ATAKAN, COŞKUN ve SONUVAR, s.45.

eden bir kavram olduğu söylenebilir. Kriterler belirlenirken denetçiler açısından aşağıdaki hususlara dikkat edilmelidir¹¹:

Denetçi, projenin başından itibaren tüm gelişmesinin aşamalarını öğrenmeli, bunların içinden önemli olayları belirlemelidir ve proje ait tüm belgeleri gözden geçirmeli, varsa fizibilite raporlarını, bilgisayar dokümanlarını, proje analizlerini kar ve maliyet tahminlerini incelemelidir. Denetçi, projenin performansını ve uygulamaları değerlendirebilmek için yöneticilerin görüşlerini almalıdırlar, konu ile ilgili bilimsel normları ve bunlardaki gelişmeleri takip etmelidir. Projeyi ilgilendiren hükümet politikalarını ve bu politikaların ekonomik etkilerini gözden geçirilmelidir ve denetçi, genel kabul görmüş yönetim prensiplerini ve denetim normlarını çok iyi bilmeli ve bunlardan faydalanmalıdır, benzer projelerde daha önce belirlenmiş kriterler varsa, bunları gözden geçirilmeli ve uygun olanları örnek almalıdır. Projede kullanılan iç değerlendirme kriterleri varsa bunları öğrenmeli ve kendi kriterleri ile karşılaştırmalıdır. Denetçi konu ile ilgili önemli durumları ve tasarladığı kriterleri meslektaşları ve projenin yöneticileri ile tartışmalı, onların önerilerinden de yararlanarak zayıf kriterleri ayıklamalıdır.

Performans denetimde kriter belirlendikten sonra bunlara göre projenin planlama, yürütme ve uygulama / işletme aşamaları değerlendirilir. Bazılarının kriterlere uyduğu bazılarının ise uymadığı görülür. Temel sapmalar belirlendikten sonra bu sapmaların nedenleri konusunda derinlemesine inceleme yapılır.

Bu aşamada yapılacak analizler denetçinin objektif, rasyonel denetim bulgularına ulaşmasına, projenin güçlü ve zayıf yönlerini aydınlatmasına ve tavsiye edebileceği akılcı, değişiklikleri belirlemesine yardımcı olacaktır.

Denetim kriterlerinin başarı ile uygulanabilmesi için şu hususların dikkate alınması gerekecektir: Kriter belirlenirken ve uygulanırken konu ile ilgili mesleki normlara ve uzman görüşlerine ters düşmemek için çaba sarf edilmelidir. Kriterlerin kolay uygulanabilmesi için, çok teknik ve ayrıntılı olmamasına özen göstermelidir. Kriterler denetçinin subjektif yargılarını yansıtmamalı, genel olarak kabul edilebilir olmasına dikkat

¹¹ ATAKAN, COŞKUN ve SONUVAR, s.46.

edilmelidir ve bunların yanı sıra kriterler uygulanırken de, proje yönetimi ile iletişimi sürdürmeli onların görüşleri alınmalıdır.

Denetçiler denetim kriterlerini belirlerken sık sık güçlüklerle karşılaşılır. Bunun nedeni hem belirlenecek kriterin projenin muhtelif bölümlerini ilgilendirmesi hem de değişik kaynaklardan elde edilmesidir. Bu noktada göz önünde bulundurulması faydalı olacak genel esaslar belirlenmesi zorunludur. Önceden belirlenmiş esaslar denetçinin işini kolaylaştıracaktır.

1. Kriter Türleri ve Bazı Uygulanabilir Denetim Kriterleri

Denetim kriterleri, yıllık ve yıllık kalkınma plan dokümanlarından, diğer denetim birimleri ve denetçilerden, benzer denetim kurumlarından, uluslararası kuruluşların koyduğu standartlardan, hükümet politikaları ve kararlarından, yasalar, kurallar ve düzenlemelerden, konuyla ilgili yayınlardan, mesleki örgütlerin çıkardığı akademik bildirilerden, geçmiş performanstan, önceki denetimlerde sağlanmış bilgilerden, yönetim tarafından konulan performans standartlarından, genel kabul görmüş yönetim uygulamalarından, uzmanlarla görüşmelerden sağlanabilir

