

DEVLETTE PERFORMANS DENETİMİ  
1996-2010 Sayıştay Deneyimi

Dr. Şeyma EŞKİ ÇAYLAK

Bu kitabın yayın hakkı SİYASAL KİTABEVİ'ne aittir. Yayınevinin ve yayıncısının yazılı izni alınmaksızın kısmen veya tamamen alıntı yapılamaz, hiçbir şekilde kopyalanamaz, çoğaltılamaz ve yayınlanamaz.

## **Devlette Performans Denetimi 1996-2010 Sayıştay Deneyimi**

**Yazar: Şeyma Eşki Çaylak**

**Editör:** Ertan Akkaş

**Kapak ve Sayfa Düzeni:** Buse Dilara Dirim

©Siyasal Kitabevi Tüm Hakları Saklıdır.

2023 Ağustos, Ankara

**ISBN No:** 978-625-7424-93-6

**Siyasal Kitabevi-Ünal Sevindik**

Yayıncı Sertifika No: 14016

Şehit Adem Yavuz Sok. Hitit Apt. 14/1

Kızılay-Ankara

Tel: 0(312) 419 97 81 pbx

Faks: 0(312) 419 16 11

**Baskı:**

Repro Bir Matbaacılık Kağ. Rekl. Tasarım Tic. Ltd. Şti.

Sertifika No: 47381

İvedik OSB Matbaacılar Sitesi 1514. Cad.

No: 23-25 Yenimahalle/ANKARA

**Dağıtım:**

Siyasal Kitabevi

Şehit Adem Yavuz Sok. Hitit Apt. 14/1

Kızılay/Ankara

Tel: 0(312) 419 97 81 pbx

Faks: 0(312) 419 16 11

**e-posta:** [info@siyasalkitap.com](mailto:info@siyasalkitap.com)

<http://www.siyasalkitap.com>

DEVLETTE PERFORMANS DENETİMİ  
1996-2010 Sayıştay Deneyimi

*Çok Kıymetli*

*Annem Sebiha ve Babam Ömer Osman Eşki'ye....*

# İÇİNDEKİLER

|   |            |
|---|------------|
| <b>KISALTMALAR</b> .....  | <b>9</b>   |
| <b>TABLOLAR</b> .....   | <b>11</b>  |
| <b>GİRİŞ</b> .....  | <b>13</b>  |
| <b>BİRİNCİ BÖLÜM</b>  |            |
| <b>KAVRAMSAL VE TARİHSEL GELİŞİM</b> .....  | <b>23</b>  |
| <b>1. PERFORMANS NEDİR?</b> .....   | <b>24</b>  |
| <b>2. PERFORMANS DENETİMİ NEDİR?</b> .....  | <b>36</b>  |
| 2.1. Performans Denetimine İlişkin Adlandırma Çeşitliliği .....                     | 39         |
| 2.2. İlkeleri: Verimlilik, Etkililik, Tutumluluk .....                              | 44         |
| 2.3. Performans Denetimi 3E'nin Denetimi midir? .....                               | 49         |
| 2.4. Bireysel ve Kurumsal Performans: Değerlendirme mi? Denetim mi? ...             | 53         |
| <b>3. TARİHSEL OLARAK DEVLETTE PERFORMANS DENETİMİ</b> .....                        | <b>58</b>  |
| 3.1. Doğuşu .....   | 59         |
| 3.2. Gelişimi ve Kurumsallaşması .....  | 65         |
| <b>DEĞERLENDİRME</b> .....  | <b>75</b>  |
| <b>İKİNCİ BÖLÜM</b>   |            |
| <b>PERFORMANS DENETİMİ UYGULAMASI: 1996-2010</b> .....                              | <b>79</b>  |
| <b>1. DEVLET PERFORMANS DENETİMİNİN TÜRKİYE GÜNDEMİNE GİRMESİ ve DÖNÜŞÜMÜ</b> ..... | <b>82</b>  |
| 1.1. 2010 Öncesi Dönem .....  | 83         |
| 1.2. 2010 Sonrası Dönem .....   | 91         |
| <b>2. UYGULAMANIN İNCELENMESİ</b> .....   | <b>99</b>  |
| 2.1. İnceleme Araçları ve Yöntemi .....   | 100        |
| 2.2. Raporların Yapısı .....  | 104        |
| 2.3. Raporlarda Performans Denetimi Süreci .....                                    | 107        |
| 2.4. Raporların Karşılaştırmalı İncelenmesi .....                                   | 112        |
| <b>DEĞERLENDİRME</b> .....  | <b>130</b> |
| <b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM</b>   |            |
| <b>PERFORMANS DENETİMİNİN SONA ERME SÜRECİ: 2003-2010</b> .....                     | <b>135</b> |
| <b>1. PERFORMANS DENETİMİNDE KIRILMA NEDİR?</b> .....                               | <b>136</b> |
| 1.1. Performans Denetimindeki Kırılma Bir Yeniden Yapılanma mıdır? .....            | 138        |
| 1.2. Performans Denetiminde Ne Değişti? .....                                       | 143        |
| <b>2. PERFORMANS DENETİMİNİN SONLANDIRILMASI NASIL GERÇEKLEŞTİ? ....</b>            | <b>150</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>3. PERFORMANS DENETİMİNİN SONLANDIRILMA NEDENLERİ ve</b>  |            |
| <b>TEMEL TARTIŞMA KONULARI.....</b>  | <b>156</b> |
| 3.1. 5018 Sayılı Kanun'a Uyum: Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş .   | 157        |
| 3.1.1. Bütçe - Performans Ölçümü - Performans Denetimi İlişkisi.....   | 157        |
| 3.1.2. Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş .....   | 161        |
| 3.2. Avrupa Birliği Sürecine Uyum: İç Kontrol Sisteminin Oluşturulması ...   | 170        |
| 3.3. 2010 Anayasa Değişikliğine Uyum: 125. Madde Kapsamında Performans Denetimi -Yerindelik Denetimi İlişkisi..... | 173        |
| <b>DEĞERLENDİRME.....</b>  | <b>187</b> |
| <b>SONUÇ.....</b>  | <b>189</b> |
| <b>KAYNAKÇA.....</b>   | <b>195</b> |
| <b>DİZİN.....</b>  | <b>209</b> |
| <b>EKLER.....</b>  | <b>211</b> |

