



**T.C. SAYIŞTAY**  
**135. KURULUŞ YILDÖNÜMÜ YAYINLARI**

**İNCELEME**  
**KONUSUNUN**  
**SEÇİMİ**

**ÇEVİRİ DİZİSİ**  
**ANKARA, 1997**

**T.C. SAYIŞTAY**

**135. KURULUŞ YILDÖNÖMÖ YAYINLARI**

**İNCELEME  
KONUSUNUN  
SEÇİMİ**

**ÇEVİRİ DİZİSİ  
ANKARA, 1997**

Özgün Adı

"Study Selection"

İngiltere Sayıştay'ı (NAO) tarafından yayımlanan (1993) kitapçığının  
İngilizce nüshasından dilimize aktarılmıştır.

Sayıştay mensuplarının kullanımı için bastırılmıştır.

Çeviri Dizisi Yayın No : 13

Birinci Basım

Aralık, 1997

## SUNUŐ

İngiltere Sayıştay'ı pratiğinde performans incelemesi dokuz aőamadan oluşan bir yaklaşım çerçevesinde ele alınıp biçimlendirilmektedir. Neyin inceleneceğinin kararlaőtırılması ya da "inceleme konusunun seçimi" aşamalar zincirinin ilk ve göreceli olarak en önemli halkalarından biridir. Bu bakımdan meslek mensuplarımızın bu kitapçığa sık sık başvurma ihtiyacında olacaklarını düşünüyorum.

Kuőkusuz kitapçıktaki bilgilerin özümşenmesi ve ülkemiz koşullarına adapte edilmesi zaman alacaktır ve somut olayların zenginliği yaőandıkça gerçekleşebilecektir.

Bu vesileyle çeviri metninin redaksiyonunda ve yer yer yeniden çevrilmesinde görev üstlenen Uzman Denetçiler Sacit YÖRÜKER ile Gül NOGAY'a ve dizgisinde ve bas-kısında emeği geçen mensuplarımıza teşekkür ederim.



Prof.Dr.M. Kâmil MUTLUER

Sayıştay Başkanı

## İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
<b>Önsöz</b>	i
Performans Denetimi Stratejik Planlamasına Genel Bir Bakış .....	1
Planlama Aşaması 1 : Üst Düzey İnceleme .....	4
Planlama Aşaması 2 : Kanıt Toplama ve Başlangıç Analizi .....	7
Planlama Aşaması 3 : Denetim Stratejisi ve İnceleme Teklifleri .....	22
Planlama Aşaması 4 : İnceleme Tekliflerinin Detaylandırılması .....	32
<b>Ekler</b>	
I. Stratejik Planlamaya İlişkin Belgesel Bilgi Kaynakları .....	38
II. Yaygın Olarak Kullanılan Politika Araçları .....	47
III. Alan Stratejileri .....	53

## ÖNSÖZ

Son yıllarda kamu hizmetlerinin yapısında, sistemlerinde ve görünümünde değişiklikler olmuştur. NAO,<sup>(\*)</sup> Performans denetim<sup>(\*\*)</sup> çalışmalarında ve özellikle inceleme konusunun sürecinde bu değişiklikleri gözönüne almak zorundadır. "Yapılandırılmış yaklaşım"ın ana unsurları geçerliliğini korumakla birlikte bu rehberde denetim alanının incelenme biçimine aşağıdaki önemli değişiklikler getirilmektedir.

- kamu kuruluşlarınca üretilen (ve genellikle yayımlanan) artan miktar ve kalitedeki performans bilgisinden tam anlamıyla yararlanmak;
- performans risk değerlendirmelerini, saptanan olgular veya rakamlarla daha yakından ilişkilendirmek;
- performans incelemelerinin, performansını geliştirmek için tek yol olmadığını benimseyen denetim stratejilerini oluşturmak ve alternatif denetim faaliyetlerinin dikkate alınmasını özendirmek;
- eldeki zaman ve kaynaklar çerçevesinde yapılabilir olan ve performans üzerinde direkt etkisi olacağı beklenen performans incelemelerini seçmek.

Bu rehberde, bu değişikliklerin nasıl uygulanacağı konusunda tavsiyeler yer almaktadır. Bu rehberi, "İnceleme Tasarımı" adlı rehberle birlikte değerlendirin. Bu sizi, daha net ve gerçekçi inceleme tekliflerine, yetkin bir stratejiye ulaştıracaktır.

-----  
\* (NAO) National Audit Office- İngiltere Sayıştay'ı (Çev.İnc.Hey. Notu).

\*\* İngilizce metinde geçen "Value for money" (VFM) terimi hedef okuyucu kitlesi dikkate alınarak "performans denetimi" terimiyle dilimize aktarılmıştır (Çev.İnc.Hey. Notu).

Bu strateji, denetlenen kurumlar üst yönetimlerine onların kendi hizmetlerine bakış açlarına katkıda bulunacak sunuşlar yapılmasını desteklemelidir. Keza bu strateji denetlenen kurumların hizmetlerinin karmaşıklığı ve karşılaştıkları sorunlar ile sınırlamaları iyice kavradığımızı gösteren sunuşları da desteklemelidir.

Rehber, tüm olasılıkları kapsayan bir tesvir edici model geliştirememekte ve en yüksek düzeyde inceleme için gerekli olan derinliğe ya da sıklığa ilişkin "normlar" getirememektedir. Eğer rehberin özüne profesyonelce vakıf olunursa, sonuç, daha detaylı bir çalışma için temel oluşturacak olan rasyonel, tutarlı ve istikrarlı bir planlama olacaktır.

# Performans Denetimi Stratejik Planlamasına Genel Bakış

## Giriş

- 1.1 Stratejik planlama birçok değişik faaliyeti içerir ve daha fazla çalışmayı gerektirdiği gibi planlanmış çıktılarda artışa yol açabilir. Ama, belki de en önemli çıktılar, performans çalışmaları için yapılan tekliflerdir. Bu bölüm, rehberin geri kalan bölümlerinde ele alınacak stratejik planlamanın ana aşamalarının tanımlanması amacıyla başarılı bir performans incelemesinin özelliklerini işlemektedir.

## İyi bir inceleme nelerden oluşur ?

- 1.2 Sayıştay Başkanına göre başarılı bir performans denetimi raporu :
- incelenilen konunun plan hedefi ile bu hedefi gerçekleştirmek için yararlanılan araçların açık bir tanımını içermelidir;
  - ilginç ve önemli yargılar içermelidir. Raporlar, örneğin, yeterli koordinasyonun ne olduğunu belirtmeden "NAO, yetersiz koordinasyon kanıtları buldu" veya yeterli çabanın ne olduğunu söylemeden "NAO, işin niteliğine uygun yeterli personel bulmak için yeterli çabanın gösterildiği konusunda ikna olmadı" demekle yetinmemelidir. Raporlarda bürokratik uygunsuzluklar tanımlanırken alışagelmış bayat ve beylik deyimlerin temcit pilavı gibi tekrarıyla iktifa edinilmemelidir. Raporlar yeni şeyler söylemeli, yeni bakış açıları önermeli ve politikanın nasıl uygulanmakta olduğu konusunda yeni görüşler üretmelidir;
  - etkili bir basın ve medya tepkisi sağlamalıdır;
  - Kamu Hesapları Komitesinde, komite üyelerinin raporu ve rapor özetini okumalarına ve sorularının büyük çoğunluğunu rapor içeriğine göre sormalarına dayalı canlı bir tartışma ortamı yaratmalıdır. Raporlar komite üyelerinin tek-



rar düşünmelerine veya onların araştırma asistanlarından tekrar düşünmelerini istemelerine veyahut bizim onların önlerine getirdiklerimizden farklı yeni sorular sormalarına yol açmamalıdır;

- Sayıştay raporu ve Kamu Hesapları Komitesi müzakereleri temelinde, Kamu Hesapları Komitesince yapılan tavsiyelerin Hükümetçe kabul edildiğinin "Hazine Raporu"nda belirtilmesine yol açmalı ve kapsayıcı bir komite raporunun hazırlanmasına imkân sağlamalıdır. Bu başarının temelinde söylediklerimizle gerçek hayatın uyuşması yatmaktadır. Bu faktörler inceleme konusunun seçimi süreci boyunca akıldan çıkarılmamalıdır.

### **Bir strateji geliştirmek ve inceleme konularını seçmek için temel aşamalar nelerdir ?**

1.3 Stratejik planlamanın ana amaçları; kamu faaliyetlerindeki gerçek ya da potansiyel yetersiz performansı belirlemek, performansı geliştirmek amacıyla yapılacak incelemeleri ve diğer denetim faaliyetlerini saptamaktır. Denetim kaynaklarının tahsisinde belli bir rasyonellik sağlamak ve bilinçsizce bir politik taraflılık içinde olmaksızın kaçınmak amacıyla NAO, denetim alanlarının belirlenmesinde, aşağıdaki aşamaları içeren yapılandırılmış bir yaklaşım benimsemiştir.

**1. Aşama :** Denetlenen kuruluşun ve onun birimlerinin misyonlarının belirlenmesi, bunların nasıl çalıştığı ve birbirleriyle ilişkilerinin ne olduğunun anlaşılması amacıyla denetlenen kuruluşun bir bütün olarak üst seviyede incelenmesidir. İnceleme kurum raporları, yönetim planları ve üst düzey yöneticilerle yapılan görüşmeler gibi ana belgeler aracılığıyla yıllık hedeflere göre ana amaç ve hedefleri, faaliyetleri ve performansı belirler. Bu bilgi daha sonra, strateji çalışmasına genel yaklaşımı teyit etmek; denetlenen kuruluşu uygun alt gruplarda analiz etmek ve yeni, güncel veya tartışmalı konuları araştırmak üzere kullanılabilir.

**2. Aşama :** Kanıt toplama ve başlangıç analizi. Bu aşama, üç değişik perspektiften kolayca sağlanacak bilginin derlenmesini içerir: Hedefler ve sonuçlar; politika araçları ve yönetim; üçüncü kişilerin görüşleri. Başlangıçta analiz her bir perspektiften, performansın ve performans risklerinin(\*) değerlendirilmesine yoğunlaşır.

**3. Aşama :** Denetim stratejisi ve inceleme teklifleri. Her üç perspektiften elde edilen bulgular bir araya getirilir ve gerekirse, boşluklar, aykırılıklar ve bağlantılar belirli delil toplama çalışmalarıyla izlenir. Yetersiz performans veya gelişme gerektiren alan tespit edildiğinde, kurumsal girişim için destek, informel denetim faaliyeti ve NAO tarafından dışarıya yaptırılacak performans denetimleri dahil olmak üzere çeşitli değişiklikleri mümkün kılacak bir denetim stratejisi geliştirilir. NAO çalışmaları için uygun konular öncelik ve uygulanabilirlik faktörlerine bağlı olarak plana alınır.

**4. Aşama :** 1. ve 2. yıllar için inceleme teklifleri. İnceleme konularına ilişkin düşünceler, ilgi alanımız, sağlanacak etki ile uygulanabilir, üzerinde yoğunlaşmış önemli konuların özellikleri dikkate alınarak detaylandırılır.

**1.4** Bu kitapçığın bundan sonraki bölümleri, bu aşamaların her birini ele almakta, içeriği ile alınması gereken kararlar konusunda ayrıntılı bilgi vermektedir.

---

\* Performans riski olarak Türkçe'ye aktarılan kavram tutumluluk, verimlilik ve etkinliğe ulaşılmaması veya ulaşılmama ihtimalinin bulunması anlamını içermektedir. (Çeviri İnceleme Heyetinin Notu)

## Planlama Aşaması 1 : Üst Düzey İnceleme

2.1 İnceleme konusunun seçiminde ilk aşama, denetlenen hakkında üst düzey olguları toplamaktır. Bu uygulamanın hedefleri şunlardır :

- denetlenen kurumun hedefleri ve faaliyetleri hakkında kapsamlı bir fikre sahip olduğumuzu teyit etmek;
- denetlenen kurumun herhangi bir bölümünün strateji amaçlarımız bakımından rasyonel ve yararlı olmaya devam ettiğini teyit etmek;
- yakın geçmişte meydana gelen ve gelecekte olması muhtemel olaylar ile mevcut stratejiyi dikkate alarak, denetlenen kurumda özel önem verilmeye değer alanlara dikkat çekerek stratejik planlama yaklaşımını ve gelecek yıl güncelleştirmelerini gözden geçirmek.

2.2 Denetlenen kurum hakkında açık, basit ama kapsamlı bir fikir, aşağıdaki bilgiler toplanmak suretiyle sağlanabilir:

- amaçları ve hedefleri nelerdir ?
- ana faaliyetler nelerdir : büyük yeni girişimler söz konusu mu ?
- faaliyetleri gerçekleştirmek için hangi kaynaklar kullanılmıştır ?
- performans nasıl ölçülüyor, örneğin, hangi hedefler belirlenmiş ?
- ana politika araçları nelerdir ?
- kurum, faaliyetleri gerçekleştirmek için nasıl organize olmuştur ?
- kurum faaliyetlerinden yararlananlar kimlerdir ?

Bunların çoğu, denetlenen kurumların kurumsal ve stratejik planlama sistemleri ve dokümanlarından sağlanabilir. Daha ayrıntılı bilgi için EK 1'e bakınız.

**2.3** Denetlenen kurumun strateji amaçları açısından bölümlere ayırma ihtiyacına ilişkin kararlar :

- tam anlamıyla ayrı ve farklı amaç ve hedef gruplarının varlığına;
- kurumsal ana faaliyetlerin benzerliğine veya farklılığına;
- kullanılan kaynakların ölçeğine veya faaliyetlerin ekonomik etkilerine;
- denetlenen kurumun iç yapısına veya diğer kamu kurumları veya onlara hizmet sağlayanlar ile onların hizmetlerinden yararlanlarla olan ilişkilerine;
- denetim kurumun farklı bölümlerinde farklı yönetim tarzlarının bulunmasına;

bağlı olacaktır.

**2.4** Denetim alanının bu şekilde üst düzeyde incelenmesi, cari yıl stratejisi için güncelleştirme ve değerlendirme faaliyetlerinin gözden geçirilmesi ve yeniden değerlendirilmesi fırsatını da sağlar. Normal olarak, önceki strateji, NAO ve kurum üst yönetiminden alınan yorumlar ve son stratejiden sonraki önemli gelişmeler, daha yoğun incelemeyi gerektiren konuları gösterecektir: Bunlar sonraki planın 1. ve 2. yıllar için önerilen inceleme konuları; veya politika veya sistemlerde büyük değişikliklere uğrayacak faaliyetler olabilir. Öte yandan, tamamen yeni bir kuruluşla karşılaşılırsa, kuruluş faaliyetlerinin kapsamlı bir resmini oluşturmak için konu alanlarını eşit şekilde kapsayacak bir plan yapılması uygun olabilir.

