Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

BELEDİYELERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ VE BEPER PROJESİNİN İNCELENMESİ

Hatice CELEP

YÜKSEK LİSANS

Ankara, 2007

BELEDİYELERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ VE BEPER PROJESİNİN İNCELENMESİ

Hatice CELEP

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

YÜKSEK LİSANS

Ankara, 2007

KABUL VE ONAY

Hatice CELEP tarafından hazırlanan "Belediyelerde Performans Ölçümü ve BEPER Projesinin İncelenmesi" başlıklı bu çalışma, 07.09.2007 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Doç. Dr. Mustafa Kemal ÖKTEM (Başkan)

Yrd. Doç. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN (Danışman)

Doç. Dr. Mehmet Devrim AYDIN

Doç. Dr. Mehmet Cahit GÜRAN

Yrd. Doç. Dr. Mete YILDIZ

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. İrfan ÇAKIN
Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- ☑ Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☐ Tezimin ... yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

07.09.2007 (İmza)

Hatice CELEP

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın hazırlanmaya başlandığı ilk günden itibaren büyük çaba sarfeden, çalışmalarımı titizlikle ele alıp inceleyen, bana yol gösteren, güvenen ve farkında olmadan beni iş hayatıyla tanıştırarak hayatımın akışını değiştiren Saygıdeğer Hocam Yrd. Doç. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Bu çalışma için her türlü bilgiyi ve kolaylığı sağlayan Sayın Üstadım Ertan TOSUN'a, bu çalışma sürecinde iş yükümü hafifleten Sayın Nalan KARAGÖZ'e, beni her zaman destekleyen annem Sabiha CELEP'e ve babam Mehmet CELEP'e, teşekkürü bir borç bilirim.

ÖZET

Hatice CELEP, *Belediyelerde Performans Ölçümü ve BEPER Projesinin İncelenmesi,* Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007

Kamu sektörü 1980'lerden sonra "Yeni Kamu İşletmeciliği" anlayışı ile ya da özel sektör yönetim teknikleri ile tanışmaya başlamıştır. "Kamu Performans Yönetimi" bir diğer adıyla "Performans Esaslı Yönetim" bu anlayış doğrultusunda literatürde yerini almıştır. Bu anlayış temelinde, kaynakların ne derece ekonomik, etkin ve etkili olarak kullanıldığı ve ayrıca sunulan hizmetlerin kaliteli olup olmadığı gibi sorulara cevap aranmaktadır. Bu soruları cevaplandırmak amacıyla birçok ülkede performans ölçümü uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Tez'de kamu sektörünün çalışma alanı olarak Türk belediyeleri seçilmiştir. Belediyeler, yönetim organları seçimle işbaşına geldiği ve ülke nüfusunun büyük bir kısmını yönetimleri altında bulundurdukları için siyasal bir kamu örgütünün özelliklerini taşımakla birlikte sundukları bazı mal ve hizmetler dolayısıyla özel sektör işletmesi özelliklerine de sahiptirler. Bu sebeple, karma yapılı bu örgütlerdeki performans ölçümü uygulamasının incelenmesi önem arz etmektedir. Bu amaçla, Türkiye'de performans ölçümü konusunda ilk ve tek proje olan "Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi" (BEPER) ele alınıp incelenmiştir. Tez'in ilk dört bölümünde oluşturulan kuramsal çerçevenin ardından son bölümde uygulamadaki durumu tespit etmek amacıyla görüşme ve kısmen de gözlem teknikleri kullanılmıştır. Sonuç olarak, Proje'ye tüm belediyelerin katılımının sağlanması, veri güvenliğinin ve bunların denetiminin kanun ile zorunlu hale getirilmesi ve ölçüm sonuçlarının performans programlarına temel oluşturacak belge durumuna gelmesi durumunda BEPER Projesi'nde tespit edilen noksanlıkların ortadan kaldırılabileceği ve böylece BEPER'in belediye hizmetlerinde etkinliğin sağlanmasında kritik bir öneme sahip olabileceği öngörülmektedir.

Anahtar Sözcükler

Performans Yönetimi, Kamu Sektöründe Performans Ölçümü, Belediyelerde Performans Ölçümü, BEPER Projesi.

ABSTRACT

Hatice CELEP, *Performance Measurement in Municipalities and Analysis of BEPER Project,* Master's Thesis, Ankara, 2007.

The public sector has been introduced the "New Public Management" approach and private sector management techniques following the years 1980s. In line with this approach, "Public Performance Management", in other words "Performance-Based Management", has taken its place in the literature. On the basis of this approach, it is intended to answer such questions as to what degree the resources are utilized economically, efficient and effective and whether the services are good quality or not. With a view to answering these questions, performance measurement practices have been carried out in many countries. In this thesis Turkish municipalities are selected as the working field of the public sector. Municipalities have some characteristics of both a political public organization since their governing bodies are elected and they govern a big part of the population and public sector enterprises due to the goods and services they provide. Thus, it is of great importance to examine the performance measurement practice carried out in these organizations with a mixed structure. To this end, "Project of Performance Measurement in Municipalities" (BEPER) which is the first and single project on performance measurement in Turkey is examined. Following the theoretical framework formed in the first four parts of this thesis, interview and partial observation techniques are used to determine the situation in the practices in the final part. As a result, it is envisaged that shortcomings detected in the Project of BEPER may be eliminated by ensuring that all municipalities take part in the Project, by making data security and audit thereof mandatory by law and by ensuring that measurement outcomes become a document forming the basis of performance programs and accordingly the Project of BEPER would play a critical role in ensuring efficiency in municipal services.

Key Words

Performance Management, Performance Measurement in the Public Sector, Performance Measurement in Municipalities, BEPER Project.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

KABUL VE ONAY i
BİLDİRİM ii
TEŞEKKÜR iii
ÖZET iv
ABSTRACT v
İÇİNDEKİLER vi
ŞEKİLLER DİZİNİ xii
TABLOLAR DİZİNİ xiii
GİRİŞ 1

1. BÖLÜM
PERFORMANS VE İLGİLİ KAVRAMLAR

1. PERFORMANS KAVRAMI 3
2. PERFORMANS ANLAYIŞININ TARİHSEL GELİŞİMİ 5
3. PERFORMANS İLE İLGİLİ KAVRAMLAR 7
3.1. Performans Yönetimi 7
3.1.1. Performans Ölçümü 10
3.1.2. Performans Denetimi 11
3.2. Performans Değerlendirme Göstergeleri 12
3.2.1. Verimlilik (Productivity) 13
3.2.2. Etkinlik (Efficiency) 14
3.2.3. Etkililik (Effectiveness) 15
3.2.4. Ekonomiklik ve Kârlılık (Economy and Rantability or Profitability) 17
3.2.5. Kalite ve Yenilik (Quality and Innovation) 18

2. BÖLÜM
KAMU SEKTÖRÜNDE PERFORMANS SORUNU

1. DEVLETİN EKONOMİK RASYONALİTESİ VE DEVLETİN EKONOMİK BAŞARISIZLIĞI 20
1.1. Ekonomide Devletin Rolü ve Bu Rolün Dönüşümü 20
1.2. Devletin Varlık Sebepleri 21
1.3. Devletin Ekonomik Başarısızlığı 22
2. DEVLETİN EKONOMİK BAŞARISIZLIĞINA ÇÖZÜM İÇİN KAMU SEKTÖRÜNDEKİ DEĞİŞİMLER 25
3. KAMU PERFORMANS YÖNETİMİ 28
3.1. Stratejik Planlama 30
3.1.1. Durum Analizi 34
3.1.2. Misyon ve Vizyon Belirlenmesi 36
3.1.2.1. Misyon 36
3.1.2.2. Vizyon 38
3.1.3. Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi 40
3.1.3.1. Amaçlar (Goals) 40
3.1.3.2. Hedefler (Objectives) 41
3.1.4. Stratejiler 41
3.2. Performans Programları 43
3.3. Faaliyet Raporları 44

3. BÖLÜM
KAMU SEKTÖRÜNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

1. TARİHÇE 47
2. PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN TANIMI 48
3. PERFORMANS ÖLÇÜMÜ İLE İLGİLİ BAZI KAVRAMLAR 49
3.1. Performans Ölçüleri 49
3.2. Performans Göstergeleri 49

3.3. Performans Standartları 50
3.4. Performans Somut Hedefleri 50
3.5. Performans Kıyasları 50
3.6. Performans Ölçüm Sistemi 50
4. PERFORMANS ÖLÇÜMÜ AMAÇLARI VE ÖLÇÜMDEN BEKLENEN FAYDALAR 51
5. PERFORMANS ÖLÇÜLERİNİN ÖZELLİKLERİ 53
6. PERFORMANS ÖLÇÜ ÇEŞİTLERİ 55
6.1. Girdi Ölçüleri 56
6.2. Çıktı Ölçüleri 57
6.3. Sonuç Ölçüleri 57
6.4. Verimlilik Ölçüleri 58
6.5. Kalite Ölçüleri 59
6.6. Diğer Ölçüler 60
6.6.1. Tutumluluk Ölçüleri 60
6.6.2. Etkinlik Ölçüleri 60
6.6.3. Finansal Ölçüler 60
7. PERFORMANS ÖLÇÜM AŞAMALARI VE ÖLÇÜM SIRASINDA SORULMASI GEREKEN KRİTİK SORULAR 61
8. PERFORMANS ÖLÇÜMÜNDE YAPILAN ORTAK HATALAR 64
9. PERFORMANS ÖLÇÜM SİSTEMİ VE PERFORMANS ÖLÇÜM TEKNİKLERİ 65
9.1. Performans Ölçüm Sisteminin Geliştirilmesi 65
9.2. Performans Ölçüm Teknikleri ve Yaklaşımları 67
9.2.1. Program Mantığı Yaklaşımı 67
9.2.2. Dengeli Skor Kartı Tekniği 69
9.2.3. Sunulan Hizmetler ve Başarılan İşler 71
9.2.4. Üçlü Bilânço Modeli Yaklaşımı 72
9.2.5. Kalite Ödül Kriterlerine Dayalı Öz-Değerlendirme Yaklaşımı 72
9.2.6. Ekonomik Katma Değer Yaklaşımı 73
9.2.7. Faaliyete Dayalı Maliyetlendirme Yaklaşımı 73

10. KAMU SEKTÖRÜNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ SIKINTILARI 74
11. DÜNYADAKİ BAZI PERFORMANS ÖLÇÜM UYGULAMALARI.....79
12. TÜRK KAMU SEKTÖRÜNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN HUKUKİ DAYANAĞI 81
12. 1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu 82
12. 2. 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.....85
12. 3. Diğer Düzenlemeler 87

4. BÖLÜM
BELEDİYELERDE PERFORMANS YÖNETİMİ VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

1. BELEDİYELERDE PERFORMANS KAVRAMI 89
1.1. Belediyeler ve Özellikleri 89
1.2. Belediyelerin Hizmetleri 91
2. BELEDİYELERDE PERFORMANS YÖNETİMİ 92
2.1. Belediyelerde Performans Yönetimi ve Hukuki Dayanağı 93
2.2. Belediyelerde Performans Kavramı ve Performans Yönetimi Amaçları 96
2.3. Belediyelerde Performans Yönetim Süreci 97
3. BELEDİYELERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ 103
3.1. Belediyelerde Performans Ölçümünün Tarihsel Süreci 103
3.2. Dünyada Belediyelerde Performans Ölçüm Uygulamaları ve Çalışmaları 104
3.3. Belediyelerde Performans Ölçümün Gerekliliği ve Ölçüm Sonucu Sağlanacak Faydalar.....106
3.4. Belediyelerde Performans Ölçüleri 108
3.4.1. Girdi Ölçüleri 109
3.4.2. Çıktı Ölçüleri.....110
3.4.3. Sonuç Ölçüleri.....110

3.4.4. Girdi, Çıktı ve Sonuç Ölçüleri Arasındaki İlişki Sonucu Oluşan Bazı Ölçüler 111
3.4.4.1. Belediyelerde Tutumluluk 111
3.4.4.2. Belediyelerde Verimlilik 112
3.4.4.3. Belediyelerde Etkililik 112
3.4.4.4. Belediyelerde Kalite 113
3.5. Belediyelerde Performans Ölçüm Sorunları 114

5. BÖLÜM
TÜRKİYE'DE BELEDİYELERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNE ÖRNEK OLARAK BEPER PROJESİ'NİN İNCELENMESİ

1. BEPER PROJESİNİN TANITILMASI 117
1.1. BEPER Projesinin Künyesi 117
1.2. BEPER Projesinin Amaçları 118
1.3. BEPER Projesinde Kullanılan Ölçüler 118
1.3.1. Hizmet Göstergeleri 119
1.3.1.1. Hizmet Göstergeleri 119
1.3.1.2. Hizmet Bedelleri 120
1.3.1.3. Kamu Servisleri Ekonomisi 121
1.3.1.4. İdari ve Mali Verimlilik 122
1.3.1.5. Belediye Personeli Verimliliği 122
1.3.2. Alt Yapı Göstergeleri 122
1.3.2.1. Altyapı Göstergeleri (birim / kişi) 123
1.3.2.2. Ekipman 123
1.3.2.3. Çevre Koruma-Altyapı 123
1.3.3. Mali Göstergeler 124
1.3.3.1. Mali Göstergeler (TL) 124

1.3.3.2. Mali Yıl İçinde Elde Edilen Gelirin Dağılımı 125
1.3.3.3. Harcamaların Dağılımı 126
1.3.3.4. Ekonomik Çerçeve 127
1.4. Başarı Göstergeleri 127
1.5. Belediye Karşılaştırmaları 132
1.6. Türkiye Geneli Başarı Sıralaması 134
1.7. Yıl Karşılaştırmaları 135
1.8. Hizmet Birimlerine Göre Başarı Göstergeleri 137
2. BEPER PROJESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 138

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ 144
KAYNAKÇA 147
ÖZGEÇMİŞ 164

ŞEKİLLER DİZİNİ

Sayfa No:

Şekil-1: Yeni Performans Modeli 4
Şekil-2: Performans Yönetimi Süreci 9
Şekil-3: PUKÖ Döngüsü 29
Şekil-4: PUKÖ Döngüsü ve Kamu Performans Yönetimi 29
Şekil-5: Stratejik Yönetim'in Genel Çerçevesi 31
Şekil-6: Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Sürecinin Oluşturulması 34
Şekil-7: Stratejik Plan Unsurlarının Organizasyonu 42
Şekil -8: Performans Yönetiminin Unsuru Olarak Performans Ölçümü 47
Şekil-9: Süreç İçerisinde Performans Ölçüleri 56
Şekil-10: Kalite, Tutumluluk ve Verimlik Arası Denge 59
Şekil-11: Performans Ölçüm Aşamaları 62
Şekil-12: Performans Ölçüm Döngüsü 63
Şekil-13: Performans Ölçüm Sistemlerinin Unsurları 66
Şekil-14: Program Mantığı Örnek Şeması 68
Şekil-15: Kalite Ödül Yaklaşımı Örneği 73
Şekil-16: Performans Ölçümünün Mümkün Olduğu Alanlar ve Sorunlu Olduğu Alanların Özellikleri 74
Şekil-17: Belediyelerde Performans Yönetim Süreci 98
Şekil-19: Belediyelerde Çevre Etmenleri 99

TABLOLAR DİZİNİ

Sayfa No:

Tablo-1: Etkinlik ve Etkililik Bileşimleri 17
Tablo-2: Stratejik Yönetim Süreci 33
Tablo-3: Dengeli Skor kart'ın 4 Boyutu 69
Tablo-4: Dengeli Skor Kartı Uygulayan Belediyelerin Belirledikleri Performans Ölçüleri 71
Tablo-5: Bir Belediye Faaliyeti İçin Ölçü Karması 114
Tablo-6: Başarı Göstergeleri Tablo Şablonu 127
Tablo-7: Hizmet Göstergeleri 129
Tablo-8: Alt Yapı Göstergeleri 130
Tablo-9: Mali Göstergeler 131
Tablo-10: Belediye Karşılaştırma Ekranı 133
Tablo-11: Belediyelerin Sıralanmasına Örnek 134
Tablo-12: Hizmet Göstergelerinin Yıllara Göre Karşılaştırılması Örneği 136
Tablo-13: Genel Bütçe Hizmet Birimlerine Göre Başarı Göstergelerine Bir Örnek 138

GİRİŞ

Özellikle son 20 yıldır dünyada birçok alanda büyük değişimler yaşanmaktadır. Bu değişim alanlarından birini de kamu yönetimi oluşturmaktadır. 1980'lerden sonra kamu yönetimleri yeniden inşa edilmeye başlanmıştır. Bu değişimin Türkiye'deki izdüşümünü 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun oluşturmaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu "Yeni Kamu İşletmeciliği" anlayışı çerçevesinde şekillenmektedir. Yeni kamu işletmeciliği anlayışının temelinde ise belirlenmiş performans hedeflerinin yakalanması ve performans ölçütlerine göre bu hedeflerin gerçekleştirilmesi yatmaktadır. Çünkü, yeni kamu işletmeciliği anlayışına göre başarı, ancak, performans ölçümü ile anlaşılabilir. Performans değerlendirmesinin olmaması durumunda kararlar nesnelliklerini yitirecek ve hatalar anlaşılamayacaktır. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı aynı zamanda amaçlanan sonuçlara bağlı olmayı da gerektirmektedir. Amaçlanan sonuçlara ulaşılamaması performansta bir sorun olduğunu işaret etmektedir. Performansın sürekli ölçümü, denetlenmesi ve karşılaştırılması ile sonuca bağlılık sağlanabilecektir.

Hedeflerin belirlenmesinde performansın ölçülmesinin kritik önemi vardır. Türk kamu yönetiminin önemli bir parçası olan belediyelerin performansının ölçümünü sağlamak amacıyla İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Dünya Bankası hibe kredisi ile 2002 yılında "Belediyelerde Performans Ölçümü ve Denetimi" (BEPER) adında bir proje başlatmıştır. BEPER Projesi ile belediyelerin arz ettiği mal ve hizmetler için performans ölçütleri oluşturup performans göstergeleri tespit etmek ve bu göstergeler ile belediyelerarası nesnel bir karşılaştırma yapmak amaçlanmaktadır. Böylece, belediyeler rekabet güdüsüyle arz ettikleri mal ve hizmetlerin kalitesini artıracaklardır.

Tezin Amacı ve Önemi

Bu çerçevede, Tezin amacı, genelde kamu yönetiminde özelde ise belediyelerde, performans ölçümü konusunda dünyada ve Türkiye'de yaşanan gelişmeleri açıklığa kavuşturduktan sonra Türkiye'de yürütülen BEPER projesinin incelemek ve belediyeleri hedefledikleri sonuçlara ulaşmalarında yarattığı etkiyi değerlendirmektir.

Çünkü performans ölçümü, genelde kamu yönetiminde, özelde ise belediyelerde etkinliği sağlama konusunda iyi bir araç olması bakımından önemlidir.

Tezin Hipotezi

"İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen BEPER Projesi ile belediyelerin performans ölçümü ve denetlenmesi sağlanacak ve belediyelerin arz ettiği mal ve hizmetlerde etkinlik artırılabilinecektir".

Tezin Yöntemi

Tezin ilk dört bölümünde konunun kuramsal çerçevesi belirlenmiştir. Bu bakımdan bu dört bölüm tanımlayıcı bir yaklaşımla sunulmuştur. Hipotezin sorgulandığı, Proje'nin incelenmesi ve değerlendirilmesinin yapıldığı beşinci bölümde ise görüşme ve kısmen gözlem tekniklerinden yararlanılmıştır.

Tezin Çalışma Planı

Çalışmanın ilk bölümünde performans kavramı, performans ölçütleri incelenip, performansın genel ve kavramsal çerçevesi kurulmuştur. İkinci bölümde kamu sektöründe performans sorunu incelenmiştir. Üçüncü bölümde kamu sektöründe performans ölçümü incelenmiş ve bu konuda yapılan çalışmalar dünyadan ve Türkiye'den verilen örneklerle sunulmuştur. Türk kamu sektöründe performans ölçümünün hukuki dayanağı verilmiştir. Dördüncü bölümde ise performans yönetimi ve ölçümünün belediyelerdeki durumu ele alınmış ve dünyadan örnekler verilmiştir. Bu şekilde elde edilen bilgilerle, tezin kuramsal çerçevesi şekillenmiştir.

Çalışmanın beşinci bölümünde ise Türkiye'de belediyelerde performans ölçümü sağlanması amacıyla yürütülen BEPER projesi incelenmiştir. BEPER projesinde görüşme ve kısmen gözlem tekniklerinden yararlanarak yürütülen bir araştırma ile hipotez test edilmeye çalışılmıştır. Genel değerlendirme ve sonuç kısmında ise BEPER projesine yönelik değerlendirmeler yapılmıştır ve öneriler sunulmuştur.

1. BÖLÜM
PERFORMANS VE İLGİLİ KAVRAMLAR

Tezin birinci bölümünde, izleyen bölümlere temel oluşturması amacıyla performans kavramı içerisinde; tarihsel gelişim, performans ile ilgili kavramlar ve performans değerlendirme göstergeleri ele alınacaktır. Böylece performans hakkında kavramsal bir çerçeve oluşturulacaktır.

1. PERFORMANS KAVRAMI

Performans, Türkçe'ye Fransızca'dan "performance" kelimesinden girmiştir. Türkçe karşılığı olarak karşımıza "bir görevi, amacı, taahhüt edileni başarmak, tamamlamak" şeklinde çıkmaktadır (The Oxford Dictionary, 1978: 689).

Performans, literatürde, bu anlam çerçevesinde çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Örneğin, performans, planlı ve amaçlı olan bir faaliyet sonucunda elde edileni, nicel ya da nitel olarak belirleyen bir kavramdır (Akal, 1992: 1).

Performans, belirli bir amaca yönelik yapılan planlar doğrultusunda ulaşılan noktayı, yani elde edileni kalite ve kantite yönleriyle belirleyen bir kavramdır (Songur, 1995: 1).

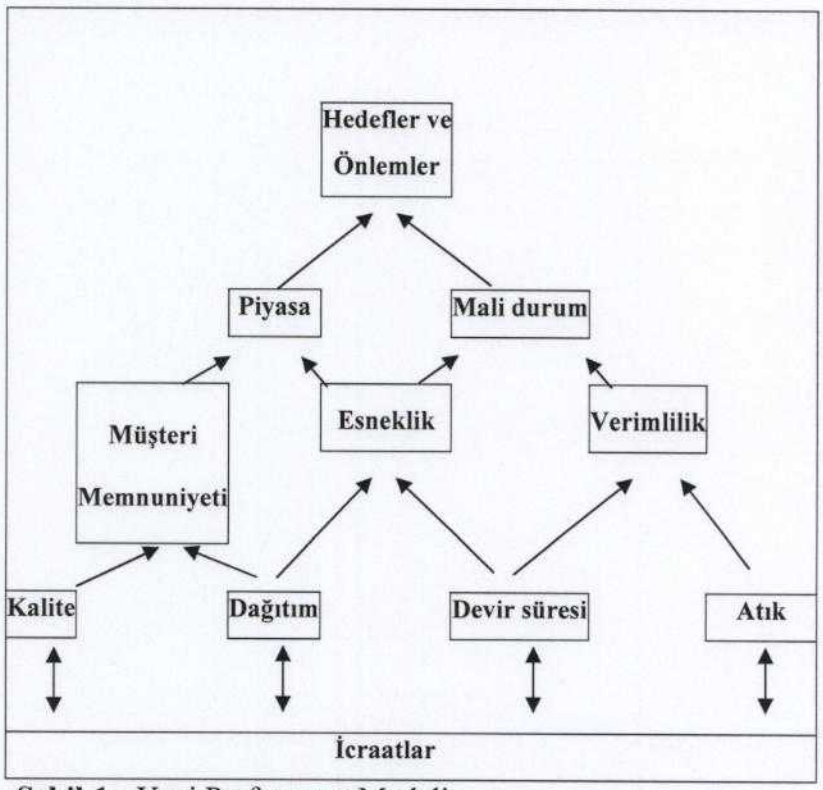
Performans, bir işi yapan bir bireyin, bir grubun ya da bir teşebbüsün o işle amaçlanan hedefe yönelik olarak nereye varabildiğini başka bir deyişle neyi sağlayabildiğinin nicel (miktar) ve nitel (kalite) olarak anlatımıdır (Baş ve Artar, 1990: 13).

Performans, bir işi yapan bir bireyin, grubun veya kurumun bunu yaparak amaçladığı şeyi ne kadar gerçekleştiğinin nitelik ve niceliksel olarak ifadesidir (Falay, 2000:1).

Performans, amaçlı ve planlı bir faaliyet sonucu elde edileni belirler (Bilgin, 2004: 13). Performans, "iş başarımı" ve herhangi bir işte gösterilen başarı derecesidir (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998: 203).

Performans kavramının çeşitli açılımları mevcuttur. Bazen finansal performansa, bazense politika etkinliğine odaklanır. Bazıları iş sürecinin performansı ile ilgilenir. Müşterilerin performans kavramı ise daha çok ürün ve hizmetlerin kalitesi çevresinde şekillenir. Oysaki yukarıdakileri de içine alacak şekilde örgütün tüm bölüm ve işlemlerini içeren genel anlamda performansa bakılması gerekir (Lawson, 1995: 8).

Lawson'un "Yeni Performans Modeli"nde (Şekil-1), örgütün farklı birimlerinin amaçlarına ulaşmak için sergiledikleri performansın birbirlerine bağlılığı görülür. Buna göre, örgüt hedeflerini piyasa ve mali durum performansına göre belirler. Performansın müşteri memnuniyeti ve esneklik boyutu örgütün piyasasını etkiler; performansın esneklik ve verimlilik boyutu ise mali durumu etkiler. Kalite ve dağıtımda görülen yüksek performans, müşteri memnuniyeti performansını artırır. Devir süresi ve atık durumu ise performansın verimlilik boyutunu etkilemektedir.



Şekil-1: Yeni Performans Modeli

Kaynak: Lawson, 1995: 9

Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı gibi, performans, genel olarak, "amaçlanan hedefe yönelik yapılan işlerin o hedefin neresinde olduğunu, o hedefe ulaşılıp ulaşılamadığının anlatılması"dır. Performans kavramından söz edebilmek için öncelikle belirlenmiş hedefin olması gerekir. Hedefin tutturulması başarılı olmak demek ise performans kavramının başarı ile paralel gittiği söylenebilir.

2. PERFORMANS ANLAYIŞININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Örgütlerin kuruluş amaçlarına göre performans anlayışları değişiklik gösterebilir. Söz konusu olan örgüt kâr amacı ile kurulmuş bir işletme ise en yüksek kârı elde etmek temel başarı kriteri olurken, bir kamu kurumu en az maliyetle eksiksiz olarak görevini gerçekleştirmeyi umar. Bu kuruluşların başarısı önceden belirlenen bu kriterlere bağlıdır. Performans anlayışında değişmeyen tek boyut olarak karşımıza "ekonomik performans" anlayışı yani "kârlılık" çıkar. Çünkü kuruluş amacı sosyal amaçlı da olsa bir örgütün ayakta kalabilmesi için temel şartlardan birisi kârlılık boyutudur (Songur, 1995: 7–8).

Drucker'a (1977: 56–57) göre, kâr elde etme işletmelerin amacı ve nedeni değil, sonucudur. Bir işletme eğer kârlı ise topluma olumlu katkı sağlayabilir. İşletmelerde yapılan artı değerler bütün toplumlarda sosyal hizmetlerin yerine getirilmesini sağlayan temel kaynaktır. Bu nedenle, bir toplumun ekonomik ve siyasal yapısı ne olursa olsun, işletmeler kârlılığı gerçekleştirme sorumluluğu taşıyan örgütlerdir. Bu en eski performans boyutuna göre, kârlılık performanslı olmak için yeterlidir.

Performans anlayışında ikinci sırada "verimlilik" boyutu yer almaktadır. Verimlilik kavramı tarih içinde ekonomik düşünce okulları tarafından değişik yaklaşımlarla ele alınmıştır ve geçmişi 16. ve 17. yüzyıldaki Merkantilist döneme kadar uzanır. Ekonomik büyümede verimlilik artışının rolüne oldukça önem verilmiştir. Daha sonra verimlilik boyutuna en geniş anlamda önem, Klasik ekonomistler tarafından verilmiştir. Klasik ekonominin öncülerinden Adam Smith (1723-1790) ünlü eseri "Ulusların Zenginliği"nde (The Wealth of Nations), değeri üreten emeğin verimliliğinin

arttırılmasına (işbölümü) dikkati çekmiştir (Smith 1985: 19-25). Fransız ekonomist Turgot'un "Zenginliğinin Oluşumu ve Dağılımının Yansımaları" (Reflections on the Formation and Distribution of Wealth) adlı çalışması, Malthus'un "Nüfusun Prensipleri Hakkında Bir Yazı" (An Essay on the Principle of Population) adlı çalışması ve Ricardo'nun (1772-1823) "Vergilendirme ve Politik Ekonominin Prensipleri Üzerine" (On the Principles of Political Economy and Taxation) adlı çalışmasında verimlilik terimi tam olarak kullanılmasa da üstü kapalı olarak verimlilikten bahsedilmiştir. Bu gelişim, 19. yüzyılda Marx'ın emek verimliliği hakkındaki görüşünden[1] Neo-klasik ekonomistlerin "Marjinal Verimlik Teorisi[2]" ile devam etmiş ve tüm ekonomi ekolleri verimlilik boyutuna önem vermişlerdir[3]. Bu gelişmelerden sonra performansın maliyet boyutu, yani ekonomiklik (kârlılık) eski önemini kaybetmiş ve performans verimlilik çerçevesinde düşünülmeye başlanmıştır.

Dünyada ulusal verimlilik merkezlerinin kurulması ise 20 yüzyılın ilk çeyreğine rastlamaktadır. 1921 yılında ilk kez Almanya'da "Alman Ekonomisini Rasyonelleştirme Kurumu" (RKW) kurulmuş ve halen de çalışmalarını sürdürmektedir.[4] Türkiye'de de 1965 tarihli 580 sayılı Kanun ile "Milli Prodüktivite Merkezi" kurulmuştur.[5]

Verimliliğin önem kazanması ile birlikte işletmeler müşteriye yönelmeye başlamışlardır. Bu gelişimi, "işletme ne üretirse onu satar" veya "hizmet amaçlarını belirler ve imkanları ölçüsünde bunları gerçekleştirir" anlayışı yerine "bizim işimiz pazarın-hizmet alıcılarının istediklerini üretmektir" anlayışı yönlendirmiştir (Songur, 1995: 10). Bu anlayışa göre verimliliğin sağlanması ile performans sorunu ortadan kalkacaktır.

---

[1] İşçinin gerçekleştirdiği üretim miktarının ancak daha fazla veya daha uzun süre çalışmakla artırılabilineceğini ileri sürmüştür (Demirgül,1997: 402).

[2] Bir kaynağın başka kaynaklar ile bir arada kullanılması halinde değerinin tahmin edilmesi için marjinal verimliğine bakılır. Diğer faktörler sabit tutulmak suretiyle, kaynağın miktarının değiştirilerek hasılatta oluşturulan değişikliğe marjinal verim denir (Demirgül,1997: 401).

[3] II. Dünya Savaşı'na kadar verimlilik terimi kullanılmamış; II. Dünya Savaşı'ndan sonra verimlilik terimi rağbet görmüştür. Bu zaman zarfına kadar verimlik terimine benzer farklı terimler kullanılmıştır (Drucker, 1992: 100).

[4] http://www.rdw.de, son erişim tarihi 19.02.2007

[5] http://www.mpm.org.tr, son erişim tarihi 19.02.2007

Sink, Scott ve Tuttle'e (1989) göre performans yönetimi bir süreçtir ve bu süreci aşağıdakilerin düzenli olarak konumlandırılmasıdır.

- gelecekte istenen durumun ne olacağının görüşünün yaratılması;
- planlama- şimdiki durumu ile ilgili görüş takdir etme, istenen gelecek duruma ulaşabilmek için stratejiler yaratma ve bunu güçlü bir şekilde kurma;
- istenen duruma yüksek olasılıkla götürecek yenilikleri bulma ve bunları uygulama, geliştirme;
- "Yeni rekabet".

Yeni rekabet öncesi örgütlerin yaptığı, kaynakların doğru kullanılması ve zamanında teslim ile kaliteli ürün oluşturmaktı; fakat yeni rekabetin ortaya çıkması ile birlikte örgütler bireylerin, grupların, sistemin ve tüm örgütün performansını sürekli artırma yoluna gitmişlerdir. Performans yönetimi sürecine yeni rekabet boyutunu da eklemişlerdir (Sink, Scott ve Tuttle 1989: 34-35).

Performans anlayışının tarihsel süreçteki son noktasını ise "Yeni Rekabet" anlayışı oluşturmaktadır (Sink, Scott ve Tuttle, 1989: 2). Bu anlayışa göre, işletmenin sadece verimli olması performansı sağlamaya yetmez, rekabet ile pekiştirilip sürekli bir gelişim içerisinde performansın artırılması gerekir. İşletmeler rekabet ile kendilerini değiştirecekler ve sürekli gelişim için yeni teknolojileri arayışına girişeceklerdir. İşletmelerde rekabet yeteneğini artırmak geleceğe uyumunu sağlamak amacıyla uygun teknolojiyi seçecek, örgüt yapısını buna göre biçimlendirecektir. İşletmeler sadece kendi yaptığı ile kalmayıp başkalarının davranışlarını da incelemek durumundadır (Sink, Scott ve Tuttle, 1989: 3). Rekabet boyutunu önemsemeyen işletmeler rakiplerinin ardında kalacak ve bir süre sonra ayakta duramayacaklardır. Geleneksel anlayışlarda ısrar eden ve çevrenin koşullarına uymayan yönetimlerin var olduğu işletmeler ise önemli performans sorunları ile karşılaşacak ve başarılı olamayacaklardır (Sink, Scott ve Tuttle, 1989: 4). Böylece, rekabet ile performans kavramı yeni bir boyut kazanmıştır. Rekabet edebilirlik arttığı sürece performans sorunları ortadan kalkacaktır.

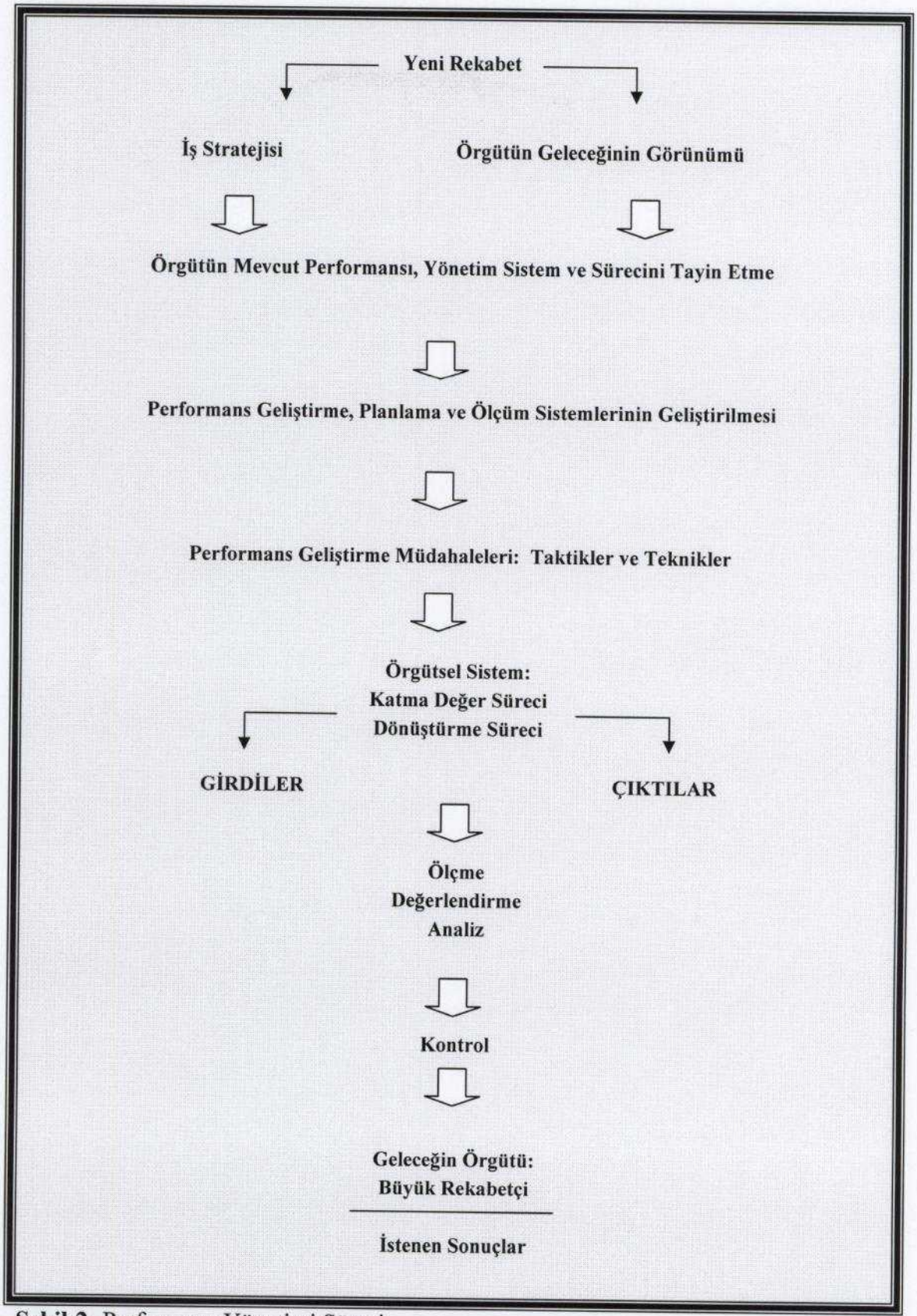
Performans anlayışının tarihsel sürecine bakıldığında "kârlılık", "verimlilik" ve "yeni rekabet" aşamalarından geçildiği görülmektedir. Performans kavramı küreselleşen dünyaya ayak uydurarak daha rekabetçi ve çevreye dönük bir hal almıştır. Sürecin başlarında kâr hedefiyle yüzü kendine dönük performans, verimlilik anlayışı ile yüzünü müşteriye ve çevresine çevirmiştir. Son olarak, yeni rekabet aşaması performansa, geleceği de içine alan geniş bir bakış açısı kazandırmıştır.

3. PERFORMANS İLE İLGİLİ KAVRAMLAR

Performans kavramının anlamı ve performansın tarihsel gelişimi kısaca incelendikten sonra günümüzde performans ile ilgili temel kavramlara geçilebilir.

3.1. Performans Yönetimi

Performans yönetimi, örgütün amacını ve görevlerini en iyi biçimde gerçekleştirmek için, örgüt kaynaklarını seçme ve değerlendirme sürecidir (Akal, 1998: 5)



Şekil-2: Performans Yönetimi Süreci

Kaynak: Sink, Scott ve Tuttle'den (1989: 35) uyarlanmıştır.

Lawson'a göre, performans yönetimi süreci, örgütün birincil hedeflerinin belirlenmesi ve bu hedeflerin örgütdeki en üstten en altta herkesin işi haline getirip çıktı sağlama sürecidir (Lawson, 1995: 1-2).
Sincoff ve Sincoff'a göre, performans yönetimi sürecinin olmazsa olmazları şunlardır (Sincoff ve Sincoff, 1994: 4-61):

- Sürecin en başında performans beklentilerinin planlanması ve tespit edilmesi;
- Periyodik teftiş, geri beslenim ve periyot boyunca yönlendirme;
- Periyodun sonunda performans değerlendirmesi;
- Tüm basamaklara dair eksiksiz ve yazılı dokümanların oluşturulması.

Performans yönetimi, belirlenen hedeflere ulaşabilmek için bireylerin ve işletmenin ne yapması gerektiğinin belirlenmesini, bunların nasıl yapılacağının formüle edilmesini ve öneriler geliştirilmesini kapsar (Baş ve Artar, 1991: 34). Performans yönetimi, örgütün ve çevresinin hakkında bilgilerin toplanması, bunların analiz edilmesi ve performans istatistiklerinin tutulmasıdır. Böylece, potansiyel bir sorun gerçekleşmeden önce tespit edilebilir (Andres, 1994: 9–39). Bu bağlamda "performans ölçümü", "performans denetimi", "performans standardı ve hedefleri" gibi kavramlar hep performans yönetiminin içinde anılmaktadır (Baş ve Artar, 1991: 34).

3.1.1. Performans Ölçümü

Bu kavram ile örgütlerde işlerin ne kadar iyi yapıldığını, sonuçlara ulaşılabilme düzeyini, gerçekleştirilen işin amaca katkısının olup olmadığı gibi sorular yanıtlanabilir (Akal, 1998: 65).

Ölçme işlemi her şeyden önce bir bilgi sağlama yoludur. Teknik anlamda; nesnelerin, olayların ve sonuçların gözle görülebilen özelliklerini temsil eden simgeleri bulma sürecidir. Bu simgeler, nitel ya da nicel olup karşılaştırılabilir özellikler taşıyan ölçü birimleridir (Akal, 1998: 64).

Performans düzeyinin belirlenmesi için gerçekleştirilen etkinliğin sonucunun bir şekilde değerlendirilmesi gerekir. Değerlendirmeye konu olan ölçünün anlaşılır, anlatılabilir, somut ve nesnel olmalıdır. Ölçüm işlemi sonucunda belirlenen değerlerin hepsi performans göstergesidir (Songur, 1995: 1).