Projelerde uygulanabilecek bazı genel denetim kriterlerini şöyle örneklebiliriz¹².

i-Proje talep ve esasına dayanmalıdır. Haklı temelleri olmalı, kişisel veya politik etkiler altında uygulanmasına karar verilmiş olmamalıdır. Proje uygulamaya konulmadan önce gerekli fizibilite çalışmaları yapılmış olmalıdır. Fizibilite çalışmalarının, sadece mali açıdan yapılmış olması yeterli değildir. Sosyal gereksinimler, teknik olanaklar, onarım ve bakım çalışmaları ve stratejik zorunluluklar açısından da fizibilite çalışmaları yapılmış olmalıdır. Proje mali açıdan karlı ve ulusal kalkınmayı ve sosyal ihtiyaçları karşılayacak nitelikte ve projenin uygulama yeri, belli alternatiflerin değerlendirilmesi sonucunda seçilmiş olmalıdır.

ii-Muhasebe sistemi tam ve doğru olarak uygulanmalıdır. Sistem, zamanında tam ve doğru bilgi verebilmeli, yanlışlıklar hemen ortaya

¹² Muhammed Akram KHAN, *Performans Denetimi Rehberi II*, (Çev.Derya KUBALI), T.C. Sayıştay s.3.

çıkarılmalıdır. Projede gecikmelere ve buna bağlı maliyet artışlarına meydan vermemek için tüm faaliyetler aşamalar hâlinde belirlenmeli ve projenin düzgün bir şekilde yürümesi için bu aşamalar dikkatle izlenmelidir. Projede faaliyetleri izlemek ve kontrol etmek için belli teknikler kullanılmalıdır. Bu teknikler network diyagramları, çubuk diyagramlar ve benzerleri olabilir.

iii-Ödeneklerin zamanında serbest bırakılmasını sağlayacak bir sistem geliştirilmiş olmalıdır. Ödeneklerin serbest bırakılmasında bir aksama olduğunda, yetkili otoritelere bu gecikme ve neden olduğu zararlar hakkında derhal bilgi verilebilmelidir. Projenin her aşamasında yasal düzenlemelere uygun davranılmış olmalıdır.

Performans denetim teknikleri olarak; anketleri, zaman serilerini, örnekleme, istatistiksel analizleri ve proje analizi sayılabilir.

Performans denetimine ilişkin göstergelere örnekleri aşağıdaki gibi gösterilebilir¹³.

i-Etkinlik:Satış personeli tarafından gerçekleştirilen satış kotası %'si, ürün ya da bölge başına müşteri devri, gerçekleştirilen projeler/planlanan projeler, zamanında teslim edilen mal %'si

ii-Verim- Yararlanma Oranları:En yüksek- en düşük veya düşük hedef düzeyleri, üretim için planlanan malzeme eksikliği %'si, bir siparişin gerçekleşmesinde ortalama toplam maliyetindeki değişme, yüksek oranda bozuk mal veya israf, makine arızası, işgücü (direkt ve endirekt) oranları, ortalama üretim süresi, makine kullanım oranları, yer kullanım oranları, stok devir oranları,

iii- Kalite: Satın alınan mal ve malzemedeki red yüzdesi, red oranları (üretimde), yeniden işleme, düzeltme oranları, stok devir oranları,

iv- Verimlilik: çalışan başına satış, çalışan başına üretim, enerji verimliliği çalışma yaşamının kalitesi, devamsızlık, işçi devir oranı, işçi-işveren uyumsuzluklarının sayısı, kaza sayısı, hedeflenen düzeyi geçen işçilik saatleri,

v-Yenilik:Yeni uygulanan üretim yöntemleri sayısı, yeni yöntem uygulamaları sonucu zaman ve maliyet tasarrufu,

¹³ AKAL, s,140

vi-Karlılık/Bütçeye uygunluk: Bütçelenen satışlara göre gerçekleşen satışlar, hedef düzeylerini aşan bütçe sapmaları,yatırımların getirisi, satışların yüzdesi olarak kar, çalışan başına kar, temettü ödemelerinde artış yüzdesi, borçların toplam varlıklara oranı,

Performans denetiminde denetim kriteri olarak kurum tarafından önerilebilecek kriterlere bir başka örnek; demiryollarında verimlilik ve enerji tasarrufu ile ilgili şu karşılaştırmalar verilebilir¹⁴.

