

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DENETİMİ:
KAYMAKAMLARIN PERFORMANSLARINA İLİŞKİN BİR
ARAŞTIRMA**

Bedrettin ÖZMEN

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim
Yönetmeliği'ne Göre Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Doç. Dr.
S. Mustafa ÖNEN' in danışmanlığında hazırlanan;

DOKTORA TEZİDİR.

Malatya/Haziran-2013

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DENETİMİ:
KAYMAKAMLARIN PERFORMANSLARINA İLİŞKİN BİR
ARAŞTIRMA**

Bedrettin ÖZMEN

Danışman: Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim
Yönetmeliği'ne Göre Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında
hazırlanan;

DOKTORA TEZİDİR.

Malatya/Haziran-2013

ONAY SAYFASI

T.C. İnönü Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü'ne
Malatya

Enstitümüz Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi Bedrettin ÖZMEN tarafından Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN' in danışmanlığında hazırlanan **“Türk Kamu Yönetiminde Performans Denetimi: Kaymakamların Performanslarına İlişkin Bir Araştırma** başlıklı bu çalışma/...../2013 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan :.....

Üye :.....

Üye :.....

Üye :.....

Üye :.....

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

...../...../2013

Prof. Dr. Mehmet KARAGÖZ
Enstitü Müdürü

ONUR SÖZÜ

Doktora tezi olarak savunduğum ‘**Türk Kamu Yönetiminde Performans Denetimi: Kaymakamların Performanslarına İlişkin Bir Araştırma**’ başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün yapıtların hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

Bedrettin ÖZMEN

ÖNSÖZ

Ülkelerin yönetim biçimlerini birbirinden ayırmakta kullanılan ölçütlerden en önemlisi demokrasi kavramına yapılan vurgu ile ortaya çıkmaktadır.

Günümüzde demokratik ve demokratik olmayan yönetim biçimleri ayrımının özünü, demokrasi kavramına verilen temel konum belirlemektedir. Bu anlamda demokrasi konusundaki tartışmalar siyaset bilimi alanında sürmeye devam etse de, demokrasinin kurumsallaşması anlamında uzlaşma halen sağlanamamıştır.

Demokrasinin kurumsallaşması, işlemesi ve örgütlenmesi ile oluşan kamu yönetimlerinin veya idare sistemlerinin gelişiminde ise müthiş bir devinim yaşanmaktadır. Yönetim biliminin kapsamında olan bu alanda yaşanan hızlı gelişmelerin temelinde demokrasi bilincinin gelişimi ve sosyal alanda görülen gelişmeler önemli bir etkindir. Teknoloji ve ekonomi alanlarındaki muazzam gelişmelerle küreselleşmenin getirdiği yeni küresel ilişkiler ağı her türlü bilginin daha hızlı üretimini, işlenmesini ve paylaşılmasını oldukça kolaylaştırmıştır.

Bu etkilerle birlikte yönetim alanında kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin, verimliliğin ve vatandaş memnuniyetinin artması adına çok çeşitli yönetsel yaklaşımlar gündeme gelmiştir. Türkiye de yönetim alanında dünyada yaşanan gelişmelerden doğal olarak etkilenmiştir. Yönetim sisteminde var olan siyasal ve ekonomik kaynaklı etkinsizlikler ve başarısızlıklarla mücadele etmek, yoksulluğu ortadan kaldırmak ve ekonomik krizlere müdahale etmek amacıyla etkin mali yönetim sistemleri kurmak yolunda adımlar atılmıştır.

Bahsedilen değişiklikler doğal olarak merkezi idareyi ve merkezi idarenin taşra teşkilatlarının başında yetki genişliği ilkesi çerçevesinde görev yapan vali ve kaymakamları da etkilemiştir.

Özel sektör kaynaklı yönetsel yaklaşımlardan olan performans denetimi ve performans yönetimi gibi yaklaşımlar da bu kapsamda gündeme gelmiştir. Çalışmamızda, Türkiye’de etkin bir kamu yönetimi sisteminin kurulması adına, merkezi idarenin başkent örgütü ile taşra örgütü arasında anlamlı bir ilişki kuran, stratejik planlara dayalı hedeflerin ortaya konulması ve bu hedeflere yenilikçi yaklaşımlarla ulaşmayı temel konuma alan performans yönetimi modeli önerilmiştir. Böylece kamu

hizmetlerinin ÷lke genelinde ekonomik ve verimli bir şekilde sunulması için önemli bir bakış açısı ortaya konmuştur.

Bu çalışmanın oluşturulması s÷recinde rehberlik ederek yol gösteren, çeşitli tavsiyelerde bulunarak tezin şekillenmesini sağlayan çok değerli danışman hocam Sayın Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN'e teşekk÷rlerimi bir borç bilirim. Çalışmam boyunca kıymetli fikirleriyle katkı sağlayan ve değerli zamanlarını ayıran hocalarım Prof. Dr. Selma KARATEPE'ye, Doç. Dr. Mehmet DENİZ'e ve Doç. Dr. Ahmet YATKIN'a da çok teşekk÷r ederim.

Çalışmamın her aşamasında b÷y÷k fedakârlık gösteren kıymetli eşim Arzu'ya ve biricik kızım Tuba'ya da destek ve anlayışları için ř÷kranlarımı sunuyorum. Yetişmem de fedakârlıklarda bulunan Anneme, Babama, Kardeşlerime ve bana emeği geçen herkese ayrıca teşekk÷r ediyorum.

Bedrettin ÖZMEN

Haziran 2013

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DENETİMİ:

KAYMAKAMLARA İLİŞKİN BİR ARAŞTIRMA

Bedrettin ÖZMEN

ÖZET VE ANAHTAR KELİMELER

Siyasi, sosyal, ekonomi ve teknoloji alanlarında yaşanan hızlı gelişmelerle birlikte dünya genelinde küreselleşmenin etkileri artmış ve bilginin doğru kullanılması rekabet üstünlüğü sağlamanın en önemli nüvesi olmuştur.

Türkiye de yaşanan bu gelişmelerden etkilenmektedir. "Gelişmekte olan ülke" konumundan "gelişmiş ülke" konumuna yükselmek için rekabet üstünlüğü sağlayan alanlara yatırım yapmak hayati öneme sahiptir.

Performans denetimi ve performans yönetimi yaklaşımları da kamu yönetiminin etkili bir sistem olarak varlığını sürdürmesi, kamusal hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması, yolsuzluk ve israfın önlenmesi ve bu şekilde vatandaşların memnuniyetinin sağlanması amacıyla uygulamaya konulmuştur. Ancak halen stratejik planlara dayalı ortaya konulan hedeflere ulaşma derecesini ölçen ve ülke genelinde bütünsel bir yaklaşımla uygulanmakta olan performans denetim sistemleri ve performans yönetim modelleri bulunmamaktadır.

Klasik hukuka uygunluk denetimi ve klasik kamu yönetimi yaklaşımı uygulanmakta olan performans denetimi sisteminde halen öne çıkmaktadır. Temel bakış açısı maalesef değişmemektedir. Merkezi idare adına taşrada yetki kullanan kaymakamların performanslarının denetimine ilişkin sistem de stratejik bakış açısından yoksun ve hukuka uygunluk denetimini andıran, sorunlu bir alanı oluşturmaktadır.

Bu nedenle, çalışmada, ülke genelinde etkin bir yönetim sisteminin kurulması adına, 'denetim' değil 'yönetim' alanının bir fonksiyonu olan performans denetim modeli merkezi idarenin temel yapı taşı olan mülki idare sistemi çerçevesinde kaymakamlar için önerilmiştir.

Özel olarak modelin uygulanması ile kaymakamların performansları etkin bir şekilde denetlenecek genel olarak da kamu yönetiminde etkin bir performans yönetim modeli kurulması için temel yapı kurulmuş olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Performans Denetimi, Performans Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi, Yenilikçilik, Kaymakam, İyi Uygulama Örneği, Kamu Yönetimi, Stratejik Planlama, Mülki İdare.

**PERFORMANCE AUDITING IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION:
A STUDY ABOUT DISTRICT GOVERNORS**

Bedrettin ÖZMEN

ABSTRACT AND KEY WORDS

With massive developments in political, social, economic and technological areas, the effects of globalization increased all around the world and the correct use of information has been the most important core in providing competitive advantage.

Turkey is also affected by these negative developments. In order to ascend from “developing countries” to “developed countries”, investing in areas providing competitive advantage is vital.

Performance auditing and performance management approaches are also put into practice with the aim of existence of the public administration as an effective system, ensuring effectiveness and efficiency in the provision of public services, the prevention of corruption and waste and ensuring the satisfaction of citizens in this manner. However, performance auditing systems and performance management models which measure the degree of achievement of objectives still based on the strategic plans and implemented across the country with a holistic approach aren't found.

Classical control of legality and classical approach to public administration still come out in performance monitoring system which is currently carried out. Unfortunately, the basic point of view doesn't change. In a system concerning the control of performances of district governors who exercise authority in provinces on behalf of central administration, it constitutes a problematic field which is lack of a strategic point of view and reminiscent of control of compliance with the law.

Therefore, in this study, on behalf of the establishment of an efficient management system across the country, not “control” but “management” area, which is a function of the performance audit model has been proposed for district governors within the system of public administration which is the main constituent of central administration.

With specifically implementation of the model, the performances of district governors will be effectively supervised and in general, the basic form will be established for effective performance management model in public administration.

Key words: Performance Auditing, Performance Management, New Public Management, Innovation, District Governor, Example of Good Practice, Public Administration, Strategic Planning, Territorial Government.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DENETİMİ:

KAYMAKAMLARA İLİŞKİN BİR ARAŞTIRMA

Bedrettin ÖZMEN

İÇİNDEKİLER

Onay Sayfası	
Onur Sözü	
Önsöz	
Özet ve Anahtar Kelimeler	
Abstract and Key Words	
İçindekiler	
Çizelgeler Dizelgesi	
Çizimler Dizelgesi	
Kısaltmalar	

BİRİNCİ BÖLÜM

ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, DENENCESİ, AMACI VE YÖNTEMİ.....	1
1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi.....	1
1.2. Araştırmanın Amacı ve Denencesi.....	2
1.3. Araştırmanın Yöntemi.....	5
1.4. Bilgi Derleme ve İşleme Araçları.....	5
1.5. Kavram Tanımları.....	5
1.6. Araştırmanın Sunuş Sırası.....	6

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİ VE PERFORMANS DENETİMİ

2. KAMU YÖNETİMİ VE DEVLET.....	8
2.1. Genel Olarak Kamu Yönetimi Kavramı.....	8

2.1.1. Kavramın Tanımı.....	8
2.1.2. Kamu Yönetiminin Gelişimi.....	10
2.2. Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim.....	12
2.3. Siyaset ve Yönetim Ayrımı veya İlişkisi.....	16
2.4. Devlet.....	19
2.4.1. Tanım.....	20
2.4.2. Tarihsel Gelişmeler ve Devlet.....	21
3. TÜRK KAMU YÖNETİMİ VE DENETİM.....	23
3.1. Türk Kamu Yönetiminin Özellikleri.....	24
3.1.1. Osmanlı Devleti’nin Günümüze Etkisi.....	25
3.1.2. Yeni Kamu Yönetimi ve Türk Kamu Yönetimi.....	29
3.1.3. Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği.....	31
3.1.4. Türk Kamu Yönetiminde Yönetişel Kültür ve Ahlak.....	33
3.2. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi.....	40
3.2.1. Merkezden Yönetim.....	41
3.2.2. Yerinden Yönetim.....	43
3.2.3. Yetki Genişliği İlkesi.....	46
3.2.4. İdari Vesayet.....	47
3.2.5. Hizmette Yerellik İlkesi.....	49
3.3. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Yapısı.....	51
3.3.1. Merkezi Yönetim.....	51
3.3.1.1. Merkezi Yönetimin Başkent Örgütü.....	51
3.3.1.2. Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü.....	51
3.3.1.2.1. Mülki İdare Sistemi.....	52
3.3.1.2.2. Bölge Teşkilatları.....	56

3.3.2. Yerel Yönetimler.....	57
3.3.2.1. Belediyeler.....	61
3.3.2.2. İl Özel İdareleri.....	65
3.3.2.3. Köyler.....	70
3.3.3. Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları.....	71
3.3.4. Bağımsız İdari Otoriteler.....	72
3.4. Denetim Kavramı ve Denetim Türleri.....	73
3.4.1. Denetim ve İlgili Olduğu Kavramlar.....	73
3.4.1.1. İç Denetim.....	75
3.4.1.2. Dış Denetim.....	75
3.4.1.3. Bağımsız Denetim.....	76
3.4.1.4. Mali Denetim.....	76
3.4.1.5. Uygunluk Denetimi.....	76
3.4.2. Denetim Türleri.....	76
3.4.2.1. İdari Denetim.....	77
3.4.2.2. Siyasal Denetim.....	77
3.4.2.3. Yargısal Denetim.....	77
3.4.2.4. Kamuoyu Denetimi.....	78
3.4.2.5. Kamu Denetçiliği (Ombudsman).....	78
3.4.2.6. Uluslar arası Denetim.....	79
 4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS YÖNETİMİ VE DENETİMİ.....	 79
4.1. Performans ve Performans Denetimi Kavramları.....	80
4.1.1. Performans Kavramı.....	80

4.1.2. Performans Denetimi.....	83
4.2. Performans Denetiminin Boyutları.....	86
4.2.1. Verimlilik.....	86
4.2.2. Etkinlik ve Etkililik.....	90
4.2.3. Tutumluluk.....	95
4.2.4. Performans Denetiminin İlişkili Olduğu Diğer Boyutlar.....	96
4.3. Performans Değerlendirmesi ve Ölçümü.....	99
4.3.1. Performans Değerlendirmesi.....	99
4.3.2. Performans Ölçümü.....	103
4.4. Örgütsel Performansın Ölçülmesi İle İlgili Modeller.....	104
4.4.1. Dengeli Ölçüm Kartı (Balanced Scorecard) ve Strateji Haritaları.....	107
4.4.2. Kumanda Paneli Yöntemi (Tableau de Board).....	114
4.4.3. Maddi Olmayan Varlıkların İzlenmesi Modeli.....	114
4.4.4. Skandia Kılavuzu Modeli.....	115
4.4.5. Mükemmellik Modeli.....	115
4.4.6. Performans (SMART) Piramidi.....	116
4.4.7. Sonuçlar ve Belirleyiciler Modeli.....	120
4.4.8. Sink ve Tuttle Modeli.....	121
4.4.9. Medori ve Steeple Modeli.....	121
4.4.10. Paydaş Temelli Performans Ölçümü (The Stakeholder Card).....	122
4.4.11. Performans Prizması.....	122
4.4.12. Kalite Temelli Performans Ölçümü.....	124
4.4.13. Kuantum Performans Ölçüm Modeli.....	125
4.4.14. Verimlilik Ölçme ve Artırma Sistemi (ProMES).....	126
4.4.15. Amaç Sorgulama Metriği (The Goal Question Metric-GQM).....	127

4.5. Performans Ölçüm Modellerinin Değerlendirilmesi.....	128
4.6. Performans Yönetimi.....	131
4.7. Türk Kamu Yönetiminde Performans Denetiminin Yasal Zemininin Değerlendirilmesi.....	133

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAYMAKAMLIK MESLEĞİ VE KAYMAKAMLARIN PERFORMANSLARININ DENETLENMESİNE İLİŞKİN BİR ÇALIŞMA

5. TÜRKİYE’DE MÜLKİ İDARE SİSTEMİ VE SORUNLARI.....	139
5.1. Mülki İdare Sistemi ve Sorunları.....	139
5.1.1. Mülki İdare Sistemi.....	139
5.1.2. Mülki İdare Sistemi İle İlgili Sorunlar.....	142
5.1.2.1 Hukuki Sorunlar.....	142
5.1.2.2. Örgütsel Sorunlar.....	145
5.1.2.3. Diğer Sorunlar.....	147
5.2. Kaymakamlık Mesleği ve Kaymakamların Görev ve Yetkileri.....	149
5.2.1. Kaymakamlık Mesleği.....	149
5.2.2. Kaymakamların Görev ve Yetkileri.....	151
5.2.2.1. İl İdaresi Kanunu’ndan Kaynaklanan Görevler....	151
5.2.2.2. Diğer Yasal Düzenlemelerden Kaynaklanan Görevler...	155
6. KAYMAKAMLARIN PERFORMANSLARININ DENETLENMESİNE İLİŞKİN GERÇEKLEŞTİRİLEN ÇALIŞMA VE SONUÇLARI.....	159
6.1. Araştırmanın Yöntemi ve Sınırları.....	159
6.2. Daha Önce Yapılmış Çalışmalar.....	160
6.3. Kaymakamların Denetlenmesine İlişkin Mevcut Durum.....	165
6.3.1. Kaymakamlara Uygulanan Klasik Denetim.....	165
6.3.2. Kaymakamlara Uygulanan Performans Denetimi.....	171

6.3.3. Mevcut Durumdaki Başlıca Sorunlar.....	182
6.4. Kaymakamların Performanslarının Denetlenmesine İlişkin	
Bir Model Önerisi.....	188
6.4.1. Modelin Temel Mantığı.....	190
6.4.2. Modelin Tasarımı ve Performans Ölçütleri.....	192
6.4.2.1. Yenilikçilik Ölçütü.....	194
6.4.2.2. Liderlik Ölçütü.....	197
6.4.3. Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk Denetiminin Kullanılması.....	198
6.4.4. İyi Uygulama Örneklerinin Raporlanması.....	199
6.4.5. Performans Denetimi Süreci.....	200
6.4.6. Model İçin Gerekli İklim: İyi İşleyen Bir Kamu Yönetimi.....	203
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	
GENEL DEĞERLENDİRME	
7. BULGULAR, ÖNERİLER VE GENEL SONUÇ.....	207
7.1. Bulgular.....	207
7.2. Öneriler.....	213
7.3. Genel Sonuç.....	218
KAYNAKÇA.....	229

ÇİZELGELER DİZELGESİ

Tablo 4.1 Performans Ölçümünün Gelişimi.....	106
Tablo 4.2. SMARTER Modeli.....	119
Tablo 4.3. Sonuçlar ve Belirleyiciler Modeli.....	120
Tablo 6.1. Kaymakamlara Uygulanan Performans Denetimi Tablosu.....	180

ÇİZİMLER DİZELGESİ

Çizim 4.1. Dengeli Ölçüm Kartı Strateji Haritası.....	110
Çizim 4.2. Bir Değer Üretim Sisteminin Parçası Olarak Dengeli Ölçüm Kartı....	111
Çizim 4.3. Performans Piramidi.....	117
Çizim 4.4. Performans Prizmasının Beş Boyutu.....	123
Çizim 4.5. ProMES Modeli.....	126
Çizim 4.6. Amaç Sorgulama Metriği.....	128
Çizim 6.1. Kaymakamların Performanslarının Denetlenmesine İlişkin Model.....	201

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
BM	: Birleşmiş Milletler
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
IMF	: Uluslar Arası Para Fonu
KÖYDES	: Köylerin Altyapısının Desteklenme Projesi
MİAPER	: Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması
NATO	: Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilatı
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
SODES	: Sosyal destek projeleri
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TKY	: Toplam Kalite Yönetimi
VET	: Verimlilik etkinlik tutumluluk
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu Kararı

BİRİNCİ BÖLÜM

ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

Araştırmanın birinci bölümünde, araştırmayla ilgili temel bilgiler sunulmuştur.

1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, DENENCESİ, AMACI VE YÖNTEMİ

Araştırmanın konusu ve önemi, amacı ve denencesi, yöntemi, bilgi derleme ve işleme araçları, kavram tanımları ve araştırmanın sunuş sırası bu bölümde açıklanmıştır.

1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi

Araştırmanın konusu Türk kamu yönetimi ve performans denetimi ile kaymakamların performanslarının denetlenmesine ilişkin sistemin incelenmesidir.

Denetim, en genel anlamıyla yürütülen iş ve işlemler ile gerçekleştirilen uygulamaların önceden belirlenmiş ölçütlere göre kontrol edilmesi ve değerlendirilmesidir. Söz konusu “kamu yönetimi” olduğunda yapılan iş ve işlemler ile sunulan hizmetlerin denetlenmesi ayrı bir öneme sahip olmaktadır. Zira demokratik bir ülkede yönetenler yönetme gücünün kaynağını halktan aldıkları gibi hükümet etme anlamında kamu kesimince yapılan tüm harcamaların temel kaynaklarından birisi olan verginin kaynağı da halka dayanmaktadır. Her iki anlamda da halk yahut vatandaş kamu kesiminin temel bir öznesi ve nesnesidir. Kamu kesiminin ‘kamu’nun geneliyle olan bu ilişkisi kamusal faaliyetlerin önemini ve bu sürecin etkili bir şekilde denetlenmesini gerektirmektedir.

Vatandaşlar yönetenleri seçim, yargısal ve idari başvurular başta olmak üzere çeşitli yollarla doğrudan veya dolaylı olarak denetleyebilmektedirler. Ancak bunun dışında, kamu kesimince yürütülen faaliyetlerin etkili bir biçimde denetlenmesi gerekmektedir. Kamusal kaynakların toplanması, kullanılması ve kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesi süreçlerinde, her türlü kamusal faaliyetin belli standartlara göre denetlenmesiyle kaynaklar etkin, etkili ve ekonomik kullanılacaktır.

Denetim, önceleri daha çok kamu kesimince yapılan harcamaların mali mevzuata uygunluğu, gerçekleştiren iş ve işlemlerin yasal mevzuata uygunluğu anlamında genel olarak hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı idi. Dünyanın hızla değişmesi, demokratikleşmeye yapılan vurgu, özel sektördeki ve teknolojiye hızlı

gelişmelerin kamu kesimi ile özel kesim arasındaki açık ve belirgin sınırları yönetim teknikleri ve anlayışı açısından belirsiz hale getirmesi gibi nedenlerle salt hukuka uygunluk denetimi günümüzde işleyen ve içinde yaşanan sistemin doğasına en azından kavramsal olarak uymaz hale gelmiştir.

Her gün değişen dünyada, Türkiye de insanıyla, doğasıyla ve doğal olarak yönetim alanıyla söz konusu değişikliklerden etkilenmektedir. Yönetim sürecinin her alanında görülen değişikliklerin denetim alanına yansması ile performans denetimi kavramı gündeme gelmiştir. Daha çok önde gelen özel sektör kuruluşlarında uygulama alanı bulan performans denetimi uygulamalarının kamu kesimi örgütlerinde ve genel olarak kamu yönetiminde uygulanması ile kamu kesimindeki başarısızlık nedenlerinin azalacağı ve kamu kesiminin rekabet üstünlüğü sağlamasıyla vatandaşa sunulan hizmetlerin kalitesinin ve verimliliğinin artacağı öngörülmüştür.

Kamu kesimindeki değişim sürecinden “Mülki İdare Amirliği Sistemi” ve “Kaymakamlıklar” da benzer şekilde etkilenmektedir. Merkezi yönetimin taşra kuruluşu olan ilçelerin başında, Hükümetin taşradaki uzantısı olarak görev yapan Kaymakamların performanslarının denetlenmesinin iyi işleyen bir sistem çerçevesinde tasarlanması gerekmektedir. Söz konusu sistem, genel olarak tüm kamu yönetimi ile ilişkilendirildiğinde Türk kamu yönetimi sistemi daha etkin bir biçimde işleyecektir. Dolayısıyla da kamusal hizmetlerin sunulmasında vatandaş memnuniyeti ve verimlilik artacaktır. Aynı zamanda, kaymakamların kişisel başarılarının ölçülmesi ile üst görevlere atanma başta olmak üzere liyakat ve kariyer sistemi anlamlı hale gelecektir.

Kaymakamlıkların, merkezi idarenin taşradaki önemli bir unsuru, insanlara en yakın parçası, merkezi idarenin ve devletin başkent örgütünün Anadolu’daki uzantısı olduğu düşünüldüğünde, etki ettiği alan ve merkezi idarenin sunduğu kamusal hizmetlerin bütünlüğü açısından kaymakamların performanslarının denetimi konusunun önemi daha iyi anlaşılmaktadır.

1.2. Araştırmanın Amacı ve Denencesi

Araştırmanın amacı genel anlamda Türk Kamu Yönetimi ve performans denetimini araştırmak ve çözümlemek, özel anlamda ise kaymakamların performanslarının denetlenmesine ilişkin araştırma yapılması ile kamu hizmetlerinin

nasıl etkili ve verimli sunulabileceğine yönelik belli bulguları saptamak ve buna dönük öneriler geliştirmektir.

Performans denetiminin örgütler temelinde uygulanması ile ilgili öneriler yönetim bilimi yazınında göze çarpmaktadır. Temelde özel sektör uygulamalarında kullanılan veya kullanılması önerilen çeşitli yönetsel teknikler, işletmelerin rekabet üstünlüğü sağlamaları, hayatta kalmaları, maliyetlerini azaltmaları ve verimliliklerini artırmaları gibi nedenlerle yönetim bilimi alanında ve dolayısı ile uygulamada öne çıkmaktadır. Günümüzde ‘personel yönetimi’ kavramından ‘insan kaynakları yönetimine’; oradan da ‘stratejik insan kaynakları yönetimine’ geçiş, toplam kalite yönetimi uygulamaları, stratejik planlama anlayışı yönetim bilimi alanındaki ve uygulamadaki hızlı değişimi ortaya koymaktadır. Ancak tüm bu süreç dikkatle izlendiğinde, konu başlıkları değişse de hep benzer argümanların bu başlıkların altında sıralandığı görülmektedir: karlılık, verimlilik, etkinlik, ekonomiklik, vatandaş memnuniyeti vb.

Performans kavramı; performans denetimi, yönetimi, ölçümü ve değerlendirmesi gibi birçok kavramlaştırmada yer almaktadır. Bunun nedenlerinden birisi de, konu hakkındaki araştırmaların farklı yönleri ortaya çıkarması, farklı disiplinlerin kavrama kendilerine özgü anlamlar yüklemeleridir. Performans kavramı ile ilgili çalışmalarda performansın, çoğu kez toplam kalite yönetimi, insan kaynakları yönetimi gibi kavramlarla iç içe geçtiği de görülmektedir. Bu nedenle tanım konusunda daha çok çaba harcanmalıdır.

Örneğin Nelly (2007: 2-4), performansla ilgili çalışmaların akademik dünyada muhasebe, ekonomi, insan kaynakları yönetimi, pazarlama, operasyon yönetimi, psikoloji ve sosyoloji gibi çeşitli disiplinlerden gelen araştırmacılarla ve bu araştırmacıların kendi alanları çerçevesinde bağımsızca yapıldığını, önemli kavramlar ve teori üzerinde bir uzlaşmadan ziyade yazarların kendi tercihlerine göre kavramlaştırmalara gittiğini, performans denetiminin akademik disiplin olarak gelişmesi için sınırların ve teorik çerçevenin çizilmesi gerektiğini ileri sürmüştür.

Gerçekten de performans denetimi veya yönetimi ile ilgili yayınlarda genel olarak ‘iş başarımı’ tanımının pek dışına çıkılmamakta ve performansın çeşitli boyutlarının anlatılması ile bir tanım ortaya konmaya çalışılmaktadır. Bu durumda da performans kavramı ile ilgili çok çeşitli görüşler ve kavramlaştırmalar iç içe

geçmektedir. Çalışmada performansla ilgili temel kavramlara ve modellere geniş şekilde yer verilmiştir. Bu şekilde çalışmanın amacı ile ilgili temel kavramların iyi anlaşılması hedeflenmiştir.

Amaçlara göre yönetimin ileri aşamasını ifade eden performans yönetimi yaklaşımında kurumların çalışanları ile birlikte ortak hedefler çerçevesinde sürekli gelişmesi hedeflenmektedir. Bu yaklaşımın kamu kesiminde bütünüyle uygulanması güç görünse de, performans yönetiminin temel ilkelerinin kamu kesiminde uygulanması ile kamusal hizmetler daha etkin, verimli ve ekonomik olarak sunulabilecektir. Stratejik planlara dayalı olarak ortaya konulan hedeflere ulaşma derecesinin performans denetimi sistemi çerçevesinde ölçülmesi ile kamu kesimi yönetsel sistem açısından etkin bir yapıya kavuşacaktır.

Türkiye, merkezi idare esasına göre yönetilen bir ülkedir. Merkezi idarenin Başkent dışında örgütlenmesi il ve ilçelerde taşra teşkilatları şeklindedir. Bakanlıkların taşra teşkilatlarının başında valiler ve kaymakamlar bulunmaktadır.

Taşrada veya hizmetlerin sunulduğu yer anlamında yerelde hükümetin temsilcileri olan kaymakamların performanslarının ölçülmesi, genel olarak kamu yönetiminin de bir dereceye kadar performansını anlamaya yardımcı olacaktır. Hâlihazırda kaymakamların performanslarının ölçülmesine ilişkin sistemi çözümlmek ve kaymakamlığın tanımı ve merkezi idare içerisindeki konumu açısından kamu yönetiminin geneli ile ilişki kuran bir performans denetimi sistemi önermek çalışmanın temel amacıdır. Bu şekilde, hizmetlerin etkin, etkili, ekonomik ve verimli sunulması konusunda gerekli planlamalar yapılacak ve kamu hizmetlerinin yurt genelinde sunulması adına etkin sistemler geliştirilecektir.

Bu çerçevede araştırmanın konusu ve amacına bağlı olarak araştırmanın denencesini şu şekilde ifade etmek mümkündür: *“Türkiye’de kaymakamların performanslarının denetimine ilişkin sistem; kaymakamların görev tanımlarının net olmaması, mevzuatın yetersiz olması, denetim sonuçlarının yeterince değerlendirilmemesi ve kamu yönetimi sisteminin geneli ile ilişkisinin bulunmaması nedenleriyle yeterli değildir”*.

1.3. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada betimsel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Basılı ve elektronik ortamdaki yazılı kaynaklar taranarak bilgiler toplanmıştır. Çalışma sırasında, Türk kamu yönetimi ve performans denetimi konusu ile ilgili elde edilen tüm bilgiler işlenmiş, kaymakamların performanslarının denetlenmesine ilişkin uygulanan sistem incelenmiş ve sistemin sorunlu alanları tespit edilerek bununla ilgili önerilere yer verilerek sonuca ulaşılmıştır.

1.4. Bilgi Derleme ve İşleme Araçları

Araştırmada, bilimsel araştırma teknikleri doğrultusunda, araştırılan konu hakkında literatür taraması yapılmış, ilgili yasal düzenlemeler incelenmiş ve uygulama gözlemlenmiştir. Bu şekilde değişik kaynaklardan veriler toplanmış ve toplanan veriler niteliksel çözümleme teknikleriyle işlenmiştir. Araştırmada birinci elden veri toplama tekniklerinden yararlanılmamış, bunun yerine yazılı her türlü veri değerlendirilmiştir.

1.5. Kavram Tanımları

Araştırmada kullanılan başlıca kavramlara ait tanımlar şunlardır:

Denetim: En genel anlamıyla, bir kovuşturma ve soruşturma eyleminden daha çok, kamu kurum ve kuruluşlarının yükümlü oldukları hizmetlerin önceden belirlenen ilke ve kurallara uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin araştırılmasının yanında bu ilke ve kuralların gerektiğinde değiştirilmesine yönelik önerilerde bulunulması; denetlerken eğitici davranarak denetlenenlere rehberlik edilmesi, çeşitli yerlerdeki aynı hizmeti sunan birimler arasında uygulama birliği sağlanması, görevlerinde üstün başarı gösterenlerin daha üst ve etkili görevlerde değerlendirilebilmeleri için yetkili üst mercilerin bilgilendirilmesi işlevidir (Ulukavak, 2003: 101).

Uygunluk Denetimi: Herhangi bir örgütün mali işlemlerinin ve yürüttüğü faaliyetlerin önceden belirlenmiş yöntemlere, ilkelere, kurallara veya mevzuata uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla incelenmesidir (Kepekçi, 2004: 3).

Performans Denetimi: Performans denetimi, “yargısal bir faaliyetle sonuçlanmayan, hedef tayini ve planlaması yapılan, tamamen teknik ve objektif olmasına azami özen gösterilen, ilgililerin görüşlerini de içeren, yönetimle ilgili özel

noktaları değil, aynı zamanda örgütlenme ve yönetim faaliyetlerini de kapsayan, idarenin siyasi kararlarının eleştiri konusu yapılmadığı, alınan siyasi kararların verimliliğinin, tutumluluğunun ya da etkenliğinin araştırıldığı” (Yörüker ve Gülen, 1992: 65; Aktaran: Okur, 2007: 62) bir denetim biçimidir.

Performans Yönetimi: Örgütsel performansın, bireylerin ve takımların performanslarının geliştirilmesi yoluyla; önceden belirlenmiş hedefler, standartlar ve yetkinlik ihtiyaçlarının bütünleşmiş bir biçimde tespit edilmesi ve yönetilmesi ile en üst seviyede geliştirilmesi sürecidir. Bu işlevler, örgütün ana faaliyet konusu ile ilgilenen aynı düzeydeki yönetim kademesi tarafından sahiplenilir ve gerçekleştirilir. (Armstrong, 2009: 9).

Yenilik (innovation): Yenilik, ürünler ve hizmetler açısından yeni bir şeyler ortaya koymak veya ürün ve hizmetlerin yapım veya gerçekleştirilmesindeki yöntem veya metotlarda bir değişiklik yapmaktır (Pennathur, 1991: 470).

Mülki İdare Sistemi: Anayasaya göre coğrafi şartlar, iktisadi koşullar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre il ve ilçe gibi yönetsel amaçlarla oluşturulmuş birimlerin, merkezin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi ile bu yönetim faaliyetine ilişkin mevzuat ve bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim sistemidir (Sezen, Bozkurt ve Ergun, 1998: 176-177) .

1.6. Araştırmanın Sunuş Sırası

Araştırma dört temel bölüm şeklinde hazırlanmıştır. Her bir bölüm temel konuları ifade etmektedir. Her bölüm altında incelenen konu başlıklarında araştırma konusu çerçevesindeki yönlelere ağırlık verilmiştir. Birinci bölümde araştırmanın konusu, önemi, amacı, denencesi, yöntemi, bilgi derleme ve işleme araçları hakkında açıklamalar yapılmıştır. Bu bölümde, araştırmada kullanılan temel kavramlardan bazılarının tanımına yer verilmiştir.

İkinci bölümde, öncelikle kamu yönetimi ve devlet ile ilgili genel tanımlara yer verilmiştir. Daha sonra Türk kamu yönetiminin temel özellikleri, Türkiye’de kamu yönetiminin örgütlenmesi, yapısı ve bu yapı içerisinde mülki idare sisteminin yeri incelenmiştir. Denetim kavramı ve klasik denetim biçimleri anlatıldıktan sonra son olarak performans kavramı genel olarak incelenmiş, performans denetiminin boyutları

ve performans ölçümü ile ilgili modeller sıralanarak performans yönetimi kavramına geçilmiştir. Türk kamu yönetiminde performans denetiminin yasal uygulamasının değerlendirilmesi ile bölüm sonlandırılmıştır.

Üçüncü bölümde öncelikle Türkiye’de mülki idare sistemi sorunları ile ele alınmış ve kaymakamlık mesleği, kaymakamların görev ve yetkileri incelenmiştir. Kaymakamlarla ilgili uygulanmakta olan klasik ve performans denetim sistemleri incelenmiş, sorunlar sıralanmış ve çalışmanın tümünden elde edilen verilerle uyumlu olarak uygulamaya yönelik bir performans denetimi modeli sunulmuştur.

Araştırmanın dördüncü ve son bölümünde, çalışma sırasında ulaşılan bulgular açıklanmış, bu bulgular ışığında kamu hizmetlerinin ülke genelinde etkin ve verimli sunumu ile ilgili bütünsel bir performans denetim sisteminin geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunularak genel bir değerlendirme yapılmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİ VE PERFORMANS DENETİMİ

Denetim kavramının içinde hayat bulduğu kamu yönetimi ve devlet alanı, bu alanların parçalarının birbirleri ile ilişkisi ve mülki idare sisteminin bu yapı içerisindeki yerinin bilinmesi şüphesiz önemlidir. Bu nedenle, ikinci bölümde daha çok denetim kavramı ve mülki idare ile ilişkisi bakımından yönetimin genel yapısına değinilmiştir. Performans denetimi konusu da tüm yönleriyle bu bölümde ele alınmıştır.

2. KAMU YÖNETİMİ VE DEVLET

Bu bölümde önce genel olarak kamu yönetimi kavramı tartışılmıştır. Kavramı daha iyi analiz edebilmek amacı ile kavramın tarihsel gelişimi, yeni kamu yönetimi (YKY) ve yönetim yaklaşimleri ayrıca incelenmiş ve devlet ile ilgili temel bilgiler verilmiştir.

2.1. Genel Olarak Kamu Yönetimi Kavramı

Kamu yönetimi devletin odağında yer alan, toplulukların görüldüğü her yerde güçlü bir şekilde kendini gösteren ve bu yüzden uygarlıkların görüldüğü zamandan beri dünyada varlığını sürdüren ve sürekli gelişen bir kavrama işaret etmektedir. Bu bölümde kavramın tanımı ve tarihsel gelişimi YKY ve yönetim yaklaşımları da ayrıca incelenmiş; kamu yönetiminin odağında yer aldığı ‘devlet’ kavramının tartışılması ile bölüm sonlandırılmıştır.

2.1.1. Kavramın Tanımı

Eski dilde ‘Amme’ sözcüğünün karşılığı olan ‘kamu’ kelimesi İngilizce ‘public’ ve Fransızca ‘publique’ kelimelerinin Türkçe karşılığı olarak kullanılan bir terimdir. Kamu kelimesi; yöneten-yönetilen ayrımının bulunduğu tüm topluluklarda ve devletlerde daha çok yönetilen kesimi ifade etmektedir. Bunun yanında ‘kamu’ yönetenlerin meşruiyetlerinin kaynağı olarak da temel bir konumda bulunmaktadır. Dolayısı ile ‘kamu’ kelimesi günümüz modern devleti sözkonusu olduğunda bir yandan yönetilenleri işaret etse de temel olarak yönetenlerin yönetme yetkisini aldığı bir kavrama da karşılık gelmektedir. Bu yönü ile ‘kamu’ kelimesinin ‘halk-vatandaşlar’ kelimeleri ile anlam yakınlığı vardır.

Halk yönetimi ve benzeri kavramlaştırmaların ‘demokrasi’ kavramı ile olan yakın ilişkisi ve bu kavramların daha çok tarihsel olarak da demokrasi mücadeleleri ile birlikte ortaya çıktığı düşünüldüğünde, ‘kamu’ kelimesinin siyasi ve ideolojik anlamlardan ve etkilerden tamamen ayrı ve bağımsız olduğu söylenemez. Zamanla bahsedilen kavramlar ve siyasetle ilgili kavramlarla etkileşimler olmakta ve anlam içeriği sürekli güncellenmektedir.

Kamu Yönetimi Sözlüğünde (Sezen, Bozkurt ve Ergun, 1998: 133) ‘kamu yönetimi’ kavramı, “devlette ya da ona bağlı kuruluşlarda eylemde bulunan kişilerin ve kümelerin davranışları ile ilgili alan”, “devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insangücü ve araç-gereç ile bunların yönetimi” ve “kamusal siyasaların oluşturulmasında, siyasal karar organlarına teknik destek sağlayan ve bu siyasaları uygulayan örgütler bütünü” olarak üç farklı şekilde tanımlanmıştır. Her üç tanım da daha çok yönetenlerin ilgili olduğu bir alan göze çarpmakta, meşruiyet kaynağı olan vatandaşların belirleyiciliği konumu göz ardı edilmektedir.

A. Şeref Gözübüyük (2008: 1) ‘yönetim’ kelimesinin bir faaliyet anlamında (maddi anlamda), bu faaliyeti gerçekleştiren kuruluşları anlatmak üzere teşkilat-yapısal anlamında veya da bazen her iki anlamı içerecek şekilde kullanıldığını ileri sürmektedir. Anayasa’dan örnekler veren yazar, 125. Maddedeki “İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” hükmündeki ‘idare’ kelimesinin ‘teşkilat’ anlamında; 126. Maddedeki “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” cümlesindeki ‘idare’ kelimesinin ise ‘yönetimsel faaliyet’ anlamında kullanıldığını belirtmektedir.

Süreç olarak çeşitli faaliyet ve fonksiyonları, sanat olarak uygulamayı, bilim olarak da sistematik ve bilimsel bilgi topluluğuna ifade eden yönetim kavramı, idare karşılığı olarak da kullanılan kamu yönetimi anlamını ifade etmektedir (Karatepe, 2005a: 649).

Günümüzde ‘kamu’ kelimesi kamu yönetimi anlamında en genel ifade ile Devletin sunduğu veya sunması gerektiği düşünülen bütün hizmetlerle ilgili tüm süreçleri kapsayan bir şekilde hem örgütsel anlamda kurumları, hem kamusal hizmetleri sunanları hem de kamusal hizmetten faydalanan vatandaşları veya ülkede yaşayan tüm insanları kapsayan bir alanı ifade etmektedir. Her ne kadar anlamların paradoksal bir şekilde bu kadar iç içe geçmesi şaşırtıcı olsa da ‘kamu’ kelimesi, çalışmamızda, siyasal

anlamdan daha çok salt yönetsel anlamda devletin sunduğu kamu hizmetlerinin sunulduğu alanları ifade etmektedir.

2.1.2. Kamu Yönetiminin Gelişimi

İnsanın dolayısı ile de bir toplumun görüldüğü her ortamda varlığı gözlemlenen ve bu yönüyle aslında insanlık tarihi kadar eski olan ‘kamu yönetimi’ kavramının ayrı bir bilim dalı olarak ortaya çıkışı yönetimle ilgilenen akademik kesimlerce yaygın biçimde Woodrow Wilson’ın ‘İdarenin İncelenmesi’ isimli makalesine dayandırılmaktadır (Öztekin, 2002: 21; Leblebici, 2004: 8; Çevik, 2010: 14; Lane, 1995: 2; Gournay, 1971: 6). Bundan önce de özellikle Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) Federal Hükümet ile Kongre’nin; seçimleri kazanan partilerin kendi elemanlarını kamu görevlerine atamaları yerine (spoils system), yetenekli kişilerden nesnel yarışma biçimleri ile kamuya görevli atanması (merit system)için yaptıkları çabalar idare ile ilgili öncü eserlerin doğmasına sebep olmuştur (Gournay, 1971: 5).

Genel olarak yönetim ile ilgili Wilson’un çalışmasından; devletlerin başta ekonomik olmak üzere hemen hemen tüm alanlarda birbirleriyle olan ilişkilerindeki hızlı gelişmeler, daha açık devlet yapıları ve bunları kapsayan küreselleşme süreci ile ‘kamu yönetimi’ kavramına her dönemden farklı bakış açıları ve anlam içerikleri yüklenmiştir. İçinde bulunulan zamanın dayattığı değişimler sonucu kamu yönetimi kavramı yerine; özel sektöre yoğun bir atıf yapılarak kamu işletmeciliği kavramının kullanılmaya başlanması soğuk savaşın bittiği ve devletin ekonomiden elini çekmesi gerektiği tezinin yaygın olduğu 1980’li yılların politikalarına karşılık gelmektedir.

Burada önemli olan nokta; ülkeleri tek tek veya topluca etkileyen değişim süreçlerinin kavramlara nasıl etki yaptığının bilinmesidir. Dolayısı ile kamu yönetimi kavramı ve bu alanın her boyutu ile ilgili olarak akademik dünyada; dünyadaki değişim sürecinin de doğal bir sonucu olarak farklı yaklaşımlar ve adlandırmalar gündeme gelmektedir. Yönetişim, kamu işletmeciliği vb. birçok kavram bu açıdan da değerlendirilebilir.

Tarihte varlığı bilinen çoğu medeniyette farklı görünüm ve yapıda da olsa yönetim ile ilgili kurumsal düzenlemelerin olduğu bilinmektedir. Ancak; modern anlamda kamu yönetiminin ortaya çıkması ulus devletlerin ortaya çıkmasıyla paralellik göstermektedir. 18. yüzyılda Prusya’da devlet yönetimi sistemi ‘kameralizm’ şeklinde

sistemleştirilmiş ve bir öğretim konusu haline getirilerek kamu yönetimi disiplininin oluşumuna katkıda bulunmuştur. 19. Yüzyıla gelindiğinde; özellikle Kıta Avrupasında hukuka bağlı yönetim yaklaşımı çerçevesinde kamu yönetimine hukuki yaklaşım egemen olmuş ve bunu izleyen 20. Yüzyılın başlarında devleti oluşturan erklerin birbirleri ile ilişkisinin incelenmesi şeklinde siyasal yaklaşıma bir yakınlaşma olmuştur. 20. Yüzyılda; Anglo-Amerikan etkisinin artması ile birlikte kamu yönetiminin hukuk dışındaki teknik yönleri üzerinde yoğunlaşmıştır (Ömürgönülşen, 2004: 30-31).

Görüldüğü üzere kamu yönetimi her türlü gelişme ile yakın bir etkileşim içine girmekte ve içinde bulunulan dönemin ekonomik, siyasal, sosyal ve teknolojik değişimlerinin odağında yer almaktadır. Bu anlamda bazen içinde bulunulan dönemin gelişim ve değişim yönünü belirlemekte bazen de dönemin gelişim ve değişimi yönünde kamu yönetiminin kendisi ve bu kavrama yüklenen anlamlar değişmektedir.

Kamu yönetimi kavramı ile ilgili olarak klasik dönemde daha çok sanayi kuruluşlarının ve kamu kurumlarının örgütsel yapıları ve işleyişleri ilgili çalışmalar ön plana çıkmıştır. Bu dönemde genel olarak örgütlerin yapıları ve çeşitli iş tanımlamaları ile tasarrufun sağlanıp işlerin daha hızlı yapılabileceği kabul edilmiştir. Örgütlerin görünen yapısal boyutları ile ilgilenen klasik yaklaşımda ‘insan’ unsuru daha çok örgüt sürecinin mekanik bir parçası olarak algılanmıştır.

Buna karşın; örgütlerde doğal yönlerin de olduğu, örgütün sosyo-psikolojik boyutuyla insanın davranışlarının ve diğer insanlarla olan ilişkilerinin sosyal kapasiteyi geliştireceği yaklaşımları ile davranışçı yaklaşım 1930’lardan sonra yaygınlaşmaya başlamıştır. Elton Mayo’nun Hawthorne Elektrik Şirketi fabrikalarında yapılan araştırmaya dayanan ‘İnsan İlişkileri’ teorisi ve daha sonraları Maslow’un ‘İhtiyaçlar Teorisi’, Herzberg’in ‘Motivasyon Teorisi’ ve McGregor’un X ve Y Teorisi gibi motivasyon teorileri insan odaklı davranışsal yaklaşımlar olarak ortaya çıkmıştır (Çevik, 2010: 16-17). Günümüzde “insan” artık tüm yönetim süreçlerinde değerli olan ve verimlilik artışında en çok katkısı sağlayacak temel bir kaynak olarak görülmektedir.

Gournay ise (1971: 6-8) kitabının basım yılı itibarı ile 1930-1950 dönemini ‘klasik kuşak’, ikinci dünya savaşının sonrası dönemi de psikolojik-sosyolojik yaklaşım olarak dönemlere ayırmıştır. İlk dönemde kamu yönetimi eğitiminin faydalı olacağı anlayışı ABD’de yerleşmiştir. ABD’de özel sektörle kamu sektörünün birbirini tamamladığı anlayışı vardır; hatta iki branşın tek bir bilim içerisinde birleşmesi bile

teklif edilmiştir. Bu durum, bu bilimle ilgilenenlerin sayısının fazla olması gibi bir sonuç da doğurmuştur. İkinci Dünya Savaşı'nın sonrasındaki dönemde, Herbert Simon'un öncülüğünde, klasik dönemde yaygın şekilde görülen yönetimde genel prensipler ve tavsiyeler sunma anlayışı yüzeysel bulunmuş ve sosyoloji ve sosyal psikoloji prensipleri yönetim biliminin temeli olarak görülmüştür. Böylece çalışanların davranışlarının incelenmesi ile idarenin işleyişi arasında doğrudan ilişki kurulmuştur.

Kamu yönetiminin siyaset bilimi, hukuk ve işletme sacayağı üzerinde disiplinlerarası bir bilim dalı iken son yıllarda küreselleşme süreci ve neo-liberal politikalarla işletme yönetiminden daha fazla etkilendiği ve bunun da disiplinde yaşanan kimlik krizini derinleştirdiği ileri sürülmektedir (Yayman, 2008: 323). Hemen aşağıdaki bölümde incelenen YKY ve yönetim yaklaşımlarına bu açıdan da bakılabilir.

Kamu yönetimi kavramı ile ilgili olarak verilen bilgilerden sonra denilebilir ki aslında bu kavrama net bir sınır çizmek zordur. Temel yaklaşımlar aynı olsa da her dönemin gelişmelerinden kamu yönetimi hem maddi anlamda sürekli etkilenmekte ve değişmekte hem de kavramsal anlam değişime zorlanmaktadır. Bir yandan küreselleşme sürecinin etkisi ile piyasanın-ekonominin belirleyiciliği ve özel sektör etkisi ön plana çıkmakta bir yandan da uluslararasılaşmanın artması ile devletlerin birbirlerini etkilemesi doğrudan kamu yönetimi alanında değişikliklere neden olmaktadır. Ancak piyasanın başarısızlığının getireceği büyük buhranlar veya ülkeler arasındaki ilişkilerin kötüleşmesi-savaş gibi olağanüstü durumlar sonucu kamu yönetimi kendi kabuğuna çekilme olasılığını az da olsa her zaman barındırmaktadır.

Kamu yönetimi ile ilgili kavramsal tartışmalara değindikten sonra; kamu yönetimi kavramını daha iyi anlamak için önce Yeni Kamu Yönetimi ve yönetim yaklaşımları incelenmiş daha sonra da siyaset-yönetim ilişkisine değinilmiştir.

2.2. Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim

Kamu kesiminin toplumun ihtiyaç duyduğu hizmetleri sunmasında uzun süre kamu kurumları rakipsiz bir konumda bulundular. Ancak, soğuk savaşın bitmesi, küresel ekonomik ağın canlanması ve teknolojiye ilerlemelerle birlikte özel sektör de topluma hizmet sunma noktasında kamu kesimine ortak olmaya başlamıştır. Kamu kesimindeki merkeziyetçi hiyerarşik yapılar, karar verme süreçlerindeki karmaşa, sorumluluğun kimde ve nerde olduğunun çoğu kez müphemliği gibi nedenlerle özellikle

gelişmiş ülkelerde özel sektör temelli yaklaşımların kamu kesimine de uygulanması düşünceleri YKY anlayışını doğurmuştur. Bilgi ve iletişim devrimi ile ‘kamunun yönetildiği’ değil, ‘kamunun yönettiği’ kamu yönetimi anlayışının yerleşmesi ve uygulanması zorunluluk olarak değerlendirilse de (Nohutçu ve Balcı, 2003: 18); yaygın olan bu tür önerilerin soyut düzlemde kaldığı görülmektedir.

Özel sektördeki işletme tekniklerinin kamu kesiminde de uygulanması ve beraberindeki yeni değişikliklerle özellikle gelişmiş ülkelerde kamu yönetimi literatüründe ‘administration-idare’ kelimesinden ‘management-işletme’ kelimesine bir geçiş olmaya başlamıştır. YKY de bu anlamda kamu kesiminin nasıl yönetileceği ile ilgili bir çözüm arayışıdır (Lane, 1995: 160). George A. Boyne (2002: 97) YKY ile ilgili reform programları çerçevesinde özel sektördeki yönetsel süreçler ile davranışların kamu kesimine transferini önermiştir. YKY’nin merkeziyetçilikten uzaklaşma, yetki devri, yapısal ve yönetsel değişiklikler getirme gibi etkileri özellikle gelişmiş ülkelerde gözlemlenmektedir. Ancak; YKY’nin gelişmekte olan ülkeler de dâhil olmak üzere tüm devletlerde uygulanabilecek özelliklerinden söz etmek mümkün görünmemektedir. Hood (1991: 4-5) YKY’nin bazı prensipleri olarak;

- Kamu kesiminde profesyonel yönetime geçilmesi,
- Standartların açıkça belirlenerek performans ölçümüne geçilmesi,
- Çıktıların kontrolüne daha fazla vurgu yapılması,
- Kamu kesimindeki ünitelerin ayrılması ve küçültülmesi,
- Daha fazla rekabetin kamu kesimine dâhil edilmesi,
- Özel sektördeki işletme tekniklerine vurgu yapılması, kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve daha fazla tutumluluğa önem verilmesi,

maddelerini saymaktadır. Akla şu soru gelmektedir: Yukarıda sayılan özellikler klasik ‘kamu yönetimi’ kapsamında yer almamış mıdır? Özel sektörün kamu kesiminin yerini alması belirli hizmet alanları ile sınırlı görünmektedir. Ancak; özel sektörde kullanılan yönetsel yaklaşımların kamu kesiminde kullanılmasında bir olumsuzluk bulunmamaktadır. YKY yaklaşımının kamu yönetimini tamamen değiştireceği ve tüm sorunlara çözüm olacağı gibi fikirlere ihtiyatlı yaklaşmak gerekmektedir. Çünkü kamu yönetiminin tüm eylemleri ve çıktıları doğası gereği ölçülememektedir.

YKY'nin gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmasında; ekonomik olarak 1980'lere gelinirken yaşanan petrol krizi ve refah devleti uygulamalarının ekonomik durgunluğa neden olduğu düşüncesi, sosyal olarak vatandaşların eğitim düzeylerinin artması ve haklarını aramadaki istekleri ile siyasi otoriteyi sorgulamaya başlamaları, siyasal olarak da ferdiyetçilik ve özgürlüğe vurgu yapan 'yeni sağ' ideolojinin yükselişi etmenleri sayılabilir (Bilgiç, 2003: 29-31).

YKY Türkçe literatürde yaygın şekilde kullanılsa da İngilizceden tam çevirisi 'yeni kamu işletmeciliği'dir. Gerçekten de özel sektör işletme tecrübe ve teknikleri bu yaklaşım çerçevesinde yoğunlukla kullanılmaktadır. OECD, IMF, Dünya Bankası gibi Uluslar arası kuruluşlar; üyeleri olan ulus devletlerin yönetim sistemlerini 'liberalizasyon', 'deregülasyon', 'performans ölçümleri', 'bürokrasinin azaltılması', 'işletme türü yönetim', 'rekabet' ve 'etkinlik' gibi unsurlarla reforma teşvik etmekte ve bu şekilde YKY'nin uygulanması için dinamik bir baskı yapmaktadır (Güzelsarı, 2004: 93).

Günümüzde kamu yönetimi bilimi ile ilgili olarak, bilimsel yönetim yaklaşımının kamu yönetiminin başlangıcındaki etkisinden bahsediliyorsa; bilimsel yönetim teknikleri gibi çalışmaların çoğunlukla ABD'deki özel sektör fabrikalarında gerçekleştiğini akıldan çıkarmamak gerekmektedir.

O halde; YKY yaklaşımının aslında biraz da kendine has bir ideoloji içerdiği söylenebilir. Çünkü özel sektör yönetim ilkelerinin kamu kesiminde uygulanması doğal bir olaydır. Soğuk savaşın ideolojik atmosferinden çıkılmaya başlanırken 'kamu' ile 'sosyalizm'; 'özel' ile de 'kapitalizm ve serbest piyasa' kelimeleri eş anlamlı gibi kullanılarak; kamu kesimini eleştirmek ile sosyalizmi eleştirmek aynı zihin algılamasına yol açmış olmalıdır. Siyasal birçok tartışmanın da yaşandığı soğuk savaş atmosferinden her ne kadar 'etkinlik' ile ilgili kaygılardan bahsedilse de YKY süreci de etkilenmiş olmalıdır. Çıkış noktası ile ilgili bu notu düştükten sonra günümüzde uygulanmaya çalışıldığı şekli ile YKY ilkeleri verimliliği artırmaya ve şeffaflığa yol açmaktadır. Ancak, YKY'nin temel bir 'kamu yönetimi' kavramını artık daha fazla sarsmadığı da gözlemlenmektedir. 1980'lerde gelişmiş ülkelerde başlayan bu hızlı çıkış, yukarda bahsedilen ideolojik mücadelenin de etkisini kaybetmesi ile azalmaktadır.

Yönetişim; küreselleşme ve uluslararasılaşma süreçleri, vatandaşların siyasal katılımlarının artması, güçlü özel kesim firmalarının varlığı, yeniden yapılanma ve

işletmecilik anlayışlarının doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda yönetişimin YKY yaklaşımı ile benzer bir serüveni bulunmaktadır. Çağımızda bilgi düzeyinin teknoloji ile birlikte hızla artması yönetim sürecindeki bütün insanların da stratejik bir kaynak veya ortak olmasına yol açmıştır. Dolayısı ile yönetim; artan bilginin, yaygınlaşan bilginin ve teknolojide gelişmelerin ortaya çıkardığı bir kavramdır.

Rhodes (1997: 15) yönetişimi karşılıklı bağımlılık, kaynak değişimi ve devletten önemli derecede bağımsızlığın karakterize ettiği kendi kendine organize olan örgütler arası bir aę olarak tanımlamaktadır. Bu tanımda; devletten ve onun hiyerarşik yapısından ayrılış önemli bir ayrıntı olarak dikkat çekmektedir. Yönetişim yaklaşımına göre; piyasalaşma sürecine ek olarak yukarda tanımlanan ‘aę sistemi’ ile ve gönüllülük esasına göre sivil toplum kuruluşlarının (STK) da katılımı ile hizmetlerin sunumu bürokrasiden olabildiğince alınacaktır.

Coşkun (2003: 39-40), yönetişim konusundaki tanımların dağınıklılığından bahsederek ekonomi, uluslar arası ilişkiler, siyaset ve yönetim bilimi gibi birçok akademik alanda kullanılan kavramın sezgisel niteliği nedeni ile aslında onu kullananlarca çok da tanımlanmadığını açık bir şekilde ifade etmiştir.

İngiltere’de YKY literatürünün gelişmesi ile birlikte ABD’de de Osborne ve Gaebler (1993) ‘*Reinventing Government*’ eserleri ile yönetişim yaklaşımını YKY’nin ilerisine taşımışlardır. Buna göre siyasal karar alma dışındaki hizmet sunumu ile ilgili konular özel sektörece yerine getirilmeli; devlet ‘kürek çekmekten çok dümen tutmalıdır’ (Güzelsarı, 2004: 108). Aslında cevabı verilmesi gereken soru şudur: Kürek çekmek ve dümen tutmak kadar geminin nereye gittiği de önemlidir, o halde rotayı kim belirlemektedir? Çünkü rotayı hiçbir zaman kaptanlar belirlemez, kaptanların yaptığı belirlenmiş rotanın uygulanmasıdır ve diğer teknik kişiler ise, birer profesyonel olarak kaptana öneri ve eleştirilerde bulunabilirler.

Yönetişim kavramı ile YKY’nin beslendiği kaynak neoliberal politikalaradır. Yaygın sayılabilecek bir bakış açısına göre; 1980’lerde artan piyasalara vurgu yapılması süreci sonunda, kamu kurumlarının özelleştirme ve deregölasyon aracılığı ile devleti içerden piyasalaştırma girişimi çerçevesinde yönetim, ‘devlet, sivil toplum ve özel sektör (piyasa)’ ortaklığı ile toplumsal yaşamın tüm alanlarına nüfuz ettirilmektedir (Güzelsarı, 2004: 108).

Günümüzde ‘yönetişim’in adı çok güçlü şekilde kendisini her yerde gösterse de somut olarak ne kadar yarar sağladığı ve yönetimden önce - yönetimden sonra ayrımı yapılabilecek başarı hikâyelerinin varlığı hususlarında net veriler gözlemlenmemektedir. Buna karşın; yönetişimin ilerleme ve değişme sürecinde kamusal amaçlar çerçevesinde yönetimle sivil toplum ve diğer uluslar arası ve yerel aktörler arasındaki ilişkilerin gelişmesi paralelinde gerekli dikkat gösterildiğinde başarı sağlanabileceği de ileri sürülmektedir (Özer, 2005: 340).

YKY ve ‘yönetişim’ kavramı ‘yönetim’ kavramına teknik olarak değil ideolojik olarak karşı çıkmaktadır. Zira; özel sektörden birçok teknik kamu kesiminde kullanılabilir, hatta bu yargının tersi de doğrudur. Bu hususlar teknik sayılabilir ve özel sektör tekniklerinin kamu kesiminde kullanılması ‘yönetim’ kavramına ters bir şey değildir. ‘Yönetişim’den önceki ‘yönetim’ yazını tarandığında görülecektir ki yönetim yazınında bu genişlik fazlasıyla vardır. Ancak ‘yönetim’ kavramına doğrudan saldırmayan ‘yönetişim’ kavramı devletin ‘yapması gerekenler’ ve ‘nasıl çalışması’ gerektiği ile ilgili siyasal sayılabilecek tezlerle yola devam etmektedir. Bu anlamda ‘yönetişim’ doğrudan ‘yönetim’ kavramının değil; ‘devletçilik’ vb. şeklindeki yaklaşımların aslında bir karşıtıdır.

Sonuç olarak, ‘yönetişim’i ‘yönetim’in yerini alan veya ona karşı bir kavram veya yaklaşım olarak görmemek gerekmektedir. Bu kavramlar hakkındaki yazının genelinde ideolojik tuzağa düşüldüğü değerlendirilmektedir. Siyaset ile yönetim birbiri ile yakın ilişkili iki arkadaşdır ve siyasi gelişmelerin, akımların ve tercihlerin yönetimi etkilemesi doğaldır. Ancak bahsedildiği gibi ‘yönetişim’in asıl hedefi ‘yönetim’ değil, ekonomik olarak piyasa karşıtı olan, siyasal olarak da liberal demokrasi olmayan devletlerdir.

2.3. Siyaset ve Yönetim Ayrımı veya İlişkisi

Woodrow Wilson (1961: 53-54) Amerika Birleşik Devletlerine Başkan seçilmeden önce 1887 yılında yazdığı ‘İdarenin İncelenmesi’ isimli makalesinde yönetim (idare) bilimini ikibin iki yüz yıl önce başlayan siyaset biliminin son ürünü olarak değerlendirerek İdareyi devletin en belirgin kısmı, hareket halinde olan ve en fazla görünen alanı olarak kavramlaştırmaktadır. Wilson (1961:54); Siyaset bilimcilerin daha çok devletin anayasası, egemenliğin özü ve sahipliği, halkın gücü, monarşi-demokrasi tartışmaları gibi meselelerle ilgilendiğini; “buna karşılık kanunun nasıl

bilgili, adil ve süratli bir şekilde, anlaşmazlıklara sebep olmaksızın uygulanabileceği meselesi” ile ilgilenilmediği ve bu konunun idarecilere ‘pratik teferruat’ olarak terk edildiğini ileri sürmüştür.

Wilson (1961: 55), “Amme idaresi, amme hukukunun teferruatlı ve sistematik uygulanışdır” diyerek siyaset ile yönetim alanında net bir ayrım yapmaya çalışmış; siyasetin kendi asli görevini titizlikle yerine getirmesi ile idarenin de daha açık incelenebileceğini ve güçlenebileceğini ileri sürmüştür. Bu anlamda siyaset ve idarenin işlevleri farklı olsa da aralarında birbirlerini olumlu ve olumsuz etkileyebilecek kaçınılmaz ilişkiler bulunmaktadır. Bu ilişkilerin anlamlı bir birlikteliği; her iki tarafın kendi asli işlerini titizlikle gerçekleştirmeleri kaydıyla hem siyaseti hem de idareyi güçlendirecektir.

Wilson’a göre (1961, 70-71) “Demokrasi çok eski olmakla beraber modern fikir ve şartlara dayanan teşkilatı henüz tamamlanmamış olan bir iştir”, idare ilminin yöntemleri ile demokrasi teşkilatlanmasını tamamlayacaktır. Dolayısı ile Wilson, siyaset ile idareyi ayrı olarak inceleyerek; demokrasi değerlerinin somut anlamda da tüm kamu kurumlarında temel bir nüve oluşturacağına inanmıştır. Bir bakıma teorisinin pratiğe dönüştüğü alan bakımından siyaset teorisi uygulamaya ‘idare’ olarak dönüşmektedir.

Siyaset (politika) ve yönetim (idare) kavramları ve bu kavramların ilgili olduğu kavramlarla ilgili anlam çeşitliliği oldukça fazladır. Raymond Aron (1976: 3), ‘*Demokrasi ve Totalitarizm*’ adlı eserinde politikaya yüklenen anlamlarla ilgili olarak, kaostan içine bir düzen getirmek amacıyla üç temel belirsizliğin bilinmesinin faydalı olacağını ileri sürmektedir. İlk olarak politika kelimesi İngilizcedeki ‘policy’ ve ‘politics’ kelimelerinin aynı oranda karşılığıdır. Aron (1976: 4) ‘Policy’ kelimesini; “bir kimsenin, bir gurubun veya bir hükümetin bir anlayışına, icraat programına veya icraatın kendisini” ifade eden bir kavram şeklinde tanımlarken, ‘politics’ kelimesini de “policy anlamında değişik politikaların birbirleriyle boy ölçüştükleri veya çarpıştıkları alana karşılık” olarak tanımlamaktadır. Örneğin; bütün politikası denilince bundan belli bir soruna veya konuya uygulanan bir icraat programının tümü anlaşılmaktadır. Ancak, her iki anlam da birbiri ile bağlantılıdır. Örneğin ‘policy’ anlamında bütün politikası ile ilgili icraatlar bütünü ‘politics’ anlamındaki politika alanında bir çatışmanın ya da anlaşmanın da konusunu oluşturabilmektedir.

İkinci belirsizlik politika kelimesi hem bir gerçekliği-realityi hem de politika ile ilgili bilgiyi ve bilinci ifade etmektedir. Bir yandan somut olaylar politika olarak adlandırılırken bir yandan da örneğin toplumda, insanlar kimler tarafından nasıl yönetildikleri ile ilgili az çok bir bilgiye-bilince sahiptirler. Politika kelimesinin üçüncü belirsizlik alanı bu kelimenin bir yandan sosyal bütünün bir parçasını, diğer yandan da belli bir açıdan ele alınmış sosyal bütünün kendisini ifade etmektedir. Bu üç belirsizlik birbirleriyle bağlantılıdır (Aron, 1976: 4-5).

Meşru iktidarın nasıl olması gerektiği hakkındaki isteklerle beraber aynı zamanda etkili iktidar teşkilatının nasıl olması gerektiğinin önemini de vurgulayan Aron (1976: 34), aslında siyaset-yönetim ayrımının temel felsefesini akla getirmektedir. Siyaset önemli bir kurumdur, egemenliğin kullanımı, anayasacılık gibi belli modern değerler demokrasi açısından önemlidir ama etkili bir iktidar teşkilatı da gereklidir. Bir devlette o devleti oluşturan ulus, hükümet görevini hep birlikte yerine getirme gücüne sahip değildir.

Burada demokrasinin halk idaresi anlamındaki tarifi yetersiz olmakta; meşru iktidarın sahipleri ile fiilen iktidarı ellerinde tutanlar arasındaki ayrım önem kazanmaktadır. O halde modern toplumlarda egemenlik “hukuki bir masaldır” ve egemenliğin halkta olduğu şeklindeki formülasyon; batı-komünist ve faşist rejimlerce aynı şekilde kabul edilebilir, değişen ise meşru iktidarın halktan gerçek kişilere geçmesine ilişkin yasal veya politik usullerdir (Aron, 1976: 40).

“Yeni bir devlet kurulduğu zaman seçimlere gitmek veya bir Parlamento seçmek elzem değildir, ama memurlar bulmak, bir idare meydana getirmek muhakkak ki elzemdır” (Aron, 1976: 51) sözü siyaset-yönetim ayrımının doğasını apaçık bir şekilde anlatmaktadır. Tabii ki yazar devamında buradan, politika adamlarını bir kenara bırakmak gerekir anlamının çıkmayacağını; politikacıların, politik düzenin bir başka yönünü temsil ettiklerini de belirtmektedir. Dolayısı ile siyaset ile yönetim arasında bir ayrım görünmektedir ve bu ayrım biraz da doğaldır. Her iki kesimin de kendi alanlarındaki uzmanlığı ve karşılıklı işbirliği halinde kendilerine düşen görevleri yerine getirmesi ile idealize bir başarı hikâyesi ortaya çıkacaktır.

Günümüzde geleneksel olan siyaset-yönetim ayrımının terk edilmesi gerektiği de ileri sürülmektedir. Kurumların entegre hale gelmesi, çıkarlar, bilgi çağının getirdiği imkanlar yönetimden yönetişime geçişi de getirmekte; bir tarafta politikacıların diğer

yanda da idaredekilerin ayrımına dayanan eski anlayışın, klasik idare-büro siteminin de bu yeni yönetim anlayışı ile terk edileceği belirtilmektedir (Lane, 1995: 9-10). Böylece; klasik ayrım yerine sivil insanların ve her türlü ilgililerin de yer aldığı ‘policy network’ yani politika ağları kavramları gibi yeni öneriler getirilmektedir.

Dünyada ve ülkemizde üniversitelerdeki siyaset ve yönetim bölümlerine bakıldığında bu kavramları net olarak ayırmanın ne kadar zor olduğu görülebilir. Gerçekten de bu kavramlar ayrı nüveler taşısa da bazen aynı anlama gelmekte; çoğu zaman da birbirleri ile yakın ilişkide bulunmaktadır. ‘Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi’ adlandırmaları üniversitelerimizde belki de bu yüzden varlığına devam etmektedir.

Aslında; siyaset ile yönetim arasındaki ilişkide psikolojik bir tarafın da varlığından bahsedilebilir. Siyasetçinin değerinin toplumun geniş kesimlerince çeşitli nedenlerle azalması durumunda uzmanların yönetimi şeklinde idareye bir ağırlık verilebilmektedir ve bunun tersi de geçerlidir.

Siyaset-yönetim ayrımına ilişkin denilebilir ki; iki veya daha fazla insanın yer aldığı resmi-gayri resmi her sistemde yönetsel faaliyet vardır. Bu kamu kurumlarında da özel sektörde de geçerlidir. Demokratik rejimlerde de antidemokratik rejimlerde de geçerlidir. Siyasal faaliyetlerin ve süreçlerin odağında da bu vardır. Dolayısı ile ‘yönetim’, ‘siyaset’ de dâhil bahsedilen tüm sistemlerin bir fonksiyonudur. Bu yüzden bu bölümün başlığı yalnızca ‘siyaset-yönetim ayrımı’ şeklinde konulmadı. Çünkü bu iki kurum arasında net bir ayrım yapmak hem zor hem de sonuçlar ve amaçlar açısından gereksizdir. Önemli olan, demokratik değerlerin gerçekten işlediği bir siyasal rejimin varlığı ve bunun yanında da etkili, ekonomik ve verimli çalışan idari teşkilatın varlığıdır. Bu şekilde siyaset ile yönetimin birbirleri ile ve vatandaşlarla işbirliği halinde görevlerini titizlikle yerine getirmeleri vatandaşların arzu ettiği düzeyde bir devlet sistemini karşımıza çıkaracaktır.

2.4. Devlet

Kamu yönetimi kavramının daha açık bir tanımına ulaşmak için ‘devlet’in incelenmesi faydalı olacaktır. Bir topluluğun veya modern anlamda devletin olduğu her yerde doğal olarak bir yönetim faaliyeti olmaktadır. Devletin tanımı kısaca verilmeye çalışılmış ve devlet ile ilgili gelişmeler sunulmuştur.

2.4.1. Tanım

Günümüzde kamu yönetimi denilince akla önce genel olarak ‘devlet’ gelmektedir. Devlet bir ülkede var olan en büyük kuruluş olsa da soyut bir kavramdır (Karatepe, 2005a: 648). Devleti oluşturan yasama, yürütme ve yargı erkleri ve bunlar arasında ilişkiler ile siyaset kurumu hep birlikte kamu yönetimi kavramının genel bir karşılığını vermektedir. Ancak genel olarak ‘idare’ teriminde karşılığını bulan vatandaşın sunulan kamu hizmetlerinden yararlanmak suretiyle devletle karşılaştığı yüzü olarak ‘yürütme’ erki dar anlamda kamu yönetiminin karşılığı olabilir.

Devlet, her türlü otoritenin kendisinde toplandığı siyasi bir kurumdur. Max Weber kendisine özgü araçları bakımından devleti; belirli bir toprak parçası üzerinde yasal fiziki güç kullanma tekeline sahip insan topluluğu olarak tanımlamıştır (Eryılmaz, 2005: 48). Burada ülke, insan topluluğu ve yasal güç kullanma tekeli devletin varlığı için gerekli öğeler olarak öne çıkmaktadır. Örneğin, topluluk içerisinde yasal güç kullanma hakkının bazı kişi veya gruplara verilmesi kaosa ve huzursuzluğa yol açacaktır.

Devletin silahlı güçlere (polis, asker vb.) emir ve kumanda etmesi devletin bir görevidir. Bunun yanında siyasal bir görev olarak kişilerin arasındaki ilişkileri belirleyen kuralları ve kanunları hayata geçirmek ve bunlara uyulmasını sağlamak sayılabilir. Diğer ülkelerle olan ilişkiler, ülke içerisinde vergi toplamak görevleri de devlete aittir. Tüm bunları yerine getirirken devlet yönetilenlerin onayını almalıdır (Aron, 1976: 45-48).

Wicker (2004: 145), ulus devletin gücünün; sınırları belli bir alanda demokratik hakların geçerli olduğu ve bir kamu yönetiminin bulunduğu cumhuriyet düşüncesi, kapitalizm ile sermaye birikimini sağlayan ve ekonomik gelişmenin unsurlarını sağlayan kapitalizm ve devlet arasındaki iç etkileşimden ortaya çıkan ulus kavramlarına dayandığının genel olarak kabul edildiğini ileri sürmektedir.

Marksist ideolojide devlet bir araç şeklindedir ve bir sınıfın diğer bütün sınıfları egemenliği altında tuttuğu bir örgütlenmedir. Devlet ile ilgili Rousseau toplumsal sözleşme yaklaşımını öncelerken, Hegel devleti yeryüzü tanrısı halinde tarif etmektedir. Siyasal düşünce alanındaki bu tanımlamaların yanında hukuki olarak devlet; milletin hukuki kişilik kazanmış şeklidir ve “devlet etkili olarak yürürlükte bulunan bir hukuki normlar sistemidir” şeklinde tanımlanmıştır (Toprak, 2005: 35-36).

Devletin hukuksal tanımı hem siyasal rejim anlamında hem de kamu yönetimi sistemi anlamında devletin belli araçlarla ve şekillerle sınırlandırılabilmesini sağlamaktadır. Almanya’da kuralların zaman zaman keyfi bir biçimde ihlal edildiği polis devleti ‘Polizeistaat’ kavramına karşılık; kuralların sadece vatandaşlar için değil, ayı zamanda devlet organları için de bağlayıcı olmasını amaçlayan hukuk devleti ‘Rechstaat’ kavramı ortaya çıkmış ve bu şekilde idarenin hukuka tabi kılınması amaçlanmıştır (Canatan, 2009: 13). Hem demokrasinin iyi işlediği bir siyasal rejim; hem de bürokrasinin bağlı olduğu yasal kurallar açısından devletin hukuksal olarak varlığı ‘hukukun üstünlüğünün’ sağlanmasında önemlidir.

2.4.2. Tarihsel Gelişmeler ve Devlet

Her konuda görülen değişmelerden soyut olarak ‘devlet’ kavramı ve somut olarak da devletler bağımsız değildir. Uygarlıkların gelişimi ile devletin gelişimi paralellik göstermektedir. Göçebe hayattan sonra insanların yerleşmeye başlaması ve kentlerin oluşumu ile medeniyetlerin başladığı varsayılabilir. Kenti uygarlık doğurmamıştır ama uygarlık kentin bir ürünüdür de denilebilir. Devlet de uygarlıkla beraber hep var olagelmıştır. Bu anlamda İbni Haldun uygarlıkla devleti ayırmış ve devletin değil toplumun değiştiğini ileri sürmüştür (Hassan, 1998: 269-271). Bu yüzden toplumdaki değişmeler de devletin değişmesine neden olmaktadır. Ancak, günümüzde devletlerin de kendi toplumları üzerinde değiştirici etkiye sahip oldukları gözlemlenmektedir. Ancak değişim devletten değil de toplumdan başlıyorsa etkisi ve sonucu güçlü olmaktadır.

Son zamanlarda artan bir şekilde, Uluslar arası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler (BM), NATO gibi Uluslar arası kuruluşların ulus devletler üzerindeki etkileri, küreselleşme sürecinin ekonomik ve siyasi baskıları ve Avrupa Birliğine üyelik sürecinde devlet, egemenlik hak ve yetkisini paylaştığı yeni durumlarla karşı karşıya kalmaktadır.

Devletin değişimi ile ilgili olarak ‘postmodern devlet anlayışı’, modernliğin temel belirleyicileri olan akılcılık, bürokrasi, uzmanlaşma, merkeziyetçilik, hiyerarşi ve toplum mühendisliğinin bir nevi birleşimi olan modern devleti reddederek devleti arka plana itmektedir. Buna karşın da bireyi öne çıkararak belirsizliği, parçalılığı, kültürlerin etkileşimini ve çoğulculuğu savunarak ulus devleti de reddetmektedir (Ateş, 2003: 324). Bu yaklaşım toplumlardaki giderek artan karmaşanın, çeşitliliğin kavramlaştırılmaya

çalışıldığını gösterse de devlet ile ilgili veya herhangi bir kamusal düzenle ilgili kapsayıcı analizler geliştirememiştir.

“Bireyleri, grupları, toplulukları, devletleri, piyasaları, işletmeleri ve uluslar arası hükümete ve hükümete olmayan örgütleri karmaşık sosyal ilişkiler içerisinde bağlayan birbirine bağlı bir süreçler dizisi olarak ve daha indirgemeci bir biçimde, dünya çapında karşılıklı bağımlılık ağlarının gelişimi olarak” (Martinelli, 2004: 6) tanımlanan ‘küreselleşme’ ulus devletlerin çağı olan 20. yüzyılda ulus devletleri aşındırmakta, egemenliğin bir kısmının uluslar arası veya üstü kurumlara devredilmesi ile devletin ana öğelerinden olan egemenlik kavramı da zayıflamaktadır (Martinelli, 2004: 21).

Gardner (2007: 27) küreselleşme ile ilgili olarak küresel düşünmemiz gerektiğini ama sorularımız ve olanaklarımızın ait olduğumuz bölgeye ya da ülkeye özgü olduğundan yerel, bölgesel ve ulusal davranmamız gerektiğini belirtmektedir.

İçinde yaşadığımız zaman diliminde etkisi hissedilen küreselleşme sürecinin eleştirilere rağmen bir dünya vatandaşlığına kadar gidip gitmeyeceğini kestirmek imkânsız görünmektedir. Ancak dünya vatandaşlığı ile ilgili felsefi temeller de hızla artmaktadır. Dolayısı ile ulus-devlet kavramı başta ekonomik olmak üzere siyasal ve felsefi temellerle mücadele içerisinde.

Günümüzde sadece yönetim ile siyasetin sınırlarının belirsizliği değil, devletle toplumun sınırlarının belirsizliği de göze çarpmaktadır. Bilgi ve teknolojiye ilişkin ilerlemeler ile bir nevi ‘iç küreselleşme’ yaşanmakta, bir ülke içerisinde var olan veya var olduğu sanılan siyasal, sosyal, ekonomik ve kurumsal sınırlar kalkmakta, genel bir ifade ile de devleti meydana getiren siyasal, yasal, sosyal tüm öğelerin birbirleri ile iç içe geçtiği bir dönem yaşanmaktadır.

Dolayısı ile ekonomik ağırlığı olan ‘küreselleşme’ yanında, dünyada yaşayan ülkeler ve insanlar olarak başta ahlaki olmak üzere kültürel ve felsefi birçok ortak paydanın olduğunu ileri süren ‘kozmpolitanizm’ akımı da zihinlerdeki sınırları sorgulamaktadır (Appiah, 2006: 1-2).

Giddens (2000: 154) konu ile ilgili olarak; devletin demokratik, ulusun ise kozmpolit olduğunu ve küresel alanda da demokrasinin uygulanması gerektiğini ileri sürmektedir. Bunun artık ütopya olmaktan çıktığını, uygulamada zaten her iki yönetim

biçiminin birbirine karıştığını iddia eden Giddens, 19. yüzyıldan 20. yüzyıla geçilirken yaklaşık 20 uluslar arası devlet organizasyonu ile 180 uluslarüstü özel sektör organizasyonunun varlığına karşın 2001 yılı itibarı ile uluslar arası devlet organizasyonları sayısının 300'e ve özel sektörükilerinin ise 5000'e çıktığını ifade etmektedir. Bu şekilde tabandan gelen hareketlerle kozmopolit eğilimlerin artacağı düşünülmektedir (Giddens, 2000: 156).

Bütün bu yaklaşımlardan sonra şu soru akla gelmektedir: Tüm dünya ile ilgili böylesi tasavvurlar bir devlet içerisinde neden düşünülmüyor? Bir devletin içinde devlet ile toplum arasında ve devleti oluşturan maddi ve manevi bütün unsurlar arasında var olan sınırlar teknolojiadaki gelişmelerin sağladığı kolaylıklar ve eğitim düzeyinin artmasıyla kolaylıkla kalkabilir.

