

PAPER DETAILS

TITLE: TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS DENETİMİ VE HUKUKİ ALTYAPISI

AUTHORS: Ahmet GÜVEN

PAGES: 17-33

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/580308>



Gönderiliş Tarihi: 26/10/2018
Kabul Tarihi: 20/11/2018
ORCID 0000-0002-5073-6345

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS DENETİMİ VE HUKUKİ ALTYAPISI¹

Ahmet GÜVEN²

ÖZ

Yerel yönetimler, yerelde yaşayan insanların ilk muhatap alındığı yönetim kademesidir. Bu birimler halkın ihtiyaçlarına yönelik kamusal hizmetler sunan kamu idareleridir. Halkın demokratik yollardan erişimine yakın olan bu birimlerin sundukları hizmetlerin yerel olması ve doğrudan hizmet alan insanlarla karşılaşılması hizmetlerden beklentileri artırmaktadır. Halkın kaliteli, hızlı ve yerinde hizmet beklentisi performans kavramını ortaya çıkarmaktadır. Performansın ölçülmesi denetlenmesi bir kamu kurumu olan yerel yönetimler için istenilen ancak uygulanması çok kolay olmayan bir durumdur. Örgütsel ve bireysel performansın ölçümlerinin zorluğu, kamu yönetiminin doğası, yasal mevzuat, çalışanların tutumu gibi pek çok sebep bu denetimi engellemektedir. Türkiye 1980’li yıllarda ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde özellikle 2000’li yıllardan itibaren bu engelleri aşmak adına bir takım yönetsel, siyasi ve hukuki çalışma içine girildiği görülmektedir. Bu çalışmada Türkiye’de, yerel yönetimlerin performans denetimi konusundaki durumu ve mevzuatta performans denetimi yönünde ortaya çıkan düzenlemeler ışığında performans denetiminin uygulanabilirliği konusuna değinilmektedir. Bu amaçla öncelikle yerel yönetimlerde performans denetimi, amacı, önemi, uygulanma şeklini içeren kavramsal çerçeveye değinilecektir. Ardından yerel yönetimlerde performans denetiminin gelişimi ve hukuksal alt yapısını oluşturan yasal mevzuatın performans denetimi konusunda ortaya koyduğu düzenlemelere yer verilecektir.

Anahtar Kelimeler: Performans, yerel yönetimler, denetim, hukuk, verimlilik

Jel Kodu: M12, M10, P47

PERFORMANCE AUDIT AND LEGAL BACKGROUND IN LOCAL GOVERNANCE IN TURKEY

ABSTRACT

Local governments are the management level where the local people are the first responders. These units are public administrations that provide public services for the needs of the public. The services provided by these units, which are close to the democratic access of the people, are local and the people who receive direct service increase the expectations from the services. Expectations of high quality, fast and on-site service of the people reveal the concept of performance. Monitoring performance measurement is a situation that is desired for local administrations, but not very easy to implement. Many reasons such as the difficulty in measuring organizational and individual performance, the nature of public administration, legal regulations and the attitude of employees prevent this audit. Turkey 1980 within the framework of the new public management approach emerged in a number of years, especially in order to overcome these barriers managerial reputation from the 2000s, it is observed that enter into political and legal work. In this study, in Turkey, the regulations state that emerged in terms of performance audit on the performance audit of local government and in the light of the legislation addresses the issue of the applicability of the performance audit. For this purpose, firstly, the conceptual framework which includes performance control, purpose, importance and application form in local governments will be discussed. Then, the development of performance audit in local administrations and the legal regulations that constitute the legal infrastructure will be covered.

Keywords: Performance, local governments, audit, law, efficiency

Jel Codes: M12, M10, P47

¹ Bu çalışma yazarın doktora tezinden türetilmiştir.

² Doç.Dr.,Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, ahmetguvenn@gmail.com

GİRİŞ

Yerel yönetimler, temel hedeflerine ulaşma konusunda ellerindeki kaynakları etkin kullanmak için yoğun bir faaliyet yürüten birimlerdir. Bu birimler, dünyada gözlenen küreselleşme ve yeni yönetim yaklaşımlarının ortaya çıkardığı yeni teknik ve metotlardan kaliteli hizmet sunumu için yararlanmaya çalışmaktadırlar.

Yerel yönetimlerin hizmetlerinde hizmet sunum standartlarının oluşturularak vatandaşların hayat kalitesinin yükseltilmesi yönündeki beklentiler, kamu yönetiminde uzun zamandır sürdürülen yeniden yapılanma çalışmalarının temel dayanağını oluşturmaktadır (Ekici vd, 2009:72). Kamu yönetiminde küçülme, özelleştirme ve deregülasyon gibi uygulamalarla başlayan yeniden yapılanma çalışmaları, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını, stratejik planlama, performansa dayalı hizmet anlayışı, kaliteli ve hesap verilebilir bir yönetim anlayışı çerçevesinde ele alınmasını gerekli kılmaktadır (Köseoğlu, 2008:19). Küreselleşmenin etkisiyle kendine toplum içerisinde daha hızlı zemin bulmaya başlayan yeni kamu yönetimi anlayışı; yerel yönetimlerin daha şeffaf, hesap verebilir bir yönetsel yapıya sahip olması, hukuki ve toplumsal sorumluluk düzeyin geliştirilmesi ve etkin kaynak kullanımı gibi kavramlarla, yerel yönetimlerde performansa dayalı bir yönetim anlayışının benimsenmesine neden olmaktadır (Şentürk, 2005:14-19).

Yerel yönetim birimlerinin, yeni yönetim ilke ve teknikleri doğrultusunda yeniden yapılması, bu birimlerde bazı yönetsel ve denetsel değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin yönetim yapılarını performansa dayandırmaları, faaliyetlerinin ve personel performansının ölçülmesi gibi önemli performans konuları karşımıza çıkmaktadır (Köseoğlu, 2008: 212). Kamu yönetiminde, dolayısıyla yerel yönetimlerde performans denetimi konusu uzun yıllar üzerinde düşünülen ve tartışılan konular arasında yer almaktadır. Önceleri devletin hizmet sunumunda hukuka uygun davranmasının yeterli olduğu yönündeki düşünce, yerini zamanla hukuka uygunluğun yanında vatandaşların taleplerine uygun nitelikte hizmet sunumunun da gerekli olduğu yönündeki düşünceye bırakmıştır. Bu düşünce devletin yönetim faaliyetlerinin etkinlik, verimlilik, tutumluluk, hesap verebilirlik gibi performansı temel alan yönetim anlayışına dayanmasını gerekli kılmıştır (Eren ve Durna, 2007:114).

Türkiye yeni yönetim anlayışı çerçevesinde çıkarılan yasal düzenlemelerle bu eksikliği gidermeye çalışmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik ve kalite artışına yer vermesini öngören hukuki düzenlemeler arasında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu örnek olarak gösterilebilir.

Yerel yönetimleri güçlendirmek adına yapılan reform çalışmaları ve hukuki düzenlemelerle, kamu yönetiminin temel sorunları arasında yer alan ve onların başarısızlıkla nitelendirilmesine neden olan katı bürokrasi, hantallık, kaynak israfı gibi durumlardan kurtararak yönetimin etkinleştirilmesi amaçlanmaktadır. Ancak yerel yönetimlere aktarılmaya çalışılan kontrolsüz görev, yetki ve yetersiz kaynak dağılımı yerel yönetimlerin deneyim ve altyapı yetersizliklerinden ötürü merkezi yönetimin sorunlarını da yerel yönetimlere taşıyacağı yönündeki düşünceler ile eleştirilmektedir (Çevik, 2004: 68). Bu nedenle yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının genişletilmesinin yanında etkin bir alt yapı ve kaynak imkanına da kavuşturulması gerekmektedir. Bunun içinde mevcut yasaların amacına uygun şekilde hayata geçirilmesi gerekmektedir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yerel yönetimlerde performans denetimi, performans değerlendirme ve performans ölçümü gibi kavramların yaygın bir şekilde birbirlerinin yerine kullanıldığı gözlenmektedir. Performans kapsamında ele alınan, benzer hedeflere yönelik bir kullanıma sahip olan bu kavramlar arasında bazı nüans farklarının olduğu görülmektedir. Kavramların uygulayıcıları, takip edilen süreçleri, yaklaşımları, yöntemleri ve sonuçları bakımından farklı kullanımları söz konusudur (Coşkun ve Karabeyli, 2007: 156). Örneğin performans ölçümü, kurumun mevcut durumunun fotoğrafını çekerek hedeflerine ulaşıp ulaşmadığıyla ilgili yetkililere bilgi sunan bir kavram (Yenice, 2006: 124) olarak tanımlanmaktadır. Bunun yanı sıra performans denetiminin performans ölçümünü de içine alan daha

kapsamlı bir süreci ifade ettiği söylenebilir.