Yolcu taşıma verimliliği:Ülkemizde kişi başına yılda 121 km demiryolu seyahati gerçekleşmekte olup, bu değer 1980-1989 yılları arasında % 9,7 oranında azalmıştır. Tablo 2.4'de görüldüğü gibi 16 ülke arasında insanları demiryoluyla en az seyahat eden ülke Türkiye'dir. Dolayısıyla yolcu taşıma verimliliğimizin oldukça düşük olduğu söylenebilir.

Tablo 2.4 Ülkelere Göre Yolcu Taşıma Verimliliği(yolcu-km/nüfus)

Ülke Demiryolu	Verimlilik			1980 = 100			TCDD=100		
	1980	1985	1989	1980	1985	1989	1980	1985	1989
İngiltere Br	563	536	583	100	95	103	419	407	483
Yunanistan Ch	152	175	201	100	115	133	113	133	167
Almanya Db	658	700	664	100	106	101	490	531	550
Portekiz Cp	615	560	563	100	91	91	458	425	466
Danimarka DSB	655	882	912	100	135	139	487	669	755
İtalya FS	702	682	773	100	98	110	522	522	640
Hollanda NS	630	637	687	100	101	109	469	484	569
Norveç NSB	585	540	509	100	92	87	436	410	421
Avusturya DBB	977	965	1111	100	99	114	727	733	921
İspanya RENFE	361	413	379	100	114	105	269	313	314
İsveç SJ	817	788	713	100	96	87	608	598	591
Fransa SNCF	1007	1122	1143	100	111	114	749	852	947
İsviçre CFF	1440	1454	1645	100	101	114	1072	1104	1363
Belçika SNCB	707	667	646	100	94	91	526	506	536
Türkiye TCDD	134	132	121	100	98	90	100	100	100

Kaynak: İsmet DUMAN ve Zulal GÜNGÖR, "Demiryollarında Verimlilik ve Enerji Tasarrufu", *I. Verimlilik Kongresi Bildirileri*, MPM Yayınları NO: 454, Ankara: 27-29 Kasım 1991, s,297

ii-Yük taşıma:Kişi başına düşen demiryolu yük taşıma miktarı Türkiye'de1989 yılında 133 ton-km iken bu değer İsveç'te 2180 ton-km'dir.1980-1989 yılları arasında % 18.8 artış olmasına rağmen 15 ülke arasında Türkiye'nin sadece Yunanistan' dan iyi düzeyde olduğu

¹⁴ İsmet DUMAN ve Zulal GÜNGÖR, s,296

gözlennmektedir. (Tablo 2.5) Böylece yük taşıma verimliliğimizin de düşük olduğu ortaya çıkmaktadır.

Tablo 2.5 Ülkelere Göre Yük Taşıma Verimliliği(net ton-km/nüfus)

Ülke Demiryolu	Verimlilik			1980 = 100			TCDD=100		
	1980	1985	1989	1980	1985	1989	1980	1985	1989
İngiltere Br	313	284	293	100	91	93	279	176	219
Yunanistan Ch	84	73	66	100	87	78	75	45	49
Almanya Db	1036	1015	986	100	98	95	921	628	739
Portekiz Cp	101	114	164	100	113	162	90	71	123
Danimarka DSB	316	323	329	100	102	104	281	200	246
İtalya FS	326	312	358	100	96	110	290	193	268
Hollanda NS	245	226	210	100	92	86	218	140	157
Norveç NSB	737	691	655	100	94	89	655	428	491
Avusturya DBB	1457	1566	1559	100	107	107	1296	970	1169
İspanya RENFE	281	369	362	100	131	129	250	228	271
İsveç SJ	1915	2048	2180	100	107	114	1704	1268	1634
Fransa SNCF	1277	987	933	100	77	73	1136	611	700
İsviçre CFF	1160	1070	1218	100	92	105	1032	663	913
Belçika SNCB	816	951	937	100	117	115	726	589	702
Türkiye TCDD	112	162	133	100	144	119	100	100	100