Devleti oluşturan klasik öğeler başta olmak üzere tüm öğeler arasındaki sınırların yavaşça kalktığı görülmektedir. Dünya, son zamanlarda sanki daha hızlı dönmektedir. Bu yüzden sadece küreselleşme süreci ile değil, devletin içerisindeki soyut ve somut tüm sınırların kalkmaya başladığı yeni süreçle de ilgilenmek gerekmektedir. Aslında, demokrasi ile ilgili antik çağlardan beri filozofların kast ettiği ideal sistem biraz da bunu işaret etmektedir.

3. TÜRK KAMU YÖNETİMİ VE DENETİM

Kamu yönetimi kavramı ile ilgili detaylı bilgilerin verilmesinden sonra bu bölümde Türk Kamu Yönetimi ile ilgili genel bilgiler aktarılmaya çalışılmıştır. 'Kamu yönetiminin denetimi' konusunun daha sağlıklı işlenebilmesi amacıyla bu bölümde Türk Kamu Yönetimi'nin genel özellikleri, yapısı, örgütlenmesi konuları anlatılmıştır.

Kamu yönetiminin genel özelliklerinin anlatılması sırasında Osmanlı'dan devralınan tarihsel miras, yeni kamu yönetimi yaklaşımının etkileri, Avrupa Birliği üyelik süreci, yönetsel kültür ve ahlak konuları ile kamu yönetiminin ilişkileri vurgulanmıştır. Türkiye'de yönetsel kültür ve ahlak başlığı denetim konusu ile ilgili sosyal iklimin düşünülmesi açısından kullanılmıştır. Mülki idare amirliği sistemi, merkezi idarenin taşra örgütlenmesinin anlatıldığı bölümde ayrıca incelenmiş ve yerel yönetimler ile ilgili bilgiler diğerlerine göre biraz daha geniş sunulmuştur. Bunun nedeni tezin konusunun daha iyi kavranmasıdır.

3.1. Türk Kamu Yönetiminin Özellikleri

Türkiye’de kamu yönetimi denildiği zaman genel olarak devletin sunduğu tüm hizmetler akla gelmektedir. Kamu yönetimi, kamu yararını sağlamak amacı ile kamuya hizmet vermektedir. Sistem açısından Fransa sisteminin etkisi ile idareye uygulanan ayrı bir hukuk dalı ve ‘idari yargı’ sisteminin görüldüğü Türkiye’de teşkilatlanma, bir sonraki kısımda ayrıntılı olarak incelendiği gibi ‘merkezi yönetim’ esasına dayanmaktadır. Güçlü bir merkeziyetçi yapı Türk kamu yönetiminin belirgin özelliğidir. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin (TBMM) kurulduğu 23 Nisan 1920 yılında İstanbul’daki bakanlıkların örnek alınması ile merkez ve taşra teşkilatları genel olarak düzenlenmiştir. (Gözübüyük, 2008: 7-8).

Yıllar itibarı ile dünyada ve Türkiye’de görülen değişimlerden Türk Kamu Yönetimi de etkilenmiştir. Bazen dış faktörler ve gelişmeler nedeni ile kamu yönetimi başkalaşırken, bazen de iç unsurlar değişme de etkili olmuştur. Ancak denilebilir ki; Türk Kamu Yönetimi bir sistem olarak belirli bir felsefi temele oturamamış, sürekli büyümüş ama yeterince gelişmemiş ve çeşitli yeniliklerle olumlu yönde ilerlemeye çalışırken olumsuz özelliklerinin sayısı da aynı oranda artmıştır. O halde Türkiye’de kamu yönetiminin gelişmesi konusu bir sorun alanı olarak ortada durmaktadır. Bu nedenle bu alanda daha kapsamlı çalışmalara ihtiyaç vardır.

Türkiye’de kamu yönetiminin genel özelliklerini kısaca sıralamak gerekirse en önemli özellik olarak merkeziyetçi anlayış gelmektedir. Üniter bir devlet olmanın da büyük etkisinin olduğu bu anlayış maalesef toplum bilincinde de kendine yer edinmiştir.

Ülkede görülen ve daha çok siyasal rejim tartışmaları ile gündeme gelen siyasal istikrarsızlık dönemlerinden kamu yönetimi de olumsuz etkilenmektedir.

Türkiye’de İdarenin işlem ve eylemleri idari yargı düzeni çerçevesinde ele alınmaktadır. Kamu personelinin yargısal sorumluluğu açısından genel olarak idari ve adli sistemin birlikte işlediği karma sistem etkili olmaktadır. Türkiye’de kamu yönetimi sistemi, örgütsel yapı ve memur davranışında uygulanan usullerde geleneksel ve hukuki rasyonel bürokrasi özellikleri bir aradadır. Liyakat ve kariyer sistemi halen tam manası ile işleyememektedir (Kaya, 2004: 92-93).

Yerel yönetimlere son yıllarda geniş yetkiler devredilmektedir. Belediye ve İl Özel İdaresi yasaları incelendiğinde bu geniş yetkiler göze çarpmaktadır.

Merkeziyetçilik daha çok taşradaki İl kuruluşlarına yetkilerin devredilmemesinde görülmektedir, yetki genişliği ilkesi iyi işlememektedir. Hizmetlerin yerelde vatandaşla en yakın birimlerce sunulması ilkesinden daha çok yerel yönetimler anlaşılmakta ve Bakanlıklarca İl kuruluşlarına yetki devri ihmal edilmektedir. Doğru olan hem yerel yönetimlere yetkilerin devredilmesi hem de Bakanlıkların yereldeki kuruluşu olan taşra teşkilatlarına yani Valiliklere (il müdürlüklerine) yetkilerin devredilmesidir. Başkent, genel politikaları ve standartları belirlemeli ve etkili bir denetim yetkisini kullanmalıdır.

Kamu yönetiminin örgütlenmesinde bir yandan geleneksel faktörler etkili olmaya devam etmekte bir yandan da yeni uygulamalar sürekli sisteme dâhil olmaktadır. Bu şekilde parçalanmış ve etkin olmayan bir sistem oluşmakta; bu sistem içerisine aldığı yeni ve etkili politikaları da işlemez hale sokmaktadır.

Türk kamu yönetiminin özelliklerini daha iyi anlamak için Türkiye Cumhuriyeti'ne Osmanlı Devletinden kalan yönetsel miras ile Türkiye'de kamu yönetiminin YKY yaklaşımı karşısındaki durumu ve Avrupa Birliği üyelik sürecinin etkisi ayrıca incelenmiştir. Tüm bu konular incelenirken Türkiye'de aydın sorununun da ayrıca incelenmesinin faydalı olacağı görülmüş ve bunun için de ayrı bir başlık atılmıştır.

3.1.1. Osmanlı Devleti'nin Günümüze Etkisi

Osmanlı Devleti asırlar boyunca üç kıtada hüküm sürmüştür. Dönemindeki diğer devletlerle ve imparatorluklarla karşılaştırıldığında uygarlık olarak ileri bir aşamada olan Osmanlı Devleti zamanla gücünü kaybetmeye başlamıştır. Kuruluşunda, Anadolu'daki Beyliklerin birbirleri ile mücadelesi süreci ile uğraşmak yerine yüzünü Batı'ya; Rumeli'ye ve Avrupa'ya çeviren Osmanlı Beyliği doğu ve batı uygarlığı arasında köprü olmuştur. Enderun teşkilatının varlığı, devlet görev ve görevlilerinin ilkelere bağlı olması, bilim ve sanata verilen önem, toprak kullanım sistemleri, çeşitli konulardaki Kanunnamelerin varlığı gibi birçok özelliğinin başka devletlerce örnek alındığı bir sistemle gelişen Osmanlı uygarlığı zamanla başta bahsedilen özelliklerinin bozulması ve dışarıdan gelen olumsuz etkilerle zayıflamaya başlamıştır. Gerçekten de göreceli olarak mükemmel bir şekilde örgütlenen Osmanlı karşısında göçebe feodalizmine dayanan devletler yıkılıyorlardı (Ortaylı, 2007: 120).

Tarihteki Türk uygarlıklarından geleneksel bir yönetsel miras devralan Osmanlı devletinde örneğin Fatih Sultan Mehmet birisi devlet teşkilatı ile ilgili, diğeri de idari ve mali cezalarla ilgili Kanunnameler yayımlamıştır. Bu kanunnameler tarımsal özelliklere haiz bir devlette köylülerin ve yöneticilerin durumunu ortaya koymuştur (Ortaylı, 2007: 137). Dolayısı ile asırlarca üç kıtada at oynatan Osmanlı devletinin gelişme döneminde diğer devletlerden üstün yönetsel özelliklere sahip olduğu ileri sürülebilir.

Tanzimat dönemi de başka birçok etkinin yanında; paradoksal olarak bu kez zayıflayan Osmanlı Devleti'nin güçlü olan Avrupalı devletlerin yönetsel ve siyasi yapılarını kendi sistemine dâhil etme arayışlarının bir sonucudur. 3 Kasım 1839'da, Osmanlı tebaasından her din ve sınıfı temsil eden ruhani reisler, yabancı diplomatlar, halk kitlesi ve devletin ileri gelenlerinin önünde okunan Hatt-ı Hümayun ile aydın bürokrat kesim, Osmanlı imparatorluğunda zayıflamış ve işlevini kaybetmiş kurumları ve merkezi otoriteyi yeniden tesis etmek ve devleti mali, idari, adli alanlarda düzenli bir yapıya kavuşturmak için hâkimiyeti ele geçirmiştir (Ortaylı, 2007: 401).

Eyalet sisteminden Fransa'daki gibi il yönetimi sistemine geçilmesi, il özel idareleri ve belediyelerin sisteme dâhil edilmesi, Sayıştay ile Danıştay'ın kurulması ve memurların Padişah otoritesi karşısında mal ve can güvenliğine kavuşmaları şeklindeki birçok uygulama ile bürokrasinin güçlendirilmesi ve yeniden organize edilmesi çalışmaları Tanzimat döneminde başlayıp ilerleyen dönemlerde de devam etmiştir. 1859 yılında da kamu bürokrasinin ihtiyaç duyduğu elemanları yetiştiren Mekteb-i Mülkiye kurulmuştur. Tüm bunlarla birlikte Tanzimat dönemiyle birlikte mali ve mülki alanlarda merkeziyetçilik, ülkenin kurtuluşunun merkeziyetçi bir idarede görülmesi nedeni ile artmıştır. (Eryılmaz, 2004: 134).

II. Abdülhamit döneminde her alanda yenilikler devam etmiş ve özellikle eğitim alanında önemli adımlar atılmıştır. 'Gelenekçi modernizm' dönemi olarak da adlandırılan bu dönemde her kademedeki okul sayılarında en çok artış meydana gelmiş, sıbyan mektepleri modern eğitim veren iptidailere çevrilmiş ve bunların yanında da yeni olarak sivil idadiler yaygın bir biçimde açılmaya başlanmıştır. Güzel Sanatlar, Hukuk, Ticaret, Ziraat, Maden, Orman, Baytar gibi çok sayıda yüksek okullar kurularak Mülkiye de yeniden yapılandırılmıştır. Maarif Nezareti'nin merkezdeki ve taşradaki teşkilatları da bu dönemde düzenlenmiştir. II. Meşrutiyet'in ve Cumhuriyet'in yönetici elitinin yetişmesinde bu okullar etkili olmuştur (Alkan, 2009: 387). Şerif Mardin de

(2009: 51) bu dönemle ilgili despotluk söyleminin doğru olmadığını, ‘modernite’ ile ‘geleneksellik’ öğelerinin içsel bir çelişki ile birleştiği ve yine sonunda bu çelişki sonucu kapanan bir devir olduğunu belirtmektedir.

Gerçekten Tanzimatla birlikte bürokrasinin gücü de artmıştır. Özellikle 19. Yüzyıla bakıldığında Şerif Mardin’den naklen; bir düşünce tarihinden değil, düşünce sosyolojisinden bahsedilebileceği ve Batı’daki gibi felsefi bir tartışma yerine ‘devleti kurtarmak’ amacı taşıyan ve devlet için geçerli, kısa vadeli ve pratik çözüm yollarının arandığı belirtilmektedir (Çetinsaya, 2009: 54). Bu zihinsel yapının ve ‘merkeziyetçiliğin’ Cumhuriyet dönemine de birçok başka özellikle beraber geçtiği ve günümüzde de güçlü izleri ile kendisini sürekli gösterdiği ileri sürülebilir.

Padişah’a karşı özerkliklerini korumak, tanzimatla beraber güçlenen bürokrasinin ve sivil yöneticilerin kaygısı idi. Bu nedenle kurumların bireysel yöneticilerden daha önemli oldukları tezi ile sivil bürokrasi keyfi davranışlardan korunmaya çalışılmıştır. Böylece de ‘kalemiye’ yerine toprak sahipliğini ve egemenliği birlikte içeren bir kavram olan ‘mülkiye’ sivil bürokrasiyi adlandırmakta öne çıkmaya başlamıştır. Bu etkilerle 19. Yüzyılın bürokratik kadroları Padişah’ın değil devletin hizmetkârı olarak kendilerini konumlandırmışlardır (Heper, 2006: 87-90).

Nasıl ki Osmanlı Devleti’nde, o dönem, dünya ölçeğinde Cumhuriyet idareleri kadar yeri olan Meşrutiyet rejimine geçişte vatandaşların bir katkısı ve dâhili yoksa Cumhuriyet rejimine geçişte de aynı özellikler görülebilir. Anadolu’da değişen sadece rejimdir ve toplumsal yapı aynen devam etmektedir. Günümüzde toplumsal yapıdaki değişiklik kendini gösterse de bu değişikliğin kaynağı, yönü ve sonucu hakkında yeterli ve objektif veriler azdır. Dolayısı ile önceliğin Türkiye’nin toplumsal yapısındaki değişime verilmesi doğru olacaktır. Burada da kesinlikle resmi ideoloji şeklinde yeni bir toplum ve buna bağlı bir toplum düzeni oluşturma hevesi yerine önce var olan doğal dinamiklerin tespitin yapılması ve bunların etkisinin araştırılması gerekmektedir. Bu şekilde toplumsal dinamiklerle uyumlu bir devlet-kamu yönetimi düzeni anlamlı olacaktır.

Bu dönemlerle ilgili olarak Batı’nın aynasına bakarak yani “onların bize bakmasından yola çıkarak bizim kendimize bakmamız” şeklindeki tarz Tanzimat’tan beridir Türk modernleşmesini saptayan bir değerlendirmedir ve bu değerlendirme

“Batı’nın bilim ve fikirlerini toplumumuza yerleştiriyoruz” söyleminden daha anlamlıdır (Mardin, 2009: 44).

Yine Mardin’in (2009: 45) tespit ettiği ‘Batı etkisinden’ bahsedildiği zaman bugün de etkisini sürdüren; ‘kendimizi’, onların bizi gördüğü gibi görmemiz durumu şeklindeki ‘katlanmış’ ideolojileri akılda tutmak gerekmektedir. Bu çok yerinde bir yargıdır. Basit bir ele alma ile sadece 1980’lerden itibaren artan yönetim ile ilgili yayınlara bakıldığında bile bu durum kendini göstermektedir. Bu durum, siyaset için de geçerlidir.

Tanzimat bürokrasinin Padişah yerine ‘devleti kurtarmak’ amacı güden anlayışı Mekteb-i Mülkiye’de de devam etmiştir. Cumhuriyet döneminde de Mülkiye Mektebi’nin ‘ey vatan yetiştik biz’ marşının gösterdiği zihinsel yapı devam etmiştir. Çalışmanın yazarına göre, özellikle 1950’lerden günümüze kadar Mülkiye’ye ve benzer okullara Anadolu ailelere mensup gençlerin girme oranları artmıştır ve bu nesil de aynı hararetle tartışmaları ‘devleti kurtarmak’ için yapmıştır.

Günümüzde insanlar ve toplum, ‘devleti kurtarmak’ söyleminin zihinsel etkisinden kurtulmaya başlamıştır ve ‘yönetilmeyi’ beklemektedir. Bunu sağlamak için de nesnel ilkelerin yönetim de egemenliğinin sağlanması gerekmektedir. O halde Türk yönetim sisteminin, yönetenlerin ve özellikle de bu alandaki akademisyen ve yazarların Şerif Mardin’in belirttiği ve yukarıda aktardığımız ‘katlanmış ideolojilerden’ ve bu şekildeki ‘Batı etkisinden’ çok bu ülkede geçerli olabilecek ve söylemden ziyade eyleme dönüşen tedbirleri almaları gerekmektedir. Tabii ki bu da zihinsel bir altyapı ve bilgi birikimini gerektirmektedir.

Bugün yetki genişliği olarak isimlendirilen tevsi-i mezuniyet ilkesinin 1876 tarihli Kanun-i Esasın Vilayat Bölümünde 108. Maddede şu şekilde yer aldığı görülmektedir: “Vilâyetin usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezayif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tâyin kılınacaktır” (Belgenet.com, 2010). İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin 1908 yılında kabul edilen siyasal programının 5. Maddesinde Kanun-i Esasi’nin 108. Maddesinde düzenlenen tevsi-i mezuniyet idari usulünün uygulanacağı belirtilmektedir (Kaya, 2009: 508).

Hürriyet ve İtilaf Fırkası programının 32. Maddesinde yer alan tevsi-i mezuniyet ilkesinden ve yerel yönetimlere bırakılacak yetki alanlarından bahsedilmektedir (Kaya, 2009: 510). Dolayısı ile Türkiye’deki vilayet sistemi kurum olarak Osmanlı’dan

cumhuriyet'e geçmiştir. Yetki genişliği ilkesi de halen Türkiye Anayasası'ndaki yerini korumaktadır.

Tez konusunun sınırları nedeni ile burada konuyu sonlandırırken denilebilir ki; Osmanlı'dan Cumhuriyet'e ve günümüze hem kurumsal hem de zihinsel miras kalmıştır. Ancak bu miras, yeni bir rejim kaygısı ile olsa gerek olumlu ve olumsuz yönleri ile yeterince iyi tahlil edilememiştir. Kamu yönetimi alanında ise bu tarihsel mirasın yeterince incelenmemesi ile beraber hâlihazırda maruz kalınan uluslar arası hızlı değişimler ve teknolojik gelişmeler işi daha da zorlaştırmaktadır.

3.1.2. Yeni Kamu Yönetimi ve Türk Kamu Yönetimi

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının kapsamı, ülkeden ülkeye değişmekle birlikte yapılan çalışmalar iki ana başlık altında toplanabilir. Birincisi devletin rolünün yeniden tanımlanması, ikincisi ise yönetimin yeniden düzenlenmesidir. Devletin rolünün yeniden tanımlanmasına ilişkin çalışmalarda kamunun bir takım faaliyetlerden tümüyle çekilmesi, bir kısmında da sorumluluklarını yerine getirme biçiminde farklı yaklaşımların ortaya konulması olduğu görülmektedir.

Bu yaklaşım çerçevesinde, artan bir şekilde devletin üretim ve ticaretin yanında doğrudan hizmet sunumundan çekildiği ve daha ziyade temel politikalar ve stratejik konularla ilgilendiği gözlemlenmektedir. Devletin rolüne ilişkin çalışmalarla kamunun bazı alanlardan tümüyle ya da kısmen çekilmesi gündeme gelmektedir. Ancak halen kamunun çeşitli şekillerde faaliyette bulunacağı çok geniş bir alan bulunmakta; yönetim reformu da kamunun bu faaliyetlerini nasıl en etkili biçimde yürütebileceği sorusu üzerinde durmaktadır (Yılmaz, 2001: 11-12). Devletin rolünün yeniden tanımlanması yönetimin düzenlenmesini içeren bir alandır. Bu alanda gerçekleştirilecek zihinsel dönüşüm ve genel yaklaşımlar doğrudan kamunun faaliyetlerinin nasıl yürütüleceğini belirleyecektir.

Türkiye'de kamu yönetiminde eylem düzeyinde olmasa da söylem düzeyinde YKY anlayışı yaygın olarak gözlemlenmektedir. Maalesef sürekli 'yeni' olan yaklaşımların ve politikaların sorunları çözeceği iyimserliği tekrarlanmaktadır. Ancak sonuçta vatandaşların reforma olan inançları azalmaya başlamıştır. Her dönemde reform yapılmakta ama sorunlar bitmemektedir sadece bir süreliğine bitmiş gibi görünmektedir.

YKY anlayışı ile ilgili olarak akademik dünyadaki yayınlara ve dünyadaki konjonktürel gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de adımlar atılmaktadır. Örneğin son olarak 2003 yılında başlatılan ‘Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma’ çalışmaları çerçevesinde yeni kamu yönetimi ve yönetim anlayışının izleri görülmektedir. Çalışma ile genel olarak Türkiye’de kamu yönetiminin zihinsel ve yönetsel anlayışında bir paradigma değişikliğinin gerekliliği üzerinde durularak çeşitli politika araçları ve özellikle de yasal değişikliklerle Türk kamu yönetiminde etkinliğin sağlanması ve vatandaş memnuniyetinin sağlanması hedeflenmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003).

Bu çalışma YKY yaklaşımının açıkça zikredilerek kamu yönetiminde somut olarak uygulanmaya başlandığı bir adımdır denilebilir. 2003 yılından çalışmanın yazıldığı 2013 yılına gelindiğinde birçok yasal ve yönetsel düzenleme yapılmıştır. Ancak uygulamaya bakıldığı zaman değişmeyi bekleyen çok sayıda sorun ortada durmaktadır. Örgütsel olarak kamu yönetimi halen etkin bir yapıda değildir. Karmaşıklık kamu yönetiminin geneline bakıldığında halen sürmektedir. İşlevsel olmayan kurumların varlığı devam etmektedir. Yeni düzenlemelere uyan değil; bu düzenlemeleri yok sayan veya bu düzenlemeleri kendine uyduran personel sayısı az değildir. Bu özellikle taşra örgütleri için geçerlidir.

Merkezdeki kuruluşlarda uzman personelin sayısının artması ve yetişmiş konuma gelmeleri ile belli bir zihinsel farklılaşma görülmektedir. Ancak taşrada halen eski alışkanlıklar devam etmektedir. Bu anlamda taşra teşkilatları da yeniden düzenlenmeli ve il müdürlükleri ve bu müdürlükler içerisindeki şube müdürlüklerinin sayısının azaltılması ile ‘uzman’ personel sistemine geçilmesi gerekmektedir.

Heper (1973: 113-131), gelişmekte olan ülkelerde idari sistemlerin iç dinamiklerle değil dış dinamiklerle değiştiğini ve bunun gelişmekte olan ülkelere işlevsiz kurumlar oluşturduğunu ifade etmektedir. Bu tespiti katılmamak mümkün değildir. Türkiye yıllardır bu sorunla boğuşan bir ülkedir. YKY çerçevesinde önerilen değişiklikler de bu tespit çerçevesinde değerlendirilmelidir. Kıyaslama yolu ile başka ülke örneklerinin alınması eleştiri konumuz değildir. Önemli olan iç dinamiklerle kendi sistemimizi kurabilmek becerisine erişmektir.

YKY anlayışı sadece kamu yönetiminin örgütlenmesinde ve düzenlenmesinde geçerli bir yaklaşım olmaktan ziyade siyasal anlayışların da değişmesini gerektiren bir anlayış içermektedir. Bu anlamda siyaset kesiminin de eski alışkanlıkları bırakması ve

yolsuzlukla mücadelede taviz vermemesi gerekmektedir. ‘kasaba politikacısı’, ‘şark kurnazlığı’ gibi yakışıksız isimlendirmelerin Milletvekilliği gibi yüce bir Makam ile ve İl-ilçe parti başkanlıkları ve her türlü yerel meclis üyeliği gibi siyasetin bütün kesimleri ile bir arada kullanılmaması için siyaset kurumuna çok iş düşmektedir.

Bahsedilen bu durumda halen ‘rant’ kaynaklarının hem genelde hem de yerelde siyasetçinin etki alanı içerisinde olması temel nedendir. Dolayısı ile YKY anlayışı çerçevesinde sadece genel politikaları belirleyen, ilkeleri koyan ve denetleyen devlet Türkiye’de halen görülmemekte, reformun bu ayağı akim kalmaktadır. Aslolan ise değişime buradan başlamaktır. Siyaset kurumu Türkiye’de motor bir kuvvettir, buradaki olumlu değişimler siyasal kültür de ve tüm kamu yönetimine olumlu gelişmeleri hızla getirecektir.

Sonuç olarak denilebilir ki YKY yaklaşımı birtakım olumlu değişiklikleri ortaya çıkarsa da kamu yönetiminin temel problemlerini çözmeye yetmemiştir. Türkiye’de uygulanacak bu anlamdaki yaklaşımlar, siyasal-sosyal ve ekonomik temellerin bir arada değerlendirilmesi ve Türkiye’de hem merkez hem yerel, hem yönetim hem siyaset, hem sivil hem asker, velhasıl tüm yönlerin incelenmesi ile yürürlüğe sokulmalıdır. Yukarda bahsedildiği gibi Türkiye’de ‘siyaset’ kurumu bu alanda önderlik etmelidir. Tüm bunlara rağmen kalıcı ve sürekli bir iyileşme için esas olan ‘insan’ unsurudur. Sistemi oluşturan insanların eğitime doğumundan itibaren gerekli özen gösterilmelidir. Bu hem eğitim sistemi içerisinde hem de insanların yaşadığı siyasal ve sosyal sistem içerisinde insanın yoğrulduğu bir alanı ifade etmektedir. Bu sistemlerin hepsi adalet, dürüstlük, çalışkanlık ve ahlak ilkelerini yansıtmalıdır.

3.1.3. Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği

Uluslar arası ilişkilerin, teknolojinin, her türlü emtia hareketleri ile beraber insan hareketinin de devletlerarası sistemde eski zamanlara nazaran çok hızlı bir şekilde arttığı günümüz dünya düzeninde ‘kamu yönetimi’ de hem kavramsal hem de yapısal olarak içinde bulunulan uluslararasılaşma ve küreselleşme sürecinden etkilenmektedir.

Özellikle soğuk savaşın bitmesi ile birlikte küreselleşme ve uluslararasılaşma süreçleri tüm ülkeleri yakından etkileyen sonuçlar doğurmaktadır. Küreselleşme daha çok ekonomik süreçlerle ve ulus devletleri tehdit edencesine öne çıkarken uluslararasılaşma ise ulus devleti sistemin bir ögesi kabul ederek dünya barışı, nükleer

problemler, göç ve mülteci sorunları gibi birçok sosyal ve siyasal sorunların çözümündeki işbirliğini öne çıkarmaktadır. Her iki süreç de ulus devletlerin yönetim sistemlerini doğrudan ve dolaylı olarak etkilemektedir.

Türkiye’de kamu yönetiminin işleyişinde uluslar arası aktörler genel olarak etkili olagelmıştır. Bu etki bazen kamu yönetimine egemen olan ana anlayışların değişmesi şeklinde kendisini göstermiş, bazen de kamu kesiminin bazı sektörlerinde somut gelişmeler yaşanmıştır. OECD, IMF, Dünya Bankası çeşitli projeleri ile Türk kamu yönetimi üzerinde etkili olmaktadır. Avrupa Birliği üyelik süreci de kamu yönetiminde çeşitli değişikliklere neden olmaktadır. Ancak, maalesef hemen her konuda görülen tutarsızlık bu konuda da Türkiye’de gözlemlenmektedir.

Yüzyıllardır ‘bir şey’in ülkemizin tüm sorunlarını çözeceği anlayışı bazen literatüre yeni giren bir ‘kavram’dan, bazen bir kişiden, bazen de o an ne yeni ise ondan beklenmektedir. Avrupa Birliğine üyelik süreci de somut olarak eksileri ve artıları ile incelenmek, üye ülkelerdeki gelişmeleri izleyerek politikalar geliştirmek şeklinden çok bahsedilen tutarsızlıkla ele alınmıştır: Avrupa Birliği’ne girince her şey düzelecektir. Bu ve benzer şekildeki düşünceler toplumda da yaygın şekilde görülmektedir. Hatta ilgili ilgisiz birçok belediye ve çeşitli kamu kurumları kendilerince AB hedefleri koymaktadırlar.

Benzer şekilde siyasi iktidarlar ve aydınlar da Türkiye’de devlet sisteminde ve kamu yönetiminde zaten yapılması gereken ve çeşitli nedenlerle yapılamayan değişiklikleri AB etiketi arkasında yapmayı maharet gibi kullanmaktadırlar. Oysa AB kuruluşundan bu yana neyi amaçlıyorsa ve Türkiye bu üyelikten neler kazanacaksa somut olarak bu konuların üzerinde durulması gerekmektedir.

AB Konseyi 1999 yılı sonunda Türkiye’yi ‘aday ülke’ olarak kabul etmiştir. Adaylık süreci, AB İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgeleri ile izlenmekte ve yönlendirilmektedir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık başvurularında, bu ülkelerin idari sistemlerinden kuşku duyan ve yeni önlemler getiren AB organları, Türkiye’nin idari kapasite düzeyini iyi seviyede değerlendirmişlerdir. Türkiye’nin çok partili sisteme ve demokratik seçimlerle oluşan hükümet ve parlamentoya sahip olması, Topluluk müktesebatı ile uyumlu mevzuat hazırlama ve uygulama yeteneği olan bir idareye sahip olması AB raporlarında kaydedilmiştir (Akdoğan, 2008: 158). Ancak yıllar geçtikçe idare ile ilgili çok çeşitli öneriler gelmeye başlamıştır.

AB üyeliği çerçevesinde kamu yönetiminin düzenlenmesi yerine ‘karşılaştırmalı kamu yönetimi’ disiplininin yararlanarak çeşitli ülkelerin kamu yönetimi uygulamaları incelenip kendi sistemimiz içerisinde nasıl uygulanabileceği tartışılabilir. Ancak, geminin rotasını belirlemeyi tamamen AB’ye bırakmak doğru değildir.

AB veya diğer etkili uluslar arası kuruluşlar eli ile ve onlarla ilişkileri gerekçe göstererek yapılan değişikliklerde genelde siyasi alan başta olmak üzere olumlu ve olumsuz yanlar bulunmaktadır. Ancak; Türkiye kendi sorunlarını tarihi süreç içerisinde ele alarak etkin bir biçimde çözme kapasitesine artık erişmelidir. Bu hem siyasi hem idari aktörleri, genel olarak ta tüm toplumu ilgilendiren ve reçetesi de ‘çalışmak’ olan bir sorundur. Kolaycılığa kaçmadan sorunlarla yüzleşilmeli ve gerekli çözümler uygulanmalıdır. Aksi takdirde ‘kurtarıcı’ kurumlar veya kişilerin aranması hep sürecektir. Önceki bölümlerde belirtildiği gibi değişikliklerin iç dinamikler yolu ile gerçekleştirilememesi sonucunda gelişmiş ülkelere alınan olumlu kurum veya düzenlemeler Türkiye’de sadece yeni bir sorun oluşturmaktadır.

3.1.4. Türk Kamu Yönetiminde Yönetmel Kültür ve Ahlak

Türk kamu yönetiminde yönetmel kültür ve ahlak konusunu incelerken sosyoloji biliminin önerilerinden faydalanmak gerekmektedir. Türkiye toplumunun kültür yapısı, bir yandan kamu kesiminin faaliyetlerini etkilemekte ve bir yandan da kamu kesiminin faaliyetlerinden etkilenmektedir.

Toplumun bugünkü halini, toplumsal yapısını, yaşayış tarzlarının çeşitliliği ile çeşitli gelişme derecelerini sabırla ve uzun incelemelerle aydınlatmak ve ulusal kültürü temellendirmek için dünden bugüne değil, bugünden düne gitmek gerekmektedir (Doğan, 1991: 60-61).

Bu şekilde Türkiye’de yaşayan insanlarla ilgili ortak sayılabilecek bazı kültürel özellikler ortaya konabilir ve bu özellikler dikkate alınarak yönetim sisteminde düzenlemeler yapılabilir. Bu arada köklü bir geçmişe sahip olan ve çok çeşitli medeniyetlerle ilişki kuran Türkiye’nin çok farklı kültürel unsurlardan etkilendiğini, dolayısı ile Türkiye’de kültürden bahsedildiğinde çok çeşitli görüşlerin ileri sürülebileceği belirtilmelidir. Burada çalışmanın sınırı ve konusu nedeni ile daha çok aksayan yanlar ele alınmaya çalışılmıştır. Oysa olumlu özelliklerin de etraflıca incelenmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin Cumhuriyet rejimine geçişteki dönemine bakıldığında burjuvaziden çok bürokratik seçkinlerin modern bir ülke kurmak arayışı kendini gösterir. O yıllarda, dünya savaşı yeni sona ermiş ve Osmanlı Devleti'nin coğrafi sınırları küçülmüştür. 1950'li yıllara gelinene kadar da daha çok yukarıdan aşağıya tek taraflı bir yönetim sistemi hem yönetsel yapıda hem de siyasal yaşamda kendisini göstermiştir. Dolayısı ile Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e geçişte toplumsal olarak olağanüstü bir dönem yaşanmıştır.

Bir yandan savaş sonrası rejim değişikliği ve özellikle daha çok 'üst yapı' denebilecek ve toplumsal ve kültürel yaşam ile doğrudan ilişkili giyim, alfabe vb. çeşitli düzenlemelerin yapılması; bir yandan da rejim değişikliğini halka kabul ettirmek için atılan olağanüstü adımlar neticesinde toplumsal yaşamda da tekdüze olmayan etkilenmeler meydana gelmiştir. Dolayısı ile Türkiye'de 'toplum'u sürekli eleştirirken toplumun bir yandan normal gelişme sürecinin getirdikleri ile bir yandan da olağanüstü değişim dönemlerinin etkileri ile nasıl baş edebileceği konusunda düşünmek gerekmektedir.

1950'li yıllardan itibaren tek partili hayatın sona ermesi ve halkın özellikle siyaset yolu ile iktidara ortak olması günümüze dek devam eden bir süreci doğurmuştur. Bu süreçte halk siyaset yolu ile iktidara sahip olan bürokratik seçkinlerin tüm kesimleri ile her defasında kendi lehine sonuçlar doğuran ilişkiler yaşamıştır. Dünyada genel olarak demokrasi vurgusunun artması, açıklık, küreselleşme süreci ve ekonomik liberalizasyon akımlarının siyasete de yansması ile halkın rolünde de değişimler yaşanmıştır (Emre, 2003: 462-463).

Siyaset kurumunun bu denli etkili olması sonucunda özellikle 1960'lı yılların ikinci yarısında başlayıp 1970'lerde ivme kazanan kamu bürokrasinin siyasallaşması; siyasi kayırmacılık ve kamu görevlerinin yandaşlara verilmesi gibi durumlar daha çok görülmeye başlandı. 'Devleti küçültmek', 'halkın hükümeti olmak', 'tabuları yıkmak' gibi söylemlerin egemen olduğu izleyen yıllarda bürokratik engellere sürekli eleştiriler getirilerek 'işbiricilik' ve buna uygun bürokratlar ve değerler tercih edilmeye başlandı (Emre, 2003: 462-463). Aslında bu durum 1950'lere kadar yukarıdan aşağıya yönetim tarzının efendileri olarak algılanan bürokratik zümrelere karşı da bir duruşu ifade etmektedir. Ne var ki Türkiye'de maalesef 'normalleşme' yerine iki uç kutupta

seyretme kolaycılığına kaçıldığı için bürokrasi ile siyaset arasında nesnel ve anlamlı bir birliktelik halen kurulamamıştır.

Türkiye’de bir yandan Batıcılık, Avrupa Birliği üyelik süreci etkili olmakta ama bir yandan da doğulu kökler varlığını sürdürmektedir. Toplumsal yapıda da bunun doğal izleri görülmektedir. Doğuya ait bir medeniyetin izlerine sahip olan toplumda bir yandan da Batı etkisi yoğun şekilde kendini göstermektedir. Dolayısı ile Türkiye’de toplumsal kültürün oluşumunda bu bir zenginlik olarak algılanmalı; zengin doğu medeniyetinin izleri üzerinde Batı’nın da göreceli üstünlükleri ile birlikte bir kültür inşa edilmelidir. ‘Kültür’ kelimesinin bile Türkçe olmadığı, hatta bu ülkede asırlar boyunca etkili olmuş medeniyet yerine Latin kökenli bir kelime olarak Türkiye’de kullanıldığı, bir de ‘Kültür’ Bakanlığımız olduğu düşünüldüğünde, Türkiye’de kültür konusunda önemli araştırmalara olan ihtiyaç kendisini açıkça göstermektedir.

Türk toplumunun kültürel yapısı ile ilgili olarak Doğan (1991: 63) bu yapının kendi tarihsel özellikleri nedeni ile bireyci değil, daha çok kamucu ve toplumcu olduğunu ancak yaklaşık 250 yıllık batılaşma sürecinin etkisi ile batı kültürünün etkisinin arttığını belirterek Türkiye’de Orta Asya’ya dayalı özgün Türk kültürü, İslam kültürü (Arap, İran), Anadolu yerli kültürleri ve Batı (Avrupa) kültürünün izlerinin görüldüğü yer yer birbirlerinden bağımsız ama çatışkılı ve çelişkili bağlantıları da içeren bunalımlı bir bağintıdan söz etmektedir.

Özellikle dünya ölçeğindeki siyasal atmosferlerin de etkisi ile kamucu veya toplumcu kültürden bireyselleşmeyi öne çıkaran kültüre geçişin izleri görülmektedir. Demek ki Batı’da hakim olan kültürün bir yansıması sayılabilecek bireycilik özelliği Türkiye’yi de etkilemektedir. Ama bu etki sadece bireyciliği değil; parçalanmış aile yapıları vb. birçok sorunu da beraberinde getirmektedir. Dolayısı ile kültürlerin etkisi tekil değil geniş bir alanda olmaktadır.

Türk toplumunu toplulukçu olarak niteleyen yazarların yanında ferdiyetçi olarak da niteleyen yazarlar olmuş; hatta toplulukçuluğun toplumun refahı ve bütünlüğü için çalışmak olarak anlamlandırılması halinde ülkemizde toplulukçuluktan çok ‘adamsendecilik’ anlayışının hâkim olduğu da ileri sürülmüştür (Emre, 2003: 486). Burada, birlikte iş yapma kültürü ve takım çalışması kültürünün yerleşmemiş olması da toplulukçuluktan ayrı olarak düşünülebilir. O halde Türkler için ‘yöneticilik’ veya

‘bireysel hareket etme’ gibi özellikler anlam kazanmaktadır. Toplulukçu bir anlayışa sahip olan Türkler, iş ve işlemlerde bireysel olarak ilerlemeye yatkındırlar denilebilir.

Türkiye’de birlikte iş yapma kültürü özel sektörde yeterince olmasa da sözkonusu olan insanların yaşadıkları yerler (köy-ilçe-il) olunca birlikte hareket etmek ve dayanışma kültürü kendini göstermektedir. Dolayısı ile özel hayatında, bireysel işlerinde bireysel anlayış ve arzusuna göre hareket eden insanlar topluluk ile veya ‘devlet’ ile ilgili olan işlerde bireysel arzularını rahatlıkla terk edebilmektedirler.

Zamanın ideolojisi ve siyasal akımlar, iletişim kanallarındaki açılımlarla beraber insanların ve toplumların kültürel yapısını da etkilemektedir. Dolayısı ile 1950’li yıllara kadar olan dönemde savaş sonrası buhran ve siyasal yapı ile beraber ‘devletçilik’ anlayışındaki gelişmeler sosyologların Türkiye için yaptıkları ‘toplulukçu’ veya ‘kamucu’ kültür tanımlamalarını beslerken; 1980’li yıllar sonrası dönemde Türkiye’yi kültür açısından ‘bireyci’ niteleyen yaklaşımlar da bu dönemin iktisadi ve siyasal liberalizasyon sürecinden beslenmektedir.

Fernand Braudel’in şu sözü Türkiye’nin genel ve yönetsel kültür yapısı ile ilgili önemli fikirler vermektedir: “Bir kere, her kültür devrimi kendinden öncekini yıkar. Ancak yıktığı şey vitrindir, toplum aynı kalır, direnir” (Ergun, 1991: 11).

Cumhuriyet’in kurulduğu yıllarda ceza kanunu, medeni kanun vb. doğrudan toplumsal yaşamın kurallarını dolayısı ile de kültürü belirleyen birçok yasa Avrupa’nın farklı ülkelerinden alınarak Türkiye’de uygulanmaya başlanmıştır. Daha önceleri de, Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde, devlet düzeni ve yönetim ile ilgili çeşitli örnekler Fransa başta olmak üzere diğer ülkelerden alınmıştır. Ancak, cumhuriyet dönemi Avrupa’dan alınan düzenlemeler doğrudan toplumsal hayat ve kültür ile ilgilidir. Bu dönemde atılan adımların yukarıdan aşağıya bir özellik taşıdığı da düşünüldüğünde toplumun bir şok ile karşılaştığı ileri sürülebilir. Braudel’in sözüne geri dönülürse, kültür devriminin yukarıdan aşağıya bir yöntem ile yapıldığı da eklenerek, vitrinde, yüzeyde değişiklikler olsa da toplumun direnci içten içe devam etmiştir.

Köklü bir medeniyetin izlerini fazla hesaba katmadan ithal çözümlere sarılma hastalığı halen devam etmektedir. Bugün de AB yasal düzenlemeleri kamu yönetiminde etkisini sürdürmektedir. Diğer ülkelerin örnek uygulamalarını Türkiye’de uygulamak faydalı olsa da, elden geldiği kadar Türkiye’de yaşayan insanların sosyo-kültürel yapısı ile uyumlu düzenlemeler yapmaya çaba harcanmalıdır. Bunun için harcanacak yoğun

abalar desteklenmelidir. ‘Yönetişim’, ‘yeni kamu yönetimi’ gibi yaklaşımlardan daha önceki bölümlerde ayrıca bahsedilmişti. Bu yaklaşımların aslında ‘vitrin’de, ‘söylem’de ve yüzeysel bir etki yaptığı, kamu yönetimi kültürünün değişmesi için sosyo-kültürel özelliklerin de hesaba katılarak adım atılması gerektiği burada ifade edilebilir.

Benzer şekilde, yönetim ve örgüt olgularının sosyal boyutunda kültürel etkilerin sözkonusu olduğu, bir kültürde üretilen yönetsel veya örgütsel uygulamalar ile kuramların diğer kültürlerde geçerli olmayabileceği ifade edilmektedir (Özen, 1996: 2).

Örneğin Adler ve diğerleri, Batıda geliştirilen ve evrensel geçerliliği olmayan ‘yerel’ kavram ve kuramların az gelişmiş ülkelere evrensel bilgi şeklinde sunulması ve bu kültürlerdeki yönetsel olguların bu yolla açıklanmaya çalışılması ile ilgili olarak; Batı’da geliştirilen kavram ve kuramların diğer kültürlerdeki yöneticilerin davranışlarını açıklamada geçersiz olduğunu ve yalnızca, diğer ülke yöneticilerinin ‘Batılı yöneticilere ne kadar benzediklerini’ açıklayabileceğini belirtmişlerdir (Özen, 1996: 2).

Etzioni’den alıntı yapan Yılmaz (1997: 394-395), az gelişmiş ülkelerde bürokrasinin temel özelliğinin ithal edilmesi olduğunu ileri sürmüştür. Sanayi toplumuna geçiş aşamasında Batı’da bütün toplumsal faktörlerin değişmesi kültürü de değiştirmiştir. Az gelişmiş ülkelerde ise davranışsal ve kültürel gereklerin olmamasına rağmen bürokrasinin ithal edilmesi ile yönetsel aksaklıklar ortaya çıkmaktadır. Bu tespitler Türkiye’de de büyük orandan geçerlidir.

Özellikle geçiş dönemi toplumlarında toplumsal sistemin neredeyse tüm parçalarında görülen bozuklukların ve aksaklıkların, sözkonusu toplumsal sistemin büyük ve önemli bir parçasını oluşturan kamu yönetiminde etkili olması normal bir süreçtir. Sözkonusu aksaklıkların ve olumsuzlukların erken aşamalarda yapılacak iyileştirme çabaları ile kabul edilebilir boyutlarda tutulması ile sistem korunmalıdır (Ergun, 1997: 388-390).

Emre’nin (2003: 481 ve 483), Hotham’dan yaptığı alıntıda Türklerin diğer uluslarla karşılaştırılamayacak kadar farklı olduğu; Türklerin Orta Doğu’da yaşamalarına rağmen Araplardan farklı oldukları ancak Avrupalı olmadıklarını söyleyenler olsa da Asyalı da olmadıkları ve Türklerin yine diğer uluslardan farklı olarak devlet otoritesine saygı beslediklerini ama bireysel özgürlüğe de aşırı düşkün olduklarını ileri sürmüştür. Emre (2003: 483), ‘bireysel özgürlük’ yerine ‘keyfilik’ kavramını koymuştur.

Emre (2003: 479), bir toplumda zamana verilen değerin, verimli çalışma bilincinin bir toplumsal değer olarak toplumsallaşma sürecinde bireye kazandırılması ile kamu kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılmasının olanaklı olacağını ileri sürmüştür.

Devlete veya ulusa bağlılıktan farklı olarak aileye, akrabalara ve arkadaşlara duyulan bağlılığı da toplulukçuluk olarak nitelendiren Emre (2003: 486-489), toplulukçu-dayanışmacı kültürün kadrolaşma ve partizanlığı kolaylaştırıp meşrulaştırdığını, kamu kuruluşlarında çalışanların uyum ve dayanışmaya önem verdiklerini, otoriteci anlayış ile devletin kutsallığı inancının birleşmesi ile yönetimin işleyişi ile ilgili en küçük eleştirilere karşı tahammülsüzlüklerin ortaya çıktığını ileri sürmektedir. Bunun uzantısı olarak da kamu kurumlarında çalışanlar kurum ile ilgili sorunlar ortaya çıktığında eleştirileri değerlendirip hizmetin daha verimli sunulmasını sağlamak yerine, sorunların önceki dönemle ilgili olduğu, eskiden beri devam ettiği veya suçun başka kurumlarda ya da vatandaşlarda olduğu gibi savlar ileri sürmektedirler.

Türk toplumu ve kamu yönetimine yöneten-yönetilen ilişkisi açısından bakıldığında yönetici davranışlarında ve halkın günlük yaşantısında otoriteye boyun eğmenin önemli ölçüde görüldüğü söylenebilir. Otoriteye verilen bu önem merkeziyetçiliği de beslemektedir. Otoriteye saygı gösterme ailede baba, okulda öğretmen, askerlikte komutan, işyerinde amir şeklinde bir kültürel değere dönüştüğü gözlemlenebilir (Emre, 2003: 482-483).

Ahlaki değerlerden uzaklaşmanın yozlaşmaya neden olduğunu ileri süren, bir dönem Başbakanlık Müsteşarlığı da yapmış olan Keskin (1997: 381-383), devletin kendisine sunduğu imkân ve yetkileri kişisel menfaati için yahut ilerisi için hesapladığı siyasi faaliyetlerine basamak olarak kullanan idarecilerin varlığını ve açık rüşvetten farksız olan dolaylı menfaat sağlama çabalarını olumsuz davranışlar olarak saymış; ‘acıma’ hissi ve ‘çoluk çocuğu var-yazık’ şeklindeki sözlerin disiplin ve denetim konusunda zafiyete yol açtığını belirtmiştir. O halde kişiselleştirmeden uzak olarak nesnel bir şekilde olaylara yaklaşmak gerekmektedir.

Ergun (1997: 392) ise, insanların iyi niyet, kuralların bilinmemesi, benliğe dayalı güç gösterisi, açgözlülük, yolsuzluğun kurumsallaştığı bir birimde çalışma, kamu görevinden ayrıldıktan sonra kamu yönetiminden çıkar sağlamak, yakınlarına yardım

etme amacı, mali sorunlar, bilinçsizlik, üstleri kötü yola sapan işlerde bile yalnız bırakmama, makam ve mevkisini korumak adına her türlü riski almak gibi nedenlerle ahlak dışı yollara saptıklarını ileri sürmüştür.

Türk toplumu ile ilgili olarak ‘göçebeliğin’ önemli bir etkisinden söz edilebilir. Türkler ile ilgili olarak her ne kadar ‘devlet kurma’ becerisi ile övünülse de göçebe kültürünün etkisi ile yazılı kültürden çok sözlü kültürün gelişmesi, bu anlamda eleştirel düşünceden ve tarih yazıcılığından çok sözlü anlatımların ve bugünkü uzantısı ile dedikodu kültürünün ortaya çıkması bugünkü yönetsel yapıyı da olumsuz etkilemektedir. İşleri standartlaştırmak, yazılı kurallara bağlamak, o kurallara uymak şeklinde bir yönetsel sistem halen tam olarak uygulanamamaktadır.

Göçebeliğin izleri halen devam etmektedir. Özellikle yerel yönetimlere, il ve ilçelere bakıldığında kentleşmenin ve imar işlemlerinin halen göçebelik anlayışına dayandığı görülebilir. Maalesef 2013’lü yılların Türkiye’inde sağlıklı kentleşme sağlanamamakta, özellikle şehir planlarının yapımında ve imar düzenlemelerinde işlevsel ve kentleşme ilkelerine uygun düzenlemeler yerine el yordamıyla düzenlemeler yapılmaktadır. Bunun sonucunda da çarpık kentleşme, rant kaynaklarının çıkar gruplarına göre dağılımı ve sosyal adaletsizlik gibi olumsuzluklar ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de toplum yapısında çalışmadan bir yerlere gelmek, belli makamları işgal etmek, kısa yoldan köşeyi dönmek anlayışı azalarak devam etmektedir. Hâlbuki belli mevkilere ulaşmak ve gelişmek hem kişiler hem de devletler için çok çalışmayı gerektirmektedir. Çok ve verimli çalışmak bir kültüre dönüşmelidir. Türkiye’deki olumsuz kültürel anlayış, ‘göç yolda düzelir’ atasözünü veya deyişini, “gerekli planlamaları yapmadan hareket etmeyi ve süreç içerisinde ‘kendiliğinden’ bazı şeylerin olacağını” kültürel koda dönüştürmüştür.

Oysa bu deyiş, gerekli her türlü çalışmayı, planlamayı yaparak bazı durumların da uygulama sürecinde ortaya çıkacak yeni koşullara göre şekillenebileceğini dolayısı ile esnekliği kültürel bir koda dönüştürmelidir. Bu nedenle, başta eğitim sistemi olmak üzere, toplumsal sistemde yasal sistemde ve uygulamada ‘çalışmak her şeyin anahtarıdır’ kültürü teşvik edilmelidir. Bu kültürel anlayış ortaya çıktıktan ve topluma hâkim olduktan sonra her alanda verimlilik ve gelişme ortaya çıkacaktır.

Kamu kesiminde çalışanların davranışları ile ilgili olarak Devlet Memurları Kanunu başta olmak üzere birçok yasa ile düzenlemeler yapılmıştır. Tarafsız bir şekilde

çalışması beklenen kamu görevlileri konusu suç olan işleri yapmamakla yükümlüdürler. Ancak rüşvet ve yolsuzluk başta olmak üzere ‘verimli çalışmama’ dâhil birçok olumsuz davranış halen hem siyaset kesiminde hem de kamu kesiminde çalışan görevlilerde görülebilmektedir. Bir defa dürüstlükten uzaklaşmanın, yolsuzluğa bulaşmanın herhangi bir meşruiyet temeli yoktur.

Ancak ülkemizde, siyasetçiler bazen Cumhuriyet’e, bazen İslam’a vb kendi ideolojilerine veya görüşlerine hizmet etme adına rant kaynaklarını kendi yandaşlarına aktarmaktalar ve yolsuzluğa meşruiyet kılıfı uydurabilmektedirler. Kamu görevlileri ise meşrulaştırmadan başka; aldıkları maaşların ve çalıştıkları kuruluşların fiziksel şartlarının uygunsuzluğunu ileri sürerek rüşvet vb.ni meşrulaştırabilmektedirler. Kamu kesiminde personel sistemi, fiziksel altyapı gibi tüm unsurlar insan onuru ile bağdaşır bir şekilde düzenlenmelidir. Her ne olursa olsun yanlışın, rüşvetin ve yolsuzluğun meşrulaştırılmaması bir kültür olarak ailede ve eğitim sisteminde tüm insanlara verilmelidir.

3.2. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi

Türkiye’de kamu yönetiminin örgütlenmesinde merkeziyetçi bir yaklaşım hâkimdir. Kamu hizmetlerinin sunumu için gerekli olan teşkilatlanmanın sağlanması, bu doğrultuda gerekli olan personel ve tüm teçhizatların sağlanması ve tüm bunların yasal bir prosedürle belirlenmesi ile kamu yönetiminin örgütlenmesi gerçekleşmektedir.

Kamu yönetiminde örgütlenmenin amaçlarından birisi devletin üstlendiği görev ve işlevlerin verimli ve etkili bir şekilde yürütülmesinin sağlanmasıdır. Bu nedenle yetki ve görevlerin açıkça belirlenmesi esastır. Örgütlenmenin bir diğer amacı ise yönetim sistemindeki birimlerin yetki ve sınırlarının açıkça belirlenmesi ile siyasal ve yargısal denetimin olanaklı kılınmasıdır. Halk ile kamu kurumları arasındaki ilişkilerin hukuki sınırları da bu yolla mümkün olmaktadır (Eryılmaz, 2005: 57-58).

Kamu gücüne ve erkine sahip olan devlet güvenlik, güç kullanımı, siyasi ve toplumsal alana yönelik politikaların belirlenmesi gibi oldukça geniş bir alanda etkili olmaktadır (Aydın, 2008: 38). Genel olarak kamu yönetimlerinin örgütlenmesinde ‘merkezden yönetim’ ve ‘yerinden yönetim’ kavramları öne çıkmaktadır. Ülkeler kamu hizmetlerini vatandaşlara sunarken ağırlıkları değişse de bu iki örgütlenme biçimini de kullanırlar. Türkiye’de zamansal değişmelerle birlikte her iki yönetim şekline de

ağırlık verilmiştir. Siyasal veya ekonomik kriz zamanlarında merkeziyetçi anlayış hâkim olabilirken, göreceli olarak daha az sorunların bulunduğu dönemlerde yetkiler yerinden yönetim kuruluşlarına devredilebilmiştir. Ancak halen merkezden ve yerinden yönetim arasında verimlilik, etkinlik ve demokrasi anlamında ülke genelinde uygulanabilecek dengeli bir sacayağı kurulamamıştır. Sürekli gelişen kamu yönetimi bu eski sorununu çözmeden yeni gelişmeleri kolay kolay özümseyemeyecektir.

3.2.1. Merkezden Yönetim

Devletin örgütsel yapısı merkezi ve yerel yönetimlerden oluşan bürokratik bir yapıdır (Çevik, 2003: 135). Genel anlamda kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunulması ile devleti oluşturan kamu kurumlarının görev ve yetki sınırlarının çizilmesinde merkezi hükümetin ve merkezdeki hükümetin taşradaki hiyerarşik uzantılarının yetkili olduğu durumlarda merkezden yönetim ilkesinden bahsedilebilir. Daha net bir tanımlama yapabilmek için siyasi bakımdan merkezden yönetim ilkesi ve idari bakımdan merkezi yönetim ilkesi ayrımına değinmek gerekmektedir.

Üniter devlet tiplerinde gözlemlenen siyasi bakımdan merkezi yönetimlerde yasama organı tektir ve genel olarak ta ülkenin Başkent’inde kurumsallaşır. Dolayısı ile ülkenin farklı bölgelerinde yasama yetkisine haiz başka kuruluşlara ve merkezden ayrı bir yargı düzenine yer verilmez. Siyasi bakımdan merkezi yönetim ilkesi çerçevesinde kanun yapma gücü ve yetkisi merkezdeki ulusal meclise aittir. Türkiye’de de TBMM, Başkent Ankara’da tüm ülke genelinde uygulanacak yasaları yapma yetkisine haizdir.

Merkezden yönetimin tersine, federal devletlerde görülen özerk yönetim şekilleri biçiminde siyasi özerklik veya siyasal yerinden yönetimler bulunmaktadır (Çevikbaş, 2012: 44).

Günümüzde merkezi hükümetler AB gibi uluslar üstü kuruluşlar yoluyla sıkıştırılmaktadır. Küreselleşme ile birlikte merkezi hükümetler üzerindeki baskılar artmaktadır (Coşkun, 2003: 39).

İdari bakımdan merkezden yönetim, egemenliğin paylaşılması ile ilgili olan siyasi bakımdan merkezden yönetime göre daha dar kapsamlı bir durumu işaret eder. Kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunulmasında ve bu amaçla örgütlenmesinde karar alma ve politika belirleme yetkileri daha çok merkezi yönetimdedir ve bu yetki azalarak hiyerarşik olarak alt kademelere devredilir. İdari bakımdan merkezden yönetim daha

çok örgütlerle, kamu kaynağı toplama ve kullanma yetkisiyle, personel çalıştırılmasıyla ve bürokrasi ile ilgilidir.

Merkezi devlette, gücün tek bir elde toplanması ile özgürlüklerin tehdit altında olması ve halkın isteklerinin yönetimce pek dikkate alınmaması gözlemlenmektedir (Balcı, 2003: 115).

Merkezi idarenin görevi, yerelde yapılan işlerin merkezi hükümet kararları, planları ve yasalara uygunluk yönünden denetlenmesi ile sınırlandırılmaktır (Erten, 1999: 175). Böylece merkezi idarenin başkent örgütünü oluşturan bürokrasi genel siyasetin belirlenmesi işi ile etkin bir biçimde ilgilenilebilecektir.

Merkezden yönetimin faydaları ve sakıncaları şu şekilde sıralanabilir (Eryılmaz, 2005: 60-61), (Gözübüyük, 2008: 95-96) :

- Merkezden yönetim merkezi hükümetin güçlenmesini, yönetimde birlik ve bütünlüğü sağlar,
- Ekonomik ve sosyal kalkınmanın bölgeler arasında dengeli şekilde yürütülmesini ve
- Kamu hizmetlerinin ülke düzeyinde aynı şekilde sunulmasını olanaklı kılar,
- Kamu görevlileri yöresel etkilere çok merkezden gelen talimatlara göre hareket edebilir ve bu şekilde tarafsızlık sağlanabilir,
- Niteliği gereği bölünemeyen savunma ve diplomasi gibi hizmetler merkezi yönetimce etkin bir şekilde yerine getirilir,
- Hizmetlerin getireceği parasal külfet azalabilir,

Bu faydalara karşın aşağıdaki sakıncalar bulunmaktadır (Eryılmaz, 2005: 60-61), (Gözübüyük, 2008: 95-96):

- Merkezi yönetim esasının geçerli olması ile hizmetler yerel ihtiyaçlarla uyumlu olmayabilir. Kararların merkezde alınması halkın tercihlerine ve yöresel ihtiyaçlara aykırı olabilir,
- Kendiliğinden karar alamayan ve sürekli rutin işler yapan personellerin becerisi gelişemeyebilir,
- Merkezi idarenin ayrıntılarla ilgilenmesi gücünü azaltacaktır. Buna ayıracağı zaman ve imkânı genel politikalar belirlemeye harcarsa merkezi idare daha iyi hizmet sunabilir,

- Merkezden alınan kararlar sonucunda demokratik anlamda ‘katılım’ olmadığından veya az olduğundan demokrasi anlayışı gelişemeyebilir,
- Kırtasiyecilik artar,
- Parlamentonun güçlü üyeleri kendi seçim çevrelerine merkezde baskı uygulamak yolu ile hak etmediği ve verimliliğe aykırı hizmetlerin getirilmesini sağlayabilir. Bu şekilde hizmetler verimli sunulmayabilir.

Görüldüğü gibi kamu hizmetlerinin sunulmasında merkezden yönetim ilkesi çeşitli faydalara ve sakıncalara sahiptir. Bu yüzden en çok fayda getiren yanları güçlendirilmeli ve sakıncalı yanları da alınacak tedbirlerle azaltılmaya çalışılmalıdır.

3.2.2. Yerinden Yönetim

Kamu hizmetlerinin sunumunda sahip olunan mali, idari ve siyasi yetkilerin merkez dışındaki makam veya kurumlara özerklik verilerek aktarılması ile yerinden yönetim ilkesi gündeme gelmektedir. Kanun yapma gücünün, siyasi kararlar alıp uygulayabilme gücünün merkez dışındaki otoritelere devri siyasi yerinden yönetim kavramı ile ilgilidir. Benzer şekilde gelir toplama ve vergi koyabilme gücü mali yerinden yönetim kavramı ve idari makamlara belli yetkilerin aktarılması idari yerinden yönetim kavramı ile ilgilidir.

Yerel halkın kararlarını kendisinin vermesi suretiyle kendi kendisini yönetmesine imkân veren yerinden yönetimi ilkesi demokrasi bilincini geliştirmektedir (Çevikbaş, 2008: 71).

Yerinden yönetimin siyasi yerinden yönetim ve yönetsel yerinden yönetim olmak üzere iki uygulama biçimi bulunmaktadır (Önen, 2010: 169).

Siyasi olarak karar alma yetkisi egemenlik kavramı ile de ilişkilidir. Federal sisteme sahip olan ülkelerde egemenlik kısmen yerelde de kullanılabilir. Başkent dışında da kanun yapma gücüne haiz yerel meclisler bulunmakta ve bunlar merkezi yönetimin kanun yapma gücüne benzer güç kullanmaktadırlar. Siyasi olarak yerinden yönetim ilkesinin coğrafi alan olarak geniş topraklara sahip ülkelerle, sosyo-kültürel olarak heterojen olan toplumlarda verimliliğe ve etkinliğe yol açacağı değerlendirilebilir.

Yerinden yönetim kavramının ilk kez 1950 ve 1960'lı yıllarda Fransa ve İngiltere'nin kolonilerine yetki devri yapmak üzere gerçekleştirdiği desantralizasyon düzenlemeleriyle ortaya çıktığı kabul edilmektedir (Toksöz, Özgür ve Koç, 2010: 74).

Günümüzde desantralizasyon, merkezi idarenin yetkilerinin taşra kuruluşlarına (çevre) ve hükümet dışı kuruluşlara aktarılması şeklinde tanımlanmaktadır (Koyuncu ve Coşkun, 2003: 299).

Aşırı merkeziyetçiliğin sakıncalarını azaltmak ve kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliği sağlamak amacı ile bazı kamu hizmetlerinin coğrafi olarak yerel makamlarca, bazı hizmetlerin de faaliyet türüne göre genel idare hiyerarşisi dışındaki özerk makamlarca yürütülmesi idari yerinden yönetim ilkesi olarak adlandırılır. Yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde yetki kullanan organlar ve birimler kendi tüzelkişiliklerine sahiptirler. Bu nedenle yasalar çerçevesinde kendi başlarına hareket ederler. Ancak, genel yönetimin yerinden yönetim kuruluşlarının karar ve organları üzerinden denetim yetkisi bulunmaktadır.

Küreselleşme ile birlikte ulus devletlerin merkeziyetçi yapıları zayıflarken, yerel yönetimler etkinlik, hesap verebilirlik, saydamlık ve yönetişim gibi kavramlarla birlikte güçlenmektedir (Tunçer, 2012: 138).

Türkiye siyasi bakımdan merkezden yönetim ilkesinin görüldüğü üniter bir devlettir. Yerinden yönetim kuruluşlarına da idari özerklik verilmiştir. Yerinden yönetim kuruluşları olan yerel yönetimlere siyasi anlamda karar alabilme yetkisi verilmemiştir. Örneğin, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30. Maddesinde Belediye Meclisi'nin Belediye'ye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alması halinde İçişleri Bakanlığı'nın bildirimi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedileceği hüküm altına alınmıştır. Yine 2005 yılında yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Yasasının 22. Maddesi de aynı şekildedir. İl Özel İdaresi'ne verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alınması halinde İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilme gündeme gelecektir. Dolayısı ile yerel yönetimlerin siyasi karar alma yetkileri bulunmamaktadır.

Ancak; idari anlamda yerel yönetimlerin geniş bir yetki alanı bulunmaktadır. Bu nedenle Türkiye idari bakımdan merkeziyetçi bir ülke olmasına rağmen yerel yönetimlere yetki devri anlamında, sözkonusu siyaset değilse, geniş yetkiler vermiştir. Bir belediye sınırları içerisinde yaşayan insanların ihtiyaçlarının karşılanması anlamında Belediye ve özel idarelerin maalesef halen tam anlamıyla kullanamadıkları geniş

yetkileri bulunmaktadır. Demokratik tecrübeyi halen tam anlamı ile kazanamamış bir ülke olan Türkiye’de zamanla yerel yönetimler daha da güçlenecektir. Yerel yönetimlerin güçlenmesi ile yerinden yönetim ilkesi güçlenecek ve merkezden yönetim ilkesi zayıflayacaktır.

Yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde merkezi hiyerarşi içerisinde sıradanlaşan birçok işe daha fazla zaman ve önem ayrılabilmekte, dolayısı ile de verimlilik artabilmektedir. Yerel yönetimlere bu çerçevede daha fazla yetki aktarılması hep gündeme gelse de daha önce de belirtildiği gibi ilgili yasaları idari olarak yerel yönetim organlarına çok geniş yetkiler vermiştir.

Merkez ile yerel arasındaki ilişkinin tanımlanmasında merkez ve yerel arasındaki çekişme yerine gelişmiş bir demokrasiye ve sivil topluma sahip olmak için halkın yönetime katılımının sağlanması; açık, saydam, hesap verebilir yerel yönetim yapılarının nasıl kurulabileceği üzerinde durulması gerekmektedir (Canpolat, 2010: 55).

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki mevcut ilişkilerin demokratikleşme çerçevesinde ve eşitler arasındaki ilişkiye dönüşmesi önerilmektedir (Toksöz, Özgür ve Koç, 2010: 84).

Türkiye’de merkezden yönetim-yerinden yönetim ilişkisi ile ilgili tartışmaların daha çok ‘siyasal’ ağırlık taşıdığı gözlemlenmektedir. Demokrasinin okulu olan yerel yönetimlerin yerel halkın tümünü temsil eden ideolojilerin etkisinde kalmaları ile oluşacak çeşitlilik olumlu olacaktır (Aydın, 2008b: 12). Böylece bu çeşitlilik merkezi idareye de yansıtacaktır.

Önemli olan kamu gücünün kullanılmasında meşruiyetin sağlanması ve verimli, etkin ve vatandaşları memnun edici bir hizmetin verilebilmesidir. Bu anlamda teorik olarak merkezden yönetim-yerinden yönetim ayrımı tartışmalarına harcanan enerji miktarı bu hususta harcanmalıdır. Hizmet sunulurken veya kamu gücü kullanılırken meşruiyet sağlanmış mıdır, sözkonusu hizmet en verimli, en az maliyetli ve en hızlı şekilde vatandaşa nasıl sunulabilir sorularına cevap vermek için çaba sarf edilmelidir.

3.2.3. Yetki Genişliği İlkesi

Merkezden ve yerinden yönetim sistemlerinin uygulanması sırasında yetki genişliği ilkesi merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasındaki ilişkileri adlandırmakta karşımıza çıkmaktadır.

1982 Anayasası il sistemine esas alarak illerin idaresinin yetki genişliğine dayanacağını belirtmiştir (Narinoğlu, 2007: 75).

Merkezden yönetimin hâkim olduğu ülkelerde merkeziyetçiliğin yumuşatılması şeklinde de yorumlanabilecek yetki genişliği kavramı, taşrada merkez adına karar alabilme ve uygulayabilme yetkisini ifade etmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın İdarenin Kuruluşu başlıklı 126. maddesinde Türkiye'nin merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı, illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilâtının kurulabileceği ve bu teşkilâtın görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Görüldüğü gibi 'yetki genişliği ilkesi' Anayasa'da yer almaktadır. İllerde Valiler merkezdeki Bakanlar adına belli konularda karar alıp uygulayabilmektedirler. Aynı şekilde Bakanlıkların taşradaki uzantıları olan İl müdürlükleri de bazı yetkileri kullanabilmektedirler.

Türkiye'de 'yerel yönetimlere yetki aktarılması' konusunda sürekli bir ilginin mevcut olduğu söylenebilir. Daha önce de değinildiği gibi Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili mevzuata bakıldığında bu yönetimlerin geniş yetkilere haiz oldukları görülür. Ancak 'yetki genişliği ilkesinin' Türkiye'de yeteri kadar uygulanamadığı konusu pek dikkati çekmemektedir. Oysa yerel yönetimlere yetki devredilmesi ile beraber Bakanlıklar da kullandıkları ve çoğu da kırtasiyeciliği artırmaktan öte bir anlam taşımayan yetkilerini taşradaki temsilcilerine 'yetki genişliği' çerçevesinde bırakmalıdırlar.

Hizmetin vatandaşa en yakın birimce sunulması şeklinde özetlenebilecek 'hizmette yerellik İlkesi'nin (subsdiarite) anlamlı olabilmesi sadece yerel yönetimlere yetki devrini değil, aynı zamanda merkezi yönetimin taşra teşkilatlarına da yetki

aktarımını gerekli kılmaktadır. Zira bu makamlar da yerelde teşkilatlanmışlar ve vatandaşla her gün ilişki kurmaya devam etmektedirler.

Uygulamaya bakıldığında, en basit konularda bile İl müdürlükleri sorumluluk alamamakta ve çoğu konu ilgili Bakanlığa iletilmektedir. Başkent'in tüm bu sorunlarla ilgilenmesi ve yetki genişliği ilkesini hayata geçirememesi ve gözden kaçırması Kamu kesiminin etkinliğini çok ciddi şekilde azaltmaktadır. Yerel düşüncenin gelişimi de dâhil olmak üzere, etkin ve verimli bir yönetim sistemi için Ankara'nın yetkilerini taşradaki temsilcileri ile paylaşması ve genel politikaların belirlenmesi ve etkili bir denetim-gözetim sistemini tesis etmekle uğraşması gerekmektedir.

3.2.4. İdari Vesayet

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilişkisinde bir başka kavram idari vesayettir. Merkezi sisteme sahip devletlerde 'yönetimin bütünlüğü' ilkesi çerçevesinde kamu yönetiminin genel olarak uyumunu sağlamak amacı ile hiyerarşi ve idari vesayet kavramları öne çıkmaktadır. Hiyerarşi genel yönetim kuruluşlarının içerisindeki yetki, sorumluluk ve denetim ilişkisini ifade ederken, idari vesayet ise merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisini ifade etmektedir. Hiyerarşik denetim genel bir denetim şeklidir ancak idari vesayet yetkisi kanunlar çerçevesinde uygulanabilmektedir.

Yerel yönetimler özerklik şartı, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi yetkisinin eylem ve işlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olmasını ve yerindelik denetimi şeklinde kullanılamayacağını belirtmektedir (Keleş, 2010: 15).

Ayrıca, özerklik şartında yerel yönetimlerin faaliyetlerinin idari denetiminin ancak yasayla ve anayasal ilkelere uygunluğu sağlamak amacıyla yapılacağı da belirtilmiştir (Çevikbaş, 2012: 40).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123. maddesinde İdarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, kanunla düzenlendiği ve idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmiştir. 127. maddede ise merkezi idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla,

kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahip olduğu hüküm altına alınmıştır.

Dolayısı ile merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılması için yetki genişliği ilkesi getirilirken, yerinden yönetimin sakıncalarından kaçınmak için de idari vesayet Anayasa'ya girmiştir. Ayrı tüzelkişiliklere sahip olan yerel yönetimler ile kamu kurumları, onlara bu yetkiyi veren Devlet tarafından kamu yararı adına ve kanunun çizdiği sınırlar çerçevesinde denetlenmektedir (Gözübüyük, 2008: 101). İl Genel Meclisi kararlarının Vali'ye gönderilmeden yürürlüğe girmemesi ve Vali'nin kararın yeniden görüşülmesini isteyerek geri göndermesi idari vesayete örnektir. İçişleri Bakanı'nın haklarında soruşturma açılan yerel yönetim organlarını veya bu organların üyelerini kesin hükme kadar geçici olarak görevden uzaklaştırması da idari vesayete örnektir. Ancak unutulmamalıdır ki, Vali'nin kullandığı yetki İl Özel İdaresi kanunu ile İçişleri Bakanı'nın kullandığı yetki ise Anayasa ile verilen bir yetkidir.

5393 sayılı Belediye Yasası ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası idari vesayet açısından birbirine paralel iki yeni düzenleme getirmiştir. 5302 sayılı yasanın 'hizmetlerde aksama' başlıklı 40. maddesinde, İl özel idaresi hizmetlerinin ciddî 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 istemekte ve aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden istemektedir. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderecek, mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilecektir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilecek ve İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilecektir.

5393 sayılı Belediye Yasası'nın 'hizmetlerde aksama' başlıklı 57. maddesinde Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı 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 isteyecektir. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden isteyecek, bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderecektir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilecektir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilecek ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilecektir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediye asliye hukuk mahkemesine itiraz edebilecektir.

Söz konusu yetkilerin kullanılmasının sınırlarının yasal olarak çizildiği, hatta yargısal tespit ve itiraz hakkının da eklendiği göz önüne alınırsa idari vesayetin kullanılmasının ancak yerinde mümkün olabileceği değerlendirilebilir. Söz konusu yetkiler 2011 yılı itibarı ile halen kullanılmamıştır. Ancak, bazı illerde içme sularının kirliliği vb. gibi toplum yararını yakından ilgilendiren durumlarda bu yetkilerin kullanılması gündeme gelebilecektir. Söz konusu yetkilere bakıldığında İl Özel İdarelerine asliye hukuk mahkemesine itiraz etme hakkı verilmezken belediyelere bu hak verilmiştir. İl Özel idaresi kanunun yaklaşık 5 ay önce çıkması bunun bir nedeni olabilir. Belki de İl Özel İdaresi'nin başı konumunda Vali'nin olması nedeni ile bu düzenlemeye yer verilmemiş olabilir.

İdari vesayet yetkisi kamu görevlerinde birliği sağlamak, toplum yararını korumak, mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçları ile düzenlenmiş bir kurumdur. Bu amaçların muğlâklığı nedeni ile 'demokrasi ve hukuk devleti ilkesi' çerçevesinde eleştiriler yapılabilir. Ancak, idari vesayet yetkisinin ortadan kaldırılması yerine sınırlarının çizilmesi ve uygulamaların toplumca yakından izlenmesi yolları ile çalıştırılması gerekmektedir. Türkiye'de önemli konuların yeterince iyi analiz edilmeden ve daha çok 'aktarmacı ve sloganlaşan' bir yaklaşımla ele alındığı gerçeği akılda tutulursa bu uyarılar daha anlamlı olacaktır. Zira idari vesayet yetkisi Türk Kamu Yönetimi'nde olumsuz örneklerin çok sık gözlemlendiği bir işleyişe sahip değildir.

3.2.5. Hizmette Yerellik (Sübzidiyarite) ilkesi

Yerinden yönetim ilkesi ile yakın ilişkisi bulunan hizmette yerellik (sübzidiyarite) ilkesinin kökenleri konusunda bir netlik olmasa da, Avrupa Yerel

Yönetimler Özerklik Şartında ‘kamu sorumlulukları, genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın makamlar tarafından kullanılacaktır’ şeklinde özetlenmiştir (Eryılmaz, 2005: 80).

Toplumsal işbölümü ilkesi olarak “birden çok düzeyde örgütlenmiş olan toplumsal ya da siyasal yapılarda eylem önceliğinin bireye en yakın alt düzeylerde kalmasını, üst düzeylerin ancak alt düzey üstlendiği görevi etkili olarak yerine getirmezse müdahale etmesini öngörmektedir” (Canatan, 2001: 1). Canatan’ın tanımı, ‘işbölümü’, ‘eylem önceliği’ ve ‘etkinlik’ vurgusu ile hizmette yerellikle ilgili olarak geniş bir pencere sunmaktadır.

Sübzidiyarite ilkesi, Avrupa Birliği’ni kuran Maastricht Anlaşmasının 5. maddesinde; Topluluğun (Avrupa Topluluğu), Maastricht Sözleşmesi ile kendisine verilen yetkilerin ve belirlenen amaçların sınırları içinde hareket edeceği, münhasır yetkisi içine girmeyen alanlarda, Topluluğun, ancak sübzidiyarite ilkesine uygun olarak, tasarlanan eylemin boyutları ya da etkileri açısından Topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirebiliyorsa müdahale edebileceğini ve Topluluğun bu eyleminin sözleşmenin amaçlarına ulaşmak için gerekli olanı aşmayacağı şeklinde düzenlenmiştir (Üskül, 1995: 25).

Ülkeden ülkeye değişen yerellik kavramı, yönetsel kademelenme ve coğrafi şartlar gibi etkenlerle şekillenmektedir (Aydın, 2008-b: 13). Sübzidiyarite ilkesi ile karar alma, icra ve denetim süreçlerine katılım ile verimliliğin artması da beklenmektedir (Koçdemir, 2002: 2).

Kısaca, hizmetlerin vatandaşa en yakın olan makamlarca sunulması olarak tarif edilebilecek bu ilkenin daha iyi demokrasi uygulamalarına yol açmasıyla birlikte kamu hizmetlerinin sunulmasında teknik olarak daha kullanışlı olabileceği düşünülebilir.

Yukarıda değinildiği gibi Türkiye’de yerel yönetimlere yetki aktarımı özellikle sübzidiyarite ilkesine de vurgu yapılarak ortaya konulmaktadır. Halbuki ‘yerel’de hizmet sunan merkezi hükümetin temsilcileri taşra teşkilatları da bulunmaktadır. Bakanlıkların da kendi yetkilerinden birçoğunu, Maastricht anlaşmasından çıkarım yapılırsa, Bakanlık düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebilecek işlem ve eylemler hariç yereldeki temsilcilerine devretmeleri gerekmektedir.

Bu şekilde hem yerel yönetimler hem de Bakanlıkların taşra teşkilatları yerelde vatandaşlara en yakın makamlar olarak hizmet sunacaklardır. Burada yerel yönetimler

açısından hem demokrasi hem verimlilik ölçütleri öne çıkarken, taşra teşkilatları açısından ise daha çok verimli ve etkin bir kamu hizmeti sunulması öne çıkmaktadır.

3.3. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Yapısı

Türkiye’nin yönetim yapısı; merkezi yönetim, yerel yönetimler, hizmet yönünden yerinden yönetim kurumları ve bağımsız idari otoriteler şeklinde sınıflandırılabilir.

3.3.1. Merkezi Yönetim

Ülkedeki temel hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olan merkezi yönetim genel yönetim kuruluşlarını ifade etmektedir. Devletin başı olması ve yürütme organının içinde yer alan Cumhurbaşkanı ile Başbakanlık ve Bakanlıkların bağlı, merkez ve taşra teşkilatları merkezi yönetimin kapsamını oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2005: 83-84). Genel olarak merkezi yönetim Başkent ve taşra teşkilatı şeklinde örgütlenmiştir.

3.3.1.1. Merkezi Yönetimin Başkent Örgütü

Merkezi yönetimin Başkent örgütlenmesinde Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar yer almaktadır. Ayrıca Milli Savunma Bakanlığı’na bağlı olmadığından dolayı, sistem açısından arada bir konuma sahip Türk Silahlı Kuvvetleri de merkez teşkilatında değerlendirilmelidir. Merkezdeki yardımcı kuruluşlar olan Milli Güvenlik Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı, Danıştay ve Sayıştay yönetsel işlemleri ile merkez teşkilatına dâhildir.

3.3.1.2. Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü

Türkiye’de taşra yönetimi merkezi bir yapı içerisinde il idaresi sistemine dayanmaktadır (Bilgin ve Çapar, 2010: 53). Merkezi yönetim kamu hizmetlerinin sunulmasında coğrafya durumuna, hizmetin gereklerine, ekonomik ve sosyal koşullara göre taşrada da teşkilatlanmıştır. Burada daha önce anlatılmış olan ve kaynağını Anayasa’dan alan ‘yetki genişliği’ ilkesi geçerli olmaktadır. Taşra teşkilatının başında Bakanlıklar adına karar alıp uygulama yetkisi olan Vali yer almaktadır. Bakanlıkların uzantısı konumundaki İl Müdürlüklerinin tüzel kişilikleri olmayıp bunlar Valilik tüzel kişiliğinin altında konumlanmaktadır. İl Vali’sine bağlı il müdürlüklerinden başka İlçe Kaymakamı’na bağlı ilçe müdürlükleri taşra teşkilatı olarak yer almaktadırlar.

Merkezi yönetimin taşra teşkilatı olarak mülki idare bölümleri ile bölge kuruluşları ayrımı yapılabilir. Tezin konusu ile biraz daha fazla ilgili olduğu için Türkiye’deki mülki idare sistemi aşağıdaki başlıkta biraz daha ayrıntılı olarak anlatılmış, Kaymakamların görev ve yetkileri ise konunun akışı ve bütünlüğü nedeni ile dördüncü bölümde ayrı bir başlık altında anlatılmıştır.

3.3.1.2.1. Mülki İdare Sistemi

Mülki idare; Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde (Sezen, Bozkurt ve Ergun, 1998: 176), “ülke topraklarında yönetsel amaçlarla oluşturulmuş il, ilçe vb. alt birimlerin, merkezin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi ile bu yönetim faaliyetine ilişkin mevzuat ve bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim küresi” olarak tanımlanmıştır.

Mülki idare sistemi özünde bir alan yönetimidir. Dolayısı ile yasalarla belirlenen il sınırları içerisinde merkez adına bir görevli yetkili kılınmıştır. Bu yetki bazı kamu kurumları açısından verilen bir yetki olmayıp il sınırları içerisindeki genel bir yetkidir. İllerde Valiler bu alan içerisinde merkez adına yetki kullandıkları gibi; bu genel yönetimin dışında bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerinin de başı ve üst yöneticisi olma konumundadırlar.