3.1.2. Performans Denetimi

Bu kavram, performans yönetiminin bir alt dalı olup, temel işlevi performansın biçimsel olarak ölçülmesi, değerlendirmeler yapılması ve performans konusunda gerekli ayarlama ve düzenlemelerin yapılabilmesi için geribildirimin sağlanmasıdır (Baş ve Artar, 1991: 14).

Denetim, planlarla belirlenen kalıpta, gelecekteki istenilen performans düzeyine ulaştıran araçlardan biridir. Beklenen performans sisteminde amaçları gerçekleştirmek için gereken çıktılardır. Eğer doğru çıktılar belirlenmişse ki, bu performans yönetiminin önemli bir parçasıdır, bu çıktıların denetiminden elde edilecek sonuçlar sistemin performans göstergelerini oluşturur (Songur, 1995: 30).

Performans ölçümü ve denetiminin, çalışanların performanslarının değerlendirmesinde ve iş sorumluluklarını temel alan isteklerin tahmin edilmesinde kritik önemi vardır. Örgütler, performans değerleme sistemlerini eğitim, yerleştirme, tayin, terfi, ücret ve fiyatlandırma, disiplin, işten çıkarma, fesih gibi gerekçelerle rasyonel bir şekilde kullanılır. Bu süreç kişisel gelişimi de beraberinde getirdiği gibi başarılı ölçüm ve değerlendirme yapılırsa çalışan-yönetici arasındaki ilişkilerde tarafsızlığı ve dürüstlüğü de sağlar. Daha da önemlisi, kaliteyi ve çalışanların performanslarını artırır (Sincoff ve Sincoff, 1994: 4-60):

Örgütlerde performans ölçüm ve denetiminin oynadıkları rolün içeriği şu şekilde sıralanabilir:

- Örgüt içinde performans ve verimlilik anlayışı oluşturmak;
- Performans yönetiminin denetimini geliştirmek;

- Yönetimin planlama yeteneğini artırmak;
- Örgütün mevcut ve oluşabilecek sorunlarını erken belirleyerek gelişme gerektiren alanları saptamak;
- Gerçekleştirilen etkinliklerin sonucunu değerlendirmek ve ilgili bilgilerin tüm düzeylere iletimini sağlamak; ve
- Yöneticileri ve çalışanları özendirmek (Akal, 1992: 65).

Performans ölçüm ve denetiminin iki ana unsuru planlama ve performans hedeflerinin konulmasıdır. Performans hedeflerinin ortaya konmasında bazı standartlardan yararlanılır. Bu standartlar, öncelikle çıktı açısından ve miktar, kalite, maliyet veya zaman terimleriyle konulmaktadır. Belirli bir zamanda üretilen ürünlerin miktarı, hizmet sunulan müşteri sayısı, bütçede belirli bir sapma yüzdesi, belirlenmiş bir hata oranı yüzdesi, kural ve süreçsel işleyişlere uyma, işe bağlılık vb. hep bu standartları oluşturur (Baş ve Artar, 1990: 14-15).

Ivancevich, Donnely ve Gibson'a göre bu standartların bazı özelliklere sahip olması gerekir (Ivancevich, Donnely ve Gibson 1983: 484):

- Uygunluk (performans standartları ilk olarak bireylere ve organizasyonlara uygun olmalıdır);
- Değişmezlik veya Güvenilirlik (farklı değerlendirmeler arasındaki farklı noktalarda fikir birliğini içerir. Eğer iki farklı değerlendirme de sonuçlar arasında az bir fikir birliği oluşmuşsa, standartların değişken olduğu dolayısıyla güvenilir olmadığı anlaşılır);
- Ayırtedicilik (performans standartları iyi performans ile kötü performansı ayırtedebilir olmalıdır);
- Pratiklik (standartlar basit ve ölçücü olmalıdır).

3.2. Performans Değerlendirme Göstergeleri

Performans değerlendirme genel olarak sonuçlar açısından yapılmaktadır; fakat bu süreç çıktıların üretilme aşamasında ölçülen kaynaklar aracılığıyla da yapılabilmektedir. Bu bağlamda, karşımıza çeşitli performans değerlendirme göstergeleri çıkmaktadır.

Aşağıda, ayrıntılı olarak incelenecek olan "verimlilik, etkinlik, etkililik, ekonomiklik, kârlılık, kalite ve yenilik ölçütleri bunların başında yer almaktadır.

3.2.1. Verimlilik (Productivity)

Verimlilik, dar anlamda, üretim odaklı bir kavram olup, asıl olarak "etkinlik" ve "etkililik" bileşenlerinden oluşmakla birlikte, "randıman, yenilik, çalışma yaşamının kalitesi" gibi performans boyutlarını da içine almaktadır. Geniş anlamda ise, verimlilik giderek performans ile eşanlamlı olarak kullanılmaya başlamıştır (Baş ve Artar, 1991: 36).

Verimlilik, çok yüzlü bir olgudur. Ana hatlarıyla toprak, işgücü, sermaye ve teknoloji kaynaklarının kullanımının etkin ve etkili bir şekilde artırılmalıdır. Bunun farklı görünüşleri vardır: (i) Potansiyel ve ulaşılabilir kaynaklardan, varlıklardan, kapasitelerden ve araçlardan optimum faydalanılması; (ii) maliyet ve zamanı artırmadan etkili yönetim; (iii) araç, enerji, zaman ve diğer girdilerin kullanımında kaybın azaltılması; (iv) mal ve hizmetlerin kalitesinde yükseklik ve düşük maliyet; (v) modernizasyon; (vi) teknoloji ve yenilik geliştirme; (vii) yönetimsel liderliği oluşturma; ve (viii) yaratıcılık ve davranışlarda tam yararı sağlama (Rastogi, 1988: 9).

Lawlor'a (1985: 290) göre, "verimlilik, çıktının girdiye oranı olup, kaynakların ne ölçüde etkin ve etkili kullanıldığına ilişkin bir ölçüdür. Örgütsel performansın daha çok fiziksel bir ölçümüdür". Prokopenko'ya (1983: 3) göre de, "verimlilik, bir üretim yada hizmet sisteminin ürettiği çıktı ile bu çıktıyı yaratmak için kullanılan girdi arasındaki ilişkidir".

Literatürde yer alan diğer tanımlarda da çok boyutlu bir olgu olan verimliliğin içerdiği farklı ilişkiler ifade edilmektedir. Verimlilik, mal ve hizmetlerin çıktıları ile üretim sürecinde kullanılan insana bağlı ve bağlı olmayan kaynakların girdileri arasındaki ilişkidir. Bu ilişki genellikle çıktı-girdi şeklinde gösterilir (Kendrick, 1980: 14). Verimlilik üretim araçlarının ekonomik etkinliklerinin bir bütün olarak ölçülmesi demektir (Doğan, 1987: 20). Verimlilik, üretim ve üretime katılan etmenler arasındaki

yani üretilen değerlerin miktarı ile üretim sırasında harcanan gerekli miktar arasındaki orantıdır (Küçükberksun, 1983: 12). Verimlilik sonuçlarla, bu sonucu elde etmek için harcanan zaman arasındaki ilişki olarak tanımlanabilir (Baykal, Olcay 1995: 3). Verimlilik mal ve hizmet üretebilme gücüdür (Savaş, 1971: 1).

Birbirinden farklı verimlilik tanımları olmasına rağmen özünde aynı şey ifade edilmektedir. Verimlilik, Güran'ın da belirttiği üzere, "üretilen mallar ya da sunulan hizmetler açısından, kullanılan her birim girdi ile üretilebilen çıktı miktarı arasındaki ilişkidir" (2005: 112-115).

Verimlilik, en başta sadece işletmelerle ilgili görünse de bireyden topluma kadar her düzeyde yaşamsal öneme sahiptir. Maddi ve beşeri kaynakları yeterli olmayan ülkelerin emek, sermaye, makine, malzeme, zaman, bilgi ve teknoloji gibi üretim için zorunlu olan kaynakları en iyi biçimde kullanmaları bulundukları kısır döngüyü kırmak için vazgeçilmez bir yoldur (Akal, 2002: 26).

Verimliliği saptamak amacıyla yapılan oranlama işlemi toplam çıktı ile miktar cinsinden ölçülen bütün girdiler arasında yapıldığında "fiziksel verimlilik"; toplam çıktının parasal değeri ile girdilerin toplam maliyeti arasında gerçekleştirildiğinde "ekonomik verimlilik" söz konusu olmaktadır. Bu anlamda, verimlilik artışı sadece üretimdeki artış değil aynı zamanda ürünü en az masraf ile daha az girdi kullanarak üretmeyi de kapsamaktadır (Alpugan, 1991: 61).

Verimlilik, çıktıların girdilere oranlandığında elde edilen sonuç olarak ifade edildiğine göre bu formüle edilecek olursa;

Verimlilik = Fiziksel Çıktı/ Fiziksel Girdi

3.2.2. Etkinlik (Efficiency)

Kelime anlamı olarak etkinlik, iş yapma, faaliyette bulunma anlamına gelmektedir. Literatürde etkinlik kavramında bir kavram kargaşası mevcuttur. Literatürde taraması

yapıldığında karşımıza çeşitli etkinlik tanımları çıkmaktadır. Bunların kimisi verimlilik, kimisi ise etkililik kavramlar ile karışmaktadır.

Ömürgönülşen'in de belirttiği gibi etkinlik; mal, hizmet veya diğer sonuçların çıktıları ile bunların üretilmesi için gereken kaynaklar arasındaki ilişkidir. Etkinlik, "iyi harcama" veya "doğru şeyleri yapma" ile ilgilidir (2003: 321).

Etkinlik, örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ulaşmak için gerçekleştirdikleri faaliyetleri sonucunda, bu amaçlara en az çaba ile ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur (Akal, 1998: 17).

Sonuç olarak etkinlik, bir örgütte belirlenen amaçların gerçekleştirilmesi için tüketilmesi beklenen kaynaklar ile tüketilen kaynaklar arasındaki ilişki olarak tanımlanır. Etkinlik, girdilerle ilişkili bir örgütsel performans ölçütüdür.

Etkinlik kavramını formüle edecek olursak;

Etkinliğin oransal gösterilişi (Falay, 2000: 2)
Etkinlik = Çıktının değeri/ Fiziksel çıktı

Etkinlik, verimliliği de içeren daha geniş bir kavramdır (Genç, 1994: 28). Güran'ın (2005: 117) da belirttiği üzere etkinlik analizi bir örgütün fiili olarak kullandığı girdiler ve ürettiği çıktıların, diğer örgütlerle ya da standartlar ile karşılaştırılmasını gerektir. Oysaki, verimlilik kavramının etkinliğe göre daha dar kapsamı vardır. Örgütün kendi bünyesinde diğer örgütlerle karşılaştırma yapmadan, kendi çıktı ve girdileri oranlaması ile ulaşılabilinecek bir kavramdır.

3.2.3. Etkililik (Effectiveness)

Etkililik, fiili çıktının ya da sonucun, planlanan çıktı ya da sonuca oranlanması sonucunda ortaya çıkan oran olarak ifade edilmektedir.

Etkinlik ile etkilik birbirleriyle oldukça fazla karıştırılan kavramlardır. Etkinlik kaynakların kullanımı ile araçlarla ilgili bir kavram olmasına karşılık, etkilik amaçlarla ilgili bir kavramdır (Baş ve Artar, 1991: 34).

Etkililiğin sorgulanması Baş ve Artar'a (1991: 34)göre aşağıdaki sorularla yapılabilir:

- Gerçekten de gereksinilen mal ve hizmetler, yararlı çıktılar mı üretilmektedir?
- Çıktı üretiminde ne sağlanmak isteniyorken ne sağlanmıştır?

Hedefe ulaşma derecesi olarak tanımlanan etkililik kavramı formüle edilecek olursa;

Etkililiğin Ölçüsü: Etkililik = Gerçekleşen Çıktı / Planlanan Çıktı

Etkililik, hangi etkinlikteki kaynakların tüketildiğinde, hangi çıktının üretilebileceğinin bir ölçüsüdür (Baş ve Artar, 1991: 35). Schermerhorn'a (1984: 19'dan aktaran Baş ve Artar, 1991: 35–36) göre, kaynak kullanımı iyi fakat hedef eşiği düşük ise; etkin, fakat etkili değildir. Hedeflere ulaşılamıyor, fakat kaynak kullanımı iyidir. Tam tersi durumda, yani kaynak kullanımı kötü ve hedef eşiği yüksek ise; etkili fakat etkin değildir, bazı kaynaklar boşuna harcanmaktadır. Her ikisi de yüksek ise, yani kaynaklar iyi kullanılıyor ve hedef eşiği yüksek ise bu durumda hem etkinlikten hem de etkililikten bahsedilebilir. Bu durumda yüksek performans söz konusudur. Bahsi geçen etkinlik ve etkililik bileşimleri Tablo-1'de şu şekilde gösterilebilir.

Tablo-1: Etkinlik ve Etkililik Bileşimleri

Faaliyetlerin Etkinliği

(Kaynak Kullanımı)

		Kötü	**İyi**
Hedefe Ulaşma Derecesi	**Yüksek**	Etkili ancak etkin değil *(kaynak israfı)*	Hem etkili, hem de etkin *(istenilen sonuçlara ulaşılıyor ve kaynaklar etkin kullanılıyor)*
	Düşük	Ne etkili, ne de etkin *(istenilen sonuca ulaşılmaması ve kaynak israfı)*	Etkin ancak, etkili değil. *(kaynak kullanımı iyi ancak istenilen sonuçlara ulaşılamıyor)*

Kaynak: Güran, 2005: 116

3.2.4. Ekonomiklik ve Kârlılık (Economy and Rantability or Profitability)

Ekonomiklik genel olarak satış hâsılatı ile maliyet arasındaki ilişkidir. Mal ve hizmet arzında kullanılan fiziksel girdiler ile maliyetleri arasındaki orandır (OECD, 2000: 8). Şu şekilde gösterilebilir:

Ekonomiklik = Satış Hâsılatı / Maliyetler

Ekonomiklik = 1 + [Kâr/ Maliyetler]

Orandan da anlaşılabileceği gibi, kârlılık ile ekonomiklik arasında oldukça yakın bir ilişki vardır. Oranın 1'den büyük olması hâsılatın maliyetleri aştığını; yani, başa baş noktasını aştığını; başka bir deyişle kâr elde etmeye başladığını anlarız. Oranın 1'den küçük olması ise maliyetlerin hâsılatı aştığı anlamına gelir ki, bu durumda, ekonomiklikten bahsedilemez ve negatif kâr (zarar) söz konusudur.

Ekonomiklik iki ana ilkeden oluşmaktadır;

- Tutumluluk ilkesi
- İsteme dönüklük ilkesi (Baş ve Artar, 1991: 48).

Tutumluluk ilkesi ise, maksimizasyon ve minimizasyon ilkelerinden oluşur. Maksimizasyon, üretilen mal (ve hizmet) miktarının maksimize edilmesidir. Minimizasyon ise mal maliyetinin minimize edilmesidir.

İsteme dönüklük ilkesi, piyasanın istekleri doğrultusunda hareket edebilmedir. Sunulan mal ve hizmetlerin efektif talep ile desteklenebilirliğidir.

Her iki durumda da, amaç elimizde tuttuğumuzu yani kârı çoğaltmaktadır. Kârlılık kavramı burada ortaya çıkmaktadır. Fakat ekonomiklik kârlılıktan daha geniş bir alanı işaret eder ki, o da, ekonomikliğin isteme dönüklük ilkesinden kaynaklanmaktadır.

Örgütün (özelikle tiarii işletmelerin) belirli bir dönemde elde ettiği kârın, o dönemde işletmede kullanılan sermaye oranına kârlılık (rantabilite) denir. Buna göre kârlılık şu şekilde gösterilir:

Kârlılık = Kâr / Sermaye

Kârlılığın bir performans boyutu olarak ele alınması oldukça eleştirilen bir konudur. Kârlılık konusunda genel görüş, kârlılığın sadece kısa dönemli bir performans göstergesi olacağı, uzun dönemde ise böyle bir göstergenin kullanılamayacağı yolundadır. Bu görüşün altında yatan neden ise kısa dönemde kârlı olmayı kolay bir hedef olarak kabul edip buna ağırlık verirken uzun dönemli başarıları ihmal etme olasılığıdır (Akal, 2002: 39). Yöneticilerin kısa dönemli kârı arka plana atıp, yatırıma, kaliteye, araştırma-geliştirmeye, müşteri ilişkilerine önem vermesi uzun dönemde performans açısından çok daha önemli katkılar sağlayacaktır.

3.2.5. Kalite ve Yenilik (Quality and Innovation)

Kalite müşteri gereksinmelerine uygun üretim ve hizmet anlayışını egemen kılan bir performans boyutudur (Akal, 2002: 28). Yenilikte eski gereksinmeleri daha iyi karşılamak, yeni gereksinmelere yanıt verebilmek için daha iyi ve daha işlevsel sonuçlar veren uygulanabilir bir yaratıcılık olarak tanımlanabilir.

Son yıllarda performansın parasal olmayan ölçütleri de büyük hızla bilim diline girmeye başlamıştır. Bu ölçütler ürünün kalitesi, stok/malzeme kullanımı, teçhizatların kullanımı veya bakımıdır (Haksin ve Brunson, 1994: 5-23).

2. BÖLÜM
KAMU SEKTÖRÜNDE PERFORMANS SORUNU

Bu bölümde devletin ekonomik başarısızlıklarına bir çözüm bulmak amacıyla kamu sektöründeki değişimler kavramsal boyutta incelenecektir. Bu değişim kamu performans yönetimi altından tanımlayıcı bir yaklaşımla sunulacaktır.

1. DEVLETİN EKONOMİK RASYONALİTESİ VE DEVLETİN EKONOMİK BAŞARISIZLIĞI

1.1. Ekonomide Devletin Rolü ve Bu Rolün Dönüşümü

16. yüzyılda, "Merkantilist" dönemde, kamu harcamalarının ticareti ve istihdamı artırdığı; bu nedenle desteklenmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Paranın dolaşım hızı sabitken, kamu harcamalarının artırılması sadece madenlerin artırılmasına bağlı olduğu savunulmuştur. Dolayısıyla maden rezervlerinin artırılmasına uğraşılmıştır. Bu sebeple dış ticaret fazlası verilmeye çalışılmıştır. Devlet, piyasada oldukça önemli bir rol üstlenmiş; ordunun güçlenmesi ve gerekli alt yapı kamu harcamaları aracılığıyla yapılmıştır. Devletten başka alternatif görülmemiştir.

16. yüzyılın sonu ve 17. yüzyılda siyasal ve ekonomik düşünceler alanında önemli değişimler yaşanmıştır. Dinsel düşünce yerini yavaş yavaş insan aklına bırakmıştır. Liberalizmin temel taşlarından olan "rasyonalizm" ve bu yolla da "bireycilik" anlayışı gelişmeye başlamıştır. Liberalizmin temelini oluşturan akılcılık, bireycilik ve faydacı felsefe, devletin mutlak rolü üzerinde önemli değişimler yaratmıştır. Bu çerçevede piyasa ekonomisine, özel teşebbüs ve mülkiyete, devletin müdahale etmemesi gerektiği anlayışı oluşmuştur. Devletin ekonomik faaliyetlerdeki yeri mutlak bir rolden yardımcı bir role kaymıştır. Liberal düşünceye dayanarak, devletin sadece piyasanın başarısız olduğu durumlarda ve sadece toplumun refah kaybı olmaması için ekonomiye müdahale etmesi gereği benimsenmiştir.

1929 Buhran sonrası ve özelikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra müdahaleci bir devlet anlayışına doğru kayılmıştır. Müdahale kapsamında Keynes'in maliye ve iktisat politikaları ortaya çıkmıştır. Piyasa ekonomisinin başarısızlığına ilişkin teoriler geliştirilmiş ve bireylerin refahında çok önemli yeri olan sosyal üretimin, devlet tarafından üstlenilmesi kararlaştırılmıştır.

1.2. Devletin Varlık Sebepleri

Dar anlamda devlet, sadece merkezi yönetim kuruluşlarını; geniş anlamda ise merkezi yönetim kuruluşlarının yanı sıra yerel yönetim kuruluşları ve sosyal güvenlik kuruluşları ve kamu ekonomik girişimlerini de kapsamaktadır (Akdoğan, 2006: 29).

Devletin makro hedeflerin belirlenmesi, üretim etmenlerinin yönlendirilmesi ve gerekli planlamaların yapılması bakımından yönetici ve yönlendirici işlevleri olan yönetim işlevi; mal ve hizmet üretimi konusunda yeterince rasyonelliğin sağlanamaması durumunda ve istenilmeyen dışsallıkların giderilmesi amacıyla üretim işlevi; anayasadan kaynaklanan ve gerçekleştirmekle yükümlü olduğu istihdamın sağlanması, gelir ve yaşam düzeyinin ve sosyal güvenliğin sağlanması şeklinde sayılabilen bölüşüm işlevi olmak üzere 3 işlevi vardır (Akdoğan, 2006: 32-35).

Devletin varlık sebebi olarak piyasa başarısızlıkları olarak adlandırılan sebepler ileri sürülebilir ki bunların başlıcaları; saf kamu malları, dışsallıklar, erdemli mallar ve doğal tekel olarak gösterilebilir (Pınar, 2006: 9-14; Akdoğan, 2006: 41-60; Ünsal, 2005: 39-41; Savaş, 2000: 93-122; Akalın, 1998: 14-20).

Saf kamu malları, ortak tüketime konu olan, kimsenin tüketimden dışlanamayacağı mallardır. Faydası bölünemediği için bu malların fiyatlandırılması da mümkün değildir. Güvenlik, diplomasi ve adalet gibi hizmet özelliğindeki mallar olan saf kamu malları, piyasa ekonomisine bırakılacak olursa üretilmeme riski ile karşılaşacağından bu mallar devlet müdahalesini meşrulaştıran nedenlerin başında gelir.

Dışsallıklar ise yapılan faaliyetin hedeflenenin dışında farklı bir sonuç daha doğurmasıdır. Bu sonuç olumlu olabileceği gibi olumsuz da olabilir. Dışsallık durumunda ek maliyetler ortaya çıkar. Eğer bu maliyet üretici birime yükletilirse üreticinin üretim kararı değişebilir. Bu bakımdan, devletin gerekli gördüğü dışsallık yaratan alanlarda müdahale etmesi gerekli görülmüştür.

Devletin diğer bir varlık sebebi de erdemli mallar konusudur. Bazı mallar rasyonel düşünen birey tarafından daha fazla tüketilmesi gerekirken bu gerçekleşmez. Bunun gerçekleşmesi için devlet teşvik edici rol üstlenir; çünkü bu malların toplu halde tüketilmesi toplumun refahını artıracaktır.

Doğal tekel konusu da devlet müdahalesini meşrulaştıran sebepler arasında yer alır. Buna göre, azalan maliyetlerle çalışan üretim alanlarında firmalar tekelleşme özelliğine sahip olur. Devlet bizzat bu alanlarda üretim yaparak doğal tekelin kişi refahını olumsuz etkilemesini önlemeye çalışılır.

Diğer piyasa başarısızlıkları olarak risk, belirsizlik, gelir dağılımı, fiyatın belirlenememesi ve esnekliği sorunu, eksik rekabet, asimetrik bilgi ekonomik dalgalanmalar gösterilebilir. Devletin varoluş sebepleri sayılan bu gibi unsurlar dolayısıyla devletin ekonomik rolü vazgeçilmez olmuştur. Temel görevi piyasanın yarattığı eksiklikleri gidermek olan devlet ya da başka bir deyişle kamu sektörü kendi yapısından kaynaklanan bazı sorunları da beraberinde getirmektedir.

1.3. Devletin Ekonomik Başarısızlığı

Devlet ya da kamu ekonomisi genişledikçe artan maliyetleri ülkelerde önemli bir yük oluşturmuştur. Üstelik bu yüksek maliyetlere rağmen işler etkin ve verimli yapılamamaktadır. Kısaca kamu ekonomisi başarısızlıklarına bakılacak olunursa; (Grand, 1991: 423-442; Akalın, 2002: 137-150; Akalın, 2000: 22-30, 51-145; Yereli, 2003: 74-77; Savaş, 2000: 95-123).

Kamu sektörünün vazgeçilmez rolü olmasına rağmen faaliyet aşamasında etkinlik problemleri ile karşılaşılmaktadır. Genel olarak devletin faaliyetlerindeki başarısızlıkları ifade eden "devlet başarısızlığı" ya da "kamusal başarısızlık" kavramı literatüre girmiştir. Güran'ın da (2005: 11) aktardığı gibi kamusal başarısızlık, siyasetin sonuçlar açısından kendisinden beklenen sonuçları sağlayamamasıdır.

Türkiye'de devletin başarısızlığı şu nedenlere dayandırılabilir: Rasyonel seçmenler kamusal mal ve hizmetlerin seçiminde bilgisizdirler. Aynı zamanda rasyonel seçmenler ilgisizdir. Piyasa ekonomisinde birey, satın almak istediği malı derinlemesine araştırma yapmak ister. Fakat kamu ekonomisinde bireylerin kamusal mala olan tercihleri ile kamusal mal ve hizmetlerin arzı arasında yakın bir ilişki mevcut olmadığından, bireyler tercihlerini açıklarken ihmalkâr davranırlar. Bu soruna "bedavacılık" sorunu da denilmektedir. Yani seçmen oylamada bulunsa da bulunmasa da kendisine kamusal mal sunulacağının farkındadır. Kısacası, bedavacı motivasyonu ile hareket ederek oylama konusunda ihmalci ve ilgisiz davranan seçmen, optimum karar alınmasına engel olmaktadır.

Bir diğer başarısızlık ise devleti organlarının faaliyetleri baskı ve çıkar grupları tarafından optimumdan uzaklaştırılabilmektedir. Bu faaliyetlere "rant kolama" da denir. Rant kollama sonucu seçmenin tercihini yansıtmayan sonuçlara yol açmaktadır. Oy ticareti de, seçim sonrası seçmen tercihlerinin optimumdan uzaklaşmasına neden olmaktadır. Oy ticareti ile siyasal partiler arasında topluma arz edilecek mal ve hizmetler listesi üzerinde bir tür alışveriş yapılır. Siyasetçiler kendi bölgelerinde daha fazla yatırım yapar. Böylece bütçe kaynakları kendi inisiyatiflerine göre kullanılmış olmaktadır. Seçim bölgelerindeki seçmenleri memnun etmek ve bir sonraki seçimde kazanabilmek amacıyla kamu hizmetlerini sunarlar. Buna ise "hizmet kayırmacılığı" denilmektedir. Siyasetçilerin bir diğer amacı da oyları maksimize edecek politikaları yürürlüğe koymaktır. Siyasetçiler bu amaçla uzun dönemli politikalar yapmaktansa kısa dönemde sonuçlara ulaşılabilecek yüzeysel politikalar yaparlar. Ayrıca ortanca seçmen teorisine göre de siyasal iktidar, daima oyları maksimize etmek için ortanca seçmenleri memnun etmektedir. Çünkü ortanca seçmenin geniş bir oy potansiyeli vardır. Diğer seçmenler fazla önemsenmez.

Devletin aşırı genişlemesinin maliyetine bakılacak olursa, "devletin genişlemesi" demek kamu yönetiminin etkisinin artması yani bir diğer deyişle kamu sektörünün genişlemesi demektir. Bu durumda özel sektör daralacaktır.

Buchanan aşırı büyümüş devleti, Thomas Hobbes'un benzetmesine atıfta bulunarak "Leviathan" olarak tanımlamıştır. Leviathan'ın dizginlenmesi için devletin yetkilerinin ve gücünün sınırlandırılması gerektiğini söylemiş ve bu hususu ekonomik ve siyasal özgürlüğe giden tek yol olarak görmüştür (Buchanan, 1975'den aktaran Yereli, 2003: 77).

Devletin büyümesinin maliyeti çeşitli açılardan karşımıza çıkar. Siyasal açıdan bakıldığında devletin büyümesi sonucu, siyasetçi ve bürokratların güç ve yetkilerinin de artması söz konusudur. Baskı ve çıkar grupları büyüyen devletten hisse kapmak amacıyla lobicilik ve rant kollama faaliyetleri de artar. Devletin büyümesi ile birlikte rüşvetin boyutları da artmakta ve denetimi güçleşmektedir. İltimas ya da torpil olarak adlandırılan görüş ile kamu kurumlarının istihdamının sağlanması sonucu kalite düşmektedir. Siyasi iktidar bir sonraki seçimi kazanabilmek için bütçe tahsisatlarını kendi hedefleri doğrultusunda kullanacaktır. Partizanlık ya da patronaj olarak adlandırılan faaliyetler ile kendisini destekleyen gruplara haksız çıkarlar sağlayarak gruplara destek olur. Lobicilik ve rant kollama hareketleri ile çıkar sağlanmaya çalışır.

Ekonomik açıdan bakıldığında ise "kırtasiyecilik" sorunu gündeme gelmektedir. Bütün örgütler, bu arada bürokratik örgütler bir takım amaçları gerçekleştirmek için kurulurlar. Bu amaçları gerçekleştirmek için yaptıkları birtakım işler vardır. Bu işleri yaparken uyulması gereken kurallar konulmuştur. Bürokratik işlemler olarak adlandırılan bu kurallarla işlemlerin çok fazla olması gereksiz formaliteleri, zaman kaybını ve ekstra maliyeti beraberinde getirir.

Kırtasiyecilik bir yandan kamu yönetiminin sunduğu iş görenlerin hızını, niteliğini düşürüp zaman, kaynak ve emek savurganlığına neden olurken, öbür yandan yurttaş-yönetim ilişkilerinin bozulmasına, yurttaşın yönetime karşı olumsuz tutum takınmasına yol açmaktadır (Mıhçıoğlu, 1965'den aktaran Emre, 2003: 254).

Bu sayılan sorunlar yüzünden kamu sektöründe örgütsel değişime ihtiyaç duyulmuştur. "yeni kamu işletmeciliği" ya da "Yeni kamu yönetimi" anlayışı adıyla bu değişim başlatılmak istenmiştir.

2. DEVLETİN EKONOMİK BAŞARISIZLIĞINA ÇÖZÜM İÇİN KAMU SEKTÖRÜNDEKİ DEĞİŞİMLER

Bir kamusal faaliyetin kendisinden beklenen sonuçları sağlayamaması durumunda başarısız olduğu durumu ortaya çıkar. Devletin yukarıda belirtilen başarısızlıklarının giderilmesi için çeşitli çözüm yolları ileri sürülmüştür. Bunların en yaygın ve bilinen devletin başarısız olduğu alanların kamu sektöründen çıkarılıp özel sektör eline bırakılması demek olan özelleştirmedir. Fakat devletin, piyasa başarısızlıkları yüzünden asla başka bir kuruma emanet edemeyeceği faaliyet alanları vardır. Bu noktada, tek çözüm yolu halen sürdürülegelen bu asli faaliyetlerin başarısını artırma yoludur. Başka bir deyişle, bu faaliyet alanlarında devletin performansının iyileştirilmesi gerekmektedir. Bu anlayış ile devletin kendi başarısızlığını giderme yolu olarak "yeni kamu işletmeciliği" yaklaşımı ortaya atılmıştır.

Özelleştirme sonucunda "elde kalan bu daha yoğunlaştırılmış yapıyı, nasıl daha etkin ve etkili kılabiliriz?" sorusu 1990'lardan itibaren sorulmaya başlanmıştır (Ömürgönülşen, 1997; Ömürgönülşen, 2003). Yani, özelleştirmelerle devletin aşırı şişmiş yapısı giderilmeye çalışılmış, devletin küçültülmesi girişimleri ardından elde kalanın etkinleştirilmesine çalışılmıştır.

Devletin verimliliğinin artırılması için, özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanabilineceği yaklaşımı benimsenmeye başlanmıştır. "yeni kamu işletmeciliği" anlayışı 1990'ların başında doğmuştur.

Osborne ve Gaebler 1992 tarihli Devletin Yeniden İnşası (Reinventing Government) adlı eserlerinde kamu kurumlarının özel sektör teknikleri ile yeniden yapılandırılması ve yönetilmesini önermektedirler. Bu öneri ile yeni kamu işletmeciliğinin temelleri atılmıştır. Osborne ve Gaebler devletin yeniden inşası için 10 öneride bulunmuşlardır.

(i) Katalitik devlet *(kürek çekmek değil dümen tutmak)*: Bu yeni anlayışa göre, devlet yol ve yön göstermelidir. Siyasal karar alma (dümen tutma) ve mal ve hizmet sunumu (kürek çekme) birbirinden ayrılarak devletin mal ve hizmet sunumu işlevinin yani kürek çekmenin özel sektöre devredilmesi gereği anlatılmaktadır. Bu ilk öneri kamu sektörünün küçültülmesi anlamına gelmektedir.

(ii) Sahiplenilen kamu yönetimi *(hizmet değil yetki verme)*: Bu ilke insanların bulundukları ortamı kontrol edebildiklerinde, başkalarının kontrolü altında yaşamaya nazaran daha sorumlu davranacakları eğilimi ile oluşmuştur. Bürokratlardan toplum eline bırakılınca, toplumun yönetimde daha fazla söz sahibi olabileceği anlatılmaktadır. Fakat, dikkat edilmesi gereken nokta kamu yönetimlerinin mülkiyeti ve kontrolü topluma aktarmakla sorumluluğu devretmemesi gereğidir.

(iii) Rekabetçi devlet: Devletin tekele karşı rekabet edip, rekabet ortamının yararlarını sağlaması gerekir. Rekabetin başlıca yararları aynı harcama ile daha fazla iş yapılabilmesi, müşterilerin ihtiyaçları doğrultusuna davranmaya itmesi, yeniliği ödüllendirmesi olarak sayılabilir.

(iv) Misyona dayalı kamu: Kamu kurumlarının çoğu misyonlarına (asli görevlerine) göre değil, mevzuat ve bütçelerine göre davranmaktadır. Girişimci kamu yönetimleri ise bu iki kavramı reddedip, bunların yerine asli görevlerini tanımladıktan sonra personeli bu görevleri yerine getirmekte serbest bırakan bütçe sistemleri ve kurallarını geliştirirler. Böylece stratejik plana dayalı yönetim önerisi ortaya çıkmıştır.

(v) Sonuca yönelik kamu: Geleneksel kamu yönetimi anlayışında karar verme çıktı ve sonuçlara göre değil girdilere göre oluşmaktadır. "Sonuç" ve "performans" gibi kavramlar kamu yönetimlerince kullanılır olmalıdır. Sonuçların yönetim verisi olarak kullanılmasında en etkili yöntem "toplam kalite yönetimi"dir.

(vi) Müşteriye yönelik kamu: Bürokrasinin değil müşterilerin ihtiyacının karşılanmasını içerir. Demokratik devletlerin varoluş nedeni vatandaşlara hizmet etmektir. Özel sektörün ise kar etmektir. Halkı memnun etmek için sürekli arayış ve yenilik peşinde

olan özel sektördür. Kamu yönetimleri ise müşterileri pek önemsemezler. Bürokratik yönetimlerin en kötü tarafı da müşteriye yönelik olmamasıdır.

(vii) Girişimci devlet *(harcamak yerine kazanmak)*: Gelir elde etmenin yolu sadece vergi değildir. Devlet başka kaynaklara da başvurmak zorundadır. Girişimci kamu yönetimlerinde gözlenen bir özellik de yatırım boyutudur. Diğer bir özellik olarak, giderek popülerlik kazanan performans ölçümleri kamu işletmeciliği reform uygulamalarını doğrudan etkilemiştir. Performans ölçüm ve değerlendirme konuları üzerinde artan bir vurgu oluşmuştur.

Özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de, verimlilik tartışmaları kapsamında hedeflerin belirlenmesi, performans göstergeleri, çeşitli bütçeleme sistemleri, çalışanların değerlendirilmesi, terfi sistemine göre ödeme gibi katı performans ölçümlerinin uygulanmasının verimliliği artıracağı öngörülmektedir. Bu tartışmalar çevresinde popülerlik kazanan performans ölçümleri kamu işletmeciliği reform uygulamalarını doğrudan etkilemiştir (Güzelsarı, 2004: 6)

(viii) Geleceği hesaplayan kamu *(çare değil tedbir)*: Geleceği tahmin etmek başka, bu tahmine dayanarak karar almak başkadır. Bunun için stratejik planlamalardan yararlanmalıdır.

(ix) Merkeziyetçilikten kurtulmuş kamu *(hiyerarşiden katılım ve takım çalışmasına)*: Merkeziyetçilikten kurtulmuş kurumların birçok avantajı vardır. Merkeziyetçilikten uzaklaşıp eyalet ve yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilmesi gerekir.

(x) Piyasaya yönelik kamu: Piyasanın işleyişinde yaşanılan sorunlara karşı piyasanın da yeniden yapılandırılmasına ihtiyacı vardır. Piyasa kurallarının belirlenmesi, tüketici bilgi akışının sağlanması, talep yaratılması ve yönlendirilmesi, özel sektör tedarikçilerin teşvik edilmesi, gerekli kurumların ve ortamın yaratılması, vergi reformları ile piyasanın etkilenmesi gibi konular, devletin düzenlemesinde katkı sağladığı ve ya bizzat üstlendiği konulardır.

Osborne ve Gaebler'in 1992'de ortaya attığı bu 10 ilke özünde, özel sektörce benimsenen yönetim anlayışının devletçe uygulanmasını öğütleyen, yeni kamu işletmeciliğini yansıtmaktadır.

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı, vizyon ve misyonun belirlenmesi, kural ve düzenlemelerin faaliyetler ile yer değiştiği, bütçelerin sonuç odaklı gelişimi, yönetimsel çözümlerden çok piyasa araştırması yaparak gelişme ve başarının müşteri memnuniyeti ile ölçümü ile devlet odağına ilk olarak insanı koyan bu fikirlerin birleşmiş halini tarif eder (Thompson, 2001: 169).

Hood, yeni kamu işletmeciliği anlayışının ilkelerini şu şekilde vermiştir (Hood'dan aktaran Schedler, 1996: 71);

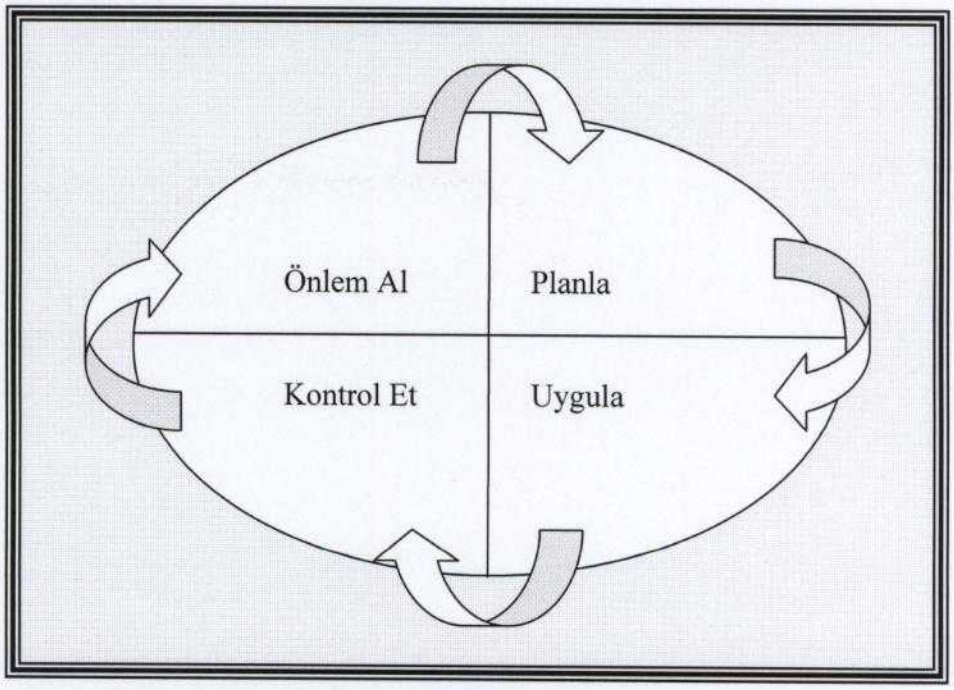
- Profesyonel yöneticilik
- Açıkça ortaya konulmuş performans ölçütleri
- Çıktılar üzerinde dikkatli bir kontrol
- Rekabet ortamına geçiş
- Özel sektör tekniklerinin uygulamasına vurgu
- Kaynak kullanımında tutumluluk ve disiplin

3. KAMU PERFORMANS YÖNETİMİ

Kamu performans yönetimi, performans yönetim anlayışının kamu sektörüne uyarlanmış halidir. Kamu performans yönetim süreci diğer yönetim süreçlerinde izlenen yoldan farklı bir yol izlemez (Bilgin, 2004: 27-28).