Kaynak:İsmet DUMAN ve Zulal GÜNGÖR, “Demiryollarında Verimlilik ve Enerji Tasarrufu”, *I. Verimlilik Kongresi Bildirileri*, MPM Yayınları No: 454, Ankara: 27-29 Kasım 1991, s,297

iii-Enerji verimliliği: Enerji verimliliği Tablo 2.6’ da gösterilmiştir.

Tablo 2.6 Ülkelere Göre Enerji verimliliği(milyon br-km/milyar kcall

Ülke Demiryolu	Verimlilik			1978 = 100			TCDD=100		
	1978	1983	1989	1978	1983	1989	1978	1983	1989
İngiltere Br	4.2	4.5	6.4	100	106	153	147	143	84
Yunanistan Ch	4.9	4.3	-	100	86	-	172	136	-
Almanya Db	9.0	9.0	10.3	100	100	114	316	289	135
Portekiz Cp	-	5.8	9.5	-	92	150	-	186	124
Danimarka DSB	-	4.3	4.9	-	105	118	-	138	64
İtalya FS	10.1	-	-	14.3	100	141	353	-	187
Hollanda NS	9.2	8.3	11.4	100	90	123	322	264	149
Norveç NSB	4.8	6.5	8.3	100	135	171	169	208	108
Avusturya DBB	20,8	6,1	10,6	100	29	51	727	194	138
İspanya RENFE	5.9	9,1	10,7	100	155	182	206	292	141
İsveç SJ	9.7	9,6	15,5	100	98	159	340	306	203
Fransa SNCF	-	-	13,5	-	-	108	-	-	176
İsviçre CFF	8.2	8.4	10,6	100	102	129	287	269	138
Belçika SNCB	6.8	-	10,0	100	-	147	238	-	131
Türkiye TCDD	2.9	3.1	7.6	100	109	267	100	100	100

Kaynak:İsmet DUMAN ve Zulal GÜNGÖR, “Demiryollarında Verimlilik ve Enerji Tasarrufu”,*I. Verimlilik Kongresi Bildirileri*, MPM Yayınları No: 454, Ankara: 27-29 Kasım 1991, s,297

1989 yılında TCDD İşletmesinde birim enerji başına katedilen taşıma mesafesi 7.6 birim kilometre olup, bu değer 178-1989 yılları arasında % 162 oranında artmasına rağmen, 15 ülke arasında yapılan karşılaştırmada demiryollarımızın sadece İngiltere ve Danimarka'dan iyi düzeyde olduğu gözlenmektedir. Buna göre enerji verimliliğimizin de düşük düzeyde olduğu, fakat 1978'den beri artış eğilimine girdiği görülmektedir.

iv- Ülkelere emek verimliliği(milyon br-km/kişi) :TCDD emek verimliliği 347 birim-kişi olup, bu değer 1975-1989 yılları arasında % 38.2 oranında artmıştır. 15 ülke arasında TCDD'nin Yunanistan, İtalya ve Avusturya demiryollarından emek verimliliği açısından iyi düzeyde olduğu, diğer ülkelerle de arasında fazla bir fark bulunmadığı gözlenmektedir.

Tablo 2.7 Ülkelere Emek Verimliliği(milyon br-km/kişi)

	Verimlilik			1975 = 100			TCDD=100		
	1975	1985	1989	1975	1985	1989	1975	1985	1989
Ülke Demiryolu									
İngiltere Br	279	260	395	100	93	141	111	88	114
Yunanistan Ch	202	163	210	100	81	104	80	55	61
Almanya Db	236	369	440	100	156	187	94	125	127
Portekiz Cp	223	317	352	100	142	158	89	107	101
Danimarka DSB	284	285	397	100	100	140	113	96	115
İtalya FS	238	264	315	100	111	132	95	89	91
Hollanda NS	424	466	506	100	110	120	169	158	146
Norveç NSB	239	321	461	100	134	192	95	109	133
Avusturya DBB	224	269	319	100	120	142	89	91	92
İspanya RENFE	397	455	573	100	115	144	158	154	165
İsveç SJ	577	649	1218	100	112	211	230	220	351
Fransa NCF	436	479	590	100	110	135	174	162	170
İsviçre CFF	333	438	522	100	132	157	133	148	150
Belçika SNCB	242	275	376	100	114	155	96	92	108
Türkiye TCDD	244	218	283	100	89	116	97	74	82