İlk kez 1858 yılında eyalet, kaza ve kariye’ler oluşturulmuş; eyaletin idareleri Valilere, kazaların idaresi Kaymakamlara verilmiştir. Eyalete bağlı olmayan sancaklar ise, Mutasarrıf idaresine terk edilmiştir. Ülkemizde merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi olarak mülki idare sistemi il yönetimi esas alınarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi’nden beri uygulanmaktadır.

Yönetimdeki ıslahat çalışmaları sonucunda halkın yönetime katılması ve merkeziyetçiliğin azaltılması amacı ile 1864 yılında ‘Vilayet Nizamnamesi’ çıkarılmıştır. Bu Nizamname ile ‘eyalet’ yönetiminden ‘vilayet’ yönetimine geçilmiştir. Ülke, vilayet, sancak, kaza ve köylere (karye) ayrılmıştır. Vilayetlerin yönetimi Vali’lere, sancağın yönetimi Mutasarrıf’a, kazaların yönetimi de Kaymakam’lara verilmiştir. Bu şekilde ilk önce Rusçuk, Vidin ve Niş eyaletleri birleştirilerek Tuna vilayeti oluşturulmuş ve Mithat Paşa Tuna Vali’si olmuştur. 1876 yılında yürürlüğe giren Kanun-i Esasi’de vilayet yönetimi ile ilgili başta ‘yetki genişliği ilkesi’ olmak üzere düzenlemeler yapılmıştır (Eryılmaz, 2005: 115-119).

Kaymakamlar da 1864 tarihli Vilayat Nizamnamesi ile köylerden oluşan kazalara atanmaya başlanmıştır (Çimen, 2007: 192).

15 Mart 1913 yılında ‘İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı’ adlı geçici yasa ile vilayet yönetimleri tekrar düzenlenmiştir. Valilik yönetimlerinin ve il idare kurullarının temelleri ile il genel meclislerinin temelleri Vilayet İdare Meclisi ve Vilayet Genel Meclisi şeklinde bu yasa ile atılmıştır. 1919 yılında bugünkü Türkiye sınırlarında 15 vilayet var iken, 1921 yılında sancakların İl yapılması ile bu sayı 74’e çıkmış, 1926 yılında çıkarılan bir yasa ile de İl sayısı 63’e indirilmiştir. Günün şartları ve yasalarda belirtilen gerekçeler ile İl sayısı sürekli değişmekte olup, Türkiye’de 2012 yılı itibarı ile 81 il bulunmaktadır (Eryılmaz, 2005: 115-119).

Mülki sistemde ülke yönetsel bakımdan ‘İl’ adı verilen bölümlere ayrılmakta, bu birimlerin başında da merkeze ait yetkileri merkez adına kullanan yöneticiler bulunmaktadır. Genel olarak Hükümetin ve tekil olarak her Bakanlığın İl’deki kuruluşları üzerindeki hiyerarşik yetki, görev ve sorumlulukları Bakanlar Kurulu kararı ile görevlendirilen ve bir istisnai memur olan Valilere devredilmektedir ki İl sisteminin temel mantığı da budur. İl’deki kamu kurum ve kuruluşları ile kamu görevlileri Vali’ye bağlı olarak çalışmaktadırlar.

Kamu yönetiminin etkinliği açısından mülki idare amirlerinin taşra yapılanmasında üstlendikleri kilit görevler çok önemlidir (Bilgin ve Çapar, 2010: 54).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın İdarenin Kuruluşu başlıklı 126. maddesinde Türkiye’nin merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı, illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilâtının kurulabileceği ve bu teşkilâtın görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Görüldüğü gibi Anayasa’da il yönetimi temel alınmış, diğer merkezi idare birimlerinin de kanunla kurulabileceği belirtilmiştir. Dolayısı ile merkezi idarenin bölge teşkilatlarının kurulması kanunla mümkündür. Ancak, Türkiye’de Fransa’daki gibi mülki anlamda, olağanüstü hal uygulamaları dışında, henüz kurulmuş bölge teşkilatı dolayısı ile de bölge valiliği bulunmamaktadır.

Anayasa'daki hükme paralel olarak 5442 sayılı Kanun ile Türkiye'de mülki idare il, ilçe ve bucak yönetimi şeklinde örgütlenmiştir. Bucak yönetimleri işlevselliğini kaybetmiştir. Genel olarak, il yönetiminin başında devleti de temsil özelliği bulunan Vali bulunmaktadır. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır. İlçe yönetiminin başında da Kaymakam yer alır. Kaymakam ilçenin yönetiminden Vali'ye karşı sorumludur.

Vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme organıdır. Valiler, ilin genel idaresinden her bakana karşı ayrı ayrı sorumludurlar. Bakanlar, kendi görev alanlarında valilere doğrudan emir verebilmekte ve onların taltif ve tecziyesi için bakanlar kuruluna teklifte bulunabilmektedirler.

İllerde adli ve askeri kuruluşlar dışında tüm kuruluşlar valinin emri altındadır. Valilerin yanlarında kendi belirledikleri konularda yardımcılıklarını üstlenen ve mülki idare amirliği sınıfından olan vali yardımcıları bulunmaktadır. Aynı biçimde bakanlıkların ildeki kuruluşlarının başında bulunan il idare şube başkanları da vali ile birlikte ve ona karşı sorumlu olarak görevlerini yürütmektedirler. Bütün bu görevlilerin atanmasında valinin öngörüşü alınması gerekirken, bu uygulamanın dışında birçok işlemin yapıldığı gözlemlenmektedir.

Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve Bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir. Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler.

Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür. İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa

müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindendir.

5442 sayılı yasaya göre geniş yetkilere sahip olan Vali; taşrada sorumlu bulunduğu ilde bir orkestra şefi gibi kamu kurumlarının, yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin eşgüdüm içerisinde çalışmasını sağlamaya çalışmaktadır. Türkiye’de geçerli kamu yönetimi sisteminde il genel idaresinin başı olarak Vali gerçekten çok önemli yetkilerle donatılmıştır. Ancak; sistemin merkeziyetçiliği Vali’nin bu kadar yetkili olmasına neden olmaktadır. Dolayısı ile Vali ve merkeziyetçi devlet sistemi birbirini tamamlayan ve destekleyen unsurlardır. Bunlardan birisindeki değişim ötekini doğrudan etkilemektedir.

İl, ilçe ve bucak yönetiminde oluşan mülki idare sistemi ‘yetki genişliği İlkesi’nin etkin işletilememesi sonucunda yasalardaki konumlandırıldığı şekliyle işlememektedir. Buna karşın, vatandaşlar başta olmak üzere tüm kamuoyunda mülki idare amirleri sahipsiz işlerin sahipleri olmuşlardır. Taşrada, vatandaşa en yakın birim olarak Başkent’teki ‘devlet’i mülki idare amirleri ile özdeşleştiren vatandaşlar altyapı, eğitim, kültür ve sağlık gibi birçok alanda hizmet beklemektedirler. Bunun yanında merkezi idare de çeşitli projeleri mülki idare sistemi eliyle görmektedir.

Özellikle her il ve ilçede kurulu olan ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gereği faaliyetlerini sürdüren İl ve İlçe Köylere Hizmet Götürme Birlikleri eli ile Valiler ve Kaymakamlar birçok yatırımı görevli oldukları bölgelerde gerçekleştirmektedirler.

Fransa’daki mülki idare sistemi daha çok merkezi hükümetin temsilciliği şeklinde ilerlerken, Türkiye’de kamu yönetiminin ve kamu hizmetlerinin sunumunun akılcı ve verimli örgütlenememesinin sonucunda net işlevini bulamamaktadır. Bu biraz da Türkiye’nin ‘gelişmekte’ olan ülke konumundan ‘gelişmiş’ ülke konumuna geçememesinden de kaynaklanmaktadır. Türkiye’nin hemen hemen her çıkan kanun ile başkalaşarak düzenli bir sistem görüntüsünden uzaklaşan kamu yönetimi teşkilatı, Başkent ve taşrada işlevsel bir şekilde yeniden düzenlenmeli, işlevselliğini kaybeden ve gerçek anlamda bir fayda üretmeyen kuruluşlar da kaldırılmalıdır.

Bundan sonra da merkez teşkilatı yerel yönetimlere yetki devri yaptığı gibi yetki genişliği ilkesi çerçevesinde taşradaki temsilcilerine de yetki ve sorumlulukları devretmelidir. Sonuç olarak, genel olarak kamu yönetiminin açık seçik ve verimli

olması ile mülki idare sisteminin verimli ve işlevsel olması birbirlerini tamamlayan konulardır. Dolayısı ile genel olarak kamu yönetiminin etkin bir şekilde işlemesi ile mülki idare sistemi de etkinliğini sürdürebilecektir.

3.3.1.2.2. Bölge Teşkilatları

İkinci Dünya Savaşı sonrası yıllarda yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmelerle birlikte bölgesel gelişme ve bölge yönetimleri gündeme gelmeye başlamıştır (Akgül ve Paköz, 2010: 38).

Bölge kavramı, ulusal ve yerel düzey arasında, ortak ya da birbirini tamamlayan özelliklerle etkileşim içinde olan alanlardan oluşan orta kategoriye ifade eden bir anlama sahiptir (Altan, 2007: 176).

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla bölge teşkilatları kurulmuştur. Türkiye’de bölge teşkilatlanması daha çok hizmet gerekleri ile yapılmış ve Bakanlıklardan ziyade bağlı kuruluşlar olan genel müdürlüklerce bu düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Örneğin, Orman, Devlet Su işleri ve Karayolları Genel Müdürlükleri, hizmet alanlarının doğal olarak il sınırlarını aşması ve daha geniş planlama yapmanın verimlilik artışı doğurması nedenleri ile bölge teşkilatları şeklinde örgütlendirilmiştir.

Bu başlık altında Türkiye’de 2006 yılında çıkarılan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Kooridansyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulan Bölge Kalkınma Ajansları’ndan da bahsedilebilir. Kanunun amacı kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usûlleri düzenlemektir.

Türkiye’de Kamu yönetimi sistemine yeni giren bu ajanslar kamu ve özel kesimin birlikte yer aldığı organlara sahip bir kurumdur. Türkiye’deki bölge kuruluşları ve Fransa’daki Bölge Valiliği’ne amaç olarak ta benzemeyen bu ajanslar Devlet Planlama Teşkilatının taşra uzantıları gibi işlev görmeye başlamışlardır. Ancak, özel sektör dâhil olmak üzere bölgedeki atanmış, seçilmiş görevliler ile üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları hep birlikte bu ajansların kalkınma kurulunu oluşturmaktadır.

3.3.2. Yerel Yönetimler

Klasikleşen söylemle yerel yönetimler demokrasinin beşiği olarak adlandırılmaktadır. Bu ifadeye sebep olan şey muhtemelen görece olarak küçük yerleşim yerlerinde o yer ile ilgili kararlara halkın doğrudan katılımının daha mümkün gözükmektedir. Bu katılım sadece seçim yolu ile değil tüm işlerde muhtemelen kendisini göstermektedir. Dolayısı ile yerel yönetimler denilince akla gelen ilk kavramlardan birisi ‘demokrasi’dir. Gerçekten Türkiye’de de bu şekilde bir algının yüzeysel de olsa toplumda yer ettiği gözlemlenebilir. Ancak bu durum bizce yüzeyseldir zira halen Türkiye’de yaşayan insanlar için yaşadıkları yerlerin sorunlarından ziyade ‘ülke kurtarma arayışları’ önemlidir. Türkiye’de bizim ‘yerelleşme bilinci’ olarak adlandırdığımız bilinç oluşmamıştır.

Tarihsel kökenleri oldukça eskiye dayandırılrsa da, yerel yönetimlerin modern batı devleti anlayışı içerisinde ulaştığı yapı 18. ve 19. yüzyılda yaşanan siyasal ve ekonomik gelişmelerle şekillenmiştir (Koyuncu ve Coşkun, 2003: 281). Yerel yönetimler merkez dışındaki çeşitli işlerin yapılabilmesi amacıyla tüzel kişilik verilen, siyasal ve mali yetki ve görevleri olan kuruluşlardır (Erten, 1999: 32). Yerel yönetimler, ulusal yahut genel siyasetin karşısı olarak mahalli düzeyde yerel siyaset yapan birimlerdir (Aydın, 2008a: 11).

Birgül Ayman Güler (2006: 12), halka en yakın hizmet birimleri olan yerel yönetimlerin benzerlerinden farklı olmak adına golf sahası yapmak, şehre ‘küçük Manhattan siluti’ kazandırmak ya da yabancı dernek ve vakıf projelerini uygulamak şeklinde farklı uygulamalara giriştiklerini ve bu uygulamalara yol açan dürtünün kenti ülkede ve dünyada daha iyi tanıtmaya çabasından kaynaklandığını; bu anlamda kardeş şehir uygulamalarının, yurtdışı gezilerinin revaçta olduğunu dile getirmiştir.

Bu yargıya katılmamak mümkün değildir. Yasal olarak geniş yetkilere sahip olan Belediyeler başta olmak üzere, tüm yerel yönetimlerde hemşehriler ve ‘kent’ için gerekli altyapı-üstyapı uygulamaları zar zor yürütülmektedir. Merkezi yönetimin taşradaki uzantıları olan kuruluşlar özellikle altyapı hizmetlerinde halen öncüdür. Dolayısı ile maalesef az sayıdaki iyi uygulamalar dışında özellikle küçük çaplı belediyeler başta olmak üzere denetimsiz bir alan Türkiye’de kendisini göstermektedir. Bunun bir nedeni Belediye’lerin öncelikli hizmetler yerine popülist icraatlara

girişmeleridir. Seçmen baskıları ve eski alışkanlıklarla nitelikli personel edinememe de buna neden olabilir.

Fransa'da 1980'li yıllarda çıkarılan adem-i Merkeziyet yasaları ile yerel yönetimlere geniş yetkiler verilmiştir. Ancak, aynı yıllarda yerelde Bölge Sayıştay'ları da kurularak etkin bir mali denetim sistemi kurulmuştur. Türkiye'de ise kapsamlı, bilinçli ve iyi araştırma sürecine dayanmayan reformlar yapılageldiğinden sistem bölük pörçük işlemektedir. Örneğin, 2011 yılında yürürlüğe giren Sayıştay Kanun'unda da bazı illerde denetim grup başkanlıklarının kurulmasından bahsedilmiş ancak kapsamlı bir uygulama yürürlüğe konulamamıştır. Bu kamu yönetiminde görülen genel bir hastalıktır. Yıllar önce çıkarılan yasaların ne kadar yetersiz olduğundan sürekli bahsedilen Türkiye'de yeni yasaların ve uygulamaların eskiyi pek aratmadığı dikkate alındığında, gelişmiş ülke sınıfına daha bir hayli yolumuzun olduğu söylenebilir.

Yerel sorunların çözümünde bir yandan ulusal yaklaşımlar ve politikalar, diğer yandan da küreselleşme sürecinin etkileri görülmektedir (Koçal, 2007: 11).

1960'lı yıllardan itibaren kentlerde görülen nüfus artışı, kentsel gruplardaki çeşitlenme ve kentsel yaşamla ilgili yerel taleplerin artması ile yerel politika bu sorunlara çözümler arayıp üretmeye başlamış; Türkiye'de merkezi yönetimin gecikmeli olarak yaptığı kurumsal ve yasal düzenlemeler ile 1980'lerden sonra yerel yönetimlerdeki gelişmeler ivme kazanmıştır (Erder ve İncioğlu, 2008: 5).

Kentlerde yaşanan bu gelişmeler ile küreselleşmenin hızlandığı sosyal ve kültürel değişim ile toplumlar ve kentler arasında iletişim artmış; açıklık, katılım, hesap verebilirlik, çevrenin korunması gibi üst değerler toplumda benimsenmiştir (Canpolat, 2010: 29).

Türkiye'deki karar organlarının seçimlerle iş başına geldiği, tüzelkişiliğe sahip anayasal kuruluşlar olan yerel yönetimlere biraz daha yakından bakmak faydalı olacaktır. Anayasa'nın 127. Maddesi Mahalli İdareler başlığını taşımaktadır. Buna göre Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmektedir. Kanunla, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilecektir.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olmakta, ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilmektedir.

127. maddede, merkezî idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahip olduğu, bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı hükme bağlanmıştır.

Anayasa'da mahalli idarelerle ilgili olarak yerinden yönetim ilkesi, idari vesayet, organların denetiminde yargıya yetki verilmesi ve bu idarelere gelir kaynaklarının sağlanması hususları öne çıkmaktadır.

Burada, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin yetki genişliği ilkesi gereği taşrada hizmet sunmasından farklı görevleri olduğu tekrar hatırlatılabilir. Dolayısı ile yerelde tüzelkişiliğe haiz ve demokrasi ile ilgisi olan yerel yönetimler ile tüzelkişiliği olmayan, kamu hizmetleri sunan ve merkezi hükümetin taşradaki uzantıları olan kamu kurumları yer almaktadır.

Yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelen karar organları nedeniyle yerel aktörler arasında çıkar sağlama amacıyla hukuk ve ahlak kurallarının ihlal edilmesiyle yaşanan politik yozlaşma kamusal hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimliliği engellemektedir (Turgut, 2007: 129).

Türkiye'de Bakanlıkların bazı yetkilerini taşra teşkilatları yerine yerel yönetimlere bıraktığı da gözlemlenmektedir. Örneğin kamuoyunda kapalı mekânlarda sigara içme yasağı olarak adlandırılan 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun 1996 yılında yürürlüğe girmiş ve zamanla çeşitli maddeleri değiştirilmiştir. Yasada birçok ceza maddesi bulunmaktadır.

Kahvehaneler ve kapalı mekân olan özel işyerlerinde belirtilen yasakların uygulanması ve tedbirlerin alınması ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirmeyen işletme sorumluları, işletme iznini veren kurum yetkilileri tarafından önce yazılı olarak uyarılacak ve bu uyarıya rağmen, verilen sürede yükümlülüklerini yerine getirmeyenlere, belediye sınırları içinde belediye encümeni, belediye sınırları dışında mahalli mülki amir tarafından beşyüz Türk Lirasından beşbin Türk Lirasına kadar idarî para cezası uygulanacaktır.

Maalesef uygulamada belediyelerin çoğu işletmelere para cezası uygulanması konusunda isteksiz davranmışlardır. Bunun için ilgili cezai işlem tutanaklarını encümen gündemine almayarak yasayı uygulamamışlardır. Bunun sonucunda birçok genelge ve emir ile bu durumun düzeltilmesi istenmişse de önemli bir değişiklik olmamıştır.

TBMM Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Başkanı Milletvekili Cevdet Erdöl, 29 Ekim 2010 tarihinde yaptığı açıklamasında (haberler.com), müesseselerde sigara içen kişiye kesilen cezaların tahsilinde bir sorun olmadığını, Polis ya da zabıta marifeti ile bu cezaların kesildiğini, ancak yasaya göre işyerlerine kesilen ceza tutanaklarını cezaya dönüştürmesi gerekenin belediye encümenleri olduğunu, belediye encümenlerinin ise maalesef bu haklarını yeterince kullanmadığını ve ancak yüzde 15 civarında cezanın uygulandığını ifade etmiştir.

Belediyelerin bu haklarını kullanmayarak bir anlamda kötü uygulama örneklerinin önünü açtığını söyleyen Erdöl, ceza tutanaklarının belediye encümenince kanunen böyle bir yetkisi olmamasına rağmen işleme konulmadığını ve burada en doğru yolun, mahalli mülki amire bu yetkinin devredilmesi olacağını, yani ceza makbuzları kesildiğinde, cezaların kaymakam ve valiler marifeti ile tahsil edilmesini, dolayısıyla siyasi risk, arkadaşlık riski, sosyal risk gibi bazı riskleri düşünerek cezayı uygulamayan belediyelerden bu yetkiyi almanın daha doğru olacağını ifade etmiştir. Bunun sonucunda da bu yetki belediyelerden alınarak mülki amirlere verilmiştir.

Bu örnek maalesef 2011 yılına aittir. Belediyeler Sayın Milletvekili'nin ifade ettiği şekilde siyasi risk, arkadaşlık riski, sosyal risk gibi bazı riskleri dikkate almakta ve sonuçta yasal yetkisini kullanmamaktadır. Aslında özellikle küçük belediyeler başta olmak üzere çoğu belediyelerde farklı yasal yetkilerin kullanılması ile ilgili benzer olumsuz örnekler bulunmaktadır. O halde belediyelerin yasalarla kendilerine verilen görevleri yapacak teşkilat yapısı, nitelikli personel ve seçimle göreve gelen nitelikli

insan gücüne sahip olması gerekmektedir. Bunu bazı belediyeler başarmaktadır. Diğer belediyelerin de ‘yerel yönetimlerin güçlenmesi’ söyleminin etkisinin azalmaması için üzerlerine düşeni yapmaları gerekmektedir.

Bunun yanında ülkede ve bir yerel yönetim biriminde yaşayan bütün vatandaşların ‘kurallara uyma’ alışkanlığını kazanmaları gerekmektedir. Bu şekilde yasal mercilere baskı yapılmasının önüne geçilebilir. Tabii ki yasaların iyi yapılması ve idarece adil uygulanması da temel öneme sahiptir. Dolayısı ile seçilmiş ve atanmış yöneticiler, siyasetçiler, kamu görevlileri ve vatandaşlar ülkenin gelişmesi için ortak sorumluluklar taşımaktadırlar.

Türkiye’de yerel yönetimler Belediyeler, İl Özel İdareleri Ve Köy’lerden oluşmaktadır.

3.3.2.1. Belediyeler

Belediyeler Türkiye’deki yerel yönetimler birimleri arasındaki en önemli kuruluşlardır. Türkiye’de her il ve ilçe merkezinde Belediye teşkilatı yasal olarak kurulmaktadır. İl veya ilçe yönetiminin altından belirli nüfusa ulaşan ve belli başlı kıstasları taşıyan yerleşim birimlerinden de belde belediye teşkilatları kurulmaktadır.

Osmanlı Devleti’nde, Tanzimat öncesi dönemde belediyecilik faaliyetleri, merkezi otoritenin adamı olan ve yargısal yetki de kullanan kadılar tarafından özellikle fiyat denetimleri gibi zabıta işleri ile ilgili olarak gerçekleştirilmiştir. İlk belediye de 16 Ağustos 1854 tarihinde İstanbul’da kurulmuş ve Şehr- Emaneti belediyenin başına atanmıştır (Erten, 1999: 101).

Hukuki niteliklere haiz gerçek anlamda Belediyeler 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile kurulmuştur (Mutluer ve Öner, 2010: 195).

2004 yılında 5215 sayılı Belediye Yasası Cumhurbaşkanı tarafından, yasa ile belediyelerin özel nitelikli birim olduklarının gözardı edilerek merkezi idareye ait olabilecek genel yetkili, yönetim birimlerine dönüştükleri gerekçesi ile TBMM 'ye iade edilmiştir. TBMM 'nin aynen kabul ettiği yasa 5393 sayılı yasa olarak yürürlüğe girmiştir (Canpolat, 2010: 43).

1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Yasası uzun yıllar yürürlükte kaldıktan sonra 2004 yılında bu kanun 5272 sayılı yasa ile yenilense de şekil yönünden

Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Bunun üzerine 2005 yılında, belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenleyen 5393 sayılı yeni Belediye Yasası yürürlüğe girmiştir.

Bu yasaya göre belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade etmektedir. 1580 sayılı yasada sadece hükmi bir şahsiyet olarak tanımlanan belediyelere ‘idari’ ve ‘mali’ ‘özerkliğe’ sahip olma niteliği de yeni kanun gereği verilmiştir.

Kamu Yönetimi Sözlüğünde (Sezen, Bozkurt ve Ergun, 1998: 196) ‘özerklik’; “bireylerin, grupların, örgütlerin, kurumların, bölgelerin ve devletlerin, gerçek ve tüzel kişilerin haklarını ihlal etmeksizin ulusal ve uluslar arası hukuk çerçevesinde, kendilerini ilgilendiren alanlarda hedefler tayin ederek, kararlar oluşturma yetkisi” olarak tanımlanmıştır. Siyasi özerklikle ilgili olabilecek bu tanımlama yerine yerel yönetimlere yürütmeye ilişkin kimi yetkilerin verilmesini ve bir yörede yaşayanlara yerel ve ortak nitelikteki gereksinimleri karşılayabilmek için verilen özerkliği ifade eden ‘idari özerklik’ tanımı belediyelere verilen özerkliği tanımlamaktadır.

Yerel yönetim birimi olan belediyelerin temsil organları halk tarafından seçilmektedir. Bu şekilde de toplumdaki farklı kesimler yönetimde temsil edilmektedir (Aksu ve Kurtuluş, 2011: 115).

Belediye yasasında belediye meclislerinin siyasal kararlar alması fesih nedeni olarak sayılmaktadır. Ancak; her ne kadar belediyeler üzerinde yasalar yolu merkezin vesayet denetimi yetkisi bulunsa da, 5393 sayılı yasada ‘belediye’nin tanımlandığı kısımda idari ve mali özerkliğin sınırlarının biraz daha kapsamlı belirtilmesi yerinde olacaktır.

Yasaya göre, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilmektedir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması ise zorunludur. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamamaktadır. Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için ise meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekmektedir.

Ülkemizde belediye kanunla kurulmaktadır. Kanunda nüfus ve mesafe şartları dikkate alınmaktadır. Ancak, bu şartların yanında yerel, kültürel ve çevresel değerlerle hizmet verimliliği ve etkinliği gibi çeşitli unsurlar da dikkate alınmalıdır (Akıllı, 2010: 31).

Büyükşehir belediyeleri, belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçenin bulunması halinde kurulan yerel yönetim birimleridir. Anayasa’da doğrudan düzenlenmeyen Büyükşehir belediyeleri 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasa’sına göre, en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade etmektedir.

2012 yılında gerçekleştirilen yasal değişiklikler ile büyükşehir belediyeleri ile ilgili köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir. 6360 sayılı yasa ile il nüfusu 750.000 olan iller büyükşehir belediyesi olarak belirlenirken, tüm büyükşehirlerde, alt kademe belde belediyeleri kaldırılmış, köyler kaldırılarak mahalleye çevrilmiş ve il özel idareleri de kaldırılarak tüm ilden sorumlu büyükşehir yapısı oluşturulmuştur.

Büyükşehir yönetimleri ile ilgili yapılan değişikliklerde, etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla Büyükşehir Belediye Başkanının ön plana çıkarıldığı gözlemlenmektedir (Canpolat, 2010: 46).

İlk genel yerel seçimlerle birlikte büyükşehir belediyeleri tüm il sınırından sorumlu hale gelecek ve köy ve alt kademe belde belediyelerinin de tüzel kişilikleri sona erecektir. Anılan düzenlemenin amacı belki demokrasi retoriği açısından önemli olabilir. Ancak, birçok belediyenin en ücra köşelere hizmet götürme kapasitesinde olmadığı da bir gerçektir. Böyle köklü bir düzenleme yerine imar ve çevre düzeni, büyük altyapı projeleri gibi aksayan yönler ile ilgili büyükşehir belediyesi yetkili kılınabilirdi. Uygulamaya geçildiğinde söz konusu yasal değişiklikler daha net izlenebilecek ve aksayan yönler de bu şekilde ortaya çıkacaktır.

Belediyeler; Belediye Meclisi, Encümen ve Başkan olmak üzere 3 temel organa sahiptirler. Belediyelerde hem şehri hukuku geçerlidir. Türkiye’de belediyelerde ‘güçlü başkan’ sistemi olarak adlandırılabilen bir yönetim sistemi göze çarpar. Bu sistemde belediye başkanı mutlak sayılabilecek bir yönetme gücü kullanır.

Belediye Meclisi'nin yasaya göre bilgi edinme ve denetim yolları da bulunmaktadır. Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanabilmektedir.

Meclis üyeleri, belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilmekte ve bu sorular belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından cevaplandırılmaktadır.

Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilmekte, bu isteğin meclis tarafından kabul edilmesiyle gündeme alınmaktadır.

Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilmektedir. Bunun üzerine Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştay'ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşmektedir.

Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi de verilebilmektedir. Belediye meclisi, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa ve belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilmektedir.

Yasaya göre, 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.

Bu amaçla Belediyelerde iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsayan iç ve dış denetim yapılmaktadır. İç ve dış denetim 5018 sayılı

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır. Bundan başka, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenmektedir.

3.3.2.2. İl Özel İdareleri

Bugünkü İl Özel İdarelerinin temeli, 8 Ekim 1864 tarihli ‘Teşkili Vilayet Nizamnamesi’ne göre illerin kuruluşu ile ortaya çıkmıştır. 19. Yüzyıl sonlarında çeşitli karışıklıklara sahne olan Nis, Silistre ve Vidin eyaletleri birleştirilerek, Tuna Vilayeti adıyla yeni bir düzenleme yapılmıştır. Mithat Paşa Tuna Vilayetinde, Vali sıfatı ile önemli çalışmalar yapmıştır. Böylece Osmanlı İmparatorluğunun taşra idaresinde Eyalet sisteminden İl sistemine geçişin ilk adımı atılmıştır. Bu tüzük 1870 tarihli ‘İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi’ ile yürürlükten kaldırılmış ve İl Özel İdarelerine ilişkin düzenlemeler yeni nizamnamede korunmuş, meclislere eğitim ve sağlık hizmetleri ile ilgili çeşitli görevler verilmiştir (Nadaroğlu, 1998: 179-180).

Bugünküne benzer anlamda tüzel kişiliğe haiz mahalli idare anlayışının izleri 1876 Anayasasında görülmektedir. Bu Anayasada genel Meclisin yılda bir kez il merkezinde toplanacağı, üye seçimlerinin ve Genel meclisin görevlerinin özel bir kanunla tespit edileceği belirtilmişse de o zamanki Meclis’in dağılması ile bu düzenlemeler akim kalmıştır. 1876 tarihli Kanunu Esasi’nin Vilâyat başlığı altında topladığı ve yetki genişliği ilkesine de yer veren maddeler ile yönetim yapısını düzenlenmiş ve bu düzenlemenin başlığına iller (vilâyat) denilmiştir. Merkezi yönetimin taşra teşkilâtı bakımından, gerekse yerel yönetimler bakımından olsun temel birim il (vilayet) olarak düşünülmüştür (Nadaroğlu, 1998: 180-181).

Türkiye Anayasası’nın 127. maddesine göre mahalli idareler; İl Özel İdaresi, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Bu üç mahalli idare arasında en eski geçmişe sahip olan İl Özel İdareleridir. İl Özel İdareleri, 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı” ile kurulmuş ve bu Kanunun adı, 16.05.1987 gün ve 3360 sayılı Kanun ile “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir. Bazı maddelerinde zaman içinde değişiklikler olan bu kanun uzun süre uygulanmıştır.

Ülkemizde 1990’dan sonra kamu yönetiminin yeniden yapılanması konusunda oluşan irade ve uluslar arası alandaki gelişmelerin de etkisi ile mahalli idarelerin yeniden yapılanması çerçevesinde İl Özel İdarelerinde reform konusu da sıkça gündeme

gelmiştir. 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun temelini oluşturan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın zaman içinde dilinin eskimesi nedeniyle sadeleştirilmesi de gündeme gelmiştir.

İl Özel İdarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını yeniden düzenleyen ve TBMM'de 24.04.2004 tarihinde kabul edilen 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Cumhurbaşkanlığı Makamı'na bir defa daha görüşülmek üzere TBMM'ne iade edilmiştir. TBMM, Cumhurbaşkanınca iade edilen bu kanunu ikinci defa görüşerek 22.02.2005 tarihinde yeniden kabul etmiş ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 04.03.2005 gün ve 25745 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu uzun süredir uygulanan düzenlemeleri ortadan kaldırmış; ayrıca, son yıllarda yapılan diğer mevzuat düzenlemeleri ile kamu idarelerinin yeniden yapılanması çerçevesinde uygulanan yeni mali ve idari yaklaşımları da bünyesine almıştır.

İl özel idaresi yasasında, il genel meclisi kararları karşısında Vali'nin durumunu düzenleyen fıkralar Anayasa Mahkemesince idarenin bütünlüğü ve etkin vesayet denetiminin zayıflatıldığı gerekçeleri ile iptal edilmiştir (Salihoğlu, 2010: 95).

Yasaya göre özel idareler, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmaya görevli ve yetkili kılınmışlardır.

İl özel idarelerinin karar organı İl Genel Meclisidir. 5302 sayılı yasa ile Vali'nin İl Genel Meclisi başkanı olması kaldırılarak seçimle gelen üyelerden birinin seçim yolu ile başkan olması benimsenmiştir. Benzer uygulama Fransa'da 1980'li yıllarda gerçekleştirilmiştir. Hatta Fransa'da il özel yönetiminin başı da il genel meclis başkanıdır.

İl encümeni ise valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır.

Yasaya göre Vali; il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Vali, il özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak, il 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, il özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, il özel idaresi personelini atamak gibi yetkilerle donatılmıştır.

Valiler il özel idaresinin başı sıfatlarını halen korumaktadırlar. Ancak; seçimle gelen bir Başkana sahip olan il genel meclisi de il özel idarelerinin karar organıdır. Dolayısı ile son düzenlemeler ile Vali'nin eski gücü kaybolmuştur ama Vali halen de güçlü bir konumdadır. Valinin encümene başkanlık etmesi, genel meclis kararı gerektirmeyen işlerdeki yetkisi azımsanamayacak yetkililerdir. Muhtemelen ileride il genel meclisinin yetkileri giderek artacak ve Valinin konumunda gerileme olacaktır. Ancak bunun için şu anda eski duruma göre geniş yetkilere sahip olan özel idare genel meclisinin ve üyelerinin iyi bir sınav vermesi gerekmektedir. Özel idarelerde meclis üyesi olacakların niteliklerinde bir artma gözlemlense de bu yeterli bir düzeye ulaşmamıştır. Ancak yapılan düzenlemeler daha eğitilmiş vb. kişilerin bu meclislere ilgisini artırmaya başlamıştır.

Vali, il özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak, il 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, il özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, il özel idaresi personelini atamak gibi yetkilerle donatılmıştır.

İl özel idarelerinde denetim konusu farklı biçimlerde karşımıza çıkmaktadır. Genel meclis kararlarının denetimi, denetim komisyonları, faaliyet raporu gibi çeşitli düzenlemeler yasada görülmektedir.

Valiler, il genel meclisi kararları üzerinde meşruiyet kontrolü de denilebilecek bir yetkiye sahiptir. 5302 sayılı il özel idare yasasına göre il genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilmekte ve Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilmektedir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girememektedir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşmekte olup Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilmektedir. Burada Valiler hukukilik denetimi yapmamaktadırlar. Bu denetim idare mahkemelerince gerçekleştirilmektedir.

İl Özel İdaresi yasasına göre 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 bir denetim komisyonunu seçimle oluşturmaktadır. Komisyon, vali tarafından il özel idare binası içinde belirlenen yerde çalışmakta ve çalışmalarında uzman kişi ve kuruluşlardan yararlanabilmektedir. Komisyon, konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunabilmektedir.

İl genel meclisi yasaya göre ayrıca soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanmaktadır.

Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilmekte, soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmaktadır. Vali, mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunmakla yükümlü olup, faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir. Yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilecek yetersizlik kararı ile ilgili olarak 'gereği'nin ne olduğu hakkında bir hüküm ne yasada ne de ikincil mevzuat düzenlemelerinde bulunmamaktadır.

Burada Vali'nin il genel meclisi ile uyumlu çalışması istenilmiş olabilir. Yani genel meclis, sonucu net olmasa da Vali'ye karşı elinde bir koz, güç bulundurmaktadır. Ancak, uygulamada özel idarelerin bütçesi genel meclisçe kabul edilmekte, Vali'nin gerçekleştirdiği birçok işin dayanağı veya onay noktası olarak ta genel meclis yetki kullanmaktadır. Dolayısı ile genel meclis Vali'ye karşı yetersizlik kararı verirken kendisinin yetersiz olduğunu da zımnen kabul etmek durumunda kalmaktadır. Bu nedenlerle ve zaten sonucunun ne olduğu da belli olmayan 'yetersizlik kararı' uygulamasının aşırı siyasi hesaplaşma dışında görülmeyeceği ileri sürülebilir.

5302 sayılı yasaya göre il özel idarelerinin denetimin amacı; 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.

İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yolu ile iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimi gerçekleştirilmektedir. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılmakta, 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 denetlenebilmektedir.

Özel idarelerde Vali, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Yasasına uygun olarak; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlamakla yükümlüdür. Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulmakta, raporun bir örneği de İçişleri Bakanlığına gönderilerek kamuoyuna da açıklanmaktadır.

5302 sayılı yasanın 40. Maddesinde düzenlenen 'hizmetlerde aksama' konusuna önceki bölümlerde değinilmişti. Uygulamada bu hükmün uygulaması zor görünmektedir. Ancak, belki siyasi gerekçeler ile uygulama olanağı bulunan bu

maddeye göre tespit yapacak sulh hâkimlikleri de yerindelik denetimi yapmak zorunda kalabileceklerdir.

İl özel idaresi sisteminde yapılan düzenlemelerle birlikte, il yönetiminde etkinliğin ve yerel yönetimler arasındaki koordinasyon sorunlarının azalmadığı hatta arttığı da gözlemlenmektedir (Canpolat, 2010: 42).

Sonuç olarak, il özel idarelerinde Vali, il genel idaresindeki kadar salt denetim yetkilerine sahip değildir. İl genel meclisi, il encümeni gibi kurullarla karşılıklı denge ve uyum içerisinde çalışarak özel idarenin üst yöneticiliğini gerçekleştiren Vali yine de Fransa gibi ülkelerle karşılaştırıldığında birçok yetkiye sahiptir. Türkiye’de de seçilmiş organların gücü artmaya başlamıştır ve nitelikli insanların seçimle karar organlarına gelmeleri ve iyi uygulama örnekleri ile bu süreç hızlanarak devam edecektir.

2012 yılında yapılan 6360 sayılı yasal düzenlemelerle birlikte yeni büyükşehirler kurulurken il geneli nüfusu yedi yüz elli binden fazla olan illerdeki il özel idareleri kaldırılarak il sınırlarında yetkili ve görevli Büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu şekilde Türkiye genelinde parçalı bir sisteme geçilerek, il özel idareleri ve köyler ‘küçük’ illerde varlığını devam ettirirken büyükşehirlerde varlığını yitirmiştir. Uygulamaya ilk mahalli idareler genel seçimi ile birlikte geçilecektir.

3.3.2.3. Köyler

Belli bir toprağın halkı tarafından işletildiği, kır yerleşmesi şeklindeki konutlar köy olarak tanımlanmaktadır (Erten, 1999: 29).

Türkiye’de köylerin önemli bölümü deprem, su basması, toprak kayması ve çığ gibi doğal afet tehlikesi ile karşı karşıyadır (Geray, 2010: 228).

Köyler 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile tüzelkişilik kazanan yerel yönetim birimleridir. Uzun yıllar yürürlükte olan bu yasada çalışmanın yayım yılı itibarı ile gündemde olan Köy Kanunu Yasa Tasarısı ile önemli değişiklikler yapılması düşünülmektedir.

Köyler, kariye’ler olarak 1864 yılında ‘Vilayat Nizamnamesi’ ile bir yönetsel bölüm olarak öngörülmüştür. 1924 yılında çıkan yasa ile de tüzel kişilik kazanmıştır. 1924 tarihli köy kanununun gerekçesinde, belediyelerin dört ayrı şekilde düzenlenmesi; bu dört şekilden her birine Köy, Kasaba, Şehir, Büyük Şehir unvanı verilmesi ve her derece için ayrı kanunlar çıkarılması öngörülmüştür. Ancak 6 yıl sonra 1930 yılında

yürürlüğe giren 1580 sayılı belediye yasasında bu bölümlenmeye gidilmemiştir (Keleş, 2000: 172).

442 sayılı köy kanununda nüfusu 2000'den az olan yerleşim yerleri köy olarak tanımlanmıştır. Seçimle göreve gelen Muhtar, diğer köy organları ile birlikte kanundan kaynaklanan geniş yetkilere sahip olsa da gelir ve teşkilat açısından zayıf konumdadır. Uygulamada İl Özel İdareleri Kaymakamlıklar veya Kaymakam'ın başkanı olduğu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'na göre kurulan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri vasıtası ile köylere çeşitli altyapı ve diğer hizmetler götürülmektedir.

Çalışmanın yazım yılı itibarı ile halen tasarı halinde bekleyen Yeni Köy Kanunu Yasa Tasarısının taslağında, köyler nüfuslarına göre sınıflara ayrılmış ve nüfusu 800'den büyük olan köylerde çeşitli istihdam seçenekleri ve ayrıcalıklar öngörülmüştür. Yeni köy kanunu ile bu köylere genel bütçeden doğrudan ödenek aktarılacaktır. Bu şekilde bu köyler nispeten belde belediyelerine benzeyecektir. Fransa'da 'köy' şeklinde bir örgütlenmenin bulunmadığı ve nüfusu ne olursa olsun her yerleşim yerinde belediye teşkilatının kurulduğu göz önüne alınırsa yeni köy kanunundaki 800 üzerindeki nüfusa sahip yerleşim yerlerinin de belediye benzeri bir yapıda olması normal karşılanabilir. Ancak, uygulamanın sınırlı tutulması ve geleneksel köy sisteminin bozulmaması Türkiye açısından daha uygun bir seçenek olarak görülmektedir.

3.3.3. Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları

Kamu hizmetlerinden bazıları işlevleri ve nitelikleri itibarı ile genel yönetimin dışında teşkilatlanmışlardır. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, coğrafi konumlarına bakılmaksızın; başka hizmetlerden ayrılabilen ve bu anlamda sınırlanabilen, hizmet niteliği bakımından bir bakanlığın hiyerarşik yapısı içerisine giremeyen, işlevsel açıdan hizmetin teknik niteliği ve yürütülmesinde özerklik gerektiren merkezi yönetimin dışında yer alan kuruluşlardır (Sezen, Bozkurt ve Ergun, 1998: 260). Üniversiteler, İktisadi Devlet Kuruluşları ve TRT gibi kuruluşlar hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarına örnektir.

Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları, ilgili veya bağlı oldukları Başbakanlık veya Bakanlıkların vesayet denetimine tabidirler. Bu kuruluşlar da yerel yönetimler gibi ayrı tüzel kişiliklere sahiptirler ve yasal dayanakla kurulurlar. Açıkça

düzenlemediği takdirde bu kuruluşlar genel olarak idareye ve idarenin hukukuna ve kanunlarına tabiidirler.

Belli meslekleri icra edenlerin, zorunlu üyelik ilkesi çerçevesinde örgütlenmeleriyle oluşan ve Anayasa’da düzenlenen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarına örnektirler.

3.3.4. Bağımsız İdari Otoriteler

Bazı kamu hizmetlerinin sunumunda politik kararlardan uzaklaşmak, etkin bir gözetim ve denetim mekanizmasını işletmek amaçları ile Türk Kamu Yönetimi’ne Üst Kurullar şeklindeki örgütlenmeler girmiştir.

Yeni kamu yönetimi ve yönetim yaklaşımlarından bahsederken, özellikle 1980’li yıllardan sonra dünyada ve Türkiye’de etkili olan yeni liberal anlayışın; devletçilik yerine özel sektörü teşvik etmesi, piyasa ekonomisinin kendi koşullarına göre çalışması, devletin küçülmesi ve ‘dümen tutması gerektiği’ düşüncesi vurgulanmıştı. Bağımsız idari otoritelerin Türkiye’de kamu hayatına girmesinde de benzer fikri altyapının geçerli olduğu söylenebilir.

Devletin birçok üretim sektörden çekilerek bu alanları özelleştirmesi sonucunda iktisadi faaliyetleri gözetleme ve denetleme işlevini yerine getirmesi, piyasaları işler hale getirip rekabete açması ve düzenlenmesi, iktisadi aktörlerin piyasalara güven duymasının sağlanması, bazı sektörlerdeki yüksek düzeyde uzmanlık ihtiyacının karşılanması, küreselleşme aktörlerinin teşviki, ülkede aksak işleyen mevcut hukuki ve siyasi yapıyı günün şartlarına uydurmak, siyasi popülizmin etkisinden kurtulmak, siyasal istikrarsızlıklardan olumsuz etkilenmemek, yabancı yatırımcıların devletin çekildiği alanlarda güvenle yatırım kararı almalarını sağlamak gibi amaçlarla bağımsız idari otoriteler kurulmuştur (Kaya, 2004: 96-97). Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst kurulu, Rekabet Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kamu İhale Kurumları bu tür otoritelere örnek olarak verilebilir.

İlgili oldukları alanlarda geniş düzenleme yetkilerine ve yaptırım güçlerine sahip olan ve en önemli özellikleri ‘bağımsızlıkları’ olan bağımsız idari otoriteler, genel idare ve genel idare ile diğer idareler arası ilişkilerde görülen hiyerarşi veya vesayet denetimi türünden bir denetime tabi değildirler. Bu tür kuruluşlar ilgili Bakanlıkları veya

Başbakanlıkla ilişkilendirilmektedir (Gözübüyük, 2008: 307). Bu ilişkilendirmenin neticesinde örtülü ve sınırlı bir denetimden bahsedilebilir.

Kuruluş kanunları ile görev sınırları çizilen bağımsız idari otoritelerin Anayasa’da temellendirilmeleri ve bir çerçeve yasa ile genel özelliklerinin, çalışma usullerinin ve hesap verebilirliklerinin düzenlenmeleri kamu yönetimi sistemi açısından uygun olacaktır. Sonuçta bu kurum veya kurullar da kamu kaynağı kullanmakta ve kamu hizmeti sunmaktadırlar. Bu nedenle yetki, görev ve sorumluluklarının belirlenmesi en az bu kurulların bağımsızlıkları ve etkinlikleri kadar önem taşımaktadır.

3.4. Denetim Kavramı ve Denetim Türleri

Herhangi bir yönetsel sistemin sürekli gelişen bir denge içerisinde bulunması ancak denetim faaliyetinin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesiyle mümkün olabilir. Bu bölümde denetim kavramı açıklanmış; iç denetim, dış denetim, bağımsız denetim, uygunluk denetimi ve mali denetim kavramları incelenmiş ve kamu yönetimindeki denetim türlerine yer verilmiştir.

3.4.1. Denetim ve İlgili Olduğu Kavramlar

Yönetim sistemi birbirleri ile yakın ilişkili olan planlama, örgütleme, yönlendirme ve denetim süreçlerinden oluşmaktadır. Ne yapılacağına karar verilmesi planlama, işin birimlere ve kişilere dağıtılması örgütleme, örgüt çalışanlarının neleri yapacağını koordinasyonu ve onlara liderlik etmek yönlendirme, işin uygun biçimde yapılıp yapılmadığını geri beslemeler yoluyla görme yöntemi de denetim ifade etmektedir (Ergun, 2004: 63-64).

Yönetim sürecindeki her parçanın kendi içerisinde anlamı olduğu kadar, bu süreçlerin birbirleri ile olan uyumlu ilişkisi genel olarak yönetim sisteminin anlamlı ve uyumlu olmasını sağlamaktadır.

Denetim, yukarıda bahsedilen yönetim sürecinin en önemli parçasıdır. Zira herhangi bir kurumun amacına uygun şekilde faaliyette bulunup bulunmadığı, kurumun eksik yönleri, örgütün amacına yönelik eğitim ihtiyaçlarının tespiti denetim süreci ile ortaya konulabilir. Denetim süreci bu anlamda herhangi bir kurumun hayatta kalmasını sağlayan kullanışlı bir anahtardır.

Günümüzde hem özel sektör hem de kamu kurumlarında üst yöneticilerin kurumun amaçlarına ulaşma adına, engelleri zamanında görememeleri, üretim, pazarlama, finans ve muhasebe, insan kaynakları yönetimi gibi yönetimle ilgili tüm alanlarda uzman olmamaları çoğu zaman kurumlarda çeşitli bölümlerde çıkan sorunların tespit edilememesine veya hiç bilinmemesine neden olmaktadır (Dursun, 2007:1). Bu nedenle kurumlardaki yöneticilere ve çalışanlara rehberlik etmek, mevcut veya gelecekte ortaya çıkabilecek sorunları tespit etmek ve bunlarla ilgili gerekli önlemlerin alınmasını sağlamak için denetim hayati öneme sahiptir.

Söz konusu kamu yönetimi olduğunda kamusal hizmetlerin yurt sathında sunulması ve kamu kesimindeki çalışan sayısının fazlalığının oluşturacağı problemlerin engellenmesi, birbirlerine uzak mesafelerde çeşitli coğrafî, sosyal ve ekonomik farklılığı bulunan yerlerde aynı hizmet standardının yakalanması ancak etkin bir denetim sistemi ile mümkün olacaktır.

Kamu yönetimi açısından bakıldığında denetim, kamusal faaliyet ve işlemlerde sistemi keyfiliğe karşı koruyan temel bir araçtır. Yürütülen kurumsal faaliyet ve işlemlerin amaca ve hukuka uygunluğu denetim ile sağlanır (Uluğ, 2003: 121).

Denetim en genel anlamıyla, bir kovuşturma ve soruşturma eyleminden daha çok, kamu kurum ve kuruluşlarının yükümlü oldukları hizmetlerin önceden belirlenen ilke ve kurallara uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin araştırılmasının yanında bu ilke ve kuralların gerektiğinde değiştirilmesine yönelik önerilerde bulunulması; denetlerken eğitici davranarak denetlenenlere rehberlik edilmesi, çeşitli yerlerdeki aynı hizmeti sunan birimler arasında uygulama birliği sağlanması, görevlerinde üstün başarı gösterenlerin daha üst ve etkili görevlerde değerlendirilebilmeleri için yetkili üst mercilerin bilgilendirilmesi işlevidir (Ulukavak, 2003: 101).

İdarenin her türlü karar ve eyleminin hukuka uygunluğunun denetlenmesi, saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun toplumda hâkim olması, iktisadi anlamda sınırlı kamu kaynaklarından en üst seviyede verim alınması etkin ve işlevsel bir denetim sisteminin varlığıyla mümkün olabilir (Kuluçlu, 2006: 6). Dolayısıyla kamu kesiminin faaliyetlerinin etkin denetimi yönetimin de etkin olmasının temel şartıdır.

3.4.1.1. İç Denetim

Genel olarak, yönetsel kurum veya kuruluşun, kendi iç işleyişini değerlendirmek üzere yapılan denetim iç denetimdir (Ergun, 2004: 115). İç denetim, kurumun kendisine emanet edilen kaynakların denetiminin kendisine bağlı denetçiler tarafından gerçekleştirilmesidir (Kesik, 2005: 95). Genel anlamıyla örgütün iç işleyişi ile ilgili örgüt içinden bir denetimi ifade eden iç denetim, kamu mali yönetimi ve denetimi ile ilgili oluşturulan yasal düzenlemelerde de kavram olarak yer almıştır.

Kamu kesiminin harcamaları ve muhasebe sistemleri ile ilgili dağınık ve etkinlikten uzak sistem, 2006 yılında tüm hükümleriyle yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile köklü bir şekilde değiştirilmiştir. Bu yasa ile kamu mali yönetim sisteminde disiplin sağlanması, hesap verebilir ve saydam bir sistemin oluşturulması, kamu kaynaklarının kullanımında etkin bir sistemin kurulması hedeflenmiştir.

5018 sayılı yasanın 5. Kısımında iç kontrol sistemi düzenlenmiş, bu sistemin önemli bir parçası olan iç denetim ise, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek amacıyla, kamu kaynaklarının ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek amacıyla yapılan bağımsız, sistematik ve genel kabul görmüş standartlara göre yürütülen bir denetim olarak tanımlanmıştır (Önen ve Özmen, 2011: 105). Ancak, ülkemizde 5018 sayılı yasanın getirdiği mali yönetim ve kontrol sisteminin halen etkin bir biçimde kurumsallaşamadığı ve uygulanamadığı görülmektedir.

3.4.1.2. Dış Denetim

Dış denetim, genel olarak herhangi bir kurumun yahut örgütün, örgüt veya kurum dışındaki denetçiler tarafından denetlenmesidir. Kamu kesiminde dış denetim ise Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Kanunun 68. maddesindeki tanımına göre dış denetim; harcama sonrası yapılan, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

3.4.1.3. Bağımsız Denetim

İşletmelerin yahut kurumların mali tablolarının genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine ve ilgili mali mevzuata uygunluk derecesini belirlemek amacıyla serbest meslek sahibi olup kendi adına çalışan veya bir denetim şirketinin ortağı olan kişilerce gerçekleştirilen denetimdir (Kepekçi, 2004: 8). Denetimin kurumun içinden kişilerce gerçekleştirilmesi veya kurum dışından kamu görevlilerince yapılması yerine, işletme veya kurumun faaliyet alanına göre tamamen özel sektörden bağımsız denetçilerle gerçekleştirilmesi nesnellik adına özellikle geniş çapta mali işlem yapan kurumlarda faydalı olabilmektedir.

3.4.1.4. Mali Denetim

En genel anlamıyla devletin gelir, gider ve mallarının denetlenmesi; bütçe kanunu ile hükümete verilen gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılması yetkisinin bütçe kanunu başta olmak üzere mali mevzuata uygunluğunun denetimidir (Sezen, Bozkurt ve Ergun, 1998: 161).

3.4.1.5. Uygunluk Denetimi

Herhangi bir örgütün mali işlemlerinin ve yürüttüğü faaliyetlerin önceden belirlenmiş yöntemlere, ilkelere, kurallara veya mevzuata uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla incelenmesidir (Kepekçi, 2004: 3). Uygunluk denetimi mali denetimle benzer anlamlar taşımaktadır. Ancak, uygunluk denetimi sadece mali işlemler ve harcamalar değil, diğer idari faaliyetleri de kapsayabilmektedir. Dolayısı ile sadece mali mevzuat değil, idarelerin faaliyet ve işlemlerinin tabi oldukları yasal mevzuata yani 'hukuka uygunluğu' denetçilerce incelenmektedir.

3.4.2. Denetim Türleri

Genel olarak toplumun tüm kesimlerini huzursuz eden rüşvet ve yolsuzluk suçları ile kaynakların israf edilmesinin temelinde denetim sistemindeki yanlışlıklar yer almaktadır. Bu nedenle kamu yönetiminde denetim işlevinin tam anlamı ile gerçekleşmesi ile insanların yönetime desteği artacak, toplumun refahı üst düzeye çıkacak ve kaynaklar verimli kullanılmış olacaktır. Gerçekleştirilen iş ve işlemlerin yasal ve önceden belirlenmiş kurallara, prensiplere uygunluğunu incelemek amacı ile uygulama öncesinde, uygulama sırasında ve sonrasında yapılan tüm faaliyetler

denetimin kapsamına girmektedir. Yasama denetimi, yargı denetimi ve yürütmenin kendi içerisindeki denetimi erkler ayrılığı temelinde yapılan bölümlemeye uygun olarak oluşturulmuştur.

Ülkemizde denetim klasik olarak idari, siyasal, yargısal, kamuoyu denetimi, Ombudsman ve Uluslar arası denetim olarak sınıflandırılabilir.

3.4.2.1. İdari Denetim

İdari denetim, daha çok devletin yürütme erkinin bünyesinde yer alan kurum ve kuruluşların, genel bir ifade ile idarenin gerçekleştirdiği denetimdir. İdare içerisinde merkez kuruluşlarının taşra örgütü üzerinde, üst görevlilerin astlar üzerinde, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde hem bu birimlerce gerçekleştirilen işlemler hem de bizzat kişiler üzerinde bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Bu şekilde, idarenin bir bütün olarak, genel yasal ve bürokratik ilkelere uygun olarak yürütülmesi amaçlanmaktadır.

3.4.2.2. Siyasal Denetim

Siyasal denetim, Yasama organı olan T.B.M.M. tarafından gerçekleştirilen denetimdir. T.B.M.M. çatısı altında, Hükümet veya tek tek her Bakan denetlenebilir. Bakanların kendi bakanlık faaliyetleri ile ilgili Meclis'e karşı sorumlulukları siyasal bir sorumluluk iken, aynı işlemlerden ötürü Meclis ceza sorumluluğundan dolayı Yüce Divan'a sevk edebilir (Gözübüyük, 2009: 370).

T.B.M.M.'nin uyguladığı denetim yolları Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması ve Gensorudur. Meclis bu yetkilerini kullanarak yasama denetimini etkin olarak gerçekleştirir.

Bunların dışında, Anayasa'da düzenlenen dilekçe hakkı kapsamında Türkiye'de yaşayan vatandaşların idare ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında Meclis Dilekçe komisyonuna başvurma hakları bulunmaktadır. Dilekçe Komisyonu marifetiyle T.B.M.M. idare üzerinde vatandaşların yani egemenliğin sahiplerinin başvuruları neticesinde denetim yapma yetkisini kullanmaktadır.

3.4.2.3. Yargısal Denetim

İnsanların birbirleri ve toplumla olan ilişkilerini belirleyen hukuk düzeni içerisinde, hukukun devlet görevlerinin yürütülmesine ve devletin korunmasına ilişkin

kısmı kamu yahut idare hukukudur (Kunter, Yenisey ve Nuhoglu, 2010: 3).Anayasa'nın 'Yargı Yolu' başlıklı 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiştir.

Dolayısıyla yargısal denetim çerçevesinde idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı genel olarak idare hukuku çerçevesinde hak aranabilmektedir. Ancak Anayasa'da belirtilen Cumhurbaşkanı'nın tek başına gerçekleştireceği işlemler, Yüksek Askeri Şura'nın kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma ve terfi işlemleri yargısal denetim dışındadır.

Hukuk devletinin bir gereği olarak, yargısal denetim idare üzerindeki en etkili denetim türlerinin başında gelmektedir. Yargısal denetim ile yönetim hukuk sınırları içinde kalmaktadır (Gözübüyük, 2009: 373). Bu nedenle yargısal denetim sisteminin etkin bir biçimde tasarlanması ve işlevini en iyi şekilde yerine getirmesi gerekmektedir.

3.4.2.4. Kamuoyu Denetimi

İdarenin eylem veya işlemleri yahut genel olarak hükümetin icraatları sivil toplum örgütleri ve kamuoyundaki baskı gruplarının harekete geçmesiyle değişebilir veya yön değiştirebilir. Bu güç, kamuoyunun idare ve yönetenler üzerinde baskı kurmasıyla denetim işlevine dönüşebilir.

Kamuoyu denetiminde, hükümet dışı sivil toplum örgütlerinin varlığı, ülkenin demokratikleşme seviyesi, kitle iletişim araçlarının yaygınlığı ve eğitim düzeyinin gelişmişliği gibi ölçütlerin varlığı önemli bir katkı sağlamaktadır. Bu şekilde kamuoyu baskısı düzenli ve olumlu bir şekilde denetim işlevi sağlar, aksi takdirde düzen yerine karmaşa da egemen olabilir.

3.4.2.5. Kamu Denetçiliği (Ombudsman)

İsveç dilinde 'Ombud' kelimesi temsilci ya da görevli anlamına gelmekte, buradan türeyen ombudsman ise idarenin eylem ve işlemleri hakkında halkın yakınmalarını ve başvurularını kabul eden ve bunları inceleyip sonuca bağlayan kişi ya da kurum anlamına gelmektedir (Sezen, Bozkurt ve Ergun, 1998: 185).

Ülkemizde böyle bir kuruma ihtiyaç duyulduğu yaygın bir biçimde ileri sürülmüş ve nihayet 2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri ile T.B.M.M. Başkanlığı'na bağlı olarak idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri incelemek üzere Kamu

Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçili Kurumu Kanunu yürürlüğe girmiş ve T.B.M.M. tarafından bir Başdenetçi ve Denetçiler seçilmiştir.

Ayrı bir idari rejim yani İdare hukukunun uygulandığı, dolayısı ile idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin hukuk denetiminden geçebildiği bir sistemde, Kamu Denetçiliği kurumunun kendisine yüklenen toplumsal ve akademik anlam ile beklentileri karşılayıp karşılayamayacağı ilerleyen zamanda görülecektir.

3.4.2.6. Uluslar arası Denetim

Denetim türlerinden olan uluslar arası denetim günümüz dünyasında karşılıklı bağımlılık ve uluslar arası kurumlar eliyle yürüyen dünya sisteminden denetim sürecinin de bağımsız kalamayacağının bir göstergesidir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin rolü, Uluslar arası anlaşma ve sözleşmelerin anayasamızdaki bağlayıcılığı hem genel anlamda hükümetin hem de dar anlamda kamu kurumlarının eylem ve işlemlerinin ülke dışından kurumlar eliyle denetlenmesini gündeme getirmiştir.

Hukuk devleti ve insan hakları açısından evrensel standartların ülkemizde uygulanması sonucunu doğuran uluslar arası denetim izdüşümleri bu anlamda faydalıdır. Ancak, kendi iç hukukumuzda doğrudan düzenlemeler yapabilmek gelişmişliğin de göstergesi olacaktır.

4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS YÖNETİMİ VE DENETİMİ

Soğuk savaşın sona ermesi ve ideolojiler temelindeki çatışmaların etkisini kaybetmesi ile 1980’li yıllardan itibaren artan bir şekilde dünyada her alanda hızlı gelişmeler yaşanmaya başlamıştır. Özellikle ekonomi alanında ‘devlet’e karşı ‘piyasa’nın yüceltildiği bu dönemde, zihinlerin geri planında sosyalizme karşı beslenen olumsuz düşüncelerden en çok ‘devlet’ ile ilgili konular ve kavramlar etkilenmiştir. Kamu yönetiminin başarısızlıkları da bu sürecin hızlanmasında ve kamuoyunun desteğini almada ayrı bir ivme oluşturmuştur.

Yüzeyde ve çoğu kez söylem düzeyinde de devletin ekonomik alandan çekilmesi, özelleştirmeler, yeniden yapılanma adımları ile kamu yönetimi ve devletle

ilgili kavramlarda da değişiklikler meydana gelmeye başlamıştır. Yönetim ile yönetişim, kamu yönetimi ile kamu işletmeciliği gibi kavramsal değişiklikler yüzeyde belli ölçütlerin ön plana çıkmasına neden olsa da bu kavramsal değişiklikte en çok uluslar arası konjonktürün piyasadan yana etkili olması rol oynamıştır. Dolayısı ile yeni kavramlar aslında, temel olarak ‘devlet’i eleştiren ve ‘piyasa’yı yücelten anlamları ihtiva etmektedir.

‘Performans denetimi’ kavramının ortaya çıkma nedenlerinden bir tanesinin de yukarıda bahsedilen ve 1980’ler sonrası ‘piyasa’dan yana olan uluslar arası konjonktür olduğu akılda tutulmalıdır. Temeldeki bu yapıyı vurguladıktan sonra teknik olarak; kamu yönetiminde görülen başarısızlıkların artarak devam etmesi, teknolojiye ve bilişim alanında yaşanan hızlı gelişmeler, demokrasi alanındaki ilerlemelerle birlikte vatandaşın konumundaki iyileşme, hesap verebilirlik ve mali saydamlık beklentileri, AB üyelik sürecinin ve uluslar arası anlaşmaların getirdiği yenilikler gibi birçok neden 1980’lerde geçerli olan kamu yönetimi anlayışının değişmesi gerektiğini işaret etmiştir.

Dolayısı ile kamu yönetimi ve devlet ile ilgili konu ve kavramlarda görülen ve uluslar arası konjonktürün de yön verdiği değişiklikler temelde iki boyutludur: ideolojik arka plan ve teknik nedenler. Performans denetimi kavramının ortaya çıkışında da bu iki süreç etkili olmuştur. Ancak, ‘denetim’in genel olarak devletin toplumsal ve siyasal yapısındaki temel işlevi göz önüne alındığında performans denetimi kavramının hayati öneme sahip olduğu ileri sürülebilir. Zira bu alan devletin bekası, toplumsal mutabakat ve meşruiyet için temel öneme sahip bir alandır. Ülkede yaşayan herkesin bir şekilde hakkı olduğu kaynakların nasıl kullanıldığının bu temel alanın konusunu oluşturmaktadır.

4.1. Performans ve Performans Denetimi Kavramları

Kavramların daha iyi anlaşılması amacıyla ‘performans’ ve ‘performans denetimi’ kavramları ayrı ayrı incelenmiştir.

4.1.1. Performans Kavramı

Performans kelimesi, İngilizce kökenli ‘performance’ kelimesinin telaffuzuna benzer şekilde Türkçeleşmiş bir sözcüktür. İngilizce’de, birçok anlamının yanında, bir eylemi veya işi başarı ile gerçekleştirme derecesini ifade eder. Dilimizde de benzer şekilde bir anlam ifade eden performans kelimesinde anlam bakımından ‘başarı’ ve ‘uygulama’ vurgusu dikkat çekmektedir. Gerçekleştirilen ‘uygulamaların’ ‘başarı’

derecesi performansa işaret etmektedir. Bu nedenle performans ‘iş başarımı’ şeklinde de ifade edilebilir.

Performans, kişilerle ilgili anlam ifade ettiği gibi örgütlerin başarı düzeyleri ile ilgili de anlam ifade etmektedir. Günümüzde kamu yönetiminin performansı gibi genel alanlarda da kullanılmaktadır. Kişilerin performansı, özel veya kamu örgütlerinin performansı, genel olarak kamu yönetiminin performansı; performans kelimesinin farklı düzeylerdeki görünümünü ve işlevini ortaya çıkarmaktadır.

Literatürde, performans kelimesi birçok kelime ile yan yana kullanılmaktadır. Zira başarı düzeyinin gözlenmesi ve ölçümü kişisel ve örgütsel alanlar başta olmak üzere hemen her alanda önemli bir davranış ve düşünüş biçimi olarak ortaya çıkmaktadır. Performans ile ilgili olarak net bir tanımın oluşamamasının veya konunun çok geniş alana yayılmasının temel nedenlerinden birisi muhtemelen bu davranış ve düşünüş biçimi farklılıklarıdır. Zira değerlendirme ve memnuniyet, özneliğin ön planda olduğu bir alandır. Dolayısı ile yönetim alanındaki kavramlaştırmalarda ve uygulamada performans kavramına yüklenen öznel anlamlardan olabildiğince uzaklaşmak için temel ölçütler geliştirilmelidir.

Performans kavramı; performans denetimi, yönetimi, ölçümü ve değerlendirmesi gibi birçok kavramlaştırmada yer almaktadır. Bunun nedenlerinden birisi de, konu hakkındaki araştırmaların farklı yönleri ortaya çıkarmasıdır. Performans kavramı ile ilgili çalışmalarda performansın, çoğu kez toplam kalite yönetimi, insan kaynakları yönetimi gibi kavramlarla iç içe geçtiği de görülmektedir. Bu nedenle tanım konusunda daha çok çaba harcanmalıdır. Örneğin Nelly (1995; Aktaran: Başat, 2010: 17) ‘performansla ilgili çalışmalarında performansın çok sık tartışılan fakat nadiren tanımlanan bir konu olduğunu’ ileri sürmüştür. Gerçekten de performans denetimi veya yönetimi ile ilgili yayınlarda genel olarak ‘iş başarımı’ tanımının pek dışına çıkılmamakta ve performansın çeşitli boyutlarının anlatılması ile bir tanım ortaya konmaya çalışılmaktadır.

Sınırların net olarak çizilememesi ile birlikte bazı çalışmalarda performans ile ilgili olarak ‘insan kaynakları yönetimi’ anlatılsa da söz konusu bölümün başlığı ‘performans yönetimi’ olarak adlandırılabilir. Bu durum da daha fazla karışıklığa yol açmaktadır.

Sayıştay Kanununun ‘Tanımlar’ başlıklı 2. maddesinde performans, “kamu idarelerince belirlenen hedef ve göstergelere ulaşma seviyesi olarak” tanımlanmıştır.

Performans çalışmalarının ortaya çıktığı özel sektör örgütlerindeki uygulamalarda bile performansın kavramsal tanımı ve ölçümü üzerinde net bir sınır çizmek konusunda tartışmalar yaşanmaktadır. Alan araştırmalarında uygulanan farklı performans ölçütlerinin verdiği çelişkili sonuçlar; güvenilir, gerekli ve yeterli verilerin küçük işletmelerde bulunamaması ve bu işletmelere ait mali bilgilerin yorumlanmasında nesnelliğin sağlanamaması sonucunda öznel değerlendirmeler performans denetiminde kullanılmaktadır (Acar, 1991: 17). Dolayısı ile performansın bir örgütteki varlığı ve değerlendirilmesi için ortada az çok işleyen ve belli ilkeleri olan bir sistemin olması gerekmektedir.

Performans kavramı yönetim biliminde bir işi gerçekleştiren birey, grup ya da kuruluşun söz konusu iş ile ilgili başlangıçta amaçlanan hedefe ne ölçüde ulaşabildiğini nicel (miktar) ve nitel (kalite) olarak anlatan bir kavram olarak tanımlanmaktadır (Baş ve Artar, 1991: 13). Şimşek ve Nursoy (2002: 43) performansı genel anlamda benzer şekilde tanımlasa da söz konusu işletmeler olunca performansın kavramsal tanım ve ölçümünde görüş birliği oluşturulamamasının araştırmacıları zorladığını ileri sürmüşlerdir. Bir iş sisteminde performansı ise belirli bir zaman dilimi sonunda bu sistemden elde edilen, işletmenin amaç ve hedeflerinin başarıma veya gerçekleştirilme derecesi şeklinde algılanan çıktı veya sonuç olarak tanımlamışlardır.

Örgütsel anlamda performans, bir örgütün diğer örgütlere göre veya kendi geçmişine göre daha verimli ve etkili olması şeklinde tanımlanmıştır (Usta, 2010: 34). Söz konusu verimlilik ve etkililik nitel ve nicel olarak ortaya konulduğunda performans ölçülebilmekte, rekabetin ölümcül hale geldiği günümüz örgüt dünyasında performans bilgisi avantaja dönüşmekte, kurumların ve bireylerin başarılı yaşam süreçleri uzamaktadır.

Performans ile ilgili tanımlar incelendiğinde, bir işin gerçekleştirilme sürecinin tüm yönlerinde verimlilik ve etkililik kavramları öne çıkmaktadır. Bu şekilde, hedeflere ulaşma düzeyine etki edecek tüm faktörlerle ilgili bilgi edinilmesi ve sürecin buna göre tasarlanması yukarıdaki tanımlara göre önem kazanmaktadır.

4.1.2. Performans Denetimi

Yönetim sürecinin her alanında görülen değişikliklerin denetim alanına yansması ile performans denetimi kavramı gündeme gelmiştir. Daha çok önde gelen özel sektör kuruluşlarında uygulama alanı bulan performans denetimi uygulamalarının kamu kesimi örgütlerinde ve genel olarak kamu yönetiminde uygulanması ile kamu kesimindeki başarısızlık nedenlerinin azalacağı ve kamu kesiminin rekabet üstünlüğü sağlanmasıyla vatandaşa sunulan hizmetlerin kalitesinin, verimliliğinin artacağı öngörülmüştür.

Performans denetiminin örgütler temelinde uygulanması ile ilgili öneriler yönetim bilimi yazınında göze çarpmaktadır. Temelde özel sektör uygulamalarında kullanılan veya kullanılması önerilen çeşitli yönetsel teknikler, işletmelerin rekabet üstünlüğü sağlamaları, hayatta kalmaları, maliyetlerini azaltmaları ve verimliliklerini artırmaları gibi nedenlerle yönetim bilimi alanında ve dolayısı ile uygulamada öne çıkmaktadır. Günümüzde ‘personel yönetimi’ kavramından ‘insan kaynakları yönetimine’; oradan da ‘stratejik insan kaynakları yönetimine’ geçiş, toplam kalite yönetimi uygulamaları, stratejik planlama anlayışı yönetim bilimi alanındaki ve uygulamadaki hızlı değişimi ortaya koymaktadır.

Ancak tüm bu süreç dikkatle izlendiğinde, konu başlıkları değişse de hep benzer argümanların bu başlıkların altında sıralandığı görülmektedir: karlılık, verimlilik, etkinlik, ekonomiklik, vatandaş memnuniyeti vs. Az çok nüans farklılıkları muhakkak vardır ama söylem noktasındaki değişiklikler işin esasına aynı oranda yansımamaktadır. Değişimin ve rekabetin kuvvetli baskısı nedeni ile yönetim bilimi alanında ve uygulamada köklü dönüşümler devam edecek ve yeni kavramlar ve yaklaşımlar yönetim bilimi alanında kendini gösterecektir. Belki de eski teknikler ve ilkeler bazı makyajlarla tekrar tedavüle girecektir. Dolayısı ile değişim kaçınılmazdır ve her dönemin kendi dili vardır.

Performans denetimi kavramı da bir yönü ile hemen yukarıda bahsedilen değişim-dönüşüm sürecinin yeni bir ürünüdür. Örgütlerle ilgili olarak rekabet üstünlüğünün ve karlılığın artması, performans denetimi ve bu kavramın getirdiği yeni kavramlarla ve yöntemlerle bir kez daha yönetim bilimi alanında öne çıkmaya başlamıştır. Performans denetimi, değerlendirmesi, ölçümü, yönetimi, stratejik performans yönetimi ve tüm bunların özel sektörden kamu kesimine aktarılması

konuları performansla ilgili çalışmalarda sıralanmaktadır. Çoğu kez aynı konular bu başlıklar altında, hatta insan kaynakları yönetimi, stratejik planlama ve toplam kalite yönetimi gibi başlıklar altında da kendisine yer bulmaktadır. Dolayısı ile alanda zaman zaman kavram kargaşası dikkat çekmektedir.

Daha fazla kavram kargaşasına yol açmamak için çalışmamızda performans denetimi kavramı temel alınmaktadır. Performans değerlendirmesi, ölçümü ve yönetimi de performans denetimi ile ilgisi çerçevesinde incelenmektedir.

Finansal göstergeler ve mali denetim, örgütlerin genellikle mevcut halleri ile ve geçmiş dönemleri ile ilgili sayısal bilgiler vermektedir. Söz konusu veriler gelecek dönemle ilgili planlamalar için de kullanılabilir. Ancak mali tablolara yansımayan ve finansal olmayan bazı göstergeler işletmelerin rekabet gücünün artmasında ve geleceğe dair stratejik planlar yapmakta hayati önem taşımaktadır. Üstelik kamu kurumlarında görülen karlılık dışındaki, örneğin sunulan hizmetlerden duyulan memnuniyet, hedefler için bazen finansal tablolar az şey ifade edebilir. Bu durumlarda performans denetimi mali olmayan unsurları da kapsamı bakımından önemlidir.

Performans denetimi, başlangıçta belirlenen hedef ve amaçlara ne ölçüde ulaşıldığının nicel ve nitel olarak ölçülmesi ve raporlanmasıdır. Söz konusu hedefler; kişiler, gruplar, örgütler ve genel olarak kamu yönetimleri hatta siyasi iktidarlar açısından konulmuş olabilir. Bu durumda, her kesim için başlangıçtaki amaç ve hedeflere ulaşılma derecesi performans denetiminin konusunu oluşturmaktadır. Ancak performans denetimi, uygunluk, hukukilik veya mali denetimden farklı olarak verimlilik, etkinlik ve tutumluluk boyutlarını öne çıkarmakta; sadece sonuçlarla ilgilenmek ve sonuçları değerlendirmek yerine tüm süreci söz konusu boyutlar çerçevesinde analiz edip raporlamayı gerektirmektedir. Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk boyutları performans denetiminin ayrılmaz parçalarıdır.

Verimlilik, etkinlik, tutumluluk denetiminden başka; yönetimin denetimi, işlemsel denetim, program değerlendirmesi, yönelimli denetim, faaliyet denetimi, verimlilik denetimi (Avustralya), etkinlik denetimi (İsveç), kavramlaştırmaları performans denetimini tanımlamak amacıyla kullanılabilir. Kaynakların elde edilmesinin ekonomik olup olmadığı, bu kaynakların kullanılmasında verimliliğin sağlanıp sağlanmadığı ve başlangıçta planlanan hedeflerin etkin bir şekilde

gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin incelenmesi performans denetiminin farklı boyutlarını göstermektedir (Kubalı, 1998: 30).

Performans denetiminde, ekonomik faaliyetler ve gerçekleştirilen işlemler üretildikleri sistem ve süreçlerle birlikte değerlendirilmekte ve bulgular ve sonuçlar kanaat ve görüşlerin yerini almaktadır (Kubalı, 1998: 29). Dolayısı ile tekil işlemlerin denetiminden çok, faaliyetlerin ve sistemin denetimi öne çıkmaktadır. Bu şekilde gerçekleştirilen performans denetiminin sonucunda ortaya çıkan raporlar yönetim açısından anlamlı olmaktadır. Zira, yönetim, sistemin ve faaliyetlerin aksayan veya verimsiz yönleri ile mücadele ederek daha verimli bir sistemi kurabilecektir.

Performans denetimi ile ilgili net bir tanım şu şekildedir: “Performans denetimi, yargısal bir faaliyetle sonuçlanmayan, hedef tayini ve planlaması yapılan, tamamen teknik ve objektif olmasına azami özen gösterilen, ilgililerin görüşlerini de içeren, yönetimle ilgili özel noktaları değil, aynı zamanda örgütlenme ve yönetim faaliyetlerini de kapsayan, idarenin siyasi kararlarının eleştiri konusu yapılmadığı, alınan siyasi kararların verimliliğinin, tutumluluğunun ya da etkenliğinin araştırıldığı” (Yörüker ve Gülen, 1992: 65; Aktaran: Okur, 2007: 62) bir denetim biçimidir. Bu tanım, yönetim ve denetim alanına yaptığı vurgu, idarenin siyasi kararlarına olan yaklaşımı ve çizdiği net sınırlar nedeni ile performans denetimini açıkça ortaya koymakta ve diğer tanımlardaki gibi verimlilik, etkinlik (etkenlik) ve tutumluluk boyutlarını öne çıkarmaktadır.

Hukuka uygunluk denetiminde ve mali denetimde, ortada nesnel bilgi, bulgu, belgeler vardır. Dolayısı ile bu denetimi gerçekleştirecek olanlar belli kontrol yöntemleri ile daha kolay değerlendirebilir. Oysa performans denetimi daha çok amaçlara ulaşma derecesi ile ilgilidir ve ortada açık bilgi ve belgeler diğer denetim türlerine göre daha azdır. Dolayısı ile performans denetiminin sonuçları kişiselleşmeye daha yatkındır.

Hukuka uygunluk ve mali denetimde denetimi yapanlar değişse ve birden fazla denetim yapılırsa, çok az temel farklılıklar ortaya çıkacaktır. Zira dayanak olan yasal mevzuat sağlam bir veri kaynağı ve kontrol noktası olarak ortadadır. Bu nedenle performans denetiminde, stratejik planların iyi yapılması, kurumun bilgi ve bilişim sistemlerinin iyi işlemesi, personelin yeterliliği gibi birçok temel altyapının geniş bir katılımı ve akılcı bir şekilde ortaya konması önemlidir. Bu altyapı olmadığı takdirde performans denetimi sorunlu bir alanı ifade edecektir.

4.2. Performans Denetiminin Boyutları

İşletmelerin veya örgütlerin kamu veya özel olması yani mülkiyet durumu onların verimli, etkin ve tutumlu bir sistem kurmalarına engel değildir. Dolayısı ile performans denetimi ile mülkiyet anlayışından çok verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri ön plana çıkmaktadır.

Performans denetimi kavramı ile birlikte neredeyse aynı anda akla verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik kavramları gelmektedir. Bu kavramlar performans denetiminin en önemli bileşenleridir. Bu nedenle bu kavramlar ayrıntılı olarak incelenmiştir.

4.2.1. Verimlilik

Ülkelerin, örgütlerin ve insanların olumlu yöndeki gelişmeleri bir ölçüde verimliliğin izdüşümüdür. Verimlilik, ilerlemeye, karlılığa, ekonomideki ve tüm sektörlerdeki kapasite kullanımının ve istihdamın artmasına ve büyümeye işaret ettiği için yönetim bilimi yazınında ve uygulamada sanayide ve üretimde sıkça işlenen kavramların başında yer almaktadır. Verimlilik, en genel anlamı ile bir üretim sürecindeki çıktılar ile girdiler arasındaki ilişkiyi veya oranı ifade eder.

Verimlilik, İngilizce olan ‘productivity’ ve ‘efficiency’ kelimelerinin karşılıkları olarak Türkçe yazında kullanılmaktadır. Fransızca ‘La productivite’ kelimesine karşılık gelir (Kök, 1991: 35).

Avrupa Verimlilik Ajansı (European Productivity Agency) verimliliği; her bir üretim ögesinin etkili bir şekilde kullanımı, sürekli olarak var olanı iyileştirmeye çalışan bir düşünce tarzı, her şeyin bugün dünden, yarın da bugünden daha iyi yapılabileceği inancına dayanan, değişen koşullar karşısında yeni teori ve yöntemler geliştirerek uyum sağlama çabası olarak tanımlamıştır (Köroğlu, 1993: 3). O halde verimlilik, olumlu yöndeki değişimin ve gelişmenin nüvesidir denilebilir.