Yerel yönetimlerin artan görev yükü ve sorumluluk düzeyi yerel yönetimlerde ölçme ve değerlendirme sistemlerinin kurulmasına ve performans ölçümü konularının ön plana çıkmasına neden olmuştur (Nangır, 2007:115). Son yirmi yıldır gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde başta kamu yönetimi alanında olmak üzere yerel yönetimler üzerindeki hızlı değişim ve dönüşümler bu konuyu daha fazla tartışılır hale getirmiştir. Bu kapsamda hazırlanan ve kamunun performansının artırılmasında kullanılan araçlar olarak kabul edilen idari reformlar, yönetim sürecinin sadece teknik boyutlu etkinliğinin değil, yönetimde bir bütün olarak yönetim yeteneğinin geliştirilmesini de gerekli kılmaktadır (Kapucu ve Kösecik, 2002:148). Özellikle yurttaşların demokratik bilinç düzeyinin yükselmesi, yönetime katılım mekanizmalarını zorlamaları ve en önemlisi de artık “kendilerini yönetenleri sorgulama” gereksinimi kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde köklü değişimleri kaçınılmaz hale getirmiştir (Bilge, 2006: 55-59). Yaşanan değişim, vatandaşların yönetim süreci içerisinde daha sık ve istekli yer almalarının yanı sıra çeşitli denetim araçları ve yollarını takip etme bilinçlerinin de hızla gelişmesine neden olmaktadır. Yerel yönetimlerde bu yönde bir beklentinin söz konusu olduğu gözlenmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimlerin etkin işlemlerinde denetim konusu önemli bir yere sahip olmaktadır. Yerel yönetimlerde bu kapsamda düşünülen etkinlik denetiminin, yönetsel faaliyetlerin girdi, çıktı ve sonuçlar açısından değerlendirilebilir nitelikte hazırlanmasını, yeni kamu yönetim yaklaşımıyla uyumlu bir şekilde ele alınmasını, hedeflenen sonuçların daha uygulanabilir olmasını sağlayacağı yönünde beklentileri güçlendirmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimi ve çözüm aranan sorunlar kamuoyunun gündeminde ilk sıralarda yer alan konuları oluşturmaktadır. Öncelikle İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay tarafından yerine getirilmeye çalışılan denetim faaliyetlerinde gözlenen yetersizliklerden ötürü, günümüzde bu denetimlerin yanında performans denetimini içeren iç ve dış denetim faaliyetlerine de yer vermeye çalışılmaktadır (Çukurçayır, 2009:113). Bu doğrultuda yerel yönetimlerde performans ölçümlerinin önemli bir yere sahip olduğu söylenebilir. Yerel yönetimlerde ilk performans ölçümü uygulamalarının finansal, iş ve sosyal durum konuları üzerinde başladığı (Ağcakaya, 2009: 31-32), daha sonra yerel yönetimlerin yeni hedef ve amaçları kapsamında performans ölçüm konusunun kapsamının hızla genişlediği gözlenmektedir.

Halka en yakın yönetim şekli olarak kabul edilen yerel yönetimler, vatandaşların yaşam kalitelerini içinde bulunduğu toplumun kültürel ve sosyal yaşam koşullarını da göz önüne alarak etkin şekilde karşılamaya çalışan yönetim birimleridir. Yerel yönetimlerin yerel hizmetlerin sunumunda halkın beklentilerine daha uygun cevap verebilme yeteneğine sahip olması, demokratik ve katılımcı yapının bu birimlerde daha fazla egemen olması gibi faktörler bu birimlerin merkezi yönetimlerden daha fazla benimsenmelerine ve önem verilmelerine neden olmaktadır (Özer, 2004:143).

Yerel yönetimlere bu denli önem verilmesinde yerel halkın merkezi yönetime karşı olan güven sorunu da önemli bir etkidir. Merkezi yönetime olan güvensizliğin artması yerel yönetimlerin daha fazla ön plana çıkmasına neden olmaktadır. Türk kamu yönetiminde de durum bu yöndedir. Kamu yönetiminin başarılı faaliyet izlemesini engelleyen durumların ağırlıklı olarak idari, siyasi ve ekonomik nedenlere dayandığı gözlenmektedir. Kamunun başarılı faaliyet sunmasını güçleştiren bu engeller; merkezi yapının toplumun taleplerini anlamaya fırsat vermemesi, siyasal istikrarsızlıklar, seçilmiş-atanmış bürokratik yapılanma kaynaklı uzlaşmazlıklar, çalışanların merkeze hesap verme sorumluluğu dışında halka karşı sorumlu olmamaları, ekonomik kaynak sıkıntısı şeklinde toplumda kendini göstermektedir (Çevik vd., 2004: 76). Tüm bu nedenler, merkezi yönetimin sorunları karşısında halkın yerel yönetimleri daha fazla benimsemesi ve beklentilerini bu birimlerde aramalarına neden olmaktadır. Böylesi büyük bir misyonu üstlenen yönetim birimlerinin amaçlarını ve hedeflerini gerçekleştirme düzeylerinin yerel halk tarafından yakından takip edilmesi yerel yönetimlere verilen bu öneminde bir göstergesidir.

Yerel halk arasında bu denli önemli bir yere sahip olan yerel yönetim sisteminin denetimi konusu da halkın ilgisini yakından ilgilendiren konular arasında yer almaktadır. Bu birimlerin görev ve sorumluluklarını, halkın beklentilerini karşılayacak şekilde yerine getirip getirilmediği denetlenmek istenmektedir. Bu amaçla yerel yönetimlerin denetiminde son yıllarda performans denetimi konusunun yaygınlık kazandığı ve yerel yönetimlerde performans olgusuna yer verildiği gözlenmektedir. Bu

kapsamda çok sayıda yerel birimde, akademik çevrede, sivil toplum kuruluşunda performans denetimi konusunda araştırma ve çalışmaların yürütüldüğü gözlenmektedir (Bilge, 2006: 58). Yerel yönetimlerde performans denetimi konusunda artan ilgi ve beklentiler birçok gerekçeye dayandırılmaktadır. Bu gerekçeler arasında yerel yönetim birimlerinin karşı karşıya kaldığı mali kaynak sıkıntılarının yanı sıra, yerel yönetim birimlerinde çalışanların mevcut değerlendirilme sistemlerinin yetersiz olması, yerel yönetimlerde hesap verme sorumluluğunda görülen esiklikler gibi nedenlerin yer aldığı gözlenmektedir (Köseoğlu, 2008: 25). Yerel yönetimlerin istenilen düzeyde faaliyet gösterebilmesi için işlem ve eylemleri üzerinde hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra performans denetimine gidilmesi gerekliliği her geçen gün kamuoyunda kendine daha fazla yer bulan konular arasında gelmektedir.

Performans denetimi ve performans ölçüm metotları, yerel yönetimlerin gelecekteki performanslarının geliştirilerek kurumsal amaçlara etkin ulaşmalarında çok önemli bir araç olarak kabul edilmektedir (Ağcakaya, 2009: 29). Kurumların uyguladıkları performans ölçümleri, kurum ve çalışanlarının sunduğu hizmet kalitesinin belirlenmesinde, hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesinde, çalışanların performanslarının ölçülmesinde bir yaptırım veya yönetim aracı olarak değerlendirilmektedir. Bununla beraber performans ölçümü “her kapıyı açan bir anahtar” olarak düşünülmemelidir. Performans ölçümünün bazı beklenmeyen etkiler meydana getirme olasılığının olduğu da göz ardı edilmemelidir (Yenice, 2006: 66).