Kaynak:İsmet DUMAN ve Zual GÜNGÖR, "Demiryollarında Verimlilik ve Enerji Tasarrufu", *I. Verimlilik Kongresi Bildirileri*, MPM Yayınları No: 454, Ankara, 27-29 Kasım 1991, s,298

v- Çeken araçlar verimliliği: TCDD çeken araçlar verimliliği 12.6 birim-km/BG olup, 175-1987 yılları arasında ' 82.6 artış göstermiştir. 15 ülke arasında TCDD 6. sırada yer almıştır. Fakat TCDD çeken araçlar verimliliğinin yüksek oluşu lokomotif kapasitesinin diğer demiryollarına göre düşük oluşundan kaynaklanmaktadır.

Tablo 2.8 Ülkelere Göre Çeken Araçlar Verimliliği (Milyon br-km/1000 hp)

	Verimlilik			1975 = 100			TCDD=100		
	1975	1980	1987	1975	1980	1987	1975	1980	1989
Ülke Demiryolu									
İngiltere Br	9.1	5.6	13.2	100	62	145	131	100	105
Yunanistan Ch	3.8	5.2	9.0	100	139	239	54	92	71
Almanya Db	5.2	5.5	10.0	100	106	194	74	97	80
Portekiz Cp	9.3	11.5	-	100	124	-	134	203	-
Danimarka DSB	7.1	6.3	14.0	100	88	196	103	111	111
İtalya FS	7.1	7.2	-	100	101	-	103	128	-
Hollanda NS	8.4	8.8	15.0	100	105	180	121	155	120
Norveç NSB	5.4	5.8	10.8	100	108	190	78	103	82
Avusturya DBB	5.8	5.5	-	100	94	-	84	97	-
İspanya RENFE	9.7	8.5	12.4	100	88	128	139	150	99
İsveç SJ	7.5	7.3	13.1	100	98	175	108	130	104
Fransa SNCF	9.2	8.8	13.1	100	97	143	132	156	104
İsviçre CFF	3.5	3.8	7.1	100	108	206	51	67	56
Belçika SNCB	7.1	7.0	9.7	100	97	136	103	123	77
Türkiye TCDD	6.9	5.7	12.6	100	82	181	100	100	100

Kaynak: İsmet DUMAN ve Zulal GÜNGÖR, "Demiryollarında Verimlilik ve Enerji Tasarrufu", *I. Verimlilik Kongresi Bildirileri*, MPM Yayınları NO: 454, Ankara: 27-29 Kasım 1991, s,298

Performans göstergeleri ile ilgili diğer bir kriterde hastanelerdeki maliyet etkinliği, personel etkinliği, yatak etkinliği, (yatak işgal oranı, yatak devir hızları), hekim ve hemşire etkinliği, mali etkinlik göstergeleri, gelir gider etkinlik göstergeleridir. 1989 yılı rakamlarıyla, AT ülkelerinde, ortalama olarak 385 kişiye bir hekim, yine bu ülkelerde 92 kişiye bir hasta yatağı düşerken, Türkiye’de ise ortalama olarak 1213 bir hekim, 421 kişiye bir hasta yatağı düşmektedir. AT ülkelerinde % 80-85 arasında gerçekleşen kapasite kullanım oranının ülkemizde % 57 dolayında olması, yetersiz kaynakların bir de kötü kullanılarak büyük kaynak israfına neden olduğunu ortaya çıkarmaktadır¹⁵.