Planla–Uygula-Denetle-Önlem al aşamalarından oluşan Deming döngüsü yıllarca uygulanmış bir yönetim metodudur. "PUKÖ" döngüsü olarak da adlandırılan bu döngü ile sürekli iyileşme sağlanacağı düşünülmektedir.[6]

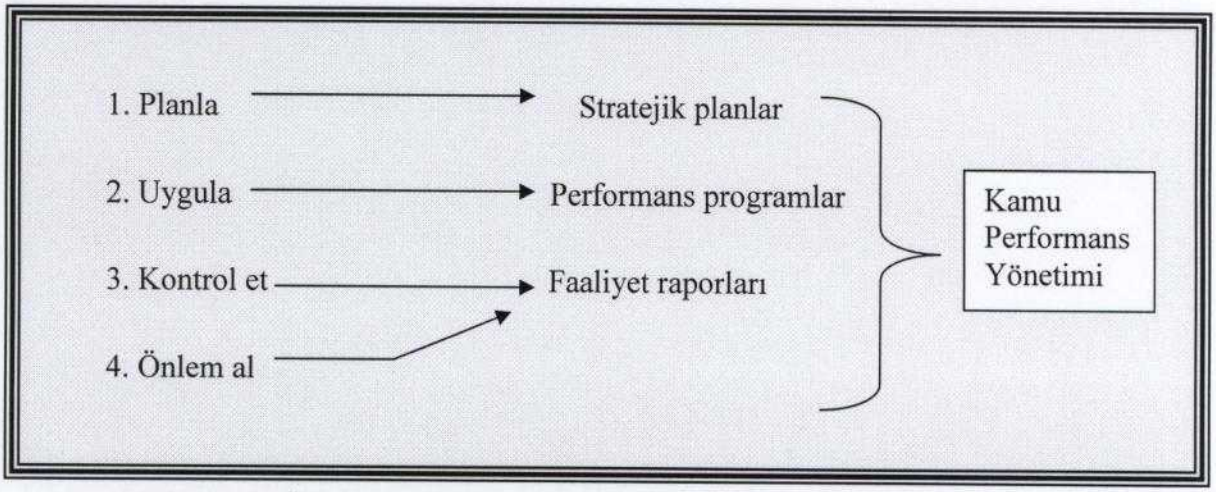
[6] http://en.wikipedia.org/wiki/PDCA, son erişim tarihi 07.09.2007



Şekil-3: PUKÖ Döngüsü

Kaynak: http://en.wikipedia.org/wiki/PDCA

Deming döngüsünün elemanları olan planlama, uygulama, kontrol etme ve önlem almaya kamu performans yönetimine uyarlanacak olunursa; performans yönetiminin başlangıcını oluşturan performans planlaması, stratejik planlama ile başlamaktadır. İkinci adım olarak performans programların oluşturulması ile devam eder. Bu adımda, yıllık uygulama dilimleri mevcuttur ve performans ölçümleri yapılmaktadır. Son olarak da, kamu yönetimde performans ölçümlerinin değerlendirmelerinin yapıldığı ve döngüde kontrol etme ve önlemler alma elemanını tanımlayacak faaliyet raporları ile son bulur.

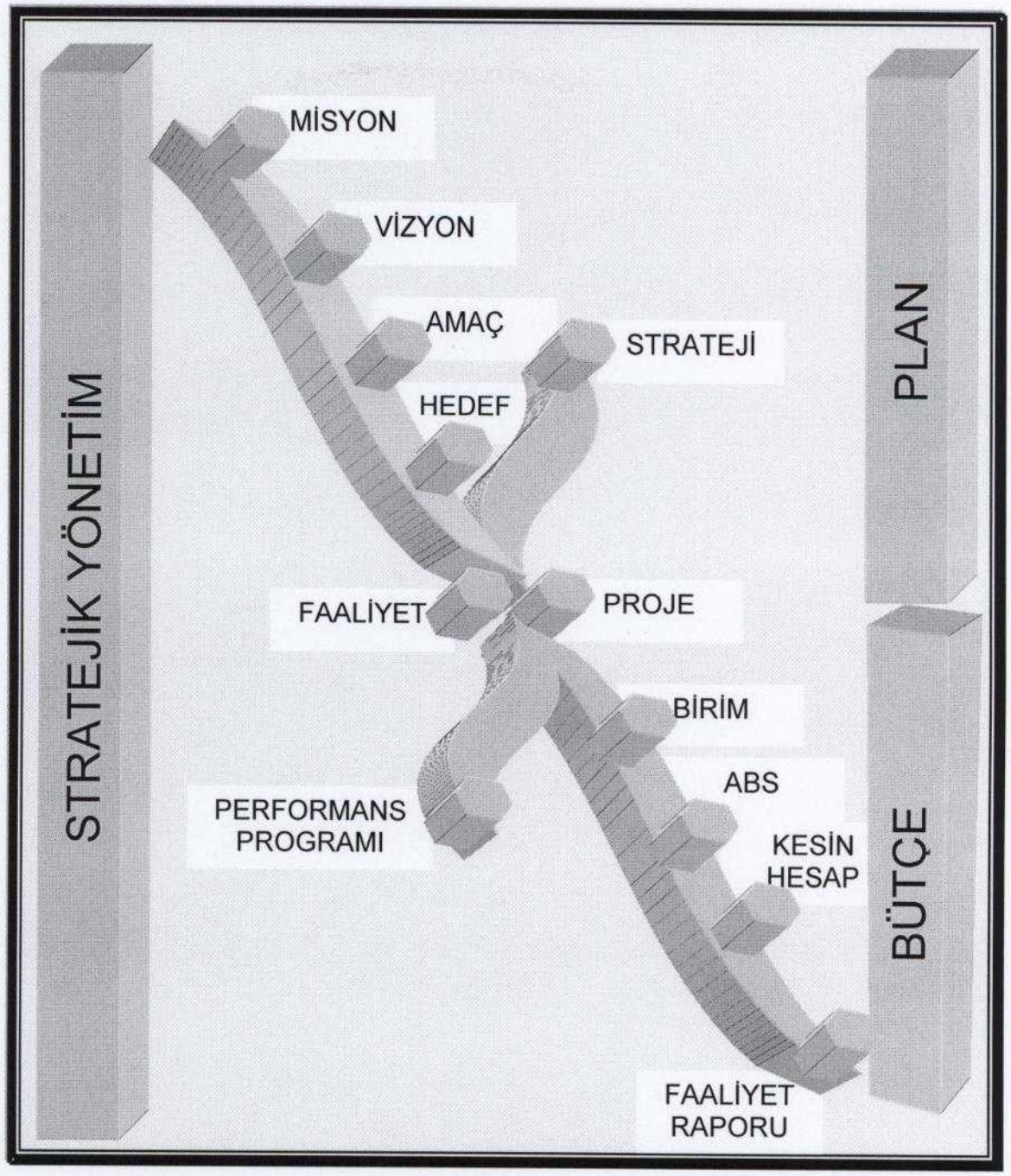


Şekil-4: PUKÖ Döngüsü ve Kamu Performans Yönetimi

3.1. Stratejik Planlama

Kamu kuruluşları açısından strateji kavramı, halka yönelik hizmetini iyileştirmek ya da diğer kuruluşların üretkenlik ve verimlilik düzeyine göre geride kalmamak, etkin olmak, iyi durumun sürekliliğini sağlamak ve oransal üstünlük sağlamak amaçlarını içermektedir.

Stratejik yönetim ve planlamaya geçmeden önce planlama ve yönetim arasındaki ilişkiyi belirginleştirmek gerekir. Planlama, yönetim sürecinin bir işlevidir; amaçların ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli olan faaliyetlerin belirlenmesi süreci olarak tanımlanabilir. Yönetim ise bir örgütün sahip olduğu kaynakların (insan, sermaye, teknoloji vb.) amaca ulaşmak adına organizasyonu ve eşgüdümünü simgeler. Yani planlama süreci yönetim faaliyeti içerisinde yer alan bir olgudur. Bu ayırım Şekil-5'de stratejik yönetim genel çerçevesinde görülebilir.



Şekil-5: Stratejik Yönetim'in Genel Çerçevesi

Stratejiyi bir yönetim aracı haline getirmek planlama ile olur. Yapıldıktan sonra plan, stratejik yönetimin uygulama aracı olarak kullanılır.

Stratejik Planlama, örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi yaptığına şekil veren ve yol gösteren kararları ve eylemleri üretmek için disipline edilmiş çabalar bütünüdür. Bu çerçevede stratejik planlama; bir örgütün misyonunun ve geleceğe yönelimli, uzun ve kısa dönemli performans hedeflerinin ve stratejilerinin bir taslağının oluşturulmasıdır (Yılmaz, 2003: 71).

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı kamu idarelerine stratejik planlama sürecinde yol göstermek üzere 2006 yılında "kamu idareleri için stratejik planlama kılavuzu" hazırlamıştır. DPT Müsteşarlığı'nın bu kılavuzuna göre stratejik planlama:

- Bir yönetim planlaması modelidir.
- Yaygın olarak kullanılan bir karar verme aracıdır.
- Hızlı değişme ve gelişmelere uyum sağlamak için her türlü yatırım yapma ve geleceği tanımlamadır.
- Ulusal kaynakların yönetim ve denetimini gerçekleştirmek, üretim ve insan gücünün geliştirilmesi konusunda teknolojik yetersizliği önlemek amacına yönelik bir makro planlama aracıdır.
- Kurum veya kuruluşun beş, on veya daha fazla yılda nerede olmak istediğinin açıklıkla belirlenmesi sürecidir. Zira, rekabete dayalı ve hızlı değişme ve gelişmelerin yaşandığı bir ortamda, stratejik planlama öncelikle yenilikleri, ilerlemeyi ve yönetimin çevresi ile uyumunu sağlayarak meydana gelen değişiklikleri denetim altında tutmayı hedeflemektir.
- Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun; amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder(DPT, 2006: 7-9)

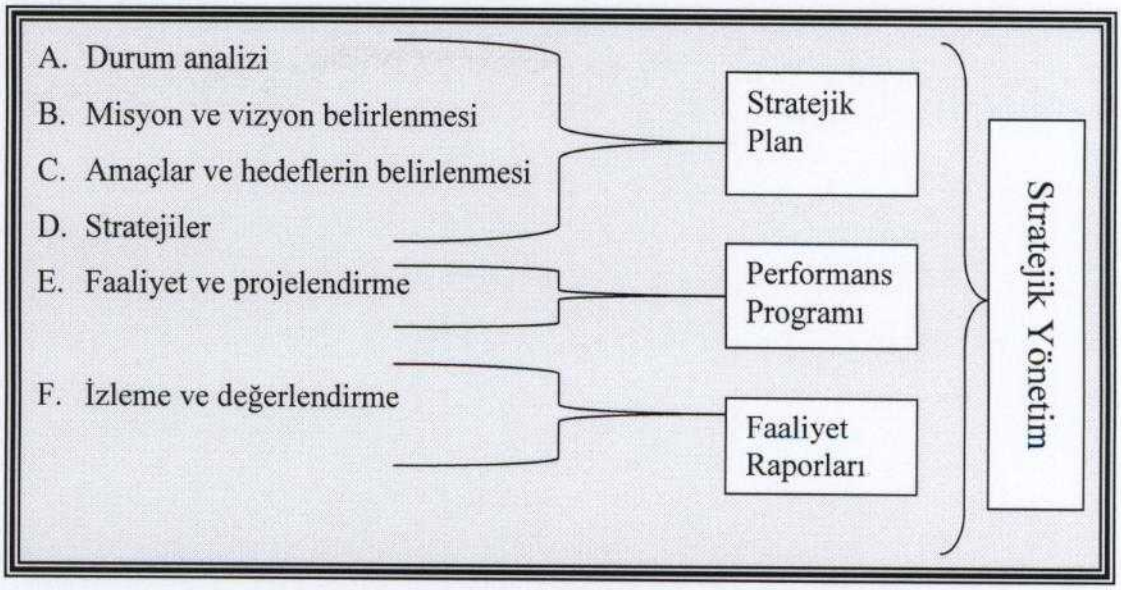
Tablo-2: Stratejik Yönetim Süreci

• Plan ve Programlar • GZFT Analizi • Piyasa Analizi • Hedef Kitle/İlgili Tarafların Belirlenmesi	DURUM ANALİZİ	NEREDEYİZ?
• Kuruluşun varoluş gerekçesi • Temel İlkeler	MİSYON VE İLKELER	NEREYE ULAŞMAK İSTİYORUZ?
• Arzu edilen gelecek	VİZYON	
• Orta vadede ulaşılacak amaçlar • Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler	STRATEJİK AMAÇLAR VE HEDEFLER	
• Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri • Detaylı iş planları	FAALİYETLER VE PROJELER	GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞABİLİRİZ?
• Raporlama • Karşılaştırma	İZLEME	BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDER VE DEĞERLENDİRİRİZ?
• Geri besleme • Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi • Performans göstergeleri • Performans Yönetimi	DEĞERLENDİRME VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ	

Kaynak: DPT, 2006:5

Stratejik yönetim ise stratejilerin oluşturulmasına yönelik karar ve eylemlerin belirlenmesi sürecidir. Stratejik yönetim sürecinin altı aşaması vardır (DPT, 2006: 5). Şekil-6'da bu aşamalar gösterilmiştir;

Şekil-6: Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Sürecinin Oluşturulması



İlk 4 aşama planlama aşamasına girerken, bütün aşamalar stratejik yönetim sürecini oluşturmaktadır.

3.1.1. Durum Analizi

Durum analizi, bir örgütün şu anda nerede bulunduğunu, örgüt içindeki ve dışındaki değişkenlerin neler olduğunu ortaya koyan bir çalışmadır. Bu analizle örgüt kendi güçlü ve zayıf yönlerini ortaya koyacak çevredeki gelişmelerin onu olumlu ve olumsuz nasıl etkilediğini görme şansına kavuşacaktır. Durum analizi kapsamında (DPT, 2006: 15);

- Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi,
- Örgütün faaliyet alanları, ürün ve hizmetleri,
- Paydaş analizi,
- Örgüt içi analiz,
- Çevre analizi yer almaktadır.

Mevzuat analizi ile örgütün mevzuattan kaynaklanan yükümlülükleri ortaya konmaya çalışılır. Bu analiz örgütün faaliyet alanının belirlenmesine yardımcı olur ve örgütün

misyonunun oluşmasına katkı sağlar. Örneğin, Türkiye'de 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de Maliye Bakanlığı'nın görev ve yetkileri düzenlenmiştir.

Faaliyet alanlarının ve ürün ve hizmetlerin belirlenmesi aşamasında ürün ve hizmetler belli bir faaliyet alanında toplulaştırılarak gösterilir. Bu sayede örgütün her bir alt biriminin faaliyetleri işlevsel olarak sınıflandırılarak örgüt şeması çıkartılır.

Paydaş (etkileşen; stokeholder) analizi ile örgütü etkileyen ve kuruluşun faaliyetlerinden etkilenen kişi ve kurumlar belirlenir. Bu şekilde örgüt içi çalışanların katılımcılığı artırılır, planın sahiplenilmesi sağlanır ve örgütün ürün ve hizmetlerinden yararlananlar belirlenerek onlara daha iyi ürün ve hizmet sunumu gerçekleştirilir. Örgütün faaliyetlerini içeriden ve dışarıdan olumlu olumsuz etkileyenler ve bunların etkileme gücü belirlenmiş olur.

Örgüt içi analiz, örgütün iç ortamından kaynaklanan, örgütün kontrol edebildiği koşulların incelenmesi ve güçlü ve zayıf yönlerinin ortaya konulmasıdır. Güçlü yönler, örgütün hedeflerine zayıf yönler ise örgütün alacağı önlemlere yol gösterir. Örgüt içi analizde örgütün yapısı, beşeri kaynakları, örgüt kültürü, teknoloji ve mali durumu dikkate alınmalıdır. Özellikle bu aşamada örgüt kültürü ve örgütün beşeri kaynakları büyük bir önem atfeder. Çünkü özellikle Türkiye gibi ülkelerde kamu kurumlarının hantal yapısı, bürokratik süreçlerin uzunluğu, iş bölümü ve uzmanlaşmanın yetersizliği, yeniliklere açık olmayan geleneksel bir yönetim anlayışı, ekip halinde çalışma ve işin sahiplenilmesi, stratejik düşünme ve davranma gibi konularda eksiklikler söz konusudur. Böyle bir durumda üst düzey yöneticinin stratejik planın uygulanacağına dair tutarlı ve kararlı bir tavırda olması gerekir.

Çevre analizinde, örgütün kontrol edemediği dışsal değişimler ve eğilimler değerlendirilir ve bunun örgütü nasıl etkileyeceği üzerinde durulur. Daha açık bir ifadeyle tehditler ve fırsatlar dikkate alınır.

Örgüt içi analiz ve çevre analizi yapılırken kullanılan yöntemlerden birisi de SWOT (GZFT- Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar, Tehditler) analizidir.

Durum analizi yapıldıktan sonra sırayla örgütün varoluş nedeni anlamına gelen misyon oluşturma, örgütün arzu edilen geleceğinin kavramsal ifadesi olan vizyon oluşturma, örgütün ulaşmak istediği sonuçların kavramsal ifadesi olan amaçları ve spesifik, ölçülebilen alt amaçlar olarak tanımlayabileceğimiz hedefleri oluşturma, hedeflere ulaşmak için hangi alternatif yol ve yöntemlerin kullanılacağını gösteren stratejiler oluşturma süreçlerine gidilir. Stratejik plan böylece oluşturulduktan sonra çeşitli izleme ve değerlendirme yolları kullanılarak ulaşmak istediğimiz amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaştığımız ortaya konulur. En son aşamada stratejik planın maliyetlendirilmesi yapılarak bütçe ile bağlantısı kurulmaya çalışılır.

3.1.2. Misyon ve Vizyon Belirlenmesi

3.1.2.1. Misyon: Bu kavram, örgütün varoluş nedeni olarak açıklanmaktadır. Misyon örgütün varolma görevini belirtir. Örgütün ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder. Aktan'a göre odaklanılmış görev duygusudur (2006: 168). DPT Stratejik Planlama Kılavuzu'nda da belirtildiği gibi, misyon örgütün sunduğu tüm hizmet ve faaliyetleri kapsayan bir çerçevedir.

Etkili bir örgütsel misyonda bulunması gerekli özelliklerden bazıları aşağıda belirtilmektedir (Ülgen ve Mirze, 2004: 178):

- Misyon, paylaşılan ortak değer ve inançlardan oluşmalıdır.
- Misyon uzun dönemli bir amaçtır.
- Misyon örgütteki çalışanların hepsiyle ilgilidir.
- Misyon her zaman daha iyiye ve daha üstün başarılara yöneliktir.
- Misyon belirli bir örgüte özgüdür ve özeldir.
- Misyon örgütün içine değil dışına yöneliktir.
- Misyon mamul veya hizmete değil pazara odaklanır.

DPT Stratejik Planlama Kılavuzunda yer alan özelliklere göre ise, misyon;

- Özlü, açık ve çarpıcı olmalıdır.
- Süreci değil amacı tanımlar.

- Mevzuat ile kuruluşa verilmiş görev ve yetkiler çerçevesinde belirlenir.
- Hizmet sunulan kişi ve kuruluşlar belirtilir.
- Sunulan mal/hizmet tanımlanır(DPT, 2006: 27).

Kavramların daha iyi anlaşılması için örneklendirilecek olursa; misyon kavramına iyi bir örnek olarak Adana Büyükşehir Belediyesi misyonu gösterilebilir.

> "Büyükşehir belediyesi sorumluluk alanlarında, yasalar ve mevzuat çerçevesinde verilen imkân ve yetkileri planlı, programlı, etkin ve adil bir şekilde tamamen halkımızın yararına kullanarak en iyi hizmeti sunmak" [7]

Misyonu iyi yapan özellikler olarak; mevzuat çerçevesinde kendisine verilen yetki ve görevler ışığında varoluş nedeni oluşturulmuş olması; açık ve anlaşılır olması; süreç değil göreve amaca odaklanılmış olması; ve hizmet sunulan kişi ve kuruluşlara yer verilmiş olması gösterilebilir.

Bu misyon cümlesi başka bir misyon cümlesi ile karşılaştırılıp artı ve eksilerine bakılabilir. Mersin Üniversitesi Bilgisayar Mühendisliği Bölümü misyonu örnek olarak gösterilebilir.

> "Atatürk İlke ve Devrimleri'ne bağlı, laiklik ve Cumhuriyet ilkelerinden ödün vermeyen, çalışkan, bilgi ve birikimlerini tüm insanlık yararına kullanan, topluma yararlı, yaratıcı ve pozitif düşünen, ve yarattığı değerlerle ülkesini tüm dünyada temsil eden üstün nitelikli bireyler yetiştirmek"[8]

Bu misyon incelendiğinde görüleceği gibi; vizyon ve misyon kavramları iç içe girmiştir. Belirlenen misyon daha çok vizyonu yani ideal geleceği belirtmektedir. Paylaşılan ortak değer ve ilkelerden bahsedilmiştir fakat mevzuatın kendisine verdiği yetki ve görevlere değinilmemekte ve görev sadece topluma faydalı bireyler yetiştirmek temelinde ele alınmaktadır. Bu anlayışla misyonu başarılı bir misyon yapamamaktadır.

---

[7] Adana Büyükşehir Belediyesi
http://www.sp.gov.tr/documents/planlar/ AdanaBuyuksehirSP20072011.pdf, son erişim tarihi 15.05.2007
[8] Mersin Üniversitesi Bilgisayar Mühendisliği Bölümü
http://www.mersin.edu.tr/uploads/files/deps/42/825274sonbm..ppt#281,28,Slayt 28, son erişim tarihi 15.05.2007

3.1.2.2. Vizyon: Vizyon kavramı ise, örgütün gelecekte (uzun vadede) olmasını planladığı durumdur. İdeal geleceğini karakterize eder. Genel olarak örgütün geleceğine özgü bir kavramdır.

DPT Müsteşarlığı Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre vizyon, örgütün ulaşmayı arzu ettiği geleceğin gerçekçi, iddialı ve ulaşılabilir bir ifadesidir. Misyondan farklı olarak, geleceğe ilişkin hedeflere yöneliktir (2006: 29).

Peters "etkili bir vizyon oluşturulması" için izlenmesi gereken ilkeleri şu şekilde sıralamaktadır:

- İnsanların davranışlarını etkileyebilecek özellikte olmalıdır (çekicidir, ilham vericidir).
- Açık olmalı ve organizasyonda başarıyı kamçılamalıdır.
- Katı kuralları değil, esnekliği içermelidir.
- İstikrarlı olmalı ve sürekli yeniliklere açık olmalıdır. (Revizyon)

  3. ve 4. ilke ışığında;

  - "Vizyon fırtınalı bir denizde kullanılan bir pusula gibi olmalıdır. Eğer çevresindeki gelişmeleri takip edemezse pusula gibi değerini kaybeder[9]"
- Çalışanlara yetki devretmeyi amaçlamalıdır.
- Geçmişteki deneyimleri göz önüne alarak geleceğe yönelik olarak hazırlanmalıdır.
- Mükemmeli aramayı amaçlamalıdır (Peters 1967'den aktaran Aksoy, 2006: 11).

Bu ilkelere ilaveten DPT Stratejik Planlama Kılavuzu'ndan hareketle etkili vizyon özelliklerine aşağıdaki özellikler de eklenebilir. Buna göre, vizyon;

- İdealisttir (hissedilmesi gerekir).

---

[9] C.C. AKTAN, http://www.canaktan.org/yonetim/stratejik-yonetim/vizyon.htm, son erişim tarihi 12.02.2007)

- Özgündür (ayırt edici olması gerekir).
- Özlüdür (kısadır ve akılda kalıcıdır).

Vizyon kavramına iyi bir örnek olarak Hacettepe Üniversitesi vizyonu gösterilebilir.

> "Ulusal ve uluslararası ortamlarda mensubu olmaktan övünç duyulan, vereceği eğitim-öğretim, üreteceği bilgi, teknoloji ve sanatla ülkemizin çağdaş uygarlık düzeyinin üzerine çıkmasına katkıda bulunacak lider bir üniversite olmaktır"[10]

Vizyonu iyi yapan özellikler olarak; mükemmel olanın hedeflenmiş olması, kuruluşun ideal geleceğini belirtmiş ve idealist davranılmış olması (lider üniversite, mensubu olmaktan övünç duyulan üniversite), özlü anlatılmış, geleceğe yönelik, ilham verici ve yönlendirici olması ve mensupları tarafından nasıl algılanmak istediği açıkça ortaya konulmuş olması gösterilebilir.

Adana Büyükşehir Belediyesi'nin vizyonu şu şekilde ifade edilmiştir.

> "Lider ve öncü konumunu sürdürerek Türkiye ve dünyada örnek belediye olmak"[11]

Hacettepe Üniversitesi'nin vizyonunu Adana Büyükşehir Belediyesi'nin vizyonu ile karşılaştırılacak olursa, Adana Büyükşehir Belediyesi'nin vizyonunda mükemmelin peşinde koşan ve idealist bir gelecek belirtilmekle beraber kurumun ayırt edici özellik kısmının eksik kalmış olduğu ve bu bağlamda özgün olamadığı, açık ve anlaşılır olmasına rağmen "konumu sürdürerek" ibaresiyle gelecek görünümünden sapıldığı, çalışanların davranışları ve ilhamının kırılmış olduğu söylenebilir.

3.1.3. Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi

3.1.3.1. Amaçlar (Goals): Amaçlar, örgütün gerekli politikalarının uygulanması ile elde edilecek sonuçları ifade eder. Amaçlar, belirli bir zaman diliminde örgütün şimdiki

---

[10] Hacettepe Üniversitesi http://www.hacettepe.edu.tr/ortak/universite/ misyon_vizyon.php, son erişim tarihi 15.05.2007

[11] Adana Büyükşehir Belediyesi http://www.sp.gov.tr/documents/planlar/AdanaBuyuksehirSP20072011.pdf, son erişim tarihi 15.05.2007

durumundan gelecekteki arzu edilen durumuna dönüştürülmesini sağlayacak sonuçlardır.

Amaçlar;

- Kurumun misyonu, vizyonu ve değerleriyle uyumlu olmalıdır.
- İddialı ancak gerçekçi olmalıdır ve misyonun oluşturulmasında katkıda bulunmalıdır.
- Ulaşılmak istenen sonuçlar açık bir şekilde ifade edilmeli ama bunlara nasıl ulaşılacağı anlatılmamalı; bu husus faaliyet ve projelere bırakılmalıdır.
- Hedeflere çerçeve çizmeli; orta vadeli olmalıdır.

Örgütsel amaca iyi bir örnek olarak fiktif olarak oluşturulmuş XYZ Bakanlığı için bir amaç yazılabilir.

> "Ekonomik büyüme gücünü sağlayacak politikalarının belirlenmesini ve uygulanmasını sağlamak"

Amacı iyi yapan özellikler olarak; ulaşılmak istenen sonucun açıkça ifade edilmiş olması, hedeflere çerçeve çizme niteliğinde yapılmış olması ve misyona katkı sağlamış ve uyumlu olması gösterilebilir.

Bu amaç örneğini gene fiktif olarak oluşturulmuş XYZ Üniversitesi amaç örneği ile karşılaştırılacak olunursa:

> "XYZ Üniversitemizin tüm yerleşkelerinde çevre düzenlemesini 5 yıl içerisinde 1500 fidan dikimi yaparak tamamlamak".

XYZ Üniversitesinin eksikliklerine bakılacak olursa; amaç ve hedef karışmış olduğu, belirtilen amaç içerisinde faaliyete yer verilmiş (1500 fidan dikimi), hedeflerin içinde yer alması gereken zaman dilimi (5 yıl) amaca konulmuş olduğu görülür.

3.1.3.2. Hedefler (Objectives): Hedefler ise amaçların gerçekleştirilmesine yönelik belirli ve ölçülebilir alt amaçlardır. Amaçların yerine getirilmesi için neler yapılması gerektiğinin zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Amaçlar çerçevesinde, yıllar itibariyle yakalamayı öngördükleri performans seviyelerini gösteren belirgin, ölçülebilir, çıktı-sonuç odaklı düzeylerdir.

Hedefler;

- Ölçülebilir olmalı;
- Açık ve anlaşılır olmalı;
- İddialı ama gerçekçi olmalı;
- Sonuca odaklı olmalı; ve
- Zaman çerçevesi dilimi konulmuş olmalıdır (DPT, 2006: 34-36).

Hedefe iyi bir örnek olarak Hacettepe Üniversitesi'ne ait bir hedef gösterilebilir.

> Hacettepe Üniversitesi'nin amaçlarından biri olan "evrensel bilime katkı sağlayacak bilgi ve ileri teknoloji üretmek" amacı altında,
> "2011 yılı sonuna kadar araştırma projelerine ayrılan kaynak % 10 artırılacaktır" hedefi bulunmaktadır.[12]

Hedefi iyi yapan özellikler olarak; zaman diliminin mevcut olması, ölçülebilirliğin mevcut olması, amaç çerçevesinde oluşturulmuş olması gösterilebilir.

3.1.4. Stratejiler

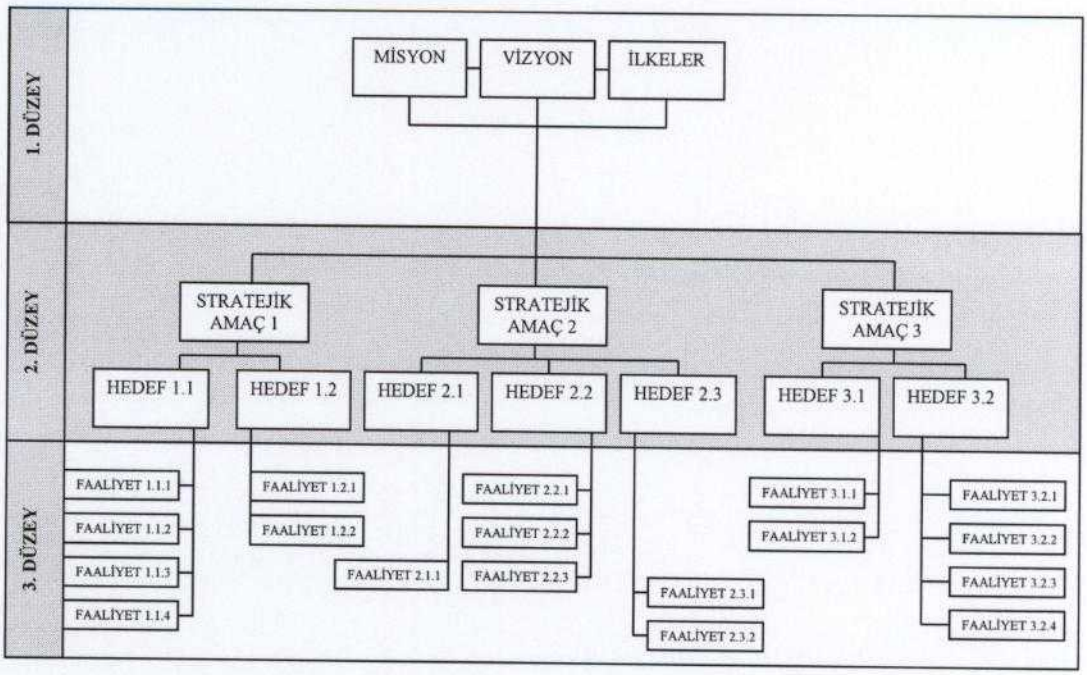
Stratejik planlama sürecinde "gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?" sorusuna cevap niteliğinde oluşturulması gereken uygulama stratejisi, stratejik planın bütünü ile uyumlu ve karşılıklı etkileşime açık bir biçimde oluşturulmalıdır. Örgüt her bir stratejik amaca ait hedefleri bu başlık altında ayrıntılı olarak açıklayacak ve bu hedeflere ulaşmak için gerekli olan faaliyet ve projeleri detaylı bir şekilde anlatacaktır. Hedeflerin

---

[12] Hacettepe Üniversitesi 2007-2011 Stratejik Planı, http://www.sp.gov.tr/documents/HU_SP.pdf, son erişim tarihi 15.05.2007

açıklanmasında, hedeflerle ilgili olarak ortaya çıkan gelişmeler ve varsa politika değişiklikleri ele alınacaktır (DPT, 2003: 39-40; DPT, 2006: 39-40).

Örgütün stratejik planında yer alması gereken unsurlar Şekil-7'de de gösterilmiştir. Hedeflerin ortaya konulmasındaki temel amaç, stratejik amaçların yerine getirilme sürecinin ne şekilde formüle edildiğinin belirlenmesidir. Uygulamaya yönelik bu ilk aşamada örgüt mutlaka bir önceliklendirme yapma sorumluluğu ile karşı karşıyadır.



Şekil-7: Stratejik Plan Unsurlarının Organizasyonu
Kaynak: DPT, 2003:30

Her bir hedefin yerine getirilmesinden yani hizmetin sağlanmasından sorumlu olan birimlerin rol ve sorumlulukları ile yetkileri, örgüt yapısı çerçevesinde açık bir şekilde bu aşamada belirtilecektir. Önceliklendirilerek sıralanan ve sorumlu birimleri tanımlanan hedeflerin açıklaması yapıldıktan sonra, bu hedeflere ulaşmak için gerekli olan faaliyet ve projeler bir öncelik sırası dahilinde örgüt tarafından burada ele alınacaktır. Kaynak/harcama yapısının mevcut durumu ve potansiyeli göz önünde bulundurulacaktır.

Şekil 7'de stratejik plan unsurlarının örgütlenmesi görülmektedir. Örgütler birinci düzeyde oluşturacakları misyon, vizyon ve ilkeler sonucunda ikinci düzeyde hedefler belirlerler. İkinci düzeyde yer alan hedefleri oluşturan üçüncü düzeydeki faaliyetlerdir. Burada hedeflerle ilgili veya hedeflerin altında bulunan faaliyetlerle ilgili sayısal bir sınırlama söz konusu değildir.

Buraya kadar yapılan işlemler ile stratejik planlama aşaması bitmiş olmaktadır. Artık örgüt performans programlarını oluşturacaklardır.

3.2. Performans Programları

Performans programları; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve temel ilkeler çerçevesinde oluşturulan ve beş yıllık dönemi kapsayan stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturmaktadır.

Stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi için yapılacak faaliyet ve projeler ve bunların kaynaklandırılması (bütçe ile ilişki kurulması) burada yer alır (DPT, 2006: 44).

Örneğin Türkiye'de, performans programlarının hazırlanmasına ilişkin bilgiler Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış "Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi"nde (PEB) yer almıştır. Bu rehbere göre, performans programı, kamu kurumların bir mali yılda, stratejik plan kapsamında yürütülmesi gereken faaliyetleri, performans hedef ve göstergelerini, mali kaynak ihtiyacını belirten ve idare faaliyet raporlarının hazırlanmasına kaynak oluşturan bir belgedir (PEB, 2004: 16).

Performans programı amaç ve hedeflerin önceliklendirilmesi ile başlar, daha sonra örgütler, bir mali yılda gerçekleştirmeyi amaçladıkları performans seviyelerini gösteren hedefler olarak tarif edilen performans hedeflerini belirlerler. Bundan sonraki aşama faaliyet ve projelerin belirlenmesidir. Bu aşama oldukça önemli bir aşamadır; çünkü faaliyetlerin kaynak ihtiyacı tespit edilip, bütçe ile ilişki kurulur. Böylece bütçeye

dayanak oluşmuş olur. Her bir hedefin faaliyetlerde ifade edilmesi sonrasında faaliyetlerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Buradaki temel amaç, bütçe hazırlanması sürecinde kaynak ve maliyet yapılarının ortaya konulması suretiyle her bir politikanın maliyetini ölçebilmenin yanında harcamaların önceliklendirilmesi sürecine de yardımcı olmaktır. Bu çerçevede, öncelikle bir bütün halinde sektör ve kuruluşun kaynak ve harcama yapısının ortaya konulması gerekmektedir. Bunun için, geçmiş 2-3 yıllık gerçekleşmeler ve bu konudaki gelişmeleri yansıtan kararları da dikkate almak gerekecektir. Son olarak performans göstergeleri bulunarak performans programı oluşturulmuş olur (PEB, 2004: 15-32).

3.3. Faaliyet Raporları

Faaliyet Raporları kamu kurum ve kuruluşları için bir mali yılın faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde, önceden belirledikleri performans göstergeleri doğrultusunda gerçekleştirdikleri faaliyet ve projeleri ölçmek ve performans değerlendirmesini yapmak üzere hazırlanmaktadır.

Türkiye örneğinde, faaliyet raporları, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41. maddesinde düzenlenmiş ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi'nde şu şekilde tanımlanmıştır.

> "Kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerini, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan, idare hakkındaki genel ve mali bilgileri içeren rapordur (5018 sayılı Kanun, madde 41).

Bu rapor ile amaç ve hedeflere ulaşmak için gerçekleştirlmiş faaliyetlerin değerlendirilmesi yapılarak performans sonuçları ortaya dökülmekte, performans izlenmekte ve gerekli değerlendirmeler yapılmaktadır.

İzleme, belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleşmelerin takip edilip raporlanmasıdır. Değerlendirme ise, sonuçların amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir (DPT, 2006: 45). Bu tanımdan,

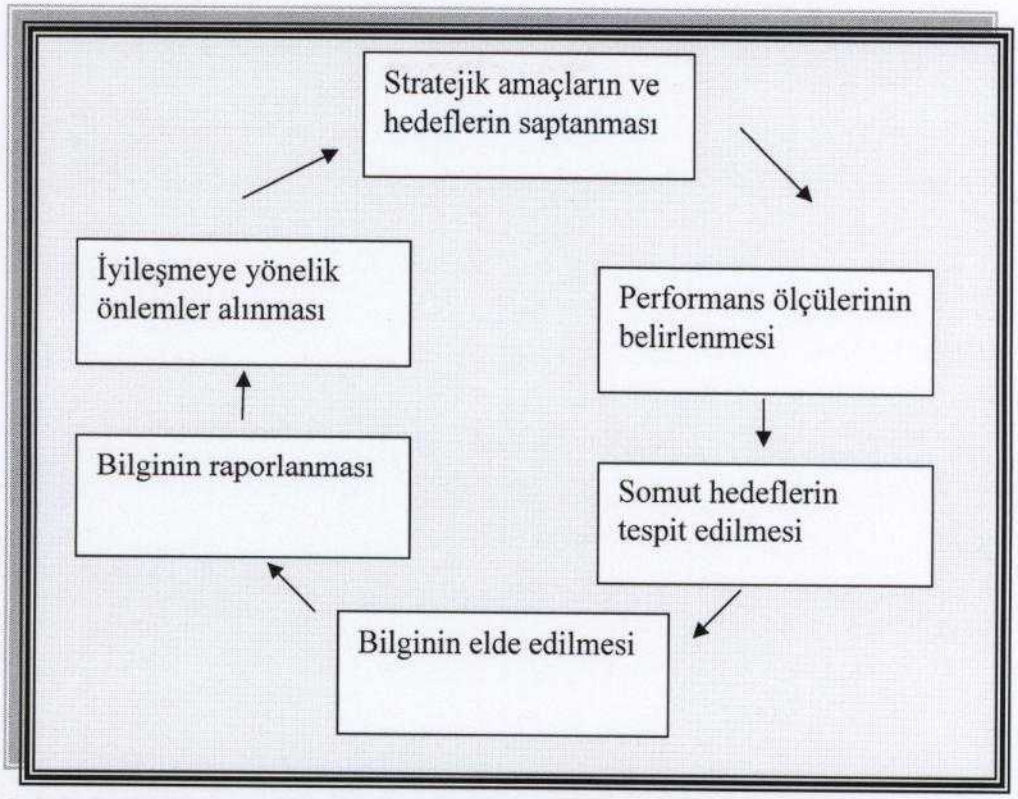
performans ölçümünün değerlendirme aşamasında yer aldığı anlamaktayız. Buna göre; kamu kurum ve kuruluşlarında performans ölçüm ve değerlendirilmesi faaliyet raporları aracılığıyla yapılmaktadır.

3. BÖLÜM
KAMU SEKTÖRÜNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

Bu bölümünde performans yönetimin en kritik unsuru olan performans ölçümü kamu sektörü alanında tanımlayıcı bir yaklaşımla incelenecektir. Performans ölçümündeki sorunlar ile Dünyadan verilecek örnekler bu bölümde inceleme konusu olacaklardır.

Literatürde önceleri performans kavramı altında incelenen performans ölçümü, zaman içerisinde performans yönetimi kavramı altında değerlendirilmeye başlanmıştır (Sayıştay, 2003: 5). Performans yönetimi, gelişim amacıyla performans hedefleri konulması, etkin kaynak tahsisinin sağlanması ve karar alma kapasitesinin artırılması için performans ölçümünden elde edilen bilgilerin kullanılması olarak ifade edilmektedir.

Performans yönetimi örgütün çıktıları ve sonuçları yönetmesini anlatmaktadır. Bu bakımdan örgütsel performansın etkin bir şekilde yönetilmesi için performans ölçümünün kritik bir rolü vardır. Döngüsel bir süreç olan performans yönetimi ve performans ölçümü ve bunun unsurları aşağıdaki şekilde tanımlanmaktadır (Sayıştay, 2003: 11-12).



Şekil -8: Performans Yönetiminin Unsuru Olarak Performans Ölçümü

Kaynak: Sayıştay, 2003: 12

1. TARİHÇE

V. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985-1989), "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi" Bölümü'nde, 826. ilke olarak,

> "Organizasyon ve yönetim araştırmaları yapılarak bürokratik işlemler basitleştirilecek, hizmetlerin ekonomik, kaliteli ve hızlı bir şekilde götürülmesini sağlayıcı ve tasarruf ilkelerine uygun ve gerektirdiği hallerde vatandaşın beyanını esas alan yönetim usulleri geliştirilerek uygulamaya konulacaktır" ibaresine yer verilmiştir (DPT, 1984: 173).

Ayrıca, 1989 yılı Programı'nda da, kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve performansın ölçülmesi amacıyla bir kamu kuruluşunda pilot araştırma yapılacağı hükme bağlanmıştır (RG-19974, 1988).