Verimliliğin çok çeşitli alanlarda ve yaygın bir biçimde kullanılması, tanım konusunda önemli çalışmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Örneğin OECD’de kurulan bir komisyonun yapmış olduğu bilimsel çalışma sonucunda 1950 yılında yayınlanan ‘Terminologie De La Productivite isimli kitapta verimlilik, “hâsılanın üretim faktörlerinden herhangi birine oranıdır” şeklinde tanımlanmıştır (Kök, 1993: 36).

Verimlilik, mevcut kaynaklardan; araç-gereç-işletme-fabrika-işçilik-malzeme-bilgi ve becerilerden ne ölçüde iyi yararlanıldığını gösteren bir kavramdır (MPM, 1974:1). Teknik olarak yapılan verimlilik tanımlarında; personel sayısı, zaman, ünite sayısı, ağırlık, uzunluk, hacim gibi ‘niceliksel’ ve para miktarı açısından (TL, Yen, Dolar) ‘değer’ verimliliği öne çıkmaktadır. Dolayısı ile farklı verimlilik türlerinin farklı ölçümleri söz konusudur. Ekonomik ve sosyal bir kavram olarak verimlilik ise, çalışma hayatının yanında yaşam kalitesinin ve sosyal refahın da artmasını ve adaletli bir şekilde paylaşımını, çevre ile uyumu, dolayısı ile insanı ve insanın ilgili olduğu tüm sosyal faktörleri dikkate alan bir anlam ifade etmektedir (Köroğlu, 1993: 3-6).

Verimlilik, demokrasi ile dolayısı ile siyaset alanı ile de ilişkilendirilebilir. Örgütlerde karlılık verimliliğin göstergelerinden birisi olsa da, kamu kesiminde kamu tarafından sunulan hizmetlerden duyulan memnuniyet derecesi de bir verimlilik göstergesidir. O halde, teknik anlamdaki verimlilik, siyasal, sosyal ve ekonomik alandaki verimlilik ve kişilerle ilgili verimlilik anlamlı bir kompozisyon içerisinde birleştirilirse ‘verimli’ bir verimlilik ortaya çıkacaktır.

Verimliliği iktisatçılar, üretim ile üretim faktörleri arasındaki ölçülebilir oran olarak tanımlarlarken işletmeciler ise üretim faktörleri yerine üretim girdilerini öne çıkarmışlar ve çıktılarının girdilere oranını verimlilik olarak tanımlamışlardır (İslamoğlu, 1991: 367). Mal ve hizmetlerin üretilmesi için ihtiyaç duyulan ‘üretim faktörleri’ girdileri oluştururken, ulusal ölçekte ‘milli gelir’, sektörler veya işkolları ölçeğinde ise ‘katma değer’ çıktıları oluşturmaktadır (Özçer ve Ilgaz, 1989: 54).

Çıktıların girdilere oranı şeklindeki genel verimlilik tanımları sadece ‘ölçüm’ faaliyeti olabileceklerinden eksik kalmaktadırlar. Oysa verimliliğin artırılması finansman, teknoloji gibi girdilerle birlikte işletmelerdeki çalışanlar, yöneticiler ve işletme sahipleri hatta ülkenin genel yönetimi ile de ilgilidir. Bu yüzden, verimliliğe sadece Taylor tipi mekanik yaklaşımlarla bakmak yanıltıcı olacaktır (Akdemir ve Elmacı, 1994: 12).

Verimliliğin performans sistemi içerisindeki tanımları da Akdemir ve Elmacı’nın tezlerinin doğrulandığını ifade etmektedir. Zira performans denetimi yazınında ‘productivity’ kelimesi yerine ‘efficiency’ kelimesine daha fazla atıf yapılmaktadır. Dolayısı ile insan ve insanla ilgili faktörlerin verimliliği günümüzde anahtar konumuna gelmiştir.

Kaynakların k t olduğu dünyada, bugün yağayanlar ve gelecekte yağayacaklar için ‘yağanabilir bir dünya’nın varlığı, canlı-cansız her türlü kaynağın bu anlamda verimli kullanılması ile mümkün olabilecektir. Bu nedenle, verimlilik bir kültür olarak toplumda yerleğmelidir. Toplumunu oluğturan insanların, kendilerini çevreleyen kültürel çevrenin etkisi ve dayatması ile doğru olan iğleri doğru bir biçimde ger ekleğtirmeleri ile verimlilik kültürü oluğmaktadır (Arkış, 1991: 71).

Verimlilik denetimi, performans denetiminin unsurlarından bir tanesidir. Verimlilik koğullarının iyileğtirilmesi yönetim becerisinin bir fonksiyonudur. Maliyetlerde avantaj, üretimde artış, arge kapasitesi, yenilik, olumlu imaj oluğturma, iğletme içindeki verimlilik koğullarını oluğturmak ve çevreye uyum sağlamak yönetim becerisi ile ilgilidir. Bağarılı olmanın şartı; kusursuz bir yönetim ile buna uygun bir yönetim zihniyeti ve kültürünün varlığıdır ( slamoğlu, 1991: 368).

Gelirlerden giderlerin düőülmesi ile elde kalan artı değeri ifade eden karlılık verimliliğin unsurlarından birisidir. Dolayısı ile karlılık tek başına bir verimlilik ölçütü değildir. Bir  rg t, karlılığı sağlayabilirken verimli bir şekilde  alıőmıyor olabilir. Bu nedenle uzun dönemde rekabet avantajını kullanarak hayatta kalmak için karlılıktan çok verimlilik önem arz etmektedir.

Kamu kesiminde kar ölçütünden ziyade kamu yararı kavramı vatandaşlara sunulan hizmetlerin amacını oluğturmaktadır. Bu durumda, iğletmelerde verimliliği ölçmekte kullanılan teknikler ve karlılık ölçütünden başka, kamu kesimi faaliyetlerinin verimliliğinin nesnel ilkelere göre değerlendirilmesi gerekmektedir. Benzer faaliyetleri ger ekleğtiren kurumlar ile karşılaştırma yapma, aynı kamu kurumunun kendi içerisindeki farklı bölümlerinin birbirleri ile karşılaştırılması, benzer faaliyetleri ger ekleğtiren özel sektör kuruluşları ile karşılaştırma ve kıyaslama yapma, kamu kurumunun geçmiş dönem performansları ile karşılaştırma ve kıyaslama yapma ve kurumun kendisinin belirlediği hedefler kamu kesimindeki verimliliğin ölçülmesinde veya değerlendirilmesinde performans denetiminin bir unsuru olarak kullanılabilir (Okur, 2007: 58-59).

Herhangibir  rg tteki performans ölçümü, analizi veya yönetimi verimin bir türüdür ve şu şekilde formüle edilebilir (Köroğlu, 1993: 44):

$$\text{Performans} = \frac{\text{Standart Değer}}{\text{Gerçekleşen Değer}}$$

Bu formülasyona göre, öncelikle standart değerlerin nesnel bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Gerçekleşen değer de nesnel bir biçimde ölçülmesi ile oranlama yapılacak ve sonuçta performans bir oran olarak ölçülmüş olacaktır.

Verimliliğin ölçülmesi için kamu kesimince sunulan hizmetler ile her bir işletmenin veya örgütün kendi yapılarına ve üretim faaliyetlerine göre ölçütler geliştirilmelidir. Çıktıların girdilere oranı olan verimlilik ölçümünde, girdilerin homojen olmaması ve bazı girdilerin ölçümünün zor olması nedeni ile faaliyetlerin verimliliğini doğrudan ve somut olarak belirleyebilmek için (Tanyaş, 1991: 625);

- Çıktının ölçülmesi,
- Girdinin ölçülmesi,
- Faaliyetlerin performanslarını değerlendirmek için hangi girdi ile hangi çıktının karşılaştırılması gereğinin yönetim açısından en anlamlı olacak şekilde belirlenmesi,
- Ortaya çıkan sonuçların kontrolü mümkün olan veya olamayan faktörler açısından değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kamu kesimince sunulan hizmetlerin verimliliğinin ölçülmesinde ise verimlilik ölçütleri şu şekilde geliştirilebilir:

- Derslik başına düşen öğrenci miktarı,
- Engelli başına düşen sosyal hizmet uzmanı sayısı.

Verimliliğin bir tanımı, etkenlik (etkinlik) ve etkililiği de kapsamı açısından ilginçtir. Buna göre verimlilik; “tüm girdilerin ne ölçüde etken (standartta uygun) kullanıldığı ve tüm çıktıların ne ölçüde etkili (planlanana uygun) üretildiğidir” (Baş, 1994: 97). Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, etkinlik ve etkililiğin sağlanması ile verimlilik sağlanacak ve performans denetimi açısından anlamlı bir birliktelik meydana gelecektir.

4.2.2. Etkinlik ve Etkililik

Performans denetiminin unsurlarının birbirleri ile olan etkileşimi net tanımlamalar yapılmasını güçleştirmekte ve yazında kavram kargaşasına neden olmaktadır. Etkililik, etkinlik ve etkenlik kavramları bakımından da bu kargaşa görülebilmektedir. Performans denetiminin unsurları olarak genellikle ‘verimlilik, tutumluluk ve etkenlik’ kavramları öne çıkmaktadır. Verimlilik, İngilizce ‘productivity’ veya ‘efficiency’ kelimelerinin karşılığı olarak kullanılabilmektedir.

‘Effectiveness’ kelimesinin karşılığı olarak ‘etkililik’ ve bazen ‘etkenlik-etkinlik’ kullanılabilmekte; ‘efficiency’ kelimesinin karşılığı olarak da ‘etkenlik-etkinlik’ kullanılabilmektedir. (Başat, 2010: 25; Kök, 1991: 48; Çevik ve diğerleri, 2008: 9; Özer, 1997: 77-78 ve 87).

Bu durumda ortaya verimli, etkin ve etkili olmayan bir kavram kargaşası çıkmaktadır. Bunun nedenleri üzerinde durmadan çalışmaya devam edecek olunursa; performans denetiminin bir unsuru olarak ‘etkenlik’ kavramının yaygınca kullanıldığı görülmektedir. ‘Etkinlik’ kelimesi de aynı anlamda kullanılmaktadır. ‘Etkinlik’ kelimesinin dil ve anlam açısından ‘etkenlik’ kelimesine göre kullanımının daha kolay olacağı düşünülmektedir. Bu nedenle ‘etkenlik’ kelimesi yerine ‘etkinlik’ kelimesi İngilizce ‘efficiency’ kelimesinin karşılığı olarak çalışmada kullanılmıştır.

Bir faaliyet anlamında genel olarak da kullanılan ‘etkinlik’ sözcüğü; performans ve yönetim yazınında ‘etkin devlet-yönetim vb.’ kullanım avantajına sahiptir. ‘Etkinlik’, etkili ve verimli olmanın derecesini belirten bir Türkçe anlama da sahiptir. Söz konusu zenginlikler ‘etkenlik’ kavramında zayıftır. Ancak, kavramlaştırmadaki belirsizlikler olsa da içerikler genelde benzerdir.

Performans denetiminin bir unsuru olarak etkinlik, bir uygulama sürecinde başlangıçta hedeflenen sonuçla gerçekleşen sonuç arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. 1988 yılında gerçekleştirilen Dünya Verimlilik Kongresi’nde (World Productivity Congress) verimlilik yolu ile performansın sürekli artacağı değerlendirilmiş, performanstaki ilerlemenin nelerin üretileceği veya sunulacağı (effectiveness) ve hangi tarzda, hangi yolla üretilip sunulacağı (efficiency) ile ilgili olduğu vurgulanarak etkililik ve etkinlik tanımları şu şekilde yapılmıştır (Tveit, 1991: 670): etkililik (effectiveness), örgütlenmiş ve düzenlenmiş insan faaliyetinin örgütlerin içindeki veya dışındaki biricik bireysel ve sosyal ihtiyaçları karşılaması için yönlendirilmesi ile ortaya çıkan ve

sunulan mal veya hizmetlerin memnuniyeti ile belirlenen ‘kalite’ anlayışını kapsayan bir kavramdır. Etkinlik ‘efficiency’ ise memnuniyet ölçüsü olan ‘kalite’li mal veya hizmet sunulması için ‘gerekli’ ve ‘yeterli’ olandan fazla kaynak kullanılmayacak bir şekilde faaliyetin gerçekleştirilmesidir.

Etkinlik, iktisadi anlamda mümkün olabilecek en az çaba ve harcama (masraf) ile mümkün olabilecek en çok sonuç elde etme kapasitesi olarak tanımlanırken, ölçme tekniği anlamında çıktıların girdilere oranı olarak tanımlanmaktadır (Kök, 1991: 45).

Ünlü iktisatçı Pareto’dan adını alan Pareto Optimumu (Verimliliği) bir etkinlik kuralıdır. Bir başkasınınkini kötüleştirmeksizin, toplumdaki üretici, tüketici ve faktör sahiplerinden birinin durumunu iyileştirmenin veya mal ve hizmet girdilerinin yeniden tahsisinin mümkün olmadığı, dolayısı ile toplumdaki bireylerden en az birinin refahını azaltmadan diğer birinin refahını artırma imkânının olmadığı Pareto optimumunun gerçekleşmesi için üretimde ve tüketimde etkinliğin sağlanması şarttır (Kök, 1991: 46).

Performans denetiminin bir unsuru olarak etkinlik de aslında benzer anlamlara sahiptir. Gerekli ve yeterli olandan fazla kaynak kullanmadan faaliyetin gerçekleşmesi, firma veya kurum ölçeğinde, mal ve hizmet girdileri ile insan kaynaklarının kullanımının gerekli ve yeterli miktarı aşmamasını ifade eder. Etkililik kavramı ise bir girişimin veya eylemin amaca istenilen ölçülerde ulaştırıp ulaştırmadığını işaret eden ve amacın gerçekleştirilme derecesini ölçüt olarak gösteren bir kavramdır (Karatepe, 2005b: 310).

Yönetim bilimi alanında üne sahip Drucker’ın tanımlamalarına göre (Aktaran; Kök, 1991. 48) etkinlik (effeciency) “işlerin doğru yapılması - doing things right” anlamına gelmekte ve yöneticinin performansının ölçülmesine işaret etmektedir. Effectiveness anlamındaki etkinlik ise “doğru işlerin yapılması – doing the right thing” anlamına gelmektedir. Birincisinde, belli bir ürün elde etmek için girdi-çıktı mekanizması ve kaynakların kullanımı ile işleri doğru yapmak yönetici için bir performans göstergesi olurken, ikincisinde yapılması gereken doğru iş ve metotların gerçekleştirilmesi yönetici için daha elzem olmaktadır. Çalışmamızda ikinci tanım (effectiveness), ‘etkililik’ olarak kullanılmaktadır.

‘Etkinlik’ ile ‘etkililik’ performans denetimi yazınında çoğu kez aynı anlamda kullanılsa da, ‘doğru işleri yapmak’ ve ‘işleri doğru yapmak’ anlatımlarında olduğu gibi bir nüans farkı bulunmaktadır. Bu fark ve tanımlama bazı yazarlarca da kullanılmıştır.

Örneğin Başat (2010: 27-28), etkililiği amaçlara ulaşma derecesi, planlanan sonuçlarla dönem sonunda gerçekleşen sonuçların birbirine ne kadar yakın olduğu ve doğru şeyleri yapmak olarak, etkinliği ise amaçlara ulaşma derecesi, işleri doğru yapmak, üretim için sağlanan girdi ile ne kadar çıktı elde edildiğinin gösterildiği bir performans unsuru olarak tanımlamıştır. Dolayısı ile etkililik biraz daha genel sonuçlarla ilgili iken, etkinliğin somut ve ölçülebilir göstergelerden bahsettiği ileri sürülebilir.

Bir girişimcinin bir proje için para ayırmaya karar verdiği durumda projenin çıktısı o anda belirsizdir. Ancak, projenin tamamlanması ile bir çıktı oluşacaktır. Girişimcinin kararı ilk bakışta ortaya konulan hedefin derecesi ile karşılaştırılır ki bu etkililik ile ilgili olabilir. Etkenlik ise, elde edilen çıktının-sonucun girdiye olan oranıdır; çıktının toplam maliyete oranıdır. Bu şekilde performansın geriye doğru değerlendirilmesinde önemli bir kavramdır (Köroğlu, 1993: 49).

Yazar, söz konusu örneği verimlilik-etkenlik açısından sunsa da; etkinlik ve etkililik ayrımı açısından da örnek faydalıdır. Aslında, verimlilik ile etkililik de çoğu zaman eşanlamlı kullanılabilmektedir. Örnek derinleştirilecek olursa, başlangıçta girdi miktarı belirlidir, ancak çıktı henüz belli değildir. Söz konusu girdileri ileri görüşlü bir yöneticilik becerisi ile ‘doğru şeyleri yaparak’ sürdürmek ‘etkililik’ ile ilgili iken, bu süreç sonunda meydana gelen çıktıların, girdilerin ‘doğru şeylerin yapılması’ ile oluşması ise ‘etkinlik’ ile ilgilidir. O halde etkililiğin yönetim vizyonunu temsil eden bir kavram olarak yöneticiler açısından daha önemli olduğu ileri sürülebilir. Etkinlik ise performans denetiminin bir unsuru olarak daha çok anlam ifade etmektedir.

Fındıklı’nın (1994: 261) effectiveness ve efficiency kelimelerini Türkçeleştirmeden yaptığı tanımlamalar da etkinlik, etkililik ayrımını ve bu kavramların verimlilikle ilişkisini benzer şekilde ortaya koymaktadır. Effectiveness, kullanılan isangücü ve ekipmanların maliyetinden çok istenen sonucun elde edilmesiyle ilgili olan; yani üretim sürecindeki maliyetlere bakılmaksızın sonucun gerçekleşmesidir. Efficiency ise sözkonusu sonucun en az kaynak kullanılarak elde edilmesidir. Burada, belirli girdilerle sonuç arasında oranlama yapılarak değerlendirme yapılır. Bu iki kavramın bir araya gelmesi ile de verimlilik oluşur. Yazarın yaptığı tanımlamadaki effectiveness kelimesi etkililik, efficiency ise etkinlik olarak Türkçeleştirilmelidir.

Kanada Kapsamlı Denetim Vakfı’nın gerçekleştirdiği araştırma sonucunda, etkinlik konusu ile ilgili hüküm vermeye yardımcı 12 nitelik geliştirmişlerdir.

Performans denetiminin diğer unsurları olan verimlilik ve tutumluluğu da kapsayan bu nitelikler şöyledir (Kubalı, 1998: 39):

Yönetim düzenlemeleri; örgütün hedeflerinin, programlarının bileşenlerinin veya faaliyet serilerinin açık ve uyumlu olması ve örgütün planlarında, yapısında, yetki dağılımında ve karar verme süreçlerinde tam olarak yansıtılma derecesidir. Diğer deyişle, her çalışanın yapılmakta olan işin anlamını kavrayıp kavramadığı, örgütün değişik seviyelerinde açık bir yönlendirmenin verilip verilmediği ile bunların algılanıp algılanmadığı soruları bu yönetsel nitelik ile ilgilidir.

İlgi; faaliyetlerin amaçlarla ve durumun gerekleriyle ilgili olup olmadığı ve programların, sistemlerin ve işlemlerin de anlamlı olma derecesi bu nitelik ile alakalıdır.

Uygunluk; yönetim sürecinde; programlar, fonksiyonlar ve prosedürler için harcanan çaba düzeyinin örgütün hedefleri ve durumun gereklerine uygunluk derecesini ifade eder. Konulara önemine göre, ne az ne de çok, çaba harcanıp harcanmadığı bu ilke kapsamındadır.

İstenen sonuçlara ulaşma; başlangıçta belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleştirilme derecesi ile güçlü ve zayıf yönleri belirleme bu ilke ile ilgilidir.

Kabul; hizmetten yararlananların, tüketicilerin ya da programın son kullanıcılarının memnuniyet derecesini ifade eder.

İkincil etkiler; beklenen veya beklenmeyen, istenen veya istenmeyen; olumlu veya olumsuz diğer önemli sonuçların ortaya çıkma derecesini ifade eder.

Maliyetler ve üretkenlik; maliyetler –girdi- ve çıktılar –ürün- arasındaki ilişkiyi ifade eder.

Duyarlılık; örgütün değişen koşullara uyum sağlayabilme derecesini ifade eder.

Mali sonuçlar; süreç sonunda, gelirlerin maliyetleri ve aktiflerin pasifleri karşılama derecesini ifade eder.

Çalışma ortamı (örgüt iklimi); örgütün çalışanlarına kendilerini geliştirme ve başarı için uygun iş atmosferi sağlayıp sağlamadığı, var olan çalışma ortamının motivasyonu ve bilgi paylaşımını geliştirmeye uygun olup olmadığı bu ilkeyle ilgilidir.

Varlıkların korunması; personel, taşınmaz mallar, kayıt ve bilgiler gibi önemli değerlerin korunma derecesini ifade eder.

İzleme ve raporlama; performansla ilgili anahtar konuların ve fonksiyonların belirlenme, raporlanma ve titizlikle izlenerek yönlendirilme derecesini ifade eder.

Hangi kurum veya kişi açısından performans denetimi uygulanacaksa, söz konusu 12 ilke, esnek bir şekilde yani söz konusu kişi yahut kuruma uygun olanların kullanılması ve yeni eklemeler yapılması ile uygulanmalıdır.

Herhangi bir örgütte örneğin satışların etkinliği ölçülecekse;

Net Satış Hâsılatı

Satışların Etkinliği =

Planlanan Satışlar

şeklinde bir formül kullanılabilir. Ortaya çıkacak oran etkenliği gösteren bir performans göstergesi olacaktır. Söz konusu örgütün tahminlerinde ne derecede başarılı olduğu, uygulanan üretim ve satış politikasının performansının değerlendirilmesi için bu oran önemli bir göstergedir (Akal, 1992: 46).

Herhangi bir örgütte, daha çok yönetsel alanda anlam ifade eden etkililik ile ilgili amaç, sistem ve yararlılık yaklaşımları dikkat çekmektedir. Amaçların planlanan şekilde gerçekleştirilmesi için tüm kaynakların seferber edilmesi amaç yaklaşımını; sistemin başarılı olarak hayatını sürdürebilmesi sistem yaklaşımını ve örgütün kendisinden yarar bekleyen kişilere ve sisteme karşı ne derece yararlı olabildiği de yararlık yaklaşımını ifade etmektedir (Başaran, 1998: 110-111).

Dolayısı ile etkililiğin ölçülmesinde de bu üç yaklaşıma göre stratejiler belirlenebilir. Örgütte üretilen ürünlerin nicelik ve niteliklerinin başlangıçta planlanan hedeflerle karşılaştırılması (etkinlik olarak da ifade edilebilir) amaç yaklaşımıyla, girdi ve çıktılarının değerlerinin karşılaştırılması ve bu sürecin sistemin tüm unsurları için

anlam ifade etmesi sistem yaklaşımıyla ve örgütten yarar bekleyenlerin doyumlarının ölçülmesi de yararlılık yaklaşımı ile ilişkilendirilebilir (Başaran, 1991: 112).

Sonuç olarak, Etkinlik (etkenlik) ve etkililik ile ilgili iktisat, işletme ve endüstri mühendisliği alanları başta olmak üzere ilgili olunan alan yazını ile uyumlu çok çeşitli tanımlamaların yapıldığı ve bazı durumlarda da eşanlamlı kullanımların olduğu görülmektedir. Bu tanımlamalardan, performans denetiminin unsurları olarak özel veya kamusal, küçük veya büyük, mal üreten veya hizmet üreten örgütlerin özelliklerine göre disiplinler arası bir yaklaşımla yararlanılmalıdır.

4.2.3. Tutumluluk

Tutumluluk (economy-ekonomiklik), kaliteden vazgeçmeden, asgari girdi kullanılması ile çıktı elde edilmesidir. Verimlilik ve etkinlik ilkesi ile birlikte performans denetiminin temel öğelerinden biridir.

Tutumluluk ölçütü daha çok girdilerle ilgilidir. İnsan, para, üretim araç-gereçleri gibi girdileri oluşturan kaynakların uygun miktarda ve kalitede, uygun yerde ve zamanda en uygun maliyetle elde edilmesi tutumluluktur (Kubalı, 1998: 33). Herhangi bir mal ve hizmet üretiminde, kaliteden uzaklaşmadan asgari düzeyde kaynak kullanılması gerekmektedir. Bunun yanında, gerekli ve yeterli kaynağı kullanmak olarak da tanımlanan etkinlik ve kaynaklardan ne ölçüde iyi yararlanıldığını gösteren verimlilik ile birlikte tutumluluk performans denetimini anlamlı kılmaktadır.

Tutumluluk aynı zamanda bir davranış biçimi de olduğundan günlük hayatta sık kullanılan bir kavramdır. Ülke yönetimleri sözkonusu olduğunda da, yaşanan ekonomik krizlerle birlikte, tutumluluk hem genel kamu yönetimi için hem de vatandaşlar için teşvik edilmektedir. Yönetim bilimi anlamında, mal ve hizmet üretimi aşamasında günlük hayattakine benzer bir şekilde, örgütler bir tutumluluk kültürü oluşturmalıdır. Bu şekilde kıt kaynaklar verimli ve etkin kullanılacaktır. Dolayısı ile tutumluluk, verimlilik ve etkinliğin aynı zamanda bir öncülüdür denilebilir.

Tutumluluk;

Net Satış Hasılatı

Satışların Ekonomikliği =

Ticari maliyet/Toplam girdi maliyeti/
Mal ve Hizmet Satışları Maliyeti

şeklinde formüle edilebilir. Burada net satış hâsılatı; ticari maliyet, toplam girdi maliyeti veya mal ve hizmet satış maliyetinden herhangi birine oranlanabilir. Dolayısı ile payda da duruma uygun maliyet verileri kullanılabilecektir. Girdilerin, ‘ticari maliyetler’den daha yüksek düzeyde artması karlılığa yol açacak ve bu anlamdaki bir artış verimliliği de artıracaktır (Akal, 1992: 44).

Satışlarla maliyetlerin ilişkilendirildiği yukarıdaki formüller sonucu ortaya çıkan oranlar, üretim politikası yanında, genel yönetim, satış politikaları ve Pazar koşullarının etkilerini değerlendirmeye yarayan birer performans göstergesi olacaktır. Paydaya ‘mal ve hizmet satışları maliyeti’ konulduğunda ortaya çıkacak oran ise üretime yönelik yorumlanmalıdır. Paydaya ‘ticari maliyet’ veya ‘toplam girdi maliyeti’ konulduğunda ortaya çıkacak oran; üretimin yanında araştırma ve geliştirme, pazarlama ve finansman politikalarını da içeren bir değerlendirmeyi imkânlı kılacaktır (Akal, 1992: 44). Bu şekilde, performans denetiminin bir unsuru olarak ekonomiklik kullanılabilmektedir.

4.2.4. Performans Denetiminin İlişkili Olduğu Diğer Boyutlar

Yönetim alanındaki gelişmelerle birlikte; verimlilik, etkinlik ve tutumluluk denetiminden başka çeşitli kavram ve yaklaşımlar da performans denetimi ile ilişkilendirilebilmektedir. Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ölçütleri ile ilgili genel ilkeler az çok oluşmuş olsa da, performans denetimi ile ilişkilendirilen diğer kavramların performans alanıyla olan ilişkisi net değildir. Buna rağmen, performans denetimi çalışmaları yapılırken; kalite, toplam kalite yönetimi, insan kaynakları yönetimi, yenilik, stratejik planlama gibi kavramlar ve yaklaşımlar akılda tutulmalıdır.

Kalite; ürün, hizmet yahut süreçle ilgili olarak; tüketiciler ya da hizmetten yararlananlarca belirlenen ihtiyaçların karşılanması ile ilgili özelliklerdir (Şimşek ve Nursoy, 2002: 16). Performans denetimi ile ilişkisi bakımından, müşteriler veya hizmetten yararlananlarca belirlenen ilkeler ile bu ilkelere erişmek için yapılanlar ve erişme derecesi önem kazanmaktadır. Söz konusu ilkelere uygunluğun araştırılması ve ayrıca verimlilik, etkinlik ve tutumluluk (VET) denetiminin yapılması ile ürün kalitesi artacaktır.

Toplam Kalite Yönetimi; minimum maliyetle maksimum müşteri tatminine ulaşmak için, örgütün canlı-cansız bütün üyelerinin; süreçlerin, hizmetlerin, ürünlerin ve örgüt kültürünün iyileştirilmesi şeklinde tanımlanabilir (Şimşek ve Nursoy, 2002: 21). Toplam kalite yönetiminin performans denetiminden ziyade performans yönetimi kavramı ile ilişkisi vardır. Zira toplam kalite yönetimi ile uyumlu bir performans yönetim sistemi kurulduğunda VET öğeleri işlerlik kazanacaktır. Performans denetimi de bu sistemin bir parçası olarak işleyecek ve sistemin gelişerek devam etmesine katkı sağlayacaktır.

İnsan Kaynakları Yönetimi; girdilerin içerisinde en anlamlı, en işlenebilir ve sürekli geliştirilebilecek ‘insan’ unsurunun stratejik bir değerde olduğunu belirtir. Sistemin temeline insanı alır ve gelişmenin anahtarı olarak insanı olumlu şekilde kullanır. Performans denetimi ile ilgisi bakımından, bir girdi ve kaynak olan insandan verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde yararlanılmasını ifade eder. Performans yönetimi açısından ise insan kaynakları yönetimi neredeyse bu kavram ile aynıdır denilebilir. Zira performans yönetim sisteminin temelinde de insan unsuru yer almaktadır. Çalışma yaşamının kalitesinin İKY kapsamında artırılması ile uygun çalışma ortamı sağlanacak, çalışanların motivasyonu artacak ve etkin bir örgütsel yapı ortaya çıkacaktır.

Yenilik (Innovation); yenilik, günümüzde ‘innovasyon’ şeklinde de yaygınca kullanılan bir kavramdır. Önceleri teknoloji alanında kullanılırken hizmet sektörü için de kullanılmaya başlanmıştır. Yenilik, ürünler ve hizmetler açısından yeni bir şeyler ortaya koymak veya ürün ve hizmetlerin yapım veya gerçekleştirilmesindeki yöntem veya metotlarda bir değişiklik yapmaktır (Pennathur, 1991: 470). Bu şekilde bilginin gücü ürünlerde, yönetim stratejilerinde veya kamu hizmetlerinin sunumunda somut faydaya dönüşebilecektir. Yönetimin karar verme sürecinde bu ilkenin varlığı ile birlikte verimlilik artabilecektir. Yenilikçilik, performans ölçütlerinden birisi olarak düzenlendiği takdirde, örgütlerin rekabet avantajı artacaktır.

Amaçlara Göre Yönetim; örgütün veya kurumların hedeflerini belirleme, bu hedeflere ulaştıracak faaliyet planlarını hazırlama, faaliyetler arasındaki eşgüdümü sağlama, bu faaliyetleri denetleme ve buna göre sonuçları değerlendirme görev ve sorumluluğunun yöneticiye verildiği, bireysel hedeflerle kurumsal hedeflerin uyumlaştırıldığı bir yönetim biçimidir (Eren, 1998: 473). Amaçlara göre yönetim

yaklaşımı, hedeflerin veya performans ölçütlerinin belirlenmesi anlamında stratejik planlamanın, hedeflere ulaşma derecesinin ölçülmesi anlamında da performans denetiminin temellerini oluşturmaktadır.

Amaçlara göre yönetim daha çok yöneticilere hitap eden, yukarıdan aşağı, sonuç odaklı ve kırtasiyeciliğin fazla olduğu bir yaklaşım iken, günümüzde performans yönetimi kurumdaki tüm çalışanlara yönelik ve tüm çalışanların ortak katıldığı esnek bir süreç içerisinde, çıktılar (sonuçlar) kadar girdilerin de önemli olduğu hem bireysel hem de kurumsal hedeflere odaklanan ileri bir aşamayı temsil etmektedir (Armstrong, 2009: 27).

Stratejik Planlama; teorik temellerinin ‘amaçlara göre yönetim’ yaklaşımı çerçevesinde atıldığı; örgüt yöneticilerinin, örgütün günlük faaliyetlerini sürdürmek için harcadıkları çabanın örgütün ana amacını gerçekleştirmek için atacağı adımları engelleyebileceğinden hareketle uygulamanın ve kontrolün planlandığı disiplinli bir çalışmadır (Erkan, 2008: 7-8).

Daha çok özel sektör kuruluşlarında öne çıkan bu yaklaşım, kamu kesimindeki iyi yönetim arayışları çerçevesinde Türkiye’de de uygulanmaya başlanmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanununda kamu idarelerinin; 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 hazırlayacakları düzenlenmiştir.

Daha çok ‘etkililik’ unsuru ile ilgili olan bu yaklaşım, amaçların ve performans göstergelerinin belirlenmesi, gerçekleştirmelerin bu göstergelerle karşılaştırılmasını ifade etmekte ve performans denetiminin unsurları olan VET ölçütleri kadar önem arz etmektedir.

Kıyaslama, yüksek performansa erişmek için en iyi uygulamaların araştırılarak bilinçli bir şekilde uygulanması sürecidir (Saruhan ve Yıldız, 2009: 187). Karlılıktan ziyade kamu yararı kavramının görüldüğü kamu kesiminde, verimliliğin arttırılmasında ve ölçülmesinde kullanışlı bir yaklaşımdır.

Yönetim süreci planlama, örgütlenme, yöneltme ve kontrol aşamalarından oluşmaktadır. Yönetim bilimi ve özellikle işletme yönetimi; hukuk, ekonomi, mühendislik, psikoloji, sosyoloji, istatistik ve matematik bilimleri ile etkileşim içerisinde olan geniş bir alandır. Dolayısı ile performans denetimi konusunda da hem işletme yönetimi alanındaki klasik ve güncel kavramlar ve yaklaşımlar hem de işletme yönetiminin etkilendiği bilim alanlarının kavramları karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle çağdaş yaklaşımların klasik yaklaşımlar ile birlikte değerlendirilerek performans denetiminin uygulanması sırasında kullanılması faydalı olacaktır.

4.3. Performans Değerlendirmesi ve Ölçümü

Performans denetimi kavramı yerine performans değerlendirme ve ölçümü kavramları da kullanılmaktadır. Çalışmada yazındaki kavramlar arasındaki anlam farklarına dikkat çekmek amacıyla söz konusu kavramlar ayrı başlıklar altında en çok işaret ettiği anlamlar vurgulanarak açıklanmıştır.

4.3.1. Performans Değerlendirmesi

Örgütlerde performansı ölçmek ve örgüt performansını artırmak için geliştirilen çeşitli modeller incelendiğinde, hemen hemen her modelin değişmez stratejik unsuru olarak insan faktörü öne çıkmaktadır. Çalışanlar, örgüt performansının artırılmasında anahtar konumundadırlar. Örgütlerdeki performansın varlığı ve geliştirilmesi ile ilgili ‘performans ölçümü’ tanımlaması kullanılırken, anahtar konumundaki bireylerin performansının yükseltilmesi için de ‘performans değerlendirme’ kavramı çalışmada kullanılmıştır.

Performans değerlendirme, çalışanların görev başındaki performanslarına değer biçilerek desteklenmesi sürecidir. Hedeflere oranla çalışanların ne kadar iyi performans sergilediklerini görerek erken müdahale fırsatı sağlayan ve periyodik denetimleri kapsayan bir süreçtir (Jordan, 2009: 12). Performans değerlendirme sistemi, değerlendirme sonuçları ile birlikte potansiyellerin ve ihtiyaçların da düzenli olarak kaydedilmesi ile yürütülmektedir (Öztürk, 2009: 27). Bu sistem; çalışmayla ilgili başarıları, başarısızlıkları ve güçlü yönleri tüm yönleri ile değerlendirmeye tabi tutan sistematik bir süreçtir (Helvacı, 2002: 158).

Hedeflere göre yönetim yaklaşımının getirdiği anlayış çerçevesinde, her bir kişi için önceden belirlenmiş olan hedeflere ulaşmak performans değerlendirme sistemini de

beraberinde getirmiştir. Örgütlerde, örgütsel performans ölçümü ile ilgili çalışmalardan daha çok bireylerin konulan hedeflerle ilgili göstermiş oldukları performansları ilgi konusu olmaya başlamıştır. Sürecin devam etmesi ile birlikte hem bireysel performans hem de örgütsel performans ile ilgili çeşitli aşamalar kaydedilmiştir.

Performans değerlendirme sistemi, kariyer planlama, ücretleme, eğitim, işten çıkarma, iş dizaynı, ödüllendirme gibi insan kaynakları yönetiminin alt sistemleri ile ilgili temel bilgileri sağlamaktadır. Bu alt sistemlerdeki başarılı, doğru ve adil uygulamalar için kurallara bağlı kalınarak uygulanmış bir performans ölçüm sistemine ihtiyaç duyulmaktadır (Kaymaz, 2009: 3).

İşletmedeki insan kaynağının rakip firmaların insan sermayesine göre daha fazla değer meydana getirip getirmediği ve insan kaynağının kendisini sürekli bir biçimde geliştirerek yenilemeye devam edip etmediği konuları insan kaynakları yönetiminin temel sorunlarıdır. Performans değerlendirme sistemi bu anlamda insan kaynakları yönetiminin anahtarı konumundadır (Kaymaz, 2009: 82).

Performans değerlendirmesi sisteminin başarılı olması için insanların değerlendirmeyi ciddiye almaları ve sistemin objektifliği temel öneme sahiptir (Luecke, 2010: 114). Luecke (2010: 101) performans değerlendirmesini, genellikle yıllık olarak yapılan, çalışanın kendisi ile ilgili konulan hedeflere ne derece ulaştığını anlamaya yarayan ve nihai amacı; kişisel hedefleri karşılıklı konuşmak, olumlu performansı motive etmek, yapıcı geribildirimde bulunmak ve nitelikli bir gelişme için gerekli ortamı sağlamak olan resmi bir yöntem olarak tanımlamıştır.

Bireysel performansın ölçülmesi ya da değerlendirilmesinde çeşitli güçlükler yaşanmaktadır. Çalışanın bir ‘insan’ olması ve ‘insan’ın teknik ve davranışsal başarı düzeyinin belirli zaman dilimi içerisinde net ve tartışmasız bir biçimde ortaya konması çok güçtür (Kaymaz, 2009: 3).

Performans değerlendirme yaklaşımının uygulanmasında (Öztürk, 2009: 28-29, Kaymaz, 2009: 3);

- Teorik düzeyde hazırlanan performans değerlendirme sisteminin uygulamada yeterince hayata geçirilememesi,

- Performans değerlendirme çalışmalarının yöneticilerden ziyade personel bölümünün mülkiyetinde olması şeklindeki algılamının olumsuz etkisi ve subjektif değerlendirmeler,
- Yöneticilerin sistemi gereksiz görmeleri ve değerlendirmede objektiflikten uzaklaşmaları,
- Performans değerlendirmenin yönetim sürecinin doğal ve gerekli bir adımı olarak görülmemesi,
- Performans değerlendirmesinde belirlenen hedeflerin örgüt hedefleri ile uyumlu olmaması,
- Sistemden kısa sürede fayda beklenmesi,
- Değerlendirmelerin ve geribildirim zamanında yapılamaması,
- Değerleme ölçütlerinin değerlendirilenlerce kabul görmemesi ve değerleyenlerce yanlış anlaşılması,

şeklinde görülen olumsuzluklar neticesinde geleneksel performans değerlendirme sistemi eleştirilmiş ve bu alanda yeni yaklaşımlar ortaya çıkmıştır.

Luecke (2010: 103-114) performans değerlendirmesinin etkin olabilmesi için sekiz aşamalı bir süreç önermiştir:

- *Hazırlık* aşamasında, yöneticiler ve çalışanlar geçmiş dönemlerdeki uygulamaları da dikkate alarak değerlendirmeler yaparlar.
- *Performans değerlendirme toplantısı* aşaması gerçekleştirilir.
- *Hem iyi hem de kötü performansın tanımlanması* aşamasında, insan davranışları ile görev ilişkileri arasındaki bağ kurulur.
- *Performans boşluklarının nedenleri* aşamasında, çalışanların hedeflere ulaşamamasının nedenleri araştırılır.
- *Performans boşluklarının giderilmesi* aşamasında spesifik hedefler, zaman çizelgesi, atılacak adımlar ve gerekli eğitim-koçluk tanımlarının yapıldığı planlar yapılır.
- *Performans hedeflerinin yeniden değerlendirilmesi* aşamasında üzerinden uzun zaman geçtiği için hedefler tekrar incelenir.

- *Kayıtlara geçirme*, tüm aşamalarla ilgili olan bir adım olup her türlü toplantı ve süreçlerin kayıt altına alınmasını vurgular.
- *Takip aşaması* son aşamadır.

Çalışanların performanslarının puanlanması ve derecelendirilmesi şeklindeki yaklaşımlar yerini çok boyutlu performans değerlendirme sistemlerine bırakmıştır. Sadece yöneticilerin değerlendirici olduğu tek boyutlu sistemlerde objektifliğin sağlanamayacağı ve çalışma ortamındaki doğal ve davranışsal süreçlerin yeterince gözlenemeyeceği varsayımları karşısında 360 derece performans değerlendirme sistemi gündeme gelmiştir.

360 derece performans değerlendirme yönteminde, performansı değerlendirilen çalışanın çevresi ile görevi gereği ilişkide bulunduğu herkes performans değerlendirme sisteminde aktif olarak rol almaktadır. Bu şekilde çalışan kendi çevresi ve ilişkide olduğu kişiler karşısında bir farkındalığa bürünmekte, daha geniş bir gruptan geribildirim alabilmekte ve değişim için motive olabilmektedir. Bu yöntemde geribildirim çok yönlü olduğundan gerçekçidir (Bayram, 2006: 51-52).

Çalışan ile aynı ortamı paylaşan mesai arkadaşlarının gözlemlerinin alındığı 360 derece performans değerlendirme sisteminde, değerlendirilen kişi ile birlikte çalışmanın nasıl bir durum olduğu ve bu kişinin güçlü ve zayıf yönleri ortaya çıkmaktadır. Tek bir kişinin bakış açısına göre şekillenen geleneksel sisteme göre birçok kişinin gözlemleri devreye girmektedir (Luecke, 2010: 105). Günümüzdeki karmaşık iş süreçlerinin çok boyutluluğu performans değerlendirme sisteminde de çok boyutluluğu gerektirmektedir.

Performans değerlendirme sisteminin uygulanacağı kurumlarda kurumsallaşmanın tamamlanmış olması gerekmektedir. Şeffaf bir kurumda, eğitimli personellerle ve açık hedeflerle bu sistem başarıyla uygulanacaktır. Tüm çalışanlar hep birlikte kurumsal hedefler yönünde çalışacaklar ve bu süreçte kendileri de gelişecektir. Ancak; kurumsallaşma sağlanamamışsa, eğitim düzeyi yüksek değilse, performans yönetim sistemi etkin bir şekilde kurulmamışsa bu yöntem yarardan çok zarar getirecektir. Dedikodu kültürünün ve kayırmacılığın hâkim olduğu ortamlarda, kurumsal hedefler de açık değilse bu sistem kurumu terörize edebilir. Bu nedenle tüm gereklilikleri sağlanıp etkin bir şekilde uygulanmalıdır.

4.3.2. Performans Ölçümü

Performans denetimi bir örgütteki faaliyetlerin genel olarak verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu ile ilgili sonuçlar vermektedir. Dolayısı ile kurumsal faaliyetlerin, çıktı ve sonuçların, hedeflerin gerçekleşme derecelerinin incelenmesi ve verimliliğin, etkinliğin ve tutumluluğun sistemli bir şekilde denetlenmesidir. Performans ölçümü ise her bir performans göstergesinin (ölçüt) zaman, miktar, kalite veya maliyet açısından hangi ölçüler kullanılarak ve hangi yöntemle, nasıl ölçüleceğinin tanımlanması ve bu tanımlamalara göre performansın ölçülmesidir (Çevik ve diğerleri, 2008: 17).

Performans ölçümü, üretim sürecinde veya hizmetlerin ve işlemlerin yerine getirilmesinde başarılı olup olunmadığının bir program çerçevesinde tarafsız bir şekilde ölçülmesi yöntemidir (Yüreğir ve Nakıboğlu, 2007: 545).

Müşterileri ve paydaşları da dikkate alan bir anlayışa göre de performans ölçümü “başarılı organizasyonların nasıl yönetildiğini değerlendirmek, müşteriler ve diğer paydaşlar tarafından verilen değeri ortaya koymak” şeklinde tanımlanmaktadır (Başat, 2010: 95).

Performans ölçüm sistemi, öz olarak; “karar almak ve bu kararları icra etme sürecine destek olmak ve koordine etmek maksadıyla bir kurumun içerisinde bilgi toplanması işlemidir” şeklinde tanımlanabilir (Von Schwalkwyk, 1998: 124; Aktaran: Usta, 2010: 41). Teknik olarak performans ölçümü; kurum tarafından kullanılan kaynakların, üretilen ürün ve hizmetlerin, ulaşılan sonuçların takip edilmesi için düzenli ve sistematik bir biçimde veri toplanması, bunların analiz edilmesi ve raporlanması sürecidir (Yörüker ve Diğerleri, 2003: 9).

Yönetim, VET’i gerçekleştirci düzenlemeler yapmaktan sorumlu iken, uygulama sürecinde tekil olarak program veya faaliyetlerin sonucunda ortaya çıkan ürünlerin veya hizmetlerin (çıktı), başlangıçta belirlenen hedeflere uygunluğunun ölçümünden kurum içinden veya dışından olan uzman bağımsız denetçiler sorumludurlar (Özer, 1997: 96).

Performans ölçümü; çalışmada, performans denetiminin bir parçası olarak kurgulanmış ve kullanılmıştır. Alandaki kavram kargaşasından uzaklaşmak adına, performans denetimi ile performans ölçümü eşanlamlı olarak kullanılmamış ve bu şekilde bir nüans farkına dikkat çekilmiştir.

Performans ölçümü, örgütlerdeki veya kurumlardaki ‘örgütsel’ performans denetimi ile ilgili iken *performans değerlendirmesi* ise ‘bireysel’ performansın ölçülmesi, değerlendirilmesi ve artırılması ile ilgilidir denilebilir.

‘Performans değerlendirmesi’, örgütsel performansla ilgili ölçüm sonuçlarının değerlendirilmesi anlamına da gelmektedir. Aynı şekilde bireysel performansla ilgili ‘performans ölçümü’ kavramı da kullanılabilir. Çalışmada, örgütsel performansın ölçülmesi ve bireysel performansın değerlendirmesi şeklinde bir ayırım yapılmıştır. Bu nedenle ilk olarak bireysel performansın denetlenmesi ve artırılması ile ilgili olarak performans değerlendirme sistemi açıklanmış, ardından da daha çok örgütsel düzeydeki performansın denetlenmesi ve yükseltilmesi ile ilgili olan performans ölçüm modelleri irdelenmiştir. Performans ölçüm modellerinin değerlendirilmesi ile tüm bu süreçlerin yönetileceği performans yönetimi kavramına yer verilmiştir.

4.4. Örgütsel Performansın Ölçümü İle İlgili Modeller

Örgütlerde, üst yönetimin insan kaynakları birimi ile birlikte yürüttüğü performans yönetim sisteminde, örgütün amaçlarına etkili, verimli ve ekonomik bir yöntemle ulaşip ulaşmadığını kontrol etmek ve süreçte var olan problemlerin tespit edilerek örgütsel hedeflere ulaşmak amacıyla stratejik hamleler yapmak için örgütsel performansın ölçülmesi gerekmektedir.

Performans ölçümü, örgütün başlangıçta belirlediği hedeflere ulaşma derecesini verimlilik, etkinlik ve tutumluluk temelinde araştıran önemli bir yönetim aracı olarak işlev görmektedir. Çünkü performans ölçümü yolu ile elde edilen bilgi ve bulgular;

- Hedefimiz nedir?
- Arzuladığımız ve elde ettiğimiz sonuçlar nelerdir?
- Başarılı olduğumuzu nasıl anlarız?
- Bu başarıları verimli, etkili ve tutumlu bir biçimde mi elde ediyoruz?
- Ürettiğimiz hizmetler müşterilerimizi ve paydaşlarımızı ne ölçüde memnun ediyor?

şeklindeki soruların cevabını arayan üst yöneticilere yapacakları stratejik değerlendirmelerde önemli katkı sağlamaktadır (Yörüker ve diğerleri, 2003: 9).

Örgütlerde performans ölçümü ile ilgili zaman içerisinde çeşitli modeller geliştirilmiştir. Bu modeller, ülkeden ülkeye farklılıklar içerdiği gibi aynı ülke içerisinde farklı örgütlerde de farklılıklar içerebilir. Her ülkenin ve her örgütün kendine özgü bir örgütsel kültürü ve amacı vardır. Bu nedenle performans denetimi literatüründeki modeller de bu açıdan değerlendirilmeli; bu modellerin örgütlerin stratejik hedefleri ve kapasitelerine göre güncellenmeleri gerekmektedir.

Örgütlerde üst yönetimin karar alma sürecinde, performans yönetim sürecinin bir parçası olarak verilerin belli yöntemlerle toplanması ve işlenmesi sonucunda ortaya çıkan bilgiler örgütün tüm stratejisi ile ilgili hayati öneme sahiptir. Bu denli önemli olan performans ölçümü konusu ile ilgili literatürde, 1880'lerin sonlarından 1980'lere kadarki dönemde etkili olan ve kar, verimlilik ve yatırımın geri dönüşümü gibi mali ölçümlere ağırlık veren bir yaklaşım hâkim olmuştur. 1980'lerden sonra tüm dünyada artan rekabet koşullarının getirdiği TKY ve kaliteye vurgu yapılarak karlılığın artırılması, bilgisayarla bütünleşmiş üretim, tam zamanında üretim gibi gelişmeler geleneksel yani finansal performans ölçümlerinin yetersiz kalmasına yol açmış ve yeni performans ölçüm modelleri geliştirilmeye başlanmıştır (Başat, 2010: 39-40).

Sadece finansal yöntemlerle yapılan performans ölçümleri, muhasebe verilerine dayanan ve işletmelerin içine ve dışına yönelik hazırlanan raporlar ve bu raporların analizinden oluşmaktadır. Maliyet ve hacim-kar analizleri, bütçeler ve standart maliyet uygulamaları gibi yönetim muhasebesi teknikleri işletme içi raporlama ile ilgiliyken; dış çevrenin ve hissedarların firmayı değerlendirmeleri için hazırlanan raporlar da işletme dışı ile ilgilidir. Her ne kadar göreceli işletme performansından çok aktif karlılık, özsermaye karlılığı ve hisse başına kazanç gibi kesinleşmiş işletme performansını göstermesi açısından avantajlı olsa da, finansal yöntemlerle yapılan performans ölçümleri teorik olarak işletmenin ortaya çıkardığı 'değer'in ölçülmesinde tek başına yeterli olmamaktadır (Çanakçıoğlu ve Demirbaş, 2009: 217-218).

Geleneksel performans ölçütleri, kısa dönemli olmayı teşvik etmeleri, stratejik odaktan yoksun olmaları, lokal optimizasyonu teşvik etmeleri, sürekli gelişme yerine varyans minimizasyonunu teşvik etmeleri, dış odaklı olmamaları açılarından eleştirilmişlerdir (Yüreğir ve Nakıboğlu, 2007: 547).

Toplam kalite yönetimi ilkeleri olan kalite ve müşteri odaklılık, yenilikçilik, çevreye ve sektöre katkı gibi finansal olmayan unsurların da ölçülüp değerlendirilmesi

ve bu süreçte gelişen teknolojiden de yararlanılması ile çok boyutlu performans ölçüm sistemleri gelişmiştir. Bu gelişme aşağıdaki tabloda görülebilir (Swamy, 2002: 44-47; Aktaran: Coşkun, 2007: 6):

Tablo 4.1. Performans Ölçümünün Gelişimi

Yıllar	Odak Nokta	Önemli Gelişmeler
1960'lı yıllar	Finansal	Muhasebe kazançları Yatırım getirisi Hisse başına kazanç Net bugünkü değer
1970'li yıllar	Finansal	Muhasebe kazançları Yatırım getirisi Artık değer
1980'li yıllar	Finansal / Yönetsel	Birim maliyetler Faaliyet karları Katma bütçeler Nakit akışları
1990-1999	Finansal/Finansal olmayan	Performans karnesi Ekonomik katma değer Faaliyet tabanlı maliyetleme
1999-2000	İnternet Esaslı Performans ölçütleri	İnternet sayfasına giriş sayısı Görülen sayfa sayısı İlk defa siteye giren ziyaretçi sayısı

Kaynak: (Swamy, 2002: 44-47; Aktaran: Coşkun, 2007: 6).

Daha fazla üretim ve daha yüksek kar hedefinin görüldüğü geleneksel yönetim anlayışı, artan rekabet koşulları karşısında yetersiz kalmış ve tedarikçiler, devlet, endüstri ve müşterilerin tatminini de örgüt hedeflerine dâhil eden yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Maliyet muhasebesi esaslı ve daha çok finansal göstergelere dayalı performans ölçümü anlayışı da bu süreçte yetersiz kalmış; sürekli gelişen ve değişen çevre koşullarına uyum sağlamak için tek boyutlu yani finansal göstergelere dayalı performans ölçümü yerini çok boyutlu performans ölçümü sistemlerine bırakmıştır. (Elitaş ve Ağca, 2006: 344-345).

Örgütsel performansın ölçümü ile ilgili geliştirilen veya kullanılan, geleneksel finansal göstergelere dayalı tek boyutlu ölçümden farklılık gösteren modeller; Dengeli Ölçüm Kartı (Balanced Scorecard) ve Strateji Haritaları, Kumanda Paneli Yöntemi (Tableau de Bord), Maddi Olmayan Varlıkların İzlenmesi Modeli, Skandia Kılavuzu Modeli, Mükemmellik Modeli, Performans (SMART) Piramidi, Sonuçlar ve Belirleyiciler Modeli, Sink ve Tuttle Modeli, Medori ve Steeple Modeli, Paydaş Temelli Performans Ölçümü (The Stakeholder Card) Modeli, Performans Prizması, Kalite Temelli Performans Ölçümü, Kuantum Performans Ölçüm Modeli, modelleri olarak sıralanabilir. Çalışmada, literatürde sıkça anılan belli başlı modeller incelenmiştir.

4.4.1. Dengeli Ölçüm Kartı (Balanced Scorecard) ve Strateji Haritaları

Finansal göstergelerin yanı sıra finansal olmayan göstergeleri de dikkate alan performans ölçüm modellerinden en önemlisi dengeli ölçüm kartıdır (balanced scorecard). Kavramı literatüre 1992 yılında Kaplan ve Norton kazandırmıştır. Kavramın Türkçeye çevrilmesi ile ilgili Coşkun (2006: 135); ‘Başarı Karnesi’, ‘Denge Kontrol Paneli’, ‘Dengeli Çetele’, ‘Dengeli Değerleme Kartı’, ‘Dengeli Not Defteri’, ‘Dengeli Performans Değerleme Tablosu’, ‘Dengeli Performans Ölçüm Cetveli’, ‘Dengeli Puan Cetveli’, ‘Dengeli Puan Kartı’, ‘Dengeli Skor Kartı’, ‘Dengeli Skor Kartı’, ‘Dengeli Sonuç Kartı’, ‘İşletme Karnesi’, ‘İşletmelerde Dört Boyutlu Performans Ölçümleme Sistemi’, ‘Kurum Karnesi’, ‘Kurumsal Karne’, ‘Kurumsal Performans Karnesi’, ‘Kurumsal Performans Yönetimi’, ‘Ölçüm Kartı Tekniği’, ‘Performans Karnelemesi’, ‘Performans Kontratları’, ‘Puankartı’, ‘Strateji Karnesi’, ‘Toplam (Dengeli) Başarı Göstergesi’, ‘Verimlilik ve Başarı Karnesi’ olmak üzere 25 farklı tercüme-tanım tespit etmiştir.

Bunun yanında, ‘Dengeli Başarı Karnesi’, ‘Dengeli Başarı Göstergesi’ ve doğrudan ‘balanced scorecard’ terimi de kullanılmaktadır (Eroğlu, 2011: 105). Çalışmada ‘balanced scorecard’ın karşılığı olarak ‘dengeli ölçüm kartı’ (DÖK) kullanılmıştır. Kaplan ve Norton’un (2006) dengeli ölçüm kartı modelini geliştirdikleri çalışma olan ‘Strateji Haritaları; Gayri Maddi Varlıkları Sonuçlara Dönüştürmek’ isimli kitabının Türkçe baskısında bu kavram kullanılmıştır. Bu şekildeki tercüme kavramın anlamını en iyi şekilde yansıtmaktadır. Zira ‘balanced’ vurgusunun anlamı da Türkçeye aktarılmış olmaktadır.

Kaplan ve Norton (1996: 3), bilgi çağında rekabet etmenin üretim yapan sektörlerde ve büyük oranda da kamu hizmeti, iletişim, finans, sağlık ile ilgili endüstriler ve ulaşım gibi hizmet sektöründe eski yöntemlerle mümkün olmadığını; başarı için bu sektörlerdeki organizasyonların yeni yetenekler elde etmeleri gerektiğini çünkü fiziksel ve ölçülebilir maddi varlıkları yönetmekten daha çok maddi olmayan varlıkların stratejik bir biçimde yönetilmesi ile rekabet gücünün artacağını ileri sürmüşlerdir.

Dengeli ölçüm kartı ile örgütlerin stratejik hedefleri performans ölçütleri şeklinde formüle edilmekte, bu şekilde örgütün performansı planlanmakta, izlenmekte ve geribildirimlerle yeniden yönlendirilmektedir.

Kaplan ve Norton (1996: 7-8), geleneksel finansal muhasebe sistemlerinin daha çok geçmiş dönemle ilgili veriler sunduğunu, firmanın gayri maddi değerlerinden olan yüksek kaliteli ürün ve hizmet, motive olmuş ve yetenekleri geliştirilmiş çalışanlar, hızlı tepki veren ve tahmin edilebilen bir örgüt içi süreç perspektifi ve tatmin olmuş ve sadık müşterileri dışladığını ileri sürmüşler ve geleneksel finansal muhasebe modeli ile gayri maddi değerlerin sentezinden oluşan dengeli ölçüm kartı modelini tasarlamışlardır. Finansal göstergeler geçmiş ile ilgili bilgiler verirken, gayri maddi değerler ise işletmenin vizyon ve stratejisinden kaynaklanan gelecekteki performansla ilgili ölçütler sunmaktadır.

Dengeli ölçüm kartı ile işletmenin misyonu ve stratejisi ölçülebilir amaçlara ve performans ölçütlerine dönüşmektedir. Kavramdaki ‘dengeli’ vurgusu (balanced), paydaş ve müşteriler için olan dışsal ölçütler ile kritik işletme içi süreçler, yenilik ve büyüme ile ilgili olan içsel ölçütler arasındaki dengeyi ifade etmektedir. Aynı zamanda bu ‘denge’ geçmiş çabaların sonuçlarını gösteren ölçütlerle geleceğe ilişkin performans

ölçütleri arasındaki dengeyi ifade etmektedir. Son olarak ‘ölçüm kartı’ (scorecard); nesnel ve kolayca sayıya dökülen çıktı ölçütleri ile öznel ve performans kaynaklı çıktı ölçütleri arasındaki ‘denge’ dir (balanced) (Kaplan ve Norton, 1996: 10). Dolayısı ile kavramın Türkçeleştirilmesinde anlam kaybı olmaması için akademik alanda ‘dengeli ölçüm kartı’ kavramının kullanılması faydalı olacaktır.

Dengeli ölçüm kartı modeli; finansal boyut, müşteri boyutu, iç süreç boyutu ve öğrenme ve büyüme boyutu olmak üzere dört boyuttan oluşmaktadır. Bu model, taktiksel veya operasyonel bir ölçüm sisteminden ziyade vizyona dayalı ‘stratejik yönetim sistemi’dir. (Kaplan ve Norton, 1996: 10).

Finansal boyut, örgütün uyguladığı strateji sonucunda ortaya çıkan maddi sonuçları; hissedar değeri, yatırımın geri dönüşü, karlılık, gelir artışı, birim başı maliyet gibi geleneksel finansal ifadelerle tanımlar (Kaplan ve Norton, 2006: 32).

Müşteri boyutu, müşterilerin maddi olmayan değerleri ile örgütün değerleri arasındaki uyumlaştırma ile ilgilidir. Örgütün rekabet edeceği pazar ve müşteri profiline göre müşteri tatmini, müşterinin muhafaza edilmesi, müşteri karlılığı, yeni müşteri-pazar kazanma gibi ölçütler çerçevesinde stratejiler belirlenir ve uygulanır (Başat, 2010: 71).

İç süreç boyutu, finansal boyut ve müşteri boyutu ile ilgili belirlenen strateji ve hedeflere ulaşmada örgütün faaliyet sürecinde hangi yöntemlerle ilerlemesi gerektiği hususu ile ilgilidir. Arge yatırımları ile yeni ürünlerin geliştirilmesi veya hâlihazırdaki ürünlerin üretim tekniklerinde yapılacak yeniliklerle ürünlerin ve hizmetlerin geliştirilmesi; operasyonların, müşterilerin, yenilik süreçlerinin ve düzenleyici ve sosyal süreçlerin yönetilmesi bu boyutla ilgilidir.

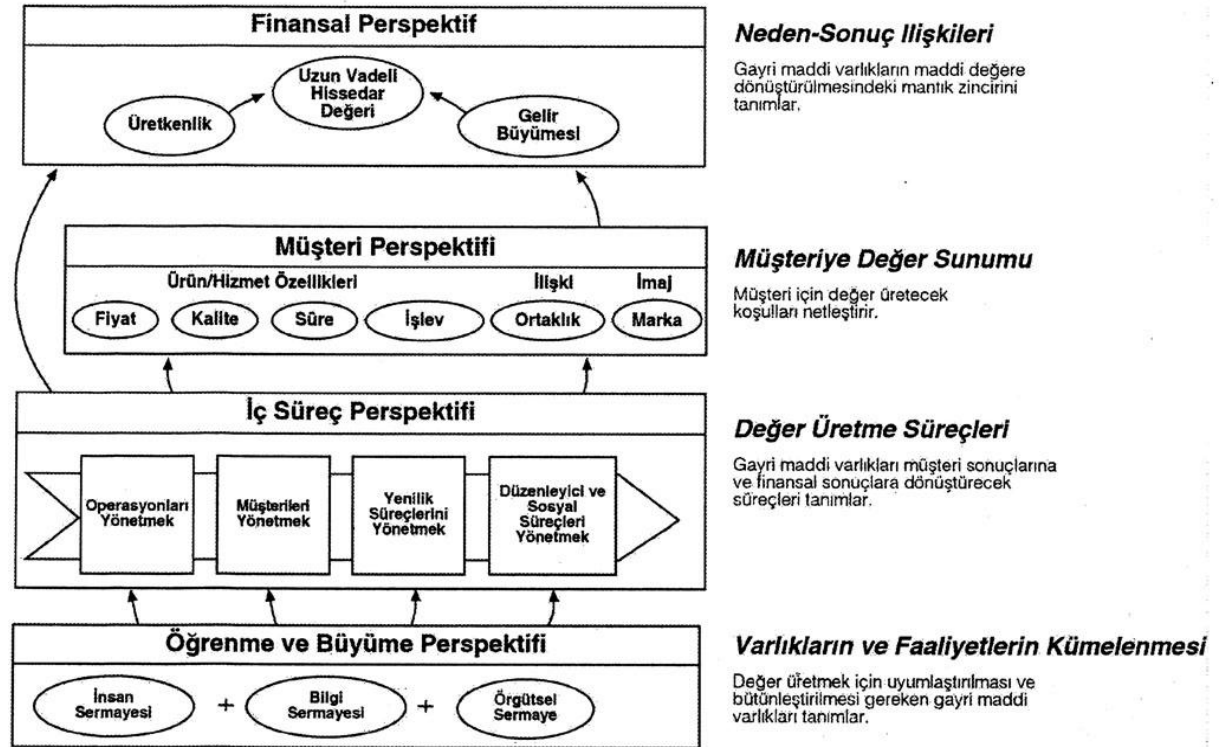
Öğrenme ve büyüme boyutu, yenilik ve değer oluşturan iç süreçlerin desteklenmesi için hangi işlerin (insan sermayesi-çalışanların becerileri ve bilgi düzeyleri), hangi sistemlerin (bilgi sermayesi- bilgi sistemleri ve teknolojik altyapı) ve nasıl bir ortamın (örgütsel sermaye-örgüt kültürü, takım çalışması, bilgi yönetimi) gerekli olduğu ve bu gayri maddi varlıkların birleştirilmesi ve iç süreçlerle uyumlaştırılması ile ilgili bir boyuttur (Kaplan ve Norton, 2006: 34). Bu boyut, sürekli öğrenen bir örgüt yapısının kurulması ve gayri maddi kaynakların en etkili şekilde kullanılması ile ilgili olduğundan örgütün ilerlemesinin ve aynı zamanda dengeli ölçüm kartı modelinin motoru konumundadır.

Kaplan ve Norton, 1992 yılında dengeli ölçüm kartı modelini geliştirmişler ve çeşitli örgütlerde uygulamışlardır. İlerleyen yıllarda dengeli ölçüm kartı modelinde çeşitli ilerlemeler yaşanmıştır. Kaplan ve Norton da bu sistemi geliştirmişler ve strateji haritaları ile dengeli ölçüm kartını birleştirmişlerdir.

Kaplan ve Norton (2006: 9-10), gayri maddi varlıkların ölçümünü geliştirmek için önerilen dengeli ölçüm kartının, örgüt stratejisinin tanımlanmasında ve uygulanmasında kullanışlı bir araç olduğunu görmüşler ve dengeli ölçüm kartındaki dört boyutun birbirlerinden bağımsız dört farklı boyuttaki performans ölçütleri olarak değil; her bir boyut için belirlenen amaçlar arasındaki bir neden-sonuç ilişkisi olarak görülmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir.

Böylece, örgütün genel stratejisini oluşturan bileşenler arasındaki neden-sonuç ilişkilerinin görsel bir tablosu olarak strateji haritaları ortaya çıkmakta ve bu haritalar sayesinde yöneticilere yeni bir görüş açısı kazanmaktadır. Aşağıdaki çizimde dengeli ölçüm kartı strateji haritası görülmektedir (Kaplan ve Norton, 2006: 33):

Çizim 4.1. Dengeli Ölçüm Kartı Strateji Haritası

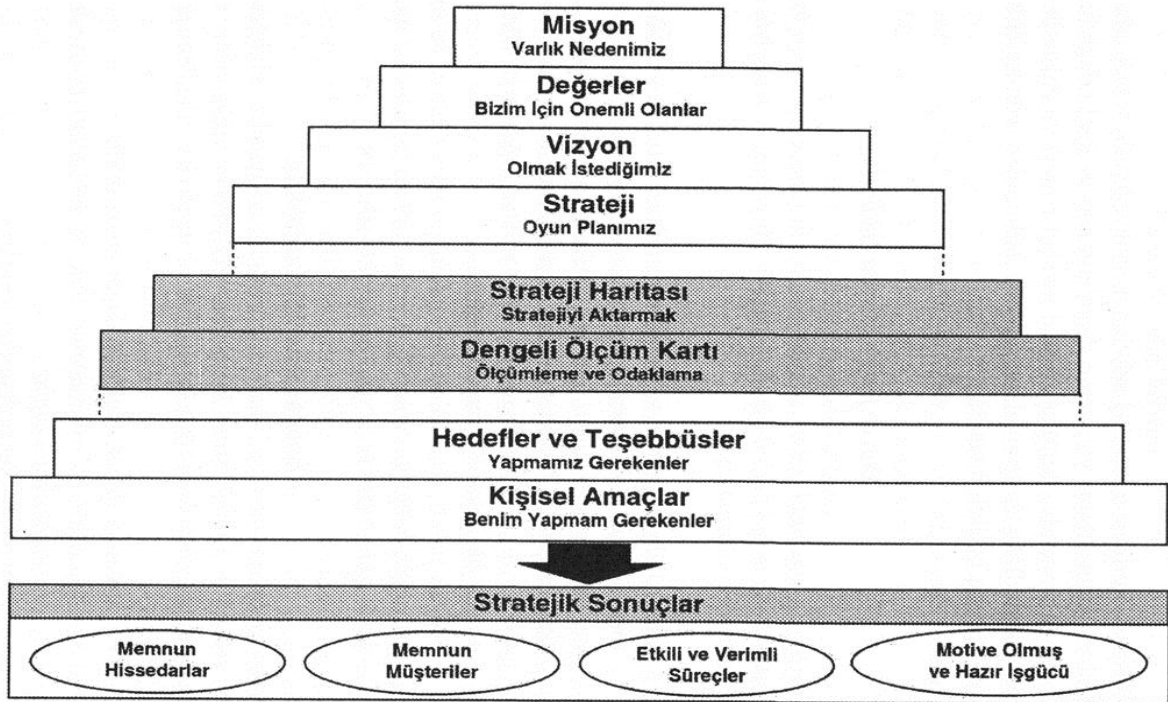


Kaynak: (Kaplan ve Norton, 2006: 33).

Dengeli ölçüm kartı çerçevesinde, finansal sonuçlara ulaşmak için hedef müşteri kitlesinin tatmin edilmesi gerekmektedir. Müşterilerden ‘satış’ ve ‘sadakat’ elde etmek için müşteri değer teklifi tanımlanmalıdır. İç süreçler boyutunda müşterilere sunulacak değerler üretilir. Son boyutta da iç süreçleri destekler ve stratejinin temelini oluşturur. Bu şekilde dört boyut birbirine bağlanır ve strateji haritası ortaya çıkar. Strateji haritasının oluşmasıyla örgüt kimin için ve nasıl bir değer üreteceğini netleştirir (Kaplan ve Norton, 2006: 34).

Kaplan ve Norton’a (2006: 34) göre strateji, misyon ve vizyonla ilgili bir kavramdır. Örgütün varlık nedenini ifade eden misyon kendisine eşlik eden çekirdek değerlerle birlikte kolay kolay değişmez. Olmak istenilen yeri ifade eden vizyon daha somut bir çerçeve sunar ve net bir gelecek resmi çizer. Bu vizyon çerçevesinde, dış ve iç koşulların getirdiği değişken durumlarla birlikte zaman içerisinde gelişip değişen stratejiler oluşturulur. Bu stratejiler strateji haritaları ile aktarılır ve dengeli ölçüm kartı ile ölçümleme ve odaklama gerçekleştirilir. Bu süreç sonunda da stratejik hedeflere ulaşılır. Bu yapı aşağıdaki çizimde gösterilmiştir (Kaplan ve Norton, 2006: 35):

Çizim 4.2. Bir Değer Üretim Sisteminin Parçası Olarak Dengeli Ölçüm Kartı



Kaynak: (Kaplan ve Norton, 2006: 35).

Dengeli ölçüm kartının uygulanması aşamasında birbirini izleyen dört aşama vardır. Buna göre (Kaplan ve Norton, 1996: 10-17):

Strateji ve vizyonun açıklığa kavuşturulması aşamasında; ölçüm kartı sürecinde öncelikle üst yöneticilerin de katılımı ile işletmenin genel stratejilerinden somut stratejik hedefler belirlenir. Bu süreçte müşterilerin beklentileri ile mali hedefler öncelikle dikkate alınır. Sonra, işletme içerisindeki süreçlerle ilgili ölçütler ve amaçlar belirlenerek öğrenme ve gelişme boyutlarına odaklanılır.

Stratejik amaç ve ölçütlerin duyurulması aşamasında; örgütün stratejik hedeflere ulaşması için belirlenen stratejik amaç ve ölçütlerin başarılması gerektiği hususu tüm çalışanlara her türlü iletişim kanalı ile iletilmekte, ödüllendirme sistemi ile ölçüm kartı arasında bağ kurulmaktadır.

Planlama, hedef tespiti ve stratejik adımlar atma aşamasında; işletmeyi vizyonlar çerçevesinde dönüştürecek üç ila beş yıllık hedefler üst düzey yöneticilerce belirlenir. Meydana gelecek çıktılarla ilgili sayısal hedefler konulur. Bu hedefleri başarmak için örgüt içi süreçler, çalışanlar, müşteriler çerçevesinde gerekli düzenekler kurulur ve gerekli kaynaklar tahsis edilir. Ölçüm kartına mali ve mali olmayan kısa dönemli hedefler işlenir.

Stratejik geribildirim ve öğrenme sistemlerinin geliştirilmesi aşamasında ise dengeli ölçüm kartı ile stratejik öğrenme çerçevesi iç içe girer. Bu aşama, dengeli ölçüm kartının uygulanmasındaki en önemli aşamadır. Strateji temelli öngörüler, hedefler bu aşamada test edilerek sonraki uygulamalar için yeni stratejiler belirlenmektedir.

Tüm aşamalarda, alabildiğince fiziksel ve zihinsel katılımı en geniş şekilde sağlayarak dengeli ölçüm kartı sistemi kurulmalıdır. Sürekli başarı için sürekli gelişen ve sürekli öğrenen bir örgüte ihtiyaç vardır. Dengeli ölçüm kartı da sürekli gelişmenin dengeli ve stratejik bir şekilde sürmesinin motor kuvvetidir.

Dengeli ölçüm kartının uygulamaya konulması ile ilgili olarak yukarıda anlatılan dört aşama gerçekleştirilmelidir. Bu aşamaların her biri için yeterli süre ve kaynak ayrılmalıdır. Dengeli ölçüm kartı uygulamasında aşama aşama yapılması gerekenler sırasıyla ve gerekli sürelerin belirtilmesiyle performans karnesi kurulum aşamasının nasıl yapılacağı da belirlenmiştir.

Buna göre, faaliyet gösterilen sektör ile ilgili ayrıntılı çalışmalar yapmakla süreç başlamakta ve bunun için yaklaşık 1-2 aylık bir süre öngörülmektedir. Daha sonra sırasıyla vizyon netleştirilmeli, katılımlı bir şekilde ölçüm boyutları belirlenmeli, vizyon bu boyutlara göre alt konulara ve stratejik amaçlara uyarlanmalı, önemli başarı unsurları tanımlanmalı, ölçütler dengeli ve neden-sonuç ilişkilerini açıklayıcı şekilde belirlenmeli, en üst düzeydeki dengeli ölçüm kartı oluşturulmalı, bir veya iki aylık bir sürede organizasyondaki birimler için dengeli ölçüm kartının düzenlenmeli, hedefler oluşturulmalı, hareket planı geliştirilmeli ve dengeli ölçüm kartı uygulanmaya başlanmalıdır (Goran, Roy ve Wetter, 1999: 48-49; Aktaran: Coşkun, 2007: 146).

Performans ölçümü ile ilgili olarak yazında ve uygulamada sıkça karşılaşılan dengeli ölçüm kartı modeli ile ilgili eleştiriler de bulunmaktadır. Bu eleştiriler (Coşkun, 2007: 83-85):

- Performans ölçütlerinin belirlenmesinde temel hedefler yerine ölçülmesi kolay hedeflerin tercih edilmesi,
- Dengeli ölçüm kartı ile ilgili bilgilerin örgütün tüm birimlerinde tam olarak duyurulamaması,
- Faaliyet sonucunda ortaya çıkan çıktı ölçümlerinin sonuçlarının yöneticiler tarafından, kendi sonuçlarını yansıtmadıkları gerekçesi ile kabul edilmemesi,
- Dengeli ölçüm kartı uygulamasında finansal boyuta diğer boyutlardan daha çok önem verilerek dengeli bir uygulamanın yapılamaması,
- Dengeli ölçüm kartı ile ödüllendirme sistemi arasında tam bir bağ kurulamaması,
- Örgüt stratejisi ile performans ölçütleri arasında tutarlı bir bağ kurulamaması, ölçümlerin yanlış yapılması ve performans boyutları arasında neden-sonuç ilişkilerinin yüzeysel kurulması,
- Hedeflerle yönetim yaklaşımının uygulanmasında eleştirilen insani ilişkilerin ihmal edilmesi ve örgütün sadece bir kısmına uygulanabilmesi hususlarının dengeli ölçüm kartında da devam etmesi,
- Performans ölçütlerinin sayısal olarak ifade edilmelerindeki zorluklar,

Sözkonusu eleştiriler strateji haritalarının dengeli ölçüm kartı ile birlikte uygulanması ile kısmen azalmıştır. Her örgüt kendi kapasitesi ve becerisi nispetinde bu

modelden yararlanarak tutarlı bir misyon, vizyon ve strateji belirleyip, ondan sonra bunları stratejik amaçlara dönüştürebilir. Dengeli ölçüm kartı modeli ile de stratejik amaçların gerçekleşme dereceleri artırılabilir.

4.4.2. Kumanda Paneli Yöntemi (Tableau de Board)

Dengeli ölçüm kartı ortaya çıkmadan çok önce Fransa’da dengeli ölçüm kartının temel mantığı olan finansal ölçütlerin yanında finansal olmayan ölçütleri de içeren, işletmenin hedeflerine ulaşma derecesi hakkında sonuçlar veren bir süreçtir.

Kumanda paneli yöntemi, üretim süreçlerini iyileştirme çalışmaları sonucunda mühendislikle ilgili ölçütlerin kullanılmasıyla oluşmuş bir yöntemdir. Daha sonraları bu yönteme bütçe ile ilgili ölçütler eklenmiş ve zamanla bu yöntem bir raporlama aracı olarak kullanılmaya başlamıştır. Günümüzde, örgütlerin misyon ve vizyonlarının hedeflere dönüştürülüp izlenmesiyle bu yöntem kullanılmaktadır (Coşkun, 2007: 86). Bir ölçüde dengeli ölçüm kartı ile bu yöntem mantık bakımından benzeşmektedir. Uygulamadaki farklılıklar ise daha çok örgütlerdeki kültürel farklılıklardan kaynaklanmaktadır.

4.4.3. Maddi Olmayan Varlıkların İzlenmesi Modeli

Maddi olmayan varlıkların izlenmesi modeli (Intangible Assets Monitor), maddi varlıkların performansı için ‘maddi net defter değeri’ boyutunu; maddi olmayan varlıkların performanslarına ilişkin ise ‘işletmenin iç yapısı’, ‘işletmenin dış yapısı’ ve ‘bireysel yetenekler’ boyutlarını kullanan ve Sveiby tarafından geliştirilen bir performans ölçüm modelidir. Söz konusu dört farklı boyuttaki performans, ‘büyüme miktarı ve yenilik’, ‘verimliliği sağlama’ ve ‘riski en aza indirme’ kategorilerinde ölçülmektedir (Coşkun, 2007: 89).

Patentler, kavramlar, bilgisayar sistemleri ve idari sistemler işletmenin iç yapısı ile ilgili iken, müşteriler ve tedarikçilerle olan ilişkiler, markalar, şirket imaj ve itibarı işletme dışı yapıyı oluşturmaktadır. Uсталık, eğitim, sosyal beceriler ve tecrübe gibi insanların biricik, kendine özgü yetenekleri ise bireysel yetenekler boyutu ile ilgilidir. Tüm bu unsurları ile ‘maddi olmayan varlıkların izlenmesi modeli’ insan kaynakları sistemi ile olan güçlü ve anlamlı ilişkisi nedeni ile oldukça faydalıdır (Demir ve Taşkın, 2008: 1701-1702).

4.4.4. Skandia Kılavuzu Modeli

Skandia kılavuzu (Skandia Navigator-SK) modeli, Skandia şirketinde entelektüel sermaye yöneticisi olarak çalışan Leif Edvinson tarafından 1991 yılında; finansal boyut, müşteriler, süreçler, yenileme-geliştirme ve insan boyutlarından oluşan dinamik ve bütüncül (holistik) bir entellektüel sermaye raporlama modelidir (Demir ve Taşkın, 2008: 1698). Modelin merkezinde ‘insan’ vardır (Coşkun, 2007: 89).

Entelektüel sermaye; insan sermayesi, yapısal sermaye ve müşteri sermayesinden oluşmaktadır. Tüm bu alanlarda yeni ve artı bir değer oluşturma potansiyeli olan bilgi ve fikirler entelektüel sermaye yönetimi altında sistemleştirilmektedir. SK modeli, finansal boyuta ek olarak müşteriler, süreçler, yenileme-geliştirme ve insan boyutlarında; işletme içerisinde yıllık olarak 30’un üzerinde gösterge ile tüm örgütün büyümesine ve gelişmesine imkân veren bir modeldir (Demir ve Taşkın, 2008: 1699).

4.4.5. Mükemmellik Modeli

Performans ölçüm modellerinden birisi de Mükemmellik modelidir. Mükemmellik modeli, European Foundation For Quality Management’s Business Excellent Model-EFQM yaklaşımının Türkçe literatürdeki karşılığıdır. Bu yaklaşım, kalite yönetimi ve sürekli gelişme yaklaşımları çerçevesinde, Avrupa komisyonunca desteklenen ve Avrupa’da 14 uluslar arası şirketin kar amacı gütmeyen örgütlerde uygulanılması amacıyla geliştirdikleri bir modeldir.

Mükemmellik modeli, örgütlerin hangi noktada olduğunu gösteren, zor ve sıkıntılı yönlerini açığa çıkaran ve bunlara uygun çözüm önerileri sunan bir yönetim sistemidir. Kuruluşların yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin, politika ve stratejilerinin, çalışanların ve tüm kaynakların uygun bir liderlik anlayışıyla yönetilmesini ve her kesimin memnuniyetini amaçlar (Başat, 2010: 77).

