

# MAHALLİ İDARELERDE PERFORMANS YÖNETİMİ VE RİSKLERİ

Abdullah ALTINTAŞ\*

## 1. GİRİŞ

Günümüz toplumlarının sosyal, ekonomik ve kültürel gelişimleri ile birlikte sosyal devlet ilkesini benimseyen devletlerde hizmet yararlanıcıları olarak vatandaşların kamu kesiminden talepleri giderek artmıştır. Bu artışa paralel olarak hizmet sunan kamu kurumlarının kaynak kullanımları da artmıştır. Bu itibarla, sınırlı kaynaklar sınırsız insan ihtiyaçlarının karşılanmasında yetersiz kalmış, bu yüzden mevcut kaynakları en iyi şekilde kullanmak amacıyla yeni yönetim arayışları içerisine girilmiştir. Dolayısıyla stratejik planlama, kalite yönetimi, performans yönetimi gibi daha çok özel sektör tarafından kullanılan yönetim yaklaşımları artık kamu sektöründe de kullanılabilir hale gelmiş ve konjonktürel zorunlulukların getirdiği özel sektör kaynaklı performans yönetimi anlayışı gerekli yasal düzenlemelerle birlikte kamu kesimi yönetim anlayışına dahil olmuştur. Türkiye’de özellikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ikincil mevzuat düzenlemeleri ile performans yönetimi yasal çerçeveye alınmıştır.

Bu makalemizde, performans yönetimini genel hatlarıyla açıkladıktan sonra mahalli idarelerde uygulanması ve bu uygulamanın ortaya çıkardığı riskler incelenecek ve kısaca bu risklerin kaynakları tartışılacaktır.

## 2. PERFORMANS YÖNETİMİ

Performans yönetiminin tanımına geçmeden önce performans kavramını tanımlamak daha uygun olacaktır. Performans, bir amaca ulaşmak için gösterilen çabaların toplamıdır. Başka bir ifadeyle, “performans, genel anlamda amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edileni nicel yada nitel olarak belirleyen bir kavramdır” (Akal, 1998: 1). Örneğin bir tiyatro oyuncusunun sahnede gösterdiği başarılı veya başarısız etkinlik onun performansıdır. Bir tiyatro oyununda, amaçlanmış veya planlanmış olan

---

\* Sayıştay Denetçisi

etkinlik oyunun başarılı bir şekilde gösterimidir. Etkinlik sonucu seyircinin beğenisi veya az alkışlama suretiyle gösterdiği tepki nitel sonucu; bilet hasılatlarının artışı veya azalışı şeklinde ortaya çıkan sonuç ise nicel sonucu oluşturur.

Performans yönetimini ise şu şekilde tanımlayabiliriz: İyi bir performans seviyesine ulaşmak için idarenin, performans planlamasını ve denetimini de içeren geniş bir anlayış geliştirmesine *Performans Yönetimi* denir (Songur, 1995: 19). Bir başka ifade ile performans yönetimi, örgütü istenen amaçlara yönlendirmek için örgütün mevcut ve geleceğe ilişkin durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli etkinlikleri başlatma ve sürdürme görevlerini yüklenen bir yönetim sürecidir (Şentürk, 2008).

Bu tanımları birlikte değerlendirdiğimizde; performans yönetimi kurum idaresine, kurumun şu andaki durumunu tespit etmek, kurum hakkında geleceğe yönelik amaçlar ve stratejiler belirlemek, bu amaç ve stratejileri planlı bir şekilde uygulamaya geçirmek, uygulama sonucundaki gerçekleştirmelerin ölçümü ve denetimi vasıtasıyla geri bildirimler elde edip sistemin olumlu veya olumsuz yönlerini tespit etmek ve sonunda kurumun hedeflerinde ve stratejilerinde değişimler yapıp kurum sistemini revize ederek faaliyetleri sürdürmek gibi görevler yüklemektedir. Bu da göstermektedir ki, performans yönetimi sisteminin klasik yönetimden ayrılan en önemli özelliği, örgüt faaliyetlerinin ölçümü ve denetimi sonucu geri bildirimler oluşturması ve bu şekilde örgüt performansının geliştirilmesi için gerekli araçları sağlamasıdır.

Tüm bu tanımlamalar ve değerlendirmeler sonucunda performans yönetiminin içeriğini şu şekilde özetleyebiliriz (Akal, 1998: 51):

- \* Örgütün geleceğine yönelik hayaller (vizyon) oluşturmak.
- \* Mevcut durumu inceleyerek geleceğe yönelik stratejileri belirlemek ve planlamak.
- \* Performans gelişimleri ile ilgili girişimleri tasarımılamak, geliştirmek ve uygulamak.
- \* Hedeflenen yöne gidilip gidilmediğini, gidiliyorsa nasıl gidildiğini gösterecek bir ölçüm ve değerlendirme sistemini, tasarımılamak, geliştirmek, uygulamak.
- \* Performans düzeyini sürekli geliştirmeyi sağlayacak ödül-ceza sistemini kurmak.