Türkiye'de performans ölçümü konusunda yapılan çalışmaların temeli bu yıllarda atılmıştır. 1989 yılı Programı'nda yine kamu sektöründe "çıktı ve performans ölçülmesi"nin geliştirilmesinin zorluklarından bahsedilmiş ve bu sorunların çözümü için uzmanlar, yöneticiler ve politika geliştiren yetkililere yönelik "Merkezi Hükümette Performans Ölçmesi" adında bir kılavuz hazırlanmıştır (DPT, 1989: 1). Bu kılavuzda performans ölçmesinin, planlama ve kontrol işleminin önemli bir parçası olduğu ve tahmin ve değerlendirmede faydalı olacağı anlatılmaktadır. Yine bu kılavuzda kesin hedeflerin, ölçülebilir çıktıların, tekrarlayıcı faaliyetlerin, az sayıda kontrol edilebilen faaliyetlerin ve yönetimsel müdahalenin bilinen etkilerinin bulunduğu durumlarda çıktı ve performans ölçmesinin geliştirilmesinin çok daha kolay olduğu belirtilmektedir. Bu durumların, 5018 sayılı Kanun ile gelen stratejik plan kavramının temellerini oluşturulduğu düşünülebilinir.

2. PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN TANIMI

Performans ölçümü, önceden belirlenen amaçlara ve hedeflere göre ortaya çıkan çıktı ve/veya sonuçları birlikte değerlendirmeye yönelik bir süreçtir (Sayıştay, 2003: 1). Daha ayrıntılı bir ifade ile bir örgütün kullandığı kaynakları (girdileri), çıktıları ve elde ettiği sonuçları takip edebilmesi için düzenli biçimde veri toplanması, bunların analizi ve raporlanması süreci olarak tanımlanabilir (Yenice, 2006: 57; Sayıştay, 2003: 9).

Performans ölçümü, ürünlerin, hizmetlerin veya işlemlerin yerine getirilmesinde, görevlerinin nasıl gerçekleştiğinin bir program dâhilinde tarafsız olarak ölçülmesi yöntemidir (U.S. Treasury, 2000: 3).

Performansın ölçülmesi gerçekten zor ve karmaşık süreçlerin ve mekanizmaların tasarlanmasını ve uygulanmasını gerektirmektedir. Performans ölçümü bir amaç değil, daha iyiye ulaşmada kullanılan bir araçtır. Yani performans ölçüleri yoluyla elde edilen bilgilerin değerlendirmesi yapılmadığı ve gelecek için öğütler çıkarılmadığı sürece performans ölçümünün anlamı olmayacaktır (Damar, 2003).

3. PERFORMANS ÖLÇÜMÜ İLE İLGİLİ BAZI KAVRAMLAR

Performans ölçümü yukarıda tanımlaması yapıldığı üzere sıklıkla hem performans ölçüleri (performance measures), hem de performans göstergelerini (performance indicators) içerecek şekilde kullanılmaktadır. Genel ifade olarak performans ölçümü kavramı kullanılmaktadır (Sayıştay, 2003: 1).

3.1. Performans Ölçüleri

Performans ölçüsü, performansın kalite ve miktar olarak karakterize edilmesidir (USDOE, 2001: B-2). Girdi, çıktı, sonuç, verimlilik, tutumluluk, etkinlik, kalite ve finansal ölçüler gibi birçok çeşidi vardır (Sayıştay, 2003: 1). Performans ölçüleri ile performans göstergeleri birbirinden farklı terimler olmakla birlikte çoğu kez aynı anlamda kullanılmaktadır. Performans ölçüleri bir amaca ulaşılmasında doğrudan bilgi sağlayan ölçülerdir (Sayıştay, 2003: 13). Daha açık bir anlatımla performans boyutlarının doğrudan, rakamsal ve açıkça anlatılmasıdır. Performansta meydana gelen kolayca ölçülebilir bir değişim ile bir faaliyet arasındaki doğrudan neden-sonuç bağlantısı mevcut olduğu zaman kullanılır (Avustralya Sayıştayı, 2000: 55).

3.2. Performans Göstergeleri

Performans göstergeleri amaca ulaşılmasında dolaylı bilgi veren ölçümlemelerde kullanılır (Sayıştay, 2003: 1). Kesin bir sebep-sonuç ilişkisinin kurulamadığı durumlarda kullanılır. Performans değişikliklerinin doğrudan doğruya ölçmenin zor olduğu yerlerde performans hakkında rehberlik eder (Avustralya Sayıştayı, 2000: 55).

Performans ölçüsü ile performans göstergesi arasında yapılan bu ayrım daha çok net bir şekilde tarif edilemeyen performans boyutlarında karşımıza çıkar. Örnek olarak, müzede sergilenen resimlerin hangilerinin daha çok izlendiği konusunda net bir performans ölçüsü bulunamadığı gibi durumlarda, resmin önündeki marleyin aşınmasına bakılarak yapılan bir tahminde marleyin aşınma derecesi, performans göstergesi olarak anılmaktadır. Zira müzeye giriş yapan kişi sayısı ile en çok izlenen resim arasında net bir sebep-sonuç ilişkisi kurulamaz.

Kamu sektörünün nihai etkilerini yani sonuçları ölçmek bir yana çıktıları ölçmek bile çok güç olduğundan genellikle performans göstergeleri kullanılmaktadır. Fakat genelde, Türkiye'de performans ölçüsü ile performans göstergesi çoğu kez aynı anlamda kullanıldığından kamu sektörü için performans göstergesi kavramını kullanmak çok daha yerinde olacaktır.

3.3. Performans Standartları

Önceden belirlenen mükemmellik seviyeleri olup performansın en yüksek durumunu ifade eder (Avustralya Sayıştayı, 2000: 17; Sayıştay, 2003: 13).

3.4. Performans Somut Hedefleri

Örgütün oluşturmuş olduğu standartlar olup o yıl istenen hedefi gösterir, oluşturulmasında geçen yılın verileri alınır (Sayıştay, 2003: 13).

3.5. Performans Kıyasları

Kurumun içinde olduğu kamu sektörünün en iyi performans verilerinden sağlanan bilgilerdir (Sayıştay, 2003: 13). Bir örgütün en iyi uygulamayı belirlemek üzere araştırma yapmasına dönük bir süreci içerir (Avustralya Sayıştayı, 2000: 18,54).

3.6. Performans Ölçüm Sistemi

Performans bilgi sistemi olarak adlandırılan bu sistem ile performans bilgileri; hedefler, planlar ve amaçlarla ilişkili olarak gerçekleştirilen işler ile ilgili değerlendirme yapmada yararlanılır ve bu bilgilerin yararlanmasının sistemli biçimde yönetilmesi sürecidir (Sayıştay, 2003: 2). Bu sistemlere örnek verilecek olursa; program mantığı yaklaşımı (program logic model), dengeli kurum karnesi (balanced scorecard), üçlü bilanço modeli (trible bottom line) gibi.

Performans ölçümü bir sistem içerisine oturtulmadığı ve analiz değerlendirilmesi yapılmayıp geleceğe bakışta yararlanılmadığı sürece performans ölçümünün anlamı

olmaz. Performans ölçüm sistemi ile performans ölçümü amaç olmaktan çıkıp araç olma boyutunu kazanır.

4. PERFORMANS ÖLÇÜMÜ AMAÇLARI VE ÖLÇÜMDEN BEKLENEN FAYDALAR

Performans ölçümü kendi başına bir amaç olmayıp yönetimin karar alma süreçlerinde yararlanmasına elverişli bilgiler üretmesine yönelik bir faaliyettir. Bu bakımdan performans ölçümü sonucunda elde edilen bilgiler kurumun yönetiminde etkinlik sağlayabileceği gibi, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde gerçekleştirilen raporlamaya yardımcı olur (Sayıştay, 2003: 1). Yani performans ölçümü iki ana nedene dayanır ki bunlar etkinlik ve hesapverebilirliktir.

Örgütlerin yaptığı faaliyetler ile hedefledikleri sonuçlara ulaşılıp ulaşılamadığı, hizmetlerin verimli, ekonomik, etkili ve etkin bir düzeyde olup olmadığı gibi konuların değerlendirilmesi performans ölçümü aracılığıyla olur. Bu bakımdan performans ölçüm yönetimin kritik araçlarından birini oluşturur (Sayıştay, 2003: 9).

Performans ölçümünün yararları şu şekilde sıralanabilir:

- Performans ölçümü ile gerçekleştirilmek istenen asıl amaç kamu mal ve hizmetlerin kalitesinin artırılmasıdır. Performans ölçümü aracılığıyla mal ve hizmetlerdeki iyi ve kötü performans tespit edilir, daha sonra bu şeffaflık varsayımı ile kamuoyuna ulaşır, kamuoyunda baskı oluşur ve bu baskı sonucu daha kaliteli mal ve hizmet üretimi sağlanır (Yenice, 2006: 58).

- Kurumun daha etkin yönetilmesine zemin oluşturacak bilgileri sunar (Sayıştay, 2003: 10). ABD'de anket ile vatandaşlara hükümetlerin önceliği ne olmalı diye sorulduğunda, yarısından fazlası daha iyi yönetim isteğini belirtmişlerdir (US. DOE, 2001: 1). Performans ölçümü daha iyi yönetimin başlıca araçlarından biridir.

- Hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine zemin oluşturur (Sayıştay, 2003: 11, Yenice, 2006: 58). Performans ölçümü ile elde edilecek veriler hesap verme sorumluğu gereği, hesap verenler ve muhataplar için gelişmeler hakkında fikir verebilir. Geri beslenim, hesap verebilirlik sonucu gelişir (Alberta Government, 1997: 2). Hesap verme sorumluluğu ile kamu yönetimi hizmeti kullananların ihtiyaçlarına daha duyarlı, işleyiş bakımından daha verimli, etkin ve sorumlu olur (Avustralya Sayıştayı, 2000: 7). Ayrıca performans ölçümü ile şeffaflık kazanan örgüt hesapverme sürecinde etkindir ve performans ölçümü ile öğrenme basamaklarını atlar (Frerks, 2000: 17-24; Bruijn, 2006:8)

- Yöneticileri önceden belirlenmiş sonuçlara ulaşmak için programlarını daha sonuç odaklı yürütmelerini sağlar (Sayıştay, 2003: 10). Ayrıca, programların hedeflere ulaşması yalnızca örgütün iç dinamiklerinin etkin kullanılması ile değil aynı zamanda dış çevrede meydana gelen ve örgütü de içine alan değişkenler karşısında yöneticilerin inisiyatif kullanarak olumsuzlukların önüne geçilmesi ile mümkündür. Performans ölçümü sadece mevcut sorunların tespitinde değil, aynı zamanda gelecekteki muhtemel riskler için planlama yapılmasına yönelik de araçlar sunar (Köseoğlu, 2005: 13).

- Süreç akışında yaşanan sorunları vurgulayarak, çözümler için süreklilik temelinde gelişim sağlanmasına yardım eder (Sayıştay, 2003: 10). Kanun yapılması ihtiyacı ve faaliyet ihtiyacı performans ölçümü sonucu elde edilen verilere dayanılarak yapılabilir (USDOE, 2001: 2).

- Çalışanlar ile örgüt arasında bağlantı kurar, hesapverme yükümlülüğü ile güven ortamı oluşturur (Robson, 2005: 138; Sayıştay, 2003: 11; Ömürgönülşen, 2002: 113). Gerek çalışanlar, gerek örgüt ile onun müşteri ve paydaşları arasında iletişimi artırır. Çalışanlar açısından farkındalık artarken, müşteri ve diğer boyutlar için hesap verebilmenin sonucu olarak güven artar (USDOE, 2001: 1). Ayrıca vergi verenlere de bilgi sağlayarak kamu harcamalarının kontrolünü sağlar (Ömürgönülşen, 2002: 113).

- Performans ölçümü politika ve karar alma kalitesini güçlendirir (Bruijn, 2006: 10). Tahsis ve kamu kaynaklarının en iyi kullanımı hakkında tam ve doğru bilgiler ile karar alınmasını güçlendirir (Ömürgönülşen, 2002: 113). Önceliklendirilmiş faaliyetlere kaynak sağlanmasını sağlayarak bütçeye dayanak oluşturur (Sayıştay, 2003: 11).

- Raporlama ile kamuoyunun da ilgisini çekerek hizmet kalitesinin artırılmasına yardım eder (Sayıştay,2003: 11).

- Performans ölçümlerinden yararlanma, önce örgütün çalışma kültür ve değerlerine bağlıdır. Sonuç olarak, ölçüm sonucu elde edilecek bilgiler örgütün faaliyetlerinin geliştirilmesini sağlayacaktır. Performans ölçümünden en üst düzeyde yararlanılması için yönetim ve personelce sahiplenilmesi gerekir. Sahiplenmenin oluşturulması sorumluluk duygusunu güçlendirir.

- Politika, plan ve programların değerlendirilmesi suretiyle karar vericilere yardımcı olur (Sayıştay, 2003: 11). Proje ve faaliyetler ile onların maliyetlerinin değerlendirilmesine yardım eder (USDOE, 2001: 1).

Bu gibi faydaları nedeniyle performans ölçümü etkinliği ve etkiliği sağlamada hesapverebilir ve demokratik devlet için vazgeçilmez ve kritik öneme sahiptir.

5. PERFORMANS ÖLÇÜLERİNİN ÖZELLİKLERİ

Performans ölçümünün yukarıda aktarıldığı üzere varsayılan fayda ve amaçları gerçekleştirmesi için belirli özellikleri taşıması gerekir. Performans ölçümünde temel amaç mevcut durumun ortaya çıkarılmasından çok konulan hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığının anlaşılması olduğundan geliştirilen ölçülerin örgütün başarısına zemin hazırlayacak ve gelişimi teşvik edecek özellikleri barındırması gerekir.

Buna göre performans ölçüleri;

- Misyon, vizyon, amaç ve hedeflerle ilgili ve anlamlı bilgiler vermelidir Stratejileri ile uyum içerisinde olmalıdır (Sayıştay, 2003: 14; Neely ve diğerleri, 1996: 423).
- Performans standardının başarılmasında payı olan birimler ile eşleşmiş olmalıdır (Sayıştay, 2003: 14).
- Örgüt içinde politika kararlarının ve bütçeye dayanak oluşturacak kararın alınması amacıyla kurumsal olarak kabul görmüş olmalıdır (Sayıştay, 2003: 14).
- Performans hakkında net bir tablo ortaya koyması açısından farklı ölçü türleri ile dengeli bir şekilde oluşturulmuş olmalıdır (Sayıştay, 2003: 14). Performans seviyesinde meydana gelen olumlu veya olumsuz yönde meydana gelecek değişimleri yansıtmalıdır (Köseoğlu, 2005: 17). Fakat performans ölçüleri bir araya geldiğinde tutarsızlık üretmemelidir.
- Kolayca anlaşılması, kolay hesaplanması, kolay yorumlanması için iyi tanımlanmış ve basit olmalıdır (DPT, 2006: 34; Sayıştay, 2003: 14). Çalışanlarca anlaşılır olmalı; yöneticilerin karar almasında yardımcı bir rol üstlenmelidir. Ayrıca, çalışanlarca performans ölçüsü benimsenmeli ve yatay-dikey işbirliğini teşvik etmelidir (Köseoğlu, 2005: 18).
- Veriler güvenilir ve güncel olmalıdır (Sayıştay, 2003: 14). Veriler geçerli olmalıdır.
- Örgüt içi ve dışı karşılaştırmalara ve yıllık karşılaştırılmalara uygun olmalıdır (Sayıştay, 2003: 14).
- Veri toplanmasına ilişkin süreç hususunda şüphe uyandırmayacak şekilde doğrulanabilir olmalıdır (Sayıştay, 2003: 14).
- Performans ölçümü bir araç olup örgütün esas faaliyetlerini değerlendirmek için kullanılacağından yüksek maliyetler oluşturup işlemi amacından saptırmamalıdır (Neely ve diğerleri, 1996: 423). İşlem maliyeti amacı geçmeyecek seviyede olmalıdır (Sayıştay, 2003: 14).

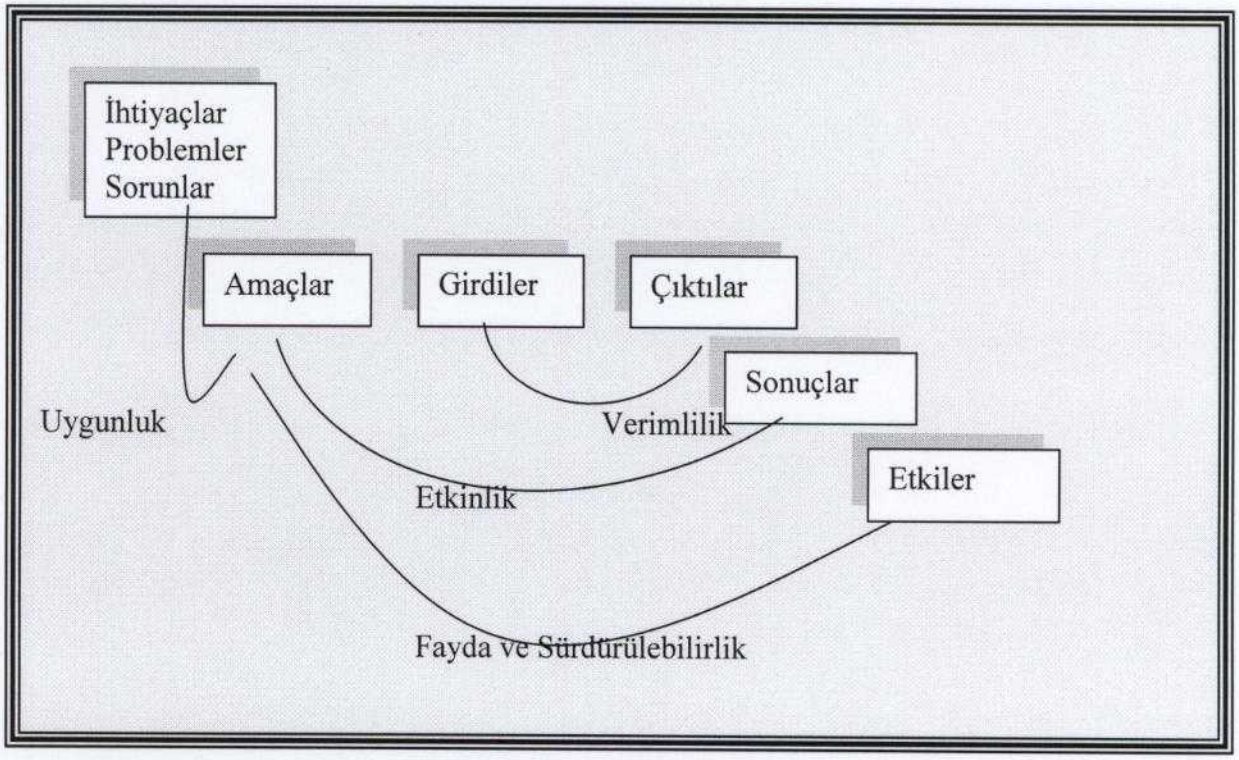
İlgili göstergelerin özellikleri RACER çerçevesinde özetlenecek olursa (Arnold, 2007: 76):

- R İlişkili (relevant): Gösterge ve erişilecek amaç arasında açık bir bağlantı var mı? Değişikliğin değerlendirildiği yerde temel veri mevcut muydu?
- A Kabul edilen (accepted): Göstergeler oluşturulurken uzmanlara/paydaşlara danışıldı mı? Göstergeler kendileriyle bağlantılı olarak etkin olarak kullanıldı mı?
- C Güvenilir (credible): Her bir göstergenin tanımı, göstergenin gösterdiği ve verilerin nasıl toplandığına ilişkin ifadeler de içeriyor mu?
- E Kolay (easy): Göstergeler, değişiklikleri yansıtacak şekilde güncelleniyor mu?
- R Sağlam (robust): Kaliteyi de değerlendirmek için kriterlerde mevcut mu?

6. PERFORMANS ÖLÇÜ ÇEŞİTLERİ

Performans ölçüleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya kullanılmasında kullanılmaktadır. Bir performans ölçüsü, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet olarak cinsinden ifade edilebilmektedir (DPT, 2006: 36). Bu tarif edilen performans ölçülerini girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite olarak 5 kategoride açıklamaktadır (DPT, 2006: 36). Performans göstergelerini yine DPT'nin tarif ettiği gibi 5 kategoride sınıflandırmaktadır (Sayıştay, 2003: 15). ABD örneğine bakıldığında ise performans göstergelerinin daha sade sınıflandırıldığı görülmektedir. Performans ölçülerini çıktı, sonuç ve etkinlik ölçüleri olarak 3 kategoride sınıflandırmaktadır (U.S. OMB, 2006: 200-2; U.S. OMP Green Paper, 2002: 225-1). Buradan girdi ölçüsü kategorisinin fazla itibar görmediği; verimlilik ve kalite ölçülerinin etkinlik ölçüleri ile anlatılabilindiğini çıkarabiliriz. literatürde, bu ölçü kategorilerine etkililik ölçüsünün eklendiği örneklere rastlanmaktadır (Yenice, 2006: 59). Kamu sektöründe çıktı ve sonuçların farklı özellikler taşıması nedeniyle tutumluluk, etkinlik ve finansal kategoriler de zaman zaman ölçülerin sınıflandırılmasında kullanılmaktadır (Sayıştay, 2003: 15). Fakat sürecin düzenli bir şekilde işlemesine dayalı olarak oluşturulmuş olan sınıflandırmaya

dayanarak ölçüler 5 kategoriye ayrılmaktadır. Bunlar; girdi, çıktı, sonuç, verimlilik ve kalite ölçüleridir.



Şekil-9: Süreç İçerisinde Performans Ölçüleri
Kaynak: Arnold, 2007: 52

6.1. Girdi Ölçüleri

Girdi ölçüleri belli bir mal veya hizmeti üretmek için gerekli olan kaynak miktarını gösterir (Sayıştay, 2003: 16) Hangi kaynaklar kullanılarak üretildiğine ilişkin bilgi verir (Yenice, 2006: 60). Bu kullanılan kaynaklar beşeri, mali ve fiziksel kaynaklardır (DPT, 2006: 36). Bu ölçüler hizmet sağlanmasının toplam maliyetini, kullanılan kaynakların miktarını ve/veya bileşimini yada hizmete duyulan talebi gösterir (Sayıştay, 2003: 16). Girdi ölçüleri bir oran ifade etmediklerinden belli bir zaman serisi oluşturulduğunda veya karşılaştırılma yapıldığında anlam kazanır (Köseoğlu, 2005: 19).

Örnekler;

- Hizmetten yararlanmak isteyenlerin sayısı
- Faaliyete katılan kişi sayısı
- Faaliyette harcanan saat sayısı
- Faaliyet süresince harcanan 1 aylık kırtasiye maliyeti

6.2. Çıktı Ölçüleri

Müşterilere satılmak üzere örgüt içi süreçlerden geçirilerek nihai halini almış mal ve hizmetlerin miktar olarak ifade edilmesidir (Köseoğlu, 2005: 19). Çıktı göstergeleri belirlenirken ara çıktılar değil nihai çıktılar ele alınmaktadır (Yenice, 2006: 60). Ne üreteceğiz ve hangi faaliyetleri bitireceğiz sorusuna yanıt arar. Çıktılar, programın ne ürettiğinin belirlenmesinde faydalı olmaktadır; fakat amaca ulaşılıp ulaşılmadığını, üretilen mal ve hizmetin niceliği konusunda bilgi vermez. Mal veya hizmetin kalitesi ve etkinliği konusunda açıklayıcı olamamaktadır (Sayıştay, 2003: 16; DPT, 2006: 37).

Örnekler;

- Tedavi edilen hasta sayısı
- Faaliyette verilen ruhsat ve lisans sayısı
- Bakım onarımı yapılan karayolu uzunluğu
- Faaliyet süresince yazılan rapor sayısı

6.3. Sonuç Ölçüleri

Üretilen mal ve hizmetler çeşitli etkiler yaratmaktadır. Bu etkiler ile bir değişim meydana gelmektedir. Bu değişimler sonuç göstergeleri aracılığıyla ölçülmektedir (Yenice, 2006: 60). Elde edilen çıktılar, örgütün amaç ve hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığı hususunda nasıl ve ne ölçüde başarılı olduğunu gösterir (DPT, 2006: 37).

Sonuç ölçülerinin orta ve uzun vadede elde edilebilmesi ve dışsal etmenlerden kolayca etkilenmesi gibi meşakkatli bir süreç sonucu elde edilmesine rağmen yöneticiler, politikacılar, müşteriler, paydaşlar büyük oranda sonuç ölçülerine bakmaktadırlar. Çünkü, müşteri ve paydaşların, ihtiyaçlarının ve beklentilerin ne ölçüde karşılandığı sonuç göstergeleri aracılığıyla izlenilmektedir (Yenice, 2006: 60; Sayıştay, 2003: 17).

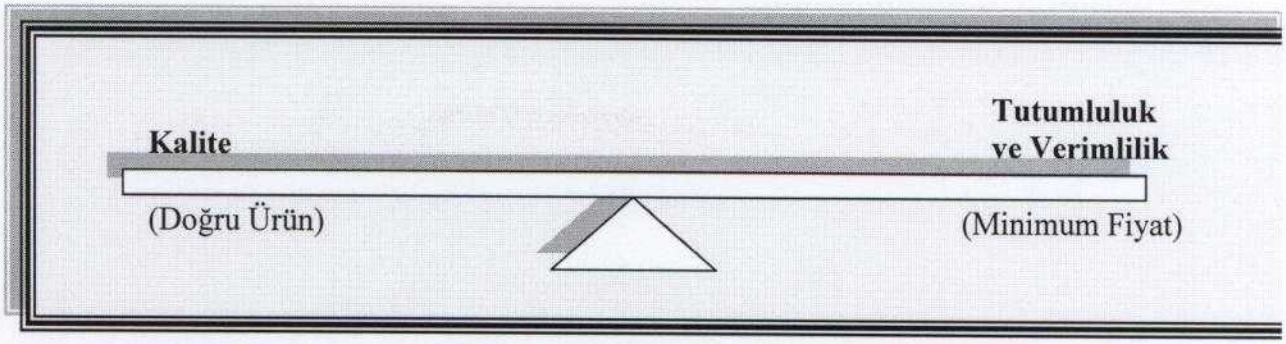
Örnekler;

- Tedavi edilmiş ve taburcu olmuş hastaların geri gelme oranındaki azalma
- Faaliyette verilen ruhsat ve lisansa toplumun verdiği önem
- Bakım onarımı yapılan karayolunda ulaşım hizmetlerindeki iyileşme
- Aşıyla önlenebilir hastalıklardaki azalma

6.4. Verimlilik Ölçüleri

Birim çıktı başına kullanılan girdi miktarını oransal olarak gösteren ölçü çeşididir (DPT, 2006: 37; Sayıştay, 2003: 19). Üretkenlik ölçüsü olarak da adlandırılmaktadır. Maliyet cinsinden veya her birimin süresi cinsinden ifade edilir.

Verimlilikte artışın bir örgütte çıktı kalitesini düşürerek artırılması tehlikesi vardır. Girdi miktarı sabit tutularak daha fazla miktarda ama daha az kalitede çıktı elde edilerek verimlilik oranı yüksekmiş gibi gözükebilir. Bu bakımdan verimlilik ölçülerini kalite ölçüleri ile birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir (Yenice, 2006: 60). Şekil-10'de kalite ve verimlilik/tutumluluk arası denge gösterilmektedir (U.S.Treasury, 2000: 33).



Şekil-10: Kalite, Tutumluluk ve Verimlik Arası Denge

Örnekler;

- Taburcu olan hasta başına tedavi süresi (zaman/çıktı)
- Birim karayolu başına bakım onarım maliyeti (maliyet/çıktı)
- Mezun olan öğrenci sayısı / kayıt olan öğrenci sayısı (çıktı/ girdi)

6.5. Kalite Ölçüleri

Üretilen mal ve hizmet süreçleri, çıktıları ve sonuçları bakımından kullanıcılarının beklentilerinin karşılanmasında ulaşılan düzeydir. Hatasızlık, vaktindelik, belli standartlara uygun olma ve müşteri memnuniyet oranı gibi çeşitli kavramları barındırır (Avustralya Sayıştayı, 2000: 15; DPT, 2006: 38; Sayıştay, 2003: 21).

Kalite göstergeleri ile bir hizmetin ne kadar iyi yerine getirildiği ölçülebilmesine karşın, bu hizmetin toplumda yarattığı sonuç ölçülememektedir. Bu bakımdan kalite ölçülerinin sonuç göstergeleri ile birlikte değerlendirilmeleri gerekmektedir(Yenice, 2006: 60).

Örnekler;

- Taburcu olan hastaların memnuniyet oranı
- Bakım onarımı yapılan karayollarında öngörülen süre içinde tekrar bakım onarım ihtiyaç göstermeyenlerin oranı
- İşi yerinde getirme süreçleri

6.6. Diğer Ölçüler

6.6.1. Tutumluluk Ölçüleri

Örgütün en düşük maliyetle uygun kalitede çıktı ve kaynaklar temin edilmesidir. Eğer kurum mümkün olan en ucuz fiyattan girdi sağlıyorsa tutumlu olduğu söylenebilir (Sayıştay, 2003: 19).

6.6.2. Etkinlik Ölçüleri

Örgütün hedeflerine ulaşma derecesidir. Bir faaliyetin sonuçlarının daha önce beyan edilmiş sonuçları ne ölçüde karşıladığını belirtir (Avustralya Sayıştayı, 2000: 12). Örgütün dışında sonuçlar üzerinde etki yaratacak pek çok etkinin bulunması halinde etkinlik ölçümü önemli olmaktadır. Eğer bir vergi idaresi vergi borçlarının %60'ını toplamışsa bu örgütün %60 etkin olduğu söylenebilir (Sayıştay, 2003: 20).

6.6.3. Finansal Ölçüler

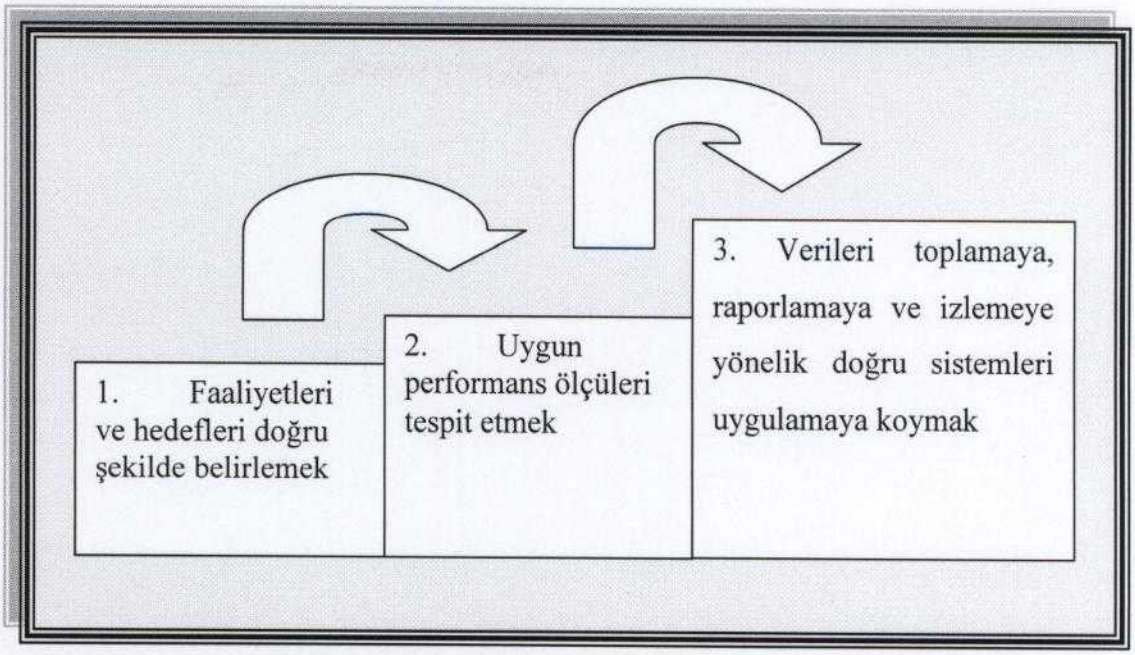
Bazı kamu kuruluşlarında finansal performans ölçüleri kullanılmaktadır. Bilânço çerçevesinde mali oran analizleri yapılabilmektedir. Cari oran ve likidite oranı gibi temel mali oranlar aracılığıyla örgütsel performans ölçülmesi yapılmaktadır. Fakat kamu sektörü için bu ölçü sınıfı pek uygun değildir; çünkü kamu kuruluşları kâr amacı gütmez. Ayrıca bu ölçüler sadece geçmişte gerçekleşen olaylar ile ilgili bilgi verdiğinden eşleşme yapılamamaktadır.

7. PERFORMANS ÖLÇÜM AŞAMALARI VE ÖLÇÜM SIRASINDA SORULMASI GEREKEN KRİTİK SORULAR

Performans ölçülmesi sürecinin zor bir süreç olduğu ve bu süreçte çeşitli sıkıntılar yaşandığına değinilmiştir. Uygun ölçüm sistemi oluşturulması istikrarlı bir çalışma gerektirir. Performans ölçülerinin belirlenmesi esnasında atılması gereken bazı adımlar vardır. Bu adımlar kilit sorularla desteklenebilir (Sayıştay, 2003: 23):

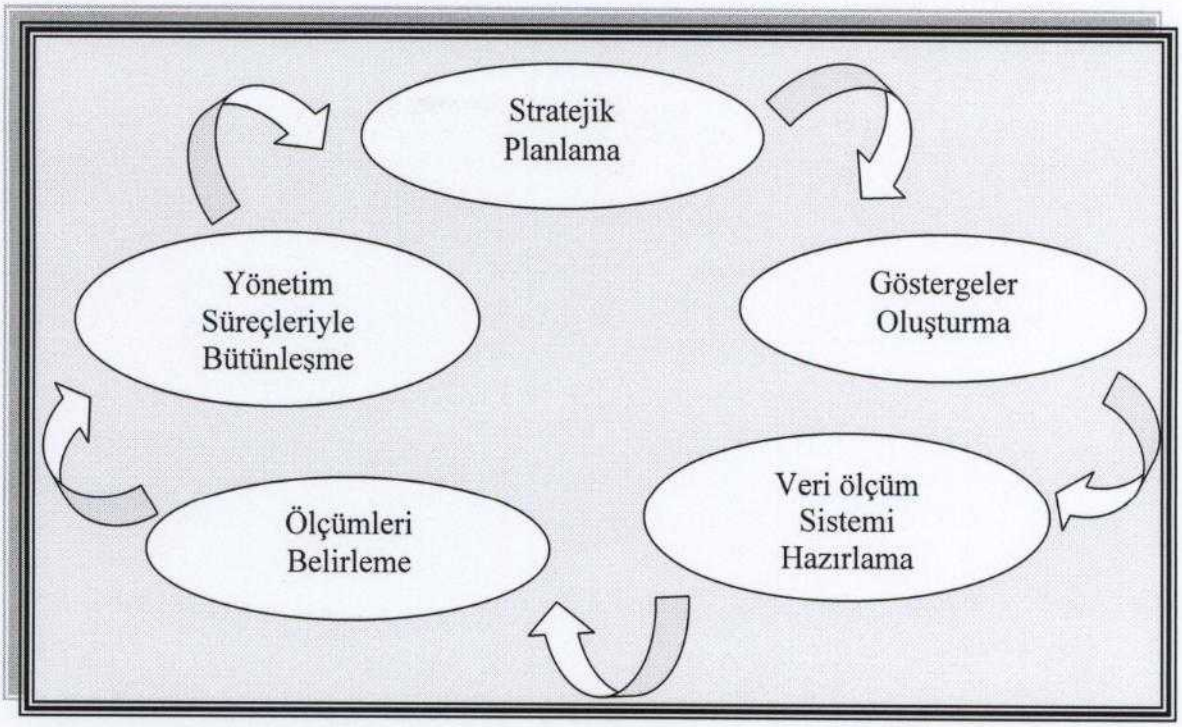
- Ne ölçülecek? (İstenen hedefle ilgili olarak karar verme)
- Ne ile ölçülecek? (Hedefe ulaşmak için performans hakkında en iyi bilgiyi verecek ölçülerin belirlenmesi)
- Hangi veriler toplanacak? (Ne tür verilere ihtiyaç duyulacağın saptanması)
- Veriler nasıl toplanacak? (Verilerin kim tarafından ve nasıl toplanacağının belirlenmesi)
- Veriler hangi sıklıkla toplanacak? (Ölçümün hangi sıklıkla yapılacağının belirlenmesi)
- Veriler nasıl yorumlanacak? (Ölçüm sonuçlarının nasıl yorumlanacağının belirlenmesi)
- Sonuçlar nasıl raporlanacaktır? (Ölçüm sonuçlarının nasıl sunulacağının kararlaştırılması)

Performans ölçümlerinin, yönetim sürecinde etkili olması için performans ölçüm aşamaları iyi tasarlanmalıdır. Performans ölçüm sistemi temel olarak Şekil-11'deki aşamalardan oluşmaktadır. Buna göre, ilk olarak faaliyet ve hedefler net bir şekilde belirlenir; ardından bu hedef ve faaliyetlere özgü performans ölçüleri geliştirilir; ve veriler toplanır, analiz edilir ve raporlanır (Sayıştay, 2003: 23).



Şekil-11: Performans Ölçüm Aşamaları

Performans ölçümü mal ve hizmetlerin yerine getirilmesinde, nasıl gerçekleştiğinin bir süreç içerisinde ölçülmesi yöntemi olarak nitelendirildiği gibi bu süreci döngü şeklinde de belirtilebilir. Performans ölçüm süreci sürekli kendini geliştiren bir yapıya sahiptir. Buna göre, performans ölçümü döngüsel olarak 5 aşamadan oluşur. Şekil-12'de görüldüğü üzere bunlar stratejik planlama, gösterge oluşturma, veri ölçüm sistemi oluşturma, ölçümleri belirleme ve yönetim süreçleri ile bütünleşme aşamalarıdır.



Şekil-12: Performans Ölçüm Döngüsü

Kaynak: Avusturya Sayıştayı, 2000:3

Bu döngü stratejik planlama ile başlar. Stratejik planlama ile 2. bölümde anlatıldığı gibi örgüt vizyonunu, misyonunu, amaçlarını ve hedeflerini belirler.

Döngünün ikinci aşaması olarak gösterge oluşturma belirtilmiştir. Ülkemizde "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"te performans göstergeleri aşamasının stratejik planda bulunması gerektiği belirtildiğinden (md.17), Türkiye açısından bu ayrı bir aşama olmayıp stratejik planlamaya dahil edilebilir. Dolayısıyla bu durum döngüyü dörtlü bir döngü haline getirilebilir.

Şekil-12'de ki üçüncü aşama ise veri ölçüm sistemi oluşturmadır. Temel mantığı performans ölçmek için veri toplanması ihtiyacıdır. Neyin ölçüleceği kararlaştırıldığına göre, bu ölçülere ait verilerin elde edilebilir olup olmadığının ve nasıl elde edileceğinin saptanmasını içerir (Avusturya Sayıştayı, 2000: 27). Döngüdeki dördüncü aşama ise ölçüleri geliştirme aşamasıdır. Performans ölçüm çevriminin bu noktasında göstergelerin bazı küçük düzenlemelere ihtiyaç göstermesi gereği düşünülerek yapılmıştır.

Döngünün son ve tekrar başlatan aşaması olarak da performans ölçümünün yönetim süreci ile bütünleşmesidir. Kurumların performans hedeflerine gerçekleştirme durumu bundan sonra atılacak adımlara ışık tutacaktır. Performans ölçümü sonucu elde edilen verilerin değerlendirilmesi ile önemli bulunan alanlarda yönetim tarafından yeniden yapılanma ve düzenleme kararı alınır (Köseoğlu, 2005: 29).

8. PERFORMANS ÖLÇÜMÜNDE YAPILAN ORTAK HATALAR

Performans ölçüm sürecinin zor olması sebebiyle çoğu zaman hatalara düşülmektedir. Ortak hataları görüp bunlardan kaçınmak yararlı olacaktır. Ortak hatalara bakılacak olursa (Sayıştay,2003: 24):

- Genellikle kolay elde edilebilecek ve çok çaba harcanmayacak performans göstergelerine odaklanılmaktadır.
- Sadece sayısal ölçülere yoğunlaşılmakta ve kalite gibi daha nitel ölçülere az yer verilmektedir.
- Çalışma faaliyet ölçülerinden performans göstergesi gibi yararlanmaktadır. Örneğin; müzeler için yapılan performans ölçümünde müzeye giriş yapan ziyaretçi sayısı hizmete yönelik talep ölçüsüdür. Bu ölçü ile ne kadar iyi performans gösterildiği, hizmetin ziyaretçi talebini ne ölçüde karşıladığı belirlenememektedir.
- Performans ölçülerinin sınırlı sayıda üretilmesi doğrultusunda tek ölçüden yararlanılmaktadır. Bunun tam tersi olarak da ayrıca çok fazla gösterge üretilmesi sorunu ile de karşılanabilinmektedir.
- Performans bilgileri her zaman güncel olmamaktadır ve güncel olması için de sistematik bir süreç belirlenmemektedir.
- Performans raporlarına iyileşme için önem verilmemektedir.
- Performans raporlarının değerlendirme içermeyen salt bir rapor olmaktadır.