# KISALTMALAR

---

|              |   |
|--------------|---|
| 3E           | : Efficiency, Effectiveness, Economy                              |
| AB           | : Avrupa Birliği  |
| ABD          | : Amerika Birleşik Devletleri                                     |
| AKP          | : Adalet ve Kalkınma Partisi                                      |
| ASOSAI       | : Asian Organization of Supreme Audit Institutions                |
| DB           | : Dünya Bankası   |
| DSİ          | : Devlet Su İşleri  |
| D.S.         | : Denetim Standardı   |
| ECA          | : The European Court of Auditors/Avrupa Birliği Sayıştay-<br>ları |
| FMA          | : Fayda Maliyet Analizi   |
| GAO          | : U.S. Government Accountability Office-ABD Sayıştay              |
| HE           | : Hastane Enfeksiyonları  |
| IIA          | : The Institute of Internal Auditors- İç Denetçiler Enstitüsü     |
| IMF          | : International Monetary Fund- Uluslararası Para Fonu             |
| INCOSAI      | : Implementation Guidelines For Performance Auditing              |
| INTOSAI      | : International Organization of Supreme Audit Institutions        |
| INTOSAI PDUR | : INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberi                    |
| KHK          | : Kanun Hükmünde Kararname  |
| KİT          | : Kamu İktisadi Teşebbüsleri                                      |
| KMYKK        | : Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu                            |
| KPA          | : Kamu Politikası Analizi   |
| NAO          | : National Audit Office- İngiltere Sayıştay                       |
| OECD         | : Organisation for Economic Co-operation and Develop-<br>ment     |
| TBMM         | : Türkiye Büyük Millet Meclisi                                    |
| TÜSİAD       | : Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneđi                       |
| VET          | : Verimlilik, Etkililik, Tutumluluk                               |
| VFM          | : Value For Money Auditing  |
| YDK          | : Yüksek Denetleme Kurulu   |
| YKİ          | : Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı                                |

# TABLÖLAR

---

|  |     |
|--|-----|
| <b>Tablo 1.</b> Performans Tanımları ve Kullanıldığı Çalışma Alanları .....  | 26  |
| <b>Tablo 2.</b> Performans Unsurları, Değerlendirme Düzeyi, Ölçme Yöntemi .....  | 27  |
| <b>Tablo 3.</b> Performans Yönetimi ve Performans Değerlendirmesi Arasındaki Farklar ...   | 30  |
| <b>Tablo 4.</b> Performans Ölçümü ve Performans Denetimi Arasındaki Farklar.....   | 34  |
| <b>Tablo 5.</b> Sayıştay Performans Denetimi Belgelerinde 3E'nin Karşılığı ve Anlamı .....   | 46  |
| <b>Tablo 6.</b> Ekonomik Denetim ile Performans Denetiminin Karşılaştırılması.....   | 52  |
| <b>Tablo 7.</b> Sayıştay Performans Denetimi ve İç Denetçilerin 3E Değerlendirmeleri<br>Arasındaki Farklar .....   | 98  |
| <b>Tablo 8.</b> 1996-2010 Dönemi Performans Denetimi Raporları ve Temel Bilgileri .....  | 101 |
| <b>Tablo 9.</b> Benzer Konulardaki Türkiye ve İngiltere Performans Denetimi Raporları...   | 103 |
| <b>Tablo 10.</b> Örneklemeye Dahil Edilen Raporlar ve Yapısal Özellikleri.....   | 105 |
| <b>Tablo 11.</b> Performans Denetimi Sürecinin Aşamaları.....  | 108 |
| <b>Tablo 12.</b> Performans Denetimi Sürecinin Raporlardaki Karşılığı.....   | 111 |
| <b>Tablo 13.</b> “İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor” ve “Flood Risk Management in<br>England” adlı Raporların Karşılaştırılması.....   | 113 |
| <b>Tablo 14.</b> “E-Dönüşüm Türkiye” ve “Digital Transformation in the NHS” adlı<br>Raporların Karşılaştırılması .....   | 118 |
| <b>Tablo 15.</b> “Hastane Enfeksiyonları ile Mücadele” ve “The governments<br>preparedness for the COVID-19 pandemic lessons for government on risk<br>management” adlı Raporların Karşılaştırılması ..... | 122 |
| <b>Tablo 16.</b> Raporlarda 3E'nin Kullanım Sıklığı .....  | 128 |
| <b>Tablo 17.</b> 2010 Öncesi ve Sonrası Performans Denetimi Ayrımı .....   | 143 |
| <b>Tablo 18.</b> 2010 Öncesi ve Sonrası Performans Denetimi Ayrımı .....   | 144 |
| <b>Tablo 19.</b> Kırılma Tipolojileri .....  | 150 |