\* Bütün bu amaçlara ulaşmak için örgüt yapısını yeniden düzenlemek.

Buradaki amaç performans yönetimi vasıtasıyla geleceğin örgütlerini oluşturmak ve örgütlerin faaliyet çıktılarında maksimum yararlanmayı sağlamaktır.

### **3. PERFORMANS YÖNETİMİNİN AŞAMALARI**

Performans yönetiminin işleyişi ile klasik yönetim anlayışının işleyişi birbirine paralellik arz etmekle birlikte aralarındaki en temel fark; sonuçların değerlendirilmesi ve geri bildirim sağlanmasıdır. Gerçekten de “klasik yönetim görevleri olarak planlama, yönlendirme, yürütme ve kontrol, performans yönetimindeki süreçte de vardır” (Songur, 1995: 21).

Performans yönetiminin ilk ve öncelikli aşaması *stratejik hedeflerin belirlenmesi* aşamasıdır. Bu aşamada yapılması gereken şey, örgütün geleceğe yönelik amaçlarını belirlerken, örgütün değerlerinin göz önüne alınmasıdır. Dolayısıyla bu örgüt bir kamu kurumu ise, belirlenecek olan amaç ve hedefler, kamu yararını sağlamaya yönelik olmalıdır.

Örneğin bir mahalli idare teşkilatının su kaynaklarını çoğaltmak ve mevcut kaynakları nasıl daha etkin kullanacağını araştırmak amacıyla hedefler belirlemesi, hizmet yararlanıcılarının yararını gözetilen bir stratejik hedefdir.

Stratejik hedeflerin belirlenmesi aşamasını takip eden süreç, *örgütün halihazırdaki durumunu tespit etmektir*. Bu aşamada; örgüt şu an ne durumdadır, artıları eksileri nelerdir, performansı ne durumdadır, yönetim sistemleri ve süreçleri stratejilere uygun mudur gibi sorulara yanıt aranır.

Yukarıdaki örneğimizi sürdüreceğ olursak, mahalli idare teşkilatının su potansiyelini ölçmeye yönelik faaliyetler gerçekleştirilmesi, su kullanımını daha etkin bir duruma getirme hedefine yönelik halihazırda göstermiş olduğu performansı değerlendirmesi ve teşkilatını bu hedeflere uyumlu hale getirmesi, durum tespit faaliyetleri olarak sıralanabilir.

Örgütün halihazırdaki durumunu tespit etmek aşamasını *performansı geliştirmeye yönelik stratejik planlama süreci* izler. Stratejik planlama, kuruluşun temel yönetim işlevleri arasında denge kuran, performansı geliştiren ve gerekiyorsa yapısal değişiklikleri öngören uzun erimli kararlar almak, plan yapmak demektir. Yani, stratejik planlamayla daha alt düzeylerdeki ikincil planlara temel oluşturulmaktadır (Bilgin, 2004: 65).

Stratejiler belirlenmeden bir örgütün başarılı olma şansı çok azdır. Stratejilerini belirlemeden bir örgüt başarılı oluyorsa, bu başarı geçici bir başarıdır. Örneğin bir belediyenin toplu taşıma hizmetini sunarken, hizmet kapsamı, hizmet sahası, otobüslerin ve diğer malzemelerin alımı, yedek parça temini, depolanması, alınan veya alınacak malın kalite ve standartlarının belirlenmesi, giderlerin finansmanı, muhasebesi, fiyatlandırılması vb. hususların planlanması, koordinesi ve planlama ile uygulama sisteminin belirlenmesi gerekmektedir (Songur, 1995: 51). Bu tür bir planlama yapılmadığı takdirde, hizmet aksaması nedeniyle oluşan durum, başarının geçici olduğunun göstergesidir.

Performans yönetim sistemi, süreklilik taşıyan bir süreçtir. Çalışma hedefleri ve standartları kararlaştırıldıktan ve performans amaçları üzerinde fikir birliğine varıldıktan sonra, değerlendirmeden sorumlu yetkili kişi düzenli geri bildirim ve rehberlik, ara dönem gözlemler ve performans değerlendirmeleri yapmak suretiyle performans planlamasını geliştirir (Civil Service Bureau, 1998: 8).