9. PERFORMANS ÖLÇÜM SİSTEMİ VE PERFORMANS ÖLÇÜM TEKNİKLERİ

9.1. Performans Ölçüm Sisteminin Geliştirilmesi

Performans ölçüm sistemi geliştirilmesi için belli aşamalardan geçilmesi gerekmektedir. Bu aşamalar (DPT, 1989: 4-5):

a) Sistem sınırlarının tanımlanması: Performans ölçüm sistemi bütün programdan tek bir bölüme kadar çeşitli alanları kapsayabileceği belirtilmiş ve eğer küçük bir alan için performans ölçümü düşünülüyorsa bunun diğer bölümlerle ilişkisinin kurulması gereği belirtilmiştir.
b) Kullanma yerinin tanımlanması: Performans ölçümü aracılığıyla karar verme işlevi dışında bir rapor verme görevi de oluşacaksa bununda belirlenmesi gereğinden bahsedilmektedir.
c) Amaçların oluşturulması: Kuruluşun ve performans ölçümü yapılacak programın veya bölümün amaçlarının net bir şekilde ifade edilmektedir.
d) Sistemin tasarlanması: Sistem, ölçülerin ve göstergelerin belirlenmesi, analiz edilip yorumlanmasını gerektirir.
e) Uygulama: sistemin uygulanması, idare edilmesini gerektirir. Büyük bir programa hitap eden sistemler için pilot bir uygulama gerekebilir. Başka bir tercih ise incelemenin yapıldığı bir deneme süresi içinde sistemi devreye sokmaktır.

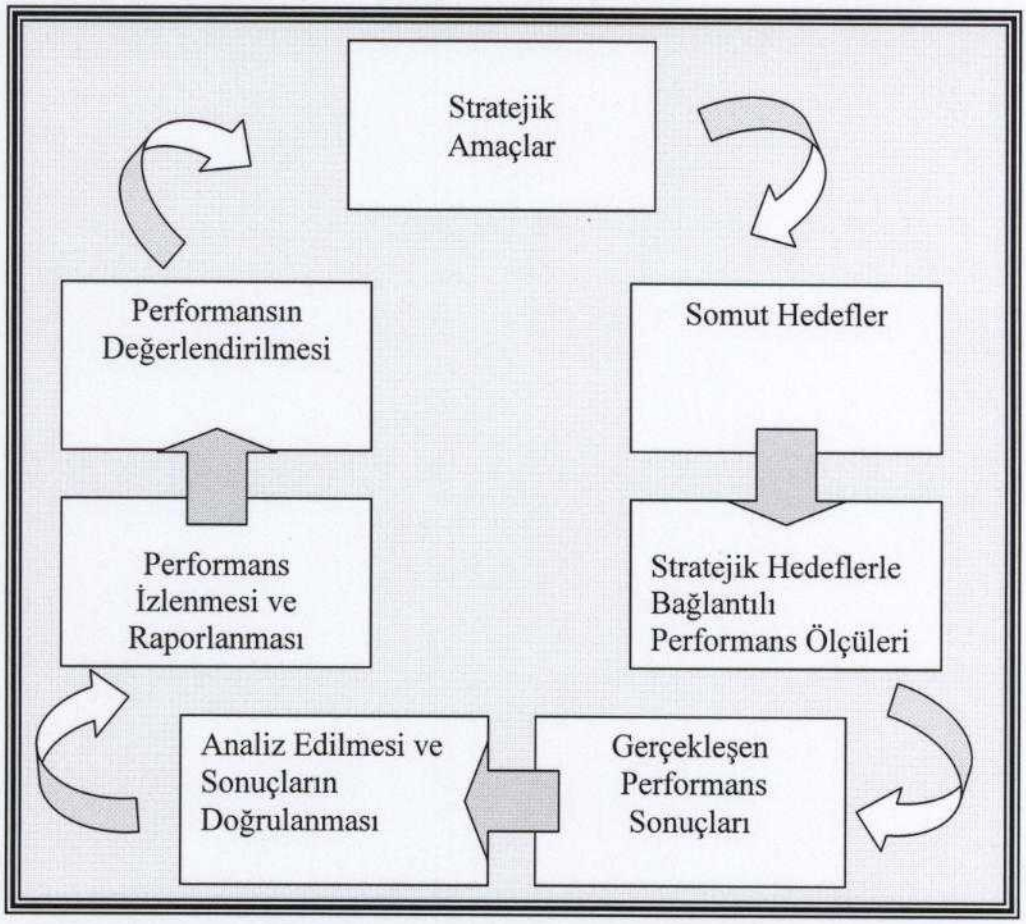
Literatürde performans ölçümü sisteminin oluşturulması için 7 tane kriter belirlemiştir (Sink ve Tuttle, 1989). Sink ve Tutle'nin çalışması girdi odaklı bir süreçten çıktı-müşteri-sonuç odaklı bir sürece yönelme eğilimi taşımaktadır.

1.Bölümde de açıkladığı üzere bu kriterleri tekrarlayacak olursak;

- Etkinlik
- Etkililik
- Verimlilik

- Kârlılık
- Kalite (sürecin tamamında)
- Yenilik
- İş yaşamı kalitesi'dir

Performans ölçülmesi zor ve karmaşık süreçten oluşmaktadır. Bu nedenle uygun bir performans ölçüm sisteminin tasarlanmasının gerekliliğinden söz edilmektedir. Uygun performans ölçüm sistemi, faaliyetlerin ve hedeflerin doğru bir şekilde belirlenmesi, performans ölçülerinin belirlenmesi, bilgilerin toplanması, analiz edilmesi ve raporlanması unsurlarından oluşmaktadır (Sayıştay, 2003: 2-29).



Şekil-13: Performans Ölçüm Sistemlerinin Unsurları

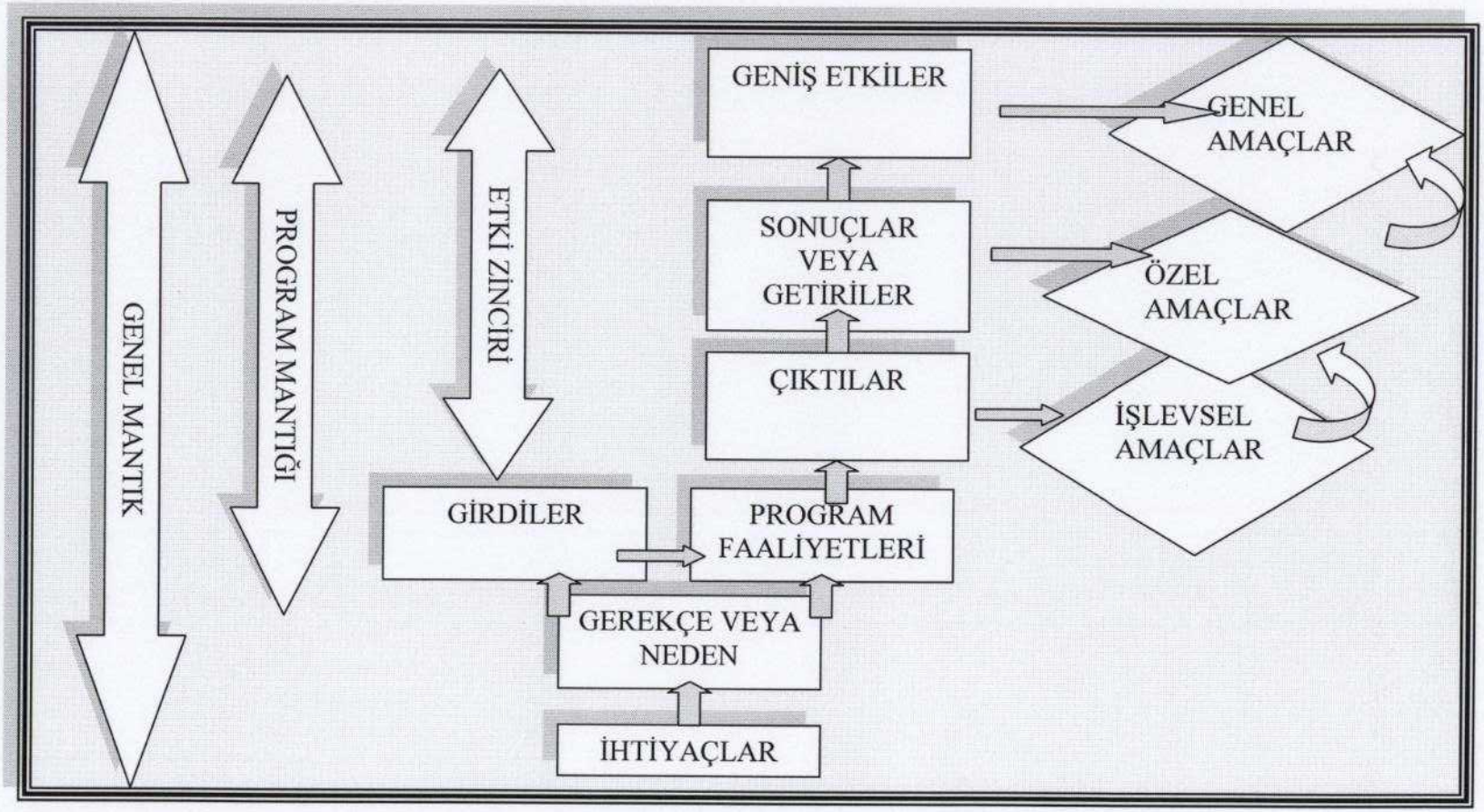
9.2. Performans Ölçüm Teknikleri ve Yaklaşımları

Performans ölçümüne ilişkin teknikler işletmecilik anlayışı ve teknolojideki gelişmelerle birlikte çeşitlilik kazanmaktadırlar (Köseoğlu, 2005: 22). Başarılı yönetim için yaratılan pek çok yaklaşımın performans ölçüm sistemine uyarlanmış şekilleri de mevcuttur (Sayıştay,2003: 33-39):

- Program mantığı (program logic) yaklaşımı
- Dengeli skor kartı/ kurum karnesi (balanced scorecard) tekniği
- Sunulan hizmetler ve başarılan işler yaklaşımı
- Üçlü bilânço modeli (trible bottom line)
- Kalite ödül kriterine dayalı öz değerlendirme yaklaşımı
- Ekonomik katma değer yaklaşımı
- Faaliyete göre maliyetlendirme yaklaşımı

9.2.1. Program Mantığı Yaklaşımı

Bu yaklaşım, bir programın kaynak, faaliyet, çıktı, etki ve sonuç gibi değişik unsurları arasındaki nedensellik bağlantılarına dayanır bir yaklaşımdır. Temel çıkış noktası olarak sonuçların doğrudan ve kolayca elde edilemeyeceği kabul edilmiştir. Nihai sonuca ulaşmadan önce ara çıktılar ve ara sonuçlar elde edilmesi gerektiği ve sonuçlar hiyerarşisi yapılması gerektiği esas alınmaktadır. Bu yaklaşımın aşamaları: (i) program hedeflerini oluşturmak; (ii) girdiler, süreçler, çıktılar ve sonuçlar arasındaki ilişkilerin ana hatlarını belirlemek; (iii) ölçülebilen sonuçlara; (iv) hangi sonuçların başarılı olduğuna karar vermek; (v) ihtiyaç duyulan performans bilgisinin ne olduğunu tespit etmek (Sayıştay, 2003: 34-35; Avustralya Sayıştayı, 2000: 34; Köseoğlu, 2005: 22).



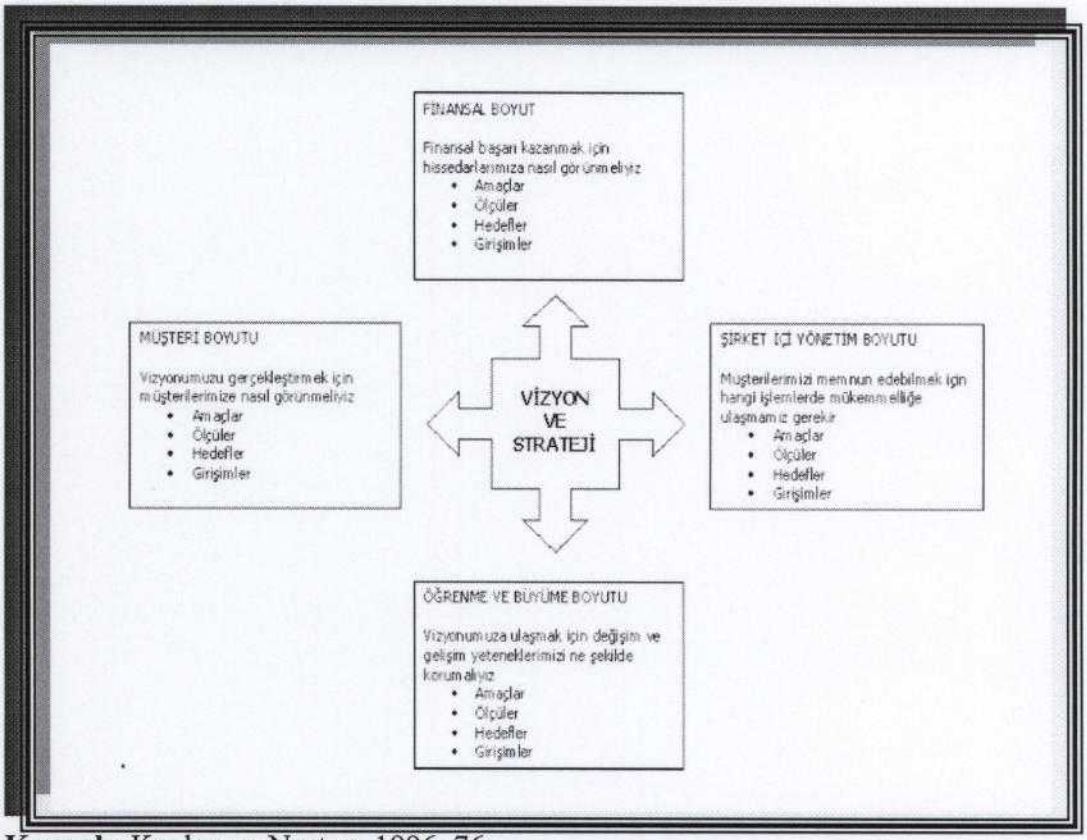
Şekil-14: Program Mantığı Örnek Şeması

Kaynak: Arnold, 2007: 20

9.2.2. Dengeli Skor Kartı Tekniği

Harvard Business School'dan Kaplan ve Norton tarafından özel örgütler için geliştirilmiş fakat daha sonraları kamu örgütleri için de uygulanmış performans ölçüm yaklaşımıdır. Temel çıkış noktası olarak hiçbir ölçünün performansı tek başına temsil edemeyeceği kabul edilmiştir. Örgütü dört perspektif içerisinde ele alınması gerektiğini esas almaktadır. Bu perspektifler örgütün müşteri boyutu, iş süreçleri boyutu, yenileme-öğrenme boyutu ve finansal boyuttur. Hem mali hem de işlevsel ölçüler dengeli bir şekilde sunulmaktadır. Bu model, başarı için kritik nitelikteki az sayıda ölçüden veya göstergeden yararlanmayı tavsiye eder (Sayıştay, 2003:35-36).[13]

Tablo-3: Dengeli Skor kart'ın 4 Boyutu



Kaynak: Kaplan ve Norton, 1996: 76

---

[13] http://management.energy.gov /documents/BalancedScorecardPerfAnd Meth.pdf, son erişim tarihi 23.04.07
http://www.bscol.com/, son erişim tarihi 23.04.2007

Performans ölçülerinin belirlenmesi ve performans ölçü sisteminin kurulması ve örgüt (yönetim) ile bütünleştirilmesi zaman alıcı, masraflı, karışık ve uzun soluklu bir süreçtir. Bu olumsuzlukları yok edere rehberlik eden dengeli skor kartı yöntemine kuruların eğilimi bu nedenle son yıllarda oldukça artmaktadır.

Dengeli skor kartı yaklaşımı, birçok ülkenin yerel yönetimlerinde oldukça fazla uygulama alanı bulmuştur. Türkiye'de de Pendik Belediyesi dengeli skor kartı tekniğini kullanarak ölçüm yapmıştır. Pendik Belediyesi'nde kurulan performans modelinde 5 temel alan belirlenmiştir: (i) İstihdam kapasitesi (belediyede her birimin hangi işi, ne kadar sürede yapması gerektiği belirlenmiştir, bu sayede toplam kaç birim zamanlık iş yapıldığı tespit edilebilecektir. Bununla hangi birimde eleman fazlalığı olduğu veya yapması gerekenin yapılmadığı ve gevşek çalışıldığı belirlenebilecektir); (ii) Hedeflere ulaşım performansı (her birimin yaptığı işlerle ilgili hedefler belirlenmiştir; bu sayede dönem sonunda bu hedeflere ne kadar ulaşıldığı ölçülecektir); (iii) Vatandaş memnuniyet performansı (her birimin vatandaşlarla iletişimi ve onların tatmin olma derecesi ölçülecektir); (iv) Diğer birimlerle uyum (her birimin, diğer birimlerle ne kadar uyumlu çalıştığı ölçülecektir); (v) Birim içi uyum (her birimin kendi içinde ne kadar uyumlu çalıştığı ölçülecektir). Söz konusu 5 performans değeri ortalaması belediyenin performansını verecektir.[14]

Kanada ve ABD'de toplam 184 belediyeyi kapsayan araştırmaya göre dengeli skor kartı'na uyarlanmış performans ölçülerinden bazıları Tablo-4'de gösterilmektedir (Chan, 2004: 218'den aktaran Bilge, 2006: 100-101).

[14] http://www.erolkaya.org/tr/Tab.aspx?TabID=159, son erişim tarihi 26.04.2007

Tablo-4: Dengeli Skor Kartı Uygulayan Belediyelerin Belirledikleri Performans Ölçüleri

Finansal Performans	Müşteri Perspektifi	Fonksiyon Verimliliği	Çalışma Performansı	Yenilik ve Değişim
-Birim maliyet	-Memnuniyet oranı	-Verimlilik	-Müşteri hizmeti değerlendirme	- Çalışanların memnuniyet indeksi
-Tahvil değerlendirme	-Müşteri memnuniyet indeksi	-İhtiyaçları karşılama süresi	-Çalışanların önerilerinin toplanması	-İş hacmi oranı
-Yönetim standartları birimi	-Müşteri hizmet oranı	-Yolların kilometre başına bakım maliyeti	-Yıllık çalışma planlarını uygulayan departmanların sayısı	-Tasarruf edilen saatler
-Bütçe dokümanları	-Şikayetler	-Su ve kanalizasyon iyileştirme maliyeti	-Yüksek kaliteli personelin çalıştırılması	-Şehrin yaşam kalitesi, tehlike altında olan ya da istikrarlı mahallelerin sayısının oranı
- Finansal eğilimler	-Liderlikte güven artışı	-Ulaşım hizmetleri	-Yıllık performansın değerlendirilmesi	
-Büro yönetimi ve finansı		-Hizmetlerden haberdar etmek		

Kaynak: Chan, 2004: 218'den aktaran Bilge, 2006: 101

Belediye yöneticileri dengeli skor kartı tekniği ile eski finansal ölçü çoğunluklu sistem ile yeni büyüme gösteren işlevsel performansı birleştirip, buna göre misyon ve stratejiler arasında bağ oluşturmaktır. Bu belediyelerin yöneticileri dengeli skor kartının geçici olmadığına inanıp uygulamışlar ve faaliyetlerine ilişkin kararları dengeli skor kartı rehberliğinde almışlardır (Chan, 2004: 219'dan aktaran Bilge, 2006: 101).

9.2.3. Sunulan Hizmetler ve Başarılan İşler

Sunulan hizmetler ve başarılan işler yaklaşımının temel çıkış noktası, hükümetin çeşitli alanlarda sunduğu hizmetler hakkında üst düzeyde bilgi veren raporlar düzenlemesinin

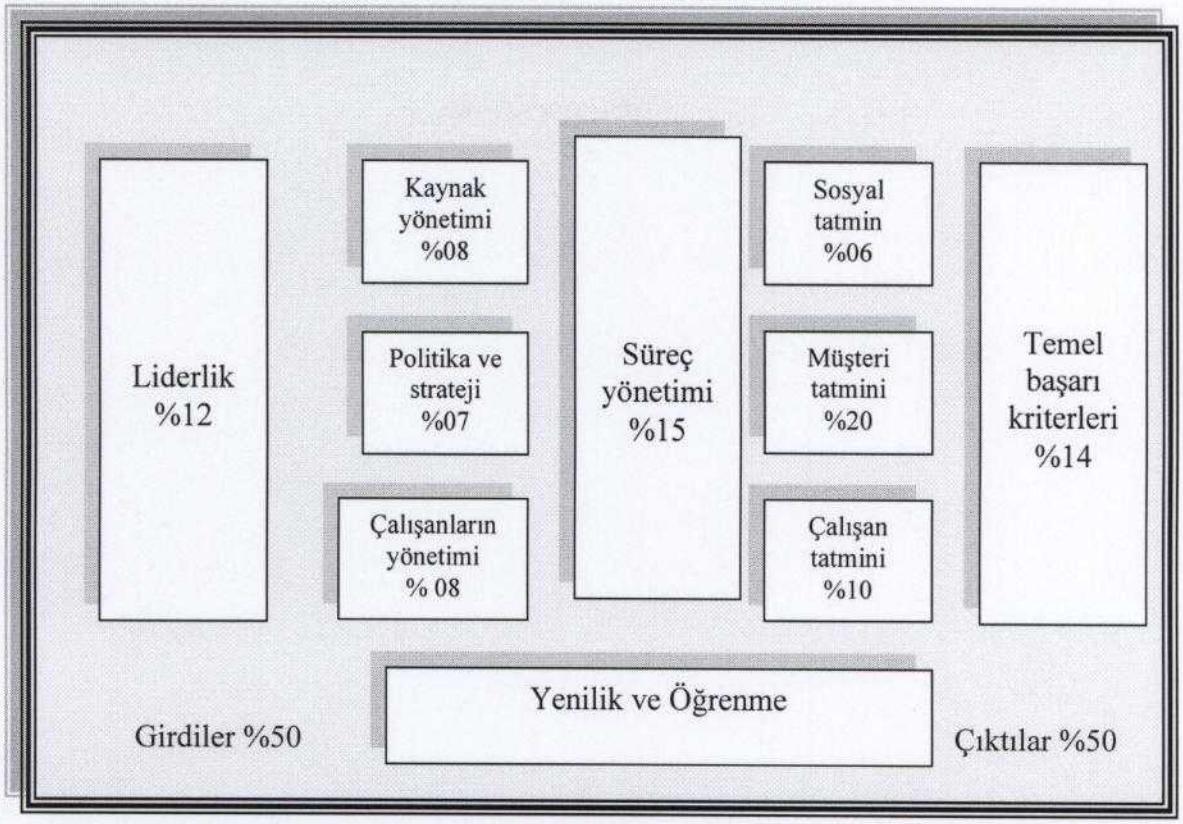
esas alınmaktadır. Bu raporlar aracılığıyla hükümetin faaliyetlerinin sonuçları, üstlenilen faaliyetler ve bu süreçte kullanılan kaynaklar hakkında bilgi verilmektedir. Bu raporlar ile sadece gelişkin performans göstergeleri belirlenmemekte; ayrıca benzer hizmet veren tüm örgütlerin gösterge tutarlılığı yaratılmaktadır (Sayıştay, 2003: 37).

9.2.4. Üçlü Bilânço Modeli Yaklaşımı

1998 yılında John Elkington tarafından geliştirilen üçlü bilanço modeli yaklaşımı temel çıkış noktası olarak örgüt faaliyetlerinin 3 boyutundan bakılmasını esas almaktadır. Bu boyutlar: (i) finansal sonuçlar; (ii) sosyal etkiler; (iii) çevresel etkilerdir (Sayıştay, 2003 :37; Köseoğlu, 2005: 26).

9.2.5. Kalite Ödül Kriterlerine Dayalı Öz-Değerlendirme Yaklaşımı

Bu yaklaşımının temel çıkış noktası performans ölçümünde kalite sistemlerinden yararlanılmasıdır. Kalite sistemleri, örgüt performansının standardını değerlendirmek üzere tasarlanmış ilkelerdir ve öz değerlendirme ile gelişmelerin izlenmesinde yararlanılır (Sayıştay, 2003: 37-38).



Şekil-15: Kalite Ödül Yaklaşımı Örneği

Kaynak: Sayıştay, 2003:37

9.2.6. Ekonomik Katma Değer Yaklaşımı

Bu yaklaşım Stern Stewart Şirketi tarafından geliştirilmiştir. Bir girişim için gerekli hasılaya karşılık gelen fırsat maliyetinin net işletme karından çıkarılması ile hesaplanmaktadır. Böylece karar verme sürecine yardımcı olacak az riskli alanların tespiti sağlanacaktır.[15] Fakat bu yöntemin kamu sektörü açısından uygulanması son derece güçtür.

9.2.7. Faaliyete Dayalı Maliyetlendirme Yaklaşımı

Bu yaklaşım ile kaynaklara ilişkin giderlerin faaliyet bazına yansıtılması amaçlanmaktadır. Böylece kârlı ve kârsız faaliyetler ile müşteriler için değerli

[15] www.sternstewart.com, son erişim tarihi 23.04.2007

faaliyetlerin tespiti sağlanacaktır (Köseoğlu, 2005: 25). Türkiye'de Performans Esaslı Bütçelemeye geçilmesiyle, performans programlarında artık faaliyetler maliyetlendirilmekte ve maliyetlendirilmiş bu faaliyetler bütçeye dayanak oluşturmaktadır. Fakat, bu yöntemde maliyetlendirilmiş faaliyetler arasında bir kıyaslama yapılmaktadır. Kârlı olup olmamalarına göre performans sıralamasına konulmaktadır. Bu ise performans programlarında oluşturulan faaliyetlerin maliyetlendirilmesi ile bambaşka bir şeydir. Kamu sektörü açısından uygulanması neredeyse imkânsızdır. Çünkü, kamu sektör faaliyetlerinin çoğu kâr güdüsünden uzak yapılmaktadır.

10. KAMU SEKTÖRÜNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ SIKINTILARI

Performans ölçümü kamu sektörünün doğası nedeniyle özel sektördeki kadar kolay olamamaktadır. Şekil-16'de performans ölçümünün kolay olduğu ve sorunlu olduğu alan özellikleri gösterilmiştir. Performans ölçümünün sorunlu olduğu alanların özellikleri incelendiğinde bu özelliklerin kamu sektörüne uygun olduğu görülmektedir.

PERFORMANS ÖLÇÜMÜ MÜMKÜN	PERFORMANS ÖLÇÜMÜ PROBLEMLİ
• Örgüt ürüne sahip ise	• Örgütün yükümlülükleri varsa ve yüksek değer yönlü ise
• Üretim basit ise	• Üretim karmaşık ise
• Örgüt üretim odaklı ise	• Örgüt süreç odaklı ise
• Bağımsız üretim varsa	• Birleşik üretim varsa (ürünler genellikle diğerlerini yaratır)
• Ürünler ayrılmış ise	• Ürünler içi içe kurulmuş ise
• Sonuçlar biliniyorsa	• Sonuçlar bilinmiyorsa
• Performans ölçüleri kaliteli bir şekilde tarif edilebiliyorsa	• Performans ölçüleri kaliteli bir şekilde tarif edilemiyorsa
• Değişmez ve aynı tür ürünler varsa	• Ürün çeşitliliği varsa
• Çevre etmeni durağan ise	• Çevre etmeni dinamik ise

Şekil-16: Performans Ölçümünün Mümkün Olduğu Alanlar ve Sorunlu Olduğu Alanların Özellikleri

Kaynak: Bruijn, 2006: 13

Performans ölçülerinin belirlenmesi, sistemin oluşturulması ve bu kurulan sistemin yönetim ile bütünleştirilmesi zor ve karmaşık bir çalışma gerektirmektedir. Sayıştay hazırladığı performans ölçümüne ilişkin Ön Araştırma Raporu'nda da Komisyonun karşılaştığı zorluklardan bahsedilmiş olup, Türkiye açısından böyle bir deneyimin yaşanmamış olması konusu özellikle vurgulanmıştır. Ayrıca yeni bir konu olması dolayısıyla gelişmeye açık doğası gereği kavram farklılaşması yaşanmakta olduğu anlatılmaktadır (Sayıştay, 2003: 5-6).

Performans ölçümünde yaşanan bu sıkıntılar performans ölçümünün temelinin atıldığı zamanlarda da üzerinde durulan ortak bir endişe kaynağı oluşturmuştur. Bu ilk endişeler DPT'nin Merkezi Hükümette Performans Ölçmesi adındaki kılavuzunda (1989) belirtilmiştir. Buna göre tespit edilen sıkıntılar:

(i) Bakanlar ve üst yönetim amaçlar ve hedefler hakkında belirli ibareler koymak istememektedir.

(ii) Verimin ölçülemez olduğu görüşünden dolayı herhangi bir şey yapmak gereksiz olacağı ve boşuna zaman ve para kaybına sebep olacağı görüşü benimsenmektedir.

(iii) Standart olmayan işler için performans ölçümünün uygun olmayacağı görüşü benimsenmektedir. Kontrol edilemeyen birçok etmenin varlığı dolayısıyla ölçüm yapılamayacağı görüşü benimsenmektedir.

(iv) Performans ölçüm sistemi oluşturmanın maliyetinin getirisinden daha fazla olacağı görüşü yaygın olduğu belirtilmiştir (DPT, 1989: 7-8).

Kamu sektöründe performans ölçümü kamu sektörünün yapısı ve sunduğu hizmetler nedeniyle özel sektördeki yapıdan çok daha zor ve karmaşıktır. Kamu sektöründe performans ölçümü beraberinde birçok sorunu beraberinde getirir. literatürde kamu sektöründeki performans ölçümü sıkıntıları şu şekilde sıralanabilir:

(i) Özel sektörde kârlılık en önemli gösterge olduğundan dolayı performans ölçümü ve özellikle etkilik çok daha az karmaşıktır. Kamu sektöründe mal ve hizmetler piyasada satılmadığından kârlılık ölçütü kamu için uygun bir ölçüt olmamaktadır. Kamusal mal ve hizmetlerin doğasından dolayı bir gelir ve hasılat eşitliği yoktur. Kamusal mallar için gölge fiyatlar üretilebilecek olmasına rağmen birçok kamu kurumunda piyasa eşitliğine sahip değildir. Bu kamusal malların sosyal ve siyasal sonuçları olduğundan kamu yöneticileri sık sık sonuç ve çıktı konusunda sıkıntıya düşmektedir. Bu yüzden performans ölçümleri ve göstergeleri kârlılığın yerine kullanılmaktadır (Ömürgönülşen, 2003: 336).

(ii) Etkililiği ölçmek için hizmetin doğal amaç ve hedeflerin karşılaştırılması gerekir; fakat kamu sektöründeki bu amaç ve hedefler net bir şekilde tanımlanamamaktadır. Bu yüzden amaçların ve ne zaman yeterli bir şekilde başarıldığı bilinememektedir (Ömürgönülşen, 2003: 337).

(iii) Bir başka ciddi sorun planlanan çıktının veya örgüt hedefinin belirlenmesidir. Genellikle örgüt amaçları etkiliğinin tanımlanmasında az bir öneme sahiptir; çünkü onlar muğlâk tanımlamalardır ve işlevsel değillerdir. Kamusal amaçları yeterli bir şekilde tanımlanamadığından işlemsel amaçlar onların yerine kullanılmaktadır. İşlemsel amaçların başarılması bize birinci en iyi çözüme göre ikinci en iyi çözümü verir (Ömürgönülşen, 2003: 337).

(iv) Çıktılar ve sonuçlar arasındaki fark da göz önüne alınmalıdır. Kamu sektöründeki sonuçlar bir hayli soyuttur ve seçilen anlamları arasında belirsizlikler vardır (Ömürgönülşen, 2003: 338).

(v) Hizmetlerdeki yüksek oranlı çıktı karışımı ve hizmet çıktısının kalite özellikleri, uzun dönemde hizmet kullanıcıları için bu hizmet veya programın etkisinin değerlendirmesini zorlaştırmaktadır. Genellikle kamusal örgütler mal üretmekten ziyade hizmet üretirler ama hizmetler ve bu hizmetlerin kalitesi müşteriler arasındaki etkileşim tarafından belirlendiği için hizmetler soyut

(fiziksel varlığı olmayan) ve ölçülmeleri zor şeylerdir. Bu durum çıktıları veya sonuçları karışık olan eğitim, güvenlik, kişisel sosyal hizmetler gibi hizmetler için geçerlidir (Ömürgönülşen, 2003: 339).

(vi) Sonuçlar belirlenebilse bile onlar yıllar önce yapılmış faaliyetlerin sonuçları olabilir. Özellikle eğitim gibi yararları yıllar boyu devam eden programlarda kaçınılmaz olarak faaliyet ile etki arasında bir zaman farkı vardır (Ömürgönülşen, 2003: 339).

(vii) Kamu sektöründe performans göstergelerin oluşturulmayışı performans ölçümlerini zorlaştırmaktadır (Falay, 2000: 7). Göstergeler kamu sektöründe özel sektördeki gibi açık ve izlenebilir olamamaktadır (Ömürgönülşen, 2002: 113). Çünkü kamu sektöründeki dış etmenler, sonuçlar üzerinde etkili olabilmekte ve neden-sonuç ilişkisi sapmaya uğrayabilmektedir. Bu da performansın izlenmesini sağlayacak verilerin olmaması, yani istenen çıktıları alabilme yeteneğinin zayıf olması anlamına gelmektedir (Falay, 2000: 7).

(viii) Devlet bürokrasisinin en büyük zayıflıklarından birisi de iç ve dış geri beslenim ve değerlendirmeye kapalı olmasıdır (Wriston, 1980: 181'den aktaran Ömürgönülşen, 2002: 113). Performans ölçüm ve denetiminde tam ve doğru bilgilerin eksikliği dolayısıyla kamu yöneticileri hedeflerin ekonomik, etkin ve etkili olarak değerlendirme konusunda kör olacaklardır, bu da genel olarak etkinsizlik demektir (Ömürgönülşen, 2002: 113).

(ix) Kamu sektöründe performans ölçümü aynı zamanda siyasal bir sorudur. Performans ölçüleri çoğu zaman siyasal tercihler tarafından belirlenmektedir. Performans ölçüm sistemleri kurulması ve uygulanmasında "kriterleri kim belirleyecek?"; "kimin değerleri ölçülecek?" gibi kritik sorular karşımıza çıkar. Sonuçta, kamu sektöründe karar verilmesinde siyasal boyut ile ayrı düşünülmesi imkânsızdır. Bu siyasal kararlar ile kamu sektör performansı farklı gruplar için farklı şeyler ifade edecektir. Her grup, performansı kendi ilgi ve değerleri

ışığında tanımlayacaktır (Ömürgönülşen, 2002: 115-116; Güran, 2005: 129; Falay, 2000: 7).

(x) Performans ölçümü maliyetsiz bir süreç değildir. İşlem maliyeti denen bu maliyetlerin performans ölçümünden sağlanan faydayı aşmaması gerekir. Performans ölçümü önemli büyüklüklere ulaşabilen; zaman, emek ve kaynak kullanımına neden olabilmektedir (Ömürgönülşen, 2002: 118)

(xi) Kamu hizmetleri ölçümü için dört boyut gerekmektedir: girdiler, ara çıktılar, çıktılar ve sonuçlar. Performans ölçümünde parasal ölçüler (reel fiyat, kar gibi) olmadığı için, dikkatler değişik ölçülere kaymaktadır. Kamu hizmetleri karmaşık olduğu için performans göstergelerini belirlemek basit bir görev değildir. Performans hakkında güvenilir bilgi alabilmek için çıktı ve sonuç ölçümleri gereklidir; fakat birçok kamu hizmetinde bu ölçümler ulaşılabilir değildir. Kamu sektörünün çıktı ve sonuçlarının belirlenmesindeki zorluklar literatürde sık sık dile getirilmektedir; çünkü kamu sektörünün çıktısı çok yönlü, karmaşık ve soyuttur. Sonuçlar vatandaşlar tarafından subjektif değerlendirmelere tabi olabilmektedir. Bu bağlamda etkililiğin göstergesinin çok az olması şaşırtıcı olmamaktadır (Ömürgönülşen, 2002: 119).

(xii) Ölçüm esnasında kalite ve tüketici memnuniyetini ölçmek zordur; dolayısıyla bu ölçüler ihmal edilmektedir. Bu yüzden performans ölçümü tutumluluğa indirgenebilir ya da daha basit bir şekilde maliyeti düşürmeye indirgenebilir. Kamu sektörü yöneticileri tutumluluk ve verimlilik kavramlarını daha karmaşık olan etkinlik kavramı yerine kullanılmaktadırlar. Bu basite kaçılmış çözüm olumsuz bir tutumdur. Tutumluluk ve verimlilik göstergeleri gerekli ve önemlidir fakat bunlar bazı etkinlik göstergeleri ile tamamlanmadıkça siyasal ve ahlaki bazı sorunlar çıkabilmektedir. Kamu hizmeti verimli ve ekonomik olabilir fakat bu kamu sektörünün ölçümü için tek test olmamalıdır. Buna ek olarak ekonomiklik ve verimlilik kavramları üzerinde aşırı vurgulama kamu yöneticilerini istenmeyen davranışlara teşvik edebilir. Kısa dönemdeki verimlik

ve ekonomiklik uzun dönemde etkili olmayan sonuçlara neden olabilir (Ömürgönülşen, 2002: 120-122; Güran, 2005: 129).

(xiii) Kamu sektöründe çalışanların performans sonuçlarından etkilenmeleri mümkün olduğunda, çalışanlar hileye ve ölçümü kendi çıkarları doğrultusunda saptırmaya çalışabilir (Güran, 2005: 129).

(xiv) Maliyet muhasebesine dayalı sistemin oturmamış olması da performans ölçümünü sınırlayan nedenlerden biridir (Falay, 2000: 7).

(xv) Uygulamada bazı teknik konuların çözümlenmesinde teknik elemana ihtiyaç duyulmaktadır; fakat bu teknik eleman ihtiyacı karşılanmamaktadır. Böylece ölçümü yapacak kişilerin yabancı oldukları konularda sorunları tanımlaması imkânsızlaşacaktır.

(xvi) Miyop bakış açısına kapılınıp uzun vadeli getiriye sahip olan araçlar yerine kısa vadede de getiri sağlayan araçlara yönelinmesi de önemli bir sorun alanıdır.

11. DÜNYADAKİ BAZI PERFORMANS ÖLÇÜM UYGULAMALARI

ABD'de 1993 tarihli Devlet Performans ve Sonuçları Kanunu (Government Performance and Results Act-GPRA) ile her eyalet ve bunların kuruluşları stratejik plan, performans programı ve performans raporları[16] hazırlanacağı hükme bağlanmıştır. Gore Raporu olarak da adlandırılan "Ulusal Performans Gözden Geçirimi (National Performance Review-NPR)" Raporu GPRA'nın temelini oluşturmaktadır. GPRA, plan, program ve raporların hazırlanması için Yönetim ve Bütçe Ofisi'ni (Office of Management and Budget-OMB) rehberlik etmek üzere görevlendirilmiştir. Ayrıca OMB'den bu rehberlik dışında hükümetin performans programını[17] da hazırlanması beklenilmektedir. Genel Muhasebe Ofisi (General Accounting Office-GAO)'de hazırlanan bu performans planlarının kalitesi ve geçerliliğini, performans ölçümünün

[16] Bu performans raporları Türkiye'de faaliyet raporlarına karşılık gelmektedir.
[17] Türkiye'deki uygulamada adı performans programları olarak adlandırılan bu programlar ABD'de performans planı olarak adlandırılmaktadır.

stratejik planı yansıtma durumu konusunda değerlendirmeye almaktadır[18] (OMB, circular A-11, section 10, 2004: 6; Talbot, ve diğerleri: 2001: 17; PBM SIG, 2001 :i-iv).

İngiltere ise 1998 yılında "Harcama Gözden Geçirimi (Expenditure Review)" uygulamıştır. Her harcama alanı incelenmiş ve kaynakların karşılığında elde edilen hizmetlerin kalitesindeki gelişmeler konusunda kararlar alınmıştır. Alınan kararlar, 1998 yılında "Kamu Hizmet Sözleşmeleri"nde yayınlanmıştır. 2000 yılında ikinci "Harcama Gözden Geçirimi" uygulanmış ve bu uygulama sonucunda "Hizmet Arz Sözleşmeleri" getirilmiştir (OECD, 2004: 405-445). Harcama gözden geçirimleri sayesinde bakanlıklar düzeyinde kaynakların tahsisi ile ölçülebilir performans hedefleri arasındaki bağlantı kurulmuştur (Oral, 2005: 44).

Kanada'da 1984 yılında Mali Yönetim Kanunu ile hesapverebilirlik ve kontrole ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Kamu kurumları hazırladıkları amaç, hedef ve stratejilerini içeren planlarını ilgili eyalet valiliğine sunarlar. 1995 yılında Hazine Kurulu Başkanı Kanada Parlamentosu'na Federal Hükümet çapında performans esaslı yönetime geçilmesi teklifinde bulunmuş ve kabul edilmiştir. Kanada'da performans esaslı yönetiminin genel sorumluluğu diğer ülkelerden farklı olarak Hazine'nin elindedir. Performans ölçümü ve raporları Hazine Kurulu Başkanlığı tarafından yıllık olarak Parlamentoya sunulması kararlaştırılmıştır (Blöndal, 2001: 39-85; Talbot ve diğerleri, 2001: 15).