# GİRİŞ

---

Denetim amacına, uygulama alanlarına, kapsamına, konusuna ve yaklaşımlarına göre çeşitli şekillerde sınıflandırılır. Bu sınıflandırma genel olarak kurumsal yapı bakımından yüksek denetim, dış denetim ve iç denetim şeklinde; denetimin niteliği bakımından ise düzenlilik denetimi (mali denetim ve uygunluk denetiminden oluşur) ve performans denetimi şeklinde yapılır. Bu çalışma, denetimin kurumsal yapısı bakımından Yüksek Denetime (Sayıştay denetimi), niteliği bakımından ise performans denetimine, kısaca Sayıştay performans denetimine odaklıdır.

Sayıştay, niteliği bakımından iki tür denetim faaliyetini yerini getirir: Düzenlilik denetimi ve performans denetimi. Sayıştay denetimleri kapsamında - düzenlilik denetimine göre- performans denetiminin ayırıcı özelliği denetim amacı, inceleme alanı, zaman (denetim sıklığı), denetim kriterlerinin kaynağı, denetçi niteliği, denetim rehberlerinin niteliği ve kamu yönetimine katkı gibi temel noktalarda görülür. Düzenlilik denetimi, denetim amacı kurum mali tablolarının doğruluğu, güvenilirliği ve işlemlerin mevzuata uygunluğunu raporlamak; inceleme alanı kurum mali tabloları, muhasebe ve denetlenen yıl gelir-gider işlemleri olan; zaman bakımından yıllık-periyodik olan; denetim kriterleri, mevzuat hükümleri ve muhasebe ilkelerinden oluşan; denetçi niteliği, muhasebe ve mevzuat konusunda yetkinlik olan; denetim rehberlerinin oldukça standart ve önemli olduğu; kamu yönetimine katkısının, kurum mali tabloları hakkında görüş vermek, mevzuata, muhasebe ilke ve kurallarına aykırılıkları raporlamak, hatalı gelir-gider-mal işlemlerine ilişkin düzeltme yapılmasını sağlamak olan bir denetim biçimidir. Performans denetimi ise, denetim amacı kamu faaliyetlerinin daha iyi yönetilmesine ve performans hesap verme sorumluluğunun güçlenmesine katkı sağlamak; inceleme alanı kamu faaliyetleri (bir kurumu, birkaç kurumu ya da tüm kurumları ilgilendiren) olan; zaman bakımından yıllık ve periyodik olmayan; denetim kriterleri her denetim konusu için farklı ve kurumların performans göstergelerinden bağımsız olarak denetim ekibince belirlenen; denetçi niteliği toplum bilimi, istatistik, hukuk bilimi gibi bilimler ve denetim konusunun gereğine göre değişik disiplinlerden uzmanlık gerektiren; denetim rehberlerinin niteliği bakımından, performans denetimlerinin daha çok yaratıcılığa olanak tanıması ve sofistike niteliği nedeniyle genel çizgileri, ilkeleri açıklasa da özellikle deneyimsiz denetçi için yol gösterici bir nitelik taşımayan; kamu yönetimine katkı

sı, kamu faaliyetlerinin daha iyi yönetilmesine destek sağlamak olan bir denetim biçimidir.<sup>1</sup> Belirtilen bu özellikler, çalışmada odaklanılan performans denetimi uygulamasının kapsamıdır.

Performans kavramı özellikle performans yönetimi olarak personel sistemine özgülenmiş bir kavramdır. Oysa performans, denetim alanının da önemli kavramlarından biridir. Bu açıdan çalışmada kullanılan performans kavramı, ne personel sistemine özgülenen bireysel performansa ne de iç kontrol sistemine özgülenen kurumsal performansa karşılık gelmektedir. Performans kavramının karşılığı, Sayıştay denetim alanına özgü kamu kaynaklarının verimli, etkili ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığının incelenmesine dayanan ve yasal yetki çerçevesinde kamu faaliyetlerinin tümünün performansına odaklı olan devlette performans denetimidir.