Yerel yönetimlerde performans denetiminin yerel yönetimlerin doğası ve çevre şartları göz önüne alınarak yapılması gerekmektedir. Çünkü yerel yönetimlerde performans denetimiyle amaçlanan yerel birimlerin hedeflerine en iyi şekilde ulaşmasıdır. Yerel birimlerin kanunla kurulmuş, görev ve yetkileri kanunla belirlenmiş kurumlar olmalarına rağmen bu birimlerin hedeflerinin aynı olduğunu söylemek mümkün değildir. Kırsal bölgelerde yer alan yerel birimlerin, ticaret ve sanayinin gelişmiş olduğu bölgelerde yer alan yerel birimlerin, turizm bölgesinde yer alan yerel yönetim birimlerinin faaliyet ve hedeflerinin aynı olması beklenemez (Şentürk, 2005:121). Bu nedenle yerel yönetimlerin hedeflerine uygun olarak belirleyeceği performans kriterlerine dayalı bir performans denetim anlayışı geliştirmesi, örgütsel amaçların gerçekleştirmesinde ve etkinliğin sağlanmasında önemli bir unsur oluşturmaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 1980’li yıllardan itibaren hızlı bir değişime uğramıştır. Bu değişim birçok sosyal bilimci tarafından yeni kamu yönetimi anlayışının doğuşu olarak kabul edilmiştir. Aynı yıllarda gözlenen ABD ve İngiltere’deki iktidar değişiklikleri de bu sürecin başlamasında bir dönüm noktası olmuştur. Bu yıllardan itibaren devletin küçültülmesi ve devletin ekonomi üzerindeki müdahalesini azaltmasını amaçlayan yeni kamu yönetimi anlayışının etkilerinin arttığı gözlenmektedir. Yeni akımla, geleneksel bürokratik kamu yönetimi yerine daha esnek, şeffaf, hesap verebilir, stratejik planlamayı esas alan ve performansa dayalı bir yönetim anlayışının kamu yönetimine aktarılması istenmektedir (Çevik, 2008: 9).

Yeni anlayışla; klasik denetim anlayışı yerine hiyerarşinin gevşetilmesi, yönetimin basitleştirilmesi, hizmet sunumunda rekabetin sağlanması, performansa dayalı ölçüm, hesap verebilirlik, yönetimde açıklık gibi konulara yoğunlaşarak performans denetimi anlayışına geçilmek istenmektedir (Al, 2007: 47). Bu düşünceyle ifade edilen ve günümüzde uygulamaya geçirilmeye çalışılan kamu yönetimi reformları içerisinde kendine yer bulan performans denetimi olgusu, kurumların örgütlenme biçimlerinden personel yönetimine kadar birçok alanda önemli bir yere sahiptir. Dünyada yaşanan yeniden yapılanmanın bir ifadesi olan yeni kamu yönetimi anlayışının vurguladığı müşteri/vatandaş önemseme, katılımcılık, hizmetlerin kaliteli, verimli ve etkin bir biçimde sunulması, girdilerin yerine çıktılarının önem kazanması, piyasanın öneminin artması gibi değerler performans odaklı bir kamu yönetimini gerekli kılmaktadır. Yeni kamu yönetimi, devletin küçültülmesi ve küçültülen bu alanda kamu yönetiminin etkin bir biçimde çalışmasını önermektedir. Bu bağlamda yeni kamu yönetimi anlayışıyla, özel sektör ile kamu sektörü arasındaki farklılıklardan çok benzerlikleri vurgulanmakta ve özel sektörde başarıyla uygulanan değer, yöntem ve tekniklerin kamu sektörüne aktarılması istenmektedir. Bu nedenle kamu kurumu ve kuruluşlarında müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim ve performans yönetimi gibi özel sektör yönetim metot ve tekniklerinin kamu yönetiminde de uygulanabileceği savunulmaktadır (Köseoğlu, 2008: 47).

Çok sayıda ülkede, kamu kurumları tarafından sunulan hizmetlerin vatandaşlar tarafından eleştirilerek yetersiz bulunması, kamu harcamalarının ülkenin mali yapısı üzerindeki baskısı, performans düşüklüğü gibi nedenler ülkeleri kamu reformlarıyla yaşanan sıkıntılara çözüm bulmaya itmiştir (Songür, 2008: 63). Bu reformlarla yapılan düzenlemeler arasında; halka en yakın yönetim birimi olarak ele alınan yerel yönetimlerde sunulan hizmetlerin performans kriterleri çerçevesinde bir standarda oturtulması, hizmetlerin halkın beklentilerine uygun bir kalitede sunulması, vatandaş memnuniyetinin artırılması yer almaktadır (Ekici, 2009: 94). Kamu yönetiminde ve dolayısıyla yerel yönetimlerde kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanılması gerekliliği bu birimlerde performans denetimini de gerekli hale getirmiştir. Performans denetimiyle kamu yönetiminde kıt kaynakların en iyi şekilde kullanılması, bürokrasiden kaynaklanan kaynak israfının en aza indirilmesi amaçlanmaktadır (Ekicivd., 2009: 135). Aynı zamanda yeni kamu yönetim yaklaşımının önemli unsurlarından bir tanesini oluşturan süreçlerden ziyade sonuçlara odaklanılması anlayışı; verimlilik, etkinlik gibi değerlerin kamunun denetiminde kullanılmasını gerekli kılmaktadır. Buda performans esaslı bir yönetimin yaygın bir şekilde kullanımına yol açmıştır (Al, 2007: 50).

Neo-liberal politikaların yaygınlık kazandığı 1980 sonrası dönemden günümüze gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede kabul gören ancak tümüyle doğru olmayan görüş, kamu örgütlerinin yaptıkları hizmetlerin özel sektör örgütlerine göre daha verimsiz, ortaya çıkan mal ve hizmetlerin daha kalitesiz ve pahalı olduğu yönündedir (Eren, 2009: 1). Dünyada kabul gören bu durumdan hareketle merkezi ve yerel örgütler etkin bir yönetim anlayışının ortaya çıkabilmesi için performans yönetiminin teknik ve metotlarını kurumlarında uygulama eğilimine girdikleri gözlenmektedir. Bu durum ise, performans ve performans denetimi olgusunu hem merkezi yönetimde hem de yerel yönetimler üzerinde önemi her geçen gün artan bir konu haline getirmektedir. Ancak performans denetiminin, kamu sektörünün karmaşık işleyişinden ötürü yerel yönetimlerin yapısı içerisinde daha fazla yaygınlık kazandığı gözlenmektedir (Ghobadian and Ashworth :1994: 49).

Yerel yönetimlerde performans denetimi uygulamalarının yaygınlaşmasıyla yerel yönetimler üzerinde çok sayıda faydanın ortaya çıkacağı düşünülmektedir. Bu faydalar arasında idari kararlarda kullanılacak nitelikli kaynağın belirlenmesinin yanı sıra gerçeğe dayalı bir yönetim için planlama, kontrol ve denetim süreçlerin oluşturulması başlıca faydalar arasında yer almaktadır (Ghobadian and Ashworth, 1994: 47). Ayrıca, performans dayalı yönetim anlayışının benimsenmesiyle kurumlarda şeffaflığın sağlanmasından çalışanlar üzerinde performans ölçümünün güdüleyici etkisine kadar birçok alanda faydanın söz konusu olacağı düşünülmektedir (Öztürk, 2006: 86-87). Kamu yönetiminde oluşan genel kanı, kamu yararı olgusu göz ardı edilmeden ve performans konusunun ideolojik çerçevesi ön plana çıkarılmadan kamu yönetiminin sorunlarına performans denetiminin çözüm olacağı yönündedir (Eren ve Durna, 2007: 132). Ancak performans denetimi konusunun kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde teorik ve uygulamadan kaynaklanan birçok probleme neden olabileceği yönünde eleştirilerden oluşan düşüncelerin sayısı da az değildir. Bu durum yapılan birçok araştırmada da ortaya konmaktadır.

Yerel yöneticiler üzerinde yapılan araştırmalarda yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında ortaya çıkarılmaya çalışılan etkinlik, saydamlık, hesap verebilirliği sağlamaya yönelik olarak geliştirilen stratejik plan, performans planı gibi yöntem ve tekniklerin olumlu uygulamalar olduğu düşünülmektedir. Ancak yerel yönetimlerin yeterli kurumsal deneyim, personel ve bütçeye sahip olmamasından ötürü yerel yönetimlerde tam olarak verimli uygulamaların yapılamadığı yönünde tespitler söz konusudur (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2009:17).