Avustralya'da ise Maliye ve İdare Bakanlığı (Department of Finance and Administration-DOFA) tarafından 1998'de "Sonuç ve Çıktıların Özellikleri (Specifying Outcomes and Outputs: The Commonwealth's Accrual-based Outcomes and Outputs Framework)" ve 1999'da "Sonuç ve Çıktılar (Outcomes and Outputs: Guidance for Review)" isimli rehber hazırlanmıştır. Bu rehberler ile performans programların sınırları çizilmiştir. Performans, kaynaklar, çıktılar ve sonuçlar yoluyla ölçülmektedir. Her bir kuruluşun yıllık faaliyet raporlarını DOFA rehberliğinde hazırlanması ve parlamentoya sunması hükmedilmiştir[19] (Chan ve diğerleri, 2002: 35-69).

---

[18] http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html, son erişim tarihi: 23.04.07
http://www.gao.gov, son erişim tarihi: 23.04.07

[19] http://www.finance.gov.au/, son erişim tarihi: 23.04.2007

Hollanda'da, 1976 yılında "Devlet Muhasebe ve Bütçeleme Kanunu" performans ölçümü için ilk çalışmayı oluşturmaktadır. 1999 yılında Hollanda hükümeti bütçe sunumu hakkında değişiklik yapılması üzerine Parlamentoya teklif sunmuştur ve 1999 bütçesi ile birlikte etkinlik ölçüleri performans ölçümünde kullanılmaya başlanmıştır. Maliye bakanlığı performans ölçüm ve raporlamasından sorumlu birimdir (Blöndal ve Kristensen, 2002: 43-81; Talbot ve diğerleri, 2001: 16).

Türkiye'deki 10/12/2003 tarih ve 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu", ABD'deki GPRA Kanunu'na oldukça benzemektedir. 5018 sayılı Kanun ile kamu kurumları için stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporları uygulaması getirilmiştir. Ayrıca DPT ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne (BÜMKO) de rehberlik yapma görevi verilmiştir. Bu çalışmalar sonrası DPT "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu"nu ve BÜMKO'da "Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi"ni hazırlamıştır. DPT ve BÜMKO, pilot olarak seçilen kurumlara stratejik plan, performans programı konusunda yardım etmişlerdir.

12. TÜRK KAMU SEKTÖRÜNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN HUKUKİ DAYANAĞI

Bu bölümde Türk kamu sektöründe performans ölçümünün hukuki dayanağı incelenecektir.

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı çerçevesinde Türk kamu yönetimi için başlıca ilkeler aşağıdaki gibi oluşmuştur (Aktan ve Çoban, 2006: 13-37);

- Katılımcılık
- Saydamlık
- Hesap verebilirlik
- Yerinden yönetim
- Siyasal etik
- Kalite
- Liyakata dayalı insan kaynakları yönetimi

- Hizmet sunumunda rekabet
- Hukukun üstünlüğü
- İktidarın sınırlandırılması
- Kurallar ve kurumlar dijital bilgi yönetimi

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 2000, 2001, 2003 yıllık programlarda ilgili değişikler gündeme gelmiş, yeniden yapılanma ihtiyacına dikkat çekilmiştir. Yeni kamu işletmeciliği anlayışının getirdiği bu ilkeler çerçevesinde değişimin Türkiye'deki izdüşümünü 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun[20]" oluşturmaktadır. Bu kanun, "Yeni Kamu İşletmeciliği" anlayışı çerçevesinde şekillenmektedir.

Kamu mali yönetimine de yansıyan bu değişim kendini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile göstermiştir. Son dönemlerde kamu mali yönetiminde yaşanan krizler, kamu yönetiminde yozlaşma, hantallık, verimsizlik ve israf gibi uygulamalar, kamu yönetiminin işleyişinin daha rasyonel hale getirilmesi konusundaki çalışmaları hızlandırmıştır. Teknolojik alandaki gelişmeler, yönetimin işleyişine önemli bir ivme kazandırmakla beraber toplam performansı iyileştirmede yeterli olamamıştır. Özellikle büro ortamında çalışanların performansını iyileştirme gayretleri bütün dünyada kamu sektöründe stratejik planlama ve performans yönetimi çalışmalarını hızlandırmıştır (İBB, 2007: 1-5). Belediyelere, büyükşehir belediyelerine ve il özel idarelerine bu değişim sırasıyla 5393, 5216, 5302 sayılı Kanunlarda şekil bulmuştur.

Kamu yönetiminde reform demek olan bu kanunların içeriğine stratejik planlama ve performans yönetimi kavramları ile ilgili maddeler eklenmiş, gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre;

12. 1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

- Madde 3'ün "n" bendinde: Stratejik plan; kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans

[20] Resmi Gazete'de yayınlanmamıştır.

ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan olarak ifade edilmiştir.

- Madde 9'da: Kamu idareleri; 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 hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje temelinde kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.

- Madde 10'da: Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla eşgüdümünü ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, mahallî idareler için İçişleri Bakanına aittir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakana ve Türkiye Büyük

Millet Meclisine karşı sorumludurlar. Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans planları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler.

- Madde 11'de: Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Ancak, Millî Savunma Bakanlığı'nda üst yönetici bakandır. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi, malî kontrol yetkilisi ve iç denetçiler ile muhasebe yetkilisi aracılığıyla yerine getirirler.

- Madde 13'ün "c" ve "d" bendinde: Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir. Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.

- Madde 41'de: faaliyet raporları tanımlanmış ve buna göre idarelerin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetler ile belirlenmiş performans kriterlerine göre hedef ve gerçekleşme durumları hakkında genel değerlendirmeler şeklinde düzenleneceği belirtilmiştir.

- Madde 60'da: Stratejik plan ve performans programlarının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek görevi, kamu idarelerinde mali hizmetler birimi tarafından yerine getirileceği ifade edilmiştir.

- Madde 68'de: Dış denetim, Sayıştay tarafından genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

12.2. 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun[21]

- Madde 3 "c" bendinde: Stratejik plan: Kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plânı ifade eder.
- Madde 8'de: Mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları başlığı altında, mahallî müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahallî idareler tarafından yerine getirilir. Mahallî idareler görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetleri, idarenin bütünlüğüne, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, kalkınma plânının ilke ve hedeflerine, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yürütür. Mahalli idarelerin kanunlarla verilen temel görev ve hizmetleri ciddi şekilde aksatması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini önemli ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda, aksamanın boyutu ile ölçülü olmak kaydıyla, ilgili merkezî idare kuruluşunun talebi üzerine İçişleri Bakanlığı bu aksaklıkların giderilmesi için kanunlarda öngörülen tedbirleri alır.
- Madde 14'ün a ve b bentlerinde: Bakanların görev, yetki ve sorumluluğu başlığı altında; a) Bakanlığını Anayasa'ya, kanunlara, hükümet programına ve Bakanlar Kurulunca belirlenen politika ve stratejilere uygun olarak yönetir. b) Bakanlığı ile bakanlığına bağlı ve ilgili kuruluşların görev alanına giren hususlarda politika ve stratejiler geliştirir, bunlara uygun olarak yıllık amaç ve hedefler oluşturur,

[21] Resmi Gazetede yayınlanmamıştır.

performans ölçütleri belirler, bakanlık bütçesini hazırlar, gerekli yasal ve idarî düzenleme çalışmalarını yapar. Belirlenen stratejiler, amaçlar ve performans ölçütleri doğrultusunda uygulamayı koordine eder, izler ve değerlendirir.

- Madde 27'de: Strateji Geliştirme Kurulu ve diğer sürekli kurullar başlığı altında; bakanlıklarda, bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teşkilâtının geliştirilmesine, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesine yardımcı olmak üzere Strateji Geliştirme Kurulu oluşturulur. Kurul, bakanlık müsteşarının başkanlığında, bakanlıkların kuruluş kanunlarında belirtilen birim amirlerinden oluşur ve konu ile ilgili kişiler, kamu veya özel kuruluş ve sivil toplum örgütü temsilcileri çağrılabilir. Kurulun sekretarya hizmetleri Strateji Geliştirme Başkanlığı'nca yürütülür.

- Madde 30'da: Strateji geliştirme başkanlıklarının görevleri belirtilmiş.

- Madde 38'de: Denetim başlığı altında; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale 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 haline getirerek ilgililere duyurmaktır.

- Madde 39'da: Denetimin kapsamı ve türleri belirtilmiş.

- Madde 43'de: Yöneticilerin sorumlulukları başlığı altında; bu Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların her kademedeki yöneticileri, görevlerini mevzuata, stratejik plân ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekten üst kademelere karşı sorumlu olduğu belirtilmiş.

5018 sayılı Kanun'la stratejik planlama "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. 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 hazırlayacağı da hükme bağlanmıştır.

12. 3. DİĞER DÜZENLEMELER

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005) kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması amacıyla; kamu yönetiminde kaliteli mal ve hizmet sunumun sağlanması ve sonuçlara odaklanarak, kamu yönetiminin etkinliğinin ve halk nezdinde güvenilirliğinin geliştirilmesi; kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesapverme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olarak belirlenmiştir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda (2007-2013) bölgesel gelişmenin sağlanması ve kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin sağlanması ekseninde kamu idarelerinin uygulayacakları politikaların maliyeti, etkilediği kesimler ve fırsat maliyeti göz önüne alınarak, bütçenin, uygulanacak politikaların maliyetini ve kamu idarelerinin performansını gösterecek bir yapıya kavuşturulması. kamu kaynakları performans programlarına uygun olarak tahsis edilmesi. kamu idarelerinde performans kültürünün oluşturulması çerçevesinde ölçme, izleme ve değerlendirme süreçleri geliştirilmesi hedeflenmektedir.

Acil Eylem Planında (2003), kamu yönetiminde performans denetimine geçilmesi ile birlikte etkinlik, vatandaş ve hizmet odaklı çalışma anlayışı ve hedefe dönük faaliyet gösterme uygulamasının yaygınlaştırılacağı; kamu kuruluşları veri tabanlarının performans göstergelerini ölçecek şekilde geliştirileceği belirtilmiştir.

Ayrıca **4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanun'u** ile de kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetleriyle ilgili olarak, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlenmektir. Kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlü oldukları belirtilmiştir.

4. BÖLÜM
BELEDİYELERDE PERFORMANS YÖNETİMİ VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

Kamu performans yönetimi ve ölçümü konusunda kuramsal kısım çalışmanın 2'inci, 3'üncü ve 4'üncü bölümlerinde incelenmiştir. Bu bölümde daha özele gidilip, belediyeler alanına girilecektir.

1. BELEDİYELERDE PERFORMANS KAVRAMI

1.1. Belediyeler ve Özellikleri

Yerel yönetimler ve onun en yaygın türü olarak belediyeler bir yandan bir kamu hizmet işletmesi, diğer yandan siyasal bir örgüt olma özelliğini taşırlar (Azaklı, 1999: 10-18).

Kamu kuruluşlarının en belirgin özellikleri belli bir bölgede yaşayan insanların tümünü ilgilendiren kamu hizmetlerini görmek amacıyla kurulmuş olmaları, tüzel kişiliğe sahip olmaları, kendine özgü bir kimlik dolayısıyla belli ölçülerde özerkliğe sahip olmaları, dolayısıyla kendi adına karar ve devletten ayrı mal varlığına ve bütçeye sahip olmalarıdır (Örnek, 1994: 156). Belediyeler de, kamu kuruluşları arasında yer almaktadır.

Hizmet işletmeleri, belirli bir fiyattan satışa arz edilen ve fiziki malın mülkiyetini gerektirmeyen (soyut) faaliyet ve yararlar sunar. Belediyeler de hizmet işletmeleri olarak halka kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetler sunar.

Kar amacı gütmeyen örgütlerin öncelikli amacı topluma hizmettir. Kâr elde etme güdüsü daha arka planda yer alır. Belediyelerin de ilk amacı topluma hizmet etmektir. Bu bakımdan belediyeler kâr amacı gütmeyen kuruluş olarak da nitelendirebilir (Azaklı, 1999: 15).

Siyasal bir örgüt olma özelliğinde ise belediye organları (belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri) halkın seçtiği siyasal parti temsilcilerinden oluşmaktadır. Buna bağlı olarak, belediye yönetimlerini elinde bulunduran siyasal güçler, belediyenin yönetiminde bağlı oldukları siyasal partilerin politikalarından etkilenmekte ve bu politikalarla paralel yolda yürümektedirler.

Halka en yakın yönetim biçimi olan yerel yönetimler, kronolojik olarak merkezi yönetimlerden önce ortaya çıktıklarından, demokratik olma potansiyeli diğer yönetimlerden daha fazladır (Azaklı, 1999: 9). Karar organlarını halkın seçtiği ve bu süreç içerisinde halkın devamlı gözetiminde görev yapan belediyeler, halk katılımı açısından en uygun örnek olmaktadırlar (Sevinç, 1994: 93). Bu nedenle, yerel yönetimler, özellikle de belediyeler, demokrasinin beşiğidir; çünkü belediye yönetimi, bireylerin yönetime gerçekten katılabildikleri en uygun düzey olan yerel düzeyin yönetimleridir (Azaklı, 1999: 9). Bu durum, belediyelerin performansında halk tarafından sürekli denetimi gündeme getirmektedir. Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu'na (1994: 41) göre de, Türkiye açısından demokrasinin aşağıdan yukarıya yönelen bir süreç içerisinde temellenmesi ve yaşayabilmesi için belediyeler "olmazsa olmaz" durumundadırlar.

Türkiye'de, 1982 Anayasası'nın 123. ve 127. maddelerinde Türkiye'de kamu yönetiminin kuruluş ve esaslarını düzenlenmiştir. Madde 123'de *"idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır"* ilkesi yer almaktadır. Anayasa md. 127'de ise yerel yönetimler düzenlenmiş ve buna göre; *"mahalli idareler; il belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunla gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir"* şeklinde tanımlanmıştır.

2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediyeler, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde ve il ve ilçe merkezlerinde kurulması zorunlu olan; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere zorunlu üç organa sahip

olarak kurulan; ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

Belediye yönetimleri, ayrı tüzel kişilikleri, yönetsel özerklikleri olan, merkezi yönetimin mal varlıklarına, az çok bağımsız gelir kaynaklarına ve özel bütçelere sahip olan yönetimlerdir (Keleş, 1994: 17).

Türkiye'de ilk belediye 1854 yılında İstanbul'da kurulmuştur. Ardından 1877 yılında Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu çıkarılmıştır (Alada, 1990: 119). Cumhuriyet döneminde ise 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler düzenlenmiştir. 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler yeni kamu işletmeciliği ve yönetimi ilkelerinin ışığı altında yeniden düzenlenmiştir.

Türkiye'de, Nisan 2007 itibariyle 3225 belediye bulunmaktadır. Bunların 16'sı büyükşehir belediyesi, 65'i il belediyesi, 865'i ilçe belediyesi ve 2279'u belde belediyesidir[22]. Anayasa'nın 127. maddesi kanun ile büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceğini işaret etmiştir. Buna göre, 1984 tarih ve 3030 sayılı ve daha sonra 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunları ile Anayasa'nın işaret ettiği özel yönetim biçimi olarak büyükşehir belediyeleri kanun ile düzenlenmiştir.

1.2. Belediyelerin Hizmetleri

Belediyelerin yapmaları gereken hizmetler öncelikle yasal bir çerçeveye oturtulmuştur. Belediyelerin mevcut kanunların dışına çıkarak sadece halkın talepleri yönünde hizmet sunması imkânsızdır. Türkiye'de belediyeleri ilgilendiren mevzuatın 3 ana Kanun çerçevesinde incelenmesi mümkündür. Bunlar, 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu; 1930 tarihli 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu; ve 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu'dur (Belediyelerimize Rehber, 1992: 11).

Belediyelerin görev ve sorumlulukları ile yetki ve imtiyazları 5393 sayılı Belediye Kanunun 14. ve 15. maddelerinde hükme bağlanmıştır. 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha

[22] www.belediyeler.net, son erişim tarihi 25.04.2007

Kanunu da belediyelere halkın genel sağlığının korunması adına birçok görev vermiştir. 3194 sayılı İmar Kanunu'nda ise belediyelerin en önemli hizmet alanlarından biri olan kentin imar ve yapılaşmasında gerekli kuralları düzenlemiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesine göre, belediyelerin aşağıdaki hizmetleri yapması hüküm altına alınmıştır;

> " İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar."
>
> "Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir."
>
> "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır."

2. BELEDİYELERDE PERFORMANS YÖNETİMİ

2.1. Belediyelerde Performans Yönetimi ve Hukuki Dayanağı

1930 tarihli 1580 sayılı ve eski Belediye Kanunu'nda da hâkim olan ve belediyeler merkezi yönetimin doğal uzantısı olarak gören anlayış zamanla yerinden yönetimin alan

ve ağırlık kazanması ile değişmeye başlamıştır (Göymen, 1990: 395). Bu gelişmenin kaynağı özellikle hızlı kentleşme ve beraberinde getirdiği ağır sorunların sonucu kentli nüfusun toplum içindeki etkinliğin artması ile kentsel dinamiklerin ön plana çıkmasıdır. Yerinden yönetim ağırlıklı gelişmeler genel olarak özel sektörde görülen yapının yerel yönetimlere uygulanması girişimidir. Bu değişimin temelinde girişimci, performans hedeflerine önem veren, halkı müşteri olarak gören, piyasa mekanizmasına önem veren, vizyon ve misyona sahip anlayış olmuştur (Azaklı, 1999: 75).

Yerel yönetimlerin en önemli birimi olan belediyeler açısından ortaya çıkan gelişmeler aşağıdaki başlıklar altında özetlenebilir (Aksoy, 1998: 12).

- Rekabet etmeninin ön plana çıkması
- Müşteri odaklı yönetimin yaygınlaşmaya başlaması
- Yönetimlerin yeniden yapılanmaları konularında yeni yaklaşımlar
- Hizmetlerin gereklilik saptaması ile gerçekleşmenin farklı olması dolaysıyla öncelikli eylemlerin tespit ihtiyacı oluşması

Bu gibi gelişmeler sonucunda belediyeler, özel işletmeler gibi artan sorunları gidermek, daha etkin, etkili ve kaliteli hizmet sunmak için e yeni modeller aramışlardır (Caulfield ve diğerleri, 1989: 1).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının gelişimi ile artık devletin mal ve hizmet sunumunda karar alma mekanizması ve öncelikleri değişmiştir. Kamu yönetiminin demokratikleşme süreciyle kararda ve hizmette merkezi yönetimin sahip olduğu geniş yetkiler yerel yönetimlere devredilmeye başlanmış; bu sürece halkın ve sivil toplumun katılımı da sağlanmıştır. Vatandaş odaklı kamu yönetimi anlayışıyla birlikte, kamu hizmetlerinin etkin, etkili ve kaliteli bir şekilde halka ulaştırılması, şeffaflık, katılımcılık, sorumluluk ve hesap verilebilirlik ilkeleri ön plana çıkmış ve sonuçta bunları tesis edecek yasal düzenlemelere hız verilmiştir.

2003 tarih ve 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na" göre, belediyeler de (büyükşehir belediyeleri dahil) stratejik plan, performans programları ve

faaliyet raporları oluşturmak durumundadırlar. Bu konuda ilk pilot belediye olarak Kayseri Büyükşehir Belediyesi seçilmiştir (http://www.kayseri-bld.gov.tr/, son erişim tarihi 01.06.2007). Kamu performans yönetiminin unsurları demek olan stratejik planlama, performans programı oluşturma ve faaliyet raporları ile belediye performans yönetimi sağlanacaktır.

DPT Müsteşarlığı'nın internet sitesinde bulunan "Stratejik Planlama" linkine bağlı "Kamuda Stratejik Planlama" başlığı altında bulunan yerel yönetimlerle ilgili aşağıdaki bilgiye yer verilmiştir (http://www.sp.gov.tr/yerel.html, son erişim tarihi 01.04.2007):

> "5018 sayılı Kanunun yanısıra 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile nüfusu 50 binin üzerindeki belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlüdürler. İçişleri Bakanlığının 2005/36 sayılı Genelgesi ile belediye stratejik planlarının mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde (ilk stratejik planın ise bir yıl içinde), performans planlarının da ilgili olduğu yılbaşından önce hazırlanması ve bunların bütçeye esas teşkil etmesi gerektiği, bununla birlikte, o tarihe kadar 5018 sayılı Kanun gereğince DPT Müsteşarlığınca seçilecek belediyelerde stratejik planların hazırlanacağı bildirilmişti. Ancak, 13 Temmuz 2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanununun geçici dördüncü maddesinde, ilgili belediyelerde stratejik plan, "...Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde hazırlanır." hükmüne yer verilmiştir. Uygulama bu hüküm doğrultusunda yürütülmekte olup buna göre belediyelerde ilk stratejik plan 13 Temmuz 2006 tarihine kadar hazırlanacaktır".

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre:

- Belediye meclisinin görev ve yetkileri içinde, stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek olarak belirtilmiştir (md. 18).

- Belediye başkanının görev ve yetkileri içinde; belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak olarak belirtilmiştir (md. 38).

- Stratejik plan ve performans planı hakkında; belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde, kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans planı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir. Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir (md. 41).

- Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde 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 (md. 54).

- Belediye başkanı, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu Mart ayı toplantısında

belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığı'na gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır (md. 56).

Yerel yönetimlere dair, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (md. 10, md. 26, md. 30, md. 31, md. 35, md. 39, md. 44 ve geçici md. 3) ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda (md. 7, md. 18 ve md. 21) da stratejik planlama ve performans kavramları benzer maddeler ile hüküm altına alınmıştır.

2.2. Belediyelerde Performans Kavramı ve Performans Yönetimi Amaçları

Belediyeler açısından performans kavramı, belirledikleri stratejik amaçları gerçekleştirmek amacıyla yaptıkları faaliyetler ve işler sonucunda durum sonuçlarının nicel ve nitel olarak belirlenmesi, belediyenin başarısının tespit edilmesi olarak ifade edilmektedir (Köseoğlu, 2005: 213).

Belediyelerde performans yönetiminin genel amacı, belediyelerin görev ve sorumluluklarının etkin ve verimli biçimde yerine getirilmesini sağlamaktır. Bu amaçlara ulaşmak için Performans yönetimi süreçleri olan planlama, uygulama, ölçme ve geliştirme süreçlerini kullanır.

Performans yönetiminin genel amaçları şunlardır:

- Alt yapı yatırımları, imar ve planlama faaliyetleri, çevre gibi fiziksel altyapıları; sağlık, eğitim, spor ve dezavantajlı kesimlere yönelik faaliyetler gibi sosyal faaliyetleri; tesisler, etkinlikler ve basın-yayın alanındaki çalışmalar gibi kültürel faaliyetleri; ekonomik faaliyetleri; katılım ve şeffaflık gibi kent siyasetine yönelik faaliyetleri kapsayan vatandaş memnuniyetinin oluşturulması (kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesi);
- Belediyelerin görevlerini yerine getirebilmeleri ve kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesi için mali yapının verimli hale getirilmesi doğrultusunda mali yapının güçlendirilmesi;
- Süreç performansı, birim performansı ve insan kaynakları performansını içeren kurum performansının artırılması;

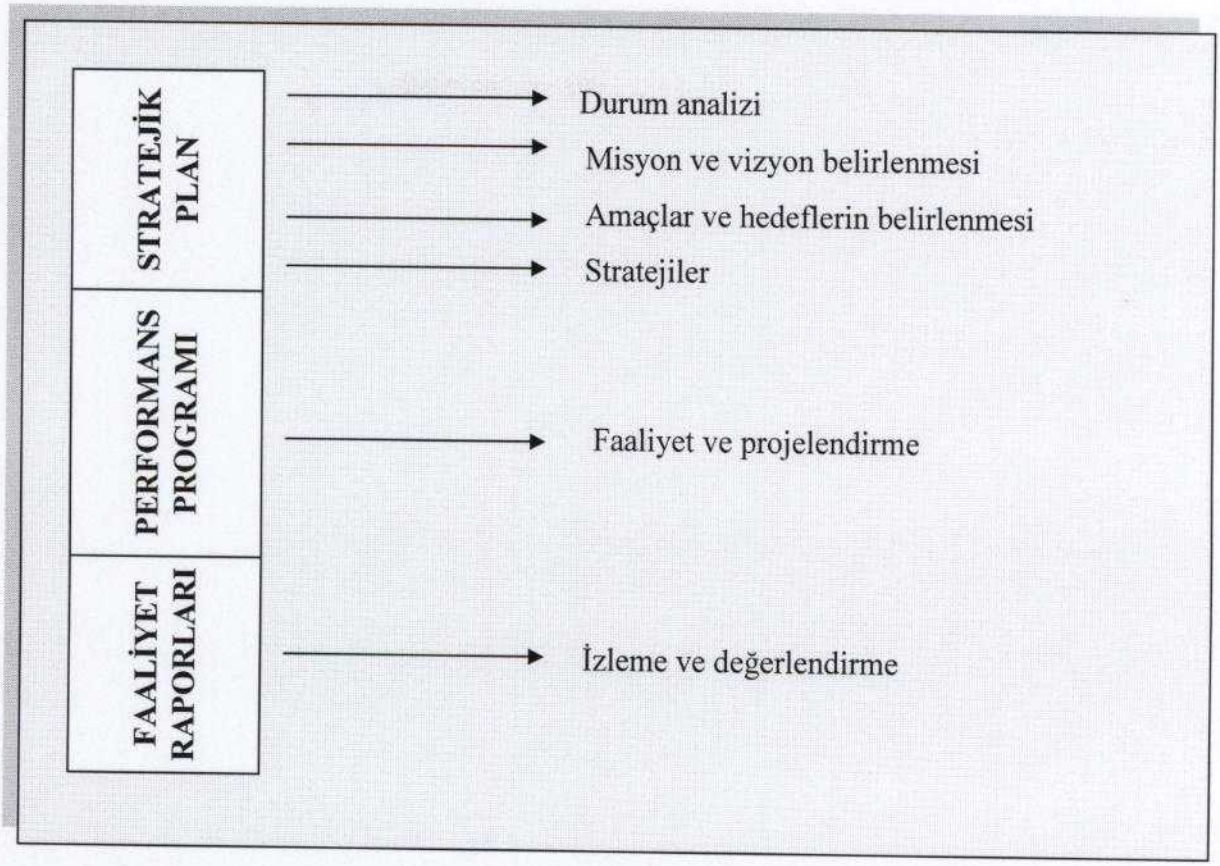
- Hizmet alanı hakkında vatandaşın beğeni düzeyi, hizmetlerin vatandaşa göre önem düzeyi, belediyenin genel durumu hakkında beğeni düzeyi ve belediyenin genel durumu ile ilgili kriterlerin vatandaşlara göre önem düzeyini içeren vatandaşın belediye hizmetleri değerlendirmesi;
- Belediye çalışanlarının kapasitesinin geliştirilmesi, diğer kurum ve kuruluş çalışmalarının yakından takip edilerek karşılaştırma yapılmasını sağlayacak belediyenin öğrenme ve gelişiminin sağlanması[23] (Şentürk, 2005'ten aktaran Küçükyumuk,).

2.3. Belediyelerde Performans Yönetim Süreci

Performans yönetimi, kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlayarak kaynak kullanım kapasitesini ve hizmetlerin kalite ve etkinliğini artırmayı amaçlayan bir yönetim anlayışı ve bu anlayışın devam etmesini sağlayan teknikler bütünüdür (Ateş ve diğerleri, 2004: 255). Bu doğrultuda belediyelerde performans yönetimi iyi performans düzeyine ulaşabilmek için, performans planlaması, ölçümü ve denetimini içeren bir kavramdır (Songur, 1995: 19).

Performans yönetimi, kamu yönetiminde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları aracılığıyla yapılmaktadır.

[23] http://www.aydinbld.gov.tr/modules.php?name=Content&pa =showpage&pid=54, son erişim tarihi 24.04.2007



Şekil-17: Belediyelerde Performans Yönetim Süreci

Belediyelerde performans yönetimi, belediyelerin uzun dönemli amaçları ve yıllık programlarının stratejik planlama yöntemi kullanılarak belirlenmesi ile başlar (Kubalı, 1999: 47). Belediyelerin misyonu, vizyonu, temel değerleri, politikaları, hedefler, performans ölçüleri gibi belediye için stratejik önemi olan konularda oluşturdukları düşünce ve kararlar "stratejik plan" denilen raporda toplanmaktadır (Öztemel, 2001: 142). Performans yönetiminin ilk aşaması olan stratejik planlama kavramı ikinci bölümde üzerinde durulan bir konudur. Buna göre, stratejik planlama aşamasında, durum analizi yapılır, misyon ve vizyon oluşturulur, amaçlar ve hedefler belirlenir, stratejiler oluşturulur.

Belediyelerin durum analizi sürecinde oldukça ayrıntılı çalışma yapması gerekmektedir. Çünkü belediye yönetimini etkileyen birçok iç ve dış çevre etmenleri bulunmaktadır. Ülkedeki genel siyaset, merkezi yönetimle ilişkiler, ekonomik durum, belediye hizmetlerinden yararlananların talep ve beklentileri, farklı çıkar gruplarının istekleri gibi

dış çevre etmenleri; belediye personeli, belediyeler ile ilgili hukuki düzenlemeler ise hem iç hem de dış çevre etmenleri olarak gösterilebilir (Köseoğlu, 2005: 223).

Öncelikle çevre, belediye örgütünün dışında fakat kendisiyle doğrudan ve/veya dolaylı olarak ilgili etmenleri içerir. Belediyeler, varlıklarının devamı için ihtiyacı olan her türlü kaynak ve enerjiyi çevre etmenlerinden alır ve bu etmenlerin istek ve ihtiyaçlarına cevap vermeye çalışırlar (Dinçer, 1998: 167). Belediyelerin yönetimini etkileyen dış çevre etmenleri uluslararası ve ulusal temelde incelenebilir (Azaklı, 1999: 92).

Şekil- 19: Belediyelerde Çevre Etmenleri

ULUSLARARASI ÇEVRE ETMENLERİ	ULUSAL ÇEVRE ETMENLERİ
• Teknoloji • Ekonomik denge • Hukuki düzenlemeler ve etmenler • Doğal çevre etmenleri ve sosyo-kültürel etmenler	• Yerel halk ve müşteriler • Yerel kamu kurumları i. İller Bankası ii. İl Özel İdaresi iii. İl Koordinasyon Kurulu iv. Diğer Belediyeler v. Diğer Kamu Kurumları • Sivil toplum örgütleri • Parti teşkilatı

Uluslararası çevre etmenleri içinde en hızlı değişen ve belediyeleri de bu değişim içinde dolaylı/dolaysız şekilde etkileyen etmen teknolojidir (Dinçer, 1998: 177). Diğer önemli bir etmende ekonomik dengeyi oluşturan unsurlardır. Belediyelerin faaliyette bulunabilmesi ve sunduğu hizmetlerin etkin, kaliteli ve verimli olması için genel ekonomik yapının ve piyasa şartlarının dengesine bağlıdır. Bir başka etmende hukuki düzenlemeler ve etmenlerdir. Oluşturulan hukuk düzeni ile belediyelerin faaliyetleri biçimlendirilebilir, gelirleri düzenlenebilir. Doğal çevre etmenleri ve sosyo-kültürel etmenleride belediyeleri etkileyen diğer uluslararası çevre etmenleri olarak sayılabilir;

hızlı ve çarpık kentleşme, kentsel çevre sorunları belediyelerin faaliyetlerini biçimlendiren önemli bir etmen oluşturmaktadır (Azaklı, 1999: 96-99). Türkiye'de gündemde olan yolsuzluk, skandallar, rüşvet ve benzeri olgular da sosyo-kültürel değişimler olarak belediyelerin etkilendiği etmenlerdendir.

Ulusal çevre etmenleri içinde yer alan yerel halk yani belediyelerin müşterileri, belediye yönetimini doğrudan etkileyen etmenlerin başında yer alır. Yerel halkın belediye yönetimini etkilememesinin en yaygın yöntemi katılım aracılığıyla olur (Keleş, 1993: 21). Katılım ile sunulan hizmetler benimsenir ve bunun maliyetine daha kolay katlanılır. Katılımcılık ile yerel hizmetlerin daha çabuk ve ucuz olarak görülmesinin yanı sıra, demokrasinin gelişmesi için de uygundur. Dolayısıyla daha etkin, verimli ve kaliteli belediyecilik anlayışının gerçekleşmesine de yardımcı olur. İller Bankası, İl Özel İdaresi, Kaymakamlık, İl Koordinasyon Kurulu, diğer belediyeler ve diğer kamu kurumlarını içeren yerel kamu kurumları belediyelerin faaliyetlerin şekillenmesinde oldukça önemli yere sahiptirler. İller bankası yerel yönetimlerin yatırımlarında piyasa ile yerel yönetim arasındaki ilişkileri kurar ve yönlendirir. Ayrıca merkezi yönetimin yerel yönetimlere mali kaynak aktarmasında aracılık yaparak yerel yönetimlere kredi sağlar (DPT, 1994: 75). İller Bankası diğer bankalardan aldığı paralara kendisi de faiz ekleyerek yüksek faizle belediyelere kredi vermektedir; dolayısıyla belediye yönetimleri büyük projelerinde Dünya Bankası kredileri ile yapmaya çalışmaktadırlar (Gökçeer, 1996: 36-40). Kent ve belde halkının gereksinimlerine belediyeler karşılık vermek zorunda oldukları halde; il özel idareleri, il sınırları dahilindeki tüm birimlere hizmet sağlamakla görevlidirler. İl özel idareleri, merkezin kaynak ve personeli ile onun adeta taşradaki bir uzantısı görünümündedirler. Belediyelerin görev ve yetkileri ile il özel idarelerin görev ve yetkileri mevzuat dahilinde bazen çatışmaktadır. Bu nedenle performans yönetimi sürecince belediyelerin, il özel yönetimleri ile eşgüdüm toplantıları yapmaları gerekmektedir (Azaklı, 1999: 104-105). İl özel idareleri ile belediyeler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ve eşgüdümün sağlanması gereği ile "İl Koordinasyon Kurulu" kurulmuştur (Şeftalici, 1992: 198). Diğer belediyeler de performans yönetimi sürecine rekabet yoluyla katkı sağlar. Ayrıca birlikler oluşturarak fikir alışverişi aracılığıyla birbirlerini etkilerler. Dünyada ve Türkiye'de faaliyet gösteren sivil toplum örgütleri de belediyelerin yönetiminde önemli katkı

sağlamaktadır. Belediyelerde, siyasal partiler ve onun yerel parti teşkilatı ile de sıkı ilişki içerisindedir. Performans yönetimi sürecinde alacağı kararlar ve stratejileri siyasal baskıya maruz kalmadan yapma durumundadır (Azaklı, 1999: 107-109). Performans yönetiminde ilk aşamayı oluşturan stratejik planlamada, belediyelerin "neredeyiz?" sorusunu cevapladıkları durum analizi sürecinde tüm bu dış çevre etmenlerin dikkatlice analiz edilmesi gereklidir.

Belediyeler performans yönetimi sürecinde durum analizi etrafında dış çevre etmenlerinden etkilendiği kadar, kendi içyapısından da etkilenmektedir. İç çevre etmenlerinden en önemlisi belediyenin insan kaynaklarıdır. Çünkü performans yönetimini hazırlayan, uygulayan ve değerlendiren bu kaynaktır. Bir örgütte kaynakların içinde en dinamik, yaratıcı ve değerli olanı insandır. İnsan kaynağı olmadan girdilerin çıktıya dönüşmesi, verimlilik ve etkinlik gibi hususların gerçekleşmesi düşünülemez (Eren, 1997: 317). Belediye yönetimlerinin elde edeceği bilgi ve verilere de sıkı bir şekilde bağlıdır. Aynı zamanda belediyelerin kendi yapısının ve kültürel özelliklerinin de performans yönetiminde göz ardı edilmemesi gerekir. Belediyeler için çok önem taşıyan diğer bir nokta da belediyelerin mali yapısıdır: Örneğin belediye gelirlerinin merkeze bağlı olması belediyelerin tutarlı ve rasyonel bir mali planlama yapmasını dolayısıyla performansını doğru yönetmelerini engellemektedir (TÜSİAD, 1995: 36).

Belediyelerin performans yönetimi, belediyelerin yönetimini oluşturan üyelerin ve başta belediye başkanının değerleri ve öncelikleri, çoğu zaman dış çevre etmenlerinin ve belediyenin kaynak ve kapasitesinin önüne geçebilir. Böyle bir durumda, belediyenin etkili, verimli ve kaliteli hizmet sunmasının beklenmesi imkânsızdır. Başkan ve yöneticiler kendi değer ve önceliklerinden ziyade kentin değerleri ve önceliklerini göz önüne almalıdır (Azaklı, 1999: 123-124). Çünkü, belediye yönetiminin ve başkanının değerleri belediye performansında doğrudan etki yapan önemli bir etmendir. Tüm iç ve dış çevre etmenler iyi analiz edildikten sonra belediye yönetiminin de analize dahil edilmesi gereklidir.

Stratejik plan ve performans programlarını değerlendirirken belediyeler yukarıda anlatılan iç ve dış çevre etmenlerini iyice analiz edip, mevcut durumu öyle değerlendirmelidirler. Yukarıda anlatılanlar ışığında mevcut performans düzeyini belirlemek için araştırmalar yapmak gereklidir. Bu amaçla öncelikle veri toplama yöntemleri kullanılarak, başta stratejik plan olmak üzere, performans programları ve kriterlerini oluşturmak gerekli bilgiler toplanacaktır (Kubalı, 1999: 48).

Belediyeler stratejik plan çerçevesinde, durum analizlerini yaptıktan sonra her belediye öncelikle kendi misyon ve vizyonunu belirleyeceklerdir. Belediyeler vizyon ve misyonlarını belirledikten sonra amaç, hedeflerini ve stratejilerini oluşturacaklardır. Bu şekilde, performans yönetiminin ilk aşaması olan 5 yıllık bir genel plan stratejik plan aşaması tamamlanmış olur. Fakat stratejik plana dayalı olarak performans programlarının da yapılması gerekir. Performans programları performans yönetiminin ikinci aşamasını oluşturmaktadır. Performans programları stratejik planların yıllık uygulama dilimleri olmakta ve bu programlarda hedeflere ulaşmak için yapılacak faaliyetler ve projeler belirlenmekte, bunlar maliyetlendirilmekte ve bu suretle performans esaslı bütçeleme gereği bütçeye de dayanak oluşturmaktadır. Performans yönetiminin son aşaması olarak faaliyet raporlarının oluşturulması yer almaktadır. Faaliyet raporları, önceden belirledikleri performans göstergeleri doğrultusunda gerçekleştirdikleri faaliyet ve projelerin performansını ölçmek ve performans değerlendirmesi yapmak üzere hazırlanmaktadır.

Belediyelerde performans yönetimin en önemli aşaması performans ölçümü ile yöneticiler belediyeleri kontrol altında tutacak, performans için sonuç geliştirecek, yerel halkın yönetimin onlara verdiği önemi sorgulama ve yargılamalarını sağlayacak ve yöneticilere performans gelişimi için gerekli veriyi sunacaktır (Osborne vd, 2000: 247).

3. BELEDİYELERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

3.1. Belediyelerde Performans Ölçümünün Tarihsel Süreci

Dünyada kamu kesiminde performans ölçümü çok yeni bir kavram değildir. Belediyelerde performans ölçüm çalışmaları 1906 yılında New York'ta kurulan "Şehir İyileştirme Bürosu" diye kurulan ve 1907 adı "New York Belediye Araştırma Bürosu" olan kurum ile başlar. Bu ofis belediye istatistikleri, sosyal anketler, maliyet hesaplamaları, performans ölçümü çalışmaları yapmaktaydı. Bu büro performans ölçümünün ilk adımı olarak bir veri toplama programı oluşturmuştur (Williams, 2002: 643-644).

ABD'nin Richmond Eyalet'inde 1913-1915 yılları arasında çalışmalar yapılmış ve bu suretle caddelerin temizliği, kanalizasyon ve yol onarımı gibi faaliyetler ele alınıp bunların birim ve toplam maliyet ile toplam harcamalar ve birim harcamalar incelenmiştir (Burkhead, 1956'dan aktaran Falay, 2000: 3). Yerel yönetimlerde, performans ölçümü konusunda uluslararası anlamda temel kuruluş olan "Uluslarası Şehir/İlçe Yönetim Birliği (International City/Country Management Association-ICMA)" 1914 yılında kurulmuş ve 1990'da bu kuruluş CPM (Center of Performance Measurement) birimini kurmuştur[24]. ICMA ve CPM halen yerel yönetimlerde performans ölçümü konusunda gerekli yardımları yapmaktadır. Performans ölçüm çalışmaları 1930'da, Helen Simon'un Amerikan belediyelerinde performans ölçülerini oluşturarak özellikle verimlilik kavramını ayrıntılı olarak incelenmesi takip etmiştir (Johnsen, 2004: 3). 1940'lı yılların başlarında da belediye faaliyetlerini ölçme düşüncesi kent yöneticilerinin dikkatini çekmiştir (Ridley ve Simon, 1943'den aktaran Falay, 2000: 3). 1952-1953 yılında Los Angeles kenti performans esaslı bütçelemeye uygun bir bütçe hazırlamıştır (Seckler-Hudson, 1951'den aktaran Falay, 2000: 4). 1956 yılında performans ölçümü üzerine ASQ dergisinde bir makale yayınlanmıştır (Johnsen, 2004: 3)

[24] http://www.icma.org, son erişim tarihi 25.04.2007

1970'lere gelindiğinde, performans ölçüm ve raporlanması hakkında ICMA ile kent enstitüleri birlikte çalışarak performans verilerinin toplanması ve analizi hakkında belediyelere rehber oluşturacak "Belediye Temel Hizmetlerinin Etkinlik Ölçümü: Başlangıç Raporu" ve "Kamu Hizmetleriniz Ne Kadar Etkin?" adında iki eser oluşturmuşlardır (Kopcynski ve diğerleri, 1999: 124'den aktaran Bilge, 2006: 58). 1970'li yıllarla birlikte batı dünyasındaki büyük kent belediyelerinin yönetiminin gündemine performans esaslı bütçe kavramı girmiştir (O'connor, 1973: 76). Dünyada yükselen liberalizmin etkisiyle hizmetlerin kaliteli, verimli ve etkin bir şekilde sunumu, çıktı ve etkiler odaklı yönetim, halkın katılımı müşteri odaklılık gibi kavramlar ortaya çıkmış ve belediyelerin yeniden yapılanmasında bu etkiler hissedilmiştir (Köseoğlu, 2005: 211).