Türkiye’de performans denetimi konusu, 1996 yılından bu yana bir çalışma alanı olarak alanyazındaki güncelliğini farklı dinamiklerle korumaktadır. Bu dinamiklerden ilki, performans denetiminin 1996 yılında Sayıştay’ın faaliyet alanına mali denetimin yanında yeni bir denetim yöntemini oluşturma çabası ile fiilen girmesidir. Sayıştay’ın bu çabasının alanyazına yansımaları, performans denetiminin ne olduğunu ortaya koyma yönünde, yapısı ve işleyişinin incelenmesi çerçevesinde 2010 yılına kadar devam etmiştir. Performans denetimi konusunu alanyazında güncel tutan diğer bir dinamik ise kamu mali yönetimi reformları ile performans ölçüm sisteminin oluşturulması çalışmaları kapsamında performans değerlendirmesi ve raporlamasının (faaliyet raporları), kamu yönetiminin ve Maliye Bakanlığı’nun gündemine girmesidir. Bu dinamik aynı zamanda performans denetimi sisteminin sonlandırılması sürecinin de aktörü olmuştur.

Kamu mali yönetimi reformları kapsamında, performans denetimi adı altında, kamu kurumlarının performans ölçüm sistemlerinin çıktıları olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının uygunluğuna odaklanan yeni bir denetim faaliyetinin gündeme gelmesi ile Sayıştay performans denetiminde 2003 yılı itibarıyla kırılmaya giden süreç başlamıştır. Bu süreç, 2010 tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun kabulü ile tamamlanmış ve performans denetimi uygulaması sona ermiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nda farklı bir şekilde tanımlanan performans denetiminin, içeriğine ve uygulama boyutuna ilişkin gerçekleştirilen değişikliklerin etkileri ile birlikte alanyazına yansımaları, performans denetiminin sorgulanmaya başlanması, uygulama boyutuna ilişkin eleştirilerin giderek artması ve genel olarak bilgi karmaşası yönünde olmuştur. Performans denetimi konusunu alanyazında güncel tutan

---

<sup>1</sup> Tolga Demirbaş, “Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması”, *Sayıştay Araştırma İnceleme Çeviri Dizisi Yayınları:17*, Ankara, 2001, s. 67.

dinamikler (mevzuat düzenlemeleri ve değişiklikleri), konunun nasıl ele alındığı noktasında belirleyicidir. Kamu yönetimi, hukuk, maliye ve işletme gibi çeşitli alanlara çalışma konusu olan performans denetimi çalışmaları, 2010 öncesi ve sonrası dönem bakımından farklılık gösterir. 2010 öncesi dönem, Sayıştay performans denetimi uygulamasının başlangıç ve gelişme aşamalarına denk gelmesi nedeniyle bu dönemdeki çalışmalar (örneğin, Kubalı, 1996; Özer, 1997; Demirbaş, 2001; Coşkun ve Karabeyli 2007), sayıca az, görüş ve yaklaşım bakımından benzerdir. Ortak nokta, performans denetiminin verimlilik, etkililik ve tutumluluk (3E) denetimi olduğu, INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberi (INTOSAI PDUR) doğrultusunda Sayıştay tarafından gerçekleştirildiği yönündedir. 2010 sonrası dönemdeki çalışmalar, 1996 tarihli performans denetimi uygulamasının yürürlükten kaldırıldığı, kuram ve uygulama bakımından farklı, ancak aynı adı taşıyan yeni bir faaliyet biçimine denk gelmesi nedeniyle, sayıca artış göstermekle birlikte, gerek 2010 öncesi dönem gerek aynı dönem çalışmalarından görüş ve yaklaşım bakımından farklılık gösterir. Çalışmaların bir kısmında (örneğin; Şener, 2017; Övgün, Sayan ve Zengin, 2018; Akdoğan, 2020) performans denetimi uygulaması, başlangıç olarak 1996 tarihine, 832 sayılı Sayıştay Kanununa, 3E'nin denetimine ve Sayıştay'ın sorumluluğuna dayanır. Ayrıca sayıca az olsa da bu çalışmalarda, performans denetimi dönemsel dinamikleri içerisinde, temel özellikler ve farklılıklar gözetilerek ele alınıp değerlendirilir. Diğer kısım çalışmalarda (örneğin; Yılmaz, 2014; Bilgiç 2020), performans denetimi 2010 yılına, 6085 sayılı Sayıştay Kanun'una, ölçüm ve değerlendirme faaliyetine ve Maliye Bakanlığının sorumluluğuna dayanır ve 2010 öncesine kısmen değinilir. Bu görüş farklılıkları 2010 yılı sonrası, hatalı bilgi üreten ve bilgi karmaşası yüklü üçüncü tür çalışmaların hızla yayılmasına neden olmuştur. Örneğin, performans denetiminin başlangıcını 2010 yılı kabul eden ancak, ortaya çıkış nedenlerini 1996 tarihli uygulamanın nedenleriyle ve tanımıyla tartışan ya da performans denetimi adı altında her iki farklı uygulamanın bilgisini karışık bir şekilde aktaran çalışmalar yaygındır.