Model, ‘liderlik’, ‘politika ve strateji’, ‘çalışanlar’, ‘İşbirlikleri ve kaynaklar’, ‘süreçler’, ‘müşterilerle ilgili sonuçlar’, ‘çalışanlarla ilgili sonuçlar’, ‘toplumla ilgili sonuçlar’ ve ‘temel performans sonuçları’ olmak üzere 9 farklı kriterin birbirleri ile ilişkilerine dayanan ve her kritere göre oransal bir puanlamanın yapıldığı dinamik bir süreçten oluşmaktadır (Başat, 2010: 80-81).

4.4.6. Performans (SMART) Piramidi

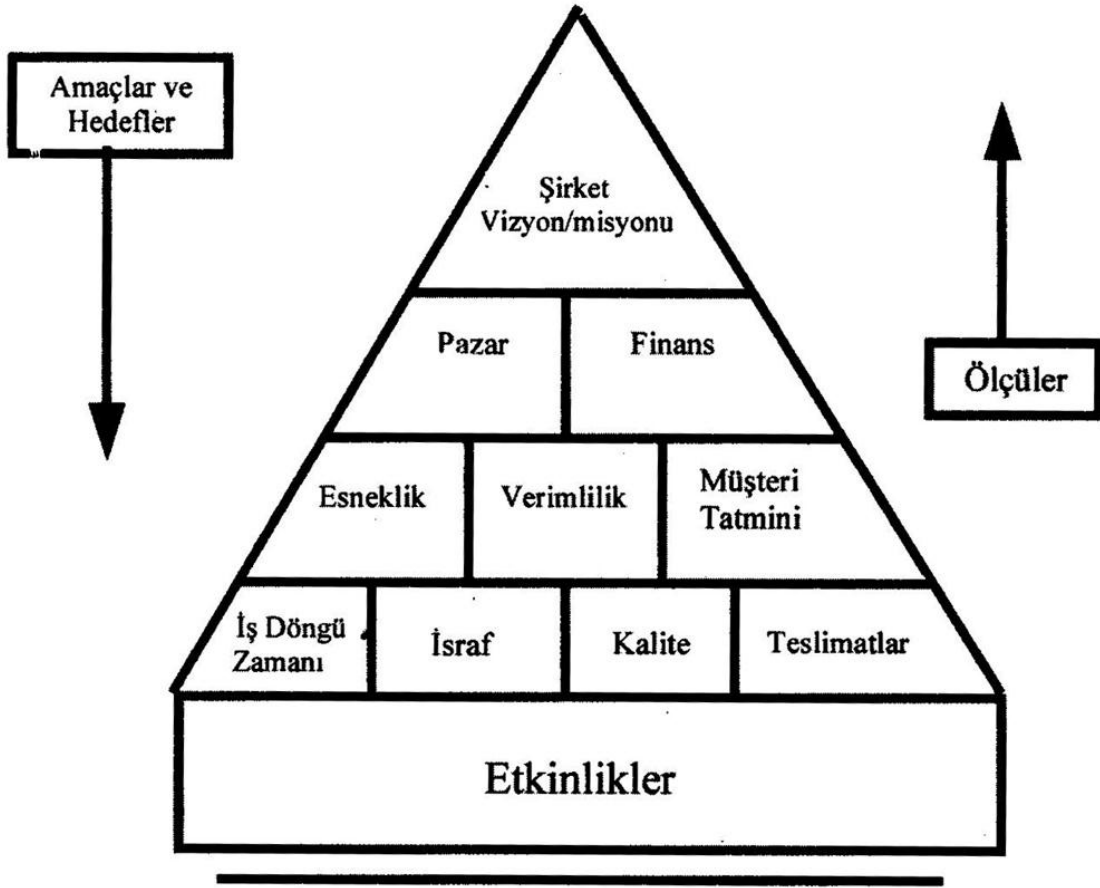
Stratejik Ölçüm Analizi ve Raporlama Tekniği (SMART), performans ölçüm modellerindeki performans boyutlarını bütünleştiren, geleneksel performans ölçütlerinden ziyade başarıya götürecek olan performans göstergelerini kontrol etmeyi hedefleyen bir modeldir. Model, işletme performans ölçümü ile işletmenin stratejik yönetimi arasında bir bağ kuran performans piramidi şeklinde formüle edilmiştir (Başat, 2010: 81).

Farklı disiplinlerden çok sayıda araştırmacı ile uygulamadan gelen desteklerin birleştiği uzun bir araştırma süreci sonunda, Richard L. Lynch ve Kelvin F. Cross tarafından oluşturulan performans piramidi; finansal performansın yanında pazar performansını da sisteme dâhil etmiştir. Ürün ve hizmetlerde yüksek kalite ile zamanında teslim dayalı müşteri doyumu, iç etkenlerin belirlediği iş döngü zamanı ve dış etkenlerin belirlediği teslimatın biçimlendirdiği esneklik piramidin odağında yer almaktadır. Verimlilik hedeflerine ulaşmak için israfı azaltmak ve iç döngü zamanını düşürmek gerekmektedir (Baş, 1994: 100).

Performans piramidi, örgütteki farklı hiyerarşik kademeler ile performans ölçütleri arasında açık bir bağ kuran, bütün işlevlerin ve bütün birimlerin aynı ana hedefe doğru yönelmesini sağlayan bir modeldir (Tangen, 2004: 731).

Tablo 4.4. olarak aşağıda gösterilen performans piramidi çeşitli bloklardan oluşan hiyerarşik bir yapı şeklindedir. Piramidin tepesinde üst yönetim tarafından hazırlanan ve işletmenin rekabet koşullarını ve avantajlarını anlatan, hedeflenen başarı için gerekli somut amaçlara hangi ölçümlerle ulaşılabileceğini ortaya koyan ‘vizyon’ yer alır. Piramidin tepesinde yer alan vizyondan sonra bir alt kısımda pazar payı hedefleri, uzun dönemli büyüme, yeni ürün satışları ve pazar yüzdesi, ekonomik katma değer, karlılık gibi konuları kapsamına alan ‘pazar’ ve ‘finans’ bölümleri yer alır (Başat, 2010: 83-84).

Çizim 4.3. Performans Piramidi



Kaynak: (Barutçugil, 2002: 15; Aktaran: Başat, 2010: 83).

Piramidin üçüncü aşamasında ‘esneklik’, ‘verimlilik’ ve ‘müşteri tatmini’ yer almaktadır. Dışsal boyutta esneklik müşterilerin isteklerini karşılamaya yönelik iken içsel boyutta da bu süreci etken bir şekilde gerçekleştirmeyi işaret eder. Bu aşamadaki verimlilik ise tüm girdilerin ne derece etkin ve etkili kullanıldığı ile ilgilidir. Müşterilerin beklentilerinin nitel ve nicel olarak nasıl karşılandığı hususu da müşteri tatmini ile ilgilidir. Dördüncü aşamada; iş döngü zamanı, israf, kalite ve teslimatlara bağlı olarak performans göstergeleri yer almaktadır (Baş, 1994: 96-97).

Piramit ile örgütte en üstten en alta tüm aşamalarda ölçümlerin gerçekleştirilmesi ile müşteri önceliklerine göre stratejilerin belirlenmesi

amaçlanmaktadır (Başat, 2010: 84). Piramit ile örgütün ‘ne elde edeceği’ ve ‘nasıl elde edeceği’ ortaya konmaktadır. Piramidin sol tarafı dış müşteri odaklı ölçütleri, sağ tarafı ise şirket odaklı içsel ölçütleri göstermektedir (Elitaş ve Ağca, 2006: 350)

Piramitte aşağıya doğru inildikçe, örgüt içerisindeki işlevsel yapılanma içerisinde birbirini izleyen, bir bölümden diğer bölüme aktararak yerine getirilen işler ve adımlar takip edilir. Dolayısı ile piramit, müşteriden siparişin alınması ile başlayarak üretim, dağıtım ve müşteri memnuniyeti ile sona eren işlemler dizisini açıklamakta ve tüm süreçlerde performansın iyileştirilmesine odaklanmaktadır (Barutçugil, 2002: 15).

Piramidin, tüm süreçlerin ve faaliyetlerin açıkça sınıflandırıldığı ve kayıt altına alındığı örgüt tiplerinde daha çok işe yarayacağı söylenebilir. Zira piramitte, her aşama diğer aşama ile ilgilidir ve her aşamadaki ölçüm sonuçlarının net olması gerekmektedir.

Kar amacı gütmeyen örgütlerde başarıya ulaştıracak anahtar performans göstergeleri bulunmalıdır. Bu tür ölçümlere imkân veren model SMART modelidir. SMART; Spesific, Measurable, Attainable, Realistic ve Time-sensitive kavramlarının baş harflerinden oluşmaktadır (Başat, 2010: 85).

Tablo 4.2. SMARTER Modeli

Letter	Major Term	Minor Terms
S	Specific	Significant, Stretching, Simple
M	Measurable	Meaningful, Motivational, Manageable
A	Attainable	Appropriate, Achievable, Agreed, Assignable, Actionable, Ambitious, Aligned, Aspirational
R	Relevant	Realistic, Resourced, Resonant
T	Time-bound	Time-oriented, Time framed, Timed, Time-based, Timeboxed, Timely, Time-Specific, Timetabled, Time limited, Trackable, Tangible
E	Evaluate	Ethical, Excitable, Enjoyable, Engaging, Ecological
R	Reevaluate	Rewarded, Reassess, Revisit, Recordable, Rewarding, Reaching
Harf	Ana Terim	Yan Terimler
S	Spesifik, Özellikli	Önemli, esnek, basit
M	Ölçülebilir	Anlamlı, motive edici, yönetilebilir
A	Ulaşılabilir	Uygun, başarılılabılır, onaylanabilir, tahsis edilebilir, iddialı, bağlantılı
R	Uygun-İlgili	Gerçekçi
T	Zaman duyarlı	Zaman temelli-çerçevesi, zaman sınırlılığı
E	Değerlendirme	Etik, uyarılabilir, heyecanlı, çevreci
R	Yeniden değerlendirme	Ödüllendirme, kaydedilebilir, taltif, idrak

Kaynak: (Wikipedia, 2011).

İşletme yönetimlerinde veya performans yönetim sistemlerinde kullanılan bu model SMARTER olarak genişletilebilmektedir. Bu şekilde, Evaluate ve Reevaluate kelimeleri de bu modele dâhil edilmektedir. Hatta SMARTER modelindeki her harf için

daha başka kavramlar da kullanılabilir. Yukarıdaki tablo SMARTER modelindeki her harf için temel ve yan anlamları göstermektedir (Wikipedia, 2011).

Bu modelde, her aşama için belirli sorulara cevap aranması ile hedeflenen stratejik amaçlara başarılı bir şekilde ulaşmak mümkündür. SMARTER modelinin uygulanması ile; özellikli ve ölçülebilir, ulaşılabilir, gerçekçi ve belirli zaman dilimlerini içeren hedefler belirlenmelidir. Tüm aşamalarda gerekli tüm soruların sorulması ile stratejik hedefler oldukça somut ve sınırlı biçimde belirlendikten sonra başarıya ulaşmak kolaylaşacaktır.

4.4.7. Sonuçlar ve Belirleyiciler Modeli

Fitzgerald, Johnston, Brignall, Silvestro ve Voss'un sonuçlar ve belirleyiciler modeli (Results and Determinants Framework); kalite, esneklik, kaynak kullanımı ve yenilik alanındaki göstergelerin itici ve belirleyiciliği ile işletmenin rekabet edebilirliği ve finansal performans sonuçlarından oluşan bir performans ölçüm modelidir (Gresty, 2010: 17).

Modelde, satışların artması ve göreceli pazar payı artışı gibi kriterler rekabet edebilirlik ile ilgili iken karlılık, likidite, mali yapı gibi ölçütler finansal performans ile ilgili 'sonuç' ölçütleridir. Güvenilirlik, toplum rızası ve erişilebilirlik ölçütleri 'kalite', teslimat hızı, sayısı ve teknik özellikler ölçütleri 'esneklik', verimlilik ve etkinlik ölçütleri 'kaynak kullanımı' ve son olarak yenilik süreçlerindeki başarı ölçütleri de 'Yenilik' boyutları ile ilgili ve belirleyiciler bölümündeki performans ölçüm araçlarıdır (Fitzgerald, 2007: 5).

Çizim 4.3. Sonuçlar ve Belirleyiciler Modeli

Sonuçlar	Finansal performans Rekabet edebilirlik
Belirleyiciler	Kalite Esneklik Kaynak kullanımı Yenilik

Kaynak: (Gresty, 2010: 17).

Çizim 4.3.'den anlaşılacağı üzere; kalite, esneklik, kaynak kullanımı ve yenilik düzeylerindeki olumlu gelişmeler hedefe ulaşmada belirleyicidir. Bu düzeylerdeki faaliyetlerin en verimli şekilde yerine getirilmesi ile finansal performansla beraber rekabet edebilirlik sonuçlarına ulaşılabilir.

4.4.8. Sink ve Tuttle Modeli

Sink ve Tuttle tarafından 1989 yılında geliştirilen model, örgütün performansının yedi performans kriteri arasındaki kompleks ilişkisi olduğunu ileri sürer. Model; doğru işleri, doğru zamanda ve kaliteli bir şekilde yapma anlamında *etkililik* (effectiveness), işleri doğru yapmak anlamındaki *etkinlik* (efficiency), *kalite*, çıktının girdiye oranı anlamındaki *verimlilik* (productivity), *çalışma yaşamı kalitesi* (quality of work life), yenilik (innovation) ve örgütler için nihai hedef olan karlılık (profitability/budgetability) kriterlerinin bir örgütün performansına olan etkisini incelemektedir. Model, müşteri boyutunun olmaması ve yeterince esnekliğe yer vermemesi nedeni ile eleştirilmektedir (Tangen, 2004: 729-730). Modelin ortaya çıktığı 1989 yılı koşullarında, finansal ölçütlerin yanında; etkililik, etkinlik, verimlilik, yenilik ve kalite gibi rekabetçilik unsurlarını içermesi dikkate değerdir.

4.4.9. Medori ve Steeple Modeli

Medori ve Steeple 2000 yılında, performans denetimi kapsamında altı aşamalı bir model önerdiler. Bu modele göre, öncelikle işletmenin üretim stratejisi ile başarı faktörleri belirlenir. Sonraki aşamada; kalite, maliyet, esneklik, zaman, teslimat ve gelecekteki büyüme gibi tanımlanmış rekabetçi öncelikler için gerekli olan stratejik ihtiyaçlar karşılanır. Daha sonra mevcut çok sayıda performans ölçütleri listesinden en uygun performans ölçütleri seçilir. Bu seçimden sonra, mevcut performans yönetim sisteminde hâlihazırda kullanılan ve kullanılmasında yarar görülen performans ölçütleri de belirlenir. Beşinci aşamada ayrıntılı olarak tanımlanan ölçütler uygulanır. Son aşamada da periyodik olarak kurulmuş olan sistemin uygulanmasına devam edilir (Tangen, 2004: 735). Bu model, performans yönetim veya denetim sistemi kurmak için basit bir şablon sunması açısından kullanışlıdır.

4.4.10. Paydaş Temelli Performans Ölçümü (The Stakeholder Card)

Örgüt paydaşlarının beklenti ve gereksinimlerinin doğru bir yöntemle bütünleştirilerek karşılanıp karşılanamadığını ölçen, dolayısı ile örgüt performansını paydaşlar temelinde ölçen bir modeldir. Finansal ve finansal olmayan performans göstergeleri arasında bir denge kurmaktan çok örgüt veya firma ile kilit paydaş gruplar arasında ilişki kuran modelde; kar amacı güden yahut gütmeyen örgütlerin kendi paydaşları ile karşılıklı etkileşimi çerçevesinde paydaşların ihtiyaçlarının ve beklentilerinin karşılanması modelin temel özelliğidir (Elitaş ve Ağca, 2006: 358-359). Paydaşları örgütsel stratejinin temeline yerleştiren bu anlayış performans prizması modelinde de görülmektedir.

Örgütlerdeki stratejik planlamanın sonucu olarak ortaya çıkan açık ya da kapalı sözleşmeler, örgütün paydaşlarıyla yaptığı pazarlıklar sonucu ortaya çıkmaktadır. Söz konusu sözleşmeler, örgütün temel hedeflerini gerçekleştirmek için paydaşlardan neler beklendiğini ve paydaşların hedeflere ulaşmada ne tür katkı sağlayacağını göstermektedir. Örgütteki stratejik planlar bu sözleşmeleri ortaya koymayı amaçlamaktadır (Elitaş ve Ağca, 2006: 360).

4.4.11. Performans Prizması

Nelly, 2001 yılında paydaş-hissedar temelli performans ölçüm modeli olarak performans prizmasını önermiştir. Model; çalışanlar, müşteriler, tedarikçiler, ortaklar, araçlardan oluşan paydaşların istek ve ihtiyaçlarını dikkate almakta, bu istek ve ihtiyaçlardan ortaya çıkan performans göstergeleri ve stratejilere tüm paydaşların nasıl katkı sağlayacağını da dikkate almaktadır. (Gresty, 2010: 19). Modelin temel önerisi, stratejilerden ölçütlerin çıkarılması değil, stratejilerin paydaşların istek ve ihtiyaçları yönünde belirlenmesidir.

Modele göre örgütler-yöneticiler, performans ölçütlerini seçmeden evvel örgüt stratejisi ile ilgili şu beş soruya cevap vermelidirler (Gresty, 2010: 20):

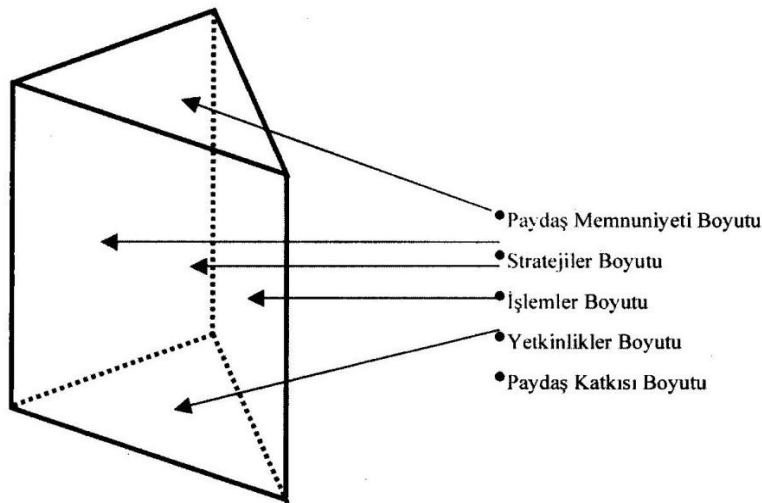
- Ana paydaşların memnuniyeti: Bunlar kimlerdir ve istek ve ihtiyaçları nelerdir?
- Stratejiler: Paydaşların istek ve ihtiyaçlarını tatmin etmek için hangi stratejiler yürürlüğe konmalıdır?
- Süreçler: Stratejileri gerçekleştirmek için gerekli olan kritik süreçler, işlemler nelerdir?

- Yetkinlikler: Süreçlerin, işlemlerin uygulanmasında ne tür yetkinlikler gereklidir?
- Paydaş Katkısı: Gerekli yetkinlikleri sürdürmek ve geliştirmek için paydaşlardan ne tür katkılar sağlanmalıdır?

Bu sorulara cevap verilince, örgütün paydaşlarının istek ve ihtiyaçlarına yönelik adımlar atılmış olacak, örgütün belirlenen hedeflerine ulaşmasında tüm paydaşların aktif yöndeki katılımı ile başarı sağlanacaktır.

Aşağıdaki çizimde görülen performans prizmasında, en üstte paydaş memnuniyeti ve en altta da paydaşların katkısı yer almaktadır. Stratejiler, işlemler ve yetkinlikler boyutları da prizmanın diğer boyutlarında yer almaktadır. Düzenleyiciler ve baskı gruplarının da paydaşlar olarak kabul edilmesi gereken modelde, doğru, gerekli ve önemli ölçütlerin bir araya toplanmakta, örgütü hedefine ulaştıracak önemli konuların dikkate alınması ile örgütün tüm kesimlerinde bu anlayışın yerleşmesi sağlanmaktadır (Başat, 2010: 105).

Çizim 4.4. Performans Prizmasının Beş Boyutu



Kaynak: (Başat, 2010: 107).

Performans prizması ölçüm sisteminin uygulanması sürecinde; öncelikle örgüte özgü model tasarlanır, planlanıp inşa edilir, uygulanır ve son olarak geribildirim aşaması ile tamamlanır. Modelin tasarlanması aşamasında, her bir paydaşın veya paydaş grubunun istek ve ihtiyaçları tespit edilir ve bu istek ve ihtiyaçların örgüt stratejisi,

süreçler ve yetkinlikler boyutları ile nasıl karşılanacağını belirlediği başarı haritası (success mapping) bir çalıştayla belirlenir. Daha sonra seçilmiş göstergeler ayrıntıları ile tanımlanır. Sonra bu seçilmiş göstergelerin gerçekten işe yarayıp yaramayacağı, arzu edilen sonuçlara ulaştırıp ulaştırmayacağı test edilir ve uygulama başlar (Nelly ve Adams, 2003: 1).

4.4.12. Kalite Temelli Performans Ölçümü

Bir üretim sürecindeki her aşamadaki ‘kalite’yi vurgulayan toplam kalite yönetimi firmaların değişen koşullar karşısında rekabet edebilmesi için hayati öneme sahiptir. Müşteri kavramını da değiştiren bu anlayış ile örgütteki tüm üretim veya hizmet sunumu süreci, dış çevre, tedarikçiler, paydaşlar ve müşteriler arasında anlamlı bir bağ kurulmakta ve tüm bu alanların ‘toplam’ında kalite aranmaktadır.

Kalite ile ilgili hem yazında hem de uygulamada hızlı gelişmeler yaşanmış, örgütlerin kendilerini bu anlayış karşısında özdeğerlendirme yolu ile değerlendirmeleri teşvik edilmiş ve birçok ulusal veya uluslararası kalite ödül sistemleri oluşturulmuştur.

Malcolm Baldrige Ulusal Kalite Ödülü bu anlamda bir değerlendirme modelidir. Liderlik, stratejik planlama, müşteri ve piyasa odaklılık, enformasyon ve analizler, süreç yönetimi, insan kaynakları yönetimi ve iş sonuçları olmak üzere 7 ölçütten oluşan modelde, her ölçüt için sayısal değerler verilerek bir değerlendirme ortaya çıkmaktadır (Coşkun, 2007: 21). Bu modelin kullanımı yaygın olsa da ödül sürecinin uzun ve karmaşık olması, küçük ve orta boy işletmeler için dışarıdan uzman kiralınması ve değerlendirme işlemlerinin yapımında yaşanacak zorluklar modelin zayıf yönlerini oluşturmaktadır (Şimşek ve Nursoy, 2002: 62).

Avrupa Kalite Yönetim Vakfı (EFQM) tarafından verilen ve Türkiye’de de uygulanan Avrupa Kalite Ödülü; büyük işletmeler, şirketlerin faaliyet birimleri, küçük ve orta boy işletmeler ile kamu kuruluşları olarak dört kategoride verilmektedir. EFQM İş Mükemmelliği Modeli olarak da adlandırılan modelde liderlik, politika ve strateji, insan kaynakları yönetimi, kaynaklar, süreçler, çalışanlarla ilgili sonuçlar, toplumla ilgili sonuçlar, müşterilerle ilgili sonuçlar ve faaliyet sonuçları alanlarında detaylı kriterler sorgulanmaktadır. Türkiye’de de Kalite Derneği ve Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği 1993 yılından beri bu ödülü vermektedir (Coşkun, 2007: 23).

EFQM modelinin uygulanması ile (Öztürk, 2009: 159-160, Şimşek ve Nursoy, 2002. 83-84):

- Sürekli gelişim ve iyileştirme sağlanır,
- Performans yönetim sisteminde karşılıklı anlayış yoluyla diyalog sürecine olumlu katkı sağlanır,
- İşler ve roller ile ilgili genel bir çerçeve oluşturulur,
- Bireysel hedeflerle iş hedefleri uyumlaştırılır,
- Geri besleme raporları ile örgütün kuvvetli ve gelişmeye açık yönleri ortaya çıkar,
- Organizasyonun ihtiyaç duyduğu gerekliliklere ve ihtiyaçlara uygun yetkinlikler belirlenir,
- Kalite odak noktası olduğundan çalışmalar daha dikkatli yürütülür,
- Ekip çalışmasını destekler.

Uluslar arası Standardizasyon Organizasyonu'nun (International Organization for Standardization); üretim süreci, ürün ve hizmet sunumunda uluslar arası kriterlere uygun bir yönetim anlayışının varlığını araştıran kalite yönetim sistemi de ISO 9000 vb. geliştirdiği standartlarla bir değerlendirmeye olanak vermektedir.

4.4.13. Kuantum Performans Ölçüm Modeli

1996 yılında Hronec ve Arthur Anderson Danışma grubu tarafından geliştirilen modelin amacı örgüt performansını maksimize etmektir. Kuantum performansından kastedilen; örgütsel değerleri ve paydaşlara sunulan hizmetleri optimize etme derecesidir. Bundan dolayı performans ölçütleri; örgütsel yapı, süreçler, kalite, zaman, maliyet boyutlarında faaliyet gösteren çalışanlara odaklanmalıdır. Üretilen ürün ve hizmet sınıfının ölçülmesi kalite ölçütünü, ekonomik değerin ölçülmesi maliyet ölçütünü ve süreç sınıfının ölçümü de zaman ölçütünü ilgilendirmektedir. Maliyet ile kalite arasındaki bağlantı müşteri boyutunu ve kalite ile zaman arasındaki ilişki de hizmet boyutunu göstermektedir (Demir ve Taşkın, 2008: 1702).

Bu şekilde kalite, maliyet ve zaman'dan oluşan performans göstergeleri; çalışanlar, süreçler ve organizasyon olmak üzere üç performans tabakası ile birbirine

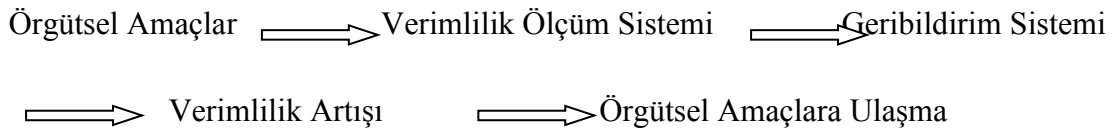
bağlanır. Örgütsel değerler ile hizmet kalitesi en üst düzeye çıkarılmaya çalışılır (Demir ve Taşkın, 2008: 1702).

4.4.14. Verimlilik Ölçme ve Artırma Sistemi (ProMES)

Kısaca ProMES modeli (The Productivity and Enhancement System) olarak isimlendirilen model 1990 yılında Pritchard tarafından geliştirilmiştir. Verimliliği ölçmek ve çalışanlardan alınan geribildirim ile verimliliği artırmak modelin temel nüansıdır. Çalışanların performans ölçüm sistemine katılımı ile verimlilik artışı sağlanmaktadır.

Modelin öngördüğü süreç örgütün amaçlarının belirlenmesi ile başlar. Bu amaçlardan verimlilik ölçümü için gerekli ölçütler elde edilir. Ölçüm sonucu ortaya çıkan bilgiler ve veriler geribildirim raporu şeklinde çalışanlara verilir. Bu geribildirim raporu çerçevesinde çalışanlar verimliliğin nasıl artacağını tartışırlar. Böylece, verimlilik artmış olur ve aynı zamanda başlangıçta belirlenen hedeflere ulaşılmış olur (Bemelmans, 2010: 23). Model, bir yandan örgütsel amaçların gerçekleştirilmesi ve verimlilik artışını temel alırken, çalışanların aktif katılımını içermesi ve bu yolla onların da performanslarının artırılmasına (enhancement) olanak vermesi açısından avantajlıdır.

Çizim 4.5. ProMES Modeli



Kaynak: (Pritchard, 1990; Aktaran: Bemelmans, 2010: 23).

ProMES modelinin örgütlerde başarıyla uygulanması için (Tuijl, 1989: 2-5):

- Kurumdaki tüm katılımcıların bilgi ve yeteneklerinin yeterliliği,
- Örgütsel yapı,
- Bilgi altyapısı,
- Katılımcıların performans bilgilerinin kaydedilmesi ve tartışılması konusunda arzularının olması,
- Gelişme (improvement), verimlilik artışı imkânının-kapasitesinin olması,

- Statükodan başlayarak hareket edilmesi,
 - Yönetimin gerekli katkısının sağlanması,
 - Birimler arası karşılıklı bağımlılığın olması,
 - Çıktı odaklı olması,
 - Her ürün veya hizmet için çok sayıda anlamlı göstergelerin varlığı
- hususlarının bulunması gerekmektedir.

4.4.15. Amaç Sorgulama Metriği (The Goal Question Metric-GQM)

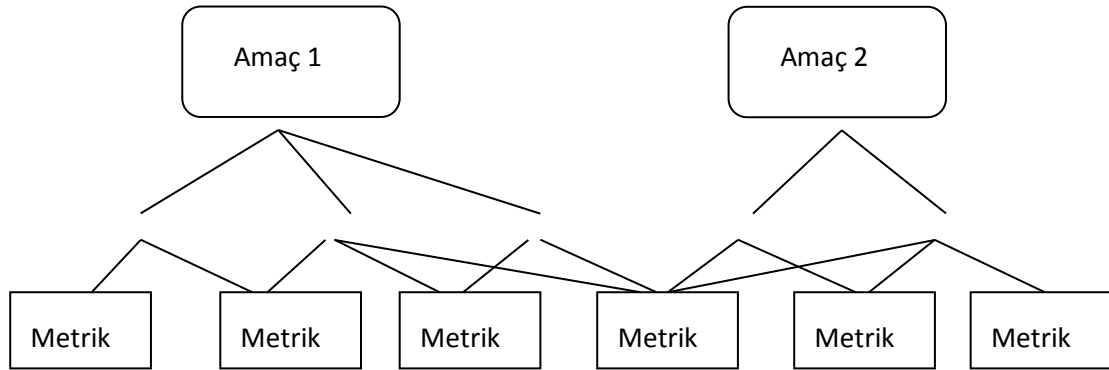
Basili, Caldiare ve Rombach tarafından yazılım mühendisliği temelli geliştirilen model, örgütün amaçlarının ve ilgili projelerin kavramsal bir şekilde belirlenmesini, belirlenen amaçların bir dizi sorgulamaya tabi tutularak spesifik olarak belirlenen amacın gerçekleştirilmesi için gerekli modelin uygulamaya yönelik olarak ortaya konulmasını ve son olarak da Metrik çerçevesinde her amaç için sorulan sorulara ölçülebilir bilgiler-veriler üretilmesini önerir. Bu bilgi-veri seti, amacın durumuna göre nicel veya nitel olabilir. Bu çerçevede spesifik amaçlarla ilgili verilerin yorumlanmasına olanak veren bir çerçeve ortaya çıkar (Basili, Caldiera ve Rombach, 1994: 3).

Türkçe literatürde de yazılım mühendisliği alanında bu modelden bahsedilmektedir. Gül (2006), yazılım süreci hakkındaki sayısal verilerle ilgili olarak Basili ve Rombach'ın GQM paradigmasından söz etmiş ve hedef-sorular-ölçümler şeklinde bir çeviri yapmıştır (Gül, 2006: 18).

Ölçüm, kurumsal hafızanın oluşumunu sağlayan, kurumun projelerinin ve ürünlerinin güçlü ve zayıf yönlerini belirlemeye yarayan, hata yoğunluklarının düzeltici önlemlerle giderilmesini sağlayan hayati bir öneme sahiptir. Ölçümün etkili olabilmesi için:

- Spesifik amaçlara odaklanması,
 - Kurumdaki tüm üretim ve süreç döngüsü ile kaynaklara uygulanması,
 - Kurumsal anlayış, çevre ve amaçların anlaşılması temelinde yorumlanması
- gerekmektedir (Basili, Caldiera ve Rombach, 1994: 1-2).

Çizim 4.6. Amaç Sorgulama Metriği



Kaynak: (Basili, Caldiera ve Rombach, 1994: 3).

Çizimde görüldüğü gibi önce spesifik amaçlar belirlenir. Bu amaçların seçilmiş kalite göstergeleri karşısındaki durumunu karakterize etmeye yönelik sorular seti hazırlanır. Bu soruların cevapları olan ve her bir soru ile ilişkili olan objektif (doküman sayısı, görev için harcanan saat süresi, programın büyüklüğü gibi) veya subjektif (kullanıcı memnuniyeti seviyesi gibi) veri seti metriğe dökülür. Bu şekilde metrik spesifik amaçlara ulaşmak için toplanan ölçümleri yansıtmaktadır (Basili, Caldiera ve Rombach, 1994: 3).

Modelde amaçlar özellikli bir şekilde belirlenmekte, sorular karşısında test edilerek nitel veya nicel cevaplar alınmakta ve buna göre performans ölçümü net bir şekilde yapılmaktadır. Daha çok mühendislik alanında yer bulmuş olan model örgütlerde de uygun durumlarda kullanılmaya elverişlidir.

4.5. Performans Ölçüm Modellerinin Değerlendirilmesi

Performans ölçüm modelleri ile ilgili literatürde rastlanan tanımlara yukarıda yer verilmiştir. Söz konusu modeller, etraflıca değerlendirilip örgütlere uyarlanabilir.

Performans ölçümü sistemi ekonomi, işletme ve muhasebe başta olmak üzere birçok farklı disiplinle ilgisi olan karmaşık bir yapıdır. Bu nedenle örgüt için en uygun performans ölçüm sistemini veya modelini kurgulamak için;

- Ölçümün amacı,
- Gerekli ayrıntıların seviyesi,

- Ölçüm için gerekli zaman,
- Önceden hesaplanan-işlenen verilerin varlığı,
- Ölçümün maliyeti

hususlarının oldukça ayrıntılı bir şekilde ortaya konulması gerekmektedir (Tangen, 2004: 736).

Performans ölçümü ile ilgili önemli yayınlar daha çok özel sektör uygulamaları ile ilgilidir. Bazı modeller mühendislik, özellikle endüstri mühendisliği ürünü iken işletme ve yönetim alanından da modeller görülmektedir. Bunlarla birlikte performans ölçüm modellerine genel olarak bakıldığında belli kavramların, belli değerlerin ön plana çıktığı görülmektedir. Yukarıda genel hatları ile verilen performans ölçüm modellerine ve genel performans yazınına bakıldığında aşağıdaki kavramların ve değerlerin sık kullanıldığı görülmektedir:

- Verimlilik
- Etkinlik
- Etkililik
- Tutumluluk
- Karlılık
- Kalite
- Sürekli gelişme
- Esneklik
- Vizyon
- Misyon
- İlkeler
- Değerler
- Hedefler
- Amaçlar
- Liderlik

- Strateji
- Stratejik yönetim
- Stratejik planlama
- Müşteriler
- Müşteri tatmini
- Paydaşlar
- Hissedarlar
- İç süreçler
- Dış süreçler
- Faaliyetler
- Yetkinlik
- İnsan kaynakları yönetimi
- Toplam kalite yönetimi
- Rekabetçilik
- Girişimcilik
- Örgüt kültürü
- Öğrenen örgüt
- Takım çalışması
- Şeffaflık
- Kontrol
- Rekabetçilik
- Yenilikçilik (innovasyon)

Bu kavramları sıraladıktan sonra şu sorular sorulabilir:

- Bu kavramların sözlük anlamları alt alta sıralanınca ortaya çıkan anlamlar gerçekten neyi ifade etmektedir?
- Söz konusu anlamlar bütünü temelde neyi hedefliyor?

- Hedeflenenlere ulaşmak için gerekli olan temel yapılar nelerdir?
- Bu kavramların ortaya çıkardığı anlamlar ‘performans’tan başka hangi kavramları veya yaklaşımları da karşılıyor?
- Performans ölçümü açısından bu kavramlar arasında nasıl bir hiyerarşik ilişki kurulmalıdır?
- Bu anlamları karşılayacak birkaç kavram oluşturulamaz mı?

Sözkonusu ilke ve kavramlar bir kurumun hayatta kalması veya gelişerek büyümesi için çeşitli teknikleri ön plana çıkarmaktadır. Bu anlamda performans kavramı ile de iç içe geçerek kullanılan bu ilkelerin bütüncül bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir. Performans değerlendirmesi, ölçüm modelleri ve performans ile ilgili kavramların çokluğu performansın ve performans ile ilgili sürecin bu kavrama yaraşır bir şekilde yönetilmesini gerekli kılmaktadır. Bu da performans yönetimi kavramını gündeme getirmektedir.

4.6. Performans Yönetimi

Performans denetimi verimlilik, etkinlik ve tutumluluk denetimidir. Belirli ölçütler temelinde örgütsel performansı ölçmek için çeşitli modeller geliştirilmiştir. Kişisel performans ile ilgili de performans değerlendirme sistemleri bulunmaktadır. Performans ölçme metotları ile performans değerlendirme sistemlerinde bir yandan eldeki veriler ışığında performans ölçülürken bir yandan da örgütün kurumsal olarak veya bireyin kişisel olarak performanslarının artırılması hedeflenmektedir. Tüm bu süreçlerin yönetilmesi gerekmektedir. Performans yönetimi de bu sürece verilen isimdir.

Literatürde performans yönetimi açıklanırken zaman zaman performans denetimi, değerlendirmesi ve ölçümü kavramları anlatılmakta; çoğu kez de insan kaynakları yönetimi ilkelerinden bahsedilmektedir. Bu kavramların anlamca birbirlerine yakın olması bunun bir nedenidir. Ancak, performans yönetimi bu kavramlarla ilişkili olsa da bu kavramlardan ayrı bir kavramdır. Hatta alandaki kavramların ve yaklaşımların çokluğu, ilişki biçimlerinin fazlalığı performans yönetimi kavramını doğurmuştur da denilebilir.

Sınırların net olarak çizilememesi ile birlikte bazı çalışmalarda performans ile ilgili olarak ‘insan kaynakları yönetimi’ anlatılsa da sözkonusu bölümün başlığı

‘performans yönetimi’ olarak adlandırılabilmektedir. Bu durum da daha fazla karışıklığa yol açmaktadır.

Örgütün amaçlarını mümkün olan en üst seviyede gerçekleştirmek için, örgüt kaynaklarını performanslarına göre seçip değerlendirerek kuruluşun insan kaynaklarının hem bireysel hem de takım halinde kapasitelerinin geliştirilmesi ve performanslarının artırılması sonucunda örgütsel başarıya ulaşmayı sağlayıcı yönde, stratejik ve bütünleştirilmiş bir yaklaşımdır (Bilgin, 2007: 54-55).

Performans yönetimi; örgütsel performansın, bireylerin ve takımların performanslarının geliştirilmesi yoluyla; önceden belirlenmiş hedefler, standartlar ve yetkinlik ihtiyaçlarının bütünleşmiş bir biçimde tespit edilmesi ve yönetilmesi ile en üst seviyede geliştirilmesi sürecidir. Bu işlevler, örgütün ana faaliyet konusu ile ilgilenen aynı düzeydeki yönetim kademesi tarafından sahiplenilir ve gerçekleştirilir. (Armstrong, 2009: 9).

Herhangi bir kurum içerisinde kurumsal (stratejik), iş süreçleri ve çalışanlar olmak üzere birbirleri de ilişkili olarak bu üç seviyede performans yönetimi ve ölçümü gerekmektedir. Bu performans odaklı yönetimdir ve ölçülemeyen şey yönetilmez (Kırım, 2009: 6-7). Bu tanıma göre performans yönetimi, kurumsal strateji ve çalışanlar için performans ölçütlerinin varlığı ile iş süreçlerinin de ölçütlere bağlanmasını içeren anlamlı bir yönetim sistemidir.

Performans yönetimi ile ilgili tanımların iki farklı ekseninde kutuplaştığı görülmektedir. Bir kesim, performans yönetiminin yeni bir kavram olmadığı, klasik yönetim ilkeleri ve süreçlerinin gözden geçirilip yeniden düzenlenmesiyle ulaşılan bir yönetim tekniği olduğunu ileri sürerken diğer kesim de performans yönetimini değişen yönetim anlayışı ile birlikte kaynakların ekonomik, etkin ve verimli kullanılmasıyla kaynak kullanım kapasitesi ve sunulan hizmetlerin kalitesini ve etkinliğini artırmayı amaçlayan bütüncül bir yönetim anlayışı olarak tanımlamaktadır (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 25-26).

Performans yönetimi kavramı ile performans denetimi kavramına yakından bakıldığında, performans denetiminin daha çok sonuçlar ve denetimle ilgili olduğu görülürken, performans yönetimi kavramının yönetim sürecindeki planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçlerine de vurgu yaparak üst yönetime bu anlamda sorumluluk yükleyen bütünsel bir yaklaşım olduğu söylenebilir.

Dolayısıyla yasalarla belirlenen mali yönetim sisteminin işlevsiz bir parçası olan performans denetimi modelinden, stratejik yönetimin bütünsel bir şekilde uygulanmasını içerecek, yönetim sürecinin tüm parçalarını dikkate alan performans yönetimi modeline geçilmelidir. Bu şekilde performans denetimi de bu süreç içerisinde daha işlevsel, gerçekçi ve anlamlı olacaktır.

4.7. Türk Kamu Yönetiminde Performans Denetiminin Yasal Zemininin Değerlendirilmesi

Performans denetiminin Türkiye’de gündeme gelmesi bir anlamda kamu yönetiminin başarısızlıkları ile yolsuzluklara karşı bir arayışın sonucudur. Yolsuzluklar ve başarısızlıklar devam ediyorsa, kamu kaynakları israf ediliyorsa o halde ‘denetim’ sisteminde bir yanlışlığın olduğu ve performans denetiminin de bu eksikliği gidereceği düşüncesi veya algısı bu arayışın sonucunda gündeme gelmiştir.

1996 yılında çıkarılan 4149 sayılı Kanunla 832 sayılı Sayıştay Kanununa eklenen ek 10. madde, Sayıştay’a performans denetimi yapma yetkisini ve görevini vermiştir. Bu maddeye göre Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkili olup; bu inceleme sonuçlarının, Sayıştay Birinci Başkanı tarafından bir değerlendirme raporuyla TBMM’ye sunulması gerekmektedir. Yine bu maddenin ikinci fıkrasında, bu raporların, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülerek Komisyon önerisi ile birlikte TBMM Genel Kuruluna sunulması öngörülmüştür.

2010 yılında yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu performans denetimi açısından sağlam yasal temeller kurmuştur. Yasanın ‘Tanımlar’ başlıklı 2. maddesinde Sayıştay denetimi; düzenlilik ve performans denetimi olarak tanımlanmıştır. Yasaya göre düzenlilik denetimi, mali denetim ile uygunluk denetiminden oluşmaktadır. Performans denetimi ise hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi olarak tanımlanmıştır.

Her ne kadar yasanın 7. maddesinin 6. fıkrasında, Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimlerinin mali ve hukuki sorumluluk doğurmayacağı ifade edilse de uygulamada performans denetimi adı altında hukukilik hatta yerindelik

denetimi bile yapılabilmektedir. Bunun nedeni de performans denetiminin ülke genelinde sistemli bir uygulamasının olmamasıdır.

Türk kamu yönetimi genelinde işleyen bir performans yönetimi ve denetimi modeli kurulmadığından, her bir kamu kurumu kendi anladığı şekilde ve performans denetimi literatüründen alınan birkaç yönelimle kendi bünyelerinde çalışmalar yapmaktadır ancak isimlendirmeler performans denetimi yahut performans değerlendirmesi şeklinde olmaktadır. Sayıştay bu konuda oldukça ayrıntılı çalışmalar yapsa da Türk kamu yönetiminde anlamlı bir performans yönetimi sistemi yasal olarak hazırlanan Stratejik Planlarla uyumlu şekilde kurulamadığından dolayı etkin bir denetim gerçekleştirememektedir.

Zira Sayıştay kanunundaki performans denetimi tanımı açıktır. İdarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesidir. O halde yasal olarak hazırlanan stratejik planlar anlamlı olmalı, bu planlarda hedef ve göstergeler belirtilmelidir. Bu şekilde yürütülecek faaliyetlerin sonucu da ölçülebilecektir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol kanununun 3. maddesinde stratejik plan; kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, **performans ölçütlerini**, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan olarak tanımlanmıştır. Aynı kanunun 9. maddesinde de ‘stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme’ başlığı altında, kamu idarelerinin; 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** hazırlayacakları, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları belirtilmiştir.

Yasanın aynı maddesinin devamında stratejik planlar ile ilgili Devlet Planlama Müsteşarlığının yetkileri belirtilerek, kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları, bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans

göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkili olduğu, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergelerinin, kuruluşların bütçelerinde yer alacağı ve **performans denetimlerinin** bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanunu ile öngörülen stratejik plan hazırlama yükümlülüğü Belediye ve il özel idaresi kanunlarında da yer almıştır. 2006 yılında yürürlüğe giren Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile stratejik planın kamu kurumlarınca nasıl hazırlanacağı düzenlenmiştir. Bakanlar ve Üst yöneticiler planın hazırlanmasından ve uygulanmasından sorumlu tutulmuşlardır. Stratejik planlar, bakanlıklar ile bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında Bakanın, diğer kamu idarelerinde en üst yöneticinin onayını müteakip performans programı ve bütçe hazırlıklarında esas alınmak üzere Maliye Bakanlığına ve Müsteşarlığa gönderilmektedir.

Yönetmeliğe göre performans programları, stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturmaktadır. Kamu idareleri performans programlarını stratejik planlarına uygun olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde hazırlayacak, bütçeler de performans programına uygun olarak hazırlanacaktır. Performans göstergeleri de stratejik planlarda yer alacaktır.

Performans yönetimi anlayışının bir parçası olan performans esaslı bütçeleme sistemi; kurumca belirlenmiş olan amaç ve hedeflere ulaşmak için kaynakların tahsisini amaçlamakta ve kurumun performans ölçütlerine göre hedeflerine ulaşıp ulaşmadığının izlenmesini içermektedir (Özen, 2008: 25).

Performans esaslı bütçelemeye öncelikle hazırlanan performans programı, bir mali yılda kamu kurumunun stratejik planı doğrultusunda yürütülmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyaçlarını, performans göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan belgedir (Özen, 2008: 77).

Stratejik plana sahip bir kamu kurumu her yıl uygulamasının değerlendirilmesine yönelik performans esaslı bütçeleme sürecinin son aşamasını oluşturan faaliyet raporu hazırlamak zorundadır. Bu raporların hazırlanmasında

sorumluluk kurumun üst yöneticisine ve kendilerine bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkililerine aittir. Bu raporlar, içerdikleri performans bilgileriyle uygulayıcılara performans amaç ile hedeflerinin ne düzeyde başarıldığı konusunda bilgi vermektedir (Özen, 2008: 78).

Dolayısı ile Türkiye’de uygulanmakta olan sisteme bakıldığında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri ile temel olarak kurulan bir yasal altyapı vardır. Bu kanunun çıkmasında etkili olan dinamiklere bakıldığında, Türkiye’de 1990’lı yıllarda uygulanan kamu maliye politikalarının kamu harcamalarını ve borçlanma ihtiyacını artırdığı, mali sistemin bütçe dışına çıktığı ve saydamlıktan uzaklaştığı, kısa vadeli bakışın hakim olduğu gözlemlenmektedir. Bu nedenle stratejik planlamaya geçişte temel amaç plan, program ve bütçe arasındaki ilişkinin kurumsal düzeyde kurulması olmuştur (Erkan, 2008: 196-197).

Bu nedenle temel olarak mali yönetim ve bütçe sisteminin belli ilkeler çerçevesinde stratejik planlara ve performans programlarına dayanan ve faaliyet raporları ile ilişki kuran bir yapı çerçevesinde düzenlenmesine geçilmiştir. Bu şekilde de uygulamada stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu tamamen bütçe ve muhasebe düzenleri ile ilişkilendirilmiştir. Bu işleyiş, günümüzde rutin bürokratik bir süreç halini almış, mali sistem ve bütçe teknikleri dışında anlamlı hedefler belirleme ve bunlarla ilgili sonuçları değerlendirme yönünde gelişmeler yeteri kadar ortaya çıkmamıştır. Bu nedenle de performans göstergeleri her ne kadar anılan yasal mevzuatlarda yer alsada uygulamanın bütçe ve muhasebe düzeni ile olan yakın ilişkisi sistemin performans denetimi kısmının ihmal edilmesini ortaya çıkarmıştır.

Sayıştay kanunu ile Sayıştay’ın yapacağı denetimin düzenlilik ve performans denetiminden oluşacağı belirtilmiş olmasına karşın Sayıştay’ın performans denetimini etkin bir şekilde yapmadığı görülmektedir. Yasal mevzuata dayalı düzenlilik denetimi mantığının performans denetimi uygulamalarına yansıtıldığı söylenebilir. Mali denetim ile temel olarak görevli denetçilerden oluşan ve mevzuata uygunluk denetimini yoğun olarak yapan bir kurumdan daha çok yönetsel hedeflere ulaşma derecesini denetleme görevi beklemek çok akılcı değildir. Çünkü temel kurumsal bakış açısı hukukilik ve mali denetim temellidir.

Uygulamada, stratejik planların gerçekçi olmadığı ve yasada belirtilen performans denetimlerinin temeli olan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle

uyumlu performans göstergelerinin etkin bir biçimde işlemediği ve bu sistemin daha çok bütçeyle ve muhasebe ilkeleriyle uyumlu işlediği görülmektedir. Maddi olmayan hedef ve değerlerin bu sistemde yer almadığı açıktır. Oysaki performans denetiminin günümüzde ulaştığı boyut maddi olmayan unsurları da sisteme dâhil etmesidir. Kamu kesiminin yapısı ve sunduğu hizmetler bunu gerektirmektedir.

Dolayısı ile Türk kamu yönetiminde, performans denetimi uygulamalarının yasalar arasında ve özellikle de mali yönetimin bütçe ve muhasebe usulleri arasında sıkışıp kaldığı görülmektedir. Bu nedenle, performans yönetimi adı altında, kurumların hazırlayacakları ve yasal temelleri bulunan stratejik planların misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu olan performans göstergeleri ile birlikte tüm kamu kurumlarında uygulanması ve bütçeden çok maddi olmayan süreçlerin de hesaba katılmasıyla etkin bir performans yönetim sisteminin kurulması gerekmektedir.

Bu şekilde bütçeye esas bir yatırım ile ilgili yönetsel sürecin ‘planlama’ aşamasında yani bir yatırım projesinin geliştirilmesi sırasında veya bir yatırım kararı alınırken verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kıstaslarının sorgulanması hayati öneme sahiptir. Aksi halde, sırf siyasi, hemşericilik ve popülist önceliklerin belirlenmesi gündeme gelmekte ve ekonomik ve verimli olmayan sonuçlarla kamu zarara uğramaktadır. Bu nedenle, bütçe ve muhasebe tekniği ile beraber sistemin diğer tarafları da göz önüne alınmalıdır.

Performans denetimi kavramının kamu yönetimindeki genel denetim ve yönetim alanı ile ilgili olarak iki ana etkisi dikkat çekmektedir. Performans denetimi kavramının Türk kamu yönetimi alanında öne çıkması uygulana gelen klasik denetim biçimlerinin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk (VET) denetimini içermediği şeklinde olmuştur. VET denetimi ile kaynakların daha verimli kullanılacağı ve kamu yönetimindeki aksaklıkların giderileceği düşünülmüştür. Gerçekten de günümüzde kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve teknolojiye gelişmeler daha yenilikçi yaklaşımları zorunlu kılmaktadır. Bu anlamda performans denetimi; hukuka uygunluk ve mali denetim alanında bu yenilikçi yaklaşımların uygulanmasını ve söz konusu denetimler gerçekleştirilirken VET denetimlerinin de dikkate alınmasını gerektirmektedir.

İkinci olarak, Türk kamu yönetiminde yasal olarak uygulanmaya başlayan stratejik planlama ile performans denetimi arasındaki ilişki kendini göstermektedir. Hedeflere veya amaçlara göre yönetimin bir unsuru olarak stratejik planların kamu

kurumlarınca yapılması, bunlara uygun performans programlarının bütçeye hazırlık açısından hazırlanması gibi uygulamalar kamu kesiminde hayata geçmiştir. O halde iller yahut kamu kurumları temelinde hedeflerin doğru şekilde belirlenmesi, stratejik planların anlamlı hedefleri barındırması, maddi olmayan unsurlara da yer verilerek performans denetimi sürecinin mali yönetim ve muhasebe sistemi içerisinde kaybolmaması gerekmektedir.

Bunun sonucunda da başlangıçta konulan hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ölçülmesi performans denetiminin diğer boyutunu ortaya koymaktadır. Bu boyut, performans yönetimi ile de ilgili olup çok geniş bir alana hitap etmekte ve birçok modelin veya uygulamanın da tamamlayıcısı olmaktadır. Bu şekildeki uygulamalarla stratejik planlar ve kurumları geliştirecek hedefler yenilikçi yaklaşımlarla gelişecektir. Dolayısı ile performans denetimi, kamu kurumlarının ve örgütlerin olumlu yöndeki gelişmelerinin anahtarı konumunda olacaktır.

İlgili mevzuatlarına göre hazırlanacak olan stratejik planlar, performans programları ve bütçeler daha çok maddi veya parasal olan ve bütçeyle ilgili olan uygulamalardır. Bu yüzden halen yürürlükte olan bu düzenlemelere maddi olmayan sonuçların ve süreçlerin de izlenmesini içeren modeller eklenmelidir. Salt teknik bir görünüm arz eden ve bütçeye dayanak olan bir sistemin yanında böyle bir model de eklemlenirse performans denetimi daha anlamlı hale gelecek ve kamu kesiminde performans yönetim sistemine geçilecektir.

Çalışmanın bir sonraki kesiminde mülki idare amiri olan kaymakamlar için önerilen performans denetim sistemi tüm kamu kesimi ile ilgisi ve ilişkisi açısından anlamlıdır. Zira merkezi idarenin yani her bir bakanlığın taşradaki uzantısı olan mülki idare amirleriyle bütünleşmiş bir performans yönetimi sistemi ile yurt genelinde kamu kaynaklarının etkin kullanılması ve kamu hizmetlerinin etkin sunulması sağlanacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE MÜLKİ İDARE SİSTEMİ VE KAYMAKAMLARIN PERFORMANSLARININ DENETLENMESİNE İLİŞKİN BİR ARAŞTIRMA

Bu bölümde, çalışmanın önceki bölümlerinde ulaşılan veriler ışığında, Türkiye’de mülki idare sistemi ve kaymakamların görev ve yetkileri ile kaymakamlar için uygulanan klasik denetim ve performans denetim sistemleri incelenmiş ve sistemin sorunlu alanları tespit edilerek bununla ilgili önerilere yer verilmiştir.

5. TÜRKİYE’DE MÜLKİ İDARE SİSTEMİ VE SORUNLARI

Kaymakamların performanslarının denetimine ilişkin yapılacak araştırmaya başlarken, mülki idare sistemi ve kaymakamların görevleri ile yetkileri incelenmiştir.

5.1. Mülki İdare Sistemi ve Sorunları

Özel olarak kaymakamlık mesleğini incelemeden evvel, 657 sayılı Devlet Memurları Yasasına göre kaymakamların içinde bulunduğu hizmet sınıfı olan mülki idare hizmetleri sınıfının temel özellikleri mülki idare sisteminin anlatılmasıyla incelenmiştir. Bu sistemin hukuksal, örgütsel ve sosyal sorunları da bu bölümde anlatılmıştır.

5.1.1. Mülki İdare Sistemi

Mülki idare; Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde (Sezen, Bozkurt ve Ergun, 1998: 176-177), “ülke topraklarında yönetsel amaçlarla oluşturulmuş il, ilçe vb. alt birimlerin, merkezin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi ile bu yönetim faaliyetine ilişkin mevzuat ve bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim küresi” olarak tanımlanmıştır.

Mülki idare sistemi özünde bir alan yönetimidir. Dolayısı ile yasalarla belirlenen il sınırları içerisinde merkez adına bir görevli yetkili kılınmıştır. Bu yetki bazı kamu kurumları açısından verilen bir yetki olmayıp il sınırları içerisindeki genel bir yetkidir. İllerde Valiler bu alan içinde merkez adına yetki kullandıkları gibi; bu genel yönetimin dışında bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerinin de başı ve üst yöneticisidirler.

İlk kez 1858 yılında eyalet, kaza ve kariye’ler oluşturulmuş; eyaletin idareleri Valilere, kazaların idaresi Kaymakamlara verilmiştir. Eyalete bağlı olmayan sancaklar

ise, Mutasarrıf idaresine terk edilmiştir. Ülkemizde merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi olarak mülki idare sistemi il yönetimi esas alınarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nden beri uygulanmaktadır.

Yönetimdeki ıslahat çalışmaları sonucunda halkın yönetime katılması ve merkeziyetçiliğin azaltılması amacı ile 1864 yılında 'Vilayet Nizamnamesi' çıkarılmıştır. Bu Nizamname ile 'eyalet' yönetiminden 'vilayet' yönetimine geçilmiştir. Ülke, vilayet, sancak, kaza ve köylere (karye) ayrılmıştır. Vilayetlerin yönetimi Vali'lere, sancağın yönetimi Mutasarrıf'a, kazaların yönetimi de Kaymakam'lara verilmiştir. Bu şekilde ilk önce Rusçuk, Vidin ve Niş eyaletleri birleştirilerek Tuna vilayeti oluşturulmuş ve Mithat Paşa Tuna Vali'si olmuştur. 1876 yılında yürürlüğe giren Kanun-i Esasi'de vilayet yönetimi ile ilgili başta 'yetki genişliği ilkesi' olmak üzere düzenlemeler yapılmıştır (Eryılmaz, 2005: 115-119).

15 Mart 1913 yılında 'İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı' adlı geçici yasa ile vilayet yönetimleri tekrar düzenlenmiştir. Valilik yönetimlerinin ve il idare kurullarının temelleri ile il genel meclislerinin temelleri Vilayet İdare Meclisi ve Vilayet Genel Meclisi şeklinde bu yasa ile atılmıştır. 1919 yılında bugünkü Türkiye sınırlarında 15 vilayet var iken, 1921 yılında sancakların İl yapılması ile bu sayı 74'e çıkmış, 1926 yılında çıkarılan bir yasa ile de İl sayısı 63'e indirilmiştir. Günün şartları ve yasalarda belirtilen gerekçeler ile İl sayısı sürekli değişmekte olup, Türkiye'de 2012 yılı itibarı ile 81 il bulunmaktadır (Eryılmaz, 2005: 115-119).

Mülki sistemde ülke yönetsel bakımdan 'İl' adı verilen bölümlere ayrılmakta, bu birimlerin başında da merkeze ait yetkileri merkez adına kullanan yöneticiler bulunmaktadır. Genel olarak Hükümetin ve tekil olarak her Bakanlığın İl'deki kuruluşları üzerindeki hiyerarşik yetki, görev ve sorumlulukları Bakanlar Kurulu kararı ile görevlendirilen ve bir istisnai memur olan Valilere devredilmektedir ki İl sisteminin temel mantığı da budur. İl'deki kamu kurum ve kuruluşları ile kamu görevlileri Vali'ye bağlı olarak çalışmaktadırlar.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununda memurlar sınıflara ayrılmıştır. Kanunun 36. Maddesinde düzenlenen sınıflardan bir tanesi de Mülki İdare Hizmetleri sınıfıdır. Mülki idare hizmetleri sınıfı, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsamaktadır. Dolayısı ile vali, kaymakam, vali yardımcısı, kaymakam adayı, mülkiye

müfettişi gibi unvanları kazanmış olup İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatında çalışanlar bu sınıf içerisinde yer almaktadırlar.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın İdarenin Kuruluşu başlıklı 126. maddesinde Türkiye'nin merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı, illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilâtının kurulabileceği ve bu teşkilâtın görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Görüldüğü gibi Anayasa'da il yönetimi temel alınmış, diğer merkezi idare birimlerinin de kanunla kurulabileceği belirtilmiştir. Dolayısı ile merkezi idarenin bölge teşkilatlarının kurulması kanunla mümkündür. Ancak, Türkiye'de Fransa'daki gibi mülki anlamda, olağanüstü hal uygulamaları dışında, henüz kurulmuş bölge teşkilatı dolayısı ile de bölge valiliği bulunmamaktadır.

Anayasa'daki hükme paralel olarak 5442 sayılı Kanun ile Türkiye'de mülki idare il, ilçe ve bucak yönetimi şeklinde örgütlenmiştir. Bucak yönetimleri işlevselliğini kaybetmiştir. Genel olarak, il yönetiminin başında devleti de temsil özelliği bulunan Vali bulunmaktadır. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır. İlçe yönetiminin başında da Kaymakam yer alır. Kaymakam ilçenin yönetiminden Vali'ye karşı sorumludur.

Vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme organıdır. Valiler, ilin genel idaresinden her bakana karşı ayrı ayrı sorumludurlar. Bakanlar, kendi görev alanlarında valilere doğrudan emir verebilmekte ve onların taltif ve tecziyesi için bakanlar kuruluna teklifte bulunabilmektedirler.

İllerde adli ve askeri kuruluşlar dışında tüm kuruluşlar valinin emri altındadır. Valilerin yanlarında kendi belirledikleri konularda yardımcılıklarını üstlenen ve mülki idare amirliği sınıfından olan vali yardımcıları bulunmaktadır. Aynı biçimde bakanlıkların ildeki kuruluşlarının başında bulunan il idare şube başkanları da vali ile birlikte ve ona karşı sorumlu olarak görevlerini yürütmektedirler. Bütün bu görevlilerin

atanmasında valinin öngörüşü alınması gerekirken, bu uygulamanın dışında birçok işlemin yapıldığı gözlemlenmektedir.

Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve Bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir. Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler.

Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür. İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindendir.

5.1.2. Mülki İdare Sistemi İle İlgili Sorunlar

Türkiye’de mülki idare sisteminin etkin işlemediği, zaman zaman sistemden kopuşların yaşandığı görülmektedir. Bunun temel nedeni merkezi hükümetlerin içinde bulunulan çağda zayıflaması ve yerele olan vurgunun demokrasi alanında yaşanan gelişmelerle artmasıdır. Öte yandan, kamu kesiminde yaşanan başarısızlıklara, uluslar arası alandan etkili olan yeni kamu yönetimi gibi yönetim tercihlerinin ‘hızlı’ bir çözüm sunacağı beklentisi ile ‘sürekli’ yapılan reformlar da merkezi idare ile birlikte mülki idare sisteminin de zayıflamasına yol açmaktadır.

Mülki idare sistemi ile ilgili sorunlar hukuki, örgütsel ve sosyal sorunlar ile koordinasyona ilişkin sorunların sıralandığı diğer sorunlar olarak sıralanabilir.

5.1.2.1 Hukuki Sorunlar

5442 sayılı yasaya göre geniş yetkilere sahip olan Vali; taşrada sorumlu bulunduğu ilde bir orkestra şefi gibi kamu kurumlarının, yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin eşgüdüm içerisinde çalışmasını sağlamaya çalışmaktadır.

Türkiye’de geçerli kamu yönetimi sisteminde il genel idaresinin başı olarak Vali gerçekten çok önemli yetkilerle donatılmıştır. Ancak; sistemin merkeziyetçiliği Vali’nin bu kadar yetkili olmasına neden olmaktadır. Dolayısı ile Vali ve merkeziyetçi devlet sistemi birbirini tamamlayan ve destekleyen unsurlardır. Bunlardan birisindeki değişim ötekini doğrudan etkilemektedir.

İl, ilçe ve bucak yönetiminde oluşan mülki idare sistemi ‘yetki genişliği İlkesi’nin etkin işletilememesi sonucunda yasalardaki konumlandırıldığı şekliyle işlememektedir. Buna karşın, vatandaşlar başta olmak üzere tüm kamuoyunda mülki idare amirleri sahipsiz işlerin sahipleri olmuşlardır. Taşrada, vatandaşa en yakın birim olarak Başkent’teki ‘devlet’i mülki idare amirleri ile özdeşleştiren vatandaşlar altyapı, eğitim, kültür ve sağlık gibi birçok alanda hizmet beklemektedirler. Bunun yanında merkezi idare de çeşitli projeleri mülki idare sistemi eliyle görmektedir. Özellikle her il ve ilçede kurulu olan ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gereği faaliyetlerini sürdüren İl ve İlçe Köylere Hizmet Götürme Birlikleri eli ile Valiler ve Kaymakamlar birçok yatırımı görevli oldukları bölgelerde gerçekleştirmektedirler.

Kaymakamların veya mülki idare amirlerinin yetki ve görevleri ile ilgili olarak İçişleri Bakanlığı tek belirleyici değildir. Bu durum, mülki idare amirlerinin merkezi hükümetin taşradaki temsilcileri olmaları ve tek tek bütün bakanlıkların taşradaki temsilcileri olmalarının doğal bir sonucudur.

Bu sebeple, mülki idare amirlerinin yetki ve görevlerinin 5442 sayılı il idaresi kanununda düzenlenmesine rağmen çeşitli kanunlarla yetki ve görevlerinde değişiklik olmaktadır. İçişleri Bakanlığı; mahalli idareler, nüfus hizmetleri, emniyet ve asayiş işlemleri gibi birçok konuda doğrudan düzenlemeler yaparken; diğer bakanlıkların mülki idare amirlerine yükledikleri görevler yahut bakanlıkların mülki idare sistemini etkileyen kararları ile ilgili kapsayıcı çalışmalar veya düzenlemeler yapamamaktadır. Tekrar belirtmek gerekirse bu durum mülki idare sisteminin doğal bir sonucudur.

Yapılması gereken ise İçişleri Bakanlığınca bir birimin kurulması veya görevlendirilmesi suretiyle, mülki idareyi ilgilendiren yasal mevzuat değişikliklerinin veya uygulamaların bu birimle işbirliği halinde yapılmasının sağlanmasıdır. Bu şekilde yetki ve görevler daha düzenli hale gelecek, sistem bir bütün halinde görülebilecek ve gerekli değişiklikler yapılarak sistem geliştirilecektir. Sonuçta da etkinlik artacaktır. Her ne kadar yasal değişikliklerde bakanlıklar arasında görüş alışverişi olsa da İçişleri

Bakanlığı bünyesinde mülki idare görevleri için ayrı bir birimin kurulması ve sadece bu alanla ilgilenmesi İçişleri Bakanlığının ve mülki idare sisteminin sorunsuz çalışması için daha uygun olacaktır.

Ayrıntılardan uzak, ilkelere dayanan ve çağdaş yönetim tekniklerine uygun yeni bir il idaresi kanununa ihtiyaç duyulmaktadır (Özer, 2007: 5).

Konuya biraz daha geniş açıdan bakılarak, 5442 sayılı eskimiş ‘İl İdaresi Kanunu’ yürürlükten kaldırılmalıdır. Bu kanun vali ve kaymakamların görev ve yetkilerini içeren tarzda düzenlenmiştir. Dolayısı ile konuyu yakından takip etmeyen ve yeterli hukuki ve teknik bilgiden mahrum kamuoyu tarafından sanki yerel yönetimlerin yetki ve görevleri hâlihazırda işletilemeyen bu kanunla vali ve kaymakamlara verilmiş gibi algılanmaktadır. Oysa vali ve kaymakamlar merkezi idarenin taşradaki görevlileridir. Bu görevleri bakanlıkların taşradaki kuruluşlarının ve görevlerinin koordinasyonunu içermektedir.

Kavram kargaşalarından uzaklaşmak adına ‘merkezi idarenin yetki ve görevleri’ adı altında kamu yönetiminin merkezi kısmını yani Başkent örgütünde bakanlıkların taşrada da valilik ve kaymakamlıkların görev ve yetkilerini düzenleyen bir yasa çıkarılmalıdır. Yerel yönetimlerle ilgili il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi ve köy yasaları da tekrar gözden geçirilerek ‘yerel yönetimlerin yetki ve görevleri’ adı altında temel bir kanun çıkarılabilir.

Her iki yasa da, hizmetlerin yürütülmesinde medeni bir işbölümü kurulmasını, hizmetlerin etkili, verimli ve ekonomik yürütülmesini, hesap verebilirlik ve saydamlığın sağlanması ile etkili bir denetim mekanizmasının kurulmasını ve yolsuzluk ve israfın önlenmesini amaçlamalıdır. Bu şekilde, merkezi idare ve yerel yönetim ayrımı daha anlamlı hale gelecek, vali ve kaymakamların merkezi idarenin taşradaki temsilcilikleri yetki genişliği ilkesi, yerel yönetimlerin yerelde sunacağı hizmetler de yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde düzenlenmiş olacaktır.

Mülki idare ile ilgili birimin kurulması ve etkin çalışması, ileride bu birimin Başbakanlığa taşınması sonucunu da doğurabilir. Şöyle ki, her ne kadar İçişleri Bakanlığı, mülki idare amirlerinin başta özlük durumu olmak üzere bağlı olduğu Bakanlık olsa da aslında mülki idare amirleri tek tek bütün bakanlıkların taşradaki temsilcileridir. Bu nedenle merkezi hükümeti temsil eden mülki idare amirlerinin Başbakanlığa bir şekilde bağlanmaları daha mantıklıdır.

Ancak, Başbakanlığın hali hazırda ilgilendiği konular daha çok hükümetin genel politikaları şeklinde çok kapsamlıdır. Teoride mantıklı olsa da, mülki idare amirlerinin başbakanlıkla doğrudan ilişkilendirilmeleri başbakanlığın rutin işlerini oldukça arttıracak ve özellikle taşradan daha fazla konu ve kişinin bu makamı meşgul etmesine neden olabilecektir. İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulacak birimin Başbakanlık Müsteşarlığı ve diğer bakanlıklarla olan ilişkisi kuvvetli bir şekilde kurulursa uygulamada daha etkin bir yapı ortaya çıkacaktır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile Mülki İdare Sistemi, günün koşullarına ve yarının yani geleceğin krizlerine sübap olacak şekilde güncellenmelidir. Kanunun hazırlanmasında İçişleri Bakanlığı'nın tecrübesinden yararlanılsa da Başbakanlık tarafından sahiplenilen ve yürütülen bir kanun metni ortaya konmalıdır. Zira mülki idare sistemi merkezi hükümetin taşradaki temsilcisi ve görevlisi konumunda olacaktır. Bu nedenle de merkezi hükümetin başı olan Başbakanlığın ilgi ve etki alanında olmalıdır.

5.1.2.2. Örgütsel Sorunlar

Aslında örgütsel sorunlar da yasal sorunların bir uzantısıdır. Merkezi hükümetin taşradaki temsilciliği görevini ifa eden bir sistemin merkezi idarenin yasal ve örgütsel görünümünden etkilenmemesi düşünülemez.

Fransa'daki mülki idare sistemi daha çok merkezi hükümetin temsilciliği şeklinde ilerlerken, Türkiye'de kamu yönetiminin ve kamu hizmetlerinin sunumunun akılcı ve verimli örgütlenememesinin sonucunda net işlevini bulamamaktadır. Bu biraz da Türkiye'nin 'gelişmekte' olan ülke konumundan 'gelişmiş' ülke konumuna geçememesinden de kaynaklanmaktadır. Türkiye'nin hemen hemen her çıkan kanun ile başkalaşarak düzenli bir sistem görüntüsünden uzaklaşan kamu yönetimi teşkilatı, Başkent ve taşrada işlevsel bir şekilde yeniden düzenlenmeli, işlevselliğini kaybeden ve gerçek anlamda bir fayda üretmeyen kuruluşlar da kaldırılmalıdır.

Bu yapıldıktan sonra da merkez teşkilatı yerel yönetimlere yetki devri yaptığı gibi yetki genişliği ilkesi çerçevesinde taşradaki temsilcilerine de yetki ve sorumlulukları devretmelidir. Sonuç olarak, genel olarak kamu yönetiminin açık seçik ve verimli olması ile mülki idare sisteminin verimli ve işlevsel olması birbirlerini tamamlayan konulardır. Dolayısı ile genel olarak kamu yönetiminin etkin bir şekilde işlemesi ile mülki idare sistemi de etkinliğini sürdürebilecektir.

Mülki idare sisteminin aslında merkezi hükümetin yani tüm Bakanlıkların taşradaki görevlisi ve temsilcisi olmasına rağmen İçişleri Bakanlığı ile doğrudan ilişkilidir. Özlük hakları bu bakanlık kanalıyla yürümektedir. Üstelik Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü gibi tüm vatandaşları, belediyeleri ve il özel idarelerini yakından ilgilendiren genel müdürlükler İçişleri Bakanlığı'nın ana hizmet birimleridir. Taşrada kaymakam veya vali bu işleri de İçişleri Bakanlığı adına yürütmektedir.

Ancak, mülki idare sistemi çerçevesinde diğer bakanlıkların da temsilcisi olan vali ve kaymakamın bu yönü İçişleri Bakanlığınca göz ardı edilmemelidir. TODAİE gibi bir kuruluşla da ilgisi olan İçişleri Bakanlığı "Mülki İdare Hizmetleri" şeklinde genel müdürlük düzeyinde bir yapılanma ile mülki idare sistemini günün şartlarına göre düzenlemelidir. İçişleri Bakanlığı, mülki idare sisteminin tüm bakanlıkların temsilcisi olduğunu sadece İçişleri Bakanlığı'nın taşra teşkilatı olduğunu sürekli güçlendirmelidir. Bu durum, diğer bakanlıklarla ilişkide bir problem oluşturacaksa Başbakanlık nezdinde bu işler gerçekleştirilmelidir.

Küreselleşme etkilerinin arttığı, uluslararasılaşmanın yoğunlaştığı, ülkeler arasında insan, para vb. her türlü değer rahatlıkla hareket edebildiği bir ortamda, olumlu gelişmelerin yanında terör vb. gibi olumsuz durumlar ile ani ve öngörülemez kriz durumları da artmaktadır. Bu nedenle merkezi idarenin taşradaki temsilcisi olan kaymakamların görev ve yetkilerinin yanında bu makamların sadece merkezi idarenin yereldeki temsilcisi olarak bulunmaları bile başlı başına bir gerekliliktir.

Daha açık bir anlatımla; birçok yatırımın takip edilmesi, kurumlar arasındaki koordinasyonun sağlanması, ilçedeki kamu kurumlarının ve kamu çalışanlarının gözetilmesi ve denetlenmesi gibi konular haricinde, çağımızda merkezi idarenin bir görevlisi olarak merkezi hükümeti ve devleti yerelde temsil etmek olası kriz durumlarında bir sigorta vazifesi görecektir. Çünkü hayattaki gelişmeler teorilerdeki ideal durumlardan farklılık göstermekte ve dünyada sürekli savaş tehlikeleri ve hiç öngörülmezen yeni krizler kol gezmektedir.

Günümüzde, merkezi hükümetin bir temsilcisinin yerelde işbaşında olması güçlü bir devlet olarak kalmanın anahtarıdır. Bu anahtarın nasıl kullanılacağı ile ilgili çeşitli yöntemlerin geliştirilmesi ise ayrı bir konudur. Bir yandan yerel yönetimler, hükümet ve

devlet dışı oluşumlar ve hatta özel sektör teşvik edilmeli, bu kesimlere yetki devirleri yapılmalıdır. Bir yandan da devlet olmanın gereği ile insan hakları ve demokratikleşme ile ilgili değerler saklı kalmak kaydıyla merkezi devletin vatandaşının refahı ve ülkenin güvenliği açısından güçlü olması gerekmektedir.

Dolayısı ile yerelde kaymakamlar ve belediye başkanları ve diğer gruplar birer rakip değildirler. Her kurumun kendi görev alanı vardır. Önemli olan mantıklı bir işbölümü içerisinde herkesin görevini yapmasıdır.

5.1.2.3. Diğer Sorunlar

Kaymakamların yasal görevlerinden çok; halkı anlamak ve halk ile devleti kucaklaştırmak gibi görevleri olduğu düşünülmektedir (Yılmaz, 2007: 14).

Mülki idare amirliği sisteminin yasal ve örgütsel sorunları dışında, yine yasal ve örgütsel alanla da ilgili, başta koordinasyon ve sosyal çevreyle olan ilişkiler çerçevesinde de sorunları bulunmaktadır.

Mülki idare amirliği mesleğindeki ‘mülki’ kelimesi dolayısıyla ‘mülk’ algısı, mülki idare amirlerinde, devlet adına bir sahiplenme ve devletle özdeşleşme psikolojisini doğurabilmektedir. Devletten, vatan toprağından, devletin kaynaklarından sorumlu olmak refleksi gelişebilmektedir. Bu durumun sağladığı üst düzey motivasyon olumlu bir düzeyde tutulduğu zaman başarının anahtarlarından biri olacaktır. Salt bu refleksle gerçeklerden uzaklaşmak ise sorunlu yöntemleri doğurur. Bu nedenle bu refleksin dozu iyi ayarlanmalıdır.

Kaymakamların yatırım, ilçeyi geliştirme gibi yetkileri olmakla beraber, bakanlıkları temsil etmeleri, merkezi hükümetin taşradaki temsilcileri olmaları, ilçede genel denetim yetkilerine sahip olmaları, sivil bir görevli olarak emniyet ve asayişin sağlanması görevi, Ulusal ve Resmi Bayramlarla ilgili törenlerde Devleti temsil etmeleri, insan haklarından süt kuzularının kesilmesine kadar yüzlerce kurul ve komisyonlara başkanlık etmeleri gibi oldukça farklı görevleri bulunmaktadır. Bunlardan ayrı olarak, kanunları verdiği görevler yanında, halkın kaymakama zihninde verdiği ‘devlet’ değeri de Türkiye’de toplumsal ağırlığı bulunan bir konumu işaret etmektedir.

Taşrada en üst düzeyde karar veren aktör olan kaymakamlar, yerelde de etkili olan siyasallaşma eğilimleri nedeniyle yasal görevlerini yerine getirmekte sıkıntı çekmektedirler. Bir yandan aşırı merkezizetçilik ve bunun kaynağı ve sonucu olan yasal

düzenlemeler bir yandan vatandaşların beklentileri ve siyaset kurumunun ana yapıyı düzenlemek yerine yerelde hızlı ve pratik sonuç alma eğilimleri kaymakamların görevlerini etkin yapmasına engel olmaktadır.

Maalesef Kaymakamlık mesleğinin doğası gereği Kaymakamın yapacağı işlerin net bir tanımı olamamaktadır. Her ilçede farklı sorunlar yaşanmakta, aynı ilçede de farklı dönemlerde farklı sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Gelişmekte olan bir ülkede bu normal bir durumdur. Bazen bir deprem veya doğal afetler, bazen ani gelişen toplumsal olaylar ve genellikle kriz hali denilebilecek gelişmeler Kaymakamın organizasyon ve koordinasyon becerisini gerektirmektedir.

Üstelik gelişmekte olan bir ülkede kamu yönetimi sistemi kriz hallerinde daha çok tehlikelere maruz kalmaktadır. Teknolojide ve uluslar arası alanda yaşanan gelişmeler, yeniliklere uyum sağlamayı ve krizlerde ön almayı kamu yönetimlerine dayatmaktadır. Yeni gelişmeler yeni sorunları getirmekte ve çoğu kez sorun olan bir konunun sahibi olan kamu kurumunu bulmak imkânsız olabilmektedir. Bu süreçte kaymakam merkezi idarenin temsilcisi olarak sorun olan ama sahipsiz birçok işi genel bir çözüm kurumsallaşana kadar yerelde kısa sürede çözmektedir. Bu tür durumlar gelişme-kalkınma süreciyle birlikte sıklıkla yaşanabilmektedir.

Taşrada da Kaymakam sorumlu olduğu ‘alanda’ veya ‘mülkte’ her türlü işi organize etmekte veya da her işle ilgilenmektedir. Bazen sağlık, çevre, spor, kültür ve turizm, işçilerin güvenliği, deprem, afet bazen de temsil ağırlama, denetim, emniyet ve asayiş işleri Kaymakamın rutin işleri arasına girmekte ve kaymakam söz konusu konularla ilgili olarak asıl görevli olan müdürler ve kurumlar arasında koordinasyon görevi yürütmektedir.

Mülki idare amirlerinin görevleri merkez-taşra ve taşra örgütü-yerel yönetimler arasındaki işbölümü içerisinde taşradaki genel bir yetki çerçevesindedir. Bu nedenle mülki idare amirleri ile ilgili kurulacak performans denetimi modelinde bu yapıya dikkat edilmelidir. Aksi takdirde, belediyelerin, üniversitelerin, il özel idarelerinin yetkili olduğu veya taşrada mülki idare amirinin gözetiminde çalışan müdürlüklerin sorumlu olduğu konularla ilgili belirlenebilecek performans ölçütleri karmaşık ve etkin olmayan bir model ortaya çıkaracaktır.

5.2. Kaymakamlık Mesleği ve Kaymakamların Görev ve Yetkileri

Performans denetimi, hedeflere ulaşmadaki başarı derecesini ifade etmektedir. Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk denetimini de kapsamıyla geleneksel denetimden farklılık göstermektedir. Hedeflerin ne ölçüde yerine getirildiğinin denetlenmesi yönetim alanının da bir fonksiyonudur. Dolayısı ile performans denetimi yönetim ile denetimi birleştiren etkili bir yöntemdir.

Kaymakamların performanslarının denetlenmesi söz konusu olduğunda, öncelikle hedeflerin varlığı ve bu hedeflerin dayandığı temel metinler akla gelmektedir. Kaymakamlık mesleğinin Türk Kamu Yönetimindeki yeri, kaymakamların görev ve yetkileri, kaymakamlarla ilgili oluşturulacak performans denetim sisteminin temel sacayağıdır.