Performans denetiminin kurumlar üzerinde işe yarayan çok sayıda faydasının olması yanında kurumlara zarar verdiği yönünde de düşünce ve tartışmaların da çok sayıda olduğu görülmektedir (Öztürk, 2006: 86). Özellikle Türkiye gibi ülkelerde performans denetimi uygulamalarının faydadan çok zararlar ortaya çıkarabileceği yönünde düşünceler söz konusudur. Bu durumdan kaçınabilmek için kamuda yönetim yapısının ve yönetim kültürünün yeni anlayış çerçevesinde yeniden inşa edilmesinin gerekliliği vurgulanmaktadır (Al, 2007: 58). Bunların yanında performans ölçümünün; iç bürokrasiyi artırması, kurumlarda yeniliklere engel olması, potansiyel girdilerden elde edilecek avantajların önünü kesmesi gibi nedenlerle kurumlarda olumsuz katkılara yol açabileceği yönünde eleştiriler de söz konusu olmaktadır (Öztürk, 2006: 88-89).

Tüm bu sorunların kaynağını, özel sektör tekniği olan performans konusunun kamu yönetimine aktarılırken kamunun kendine has doğasının tam olarak dikkate alınmaması oluşturmaktadır. Kamu yönetiminde performans ölçümünün zor olması özel yönetim-kamu yönetiminin farklı işleyiş tarzından kaynaklanmaktadır. Bu durum yapılan araştırmalarda da rahatlıkla gözlenmektedir. Özel sektör çalışanları ve kamu çalışanlarının performans değerlendirmesi algı düzeyleri üzerinde yapılan bir çalışmada kamu çalışanlarının özel sektör çalışanlarına göre daha az olumlu bir algı düzeyine sahip oldukları tespit edilmektedir (Mamatoğlu, 2006: 194). Kamu hizmetlerin tanımı ve niteliğinin özel sektörden farklı bir şekilde ele alınması, kamu sektörünün ulaşmayı planladığı hedeflerde özel sektöre göre çok farklı bir niteliğinin olması ve son olarak kamu örgütlerinin özel sektöre göre yapılarının, hizmet süreçlerinin karışık olması performans ölçümünde sorunların oluşmasına neden olmaktadır (Eren, 2009: 4). Bunların yanında kamu yönetiminde mal ve hizmet üretimi üzerindeki siyasal ve belirsiz doğasından kaynaklanan sorunların varlığı da performans kavramın kamu yönetiminde belirsiz olmasına ve performans ölçümünde ciddi sorunların yaşanmasına neden olmaktadır (Ömürgönülşen, 2002:100).

Yerel yönetimlerde performans denetimi uygulamalarında bazı sorunlarla karşılaşılabilceği ileri sürülmektedir (Köseoğlu, 2008: 36). Bu sorunlar arasında öncelikle özel sektörde olduğu gibi kamunun hedeflerinin ölçülebilir bir nitelik taşınamaması ve belirsiz bir yapıya sahip olması performans denetimini güçleştiren ilk sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorun yanında özellikle yerel birimlerin yapı ve işleyişinden kaynaklanan sorunlar ve yerel demokrasi ve yerel siyasetten kaynaklanan sorunlarında yerel yönetimlerde performans denetimi uygulamalarında sıkıntılara neden olduğu görülmektedir.

Yine yerel yönetimlerde etkili bir performans denetim sisteminin kurulmasında ve işleminde yerel yönetimlerin yapısından ve işleyişinden kaynaklanan çok sayıda sorun söz konusudur. Yerel yönetimlerin hizmet sundukları kesimlerin ve bölgelerin farklı yerlerde yer alması, yerel yönetimlerin dağılımı ve sayısı ile sahip olduğu nüfus arasında mevcut olan oransızlıklar yerel yönetimlerde birçok yapısal sorunlara neden olmaktadır. Örneğin, Türkiye’de 2018 verilerine göre 397 belde belediyesi, 400 ilçe belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi 51 il belediyesi ve 30 büyükşehir belediyesi, toplam 1397 belediye örgütünün söz konusu olduğu tespit edilmiştir (TBB, 2018). Belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun yüzde 70’inden fazlasının nüfusu yüzbinin üzerindeki belediyelerde yaşadığı düşünüldüğünde, belediyeler arasında hizmet sunumu ve görev yükü konusunda ortaya çıkabilecek fark ve sorunların belediyelerin uygulamayı düşündüğü performans denetimi konusunda da farklı uygulamalara yol açacağı açıktır.

Yerel yönetimlerde performans yönetiminin uygulanabilmesi öncelikli olarak ağır bir mali yükü de beraberinde getirmektedir. Sınırlı kaynaklara sahip olan yerel birimler bu yük altında ezilmekte ve performansa dayalı yönetim süreci için gerekli olan kaynağı ayırmada güçlük çekebilmektedir. Bunun yanında yerel yönetimlerde performans yönetimi konusunda karşılaşılan bir başka sorun performans kriterlerinin tespit edilmesinde yaşanan güçlüklerdir. Yine bir diğer önemli sorun kaynağını yerel yöneticilerin ve çalışanlarının, performans denetimi konusunda sergiledikleri tavır ve davranışlar oluşturmaktadır (Köseoğlu, 2008: 229-230).

Günümüzde demokrasi kavramı ile yerel yönetim arasındaki olumlu bağ dünyada hemen hemen herkesin üzerinde hemfikir olduğu nadir konulardan birisidir (Okutan, 2008: 92). Ancak yerel yönetimlerde performans yönetiminin uygulanmasında kurumsal yapı dışında yerel demokrasiden kaynaklanan sorunlar da söz konusudur. Genel olarak değerlendirildiğinde, yerel seçimlerde yerel adayların oyları oranında yaptıkları/yapacakları faaliyetlerinden çok benimsedikleri ya da aday oldukları siyasi partinin etkisinin söz konusu olduğu gözlenmektedir. Bu eğilim üzerinde, özellikle merkezi yönetimde söz sahibi olan iktidar partisinin adayının seçilmesi halinde, yerel birimin daha fazla kaynak ve imkana kavuşacağı yönündeki halkta oluşan kanının etkisi yanında ideolojik olarak mensubu bulunduğu partiye destek sağlama gibi düşüncelerin önemli etkileri söz konusu olmaktadır. Ancak, yerel halkın, sayısı çok olmamakla birlikte yerel yönetici adaylarının faaliyetlerini ve performanslarını hesaba katarak oylarının yönünü belirleme eğiliminde oldukları da gözlenmektedir.

Yerel demokrasi ve yerel siyasetin küreselleşmeyle birlikte toplumlar üzerinde ortaya çıkardığı yeni siyasal kültürün benimsenmesi ve toplum üzerindeki etkisi, performansa dayalı bir yerel yönetim anlayışının halk tarafından kabul edilmesi ve destek bulması üzerinde önemli etken olmaktadır. Küreselleşmenin yerel ve merkezi yönetimler üzerindeki etkilerinin günümüzde birçok soruna ve çözüme dayalı yaklaşımların oluşmasına ve etkilerini yerel ve merkezi yönetimler üzerinde göstermesine neden olduğu gözlenmektedir.

Küreselleşmeyle birlikte kamu harcamalarının hızla artırması, bu harcamaların etkili ve daha düşük maliyetle yerine getirilmesi sorunu gündeme getirmiştir. Bu sorunun giderilmesi de kamu harcamalarının etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre gerçekleştirilmesini gerekli kılmaktadır. Klasik yönetim geleneğinin bir parçasını oluşturan hukuka uygunluk denetiminin yetersiz kalması, halkın kamu kesimi tarafından sunulan hizmetlerin nitelik ve niceliğini sorgulaması, medya ve kamuoyunun kamu yönetiminin faaliyetlerini daha duyarlı izlemesi kamuoyunda yeni bir siyasal kültürün gelişmesine neden olmaktadır. Bu durum ise yerel halkın demokratik kanalar aracılığıyla yerel yönetimi takip etmesine ve yerel yönetimleri faaliyetleri esnasında denetlemelerine ve onları yönlendirmelerine imkan tanımaktadır (Şentürk, 2005: 13).