**2.5** Ayrıca, inceleme, strateji sürecine uygun uzmanlıkta personel tahsisi için plan yapmaya imkân verir. Kıdemli denetçiler bilgi toplama ve analiz konularında yardımcı olup fikirler ileri sürerken, daha deneyimli performans denetçilerine bulguların önemlilik derecesini değerlendirmek ve strateji ile spesifik çalışma teklifleri

geliştirmek için ihtiyaç duyulur. Denetlenen kurumların üst yönetimleriyle yapılan toplantılar gibi belli faaliyetler NAO üst yönetiminin katılımını gerektirir. NAO üst yönetiminin bu faaliyetlere katılmaması halinde denetlenen kuruluşlarla iyi ilişkiler sürdürülmesi zorlaşacak ve denetlenen kuruluş üst yönetiminin yorumlarının değeri derin yönetim tecrübesi olmayan kişiler elinde azalabilecektir.

- 2.6 Halihazırda birçok birim stratejisinin formüle edilmesinde akademisyenler veya araştırma enstitüleri üyeleri gibi kurum dışındaki uzmanların tavsiyelerinden yararlanılmaktadır. Bu kişiler mevcut araştırma ve ilgili tekniklere derinlik kazandırmakla kalmaz, zaman içinde faaliyet ve politikaların gelişmesine ve değişim dinamiklerine de katkıda bulunurlar.
- 2.7 Bu aşamanın zamanlaması, birimin planlama uygulamalarına ve denetlenen kuruluşun koşullarına bağlıdır. Fakat işin genellikle bir önceki strateji döneminin sonunda yani Şubat ayında yapılması ve böylece son dönemden dersler çıkararak gelecek yılın çıktılarını etkileyecek zaman sağlanması uygun olacaktır.

## Planlama Aşaması 2 : Kanıt Toplama ve Başlangıç Analizi

3.1 Stratejik planlama genel yaklaşımının tanımlanmasından ve teyidinden sonraki adım, denetim alanındaki farklı bölümlerden daha ayrıntılı bilgi toplamak ve bu bilgiyi analiz etmektir. Aranılan bilginin özelliği, denetlenen kuruluşun ve potansiyel performansının en düşük maliyetle anlaşılabilmesine imkân sağlamasıdır. Değişik koşullar, farklı kaynaklardan farklı bilgilerin toplanmasını gerektirecektir. Fakat tek bir kaynağın, örneğin kurumsal üst yönetim sisteminin, arzulan kapsama görüş açısı sağlaması çok olağan değildir.

3.2 Performansa değişik açılardan yaklaşan üç bilgi seti vardır ve genellikle stratejik planlamanın her üçünün de kapsanması, külfetine degecektir. Bilgi setleri şunlardır:

- formel hesap verme sorumluluk zincirinin halkasını oluşturan bilgiler (amaçlar, hedefler, yıllık hedefler, kaynaklar, çıktılar ve performans ölçüm verileri).
- yönetim sistemleri, yönetim yapıları, kaynakların kalitesi, politika araçları ve bunların işleyişleri ile ilgili bilgiler.
- denetlenen kuruluşun performansı hakkında üçüncü kişilerden sağlanan bilgiler.

3.3 Bir ölçüde, bu kaynaklar birbirleriyle iç içe geçer ve bir sağlam kaynaktan sağlanan bilgi diğerindeki açığı kapatır. Aşağıdaki paragraflarda kanıt toplama, analiz etme ve değerlendirme süreçleri ele alınmaktadır. Ancak akılda tutulması gereken bazı genel prensipler vardır :

- kapsam : sorumluluk alanımıza giren kamu faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve tutumluluğu ile bunların performans üzerindeki belirgin etkileri hakkında görüş sahibi olmalıyız.

- düzey : planlama aşamalarında ilgi, normal olarak, üst düzeyde bilgi üzerinde yoğunlaşmıştır. Ancak kolaylıkla elde edilen bilgiyi kabul etmek yerine, ne düzeyde bilginin, performansın olası durumunu göstereceğine karar vermeye ihtiyaç vardır.
- geçerlilik ve güvenilirlik : toplanan bilgi, düşündüğümüz belirli ölçüm ve değerlendirme amaçları için uygun olmalıdır ve bilgi akılcı planlama kararlarına imkân verecek yeterli güvenilirlikte olmalıdır.

**3.4** Her bir setteki bilgi toplanıp analiz edildiğinde, sonuçlar, teyit edilmek veya belirgin çelişkileri ve tutarsızlıkları ortaya çıkarmak amacıyla diğer iki setteki sonuçlarla karşılaştırılabilir. (Aşama 3'te ele alınmıştır.) Bu bizi, boşlukları kapatmak ve çelişkileri gidermek için bir miktar ek çalışmayı gerektiren karşılıklı etkileşimli bir sürece götürür. Bütünün kapsanması önemli olup bu süreç içinde nereden başladığının önemi yoktur.

### **A. Hesap Verme Sorumluluk Zinciri**

**3.5** Denetlenen kuruluşu, belirlenen amaçlar ve hedeflere göre performansı bakımından değerlendirmek, bir dış araştırmacı için, ve özellikle politika analizi sınırlarını geçmemeye özen göstermesi gereken dış denetçi için, izlenmesi gereken doğal bir yoldur. Bu yaklaşımın uygulanması hedeflerin daha spesifik hale getirilmesi ve gelişmelerin daha iyi ölçülmesine yönelik "Mali Yönetim Girişimi"nin 1982 yılında başlamasıyla kolaylaşmıştır. Piyasa araştırma kurumlarının oluşturulması ve piyasa araştırmalarının yapılmaya başlaması performans ölçümleme ve raporlama faaliyetleri üzerindeki baskıyı sürdürmüştür.

**3.6** Denetçi, bu alanlarda toplanan bilgileri şu amaçlarla kullanacaktır :

- Hükümet amaç ve hedeflerinin oluşturulması ve inceleme tekliflerinin politika belirleme (siyasa) alanına girmemesinin sağlanması;

- Hükümetin karşılaştığı zorlukların derecesinin değerlendirilmesi ve bu zorlukların bünyesel performans risk değerlendirilmesine dönüştürülmesi;
- kullanılan kaynakların ve rapora alınan sonuçların analiz edilmesi, ilk anda karşılaşılan başarı ya da başarısızlıkların değerlendirilmesi, hizmetler veya birimler arasında veyahut zaman içinde oluşabilecek düzensizliklerin belirlenmesi.

Aşağıdaki paragraflarda bu noktalar ayrıntılı biçimde ele alınmaktadır.

### **(i) Amaçlar ve hedefler**

- 3.7 Bu bilginin, anlamlı olmasının iki nedeni vardır. İlk olarak, üst düzey amaç ve hedefler Hükümetin neyi başarmak istediğini, başka bir deyişle kamu faaliyetlerinin ve bizim performans denetimlerimizin temelini oluşturan politika hedeflerini belirler. Yanlışlıkla politika tercih alanlarına girmemize karşı bir önlem almak istiyorsak, politika hedeflerini tam anlamıyla anlamamız gerekir.
- 3.8 Yüksek düzeyde bilgi normal olarak, yıllık planlar ve raporlar gibi yayımlanmış belgelerde bulunabilir. Oysa daha ayrıntılı hedefler, ancak denetlenen kurum bünyesindeki üst yönetim sistemleri ile diğer planlama ve izleme sistemlerinde yer alır. Bu hedefler, kesin, ölçülebilir ve sayısal olarak ifade edilebilir olmalıdır. Ancak, en iyisi hedeflerin genel amaçların sadece spesifik yönleriyle ilgili olmasıdır. Bu nedenle, hedefler orta düzey yönetimin günlük performansı hakkında iyi bir fikir verdiği halde, genel amaçların toplam başarısını göstermeyebilir.
- 3.9 Uygulamada, hedeflerdeki belli bir dereceye kadar olan belirsizlik veya eksikliğin performans üzerinde önemli bir etkisi olmayabilir. Bu durum, tekil olaylarda mesleki takdire başvurulmasını gerektirir veya hızla değişen koşullar, hedeflerin ayrıntılı olarak ifadesini engeller. Ancak, hedeflerin ciddi hata veya eksiklikler içermediğinden ve örneğin tutumluluk ile hizmet kalitesi hedefleri arasındaki herhangi bir çelişkinin tam anlamıyla belirlenip çözümlendiğinden emin olmamız gerekir. Eğer, proje veya programın uygulaması sırasında önemli kararlar almak zorunda kalan



personel, genel amaçlar konusunda tereddüt gösteriyorsa veya kararda yer alacak ana unsurların önceliği konusunda mutabık değilse, o zaman kararların tutarsız olması ve/veya programın istenilenden farklı bir yöne gitmesi gibi bir risk söz konusu olur.

**3.10** İkinci olarak, politika amaç ve hedeflerine ilişkin bilgi ile Hükümet'in değiştirmek veya korumak istediği koşul ve durumlardan Hükümetin bizzat kendisinin belirlediği görevin bünyesel zorluğunun anlaşılmasından yararlanır. Bu, aynı zamanda, karşılaşılan belirli riskleri: örneğin, yoksulluğu azaltmak veya sınai faaliyetleri özendirmek veyahut tekel durumundaki pasaport hizmetlerinin verimli bir şekilde yürütülmesinin teşvik etmek gibi etkin araçların tasarlanmasındaki riskleri gösterebilir.

### **(ii) Kaynaklar ve Sonuçlar**

**3.11** Ayrılan kaynaklar, performansın para yönünü temsil eder ve denetim alanının önemliliğinin gerek denetim, gerek yönetsel ve gerekse politika belirleme açısından değerlendirilmesinde son derece önem taşır. İdari ve program masrafları ile tanzim rejimi yoluyla üçüncü kişilere yüklenen kaynaklar skalasının, tanzim rejimiyle öngörülenler hariç, kurumsal planlar, raporlar ve hesaplar aracılığıyla izlenmesi kolay olmalıdır. Ayrıca, iş gücünün, değişik becerileri ve dereceleri, kullanılan varlıkların niteliği ve harcamaların, hizmetten yararlananlar müteahhitler ve mal ve hizmet tedarik edenler arasında dağılımı konusunda yeterli bilgi bulunmaktadır.

**3.12** Tanzim rejimi yoluyla üçüncü kişilere yüklenen masraflara ilişkin değerlendirmelerin bulunması zor olabilir. Yeni bir tanzim rejiminin başlangıcında kurum bu rejime dahil masrafların tahminini yapabilir ve kapsamlı gözden geçirmeler sırasında bunlar güncelleştirilebilir. Akademisyenlerden ya da baskı gruplarından da bilgi sağlanabilir.

**3.13** Çıktılara ilişkin istatistikler de büyük öneme sahiptir. Bu istatistikler, çıktı çeşitleri, yararlananla, bölgeler veya kurumlar veyahut zaman periyodları itibariyle önce-

den analiz edilmiş olabilir. Çıktılara ilişkin bilgiler verimlilik göstergeleri oluşturmak amacıyla girdi verileriyle birleştirilebilir.

**3.14** Denetlenen kuruluş, normal olarak performans bilgisi de üretecektir. Bu bilginin bir kısmı raporlar ve planlarda yer alıp yayımlanmış olacak, bir kısmı ise yönetim bilişim sistemlerinde saklı kalacaktır. Kuruluşlara gönderilen son Hazine Rehberi, performansın dört başlık altında ölçümlenmesini önermektedir. Bu dört başlık mali ölçüler, çıktı ölçüleri, hizmet kalitesi ve verimliliktir. Her ne kadar Rehber verimlilik, etkinlik ve tutumluluk şablonuna uymuyorsa da metin daha yakından incelendiğinde, bu üç prensipe ilişkin konuların kapsama alındığı görülecektir. Yine de, uygulamada, kapsamda bazı boşluklar bulunması ya da bazı göstergelerin özellikle, tutumluluk ve etkinliğe ilişkin konularda yeterli bilgi vermemesi olasıdır. Birçok kamu kuruluşu, hâlâ, çıktılar veya yaratılan etkilerden çok girdilerle ilgilenmektedir.

**3.15** Sonuçların herhangi analizinden veya değerlendirilmesinden önce performans verilerinin güvenilirliğinin değerlendirilmesi isabetli olacaktır. "Mali denetim" deki kesinlik standardına sahip olunması gerekmiyorsa da verilerin planlama kararlarının ağırlığını taşıyacak kadar güçlü olmaları önemlidir. "Veri Denetim" rehberi üst düzeydeki sistemlerin nasıl değerlendirileceği hakkında tavsiyeler içermektedir.

**3.16** İstatistikler, performans göstergeleri ve performans ölçüleri :

- mevcut durum hakkında kanaata varmak için, hedefler, normlar ve standartlardan kriter olarak yararlanarak;
- trendleri inceleyerek ve dahili unsurlar veya iç ve dış faktörler arasındaki ilişkileri araştırarak;
- benzer şubeleri, bölgeleri, kurumları karşılaştırarak;
- üretkenlik ve kullanım gibi faktörlerde zaman içinde veya faaliyet birimleri arasında oluşan değişimleri araştırarak;

değişik şekillerde analiz edilebilir.

- 3.17 Bölgesel düzeyde soru sorarak yapılacak araştırmalarla veya bilginin NAO donanımına aktarılması yoluyla yönetim bilişim sistemleri doğrudan sorgulanabilirse bu süreç daha kolaylaşabilir. "Veri Denetimi" rehberi izlenecek aşamaları belirtmektedir.
- 3.18 Bazen, performans, esas itibariyle nitel terimlerle tanımlanabilir; örneğın projedeki ilerlemeyi gösteren kilometre taşları, bazı kalite ve hizmet standartları veya yasal ya da etik gerekliliklere uyum sağlamak gibi. Bu durumlarda, sistemler veya süreçlere ilişkin nitel bulgular uygun olabilir.
- 3.19 Bu tür analizler, hedeflere kıyasen performansın anlamlı genel bir resmini ve gelişme gerektiren alanlara ilişkin izlenim vermelidir. Ancak performans ölçümleme sistemleri mükemmel olmayıp, pek çok olayda sadece daha çok araştırma yapılması gereğini ortaya koyarlar. Özellikle:
- çok az bilişim sistemi, zayıf performansın olası nedenlerini göstermeye yardımcı olacak gösterge hiyerarşisinin yukardan aşağıya ayrıntılı analizine imkân verdiğinden;
  - çok az sistem, kuşku uyandıran politika araçlarının gerçek etkinliğı üzerine değerlendirmeler yaparak dış etkilerin performans üzerindeki yansımalarını dikkate aldığından;
  - az sayıda sistem, çıktılar yerine etkiler üzerinde yeterli bilgi içerdiğinden;
  - yıllık hedefin kalitesinin bilinmemesi nedeniyle performans ile yıllık hedefler arasında yapılan kıyaslamalar kuşku yarattığından;

diğeri bilgi kaynaklarına başvurulmalıdır.