Performansı geliştirmeye yönelik stratejik planlama aşamasından sonraki aşamada ise belirlenen stratejiler, etkinlikleri gerçekleştirmeye yönelik taktik planlara ve eylem planlarına dönüştürülerek uygulamaya geçirilir. Bu aşamaya *performansın uygulama aşaması* denir. Performans uygulamasından kasıt, bir önceki aşama olan planlama aşamasında öngörülen, kuruluşa özgü ilke ve kararların uygulamaya geçirilmesidir.

Performans yönetiminin en önemli ve son aşaması ise, performansın ölçümü sürecini oluşturan *kontrol* aşamasıdır. Kontrol ile, daha önce performans planlaması ile belirlenen ve uygulamaya konulan faaliyetlerin stratejik hedeflere yaklaşılmasına ne kadar hizmet ettiğinin araştırılması ile birlikte, genel olarak kişinin, kurumun ya da grubun herhangi bir konudaki etkinliğini bir takım özelliklere göre analiz etmeye ve başarı düzeyini belirlemeye yönelik çalışmalar kastedilmektedir (Helvacı, 2002: 5). Bu aşamanın performans yönetimine en önemli katkısı, hedef tespitlerinin geri bildirimler vasıtasıyla yönetim sürecine yardımcı olmasıdır. Ayrıca performans değerlendirmesi sonucu performansı artmış olan kişi veya kişilere bir takım ödüller verilecek, performansı düşenlere ise sorumluluk anlayışı içinde cezalandırma uygulanacaktır. Performans yönetimi anlayışının klasik yönetim anlayışından ayrılan yönlerinden birisi de, geri bildirimler vasıtasıyla elde edilen verilerin idareciler tarafından performansı geliştirme sürecinde kullanılmasıdır.

Mahalli idarelerdeki performans yönetim süreci de yukarıdaki süreçten farklı olmayıp, stratejik hedeflerin belirlenmesi, örgütün halihazırdaki durumunun tespit edilmesi, performansı geliştirmeye yönelik stratejik planlama ve kontrol aşamalarından oluşmaktadır.

#### **4. PERFORMANS YÖNETİMİNİN MAHALLİ İDARELERDE UYGULANMASI**

Kamu performans yönetimi, kısaca performans yönetiminin kamu kesimine uygulanmış şekli olarak tanımlanabilir. Kamu performans yönetimi ile kamu sektörünün mal ve hizmet üretimlerinden maksimum çıktıyı elde etmek, kamu kesiminin faaliyetlerinde şeffaflık ve hesap verilebilirliği sağlamak ve hizmet yararlanıcıları olan vatandaşların refah seviyelerine maksimum katkıyı sağlamak amaçlanır.

Kamu hizmetlerinde kamu yararı için fayda maliyet analizleri yapmak veya doğrudan verimlilik ölçümüne gitmek, her ne kadar radikal bir politik tercihi gerektirse de, performans yönetimi anlayışı açısından baktığımızda, kamu kuruluşunun işini amacına yönelik olarak yapıp yapmadığı; yapılan işlerin istenmeyen etki yaratıp yaratmadığı; karar vericilerin halka karşı kendini sorumlu hissedip hissetmediği; kurumların yetkili olduğu alan dışına çıkıp çıkmadığı; herkese mi yoksa belli gruplara mı hizmet ettiği ve nihayet verimli çalışıp çalışmadığını bilmek ve belirlemek gerekir (Bilgin, 2007: 65).

Bu sorulara yanıt arayan bir kamu yöneticisi veya siyasal karar verici ise, kuruluşun performansını geliştirmek için stratejik plan yapmalı, kuruluş kaynaklarını yeniden gözden geçirmeli, yeni kaynak arayışlarına gitmeli, performansı artırıcı ölçülebilir hedefler koymalı, iş yükünün fazla veya az olmamasına dikkat etmeli, performans hedeflerine ilişkin sonuçları sürekli ölçmeli, kapasiteyi güçlendirmeli, insan kaynakları yönetimi anlayışına önem vermeli, performansa dayalı denetim sistemini getirmelidir ki hizmet verimliliği ile bütçe arasında dengeyi kurabilsin (Bilgin, 2007: 65).

Kamu kuruluşları açısından performans yönetimi anlayışını benimsemek kaynak kullanımı açısından bir zorunluluk olduğu gibi hukuksal açıdan da bir zorunluluk haline gelmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “tanımlar” başlıklı 3 üncü 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 planı ifade eder şeklinde

tanımlanmıştır. Dolayısıyla bu maddeden stratejik planlarda performans ölçütlerine yer verileceği anlaşılmaktadır. Ayrıca, anılan Kanunun 9 uncu maddesinde kamu idarelerinin, kamu hizmetlerini istenen düzeyde ve kalitede sunabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları hükmü yer almaktadır. Bu maddeden kurum bütçelerinin performans göstergelerine dayalı olarak hazırlanacağı anlaşılmaktadır.