2.TÜRKİYE'DE PERFORMANS DENETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye'de performans olgusunun gelişim sürecinin dünyada gözlenen gelişim sürecine paralel bir şekilde ortaya çıktığı ve dünyada olduğu gibi öncelikle özel sektör tarafından kullanılarak geliştirildiği, ardından kamu kurum ve kuruluşlarında uygulama örneklerine yer verildiği gözlenmektedir. Hatırlanacağı üzere, dünyada kamu kesiminde performans kavramının köken olarak 1970'lerdeki petrol krizi öncesine kadar uzanan izlerinin söz konusu olduğu bilinmektedir.

Kamu yönetimi alanında yaşanan yönetim sıkıntılarına çözüm önerileri sunan yeni yönetim yaklaşımları içerisinde yer alan performans denetimi kavramı, dünyada yönetim alanında yaşanan bir ihtiyacın sonucunda ortaya çıkmıştır. Devletlerin performans odaklı yönetime ihtiyaç duyması ve yönetim sistemlerinde performans odaklı bir yapıya yer vermelerinde, kamunun kaynak sıkıntısı, daralan bütçe ve halkın nitelikli hizmet beklentilerinden kaynaklanan sıkıntıların ön sıralarda yer aldığı gözlenmektedir (Eren ve Durna, 2007: 107). Kamu yönetiminin işlevsel hale getirilmesi, özel sektörde çok daha önce kullanılmaya başlanılan ve kamu yönetiminde de yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile hakim olmaya başlayan bir reform sürecini beraberinde getirmektedir. Kamu yönetiminde uygulanmaya çalışılan reformlarla değişen ekonomik, toplumsal ve siyasal yapıya ayak uydurulmaya çalışılarak vatandaşa hizmetlerin daha hızlı ve etkin ulaştırılması amaçlanmaktadır (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2009: 8). 1980'li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında sürdürülen pek çok reform çalışmasında özel sektöre ait değerler ve ilkelerin kamu kesimine aktarılmaya çalışılmaktadır (Ekici, 2009: 73).

Yeni kamu yönetiminin küçük ama etkin devlet anlayışı, Türk personel rejiminde 1980'li yıllardan sonra farklı bir rejimin yerleştirilmeye çalışılmasıyla varlığını hissettirmiştir. Personel sayısının fazla olması, düşük nitelikli bir yapıya sahip olması yapılmaya çalışılan değişikliklerin haklı görülmesini sağlayacak ortamı oluşturmuştur (Güler, 2003:179). Neo-liberal personel anlayışının yaygınlaştırılmaya çalışıldığı Türkiye'de, kamuda istihdam konusunun özel sektördeki istihdam anlayışına benzer bir nitelik kazandırılarak piyasa koşullarına bırakılması istenmektedir. Bu kapsamda kamuda sözleşmeli istihdam, performansa dayalı ücret anlayışı, esnek çalışma koşulları ve çalışma usulünde toplam kalitenin sağlanması benimsenmek istenen sistemin kapsamını oluşturmaktadır. Kamu yönetiminde oturtulmaya çalışılan performans odaklı yönetim anlayışı, kamu yönetiminin bir parçası olan yerel yönetimlerde de benzer zamanda ve hızla yerleştirilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimlerde performans ölçümüne yönelik uygulamaların 2000'li yılların başından itibaren yaygınlık kazandığı gözlenmektedir (Nangır, 2007: 120). Türk yerel yönetimlerinde performans yönetimi uygulamalarının ağırlıklı olarak belediyeler üzerinde söz konusu olduğu görülmektedir. Belediyelerde performans yönetimi ilkelerinin uygulanmasında belediyelerin yapısal ve işlevsel niteliklerinden ve yerel demokrasi ve yerel siyasetten kaynaklanabilecek sorun kümesi üzerinde odaklanıldığı gözlenmektedir (Köseoğlu, 2008: 229). Türkiye'de yerel yönetimlerde kendine yer bulmaya çalışan performans yönetiminde denetim üzerine, özellikle performans denetimi konusuna yoğunlaşmaktadır. Bu kapsam da kaynakların hukuka uygun olarak kullanılıp

kullanılmadığı sorusunu oluşturan klasik denetim anlayışının yerini kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı sorusuna bıraktığı görülmektedir (Ekici vd., 2009:135).

Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine özgü geliştirdikleri performans denetimi içerikli projelerin ve denetim sistemlerinin söz konusu olduğu gözlenmektedir. Bu plan ve projelerin geliştirilmesinde ve uygulanmasında yasal mevzuatın etkisi de önemli bir yere sahiptir. Kamu kurumları yanında yerel yönetimlerde de buna benzer bir anlayışın söz konusu olduğu gözlenmektedir. Bu kapsamda hazırlanan BEPER projesi ve çıkarılan ilgili yasalarda performans içerikli denetimle ilgili çerçevelerin yer alması Türk yerel yönetimlerinde performans denetimi konusunun hızla yaygınlık kazandığı ve geliştiği yönündeki ibareleri oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerde performansın tespit edilmesinde kullanılan performans göstergeleri, yerel yönetimlerin amaçları doğrultusunda faaliyetlerinin değerlendirilebilmesi, benzer faaliyetlerle kıyaslanabilmesi ve yürütülen faaliyetlerin hangi kalitede, ne kadar maliyette ulaşıldığının tespit edilmesinde kullanılan araçlar olarak ele alınmaktadır (Nangir, 2007:115).

Yerel yönetimler açısından performansın denetiminde kullanılan unsurların zaman içinde bazılarının ön plana çıktığı bazılarının etkisini kaybettiği gözlenmekle birlikte çekirdeğini, etkinlik, verimlilik ve tutumluluk boyutlarının oluşturduğu gözlenmektedir (Özer, 2009: 6). Bu üç unsurun yanında zamanla performans denetiminde kalite, çevre, adil hizmet sunumu, bilgi teknolojileri, etik, gibi yeni unsurlarında kullanıldığı gözlenmektedir (Coşkun ve Karabeyli, 2007: 149).

Yerel yönetimlerde performans denetiminde uygulamalarında kullanılan üç temel unsur etkinlik, verimlilik ve tutumluluk unsurlarını incelediğimizde;

Etkinlik, yerel birimlerin hedefleri kapsamında meydana getirdikleri faaliyetlerin öngörülen zamanda ve öngörülen oranda gerçekleşip gerçekleşmediği, yani faaliyetlerin zamanında ve hedeflenen düzeyde yapılıp yapılmadığı etkinliği ifade etmektedir (Akçay, 2009: 39).

Ekinlik, yerel yönetimlerde performans yönetiminin önemli unsurlarından birisini oluşturmaktadır. Çünkü yerel yönetimler iş, işlem ve faaliyetlerinde tutumluluk ve verimliliği sağlamış olabilirler, ancak hedeflerini gerçekleştirip gerçekleştirmedikleri hala cevaplandırılması gereken bir soru olarak kalmaktadır (Köseoğlu, 2008: 217). Bu sorunun cevabı da yerel yönetimlerde etkinlik ile açıklanmaya çalışılmaktadır.

Verimlilik, yerel yönetim faaliyetleri sonucunda elde edilen mal ve hizmetler ile bunları üretmek için tüketilen kaynaklar arasındaki oran olarak tanımlanabilen verimlilik kavramı, yerel yönetimler açısından bakıldığında; en az girdi kullanılarak ya da aynı girdi miktarıyla en fazla yerel hizmetin üretilmesinin amaçlandığı bir performans unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel birimlerde girdi olarak, personel, mali kaynak, yerel birimlerin kullanımındaki binalar, araç gereçler ve bilgi teknolojileri sayılabilir. Yerel birimler bu girdilerden yararlanarak yerel halkın taleplerine cevap vermeye ve bunu yaparken de en uyumlu kaynak-çıktı ilişkisini elde etmeye çalışmaktadır (Köseoğlu, 2008: 215-216).