## **B. Denetlenen Kuruluşun İşleyişi ve Yönetimi**

- 3.20 Denetlenen kuruluşun yönetim ve işleyişinin incelenmesi doğrudan kuruluşun performansının değerlendirilmesi anlamına gelmezse de en azından uzun vadede,

performans kalitesi ile yönetim kalitesi birbiriyle bağlantılıdır. Ayrıca yetersiz uygulamalar, yetersiz performanstan daha fazla göze çarpar. Bunun yanısıra performansın gelişmesine yönelik tavsiyelerin uygulamaya ilişkin değişiklikleri içermesi ve dolayısıyla halihazır politikaların tam olarak anlaşılması gerekir. Ele alınacak konular şunları içerir:

- kullanılan politika araçları
- örgütsel yapı ve sistemler
- kültür ve insan kaynakları
- yönetim biçimi

**3.21** Bu çalışmanın sonucu, genel anlamda değil ama yönetimdeki yetersizliklerin performans üzerindeki potansiyel etkiyle bağlantılı olduğu özel durumlarda performans riskinin bir değerlendirmesi olacaktır.

### **(i) Politika Araçları**

**3.22** Alt seviyedeki hedefler, normal olarak, genel amaçlara ulaşmak için seçilen bir ya da daha çok politika aracıyla ilgili olacaktır. Politika araçlarının niteliğinin, nasıl belirlendiğinin ve gerçekte nasıl kullanıldığının bilinmesi, performans riskinin kesin bir değerlendirilmesi için gereklidir. Üç faktör özel dikkat gösterilmeyi hak etmektedir:

- ele alınan durum hakkında ne bilinmektedir ve kurum eldeki bilgiyi nasıl analiz etmektedir?
- belirli bir politika aracı söz konusu olduğunda, denetlenen kuruluş bu politika aracının yetersizliklere nasıl çare bulacağına ilişkin bir modele sahip mi?

- politika aracının yönetiminde pratikte ortaya çıkan sınırlamalar program veya projenin tasarımında ve gözden geçirilmesinde ne dereceye kadar rol oynamaktadır?
- 3.23 EK 2, genel politika araçlarının güçlü ve zayıf yönleri hakkında bazı bilgiler vermektedir. Bu bilgiler incelenmekte olan proje, program veya diğer faaliyetlerin tasarım kalitesinin değerlendirilmesinde yardımcı olabilir.
- 3.24 Yoğun çaba gösterilmeden elde edilmesi zor olsa da, mevcut faaliyetlere veya uygulanabilecek mekanizmalara ilişkin bilgiler mutlaka çok yararlıdır. İç denetim raporları, kurumsal talimatlara uygunluk sağlama bakımından yönlendirici olabilir. Bilimsel araştırmalar veya kurum içinde yapılan değerlendirmeler arzulanan etkilerin elde edilmesini sağlayan fiili mekanizmalara ışık tutabilir.
- 3.25 Politika araçlarının tasarım ve uygulama kalitesine ilişkin olarak burada yapılan değerlendirmeler, bünyesel risklerin rasyonel idari kararlarla en aza indirilip indirilmediğini tespit bakımından bu riskler için daha önce yapılan değerlendirmelerle karşılaştırılabilir.

### **(ii) Yapılar ve Sistemler**

- 3.26 Denetlenen kuruluşun yapısı ve sistemlerine ilişkin olarak üç nedenle bilgi toplanır. Birincisi, stratejik planlama çalışmasını gerçekleştirmek için yürütülecek çeşitli faaliyetlerden kimlerin sorumlu olacağını ve hangi bilginin nerede üretildiğini bilmek gerekir. İkincisi, performansa ilişkin bilgi nadiren tamdır ve olası performans yetersizliklerinin ip uçlarının elde edilmesi için yararlanılan yapı ve sistemlerin incelenmesi suretiyle yönetim kalitesinin göstergeleri hakkında bilgi edinilebilir. Son olarak da, yeterli bir performans bilgisi mevcut olsa bile, neden ve sonuç ilişkisinin resminin çıkarılabilmesi için yapı ve sistemlere ilişkin bilgi önem taşımaktadır.
- 3.27 Çalışma ilişkilerinin fiilen nasıl yürütüldüğü sadece gerçek olay ve projelerde gözlemlenebilir olsa da, örgüt şemaları ve kurum rehberlerinden yapı hakkında bilgi edinilmesi mümkündür. Kurum yapısının, bu yapıdaki yönetim ve süreç sistemle-

rinin, personel ve kaynak durumunun kurum hedefleri ve çerçevesine uygunluk ve uyum derecesi orta ve uzun dönemde etkinlik, verimlilik ve tutumluluğun gerçekleştirilmesi bakımından yaşamsaldır. Bu türden karmaşık konuları değerlendirebilecek direkt normatif kriterler yoktur: ancak denetçi sorumluluk kademelerindeki müphemlik ve belirsizliklere, yaklaşımdaki tutarsızlıklara, benimsenen yönetim biçiminin gerektirdiği kaynaklar ve sistemlerdeki yetersizliklere ve zaafılara bakarak eksiklikleri farkedebilir ve yönetime değişim yönetimini önerebilir.

- 3.28** Faaliyetteki sistemlerin niteliği ve kalitesi hakkındaki bilgi için mali denetim yapılan çalışmadan yararlanılabilir. Bu bağlamdaki sistemler, bilişim sistemlerine ilişkin bilgiyi kapsadıkları gibi genel yönetim, faaliyet ve kontrol sistemlerini de kapsayacak genişlikte olabilir: bu bilgiler, normal olarak, mali denetim bölüm dosyalarında yer alır. Sadece mali olmayan verileri işleyen önemli bilişim sistemlerini yıllık denetiminin bir parçası olarak değerlendirilmediği durumlarda, zaman zaman güncelleştirme çalışmasının bir bölümü olarak değerlendirmek gerekebilir. "Veri Denetimleri" rehberi bu konudaki çeşitli yaklaşımları ele almaktadır.
- 3.29** Kamu kuruluşları, şimdi, kendi koşullarına en uygun gördükleri süreçleri benimsemekte, daha özgürdürler. Hangi yaklaşımı benimserlerse benimsesinler, kamu kuruluşları ana hedeflere ulaşılmasını sağlamak için kaynaklar, süreçler, çıktılar üzerinde kontrol mekanizmaları tesis etmek durumundadırlar. Performans denetçisi, kontrol mekanizmalarının tasarım ve işleyişindeki yeterliliğin değerlendirilmesini yaparken mali denetimdeki çalışma ve yaklaşımdan yararlanabilir. Sistem ve süreçlerin kalitesi, ilgili alandaki kabul görmüş "iyi uygulama örnekleri"ne, örneğin ana rehber, mesleki literatüre veya araştırma bulgularına, başvurularak ölçülebilir. Uygulama sonunda, kontrol edilemeyen kontrol risklerinin tanımlanmasıyla birlikte kontrol mekanizmasının teoriye uygunluğu ve uygulamadaki yeterliliği konusunda bir değerlendirme yapılmalıdır.
- 3.30** Bu yaklaşımın tehlikesi, önemli bir performans riski ya da denetlenen kuruluşun kaliteyi algılayışından kaynaklanan risk söz konusu olduğundan değil de, sırf ilginç olduğundan, "iyi yönetim"e gereğinden fazla ağırlık verilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, "yetersizlikler" in performans üzerindeki olası etkilerini

hesaba katmak ve değişikliklerden kaynaklanan olası maliyet ve yararlarla ilişkin bir ilk görüş oluşturmak için sürekli çaba gösterilmelidir. Bu şekilde davranılması gerçekçi bir yaklaşım sürdürülmesine yardımcı olur.

### **(iii) Kültür ve İnsan Kaynakları**

- 3.31 Bu denetçilerin kendilerini rahatsız hissedebilecekleri öznel bir alan olsa da, organizasyonel kültür ve etiğe ilişkin meseleler, özellikle de üst yönetimin tavır ve davranışları araştırılmaya değerdir. Üst yönetimin tavrının (özellikle bu tavır kurumun çalışanları ve tarihi bağlamında düşünüldüğünde) inisiyatif kullanmaya yönelik veya bürokratik olması; yetkileri bir elde toplamaya veya dağıtmaya dayanması; hizmet ya da malın alıcısına veya hepsinin üzerinde ürüne yönelik olması performans riskine ilişkin ipuçlarını verir. Üst yönetimin düzenlilik, uygunluk ve yönetim meselelerine bakış açısı örgütün geri kalan kısmının davranış üslubunu belirler. Örneğin, Maxwell fiyaskosu hakkında yorum yapanlar, yetkililer ve denetçiler tarafından, üst yönetimin tavır ve davranışlarındaki açık ve ciddi eksikliklere çok az dikkat gösterildiğine işaret etmişlerdir.
- 3.32 Paragraf 3.29 örgütsel yapı sorununu ortaya koymuştu, ama gözönüne alınması gereken bir de insan faktörü vardır. Örgüt içindeki farklı personel grupları, normal olarak, farklı geçmişlere, koşullara, geleneklere ve değerlere sahiptirler ve belirlenmiş amaç ve hedefler çerçevesinde kendi önceliklerine göre davranıyor olabilirler. Bu farklılıklar açıkça beyan edilirse, bunun sonucu doğacak iç çelişki, performansı tehdit edebilir. Ama farklılıklar düşük bir düzeyde de kalsa, bu, performans sorunlarına ve performansı geliştirme yollarına farklı cevaplar verilmesine yol açabilir. Bu da, performans incelemelerinin belirlenmesi, yürütülmesi ve raporlanmasına ilişkin ipuçları verir. Eğer denetçi kurum içi politikaları dikkate almazsa, denetlenen kurumla varılacak mutabakatta sorunlar çıkabilir ve yapılacak tavsiyeler yetersiz kalabilir.
- 3.33 Daha önceki bir bölüm (paragraf 3.11) kullanılan insan kaynaklarının sayısal yönünü ele almıştı. Ancak bu insanların işe uygunluk anlamında nitelikleri de perfor-

mansın ana belirleyicilerinden biridir. Geleneksel Kamu Yönetimi, işe alma, terfi ve görevlendirme uygulamalarında belirli yönetim becerisi ve teknik beceriden çok üniversitede kazanılan yetenekler ile idari yeteneklere, yani ünvan hiyerarşisine ve kariyer akışına yansıyan olgulara öncelik vermeye eğilimlidir. Bu yaklaşım iyi yetiştirilmiş yetenekli personelin üst derecedeki kadrolarda çalışmasına imkân hazırlarsa da orta kademedeki yönetici ve uzmanların ehliyeti hakkında soru işaretleri yaratır. Ayrıca, tam anlamıyla uzman olanların yeni bilgilerle teçhizinde ve motive edilmesinde sorunlar çıkabilir. Son gelişmeler denetlenen kuruluşların daha "özel amaçlı" personel uygulamalarını benimsemelerine imkân sağlamalıdır. Ama bu uygulamalar, değişim yönetiminde kendi problemlerini doğurur ve bu uygulamaların henüz tam anlamıyla istikrar kazandığı söylenemez. İşin ilk plandaki gerekleri ile görevlilerin sahip oldukları beceri ve deneyimler arasındaki uyuma ilişkin informal bir değerlendirme yetersiz performansı gösterebilir.

#### **(iv) Yönetim Biçimi**

**3.34** Kamu yönetimi bir bütün olarak, hiyerarşik yöneticilere hareket özgürlüğü vermede ve hesap verme sorumluluğu yüklemeye; performansı geliştirme konusunda inisiyatif kullanmayı teşvik etmede ve kaynak kullanımında tasarrufa ağırlık vermede büyük bir mesafe katetmiştir. Denetlenen kuruluşlar merkezi, bürokratik ve ihtiyaç odaklı olarak kurulduğunda, doğal olarak, yeni kamu yönetimi tarafından yaratılan gerilimler olacaktır. Olası sonuçlar şunlardır:

- Geçerli yetki, sorumluluk ve yetki devri faaliyetleri arasında dengesizlik söz konusudur. Özellikle, merkez, kendi haline bırakılması gereken işleri kontrol etmeye çalışabilir, veya hiyerarşik yöneticiler kendilerinden beklenen farklı görevleri yapmaya ehil olmayabilir veya bu görevleri yapacak şekilde eğitilmemiş olabilirler.
- Geleneksel "politik telkin" konumundaki bazı faaliyetler personel ve kaynak tahsisini belirlenen öncelik ve hedeflere ters düşecek şekilde yönlendirebilir.



- "meslek personeli" ile yöneticiler arasında süregelen gerilim, hizmetlerin kalitesi yerine tasarrufa ağırlık verilmesi suretiyle şiddetlenebilir. Ve, "hizmet kalitesi" hedefleri bile, meslek personelince kaliteye verilen önemin yetersiz bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.
- Personele dürüstlük ve ahlak standartlarının değişik bakış açılarından benimsetilmesi işi, gereği gibi yönetilmediğinde, karışıklık doğabileceği gibi bütün alanlardaki standartlarda "en düşük ortak paydada" birleşmek gibi bir düşüğe yol açılabilir.

**3.35** Bu tür değerlendirmeler, tüm denetim incelemeleri için tek kıstas olmasa da, daha ileri araştırma ihtiyacını ve araştırmaya başlanacak mahalleri göstermede güçlü göstergeler olabilir. Ayrıca, bu değerlendirmeler yönetim biçimine yönelik Devlet girişimlerinin etkisini azaltan ve gerçekçi olmayan tavsiyeler içeren plansız denetim faaliyetlerini önleyebilir.

### **C. Hizmetin Kurum Dışı Kullanıcıları**

**3.36** Hizmetin kurum dışı kullanıcılarının, programların başarıları ya da başarısızlıkları ve elde edilen performansın derecesi ile ilgili olarak değişik bakış açıları vardır. Bu kişiler, kurumun yazılı prosedür ve düzenlemeleri gibi iç işleyişle çok az ilgilenir, ilgilerini esas itibarıyla programın etkinliğine ve program kalitesine yoğunlaştırırlar. Dolayısıyla üçüncü kişiler, denetlenen kurum içinde genellikle en az ilgi gösterilen konular hakkında görüş belirtirler.

**3.37** Genellikle önemli olarak kabul edilen kurum dışı hizmet kullanıcı grupları şunlardır:

- Parlamento
- gazeteciler ve medya
- hizmetin alıcıları ve hizmetten yararlananlar

- akademisyenler ve meslek kuruluşları

Aşağıdaki pragraflarda, bu gruplar daha ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

### **(i) Parlamento**

- 3.38** Bir bütün olarak parlamento ve özellikle de ihtisas komisyonları, programların işleyişini ve verimliliğini araştırır. Müzakerelerin çoğu, resmi olarak Tutanak Dergisinde veya diğer basılı kaynaklarda yer alır ve kütüphanelerden araştırılabilir. Parlamentodan sağlanan İhtisas Komisyonları bazında programların enine boyuna incelenmesine ilişkin sonuçları içerdiği gibi politik duyarlılığın göstergesi olabilir ya da çeşitli konular hakkında fikir verebilir.