3.2. Dünyada Belediyelerde Performans Ölçüm Uygulamaları ve Çalışmaları

Dünyada belediyeler düzeyinde performans ölçümü konusunda ilk uygulamayı 1914 yılında kurulmuş olan ICMA oluşturmaktadır. ICMA, 7600 yerel yönetimle çalışmakta ve bu yerel yönetimlere eğitim programları düzenleyerek ve gerekli araştırmaları yaparak rehberlik etmektedir. 1984 yılında "Devlet Hesap Standartları Kurumu" (Governmental Accounting Standards Board- GASB) oluşturulmuştur. Bu Kurum 87 yerel yönetim ve 50 Eyalet için finansal standartlar hazırlamaktadır. GASB, 1994 yılından itibaren de SEA (Service Efforts and Accomplishments) Raporu adı verilen standart performans raporu uygulmasını başlatmıştır[25]. ABD Kongresi 1993'de Devlet Performans ve Sonuçları Kanunu (GPRA-government performance and results act) çıkartmış ve bu Kanun ile bütün kurumların performans ölçümünü etkin bir şekilde yerine getirmelerini amaçlamıştır (Ömürgönülşen, 2002:111). ABD'de, yılında 1994 ICMA rehberliğinde, 34 şehir ve kasaba yöneticisi tarafından "Karşılaştırmalı Performans Ölçüm Konsorsiyumu" (Comparative Performance Measurement Consortium-CPMC) oluşturulmuş ve bu konsorsiyumun işlerini yürütmek için ICMA'ya bağlı "Performans Ölçüm Merkezi" (CPM- Center of Performance

[25] www.seagov.org/initiatives/local_gov, son erişim tarihi 24.04.2007

Management) kurulmuştur[26]. CPMC ile üyelerin vermiş olduğu bilgiler incelenmekte, karşılaştırmalar yapılmakta ve değerlendirilmektedir.

İngiltere'de 1982 yılında yerel yönetimlerin denetimi "Denetleme Komisyonu" (Audit Commission-AC)'na verilmiştir. AC'nin temel görevleri arasında performans ölçümü, performans bilgilerinin dağıtılması, performans değerlendirmeleri ve paranın değeri (value for money) çalışmaları yer alır[27]. AC, verimlilik ve etkinlik olmak üzere iki unsuru ele almaktadır; fakat 1989'da kalite ve etkinliği daha ön plana çıkaran yaklaşımları benimsemiştir. 1989'da paranın değeri denetimi üzerine yoğunlaşan anlayış, bu tarihten itibaren ölçüm ve göstergeler boyutuna taşınmıştır[28]. İngiltere'de, 1992'de "Yerel Yönetim Kanunu" çıkarılmış. Bu kanun ile AC'nin görevleri daha da artmıştır. AC her yıl karşılaştırmalı bilgiler içeren çeşitli raporlar yayımlamıştır[29]. 2002 yılında "Kapsayıcı Performans Değerlendirilmesi" (Comprehensive Performance Assessment-CPA) programına geçilmiştir. CPA programında 6 tane temel hizmet ele alınmıştır. Bunlar; eğitim, sosyal hizmetler, çevre ve imar-iskan, kütüphane ve eğlence ile sosyal yardımlardır. Bu temel hizmet birimlerine 1'den 4'e kadar not verilmekte daha sonra bunlar bir araya getirilerek temel hizmet performans notunu oluşturmaktadır[30].

Kanada'da performans ölçümü konusunda her eyalet performans ölçümü konusunda kendi çalışmalarını yapmıştır. Bununla birlikte, ICMA da performans geliştirilmesi konularında Kanada eyaletlerine yardım ve rehberlik etmiştir. Ayrıca, "Kanada Belediyeler Federasyonu" (Federation of Canadian Municipalities- FCM) belediyelere performans ölçümünde yardım etmekte ve raporlar hazırlamaktadır. "Uluslararası Sürdürülebilir Kalkınma Enstitüsü" (International Institute for Sustainable Development- IISD) de 1995'ten beri performans ölçümü üzerine çalışmalar yapmaktadır[31].

---

[26] http://www.icma.org, son erişim 25.04.2007
[27] http://www.audit-commission.gov.uk/aboutus/what.asp, son erişim tarihi 25.04.2007
[28] http://www.audit-commission.gov.uk/report/, son erişim tarihi 24.04.2007
[29] http://www.gwydir.demon.co.uk/uklocalgov/structure.htm, son erişim tarihi 24.04.2007
[30] http://www.audit-commission.gov.uk/cpa, son erişim tarihi 24.04.2007
[31] http://www.seagov.org/initiatives/international, son erişim 24.04.2007

Avustralya'da tüm eyaletler kendi performans ölçüm sistemlerini oluşturmuşlardır. Özeelikle Victoria Eyaleti ölçüm konusunda daha da gelişmiş ve Yerel Yönetimler Ofisi (Office of Local Government- OLG) aracılığıyla kanun çıkartmışlardır. Henüz ulusal temelde ölçüm sistemi olmamakla birlikte Victoria Eyaleti ve New South Wales Eyaletleri hariç diğer eyaletler ortak performans göstergelerini 1997'de oluşturmuşlardır (Bilge, 2006: 147-149).

Türkiye'de ise kanunların performans ölçümünü yeni yeni anması dolayısıyla uygulama alanı görememiştir. 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile performans ölçümün ön şartı ve ilk aşaması olan stratejik plan hazırlanması 2006 yılının sonundan itibaren zorunlu kılmıştır. Performans göstergelerinin belirlenmesi ve ölçülmesi bundan bir sonraki aşama olduğundan henüz bu konuda somut bir uygulama yoktur. Türkiye'de "İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü" 2002 yılında başlatmış olduğu "Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi" (BEPER), Türkiye'de performans ölçümü hakkında bugün için ilk ve tek uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. BEPER projesi bir sonraki bölümde ayrıntılı olarak incelenecektir.

3.3. Belediyelerde Performans Ölçümün Gerekliliği ve Ölçüm Sonucu Sağlanacak Faydalar

Belediyelerde hizmetlerin ekonomik (tutumluluk), etkinlik ve etkililik ilkeleri doğrultusunda sunulup sunulmadığını ya da ne ölçüde sunulduğunun saptanması için faaliyetlerin önceden belirlenmiş kriterlere dayandırılarak ölçülmesi gerekmektedir.

Belediyelerde performans ölçümü, belediye yönetiminin, halka karşı sorumlu tutulmasını sağlamaktadır (Songur, 1995: 13). Belediye yönetimleri elde ettikleri performans ölçüm sonuçları ile kaynak tahsisini geliştirmekte ve ürettiği hizmetlerin tutumluluğunu, verimliliğini ve etkinliğini arttırmak için kullanılmaktadır (Falay, 2000: 3).

3. Bölümde açıklanan performans ölçümünün faydaları belediyeler açısından ifade edilecek olursa;

- Belediyelerin performans ölçümü ile gerçekleştirmek istedikleri amaç, yerel hizmetlerin kalitesinin artırılmasıdır. Belediyeler, performans ölçümü aracılığıyla mal ve hizmetlerindeki iyiyi ve kötüyü tespit edebilecek ve bunu şeffaflık ilkesi ile yerel halka ulaştıracak, yerel halkta hizmetlerin düzgün olması yönünde baskı oluşacak ve bu baskı sonucu daha kaliteli hizmet sağlanacaktır. Belediye yönetimi seçimle işbaşına geldiğinden, halk bu baskıyı daha şiddetli yapma avantajına sahiptir. Bunun için, özellikle, belediyeler de performans ölçüm sonuçlarının halkla paylaşılması hizmetlerin mükemmeliyeti için çok kritik bir unsur oluşturmaktadır.
- Performans ölçümü, belediyelerin daha etkin yönetilmesine zemin oluşturacak bilgileri sunacaktır.
- Performans ölçümü belediyelerin hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine zemin oluşturacaktır. Performans ölçümü ile elde edilecek veriler hesap verme sorumluluğu gereği, belediye yönetimi ve halka gelişmeler hakkında fikir verebilecektir. Geri beslenim, hesap verebilirlik sonucu gelişecektir. Hesap verme sorumluluğu ile belediyeler, halkın ihtiyaçlarına daha duyarlı olacaklardır. Belediyeler performans ölçümü ile şeffaflık kazandıklarından hesap verme sürecinde etkin olacaklar ve kendilerini geliştirmeye daha hevesli olup kendini geliştiren ve öğrenmeye açık bir belediye kavramı oluşacaktır.
- Performans ölçümünün ilk aşaması olan stratejik planlama gereği belediyelerin önceden belirledikleri sonuçlara ulaşmak için programlarını daha sonuç odaklı yürütmeleri sağlanacaktır. Performans ölçümü sadece mevcut sorunların tespitinde değil, aynı zamanda gelecekteki muhtemel riskler için planlama yapılmasına yönelik de araçlar sunduğundan belediye yönetiminde gerçekleşebilecek olumsuzlukların önüne geçilmesi mümkün olabilecektir.
- Belediyeler performans ölçümü sonuçlarına göre ilave faaliyet yapma ihtiyacını duyabileceklerdir. Bunu görmek istemeseler bile, halk, ölçüm sonuçlarını

göreceğinden halkın baskısı ile ihtiyaç duyulan faaliyetleri yapmaya zorlanacaklardır.

- Performans ölçümü belediye çalışanları ile belediye arasında bağlantı kurar, hesap verme yükümlülüğü ile güven ortamı oluşur. Gerek çalışanlar, gerek belediye ve halk arasında iletişimi artırır. Çalışanlar açısından farkındalık artarken, halk için hesap verebilmenin sonucu olarak güven artar. Ayrıca vergi verenlere de bilgi sağlayarak kamu harcamalarının kontrolünü sağlar.
- Performans ölçümü, belediyelerin karar alma kalitesini güçlendirir. Kaynaklarını en iyi kullanımı hakkında tam ve doğru bilgiler sunarak karar alınmasını güçlendirir.
- Performans ölçümünün sonucu olan raporlar ile halkın dikkati çekilerek kalite artırılmasına yardım eder.
- Performans ölçümü ile belediye yönetimi ve çalışanlarının sorumluluk duygusu artacaktır.

3.4. Belediyelerde Performans Ölçüleri

Önceki bölümlerde performans ölçüleri anlatılmış ve sunulan mal ve hizmetlerin çeşidine göre bu ölçülerin değişebileceği üzerinde durulmuştur. Bu bakımdan bu ölçütlerin belediyelere uyarlanması yapılacaktır.

Belediyelerde de mal ve hizmetin çeşidine göre bu unsurlar değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin, belediyelerde müşteri tatmini isteyen işlerde (su kalitesi gibi) kalite ön plana çıkarken, hane başına ulaştırılan su hizmeti gibi işlerde miktarsal unsurlar ön plana çıkmaktadır. Performans unsurları önceki bölümlerde üzerinde durulduğu gibi kamu sektörü ve özel sektör açısından da farklılık göstermektedir. Belediyeler açısından performansın öne çıkan unsurları olarak tutumluluk (ekonomiklik), verimlilik, etkililik, etkinlik ve kalite gösterilebilir (Köseoğlu, 2005: 214).

Belediyelerin bu ölçülerin hangilerini göz önüne alması gerektiği önemli bir konudur. Özellikle belediyelerde belediye yönetiminin farklı baskı gruplarının baskısına maruz

kalması nedeniyle gerçek amacın belirlenmesi oldukça karmaşıktır. Hizmet üreten yapıya sahip olan doğası nedeniyle belediyelerin çıktıları soyut ve karışık olmaktadır (Thuy vd, 1999: 1).

Performans ölçümünde kolaya kaçma belediyeler açısından da söz konusu olabilmektedirler. Belediyeler, ölçümün maliyeti ve zorluğu dolayısıyla kolay ölçülebilen hizmetlere kayma eğilimine sahiptirler. Belediyeler açısından en kolay ulaşılan göstergeler genellikle girdi ölçüleridir. Buna kıyasla zor ve karmaşık olan sonuç, kalite (yerel halk memnuniyeti) ve etkinlik gibi ölçüler arka plana atılıp daha çok verimlilik ve tutumluluk analizi yapılmaktadır (Palmer, 2003: 32). Belediyelerde sadece bu ölçülerin kullanılması doğru ölçüm yapılmasını engeller. Belediyelerde sayılan bütün ölçülerin bir arada kullanılması ile ölçüm doğru sonucu verecektir.

Performans ölçüleri arasında en temel ölçüler girdi ölçüleri, çıktı ölçüleri ve sonuç ölçüleridir. Belediyeler kaynaklarının uygun miktarda kullanıp kullanılmadığını ölçmek için girdi ölçülerini; hizmetlerinde verimliliğin sağlanıp sağlanmadığını ölçmek için çıktı ölçülerinin; fiili sonuç ile amaçlananın karşılaştırılması için sonuç ölçülerini kullanmaktadırlar. Bu temel ölçüler arasındaki ilişki ise belediyeleri tutumluluk, verimlilik, etkinlik, etkililik ve kalite ölçütlerine götürmektedir.

3.4.1. Girdi Ölçüleri

Belediyelerde girdi ölçüleri yapacakları faaliyet ve hizmet için gerekli olan tüm kaynakların gerekli düzeyde kullanılıp kullanılmadığını ölçen ölçülerdir. Faaliyet ve hizmetin gerçekleşmesi için gerekli fiziksel girdiler, işgücü, malzemeler, enerji, bina gibi girdilere ihtiyaç duyulmaktadır.

Örneğin, bir yol onarımı esnasında işgücüne, taşıta, gerekli asfalt malzemesi ve zamana ihtiyaç duyulmaktadır. Onarılan yol için kaç saat işgücü kullanıldığı, kaç araca ihtiyaç duyulduğu ve asfaltlama aracının ne kadar enerji kullandığı, onarılan yol için kaç metrekare asfalt kullanıldığı ve eşgüdüm için gerekli haberleşme masrafları maliyet cinsinden hesaplanmaktadır. Çöp toplama faaliyeti için de gene işgücüne, taşıta,

konteynıra, enerjiye ihtiyaç duyulmaktadır. Belediye açısından çöp toplama faaliyetinin girdileri olarak çöp toplama işi ile ilgili istihdam edilen kişi sayısı, çöp toplama aracı sayısı, konteynır sayısı ve aracın bir günlük enerji miktarı gibi değerler gösterilebilir.

Cari harcamalar (YTL), yatırım harcamaları (YTL), transfer harcamaları (YTL), toplam personel sayısı, kanalizasyon şebeke uzunluğu (km), toplam araç sayısı, çöp toplama aracı sayısı, konteynır sayısı, toplam su kapasitesi (metreküp), içme suyu şebeke uzunluğu (km), su depolama kapasitesi (metreküp) gibi değerler de girdi ölçülerine örnek oluşturmaktadır[32] (Doğan, 2006: 87; Çağlar, 2003: 74-78; Erdumlu, 1995: 635-640).

3.4.2. Çıktı Ölçüleri

Belediyelerde çıktı ölçüleri ile sunulan hizmetin hangi miktarda gerçekleştirildiğinin ölçülmesinde faydalanılır. Örneğin, yol onarımı faaliyetinde, onarılmış yol uzunluğu veya stabil yol uzunluğu (km) belediyeler için çıktı anlamına gelmektedir. Çöp toplama faaliyetinde ise toplanan çöp miktarı veya toplanan katı atık (metreküp) belediyenin bu faaliyetinin çıktısıdır.

Belediye nüfusu, belediye sınırları içerisindeki alan, vergi ve vergi dışı gelirler, yardım ve fonlar, toplam yapı ruhsatı sayısı, toplanan çöp, toplam abone sayısı, yıllık su tüketimi gibi değerler belediyelerin çıktı ölçütlerine örnek oluşturmaktadır[33] (Doğan, 2006: 86).

3.4.3. Sonuç Ölçüleri

Faaliyetlerin gerçekleşmesinden sonra bu faaliyetlerin etkileri de olmaktadır. Bu etkilerin olmasından sonra sonuç meydana gelmektedir. Formülize edilecek olursa, "çıktı + etkiler = sonuç" şeklinde bir görünüme kavuşulmaktadır.

---

[32] http://www.seagov.org/aboutpmg/performance measurement.shtml, son erişim tarihi 25.04.2007
http://www.beper.gov.tr, son erişim tarihi 25.05.2007

[33] http://www.seagov.org/aboutpmg/performance_measurement.shtml; son erişim 25.04.2007
http://www.beper.gov.tr; son erişim tarihi 25.04.2007

Belediyelerin sunduğu hizmetler ve faaliyetlerin uzun dönemde halk üzerinde etkisi olacaktır. Mesela çöp toplama faaliyetlerinin düzenli yapılması caddelerin temizliğini sağlayacak ve hastalıkların yayılmasını engelleme gibi bir etkisi olacaktır. Yada düzenli yol onarımı sonucu yollar daha düzgün olacağından taşıtların lastikleri daha az zarar görecek dolaylı yoldan taşıt onarım masrafı azalacak ve bu kişisel harcamalar farklı alanlara transfer edilecektir. Ya da yolların düzenli onarımının olumsuz sonucu olarak taşıtlar daha dikkatsiz seyir izleyip sürat sonucu trafik kazalarında artış olacak ve taşıt onarım masrafı artacaktır. Bunun gibi çeşitli etkilerin iyice analiz edilmesi gerekir. Bu etkileri içeren ölçüler belediyeleri sonuç ölçülerine götürmektedir.

3.4.4. Girdi, Çıktı ve Sonuç Ölçüleri Arasındaki İlişki Sonucu Oluşan Bazı Ölçüler

Girdi minimizasyonu sonucu oluşan tutumluluk ölçüsü; girdi ile çıktı arası ilişki sonucu oluşan verimlilik ölçüsü; çıktı ile sonuç arası ilişki sonucu oluşan etkililik ölçüleri; ve sonucun müşteri tatmini olarak ifade edilmesi ile oluşan kalite ölçülerine yer verilecektir.

3.4.1.1. Belediyelerde Tutumluluk: Performans ölçüleri arasında önemini kaybetmeyen tek ölçüt tutumluluk diğer adıyla ekonomikliktir (Akal, 1998: 5). Tutumluluk maliyetlerin en aza indirilmesi, en düşük fiyatlı kaynakların kullanılmasıdır. Ekonomik davranma ve kaynakların israf edilmemesi gereği ortaya çıkmıştır.

Belediyeler, hizmetlerini sunarken ve faaliyetlerini gerçekleştirirken bu ilke etrafında harcamalarını tutumlu bir şekilde yerine getirmelidirler. Belediyeler açısından tutumluluk, hizmetlerin en düşük maliyetle yerine getirilmesi olarak tanımlanmaktadır (Köseoğlu, 2005: 215).

Belediyeler, tutumluluk ilkesi gereği en az maliyetle hizmet sunmak amacıyla bazı faaliyetlerini özel sektöre yaptırmaktadır. Örneğin, yol onarımı için özel firmalarla anlaşan ya da çöp toplama işini özel firmalar veren birçok belediye mevcuttur

Tutumluluk, girdi ölçülerinin minimumda kullanılması ile ölçülmektedir. Örneğin, girdi ölçülerinde yer alan çöp toplama taşıtının harcadığı enerji ne kadar az ise o kadar tutumlu olduğu anlaşılır. Fakat tutumluluk ilkesi tek başına belediyeler için bir şey ifade edemez; çünkü girdi ölçülerinin minimuma indirilmesi demek olan tutumluluk kavramı ile hiç girdi kullanmayan belediyelerin çok tutumlu olduğu gibi bir sonuca ulaşılabilir. Oysa bu belediye hiçbir hizmet sunmuyordur. Bu bakımdan tutumluluk, verimlilik, kalite, etkinlik gibi ölçülerden ayrılmadan birlikte analiz edilmesi gerekir.

3.4.4.2. Belediyelerde Verimlilik: Verimlilik çıktıların girdilere oranı şeklinde ifade edilmektedir. Belediyeler verimliliği dikkate alarak hizmetlerini sunmak zorundadır. Belediyelerde verimlilik, aynı birim maliyet daha çok ve daha iyi hizmet sunma ya da daha az birim maliyeti ile aynı düzeyde hizmet sunma anlamına gelmektedir (Hayward, 1976: 544).

Girdi ölçüleri ile çıktı ölçüleri oranı demek olan verimliliği sağlamak için belediyeler, girdi ölçülerini azaltacak ve çıktı ölçülerini artıracaklardır. Örneğin, çöp toplama faaliyetinde daha az personelle daha çok metreküp katı çöp toplanmışsa, belediyede verimlilik yönünde artış gözlemlenmiştir.

Verimlilik tek başına performans ölçümünde yeterli olmamaktadır. Çünkü, yukarıda ki örnekte daha az kişi ile daha çok katı çöp toplanmış olabilir. Bunun sonucu olarak verimlilik artmış olabilir; fakat daha az kişi ile bu hizmetin ne kadar kaliteli yapılmış olduğu bilinemez. Daha çok çöp toplama uğruna çöpler temiz ve düzgün şekilde toplanmıyor olabilir. Ya da yol onarımında daha çok yol onarılması için baştan savma onarım yapılabilir. Bu bakımdan verimlilik belediyeler açısından performans ölçümünde yeterli değildir. Kalite ve etkinlik ölçüleri ile pekiştirilmesi gerekir.

3.4.4.3. Belediyelerde Etkililik: Belediyeler açısından etkililik, hizmetlerin halk beklentileri doğrultusunda hesaplanan sonuçların elde edilmesidir. Yerel halkın yapılan

hizmetten beklediği sonuç karşılanmışsa belediye için etkili yorumu yapılır (Köseoğlu, 2005: 217).

Belediyeler için etkililik kavramı hayati önem taşımaktadır; çünkü faaliyetler tutumlu ve verimli bir şekilde yapılmış olabilir; ancak sonuçlara ulaşılıp ulaşılmadığı sorunun saptanmasında bu kriterler işe yaramayacaktır. Örneğin, çöp toplama maliyeti önceki yıllara göre azalmış olabilir; bu durumda belediye verimli ve tutumludur fakat bu azalma çöp toplama hizmeti yapılmasından kaynaklandığı ve sonuçta sağlıklı bir belediye oluşturulamadığı bulgusu, etkililik kavramı ile ölçülmektedir.

3.4.4.4. Belediyelerde Kalite: Belediyeler açısından kalite, belediye faaliyetlerinin tüm süreçlerinde olması gereken, yerel halkın beklentilerinin karşılanmasındaki uygunluk ve halk memnuniyeti olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel halk, belediyelerinden sadece klasik hizmetlerin sunulmasını istememekte; seçimle iş başına getirdikleri yöneticilerden daha kaliteli, ucuz, kalıcı ve güvenilir hizmetler beklemektedir (Peker, 1996: 15-16).

Belediyeler, yerel halkın isteklerine ve onların standartlarına uygun hizmetler yerine getirebildikleri takdirde kalitelidirler. Belediye hizmetlerinde kalitelilik kendini yerel halkın memnuniyeti şeklinde oluşmaktadır. Örneğin yapılan yol onarımı sonucu yol 2 hafta sonra eski halini almışsa, belediye kaliteli bir iş çıkartamamıştır ve halk bundan memnun olmayacaktır. Çöpler yarım yamalak toplanmışsa, halkın memnuniyet oranı düşecektir.

Ayıca, belediye çalışanlarının takındığı tavır, güler yüzlülük, ses tonu gibi unsurlar da kaliteyi pekiştirici unsurlardır (Köseoğlu, 2005: 220). Belediyelerde şikâyetlerin dinlenebileceği masaların oluşturulması, şikâyetçilerin şikâyetlerini ücretsiz telefonla ulaştırabilecekleri hatların mevcut olması ve bu sistemin hızlı, güvenilir ve işler olması yerel halkın memnuniyeti için kritik öneme sahiptir.

Yukarıda anlatılan bu ölçüler aracılığıyla belediyenin bir hizmetini örnek olarak Tablo 5'de uyarlanacak olursa:

Tablo-5: Bir Belediye Faaliyeti İçin Ölçü Karması

Hizmet: Çöp Toplama Faaliyeti				
Girdi ölçüleri	**Çıktı ölçüleri**	**Verimlilik ölçüleri**	**Etkililik ölçüleri**	**Kalite ölçüleri**
Harcanan iş gücü miktarı	Toplanan çöp miktarı (ton)	Toplanan çöpün her bir tonu için harcanan İşgücü saati	Temiz caddeler oranı	Şikâyetlerde-ki azalma oranı
Faaliyet için gerekli bütçe	Çöplerden temizlenmiş yolların uzunluğu		(Vatandaş anketi)	
Taşıt sayısı	Hizmet verilen vatandaş sayısı			

Kaynak: NCPP, 1997: 5'den uyarlanmıştır.

3.5. Belediyelerde Performans Ölçüm Sorunları

Belediyeler açısından performans ölçümü karışık bir iştir. Belediyelerin hizmetleri, çeşitlilik göstermektedir ve performans ölçümünün teknik zorlukları vardır. Ölçümlerin zor olması nedeniyle belediyelerdeki ölçüm genellikle verimlilik üzerine yoğunlaşmaktadır. Kalite ve etkinlik ölçülerinin anlaşılması zor olduğundan bu ölçütlere yer verilmemektedir. Ayrıca, bu ölçülerin yorumlanması belediyeler üzerindeki farklı baskılar sonucu farklı yorumlanabilmektedir (Ghobadian ve Ashworth, 1993: 49'dan aktaran Dinç, 2006: 74).

Performans ölçüm sürecinin geliştirilmesi maliyetli bir iştir. Bu maliyet ve bilgilerin toplanma zorluğu belediyelerdeki performans ölçümünün başlıca sorunlarındandır. Diğer sorunlar arasında; zaman yetersizliği, uzman personel sayısındaki yetersizlikler, ölçüm sistemine güven noksanlığını sayılabilir. Palmer tarafından yapılan anket sonucunda, performans ölçümüne engel olan nedenlerin başında %77 ile zaman noksanlığı yer almaktadır. Ardından %51 ile uzman personel yetersizliği yer almaktır. Diğer sorunlar da şu şekilde sıralanmaktadır; ölçüme güven duymama (%40), ölçüme karşı yaşanan direnç (%30), yorumlama problemleri (%25) ve kötü oluşturulmuş sistemler (%19) (Palmer, 2003: 36).

Üçüncü bölümde aktarılan kamu performans ölçüm sorunları belediyelere uyarlanacak olunsa;

- Belediye hizmetleri piyasada özel bir mal gibi satılmadığından kârlılık ölçütü belediye hizmetleri için uygun bir ölçüt olmamaktadır. Belde halkı için bölünemez mal özelliklerini de taşıdığından fiyatlandırılması çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Yerel halka hizmet söz konusu olduğundan belediye hizmetlerinin sosyal ve siyasal sonuçları vardır ve belediye yönetimi sık sık sonuç ve çıktı konusunda sıkıntıya düşmektedir.
- Etkililiği ölçmek için hizmetin doğal amaç ve hedeflerin karşılaştırılması gerekir; fakat kamu sektöründeki gibi belediyelerde de, bu amaç ve hedefler net bir şekilde tanımlanamamaktadır.
- Çıktılar ve sonuçlar arasındaki farka yani etkiye dikkat edilmelidir. Belediyelerdeki hizmetin yapısından doğan etkiler çok çeşitli ve karmaşık olabilmektedir. Dolayısıyla, sonuçlar oldukça soyut olmakta ve yorumlanan anlamları arasında belirsizlikler ve farklılaşmalar olabilmektedir.
- Belediye örgütleri mal üretmekten ziyade hizmet üretmektedirler. Hizmetler ve kalitesi müşteriler arasındaki etkileşim tarafından belirlendiği için hizmetler soyut ve ölçülmeleri zor kavramlardır.
- Belediyelerin hizmetlerindeki etkiler çok uzun zaman periyoduna yayılmış olabilir; dolayısıyla, gerçek sonuç bu uzun zaman periyodunda gözden kaçabilir.
- Belediyeleri etkileyen birçok iç ve dış çevre etmenleri bulunmaktadır. Önceki Bölümlerde anlatıldığı gibi bu etmenleri teknoloji, ekonomik denge, hukuki

düzenlemeler, doğal çevre etmenleri, sosyo-kültürel etmenler, yerel halk, yerel kamu kurumları ve diğer yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve belediyenin mensup olduğu parti teşkilatı şeklinde sıralayabiliriz. Bu iç ve dış çevre etmenleri sonuçlar üzerinde etkili olabilmekte ve neden-sonuç ilişkisi sapmaya uğrayabilmektedir.

- Devlet bürokrasisinin en büyük zayıflıklarından birisi de iç ve dış geri beslenim ve değerlendirmeye kapalı olmasıdır (Wriston, 1980: 181'den aktaran Ömürgönülşen, 2002: 113). Belediyelerde hizmet götürülen yerel halk olduğundan şikâyetler yoluyla olumlu yönde gelişim sağlanabilir, fakat ölçüm ve denetimde tam ve doğru bilgilerin eksikliği dolayısıyla belediye yöneticileri hedefleri ekonomik, etkin ve etkili olarak değerlendirme konusunda kör olacaklardır.
- Belediyelerde performans ölçüleri çoğu zaman siyasal tercihler tarafından belirlenmektedir. "Kriterleri kim belirleyecek?" ve "Kimin değerleri ölçülecek?" gibi sorular siyasal baskılarla şekillenebilmektedir.
- Performans ölçümü maliyetsiz bir süreç değildir. İşlem maliyeti denen bu maliyetler belediyeler içinde geçerlidir.
- Belediye performansının ölçümünde belediye yöneticileri tutumluluk ve verimlilik kavramlarını daha karmaşık olan etkinlik kavramı yerine kullanılmaktadır. Bu basite kaçılmış çözüm olumsuz bir tutumdur. Tutumluluk ve verimlilik göstergeleri gerekli ve önemlidir, fakat bunlar bazı etkinlik göstergeleri ile tamamlanmadıkça siyasal ve ahlaki bazı sorunlar çıkabilmektedir.
- Belediye çalışanlarının performans sonuçlarından etkilenmeleri söz konusu olduğunda, hileye ve kendi çıkarları doğrultusunda saptırmaya çalışabilirler.
- Belediyeler teknik konularının çözümlenmesinde teknik elemana ihtiyaç duymaktadırlar; fakat, bu teknik eleman ihtiyacı maliyeti nedeniyle belediyelerin pek arzu etmediği bir unsurdur. Ölçümü yapacak kişilerin nitelikli olmadıkları takdirde yabancı oldukları konularda sorunları tanımlaması imkânsızlaşacaktır.
- Belediye yönetimi seçimle işbaşına geldiğinden seçilmek için popülist davranıp uzun vadeli getiriye sahip olan araçlar yerine kısa vadede getiri sağlayan araçlara yönelebilmektedir.

5. BÖLÜM
TÜRKİYE'DE BELEDİYELERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNE ÖRNEK OLARAK BEPER PROJESİ'NİN İNCELENMESİ

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2002 yılında başlatmış olduğu "Belediyelerde Performans Ölçüm Projesi (BEPER)", yeni kamu işletmeciliği anlayışıyla belediyelerde performans yönetiminin en önemli unsurunu oluşturan performans ölçümü yapmak amacıyla oluşturulmuştur. Türkiye için bu alanda öncü ve örnek bir proje olduğundan dolayı inceleme konusu yapılmıştır. Tezin bu bölümünde tüm tanımlama ve sayısal bilgilere ulaşmak için BEPER Projesinin web sayfası[34] kaynak olarak kullanılmıştır.

1. BEPER PROJESİNİN TANITILMASI

1. 1. BEPER Projesinin Künyesi

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, belediyelerin performansını ölçmek ve aralarında kıyaslama yapmak için, bir performans ölçüm sistemi geliştirmeyi amaçlamıştır. Bunu gerçekleştirmek için Dünya Bankası ile yapılan bir ikraz anlaşması sonucu elde edilen 350.000 ABD Doları tutarında hibe kredisi ile 2002 Ağustos ayında BEPER projesine başlanmıştır.

Projede, bir uluslararası danışman, bir yerel danışman ve bir yazılım danışmanlık firması görev almıştır. Ayrıca Genel Müdürlük bünyesinde bir proje uygulama birimi kurulmuştur.

Proje kapsamında, İçişleri Bakanlığı'nın seçmiş olduğu 7 pilot belediye ile nüfusu 100.000'in üzerinde olan toplam 129 belediye ile çalışılmıştır. BEPER projesi, Türkiye nüfusunun % 42'sini, belediye nüfusunun ise % 54'ünü kapsamaktadır. Belediyelerin 2002, 2003 ve 2004 yılları verileri toplanarak performans ölçümü yapılmakta ve bunlar kamuoyuna sunulmaktadır.

---

[34] http://www.beper.gov.tr, son erişim tarihi 30.04.2007

1. 2. BEPER Projesinin Amaçları

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, BEPER Projesinin amaçları şu şekilde saymıştır:

- Belediyelerin sunduğu mal ve hizmetler için temel performans kriterleri oluşturarak performans göstergelerini tespit etmek ve belediyeler arasında karşılaştırmalar yapmayı mümkün kılacak bir model geliştirmek;
- Belediyelerin sundukları mal ve hizmetlerin kalitesini arttırmak;
- Etkin ve verimli bir hizmet anlayışını yerleştirmek;
- Karar vericilere ve vatandaşlara nesnel verilere dayanarak değerlendirme yapma olanağı sağlamak;
- Demokratik katılım ve şeffaflığı, hesap sorma/verme mekanizmalarını güçlendirmek;
- Bu modelin pilot belediyelerden başlayarak diğer yerel yönetim birimleri tarafından da benimsenerek uygulanmasını sağlamak.

1. 3. BEPER Projesinde Kullanılan Ölçüler

BEPER Projesi kapsamında, belediye hizmetlerini kapsayan 300'ün üzerinde soruya cevap alınarak performans göstergeleri tespit edilmiş ve değerlendirilmesi yapılmıştır. Performans 3 temel gösterge grubu itibariyle ölçülmüştür. Bunlar:

- Hizmet göstergeleri,
- Altyapı göstergeleri; ve
- Mali göstergelerdir.

Bu 3 temel performans göstergesine ilaveten 5 adet "Anahtar Başarı Göstergesi" geliştirilmiştir. Bunlar:

- Sunulan hizmetin büyüklüğü;
- Hizmet maliyetleri;
- Sunulan hizmetin kalitesi;
- Yönetsel etkinlik; ve

- Çevre korumadır.

Hizmet göstergeleri 27 adet ölçünün, alt yapı göstergeleri 13 tane ölçünün, mali göstergeler 23 ölçünün barındığı ana göstergelerdir. Anahtar başarı göstergeleri ise tüm bu göstergelerin özeti niteliğindedir. Ayrıca BEPER Projesi, dinamik ve sürekli gelişen bir yapıya sahiptir. Gerektiğinde yeni göstergeler eklemek, çıkarmak veya göstergeleri değiştirmek mümkündür.

1.3.1. Hizmet Göstergeleri

Hizmet göstergeleri 5 ana tema ve bunlara bağlı 27 adet göstergeden oluşmaktadır.

1.3.1.1. Hizmet Göstergeleri (%)

- **Su Şebekesine Bağlı Nüfus:** Su hizmeti verilen nüfusun, toplam nüfusa yüzdesel olarak oranını gösteren bir göstergedir. Yüzde ile hesaplanmaktadır. %100'e en yakın değer başarılı sayılmaktadır.

- **Su Kalitesi:** Su kalitesini ve servis süresini yüzdesel olarak gösteren bir göstergedir. %100'e en yakın değer başarılı sayılmaktadır.

- **Kişi Başına Günlük Su Tüketimi (lt.):** Kişi başına ortalama su tüketimini gösterir. Başarı göstergesi olarak bir kişinin bir günlük su tüketimi ISO Standardı olan 125 lt'e en yakın değer olmalıdır.

- **Zirve Saatte Sunulan Yolcu Kapasitesi:** Zirve saatte 1.000 kişiye düşen yolcu taşıma kapasitesini gösterir. Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır.

- **Otobüs Kullanıcıları / 1000 Nüfus / Gün:** Günde 1.000 kişiye düşen yolcu sayısını gösterir. Yüksek değer başarılı performansı anlamını taşımaktadır.
- **Gaz Dağıtım Şebekesinden Yararlanan Nüfus:** Doğal gaz hizmetinden faydalanan nüfusun oranını gösterir. Gaz dağıtım şebekesinden yararlanan

nüfusun oranı ne kadar yüksek ise bu durum başarılı performans anlamını taşımaktadır.

- **Yıllık Yolcu / Otobüs Sayısı:** Kamu taşımacılık hizmeti veren belediye birimi, belediye birlikleri, ya da belediye işletmelerinde bir yılda otobüs başına taşınan yolcu sayısını gösterir.

- **Belediye Taşımacılık (Kar/Zarar) / Yolcu Adedi (TL):** Kamu taşımacılık hizmeti veren belediye birimi, belediye birlikleri, ya da belediye işletmelerinde yıllık yolcu başına düşen kar-zararı gösterir.

1.3.1.2. Hizmet Bedelleri

- **Su ve Kanalizasyon Tarifesi (Gerçek):** En düşük evsel su tarifesine göre, yılsonu su ve atık su tarifesini YTL cinsinden gösteren göstergedir. Türkiye ortalamasının belirlenmesi amacıyla oluşturulmuştur.

- **Su ve Kanalizasyon Tarifesi (Görece):** Kişi başına GSMH ya göre hesaplanmış yıl sonu su ve atık su tarifesini YTL cinsinden gösteren göstergedir. Türkiye ortalamasının belirlenmesi amacıyla oluşturulmuştur.

- **Kamu Taşımacılık Tarifesi (Gerçek):** Yılsonu itibariyle belediye otobüsü bilet ücretini gösterir. Diğer belediyeler arasındaki ortalama değer hesaplanarak ortaya çıkarılan bir göstergedir. Diğer belediyeler arasındaki ortalama değer hesaplanarak ortaya çıkarılan bir göstergedir.

- **Kamu Taşımacılık Tarifesi (Görece):** Kişi başına GSMH'ya göre hesaplanmış yıl sonu otobüs bilet ücretini gösterir. Diğer belediyeler arasındaki ortalama değer hesaplanarak ortaya çıkarılan bir göstergedir.

- **Doğalgaz Tarifesi (Gerçek):** Yılsonu itibariyle doğal gaz tarifesini gösterir.

- **Doğalgaz Tarifesi (Görece):** Kişi başına GSMH'ya göre hesaplanmış doğal gaz tarifesini gösterir.

1.3.1.3. Kamu Servisleri Ekonomisi

- **Su ve Kanalizasyon Hizmeti (Gelir-Gider):** Su ve Kanalizasyon işletmelerinin, gelirlerin giderleri karşılama oranını gösterir. %100–120 arası değerler başarı göstergeleridir.

- **Su ve Kanalizasyon Hizmeti (Personel Verimliliği):** 1.000 aboneye düşen su ve kanalizasyon hizmetlerinde çalışan personel sayısını gösterir. 2–4 arası personel sayısı verimlilik için yeterli görülmektedir.

- **Katı Atık Boşaltım Hizmeti (Gelir-Gider):** Katı Atık işletmelerinin, gelirlerin giderleri karşılama oranını gösterir.

- **Katı Atık Boşaltım Hizmeti (Personel Verimliliği):** 1.000 hane ve iş yeri başına düşen katı atık hizmetlerinde çalışan personel sayısını gösterir. Düşük değer performans için daha iyi olduğunu göstermektedir.

- **Kamu Otobüs Taşımacılığı Hizmetleri (gelir-gider):** Kamu taşımacılığı yapan belediye ile belediye şirketlerinin gelirlerinin giderleri karşılama oranını gösterir. %100'e yakın değerler başarılı performans anlamına gelmektedirler.

- **Kamu Otobüs Taşımacılığı Hizmet (Personel Verimliliği):** 1.000 yolcuya düşen, kamu taşımacılık hizmeti sunan belediye ve belediye şirketlerinde çalışan personel sayısını gösterir. %100'e yakın değerler başarılı performans anlamına gelmektedirler.

1.3.1.4. İdari ve Mali Verimlilik

- **Su ve Atık Su Gelirleri Tahsilât Oranı:** Su ve Kanalizasyon Hizmetleri tahsilât oranını gösterir. Elde edilen oranın %95'ten büyük olması yüksek, az olması düşük performans anlamına gelmektedir.