Tutumluluk, yerel yönetimler açısından tutumluluk, yerel hizmetlerin belirlenmiş olan hedefler doğrultusunda en düşük maliyetle ve en uygun zamanda gerçekleştirilmesi olarak ifade edilebilir. Yerel birimlerin yürütmekle görevli olduğu tüm hizmetleri tek başına kendi kaynaklarıyla karşılamaları oldukça zor bir durumdur. Nitekim yerel birimlerin hizmetlerde maliyetleri düşürmek amacıyla kendi aralarında işbirliğine gitmeleri yanında, özel kesime de birtakım teknik hizmetleri ihale ederek kaynaklarından tasarrufa gittikleri görülmektedir (Köseoğlu, 2008: 215-216). Tutumluluk unsuru, diğer unsurlar gibi, yerel yönetimlerin performansı konusunda bir amaç değil araç görevi görmektedir (Bilgin, 2007: 72). Tutumluluk yerel birimlerin hedeflerine ulaşırken ekonomik hareket etmesini gerektiren bir durumu ifade etmektedir.

3. TÜRKİYEDE YEREL YÖNETİMLERİN PERFORMANS DENETİMİNİN YASAL KAYNAĞI

Türkiye’de yerel yönetimler alanında hayata geçirilmeye çalışılan reform girişimleriyle halkın beklentilerine duyarlı, kaliteli, verimli ve daha etkin hizmet sunulması arzulanmaktadır (Urhan, 2008: 85-86). Türk kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde uzun zamandır üzerinde durulan ve bu yönde çok sayıda hukuki düzenlemeye gidilerek bu reform gereksiniminin hayata geçirilmeye çalışıldığı gözlenmektedir. “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı” bu anlamda karşımıza çıkan en önemli reform çalışmalarından bir tanesini oluşturmuştur. Yürürlüğe giremeyen bu tasarıyla kamu yönetiminde performans odaklı bir yönetim anlayışının geliştirilmesi amaçlanmıştır. Tasarıda sıkça söz edilen performans odaklı yönetim anlayışı, otuz yılı aşkın süredir kamu yönetimi için temel unsur olmaya çalışan performans denetimi olgusu için yeni bir açılım ve zemin olarak ele alınmıştır. Bu bağlamda ele alınan benzer yasalarla performans odaklı bir yönetim için gerekli olan yasal zeminin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu kapsamda Türkiye’de kamu yönetiminde köklü reformlar ortaya koyan 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile performans odaklı yönetim anlayışına yer verilerek, performans unsurlarının en önemli yasal dayanağı hazırlanmaya çalışılmıştır. Bu iki çalışmanın dışında yerel yönetimler reformu kapsamında yeniden düzenlenen yasalardan “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, “Belediye Kanunu” ve “İl Özel İdaresi Kanunu”nun çeşitli maddelerinde de performans yönetimine, denetimine ve ölçütlerine yer verilerek performans odaklı yönetimin yerel yönetimler için de gerekliliği konularına atıflarda bulunduğu gözlenmektedir (Ağcakaya, 2009: 42).

3.1.1982 Anayasasında Performans Denetimi

1982 Anayasası idarenin denetimi açısından incelendiğinde; performans ve performans denetimi konusunun açık bir şekilde ele alınmadığı gözlenmektedir. Anayasada denetim konusunun hukuk devleti anlayışı çerçevesinde idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu yararının gözetilmesi şeklinde ele alındığı gözlenmektedir.

1982 Anayasası yerel yönetimlerin denetimi konusunda hukuka uygunluk denetimi yanında vesayet denetimini ön plana çıkarmaktadır. 1982 Anayasasında da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu açık bir şekilde belirtilmektedir (Özer, 2009: 150). 1982 Anayasasının yerel yönetimlerin denetimi konusunda idarenin bütünlüğü ve kamu yararı kapsamında hukuka uygunluk ve yerindelik denetimini benimsediği yerel yönetimlerin ve yerel çalışanların performansları konusunda bir düzenlemeye yer vermediği görülmektedir.

3.2.5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Performans Denetimi

1990’lı yıllardan itibaren kamu kaynaklarının etkin kullanımına yönelik arayışlar neticesinde ortaya çıkan sonuçlara odaklı yönetim anlayışının gelişimi, kamu kurumlarında performans yönetimi, performans ölçümü gibi kavramların önem kazanmasına neden olmuştur. Türkiye’de de bu arayışlar çerçevesinde çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu arayışların en somut örneğini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu oluşturmaktadır. Bu kanunla kaynakların kullanımında etkinliğin sağlanması amacıyla hesap verebilir kurumlar yaratılmaya çalışıldığı ve bunu sağlayacak nitelikte yeni düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. Bu kapsamda Türkiye’de uygulanmakta olan yeni düzenlemeler çerçevesinde kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanması için kurumlarda performans yönetimi ve ölçümünün gerekli olduğuna vurgu yapılmaktadır (Sakal ve Şahin, 2008: 3).

5018 sayılı kanunun maddeleri incelendiğinde 1’inci maddesinde kanunun amacının da bu yönde olduğu rahatlıkla anlaşılmaktadır. “Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek” şeklinde kanunun amacının

düzenlendiği gözlenmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu kurumu ve kuruluşlarında sonuçlara önem veren bir yönetim anlayışı getirerek, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kaynakların etkin ve verimli kullanımını amaçlamaktadır. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi içinde kurumların performans ölçüm sistemlerinin etkili bir şekilde kullanılması gerekmektedir (Yenice, 2006: 57). Kanunun amacından da anlaşılacağı gibi performans denetiminin temelini oluşturan etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ölçütlerinin, kamu yönetimine hakim olan değerler olması amaçlanmaktadır.

Kanunun 2'nci maddesinde kanunun kapsamı olarak “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü” kapsadığı belirtilmektedir. Yine 3'üncü maddesinde performans denetiminin bir boyutunu oluşturan mali kontrol ve stratejik plan kavramlarının tanımlarına yer verildiği gözlenmektedir. Kanunun 9'uncu maddesinde, stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemenin kamu idarelerince, “Kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamak şeklinde ele alındığı ve Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir” ifadesine yer verilmektedir.

Yine 11'inci maddede “Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu” tutularak performans hedeflerine uygun hareket etmeleri istenmektedir.

13'üncü maddenin c fıkrasına göre, bütçeler kalkınma planı ve programlar da yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planlarıyla performans ölçülerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir. Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması kapsamında 17'nci maddede, performans hedefleri doğrultusunda bütçenin hazırlanması, faaliyet raporları kapsamında 41'inci maddede, dönem sonunda oluşturulacak faaliyet raporlarında da performans ölçüm sonuçlarının, performans hedeflerinin gerçekleşme durumu, varsa ortaya çıkan sapmaların nedenlerinin belirtilmesini istemektedir (Ağ cakaya, 2009: 35).

Kanunun 55 ve 56'ncı maddesinde Kamu malî yönetiminin bir unsuru olarak iç kontrol sisteminin tanımı ve amacına yer verilmektedir. 63'üncü maddede, “İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyeti” olduğu belirtilerek, “Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirileceği” ne değinilmektedir. Son olarak 68'inci madde de Sayıştay tarafından yapılacak olan dış denetim konusunun ve amacına yer verilmiştir. Buna göre “Harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması” şeklinde yerine getirileceği belirtilmiştir.

Kısaca 24 Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun'da kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik plan hazırlamaları, kurumlarını ekonomik, verimli ve etkili bir biçimde hesap verilebilir bir anlayış doğrultusunda yönetmeleri, başarılarını performans göstergeleri kullanarak ölçmeleri ve son olarak bütçelerini performans hedefleri doğrultusunda hazırlamaları gerektiğinin vurgulandığı gözlenmektedir (Köseoğlu, 2005: 20).

3.3.5393 Sayılı Belediye Kanununda Performans Denetimi

5393 sayılı kanunun belediyelerde performans denetimi konusuna sıklıkla yer verdiği gözlenmektedir. Özellikle 18 ve 38'inci maddelerinde görüleceği üzere belediye meclisi ve belediye başkanının belediyelerde performans dayalı yönetim konusundaki görevleri ele alınarak başkan ve meclisin sorumluluk ve görev alanı belirlenmeye çalışılmaktadır. Bu maddelere göre belediye meclisi belediye faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmekle görevlendirilmiş olduğu görülürken, belediye başkanının belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek ve bu yönde hazırlanan raporları meclise sunmak şeklinde görevli olduğu belirtilmiştir.

Belediye kanununun 25'inci maddesinde denetim komisyonunun görevlerinden söz edilmektedir. Buna göre, “İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Komisyon belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Bu istekler gecikmeksizin yerine getirilir.” denilerek denetim komisyonunun görev ve yetkileri açıklanmaktadır.