Bankalardaki etkinlik göstergelerini de; toplam gelirler/toplam giderler, faiz gelirleri/faiz giderleri, faiz dışı gelirler/ faiz dışı giderler, takipteki krediler/toplam krediler, toplam krediler/toplam mevduat, toplam krediler/toplam aktif, net kar/ortalama aktifler, net kar ortalama öz kaynaklar, vergi öncesi kar/toplam krediler, vergi öncesi kar/ mevduat, takipteki alacak sonrası net faiz geliri/ ortalama toplam aktifler, takipteki

¹⁵ Hülya KISAER, "Hastanelerde Maliyet-Etkinlik ve Performans Analizi", *I. Verimlilik Kongresi Bildirileri*, Ankara, MPM Yayınları No: 454, 1991, s,397-404.

alacak sonrası net faiz geliri/mevduat, takipteki alacak sonrası net faiz geliri/toplam krediler,takipteki alacak sonrası net faiz geliri / toplam krediler+menkul değerler cüzdanı, personel giderleri/takipteki alacak sonrası net faiz geliri, personel giderleri/mevduat, mevduat/personel sayısı, toplam krediler/personel sayısı, vergi öncesi net kar/personel sayısı, takipteki alacak sonrası net faiz geliri/personel sayısı, toplam aktif/personel sayısı, toplam aktif/şube sayısı, mevduat/ şube sayısı, toplam krediler/şube sayısı, takipteki alacak sonrası net faiz geliri/ şube sayısı olarak belirtilir¹⁶. Bu konu ile her ayrı göstergenin mukayesesine gidilmemiş ve sadece başlık olarak belirtilmiştir.

Eğitimin etkinliği konusunda ise en fazla üzerinde durulan kriter farklı eğitim düzeylerinde öğrenci/öğretmen oranlarıdır, ayrıca maliyet artış katsayısı, tekrarlayan yıl ve tekrarlayan öğrenci sayısı da diğer kriterler olmaktadır¹⁷

IV.SONUÇ

Performans denetiminde en önemli unsurlardan biri performans ölçümü ve performans kriterleridir. Denetimin amacına ulaşması için kriterlerin belirlenmesi ve bu kriterlerin uygulanabilir, somut kriterler olması gerekmektedir. Kamu kesimi tarafından sunulan mal ve hizmetlerin faydalarının ölçülememesi kriter tespitini güçleştirmektedir. Son yıllarda kamu kesimi faaliyetlerinin değerlendirilmesi amacıyla yeni kriterler ortaya konmaya başlanmıştır. Ancak bunların yeterli olduğunu söylemek güçtür.

Performans ölçümü yapılırken ülkelerde karşılaşılan zorlukları da şu şekilde belirtebiliriz; Karmaşık bir yapıya sahip bir çalışmanın amaçlarının tanımlanmasının ve birden çok veya çatışan amaçlara sahip bir çalışma ile ilgilenilmesinin zorluğu, nihai çıktı, kalite ve etkinliğe dair ilişkili ve ölçülebilir (göreceli) hedeflerin noksanlığı, genel amaçlar ile

¹⁶ Abdullah ERGİN ve Nevzat AYPEK, "Ticari Bankalarda Etkinlik ve Verimlilik", 3. Verimlilik Kongresi, MPM Yayın No:599, Ankara, 1997, s,315-329.

¹⁷ Deniz GÜLBEDEN, *Eğitimin Etkinliği ve Türkiye' de Öğretim ile Ekonomik Gelişme Ölçüleri Arasındaki İlişkiler*,MPM Yayınları No:450, Ankara,1991,44-83.

spesifik amaçlar ve hedefler arasında bir korelasyonun yokluğu, performans oluşturulmasında ve kullanılmasında yetkililerin göreceli tecrubesizliği, politik kullanıcılar ve üst düzey yöneticiler tarafından gösterilen ilgi azlığı ve noksanlığı, gerekli bilgi sistemlerinin oluşturulmasına yönelik kaynak noksanlığı, çalışanlar ve sendikalar tarafından zamanında kayda gösterilen direnç ve performans ölümünün maliyeti ve çok geniş bilgi kaynaklarının hızlı ve verimli bir şekilde birleştirme işinin karmaşıklığı.