5.2.1. Kaymakamlık Mesleği

Kaim/kayım ve makam kelimelerinin birleşmesi ile oluşan kaymakam kelimesi makamın yerine geçen, yerini tutan vekil anlamına gelmektedir (Çimen, 2007: 193).

Kaymakamlık mesleği, mülki idare sistemi içerisinde ilçelerin genel yönetiminden sorumlu olan meslek türünü ifade etmektedir. Yasal olarak, Devlet Memurları Kanununda kaymakamlık mesleği şeklinde bir ayrım olmayıp mülki idare hizmetleri sınıfı bulunmakta; bu sınıf ta vali, kaymakam, vali yardımcısı, kaymakam aday, mülkiye müfettişi gibi unvanları kazanmış olup İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatında çalışanları ifade etmektedir. Mesleğe kabul kaymakam adaylığı (yasadaki ismiyle maiyet memurluğu) şeklinde olmaktadır.

Yaklaşık 3,5 yıl süren bir eğitim dönemi sonunda yeterli görülen kişiler kaymakam olarak atanmaktadırlar. Ekonomik, sosyal gelişmişlik, coğrafi konum ve nüfus gibi kriterlere göre 6 sınıf ilçe bulunmaktadır. En az gelişmiş ilçe sınıfı 6. Sınıftan başlamakta ve en çok gelişmiş ilçe sınıfı olan 1. Sınıf ilçeye kadar ilçeler sıralanmaktadır. İhtiyaca göre 4. Sınıf ilçelerde göreve başlayan kaymakamlar atandıkları yerlerdeki hizmet sürelerini bitirdikten sonra 6. Sınıf ilçelere atanmaktadırlar. Bu sınıf hizmetini bitirenler uygun yerlerde vali yardımcılığına veya 4. Sınıf ilçe kaymakamlığına gitmektedirler. Her ilçe sınıfının hizmet süresi belirlenmiştir. Bu süreler bittikçe üst sınıf ilçelere gidilebilmektedir.

2006 yılında 5540 sayılı yasa ile Dâhiliye Memurları Kanununa maddeler eklenmiş ve Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği düzenlemesine geçilmiştir. Buna göre; Mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfında bulunan kaymakamlar ile bu sıfatı kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller teşkilatında çalışanlardan;

- a) Mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfında; kaymakam adaylığı dâhil olmak üzere, fiilen on beş yılını doldurmuş ve kazanılmış hak aylıkları birinci derecede olmak,
- b) Sicil notları, mülkî idare amiri değerlendirme raporları, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel gizli rapor ve değerlendirme belgeleri, takdirname, ödül, ceza ve yabancı dil bilgisi ölçütleri dikkate alınarak yapılacak değerlendirmeye göre meslekte başarılı bulunmak,
- c) Anayasa ile tanımlanmış olan Cumhuriyetin temel niteliklerine aykırı davranışta bulunmaktan dolayı affa uğramış olsa bile hüküm giymemiş veya bu nitelikteki suçlardan dolayı birinci sınıf mülkî idare amirliğine ayrılmaya engel bir disiplin cezası almamış olmak,
- d) Mesleğin vakar ve onuruyla bağdaşmayan veya kişisel haysiyet ve itibarını zedeleyen bir suçtan hüküm giymemiş olmak,
- e) Aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almamış olmak,

şartlarını taşıyanların, birinci sınıf mülkî idare amirliğine yükseltilmesine karar verileceği kararlaştırılmıştır.

Anılan yasal değişikliklerle; İçişleri Bakanlığı müsteşar yardımcıları, genel müdürler, kurul başkanları ve Birinci Hukuk Müşavirinin, birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş mülkî idare amirleri arasından atanacağı hususu da hayata geçirilmiştir.

5442 sayılı il idaresi kanunun 6. maddesine de Mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklarda; birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranır fıkrası eklenmiştir. Mülki idare sistemi içerisindeki meslek mensuplarının bazı görevlere atanmaları için belirli süreleri doldurmaları ile atama ve yükselme sistemine bir nebze olsun bir düzen gelmiştir.

İstisnai memuriyet olan Valilik görevine mülki idare amirleri dışındakilerin atanmasında bir şart aranmadığı halde, mülki idare amirlerinden yapılacak atamalarda 1. Sınıfa ayrılmış olma şartı aranması ise yetersiz bir düzenleme olmuştur. Eğer valilik görevine atanmada bir şart olacaksa bu sadece mülki idare amirleri için değil tüm kesimler için olmalıdır. Ancak, istisnai memuriyete atanmada esnekliğin korunması, mülki idare amirleri aleyhine olan özel düzenlemenin kaldırılması ve Bakanlar Kurulu gibi bir makama geniş bir takdir yetkisi bırakılması daha doğru olacaktır.

5.2.2. Kaymakamların Görev ve Yetkileri

Kaymakamların görev ve yetkilerinin temel dayanağı hukuki metinlerdir. Vali ve kaymakamların görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Ancak, merkezi hükümetin yaptığı her türlü hukuksal düzenleme de merkezi idarenin taşradaki temsilcilerine yetki ve görevler yüklemektedir.

5.2.2.1. İl İdaresi Kanunu'ndan Kaynaklanan Görevler

1949 yılında yürürlüğe giren 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu Mülki İdare bölümlerinin kuruluşları, İl, ilçe ve bucak İdarelerinin kuruluşları, İllerin idaresi, yetki genişliği esas, Valilerin hukuki durumları, görev ve yetkileri, Valilerin teftiş ve denetleme yetkileri, Kaymakamların hukuki durumları, görev ve yetkileri, devir ve teftiş yetkileri gibi konuları hüküm altına almıştır.

Kanunun 3. maddesinde; İllerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağı, İllerde genel idare teşkilatının il, ilçe ve bucak bölümlerine uygun olarak düzenleneceği, belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceği belirtilmiştir. 4. maddede ise İl genel idaresinin başı ve merciinin vali olduğu, Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunacağı bu teşkilatın her birinin başında bulunanların il idare şube başkanları olacağı, bunların emri altında çalışanların ilin ikinci derecede memurları olacağı ve bu teşkilatın valinin emri altında olduğu düzenlenmiştir.

Kanunun 3. Bölümü ilçe idaresi ve teşkilatına ayrılmıştır. Bu bölümde Kaymakamların hukuki durumları, görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Kanuna göre, ilçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Hükümetin temsilcisidir ve İlçenin genel idaresinden sorumludur. Bakanlıkların kuruluş

kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur ve Adli ve askeri teşkilat hariç bu teşkilat kaymakamın emri altındadır. İlçedeki genel idare teşkilatının başında bulunanlar ilçe idare şube başkanlarıdır, bunların emri altında çalışanlar ise ilçenin ikinci derecede memurlarıdır.

Kanunun 31. Maddesinde; Kaymakamların hukuki durumları, görev ve yetkileri sayılmıştır. Buna göre;

- Kaymakam, kanun, tüzük yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir;
- Valiler, ilçeye ait bütün işleri doğrudan doğruya kaymakama yazarlar. Kaymakamlar da ilçenin işleri hakkında bağlı bulundukları valilerle muhaberede bulunurlar. Ancak olağanüstü hallerde kaymakamlar İçişleri Bakanlığı ve diğer Bakanlıklarla muhabere edebilirler ve bu muhabereleden valiye bilgi verirler;
- Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları ve bunlara dayanılarak valiler tarafından verilecek talimat ve emirler ilçe idare şube başkanlarına kaymakamlar yolu ile tebliğ olunur;
- Kaymakamlar, adli teşkilat ve askeri birlik ve müesseseler hariç bütün Devlet daire ve müessese ve işletmelerini ve özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tekml müesseseleri denetler ve teftiş ederler. Bu teftiş ve denetlemeyi bizzat veya idare şube başkanları veya validen talep edeceği Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlük müfettişleri vasıtasıyla ortaokul veya bu dereceli öğretim müesseselerini de bizzat veya ilgili müfettişleri marifetiyle denetler;
- Kaymakam, denetlemesi sırasında iş başında kalmalarında mahzur gördüğü ilçe idare şube başkanlarını valinin muvafakatiyle, diğer memur ve müstahdemleri re'sen sorumluluğu altında işten el çektirebilir;
- Kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur;
- Kaymakam, ilçede teşkilatı ve görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan herhangi bir idare veya daire başkanlığından isteyebilir. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir;

- Kaymakam, ilçedeki idare, daire ve müesseselerde çalışan uzman veya fen kollarına dahil memur ve müstahdemlerden ilçenin genel ve mahalli hizmetlerine ilişkin işlerin görülmesini asli vazifelerine halel getirmemek şartıyla valiliğe teklif suretiyle isteyebilir. Valilikten alınacak emir üzerine bu memurlar verilen işleri yapmakla ödevlidirler;
- Kaymakam, ilçe memurlarının çalışmalarını ve teşkilatın işlemlerini gözetim ve denetimi altında bulundurur;
- Kaymakam, ilçenin idare şube başkanlarıyla ikinci derecedeki memurlarına, genel ve özel kolluk amir ve memurlarına Memurin Kanundaki usulüne göre savunmasını aldıktan sonra uyarma, kınama cezaları verir ve uygular. Daha ağır disiplin cezaları verilmesi için özel kanunu hükümlerine göre teklif ve talepte bulunabilir. Kaymakamlarca re'sen verilen cezalar kesindir. Bu cezalar tebliğ tarihinden itibaren sicile geçer. Kaymakam, ilçe memurlarına takdirden verebilir;
- Kaymakam, ilçe idare şube başkanlarına acele hallerde (8 güne kadar) ve tayini kendisine ait memurlara, Memurlar Kanunundaki yıllık izin, süresine mahsup edilmek üzere bir aya kadar izin verebilir. Tayinleri kaymakama ait olmayan memur ve müstahdemlere izin verilmezden önce kaymakamın mütalaası alınır;
- Kaymakamlar, halkın askerlik muameleleri hakkındaki müracaat ve şikayetlerini kabul ederler. Askerlik şubelerine ve dairelerine yazarlar. Cevabı kâfi görmedikleri takdirde keyfiyeti valiye bildirirler;
- Kaymakam, Cumhuriyet Bayramında ilçede yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder.

Kanunun diğer maddelerinde de kaymakamların görevlerine ilişkin esaslar yer almaktadır. Kanuna göre;

- Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir,
- Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları hükümlerinin yürütülmesi için emirler verir. Bu teşkilat amir ve memurları kaymakam tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle ödevlidir,

- Kaymakam, memleketin sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür,
- İlçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kaymakamın ödev ve görevlerindendir. Bunları sağlamak için kaymakam gereken karar ve tedbirleri alır,
- Kaymakam, valinin tasvibiyle ilçe genel ve özel kolluk kuvvetleri mensuplarının geçici veya sürekli olarak yerlerini değiştirebilir,
- Kaymakam, ilçe çevresinde çıkabilecek olayların emrindeki kolluk kuvvetleriyle önlenmesine olanak bulunmayacağı kanısına varır veya ilçe içindeki kolluk kuvvetleriyle önlenemeyecek olağanüstü ve ani olaylar karşısında kalırsa hemen valiye bilgi vererek yardım ister ve en yakın askeri (Kara, Deniz ve Hava) komutanlara da haber verir; Yardıma gelen askeri kuvvet bu kanunun ilgili maddesi uyarınca kendisine verilecek görevi yerine getirir,
- Devlete, Özel İdareye, belediye ve köylere ait olan ve bunlara bağlı bulunan yahut bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen ve işçi gibi personel bulunduran ve barındıran yerler Devlet ve memleket emniyet ve asayiş ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından kaymakamın gözetim ve denetimi altındadır. Buralarda bulunan veya çalışanların kimlik ve nitelikleri hakkında kaymakamlar bu yerlerden bilgi isteyebilir, istenilen bilgiler hemen verilir,
- Kaymakamlar, ilçe idare şube başkanlarının genel, özel ve kolluk amirlerinin birinci derecede, diğer memurların ikinci derecede sicil amiridirler,
- Kaymakam, her yıl ilçenin bütün bucaklarıyla köylerinin en az yarısını ve ilçe içindeki teşkilatı teftiş eder. Halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerli yerinde gözden geçirir ve gereğini yapar. Devir ve teftiş çıkacağı zaman valiyi haberdar eder. Devir ve teftiş sonucunu bir raporla valiye bildirir,
- İlçe idare şube başkanları, kendi şubelerine taalluk eden kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarıyla kendi dairelerine tevdi edilmiş olan görevlerin sürat ve intizam dahilinde görülmesinden doğrudan doğruya kaymakama karşı sorumludur. İlçe idare şube başkanları, kaymakam tarafından verilen emirleri yerine getirmek ve tevdi edilen

işler hakkında gereken tetkikleri yaparak mütalaalarını zamanın da bildirmek ve istenilen her türlü malumatı vermekle mükelleftirler,

- İdare şube başkanları kaymakam tarafından re'sen verilen emrin kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarına uygun olmadığı içtihadında bulunurlarsa keyfiyeti kaymakama yazarlar. Kaymakam, işin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda keyfiyeti valiye de bildirir. Cevap gelinceye kadar kaymakamın emri sorumluluğu altında uygulanır,
- Kaymakam, ilçede kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının uygulanmasından doğan şikâyetleri dinler, gerekli tedbirleri alır ve emirleri verir,
- Kaymakam, lüzum gördüğü zamanlarda ilçe idare şube başkanlarıyla diğer memurları ve belediye ve ticaret ve ziraat odaları başkanlarını çeşitli işler ve kanunların tatbikatı üzerinde görüşmek üzere heyet halinde toplar.

5.2.2.2. Diğer Yasal Düzenlemelerden Kaynaklanan Görevler

Kaymakamların görevleri 5442 sayılı yasada temel olarak belirtilmiştir. Bunun yanında birçok yasal düzenleme de kaymakamlara yetki ve görevler vermektedir. Her bir bakanlığın taşradaki temsilcisi olan kaymakamlara bu tür yetkilerin verilmesi de sistemin doğasında vardır. Her yeni gelişme ile kaymakamlara yeni görevler yüklenmektedir. Hızla gelişen dünyada da bu değişim süreci kaçınılmazdır ve bu süreç sürekli yeni olan bilinmezleri doğuracaktır. Ancak kaymakamlara verilen yeni görevlere paralel olarak yeni kaynaklar verilememektedir. Oysa her bir yeni görev ve sorumluluk çoğu kez yeni insan kaynağı ve maddi kaynaklara gereksinimi ortaya çıkarmaktadır.

Sadece 2012 yılında yapılan birçok düzenleme kaymakama yeni görevler yüklemiştir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının yürüttüğü çalışmalarla, eşi ölmüş kadınlara, özörlörlere maaş bağlanması işlemleri, Sosyal Güvenlik Kurumu kapsamındaki yeşil kart gelir testi işlemlerinin yapılması, Avrupa Birliği projelerinin koordinasyonu, Sosyal destek projeleri (SODES) işlemleri bunlardan birkaçıdır.

Yine 20.3.2012 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlöğe giren Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun'da da mülki idare amirlerine önemli yetkiler verilmiştir. Töre cinayetleri ve kadına karşı şiddet vakalarında görölen artışlarla mevcut sistem içerisinde hızlı mücadele edilemeyince, söz

konusu kanun ile hâkimlere verilen yetkilere benzer olağanüstü yetkiler ilçelerde kaymakamlara verilmiştir. Kanunun 3. maddesi ile kanun kapsamında korunan kişilerle ilgili olarak mülki idare amiri;

-Kendisine ve gerekiyorsa beraberindeki çocuklara, bulunduğu yerde veya başka bir yerde uygun barınma yeri sağlanması,

-Diğer kanunlar kapsamında yapılacak yardımlar saklı kalmak üzere, geçici maddi yardım yapılması,

-Psikolojik, meslekî, hukukî ve sosyal bakımdan rehberlik ve danışmanlık hizmeti verilmesi,

-Hayatî tehlikesinin bulunması hâlinde, ilgilinin talebi üzerine veya resen geçici koruma altına alınması,

-Gerekli olması hâlinde, korunan kişinin çocukları varsa çalışma yaşamına katılımını desteklemek üzere dört ay, kişinin çalışması hâlinde ise iki aylık süre ile sınırlı olmak kaydıyla, on altı yaşından büyükler için her yıl belirlenen aylık net asgari ücret tutarının yarısını geçmemek ve belgelendirilmek kaydıyla Bakanlık bütçesinin ilgili tertibinden karşılanmak suretiyle kreş imkânının sağlanması tedbirlerini alabilmektedir.

Söz konusu örnekte görüldüğü üzere kaymakamlar ve genel olarak mülki idare sistemi merkezi hükümetin önemli bir anahtarıdır ve zamanla değişen koşullara göre bu anahtar etkin bir biçimde kullanılmalıdır.

Kaymakamlar veya daha genel bir ifade ile mülki idare amirleri merkezi hükümetin ve devletin taşradaki görevlileridir. Mülki idare amirlerinin yetkisi aslında genel bir yetkidir. Bakanlıkların taşra teşkilatları genellikle il ve ilçe müdürlükleri şeklinde örgütlenmiştir. Bu birimlerin müdürleri ve personeli mevzuat gereği kendi bakanlıklarının yüklendiği görevleri taşrada yüklenmişlerdir. Kaymakamların veya valilerin görevleri ise bu anlamda tali bir yetki olup daha çok koordinasyon, denetim ve gözetim ile ilgili genel bir yetkidir.

Mülki idare amirleri sözkonusu yetkilerini çoğu kez de kurul ve komisyonlara başkanlık ederek kullanmaktadırlar. Mevzuat gereği birçok yasal kurul ve komisyon toplantısı bulunmaktadır. Sekreterliğini ilgili müdürlüğün yaptığı bu toplantılarda resmi veya sivil çeşitli kurumlardan temsilciler katılmakta ve başkanlığı da mülki idare amiri yapmaktadır.

2005 yılında güncellenen, “Vali ve Kaymakamların Başkanlık Ettiği Kurul ve Komisyonlar ile Katılan Üyeler” (Özgürel, 2005) isimli çalışmada komisyonlara dayanak olan tüm mevzuat incelenmiş ve komisyonlar sıralanmıştır. Valiler, Güvenlik Komisyonundan Disiplin Kuruluna; Hasar Tespit Komisyonundan Çeltik Komisyonuna, Trafik Komisyonundan Mera Komisyonuna 101 komisyona kanunen başkanlık etmektedirler (Özgürel, 2005: 90-93).

Kaymakamlar da benzer isimli 67 komisyona başkanlık etmektedirler. Listeler çok uzun ve kapsamlıdır. Bazen Fındık Komisyonu, Erken Kuzu Kesimini Önleme Komisyonu, Kuduzla Savaş Özel Komisyonuna başkanlık eden kaymakam bazen de Tüketici Sorunları Hakem Heyeti, Seferberlik ve Savaş Hazırlıkları toplantılarına başkanlık etmektedir (Özgürel, 2005: 94-96).

Kaymakamların veya valilerin her bir komisyonla ilgili ayrıntılı bilgi sahibi olması imkânsız ve aynı zamanda da gereksizdir. Valiler ve kaymakamlar genel yetkili olarak koordinasyon sağlamak ve taşrada, belli bir coğrafya sınırları içerisindeki alanda kurumlar arasında ve merkezdeki kurumlarla eşgüdüm sağlamaktadır. Asıl sorumluluk; yani görevlerin mevzuata göre yerine getirilmesi ve takip edilmesi ise komisyonun ilgili bulunduğu müdürlüktedir. Gündemler ilgili müdürlüklerce oluşturulmakta ve mevzuata göre yürütülmektedir.

Yukarıda bahsedilen yasal kurul ve komisyonlardan başka mülki idare amirleri görevli bulundukları il veya ilçede gayri resmi çok sayıda toplantılarla eşgüdümü sağlamaya çalışmaktadır. Zira hem bakanlıkların taşradaki temsilcileri olan il müdürlükleri arasındaki yetki ve görevle ilgili anlaşmazlık ve uyuşmazlıklar hem il ile bakanlık arasındaki işlerin takibi hem de yerel yönetimler, odalar ve borsalar, üniversiteler ve çeşitli sivil örgütlerle ilişkiler tekdüze olamadığından üst düzey koordinasyona ve takibe ihtiyaç duyulmaktadır. Bu durum işlerin çokluğu ve çeşitliliği ile ilgili olduğu kadar kamu yönetimi sisteminin hem teşkilat hem personel hem de yasal açıdan çok iyi teşkilatlanamadığının bir göstergesidir.

5442 sayılı yasada ve diğer mevzuatta kaymakamların görev ve yetkileri ile ilgili maddelere yakından bakıldığında kimi maddelerin uygulama imkânının zayıf olmakla birlikte kaymakama ‘genel’ bir yetki verildiği, hükümet kararlarının taşrada uygulanmasının sağlam esaslara bağlanmaya çalışıldığı, emniyet ve asayişin temini, önleyici asayiş hizmetlerinin sağlanması ile toplumsal olaylara hızlı müdahale etme ve

aynı zamanda kamu esenliği ile birlikte vatandaşın temel hak ve hürriyetlerinin korunmasından kaymakamın sorumlu tutulduğu, kaymakamın ilçede genel bir teftiş yetkisinin bulunduğu görölmektedir.

Uygulama imkânı zayıf maddeler ile bürokratik veya rutin işlem niteliğindeki yetkilerin ayıklanması ve merkezi hükümetin temel hedeflerinin taşrada uygulanmasının sağlanması, aynı zamanda devlet güvenliği ile vatandaş esenliğinin sağlanmasındaki yetkilerin muhafazası ve tüm bunlar dikkate alınarak sade bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

Bir yandan vali ve kaymakamların, daha genel bir ifade ile mülki idare amirlerinin, yetkileri yerel yönetimler başta olmak üzere diğer kurum ve kuruluşlara devredilirken bir yandan da mülki idare amirlerine yeni yetki ve görevler verilmektedir. Ülkenin gelişme sürecinde yeni konular ve yeni alanlar devletin ilgi alanına girmektedir. Bir yandan da mevcut sorunlara yeni yöntemlerin uygulanması ile daha memnun edici ve etkin çözümler üretilebilmektedir.

Bu nedenle yönetim alanı dinamik bir alandır. Mülki idare amirleri bazı yetkilerini başka birimlere bırakırken, adli alanda hâkim veya savcılara ait olan bazı önemli yetkiler de mülki idare amirlerine bırakılmaktadır. Kabahatler Kanunu ile adli makamlarda karar bağlanan birçok suç, vasıflarının değişmesiyle kabahat haline getirilmiş ve bu kabahatlerle ilgili olarak mülki idare amirlerine idari para cezası verme yetkisi verilmiştir.

Adalet alanında birçok konuda adliyeye gitmeden mülki idare amirlerince çeşitli cezaların uygulanmasını içeren adımlar atılmaktadır. Bu konular ve yetki aktarımları, adliyeden yetkilerin alınıp mülki idare amirlerine verilmesi şeklinde değil gelişen koşullara göre vatandaş memnuniyetini sağlamak üzere kamu kurumları arasındaki işbölümünün düzenlenmesi şeklinde algılanmalıdır. Mülki idare amirlerinden alınıp yerel yönetimlere veya diğer birimlere yetkilerin verilmesi de aynı şekilde değerlendirilmelidir.

Adliye-mülki idare arasındaki işbölümü teknik olarak değerlendirilirken mülki idare ile yerel yönetimler arasındaki işbölümünün teknik olarak değerlendirilmesinde ‘demokrasi jargonu’ ve demokrasinin toplumsal algısı nedenleriyle zorluklar yaşanmaktadır. Hâlbuki yetki genişliği ilkesi çerçevesinde bakanlıkların taşradaki merkezi hükümete ilişkin yetkilerini mülki idare amirlerine bırakması, yerel

yönetimlere ilişkin yetkilerin ise yerel yönetimlere bırakılması verimli bir işbölümünü doğuracaktır.

Ne adliye ile mülki idare, ne de mülki idare ile yerel yönetimler birbirlerinin rakipleri değil, kamusal hizmetlerin sunumundaki işbölümünün birer unsurlarıdır. Daha önce de belirtildiği gibi, mülki idare sistemi merkezi hükümetin taşradaki temsilcilerini kapsayan ve merkezi hükümetin, dolayısı ile devletin her gün gelişen ve değişen dünyada daha hızlı ve etkili adımlar atmasına yarayan temel bir sistemdir.

Ancak pratik ve uygulama teorii ve yasaları daima aşmakta ve taşrada sürekli bir koordinasyon ihtiyacı sürmektedir. Bu reel, somut, kendi içerisinde de mantıklı bir durumdur ve içinde yaşanan Çağ ile de uyumludur. Günümüzde yaşanan gelişmeler katılık yerine esnekliği gerektirmektedir. Bu ideal düzene ulaşılmış olsa bile kaymakam merkezi hükümetin yereldeki temsilcisi olması sıfatıyla bir sübap görevini görmeye devam edecektir.

6. KAYMAKAMLARIN PERFORMANSLARININ DENETLENMESİNE İLİŞKİN GERÇEKLEŞTİRİLEN ARAŞTIRMA VE SONUÇLARI

Bu bölümde kaymakamların performanslarına ilişkin gerçekleştirilen araştırma ve sonuçları anlatılmıştır.

6.1. Araştırmanın Yöntemi ve Sınırları

Çalışmanın bu bölüme kadar olan kısımlarında kamu yönetiminin genel özellikleri ve yapısı ile ilgili literatür incelemeleri yapılmış sonra da denetim ve performans denetimi konusu araştırılmıştır.

Çalışmalardan elde edilen bilgiler ve uygulamada izlenen mevcut yapıların gözlemlenmesi sonucunda teorik bilgiler ile kamu yönetiminin pratikteki işleyişi arasındaki bağı kuvvetlendirecek, uygulama imkânı olan, aynı zamanda da performans denetimi yazını ile kuvvetli bağları kurulan bir model oluşturulmaya çalışılmıştır.

Araştırmada bu bölüme kadar olan bilgilerden yola çıkılarak bir uygulama modeli ortaya konulması adına kaymakamların performanslarının denetlenmesi ile ilgili yapılan idari ve akademik çalışmalar incelenmiştir. Kaymakamların denetlenmesine ilişkin mevcut durum; klasik denetim biçimi ve performans denetimi çerçevesinde sunulmuştur. Mevcut durumun sorunlu yönleri de ayrıca ele alınmıştır.

Tüm bu araştırma evresinden sonra; kamu yönetimi, denetim, stratejik planlama ve performans denetimi çalışmalarının ışığında Türk kamu yönetimi sistemi ile bütünleşmiş bir performans denetim modeli ortaya konulmuştur.

Çalışma konusu oldukça kapsamlı olduğundan konu çeşitli açılardan sınırlandırılmıştır. Tez konusunun kaymakamlarla sınırlı olması nedeni ile mülki idare hizmetleri sınıfında kaymakam dışında yer alan vali, vali yardımcıları, kaymakam adayları ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında çalışanların performanslarının denetlenmesi konusu kaymakamlarla ilgili olduğu kadarıyla ve genel olarak ele alınmıştır. Tüm mülki idare sistemini ve çalışanlarını kapsayacak bir model çalışmasına bu anlamda ihtiyaç vardır.

Ayrıca, mülki idare sisteminin dünyada ve Türkiye’de dününün, bugününün ve yarınının da etrafı olarak araştırılması ve ayrı bir çalışma konusu yapılması şarttır. Bu problem, çalışmanın hacmi ve ana konusu gereği genel olarak anlatılmıştır. Oysa devletin çatısını yahut ana iskeletini oluşturan bu yapının dünyadaki ve Türkiye’deki gelişiminin etrafıca araştırılması ve bu alanda gelecek projeksiyonları yapılması gerekmektedir.

Devletin temel amaç ve görevlerinin neler olması gerektiği ve kamu yönetiminin bu temel amaç ve görevlere göre nasıl teşkilatlanacağı, kamunun veya devletin sunması gereken hizmetlerin başkent-taşra ve merkezi yönetim-yerel yönetim-özel sektör bağlamında nasıl bölüştürüleceği ayrı bir çalışma konusu olmalıdır. Çalışmada bu konulara yeri geldiğinde değinilmiş olsa da bu konular etrafıca araştırılmalıdır.

6.2. Daha Önce Yapılmış Çalışmalar

Kaymakamların performanslarının denetimi ile ilgili ilk çalışmaların akademik çalışmalardan ziyade idari araştırmalar mahiyetinde olduğu gözlemlenmiştir. Mülkiye müfettişlerince yapılan bu çalışmalar, performans denetiminin aniden gündeme gelmesinin sonucunda yapılan iyi niyetli araştırmalardır.

Ekrem BAY ve Adnan ÖZDEMİR (1998) tarafından 1998 yılında yapılan ilk inceleme ve araştırma raporu 212 sayfadır. “Daha etkin bir denetim sistemi geliştirilebilmesi amacıyla, mevzuata uygunluk denetiminin yanı sıra, performans ölçümüne yönelik denetimin yapılabilmesi” bu araştırmanın konusu olarak belirtilmiştir. Anayasa’dan başlayarak çeşitli kanunlarda ve ikincil mevzuatlarda denetim ile ilgili

düzenlemeler sıralanmış, Devlet Planlama Teşkilat öncülüğünde yapılan kalkınma plan ve programlarına yer verilmiştir. Bu alanda yapılan idari ve akademik yayınlardan geniş örnekler verilmiş ve sonuç bölümünde de İçişleri Bakanlığı içinde ve dışında yapılabilecek kısa, orta ve uzun vadeli çalışmalar sıralanarak çalışma sonlandırılmıştır.

Raporun sonuç bölümünde (Bay ve Özdemir, 1998: 203-206), teftiş sürecinin şeffaflığının ve kamuoyu denetimine açıklığının sağlanması, belediye ve özel idarelerde program bütçe ilkelerinin benimsenmesi, mevzuata uygun ama verimsiz işler yerine doğru ama mevzuata aykırı iş yapabilme durumunun teftişinde esneklik imkanının araştırılması, mevzuata uygunluk ve verimlilik yanında etkililik ve isabetli politika üretimi bakımından da değerlendirme yapılması, mevzuata uygunluk denetimi yapılırken idarenin gereklerinin de dikkate alınması için denetim elemanlarının zaman zaman idari birimlerde çalışması ve idarenin gereklerine aşına kılınması, müfettişlerin işe alınması, yetiştirilmesi ve müfettiş güvencesinin sağlanması, performans denetiminin, program bütçe aracı ile kamu hizmetlerinin nihai hasılası ile bu hasılanın elde edilmesinde kullanılan kaynaklar arasında etkinlik, verimlilik ve tutumluluk açısından “atılan taşın, ürkütülen kuşa değmesi” bağlamında bir ilişki kurularak tasarlanması, bilgi teknolojilerine önem verilmesi ve yurt dışı örneklerinin uygulamalarının izlenmesi önerilmiştir.

Raporda, devletin veya kamunun dertlerine derman olacak bir kavram olarak performans denetimi ele alınmış olsa da kaymakamların veya valilerin performanslarını nasıl denetlenebileceği ile ilgili detaylı bilgiler bulunmamaktadır.

2002 yılında Mülkiye Müfettişlerince bir tanesi valilerin diğeri de kaymakamların performans denetimleri ile ilgili olarak, 2002 yılı Yaz Teftiş Programı öncesi uygulamaya hazırlık kapsamında, iki adet inceleme ve araştırma raporu hazırlanmıştır.

2002 yılında Mülkiye Müfettişi Celalettin LEKESİZ tarafından hazırlanan “Kaymakamlık Genel İş ve Yürütümü Performans Denetimi Kriterleri Ön Tespit Çalışması” konulu 38 sayfalık raporda, performans denetimi, yönetimi ve stratejik planlama konuları ile ilgili kavramsal bilgiler derlenerek sunulmuş, Vali ve Kaymakamlar ile mülkiye müfettişleri başta olmak üzere mülki idare amirleri ile ve diğer bakanlıkların yetkilileri ile yapılan görüşmeler anlatılmıştır.

Raporda mevcut teftiş sisteminin etkinsizliğinden bahsedilmiş, performans denetimi sisteminin uygulanmasının çeşitli çekinceler olsa da faydalı olacağı dile getirilmiştir. Performans denetimine uygun bir sistemin var olmasının ve gerekli altyapının mevcudiyetinin hayati önemde olduğu aksi takdirde başarının yakalanamayacağı belirtilmiştir. Raporda kaymakamların performans kriterlerinin ne olması gerektiği konusunda görüşme yapılan kişilerin çeşitli fikirleri sıralanmıştır. Bu önerilerin çoğu yasalarla kaymakamlara yüklenen görevlerden çıkarılabilecek kriterlerken kaymakamın farklılık oluşturan proje ve çalışmalarının tespit edilmesi de önerilmiştir (Lekesiz, 2002: 1-38).

Raporda klasik denetim (düzenlilik) ile performans denetimi arasındaki farklılıklara dikkat çekilmiş, kaymakamların 5442 sayılı yasa çerçevesindeki geniş yetkilerinin bulunduğu belirtilmiştir. İlçenin genel yöneticisi olan ve buralardaki tüm hizmet birimlerinin amiri olan kaymakamların her birim ile ilgili sorumlu tutulabileceği alanların olabileceği değerlendirilmiştir.

Raporun sonuç bölümünde, konu ile ilgili çalışma gruplarının oluşturulması, eğitim çalışmalarının yapılması önerilmiştir. Performans kriterleri olarak ta genellikle yasalarla kaymakamlara verilen veya merkezi idarenin taşradaki ilçe müdürlüklerinin asli görevleri olan konularla ilgili çeşitli kriterler önerilmiştir (Lekesiz, 2002: 31-38).

2002 yılında Mülkiye Müfettişi Enver SALİHOĞLU tarafından hazırlanan “İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatının performans denetimi kriterleri ön tespit çalışması kapsamında ‘Valilik Genel İş ve Yürütümü’ teftişinin düzenlenmesi” konulu inceleme ve araştırma raporu 5 sayfadır. Raporda performans kriterleri hakkında genel bilgi verilmiş, valilerle ilgili kamu kurumları veya belli yasal görevler çerçevesinde çeşitli kriterlerden söz edilmiştir. Sonuç olarak, performans denetiminin gerçekleştirilebilmesi için öncelikle yönetimin performans denetimine uygun şekilde örgütlenmesi gerektiği ancak buna rağmen ölçülebilir ve somut kamu hizmetlerinin denetiminde ayrıntılı inceleme yapıp yurttaşların memnuniyetinin ve kamu yararının araştırılmasının uygun olacağı ve çağdaş yönetimin de bunu gerektirdiği belirtilmiştir (Salihoğlu, 2002: 1-5).

Bu raporda valilerin performanslarının denetlenmesi için yapılan önerilerin hayata geçmesi için bakanlıkların sorumluluklarının açık olarak belirlenmesi ve ölçülebilirliğe imkân veren bir yönetim sisteminin bulunması hususları öne çıkmaktadır.

Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması (MİAPER) TODAİE danışmanlığında İçişleri Bakanlığı tarafından 2006 yılında gerçekleştirilmiştir. İki bölümden oluşan araştırmanın ilk bölümünde performans ile ilgili genel bilgiler sunulmuş, ikinci bölümde ise kaymakamların performanslarının ölçülmesine ilişkin çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmada da performans denetiminin düzenlilik denetiminden farkı ve kaymakamlık mesleğinin veya mülki idare amirlerinin görevlerinin genel niteliği ortaya konulamamıştır.

2008 yılında Mülkiye Müfettişleri Dr. Mustafa ÇİÇEK ve Hüseyin Başol GÜLEÇ tarafından hazırlanan ve 80 sayfası rapordan ve 33 sayfası konu ile ilgili kaynakçadan oluşan 113 sayfalık inceleme ve araştırma raporunun konusu “Mülkiye Müfettişleri, Vali ve Kaymakamların Performans Kriterlerinin Belirlenmesi”dir. Önceki çalışmalardan farklı olarak kapsama mülkiye müfettişlerinin performans kriterleri de eklenmiştir.

Raporda, performans denetimi ve performans denetimi ve yönetimi ile ilgili diğer konu ve kavramlar ve Türkiye’de kamu kurumlarındaki performans uygulamaları incelenmiştir. Raporun ikinci bölümü Vali-Kaymakam-Mülkiye Müfettişleri için performans değerlendirme önerisine ayrılmıştır.

Bu bölümde kaymakamların performanslarının değerlendirilmesi için bir form geliştirilmiştir. Raporda önerilen formdaki üç bölümde, kaymakamlar için belirlenen kriterler incelendiğinde; mevzuatla kaymakam yüklenen denetim görevlerinin gerçekleştirilmesi ile ilgili kriterler, mevzuata uygunluk ile ilgili kriterler, çeşitli bakanlıkların taşradaki uygulamaları ile ilgili kriterler yüksek oranın sağlanması ile başarılı olunabilecek göstergeler olarak sıralanmıştır. İntihara teşebbüs vb. asayiş olaylarının gerçekleşmesi ve diğer kurumlarla ilgili olumsuzlukların azaltılması da bu konulardaki olumsuz sonuçların az gerçekleşmesi çerçevesinde performans göstergesi sayılmıştır. Yine her iki grup ile ilgili genel kriterler de görevdeki kaymakamın değerlendirilmesi bölümünde yer almaktadır.

1998 yılından 2008’e kadarki süreçte yapılan ve yukarıda sıralanan çalışmalar sonucunda halen uygulanabilen etkili ve verimli bir performans denetim sistemi kurulamamıştır. Yapılan tüm çalışmalarda, performans denetiminin uygulanması için gerekli sistemin ve altyapının tüm yönleriyle kurulması gerektiği, bu konudaki

uygulama zorluğunu, buna rağmen mevcut sistemin de değişmesi gerektiği ileri sürülmüş ve çeşitli öneriler sunulmuştur.

Çalışmalarda önerilen performans kriterlerine yakından bakıldığında; ilçe milli eğitim müdürünün yahut sağlık müdürünün veya emniyet müdürünün asıl olarak görevli olduğu konularla ilgili kaymakamın genel yetkisinin sanki özel bir görevmiş gibi kriter haline getirildiği, birçok kriterin performans denetimine geçilmesi için eleştirilen düzenlilik veya hukuka uygunluk denetimi kriteri olduğu, performans denetimi sisteminden önce uygulanagelen denetim vizyon ve çerçevesinin temel olarak kaldığı; sadece performans denetimi ile ilgili yazına uyarlandığı dikkat çekmektedir.

Konu ile ilgili yukarıda sıralanan idari ve akademik araştırmalar, kaymakamların performanslarının denetlenmesi ile ilgili önemli bilgiler sunmuştur. Ancak halen etkili bir şekilde uygulanan bir performans denetim sistemi kurulamamıştır.

DPT tarafından planlı dönemin veya 5 yıllık kalkınma planlarının yapıldığı dönemlerde kamu kesimi için yahut ülkenin geneli ile ilgili ayrıntılı planların ve projeksiyonların yapıldığı, kalkınma planlarının programlar temelinde uygulanması ile de kamu kurumlarının genelinde ve birimler temelinde çeşitli hedefler ortaya konulduğu görülmüştür. Bu dönemin sona ermesi ile stratejik planlama kamu yönetimine girmiştir.

Yasal olarak stratejik planlamaya geçilmiş ama kamu kurumlarca yapılan stratejik planların uygulamada bekleneni veremediği de görülmüştür.

Kalkınma planları döneminde, en azından kamu kurumlarının ortak veya tekil belli hedefleri bulunmaktadır. Stratejik planlamada ise işler rutine binmiş ve ortak çalışma ve hedeflerin azaldığı gözlenmiştir. Üstelik DPT gibi bir kurumun liderliğinde ve tecrübesinde, kamu kesiminin genelinden uzmanların ve akademisyenlerin katılım ile hazırlanan özel ihtisas komisyon raporlarının kalitesi maalesef stratejik planlarda görülememektedir. Zira her kurum yeterli teknik, yönetsel ve insani altyapıya sahip değildir. Bu nedenle de ‘vizyon’, ‘misyon’ vb. kelimelerin çok kullanıldığı ancak temel bir felsefe ve bütünlük taşımayan yanlış uygulamalar Türk kamu yönetiminde kol gezmektedir.

O halde stratejik planlar ile performans denetimi sistemi arasında bağ kurulmalıdır. Bir yandan stratejik plan yapma kültürü ve yöntemi sorgulanmalı ve uygulamalar da performans denetimi ile takip edilmelidir. Performans denetimi

“hedeflere ulaşma derecesi” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdaki kelimelerden yola çıkıldığında önce bir ‘hedef’in olması gerekmektedir. Bu da stratejik planlarla mümkün olacaktır. Bu hedeflere ulaşma derecesinin ölçümü de performans denetiminin konusu olmaktadır. Bakanlıklar hem kendi hedefleri hem de taşrada iller bazındaki hedeflerini stratejik planlarda ortaya koymalıdır. Bu sistemin varlığı performans denetimini mümkün hale getirecektir.

Dolayısı ile bir yandan hedeflere ulaşma derecesi ölçülecek diğer yandan da rutin denetim sürecinde yani düzenlilik denetimi denilen mevzuata uygunluk veya mali denetim ile ilgili denetimlerde verimlilik, etkinlik ve tutumluluk denetimi yapılacaktır. İki farklı boyutu olan bütüncül bir model bu şekilde ortaya çıkacaktır. Her il için belirlenen hedefler ile iller arası farklılıklar göz ardı edilebilecektir.

Merkezi idarenin yurt sathındaki temsilcileri olan mülki idare amirleri de bu hedefler çerçevesinde denetlenebilecektir. Ancak bu denetimde de temel sorumluların ve uygulayıcıların il ve ilçe müdürleri olması nedeni ile üst yöneticiler için daha kullanışlı ve liderlik ile koordinasyon özelliklerini öne çıkaran bir modele ihtiyaç vardır.

6.3. Kaymakamların Denetlenmesine İlişkin Mevcut Durum

Performans denetimi ile ilgili kamu yönetiminin genelinde görülen uygulamalara paralel bir şekilde, kaymakamların performanslarına ilişkin uygulamalar hayata geçmeye başlamıştır. Bu başlık altında öncelikle kaymakamlara tatbik edilen klasik denetim ve performans denetimi uygulamaları anlatılmıştır. Konunun daha iyi anlaşılması için mevcut durumdaki sorunlar ayrı bir başlık halinde sunulmuştur.

6.3.1. Kaymakamlara Uygulanan Klasik Denetim

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 15. Maddesinde, Bakanlığın Danışma ve Denetim Birimleri arasında sayılan Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın görevleri sayılmıştır.

Teftiş Kurulu bu maddedeki fıkralar çerçevesinde, Bakanın emri veya onayı üzerine; Bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmakla ve çeşitli konularda inceleme ve araştırmalar

gerçekleştirmek ile merkez, il ve ilçe kuruluşlarının özel teftişlerini yapmakla görevlendirilmiştir. Teftiş Kurulu ve mülkiye müfettişlerinin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usullerinin tüzükle düzenleneceği de teftiş kurulunun diğer görevleri ile birlikte bu maddede düzenlenmiştir.

Bakanlar Kurulu Kararı ile 1985 yılında İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü yürürlüğe girmiştir. Tüzükte de kanunda sayılan görevler sayılmış, Kurul Başkanının ve yardımcılarının görevleri, müfettişliğe atanma şartları, müfettişlerin yetkileri ve görevleri, özel teftişler, düzenlenecek çeşitli raporlar, fezlekeler gibi hususlar açıklığa kavuşturulmuştur.

Tüzüğün 24. Maddesinde yıllık genel teftiş programı düzenlenmiştir. Buna göre; kuruluş ve birimlerin belirli zaman aralıklarıyla teftiş edilmesi ilkesine göre her yıl düzenlenen ve teftiş edilecek il ve ilçeleri de gösteren bir program çerçevesinde yürütülen teftişler "genel teftiş" veya "olağan teftiş" olarak adlandırılmıştır. Kuruluş ve birimlerin üç yılda bir teftiş edileceğinin temel ilke olduğu ancak gerekli hallerde bu sürenin değiştirilebileceği, Teftiş ile ilgili plan ve programların, teftişin başlayacağı tarihten en az bir ay önce Bakanın onayına sunulacağı, İl ve İlçelerin, gerektiğinde de kuruluş ve birimlerin hangi müfettişlerce teftiş edileceği ve teftişe hangi tarihte başlanacağını Başkanca belirlenip teftişin başlayacağı tarihten en az 15 gün önce müfettişlere duyurulacağı bu maddede düzenlenmiştir.

Tüzüğün 3. Bölümü uygulanacak teftiş yöntemini ayrıntılı olarak anlatmaktadır. Buna göre, müfettişler, vezne, kasa, değerli kâğıtlar ve ambarı bulunan birimlerin kasaları, değerli kâğıtları ve gerektiğinde ambarlarını sayarak işe başlayacaklardır. Sayım ve inceleme sonuçları da bir tutanakla kayıt altına alınacaktır. Akçalı birimlerin teftişine öncelik verilecek, teftiş defterleri ve dosyaları incelenecek ve önceki teftişte yapılan eleştirilerin veya bu teftişlere ilişkin emir ve genelgelerin gereklerinin yerine getirilip getirilmediği tespit edilecektir. Yerine getirilmemiş olması ve ilgili memurların bu konudaki açıklamalarının yeterli bulunmaması halinde, konuların önemine göre, ceza veya disiplin yönünden gereğinin takdiri yetkili mercilere duyurulacaktır.

Müfettişler, tahsilât işlemlerinin teftişinde çalıştırılmak üzere, memur görevlendirilmesini vali ve kaymakamlardan isteyebileceklerdir. Vali ve kaymakamlar bu istekleri yerine getirmekle yükümlüdürler. Hizmeti aksatmamak kaydıyla teftiş ve sayım işleri görevli memurun huzurunda yapılacak, müfettişler, yararlı görürlerse,

teftiŖe başlamadan önce sorunların belirlenmesi, teftiş sonrasındaysa teftiş sonuçlarının değerlendirilmesi amacıyla ilgili memurlarla toplantılar düzenleyebileceklerdir.

Tüzüğün 4. Bölümü teftiş sırasında yahut sonrasında düzenlenecek layiha ve raporlar ile bunlar üzerine yapılacak işlemlerle ilgilidir. Teftiş sonunda, akçalı birimler için teftiş layihası, öteki birimler için teftiş raporu düzenleneceği, her birim için (rneğin: nüfus, emniyet, jandarma, özel idare) ayrı bir teftiş layiha veya raporu düzenlenmesinin asıl olduğu, gerektiğinde, bir birim için, birden çok layiha veya rapor düzenlenebileceği, teftiş sonuçlarına göre gerekli görülen takdir, ödül ve ceza istekleri için ayrı rapor düzenlenebileceği belirtilmiştir.

Düzenlenen layiha ve raporlar, merkez birimi ve bağlı kuruluşta incelenerek müfettişin eleştiri ve tavsiyelerinden uygun görülenlerin yerine getirilmesi dairelerine bildirilecek, sorumlu memurlar, bu bildirimden başlayarak bir ay içinde yanlışlıkları düzeltip eksiklikleri tamamlamak, birim ve kuruluş amirleriyle mülkiye amirleri de bunların yerine getirilmesini sağlamakla ykmldrlere. Merkez birimleri ve bağlı kuruluşlar, layiha ve raporlardaki eleştiri ve tavsiyelere katılmadıkları takdirde, durumu gerekçesiyle Başkanlığa bildireceklerdir. Başkanlık, merkez biriminin veya bağlı kuruluşun görüşüne katılırsa bunu müfettişe duyuracak, katılmazsa hangi görüşün uygulanacağını Bakanlık Makamı belirleyecektir. Merkez birimleri ve bağlı kuruluşlar, süreci takip ederek sonucu Başkanlığa bildireceklerdir.

Tüzüğün 4. bölümünde yukarıda bahsedilen layiha ve rapordan başka genel durum raporları, özel gizli rapor ve değerlendirme raporları düzenleyebilmektedirler:

Genel durum raporu; Bakanlıkça istenilmesi halinde teftişi biten iller için düzenlenen raporlardır. Bu raporlarda; İdari bölüm ve kuruluşlarda hizmet gereklerine uygun olmayan yönler varsa, bunların neler olduğu, düzeltilmesi için gereken nlemler, İlin sosyal ve ekonomik sorunları ve müfettişin bu konulardaki tavsiyeleri, kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelerin uygulanmasında belirlenen aksaklıklar ve düzeltilmesi için düşünülen çareler, memurların nicelik ve nitelik yönünden yeterli olup olmadıkları teftiş olunan daire ve kuruluşların yerlerinin ve yerleşme durumlarının hizmeti aksatan yönleri ve düzeltilmesi için düşünülen çareler belirtilmektedir. Genel durum raporunun İçişleri Bakanlığının görevlerinin teftişinden çok merkezi idarenin teşkilatlanmasını ve görevlerini kapsadığı söylenebilir.

Özel gizli rapor; Müfettişler, yiyicilikleri rüşvet ve irtikapları veya görev ve memurluk onuruna uymayan kötü alışkanlık ve davranışları yayılmış olan, ancak, yasal kovuşturma yapmak için yeterli kanıt bulunmayan görevliler hakkında, bu durumlarını belirten özel gizli raporlar düzenleyerek atamaya yetkili makama ve Bakanlığa gönderebilmektedirler.

Değerlendirme raporu; yönetmeliklerde, yer değiştirmeleri için müfettiş raporu öngörülen veya genel tutum ve davranışlarına ilişkin inceleme yapılması emredilen görevliler hakkında gerekçeli olarak düzenlenen rapordur.

1989 yılında yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği de tüzükte belirtilen konuları ayrıntılı olarak düzenlemektedir.

Yönetmeliğe göre; Teftiş kurulu bakanlık merkezinde Ana Hizmet Birimlerinden İller İdaresi Genel Müdürlüğü, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Kaçakçılık, İstihbarat, Harekat ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanlığını; Danışma ve denetim Birimlerinden Teftiş Kurulu Başkanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Bakanlık Müşavirleri, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğini; Yardımcı Birimlerden Personel Genel Müdürlüğü, Eğitim Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı,Özel Kalem Müdürlüğünü; Bakanlık Bağlı Kuruluşlarından da Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel komutanlığının mülki görevleri ile Sahil Güvenlik Komutanlığının İdari Görevlerini denetleyebilmektedir.

Taşra teşkilatında ise; İllerde Valilik, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Müdürlüğü, Merkez İlçe Nüfus Müdürlüğü, Sivil Savunma Müdürlüğü, Emniyet Müdürlüğü, İl Jandarma Alay Komutanlığının mülki görevleri, İl Merkez Jandarma Bölük Komutanlığının mülki görevleri, Sahil Güvenlik Komutanlığının idari görevlerini ve İlçelerde; Kaymakamlık, Yazı İşleri Müdürlüğü, Nüfus Müdürlüğü, Sivil Savunma Müdürlüğü veya Memurluğu, Emniyet Müdürlüğü, Emniyet Amirliği veya Komiserliği, İlçe Jandarma Bölük Komutanlığının mülki görevleri, Sahil Güvenlik Komutanlığının idari görevlerini denetlemektedirler.

Ayrıca Mahalli İdarelerde; İl ve ilçe özel idare müdürlükleri, il özel idarilerine bağlı işletmeler, idarelerinin kurdukları veya katıldıkları birlikler, Büyük Şehir

Belediyeleri, il, ilçe ve kasaba belediyeleri, belediyelere bağlı işletmeler, özel kanunla kurulmuş işletme ve idareler belediyelerin kurdukları veya katıldıkları birlikler, Köyler ve bunların kurdukları birlikler denetim kapsamındadır. Kasaba belediyeleri, köyler ve bunların kendi aralarında kurdukları birlikler Bakanın yazılı emri olmadıkça müfettişlerce teftiş edilmezler. Müfettişler, teftişle görevlendirildikleri idari bölümün sınırları içindeki teftiş tabi bütün kuruluş ve birimlerin teftişini yapmakla yükümlüdürler.

Kanun, tüzük ve yönetmelikten sonra 1992 yılında da İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Görev ve Çalışma Yönergesi İçişleri Bakanının onayı ile yürürlüğe girmiştir. Yönergede kanun, tüzük ve yönetmelikle getirilen düzenlemeler ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Buna göre il ve ilçe teftişleri sonucundaki düzenlenecek layiha ve raporlar belirlenmiştir.

Yönergeye göre ilçelerde Kaymakamın sorumluluğunu gösteren Kaymakamlık Genel İş ve Yürütümü Raporu düzenlenmekte diğer raporlar ise ilgili birim yöneticisi veya mali sorumlu adına düzenlenmektedir. Kaymakamlık genel iş ve yürütümü raporundan başka ilçelerde; İlçe Nüfus Müdürlüğü İş ve İşlemleri, İlçe Emniyet Müdürlüğü, İlçe Emniyet Amirliği veya İlçe Emniyet Komiserliği iş ve İşlemleri, İlçe Jandarma Bölük Komutanlığı Mülki Görevleri, İlçe Özel İdare Müdürlüğü iş ve İşlemleri, Belediye Başkanlığı Genel İş ve Yürütümü, Belediye Hesap İş ve İşlemleri, Belediye İşletmesi Hesap İş ve işlemleri, Tanzim Satış Saymanlığı Hesap İş ve İşlemleri, Belediyeden Ayrı Tüzel Kişiliğe Haiz Kanunla Kurulmuş İşletme veya Teşebbüs Genel İş ve Yürütümü, Mahalli İdareler Birliği Hesap İş ve İşlemleri ve Mahalli İdareler Birliği Genel İş ve Yürütümü raporları düzenlenmektedir. Belediyelerin mali denetiminden dış denetim kapsamında Sayıştay'ın sorumlu olması nedeniyle belediyelerin mali denetimi ile ilgili raporlar düzenlenmemektedir.

Yönergede mülki idare amirleri için düzenlenecek değerlendirme raporunda nelere dikkat edileceği de ayrıntılı olarak yazılmıştır. Buna göre değerlendirme raporunda kaymakamların mesleki bilgileri, mevzuata uyma dereceleri, çalışmaları, göreve bağlılıkları, verim dereceleri, İşlerindeki dikkat, intizam ve enerjileri, yaş ve bünyeleri, yaratıcı zekâ ve kavrayış kabiliyetleri, amirlerine, astlarına ve iş sahiplerine karşı terbiye, nezaket ve davranışları, astları

üzerindeki etkinlikleri ve astların yetiştirme yetenekleri, işleri düzenleme, yürütüm ve yönetim yetenekleri, ön tedbir almada başarı dereceleri, ağırbaşlı olup olmadıkları, saygı uyandırmada başarı dereceleri, çevreyle ilişkileri ve yaşayış şekilleri ve İtimada şayan olup olmadıkları konuları ayrı ayrı değerlendirilmektedir.

Bunların sonucunda da görevlerindeki başarı dereceleri, hangi görevlerde başarılı olabilecekleri (vali, vali yardımcısı, kaymakam, müfettiş gibi) ve daha fazla sorumluluk taşıyan görevler yüklenip yüklenemeyecekleri değerlendirilerek rapor tamamlanmakta ve Teftiş Kurulu Başkanlığına sicil dosyasına gönderilmekte; buradan da personel genel müdürlüğündeki sicil ve özlük dosyasına bu rapor konmaktadır.

Mülkiye müfettişlerince gerçekleştirilen denetim sisteminin temeli olan mevzuatlarla ilgili bilgiler bu şekildedir. Ancak, Yönerge’de sayılan ve yukarıda zikredilen hazırlanması gerekli raporların her biri için Teftiş Kurulu Başkanlığınca mülkiye müfettişlerinden oluşan gruplara Teftiş Rehberleri hazırlanmakta, yıllar içerisinde değişen yasa ve mevzuatlara göre bu rehberler güncellenmekte ve Teftiş Kurulu’nun web sayfasında yayımlanmaktadır.

Kaymakamların denetlenmesine ilişkin Teftiş Rehberi de İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu’nun internet sayfasında yayımlanmaktadır. 16 Nisan 2012 tarihinde Mülkiye Müfettişi Osman AHSEN tarafından düzenlenen son teftiş rehberi 191 sayfadan oluşmaktadır.

Buna göre kaymakamların denetlenmesinde sırası ile önceki Teftiş ve sonucunun, yerleşim durumunun, personele ilişkin iş ve işlemlerin değerlendirilmesi, teftiş, denetim ve koordinasyona ilişkin görevler, adalet işlerine ilişkin görevler, garnizon ile askerlik işlerine ilişkin görevler, ilçe yazı işleri müdürlüğü işlemleri, halkla ilişkiler ve bilgi edinme ile ilgili görevler, protokole ilişkin görevler, mahalli idareler ilişkin görevler, ilçe idare kurulu işlemleri, 3091 sayılı kanun uygulamaları, 4483 sayılı yasa uygulamaları, kamulaştırmaya ilişkin görevler, dernekler birimi işlemleri, İçişleri Bakanlığına ilişkin görevler, afet ve acil durum işlemleri, çevre ve şehirciliğe ilişkin görevler, sağlık işlemleri, kültür ve turizm işlemleri, milli eğitim ile ilgili görevler, gençlik ve spora ilişkin görevler, gıda, tarım ve hayvancılıkla ilgili görevler, orman ve su işlerine ilişkin görevler, bilim, sanayi ve teknolojiye ilişkin görevler, aile ve sosyal politikalara ilişkin görevler, çeşitli mevzuatlarla

kaymakamlara verilen görevler ve genel değerlendirme bölümlerinin denetlenmesinden oluşan bir teftiş süreci kurgulanmıştır.

191 sayfadan oluşan teftiş rehberindeki konulara bakıldığında Türkiye’deki her bakanlık ile ilgili kaymakamlara verilen görevler ile ilgili kaymakamın yaptığı işlemlerin denetlendiği görülmektedir. Ayrıca bakanlıklar temelindeki bu görevlerden başka çeşitli kanunlarla kaymakamlara yapılan atıflar ve yüklenen görevler de teftiş rehberine girmiştir. Söz konusu denetim daha çok mevzuata uygunluk denetimini ve düzenlilik denetimini öne çıkarmaktadır. Denetlenen çoğu konuda asıl sorumlu söz konusu işin ilgili olduğu müdürlükken bazı konularda kaymakamın denetim ve koordinasyon yetkisi ile müdahale yetkisini kullanıp kullanmadığı denetlenmektedir.

6.3.2. Kaymakamlara Uygulanan Performans Denetimi

Kaymakamlara uygulanan performans denetimi sisteminin dayanağı hemen yukarıda bahsedilen Teftiş Rehberleridir. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu’nun internet sayfasında yayımlanan, 16 Nisan 2012 tarihli olan ve Mülkiye Müfettişi Osman AHSEN tarafından düzenlenen Kaymakamlık Genel İş ve Yürütümü Teftiş Rehberi’nin ‘Genel Değerlendirme’ başlıklı son kısmı performans denetimi ile ilgilidir.

Daha önceki teftiş rehberlerinde bu bölümün adı performans denetimi iken yayımlanan son rehberde başlık değişmiştir. Rehberin bu bölümüne giriş niteliğinde bir açıklama yapılmış ve genel değerlendirmede, Teftiş Kurulu Başkanlığınca çıkarılan Teftiş Görev Emirlerinde her yıl değişik göstergelerin incelenmesinin istenebileceğinin unutulmaması gerektiği; ayrıca her ilçenin kendi önceliklerinin bulunacağının dikkate alınması ve bu bölümde sayılan tablo, istatistik ve kriterlerden, müfettişlerce teftiş edilen ilçenin önceliklerine uygun olduğu düşünülen kriterler ile müfettişlerce uygun görülen diğer kriterlerin göz önünde bulundurulması hatırlatılmıştır (Ahsen, 2012: 179).

Rehberde göre; Genel Değerlendirme de Etkinlik, Verimlilik ve Tutumluluk ilkelerinin kurum ya da yöneticinin değerlendirmesinde temel alınacaktır. Varsa yapılan yatırımın, üretilen ürünün, verilen hizmetin başarı derecesinin ölçülmesinde bu ilkeler kullanılacaktır. Amaçlara ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı nicel ve nitel olarak ölçülecektir. Yöneticinin kurumsal amaç, strateji üretip üretmediği değerlendirilecektir (Ahsen, 2012: 178-179).

Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kavramlarının ilke şeklinde açıklanması ve uygulanmasının istenmesinden sonra, '**Bazı Değerlendirme Ölçütleri**' başlığı altında ölçütler sıralanmıştır (Ahsen, 2012: 180-189):

Yerleşim Durumu ve Personel alt başlığında; kamu kurumlarının, müdürlüklerin hükümet konağı içinde ve dışındaki yerleşim yerlerinin uygun olup olmadığı, banko sistemine geçilip geçirilmediği, büroların temiz tutulup tutulmadığı,

Teftiş ve Denetim alt başlığında; Kaymakamın bizzat veya görevlendireceği memurlar eliyle kamu kurumlarını etkin bir şekilde denetleyip denetlemediği, vatandaşların yoğun kullandıkları eğitim kurumları, hastaneler vb. yerlerin habersiz veya haberli denetlenip denetlenmediği, denetimlerin sonuçlarının takip edilip edilmediği,

Koordinasyon alt başlığında; Etkin bir koordinasyonun sağlanıp sağlanmadığı,

Kalkınma Planı, Yıllık Programlar başlığı altında; Yatırım programlarında yer alan yatırımların izlenmesi uygulamada ortaya çıkan tıkanıklıkların çözümlenmesinde etkin rol alınıp alınmadığı, yatırımların öngörülen sürelerde sonuçlandırılıp sonuçlandırılmadığı, sonuçlandırılmayan yatırımların gecikme nedenlerinin belirlenip yetkili mercilere tekliflerde bulunulup bulunulmadığı, İlçede ihtiyaç duyulan acil yatırımların tespitinin yapılarak bu yatırımların gerçekleştirilmesi için teklifler hazırlanıp hazırlanmadığı,

İnsan Hakları alt başlığında; teftiş tabi yıllar itibarıyla insan hakları komisyonuna yapılan müracaatların sayısı, bu müracaatların süresi içerisinde sonuçlandırılma oranı, insan hakları ihlaline uğradığı kanaatine varılan müracaatlar hakkında yapılan işlemler, insan hakları ihlallerinin önlenmesi amacıyla yapılan eğitim ve eğitime katılma oranları ile denetim çalışmaları tablolar halinde çıkarılması ve yıllar itibarıyla karşılaştırma ve değerlendirmeler yapılmak suretiyle yürütülen çalışmaların etkin olup olmadığı, insan hakları ihlallerinin yoğun olduğu alan ve kurumların belirlenip belirlenmediği ve bu alan ve kurumlarda gerekli önlemlerin alınıp alınmadığı,

Bilgi Edinme Hakkı alt başlığında; 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile ilgili Yönetmelik hükümleri çerçevesinde kurumlara bilgi edinmek üzere başvuran gerçek-tüzel kişiler ile bilgi istedikleri konu ve kuruluş rakamları karşılaştırılarak, var ise alınması gerekli önlemlerin alınıp alınmadığı,

Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkeleri alt başlığında; 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun uyarınca hazırlanan Yönetmelik ile belirlenen etik davranış ilkelerine uygun olarak kamu görevlilerinin; dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık içinde çalışmasını için yönetici kamu görevlileri tarafından uygun eğitimin verilmesinin sağlanıp sağlanmadığını, bu ilkelere uyulup uyulmadığının gözetim altında bulundurulup bulundurulmadığı, İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğünün 14.11.2007 gün ve 2007/95 sayılı Genelgesine ekli “*Kolluk Etik İlkeleri*” doğrultusunda kolluk personelinin bilgilendirilip bilgilendirilmediği, etik ilkelerinin hizmet anlayışına dönüşmesi amacıyla gerekli eğitim çalışmalarının yapılıp yapılmadığı,

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakfı alt başlığında; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakfının yıllar itibarıyla yaptığı yardımların türlerine göre dağılımı, miktarları, yararlananların sayısı ile gelir getirici yardımlara ilişkin tabloların yıllar itibarıyla karşılaştırmaları yapılması ve Vakfın yardımlarının sosyal adalet ilkesine uygun yapılıp yapılmadığı, yapılan uygulamaların ihtiyaç sahiplerinin teşhisine yol açıp açmadığı, vakfın cari giderlerinin yapılan yardımlara oranının yüksek olup olmadığı, gelir getirici yardımların amacına uygun kullanılmasının sağlanıp sağlanmadığı, muhtaç insanlara yönelik istihdam artırıcı projeler uygulanıp uygulanmadığı gibi faaliyetlerin etkin ve verimli biçimde yürütülüp yürütülmediği.

Birlikler alt başlığında; teftişe tabi dönemde yapılan faaliyetlerin tablolara çıkarılması, yerel katkı sağlanıp sağlanmadığı ve etkin, verimli ve tutumlu yöntemler izlenip izlenmediği, İl Özel İdaresinden Birliğe ne kadar ödenek aktarıldığı, İl Özel İdaresinden pay almak amacıyla birlik olarak gerekli yatırım planı ve yıllık çalışma programları esas alınmak suretiyle planlı ve projeli tekliflerde bulunulup bulunulmadığı,

İlçe Özel İdaresi alt başlığında; Teftişe tabi dönem içinde ilçe genelinde il özel idaresi bütçe imkanlarıyla yürütülen eğitim, yol yapım ve bakım, içme suyu ve sağlık gibi yatırımların rakamsal değerlerine ilişkin tablolar hazırlanması ve İlçe genelinde il

özel idaresi bütçe imkanlarıyla yürütülen yatırım faaliyetlerinin yıllar itibarıyla karşılaştırılması yapılmak suretiyle artış sağlanıp sağlanmadığı, sağlanamamış ise değerlendirmeler yapılarak gerekli tekliflerin hazırlanarak ilgili makamlara sunulup sunulmadığı ve takibinin yapılıp yapılmadığı,

Tüketici Hakları başlığı altında; Teftişe tabi yıllara ait 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun uyarınca yapılan çalışmaların tabloları çıkarılması ve tüketici hakları çerçevesinde yapılan şikâyet konularının belirlenip belirlenmediği, şikâyetlerin yoğunlaştığı alanlarda denetimlere ağırlık verilip verilmediği, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlara yönelik olmak üzere eğitim çalışmalarının daha sık aralıklarla düzenlenip düzenlenmediği, yazılı ve görsel basın imkânları da kullanılarak tüketicinin bilinçlendirilmesi çalışmalarına önem verilip verilmediği, teftişe tabi yıllarda 4077 sayılı Kanun uyarınca verilen idari para cezası miktarları ve tahsilâtı tabloları çıkarılması,

İçişleri Bakanlığının 04.05.2000 gün ve 348 sayılı “*Yolsuzlukla Mücadele*” konulu genelgesinin 5 inci maddesi gereğince, 4077 sayılı Kanun çerçevesindeki yetkilerin arzu edilen düzeyde kullanılması ve gerekli etkinliğin gösterilmesi istendiğinden, yapılan denetimlerin etkin biçimde uygulanıp uygulanmadığı, aksine davrananlar hakkında Kanunun 25 ve 26 ncı maddeleri ile düzenlenen idari para cezası verme yetkisinin kullanılıp kullanılmadığı.

Sanayi ve Ticaret alt başlığında; İlçede bulunan organize sanayi ve tarım bölgelerindeki işyeri ve istihdam bilgilerine ilişkin rakamsal ve oransal tablolar çıkarılması, yıllar itibarıyla karşılaştırmalar yapmak suretiyle işyeri ve istihdamda artış olup olmadığı, mevcut artış ve azalış nedenlerinin araştırılıp araştırılmadığı, var ise gerekli tekliflerin ilgili makamlara iletilip iletilmediği, İlçede bulunan küçük sanayi siteleri, işyeri sayıları ve istihdam bilgileri tablolar halinde çıkarılması, küçük sanayi sitelerinin uygun yer seçimlerinin yapılıp yapılmadığı, mevcut küçük sanayi sitelerinde alt yapı, çevre, sağlık ve eğitim sorunlarının çözülüp çözülmediği, bu sorunların çözümü için ilgili kuruluşlar arasında gerekli koordinasyonun sağlanıp sağlanmadığı.

Kamunun ürettiği ve sattığı mal ve hizmetlerin tahsilatında sorun olup olmadığı, var ise gerekli önlemlerin alınıp alınmadığı,

Vatandaş Katkıları alt başlığında; Teftiştir tabi dönem içinde eēitim, saēlık, sosyal hizmetler ve spor gibi alanlarda gönüllü vatandaş katkılarına ilişkin tablolar ve istatistikler çıkarılması ve yıllar itibarıyla karşılaştırmalar yapılmak suretiyle vatandaş katkısı için açılan kampanya ve hazırlanan projelerin etkin biçimde sürdürülüp srdrlmediēi,

Tarım ve Hayvancılık alt başlığında; Teftiştir tabi yıllar itibarıyla ilçenin ekonomisinde tarımın yeri ve önemine ilişkin olarak mevcut nüfusun oransal ve rakamsal olarak ne kadarının kırsal alanda yařadıēı, bu oranın ülke ortalamasındaki durumu, mevcut ilçe yüzölçümünün rakamsal ve oransal olarak tarımsal faaliyetlere ayrılan kısmı, tarımda etkin olarak kullanılmayan kültür dışı arazinin, ayır ve mera, orman ve fundalık ve tarım dışı arazi konumunda alanların oransal ve rakamsal durumu, tarımda etkin olarak kullanılabilen arazinin, tarla ekili alan, sebzelik alan, meyvelik alan, baēlık alan ve nadas konumundaki alanlar olarak oransal ve rakamsal durumu, sulanabilecek konumda olan toplam alanın sulanabilen kısmı ile tarımsal retimn türleri ve miktarlarına ilişkin tablolar çıkarılması ve uygun stratejilerin oluşturulup oluřturulmadıēı.

Teftiştir tabi yıllar itibarıyla ilçe ekonomisinde hayvancılıēın yeri ve önemine ilişkin olarak hayvansal varlıēın ve hayvansal üretimlerin tabloları çıkarılması ve gerekli önlemlerin alınıp alınmadıēı, yıllar itibarıyla hayvancılık konusunda n soy ktē çalışmaları ile suni tohumlama çalışmalarına ilişkin tablolar ve istatistikler hazırlanması,

Teftiştir tabi yıllara ait organik tarım konusunda yapılan çalışmalara ilişkin tablolar çıkarılması,

Teftiştir tabi yıllar içinde hububat ekiminin en önemli zararlılarının başında gelen sne ve kımıl ile mücadeleye ilişkin tablolar hazırlanması, yıllar itibarıyla üretim miktar ve alanları ile karşılaştırılmalar yapılmak suretiyle zararlılarla mücadele konusunda etkinlik saēlanıp saēlanamadıēı,

Teftiştir tabi yıllarda gıda üretim yerleri ile tüketim ve satış yerleri sayısı ile bunların denetimine ilişkin tablolar çıkarılması ve denetimlerin etkinlikle yrtlp yrtlmediēinin takip edilip edilmediēi,

Orman ve Ağaçlandırma alt başlığında; teftiştir tabi yıllara ait gerek genel bütçe ve gerekse özel idare bütçe ödenekleri ile ağaçlandırma tesisi ve bakımı, rehabilitasyon, erozyon kontrolü tesisi ve bakımı için yapılan çalışmalara ilişkin tablolar hazırlanması ve gereğinin yapılması,

Milli Eğitim alt başlığı altında; teftiştir tabi yıllar itibarıyla ilçe genelinde; Okul öncesi eğitim çağı nüfusu, okul öncesi eğitime devam eden öğrenci sayısı, İlköğretim çağı nüfusu, ilköğretime devam eden öğrenci sayısı, Ortaöğretim çağı nüfusu, ortaöğretime devam eden öğrenci sayısı, İlçe genelinde eğitim çağı nüfusu, eğitime devam eden öğrenci sayısı, Öğretmen sayısı tablolarının hazırlanması ve yürütülen çalışmaların etkin olup olmadığı.

Teftiştir tabi yıllara ait kız çocuklarının eğitimden yararlanma oranlarına ilişkin tablo çıkarılması ve kız çocuklarının eğitimden yararlanma yüzdelerinde gelişme sağlanıp sağlanmadığı, önemli bir sorun bulunup bulunmadığı ve varsa gerekli çalışmaların yapılıp yapılmadığı, Teftiştir tabi yıllara ait birleştirilmiş ya da müstakil sınıflı okullar ile taşınmalı eğitim istatistikleri çıkarılması ve gereğinin yapılması,

Teftiştir tabi yıllara ait orta öğretim kurumlarından mezun olan öğrenci sayısı ile üniversiteye yerleşme oranı tabloları çıkarılması ve gerekli önlemlerin alınması,

Teftiştir tabi yıllara ait Halk Eğitimi Merkezi Müdürlüğünce açılan kurs ve katılan kursiyer sayıları ile mesleki eğitim merkezi tarafından verilen belge sayılarına ilişkin tablolar hazırlanması ve faaliyetlerin etkin ve verimli biçimde yürütölüp yürütölmediğı,

Teftiştir tabi yıllara ait vatandaşlar tarafından eğitime yapılan katkılar, tablolar halinde hazırlanması ve vatandaş katkılarının türleri, dağılımı ve toplam parasal değerleri dikkate alınarak yeterli kampanyalar ve projeler hazırlanıp hazırlanmadığı, hazırlananlarda etkinliğin sağlanıp sağlanmadığı,

Kültür ve Turizm alt başlığında; teftiştir tabi yıllara ait mevcut kütüphane ve okuyucu sayılarına ilişkin tablolar çıkarılması ve okuyucu sayısının arttırılmasına yönelik önlemlerin alınıp alınmadığı,

TeftiŖe tabi yıllara ait ilçede yürütülen yerel, ulusal ve uluslar arası kültür ve sanat etkinliklerine iliŖkin tablolar çıkarılması ve yapılan faaliyetler, türleri, harcama tutarları ve sağlanan yararlar karŖılaŖtırılmak suretiyle amaçların gerekleŖtirilip gerekleŖtirilemediėi, etkinliğin sağlanıp sağlanamadığı,

İlçede teftiŖe tabi yıllarda var ise müze ve ren yerlerindeki ziyaretçi sayılarına iliŖkin tablolar hazırlanması, etnografik ve arkeolojik eserlerin güvenliği ve korunması için ciddi önlemler alınıp alınmadığı ve denetiminin yapılıp yapılmadığı, müze ve ren yerlerinin düzenli olarak bakım ve restorasyonlarına önem verilip verilmediği, teftiŖe tabi yıllar itibarıyla ilçenin turizm potansiyeli ile ilgili istatistiki bilgiler çıkarılması,

İlçenin sahip olduğu turizm potansiyeline uygun alıŖmalar yapılıp yapılmadığı, alternatif turizm alanları oluŖturulmasına önem verilip verilmediği, turizm potansiyelini geliŖtirmeye ve iyileŖtirmeye yönelik diğer alıŖmaların gerekleŖtirip gerekleŖtirilmediėi,

İlçede bulunan tüm kamu ve kuruluŖları ile ilgili özel kurum ve kuruluŖlar ve sivil toplum örgütlerinin katılımı ile ilçenin kültür ve turizmini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen konular ve sorunların tespit edilip edilmediği, ilçenin var ise turizm potansiyelinin tanıtımına yönelik yeterli çabanın gösterilip gösterilmediği,

Gençlik ve Spor alt baŖlıėında; teftiŖe tabi yıllara ait spor tesisleri ve kapasiteleri, erkek ve bayan sporcu sayıları ve branŖlara dağılımları, sportif faaliyetler ve yarıŖma sayıları ile katılanları sayıları, milli sporcu sayıları ve branŖları, antrenör sayısı ve branŖları, spor kulüpleri sayısı ve faaliyette bulundukları branŖlar gibi eŖitli tablolar çıkarılması ve bu tabloların rakamları ve oranlarının yıllar itibarıyla karŖılaŖtırmalarının yapılıp yapılmadığı, spora ve sporcuya gereken önemin verilip verilmediği,

Sağlık alt baŖlıėında; teftiŖe tabi yıllara ait “*I. ve II. Basamak Sağlık Hizmetlerinin*” yrtldğu sağlık birimleri ile sağlık ve yardımcı hizmet personeline iliŖkin tablolar hazırlanması, İlçe nüfusuna oranla yeterli olup olmadığı, yeterli olmaması halinde eksikliğin giderilmesi yönünde ilgili makamlara sorunun iletilip iletilmediği, yıllar itibarıyla yürütülen sağlık hizmetlerinin türlerine göre artıŖ ve azalıŖlarının karŖılaŖtırmalar yapılmak suretiyle belirlenip belirlenmediği, ortaya çıkan duruma göre yeni sağlık kurumlarının yapılması, fiziki Ŗartların iyileŖtirilmesi ya da

tıbbi araç ve gereç niteliği ve sayısının artırılması yönünde gerekli girişimlerin yapıp yapılmadığı.

Kamu Malları alt başlığında; teftişe tabi yıllarda kamu mallarına yapılan tecavüzler ve işgallere ilişkin bilgiler çıkarılması ve Kamu mallarının korunması, kamu arazilerine yapılan tecavüz ve işgallerin önlenmesi için gerekli çalışmaların yürütülüp yürütülmediği,

Sosyal Hizmetler alt başlığında; teftişe tabi yıllara ait tüm sosyal hizmet kuruluşları, kapasiteleri ve yararlananların sayılarına ilişkin tablolar hazırlanması, bakıma muhtaç, özürlü ve korunmaya muhtaç kimselere, kadınlara ve çocuklara yönelik özel eğitim amaçlı projeler hazırlanması ve sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı kaynakları ile desteklenmesi yönünde yürütülen çalışmaların etkin ve verimli olup olmadığı.

Güvenlik alt başlığında; yıllar itibariyle ilçe genelinde mala ve şahsa karşı işlenen suçlar ile Devlete karşı işlenen suçlara ilişkin tablolar ve istatistikler çıkarılması ve İlçenin durumu da göz önünde tutularak suç ve suçlu sayısında artış ve azalış nedenlerinin araştırılıp araştırılmadığı, buna bağlı olarak stratejiler geliştirilip geliştirilmediği, alınan önlemlerin sürekliliğinin sağlanıp sağlanamadığı, takip edilip edilmediği.

İlçeye özgü özel güvenlik sorunlarının bulunup bulunmadığının ve nedenlerinin neler olduğunun araştırılıp araştırılmadığı, buna uygun önlemler alınıp alınmadığı, İlçe genelinde ölümlü, yaralamalı ve maddi hasarlı trafik kazaları istatistikleri çıkarılarak,

Afet, Acil Yardım alt başlığında; Afetlerle ilgili mevzuatın ve planların uygulanabilirliğinin etkinleştirilmesi amacıyla güncelleştirmelerin ve tatbikatların yapıp yapılmadığı, vatandaşların bilinçlendirilmesi yönünde sürekli eğitici çalışmaların yapıp yapılmadığı,

Nüfus alt başlığında; yıllara göre ilçe genelinde doğum, ölüm, evlenme, boşanma, nakil ve diğer kayıt ve tescil işlemlerine ilişkin tablolar ve istatistikler çıkarılması ve sunulan hizmetlerin ortalama sonuçlandırılma sürelerinin azaltılması ve

gerekse saklı nüfus ile medeni nikâhı olmayan ailelerin sayısının en aza indirilmesi gibi diğer çabaların etkin biçimde yürütölüp yürütülemediği,

Mahalli İdareler alt başlığında; mahalli idarelerin aldıkları kararlar üzerinde mevzuata uygun olarak idari vesayet yetkisinin etkin olarak kullanılıp kullanılmadığı, hususlarının inceleneceği Mülkiye Müfettişlerine bildirilmektedir.

Bu ölçütlere göre hazırlanan tablo Teftiş görev emirleri ekinde Mülkiye Müfettişlerine verilmektedir. Bu ölçütlerden (A) bölümünde yer alanlarda yüksek oran, (B) bölümünde yer alanlarda düşük oranın başarı olarak değerlendirileceği belirtilmiştir. Kaymakamlara uygulanan performans denetimi tablosu aşağıda Tablo 6.1.'de gösterilmektedir (Ahsen, 2012: 190-191).

Tablodaki ve teftiş rehberindeki göstergelerin çeşitli kanunların ve mevzuatın uygulanmasına yönelik, çeşitli bakanlıklara ait işler hakkındaki veriler, ilçe ile ilgili genel istatistiki bilgilerden oluştuğu gözlemlenmektedir.

Sözkonusu raporlar kaymakamın dosyasında kalmaktadır. Doğrudan doğruya kaymakama etki eden bir yaptırım yönü uygulamada bulunmamaktadır.

Genel Değerlendirme adı altındaki performans denetimine yönelik bu bölümün sonunda, Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından yapılan denetimlerde, 2002 yılından beri değerlendirmeler için kriterler oluşturulmaya çalışıldığı hatırlatılmış ve teftiş edilen birimlerce bu kriterlere göre veri tabanı oluşturulup oluşturulmadığı ve bu veri tabanının güncel tutulup tutulmadığının denetlenmesi de istenmiştir (Ahsen, 2012: 191).

Sözkonusu denetimin uygulama safhası da basitçe şöyle işlemektedir: Mülkiye Müfettişleri ilçede denetleyecekleri konuları teftiş rehberlerine göre kurumsal bazda yapmaktadırlar. Örneğin; Emniyet, Jandarma, Nüfus Müdürlüğü, İlçe Özel İdaresi, Köylere Hizmet Götürme Birliği Hesapları ve Genel İş Yürütümü ve son olarak ta Kaymakamlık Genel İş ve Yürütümü teftişi yapılmaktadır. Bunlar tamamen hukukilik denetimi kapsamındadır. Her bir teftiş için ayrı teftiş rehberi bulunmaktadır. Bu denetimler sürerken, yukarıdaki tablo ile rehberde doldurulması istenilen tablolar kaymakama verilmekte, kaymakam da ilgili birimlerden bu oranların doldurulmasına yönelik bilgileri almaktadır.