Belediye çalışmaları ve faaliyetleri konusunda TBMM'ne benzer bir denetim metodu olarak bilgi edinme yoluna başvurulduğu gözlenmektedir. “Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır.” Bilgi edinme ve gensoru, denetimi belediye başkanı ve faaliyetlerinin performans odaklı denetiminde kullanılan önemli bir denetim biçimini oluşturmaktadır.

Belediye kanununun 41'inci maddesinde stratejik plân ve performans programı konusuna yer vermektedir. Buna göre, “Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.” denilmektedir.

Madde 54, 55, 56'da Belediyelerin performans ölçütlerine uymaları gerektiğinden, denetlemelerin yapılacağından bahsedilmiş, Belediye başkanının diğer bir görevinin, performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlamak olarak kararlaştırıldığı görülmektedir (Ağcakaya, 2009: 35).

54'üncü maddede belediyelerde denetimin amacına şu şekilde yer verilmektedir; “Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.”

55'inci maddede belediyelerde denetimin kapsam ve türleri olarak “Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.” denilmektedir.

Belediye kanununun 56'ıncı maddesinde belediyenin faaliyet raporları konusunun düzenlendiği görülmektedir. Burada “Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol

Kanununun 41’inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.” denilmektedir.

57’inci maddede belediye hizmetlerinin aksaması halinde takip edilecek süreç açıklanmaktadır. Buna göre, “Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.”

61’inci maddede belediyenin bütçesi ele alınmaktadır. Bu kapsamda, “Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.” denilmektedir.

3.4.5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Performans Denetimi

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 1’inci maddesinde de belirtildiği gibi kanunun amacı, “Büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır.” Buradan da anlaşılabacağı üzere kanunun performansla dayalı bir yönetim anlayışı benimsediği gözlenmektedir. Yine Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumluluklarının düzenlendiği 7’inci maddesinde, “İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak” görevleri arasında sayılmaktadır.

Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisinin düzenlendiği 11’inci maddesinde belediye başkanlarına alt kademe belediyelerinin imarla ilgili eylem ve işlemlerini denetleme yetkisi tanınmaktadır. Bu yetki dolaylı olarak alt kademe belediyelerinin eylem ve işlemlerinin performansla uygunluğunun denetimini de içermektedir. İlgili maddede, “Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç on beş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir. Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir. Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42’inci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42’inci madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez” denilmektedir.

Büyükşehir Belediye Başkanının görev ve yetkileri büyükşehir belediyesi kanununun 18’inci maddesine göre; belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak görevlerini

üstlenmesi, kurum faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini belirlemesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi, bunlarla ilgili raporları meclise sunması olarak ele alınmıştır (Ağcakaya, 2009: 35-36).

Kısaca Büyükşehir belediyesi kanununda belediye kanununda olduğu gibi yerel yönetimlerin görev ve faaliyetlerini yerine getirilirken performans hedeflerine uygun bir şekilde yerine getirmesi amaçlanmakta, bu yönde çıkarılan düzenlemelerle performans denetimine yönetim sürecinde yer verilmesi istenmektedir.

3.5.5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununda Performans Denetimi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idarelerinde performans sistemini benimsemiş ve performans denetimi konusunda Sayıştay'ın görevli olmasını kabul ederek bu denetimin yönetimin etkinleştirilmesinde şeffaflığın sağlanmasında yararlı bir düzenleme olacağını vurgulamıştır. Bu kanunun, yöneticiler üzerinde yapılan araştırmalarda da benimsendiği gözlenmiştir (Ömürgönülşen, 2009:12).

Performans denetimi kapsamında il özel idaresi kanunu incelendiğinde, 10 ve 30' uncu maddelerinde, stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarının özel idare faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerine göre değerlendirilmesi ve karara bağlanması il genel meclislerinin sorumluluğuna bırakılmıştır. Vali kurumsal stratejiler oluşturmak, bu stratejiler doğrultusunda bütçeyi, kurum faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, sonuç olarak da bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla görevlendirilmiştir (Ağcakaya, 2009: 35-36). İl Özel İdaresi Kanunu'nun, il özel idarelerinin yönetiminde işletme yönetiminin kullandığı stratejik plan, performans planı, faaliyet raporu gibi tekniklerden yararlanması gerektiğini vurguladığı gözlenmektedir (Ömürgönülşen, 2009: 7).

Meclis kararlarının kesinleşmesinin ifade edildiği 15' nci maddede, "İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur."

Denetim komisyonunun anlatıldığı 17'inci maddede, "İl genel meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Komisyon, vali tarafından il özel idare binası içinde belirlenen yerde çalışır ve çalışmalarında uzman kişi ve kuruluşlardan yararlanabileceği gibi valinin onayıyla kamu kuruluşları personelinin de yararlanabilir. Komisyon tarafından istenen bilgi ve belgelerin iade edilmek üzere verilmesi zorunludur. Komisyon, çalışmasını şubat ayı sonuna kadar tamamlar ve buna ilişkin raporunu, izleyen ayın on beşine kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur." denilerek il özel idaresinin faaliyetlerinin denetimi konusunda denetim komisyonunun görevleri ifade edilmektedir.

Meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının açıklandığı 18' nci maddede, "İl genel meclisi soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır. Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. İl genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek, meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır. Vali, mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı

tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir.” denilmektedir.

Encümenin görev ve yetkilerinin açıklandığı 26’ncı maddede, “Encümenin görev ve yetkilerinin “Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek” şeklinde ifade edildiği görülmektedir. Yine valinin görev ve yetkileri 30’uncu maddede “İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” şeklinde düzenlenmiştir.

Stratejik plân ve performans plânının düzenlendiği 31’inci maddede de “Mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.” denilmektedir.

İl Özel İdaresi Kanunu 37’inci maddesinde denetim konusu, “İl özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.” şeklinde ele alınmaktadır. Denetimin kapsamı ve türleri konusu 38’nci maddede, “İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir.” şeklinde ifade edilmektedir.

Kanunun 39’ncü maddesinde, İl özel idaresinin faaliyet raporlarıyla ilgili şu şekilde bir düzenlemeye yer verilmiştir; “Vali, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41’inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.” denilmektedir.

Yine 40’ncü maddesinde hizmetlerin aksaması durumunda, “İl özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.” şeklinde bir düzenlemeye yer verilmiştir.

İl Özel idaresinin faaliyetlerinin denetimi konusunda madde 41 de “Denetimin yapılması ve faaliyet raporunun hazırlanması hususunda bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğer kanunların ilgili hükümleri uygulanır.” İlgili Kanun’a atıflar yapılmıştır. Yine İl özel idaresinin bütçesinin anlatıldığı 44’üncü maddede, “Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.” denilmektedir.

İl Özel İdaresi Kanununa göre denetim konusu il genel meclisi içerisinde oluşturulacak denetim komisyonunca il özel idaresinin gelir ve giderlerini denetlemek şeklinde yerine getirilmekle birlikte performans denetimi konusunda Sayıştay'ın dış denetim birimi olarak görev alacağı belirtilmiştir). 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunu ile birlikte merkezin taşra teşkilatının önemli bir bölümü yapısal ve işlevsel olarak il özel idarelerine devredilmiş, valinin il genel meclisi başkanlığına son verilmiş valinin yetkileri sınırlandırılmış, il genel meclisi adeta yerel bir yasama organı niteliği dönüştürülmüştür (Ömürgönülşen, 2009: 7).

3.6.Diğer İlgili Mevzuatta Performans Denetimi

Kamu yönetiminde ve dolayısıyla yerel yönetimlerde denetim faktörü ele alındığında karşımıza çıkan ilk durum, denetimin kamusal eylem ve işlemlerin uygulanmasında keyfiliğin önlenmesinde kullanılan bir araç olarak düşünülmesidir (Uluğ, 2004: 98). Devletin artan görev ve sorumluluk anlayışı çerçevesinde gelişen sosyal devlet anlayışında yaşanan gelişme ve beklentiler, başlangıçta sadece hukuka uygunluk denetimini yeterli görürken daha sonra kalkınma planlarına uygunluk, kamu kaynaklarının etkin kullanımı gibi yeni denetim amaçlarına da ihtiyaç duyulmuştur (Özer, 2009: 153). Bu kapsamda Türk kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde çok sayıda yasal düzenlemeye plan ve projeye yer verilmeye çalışıldığı gözlenmektedir.