### **(ii) Gazeteciler ve Medya**

- 3.39** Kamu hizmetleri kalitesine ilişkin olarak medyadan gelen daha genel yorumlar genel ve güncel haberlerden, uzman ve profesyonel basın haberlerine kadar değişen bir çeşitlilik gösterir. Bu kaynaklar, özellikle planlama aşamasında yararlıdır, çünkü, kaynaklar karmaşık konuları basit terimlerle ifade etmek ve özlü haber vermek durumundadırlar ve olaylarla bağlantının canlı tutulmasına yardımcı olacak medyatik araçlara sahiptirler. Gazetecilerin çok geniş yelpazede ilişkileri ve deneyimleri bulunduğu ve konuları, bağlantılar kurmaya ve tahminler yürütmeye elverişli olduğundan, bu kaynaklar ayrıca yararlıdırlar.
- 3.40** Daha özenli çalışma standartlarına göre haberlerin gerektiği gibi araştırılmaması, kanıtlarının ortaya konmaması veya analiz edilememesi ve iddialarda kişisel ve kurumsal ön yargıların söz konusu olabilmesi bu kaynağın olumsuz yönünü oluşturur. Ancak bu olumsuzlukların çoğu kendi başına bir kanıttır ve basının yaptığı yorumlardan olası problemlerin üzerine gitmede bir itici güç olarak yararlanılabilir. Bu yorumlardan, kanıt kaynakları ve stratejik planlamada yararlanılacak dış danışman görüşleri olarak da istifade edilebilir.

### **(iii) Hizmetin Alıcıları ve Hizmetten Yararlananlar**

**3.41** Kamu hizmetinin tabiatının bir gereği olarak, tek tek hizmet alıcıları, hizmet sağlayanları etkileyecek konumda değildirler. Çünkü, seslerini toplu olarak duyurma olanakları olmadığı gibi, hizmet sağlayanları seçme şöyle dursun, sağlanan hizmeti kullanıp kullanmama konusunda tercih hakları da yoktur. Böyle olmakla birlikte, bir kısmı resmen faaliyet gösteren diğer bir kısmı da baskı grubu niteliği taşıyan bazı tüketici grupları vardır ki, bunlar hizmetin etkinliği ve kalitesi gibi konuları analiz ederek bunları iletebilirler. Kendi görüşlerini ifade edebilecekleri yer olan "Kurum taahhüt bildirgesi"ndeki hedeflerin belirlenmesinde, bu baskı gruplarından -eğer vasa- pek azının söz sahibi olabildiği unutulmamalıdır. Ancak bunların hizmet kalitesinin ve etkinliğinin belirlenmesinde doğrudan ve yararlı kanıt kaynağı olduğu açıktır.

**3.42** Bununla birlikte, olası iyileştirmenin maliyetlerini ihmal etme eğilimi ve kanıtın sağlayabileceğinden daha güçlü sonuçlara varma isteği gibi ön yargının doğuracağı potansiyel problemler söz konusudur. Ama yine de, bu problemlerin etkilerinden uzaklaşarak bu kaynaktan, hizmetlerin yürütülme biçimi ve etkileri hakkında kurumsal kaynakların sağlayamadığı değerli görüşler elde edilebilir.

### **(iv) Akademisyenler ve Meslek Kuruluşları**

**3.43** Hizmetlerin niteliğini değerlendiren veya iyi uygulama örneklerini özetleyen bilgiler, çoğunlukla, akademik veya mesleki kaynaklardan sağlanabilir. Bu bilgiler, kapsamlı, özel amaçlı çalışmalarda bulunabileceği gibi, kısa makalelerde veya inceleme tebliğlerinde yer alabilir. Bir kısım veri tabanının konu başlıklarına ve diğer anahtar kelimelere göre araştırılması genelde mümkünse de ne istendiği tam olarak bilinmezse, sonuç gereğinden fazla bir listenin hazırlanması şeklinde kendini gösterebilir. Kütüphane bu işte yardımcı olabilirse de, ilgili alanın önemli isimleri denetim elemanlarınca tanınmaktadır.

- 3.44** Bu kaynaklardan elde edilen bilgi genellikle güvenilir, bağımsız ve kanıtlar ve analizlerle gerektiği gibi desteklenen niteliktedir. Yine de yaklaşımlardaki ön yargılar ve olası çıkar hesaplarını farkedebilmek için dikkatli olmak gerekir. Araştırmacılar kurumun bilgi ve dokümanlarına ulaşma imtiyazına nadiren sahip olduklarından, genellikle, programların etkilerine ve kurum yöneticileri ile personelinin belgelerle kontrol edilme olasılığı bulunmayan görüşlerine ağırlık verirler.
- 3.45** Bu bilgiler, etkinlik ve hizmet kalitesine ilişkin konuların açıklanması bakımından son derece değerlidir. Sakıncası ise bu bilginin mesleki jargonda ve belli bir uzunlukta sunulması ve dolayısıyla da tam anlamıyla yararlanmanın zamana ihtiyaç göstermesidir.

### Planlama Aşaması 3 : Denetim Stratejisi ve İnceleme Teklifleri

- 4.1 2. aşamanın sonunda ulaşılan performansın veya performans risklerinin değerlendirilmesi üç dizi bilginin herbiri için, birbiriyle ilişkilendirilmeksizin yapılmaktadır. Bir sonraki aşama, bu değerlendirilmelerin birbirleriyle nasıl ilişkilendirildiklerini saptamak ve boşlukları ve tutarsızlıkları açıklığa kavuşturmaktır.
- 4.2 Matrislerin oluşturulması bağlantıların ve tutarsızlıkların açıklanmasına yardımcı olacak bir mekanizmadır. Ögelerin sıralanması ve bu ögelerin kesin özellikleri yerel koşullara göre uyarlanabilmesi saklı kalmak üzere, matris aşağıdaki şekildeki gibi oluşturulabilir. Bu örnekte, denetim alanı, amaçlar ve hedefler açısından analiz edilmiştir. Diğer olasılıklar, denetim alanının faaliyetler veya örgütsel yapılar ya da hizmetin alıcıları/yararlanıcılar açısından incelenmesini kapsar.

1. Amaçlar ve Hedefler	Sonuçlar ve Kaynaklar	Politika Araçları ve Yönetim	Hizmetin Kurum Dışı Kullanıcıları
2. Amaçlar ve Hedefler			

- 4.3 Başlangıçta, özet bulgular, uygun kutuya yerleştirilir. Bulgular, bilgedeki boşlukları, belirgin olarak tutarsız mesajları veya sebep ve etki arasındaki olası bağlantıları ortaya koymak üzere incelenir. Bu hususları izlemek için, büyük bir olasılıkla, bir miktar daha çalışma yapmak gerekecektir.
- 4.4 Boşlukları ve tutarsızlıkları ortaya çıkarmak için yapılacak çalışma çeşitli şekillerde olabilir:

- denetlenen kurumun üst düzey yöneticileriyle mülakat yapılması: Kanıt toplama aşamasında, çalışma ilişkileri düzeyinde temaslar kurulsa da, yöneticilerle toplantılar yapılmamış olabilir. Amaçlar ve hedefler açık olmaktan uzak olduğunda veya hedeflerin ya da faaliyetlerin kendi aralarındaki öncelikleri belirgin olmadığında veyahut mevcut politik ve idari sınırlamalar açık olmadığında üst düzey yöneticilerle yapılan mülakatlar soruların cevaplarını çok düşük maliyetle sağlayabilir. Bu mülakatlar samimi bir ortamda bazı fikirlerin ortaya çıkması ve bazı sonuçlara varılması fırsatını da yaratır.

- hedef gruplar: Hizmetin alıcıları, görevliler veya yöneticilerden seçilecekler, ulaşılan performans, hizmetin kalitesi, mevzuata uygunluk, sistemlerin yararlılığı, ilk performans değerlendirmelerimizin doğru çizgide olup olmadığı konularında görüşlerini bildirmek için biraraya getirilebilir. Grup üyelerinin seçiminde dikkat, grup toplantılarının etkin bir şekilde yönetilmesinde de tecrübe şarttır. Denetlenen kuruluşlar kendi mensuplarıyla mülakat yapılması konusunda hassasiyet gösterebilir ve bu sorunun işin başında çözülmesi gerekir.
- örnek incelemeleri: Prosedürlerin teorik işleyişinden çok gerçek ortamdaki işleyişini kontrol etmek ve mensuplar, yöneticiler, teknik uzmanlar, uygulayıcılar, müteahhitler vb. gibi konunun asıl taraflarınca karşılaşılan sorunlara ve yaklaşımlara anlam kazandırmak amacıyla, araştırmacı yaklaşıma hizmet etmek üzere bir ya da birden fazla örnek olay seçilebilir. Öte yandan, örnek olay incelemesinin amacı açık olmalı ve olaylar bu amaca hizmet edecek şekilde seçilmelidir.
- anketler: Özellikle verimlilik ve hizmet kalitesi ile ilgili yeterli bilgi yoksa, küçük ölçekli yani, ana kütlesi ve soru sayısı sınırlı bir anket durumla ilgili gerekli yönlendirici bilgiyi sağlayabilir. Gerekli analizin niteliğine ve anketin mahiyetine özel önem vermek kaydıyla, normal anket faaliyet dizisi uygulanmalıdır.
- uzman tanıklığı: İncelenen alanda uzmanlığı kanıtlanmış kişiler varsa, bunların deneyimlerinden yararlanmak, gerek stratejiye ve gerek inceleme tekliflerinin her birine değer katmak bakımından son derece ekonomik bir yaklaşımdır.

**4.5** Revize edilen bulgular, denetim alanı hakkında yeterince kapsayıcı bir görüş oluşturuluncaya ve olası gelişme alanlarına ilişkin rasyonel tahminler, varsa çözüm önerileri birlikte, yapıncaya kadar matrise işlenir. Sonuç bir çeşit, durum değerlendirmesi ve olasılık incelemesidir. Bu, gerekli gelişmeleri sağlamak için bir denetim stratejisi oluşturmada kullanılır.

4.6 Şekil 1, gerçek yaşamdaki bir alana uygulanan yaklaşımı örneklemektedir. Örnek, stratejik planlama döngüsünün oldukça ileri bir aşamasındaki özet bir güncelleştirme çizelgesidir. Bu noktada, daha fazla araştırma yapılmasına ihtiyaç olup olmadığına, geçici risk değerlendirmesi yapılmasına ve uygun bir strateji tespitine ilişkin kararlar alınacaktır.

4.7 Bu durumda, hapisane yapımı ve bakımının bünyesel riskinin düşük olarak değerlendirilmesi muhtemeldir. Çünkü bu faaliyetlerle ilgili olarak yeni ve yönetilmesi mümkün olmayan çok az husus vardır. Değişken ve Hapisane İdaresince kontrol altına alınamayan taleple arzın denkleştirilmesinde bir sorun çıkabilir. Ama büyük bir bölümü için, Performans herhangi bir taşınmaz yönetimi için uygulanan iyi yönetim uygulama örneklerine dayanacaktır. Bu durumda, ayrıntılı gözlemler şunları kapsayabilir:

- hapisane koşullarında belirgin bir gelişme eğilimi varsa da, bu inşaat ve yenileme programından olduğu kadar, hapisanedeki insan sayısında meydana gelen azalmadan kaynaklanmaktadır.
- hapisane projeleri -durgunluk dönemlerinde olsa bile- uzun sürer ve bütçeyi aşar ve düzenli bir şekilde belirlenip izlenmez.
- genellikle hapisane hizmetlerinin yönetimi ve özellikle de taşınmazların yönetimi yerel ve merkezi kontroller arasında hassas bir denge gerektirir. Halihazır düzenlemeler iyi işliyor görünmemektedir.
- taşınmazların ana amaç ve hedefleri verimlilik, etkinlik ve tutumluluğu yeterince kapsamamaktadır.
- kurum dışı gözlemciler, taşınmazların durumu ve bunların durumlarının iyileştirilmesi konusunda çok eleştiri getirmektedirler.
- hapisane koşullarındaki değişikliklerin yanısıra yeni inşa edilmiş ve yenilenmiş hapisanelerin, koşullarının iyileştirilmesinde ve güvenlik sağlanmasındaki etkinlik izlenmelidir. (mümkün olduğunca hükümlülerin hapisanelere yerleştirilmesi ve farklı mahkûm kategorilerinin özel ihtiyaçları açısından.)

## ALAN: HAPISHANE TAŞINMAZLARI-Yapım ve Bakım Programları

Amaçlar ve Hedefler	Kaynaklar ve Sonuçlar	Politika Araçları ve Yönetimi	Hizmetin Dış Kullanıcıları
<p>Hapishane İdaresinin 4 orta dönem amacı vardır. Bunlardan 2'si hapishane sahası ile ilgilidir:</p> <p>Amaç 1, hükümlüleri, tehlikeden uzak, güvenli, temiz ve kalabalık olmayan mahallerde barındırmak.</p> <p>Amaç 4, halihazır personel, para ve proje kaynaklarının en yüksek verimliliği sağlayacak ve en iyi yönetim uygulamalarını gerçekleştirecek şekilde kullanılması.</p> <p>En Son Resmî Rapor (CMXXY), 3'ü aşağıda belirtilen şekilde, taşınmazlara ilişkin ol-mak üzere 12 Hapishane İdaresine öncelik vermektedir.</p>	<p>Yapımı süren 5 hapishane, bütçenin 127 bin Sterlin olması bekleniyor, kısmen planlanmış projelerin ertelenmiş bölümüyle finanse edilecek.</p> <p>Mart 91'den beri, 8 hapishane yapılmış: aşlan bütçe toplam 92 bin Sterlin (ortalama %24).</p> <p>Yenileme programı yıllık bütçesi yaklaşık 200 bin Sterlin-bir kısmı ayaklanmalarda meydana gelen harşarları gidermeye ayrılmış, bir kısmı orijinal hapishane inşaa projelerinden finanse ediliyor.</p>	<p>Genel İnşaa ve yenileme programının sorumluluğu ve kontrolu Hapishane İdaresinde toplanmış. Hapishane nüfusuna ilişkin tahminler, hapishane koşulları ve yerel şikayetler dikkate alınır. Projelerin keşif bedeli 25 bin Sterlin'den daha fazladır.</p> <p>İhtiyacı belirleme sistemi projeler ilerledikçe yapılan çok sayıdaki değişiklikler ve buna bağlı olarak oluşan maliyet artışı ve zaman kayıpları nedeniyle zayıf.</p> <p>1988'den beri, yeni projelerin yönetiminde, PSA'dan tedicri bir uzaklaşma sözkonusu. Yapım işleri müteahhitlere yaptırılıyor. Hapishane İdaresi her projenin sponsorluğunu</p>	<p>HM Hapishaneler Baş Müfettişi tarafından yönetimini eleştirerek şunları ifade etmektedir: " sık sık modası geçmiş planların uygulandığını fark ettik... müşteri mimar tarafından yeterince bilgilendirilmiyor... bunların boyutu, özellikleri ve yerleşimi ile ilgili olarak vizyon eksikliği sözkonusu". Çok az sayıda hapishane yöneticisi varlık kullanımının başlıca gelişmeleri hakkında net bir görüşe sahipti.</p> <p>Müteahhitler: işlerini kaybetmek korkusuyla yönetim için eleştirilerini dile getirmekte isteksizler.</p> <p>Mahkûm dernekleri: hapishanelerinin depresyonu ve intiharları etkileyen faktörler olduğunu,</p>

Şekil 1



- tüm hükümlülerin her an sağlık hizmetlerine ulaşabilmesinin sağlanması;
- gereğinden fazla kalabalıklaşmaya son verilmesi
- bina eklentilerinin mümkün olduğunca küçük ve kolay yönetilebilir bölümlere ayrılması

### Genel Durum

131 hapisane, 8000 hektar arazi, 300 yerleşim birimi.