Öte yandan anılan Kanuna göre kamu kurumlarının performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanması amacıyla yıllık performans hedeflerinin ve faaliyet ve proje bazında kaynak tahsislerinin yer aldığı performans göstergeleri hazırlamaları gerekmektedir. Performans göstergelerinin temel olarak amaç ve hedefler ile faaliyet ve projelerin ölçülmesinde ve izlenmesinde kullanıldığı göz önünde bulundurulduğunda, bu göstergelerin performans programlarında bulunması gerekir (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı; 2008: 7).

Durum mahalli idareler teşkilatı olan belediyeler açısından değerlendirildiğinde; 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38 inci maddesinde, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak belediye başkanının görevleri arasında sayılmıştır. Öte yandan anılan Kanun'un 18 inci maddesinde, stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Buradan belediye teşkilatlarının da diğer mahalli idareler gibi bütçelerini stratejik plana ve performans ölçütlerine göre hazırlayacakları anlaşılmaktadır. Anılan Kanunun performans yönetiminin bir unsuru olan "Denetimin amacı" başlıklı 54'üncü maddesinde, belediyelerin denetiminin amacı; 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 maddede hizmetlerin performans ölçütlerine göre değerlendirilmesi, denetimin amaçlarından biri olarak sayılmıştır.

Kamu kuruluşları, performans yönetimi anlayışı içerisinde kamu yararını gerçekleştirmek için stratejik plana ve performans programına uygun olarak bir takım hedefler koyabilirler ancak bu hedeflere ulaşırken bir takım engellemeler ya da risklerle de karşılaşabileceklerdir.

## **5. MAHALLİ İDARELERDE PERFORMANS YÖNETİMİNE İLİŞKİN RİSKLER**

Risk, amaçların başarımını etkileyen unsurlar olarak tanımlanabilir. Başka bir ifade ile risk, özellikle planlanmayan hadise ve durumların ortaya çıkması nedeniyle, kamu hizmetlerinin zamanında sunulmaması veya kamu hizmet taleplerinde ortaya çıkan ani değişimlere cevap verilememesi ya da düşük kalitede ve maliyet etkinliği olmayan hizmetlerin üretilmesi şeklinde ortaya çıkabilir. Risk, ayrıca ortaya çıkan fırsatları daha iyi ve maliyet etkin kamu hizmetlerine dönüştürememekten de kaynaklanabilir. Örneğin; bilgisayar teknolojisindeki değişimleri daha hızlı takip eden bir kamu idaresi, vatandaşların bazı bilgilere daha kolay erişimini sağlar. Bu şekilde, bilgisayar teknolojisindeki değişim, kamu idaresi tarafından hizmet üretimi açısından avantaja dönüştürülmüş olur (National Audit Office, 2000).

Risk hakkındaki bu kısa açıklamadan sonra, mahalli idarelerin amaçlarının başarımını etkileyen, hem iç hem de dış kaynaklı riskleri şu şekilde sınıflandırarak inceleyebiliriz:

### **5.1. Kurum İçi Riskler**

Performans yönetiminin mahalli idarelerde uygulamaya geçirilmesinin önünde çok sayıda riskler bulunmakla birlikte, bunların önemli bir bölümü içsel faktörlerden kaynaklanmakta olup, iyi bir yöneticinin önemli ölçüde üstesinden gelebileceği risklerdir. Bu risklerin başlıcalarını şu şekilde sıralayabiliriz (Çarkçı, 2007):

#### **5.1.1. Faaliyet Yürütenlerin Yetersizliği**

Performans yönetiminde her bir faaliyete, faaliyet yönetiminde tecrübeli, etkin ve konusunda uzman bir şahsın liderlik yapması gerekir. Her ne kadar faaliyet için kaynak ve ortam bulunsa da, yetersiz bir kişinin faaliyet yöneticisi olması, faaliyetin etkinliğini azaltacaktır. Faaliyeti uygulamak için

atanacak yöneticinin belirlenmesinde liyakat ön planda tutulmalı ve herhangi bir siyasi vb. amaçlarla kayırmacılığa yönelen tercihlerden kaçınılmalıdır.