Çizim 6.1. Kaymakamlara Uygulanan Performans Denetimi Tablosu

S	Tablo 1A	2009 Başarı Notu(%) <i>Yüksek oran başarıdır.</i>	2012 Başarı Notu(%) <i>Yüksek oran başarıdır.</i>
1	Bir önceki Teftiş Raporunda yer alan eleştirileri düzeltme oranı		
2	4483 sayılı Kanun ile ilgili işlemler- hatasız dosya oranı (MKym)		
3	3091 sayılı Kanun ile ilgili işlemler- hatasız dosya oranı (MKym)		
4	Disiplin hükümleri - hatasız işlem oranı (MKym)		
5	Köy Denetim oranı (MKym)		
6	Kurum Denetim Oranı (MKym)		
7	KÖYDES projeleri bitirme oranı		
8	(4–6) yaş okul öncesi eğitim oranı (Kayıtlı çocuk/hedef nüfus)		
9	Kız çocukları Ortaöğretim okullaşma oranı(bir önceki yıl lise kayıt/İ.Ö mezun)		
10	Kıyı ve Özel İdare Bölgelerinde İmarsız Yapı Yıkım kararı uygulama oranı		
11	SYDV ödeneklerini (personel ve ofis giderleri dışında) kullanma oranı		
12	KHGB ‘nden yardım ve destek alan üye Köyler oranı		
13	Ruhsatlı işletmeler denetim oranı (toplam sayı/denetlenen sayı)		

	Tablo 1B Başarı Notu (Düşük oran başarıdır.)	Başarı Notu (%) <i>Düşük oran başarıdır.</i>	Başarı Notu (%) <i>Düşük oran başarıdır.</i>
1	Asayişe Müessir olay sayısı/Nüfus oranı (MKym dönemi)		
2	Öldürme/Nüfus Oranı		
3	Trafik kazalarında ölüm sayısı /Nüfus oranı (MKym dönemi)		
4	Düğün Kutlama vb de silah atılma oranı		
5	Birleştirilmiş eğitim verilen İlköğretim öğrencilerinin oranı (Birleştirilmiş sınıfta eğitim gören öğrenci sayısı/toplam öğrenci sayısı)		
6	Öğrenci sayısı 24'ten fazla sınıf oranı (mevcut 24 ten fazla sınıf sayısı/toplam sınıf sayısı)		
7	Hekim yokluğu nedeniyle kapalı tutulan Sağlık Birimi oranı		
8	Yeşilkartlı / nüfus oranı		
9	Orman suçlarının toplam suç sayısına oranı		
10	Sağlıksız ya da yetersiz içme suyu sorunu yaşayan kırsal nüfus oranı (sağlıksız-yetersiz suyu olan nüfus/kırsal toplam nüfus)		
11	SYDV Aylık ödeneğinde personel giderleri Oranı		

Kaynak: (Ahsen, 2012: 190-191).

Bu tablonun bu şekilde doldurulmasıyla ‘performans denetimi’ sona ermektedir. Uygulamada izlenen olay, proje vb. sayısı ise yok gibidir. Tüm bu süreç, üç gün ile on

gün arasında tamamlanmaktadır. Bu sürede hem klasik hukuka uygunluk denetimi hem de performans denetimi gerçekleştirilmektedir.

6.3.3. Mevcut Durumdaki Başlıca Sorunlar

Kaymakamlara uygulanan performans denetimi sistemi ana hatlarıyla bir önceki başlık altında anlatılmıştır. Daha önceki yıllarda hazırlanan Teftiş Rehberlerinde ‘Performans Denetimi’ başlığı altında düzenlenen bölümün, 2012 yılındaki rehberde ‘Genel Değerlendirme’ adı altında düzenlendiği görülmüştür. Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine vurgu yapılmıştır. Ancak, hem konu ile ilgili önceden yapılan çalışma ve önerilerde hem de uygulamada olan sistemde birçok sorun alanı bulunmakta; performans denetiminin gerçek anlamda yapılamadığı izlenmektedir.

Her şeyden önce Kaymakamın görevinin ve konumunun ne olduğu uygulamada ve önerilerde tam olarak ortaya konulamamıştır. Bakanlık taşra birimleri olan il ve ilçe müdürlüklerinin yasal olarak sorumlu tutulduğu konularla ilgili kaymakamlara ilişkin performans ölçütleri belirlenmeye çalışılmıştır. Yetki ve sorumluluk dengesi göz ardı edilmiştir.

Benzer şekilde, il müdürlükleri, il özel idareleri, bakanlık merkez birimleri ve kamu kurumları arasındaki ilişkilerin ve genel olarak kamu yönetimi sisteminin bir bütün olarak anlamlı, rasyonel bir şekilde örgütlenmemiş olduğu, kamu hizmet standartlarının; kamunun veya kamu kurumlarının vatandaşla hangi işlemler aracılığıyla buluştuğunun ve bu işlemlerle ilgili standart uygulamaların tam anlamıyla oluşmamış olduğu da göz ardı edilmiştir.

Bu alanda özellikle kamu kesimince sunulan hizmetlerin sunuş şekli ve zamanı ile ilgili standartlar geliştirilmiş olsa da; nelerin kamu hizmeti olarak sunulması gerektiği ve vatandaşların kamu ile olan tüm ilişkilerinde standartlaşmaya gidilmesi gerekmektedir. Buna ek olarak her kurumun yasalarla kendisine verilen görevlerle ilgili de standart bir iş akışı sağlanmalıdır. Bundan sonra her standart iş için bir görev ve sorumluluk paylaşımı gerçekleştirilebilir ve buna göre de gerekli denetimler yapılabilir.

Performans göstergeleri düzenlilik ve hukukilik denetimleri çerçevesinde hazırlanmıştır. Örneğin tarım ve hayvancılık alt başlığında veya diğer bakanlıklarla ilgili başlıklarda birçok konuya değinilmiştir ve bu konular yasalarla ilgili bakanlığa verilen yasal görevlerden oluşmaktadır. Oysa bir ilçede tarım ile ilgili özel durumlar yer

alabilir. O halde yasalara göre denetimle birlikte yasaları aşan stratejik planlara göre çalışmalar yapılmalıdır.

Her ilçenin farklı özelliklerinin kaymakamların performanslarına ilişkin doldurulacak tabloda yansıtılmadığı görülmüştür. Örneğin ‘orman suçlarının toplam suçlara oranı’ gibi bir ölçüt hiç ormanı olmayan bir ilçe için herhangi bir anlam ifade etmemektedir. Orman olan bir ilçede bu alanla ilgili çeşitli suçlar olabilecek ve kaymakamın ‘performansı’ düşebilecek; orman olmayan bir köyde ise bu alanla ilgili suç da olmayacağından ‘performans’ yükselecektir. ‘Kıyı ve Özel İdare Bölgelerinde İmarsız Yapı Yıkım kararı uygulama oranı’ kıyısı olmayan ilçelerde anlamsız kalacaktır.

Ayrıca; orman suçu ile veya tabloda belirtilen trafik kazaları, cinayet gibi suçlarla ilgili asıl sorumlu olan güvenlik kuvvetleri bulunmaktadır. Adli makamlarda da çeşitli işlem ve eylemler yapılmaktadır. Ayrıca, toplumun genel eğitim düzeyi, kültürü ve ilçenin ana yol arterlerinde kurulu olması gibi bu göstergelere çok sayıda etki eden durum bulunmaktadır. Kaymakamın genel olarak sorumlu tutulabileceği bir yöntem izlenmemiştir.

‘Hekim yokluğu nedeniyle kapalı tutulan Sağlık Birimi oranı’ ve ‘Öğrenci sayısı 24’ten fazla sınıf oranı’ gibi performans ölçütlerine yakından bakıldığında; hekim yokluğu nedeni ile kapalı olan bir sağlık birimi ile ilgili çeşitli senaryolar sıralanabilir: ihtiyaç olmadığı halde, siyasi popülizm çerçevesinde ilçenin bir beldesine yapılan bir Sağlık Birimi, işin yapılmasına ön ayak olan siyasetçinin gücünü kaybetmesine müteakip işlevsiz hale gelmekte, dökme suyla dönen değirmen su kesilince ana işlevine yani işlevsizliğe dönmektedir.

Bu durumda ihtiyaç olmayan bir Sağlık Birimi’ni her şeye rağmen açacak olan ve burada işlevsiz bir şekilde hekim ve diğer personel çalıştıracak adımlar atacak olan kaymakam başarılı mı olacaktır? Zira vatandaşların yoğun olarak yaşadığı yerlerdeki çalışacak bir hekim burada işlevsiz bir şekilde israf edilecektir. Üstelik burada araştırılması gereken konunun bu işlevsiz yatırımın nasıl yapıldığı ve kimlerin bunda sorumluluğu olduğudur.

Aynı performans ölçütü çerçevesinde, kaymakamın hekim atama yetkisi bulunmamaktadır. Sağlık il müdürlüğüne ihtiyaç olduğu halde hekimi bulunmayan bir sağlık birimine hekim atanması hakkında birkaç kez yazılı talepte bulunmuş bir kaymakamın bu talebi yerine getirilmiyorsa bundan kim sorumlu tutulacaktır? Norm kadroların belirlenmesi ve doldurulması sağlık bakanlığının yetkisindedir. Kaymakam işi takip edecektir ama asıl sorumlu ve ‘yetkili’ birim sağlık teşkilatıdır.

‘Öğrenci sayısı 24’ten fazla sınıf oranı’ göstergesi için de aynı durumlar geçerlidir. Milli eğitim bakanlığının gerçekçi bir planlamaya göre yapacağı yatırım bütçesine göre okullaşmaların sağlanması gerekmektedir. Kaymakamın yazılı ve şahsi ısrarlarına rağmen yatırım gelmiyorsa sorumlu kaymakam olamaz.

Bu noktada kaymakamlıkların herhangi bir bütçelerinin olmadığı da hatırlatılmalıdır. Yatırım ile ilgili bütçeler çoğu kez genel idare çerçevesinde bakanlıklar nezdinde bulunmakta, bazen de il özel idarelerince kısıtlı ödenekler kullanılmaktadır. Kaymakamların sadece köylere hizmet götürme birlikleri çerçevesinde, sadece köylerdeki altyapı hizmetlerine yönelik ve oldukça kısıtlı bütçeleri bulunmaktadır. Bütçesi olmayan kaymakamların genel yetkisi bu anlamda da göz ardı edilmemelidir.

Uygulamada, ‘Genel Değerlendirme’ başlığı altında sıralanan Yerleşim Yeri ve Durumu, Teftiş ve Denetim, İlçe Özel İdaresi, Sağlık, Eğitim, Güvenlik, Birlikler, Sanayi ve Ticaret, Tarım ve Hayvancılık, Kültür ve Turizm, Bilgi Edinme Hakkı, İnsan Hakları, Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkeleri, Tüketici Hakları, İnsan Hakları gibi alt başlıklarda çeşitli performans ölçütlerinden bahsedilmektedir.

Ancak bu ölçütler genelde bir mevzuatın uygulanması ile ilgilidir ve çeşitli bakanlıklara aittir. Bir bakanlığa ait olan performans ölçütü ile ilgili olarak söz konusu bakanlıktan o ilçe ile ilgili herhangi bir görüş alınmamıştır. Ölçütlerin belirlenmesinde genel geçerli, bakanlıkların ana hedeflerine uyumlu bir ölçüt seti hazırlanması yoluna gidilmeden, genel mevzuata dayalı ve çoğu kez kaymakamın yetkilerini ve sorumluluklarını aşan konularda ölçütler geliştirilmiştir.

‘Genel Değerlendirme’ başlığı altında sıralanan alt başlıklarda ve tabloda belirtilen performans ölçütlerinde hemen hemen her konu bulunmaktadır. Oysa daha az ve öz, belli bir hedefe odaklanan ve kaymakamın belli hedefler doğrultusunda çalışmasını teşvik edecek bir yöntem izlenmemiştir. Her konudan sorumlu olan veya

her konu ile ilgili olan herhangi bir makam uygulamada çoğu kez hiçbir şeyle ilgilenememektedir. Bu nedenle performans ölçütlerinin hem kaymakamın görev ve sorumluluğu ile uyumlu düzeyde ve genel olması hem de belirlenen her ölçütle kaymakamın ilgilenmesini gerektiren zamanı doldurmayacak şekilde sınırlı olması gerekmektedir.

Tabloda istenilen performans ölçütleri, kaymakamlara daha önceden emir olarak duyurulmamaktadır. Bir ilçede görev yapan kaymakam hangi kriterlere göre denetleneceğini resmi olarak bilmemektedir. Bu performans ölçütlerinin gizliliği ile ilgili değildir. Teftiş Kurulu Başkanlığı, mülkiye müfettişlerine yönelik rehberi hazırlamakta ve kendi içerisinde bir yöntem izlemektedir.

Bakanlıkta bir birim veya genel müdürlük performans ölçütlerinin kaymakamlara resmi olarak bildirilmesi konusunda Teftiş Kurulu Başkanlığı ile bir ilişkiye geçmemektedir.

Yine bir ilçede göreve başlayan kaymakam, performans denetimi ile ilgili tablodaki göstergeleri hangi oranlarda devraldığını bilmemektedir. Çünkü böyle bir tablo yoktur. Hâlbuki kaymakam yukarıdaki tablodaki göstergelerden sorumlu tutulacaksa, kaymakamın göreve başladığında bu tablodaki göstergeleri hangi oranlarda teslim aldığını ve denetim zamanında da bu göstergeleri hangi oranlara ulaştırdığını belgelemek gerekmektedir. Uygulamada ise teftiş zamanı, sadece 5-10 günlük süreçte üretilen ve hiçbir zaman yerinde inceleme yapılmadan temin edilen sağlıklı verilerin sağlıklıca doldurulmasıyla yetinilmektedir.

Teftiş rehberindeki düzenlemelerden başka zaman zaman çeşitli karar ve uygulamalarda da performans denetiminden bahsedilmekte ve çeşitli ölçütler sıralanmaktadır. Örneğin KÖYDES Projesi çerçevesinde, her yıl çıkarılan Yüksek Planlama Kurulu Kararı (YPK) çerçevesinde Kaymakamlık Köylere Hizmet Götürme Birliklerine ödenekler aktarılmakta ve köylerin yol ve içme suyu altyapı ihtiyaçları kaymakamlıklar vasıtasıyla yerine getirilmektedir.

Teftiş kurulundaki müfettişlerin nitelikleri üst düzeyde olsa da mülkiye müfettişlerinin sayısı ve ilgilendikleri görevlerin çeşitliliği ayrı bir sorun alanı oluşturmaktadır. Mülkiye Müfettişleri sadece İçişleri Bakanlığı ile ilgili yerine getirdikleri çok çeşitli görevlerden başka, Başbakanlık, diğer bakanlıklar ve Sayıştay'ın denetimi gibi farklı alanlar ile belli başlı toplumsal olayların sonrasında,

TBMM'deki çeşitli araştırma komisyonlarında ve önemli konuların inceleme ve soruşturmasında da görevlendirilebilmektedir. Bu yönüyle mülkiye müfettişlerinin görevleri de mülki idare amirlerinininkine paralellik göstermektedir.

Mülkiye Müfettişlerinin rutin olarak yaptıkları denetimler valilikler, kaymakamlıklar, il ve bazı büyük ilçe belediyeleri, il özel idareleri, Emniyet ve Jandarma gibi alanları kapsamaktadır. Bu rutin denetimin dışında, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmasına esas olmak üzere 4483 sayılı yasa kapsamında 'ön inceleme' ve disiplin soruşturmaları da gerçekleştirilmektedir.

Mülkiye Teftiş Kurulu 2010 Yılı 'Yaz' Teftiş Programı sonucunda; 1447 adet Teftiş Raporu, 263 adet Teftiş Layihası ve 26 adet İnceleme Raporu (KÖYDES) olmak üzere toplam 1736 adet rapor düzenlemiştir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı görev ve yetki alanına giren çeşitli konularda 2010 yılında; 506 Ön İnceleme Raporu, 73 adet İnceleme Raporu, 53 Disiplin Raporu, 2 adet 3628 S.K. göre Tevdi Raporu, 70 adet Tevdi Raporları, 14 Tazmin Raporu, 18 Değerlendirme Raporu, 285 Araştırma Raporu ve 29 İnceleme-Araştırma Raporu düzenlenerek ilgili mercilere verilmiştir. Bakanlık Makamının onayı ile Teftiş Kurulu Bünyesinde 'İnsan Hakları, İhlal İddialarını İnceleme Bürosu' da kurulmuştur (Altınkaynak, 2012: 1).

Mülkiye Müfettişlerinden özellikle İçişleri Bakanlığında üst görevlere atanmada görülen hareketlilik ve rutin teftişlerin ortalama 3 yıllık zaman dilimleri çerçevesinde yapıldığı göz önüne alındığında, mevcut teftiş sistemindeki fotoğrafın performans denetimi sistemi açısından net olmadığı söylenebilir.

Buna karşın, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre oluşturulmaya çalışılan iç denetim sisteminin halen verimli bir yapıya kavuşmadığı göz önüne alınmalıdır. İç denetçilerin görevlerinin net olmaması ve sayılarının oldukça az olması, iç kontrol sistemlerinin halen yeterince kurulmamış olması nedenleriyle performans denetiminin iç kontrol ve denetim sistemi çerçevesinde gerçekleştirilmesi şu anda zor görünmektedir.

Ayrıca, uygulanmakta olan performans denetim sisteminin daha çok 'denetim' alanına yönelik olduğu; 'yönetim' alanıyla ilişkisinin zayıf olduğu görülmektedir. Hâlbuki performans denetimi çalışmalarının performans yönetiminin bir bileşeni olarak üst yönetimin liderliğinde ve stratejik planlar çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

İçişleri Bakanlığı'nın merkez, ilgili ve bağlı birimlerinin taşra teşkilatında yer alan emniyet müdürlükleri, nüfus müdürlükleri, jandarma komutanlıkları ve bu kapsamdaki diğer il-ilçe müdürlükleri ile vesayet denetimi çerçevesinde il özel idareleri ve belediyeler kapsamındaki denetim süreci kaymakamların ve valilerin denetlenmesinde daha öne çıkmaktadır. Oysa kaymakamlar tüm bakanlıkların tek tek ilçedeki temsilcisidir. Dolayısı ile tüm bakanlıkları ilgilendiren mülki idare sistemi çerçevesinde de denetimin iyi planlanması gerekmektedir.

Sonuç olarak kaymakamların performanslarının denetlenmesine ilişkin uygulanmakta olan sistem;

- Temel bir stratejik bakıştan yoksun,
- Ne istediğini ve amaçladığını bilmeyen,
- Bakanlıklardaki veya yereldeki yapılmış stratejik planlara dayanmayan,
- Her ilçenin kendine has farklı özellikleri olduğunu ihmal eden,
- Kaymakamın görev ve yetkileri ile paralel olmayan,
- İlçedeki genel idare teşkilatının başında bulunanların ilçe idare şube başkanları olduğunu göz ardı eden,
- Kamu yönetimi sisteminin hem yereldeki hem de başkent örgütündeki diğer parçaları ile sorumluluk ilişkisi kurmayan,
- Mevzuata dayalı olması yönüyle hukukilik veya düzenlilik denetiminin ileri boyutunu andıran,
- Proje ve hedef bazında uygulamaların nasıl yürütüldüğünü incelemektense tablo doldurmaya endeksli olan,
- Tabloları ve istatistikî bilgileri oluşturan verilerin düzenli tutulmadığı, ölçülmediği ve sadece kısıtlı bir teftiş zamanında özensizce üretildiği,
- Kaymakamlara hangi ölçütlerden sorumlu olduklarının resmi olarak bildirilmediği,
- Kaymakamların görevlerine başlayış ve ayrılışlarda sorumlu tutuldukları performans ölçütleri oranları hakkında herhangi bir devir-teslim veya bilgi alışverişinin olmadığı,

- Performans denetimi sonucunda kaymakama herhangi bir bilginin verilmediği,
- bu denetim sonucunun kaymakamın özlük dosyasına girmekten başka herhangi bir uygulama alanı olmadığı ve herhangi bir kanaat oluşturmadığı,
- en önemlisi de hem denetimi yapanların hem de denetlenenlerin bu denetimin işlevsiz, sistemsiz ve bu yönüyle bürokrasiyi artırıcı gereksiz bir denetim algısının olduğu,
- ‘yönetimin’ değil ‘denetim’ alanının işlevi olan bir uygulama olarak sürmektedir.

6.4. Kaymakamların Performanslarının Denetlenmesine İlişkin Bir Model Önerisi

Kaymakamların performans denetimi modelinde il idaresi kanununun 27. maddesindeki temel yaklaşım çok önemlidir. Bu maddede kaymakamın ilçede ‘Hükümetin temsilcisi’ olduğu ve ilçenin ‘genel idaresinden’ sorumlu olduğu, ilçedeki genel idare teşkilatının başında bulunanların ilçe idare şube başkanları olduğu açıkça belirtilmiştir. Bundan dolayı kaymakamlarla ilgili modelde de bu yaklaşım temel alınmalıdır.

Hükümetin dolayısıyla Bakanlar Kurulunda temsil edilen her bir Bakanlığın taşradaki temsilcileri olan kaymakamların merkezi hükümetin temel politikaları ile görevli olmaları, ilçe idare şube başkanlarının ana olarak sorumlu olduğu konular dışında veya onlardan farklı bir performans denetimi modelini gerektirmektedir.

Bu nedenle kaymakamlarla ilgili önerilen model Türk kamu yönetiminde son yıllarda uygulanmaya başlayan stratejik planlarla ilgili hedefleri, merkezi hükümetin temsilcisi konumunda olan kaymakamlar eliyle yurt sathında gerçekleştirmek hususu dikkate alınarak ‘stratejik’ bir tarzda önerilmektedir. Bu hem yasal alt yapıya hem uygulamaya paralel bir yaklaşımdır. Ayrıca, merkezi hükümete etkili bir ‘anahtar’ verilecek ve hükümetin hedeflerinin taşradaki uygulanmasının gözetimi, hedeflere ulaşma derecesinin ölçülmesiyle sağlanacaktır.

Kaymakamların yasal olarak yükümlü kılındıkları görev ve yetkilerinin sıralanması ve bu konularda performans kriterleri geliştirilmesi anlamsız olacaktır. Zira

her ilçe farklıdır ve rutin işlerin zaten sorumluluğunu taşıyan müdürler veya görevliler bulunmaktadır.

Oysa merkezi idarenin kanunen taşradaki temsilcileri olan kaymakamlar stratejik bir şekilde de kullanılmalıdırlar. Merkezi hükümetin temel hedeflerinin taşrada iyi uygulanması bu nedenle performans denetimi modelinin özünü oluşturmaktadır. Böylesine stratejik bir araç ile yurt sathında tüm Bakanlıkların ve merkezi hükümetin temel hedefleri en üst düzeyde yerine getirilebilecek ve kaymakamlık yasalarındaki yerine gerçekten de kavuşmuş olabilecektir.

Kaymakamların görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Yasasında düzenlenmiş olsa da bu görev ve yetkiler her bakanlığa göre farklılık göstermektedir. Dolayısı ile bakanlıkların taşradaki müdürlüklerinin asıl olarak sorumlu oldukları birçok konuda kaymakamların koordinasyon görevi vardır. O halde kaymakamların performans denetimi modeli kurgulanırken kaymakamlık mesleğinin doğası akılda tutulmalıdır.

Kaymakamların icra görevinden daha çok koordinasyon, yöneltim ve denetim görevleri öne çıkmaktadır. Sürekli yeni görevlerin yüklendiği kaymakamlık mesleği ile ilgili hedeflerin de belirli aralıklarla güncellenmesi gerekmektedir. Merkezi idarenin hızla gelişen dünyamızda yeni olarak ortaya çıkan veya çeşitlenen sorunlarla ilgilenmesi ve aldığı kararları yurt sathında etkili bir şekilde hayata geçirmesi için de kaymakamların taşrada merkezi hükümetin temsilcileri olması kaçınılmazdır.

Kaymakamlarla ilgili performans denetimi modelinde kaymakamların merkezi idarenin, hükümetin ve ayrı ayrı her bir bakanlığın temsilcisi olduğundan hareketle performans kriterlerinin veya hedeflerinin bakanlıklar temel alınarak belirlenmesi esas alınmıştır. Buna ek olarak her bir il veya ilçe için hedefler veya kriterler belirlenirken sözkonusu yerde görevli vali, kaymakam, belediye başkanları, üniversiteler ve STK'ların da önerileri alınacaktır.

Bu şekilde düzenlenecek kaymakamların performans denetim modeli, bir yandan merkezi hükümet programı ve bakanlıkların stratejik planlarının etkin bir şekilde tüm ülke genelinde uygulanmasına yol açacak, bir yandan da kaymakamların başarılarının değerlendirilebileceği bir model olması nedeniyle liyakat ilkelerinin uygulanabileceği bir performans yönetim sisteminin kurgulanmasına imkân sağlayacaktır.

Kaymakamın görevi bu sistemin taşradaki koordinasyonu çerçevesinde düşünülmelidir. Kaymakamın; merkezi idarenin ve bakanlıkların koydukları hedeflere kendi ilçesinde ulaşılması adına yapıp ettikleri performans denetiminin konusunu oluştururken; polisin, jandarmanın, sağlığın, eğitimin, kültürün, turizmin, sporun ve buna benzer ilçede sunulan her türlü kamusal hizmetin ve faaliyetin takibi, koordinasyonu ve denetiminde de ayrıca kaymakama düşen görevler bulunmalıdır. Ancak bu görevler, daha önce de belirtildiği gibi üst yöneticilik çerçevesinde kurgulanmalıdır. Söz konusu alanlarda asıl sorumlu olan müdürlerin ve görevlilerin sorumluluğu ile genel yetkili olan kaymakamın sorumluluğu farklı olmalıdır.

Kaymakamların performanslarının denetlenmesi modeli ile merkezi idarenin yurt sathında stratejik hedeflerinin ortaya konulması ve kaymakamlarca bu hedeflere ulaşılma derecesi ve yöntemi değerlendirilecektir. Modelin iyi işlemesiyle Türk kamu yönetimi bir bütün olarak, merkezde ve taşrada belli hedeflere ve ilkelere göre işleyecektir. Sonuçta da vatandaş memnuniyeti artacak ve kaynaklar etkili, ekonomik ve verimli bir biçimde kullanılacaktır.

6.4.1. Modelin Temel Mantığı

Kaymakamlara uygulanan mevcut performans denetimi sistemi ile öneri niteliğindeki çalışmalarda sunulan modellerin daha çok kaymakamlara yasalarla verilen görevlerle ilgili olduğu görülmektedir. Oysa performans denetimi hukukilik ya da düzenlilik denetiminden farklı bir denetimdir. Yasalarla yüklenilen görevler arasından çıkarılan ölçütler aslında hukukilik denetiminin daha iyi bir şekilde yapılmasından başka bir şey değildir.

Kaymakamlar mülki idare sisteminin bir parçası olarak görevler yüklenmektedirler. Her bakanlığın taşradaki temsilcileri olan kaymakamların performanslarının ölçülmesinden söz etmek için her bakanlıkça o ilçe ile ilgili hedeflerin ortaya konulması gerekmektedir.

Bu iki tespit, yani performans denetiminin mevzuata dayalı hukukilik ya da düzenlilik denetiminden farklı olması gerektiği ve ortada denetlenecek gerçek hedeflerin olması ihtiyacı çalışmada önerilen modelin özünü oluşturmaktadır.

Performans, daha çok yönetim sisteminin önemli bir unsuru olarak ortaya çıkmaktadır. Hukukilik veya mali denetimden farklı olarak performans; üst yönetimin

koyduğu hedeflere ulaşma derecesi anlamında ‘yönetimin’; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının ölçülmesi anlamında da ‘denetimin’ konusu olmaktadır. Böyle bir ince ayırım yapmak, kavram kargaşasının yoğun olarak yaşandığı bir dönemde belli bir fikir verebilir. Bu anlamda kaymakamların performanslarının denetlenmesi merkezi hükümet programı çerçevesinde bakanlıkların, İçişleri Bakanlığının, valiliklerin ve ilçe yöneticilerinin koydukları hedeflerden oluşan bir stratejik amaçlar kümesinin gerçekleştirilmesinde kaymakamların yönetim becerilerini ölçecektir.

Hakkâri-Cizre ilçesinde emniyet ve asayiş hizmetleri daha önemli iken küçük bir batı ilçesinde tarım veya turizm daha öncelikli olabilir. O yüzden her il ve ilçe için ayrı hedefler belirlenmelidir.

Kaymakamların performanslarının ölçülmesine ilişkin modelde kaymakamların görev ve yetkilerinin sayıldığı 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu yasal dayanak açısından önemli bir konumdadır. Yürürlükteki diğer yasalar taranmalı ve mülki idare amirlerinin yetkileri ve görevleri sıralanmalıdır. Diğer kanunlarla mülki idare amirlerine verilen görev ve yetkilerden, örneğin milli eğitim, sağlık vb. ilgili kurumun müdürleri birincil derecede sorumludurlar. Bu tür düzenlemelerle ilgili mülki idare amirleri daha çok koordinasyon ve denetim-gözetim sorumlulukları çerçevesinde sorumlu tutulmalıdırlar.

O halde performans denetimi modelinde, yasalarla mülki idare amirlerine verilen görevlerin yapılıp yapılmadığı ‘hukukilik’ veya ‘düzenlilik’ denetiminin konusunu oluşturmakta; başlangıçta konulan hedeflere ulaşma derecesi ve bu görevlerin ‘nasıl’ gerçekleştirildiği, hangi yenilikçi yöntemlerin kullanıldığı, liderlik ve koordinasyon özelliklerinin denetimi de performans denetiminin konusunu oluşturmaktadır.

Model, maddi olan hedefler ile eylem ve işlemleri kapsammasının yanında, kaymakamların genel idarenin taşradaki görevlileri olmaları nedeniyle merkezi hükümetle ilgili genel konuları kapsamaya elverişli olduğundan ve maddi olmayan unsurları içermeye kapasitesi bakımından güçlüdür.

Mülki idare amirleri, sadece tek bir hizmet alanından sorumlu ve sözkonusu hizmetin niteliği ile değerlendirilebilecek bir konumda değildirler. Mülki idare amirleri özellikle kırsal kesimde devletle özdeş görülmekte, mülki idare amirlerinin kendi rol tanımlarında yasal düzenlemeler ve yurttaşların beklentileri doğrultusunda kendi algıları da etkili olmaktadır (Emre, Özşen, Özügurlu ve Karasu, 2003: 118).

Bu nedenle, kaymakamlarla ilgili performans denetiminin tek tek hizmet alanlarına göre belirlenmesi o alandaki hizmet sunan ana kurumun varlığını ve sorumluluğunu yok saymak anlamına gelecektir. Kaymakamların genel olarak taşradaki temsilci ve lider konumu ile merkezi hükümetin genel politika ve bakanlıkların stratejik hedefleri doğrultusunda oluşturulacak performans ölçütlerinden sorumlu olmaları kaymakamların statüsü ile bağdaşmaktadır.

6.4.2. Modelin Tasarımı ve Performans Ölçütleri

Modelin oluşturulmasında, sadece Ankara'daki Bakanlıkların stratejik plan ve hedefleri değil yerel aktörlerden de yararlanılacaktır. Modelde İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü, diğer Bakanlıkların iller ve ilçeler bazında hazırlayıp bir örneğini İçişleri Bakanlığına gönderecekleri hedefler ile yerel aktörlerden gelecek önerileri düzenleyerek her il ve ilçe için genel hedeflerin belirlenmesinden, Teftiş Kurulu Başkanlığı da bu hedeflere ne derece ulaşıldığının ve 'nasıl' ulaşıldığının denetiminden yani performans denetiminin gerçekleştirilmesinden sorumludur.

Performans denetimi sonuçları ile iyi uygulama örneklerinin Teftiş Kurulu Başkanlığınca değerlendirilmesini içeren raporların performans yönetimi ve atama işlemleri çerçevesinde değerlendirilmesinden de Personel Genel Müdürlüğü sorumludur. Koordinasyon görevi İller İdaresi Genel Müdürlüğünde olduğundan tüm sonuçlar ayrıca bu birime iletilecektir.

Buna ek olarak, kaymakamlıklar için performans hedefleri, valiliklere verilen temel hedefler, ildeki diğer stratejik planlardaki hedefler ve valilerin ilçeler için ekleyeceği hedeflerden yola çıkılarak hazırlanmalıdır.

Bakanlıklar kendi taşra teşkilatlarından, illerden bekledikleri hedefleri illerdeki müdürlüklerine ayrıca iletmelidir. Bakanlıklar sözkonusu iller için genel 'temel hedefleri' iller bazında İçişleri Bakanlığı'na göndermelidir. İçişleri Bakanlığı da illerde valiliklere bu temel hedefleri birleştirerek ve İçişleri Bakanlığı'nın kendi hedeflerini de ekleyerek göndermelidir. Valilikler, temel hedefler ölçüsünde gerekli koordinasyonu ve çalışmaları yapmalıdırlar.

Bu hedeflere ne ölçüde uyulup uyulmadığının denetimi de, illerdeki müdürlükler için kendi bakanlıklarının denetçileri ve üst yöneticiler tarafından yapılmalıdır. Valinin çalıştığı İl için belirlenen hedeflere ulaşmak için ne ölçüde

çalıştığı ve performansı da İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu elemanları vasıtasıyla gerçekleştirilmelidir. Bakanlıkların taşradaki müdürlüklerinin performans denetim sonuçları bakanlıklarca İçişleri Bakanlığına ve Valilere, Valilerin performans denetimi sonuçları da hedefler bazında ilgili Bakanlığa gönderilmelidir.

Kaymakamlar için de aynı süreç paralel olarak işleyecektir. Kaymakamların performans denetim sonuçları Vali'den başlayarak İçişleri Bakanlığı'na ve hedefler bazında ilgili bakanlığa gönderilecektir.

Performans denetimi için başlangıçta ortaya konulan hedeflerin olması önemlidir. Bunun için de stratejik planlar önemlidir. Ancak uygulamada çok katı bir şekilde stratejik plana dayanmak bürokratik işlemleri arttıracak ve işin özünden uzaklaştıracaktır. Bunun için modelde her il ve ilçe için temel hedefler belirlenecektir. Her il ve ilçe için belirlenen bu temel hedefler stratejik planlar kadar ayrıntılı olmayacaktır. Bu hedefler gayet yalın ve net olmalıdır. Sözkonusu hedeflere ulaşma derecesi de performans denetiminin konusu olacaktır. 5018 sayılı yasadaki ifadesiyle 'üst yöneticilerin' faaliyetleri ile performans yönetimi, 'harcama yetkililerin' faaliyetleri ile de performans denetimi doğrudan ilişkilidir.

Bunun için, stratejik planların hazırlanma aşamasından itibaren tüm sistem gözden geçirilmelidir. Etkili bir uygulama için stratejik planlardaki temel hedeflerin anlaşılır ve açık olması ve önem derecesine göre sıralanması gerekmektedir. Hem uygulayıcılar ve denetlenecek olanlar hem de denetleyenler hedefler konusunda tereddüde düşmemelidir. Hedefler kısa ve öz olmalı, bürokrasiyi artıracak bir sistemden kaçınılmalıdır.

Bu noktada salt verilerden ve belgelerden başka valinin veya kaymakamın sözkonusu hedeflere ulaşmak için sarf ettiği çabaları gösteren her türlü bilgi, kanaat, gözlem, veri ve kaynak ta denetçiler tarafından değerlendirilecektir. Bazen ilçenin gelişmişlik düzeyi ve imkânları az olduğundan somut veriler az olsa bile orada görev yapan Kaymakam çok ciddi çaba göstermiş olabilir. O halde performans ölçümünde önceden belirlenmiş hedeflere ulaşma derecesinden ayrı olarak, kaymakamın hedeflere ulaşmak için gösterdiği çaba ayrıca değerlendirilmelidir.

Örneğin, gelişmiş bir ilçede altyapı olanakları zaten yeterlidir. Burada göreve başlayan kaymakam, nitelikli personeli ve var olan yeterli altyapı nedeni ile çok çaba sarf etmeden de hedefleri yakalayabilecektir. Bu kaymakam değerlendirilirken sarf

ettiği kişisel çabalar ve getirdiği yenilikçi uygulamalar ayrıca değerlendirilmelidir. Gelişmemiş, alt yapı olanakları kısıtlı, nitelikli personelden yoksun bir ilçede göreve başlayan kaymakam, devraldığı hedefleri ve bu konudaki var olan başarı oranlarını çok çalışsa da arttıramayabilir. Hedeflere ulaşmada gerekli başarıyı somut verilere göre yakalayamamış olabilir. Ancak, bu Kaymakam olağanüstü gayret sarf etmiş olabilir. O halde bu kaymakamın hedeflere ulaşma derecesini ölçtükten sonra sarf ettiği kişisel çaba da ayrıca değerlendirilmelidir.

Üst yönetici olan kaymakamın performansının denetlenmesinde kaymakamın görev, yetki ve konumu gereği, yukarıda belirlenen genel çerçeve ve hedeflerden başka, ayrıca kaymakamlık mesleği ile uyumlu ölçütlere ihtiyaç vardır. *Yenilikçilik* ve *liderlik* ölçütleri modelin temel performans ölçütleri olup ayrıca değerlendirilmiştir.

6.4.2.1. Yenilikçilik Ölçütü

Kaymakamların performanslarının denetlenmesinde, her ilçenin farklı ekonomik, coğrafi, beşeri ve sosyal özelliklerinin olması nedeniyle sadece merkezi hükümetin temel politikalarının ülke genelinde uygulanmasını içeren model salt bu yönüyle yetersiz olacaktır. Bu nedenle, her ilçe ile ilgili olarak o ilçenin özelliklerini değerlendiren ve aynı zamanda kaymakamın bireysel yeteneğini ayrıca ölçen bazı kriterler gereklidir. Yenilikçilik (innovasyon), modelde temel bir performans kriteri olarak kullanılmıştır.

Yenilik, günümüzde ‘innovasyon’ şeklinde de yaygınca kullanılan bir kavramdır. Latince bir sözcük olan innovatus’tan türeyen inovasyon kelimesi, sosyal, kültürel ve idari alanda yeni yöntemlerin kullanılmasını ifade etmektedir (Dirsek, 2007: 145).

En genel manada yeni fikirler ve bilginin yaratılması olarak tanımlanmaktadır (Deniz, 2011: 146). Önceleri teknoloji alanında kullanılırken hizmet sektörü için de kullanılmaya başlanmıştır.

Yenilik, ürünler ve hizmetler açısından yeni bir şeyler ortaya koymak veya ürün ve hizmetlerin yapım veya gerçekleştirilmesindeki yöntem veya metotlarda bir değişiklik yapmaktır (Pennathur, 1991: 470). Bu şekilde bilginin gücü ürünlerde, yönetim stratejilerinde veya kamu hizmetlerinin sunumunda somut faydaya dönüşebilecektir.

Yenilikçilik bir süreç olarak uygulandığında, herhangi bir kuruluşun en önemli rekabet avantajı ve o kuruluşun hayatta kalmasının temel anahtarı olabilir. Drucker (2000: 362) yenilikçiliğin deha veya ilham ile dolayısı ile de dehanın çıkacağı bir kıvılcım beklemeyle sanıldığı kadar çok ilgisi olmadığını belirtir. Yenilikçilik; eski alışkanlıklardan vazgeçmeyi, değişimi fırsat olarak görmeyi ve çalışmaya her şeyden daha fazla önem vermeyi gerektirir (Drucker, 2000: 362-368).

Bürokratik nitelikteki kamu ve özel kesim örgütlerinde amaçlara ulaşma anlamında etkinliğin ve verimliliğin yüksek olabildiği ancak yeni düşüncelerin, süreçlerin, hizmet tasarımlarının oluşturulması, kabul edilip uygulanması anlamında yenilikçi kapasitelerin bulunmadığı ileri sürülmektedir (Ergun, 2004: 42). Bilgi birikiminin ulaştığı seviye ve oluşturduğu kompleks süreçler özel sektörde olduğu kadar kamu kesiminde de yenilikçiliğin dikkate alınmasını zorunlu kılmaktadır (2012: 297). Yenilikçi düşüncenin kamu kesiminde yaygınlaşması bu anlamda bir yandan bürokratik kültürün getirdiği sakıncaları azaltacak bir yandan da sürekli gelişen, günün şartlarına ve teknolojik gelişmelere ayak uyduran bir kurumsal kültür oluşturacaktır.

Merkezi idarenin taşradaki temsilcileri ve görevlileri olan kaymakamların performanslarının denetlenmesine ilişkin sistemde yenilikçilik ölçütünün kullanılmasıyla kamu kesiminin genelinde görülen bürokrasiye sığınma ve var olan mevcut durumu koruma hastalığı yerini etkinlik ve verimlilik kültürüne bırakacaktır.

Bir ilçenin kendine has özellikleri olabilmektedir. Örneğin Hacıbektaş ilçesi Alevi-Bektaşî felsefesinin merkezi konumunda bulunmakta, ilçeye her yıl yüz binlerce ziyaretçi gelmekte ve bu ilçede adak kurban kesimi, konaklama vb. faaliyetler yapılmaktadır. Cizre (Şırnak) ilçesinde ise terör örgütünün bölücü faaliyetleri kaynaklı toplumsal hareketler olabilmektedir. Bir ilçede sanayi çok ağırlıklı iken diğer bir ilçede turizm yoğun olarak yer alabilmektedir.

Bir ilçede göreve başlayan kaymakam, o ilçe için stratejik önemde gördüğü konuları değerlendirerek bu konudaki sorunların çözümü veya o ilçenin potansiyellerinin değerlendirilerek yeni açılımların yapılması konusunda bazı adımlar atacaktır. Bu perspektif eylem veya proje temelinde ilçe ile ilgili bir adım atmayı, çalışmalar yapmayı içermektedir.

Ayrıca, ilçede yasal mevzuatın ve hükümet kararlarının uygulanması sürecinde iyi uygulama örnekleri veya diğer ilçe uygulamalarından farklı uygulama kolaylıkları kaymakam tarafından gerçekleştirilebilir.

Örneğin her ilçede Emniyet teşkilatı kendisine yasal olarak verilen görevleri uygulamaktadır. Bu görevlerin ‘nasıl yapılacağı’ ile ilgili ise çoğu zaman ayrıntılı düzenlemeler bulunmamaktadır. Yenilikçilik burada kendini göstermektedir.

2012 yılında, İzmir Emniyet Müdürlüğü Toplum Destekli polis ekiplerince, şehir merkezinde ve dış ilçelerdeki 95 sivil toplum kuruluşu ve dernekle ve 1256 aileyle birebir görüşülmüş, 5 yaş ve üzerindeki hastaların ve engellilerin evlerine özel olarak gidilerek ya da dernek binalarında yapılan toplantılarda parmak izleri alınmış ve toplanan veriler Emniyet Genel Müdürlüğü Asayiş Daire Başkanlığı'nın veri bankasına gönderilmiştir. 3,5 aylık sürede İzmir şehir merkezinde ve dış ilçelerde yaşayan ve kaybolma ihtimali bulunan 747 hasta ve engellinin parmak izinin alınmasıyla, kaybolan Alzheimer hastalarının ve engellilerin tekrar parmak izleri alınarak eski kayıtlarla eşleştirilecek ve bu şekilde kimlik tespiti yapılarak hastaların yakınlarına ulaşılabilecektir. Parmak izi veri bankasına yüklenen hastaların bilgisayarda kayıtlı bir fotoğrafı, yakınlarının adres ve telefon bilgilerinin bulunmasını da içeren proje ile toplumsal bir yara olan bir konuda polisin yenilikçi yaklaşımı ile çok olumlu bir adım atılmıştır (haber3.com, 2012).

O halde yasalarda her şeyin yazılması ve sadece yazılı olan hukuki metinlerin uygulanması yerine, karşılaşılan sorunlara ne ölçüde cevap verilebileceğini ve uygulamanın ‘nasıl yenilikçi’ yapılabileceğini gösteren bu örnek olumludur.

O halde ‘yenilikçilik’ ölçütü bir ilçedeki sorunlu veya potansiyel taşıyan alanlar ile ilgili veya kanunların uygulanmasında ‘*iyi uygulama örnekleri*’ ile ilgili olarak araştırılacaktır. Bu konuda her kaymakam göreve başladığı süreden denetim tarihine veya ilçeden ayrılacağı tarihe kadar bu konularda yaptığı çalışmalar ve uygulamalarla ilgili bilgi ve belgeleri bir dosyada muhafaza edecek ve denetimi gerçekleştiren kişiye sunacaktır. Performans denetimini gerçekleştiren kişi bu verileri değerlendirecek, benzer uygulamalarla karşılaştıracak ve denetimini yapacaktır.

Sürekli yeni yöntemler deneyerek daha az maliyetle, daha verimli hizmet sunmanın teşvik edildiği ‘yenilikçilik’ kriteri çerçevesinde kaymakam, rutin işleri veya kendisine verilen hedefleri farklı yöntemlerle daha etkin yapma arayışında olacak ve

sonuçta kamu hizmetlerinin sunumunda verimlilik sürekli artacaktır. Bu yönüyle yenilikçilik kriteri müthiş bir dinamizm getirmektedir.

O halde ilçelerin farklı özellikleri nedeni ile genel bir değerlendirmeyi kendi çerçevesinde sağlaması için düşünülen yenilikçilik ölçütü her bir hedefe ‘nasıl’ ulaşıldığının da göstergesi olmaktadır.

Bu durum aynı zamanda doğru işlerin yapılması ile birlikte sözkonusu işin ‘nasıl’ yapıldığının da önemli olduğunu vurgulayan ve performans denetiminin temel unsurlarından biri olan ‘etkinlik’ kavramını karşımıza çıkarmaktadır.

6.4.2.2. Liderlik Ölçütü

Yenilikçilik ölçütüne benzer ve kaymakamlık mesleğinin doğasına uygun bir ölçüt de ‘liderlik’ ölçütüdür. Modelde yenilikçiliğe ek olarak kaymakamın ‘liderlik’ özelliği de kullanılmıştır. Liderlik kişileri veya kurumları yahut toplumu olumlu yönde yönlendirmektir. Liderlik, “bir grup insanı belirli amaçlar etrafında toplayabilme ve bu amaçları gerçekleştirmek için onları harekete geçirme yetenek ve bilgilerinin toplamıdır” (Eren, 1998: 342). Kaymakamlık statüsü liderlik kavramını doğal olarak barındırmaktadır. Bu statüyü işgal eden kişinin liderlik becerisi ile başta kamu kurumlarında çalışanlar ve vatandaşlar olmak üzere ilçedeki tüm kesimler olumlu yönde harekete geçirilebilir ve temel hedeflere ulaşılabilir.

Her kurumun kendi kültürüne ve değerlerine uygun liderlik niteliklerini belirlemesi ve çalışanlarından bunları beklemesi ile gelişmesi devam edecektir (Serinkan, 2007: 35).

Lider, sorunları inceleyerek önlem alan ve bir işi yapmadan evvel mutlaka o işe ait planlarını hazırlayan kişidir (Tzu, 2010: 25). Liderlik, genel olarak amaçlara ulaşmak için bireyleri ve grupları eşgüdümleme ve güdüleme becerisi olarak tanımlanabilir (Ergun, 2004: 94). Aynı yazarın başka bir tanımında ise liderlik “insanların planları ve kararları eyleme dönüştürmeleri sanatıdır” (Ergun, 2004: 97) şeklinde ifade edilmiştir. Bu tanımda ‘planlar’ın ve ‘kararlar’ın ‘eylem’e dönüştürülmesi ile liderlik arasında kurulan ilişki, çalışmada kaymakamların stratejik planlara dayalı ‘hedefler’in ‘uygulamaya dönüştürülmesi’ sırasında gösterdikleri liderlik ölçütü ile örtüşmektedir.

Kamusal kaynak kullanan kamu yöneticileri olan kaymakamlar sadece uzmanlaşmış yönetim bilgisine sahip yönetici konumunda değil; kamusal kaynakları

kamu yararı doğrultusunda etkili, verimli ve ekonomik bir biçimde kullanan, devlet içindeki ilişkiler ağını ve hükümet etme sürecini bilen kişiler olarak alacakları kararların ve yapacakları uygulamaların ne gibi sonuçlar doğuracağını bilecek yetkinlikte, çok yönlü özelliklerle donatılmış ‘lider’ olmalıdırlar (Karasu, 2001: 285).

‘Liderlik’ modelde hem ‘yenilikçilik’ gibi ayrı ve genel bir kriter olarak hem de her performans hedefi çerçevesinde değerlendirilmiştir. Zira kaymakam merkezi hükümetin temel hedeflerini taşrada yerine getirmeye çalışırken, her bir hedef için liderlik özelliğini göstermelidir. Söz konusu hedeflere ulaşma derecesi bir anlamda performans denetiminin bir verisi iken diğer yandan da kaymakamın liderliğinin de bir göstergesi olacaktır. Benzer şekilde ‘yenilikçilik’ kriteri değerlendirilirken bir anlamda liderlik özelliği de değerlendirilmiş olmaktadır. Kaymakamın bir konuda getirdiği yenilikçilik ve iyi uygulama örnekleri O’nun liderliğinin de bir göstergesi olacaktır.

Temel hedeflere ulaşma yönteminin sorgulanmasıyla liderlik becerisi değerlendirilecektir. Performans denetimini gerçekleştiren müfettiş hedeflere ne oranda ulaşıldığını denetlerken bu hedeflere ‘nasıl’ ulaşıldığını da inceleyecektir. Yapacağı gözlemler, incelemeler ve toplayacağı veriler sonucunda, bir hedefe ulaşılmasında ‘yenilikçi bir yöntemin’ yahut ‘iyi uygulama örneğinin’ varlığını gören denetçi bu durumu ‘yenilikçilik’ ölçütünde değerlendirebileceği gibi ‘liderlik’ ölçütünde de değerlendirebilir.

6.4.3. Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk Denetiminin Kullanılması

Kaymakamların performanslarına ilişkin hâlihazırda uygulanan ve uygulaması önerilen sistemlerin ve modellerin daha çok mevzuatta sayılan görevlerin gerçekleştirilmesi ile sınırlı olduğu daha önceki bölümlerde belirtilmişti.

Performans denetiminin unsurları olan verimlilik, etkinlik ve tutumluluk denetimlerinin düzenlilik veya hukuka uygunluk denetimi ile birleştirilmesi ile bu denetim alanında da başarı artacaktır. Kaymakamların hukuksal görevlerini gerçekleştirme sürecinde, kaynakları etkili, ekonomik ve verimli kullanması hâlihazırda uygulanan klasik denetim sürecine eklenecektir.

Performans denetimi daha çok hedeflere ulaşılma derecesini ve nasıl ulaşıldığını araştırırken ve yönetime yönelik bir faaliyet iken, düzenlilik denetimi de hukuka uygun

işlemlerin yapılıp yapılmadığını araştıracaktır. Ancak bu klasik hukuka uygunluk denetimi performans denetiminin unsurları ile zenginleşecektir.

Örneğin; hâlihazırda kaymakamlara uygulanan ‘performans denetimi’ modelindeki değerlendirme tablosundaki ‘4483 sayılı Kanun ile ilgili işlemler - hatasız dosya oranı’, ‘3091 sayılı Kanun ile ilgili işlemler- hatasız dosya oranı’, ‘Disiplin hükümleri - hatasız işlem oranı’, ‘Köy Denetim oranı’ performans göstergelerine (Ahsen, 2012: 190) yakından bakıldığında bu konuların tamamen yasallık denetimi kapsamında olduğu görülmektedir. Doğrusu bu denetimin performans denetimi olarak adlandırılmaması ve düzenlilik veya hukukilik denetiminin daha titiz yapılmış hali olarak düşünülmesi gerekmektedir.

İlçe için önceden belirlenen hedeflere ulaşma derecesi performans denetimi kapsamında denetlenirken, her bir kriterdeki oransal iyileşme, her bir kriter için yenilikçilik ve liderlik ölçütlerinin test edilerek kullanılması, hedeflere ulaşmada izlenen yöntemin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk denetiminden geçirilmesi ve performans denetimine ek olarak düzenlilik denetiminde de VET’in kullanılması ile modelin tüm sacayağı düzenlenmektedir.

6.4.4. İyi Uygulama Örneklerinin Raporlanması

Modelin tamamlayıcı kısımlarından en önemlisi ‘iyi uygulama örnekleri’nin raporlanmasıdır. Kaymakamlar için belirlenen hedeflere ulaşma derecesinin yanında bu hedeflere ‘nasıl’ ulaşıldığı ile ilgili ‘yenilikçi’ bir uygulamaya ‘liderlik’ eden kaymakamın, sözkonusu uygulaması veya projesi ‘iyi uygulama örneği’ olarak ayrıca raporlanacak ve İçişleri Bakanlığındaki koordinatör birime iletilecektir.

Performans denetimini gerçekleştiren müfettiş veya denetçi özellikle ülke genelinde uygulanmasının kamu yönetimi açısından faydalı olacağını değerlendirdiği ‘iyi uygulama örneklerini’ teftiş sonuçları içerisinde ayrı bir değerlendirmeyle koordinatör birim olan İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğüne bildirecektir. Koordinatör birim de ilgili bakanlığına bu ‘iyi uygulama’nın diğer ilçelerde de yaygınlaştırılması konusunda öneride bulunulacaktır. Bu şekilde kamu hizmetlerinin sunumunda, mevzuatın uygulanmasında etkinlik sürekli artacak, kaymakamlar da bu yönde teşvik edilecektir.

Bu şekilde her bir kaymakamın bireysel performansı ayrıca ölçülebilecek, her ilçenin potansiyelleri ayrıca değerlendirilebilecek, bir ilçedeki ‘iyi uygulama örnekleri’nin ilgili Bakanlığınca bilinmesi ve Türkiye genelinde uygulanması sağlanmış olacaktır. Merkezi hükümet kararları ile yasal mevzuatın taşrada uygulanmasında aksayan yönler de aynı süreçte belirlenecek ve ilgili bakanlığına iletilecektir. Bu stratejik süreç iyi işlediğinde Türk kamu yönetimi sistemli hale gelecek, vatandaş memnuniyeti de artacaktır.

6.4.5. Performans Denetimi Süreci

Kaymakam bir ilçede göreve başladığında sözkonusu ilçe kaymakamlığı için daha önce belirlenmiş performans hedeflerine ulaşma oranları göreve başlama esnasında kayıt altına alınacaktır. Bu konudaki temel bilgiler ve veriler göreve başlayan kişilere verilecektir. Bu kişi görevden ayrılırken veya görevi sürerken gerçekleştirilecek bir denetim sırasında, kaymakamın ilçe ile ilgili belirlenmiş performans hedeflerini hangi oranlar düzeyinde aldığı ve hangi oranlara ulaştırdığı, bunu ‘nasıl’ başardığı toplanacak verilerle denetlenmiş olacaktır.

Kaymakamlar için önerilen performans denetim modeli aşağıdaki çizimde gösterilmiştir:

Çizim 6.1. Kaymakamların Performanslarının Denetlenmesine İlişkin Model



Modelin temel mantığında, performans denetim modeli iki boyutludur. İlk boyutta, temel hedeflere ulaşma derecesinin ölçümü, merkezi hükümetin bir ajanı olarak kaymakamın değerlendirilmesi ve merkezi hükümetin hem merkez teşkilatı yani

bakanlık hem de taşra teşkilatları yani il ve ilçelerle ilgili yaptığı stratejik planlara dayalı hedeflerin sonuçlarının alınmasına yönelik bir yaklaşım öne çıkmaktadır. Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ölçütleri stratejik planlara dayalı olarak ortaya konulan hedeflere ulaşma derecesinin ölçümünde kullanılacaktır.

İkinci boyutta da her bir hedefe ‘nasıl’ ulaşıldığının *yenilikçilik* ve *liderlik* ölçütleri çerçevesinde denetlendiği süreç temel konumdadır. Bu çok boyutlu denetim süreci sonucunda mülkiye müfettişlerince belirlenen “*iyi uygulama örneklerinin*” raporlanmasıyla verimli ve etkin hizmet sunumlarının ve verimli projelerin tüm yurt sathında uygulanması sağlanacaktır. Geribildirim sürecinin işlemesi ile başlangıçta ortaya konulan hedeflerin örnek sonuçları “*iyi uygulama örnekleri*” olarak diğer ilçelere yayılırken, İçişleri Bakanlığı da kaymakamlarla ilgili değerlendirme sonuçlarını ve elde edilen verileri mülki idare ile ilgili atama, liyakat ve kariyer sisteminde performans yönetiminin bir unsuru olarak kullanacaktır. Tüm bu süreç iyi işleyen bir kamu yönetimi sistemine ihtiyaç duyarken aynı zamanda böyle bir sistemin oluşumuna da katkıda bulunacaktır.

Yukarıda bahsedilen sistem çerçevesinde, ilçe için kaymakamdan beklenen hedefleri göreve yeni başlayacak kaymakam devralacaktır. Denetimler rutin olarak 3 yılda bir yapıldığı için, denetimin başlamasından bir ay evvel görevdeki kaymakam hedeflere ulaşmak için sarf ettiği kişisel çabayı ve yaptığı çalışmaları ayrıca bir rapor şeklinde hazırlayarak denetime gelen görevliye sunacaktır. Denetçi, hedefleri, hedeflere ulaşma derecesini, hedeflere ‘nasıl’ ulaşıldığını, hangi yenilikçi yöntemlerin kullanıldığını ve kaymakamın kişisel gayretini yerinde inceleyerek denetleyecektir.

Denetim sonunda denetim elemanı ve denetlenen kaymakam ilçe ile ilgili önemli gördüğü konularda yeni hedefler önerebilecek ve var olan bazı hedefler hakkında da değişiklik önerisi getirebilecektir. Bu öneriler Vali’ye, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığına ve koordinatör birim olan İller İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde oluşturulacak performans ile ilgili bölüme sunulacaktır. Denetçinin hedeflerle ilgili önerileri hakkında vali ve kaymakam da görüşünü Bakanlıktaki aynı birime yollayacaktır. Bu birim diğer bakanlıklara performans hedefleri ile ilgili önerileri ve denetim sonuçları ile ilgili genel raporu yollayacaktır. Her bakanlık ta ilgili performans denetimi raporlarına göre kendi hedefleri ile ilgili güncellemeler yapacaktır.

Burada önemli unsurlardan bir tanesi de performans denetimlerinin kaç yıllık zaman dilimleri için yapılacağıdır? İçişleri Bakanlığının rutin teftiş süresi 3 yılda birdir. Denetleme yapılacak ilçedeki Kaymakamın görevine 3 ay önce başlamış olması veya 3 yıldır orada çalışıyor olmasından bağımsız bir performans denetim sistemi kurulmalıdır. Bu nedenle önceden düzenlenmiş ve kaymakamlıklara gönderilmiş stratejik performans hedefleri kaymakamların görevlerine başlamalarında kendilerine tebliğ edilmelidir. Aynı zamanda söz konusu hedeflerle ilgili mevcut veriler de kayıt altına alınmalıdır. Kaymakamın ilçede göreve başladığında belli olan hedefler ve bu hedeflerle ilgili veriler, kaymakamın ilçeden ayrıldığı zamandaki hedef ve verilerle kıyaslanarak ve yerinde incelemeler yapılarak tespit edilebilir.

Performans denetiminin varlığı bu alanda sistemli bilgi ve verilerin varlığına bağlıdır. Stratejik planlar ve hedefler sonucunda doğru bir yöntemle ve geniş katılımı ortaya çıkan performans ölçütlerinin ve bu alandaki verilerin güvenli ve sistemli bir şekilde üretilmesi, kaydedilmesi ve her an denetime açık olması gerekmektedir.

Mülkiye müfettişleri her rutin teftiş dönemi sonunda, denetledikleri ve gözlemledikleri alanlarla ilgili olarak, diğer bakanlıkların taşradaki uygulamaları ile ilgili olarak, uygulamada öne çıkan aksaklıkları ve yöneticilerin, mülki idare amirlerinin hizmet içi eğitim ihtiyaçlarını bir rapora bağlayıp Teftiş Kuruluna veya Eğitim Dairesi Başkanlığına göndermesi gerekmektedir.

Bunun sonucunda eksiklik görülen alanlara yönelik eğitimler verilecek, iyi uygulama örnekleri bu şekilde yaygınlaştırılacak ve en önemlisi de hem İçişleri Bakanlığı hem de diğer Bakanlıklarla yapılacak çalışmalar sonucunda aksayan yönlerle ilgili temel çalışmalar yapılarak bunlara dayalı stratejik performans hedefleri ortaya konacaktır. Böylelikle kurumun ve çalışanların en az hata ile ve kıyaslama (benchmarking) yoluyla sürekli gelişmesi sağlanacaktır.

6.4.6. Model İçin Gerekli İklim: İyi İşleyen Bir Kamu Yönetimi

Türk kamu yönetimi doğal olarak mevzuatlar çerçevesinde işlemektedir. Bu durumun şüphesiz olumlu yanları vardır. Ancak her alanda önemli gelişmelerin yaşandığı günümüzde, yeni ortaya çıkan durumlar, krizler nedeni ile kamu kesiminin de hızlı hareket etmesi gerekmektedir. Bu sonuçla mücadele etmek için bir yandan mevzuat sürekli değişmekte, kanunlara aykırı yönetmelikler veya bazen genelgelerle

işler yürütülmeye çalışılmakta bir yandan da sorunların kaynağı olarak katı mevzuatçılık geleneği gösterilmektedir.

Performans denetimi yahut stratejik planlar gibi yeni yaklaşımlarda bile bu zihinsel altyapı kendini göstermektedir. Bu alanda çalışan akademisyenler ve uygulayıcılar kendiliğinden mevzuata dayalı olma alışkanlığının güdümünde hareket etmeye meyilli olmaktadır. Bu eğilim normaldir. Ancak, özellikle stratejik planlama ve performans denetiminin ‘denetim’ alanından çok ‘yönetim’ alanına hitap edecek şekilde ele alınması ve mevzuatı aşan bir vizyon çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir.

Geniş anlamda devletin rolü yeniden tanımlanmalıdır. Devlet ana hedefleri ve politikaları belirleyen bir rol çerçevesinde etkili olmalıdır. Bu anlamda devletin hem yerel yönetimlerle yetki paylaşımı hem de ekonomik anlamda düzenleyici ve denetleyici konumda kalması gündeme gelecektir. Dar anlamda ise her bir kurumun ana hedefleri çerçevesinde standartların belirlenmesi ve buna göre uygulamanın izlenmesi gerekmektedir.

Devlette veya kamuda sunulan hizmetlerde her bir pozisyonun görev tanımları yapılmalıdır. Uygulamada kâğıt üzerinde genel olarak sayılan görevler yerine gerçekten bir iş olan, vatandaşın aldığı veya kamu kurumu içinde hazırlayıcı nitelikte olan velhasıl tüm işlerin tanımı basit bir şekilde yapılmalıdır.

Performans denetiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için hedeflerin netliği kadar kamu yönetiminin işleyişindeki problemlerin de ortadan kalkması gerekmektedir. Vatandaşın kamu yönetimi ile karşı karşıya geldiği veya ilişki kurduğu tüm durumların kamu kurumları temelinde, il müdürlükleri temelinde standartlaştırılması gerekmektedir. Her bir ilişki çerçevesindeki olası başvuru için standartlar belirlenecek ve bu başvurular sonucunda yapılacak işlem veya eylemler için de standartlar hazırlanacaktır. Sözkonusu standartların hazırlanmasından başka ayrıca kamu kurumlarının birbirleri ile ilgili işlem standartları da işler bir hale sokulmalıdır.

Bu şekilde insan faktörünün olumsuz etkilerini sınırlandıran standartlar belirlendikten sonra, zaman içerisinde yenilikçi yaklaşımlarla gerekli güncellemeler yapılmalıdır. Bu sistemin bir adım sonrasında, etkin bir standartlaşma ve gelişen teknolojinin yardımı ile birçok standart işlemin gereksizliği ortaya çıkabilecek; bu

işlemler kaldırılacak, mevzuattan ayıklanacak veya yerel yönetimlere ve özel sektöre yetki devri yapılabilecektir.

Sonuçta, standartlaşma kamu kesiminin vatandaşla ilişkisi veya kendi içerisindeki ilişkisi açısından açık ve büyük bir resmi gözler önüne serecek ve aksayan yönler düzeltilirken bu sistemde yenilikler de yapılacaktır. Anlatılan sistemin oturması ile hem kaymakamların performanslarının denetimi açısından hem de genel olarak kamu çalışanları açısından performans denetim ve yönetim sistemleri için kurulacak modellere temel dayanak sağlanmış olacaktır.

Bu noktada sistemin oldukça basit ve etkili olması ve fazladan bürokrasi doğurmaması için gerekli adımların paralel olarak atılması gerektiği bir kez daha hatırlatılmalıdır.

Türk kamu yönetiminde ‘işe alma’ yöntemi sorunlu bir alan olarak durmaktadır. İşin niteliğine uygun kişilerin doğru bir yöntemle işe alınması, işini yapmaz ise doğru bir yöntemle işten çıkarma dâhil yaptırımların uygulanması hem bu alanda yasal düzenlemelerin gözden geçirilmesini hem de sosyal dokunun getirdiği hemşericilik veya toplulukçuluk gibi yönetim alanındaki olumsuz özelliklerin etkisinin azaltılmasını gerektirmektedir.

Modelde İçişleri Bakanlığı koordinatör kurum olarak nitelendirilmiştir. Mülki idare sistemi uygulamada İçişleri Bakanlığı ile doğrudan ilişkilidir. Ancak mülki idare amirleri illerinde ve ilçelerinde tek tek bütün bakanlıkları temsil etmektedirler. Ayrıca, Başbakan yürütmenin başıdır. Bu sıfatla bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlamaktadır. Merkezi idarenin en önemli temsilcisi olan Başbakan, hükümetinin programını bakanlıklar vasıtasıyla uygularken, uygulamaya yönelik temel hedefleri de merkezi idare adına taşradaki merkezin ajanları olan vali ve kaymakamlardan Başbakanlık vasıtasıyla isteyebilir. Bu nedenlerle modeldeki koordinatör kurum İçişleri Bakanlığı yerine Başbakanlık ta olabilir.

Bu durum, merkezi hükümetin temel hedeflerinin taşrada daha net uygulanmasında faydalı olacak, mülki idare sistemi yasalarındaki anlamına kavuşacaktır. Ancak, mülki idare sisteminin rutin işleri bile belli bir yoğunluk arz ettiğinden İçişleri Bakanlığı’nın koordinatör kurum olarak kalması ve Başbakanlığın yoğun iş yükünün artmaması işlevsel olacaktır. Bu durumda da mülki idare amirlerinin merkezi idarenin

ve tüm bakanlıkların taşradaki ayrı ayrı temsilcileri olduğu durumu güçlendirilerek korunmalıdır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

GENEL DEĞERLENDİRME

Bu bölümde çalışmada ulaşılan bulgular, bulgulara yönelik öneriler ve çalışmanın genel sonucuna yer verilmiştir.

7. BULGULAR, ÖNERİLER VE GENEL SONUÇ

Bu bölümde çalışma boyunca ulaşılan bulgular sıralanmıştır. Elde edilen bulgulara yönelik önerilere yer verilmiş ve genel sonuçla bölüm ve çalışma sonlandırılmıştır.

7.1. Bulgular

Bulgu 1: Genel olarak ‘kamu yönetimi’ kavramı özel olarak ta ülkelerin kamu yönetimleri sistemleri; dünyada yaşanan siyasal, ideolojik, ekonomik ve teknolojik gelişmelerden konjonktürel olarak sürekli etkilenmekte ve değişmektedir. ‘Kamu yönetimi’ kavramı ‘yeni kamu yönetimi’ ve ‘yönetişim’ gibi kavramlarla sıkıştırılmakta, somut olarak kamu yönetimi sistemleri de iç dinamiklerden çok dış dinamiklerle değişime zorlanmaktadır. Bu şekilde, yönetim ile ilgili daha çok ‘söylem’ düzeyinde öne çıkan yeni yaklaşım ve tekniklere Türk kamu yönetiminin başarısızlıklarına kesin çare olacakmış gibi yaklaşılmakta, işlevsiz yeni kurumlar sürekli hale gelen reformlarla kurulmakta ve sonuç olarak Türkiye bir türlü ‘gelişmekte olan ülke’ konumundan ‘gelişmiş ülke’ konumuna yükselememektedir.

Bulgu 2: Yönetim sisteminin sosyal boyutunda kültürel etkiler de bulunmaktadır. Türk toplumunun kültürel yapısı, ‘keyfilik ve adamsendecilik’ anlamında bireyciliğin; toplumun refahı için çalışmak anlamında toplumcu anlayıştan önde geldiği, birlikte iş yapma kültürünün yerleşmediği, göçebeliğin zihinsel izlerinin devam ettiği, otoriteye halen çok önem veren unsurları barındırmaktadır. Tarihsel olarak Orta Asya’ya dayanan özgün Türk Kültürü, İslam Kültürü, Anadolu’nun yerli kültürleri ve son iki yüz elli yıllık batılılaşma sürecinin ve kültürünün etkileri altında; yer yer birbirlerinden bağımsız, yer yer birbirleriyle örtüşen yer yer de çatışan ve çelişen bağlantıları barındıran bir kültür yapısı sürüp gitmektedir.

Bulgu 3: Türkiye'de merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişki yetki ve görev paylaşımı etrafında şekillenen çatışmalı ve çelişkili bir alanı ifade etmektedir. Açık, şeffaf, hesap verebilir ve etkin işleyen yerel yönetim yapılarının kurulması geri planda kalmaktadır.

Bulgu 4: Türkiye'de idarenin işleyişi ve yönetimin örgütlenmesi Anayasa'nın 123. maddesine göre 'merkezden yönetim' ve 'yerinden yönetim' esaslarına dayandırılmıştır. Anayasa'nın 126. maddesine göre merkezi idarenin illere ve diğer kademeli bölümlere ayrılabilceği ve illerin idaresinin 'yetki genişliği' ilkesine dayanacağı belirtilmiştir. Anayasa'nın 127. maddesinde de mahalli idareler (yerel yönetimler) düzenlenmiş; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulacak bu idarelerin 'yerinden yönetim' esasına dayanacağı belirtilmiştir. Dolayısı ile vali ve kaymakamlar 'yetki genişliği' ilkesi çerçevesinde taşrada merkezi idareye ait yetkileri kullanırken, yerel yönetimler de 'yerinden yönetim' ilkesi çerçevesinde yereldeki yerel ve müşterek ihtiyaçları karşılamaktadırlar. Ancak, 1980'lerden itibaren dünyada yaşanan piyasa ekonomisi-devletçilik eksenli ama her yönde etkili olan ideolojik soğuk savaşın piyasa ekonomisi lehine sonuçlanması ve 'demokrasi' kavramının bu başarıdaki etkisi ile birlikte, kamu yönetimlerinin merkeziyetçi yapılarının etkinsizliğe neden olduğu ve merkezi idarenin yetkilerinin yerel yönetimlere 'demokrasi' ilkeleri çerçevesinde devredilmesinin etkinliği artıracığı düşünülmüştür. Bu şekilde Türkiye'de merkezi idarenin başkent örgütleri olan bakanlıkların yetkilerinin 'yetki genişliği' ilkesi çerçevesinde merkezi idarenin taşra kuruluşları olan il müdürlükleri ve dolayısıyla valiliklere ile kaymakamlıklara devredilmesi hiç düşünülmemiş, bu kuruluşların 'yerel'de, taşrada vatandaşa yakın birimler olduğu göz ardı edilmiş, oldukça basit yetkilerin bile Ankara'da bakanlıklarda tutulmasının vatandaşa getirdiği yük ile hizmetlerde bu nedenle yaşanan aksamalar önemsenmemiş, valiliklerin ve il müdürlüklerinin kullandıkları yetkilerin Bakanlıklara 'danışma ve görüş isteme' sistemine dönüştüğü ihmal edilmiştir. 'Demokrasi' kelimesinin tartışmasız gücü ile yerel yönetimlerin daha fazla yetkili olması konusundaki talepler doğrultusunda; taşrada hizmet veren merkezi idarenin taşra kuruluşlarının yetkilerini almak hususunda gösterilen ilgi ve gayretler, bakanlıkların yani merkezi idarenin başkent teşkilatlarının merkezde kullandıkları yetkileri alma hususunda pek gösterilmemektedir. Halbuki temel problem merkezi idarenin başkent

örgütü olan bakanlıkların yetkilerinin taşra kuruluşları (yetki genişliği ilkesi) ve yerel yönetimlerle (yerinden yönetimi ilkesi) paylaşılmamasının halen devam etmesidir. Merkeziyetçilik onca ‘demokrasi’ söylemine karşın var gücüyle merkezi idarenin Başkent örgütü olan bakanlıklar eliyle devam etmektedir.

Bulgu 5: Yönetim süreci planlama, örgütleme, yöneltme ve denetim sürecinden oluşmaktadır. Denetim, en genel anlamıyla yürütülen iş ve işlemler ile gerçekleştirilen uygulamaların önceden belirlenmiş ölçütlere göre kontrol edilmesidir. Bu tanım yönetim sürecinin ‘denetim’ alanına vurgu yapmakta, yönetim sürecinin diğer boyutları ile ilişki kurmakta yetersiz kalmaktadır. Denetim bu anlamda daha çok kurumların mali işlemlerinin bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde mali denetimi ile kurum tarafından yürütülen faaliyetlerin kurumun ilgili olduğu yasal mevzuat veya temel ilkelere uygunluğunun denetimi olan uygunluk denetimi şeklinde işlev görmektedir. Bu kapsamda yapılan denetim örgütlerin genellikle mevcut halleri ile ve geçmiş dönemleri ile ilgili sayısal bilgiler vermektedir. Ancak kurumların rekabet gücünün artmasında ve geleceğe dair stratejik planlar yapmakta hayati önem taşıyan, mali tablolara yansımayan ve finansal olmayan göstergelere de ihtiyaç duyulmaktadır. Bu şekilde yönetim sürecinin denetim alanında sınırlı kalmış uygunluk denetimi veya mali denetimden ileri bir denetim veya yönetim sistemine ihtiyaç duyulmaktadır.

Bulgu 6: Başlangıçta belirlenen hedef ve amaçlara ne ölçüde ulaşıldığının nicel ve nitel olarak ölçülmesi ve raporlanması sürecini ifade eden performans denetimi sürecinde de 1980’lere kadarki dönemde kar, verimlilik ve yatırımın geri dönüşümü gibi mali ölçümlere ağırlık veren bir yaklaşım hâkim olmuştur. 1980’lerden sonra tüm dünyada artan rekabet koşullarının getirdiği yeni süreçler finansal performans ölçümlerinin yetersiz kalmasına yol açmış ve yeni performans ölçüm modelleri geliştirilmeye başlanmıştır. Sadece finansal yöntemlerle yapılan performans ölçümleri; maliyet ve kar analizleri, bütçeler ve standart maliyet uygulamaları gibi yönetim muhasebesi teknikleri çerçevesinde işletme içi raporlama ve dış çevrenin ve hissedarların firmayı değerlendirmeleri için hazırlanan işletme dışına hitap eden raporlarla ilerleyen, teorik olarak işletmenin ortaya çıkardığı ‘değer’in ölçülmesinde tek başına yeterli olamayan kısa dönemli bir hal almıştır. 1980’lerden sonraki dönemde kalite ve müşteri odaklılık, yenilikçilik, çevreye ve sektöre katkı gibi finansal olmayan unsurların da ölçülüp değerlendirilmesi ve bu süreçte gelişen teknolojiden de

yararlanılması ile çok boyutlu performans ölçüm sistemleri gelişmiştir. Bu şekilde performansın tek boyutlu olarak denetimini sağlayan modellerden kurumların çok boyutlu hedeflerini uzun vadeli gerçekleştirmelerini olanaklı kılan performans yönetim modellerine geçilmiştir.

Bulgu 7: Performans denetimi kavramı, Türkiye’de kamu yönetiminin süregelen başarısızlıkları ile kamu kesiminde devam eden yolsuzluklara karşı mevcut denetim sisteminin yetersiz olduğu ve yeni bir denetim anlayışının bu sorunu gidereceği düşüncesinin sonucunda gündeme gelmiştir. 1996 yılında Sayıştay Kanununa eklenen madde, Sayıştay’a performans denetimi yapma yetkisini ve görevini vermiştir. Bu madde ile Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarını ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkili kılınmış, inceleme sonuçlarının bir değerlendirme raporuyla nihai olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi düzenlenmiştir. 2010 yılında yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu performans denetimi açısından sağlam yasal temeller kurmuştur. Yasada Sayıştay denetimi; düzenlilik ve performans denetimi olarak tanımlanmıştır. Düzenlilik denetiminin, mali denetim ile uygunluk denetiminden oluşacağı düzenlenmiş, performans denetimi hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi olarak tanımlanmıştır. Her ne kadar yasada, Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimlerinin mali ve hukuki sorumluluk doğurmayacağı ifade edilse de uygulamada performans denetimi adı altında hukukilik hatta yerindelik denetimi bile yapılabilmektedir. Uygulamada, yasal mevzuata dayalı düzenlilik denetimi mantığının performans denetimi uygulamalarına yansıtıldığı söylenebilir. Mali denetim ile temel olarak görevli denetçilerden oluşan ve mevzuata uygunluk denetimini yoğun olarak yapan bir kurumdan daha çok yönetsel hedeflere ulaşma derecesini denetleme görevi beklemek çok akılcı değildir. Çünkü temel kurumsal bakış açısı hukukilik ve mali denetim temellidir. Ayrıca Türkiye’de mali yönetim ve denetim sistemi ile yetkili ve görevli Sayıştay haricindeki diğer kurumlar ve bu kurumların performans denetimine yönelik mevzuatı ile Sayıştay’ın performans denetimi görevi arasındaki ilişki tam anlamıyla sistemleştirilememiştir. Anılan nedenlerle, Türkiye’de performans denetiminin Sayıştay ile ilgili kısmının etkin bir şekilde işlemediği söylenebilir.

Bulgu 8: Türkiye’de 1990’lı yıllarda uygulanan kamu maliye politikalarının kamu harcamalarını ve borçlanma ihtiyacını artırması, mali sistemin bütçe dışına çıkması ve saydamlıktan uzaklaşması ve mali krizlerden bir türlü çıkılamaması gerekçeleriyle ülkede plan, program ve bütçe arasındaki ilişkinin kurumsal düzeyde kurulması amacıyla stratejik planlamaya 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile geçilmiştir. 5018 sayılı yasada stratejik plan; kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, **performans ölçütlerini**, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan olarak tanımlanmıştır. Kanunda kamu idarelerinin; 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** hazırlayacakları; kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları belirtilmiştir. Yasada kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları, bütçelerinin stratejik plarlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkili olduğu, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergelerinin, kuruluşların bütçelerinde yer alacağı ve **performans denetimlerinin** bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirileceği belirtilmiştir. 5018 sayılı yasanın getirdiği stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu sisteminin uygulamada sadece bütçe ve muhasebe düzeni ile sınırlı kaldığı, rutin bürokratik bir sürece dönüştüğü, kurumlarca hazırlanan stratejik planların gerçekçi ve katılımcı bir biçimde hazırlanmadığı, yasada belirtilen performans denetimlerinin temeli olan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu performans göstergelerinin etkin bir biçimde işletilemediği, maddi olmayan hedef ve değerlerin bu sistemde yer almadığı ve sonuç olarak performans göstergelerinin yasal mevzuatlarda yer almasına rağmen uygulamanın bütçe ve muhasebe düzeni ile olan

yakın ilişkisi nedeniyle sistemin performans denetimi kısmının ihmal edildiği görülmektedir.

Bulgu 9: Valilikler ve kaymakamlıklar ile merkezi devlet sistemi birbirini tamamlayan ve destekleyen unsurlardır. Bunlardan birisindeki değişim ötekini doğrudan etkilemektedir. Mülki idare amirlerinin merkezi hükümetin taşradaki temsilcileri olmaları, tek tek her bir bakanlığın taşradaki temsilcileri olmalarının doğal bir sonucu olarak mülki idare amirlerinin yetki ve görevleri ile ilgili olarak İçişleri Bakanlığı tek belirleyici değildir. Merkezi idare adına taşrada yetki genişliği ilkesi çerçevesinde yetki kullanmanın doğal bir sonucu olarak, İçişleri Bakanlığının salt içişleri ile ilgili rutin işleri ve yasal düzenlemelerinin yanında diğer bakanlıkların mülki idare amirlerine yükledikleri görevler veya bakanlıkların mülki idare sistemini etkileyen kararları ile mülki idare amirleri birbirleri ile ilgisiz ve oldukça çeşitli yasalarla görevli ve yetkili olmaktadır. Merkezi idarenin taşradaki temsilcilerinin hukuki görevlerinin düzensizliği ve sistemsizliği, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerinin bakanlıkların karar ve uygulamaları ile işlemez hale gelmesi sonucunda hâlihazırda uygulanmakta olan sistem verimli bir yapı görünümünde değildir.