Türk kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde performans olgusunu ve performans denetimi konusunu işleyen yasal düzenlemelerin, plan ve programların sayısını artırmak mümkündür. Kamu yönetiminin bu anlamda yeniden yapılanması için hazırlanan raporlar ve projelerden, 5 yıllık kalkınma planlarından hükümetlerin uygulamaya çalıştıkları acil eylem planlarına kadar çok sayıda düzenlemede performans odaklı bir yönetim ve performans denetimi içerikli bir sistem kurulmaya çalışılmıştır. Çalışmalarda bu yönde aynı hızda devam ettiği görülmektedir.

SONUÇ

Performans denetimi, örgütlerin mevcut durumları ile gelecekte ulaşacakları durum arasındaki farkı ortaya koyan ve geleceğe dönük planların ortaya çıkmasında önemli görevler üstlenen bir denetim türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Örgütlerin performans dayalı denetimleriyle başta etkinlik ve verimlilik artışı hedeflenirken beraberinde kaliteli hizmet sunumu, vatandaş-müşteri memnuniyetinin gözetilmesi, bilgiye ve katılıma dayalı bir yönetim anlayışının geliştirilmesi çabası, performans dayalı denetimlerin yaygınlaşmasında önemli bir unsur oluşturmaktadır.

Klasik yönetim anlayışı kısılacı kalan yerel yönetimlerin bu durumdan kurtulmalarında performans denetiminin önemli bir işlev göreceği düşünülmektedir. Özellikle, klasik yönetim anlayışının etkilerinden kaynaklanan ağır hantal işleyen bürokratik yapı ve değişime karşı gösterilen direnç yerel yönetimlerin halkın beklentilerine tam olarak ve yerinde cevap vermesinde güçlüklerle neden olmaktadır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla klasik yönetim anlayışından kaynaklanan bu sorunlara çözüm üretilmek istenmektedir. Bu kapsamda yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla yerel yönetim birimlerinde etkinlik, verimlilik artışı için işletme yönetiminin kullandığı araç ve teknikleri kullanma ihtiyacı içerisine girildiği ve özellikle performans denetimi olgusu üzerinde durulduğu gözlenmektedir.

Bu kapsamda Türkiye’de uygulanmakta olan yeni yasal düzenlemelerle özellikle 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda yerel yönetimlerde performans denetimi ve performans ölçümünün gerekli olduğuna vurgu yapıldığı rahatlıkla görülmektedir. Performans denetimi konusunda ortaya çıkan tüm bu yasal ve politik gelişmeler, performans denetimi olgusunun artık yerel yönetimlerde kaçınılmaz bir şekilde uygulanması gerektiği yönünde algı ve kanaatlerin kamuoyunda oluşmasına neden olmaktadır. Tüm bu yasal düzenlemelerde performans denetiminin uygulanmasını zorlayan ve teşvik eden mevzuata rağmen uygulamada yerel yönetimlerin örgütsel ve kurumsal performansını artıracak adımların tam olarak atılmadığı da bir diğer gerçek durumdur. Yasal olarak zorunlu olan görev ve faaliyetlerin kağıt üzerinde yapıldığı, örgüt yönetiminin özellikle performans konusuna dikkat ettiğini ancak uygulamada performans denetiminin işlevsel olarak gerçekleştirilmediği yönünde rahatsızlıklar da mevcuttur. Yasal zorlamaların yanı sıra örgütsel ve bireysel olarak performans denetiminin işlevselliğine olan inancın da artırılmasına yönelik adımlar atılması yerel yönetimlerden beklenen performansa bağlı

başarıyı artıracak bir durumdur.

KAYNAKÇA

- Ağcakaya, S. (2009) “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Benzer Tip Belediyelerde Mali Performans Uygulamaları” *Sosyoekonomi*, 2009-1, s.27-46.
- Akçay, A. (2009) “Kamuda Stratejik Plan Amaçlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Değerlendirme ve Denetim Modeli”, *Tübbas Bilim Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, s.29-45.
- Al, H. (2007) “Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetimi Geçiş”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 4.
- Bilge, S. (2006) “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Uluslararası Şehir/Belde Yönetimleri Birliği (ICMA)” E-Akademi, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler, Aylık İnternet Dergisi, Sayı 58.
- Bilgin, K. U. (2007) “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık Performans Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 65, s.53-87.
- Coşkun, A., L. Karabeyli (2007) “Etkin Devlette Performans Denetimi ve Türkiye Deneyimi”, 22. Türkiye Maliye Sempozyumu Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 09-13 Mayıs 2007, Isparta.
- Çevik, H. H. (2004) “Türkiye’de Kamu Yönetimi Başarısızlığına Teorik Bir Yaklaşım”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 59, Sayı 3.
- Çevik, H. H., T. Göksu, V. K. Bilgiç., M. Karakaya, K. Seyhan, S. K. Gül (2008) *Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.
- Çukurçayır, M. A. (2009) *Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Gökçe Ofset, Ankara.
- Ekici, B., M. Koçyiğit ve Y. K. Küçük (2009) “Yerel Yönetim Hizmet Bildirgeleriyle Vatandaş Memnuniyetinin Artırılması: Su Abonelik İşlemleri” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 18, Sayı 1.
- Eren, V. (2009) “Kamu Performans Yönetiminde Ölçüt Sorunu: İdari Faaliyetlerde Başarı Ölçütleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, 42/2 Haziran 2009.
- Eren, V. ve U. Durna (2007) “Kamu Sektöründe Performansın Anlaşılması ve Geliştirilmesi” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 1.
- Ghobadian, A. and J. Ashworth (1994) “Performance Measurement in Local Government – Concept And Practice”, *International Journal of Operations & Production Management*, Vol.14, No.5.
- Güler, B. A. (2003) “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 4.
- Kapucu, N. ve M. Kösecik (2002) “Transferability of Administrative Reforms: Nev Public Management as an Example”, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 20, Sayı 1.
- Köseoğlu, Ö. (2008) “Türk Belediyeciliğinde Performansa Dayalı Yönetim Anlayışına Geçiş: Arka Plan ve Sorunlar”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 17, Sayı 1.
- Mamatoğlu, N. (2006) “Örgüt İçi İletişim ve Performans Değerlendirme Sistemi Algıları Örgüt Kültürü Algısını Yordar mı?” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 61, Sayı 4.
- Nangır, E. O. (2007) “Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü”, *Bütçe Dünyası*, Cilt 2, Sayı 25, s.115-122.
- Okutan, E. (2008) “Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Örgütlerinin Gelişmiş İşbirliği: İngiltere Örneği” *Sayıştay Dergisi*, Sayı 71, s.91-108.
- Ömürgönülşen, U. (2002) “Performance Measurement in The Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects”, *Hacettepe University Journal of Economics and Administrative Sciences*, Volume 20, Number 1.
- Ömürgönülşen, U. ve U. Sadioğlu (2009) “Türkiye’de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1.
- Özer, M. A. (2004) “Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler” *Türk İdare Dergisi*, Yıl 76, Sayı 444.
- Özer, M. A. (2009) “Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirilmesi” *Sayıştay Dergisi*, Sayı 73, s.3-29.
- Öztürk, N. K. (2006) “Kamu Sektöründe Performans Ölçümü ve Karşılaşılan Sorunlar” *Amme İdaresi Dergisi*, 39/1.
- Sakal, M. ve E. A. Şahin (2008) “Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye’deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 68, s.3-27.
- Songür, N. (2008) “Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 17, Sayı 4.

Şentürk, H. (2005) Belediyelerde Performans Yönetimi, İlke Yayıncılık, İkinci Baskı, İstanbul.

TBB (2018) Türkiye Belediyeler Birliği “Genel istatistikler”, <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/istatistikler/genel-istatistikler/> Erişim Tarihi:10.08.2018.

Uluğ, F. (2004) “Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı Işığında Kamu Denetimi Sisteminde Yeniden Yapılanma” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 37, Sayı 2.

Urhan, V. F. (2008) “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, Sayıştay Dergisi, Sayı 70, s.85-102.

Yenice, E. (2006) “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi” Maliye Dergisi, Sayı 150, s.122-132.