Dönemsel, kuramsal ve uygulama bakımından farklı olan faaliyetlerin "performans denetimi" olarak adlandırılması, zamanla *performans denetimi*, *değerlendirmesi ve ölçümü kavramlarının eş anlamlı olarak birbirinin yerine kullanılması*; *performans denetiminin bireysel performans, kurumsal performans ve 3E'nin denetimi şeklinde adlandırılması* gibi hatalı bilgi üretimine ve bilgi karmaşasına neden olmuştur. Bilgi karmaşasının temelinde performans kavramının personel sistemi, yönetim ve denetim alanında kullanılan ortak bir kavram olması, 6085 sayılı Kanun'a dayandırılarak performans denetiminin içeriğinde ve uygulama boyutunda yapılan değişikliklerle, performans denetiminin uluslararası standart ve uygulamalarının tümüyle dışında bir çalışmaya evrilmesine rağmen isim değişikliğinin yapılmamış olması, performans denetiminin ana

kuramı olan ISSAI 3000-3100'ün (Performans Denetimi Uygulama Rehberi) ve standartlarla/rehberlerle uyumlu 1996-2010 Türk Sayıştay'ı performans denetimi uygulaması/raporları gerçeğinin göz ardı edilmesi, ilgili mevzuatta performans denetimiyle ilişkili kavramların kullanımındaki karmaşa ile ifadelerin açık ve net olmaması gibi nedenler bulunur. Bu nedenlerle bağlantılı olarak, farklı dönemlerde farklı uygulamalar olarak Türkiye gündemine giren performans denetimine ilişkin alanyazındaki hakim anlayış, performans denetiminin 5018 sayılı Kanun doğrultusunda 6085 sayılı Kanun ile başlayan bir denetim yöntemi olduğu, 1996-2010 Sayıştay performans denetimi uygulamasının ve bu dönemde meclise sunulan 14 performans denetimi raporunun göz ardı edilmesi yada görmezden gelinmesi, kısaca hatalı bilgi üretimi yönündedir.

Çalışmanın ortaya çıkışında etkili olan bu yaygın anlayışın aksine, bu çalışmada, Sayıştay performans denetimi uygulamasının başlangıcı 1996 yılına - 832 sayılı Kanun'a eklenen Ek 10'uncu maddeye- dayanmakta; 2003 tarihli 5018 sayılı Kanun, performans denetiminde kırılma sürecinin ve aynı adı taşıyan farklı bir uygulamanın başlangıcı; 2010 tarihli 6085 sayılı Kanun ise performans denetimi uygulamasının sonlandırıldığı kırılma noktası olarak kabul edilmektedir. Sayıştay performans denetimi 5018 sayılı Kanun ile başlayan bir denetim uygulaması olmamakla birlikte, Türkiye gündemine 5018 sayılı Kanun ile stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporlarının kurumlarca hazırlanması ve kurumların buna ilişkin bilgiyi oluşturup oluşturmadıklarının Sayıştay tarafından incelenmesine dayanan bir denetim yöntemi olarak girmiştir. Ancak bu denetim yöntemi, performans bilgisinin denetimi, performans ölçümünün denetimi yerine "performans denetimi" olarak adlandırılmıştır. Bu adlandırma, performans denetiminin başlangıcının 5018 sayılı Kanun olduğu yönünde yanlış algının başlıca nedenidir. Farklı bir denetim uygulamasının performans denetimi adı ile mevzuatta yer alması ve bu bağlamda Sayıştay performans denetiminin, bu uygulama ile uyumlu hale getirilmesi çabası mevzuat düzeyinde 2010 Sayıştay Kanunu değişikliği ile sonuçlanmış ve 1996 yılında başlayan Sayıştay performans denetimi uygulamasına son verilmiştir. Bu açıdan 5018 sayılı Kanun, Sayıştay performans denetimi uygulamasının başlangıcı değil, performans denetiminde kırılma sürecini başlatan bir adım olmuştur.

Çalışmanın konusu, Türkiye'de 1996-2010 döneminde, 14 yıllık kısa bir sürede ortaya çıkan, gelişme aşamasındayken kırılma sürecine giren ve sonlandırılan Sayıştay/Devlette performans denetimi uygulamasıdır. 1996-2010 dönemi devlette performans denetimi uygulamasının analizine odaklı bu çalışmada, yanıtı aranan temel sorular şunlardır:

1. Performans denetimi ve bu denetimle ilgili/ilişkili kavram kullanımında karmaşa bulunmaktadır. Bu karmaşanın nedenleri nelerdir ve nasıl giderilebilir?
2. Tarihsel süreçte ilgili kavramlar, farklı alanlarda kullanılmış ve zamanla, bu kavramlara farklı anlamlar yüklenmiştir. Kavramsal ve tarihsel gelişim ve dönüşüm sürecinde performans ve performans denetimi kavramları nasıl tanımlanmıştır? Ne yönde değişmiştir?
3. Türkiye’de 1996-2010 dönemi devlette performans denetimi uygulamasına denk gelmektedir. Bu uygulamanın temel özellikleri nelerdir? Türkiye performans denetimi uygulamasının, uluslararası uygulamalarla kuram ve uygulama bakımından benzerlik ve farklılıkları nelerdir? Performans denetimi uygulamasının, kamu yönetimine etkileri nelerdir?
4. 2010 yılı, Türkiye’de performans denetimi uygulamasının sonlandırıldığı tarihtir. Performans denetiminde kırılmanın karşılığı nedir? Kırılma nasıl gerçekleşmiştir? Temel dinamikleri, nedenleri ve tartışma konuları nelerdir? Türkiye’de performans denetimi uygulamasına neden son verilmiştir?