48 hapisane Birinci Dünya Savaşından önce yapılmış, Dünya Savaş sırasında 39 bina hapisaneye çevrilmiş, 44 hapisane amaçlı bina savaştan sonra inşa edilmiş. 1918 ile 1958 arasında inşa edilen yeni hapisane yok.

Aşım kalabalıklaşmanın, ayaklanmaların ve kayda değer güvenlik zaafplarının yakın geçmişi. Hapisane inşaat programı, 1980-1994 döneminde iki yeni hapisane yapımına ve diğer hapisanelerin büyük ölçüde yenilenmesine imkân verecektir.

Hapisaneler normalin %4 üstünde kalabalık, ama, son trend 1987'deki %13'lük zirve noktasından düşüş olduğunu gösteriyor. Yerel hapisanelerde durum daha kötü.

Yerler hemen hemen sabit. Toplam hapisane nüfusunda düşme var.

Hücre sağlık hizmetleri Mart 92'de hükümlülerin %70'i için sözkonusu.

Bu programın getirisinde. Mart 1993 için %85'lik, Aralık 1994 için %100'lük hedeflere ulaşacağı şüpheli.

Woolf Raporu'nun bu koşulları ayaklanma ve memnuniyetsizlikleri etkileyen faktörler olarak belirttiğinin altı çizilmelidir.

yapıyor.(standartlar, danışma, stratejik izleme) PSA hâlâ tasarımı şartnamesi hazırlanması teklif, alınması ve kapsam ve güvenilirliğin yeterliliği hakkında ana hatlarıyla Hapishane idaresine verilen günlük raporlarının izlenmesi faaliyetlerini yürütmektedir.

Yenileme projeleri, yerel Hapishane idaresi personeline yönetiliyor. Merkezi raporlama veya geniş planların izlenmesi için bir sistem bulunmuyor.

İnşaat projelerinin teknik denetimleri ders çıkarmak amacıyla yapılıyor. Ama sonuçların çok azı duyuruluyor ve tasarımı ilişkin rehberler herkes tarafından izlenmiyor.

İhtiyaç ve tasarım çalışmaları için yeterli uzmanlığa sahip personel temininde, yerel gözetim ve güvenlik düzenlemelerinin yapılmasındaki güçlükler 1 yıllık gecikmeye ve bin Sterlin ekstra masrafa neden oldu.

koşulların rehabilitasyon hedeflerine ulaşılmasını zorlaştırdığını belirtiyorlar. (daha fazla bilgi elde edilebilir.)

Personel: de koşullardan ve bunların mahkumların ve personelin morali üzerindeki etkileri açısından endişeli. Ayrıca, güvenlik ve tasarımın kalitesi hakkında tereddütler belirtildi.

Yargı Camiasında: birçok ilgili grup (LCD, CPS ve avukat dernekleri) bulunmakta ise de binalar hakkında nadiren görüş bildiriyorlar. İncelenmesi gerekli.

Genellikle hapisane tasarım işini üstlenen bir dizi mimarlık firmasıyla temas kurulacak. Samimiyetle konuşmaya istekli değililer.

**4.8** Genelde, taşınmazlarla ilgili faaliyetlerin pek çok alanında tutumluluk ve verimlilik artırılabilceği gibi, yetersiz yönetim uygulamaları ile düşük performans arasında rasyonel bağlantı kurmanın pek çok yolu vardır. Ama önemli bir faktör -yani aşırı kalabalıklaşma, Hapishane İdaresinin lehine olarak değişmiştir. Ancak bu değişiklik, İdarenin kontrolü altındaki faktörlerden ziyade mahkûm sayısındaki azalmaya bağlı olarak gerçekleşmiştir. Bu durum denetimden "sonuç almayı" zorlaştırırsa da denetim stratejisinin saptanmasında dikkate alınmalıdır.

### **Denetim Stratejisinin Oluşturulması**

**4.9** Dış denetim, değişikliği gerçekleştirmek için tek araç değildir. Performans eksiklikleri veya kabul edilemez risklerle mücadelenin birçok yolu vardır. Bu yollar şunlardır:

- kurum içi inceleme (örneğin Rayner çalışması). Bu tür inceleme, özellikle, konunun çok teknik olması, risklerin ve süreçlerin doğrudan performansla irtibatlandırılmasının çok zor olması ya da kurum içi politika uygulamalarının kurum içi bir grup lehine etkiler doğurması durumunda uygun bir yoldur.
- politika analizleri ve değerlendirme. Politika hedeflerinin isabetli olmadığı veya güncelliğini yitirmiş görüldüğü durumlarda, veya siyasal baskılara göre şekillendirilmiş politika aracının tasarımı hatalı olduğunda "politika analizleri ve değerlendirme" en uygun yol olabilir.
- araştırma. Hükümet müdahalesinin etki yaratmasını sağlayan fiili mekanizmalar veya hizmetin kullanıcıları ya da yararlanıcılarının motivasyonları ve yahut da birimler ya da kuruluşlar arasındaki kıyaslamaların uygunluğu üzerinde önemli bir belirsizlik olduğunda araştırma projesi bunları çözebilir. Bu yol, beceriler, metodoloji, takvim ve raporlama gibi diğer yollarla karşılanması zor olan imkânları getirir.
- danışma. Ele alınacak problem, açıkça, gelecekteki planlarla, yapı ve sistemlerle ilgiliyse veya mevcut planların uygulanması gerekiyorsa, danışmanlık, en iyi alternatif olabilir. Bu yol, kurumun sahip olmadığı beceri ve deneyimi kurumla bütünleştirmeden yönetimin hizmetine sunar.

- güçlendirme. Bazı durumlarda, mevcut prosedürler ve kontroller, ilkesel planda performansı ve etkin yönetimi gerçekleştirmek için tam anlamıyla uygun olsa da, pratikte, bunlar uygulanamayabilir. Bu koşullarda, üst yönetimin bu prosedür ve kontrollerin vazgeçilmezliğini güçlendirme yönündeki tavrı yapılabilecek tek şey olabilir. Ancak pratikte uygunluğun izlenmesi şarttır.
- diğer dış inceleme kuruluşları. Denetim Komisyonu, Tekeller ve Mergers Komisyonları, Sağlık ve Güvenlik Yöneticisi ve çeşitli Müfettişlikler gibi kuruluşlar, belirli tipteki sorunların çözümünde gerek duyulan en uygun nitelikteki becerilere ve en verimli mekanizmalara sahiplerdir.

Yukarıdaki liste geniş bir liste değildir ve bu tip faaliyetler, tek başlarına veya birlikte gerçekleştirilebilirler.

**4.10** Bir dış performans denetimi yapılması önerisinde bulunulmasının nedenleri şunlardır:

- performansta veya hizmetlerde büyük başarısızlıklar olduğunda, kurum yönetimini faaliyetlerinden ötürü Parlamenta hesap vermeye davet etmek için güçlü bir argüman vardır.
- kurum yönetimi, problemi kabul etmediğinde, kayıtsız kalmanın etkileri dış baskı yoluyla ortaya konulmalıdır.
- kaynakların geniş ölçekte tahsisini gerektiren faaliyetler için, Parlamento, yönetimin kalitesi konusunda bağımsız tavsiyeye ihtiyaç duyabilir. Bu, başka şekillerde kamuoyuna intikal eden bilginin yorumunu içerebilir. (örneğin, yıllık raporlarda olduğu gibi).
- karşılaşılan durum, diğer kamu kuruluşları için de sözkonusu ise, dış raporlama, denetlenmekte olan kuruluşun ötesinde diğer kuruluşları da yararlandırmak açısından uygun olabilir.

- kurum yönetimi, kamuoyuna açıklayarak veya sadece Sayıştaya bildirerek değişiklik taahhüdüne girdiğinde, sağlanan gelişmenin ve özellikle de bu gelişme yavaşsa, raporlanması bir argüman olabilir.
- merkezi çözüm önerilerinin veya geleneksel Hükümet uygulamalarının performansın sağlanması engelleme ihtimalinin bulunması halinde, bu engellerin ortaya konulmasına ve değişikliğine gerçekleşmesine yardımcı olunması açısından dış denetim uygun bir yol olabilir.

**4.11** Denetlenen kuruluşun performansına ve yönetim kalitesine ilişkin değerlendirmeleri ile zayıflıklara çözüm bulacak en iyi yollarına ilişkin değerlendirmelerin biraraya getirilmesi, bizi denetim stratejisinin doğrudan ifadesine ulaştırır. Stratejik hedefler, kurum yönetimini teşvik ederek ve destekleyerek, Parlamento'ya yönetimi denetlemesinde destek sağlayarak ya da raporlarda doğrudan spesifik yetersizliklere veya sorunlara yoğunlaşarak bu belirlenmiş yetersizliklerin çözümüne yardımcı olacaktır. Geniş seçenekler arasında denge sağlama yönünde yapacağınız tercihler stratejiyi oluşturur. Ayrıca, çeşitli faaliyetleri programlandırmak, gerekli kaynakları sağlamak, uygun metodolojileri ve çalışma yollarını geliştirmek ve gerekli iş ilişkilerini kurmak planlamadır.

**4.12** EK 3, alana ilişkin stratejide bulunması gereken ana özellikleri göstermektedir. Bu stratejinin çerçevesi belirlenirken, Parlamento'nun eğilimleri, Sayıştayın master planındaki konular, Sayıştaydan veya denetlenen kuruluşun üst yönetiminden talep edilen spesifik hususlar gibi önemli dışsal faktörler dikkate alınmalıdır. Önceki stratejilerin sizi birbiriyle ilgili çalışma grubunu ele almaya yöneltebilecek etkileri değerlendirilmelidir. Bu etkiler, başlangıçtaki önceliklere ilişkin düşüncelerinizi değiştirebileceği gibi yeni ilgi alanları da oluşturabilir.

**4.13** Stratejilerin mantıkî olup olmadığına ilişkin kontroller, alanın denetlenme sıklığı gibi geleneksel kavramlarının uygulanmasını içerebilir: bu kavramlar, tahsis edilen kaynakların hacmine, bünyesel riske ve yönetim kalitesine ilişkin değerlendirmeler gibi üst düzey faktörlerden elde edilir. Yüksek risk taşıyan yüksek değerdeki faaliyetler, üç yılda bir gibi kısa aralıklarla incelemeye tabi tutulabilecekken , düşük

risk taşıyan ve daha az değer atfedilen faaliyetler 10 yılda bir gibi daha az sıklıkta incelenebilir. (hiçbir faaliyet daha uzun dönem sıklığında incelenmemelidir) Denetim sıklığına gereğinden çok güven atfetmenin doğuracağı sorunlar üç katmanlıdır: etkiyi kolayca göstermezler, kapsamı zayıf biçimde tanımlarlar, (bir inceleme denetim sıklığı rakamlarında tutarlı ya da hırslı olmaktan ibaret bir faaliyet değildir.) ve denetlenen kuruluşlara gereğinden çok mekanik izlenim verirler. Böyle olmakla birlikte, denetim sıklığı, kapsamın belirlenme tarzı ve çabaların nerelere yoğunlaşacağı konularındaki iç kontrollerin yararlı bir aracıdır.

## İnceleme Teklifleri

- 4.14** İncelenecek konular, yukarıda belirtilen süreçlerle belirlenmiş olacaktır. Ancak yine de incelemeye değer konuların somut çalışmalara dönüştürülmesini sağlayacak birçok seçenek vardır. En kolay seçenek stratejinin amaçlar/faaliyetler mantığını izleyerek daha ayrıntılı ilgi alanlarına ulaşmaktır. Bu seçeneğin politika hedefleri ve araçları hakkında net bir şekilde bilgi sahibi olunduğunu göstermek ve faaliyet alanımıza ilişkin olarak denetlenen kurumla anlaşmazlığa düşmemizi önlemek gibi üstün bir yanı vardır.
- 4.15** Yine de, bu yaklaşım, her zaman ana konularını açığa çıkarmayabilir veya en öz ve kolayca anlaşılabilir raporlar oluşturmamızı sağlayamayabilir. Standart yönetim faaliyetlerine, hizmetten yararlanan gruplara veya politika aracı türlerine bakılmasında olduğu gibi denetim alanına "enine kesit" yaklaşımı ile bakılması inceleme tekliflerinin değerini artırır. Çünkü denetlenen kuruluşlar kendilerini bu anlamda değerlendiremezler ve enine kesit yaklaşım denetlenen kuruluşları gelişme gerektiren alanları belirlemek açısından yararlı kıyaslamalar yapmaya yönlendirir. Tehlike politika hedeflerinin yeniden keşfi ya da mevcutların değiştirilmesi (en azından o izlenimin verilmesi) ve yararsız kıyaslamalar yapılmasındadır. Bu nedenle enine kesit yaklaşım, inceleme teklifleri sonuçlandırılmadan denetlenen kuruluşla görüşülmelidir.

## İnceleme Tekliflerinde Önceliklerin Belirlenmesi

- 4.16** Tercihler, sınırları belli kaynaklara göre, hem birbiriyle rekabet eden konular arasında hem de aynı konuya ilişkin farklı yaklaşımlar arasında yapılmalıdır. Her iki durumda da performansın geliştirilmesine en çok katkı yapacak olanın tespiti alınacak kararda en önemli faktördür. Bundan sonraki bölüm, bireysel inceleme tekliflerinin hazırlanmasına daha ayrıntı olarak yer vermektedir. Sırası gelmişken şu noktanın belirtilmesi yararlı olacaktır: Etkilerin miktar cinsinden tam olarak ifadesi beklenmese de etkiye ilişkin mevcut bölümlerde tamamlanması gereken çok şey vardır.
- 4.17** En basit bir anlatımla incelemelerin zamanlaması denetlenen kurumdaki faaliyetin durumu, diğer incelemeler ve konuya ilişkin yeterli verinin mevcudiyeti gibi faktörlere bağlıdır. Ayrıca belirli bir sıra izlemeyi veya süre koymayı zorunlu kılan inceleme teklifleri arasında bağlantı kurulabileceği gibi daha önce bu şekilde yapılan incelemelerle sözkonusu inceleme de birleştirilebilir.
- 4.18** Bundan sonra denetlenen kuruluşa getirilecek yük ve NAO'ya olan kaynak talepleri değerlendirilmelidir. Denetlenen kuruluşa veya onun herhangi bir birimine, ne plansız programsız bir şekilde ne de düşüncesiz planlama sonucu taşıyabileceğinden fazla yük yüklemememiz ve incelemelerin uygun maliyetleri ile farklı nitelikteki incelemelerin etkilerini değerlendirirken, denetlenen kurumca yürütülen bir incelemenin maliyetini de kendimizinkinin yanısıra dikkate almamız gerekmektedir. Planlama yaparken, programın uygulanması aşamasına dahil olmaması halinde programın uygulanabilir olmayacağı veya verimsiz olacağı varsayılan ve sözkonusu program hakkında deneyimli veya ender bulunan analitik becerilere sahip olan spesifik bir NAO elemanının da bu programa dahil edilip edilmemesi gerektiği değerlendirilmelidir.
- 4.19** Sonuç olarak alan programının muhteviyatı NAO'nun genel programı ve yıllık planlama kılavuzunda sözkonusu edilen hedef ve temalar bağlamında düşünülmelidir. Böyle yapmak incelemelerin kaynak ve niteliğini, bunların zorluk derecesini veya yaratacakları etkinin niteliğini ortaya koyabilir. Yapılan inceleme teklifleri Birim ve sonra da Kurum düzeyinde birleştirildiğinde alan planlarında düzeltilmesi gereken dengesizliklerin varlığı ortaya çıkabilir.