Bulgu 10: Kaymakamların klasik olarak denetlenmesine ilişkin olarak İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığınca Teftiş Rehberi yayımlanmaktadır. ‘Kaymakamlık Genel İş ve Yürütümü Teftiş Rehberi’nde, tek tek her bakanlığın kaymakamlara yüklediği görevler ile ilgili kaymakamın yaptığı işlemlerin denetlendiği görülmektedir. Ayrıca bakanlıklar temelindeki bu görevlerden başka çeşitli kanunlarla kaymakamlara yüklenen görevler de teftiş rehberine girmiştir. Sözkonusu denetim daha çok mevzuata uygunluk denetimini ve düzenlilik denetimini öne çıkarmaktadır. Denetlenen çoğu konuda asıl sorumlu sözkonusu işin ilgili olduğu müdürlükken bazı konularda kaymakamın denetim ve koordinasyon yetkisi ile müdahale yetkisini kullanıp kullanmadığı denetlenmektedir. Bu şekilde uygulanan klasik denetim salt hukukilik denetimi kapsamında olduğundan bu denetimin herhangi bir stratejik yönü veya hedefi bulunmamaktadır.

Bulgu 11: Kaymakamlara uygulanan performans denetimi sisteminin dayanağı da kaymakamların klasik denetiminin yapılmasında başvuru Teftiş Rehberidir. ‘Kaymakamlık Genel İş ve Yürütümü Teftiş Rehberi’nin ‘Genel Değerlendirme’ başlıklı son kısmı performans denetimi ile ilgilidir. Rehberde kurum ya da yöneticinin

değerlendirmesinde yapılan yatırımın, üretilen ürünün, verilen hizmetin başarı derecesinin ölçülmesinde etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerinin kullanılacağı, amaçlara ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının nicel ve nitel olarak ölçüleceği, yöneticinin kurumsal amaç ve strateji üretilip üretilmediğinin değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak mevcut performans denetim sistemi, her şeyden önce Kaymakamın görevinin ve konumunun ne olduğunu tam olarak ortaya koymayan ve kendi içerisinde tutarsızlıkları olan bir yapıdadır.

Bulgu 12: Kaymakamlarla ilgili uygulanmakta olan performans denetim sistemi, temel bir stratejik bakıştan yoksun, ne istediğini ve amaçladığını bilmeyen, bakanlıklardaki veya yereldeki yapılmış stratejik planlara dayanmayan, her ilçenin kendine has farklı özellikleri olduğunu ihmal eden, kaymakamın görev ve yetkileri ile paralel olmayan, ilçedeki genel idare teşkilatının başında bulunanların ilçe idare şube başkanları olduğunu göz ardı eden, kamu yönetimi sisteminin hem yereldeki hem de başkent örgütündeki diğer parçaları ile sorumluluk ilişkisi kurmayan, mevzuata dayalı olması yönüyle hukukilik veya düzenlilik denetiminin ileri boyutunu andıran, proje ve hedef bazında uygulamaların nasıl yürütüldüğünü incelemektense tablo doldurmaya endeksli olan, tabloları ve istatistikî bilgileri oluşturan verilerin düzenli tutulmadığı, ölçülmediği ve sadece kısıtlı bir teftiş zamanında özensizce üretildiği, kaymakamlara hangi ölçütlerden sorumlu olduklarının resmi olarak bildirilmediği, kaymakamların görevlerine başlayış ve ayrılışlarda sorumlu tutuldukları performans ölçütleri oranları hakkında herhangi bir devir-teslim veya bilgi alışverişinin olmadığı, performans denetimi sonucunda kaymakama herhangi bir bilginin verilmediği, bu denetim sonucunun kaymakamın özlük dosyasına girmekten başka herhangi bir uygulama alanı olmadığı ve herhangi bir kanaat oluşturmadığı, en önemlisi de hem denetimi yapanların hem de denetlenenlerin bu denetimin işlevsiz, sistemsiz ve bu yönüyle bürokrasiyi artırıcı gereksiz bir denetim algısı içerisinde oldukları, ‘performans yönetim alanı’nın değil ‘klasik hukukilik denetimi alanı’nın işlevi olan bir uygulama olarak sürmektedir.

7.2. Öneriler

Öneri 1: Türkiye’nin ‘gelişmekte olan ülke’ konumundan ‘gelişmiş ülke’ konumuna yükselmesi, ülkenin sahip olduğu insan kaynağı dâhil tüm beşeri ve fiziksel kaynakların etkin ve verimli bir biçimde kullanılmasıyla mümkün olacaktır. Dünyada

etkili olan siyasal, ideolojik, ekonomik ve teknolojik gelişmelerin değişimi zorlayan konjonktürel etkilerinin farkında olarak, diğer ülkelerde yahut özel sektörde görülen olumlu değişmelerin nedenleri ile birlikte bütüncül bir biçimde incelenmesi yoluyla, ideolojik tuzaklar ile hızlı ve kesin çözüme ulaşılabacağı yanlış inançlarına düşmeden, bireysel ve toplumsal kültürün oluşmasında ‘çalışmaya ve dürüstlüğe’ daha fazla vurgu ve yatırım yapılmalıdır.

Öneri 2: Toplumun kültürel yapısı yönetim sistemlerinin tasarlanmasında ve uygulanmasında dikkate alınmalıdır. Medeni bir toplumda, toplumsal kurallara uyma alışkanlığı ile farklı olanlara ve diğerlerine saygı gösterme kültürünün oluşması, keyfilik ve bireysel hareket etme kültürünün yerine birlikte iş yapma ve dürüstlük kültürünün yerleşmesi vatandaşların örgün ve yaygın eğitim kurumları yoluyla eğitilmesi kadar yönetsel eylem ve uygulamaların bu durumu pekiştirici tarzda tasarlanıp uygulanmasıyla mümkün olacaktır.

Öneri 3: Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişki, yetki ve görev paylaşımından çok demokratikleşmenin, sivil toplumun güçlenmesinin, halkın yönetime katılmasının sağlanacağı; açık, şeffaf ve hesap verebilir yerel yönetim yapılarının kurulması etrafında olmalıdır. Bu şekilde etkin ve verimli işleyen kurumsal yapılar oluşurken, yerel demokrasi de güçlenecektir.

Öneri 4: Hizmette yerellik ilkesi (sübzidiyarite) ilkesi işlem ve eylemlerin vatandaşa yakın birimlerce sunulmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede merkezi idarenin tahta teşkilatı olan valilikler, kaymakamlıklar ve il müdürlükleri ile yerel yönetim organları olan belediyeler, il özel idareleri ve köy yönetimlerinin vatandaşa yakın örgütlenmeler olduğu unutulmamalıdır. Dolayısıyla yereldeki bu birimler arasındaki yetki ve görev ilişkilerinde yaşanan problemler varsa bunlar giderilmelidir. Ancak, temel problem merkezi idarenin başkent örgütü olan bakanlıkların yetkilerini yerelde yer alan taşra kuruluşları ve yerel yönetim organları ile yeterince paylaşmamasıdır. Bakanlıklar; bakanlık düzeyinde daha iyi ve etkin gerçekleştirilebilecek eylem ve işlemler hariç yetkilerini yereldeki temsilcileri olan valiliklere (yetki genişliği ilkesi) ve yerel yönetimlere (yerinden yönetim ilkesi) devretmelidir. Bu alandaki tartışmaların ‘demokrasi’ kavramının büyümesi altında siyasal ve ideolojik tarzda gerçekleştirilmesinden ziyade verimlilik, etkinlik ve vatandaşların

sunulan hizmetten memnun olup olmadıkları açısından yapılması; hizmetlerin en az maliyetle, vatandaşın karar alma süreçlerine katılmalarının sağlanmasıyla, en hızlı ve etkin şekilde nasıl sunulabileceğinin sorgulanması gerekmektedir.

Öneri 5: Performans denetimi, hukuka uygunluk denetimi veya mali denetimden farklı olarak verimlilik, etkinlik ve tutumluluk boyutlarını öne çıkarmakta, sadece sonuçlarla ilgilenmek ve sonuçları değerlendirmek yerine tüm süreci söz konusu boyutlar çerçevesinde analiz edip raporlamayı gerektirmektedir. Bu şekilde yönetim sürecinin planlama, örgütlenme, yöneltme alanlarıyla da anlamlı ilişkiler kuracak performans yönetim sisteminin varlığı kurumların hayatta kalmaları için teşvik edilmelidir. Bu şekilde sadece finansal göstergelerle ilgilenmek ve mali ve hukuki mevzuata uygunluğun araştırılması yerine, geleceğe yönelik stratejik planlar yapmak için maddi olmayan değerlerin de yönetim sürecine dâhil edilmesi gerekmektedir.

Öneri 6: Geleneksel performans ölçüm modellerindeki tek boyutlu olan mali ve finansal göstergelere dayalı hedefler ve sonuçlar yerine, kurumların veya örgütlerin stratejik hedeflerinin ve maddi olmayan değerlerin de çok boyutlu bir biçimde performans ölçütleri şeklinde formüle edilmelidir. Böylece kurumun misyonu ve stratejisi ölçülebilir amaçlara ve performans ölçütlerine dönüştürülmelidir. Kurumun vizyonu çerçevesinde, dış ve iç koşulların getirdiği değişken durumlarla birlikte zaman içerisinde gelişip değişen stratejiler oluşturulmalıdır. Bu süreçte performans yönetimi sistemi çerçevesinde vizyon netleştirilmeli, katılımlı bir şekilde ölçüm boyutları belirlenmeli, vizyon bu boyutlara göre alt konulara ve stratejik amaçlara uyarlanmalı, önemli başarı unsurları tanımlanmalı, ölçütler dengeli ve neden-sonuç ilişkilerini açıklayıcı şekilde belirlenmeli, en üst düzeydeki göstergeler oluşturulmalı, bir veya iki aylık bir sürede organizasyondaki birimler için hedefler oluşturulmalı, hareket planı geliştirilmeli ve performans yönetim sistemi uygulanmaya başlanmalıdır.

Öneri 7: Stratejik plan hazırlanmasını ve bu planlar doğrultusunda kurumlarca performans göstergelerinin belirlenmesini ve performans denetimini öngören 5018 sayılı yasa ile düzenlilik ve performans denetimiyle Sayıştay'ın yetkili ve görevli kılındığı Sayıştay yasası ve Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki yönetmelik çerçevesinde daha çok bütçe ve muhasebe sistemi ile ilgisi olan uygulama, her üç mevzuattaki ve ilgili diğer mevzuattaki yasal

düzenlemelerin gözden geçirilmesi suretiyle ve yeni bir bakış açısıyla revize edilmelidir. Öncelikle bu sistemin, geçmiş yıllarda Türkiye’yi krize götüren plan, program ve bütçe ilişkilerinin kurulamamasının önüne geçen stratejik planlar yoluyla bütçelerin performans esaslı hazırlanması uygulaması korunmalıdır. Ancak, bütçe dışında mali olmayan, hatta gayri maddi unsurları da içeren, günümüz performans yönetimi sistemine uygun stratejik hedefleri içeren stratejik planların ve bu planlara göre performans göstergelerinin kurumlarca hazırlandığı, uygulamanın da sözkonusu hedeflere ne ölçüde ulaşılabilirdiğinin ölçülmesi ile izlendiği bir sistemin hayata geçmesi sağlanmalıdır. Bu şekilde bütçe ve muhasebe arasında yasalar çerçevesinde sıkışıp kalan performans denetimi uygulaması sadece bütçe ilkeleriyle yürümeye devam edecek, stratejik planların misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu performans göstergeleri ile birlikte tüm kamu kurumlarında uygulanmasıyla etkin bir performans yönetim sistemi kurulacaktır.

Öneri 8: 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile Mülki İdare Sistemi, günün koşullarına ve yarının yani geleceğin krizlerine sübap olacak şekilde güncellenmelidir. Konuya biraz daha geniş açıdan bakılarak, 5442 sayılı eskimiş ‘İl İdaresi Kanunu’ yürürlükten kaldırılmalıdır. Bu kanun vali ve kaymakamların görev ve yetkilerini içeren tarzda düzenlenmiştir. Dolayısı ile konuyu yakından takip etmeyen ve yeterli hukuki ve teknik bilgidен mahrum kamuoyu tarafından sanki yerel yönetimlerin yetki ve görevleri hâlihazırda işletilemeyen bu kanunla vali ve kaymakamlara verilmiş gibi algılanmaktadır. Oysa vali ve kaymakamlar merkezi idarenin taşradaki görevlileridir. Bu görevleri bakanlıkların taşradaki kuruluşlarının ve görevlerinin koordinasyonunu içermektedir. Kavram kargaşalarından uzaklaşmak adına ‘merkezi idarenin yetki ve görevleri’ adı altında kamu yönetiminin ‘merkezi’ kısmını yani Başkent örgütünde bakanlıkların taşrada da valilik ve kaymakamlıkların görev ve yetkilerini düzenleyen bir yasa çıkarılmalıdır. Yerel yönetimlerle ilgili il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi ve köy yasaları da tekrar gözden geçirilerek ‘yerel yönetimlerin yetki ve görevleri’ adı altında temel bir kanun çıkarılabilir. Her iki yasa da, hizmetlerin yürütülmesinde medeni bir işbölümü kurulmasını, hizmetlerin etkili, verimli ve ekonomik yürütülmesini, hesap verebilirlik ve saydamlığın sağlanması ile etkili bir denetim mekanizmasının kurulmasını ve yolsuzluk ve israfın önlenmesini amaçlamalıdır. Bu şekilde, merkezi idare ve yerel yönetim ayrımı daha anlamlı hale

gelecek, vali ve kaymakamların merkezi idarenin taşradaki temsilcilikleri yetki genişliği ilkesi, yerel yönetimlerin yerelde sunacağı hizmetler de yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde düzenlenmiş olacaktır. Böylece, mülki idare amirlerinin yetki ve görevleri açıklığa kavuşacak, sistemdeki belirsizlikler ve eksik yönler ortadan kalkacaktır.

Öneri 9: Kaymakamların performans denetimi modelinde il idaresi kanununun 27. maddesindeki temel yaklaşım çok önemlidir. Bu maddede kaymakamın ilçede ‘Hükümetin temsilcisi’ olduğu ve ilçenin ‘genel idaresinden’ sorumlu olduğu, ilçedeki genel idare teşkilatının başında bulunanların ilçe idare şube başkanları olduğu açıkça belirtilmiştir. Bundan dolayı kaymakamlarla ilgili modelde de bu yaklaşım temel alınmalıdır. Hükümetin dolayısıyla Bakanlar Kurulunda temsil edilen her bir Bakanlığın taşradaki temsilcileri olan kaymakamların merkezi hükümetin temel politikaları ile görevli olmaları, ilçe idare şube başkanlarının ana olarak sorumlu olduğu konular dışında veya onlardan farklı bir performans denetimi modelini gerektirmektedir. Bu nedenle kaymakamlarla ilgili önerilen model Türk kamu yönetiminde son yıllarda uygulanmaya başlayan stratejik planlarla ilgili hedefleri, merkezi hükümetin temsilcisi konumunda olan kaymakamlar eliyle yurt sathında gerçekleştirmek hususu dikkate alınarak ‘stratejik’ bir tarzda önerilmektedir. Bu hem yasal alt yapıya hem uygulamaya paralel bir yaklaşımdır. Ayrıca, merkezi hükümete etkili bir ‘anahtar’ verilecek ve hükümetin hedeflerinin taşradaki uygulanmasının gözetimi, hedeflere ulaşma derecesinin ölçülmesiyle sağlanacaktır. Bu sistem tasarlanırken, Kaymakamların yasal olarak yükümlü kılındıkları görev ve yetkilerinin sıralanması ve bu konularda performans ölçütleri geliştirilmesi ve performans denetimi altında hukukilik denetimi yapılması anlamsız olacaktır. Özellikle stratejik planlama ve performans denetiminin ‘denetim’ alanından çok ‘yönetim’ alanına hitap edecek şekilde ele alınması ve mevzuatı aşan bir vizyon çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir. Bunun için, stratejik planların hazırlanma aşamasından itibaren tüm sistem gözden geçirilmelidir. Etkili bir uygulama için stratejik planlardaki temel hedeflerin anlaşılır ve açık olması ve önem derecesine göre sıralanması gerekmektedir. Hem uygulayıcılar ve denetlenecek olanlar hem de denetleyenler hedefler konusunda tereddüde düşmemelidir. Hedefler kısa ve öz olmalı, bürokrasiyi artıracak bir sistemden kaçınılmalıdır.

Öneri 10: Kaymakamların performanslarının denetlenmesinde, her ilçenin farklı ekonomik, coğrafi, beşeri ve sosyal özelliklerinin olması nedeniyle sadece merkezi

hükümetin temel politikalarının ülke genelinde uygulanmasını içeren model salt bu yönüyle yetersiz olacaktır. Bu nedenle, her ilçe ile ilgili olarak o ilçenin özelliklerini değerlendiren ve aynı zamanda kaymakamın bireysel yeteneğini ayrıca ölçen bazı kriterler gereklidir. Kaymakamların performanslarının denetlenmesinde, temel hedeflere ulaşma derecesinin ölçümü yanında, her bir hedefe ‘nasıl’ ulaşıldığının *yenilikçilik* ve *liderlik* ölçütleri çerçevesinde denetlendiği süreç modelin temeli olmalıdır. Kaymakamlar için belirlenen hedeflere ulaşma derecesinin yanında bu hedeflere ‘nasıl’ ulaşıldığı ile ilgili ‘yenilikçi’ bir uygulamaya ‘liderlik’ eden kaymakamın, sözkonusu uygulaması veya projesi “*iyi uygulama örnekleri*” şeklinde raporlanmalı, verimli ve etkin hizmet sunumlarının ve verimli projelerin tüm yurt sathında uygulanması bu şekilde sağlanmalıdır. Tüm bu süreç iyi işleyen bir kamu yönetimi sistemine ihtiyaç duyarken aynı zamanda böyle bir sistemin oluşumuna da katkıda bulunacaktır. Bu şekilde her bir kaymakamın bireysel performansı ayrıca ölçülebilecek, her ilçenin potansiyelleri ayrıca değerlendirilebilecek, bir ilçedeki ‘iyi uygulama örnekleri’nin ilgili Bakanlığınca bilinmesi sağlanarak iyi uygulamaların Türkiye genelinde uygulanması sağlanmış olacaktır. Merkezi hükümet kararları ile yasal mevzuatın taşrada uygulanmasında aksayan yönler de aynı süreçte belirlenecek ve ilgili bakanlığına iletilecektir. Bu stratejik süreç iyi işlediğinde Türk kamu yönetimi sistemli hale gelecek, vatandaş memnuniyeti de artacaktır.

Öneri 11: Sürekli yeni yöntemler deneyerek daha az maliyetle, daha verimli hizmet sunmanın teşvik edildiği ‘yenilikçilik’ ölçütü çerçevesinde kaymakam, rutin işleri veya kendisine verilen hedefleri farklı yöntemlerle daha etkin yapma arayışında olacak ve sonuçta kamu hizmetlerinin sunumunda verimlilik sürekli artacaktır. Bu yönüyle yenilikçilik ölçütü kamu yönetiminde hizmet sunumunda müthiş bir dinamizm getirmektedir. Merkezi idarenin taşradaki temsilcileri ve görevlileri olan kaymakamların performanslarının denetlenmesine ilişkin sistemde yenilikçilik ve liderlik ölçütünün kullanılmasıyla kamu kesiminin genelinde görülen bürokrasiye sığınma ve var olan mevcut durumu koruma hastalığı yerini etkinlik ve verimlilik kültürüne bırakacaktır.

7.3. Genel Sonuç

Demokrasi kavramı ve düşüncesi kaynaklı gelişmelerle birlikte krallık, monarşi veya hanedanlıklara dayalı yönetimler yerlerini demokratik yönetim biçimlerine bırakmışlardır. Modern devletlerin görünen yüzü olan ‘idare’ siyaset bilimi ile yakın

ilişki içerisinde olsa da demokrasinin teşkilatlanması anlamında gelişimini henüz tamamlamamıştır.

Bir ülkede egemenliğin kaynağı veya sahibi olan vatandaşların hep birlikte ülkeyi yönetme gücünü ifade eden iktidarı kullanmaları mümkün görünmemektedir. Dolayısı ile kamu adına yürütülen işlerin meşruiyetine verilen önem siyaset bilimi ile yakından ilişkili iken kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunulması amacıyla kamu yönetimi sisteminin veya idarenin belli ilkelere göre tasarlanması da yönetim bilimi ile ilgilidir.

Kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunulması amacıyla oluşturulan yönetim veya idare sistemleri, dünyada yaşanan ideolojik veya konjonktürel değişimler başta olmak üzere ekonomik, siyasal, sosyal ve teknolojik gelişmelerden sürekli olarak etkilenmektedir. Günümüzde yönetim ile ilgili çeşitli gelişmeler çok yönlü devam etmektedir. Bu gelişmelerin ve daha iyi bir yönetim sistemi öneren yaklaşımların temelinde, kamu hizmetlerinin vatandaşlara ekonomik, verimli ve etkin bir şekilde sunulması, vatandaşların devletçe sunulan hizmetlerden memnun olmaları, yolsuzluk ve israfın önlenmesi arayışları yatmaktadır.

Soğuk savaşın sona erdiği 1980'li yıllarda dünyadaki siyasal ve ideolojik gelişmelere paralel olarak devlete karşı piyasayı öne çıkaran yaklaşımlar yönetim alanını da etkilemiştir. Devletin genel olarak rolünün ne olması gerektiği şeklindeki ideolojik temelli tartışmalar kamu yönetimi sistemlerini etkilemiş ve özel sektör uygulamalarının ve yaklaşımlarının kamu hizmetlerinin sunumunda uygulanmasına ağırlık verilmiştir. Teknoloji, uluslar arası ticaret ve ekonomi alanlarındaki hızlı gelişmeler de dönemin konjonktürel etkisi ile birleşince yönetim kavramından yönetişim kavramına geçişin ideolojik, siyasal, sosyal ve ekonomik altyapısı hazır hale gelmiştir.

Kamu mali yönetim sistemleri yetersiz olan, bütçe açıklarının fazla olduğu, yolsuzluğun bulunduğu başarısız kamu yönetimi sistemlerine sahip gelişmekte olan ülkeler reform yapma amacıyla hazır buldukları bu ortamdan etkilenmişler ve kamu yönetimlerinin başarısızlıklarına bu hazır reçetelerin ve yönetim tekniklerinin çare olacağını düşünmüşlerdir. Aslında özel sektörde kullanılan yönetsel teknikler daha önceki dönemlerde de kamu kesiminde kullanılmıştır. Yönetsel tekniklerin kıyaslama yoluyla kamu kesiminden özel sektöre veya özel sektörden kamu kesimine aktarılması

yahut gelişmiş ülkelerde kullanılan yeni yönetim yaklaşımlarının gelişmekte olan ülkelerde kullanılması gayet doğaldır.

Dünyada etkili olan siyasal, ideolojik, ekonomik ve teknolojik gelişmelerin değişimi zorlayan konjonktürel etkilerinin farkında olarak, diğer ülkelerde yahut özel sektörde görülen olumlu değişmelerin nedenleri ile birlikte bütüncül bir biçimde incelenmesi yoluyla, ideolojik tuzaklar ile hızlı ve kesin çözüme ulaşılacağı yanlış inançlarına düşmeden yeni yönetsel yaklaşımları kullanmak akıllıca olacaktır.

Yönetim sürecinin hem bütününde hem de temel aşamaları olan planlama, örgütleme, yönlendirme ve denetim alanlarında yukarıda bahsedilen etkiler çerçevesinde çeşitli yeni yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır. Bir yönetsel sistemin sürekli dengede kalarak değişip gelişmesi için yönetim sisteminin denetim işlevi hayati öneme sahiptir.

Günümüzde yönetim sürecinin ‘denetim’ alanına etkili bir vurgu yapan, denetim işlevini yönetsel sürecin diğer aşamaları karşısında temel konuma alan gelişmeler yaşanmaktadır. Performans denetimi veya yönetimi kavramları da bu şekilde gündeme gelmiştir.

En genel anlamıyla yürütülen iş ve işlemler ile gerçekleştirilen uygulamaların önceden belirlenmiş ölçütlere göre kontrol edilmesi olarak tanımlanan denetim, yönetim sürecinin ‘denetim’ alanına vurgu yapmakta, yönetim sürecinin diğer boyutları ile ilişki kurmakta yetersiz kalmaktadır. Denetim bu anlamda daha çok kurumların mali işlemlerinin bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde mali denetimi ile kurum tarafından yürütülen faaliyetlerin kurumun ilgili olduğu yasal mevzuat veya temel ilkelere uygunluğunun denetimi olan uygunluk denetimi şeklinde işlev görmektedir.

Bu kapsamda yapılan denetim örgütlerin genellikle mevcut halleri ile ve geçmiş dönemleri ile ilgili sayısal bilgiler vermektedir. Ancak kurumların rekabet gücünün artmasında ve geleceğe dair stratejik planlar yapmakta hayati önem taşıyan, mali tablolara yansımayan ve finansal olmayan göstergelere de ihtiyaç duyulmaktadır. Bu şekilde yönetim sürecinin denetim alanında sınırlı kalmış uygunluk denetimi veya mali denetimden ileri bir denetim veya yönetim sistemine ihtiyaç duyulmaktadır.

Performans denetimi, hukuka uygunluk denetimi veya mali denetimden farklı olarak verimlilik, etkinlik ve tutumluluk boyutlarını öne çıkarmakta, sadece sonuçlarla

ilgilenmek ve sonuçları değerlendirmek yerine tüm süreci söz konusu boyutlar çerçevesinde analiz edip raporlamayı gerektirmektedir. Bu şekilde sadece finansal göstergelerle ilgilenmek ve mali ve hukuki mevzuata uygunluğun araştırılması yerine, geleceğe yönelik stratejik planlar yapmak için maddi olmayan değerlerin de yönetim sürecine dâhil edilmektedir.

Önceden belirlenen hedef ve amaçlara ne ölçüde ulaşıldığının nicel ve nitel olarak ölçülmesi ve raporlanması sürecini ifade eden performans denetimi sürecinde 1980'lere kadarki dönemde kar, verimlilik ve yatırımın geri dönüşümü gibi mali ölçümlere ağırlık veren bir yaklaşım hâkim olmuştur. 1980'lerden sonra tüm dünyada artan rekabet koşullarının getirdiği yeni süreçler finansal performans ölçümlerinin yetersiz kalmasına yol açmış ve yeni performans ölçüm modelleri geliştirilmeye başlanmıştır.

1980'lerden sonraki dönemde kalite ve müşteri odaklılık, yenilikçilik, çevreye ve sektöre katkı gibi finansal olmayan unsurların da ölçülüp değerlendirilmesi ve bu süreçte gelişen teknolojiye de yararlanılması ile çok boyutlu performans ölçüm sistemleri gelişmiştir. Geleneksel performans ölçüm modellerindeki tek boyutlu olan mali ve finansal göstergelere dayalı hedefler ve sonuçlar yerine, kurumların veya örgütlerin stratejik hedeflerinin ve maddi olmayan değerlerin de çok boyutlu bir biçimde performans ölçütleri şeklinde formüle edilmeleri ile performans yönetimi modelleri gündeme gelmiştir. Bu şekilde performansın tek boyutlu olarak denetimini sağlayan modellerden kurumların çok boyutlu hedeflerini uzun vadeli gerçekleştirmelerini olanaklı kılan performans yönetim modellerine geçilmiştir.

Türkiye'de performans denetimi kavramı, kamu yönetiminde devam eden başarısızlıklar ve yolsuzluklara karşı mevcut denetim sisteminin yetersiz olduğu ve yeni bir denetim anlayışının bu sorunu gidereceği düşüncesinin sonucunda gündeme gelmiştir. 1996 tarihinde Sayıştay Kanununa eklenen madde ile Sayıştay'a performans denetimi yapma yetkisi ve görevi verilmiştir. Böylece Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarını ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkili kılınmış, inceleme sonuçlarının bir değerlendirme raporuyla nihai olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi düzenlenmiştir.

2010 yılında yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu performans denetimi açısından temel düzenlemelere yer vermiştir. Yasada Sayıştay denetimi; düzenlilik ve

performans denetimi olarak tanımlanmıştır. Düzenlilik denetiminin, mali denetim ile uygunluk denetiminden oluşacağı düzenlenmiş, performans denetimi hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi olarak tanımlanmıştır. Ancak uygulamada halen etkili bir performans denetim sistemi Sayıştay’ca kapsamlı şekilde gerçekleştirilememektedir.

Türkiye’de 1990’lı yıllarda uygulanan kamu maliye politikalarının kamu harcamalarını ve borçlanma ihtiyacını artırması, mali sistemin bütçe dışına çıkması, saydamlıktan uzaklaşılması ve mali krizlerden bir türlü çıkılamaması gerekçeleriyle plan, program ve bütçe arasındaki ilişkinin kurumsal düzeyde kurulması amacıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile stratejik planlamaya geçilmiştir.

5018 sayılı yasada stratejik plan; kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, *performans ölçütlerini*, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan olarak tanımlanmıştır. Kanunda kamu idarelerinin; 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* hazırlayacakları; kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları belirtilmiştir.

5018 sayılı yasanın getirdiği stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu sisteminin uygulamada sadece bütçe ve muhasebe düzeni ile sınırlı kaldığı, rutin bürokratik bir sürece dönüştüğü, kurumlarca hazırlanan stratejik planların gerçekçi ve katılımcı bir biçimde hazırlanmadığı, yasada belirtilen performans denetimlerinin temeli olan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu performans göstergelerinin etkin bir biçimde işletilemediği, maddi olmayan hedef ve değerlerin bu sistemde yer almadığı ve sonuç olarak performans göstergelerinin yasal mevzuatlarda yer almasına rağmen uygulamanın bütçe ve muhasebe düzeni ile olan yakın ilişkisi nedeniyle sistemin performans denetimi kısmının ihmal edildiği görülmektedir.

Dolayısıyla, performans denetim sistemi ile ilgili yasal mevzuatların uygulanmasında güçlükler yaşanmakta, bu alandaki çeşitli yasal düzenlemelerin birbirleri ile olan ilişkilerinde de uyum görünmemektedir. Bunlarla beraber merkezi idarenin başkent teşkilatını oluşturan bakanlıklar ile bu bakanlıkların taşra teşkilatları arasında da stratejik planlar ve performans göstergeleri arasında etkin bir bağ yoktur.

Türkiye’de idarenin işleyişi ve yönetimin örgütlenmesi Anayasa’nın 123. maddesine göre ‘merkezden yönetim’ ve ‘yerinden yönetim’ esaslarına dayandırılmıştır. Anayasa’nın 126. maddesine göre merkezi idarenin illere ve diğer kademeli bölümlere ayrılabilceği ve illerin idaresinin ‘yetki genişliği’ ilkesine dayanacağı belirtilmiştir. Anayasa’nın 127. maddesinde de mahalli idareler (yerel yönetimler) düzenlenmiş; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulacak bu idarelerin ‘yerinden yönetim’ esasına dayanacağı belirtilmiştir. Dolayısı ile vali ve kaymakamlar ‘yetki genişliği’ ilkesi çerçevesinde taşrada merkezi idareye ait yetkileri kullanırken, yerel yönetimler de ‘yerinden yönetim’ ilkesi çerçevesinde yereldeki yerel ve müşterek ihtiyaçları karşılamaktadırlar.

Ancak, 1980’lerden itibaren dünyada yaşanan piyasa ekonomisi-devletçilik eksenli ama her yönde etkili olan ideolojik soğuk savaşın piyasa ekonomisi lehine sonuçlanması ve ‘demokrasi’ kavramının bu başarıdaki etkisi ile birlikte, kamu yönetimlerinin merkeziyetçi yapılarının etkinsizliğe neden olduğu ve merkezi idarenin yetkilerinin yerel yönetimlere ‘demokrasi’ ilkeleri çerçevesinde devredilmesinin etkinliği artıracığı düşünülmüştür.

Bu şekilde Türkiye’de merkezi idarenin başkent örgütleri olan bakanlıkların yetkilerinin ‘yetki genişliği’ ilkesi çerçevesinde merkezi idarenin taşra kuruluşları olan il müdürlükleri ve dolayısıyla valiliklere ile kaymakamlıklara devredilmesi hiç düşünülmemiş, bu kuruluşların ‘yerel’de, taşrada vatandaşa yakın birimler olduğu göz ardı edilmiş, oldukça basit yetkilerin bile Ankara’da bakanlıklarda tutulmasının vatandaşa getirdiği yük ile hizmetlerde bu nedenle yaşanan aksamalar önemsenmemiş, valiliklerin ve il müdürlüklerinin kullandıkları yetkilerin Bakanlıklara ‘danışma ve görüş isteme’ sistemine dönüştüğü ihmal edilmiştir.

‘Demokrasi’ kelimesinin tartışmasız gücü ile yerel yönetimlerin daha fazla yetkili olması konusundaki talepler doğrultusunda; taşrada hizmet veren merkezi idarenin taşra kuruluşlarının yetkilerini almak hususunda gösterilen ilgi ve gayretler,

bakanlıkların yani merkezi idarenin başkent teşkilatlarının merkezde kullandıkları yetkileri alma hususunda pek gösterilmemektedir. Hâlbuki temel problem merkezi idarenin başkent örgütü olan bakanlıkların yetkilerinin taşra kuruluşları (yetki genişliği ilkesi) ve yerel yönetimlerle (yerinden yönetimi ilkesi) paylaşılmamasının halen devam etmesidir. Merkeziyetçilik onca ‘demokrasi’ söylemine karşın var gücüyle merkezi idarenin Başkent örgütü olan bakanlıklar eliyle devam etmektedir.

5442 sayılı eskimiş ‘İl İdaresi Kanunu’ yürürlükten kaldırılarak ‘merkezi idarenin yetki ve görevleri’ adı altında kamu yönetiminin ‘merkezi’ kısmını yani Başkent örgütünde bakanlıkların taşrada da valilik ve kaymakamlıkların görev ve yetkilerini düzenleyen bir yasa çıkarılmalıdır. Yerel yönetimlerle ilgili il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi ve köy yasaları da tekrar gözden geçirilerek ‘yerel yönetimlerin yetki ve görevleri’ adı altında temel bir kanun çıkarılabilir. Her iki yasa da, hizmetlerin yürütülmesinde medeni bir işbölümü kurulmasını, hizmetlerin etkili, verimli ve ekonomik yürütülmesini, hesap verebilirlik ve saydamlığın sağlanması ile etkili bir denetim mekanizmasının kurulmasını ve yolsuzluk ve israfın önlenmesini amaçlamalıdır.

Bu şekilde, merkezi idare ve yerel yönetim ayrımı daha anlamlı hale gelecek, vali ve kaymakamların merkezi idarenin taşradaki temsilcilikleri yetki genişliği ilkesi, yerel yönetimlerin yerelde sunacağı hizmetler de yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde düzenlenmiş olacaktır. Böylece, mülki idare amirlerinin yetki ve görevleri açıklığa kavuşacak, sistemdeki belirsizlikler ve eksik yönler ortadan kalkacaktır. Bu sistem kurulduktan sonra, taşrada sunulan kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilip getirilmediğinin, yapılan faaliyet ve işlemlerin yasal mevzuata uygun olup olmadığının daha etkin bir şekilde denetlenebileceği merkez ve taşra arasında bütünlük sağlayacak bir denetim sistemi kurulabilecektir.

Kaymakamların klasik olarak denetlenmesine ilişkin olarak İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığınca yayımlanan ‘Kaymakamlık Genel İş ve Yürütümü Teftiş Rehberi’nde, tek tek her bir bakanlığın kaymakamlara yüklediği görevler ile ilgili kaymakamın yaptığı işlemlerin denetlenmektedir. Söz konusu denetim daha çok mevzuata uygunluk denetimini ve düzenlilik denetimini öne çıkarmaktadır. Bu şekilde uygulanan klasik denetim salt hukukilik denetimi kapsamında olduğundan bu denetimin herhangi bir stratejik yönü veya hedefi bulunmamaktadır.

Kaymakamlarla ilgili uygulanmakta olan performans denetim sistemi de ‘Kaymakamlık Genel İş ve Yürütümü Teftiş Rehberi’nde düzenlenmiştir. Uygulanmakta olan performans denetim sistemi; temel bir stratejik bakıştan yoksun, bakanlıklardaki veya yereldeki yapılmış stratejik planlara dayanmayan, her ilçenin kendine has farklı özellikleri olduğunu ihmal eden, kaymakamın görev ve yetkileri ile paralel olmayan, ilçedeki genel idare teşkilatının başında bulunanların ilçe idare şube başkanları olduğunu göz ardı eden, kamu yönetimi sisteminin hem yereldeki hem de başkent örgütündeki diğer parçaları ile sorumluluk ilişkisi kurmayan, mevzuata dayalı olması yönüyle hukukilik veya düzenlilik denetiminin ileri boyutunu andıran, proje ve hedef bazında uygulamaların nasıl yürütüldüğünü incelemektense tablo doldurmaya endeksli olan, tabloları ve istatistikî bilgileri oluşturan verilerin düzenli tutulmadığı, ölçülmediği ve sadece kısıtlı bir teftiş zamanında özensizce üretildiği bir yapıdadır.

Bu sistemde, kaymakamlara hangi ölçütlerden sorumlu olduklarının resmi olarak bildirilmemekte, kaymakamların görevlerine başlayış ve ayrılışlarda sorumlu tutuldukları performans ölçütleri oranları hakkında herhangi bir devir-teslim veya bilgi alışverişinin olmamakta, performans denetimi sonucunda kaymakama herhangi bir bilgi verilmemekte, bu denetim sonucunun kaymakamın özlük dosyasına girmekten başka herhangi bir uygulama alanı olmamaktadır. Bu yönüyle bürokrasiyi artırıcı, işlevsiz, sistemsiz ve ‘performans yönetim alanı’nın değil ‘klasik hukukilik denetimi alanı’nın işlevi olan bir uygulama sürmektedir.

Kaymakamların performans denetimi modelinde il idaresi kanununun 27. maddesindeki temel yaklaşım çok önemlidir. Bu maddede kaymakamın ilçede ‘Hükümetin temsilcisi’ olduğu ve ilçenin ‘genel idaresinden’ sorumlu olduğu, ilçedeki genel idare teşkilatının başında bulunanların ilçe idare şube başkanları olduğu açıkça belirtilmiştir. Bundan dolayı kaymakamlarla ilgili modelde de bu yaklaşım temel alınmalıdır. Hükümetin dolayısıyla Bakanlar Kurulunda temsil edilen her bir Bakanlığın taşradaki temsilcileri olan kaymakamların merkezi hükümetin temel politikaları ile görevli olmaları, ilçe idare şube başkanlarının ana olarak sorumlu olduğu konular dışında veya onlardan farklı bir performans denetimi modelini gerektirmektedir.

Bu nedenle kaymakamlarla ilgili önerilen model Türk kamu yönetiminde son yıllarda uygulanmaya başlayan stratejik planlarla ilgili hedefleri, merkezi hükümetin temsilcisi konumunda olan kaymakamlar eliyle yurt sathında gerçekleştirmek hususu

dikkate alınarak ‘stratejik’ bir tarzda önerilmektedir. Bu hem yasal alt yapıya hem uygulamaya paralel bir yaklaşımdır.

Özellikle stratejik planlama ve performans denetiminin ‘denetim’ alanından çok ‘yönetim’ alanına hitap edecek şekilde ele alınması ve mevzuatı aşan bir vizyon çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir. Bunun için, stratejik planların hazırlanma aşamasından itibaren tüm sistem gözden geçirilmelidir. Etkili bir uygulama için stratejik planlardaki temel hedeflerin anlaşılır ve açık olması ve önem derecesine göre sıralanması gerekmektedir. Hem uygulayıcılar ve denetlenecek olanlar hem de denetleyenler hedefler konusunda tereddüde düşmemelidir. Hedefler kısa ve öz olmalı, bürokrasiyi artıracak bir sistemden kaçınılmalıdır.

Kaymakamların performanslarının denetlenmesine ilişkin model, merkezi idarenin taşradaki temsilcileri olan kaymakamların performanslarına ilişkin bir sistem önerirken; stratejik planlara yaptığı vurgu ve vatandaşlara sunulan kamu hizmetlerinde bir standartlaşmaya gidilmesini teşvik etmesi ile tüm kamu kesiminde uygulanabilecektir. Kaymakamların performanslarının denetlenmesi modeli ile merkezi idarenin yurt sathında stratejik hedeflerinin ortaya konulması ve kaymakamlarca bu hedeflere ulaşılma derecesi ve yöntemi değerlendirilecektir. Modelin iyi işlemesiyle Türk kamu yönetimi bir bütün olarak, merkezde ve taşrada belli hedeflere ve ilkelere göre işleyecektir. Sonuçta da vatandaş memnuniyeti artacak ve kaynaklar etkili, ekonomik ve verimli bir biçimde kullanılacaktır.

Performans denetiminin mevzuata dayalı hukukilik ya da düzenlilik denetiminden farklı olması gereği ve ortada denetlenecek gerçek hedeflerin olması ihtiyacı çalışmada önerilen modelin özünü oluşturmaktadır. Performans, daha çok yönetim sisteminin önemli bir unsuru olarak ortaya çıkmaktadır. Hukukilik veya mali denetimden farklı olarak performans; üst yönetimin koyduğu hedeflere ulaşma derecesi anlamında ‘yönetimin’; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının ölçülmesi anlamında da ‘denetimin’ konusu olmaktadır. Bu anlamda kaymakamların performanslarının denetlenmesi merkezi hükümet programı çerçevesinde bakanlıkların, İçişleri Bakanlığı’nın, valiliklerin ve ilçe yöneticilerinin koydukları hedeflerden oluşan bir stratejik amaçlar kümesinin gerçekleştirilmesinde kaymakamların yönetim becerilerini ölçecektir.

Kaymakamların performanslarının denetlenmesinde, her ilçenin farklı ekonomik, coğrafi, beşeri ve sosyal özelliklerinin olması nedeniyle sadece merkezi hükümetin temel politikalarının ülke genelinde uygulanmasını içeren model salt bu yönüyle yetersiz olacaktır. Bu nedenle, her ilçe ile ilgili olarak o ilçenin özelliklerini değerlendiren ve aynı zamanda kaymakamın bireysel yeteneğini ayrıca ölçen bazı kriterler gereklidir. Kaymakamların performanslarının denetlenmesinde, temel hedeflere ulaşma derecesinin ölçümü yanında, her bir hedefe ‘nasıl’ ulaşıldığının *yenilikçilik* ve *liderlik* ölçütleri çerçevesinde denetlendiği süreç önerilen modelin temelidir.

Kaymakamlar için belirlenen hedeflere ulaşma derecesinin yanında bu hedeflere ‘nasıl’ ulaşıldığı ile ilgili ‘yenilikçi’ bir uygulamaya ‘liderlik’ eden kaymakamın, sözkonusu uygulaması veya projesi ‘iyi uygulama örneği’ olarak ayrıca raporlanacak ve İçişleri Bakanlığındaki koordinatör birime iletilecektir. Performans denetimini gerçekleştiren müfettiş veya denetçi özellikle ülke genelinde uygulanmasının kamu yönetimi açısından faydalı olacağını değerlendirdiği ‘*iyi uygulama örneklerini*’nin diğer ilçelerde de yaygınlaştırılması konusunda öneride bulunulacaktır. Bu şekilde kamu hizmetlerinin sunumunda, mevzuatın uygulanmasında etkinlik sürekli artacak, kaymakamlar da bu yönde teşvik edilecektir.

Bu şekilde her bir kaymakamın bireysel performansı ayrıca ölçülebilecek, her ilçenin potansiyelleri ayrıca değerlendirilebilecek, bir ilçedeki ‘iyi uygulama örnekleri’nin ilgili Bakanlığınca bilinmesi ve Türkiye genelinde uygulanması sağlanmış olacaktır. Merkezi hükümet kararları ile yasal mevzuatın taşrada uygulanmasında aksayan yönler de aynı süreçte belirlenecek ve ilgili bakanlığına iletilecektir. Bu stratejik süreç iyi işlediğinde Türk kamu yönetimi sistemli hale gelecek, vatandaş memnuniyeti de artacaktır.

Performans denetimi modelinin etkin bir şekilde işlemesi için başlangıçta konulan hedeflerin netliği kadar kamu yönetiminin işleyişindeki problemlerin de ortadan kalkması gerekmektedir. Vatandaşın kamu yönetimi ile karşı karşıya geldiği veya ilişki kurduğu tüm durumların kamu kurumları veya il müdürlükleri temelinde standartlaştırılması gerekmektedir. Her bir ilişki çerçevesindeki olası başvuru için standartlar belirlenecek ve bu başvurular sonucunda yapılacak işlem veya eylemler için de standartlar hazırlanacaktır. Sözkonusu standartların hazırlanmasından başka ayrıca kamu kurumlarının birbirleri ile ilgili işlem standartları da işler bir hale sokulmalıdır.

İçinde bulunduğumuz zaman diliminde insanoğlunun gen haritasının çıkarılması ile insanın gizemi çözülmeye çalışılmaktadır. Teknolojinin ulaştığı bu düzey dikkate alındığında, kamu yönetimi sisteminin de belirli hedefler ve standartlar etrafında tasarlanması sanıldığı kadar zor değildir. Bu şekilde oluşturulacak bir yönetim sisteminde, merkezi idarenin taşradaki görevlileri olan kaymakamların performanslarının denetlenmesi sistemiyle bütünleşmiş bir performans yönetim modeli ile Türkiye'nin gelişmiş bir ülke konumuna yükselmesi kolaylaşacaktır.

KAYNAKÇA

- ACAR, C. Ahmet (1991), “Örgütsel Yetenek-Strateji Uyumu ve Küçük İşletmelerde Performans”, *I. Verimlilik Kongresi-Bildiriler-*, s.14-30, Ankara: MPM Yayınları: 454.
- AHSEN, Osman (2012), *Kaymakamlık Genel İş ve Yürütümü Teftiş Rehberi*, www.mulkiyeteftis.gov.tr, Erişim Tarihi: 15.07.2012.
- AİLENİN KORUNMASI VE KADINA KARŞI ŞİDDETİN ÖNLENMESİNE DAİR KANUN (2012), *T.C. Resmi Gazete*, 28239, 20.3.2012.
- AKAL, Zühal (1992), *İmalatçı Kamu Kuruluşlarında İşletmelerarası Toplam Performans Verimlilik karlılık ve Maliyet Karşılaştırmaları*, Ankara: MPM Yayınları: 482.
- AKBULUT, Örsan (2003), “Türkiye’de Siyasal İktidar Sorunsalı Açısından Başbakan”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 3, Eylül, 2003, s. 21-48.
- AKBULUT, T. Ziyaeddin (1995), “Türkiye’de İdarenin Yeniden Yapılanması”, *Yeni Türkiye Dergisi, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, Yıl:1, Sayı:4, 255-258.
- AKDEMİR, Ali, O. ELMACI (1994), “Demokrasi, Verimlilik ve Uzlaşmayı Entegre Etme Yöntemi Olarak Verimlilik”, *II. Verimlilik Kongresi-Bildiriler-*, s.12-19, Ankara: MPM Yayınları: 540.
- AKDOĞAN, A. Argun (2008), *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği: Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme*, Ankara: TODAİE.
- AKGÜL, Birol, Z. PAKGÖZ (2010), “Türkiye’nin Bölgesel Kalkınma Politikalarındaki Değişim ve Dönüşümün Karşılaştırmalı Analizi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 82, Sayı: 469, Aralık, s. 37-50.
- AKILLI, Hüsniye (2010), “Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemindeki Dönüşümün Sayısal Sonuçları: Antalya Örneği”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 82, Sayı: 469, Aralık, s. 11–36.
- AKSU, Hüseyin, H. KURTULUŞ (2011), “Yerel Temsil ve Katılım Açısından Sivas Belediye Meclisi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 83, Sayı: 470, Mart, s. 113-132.
- AKYOL, Taha (2006), *Eğrisiyle Doğrusuyla Avrupa*, İstanbul: Truva Yayınları.

- ALTAN, Rıfat (2007), “AB Bölgesel Politikasındaki Reformlar”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 79, Sayı: 457, Aralık, s. 175-182.
- ALTAN, Ö. Mehmet (2009), “Resmi İdeolojinin Doğuşu ve Evrimi Üzerine Bir Deneme”, Tanıl Bora ve Murat Gültekinil (ed), *Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce, Cilt 1, Cumhuriyet’e Devreden Düşünce Mirası: Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi*, İstanbul: İletişim Yayınları. 377-407.
- ALTINKAYNAK, Sadık (2012), *Başkanın Sunuşu*, www.mulkiyeteftis.gov.tr, Erişim Tarihi: 15.08.2012,
http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_b0.aspx?content=108.
- APPIAH, K. Anthony (2006), *Cosmopolitanism, Ethics In A World Of Strangers*, New York&London: W.W. Norton Company.
- ARKIŞ, Nurdoğan (1991), “Verimlilik Kültürünün Oluşmasını Etkileyen Faktörler”, *I. Verimlilik Kongresi-Bildiriler*, s.71-78, Ankara: MPM Yayınları: 454.
- ARMSTRONG, Michael (2009), *Armstrong’s Handbook Of Performance Management: An Evidence-Based Guide To Delivering High Performance*, London and Philadelphia: Kogan Page, 4. Basım.
- ARON, Raymond (1976), *Demokrasi ve Totalitarizm*, Vahdi Hatay (çev.), İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.
- ATEŞ, Hamza (2003), “Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi”, A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Coşkun (ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık. 303-331.
- ATEŞ, Hamza, Ö. KÖSEOĞLU (2011), *Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi*, İstanbul: İlke Yayıncılık.
- AYDIN, A. Hamdi (2008a) “Toplumsal Güvenlik ve Yerel Siyaset”, *Yerel Siyaset*, Nisan, Sayı: 28, s.8–17, Erişim Tarihi: 12.2.2013.
<http://www.yerelsiyaset.com/pdf/nisan2008/3.pdf>.
- AYDIN, A. Hamdi (2008b) “Yerel Siyaset-Hizmet-Yönetim ve İdeoloji-İdeolojiler İlişkisi”, *Yerel Siyaset*, Şubat, Sayı: 26, s.11-13. Erişim Tarihi: 11.12.2012.
<http://www.yerelsiyaset.com/pdf/subat2008/3.pdf>.
- AYDIN, Murat (2008), *Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler*, İstanbul: Yedirenk.

- BALCI, Asım (2003) “Kamu Yönetiminde 'Hesap Verebilirlik' Anlayışı”, A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk ve B. Coşkun (editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- BARUTÇUGİL, İsmet (2002), *Performans Yönetimi*, İstanbul: Kariyer Yayıncılık.
- BASIL, R. Victor, G. CALDIERA, H. D. ROMBACH (1994), “The Goal Question Metric Approach”, *Encyclopedia of Software Engineering*, Erişim Tarihi: 12.06.2011, <http://www.cs.toronto.edu/~sme/CSC444F/handouts/GQM-paper.pdf>.
- BAŞ, İ. Melih, A. ARTAR (1991), *İşletmelerde Verimlilik Denetimi: Ölçme ve Değerlendirme Modelleri*, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No: 435.
- BAŞ, İ. Melih (1994) “Bir İşletme Toplam Performans Modeli: Lynch-Cross Piramidi”, *II. Verimlilik Kongresi-Bildiriler*, s. 94-101, Ankara: MPM Yayınları: 540.
- BAŞARAN, E. İbrahim (1998), *Yönetimde İnsan İlişkileri, Yönetimsel Davranış*, Ankara: aydan Web Tesisleri.
- BAŞAT, T. Hümeysra (2010), *Performans Prizması*, İstanbul: Sistem Yayıncılık.
- BAY, Ekrem, A. ÖZDEMİR (1998) “Performans Denetimi”, www.mulkiyeteftis.gov.tr, Erişim Tarihi: 04.3.2012, http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=165.
- BAYRAM, Levent (2006), “Geleneksel Performans Değerlendirme Yöntemlerine Yeni Bir Alternatif: 360 Derece Performans Değerlendirme”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 62, s. 47-65.
- BELEDİYE KANUNU (2005), *T.C. Resmi Gazete*, 25874, 13.7.2005.
- Belgenet (2010), “Anayasa Metinleri-Kanun-i Esasi”, Erişim Tarihi: 25.12.2010. www.belgenet.com.
- BEMELMANS, B.F.N. Bas (2010), “Design of a Performance Measurement System With a Data Collection Application for Decor SON”, *BSc Industrial Management and Engineering*, Erişim Tarihi: 13.06.2011, <http://alexandria.tue.nl/extra1/afstversl/wsk-i/bemelmans2010.pdf>.

- BİLGİÇ, Veysel (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Coşkun (ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık. 25-38.
- BİLGİN, U. Kamil (2007), “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık Performans Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 65, s. 53-88.
- BİLGİN, U. Kamil (2008), “Kamu Performans Yönetimi: Vali ve Kaymakamlar Performans Ölçüm Araştırması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 41, Sayı:2, s. 59-80.
- BİLGİN, U. Kamil, S. ÇAPAR (2010), “Taşrada Kamu Yönetiminin Etkinliği Açısından Mülki İdare Amirlerinin Eğitimi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 82, Sayı: 467, Haziran, s. 53–78.
- BİLGİN, Vedat (2011), “Milliyetçilik Demokratik Değilse Eksik Demektir”, *Star Gazetesi*, 31.1.2011, Erişim Tarihi: 8.2.2011. <http://mobil.stargazete.com>.
- BOYNE, A. George, (2002), “Public and Private Management: What’s the Difference?” *Journal of Management Studies*. 39 (1), 97-120.
- CANATAN, Bilal (2001), *Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi (Subsidiaritat, subsidiarite, subsidiarity)*, Ankara: Galeri Kültür Yayınları.
- CANATAN, Bilal (2009), *İdare Hukuku*, Ankara: Detay Yayınları.
- CANATAN, Bilal (2010), *Anayasa Hukuku*, Ankara: Detay Yayınları.
- CANPOLAT. Hasan (2010), “Türkiye’de Son Dönem Reformlarının Yeni Kamu İşletmeciliği ve Küreselleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, N. Falay, A. Kesik, M. Çak, M. Karakaş (editörler), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı.
- CHAPMAN, S. Christopher (2005), *Controlling Strategy: Management, Accounting, And Performance Measurement*, New York: Oxford University Press.
- CHRISTOPHERSON, A. Jon, D. R. CARINO, W. E. FERNON (2009), *Portfolio Performance Measurement And Benchmarking*, U.S.A: McGraw-Hill Publishing Company.
- COOK, D. Wade, J. Zhu (2005), *Modeling Performance Measurement: Applications And Implementation Issues In DEA*, U.S.A: Springer.

- COŞKUN, Ali (2006), “Stratejik Performans Yönetiminde Performans Karnesi Kullanımı: Türkiye’deki Sanayi İşletmeleri Üzerine Bir Araştırma”, *MÖDAV Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi*, Yıl: 8, Sayı: 1, Mart 2006, s. 127-153.
- COŞKUN, Ali (2007), *Stratejik Performans Yönetimi ve Performans Karnesi*, İstanbul: Literatür Yayınları, No: 430.
- COŞKUN, Selim (2003) “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk ve B. Coşkun (editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ÇANAKÇIOĞLU, Mustafa, M. DEMİRBAŞ (2009), “Performans Ölçüm Yöntemleri ile Kurumsal Karne Yaklaşımı”, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 59, Sayı:2, s. 213-234.
- ÇETİNSAYA, Gökhan (2009), “Kalemiye’den Mülkiye’ye Tanzimat Zihniyeti”, Tanıl Bora ve Murat Gültekingil (ed), *Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce, Cilt 1, Cumhuriyet’e Devreden Düşünce Mirası: Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi*, İstanbul: İletişim Yayınları. 54-71.
- ÇEVİK, H. Hüseyin (2002), “Kamu Yönetimi Başarısızlık Teorisi ve Eleştirisi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 35/3 Eylül, Ankara: TODAİE.
- ÇEVİK, H. Hasan (2003), “Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi”, A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk ve B. Coşkun (editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ÇEVİK, H. Hüseyin (2010), *Kamu Yönetimi: Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ÇEVİK, H. Hüseyin, T. GÖKSU, V. K. BİLGİÇ, M. KARAKAYA, K. SEYHAN ve K. GÜL (2008), *Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet (2008), “Yerel Yönetimlerde Siyasal Katılım”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 80, Sayı: 461, Aralık, s.71- 95.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet (2012), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 84, Sayı: 475, Aralık, s.33-62.

- ÇİÇEK, Mustafa, H. B. GÜLEÇ (2008), “Mülkiye Müfettişleri, Vali ve Kaymakamların Performans Kriterlerinin Belirlenmesi”, www.mulkiyeteftis.gov.tr, Erişim Tarihi: 18.2.2012.
- ÇİMEN, Adnan (2007), “Mülki İdarenin Kısa Tarihi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 79, Sayı: 455, Haziran, s. 189-206.
- http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=165.
- DEMİR, S. Alparslan, H. TAŞKIN (2008), “İşletme Performansı Ölçme Modellerinin Karşılaştırılması: Kuantum Performansı, Maddi Olmayan Varlıkların İzlenmesi, Performans Prizması ve Skandia Kılavuzu Modelleri”, *Journal of Yaşar University*, 3(11), s. 1695-1709.
- DENİZ, Mehmet (2011), “Kobi’lerde Yenilik, Yenilik Stratejileri ve Bir Uygulama”, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Cilt: 16, Yıl:11, Sayı: 22, s. 141-175.
- DENİZ, M., Ş. N. SEÇKİN & M. CUREOĞLU (2012), “Two Strategic Success Factors in Firm Level Competitiveness: Innovation and Cooperation”, *International Journal of Social Sciences and Humanity Studies*, V.4, No.2, s. 295-305.
- DEVLET MEMURLARI KANUNU (1965), *T.C. Resmi Gazete*, 12056, 23.7.1965.
- DİNÇER, Ömer, C. YILMAZ (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: T.C. Başbakanlık.
- DİRSEK, Hikmet (2007), “Yerel Yönetimler ve İnovasyon”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 79, Sayı: 457, Aralık, s.141-148.
- DRUCKER, Peter (2000), *Gelecek İçin Yönetim (1990’lar ve Sonrası)*, (çev. F. Üçcan), Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- DURSUN, Adem (2007), *Yönetim Açısından Uygulamalı Denetim El Kitabı*, İstanbul: Beta Basım Dağıtım.
- ELİTAŞ, Cemal, V. AĞCA (2006), “Firmalarda Çok Boyutlu Performans Değerleme Yaklaşımları: Kavramsal Bir Çerçeve”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: VIII, Sayı: 2, s.343-367.
- EMRE, Cahit (2003), *Yönetim Bilimi Yazıları*, Ankara: İmaj Yayınevi.

- ERDER, Sema ve N. İNCİÖĞLU (2008), *Türkiye'de Yerel Politikanın Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği, 1984–2004*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- EREN, Erol (1998), *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım, 5. Basım.
- ERGUN, Doğan (1991), *Türk Bireyi Kuramına Giriş (Türk Kültürünün Olanakları)*, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- ERGUN, Turgay (1997), “Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar ve Bürokrasinin Sorumluluğu”, *Yeni Türkiye Dergisi, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı I*, Yıl: 3, Sayı: 13, 388-393.
- ERGUN, Turgay (2004), *Kamu Yönetimi Kuram, Siyasa, Uygulama*, Ankara: TODAİE.
- ERKAN, Volkan (2008), *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*, Ankara: DPT Yayını: 2759.
- EROĞLU, H. Tuğba (2011), *Kamu Yönetiminde Performans (Balanced Scorecard)*, Konya: Çizgi Kitabevi.
- ERTEN, Metin (1999), *Nasıl Bir Yerel Yönetim*, İstanbul: Anahtar Kitaplar.
- ERYILMAZ, Bilal (2004), *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, İstanbul: Alfa Basım Yayın Dağıtım Ltd. Şti.
- ERYILMAZ, Bilal (2005), *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaası.
- FINDIKLI, Remzi (1994) “Polis Hizmetlerinde Verimlilik”, *II. Verimlilik Kongresi-Bildiriler*-,s. 259-269, Ankara: MPM Yayınları: 540.
- FITZGERALD, Lin (2007), “Performance Measurement and Management: Fact or Fiction?”, [www.victoria.ac.nz](http://www.victoria.ac.nz/sacl/cagtr/businesslinks/documents/linfitzgeraldbusinesslinks230407.pdf), Erişim Tarihi: 08.06.2011,
<http://www.victoria.ac.nz/sacl/cagtr/businesslinks/documents/linfitzgeraldbusinesslinks230407.pdf>.
- GARDNER, Howard (2007), *Geleceği İnşa Edecek Beş Zihin*, (çev: F. Şar ve A. H. Gül), İstanbul: Optimist Yayın Dağıtım 1. Baskı.

- GAZALİ, İmam (2004), *Yöneticilere Altın Öğütler*, (çev. H. Okur), İstanbul: Semerkand Basım Yayın Dağıtım.
- GERAY Cevat (2010), “Kırsal Gelişme Açısında Köy Yönetimi ve Yönetim Boşluğuna Çözüm Arayışları”, N. Falay, A. Kesik, M. Çak, M. Karakaş (editörler), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı.
- GIDDENS, Anthony (2000), *Üçüncü Yol: Sosyal Demokrasinin Yeniden Dirilişi*, (çev. M. Özay), İstanbul: Birey Yayıncılık.
- GOURNAY, Bernard (1971), *Yönetim Bilimine Giriş: Çağdaş Toplumlarda Kamu Yönetimi*, (çev. İ. Kuntbay), Ankara: Sevinç Matbaası.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2008), *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2009), *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- GRETTY, Dominique (2010), *Performance Management: Assessing the Gap Between Theory and Practice in an SME*, Yüksek lisans Tezi-University of Chester, Erişim Tarihi: 08.06.2011, <http://chesterrep.openrepository.com/cdr/bitstream/10034/108736/1/Dominique%20Gresty.pdf>.
- GÜL, Zuhale (2006), *Yazılım Geliştirme Sürecinin İyileştirilmesi ve Türkiye Uygulamaları*, İTÜ İşletme Mühendisliği-Yüksek Lisans Tezi, Erişim Tarihi: 13.06.2011, <http://www.belgeler.com/blg/1e1o/yazilim-gelistirme-surecininiyilestirilmesi-ve-turkiye-uygulamaları-software-process-improvement-andimplementations-in-turkey>.
- GÜLER, A. Birgül (2006), *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, Ankara İmge Kitabevi.
- GÜZELSARI, Selime (2004), “Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, M.K. Öktem ve U. Ömürgönülşen (Editörler), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ankara: İmaj Yayınevi. 85-137.
- Haberler.com, (2010), “Belediyeler, İşletmelere Kesilen Sigara Cezasını Tahsil Etmedi”, www.haberler.com, Erişim Tarihi: 17.01.2011.

<http://www.haberler.com/arama.asp?q=cevdeterdolsigarayasagi>.

Haber3, (2012), “Polis Engelliler ve Alzheimer Hastalarını Parmak İzinden Tanıyacak”, www.haber3.com, Erişim Tarihi: 29.04.2012.

<http://www.haber3.com/polis-engelliler-ve-alzheimer-hastalarini-parmak-izinden-taniyacak-1305977h.htm>.

HASSAN, Ümit (1998), *İbn Haldun'un Metodu ve Siyaset Teorisi*, İstanbul: Toplumsal Dönüşüm Yayınları.

HELVACI, M. Akif (2002), “Performans Yönetimi Sürecinde Performans Değerlendirmenin Önemi”, *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, cilt: 35, sayı: 1-2, s. 155-169.

HEPER, Metin (1973), *Modernleşme ve Bürokrasi*, Ankara: Türkiye Sosyal Bilimler Derneği.

HEPER, Metin (2006), *Türkiye’de Devlet Geleneği*, Doğu Batı Yayınları.

HOOD, Christopher (1991) “A Public Management For All Seasons?” *Public Administration*. Vol. 69, Spring, 3-19.

HUBBERD, E. Edward (2004), *The Diversity Scorecard: Evaluating The Impact Of Diversity On Organizational Performance*, U.S.A: Elsevier Butterworth-Heinemann.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN (1985), *T.C. Resmi Gazete*, 18675, 23.2.1985.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU TÜZÜĞÜ (1985), *T.C. Resmi Gazete*, 18866, 12.9.1985.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU ÇALIŞMA YÖNETMELİĞİ (1989), *T.C. Resmi Gazete*, 20196, 15.6.1989.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU ÇALIŞMA YÖNERGESİ (1992), www.mulkiyeteftis.gov.tr, Erişim Tarihi: 2.7.2012.

http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_b0.aspx?id=20.

İL İDARESİ KANUNU (1949), *T.C. Resmi Gazete*, 7236, 18.6.1949.

İL ÖZEL İDARESİ KANUNU (2005), *T.C. Resmi Gazete*, 25745, 4.3.2005.

- İSLAMOĞLU, Hamdi (1991), “Verimlilik, Yönetim ve Firma Kültürü İlişkisi”, *I. Verimlilik Kongresi-Bildiriler*, s.365-374, Ankara: MPM Yayınları: 454.
- JORDAN, Kathleen (2009), *Performans Değerlendirmesi*, (Çev. M. İnan), İstanbul: Optimist Yayınları.
- KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞU, KOORDİNASYONU VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN (2006), *T.C. Resmi Gazete*, 26074, 8.2.2006.
- KAMU HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA UYGULANACAK USUL VE ESASLARA DAİR YÖNETMELİK (2009), *T.C. Resmi Gazete*, 27305, 31.7.2009.
- KAMU İDARELERİNDE STRATEJİK PLANLAMAYA İLİŞKİN USUL VE ESASLAR HAKKINDA YÖNETMELİK (2006), *T.C. Resmi Gazete*, 26179, 26.5.2006.
- KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU (2003), *T.C. Resmi Gazete*, 25326, 24.12.2003.
- KAPLAN, S. Robert ve D. P. NORTON (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Boston, Massashusetts: Harvard Business School Press.
- KAPLAN, S. Robert ve D. P. NORTON (2006), *Strateji Haritaları: Gayrimaddi Varlıkları Maddi Sonuçlara Dönüştürmek*, (çev. Ş. Öztürk), İstanbul: Alfa Yayınları.
- KARASU, Koray (2001), *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı.
- KARATEPE, Selma (2005a), “Türkiye’de Yönetim-Vatandaş İlişkisi”, A. Küçük, S. Bakan, A. Karadağ (editörler), *21. Yüzyılın Eşiğinde Türkiye’de Siyasal Hayat*, 1. Cilt, İstanbul: Aktüel Yayınları.
- KARATEPE, Selma (2005b), “Yönetimsel Etkililik: Okul Yönetiminde Yönetimsel Etkililiğin Astlarla İlişkiler Boyutu”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 2, s. 307-326.
- KARATEPE, Şükrü (1995), “Türkiye’nin Yönetim Sorunları”, *Yeni Türkiye Dergisi*, *Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, Yıl:1, Sayı:4, 164-173.
- KAYA, Ali (2004), *Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar*, Konya: Eğitim Kitabevi.

- KAYA, Muharrem (2009), “Seçme Metinler”, Tanıl Bora ve Murat Gültekingil (ed), *Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce, Cilt 1, Cumhuriyet’e Devreden Düşünce Mirası: Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi*, İstanbul: İletişim Yayınları. 449-510.
- KELEŞ, Ruşen (2000), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi.
- KELEŞ, Ruşen (2010), “Avrupa’ya Uyum Sağlama Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler”, N. Falay, A. Kesik, M. Çak, M. Karakaş (editörler), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı.
- KENNY, Graham (2005), *Strategic Planning And Performance Managemenet: Develop And Measure A Winning Strategy*, Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- KEPEKÇİ, Celal (2004), *Bağımsız Denetim*, İstanbul: Avcıol Basım Yayın.
- KESİK, Ahmet (2005), “5018 Sayılı Kamu Mali yönetimi ve Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.(9)/1, s. 94-114.
- KESKİN, O. Kadri, (1997), “Siyasette Değil, Cemiyette Yozlaşma”, *Yeni Türkiye Dergisi, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı I*, Yıl: 3, Sayı: 13, 381-383.
- KIRIM, Arman (2009), *Farklı Olan Kazanır Farklılığınızı Ölçebildiğiniz An*, İstanbul: Sistem Yayıncılık.
- KOÇAL B. Yakup (2007), *Küreselden Yerele Geleceğin İnşası*, İstanbul: IQ Kültür Sanat Yayıncılık.
- KOÇDEMİR, Kadir (2002), “Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiyarite) İlkesi ve Sosyal Hizmetler”, *Türk İdare dergisi*, Yıl: 74, Sayı: 434, Mart, s.1-7.
- KOYUNCU, Başak, B. COŞKUN (2003), “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk ve B. Coşkun (editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- KÖK, Recep (1991), *Endüstriyel Verimlilik ve Etkinlik -Bir Uygulama-*, Erzurum: Atatürk Üniversitesi Basımevi.
- KÖROĞLU, Kazım (1993), *Verimlilik Yönetimine Japon Yaklaşımı ve Kazukiyo Kurosawa Modeli*, Ankara: MPM Yayınları: 507.

- KÖY KANUNU TASARI TASLAĞI (2013), www.icisleri.gov.tr, Erişim Tarihi: 21.5.2013,
http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=5691.
- KUBALI, Derya (1998), *Performans Denetimi: Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar*, Ankara: Sayıştay Başkanlığı.
- KULUÇLU, Erdal (2006), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 63, s. 3-38.
- KUNTER, Nurullah, F. YENİSEY, A. NUHOĞLU (2010), *Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku*, İstanbul: Beta Basım A.Ş.
- LANE, E. Jane (1995), *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, London: Sage Publications.
- LEBLEBİCİ, N. Doğan (2004), “Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye’deki Gelişimi”, M.K. Öktem ve U. Ömürgönülşen (Editörler), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ankara: İmaj Yayınevi. 7-25.
- LEKESİZ, Celalettin (2002), “Kaymakamlık Genel İş ve Yürütümü Performans Denetimi Kriterleri Ön Tespit Çalışması”, www.mulkiyeteftis.gov.tr, Erişim Tarihi: 12.1.2012,
http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=165.
- LUECKE, Richard (2010), *Performans Yönetimi*, (çev. A. Özer), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2. Baskı.
- MARDİN, Şerif (2009), “Yeni Osmanlı Düşüncesi”, Tanıl Bora ve Murat Gültekingil (ed), *Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce, Cilt 1, Cumhuriyet’e Devreden Düşünce Mirası: Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi*, İstanbul: İletişim Yayınları. 42-53.
- MARTINELLI, Alberto (2004), “Piyasalar, Hükümetler, Topluluklar ve Küresel Yönetişim”, içinde; Meral Sağır ve Serkan Akıllı, *Siyaset Sosyolojisi Yazıları*, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1-52.
- MİLLİ PRODÜKTİVİTE MERKEZİ (1974), *Verimlilik Nedir? Neler Sağlar?*, Ankara: MPM Yayınları: 155.

- MUTLUER, M. Kamil, E. ÖNER (2010), “Belediye Bütçeleri”, N. Falay, A. Kesik, M. Çak, M. Karakaş (editörler), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı.
- NADAROĞLU, Halil (1998), *Mahalli İdareler; Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- NARİNOĞLU, Ahmet (2007), “İl Sisteminin Performansı”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 79, Sayı: 454, Mart, s. 75–99.
- NELLY, Andy, C. Adams (2003), “The Performance Prism in Action: A Case Study”, *Control*, February, s. 14–17, Erişim Tarihi: 09.06.2011, http://www.littoralis.info/iom/assets/200302_14.pdf.
- NELLY, Andy (2007), *Business Performance Measurement, Unifying Theory and Integrating Practice*, New York: Cambridge University Press, 2. Basım.
- NELLY, Andy, M. GREGORY, & K. PLATTS (1995), “Performance Measurement System Design: A Literature Review and Research Agenda”, *International Journal of Operations and Production Management*, 15(4), 80-116.
- NOHUTÇU, Ahmet, A. BALCI (2003), “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: ‘Kamu’nun Yönetilmesinden ‘Kamu’nun Yönetmesi Anlayışına Doğru”, A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Coşkun (ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık. 13-23.
- O’DONNEL, F.J., A.H.B. DUFFY (2002), “Modelling Design Development Performance,” *International Journal of Operations&Product Management*, 22(11), 1198-1221.
- OKUR, Yaşar (2007), *Türkiye’de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- OLVE, Nils-Goran, J. ROY, M. WETTER (1999), *Performance Drivers: A Practical Guide to Using the Balanced Scorecard*, New York: Wiley.

ON ÜÇ İLDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE YİRMİ ALTI İLÇE KURULMASI İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN (2012), *T.C. Resmi Gazete*, 28489, 6.12.2012.

OSBORNE, David, T. GAEBLER (1993), *Reinventing Government- How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume Books/Penguin Group.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2004), “Türkiye’de Lisans Düzeyinde Kamu Yönetimi Öğretiminin Kurumsal Gelişimi ve Sorunları”, M.K. Öktem ve U. Ömürgönülşen (Editörler), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ankara: İmaj Yayınevi. 27-83.

ÖNEN, S. Mustafa (2010), “Yoksulluk ve Yerinden Yönetim: Nasıl Bir Yöneti(şi)m?”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 82, Sayı: 469, Aralık, s. 165-183.

ÖNEN, Mustafa, B. ÖZMEN (2011), “Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Sorumluluk”, *Sayıştay Dergisi*, S.81, s. 91-110.

ÖZEN, Şükrü (1996), *Bürokratik Kültür 1: Yönetimsel Değerlerin Toplumsal Temelleri*, Ankara: TODAİE Yayın No: 272.

ÖZEN, Ahmet (2008), *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın no: 2008/382.

ÖZER, Hüseyin (1997), *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Ankara: Sayıştay Yayınları.

ÖZER, M. Akif (2005), *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*, Ankara: Platin Yayınları.

ÖZÇER, Sema, Nurdan Ilgaz, (1989), *Verimlilik Sözleşmeleri ve Türkiye’de Uygulanma İmkânları*, Ankara: MPM Yayınları: 395.

ÖZER, Ahmet (2007), “Yeni Yasalarda Mülki İdareye Bakış”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 79, Sayı: 454, Mart, s. 1–8.

ÖZTEKİN, Ali (2002), *Yönetim Bilimi*, Ankara: Siyasal Kitabevi.

ÖZTÜRK, Ümit (2009), *Performans Yönetimi*, İstanbul: Alfa Yayınları.

- PENNATHUR, Krish (1991), “Innovation – A Key To Productivity”, *I. Verimlilik Kongresi-Bildiriler-*, s. 469-479, Ankara: MPM Yayınları: 454.
- RHODES, R.A.W. (1997), ‘*Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexity and Accountability.*’ Buckingham: Open University Press.
- SALİHOĞLU, Enver (2002), “İçişleri Bakanlığı Taşra Teşkilatının Performans Denetimi Kriterleri Ön Tespit Çalışması Kapsamında Valilik Genel İş ve Yürütümü Teftişinin Düzenlenmesi”, www.mulkiyeteftis.gov.tr, Erişim Tarihi: 03.1.2012,
http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=165.
- SALİHOĞLU, Enver (2010), “İl Özel İdarelerinin Merkezi Yönetimle Mali İlişkileri”, N. Falay, A. Kesik, M. Çak, M. Karakaş (editörler), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı.
- SARUHAN, C. Sadi, M. L. YILDIZ (2009), *Çağdaş Yönetim Bilimi*, İstanbul: Beta Yayın-Dağıtım.
- SAYIŞTAY KANUNU (2010), *T.C. Resmi Gazete*, 27790, 19.12.2010.
- SERİNKAN, Celalettin (2007), “Liderlik Kavramı ve Liderlerin Özellikleri”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 79, Sayı: 454, Mart, s. 19–36.
- SEZEN, Seriya (ed), Ö. BOZKURT, T. ERGUN (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayın No: 283.
- SWAMY, Ramesh (2002), “Strategic Performance Measurement in New Millenium”, *CMA Management*, May, s. 44-47.
- ŞİMŞEK, Muhittin, M. NURSOY (2002), *Toplam Kalite Yönetiminde Performans Ölçme*, İstanbul: Hayat Yayınları.
- TANGEN, Stefan (2004), “Performance Measurement: From Philosophy to Practice”, *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 53 No.8, s.726-737.
- TANYAŞ, Mehmet (1991), “Stratejik Planlamada Verimlilik Ölçme ve Değerlendirmesinin Önemi”, *I. Verimlilik Kongresi-Bildiriler-*, s.621-627, Ankara: MPM Yayınları: 454.

- TATICCHI, Paolo (2010), *Business Performance Measurement And Management: New Contexts, Themes and Challenges*, Verlag Berlin Heidelberg: Springer.
- TOKSÖZ, Fikret, A. E. Özgür ve L. KOÇ (2010), “Küreselleşme ve Yerelleşme Bağlamında Yerel Yönetimler: Türkiye Örneği”, N. Falay, A. Kesik, M. Çak, M. Karakaş (editörler), *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı.
- TOPRAK, Erkan (2005), *Demokratik ve Etkin Bir Devlet İçin Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Ankara: Şubat Kitabevi Yayınları.
- TUIJL, H.F.J.M. Van (1989), “Some Research Questions in Connection With R. D. Pritchard’s Productivity Measurement and Enhancement System (ProMES)”, Erişim Tarihi: 13.06.2011, <http://alexandria.tue.nl/repository/books/328390.pdf>.
- TUNÇER, Polat (2012), “Küreselleşme-Yerelleşme ve Türkiye'de Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 84, Sayı: 475, Aralık, s.131-146.
- TURGUT, Kasım (2007), “Yerel Yönetimlerde Politik Yozlaşmanın Sosyal Maliyeti”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 79, Sayı: 454, Mart, s. 129-156.
- TUTUM, Cahit (1995), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Yeni Türkiye Dergisi, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, Yıl:1, Sayı:4, 133-145.
- TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASI (1982), *T.C. Resmi Gazete*, 17863, 9.11.1982.
- TÜTÜN ÜRÜNLERİNİN ZARARLARININ ÖNLENMESİ VE KONTROLÜ HAKKINDA KANUN (1996), *T.C. Resmi Gazete*, 22829, 26.11.1996.
- TVEIT, T. Martin (1991), “Productivity Science As a Basis for National, Public and Corporate Efficiency”, *I. Verimlilik Kongresi-Bildiriler-*, s.660-672, Ankara: MPM Yayınları: 454.
- TZU, Sun (2010), *Savaş Sanatı*, (çev. S. Akdağ), İstanbul: Arya Yayıncılık.
- ULUĞ, Feyzi (2003), “Kamu Yönetimi ve Denetim”, *Kamu Yönetimi Panel*, s.119-141, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 54.
- ULUKAVAK, Kızıltan (2003), “Kamu Yönetimi ve Denetim”, *Kamu Yönetimi Panel*, s.100-111, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 54.

- USTA, Aydın (2010), “Kamu Kurumlarında Örgütsel Performans Yönetim Süreci”, *Sayıştay Dergisi*, Temmuz-Eylül 2010, Sayı: 78, 31-58.
- ÜSKÜL, Zafer (1995), “ ‘Sübzidiyarite’ İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması”, *Yeni Türkiye Dergisi, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, Yıl:1, Sayı:4, 22-26.
- VON Schwakywyk, J. C. (1998), “Total Quality Management as an Obstacle to TQM”, The TQM Magazine’den aktaran Aydın Usta, “Kamu Kurumlarında Örgütsel Performans Yönetim Süreci”, *Sayıştay Dergisi*, Temmuz-Eylül 2010, Sayı: 78, 31-58.
- WICKER, R. Hans (2004), “Kapitalizm, Devlet ve Milliyetçilik Arasındaki İç Etkileşimler”, içinde; Meral Sağır ve Serkan Akıllı, *Siyaset Sosyolojisi Yazıları*, Ankara: Siyasal Kitabevi, 145-164.
- WIKIPEDIA (2011), “Smart Criteria”, *Wikipedia*, Erişim Tarihi: 07.06.2011, http://en.wikipedia.org/wiki/SMART_criteria.
- WILSON, Woodrow (1961), “İdarenin İncelenmesi”, (çev. N. Abadan), *Seçme Parçalar*, İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği.
- WOLF, C. Jr. (1979), “A Theory of Non-Market Failure: Framework for Implementation Analysis”, in *Journal of Law and Economics*, 22 No: 1 April, 107-139.
- YAYLA, Yıldızhan (1995), “Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler”, *Yeni Türkiye Dergisi, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, Yıl:1, Sayı:4, 120-126.
- YAYMAN, Hüseyin (2008), *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- YILMAZ, Aytekin (1997), “Türkiye’de Yönetimde Yetersizlik ve Sorunlar”, *Yeni Türkiye Dergisi, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı I*, Yıl: 3, Sayı: 13, 394-404.
- YILMAZ, Osman (2001), *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler Ve Ülke Deneyimleri*, Ankara: DPT Yayınları.
- YILMAZ, Adnan (2007), “Kaymakamların Mesleğe ve Hizmete Bağlılıklarını Geliştirme ve Ödüllendirme Konusunda Düşünceler”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 79, Sayı: 457, Aralık, s. 13-29.

YÖRÜKER, Sacit, F. GÜLEN (1992), “Yeni Bir Sayıştay İçin Düşünceler”, *Mülkiye Dergisi*.

YÖRÜKER, Sacit, L. KARABEYLİ, S. KAYA, B. ÖZEREN (2003), *Sayıştayın Performans Ölçümüne ilişkin Ön Araştırma Raporu*, Ankara: Sayıştay Yayınları.

ZIGON, Jack (2002), *How To Measure Employee Performance*, U.S.A: Zigon Performance Group.