### **5.1.2. Faaliyetin Yeterince Sahiplenilmemesi (Sinerji Yaratılamaması)**

Performans yönetiminin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için, ilgili mahalli idare yöneticisinin faaliyeti sahiplenmesi ve çalışanların bu faaliyeti benimsemelerini sağlaması gerekir. Eğer yönetici konumundaki kişiler faaliyeti sahiplenmiyorsa, faaliyet başarısız olmaya mahkumdur. Faaliyet yönetiminde katılımcı bir yaklaşımın benimsenmesi de, başarının çok önemli bir unsurudur. Çalışanlar yaptıkları işi benimser ve sahiplenirse, işi daha hevesli bir şekilde yerine getirecektir. Bu da işin maliyet-etkin bir şekilde ve en yüksek kalitede gerçekleştirilmesini önemli ölçüde güvence altına alacaktır.

Özel sektörde oldukça önem kazanan takım çalışması, ürettiği sinerji ile diğer iş görme usullerine göre daha fazla tercih edilmekte iken, kamusal alanda pek fazla uygulaması olan bir usul değildir. Bugün işletme yönetiminin güncel konularından biri olan bu yönetim tarzı kamu kurumları için de önemli bir ihtiyaçtır. Ekip çalışması, diğer yararlarının yanında, yapılan işlerin kurumsal bir kimlik kazanmasına ve işi ve dolayısıyla kurumu sahiplenme duygusunun artmasına katkıda bulunacaktır.

### **5.1.3. Yasal Düzenlemeler ve Resmi Prosedürler**

Kurumun faaliyet çerçevesini belirleyen yasal düzenlemeler ve bunların kaynaklık ettiği yönetsel düzenlemeler, kurum içi prosedürler vb. faktörler de faaliyet yönetimini etkiler. Örneğin özel bir şirkette muhasebeden ödeme çıkarabilmek birkaç dakikalık bir işlem iken, bir belediyede bu işlem birkaç günü alabilmektedir.

Mahalli idareler özerkliği sebebiyle diğer kamu kurumlarına göre daha esnek kararlar alıp uygulayabilir. Ancak yine de gerek resmi prosedürlerden gerekse üst makamlarının onayı gereken durumlardan dolayı mahalli idareler özel sektör kadar esnek ve hızlı olamamaktadır. Resmi yazışmalar, onay süreçleri, kurumlar arası koordinasyon yetersizliği gibi durumlar da bazen işlerin süratli yürütülmesini engellemektedir.

### **5.1.4. Yetişmiş Uzman Eleman Eksikliği**

Belediyelerin genel problemlerinden birisi de, konusunda yetişmiş ve uzmanlaşmış personelin bulunamayışı, bulunsa da özel sektörün cazibesi

münasebetiyle bu personelin elde tutulamayıdır. Personel politikasındaki en büyük eksikliklerden biri, personelin yetiştirilmesi için gereken planlamanın çoğu zaman yapılamaması, kariyer planlamasının da çoğu zaman mümkün olmamasıdır.

Faaliyet yönetimi bir ekip çalışmasıdır. Bazen bir faaliyeti gerçekleştirmek için başka birimlerden çalışanlar bir araya gelebilir. Bu durum yararlı olabildiği gibi bazı sorunları da beraberinde getirebilir. Örneğin, faaliyette görev alan bir kişi kendi biriminde çok faydalı bir konumda olabilir. Bu kişinin kendi biriminden başka bir birime kaydırılması, kendi birimindeki işlerin aksamasına ve dengenin bozulmasına neden olabilir. Bu bağlamda kurum içi ekip çalışmasına önem verilmelidir.

### **5.1.5. İş Süresinin Uzaması**

Bazı işler zaman bakımından bir belediye başkanının icraat dönemini aşabilmektedir. Belediye başkanının görev süresi bittiğinde, yeni seçilen başkanın işin devamı konusundaki kararı önemlidir. Bazen yeni seçilen başkanlar bir önceki dönemden kalan hatalı işi devam ettirerek kuruma zarar vermekte, bazen de yarım kalan gerekli işi tamamlamamakla kamuya zarar verebilmektedirler.

Bazen yürütülen faaliyetler, siyasal ve rantsal amaçlarla gündeme getirilebilmektedir. Siyasal amaçlar, göz boyama, iş yapıyor gözükme, takdir toplama gibi altı boş klişeler ön plana çıkarılabilir. İşin projesi aslında rantabl olmayabilir; sosyal, ekonomik ve kültürel analizleri iyi yapılmamış olabilir. Nadir de olsa belki işin projesi genel yarara değil de, sınırlı sayıdaki kişinin ya da dar bir kesimin yararına hazırlanmış ve uygulanmış olabilmektedir. Bu projeyi devam ettirmek zaten rasyonel bir davranış değildir. Diğer taraftan her açıdan doğru, genelin yararını gözeten, tamamlandığında toplumsal yararı büyük olacak işlerin kararlı bir şekilde devam ettirilmesinde de sorunlar yaşanabilmektedir. Bu kararlılığın gösterilmemesi, aslında o iş için harcanan her türlü kaynağın çöpe atılması anlamına gelecektir. Bu da toplumun kaynaklarının göz göre göre heba edilmesi demektir. Oysa belediyeler zaten kıt kaynaklarla hizmet sunmaya çalışan kurumlar olup, sahip oldukları kaynakları israf etmemeleri, hem yasal, hem de akli ve vicdani sorumluluklarıdır.