Performans ölümünde sınırlılıkları da aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz: Yetersiz yetenekler, tatmin edici olmayan amaçların konulması, yenilgiyi kabul edici tavırlar, maliyet bilgisinin noksanlığı, kısa dönemli ölüm programları, çalışanların dışlanması ve esnek olmamadır.

Bütün bu güçlük ve sınırlılıklara rağmen performans denetiminde ölüm ve kriterler konusundaki yeni gelişmeler denetimin amacına ulaşmasını kolaylaştıracak ve böylece kamu kaynaklarının etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine uygun kullanılmasını sağlayacaktır, rüşvet, yolsuzluk ve suistimal de önlenecektir.

ABSTRACT

Performance measurement in the public organisation not only provides support for more better decisions to be taken but also help decision makers make a connection between performance and budget.

It is necessary for every governmental programmes and activities to have an independent and meaningful output as well as a measurement for this output in order to determine the extent of efficiency, effectiveness and economy in the production process of public goods and services. The meaning of performance measurement is the determination of appropriate criteria for each programme and assessment of the results of that programme on the basis of these criteria.

ÖZET

Kamu kurumlarında performans ölçümü daha iyi kararların alınmasını desteklemektedir. Karar alıcılara performans performans ve bütçe arasında bağlantılar kurmada da yardımcı olmaktadır.

Kamu mal ve hizmet üretiminde verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun sağlanıp sağlanmadığının belirlenmesi için; kamu faaliyetlerinin tümüne uygulanma imkanı sınırlı olmakla beraber her program ve faaliyetin bağımsız ve anlamlı bir nihai çıktısının olması ve bu çıktılarının ölçülmesi gerekir. Bu ölçüm, her bir programa uygun kriterler belirlenmesi ve elde edilen sonuçların bu kriterlerle değerlendirilmesi demektir.

Performans göstergeleri ölçülebilir ve homojen olmalıdır. Değerlendirilen organizasyonunun performansı dışındaki faktörlerden etkilenmemeli ve çıktı bilgisi, uygun bir maliyetle toplanabilir olmalıdır.

Performans denetiminde kriterlerin bulunmadığı alanlarda düzenlemeler, direktifler, genelgeler, bildirimler gibi bir çok kaynaktan yararlanılabilir.

KAYNAKÇA

- AKAL,Zühal , *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi Çok Yönlü Performans Göstergeleri*, Ankara, MPM Yayını No: 473, 1998.
- ATAKAN, Nevin, COŞKUN, Arife ve SONUVAR, Melda. *Performans Denetimi Pakistan Uygulaması*, Ankara,TC Sayıştay Başkanlığı, 1995.
- ERGİN, Abdullah ve AYPEK, Nevzat. "Ticari Bankalarda Etkinlik ve Verimlilik", 3. *Verimlilik Kongresi*, Ankara MPM Yayın No:599, 1997.
- FALAY, Nihat , *Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli*, İstanbul , İ.Ü. Yayın No: 2532, İktisat Fakültesi Yayın No: 429, 1979.
- GÜLBEDEN,Deniz, *Eğitimin Etkinliği ve Türkiye' de Öğretim ile Ekonomik Gelişme Ölçüleri Arasındaki İlişkiler*, Ankara, MPM Yayınları No:450, 1991.
- KHAN, Muhammed Akram, *Performans Denetimi Rehberi II*, (Çev.Derya KUBALI),Ankara,T.C.Sayıştay Başkanlığı, 1995.
- KISAER,Hülya, "Hastanelerde Maliyet-Etkinlik ve Performans Analizi", *I. Verimlilik Kongresi Bildirileri*, Ankara, MPM Yayınları NO: 454, 1991.
- OECD, *Performance Management in Government: Performance Measurement And Results-Oriented*, Paris, OECD, 1994.
- SLOVAN,Nick, "The Objectives and Performance Measurement of Performance Audit", *Performance Auditing and the Modernisation of Government* , Paris, OECD, 1996.
- SORBER, A, "Developing and using Performance Measurement: The Nether ands experience", *Performance Management in Government*, Paris, OCDE ,1996.