## **Planlama Aşaması 4 : İnceleme Tekliflerinin Detaylandırılması**

5.1 Son yıllarda deneyimler sağlıklı bir başlangıç planlamasının değerini kanıtlamış ve buna bağlı olarak da inceleme tekliflerine duyulan ihtiyaç pekişmiştir. Aşağıda belirtilen ve inceleme tekliflerinin detaylandırılmasında ele alınması gerekli olan hususlar, ön inceleme sırasında daha ayrıntılı olarak izlenen konulara ilişkin değerlendirmeleri kapsar. Bu nedenle incelemenin nasıl yapılacağı belirlenirken daha ilk aşamada incelemenin tam ve tutarlı bir görüntü vermesi gerekmektedir. Ele alınacak konular şunlardır:

- ön bilgi (ele alınacak konunun geçmişine ilişkin bilgi)
- ele alınacak denetim alanına ilişkin temel politika hedefleri ve araçları
- incelemenin öngörülen kapsamı
- kanıt kaynaklarını da içeren metodoloji
- incelemenin beklenen etkileri

Stratejik planlamaya ilişkin yıllık toplantı inceleme tekliflerinin gereklerini güncelleştirir.

### **Ön bilgi**

5.2 Bu bölüm ele alınan konu için belirlenen politika, bu konuya ilişkin daha önceki faaliyetler ve sözkonusu inceleme teklifinin alan stratejisi içindeki yeri hakkında kısa bazı ayrıntılar verir ve böylelikle üst yönetimin ilgili teklifi uygun bir konuma yerleştirmesini sağlar.

### **Politika hedef ve araçları**

5.3 İnceleme teklifleri denetime tabi kurumun incelemeye tabi alana ilişkin olan politika hedef ve araçlarını tek tek belirtmelidir. Politika hedef ve araçlarının belirlenmesinde yetkinin nereden kaynaklandığı da (ilgili mevzuat, tahminlere ilişkin bakanlık bildirimleri veya kamu kurumlarınca hazırlanan raporlar) ayrıca belirtilmelidir.

Belirli politika hedef ve araçlarının saptanmamış olduğu durumlarda bu husus inceleme teklifinde yer almalıdır.

**5.4** Hedef ve araçlara ilişkin bu bilginin amaçları şunlardır:

- denetlenen kurumun rolü ve sorumluluklarının o kurumun bakış açısıyla tam manasıyla anlaşılmasını sağlamak.
- denetlenen kurumun politika belirlemediği alanlarda bir incelemenin başlatılmasını önlemek. Örneğin kamu kurumlarına ilişkin programların koordine edilmesi için yapılan düzenlemeler hakkında bir incelemenin başlatılması denetlenen kurumun koordinasyona ilişkin bir politikası olmaması veya faaliyetlerin koordine edilmemesine yönelik zımni bir hükümet politikasının olması durumlarında uygun olmayacaktır.
- üst yönetimin politika hedeflerinin politika araçlarına dönüştürülme biçimini anlamasını mümkün kılmak ve teklifin politik duyarlılığını değerlendirmesine yardımcı olmak.

### **İnceleme kapsamı**

**5.5** İncelemenin kapsamı; önemli performans konularını içerecek, kurumsal faaliyetleri adil bir şekilde temsil edebilecek ve performansı etkileyecek ana unsurların ortaya çıkarılmasını kolaylaştıracak genişlikte olmalıdır. Ayrıca kapsam inceleme için düzenlenen zaman çizelgesi ve hazırlanan bütçe sınırları dahilinde kanıtların derinlik ve titizlik analizinin yapılmasını mümkün kılacak ve açık öz bir rapor düzenlemesine olanak sağlayacak darlıkta olmalıdır. Bu denge zor sağlanacak bir denge olmakla birlikte, bizim son zamanlardaki deneyimimiz çok az sayıdaki incelemenin çok dar kapsamda, çok fazla sayıdaki incelemenin ise çok geniş kapsamda olduğunu göstermektedir. Belki de bu denge bir hareket serbestisi sağlanması veya hakkında tam kesin bilgi bulunmayan incelemeler üzerine eğilmekten kaçınılması konularındaki doğal bir isteği yansıtmaktadır.



Gereğinden fazla geniş kapsamdaki bir incelemeye uygulanabilecek en önemli testlerinden birisi konuların ve metodolojinin belirlenmesindeki eksikliklere ilişkindir.

5.6 İncelemeler genellikle iki veya üç konuyu kapsayacak şekilde düzenlenmektedir. İnceleme konularının seçimi için tek bir doğru yol olmadığı gibi, bu konuda kabul edilebilecek yeknesak bir yapı da yoktur. Ancak inceleme konularına ilişkin olarak aşağıdaki hususları önerebiliriz:

- konuların birbirinden büyük ölçüde bağımsız olması halinde incelemeye başlamak yararlı olabilir. Bu bağımsızlık, konular için gerekli olan kanıtların niteliğinin ve/veya her birinin gerektirdiği analizin farklı olması anlamındadır.
- konular, genel verimlilik, etkinlik ve tutumluluk terminolojisi kullanılmaktan ziyade çözüm getirilmesi gereken gerçek meseleyi ifade ettiklerinde planlama için daha uygun bir temel oluştururlar.
- konular, rapor yazımı için temel oluşturabilecek şekilde ifade edildiklerinde rapor taslağı hazırlanması kolaylaşır.
- ölçülebilecek nitelikte olan nispeten küçük alt bölümlere, ayrılarak çözülmesi mümkün olan konular, inceleme süresi ve bütçeye ilişkin sınırlamalar dahilinde daha fazla incelemeye yatkın olma niteliği taşımaktadır.

5.7 Deneyimler, konuları düzenlenme biçimlerinden bazılarının sorun yarattığını göstermiştir. Her ne kadar aşağıda belirtilen türdeki konuların ele alınması olanaksız değilse de, bunların ele alınmasının düşünülmesi halinde risk ve fayda arasında sağlıklı bir denge kurmaya dikkat edilmelidir. Sorun yaratabilecek formülasyonlar şunlardır:

- belli bir odak noktası sağlamayan ve çok fazla değişken sunarak çok yönlü delil toplamaya ve analiz yapmaya olanak tanıyan çok genel konular. Ele alınan faaliyetler veya mevcut şartlar birbirine benzemediğinde bu husus bir risk niteliği taşır.

- tek tek üzerlerinde yeterince yoğunlaşılabilirdiği halde incelemeye tabi alanın tümü hakkında adil ve tam bir fikir vermeyen konular. Bu formülasyon genellikle belli bir noktadan başlar ve denetlenen kuruluşla yürütülen geniş kapsamlı mutabakat süreçleri ile rapor müsveddesinin yazımı aşamasında ilgili kurumdan sağlanacak önemli ölçüdeki bilginin katılımı ile sonuçlanır.
- ele alınan inceleme alanında kullanılan farklı politika araçlarıyla ilgili olan ve muhtemelen ya ulaşılamadığı ya da ölçülemediği için farklı düzeylerde ifade edilen konular. Bu formülasyon çok tuhaf görünümlü ve dengesiz bir rapora yol açar ve inceleme sonuçlarını tümüyle imkânsız ve sıkıcı bir hale getirir.

## **İnceleme metodolojisi**

**5.8** Metodoloji, inceleme konularına ilişkin olarak anlamlı ve savunulabilir sonuçlara ulaşılması konusunda güvence verecek ölçüde ayrıntılı olarak belirlenmelidir. Bunu sağlamak için metodoloji aşağıdaki hususları kapsamalıdır:

- temel bilgi kaynakları. Bu husus, hizmetin kullanıcılarını, uzmanları, danışmanları ve kendileriyle bilgi alışverişinde bulunulabilecek hizmet sağlayıcılarını da içerecek biçimdeki kurumsal kaynakları kapsar;
- denetim kanıtının nasıl elde edilip analiz edileceği. Dosya incelemesi ve mülakat dışında, örneğin anket, gözlem, örnek olay, öncesi ve sonrası zaman serisi çalışmaları, örnek oluşturulması gibi hangi başka tekniklerin kullanılabilirliği;
- örnek tasarımının arkasında yatan mantık;
- kurum içinden (Birim A-İstatistik ve genel inceleme metodolojisi, Birim D-Ekonomi, Birim E-Faaliyete ilişkin araştırma teknikleri) bölümlerinden veya kurum dışından uzman yardımına gereksinim olup olmadığı ve bu uzman görüşlerinin incelemeye ne tür bir katkı sağlayacakları.

5.9 İnceleme oluşturmanın bu aşamasında metodolojiyi tüm ayrıntılarıyla ortaya koymak için yeterli bilgiye sahip olunmayacaktır. Ancak, yine de metodolojiye ilişkin olarak oluşturulan çerçevede belirli kalite standartlarına ulaşılması gerekmektedir. Metodoloji:

- teklif edilen konular hakkında sonuçlar elde edilmesine olanak sağlamalıdır. Bunun böyle olması gerektiği açıktır. Ancak her zaman sonuç elde edilmesi mümkün değildir. Geçmişte rapora konu olan olaylara ilişkin soruların değil de farklı soruların cevaplandırıldığı raporlar yazılmıştır.
- incelemenin niteliği ile elde edilecek sonuca ilişkin beklentilere uygun düşmelidir. Örneğin bir denetlenen kuruluşun yerel ofislerindeki hizmet kalitesine ilişkin olan bir incelemede nihai rapor kuruluşun bir bütün olarak mı performansını ele alacaktır, yoksa, özel sorunları olduğu bilinen belirli tipteki yerel ofisler üzerine mi yoğunlaşacaktır?

5.10 Metodoloji geliştirmeye ve performans metodolojisi ile tekniklerine ilişkin daha fazla bilgi Birim A Performans Ekibinden temin edilebilir.

### **Umulan etkiler**

5.11 Üst yönetim, aynı kaynaklara ilişkin olarak ortaya çıkan ve birbiriyle rekabet eden taleplerin hangisinin karşılanmaya değer olduğunun değerlendirmesini yapabilmek için, bunların karşılanmasının yaratacağı muhtemel etkiler hakkında bilgi ister. Söz konusu faaliyetle ilgili olarak, yönetim kademeleri farklı inceleme planları arasında bir seçim yapabilmek ister. Alan stratejisine ilişkin olarak yapılan çalışma elde edilebilecek etki konusunda bir fikir vermelidir. Ancak genel hedefler kesinleşen çalışma planları ışığında, yeniden gözden geçirilmelidir; zira inceleme planlarındaki küçük değişiklikler beklenen etkilerin niteliği ve ölçeğinde büyük değişikliklere yol açabilir.

5.12 Etkiler aşağıdaki başlıklar altında incelenebilir:

- NAO/Kamu Hesapları Komisyonu'nun öneri veya tavsiyelerinin uygulanması aracılığıyla Verimlilik, Etkinlik ve Tutumluluk prensipleri üzerine doğ-

rudan etki. Bu yol, ya neden ve etki analizini ya da uygunluğu test edilmiş bir dizi değerlendirmeye ilişkin kriteri içeren güçlü bir inceleme metodolojisi gerektirir. Muhtemel etki skalasına ilişkin tahminler, farklı zaman dilimlerinden, farklı ofislerden veya hizmetlerden elde edilen en iyi ve en kötü sonuçlardan ya da standartlara karşı yapılan kıyaslamalardan çıkarılabilir.

- geliştirilmiş yönetim uygulamaları aracılığıyla daha iyi muhafaza ve yönetim. Buradaki amaç, başarısız performanslar için değişiklik maliyetlerine karşı daha düşük riskler belirlemektir. Bu amaca, ancak, hayli spekülatif ve nitel bir yolla ulaşılması mümkün olabilir. Fakat gerçekleştirilmesi sırasında bazı baskılarla karşılaşılması da mümkündür.
- hesap verme sorumluluğu. İnceleme konusunun, (Halihazırda uygulanmakta olan düzenleyici faaliyetlerden bağımsız olarak) bağışlanamaz kötü yönetimler üzerine yoğunlaşmış olması halinde, raporlamanın caydırıcı etkisi üzerinde durulmalıdır. Daha kavrayıcı bir analiz sözkonusu olduğunda, kurumsal planların veya yeni yasaların gözden geçirilmesi esnasında Parlamento'nun yararlanabileceği meteryal türleri belirtilmelidir.
- ek katkı sağlama. Yukarıda belirtilen etkilere bakılmaksızın, kamu faaliyetlerine ilişkin olarak, yeni kanıt sağlama veya analiz yapma konusunda daha genel yararlar sözkonusu olabilir. Yönetmelik birikim dağarcığına yapılan herhangi bir katkının altı çizilmelidir. Bu tip, bilgi basın veya bilim adamlarınca aranan türden bilgi olup, denetlenen kuruluşlarla olan ilişkilerde yardımcı olur.

**5.13** Bu değerlendirmeleri yaparken, NAO'nun geliştirilmiş performans katkısını diğer birçok etkiden ayırmak zor olacaktır. Bu nedenle, önce mümkün olan gelişmenin toplam yararı üzerine konsantre olun ve NAO'nun rolünü nitel açıdan belirleyin.

**5.14** Etki bölümü, konuyla ilgili diğer incelemelere (gerek NAO'nun gerekse başka kurumların) ve örneğin, kamu kesiminde varlık yönetiminin kalitesinin geliştirilmesi gibi, aynı bölümün daha uzun dönemli hedeflerine ilişkin kısmına yapılacak atıflar içermelidir.

## Stratejik Planlamaya İlişkin Belgesel Bilgi Kaynakları

### Giriş

NAO içinde, denetlenen kuruma ilişkin olarak gerek denetlenen kurumdan gerekse diğer kaynaklardan elde edilen önemli bilgiler mevcuttur. Stratejik planlama için öngörülen süre kısa olduğundan, kanıt toplama faaliyetinin çok iyi bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Bu bölüm, hangi bilginin hangi kaynaktan ve ne şekilde elde edildiğine ilişkin fikirler öne sürer ve şunları kapsar:

- 1- Kurumsal ve stratejik planlama
- 2- Stratejik yönetim sistemleri
- 3- Faaliyete ilişkin yönetim bilgisi
- 4- Kamu kesimi istatistikleri
- 5- Politika değerlendirmesi

Stratejik planlama sırasında toplanan bilginin derinliği ve kapsamı denetime tabi kurumun türüne bağlıdır: büyük kurumların somut planlama ve yönetim sistemlerine sahip olma ihtimali daha yüksekken, küçük kurumlar, yöneticilerin yerel bilgilerine daha fazla güvenmek durumundadırlar.