Çalışmanın temel soruları kapsamında bu çalışmanın amaçlarından biri, performans denetimi ile ilgili kavram karmaşasını gidermektir. Performans denetimini, kamu yönetimi, işletme, maliye, hukuk, siyaset gibi farklı alanlarda çalışma konusu olarak ele alan, oldukça fazla çalışma bulunmaktadır. Her bir çalışma alanı, performans denetimini farklı boyutları ile ele alırken; özellikle kamu yönetimi alanındaki çalışmalarda (bazı istisnalar dışında), doğru bilgiden hızla uzaklaşıldığı, yanlış bilginin yayılarak hatalı bilgi üretiminin arttığı ve sonuçta bilgi karmaşasının ortaya çıktığı görülmüştür. Bu çalışma, bu karmaşanın çözülmesine, yanlış bilgi yerine doğru bilginin konulmasına ve yazındaki bir boşluğun doldurulmasına yönelik katkı sağlamayı hedeflemektedir. Diğer bir amaç, önemli bir yönetsel deneyim olan 1996-2010 performans denetimi uygulamasını analiz etmek, uluslararası uygulamalarla amaç, konu ve yöntem bakımından karşılaştırmak ve bu uygulamaya neden son verildiğini ortaya koyabilmektir.

Türkiye’de 1996-2010 dönemi performans denetimi uygulamasının, yani son verilmiş bir uygulamanın çalışma konusu olarak ele alınması iki açıdan önemlidir: Birincisi, 2010 sonrası yazındaki konu ile ilgili bilgi karmaşasının nedeninin, 1996-2010 dönemi performans denetiminin kuram ve uygulama bakımından tam olarak anlaşılammış olmasıdır. Konunun bir diğer önemi, kamu kurumlarının performans ölçüm faaliyetinin, 2010 sonrası, mevzuatta “performans denetimi” olarak adlandırılmasıyla oluşan karmaşaya ilişkin Sayıştay’da farkındalık oluştuğunu, bu nedenle uluslararası standart ve uygulamalarla uyumlu 1996-2010 dönemi performans denetimi pratiğine yakın

gelecekte yeniden dönülmesinin güçlü bir olasılık olduğunu gösteren emareler bulunmasıdır. Sayıştay internet sitesi incelendiğinde, Sayıştay'ın son yıllarda 1996-2010 dönemi performans denetimi çalışmalarına benzer bir yöntemle "Konu Denetimi" adıyla TBMM'ye sunulmayan bazı çalışmalar yaptığı ve internet sitesinin İngilizce sürümünde bu raporlara 1996-2010 dönemi performans denetimi raporlarıyla birlikte "*Thematic Audit/Performance Audit Reports*" adıyla yer verildiği; sitenin Türkçe sürümünde "Performans Denetimi Rehberi" olarak adlandırılan rehberin ise İngilizce sürümünde "*Audit Of Performance Information Manual/Performans Bilgisinin Denetimi*" şeklinde adlandırıldığı görülmektedir. Bu olgular, Sayıştay'ın kurumsal olarak da 2010 mevzuat değişimiyle oluşan karmaşanın farkında olduğunu ve performans denetimi alanında Sayıştay'ın 1996-2010 döneminde oluşan performans denetimi birikimini sınırlı çerçevede de olsa canlı tutmak amacıyla çaba harcadığını göstermektedir. Bu bağlamda 1996-2010 dönemi performans denetimi her ne kadar son verilen bir uygulama olsa da yeniden gündeme gelmesi muhtemel görünmektedir. Çalışmanın temel soruları, amaçları ve önemi kapsamında performans denetimi konusunu ele alan kapsamlı bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Bu, çalışmayı önemli ve özgün kılmıştır.

Çalışmaya öncelikle, performans denetiminin ve uygulamasının ne olduğunu anlamak üzere literatür taramasıyla başlanılmış, alanyazın okumaları yapılmıştır. Alanyazınında, konuya ilişkin görüş farklılıklarından ziyade kavram ve bilgi karmaşasının ön planda olduğu ve okuyucuda kafa karışıklığı yarattığı görülmüştür. Bunun üzerine performans denetimi ve uygulamasının ne olduğunu anlayabilmek için performans denetimlerini gerçekleştiren ve bu denetimlerin grup yöneticiliğini yapan Sayıştay uzman denetçileri ile derinlemesine görüşme yapılmıştır. Çalışmada bir araştırma tekniği olarak kullanılan *derinlemesine görüşme*, araştırma problemine ilişkin yüzeysel bilgilerden çok kişilerin düşünce, görüş ve deneyimleriyle ilgili bilgi toplanmaya yönelik bir görüşme tekniğidir.<sup>2</sup> Bu teknik, az sayıda insan ile görüşülerek çok detaylı bilgi elde etmeyi olanaklı kılmıştır. Uygulamanın daha iyi anlaşılabilmesi bakımından 2010 sonrası performans -bilgisinin- denetimi uygulaması da araştırılmıştır. İç Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Dairesi Başkanı, İç Denetim Koordinasyon Kurulu Üyeleri, Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü İç Denetim Birimi Başkanı ve İç Denetçisi ile Maliye Bakanlığı'ndan konunun ilgili uzmanlarıyla derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Görüşme yapılan kişiler, bilgi ve deneyim bakımından konunun uzmanı olması ya da performans denetimi grubunu/uygulamayı temsil etmesi nedeniyle seçilmiştir. Ter-