## **5.2. Kurum Dışı Riskler**

Mahalli idarelerin kendi iç yapılarından kaynaklanan sorunların yanı sıra, performans yönetimini gerçekleştirmede karşı karşıya buldukları

birtakım önemli dışsal riskler de bulunmaktadır. Bunları kısaca şu başlıklar altında inceleyebiliriz:

### **5.2.1. Yargısal Riskler**

Performans yönetimi uygulamalarının yerleştirilmesi ve başarılı bir şekilde sürdürülmesine yönelik risklerden birisi, özellikle mahalli idarelerin çokça muhatap olmak durumunda kaldıkları yargı sürecinin işletilmesinden kaynaklanan hususlardır. Yargısal risklerden biri, ilgili faaliyetin yargı kararıyla durdurulmasıdır. Örneğin; bir belediye şehir içi trafik hizmetlerini düzenlemek ve etkin bir trafik yönetimi gerçekleştirmek için köprülü kavşak yapımı işini stratejik planları içerisine dahil etmiş ve belediye meclisi de bu yönde karar almıştır. Ancak köprülü kavşak inşaatı başladıktan sonra bundan menfaati etkilenenlerin, idare mahkemesine yürütmenin durdurulması, işlemin iptali veya kaldırılması amacıyla dava açması ve bu yönde yargısal bir kararın alınması durumunda bir risk ortaya çıkacak ve iş gerçekleştirilemeyecektir. Burada, öncelikle, kamu performans yönetiminin amaçlarından birisinin toplumun refah seviyesini yükseltmek olduğu göz önüne alındığında, anılan yargı kararıyla toplumun refah seviyesi olumsuz bir şekilde etkilenmiş olacaktır. Ayrıca söz konusu belediye de belirlemiş olduğu stratejik hedeflere ulaşamayacak, yani performans yönetiminin ana unsuru olan stratejik hedefler gecikmeyle gerçekleşecek veya gerçekleşmeyecektir. Hal böyle iken; belediyenin sorumlu karar vericilerinin yerinde bir karar verip vermedikleri, yani bir yerindelik olup olmadığı sorusu ortaya çıkmaktadır. Yargının yerindelik üzerine karar verebileceği doktrinde tartışmalı olmakla birlikte, böyle durumlarda etkili bir iç kontrol mekanizmasının yararlı olacağı açıktır. Kontrol ile, faaliyetlerin stratejik hedeflere yaklaşılmasına ne kadar hizmet ettiği araştırılacağından, kurumun böyle bir işteki etkinliği bir takım özelliklere göre analiz edilecek ve sorumluların başarı düzeyi belirlenecektir.

### **5.2.2. Kurumlar Arası Koordinasyonsuzluk ve Siyasi Nedenler**

Kurumlar arasındaki koordinasyonsuzluk ve siyasi çekişmeler de mahalli idarelerin faaliyet performanslarını etkileyebilmektedir. Örneğin; bir büyükşehir belediyesi ile bu belediye sınırları içinde bulunan ilçe belediyesi arasında trafik hizmetlerinin daha iyi gerçekleştirilmesi hususunda sorunlar çıkabilir. Büyükşehir belediyesinin, trafiği rahatlatmak hususunda önemli gördüğü bir işi, merkez ilçe belediyesi etkisiz ve gereksiz görebilir. Bu görüş ayrılığının sebebi tamamen teknik açıdan farklı değerlendirmeler olabileceği

gibi, siyasi açıdan farklı bakış açısına sahip olunması da olabilecektir. Her ne nedenle olursa olsun, toplumsal refahı olumsuz etkileyecek bir husus ortaya çıkmaktadır.