### 1. Kurumsal ve Stratejik Planlama

Kurumsal ve stratejik planlamaya ilişkin belgeler denetlenen kurum hakkında genel anlamda bir fikir verir. Çünkü bu belgeler, denetlenen kurumun neye ulaşmak istediğini, bu hedefe nasıl ulaşmayı amaçladığını, hedefe ulaşıp ulaşmadığını ve eğer ulaşmıyorsa buna neyin engel olduğunu ortaya koyar.

Planlama sistemleri yıllar içinde bir dizi kamu kesimi yönetim girişimlerine ve yöneticilerin değişen ihtiyaçlarına paralel olarak gelişmiştir. Yöneticilerin değişen ihtiyaçları aşağıdakileri içerir:

- stratejik planlamaya daha fazla değer vermek; - sınırlı kaynaklar için daha fazla rekabete dayalı teklif alma eğilimi, daha dikkatli bir şekilde hazırlanmış program ve kaynak yönetimi - hesap verme faaliyetine daha fazla ihtiyaç duyma.

Denetlenen kurumların sorumlulukları ve bu kurumlardaki birimler arasında büyük farklılıklar olduğundan, stratejik planlama için tek bir yaklaşımın varolması mümkün değildir. Bu nedenle, Hazine her denetlenen kuruluşun kendi çalışma ihtiyaçlarına göre kendi planlama yaklaşımını geliştirmesini istemektedir.

Denetlenen kurumlar açısından, planlama uygulamaları her ne kadar büyük değişiklikler gösterse de, bütün bu planlar ortak öğeler içermektedir. Örneğin, bu kurumlardan her biri merkezi gereksinimleri karşılamak ve kurumsal ve stratejik planlamanın yapılmasını mümkün kılmak üzere bir çeşit üst düzey planlama sistemine sahip olmalıdır. Kamu Harcaması Araştırmasının bir parçası olarak halihazırda Bakanlıklara ilişkin maliyet yönetimi planları; Kurumsal Raporlar (Kamu Harcamaları Resmi Raporunun yerini alan) Bakanlıklar dışındaki kamu kuruluşları ve yürütme erkli kurumlara ilişkin kurumsal planlar gibi.

Etkin olabilmek için kurumsal planlar:

- sözkonusu kurumun, faaliyette bulunduğu alan içinde amacına en iyi şekilde nasıl ulaşacağına karar verirken, dikkate alması gereken öğeleri belirlemelidir. Bu öğeler kurumun personel girdisini, fiziki varlıklarını ve müşterilerinin ihtiyaçlarını da kapsamalıdır.
- alternatif stratejileri ve bunları uygulamak için gerekli kaynak gereksinimini değerlendirmelidir.

- kurumun üzerinde fikir birliğine varılmış uzun dönemli hedefini belirtmelidir.
- sorumlu Bakanın veya kurumun stratejik kontrolünü sağlayan üst yönetiminin, büyük ilgi uyandıran ancak gerçekçi olan performans hedefleri koymasını mümkün kılmalıdır.
- insan kaynaklarının en yararlı şekilde kullanımını değerlendirmeli ve planlamalıdır. Daha verimli ve etkin çıktı ve hizmetlerin sağlanmasında insan kaynağının etkin kullanımı kritik bir ögedir. Planlar, dikkatli bir gelişme sonucu, zaman içinde personel girdisinin değerinin artabileceğini ve personelin stratejik planlama sürecine dahil edilmesi gerektiğini vurgulamalıdır.
- kullanıma hazır hale getirilecek fiziki kaynaklar ile gerektiğinde fiyatlandırma politikası ve üzerinde anlaşılacak yatırım programları konusunda karar verme zemini oluşturmalıdır.
- her bir faaliyet biriminin yöneticilerini üzerinde anlaşma politika ve belirlenen kaynaklar çerçevesinde uygulamak üzere kabul edilmiş strateji konusunda bilgilendirmelidir.

Aşağıdaki bölümler:

- kurumların (bakanlıkların),
- icracı kuruluşların, ve
- özerk kamu kuruluşlarının,
- diğer önemli yayınların,

planlama sistemlerinden kaynaklanan önemli planlama belgelerinin ana hatlarını verir.

## **Kurumsal Belgeler**

### **(i) Kurumsal Yönetim Planları**

Yönetim planının esas amacı kurumlara, kurum içinde mevcut mali ve insan kaynaklarını tahsis etme; verimliliğin birim maliyetleri ve diğer yönlerine ilişkin olarak cazip hedefler belirleme; çıktı ve diğer performans hedefleri koyma; ve Kurumun Kamu Harcamaları Araştırma süreci içinde yaptığı idari kaynaklara yönelik teklifleri değerlendirme konularında temel oluşturmaktır.

Her ne kadar Hazine, planların neleri kapsaması gerektiği konusundaki önerilerini ortaya koymuşsa da, planlar için merkezi olarak tanımlanmış bir format veya içermesi gereken hususların bir listesi mevcut değildir. Dolayısıyla, kurumlar kendi yönetim ihtiyaçlarına ve bilişim sistemlerine uyum sağlayacak bir planın yapısını ve muhtevasını belirlemek durumunda kalmışlardır.

Kurumsal yönetim planları öncelikle iç yönetim ve kontrol amaçlarına yönelik olarak düşünüldüğünden, bu planların yayımlandığı çok az görülmüştür. Bazı kurumlar açısından yönetim planları Kurumsal Raporun temelini oluştururlar.

Bir çok kurum kendi planlarını isteyerek NAO'nun bilgisine sunar, ancak, planda yer alan bilgilerin nasıl kullanıldığı konusunda bilgi sahibi olmak ister. Bazı kurumlar bu planları Hazineden kaynak talep etmenin bir aracı olarak üretir ve kaynaklar tahsis edildikten sonra sözkonusu kurumlar bu planları iptal ederek çalışmalarını gözlemek ve kontrol etmek amacıyla başka araçlardan yararlanır.

### **(ii) Kurumsal Raporlar**

Bu raporlar, Kamu Kurumları hakkında temel bilgi edinebilmek için başvuru ana kaynaktır. Her yıl kurumların harcama planları ve performanslarıyla ilgili olarak Parlamento'ya ayrıntılı bilgi sunmaları gerekmektedir.



Geçmiş yıllarda kamu kurumlarınca yazılan bu raporlar Kamu Harcamaları Resmi Raporunun kurumsal bölümlerini oluşturdular. Son zamanlarda Kamu Harcamaları Resmi Raporu kaldırılarak, yerine, "Güz Bildirimi" içeren bir dizi kurumsal rapor kondu. Bu kurumsal raporlar Hazinece belirlenen ortak bilgiyi içermeli ve bu suretle, Parlatentonun kamu harcamalarına ilişkin olarak kapsamlı bir görünüm elde etmesini mümkün kılmalıdır. Bu ortak bilgi Bakanlıklar hakkında gerek duyulan bilgileri kapsar.

Bütün kamu kurumları Hazine rehberinin ruhuna uygun davranmakla birlikte, ayrıntılar konusunda farklılıklar gösterirler. Hazine; amaçlar, hedef, performans ölçüleri ve performans göstergesi konularında standart tanımlar vermediğinden, kurumların-bu başlıklar altında sunduğu bilgiler birinden farklı olabilir. Kurumlar genellikle amaç ve hedeflerini öncelik sırasına göre düzenlemezler. Performansa ilişkin bilgiler sürekli ve tutarlı bir biçimde hedef ve amaçlara bağlı olarak yer almaz, ancak, kurumun durumunu daha iyi göstereceği düşünöldüğünde bu bilgilere raporda yer verilmektedir.

### **İcracı Kuruluşlar**

Bu kurumlara ilişkin temel bilgi üç belgeden elde edilebilir. Bunlar politika ve kaynak çerçevesine ilişkin belge, iş planı ve yıllık rapor ve hesaplardır.

#### **(i) Politika ve kaynak çerçevesine ilişkin belge.**

Bu belge kuruluşun, ne olduğunu, ne işle meşgul olduğunu, hangi hedefi gerçekleştirmek istediğini, yetkilerini ve tam anlamıyla görevlerini yapmasına engel oluşturan durumları, sağlanacak kaynakları, ulaştığı hedeflerin nasıl ölçüleceğini, değerlendirileceğini ve yayınlanacağını belirler. Her ne kadar, bu belge uzun dönemli planın temelini oluşturmayı amaçlarsa da, şartlar değıştikçe sözkonusu belge de geliştirilir.

## **(ii) İş planı**

Bütün kuruluşlar en azından üç yıllık bir geleceğe ilişkin iş planı yapmak durumundadırlar. Bunların amacı kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmasını sağlayacak iş programlarını ve yıllık hedeflerini belirlemektir.

## **(iii) Yıllık rapor ve hesaplar**

Bu belgelerin Rapor bölümü aşağıdakileri içerir:

- bir okuyucunun rapor ve hesapları anlamasını mümkün kılacak temel bilgi, örneğin, kuruluşun ana amaçları ve ana faaliyetleri hakkındaki özet bilgi,
- gelecek için planlama faaliyetlerinde veya kurum politikasındaki önemli değişiklikler de dahil olmak üzere, üzerinde fikir birliğine varılmış kurumsal strateji ve kuruluşun iş beklentileri,
- geçmiş mali yıl içinde yer alan ana faaliyetlerin incelenmesi ve kurum politikasında, faaliyetlerinde veya Çerçeve Belgede cari yıl içinde yer alan önemli değişikliklere ilişkin olarak düzenlenen bir bildiri,
- geçmiş yıl içinde ulaşılan hedefleri ve gerçekleştirilen yayınlanmış ana performans yıllık hedeflerini gösteren bildiri,
- geçmiş 5 yıl içinde ana performans göstergelerinde yer alan gerçek çıktının özeti,
- Geçmişteki ve halihazırdaki ana performans yıllık hedeflerinin tablosu.

Hazine, kuruluşları bu raporları mali bilginin açıklanması ve temel gereklere uyulması amaçlarının dışında da kullanmak konusunda teşvik etmektedir. Hazine, bu kuruluşların yeni girişimler ve diğer kazarımlar konularında yorum yapmak amacıyla da, bu raporları kullanmalarını istemektedir.

## **Bakanlıklar Dışındaki (Özerk) Kamu Kuruluşları**

Bir Özerk kuruluşa ilişkin planlama ve kontrol düzenlemeleri, sözkonusu kuruluşun kurulma amacına, hükümetten ne ölçüde bağımsız olmasının istendiğine, ana sorumluluklarını belirten ve sorumlu Bakan ile kuruluşun yöneticisi arasına yasal bir kurul koyan yasal bir çerçevede faaliyet gösterip göstermediğine bağlı olacaktır.

### **(i) Yönetim Bildirisi/Mali Memorandum**

Bakanlık dışındaki bir kamu kurumu kurulduğunda onun, aşağıdaki hususları kapsayan, bir yönetim bildirimini veya mali memorandum yayınlaması gerekir:

- söz konusu kurumun faaliyetleri nedeniyle ilgili, Bakanın hesap verme sorumluluğu da dahil olmak üzere, bu kurumun bağlı olduğu bakanlıkla ilişkileri;
- amaç ve hedefleri;
- örgüt ve yönetim yapısı;
- bağlı bulunan bakanlık ile sözkonusu kurumun stratejik hedeflerini ve ana performans hedeflerini, bunların değerlendirilmesini ve periyodik düzeltmelerini kapsayan kurumsal planı konusunda anlaşmaya varılmasını mümkün kılacak düzenlemeler;
- kurumun faaliyet göstermesi, denetim yapması ve performansı gözlemesi için gerekli (mali rejim de dahil olmak üzere) mali planlama ve kontrol için yapılan düzenlemeler;
- kuruma tanınan esneklikler ve verilen yetkiler.

## (ii) Kurumsal ve Stratejik Planlar

Yönetim bildirisi veya mali memorandumda fikir birliğine varılan sınırlar dahilinde, bakanlıklar dışındaki kamu kurumları, kurumsal planlar üretmek ve bunları yıllık faaliyet veya çalışma planları aracılığıyla uygulamak durumundadırlar.

### **Diğer Ana Yayınlar**

Bir denetlenen kurumun yayınlanmış bulunan planlama ve raporlamaya ilişkin dokümanları her zaman kamuoyunu aydınlatmak bakımından uygun araçlar olmayabilir. Bu durumlarda denetim sonuçlarının kamuoyuna duyurulması başka yollarla, örneğin, Parlamento Komisyonunda ilgili kurumca yapılan savunma, Basın bildirimleri veya bu işe özel raporlar aracılığıyla yapılabilir.

## **2. Stratejik Yönetim Bilişim Sistemleri**

Birçok planlama süreci, üst düzey yönetimce denetimin gözetimini ve planda öngörülen duruma kıyasen performansın ne olduğunun rapor edilmesini gerektirir. Gözetimin en azından yılda dört kez yapılması yaygın bir uygulamadır. Kısa dönem performans ölçümleri ve göstergeleri aylık olarak izlenebilir, ancak, uzun dönemli ölçümlerin altı ayda bir izlenmesi daha uygun olur.

Performansın tanımlanabilmesi için kullanılan yerleşik bir dil yoktur. Bunun için birçok terim kullanılır. Çıktı ölçümleri, performans ölçümleri, performans göstergeleri gibi. Bu durum belli bir alanda her zaman aynı terimlerin kullanılması şartıyla sorun olmayacaktır.

Bu konuda Hazine, "İcracı Kurumlar: Hedef belirlenmesi ve performansın ölçümü isimli rehber" ve benzeri yayınlar yoluyla daha fazla tutarlılık sağlanmasını teşvik etmektedir.

### **3. Faaliyete İlişkin Yönetim Bilgisi**

Kurumsal ve stratejik planlar sadece üst düzey performans hedeflerini, ölçümlerini ve göstergelerini içerir ve bu bilgilerin günlük yönetim açısından daha ayrıntılı bilgilerle desteklenmesi gerekir. Bu nedenle denetlenen kurumlar performanslarını izlemek amacıyla, diğer çeşitli yönetim bilgilerini de toplamalıdır. Bu bilgi, düzenli ve sık bir şekilde elde edilen bilgiden, belli bir amaca hizmet eden uygulamalara kadar çeşitli şekillerde olabilir.

### **4. Kamu Kesimi İstatistikleri**

Faaliyete ilişkin yönetim bilgisinin yanısıra birçok devlet dairesi çeşitli resmi istatistikler toplar. İstatistiklerin bir kısmı performansı izlemek için esas alınır, diğer bir kısmı ise resmi istatistiki yayınların temelini oluşturur.