---

<sup>2</sup> Temmuz Gönc Savran, "Sosyolojide Nicel ve Nitel Araştırma Yöntemleri", *Sosyolojide Araştırma Yöntem ve Teknikleri* (Ed. Nadir Suğur), T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1963, 2009, Eskişehir, s. 87.

cihe göre yüzyüze, telefon ya da e-posta yoluyla görüşme yapılan dokuz uzman, U1'den U9'a kadar sembolize edilmiş ve doğrudan alıntılarda bu harflendirmeler kullanılmıştır. Farklı alanlarda (performans denetimi, bütçe, iç kontrol gibi) konunun uzmanı olan kişilere, araştırma sorularından türetilen 7 açık uçlu soru yöneltilmiştir. Görüşme soruları Ek-1'de yer almaktadır. Konunun birincil kaynaklar üzerinden ve doğrudan ilgili uzmanlarla görüşülerek çalışılması, yazındaki bilgi karmaşasını çözmeye yönelik çabama büyük katkı sağlamıştır. Bu sayede, "Kavramsal ve Tarihsel Gelişim" başlığıyla çalışmanın birinci bölümü oluşturulmuştur.

Çalışmanın bir sonraki aşaması, Türkiye'de 1996-2010 dönemi performans denetimi uygulamasını ortaya koyabilmek ve uluslararası uygulamalarla karşılaştırarak temel benzerlikleri ve farkları tespit edebilmek olmuştur. Bu amaca yönelik, INTOSAI PDUR ile Türk ve İngiltere Sayıştayları tarafından hazırlanan ve uygulamanın önemli bir çıktısı olan performans denetimi raporlarının içerik analizi yapılmıştır. İçerik analizi, doğrudan gözlemlenemeyen olguların araştırılmasına izin veren bir tekniktir.<sup>3</sup> Aynı zamanda kategori sayısını azaltmak için tekrarlayan sözcükleri veya nitel veri kategorilerini keşfetmeye çalışır ve böylece araştırmacıların çıkarımlarda bulunmasını sağlamaktadır.<sup>4</sup> Bu çalışmada içerik analizinin kullanılmasının amacı, Türk ve İngiltere performans denetimi raporlarının belirli analiz birimleri üzerinden kategorileştirilerek, benzerlik ve farklılıklarını belirleyebilmektir. Türk ve İngiltere Sayıştaylarınca hazırlanan konu bakımından benzer performans denetimi raporlarının karşılaştırılarak, kuram ve uygulamadaki benzerlik ve farklılıkların belirlenmesi üzerinden 1996-2010 dönemi Türkiye uygulamasının değerlendirilmesi ikinci bölümde odaklanılan konu olmuştur. Raporların nasıl analiz edildiğine ilişkin yönteme, ayrıntılı bir şekilde ikinci bölümde yer verilmektedir.

Son olarak, performans denetimi uygulamasının sonlandırılmasıyla sonuçlanan kırılma sürecinin analizine odaklanılmaktadır. Performans denetiminde kırılmanın ne olduğunu, nasıl ve neden gerçekleştiğini ortaya koyabilmek bakımından yoğun bir mevzuat ve doküman incelemesi yapılmıştır. Doküman incelemesi, araştırılması amaçlanan olgu veya olgular hakkında bilgi içeren yazılı materyallerin analizini kapsar.<sup>5</sup> Bu kapsamda 5018 sayılı Kanun, 6085 sayılı Kanun ve bu Kanun'un yasalaşma sürecinin temel belgeleri olan 510 sıra sayılı Sayıştay Kanunu teklifi ile Plan ve Bütçe Komisyonu raporları, ilgili yönetmelikler, 2010 öncesi ve sonrası performans denetimi rehberleri, TBMM meclis tutanakları ve dönemin ilgili gazete haberleri incelenmiştir. Bu

---

<sup>3</sup> Jack R. Fraenkel, and Norman E. Wallen, 2009.

<sup>4</sup> M. Q. Patton, 2002.

<sup>5</sup> Ali Yıldırım ve Hasan Şimşek, *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011, s. 187.

dokümanların incelenmesi 2010 öncesi ve sonrası performans denetiminin yasal dayanağı, referans kaynağı, tanımı, kapsamı, metodolojisi ve özellikleri bakımından temel farklılıkları ve kırılmanın ne olduğunu ortaya koyabilme imkanı sunmuştur. Üçüncü bölümün içeriği literatür taraması ile birlikte incelenen temel mevzuat ve dokümanlarla oluşturulmuştur.