### **5.2.3. Sivil Toplum Kuruluşları**

Risklerden bir diğeri de, mahalli idarelerin kararını alıp uygulamaya koyacağı iş veya işlemlerin değişik sivil toplum örgütleri tarafından engellenmesidir. Eleştirmek ve denetlemek, sivil toplumun ana görevlerinden birisidir. Bu açıdan, sivil toplum kuruluşları kamu yöneticilerinin gereksiz ve başına buyruk gördükleri iş ve işlemlerini, dava açma yoluyla veya basın bildirisi yahut da eylem şeklinde harekete geçerek etkilemektedir. Örneğin; bir belediyenin şehir içi nüfus yoğunluğunu azaltmak ve yaşam koşullarını iyileştirmek niyetiyle ormanlık alanları imara açması durumunda, ormanlık alanların zarar göreceğini ve kentin silüetinin bozulacağını düşünen sivil toplum kuruluşları bu durumu protesto edebilir. Bu durum da, belediye için iş gerçekleştirimi açısından bir risk oluşturur.

### **5.2.4. Ekonomik Nedenler**

Ekonomideki konjonktürel dalgalanmalar da faaliyet yönetimini etkileyebilir. Enflasyondaki artmalar, borçlanma durumundaki artış, gelirlerdeki azalma vb. etmenler faaliyet yönetiminin maliyetini ve kaynağını etkileyebilir. Yani daha az maliyetle yapılması veya yaptırılması planlanan bir faaliyet enflasyondaki artış dolayısıyla öngörülen maliyetin üzerinde gerçekleşebilir. Performans yönetiminin kamu kaynak kullanımındaki artış nedeniyle bir gereklilik olduğu göz önüne alındığında, enflasyondaki artış veya gelirlerdeki azalmalar gibi faktörler, önceden belirlenmiş stratejik hedefler ve bu hedeflere ulaşmak amacıyla tahsis edilmiş kaynaklar arasındaki dengenin bozulmasına neden olacaktır.

### **5.2.5. Yasal Nedenler**

Kanuni düzenlemeler de önemli bir etmendir. Yasaların belirlediği çerçeve içerisinde hareket etmek de faaliyet yönetiminin performansını etkileyen bir husustur. Kamu kesimi, özel kesim gibi rahat hareket edip kararlar alamamakla birlikte, aldığı kararlarda belli usul ve kurallara uymak zorundadır. Örneğin faaliyet uygulaması sırasında kanunla mahalli idarelerin gelirlerini azaltıcı bir düzenleme yapılırsa, ilgili mahalli idare birimi kaynaklarının azalması dolayısıyla önceden stratejik plana bağlanmış

faaliyetlerini gerçekleştirme hususunda sıkıntıya girebilir. Oysa kendi kaynaklarını mümkün olduğunca kendisi belirleyebilse idi, böyle bir sıkıntı olmayabilirdi.

### **5.2.6. Olağanüstü Durumlar**

Bazen bir mahalli idare teşkilatının işini gerçekleştirmesini olağanüstü bir durum engelleyebilir. Örneğin köprü inşaatı yapan bir belediyenin yapmış olduğu bu yatırım bir sel felaketi veya deprem gibi önceden öngörülemeyen olağanüstü bir olay neticesinde yıkılabilir, hasara uğrayabilir. Yine risk oluşturan bu durum ilgili belediyenin performansını etkileyecektir.

Mahalli idareler yukarıda bir bölümü açıklanmaya çalışılan ve şüphesiz sayıları çok daha fazla olan sorunlarla yoğun bir şekilde karşılaşmaktadırlar. Yukarıda sayılan iç ve dış kaynaklı nedenler, mahalli idarelerin stratejik amaç ve hedefleri doğrultusunda geleceğe yönelik vizyonlarını gerçekleştirmesine engel teşkil ederek, belirlenen hedeflerle gerçekleşen hedefler arasındaki makasın açılmasına neden olmakta ve performans yönetiminden beklenen sonucun alınmasını güçleştirmektedir. Performans sonuçlarına ilişkin hedefleri sürekli ölçmekle yükümlü mahalli idare yönetimi, performansını arttırmak amacıyla koymuş olduğu performans ölçütlerini, yine anılan bu riskler dolayısıyla, etkili bir şekilde kullanamayacak ve hizmet verimliliği ile bütçe arasındaki dengeyi kuramayacaktır. Başka bir deyişle, bu riskler nedeniyle, ilgili mahalli idare teşkilatının gerçekleştirmek istediği hizmet kesintiye uğrayacağından, performans göstergeleri olumlu bir sonuç ortaya koyamayacak, bu yüzden kapasiteyi arttırmak ve performansını sürekli geliştirmek zorlu bir süreç olarak karşımıza çıkacaktır.