### **5. Politika Değerlendirmesi**

Faaliyetlerinin düzenli bir planlama ve gözetim içinde yürütülmesine paralel olarak denetlenen kurumların, kararlı ve düzgün bir şekilde uygulanan politika değerlendirme programlarının bulunması gerekmektedir. Kabineye sunulan ve performans denetimi yapılmasına ilişkin teklifler içeren tüm Raporların; gerçekleştirilmesi istenen hedefleri, bunların ne zamana kadar gerçekleştirileceğini, neye malolacağını ve ulaşılan hedefin nasıl ölçüleceğini belirtmesi gerekmektedir. Bu bilgiler, hizmetin gerçekleştirilmesine yönelik faaliyetin temel değerlendirme için taban oluşturur. Bir değerlendirmede sözkonusu hizmete ihtiyaç olup olmadığı ve bu hizmetin (faaliyetin) belli bir hedefe ulaşmanın en iyi aracı olup olmadığı incelenebilir. Gözetimden farklı olarak değerlendirme, sadece gerek duyulduğunda başvuru olan bir yöntem olarak ortaya çıkacak, ancak böyle bir uygulama, gözetim sistemlerinden elde edilecek performans verilerinden yararlanacaktır.

Politika Değerlendirmesine ilişkin daha ayrıntılı bilgi için Hazine'nin "Politika Değerlendirmesi: Yöneticiler İçin Rehber" konulu rehberine bakın.

## Yaygın Olarak Kullanılan Politika Araçları

Aşağıdaki paragraflar bir konuya ilişkin ana değişkenleri, konuya has önemli yönetsel etkileri ve deneyimlerce performans denetimi için önemli olduğu kanıtlanan ve bu nedenle izlenmesi gereken bazı özel hususları ele almak üzere en çok kullanılan Politika araç türlerine ilişkin kurallar koyar. Politika araçlarının, ne sınıflandırılması ne de bunların başarı ve başarısızlıklarının değerlendirilmesi resmi olarak yapılan deneylere dayanmamaktadır: bu düşünceler, tanımlayıcı bir çalışma olarak değil, ama, değerlendirmeleri teşvik eden araçlar olarak düşünülmelidir.

### 1. Hibe ve Ödünç Verme

Devlet, hedeflerini belli projeler, yatırımlar veya maliyetler çerçevesinde bireylere veya şirketlere kaynak aktarımı yapmak suretiyle gerçekleştirebilir - veya üçüncü şahıslarca sağlanan kaynaklar (fonlar) konusunda teminat verebilir. Böyle bir faaliyet ortaklıklarda endüstriyel destek projelerinde bireylerde ise fayda projelerinde kendini göstermektedir.

Hibe ve ödünç verme arasındaki seçimler müdahalenin hedeflerine bağlıdır - bir yatırımın riskli olabileceğine ilişkin endişeler bulunduğu veya ödünç parayı alan açısından bu paranın sağladığı yarar gelir oluşturmayacak türden olduğunda ödünç verme yolunu seçmenin anlamı yoktur. Seçimler ayrıca idari maliyetlere bağlıdır. Ödünç verme işlemi (özellikle evsiz barksız kişilere yapılan ödemelerde olduğu gibi) küçük miktarlarda olup geniş kitleleri ilgilendirdiğinde uğraşmaya değmeyecek kadar pahalı olabilir. İstenilen performansı elde etmek için gerekli hususlar şunlardır:

- hedef kitlenin niteliği hakkında tam bir anlayışa sahip olunması;
- açık hedefler belirlenmesi;

- temini için harcanacak para miktarı sınırlandırılmış olan veya nadir bulunan kaynaklara uygulanacak sınırlamalara özel önem verilerek açıkça ifade edilmiş ve çok iyi seçilmiş uygun kriterlerin mevcudiyeti;
- personele, yürütmek durumunda oldukları muhakeme konusunda rehberlik ve eğitim sunulması;
- amaç, bireylerin ve şirketlerin doğal davranışlarını değiştirmek olduğunda, ortadan kaldırılması gereken, işlerliği olmayan durum ile bunun yerine konacak duruma ilişkin soru ve sorunların açık bir şekilde değerlendirilmesi;
- hibe yanlış yere verildiğinde bunu dolaylı bir biçimde geri çekmek için uygulanan yöntemler ile gözetim ve değerlendirmeye ilişkin düzenlemeler;
- hibe edilen ve ödünç verilen paralar genellikle nakit değerleri oranında etki yaratacakları açıkça kabul edildiğinde başarılı olmuşlardır. Süreci hızlandırıcı etki veya kendi değerinden fazlasını yaratıcı etki yönünde beklentiler olduğunda bunların genellikle gerçekleşmediği görülmüştür.

NAO'nun fayda, endüstriyel destek ve diğer hibe proje çeşitlendirmelerine ilişkin kayda değer birikimleri vardır. "Hibelerden Performans Elde Etmek" adlı kitapçık esas derslerden bir kısmını özetlemektedir.

## **2. Vergilendirme**

Vergilendirme, sadece geliri en ekonomik ve tarafsız bir şekilde arttırmaktan daha fazlasını yapabilir. Fatura değeri üzerinden alınan vergi, değeri ne olursa olsun aynı miktarda alınan vergi ve gelir vergisi uygulanmak suretiyle vergilendirme bazı tür faaliyetlerin yapılmasını engelleyici rol oynayabilir. Bu durumun aksine, genel vergi indirimleri uygulanması veya belirli faaliyetlerin vergiden istisna edilmesi gibi yollarla teşvik edici bir rol de oynayabilir.

Vergi sisteminin sosyal politika aracı olarak kullanılmasına genelde, fakat, en çok da makro düzeyde karşı çıkmaktadır: şimdilerde vergi sisteminin basitleştirilmesinin daha iyi netice verdiği konusunda fikir birliği vardır. Bununla birlikte, vergi sisteminde hâlâ birçok anormallikler vardır ve lobcilik yapanlar diğer birçok şeyle birlikte vergi indirimlerini kullanarak kendi gerekçelerini güçlendirirler.

Vergi konması veya kaldırılması faaliyeti herhangi bir harcama faaliyetinden daha geniş tabanlıdır ve bu durum kısmen vergiye ilişkin faaliyetlerin harcamalar gibi nakit sınırlandırılmasına tabi olmamalarından kaynaklanır. Diğer taraftan, gelir birimleri günlük faaliyetlerinden dolayı, hedef kütle hakkında daha fazla bilgiye sahiptir ve vergi kriterinin titizlikle hazırlanması ile rapor taslağının düzenlenmesi faaliyetleriyle uğraşır. Vergi araçları açısından esas teşkil eden hususların çoğu yukarıda hibe bölümünde anlatılanlara denktir. Birçok durumda vergiden kaçınma, veya vergi suistimali için uygulanan idari müeyyideler harcamalar için uygulananlardan daha serttir.

Denetim bakış açısından, vergi konuları daha çok maliyetler ve ne kadar vergi toplanacağı üzerinde yoğunlaşma eğilimindedir; zira, daha yaygın performans konuları, belki doğru belki yanlış ama harcamalara ilişkin olanlardan daha politik niteliktedir. Bu durum ayrıca etkinlik çalışmasını önleyen modası geçmiş Devlet muhasebesi rejimi ve hizmete özel olma durumuna ilişkin kanun ve geleneklerle daha da karmaşıklaşmıştır.

### **3. Tanzim**

Tanzim, faaliyetlerin kota sistemi ve izne bağlama suretiyle tamamiyle sınırlandırılmasından, standart koymaya kadar birçok şekilde yapılabilir ve tanzimle ilgili faaliyetlere ve dolayısıyla tüketiciye yüklenen maliyetler de tanzime dahildir. Tanzim son zamanlarda mali kuruluşlarda ve mali düzenlemelerde meydana gelen skandal dolayısıyla ve özelleşmiş olmasına rağmen tekel şeklinde yürütülen kamu hizmetlerinin tanziminden dolayı ön plana çıkmıştır.



Tanzim rejimini çevreleyen idari hususlar iki düzeyde kendini gösterir. Stratejik düzeyde, tanzimin faydalarının, maliyetlerini geçip geçmediği ve geçiyorsa ne oranda geçtiği merak konusudur. Bir rejim tasarımında çeşitli fayda - maliyet teknikleri, ya bir karar aracı olarak ya da sadece bütünün belirli ekonomik öğelerini minimize veya maksimize etmek amacıyla kullanılır. Sıklıkla tasarım süreci içerisinde büyük ve doğası gereği politik değer yargıları olacaktır.

Uygulama düzeyinde bir tanzim rejiminin başarı ya da başarısızlığı, aşağıdaki faktörlere bağlı olacaktır:

- yasanın boşluklardan kaçınmak ve tanzim rejiminde kaçak bulunması ihtimalini önlemek üzere ne ölçüde katı olarak düzenlendiğine;
- yasayı tanzim eden kişinin gerekli bilgiye (ayrıntısı, niteliği ve zamanlılığı bakımından) sahip olma becerisine ve bu bilgiyi doğru değerlendirebilme yetisine;
- mevcut kaynakların nitelik ve miktar bakımından denetim alanının etkin kontrolüne olanak sağlayacak biçimde tahsis edilmesine;
- uygulanabilir ve etkin müeyyide ve cezaların mevcudiyetine.

#### **4. Doğrudan Faaliyet**

Devlet, sağlık ve savunma gibi hizmetleri bu hizmetler için gerekli mal varlıklarına sahip olarak ve gerekli personeli istihdam ederek doğrudan sağlamayı tercih edebilir. Hizmeti doğrudan sağlamanın müteahhitlerle yapılacak sözleşmelerin düzenlenmesi ve gerekli maddi varlıklar ile bağlı değerlerin tedariki vasıtasıyla tamamiyle, bu hizmetlerin kamu eliyle sağlanmasından özel şirketlerin hisselerinin alınmasına değin uzanan değişik şekilleri vardır.

Bu alandaki seçimler doğası gereği, politiktir ancak, gerçekleştirilmeleri sırasında gözetilmesi gereken bazı hususlar vardır:

- hedeflerin ve yönetimin faaliyet özgürlüğünü kısıtlayan durumların çok açık olarak belirtilmesi önemlidir;
- istenilen düzeyde bir performansın elde edilebilmesi için sözleşmelerdeki şartların ve performans ölçümleme sisteminin kalitesi hayati önem taşımaktadır;
- ticari faaliyetler açısından, özellikle bu faaliyetlerden bazıları kâra dayalı ve bazıları müşteri açısından ücretsiz olduğunda maliyetlerin tespiti ve fiyatların belirlenmesi titiz bir inceleme gerektirir;
- personelin (ya tek tek ya da eğer piyasa deneyimli ise toptan) seçimi, eğitimi, değerlendirilmesi ve görevlendirilmesine ilişkin yöntemler, işgücü ana girdi olsa da, bürokratik geleneklerin, iyi uygulamaların ortaya çıkmasını engellediği kamu hizmetlerinde genellikle pek gelişmemiştir;
- maddi varlıkların tedariki ve kullanımı konuları; ihtiyaçların gerçekçi bir biçimde belirlenmesine, maliyetlerin düşük tutulması amacıyla rekabete yönelik baskıların oluşturulmasına ve bunları izleyen koşulların, değerlerin, kullanımların bilinçli gözetimine bağlıdır. Kamu sektöründe bu alanda iyi uygulama örnekleri yoktur;
- müşterilerden (ve müteahhitlerden) performans konusunda değerlendirme elde etmek ve konuya ilişkin ayrıntılı değerlendirmeleri özetlemek amacıyla, düzenlemeler yapılmış olmalıdır.

## 5. Bilgi ve Görüş

Devlet, bazı faaliyetleri bu faaliyetlere ilişkin bilgi veya uzman görüşü sağlayarak etkileme yolunu seçebilir. Örneğin, ekonomi ve sağlık konusunda bilgi edinebilir,

endüstri veya tarım teknikleri hakkında da görüş alabilir. Bu alanda reklam kampanyaları, uzmanların teknikli yayınları, danışmanlık ve analitik destek gibi, politika araçlarından yararlanabilir.

Bu araçlar, maliyetleri, önemli ölçüde yüksek olsa da, genellikle doğrudan müdahaleye karşı düşük maliyetli bir alternatif olarak değerlendirilirler. Kamu kesimince özellikle ekonomi konusunda sağlanan bilgi yakın geçmişte hiç de iyi bir etki yaratmamıştır.

Dikkate alınması gereken idari hususlar aşağıdakileri kapsar:

- ikna yoluyla gerçekleşecek girişimlerde hedef kitlenin ihtiyaç ve niteliklerinin kesin olarak belirlenmesi, uygun basın ve araç tasarımlarının seçimi açısından hayati önemi haizdir. Yeni araçların ön denemesinin yapılması ve devam eden hizmetlere ilişkin müşterilerin görüşlerinin alınması için yürütülen araştırmalar çok gereklidir;
- verilecek bilginin ve görüşün kalitesini ölçmek ve gerekli değişiklikleri yapmak için uygun düzenlemeler bulunmalıdır;
- Maliyet ve fayda değerlendirmesi, (devletten veya bilgi sağlayan birey veya kurumlardan) sağlanan bilginin maliyeti ile işlem ve reklam maliyetlerini de kapsamalıdır.

## Alan Stratejileri

1. Her yıl, Birim Planları için gerekli olan hususları belirten ve dikkate alınan yıllar için geçerli olan konularla o yıla özgü olarak ortaya çıkan gereksinimler için rehberlik yapacak olan stratejik bir planlama mevcuttur. Bu stratejik planlama alan-düzeyindeki ayrıntılara nadiren iner. İzleyen paragraflar mevcut gereksinimleri ve rehberliği özetler.
2. Her bir birim içinde her denetim alanı, aşağıdaki hususları içermesi gereken, bir performans denetim stratejisi hazırlamalıdır:
  - denetim alanının gözden geçirilmesi ve (uygun düştüğünde) bu alanı bölme nedenleri;
  - her bölümün evveliyatı ve içerdiği konular hakkında, sözkonusu faaliyetlerin ana amaçlarını ve politika hedeflerini de kapsayan bir özet;
  - denetim alanının her bir bölümü için hedeflere kıyasen gösterilen performans ve kullanılan kaynaklar;
  - kullanılan politika araçlarının ve ana yönetim yapıları, sistemleri ve kontrollerinin bir özeti;
  - mevcut performansın durumunun ve istenilen performansa ulaşmanın taşıdığı risklerin değerlendirilmesi;
  - alanın tümü için; her birimle ilgili olarak yapılan analizlerden yararlanan, teklif edilen denetim faaliyetlerini kapsayan, gerektiğinde inceleme tekliflerini içeren ve bunlara ilişkin kaynak tekliflerini özetleyen bir denetim stratejisi.

3. Alan denetiminden sorumlu üst yönetimce gözden geçirilen belgelemenin özenle yapılmış bir plan şeklinde olması gerekli değildir. Bu belgeleme örneğın, ipucu veren şemalar şeklinde özetlenmiş olabilir. Ancak planlama faaliyetini belgeleyen yazılı kanıt bulunması ve üst yönetimce bunun gözden geçirilmesi şarttır.
4. Planlamaya ilişkin dokümantasyon ayrıca denetlenen kurum yönetimiyle stratejinin özü ve inceleme tekliflerinin ayrıntıları konusunda yapılan görüşmeleri de kapsamalıdır.