Çalışmanın kapsamı, mekânsal olarak Türkiye, zamansal olarak 1996-2010 dönemi, konu bakımından ise Devlette/Sayıştay performans denetimidir. Çalışmanın başında bu kapsam, zaman olarak 1996 yılından günümüze, konu bakımından ise hem Sayıştay'ın hem de 6085 sayılı Sayıştay kanunundaki tanımlama bağlamında Maliye Bakanlığı'nun ilgi alanında olan "performans denetiminin" araştırılması üzerine çalışmaya başlanılmıştı. Ancak, çalışma sürecinde bu iki uygulamanın birbirinden farklı olduğu, daha da önemlisi 2010 sonrası uygulamanın kuram ve uygulama bakımından uluslararası uygulamalarda karşılığının olmadığı, dolayısıyla, aslında performans denetimi adıyla gerçekleştirilen faaliyetin "performans denetimi" olmadığı anlaşılmıştır. Ayrıca bu faaliyetlerin sistemli ve düzenli bir şekilde uygulanamamasıyla birlikte kamu kurumlarındaki (Sayıştay hariç) ilgili uzmanlarla yapılan görüşmelerde, uzmanların performans denetiminin kuram ve uygulamasına ilişkin net, açık ve anlaşılır olmadıkları, farklı kurumlarda çalışan uzmanların konuya farklı yaklaştıkları ve aralarında bir görüş birliğinin olmadığı görülmüştür. Bu nedenlerle yazındaki karmaşayı çözmek amacıyla adım atarken, yazında yeni bir karmaşa yaratmamak adına 2010 sonrası dönem kapsam dışı bırakılmış; çalışma, 1996-2010 dönemiyle sınırlandırılmıştır. Her ne kadar çalışma bu dönemle sınırlı olsa da özellikle performans denetiminde kırılmanın daha iyi anlaşılabilmesi bakımından 2010 sonrası uygulama, analizine girilmeden betimleyici bir şekilde aktarılmıştır. Zaman bakımından sınırlandırma gereği, çalışmanın konu bakımından da sınırlandırılması sonucunu doğurmuştur. Çünkü 2010 sonrası performans denetimi, "performans bilgisinin denetimi" ya da "kurumsal performans denetimi" gibi adlarla kullanılmaya başlanmış ve bu kullanım yaygınlaşmıştır. Bununla birlikte performans denetiminin ne olup olmadığını ortaya koyabilmek için, *performans yönetimi*, *performans değerlendirmesi*, *performans ölçümü*, *iç kontrol ve iç denetim* konuları kapsama alınmıştır. Bu konular, yazında bilgi karmaşasına neden olmaları bakımından seçilmiş; performans denetimi ile ilişkisi/bağı odağında ele alınmış ve yazındaki bilgi karmaşasının çözülmesi amaçlanmıştır. Sınırın aşıldığı diğer kapsam, çalışmanın mekânsal boyutu olmuştur. Çalışma, Türkiye ile sınırlandırılmış olsa da performans denetimi uygulamasının daha iyi anlaşılacağı düşüncesiyle başta İngiltere olmak üzere Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Kanada ve Pakistan gibi "iyi uygulama" örneklerini temsil eden ve geliştirmekte olan ülkelerin uygulamaları genel olarak incelenmiş, gerektiği ölçüde çalışmanın ilgili yerlerinde çalışmayı destekleyici nitelikte kullanılmıştır.



Performans denetiminin kavramsal ve tarihsel gelişimi ile Türkiye öze-  
linde kuram ve uygulamadaki farklılıkların ortaya koyulması, konuya ilişkin  
bilgi karmaşasını gidermeye ve doğru bilginin üretilmesine yönelik alanyazı-  
na katkı sağlayacaktır. Çalışma bu katkıyı sağladığında, geleceğe dönük yeni  
araştırmalara yön gösterdiğinde ve konuya ilgisi olan araştırmacılara yeni  
kapılar araladığında amacına ulaşmış olacaktır.

Son olarak belirtmeliyim ki, bu kitap, Prof. Dr. Barış Övgün danışmanlı-  
ğında, Prof. Dr. Birgül Ayman Güler, Prof. Dr. Argun Akdoğan, Prof. Dr. Ha-  
san Engin Şener, Doç. Dr. Ozan Zengin ve Sayıştay Uzman Denetçi Levent  
Karabeyli'nin katkılarıyla hazırlanıp 30 Haziran 2022 tarihinde Ankara Üni-  
versitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Mülkiye Şeref Salonu'nda sunulan "*Devlette  
Performans Denetimi Uygulaması ve Dönüşümü: 1996-2010 Sayıştay Deneyimi*"  
adlı doktora tez çalışmasından uyarlanmıştır. Çalışmada emeği geçen kıymetli  
hocalarıma bu çalışma dolayısıyla bir kez daha teşekkürlerimi sunarım.