## **6. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ**

Mahalli idareler, iş ve hizmetlerini gerçekleştirirken, yukarıda bahsedildiği üzere, bir takım risklerle karşılaşmaktadır. Yani bireysel veya ortaklaşa (kurumsal) bir varlığın olduğu her durumda, ister eylem ister eylemsizlik halinde olsun, mutlaka riskler vardır. Kurumsal anlamda bakıldığında, tüm kurumlar amaçlarını gerçekleştirme yolunda her an risklerle karşı karşıyadır. Kurumların amaçlarını en iyi şekilde gerçekleştirebilmesi, kurumun karşı karşıya olduğu riskleri bilmesi ve onları en iyi şekilde karşılıklar üretebilmesine bağlıdır. Risklerin tanımlanması ve kontrolü için gerekli stratejilerin geliştirilmesinden ve uygulanmasından yönetim sorumludur (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 2008: 4-5).

Mahalli idarelerin karşı karşıya olduğu riskler genel itibariyle uygulamaya yönelik risklerdir. Mahalli idarelerin stratejik amaç ve hedeflerini gerçekleştirmeleri hususunda ortaya çıkan bu risklerde en önemli kaynağı şüphesiz klasik yönetim anlayışından, modern yönetim anlayışı olan performans yönetimi anlayışına geçiş süreci oluşturmaktadır. Uygulamaya bakıldığında, mahalli idarelerin, kararlarını alırken klasik anlayışla, bu kararları uygularken ise modern anlayışla hareket etmeye çalıştığı görülmektedir.

Performans yönetiminin ve konumuzla ilgili olarak risk yönetim anlayışının mahalli idarelerde tam olarak benimsenememiş olması da bu sorunların kaynağını oluşturur. Aslında bu konunun 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ikincil mevzuatı ile yasal altyapısı hazırlanmış olmasına rağmen, uygulamada mahalli idarelerin bu mevzuatı tam olarak sindirmesi, kurumların bütün aşamalarını bu yasal düzenlemelere tam olarak adapte etmesi biraz zaman alacaktır. Bu açıdan, performans yönetiminin süreçlerinden ölçme ve değerlendirme yani kontrol aşamasına önemli misyonlar düşmektedir. İdareler maruz kaldıkları bu riskleri risk yönetimi kapsamında üstlenerek, kaçınarak, transfer ederek veya kontrol ederek yönetebilir. Risk ve belirsizliklerin olumsuz etkilerinin azaltılmasında, kurum bünyesinde oluşturulacak iç kontrol süreçleri en etkili çözümdür. Performans yönetimi uygulaması sırasında risk oluşturan, gerek içten gerek dıştan kaynaklanan sorunların etkili bir şekilde tespit edilip geri bildirimler vasıtasıyla bu sorunların üzerine gidilerek çözülmeye çalışılması veya bir daha böyle bu tür sorunların çıkmaması için gerekli önlemlerin alınması, performans yönetiminin geçiş sürecindeki güçlüklerin azaltılmasına katkı sağlayacaktır.

## **KAYNAKÇA**

- Akal, Zühal (1998), “İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi, Çok Yönlü Performans Göstergeleri”, Ankara.
- Bilgin, Kamil Ufuk (2004), Kamu Performans Yön. Memur Hak Ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi, Ankara.
- Bilgin, Kamil Ufuk (2007), Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık – Performans Yönetimi, Sayıştay Dergisi, Sayı: 65 (Nisan-Haziran)
- Civil Service Bureau (1999), “Performance Management Guide” [www.csb.gov.hk](http://www.csb.gov.hk)
- Çarkçı, Arif (2007), “İki Açıdan Belediyelerde Proje Yönetimi” <http://www.benimblog.com/akifcarkci>
- Helvacı, M. Akif (2002), “Performans Yönetim Sürecinde Performans Değerlendirmenin Önemi”, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Dergisi, Yıl: 2002, Cilt: 35, Sayı:1-2
- National Audit Office (2000), “Supporting Innovation: Managing Risk in Government Department” [www.nao.gov.uk](http://www.nao.gov.uk).
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (2008), “İç Denetim Uygulamalarında Denetlenecek İç Kontrol Yönetimi, Risk Yönetimi, Performans Yönetimi ve Yönetişim Sistemleri”, [https://www.sanayi.gov.tr/download/ic\\_denetim/ic\\_denetimin\\_denetleyecegi\\_kontrol.pdf](https://www.sanayi.gov.tr/download/ic_denetim/ic_denetimin_denetleyecegi_kontrol.pdf), E. Tarihi: 12.05.2008
- Songur, H. Mehmet (1995), Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.
- Şentürk, Hulusi (2008), “Belediyeler İçin Performans Yönetim Rehberi” Belediye Yönetim Dizisi: 8-9, <http://www.kentarastirma.com/rehber/k13.doc>, E. Tarihi: 28.06.2008