- **Bilgisayarlaşma:** Bilgisayar başına düşen idari personel sayısını gösterir.

1.3.1.5. Belediye Personeli Verimliliği

- **Toplam Belediye Personeli / 1000 kişi:** 1.000 kişiye düşen belediye personelini gösterir. Düşük değerin daha iyi olduğu kabul edilmektedir.

- **İdari personel / 1000 kişi:** 1.000 kişiye düşen belediye idari personel sayısını gösterir. Düşük değerin daha iyi olduğu kabul edilmektedir.

- **İdari İşlemler / İdari Personel/ Yıl:** İdari Personel başına düşen idari işlem sayısını gösterir. Yüksek değer, belediye personelinin etkin ve verimli çalıştığı anlamını taşımaktadır.

- **Zabıta / 1000 Kişi:** 1.000 kişiye düşen zabıta sayısını gösterir. Kendi statüsünde Türkiye ortalaması değeri beklenmektedir.

- **İtfaiye / 1000 Kişi:** 1.000 kişiye düşen itfaiye personelini gösterir. Kendi statüsünde Türkiye ortalaması değeri beklenmektedir.

1.3.2. Alt Yapı Göstergeleri

Alt yapı göstergeleri 3 ana tema ve bunlara bağlı 13 adet göstergeden oluşmaktadır.

1.3.2.1. Alt yapı göstergeleri (birim / kişi)

- **Nüfus / HA:** Bir hektara düşen nüfusu gösterir. Karşılaştırma amacı taşımaktadır.
- **Yol / Kişi (m):** Kişi başına düşen yol uzunluğunu gösterir. Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır.

- **Kamu Otopark Alanları / 1000 kişi:** 1.000 kişiye düşen otopark sayısını gösterir. Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır.

- **Kamuya açık yeşil alanlar / kişi:** Kişi başına bakımı yapılan yeşil alan miktarını gösterir. Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır. "mt^2" cinsinden ifade edilir.

1.3.2.2. Ekipman

- **İtfaiye aracı / 10.000 kişi:** 10.000 kişiye düşen itfaiye aracı sayısını gösterir.
- **Kurtarma araçları / 10.000 kişi:** 10.000 kişiye düşen itfaiye kurtarma aracı sayısını gösterir.
- **Diğer Belediye Araçları / 10.000 kişi:** 10.000 kişiye düşen belediye araç sayısını gösterir.

1.3.2.3. Çevre Koruma-Altyapı

- **Su Kayıpları Oranı (%):** Kaçak olarak kullanılmakta olan suyun yüzde olarak gösteren bir ölçüttür. Su kayıpları oranın düşük düzeyde olması kaçak kullanımın az olduğunu göstereceğinden düşük değerler performansın yüksek olduğunu gösterir.

- **Atık Su Toplama Oranı (%):** Kanalizasyon şebekesine sahip olan nüfusun toplam nüfusa oranını gösterir. Atık su toplama oranının yüksek çıkması

kanalizasyon şebekesine bağlı olan nüfusun fazlalığından meydana geldiği için yüksek değerler, performansında yüksek olduğunu anlatmaktadır.

- **Yağmur Suyu Toplanan Yolların Oranı (%):** Sert zeminli ve yağmur suyu toplama ağına sahip olan yolların tüm yollara oranıdır. Oranın fazla olması bu tarzda kalifiye yol sayısının fazla olmasına bağlı olduğundan oranın yüksek çıkması performans için başarılı sayılmaktadır.

- **Atık Su Arıtma Faktörü:** Kaliteyi gösteren bir ölçüttür. Atık su arıtma kalitesi değerin yüksek olması ile doğru orantılıdır.

- **Katı Atık Bertarafı Faktörü:** Çöp toplama alanına gelen çöp miktarının bertaraf edilme kalitesinin yüzdelerle gösteren ölçüttür. Toplanan katı atığın depolanma işlemi %50'den azı için yapıldığı takdirde 0 olarak puanlanmakta ve %50'den fazlası için yapıldığı takdirde bu puanla yansıtılmaktadır. Katı atığın depolanması artıkça puan artacağından yüksek puan başarılı performansı anlatmaktadır.

1.3.3. Mali Göstergeler

Mali göstergeler 4 ana tema ve bunlara bağlı 23 adet göstergeden oluşmaktadır.

1.3.3.1. Mali Göstergeler (TL)

- **Yıl Sonu Mali Varlıklar / Kişi:** Kişi başına düşen mali kaynakların değerini gösterir (ytl). Değerin yüksekliği başarılı bir performans anlamını taşımaktadır
- **Yıl Sonu Borçlar / Kişi:** Kişi başına düşen borç miktarını gösterir (MTL). Değerin düşüklüğü başarılı bir performans anlamını taşımaktadır
- **Bütçe / Kişi:** Kişi başına yıllık bütçe büyüklüğünü gösterir (MTL). Değerin yüksekliği başarılı bir performans anlamını taşımaktadır.

- **Kesin Hesap / Kişi:** Gerçekleşen harcamalar/kişi: Kişi başına yapılan harcamayı gösterir (YTL). Değerin yüksekliği başarılı bir performans anlamını taşımaktadır.

- **Merkezi Vergiler Payı / Kişi:** Kişi başına genel bütçeden alınan payı gösterir (MTL). Yasal düzenlemeler ile aktarılan paydır. Her hangi bir performans söz konusu değildir

- **Harcamalara Katılım Payları / Kişi:** Kişi başına düşen belediye yatırımlarına katılım payını gösterir (MTL). Yüksek değer hemşerilerin, belediye harcamalarına katkılarını ifade eder ve başarılı bir performans anlamını taşır.

- **Bütçe Gerçekleşmesi (%):** Kesin hesaba göre giderlerin, bütçe giderlerine oranını gösterir. Kesinleşen değerin, tahmini değere yakın olması, bütçe giderlerinin gerçekleşmesindeki tutarlılığı gösterir.

- **Kesin Hesap Açık Veya Fazlası / Gelir (%):** Kesin hesap gelirleri ile giderleri arasındaki farkın gelirlere oranı gösterir.

1.3.3.2. Mali Yıl İçinde Elde Edilen Gelirin Dağılımı

- **İç Gelir Yaratma Kapasitesi:** Kesin hesap kayıtlarına göre; merkezi hükümetçe aktarılan kaynağın dışında, belediye tarafından yaratılan gelirlerin, toplam gelire oranıdır. Yüksek olması başarılı bir performans anlamını taşımaktadır.

- **Tarifeli Hizmetlerden Elde Edilen Gelir:** Tarifeli hizmetlerden elde edilen gelirlerin, toplam gelir içindeki payını gösterir (%). Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır.

- **Taşınmaz Gelirleri (%):** Taşınmazlardan elde edilen gelirlerin, toplam gelir içindeki payını gösterir.

- **İç ve Dış Borçlanma (%):** İç ve dış borçlanma şeklindeki gelirlerin, borçlar dışındaki toplam gelire oranını gösterir.

1.3.3.3. Harcamaların Dağılımı (%)

- **Yönetim:** Genel idari ve destek hizmetleri giderlerinin, toplam gider içindeki payını gösterir.

- **Zabıta ve İtfaiye Giderleri**: Esenlik ve destek hizmetleri giderlerinin, toplam gider içindeki payını gösterir.

- **Çevre Koruma ve Ulaştırma ve Su ve Kanalizasyon**: Temizlik ve çevre koruma, ulaştırma, su ve kanalizasyon hizmetleri giderlerinin, toplam gider içindeki payını gösterir.

- **Sosyal Yardım ve Sağlık:** Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri giderlerinin toplam gider içindeki payını gösterir.

- **Fen işleri:** Bayındırlık hizmetleri giderlerinin, toplam gider içindeki payını gösterir.

- **Eğitim, kültür ve halkla ilişkiler:** Eğitim, kültür, spor ve tanıtma hizmetleri giderlerinin, toplam gider içindeki payını gösterir.

- **Tarım ve Ekonomik Gelişme:** Tarım ve ekonomik hizmetleri giderlerinin, toplam giderler içindeki payını gösterir.

- **Transfer Harcamaları:** Transfer harcamalarının toplam giderler içindeki payını gösterir.

1.3.3.4. Ekonomik Çerçeve

- **İlde Kişi Başına GSMH / Ülkede Kişi Başına GSMH (%):** İl bazında kişi başına düşen GSMH'nin ülke ortalamasına oranını gösterir.

- **Nüfus / Hane Sayısı**: Hane halkı büyüklüğünü gösterir.

- **İşyeri Sayısı / 1000 Kişi:** 1000 kişiye düşen iş yeri sayısını gösterir. Değerin yüksekliği iş hayatının gelişmişliğini göstermektedir.

1.4. BAŞARI GÖSTERGELERİ

Belediyelerin yıllara göre ve belediye çeşidine göre performans kriterlerini, performans sonuçlarını ve ortalamalarını gösteren tablodan oluşmaktadır.

Tablo-6: Başarı Göstergeleri Tablo Şablonu

BAŞARI GÖSTERGELERİ				
YIL				
BELEDİYE		GOSTER		
KRİTER	HEDEF	SONUÇ	ORTALAMA	BELEDİYE TİPİNE GÖRE ORTALAMA
-	---	---	---	---
-	---	---	---	---
-	---	---	---	---
-	---	---	---	---
-	---	---	---	---
-	---	---	---	---
-	---	---	---	---
-	---	---	---	---

2002, 2003 ve 2004 yıllarına ait BEPER Projesi kapsamındaki belediyelerin bilgileri yer almaktadır. Göstergeler hizmet göstergeleri, alt yapı göstergeleri ve mali göstergeler olarak gruplandırılmıştır.

Hizmet göstergeleri kendi içerisinde 5 alt göstergeye ayrılmıştır. Ayrılan bu 5 alt göstergeye uygun kriterler yerleştirilmiştir. Bunlar;

- Hizmet göstergeleri (%)
- Hizmet Bedelleri (YTL)
- Kamu Servisleri Ekonomisi
- İdari ve Mali Verimlilik (%)
- Belediye Personeli Verimliliği (Birim)

Tablo 7'de hizmet göstergeleri bulunmaktadır. Tablo 7'de de görüldüğü gibi hizmet göstergeleri alt 5 temada incelenmiş ve kriterler buna göre verilmiştir.

Tablo-7: Hizmet Göstergeleri

KRİTER	HEDEF	SONUÇ	ORTALAMA	BELEDİYE TİPİNE GÖRE ORTALAMA
HİZMET GÖSTERGELERİ %				
SU ŞEBEKESİNE BAĞLI NÜFUS				
SU KALİTESİ				
KİŞİ BAŞINA GÜNLÜK SU TÜKETİMİ (lt.)				
ZİRVE SAATTE SUNULAN YOLCU KAPASİTESİ				
OTOBÜS KULLANICILARI / 1000NÜFUS/ GÜN				
GAZ DAĞITIM ŞEBEKESİNDEN YARARLANAN NÜFUS				
YILLIK YOLCU / OTOBÜS SAYISI				
BELEDİYE TAŞIMACILIK (KAR/ZARAR) / YOLCU ADEDİ (YTL)				
Hizmet Bedelleri (YTL)				
SU VE KANALİZASYON TARİFESİ(GERÇEK)				
SU VE KANALİZASYON TARİFESİ(GÖRECE)				
KAMU TAŞIMACILIK TARİFESİ(GERÇEK)				
KAMU TAŞIMACILIK TARİFESİ(GÖRECE)				
DOĞALGAZ TARİFESİ(GERÇEK)				
DOĞALGAZ TARİFESİ(GÖRECE)				
Kamu Servisleri Ekonomisi				
SU VE KANALİZASYON HİZMETİ(GELİR-GİDER)				
SU VE KANALİZASYON HİZMETİ(PER.VRM)				
KATI ATIK BOŞALTIM HİZMETİ (GELİR-GİDER)				
KATI ATIK BOŞALTIM HİZMETİ (PER.VRM)				
KAMU OTOB. TAŞIMAC. HİZM.(GELİR-GİDER)				
KAMU OTOB. TAŞIMAC. HİZM.(PER.VRM)				
İdari ve Mali Verimlilik %				
SU VE ATIK SU GELİRLERİ TAHSİLAT ORANI				
BİLGİSAYARLAŞMA				
Belediye Personeli Verimliliği Birim				
TOPLAM BELEDİYE PERSONELİ / 1000 KİŞİ				
İDARİ PERSONEL / 1000 KİŞİ				
İDARİ İŞLEMLER / İDARİ PERS. / YIL				
ZABITA / 1000 KİŞİ				
İTFAİYE / 1000 KİŞİ				

Alt yapı göstergeleri 3 ana tema içerisinde incelenmiş ve ölçütler bu temaya uygun yerleştirilmiştir. Bunlar;

- Altyapı Göstergeleri (birim/kişi)

- Ekipman (birim/kişi)
- Çevre koruma-altyapı

Tablo-8'da alt yapı göstergeleri bulunmaktadır. Tablo-8'de de görüldüğü gibi alt yapı göstergeleri alt 3 temada incelenmiş ve ölçütler buna göre verilmiştir.

Tablo-8: Alt Yapı Göstergeleri

KRİTER	HEDEF	SONUÇ	ORTALAMA	BELEDİYE TİPİNE GÖRE ORTALAMA
ALTYAPI GÖSTERGELERİ Birim/Kişi				
NÜFUS / HA				
YOL / KİŞİ (m)				
ASFALT YOL / KİŞİ (m)				
KAMU OTOPARK ALANLARI / 1000 KİŞİ				
KAMUYA AÇIK YEŞİL ALANLAR / KİŞİ (m^2)				
Ekipman Birim/Kişi				
İTFAİYE ARACI / 10,000 KİŞİ				
KURTARMA ARAÇLARI / 10,000 KİŞİ				
DİĞER BELEDİYE ARAÇLARI / 10,000 KİŞİ				
Çevre Koruma – Altyapı				
SU KAYIPLARI ORANI (%)				
ATIK SU TOPLAMA ORANI (%)				
YAĞMUR SUYU TOPLANAN YOLLARIN ORANI (%)				
ATIK SU ARITMA FAKTÖRÜ				
KATI ATIK BERTARAFI FAKTÖRÜ				

Mali göstergeler ise 4 ana tema içerisinde incelenmiş ve ölçütler bu temaya uygun yerleştirilmiştir. Bunlar;

- Mali göstergeler (YTL)
- Mali yıl içinde elde edilen gelirin dağılımı (%)
- Harcamaların dağılımı (%)

- Ekonomik çerçeve

Tablo-9'da mali göstergeler yer almaktadır. Tablo-9'de görüldüğü gibi mali göstergeler alt 4 temada incelenmiş ve ölçütler buna göre verilmiştir.

Tablo-9: Mali Göstergeler

KRİTER	HEDEF	SONUÇ	ORTALAMA	BELEDİYE TİPİNE GÖRE ORTALAMA
MALİ GÖSTERGELER YIL				
YIL SONU MALİ VARLIKLAR / KİŞİ				
YIL SONU BORÇLAR / KİŞİ				
BÜTÇE / KİŞİ				
KESİN HESAP/ KİŞİ. GERÇEKLEŞEN HARCAMALAR/KİŞİ				
MERKEZİ VERGİLER PAYI / KİŞİ				
HARCAMALARA KATILIM PAYLARI / KİŞİ				
BÜTÇE GERÇEKLEŞMESİ (%)				
KESIN HESAP AÇIK VEYA FAZLASI / GELIR (%)				
Mali Yıl İçinde elde Edilen Gelirin Dağılımı %				
İÇ GELİR YARATMA KAPASİTESİ				
TARİFELİ HİZMETLERDEN ELDE EDİLEN GELİR				
TAŞINMAZ GELIRLERI (%)				
İÇ VE DIŞ BORÇLANMA				
Harcamaların Dağılımı %				
YÖNETİM				
ZABITA VE İTFAİYE GİDERLERİ				
ÇEVRE KORUMA VE ULAŞTIRMA VE SU VE KANALİZASYON				
SOSYAL YARDIM VE SAĞLIK				
FEN İŞLERİ				
EĞİTİM, KÜLTÜR VE HALKLA İLİŞKİLER				
TARIM VE EKONOMİK GELİŞME				
TRANSFER HARCAMALARI				
Ekonomik Çerçeve				
İLDE KİŞİ BAŞINA GSMH/ ÜLKEDE KİŞİ BAŞINA GSMH (%)				
NÜFUS / HANE SAYISI				
İŞYERİ SAYISI /1000 KİŞİ				

1.5. BELEDİYE KARŞILAŞTIRMALARI

Belediye karşılaştırmaları belediyelerin performanslarının ölçülmesinde kıyaslama imkânı tanımaktadır. Sistem karşılaştırma yaparken yerinde bir saptama yaparak aynı tip belediyelerin karşılaştırılmasını zorunlu kılmaktadır. Aynı tipteki belediyeler bu sayede karşılaştırılmakta ve daha iyi performans gösteren belediye kriterleri koyu renkle işaretlenmektedir. Bu sayede hangi belediyenin hangi hizmetlerinde üstün olduğu kolaylıkla görülmektedir.

Tablo-10'da Ankara Büyükşehir ve Kayseri Büyükşehir Belediyesinin 2004 yılı için örnek hizmet göstergeleri yer almaktadır. Bu sayede Ankara ve Kayseri Büyükşehir Belediyeleri karşılaştırılabilmekte ve yorum yapılabilmektedir. Kayseri Büyükşehir Belediyesinin seçilme kıstası DPT'nin "Stratejik Planlama" konusunda pilot kurum olarak seçip Maliye Bakanlığı'nın performans programını hazırlamalarında rehberlik etmeleri olmuştur; fakat belediye karşılaştırılmasında yıllar esas alınmaktadır. Bu karşılaştırma yapılırken en güncel tarih olarak 2004 yılı temel alınmıştır ve bu tarihte belediyeler için henüz bir performans programı ilişkisi bulunmamaktadır.

Tablo-10: Belediye Karşılaştırma Ekranı

BELEDİYE KARŞILAŞTIRMA EKRANI		
	ANKARA	KAYSERİ
KRİTERLER	SONUÇ	
HİZMET GÖSTERGELERİ %		
SU ŞEBEKESİNE BAĞLI NÜFUS	99,00	99,00
SU KALİTESİ	100,00	100,00
KİŞİ BAŞINA GÜNLÜK SU TÜKETİMİ (LT.)	185,11	114,14
ZİRVE SAATTE SUNULAN YOLCU KAPASİTESİ	0,00	30,76
OTOBÜS KULLANICILARI / 1000 NÜFUS/ GÜN	59,97	196,59
GAZ DAĞITIM ŞEBEKESİNDEN YARARLANAN NÜFUS	0,00	0,00
YILLIK YOLCU / OTOBÜS SAYISI	0,00	171.608,43
BELEDİYE TAŞIMACILIK (KAR/ZARAR) / YOLCU ADEDİ (YTL)	0,74	-0,26
Hizmet bedelleri (II)		
SU VE KANALİZASYON TARİFESİ (GERÇEK)	0,86	1,00
SU VE KANALİZASYON TARİFESİ (GÖRECE)	0,67	1,44
KAMU TAŞIMACILIK TARİFESİ (GERÇEK)	0,90	0,80
KAMU TAŞIMACILIK TARİFESİ (GÖRECE)	0,70	1,15
DOĞALGAZ TARİFESİ (GERÇEK)	0,00	0,00
DOĞALGAZ TARİFESİ (GÖRECE)	0,00	0,00
İDARİ VE MALİ VERİMLİLİK %		
SU VE ATIK SU GELİRLERİ TAHSİLAT ORANI	96,00	96,00
BİLGİSAYARLAŞMA	2,60	1,44
BELEDİYE PERSONELİ VERİMLİLİĞİ BİRİM		
TOPLAM BELEDİYE PERSONELİ / 1000 KİŞİ	3,18	3,78
İDARİ PERSONEL / 1000 KİŞİ	0,81	0,54
İDARİ İŞLEMLER / İDARİ PERS. / YIL	3,68	24,38
ZABITA / 1000 KİŞİ	0,09	0,06
İTFAİYE / 1000 KİŞİ	0,18	0,14
KAMU SERVİSLERİ EKONOMİSİ		
SU VE KANALİZASYON HİZMETİ (GELİR-GİDER)	223,92	96,91
SU VE KANALİZASYON HİZMETİ(PER.VRM)	2,60	2,60
KATI ATIK BOŞALTIM HİZMETİ (GELİR-GİDER)	0,00	0,00
KATI ATIK BOŞALTIM HİZMETİ (PER.VRM)	0,00	0,05
KAMU OTOB. TAŞIMAC. HİZM. (GELİR-GİDER)	95,28	25,20
KAMU OTOB. TAŞIMAC. HİZM. (PER.VRM)	0,00	0,00

1.6. TÜRKİYE GENELİ BAŞARI SIRALAMASI

Türkiye geneli başarı sıralamasında 63 tane anahtar başarı göstergeleri aracılığıyla Türkiye genelindeki başarı sıralaması incelenmektedir. Gene belediye tipleri ve yıllar ayrımı yapılmaktadır. Buna göre farklı belediyelerin bu 63 anahtar başarı göstergesinden istenilen göstergeye göre sıralanma imkânı vardır. Bu sayede performanslar kıyaslanabilecektir. Belediyeler kendilerinin nerede olduğunu ve yerel halk kendi belediyelerinin nerede olduğunu görebileceklerdir.

Tablo-11'da, yıllık yolcu/otobüs sayısı kriterine göre 2004 yılında Büyükşehir belediyeleri sıralaması gösterilmektedir.

Tablo-11: Belediyelerin Sıralanmasına Örnek

2004	Büyükşehir Belediyesi	YILLIK YOLCU / OTOBÜS SAYISI
	BELEDİYE ADI	SONUÇ
	İZMİR BÜYÜKŞEHİR	192.643,40
	İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR	188.317,77
	KAYSERİ BÜYÜKŞEHİR	171.608,43
	BURSA BÜYÜKŞEHİR	118.507,32
	ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR	89.905,75
	GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR	85.000,00
	KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR	83.673,47
	SAMSUN BÜYÜKŞEHİR	33.072,02
	MERSİN BÜYÜKŞEHİR	1.800,00
	ADANA BÜYÜKŞEHİR	539,57
	KONYA BÜYÜKŞEHİR	190,76
	ADAPAZARI BÜYÜKŞEHİR	150,00
	ANKARA BÜYÜKŞEHİR	0,00
	ANTALYA BÜYÜKŞEHİR	0,00
	DİYARBAKIR BÜYÜKŞEHİR	0,00
	ERZURUM BÜYÜKŞEHİR	0,00
	ORTALAMA	60.338,00

1.7. YIL KARŞILAŞTIRMALARI

Seçilen belediyenin yıllar itibariyle performansının karşılaştırılması gösterilmektedir. Bu sayede belediyelerin yıllar itibariyle gelişimini yerel halkın ayrıca belediye yönetiminin görme imkânı doğmaktadır.

Tablo-12'de örnek oluşturması açısından Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2002, 2003 ve 2004 yılları hizmet göstergeleri oluşturulmuştur. Buna göre yıllar itibariyle performans kriterlerinde düşme ve azalma olduğunu görülmektedir.

Tablo-12: Hizmet Göstergelerinin Yıllara Göre Karşılaştırılması Örneği

YIL KARŞILAŞTIRMASI				
ANKARA BÜYÜKŞEHİR				
	2002	2003	2004	
KRİTER	SONUÇ			
HİZMET GÖSTERGELERİ %				
SU ŞEBEKESİNE BAĞLI NÜFUS	98,00	98,00	99,00	
SU KALİTESİ	100,00	100,00	100,00	
KİŞİ BAŞINA GÜNLÜK SU TÜKETİMİ (lt.)	179,79	158,47	185,11	
ZİRVE SAATTE SUNULAN YOLCU KAPASİTESİ	59,39	59,39	0,00	
OTOBÜS KULLANICILARI / 1000NÜFUS/ GÜN	156,27	163,85	59,97	
GAZ DAĞITIM ŞEBEKESİNDEN YARARLANAN NÜFUS	0,00	0,00	0,00	
YILLIK YOLCU / OTOBÜS SAYISI	157.031,00	164.641,00	0,00	
BELEDİYE TAŞIMACILIK (KAR/ZARAR) / YOLCU ADEDİ (YTL)	-2,00	-1,00	0,74	
Hizmet Bedelleri (TL)				
SU VE KANALİZASYON TARİFESİ(GERÇEK)	0,52	0,86	0,86	
SU VE KANALİZASYON TARİFESİ(GÖRECE)	0,29	0,48	0,67	
KAMU TAŞIMACILIK TARİFESİ(GERÇEK)	0,60	0,75	0,90	
KAMU TAŞIMACILIK TARİFESİ(GÖRECE)	0,33	0,42	0,70	
DOĞALGAZ TARİFESİ(GERÇEK)	0,00	0,00	0,00	
DOĞALGAZ TARİFESİ(GÖRECE)	0,00	0,00	0,00	
Kamu Servisleri Ekonomisi				
SU VE KANALİZASYON HİZMETİ(GELİR-GİDER)	101,78	129,42	223,92	
SU VE KANALİZASYON HİZMETİ(PER.VRM)	3,63	2,80	2,60	
KATI ATIK BOŞALTIM HİZMETİ (GELİR-GİDER)	0,00	0,00	0,00	
KATI ATIK BOŞALTIM HİZMETİ (PER.VRM)	0,00	0,00	0,00	
KAMU OTOB. TAŞIMAC. HİZM.(GELİR-GİDER)	58,62	79,17	95,28	
KAMU OTOB. TAŞIMAC. HİZM.(PER.VRM)	0,00	0,00	0,00	
İdari ve Mali Verimlilik %				
SU VE ATIK SU GELİRLERİ TAHSİLAT ORANI	94,00	95,00	96,00	
BİLGİSAYARLAŞMA	7,00	6,00	2,60	
Belediye Personeli Verimliliği Birim				
TOPLAM BELEDİYE PERSONELİ / 1000 KİŞİ	4,59	4,27	3,18	
İDARİ PERSONEL / 1000 KİŞİ	1,64	1,56	0,81	
İDARİ İŞLEMLER / İDARİ PERS. / YIL	2,01	2,05	3,68	
ZABITA / 1000 KİŞİ	0,12	0,11	0,09	
İTFAİYE / 1000 KİŞİ	0,18	0,18	0,18	

1.8. HİZMET BİRİMLERİNE GÖRE BAŞARI GÖSTERGELERİ

Seçilen yıla göre istenilen belediyelerin performanslarını hizmet birimlerine göre gösterilmesi amacıyla yapılmıştır. Aşağıdaki hizmet birimlerine göre sorgulama imkânı vardır.

Bunlar:

- Su ve kanalizasyon;
- Kamu taşımacılık;
- Katı atık;
- Gaz dağıtımı;
- Personel;
- Yol;
- Belediye araçları;
- Mali 1 (genel bütçe);
- Mali 2 (gelir);
- Mali 3 (gider) ve
- Diğer hizmet birimleridir.

Tablo-13'de örnek oluşturmak amacıyla 2004 yılına ait Ankara Büyükşehir Belediyesinin "genel bütçe hizmet birimine" göre performans kriterleri sunulmaktadır.

Tablo-13: Genel Bütçe Hizmet Birimlerine Göre Başarı Göstergelerine Bir Örnek

BAŞARI GÖSTERGELERİ				
ANKARA BELEDİYESİ				
KRİTER	HEDEF	SONUÇ	ORTALAMA	BELEDİYE TİPİNE GÖRE ORTALAMA
MALİ 1 (GENEL BÜTÇE)				
KESIN HESAP AÇIK VEYA FAZLASI / GELIR (%)	En az % 0	2,47	-4,10	-3,30
YIL SONU MALİ VARLIKLAR / KİŞİ	Olabildiğince yüksek değer	0,00	2,70	5,00
BÜTÇE / KİŞİ	Karşılaştırma amacı taşımaktadır	312,24	211,90	249,90
BÜTÇE GERÇEKLEŞMESİ (%)	% 0	-46,03	-16,30	-20,40
HARCAMALARA KATILIM PAYLARI / KİŞİ	Olabildiğince yüksek değer	0,86	2,90	0,40
KESİN HESAP/ KİŞİ. GERÇEKLEŞEN HARCAMALAR/KİŞİ	Olabildiğince yüksek değer	168,51	172,90	188,50
MERKEZİ VERGİLER PAYI / KİŞİ	Karşılaştırma amacı taşımaktadır	142,49	70,60	122,70
YIL SONU BORÇLAR / KİŞİ	Düşük değer daha iyi	0,00	186,90	1.341,80

2. BEPER PROJESİ'NİN DEĞERLENDİRİLMESİ

BEPER Projesi'nin Değerlendirilmesi yapılırken, Proje'nin kurucuları İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Eski Genel Müdürü ve Uşak Valisi Kayhan KAVAS; İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Eski Daire Başkanı, Eski Proje Koordinatörü ve İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşaviri Ahmet Sait KURNAZ; Proje asistanları; ve çeşitli teknik personel ile görüşmeler yapılmıştır. Görüşmelerin özellikle Proje'nin kuruluşunda çalışan, dolayısıyla Proje'nin temellerini atan ve kuruluş sorunlarına tanık olan kişiler ile yapılmasına özen gösterilmiştir.

Ayrıca BEPER Projesi'nin Eski Genel Koordinatörü olan Ahmet Sait KURNAZ'ın "Performans Ölçümü ve Belediyelerde Uygulaması: BEPER Projesi Örneği (2007)" adlı makalesi bu bağlamda Tezin inceleme bölümünde de önemli bir referans olmaktadır. Buna göre:

BEPER Projesi fikrinin temelleri yurtdışındaki performans ölçümlerinin Türkiye için de uygulanabileceği düşüncesiyle atılmıştır. Dünya Bankası'nın 350.000 A.B.D. Doları

hibe kredisiyle 2002 yılında resmen uygulanmaya başlanmıştır. Proje kapsamında bir uluslararası danışman, bir ulusal danışman ve bir yazılım firması ile çalışılmıştır. Yurt dışı örnek ülke olarak İngiltere referans alınmıştır. Proje'nin paydaşları olarak merkezi yönetim; yerel yönetimler; vatandaşlar ve belediyelerden hizmet satın almayı düşünen özel sektör firmaları belirlenmiştir.

Proje'nin kuruluş aşamasındaki asıl amacı, merkezi yönetimden belediyelere kaynak aktarımının (mali tevzin) belediyelerin performanslarına göre yapılmasıdır. Bu sayede daha adil bir dağıtım olacağı kanaati mevcuttur; fakat bu gerçekleşememiştir. Verilerin güvenilirliğinin yüksek olmaması merkezi hükümet ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına belediyelerin durumunu nesnel bir değerlendirme yapma imkânı sunamamıştır. Böylece, BEPER'in amacı belediyelere rehberlik yapmakla sınırlı kalmıştır.

BEPER Projesi performans ölçümü konusunda Türkiye'deki ilk ve tek projedir. Dolayısıyla Projenin kuruluş aşamalarında birçok zorluklarla karşılaşılmıştır. Bu zorluklar, özellikle, kendisini nitelikli eleman sıkıntısı şeklinde göstermiştir. Bu sorunun giderilmesi için Proje kapsamındaki belediyelere teknik eğitim verilmiştir. Türkiye'de performans ölçümü konusunda deneyime sahip olunmadığı için yurtdışından eğitimciler getirtilmesi ihtiyacı hasıl olmuştur. Ayrıca Proje'nin gerektirdiği altyapı gereksinimi dahilinde belediyelere gerekli altyapı sağlanması ihtiyacı da doğmuştur.

Proje kapsamında, öncelikli olarak, pilot belediyeler arasından büyükşehir belediyelerinden, ilçe ve ilk kademe belediyelerinden ve diğer belediyelerden oluşan küçük bir örnek grup seçilerek çalışmaya başlanmıştır. Bu çalışmada, belediyelerin geleneksel olarak hangi tür verileri topladıkları ve performans ölçümüne temel teşkil edecek göstergeleri belirlemede kullanılacak verilerden hangilerini toplayabilecekleri değerlendirilmiştir. Yapılan çalışmalar göstermiştir ki, belediyelerin standart veri depolama sistemleri oluşmamıştır ve performans bilgisine ulaşmada kullanılacak veriler düzenli olarak üretilmemektedir. Bu nedenle, İçişleri Bakanlığı'nın Proje danışmanlarınca belediyelerden belli bir standartta veri toplamak için bir soru seti düzenlenmiş ve açıklayıcı el kitapları hazırlanmıştır. Pilot belediyeler arasından seçilen

belediyelerden bu bilgiler elektronik ortamda toplanarak bir performans ölçüm sistemi oluşturulmuştur. Böylece veri eksikliği sorunu çözülmeye çalışılmıştır.

BEPER Projesi'nde performans ölçümü önceden belirlenmiş standart göstergeler aracılığıyla yapılmaktadır. Projeye dahil olan her belediye bu standart göstergeler çerçevesinde verilerini girmektedirler. Bu göstergeler gereksinim duyuldukça Proje yürütücüleri tarafından güncellenmektedir. Ölçütlerin tamamen sayılaştırılmasına oldukça önem verilmiştir. Dolayısıyla ölçütlerin sayısal ağırlıklı olduğu görülmektedir.

Göstergeler uluslararası danışman ve ulusal danışman rehberliğinde oluşturulmuştur. Anahtar başarı göstergeleri adındaki özet göstergeler tablosu ise İngiltere "Yerel Yönetim Birliği'ne *(Local Goverment Association)* bağlı "Yerel Yönetimler İyileştirme ve Geliştirme Ajansı'nın *(Improvement and Development Agency for Local Government -IDeA)* resmi Web Sitesinden alınmıştır.[35]

Proje'nin göstergeleri arasında genellikle girdi ve verimlilik ölçüsü çoğunluktadır. Bu göstergelerin ihtiyaca göre değiştirilebileceği varsayılmıştır. Proje, belediyelerde performans ölçümünde "reference point" olarak düşünüldüğünden belli bir süre için (belediyelerin Proje'yi benimsemesi ve eksiklikleri gidermesi) bu ölçülerin kullanılması normaldir. Ancak 2007 yılına gelindiğinde (Projenin başlamasından beş yıl sonra) Proje'nin amacına ulaşması için ölçülerin bir an önce çıktı ve sonuç ağırlıklı bir hale getirilmesi gerekmektedir.

BEPER Projesi kuruluş aşamasında iken ilk adı "Belediyelerde Performans Ölçümü ve Denetimi" olarak belirlenmiştir. Daha sonra denetim işlevi belediyeleri korkutacağı ve Projeyi kabullenmelerini zorlaştıracağı düşüncesiyle ileri bir projeye bırakılmıştır. Dolayısıyla mevcut durumda Proje'de sadece performans ölçümü yapılmakta ve belediyeler verileri herhangi bir denetime tabi olmadan girmektedirler. Bu durumda, belediyeler kendilerini daha iyi gösterebilmek amacıyla verileri olduğundan farklı gösterme eğilimine girebilmektedirler. Yanlış bilgi ile halkı yanlış bilgilendirme yoluna gidebilmektedirler. Proje kapsamında verilerin denetimi, merkezde yaptırımı olmayan

---

[35] http://www.idea.gov.uk son erişim tarihi 07.09.2007

teknik personelin ve sonuç olarak halkın eline bırakılmıştır. Halk denetimi mekanizmasına göre; halk Proje'deki verilerin gerçeğe aykırı olduğunu düşünürse tepkisini seçim döneminde o belediye yönetimini seçmemekle gösterecektir. Belediye de bu tepkiyi almamak için verileri dikkatli girecektir. Fakat, Türkiye'deki seçmen profiline ve davranışına bakıldığında bu denetim mekanizmasının belediyelerde etkin işleyebilmesi mümkün görülmemektedir. Teknik personel denetimine göre ise merkezde bilgileri alan personel ortalama değerden sapma olduğu durumda bunu veri giren belediyeye iletecek; ilgili belediye yanlışını düzeltecek veya verilerinin doğruluğunda ısrar edecektir. Verilerin doğru olduğu konusunda ısrar edildiği zaman teknik personelin bu durum karşısında bir yaptırımı bulunmamaktadır. Dolayısıyla, denetimin daha resmi bir yöntemle yapılması ve ceza/ödül gibi yaptırımlara kavuşturulması denetim konusundaki en önemli öneri olarak ileri sürülebilir. Fakat, yine de, vatandaşların belediye hizmetleri hakkında bilgi edinmesi kolaylaşmış ve hesap sorma ve katılım mekanizmalarına kuramsal düzeyde de olsa önem atfedilmiştir.

BEPER Projesi'nin performans programları ve faaliyet raporları ile ilişkilendirilmesi yapılmamıştır. Aslında, BEPER Projesi'nin kurucuları ve yürütücüleri, belediye performans programları ve faaliyet raporlarının sonunda ek olarak BEPER verilerinin yazılması gerektiğini önermişlerdir. Ancak, bu öneri, Projenin biraz daha olgunlaşmasından sonraya bırakılmıştır. Dolayısıyla, şu an için bütüncül bir ilişki mevcut değildir.

BEPER Projesi'nde performans göstergelerinin değerlendirmesi, BEPER'in resmi web sayfasında bulunan anket formları aracılığıyla yürütülmektedir. Vatandaşların ve belediyelerin (Büyükşehir ve diğer belediyeler olmak üzere) doldurması için iki çeşit anket formu düzenlenmiştir. Bu formlar aracılığıyla, BEPER Projesi'nin değerlendirilmesi söz konusu olmaktadır. Ancak, değerlendirme sonuçları BEPER Proje'sinin internet sitesinde mevcut değildir.

Belediyelerin Proje'yi sahiplenmesi ve gereken önemi vermesi için öncelikle belediye başkanlarının ve diğer üst yönetimin Projeyi sahiplenmesi gerekmektedir. Ölçümün doğru yapılıp yapılmadığı hususunda yönetsel denetim eksikliği söz konusuyken en

azından siyasal bir denetim mekanizması ile üst yöneticilerin sahiplenmesi hususunda bir yaptırım düşünülebilir. Çünkü, belediye hizmetlerinin yürütülmesi konusunda genel görüş belediye başkanlarının işe verdiği önemin hizmette öncelik sırasını belirlediği şeklindedir.

Araştırma kısmında tespit edilen zayıf noktaların aslında belediye yönetimlerinin genel sorunları eşliğinde kendini göstermiş olduğu söylenebilir. Belediyelerin yeterince demokratik kurumlar olmaması; yani, halk katılımında ve halkın yönetimde temsil edilmesinde yaşanan sıkıntılar BEPER'in uygulamasında da kendisini göstermiştir.

Dünya Bankası'nın örnek proje olarak tanıttığı BEPER Projesi geçen 5 yıl içerisinde, belediyelere, şimdilik, mevcut durumlarını kavramalarını, depolama kabiliyeti kazanmalarını ve gerekli altyapıyı oluşturmalarını sağlamıştır.

Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı (2006-2010) 65 No'lu eylemi olarak "Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümlemesi" gösterilmiştir. Buna göre;

> *-"İLEMOD, Yerel Bilgi ve YerelNet projelerinin entegrasyonu sağlanacak, belediyelerin performans ölçümünü amaçlayan BEPER Projesi tüm belediyeleri kapsayacak şeklinde yaygınlaştırılacak ve diğer yerel bilgi toplayan projelerle arasında veri paylaşımı alt yapısı oluşturulacaktır."*

> *-"BEPER performans ölçümleme sistemlerinde gerekli geliştirmeler yapılarak belediyelerde yasal olarak zorunlu hale getirilecek performans ölçümüne temel oluşturacaktır."*

Bu konuda başlangıç tarihi 2006 olarak gösterilmiş ve 36 ay süre verilmiştir. Buna göre 2008 yılının ortalarında bu eylemin bitmesi öngörülmektedir.

Bütünleştirilmiş diğer projeler ile BEPER arasında veri paylaşımında bulunulması, tüm belediyeleri kapsayacak olması ve ölçümün kanuni zorunluluk altına alınması ile BEPER'in sorunları kısmen çözülebilecektir. İhtiyaç duyulan veri güvenliği ve

denetimin kanun ile zorunlu hale getirilmesi ve performans ölçüm sonuçlarının performans programları ile faaliyet raporlarına temel oluşturacak belge niteliğine kavuşması durumunda BEPER'in belediyelerin etkinliğinin sağlamasında kritik bir öneme sahip olacağı öngörülmektedir.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kamu sektörü yaşamış olduğu başarısızlıklar nedeniyle özellikle son 20 yıldır yeniden yapılanma dönemine girmiştir. Devleti hantal yapısından kurtarıp daha etkin bir yapıya kavuşturmak amacıyla belli hizmetler özel sektöre bırakılmıştır. Kamu hizmetlerinin doğası sebebiyle özelleştirilemeyen alanlarda ise özel sektör yönetim tekniklerine doğru bir kayma eğilimi söz konusudur. Yeni Kamu İşletmeciliği olarak adlandırılan bu yaklaşım ile kamu sektörünün rekabet ortamında hızlı değişimlere ayak uydurabilen bir yapıya bürünmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede, performans yönetiminin kamu sektöründe uygulanması amacıyla bir dizi hukuki düzenleme yapılmıştır. Kamu performans yönetiminin araçları olarak stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme anlayışına dayanan performans programları ve faaliyet raporları Türk kamu sektöründe kanuni zorunluluk haline getirilmiştir. Bu bakımdan "ölçülemeyen yönetilemez" ilkesi etrafında performans ölçümü Türk kamu sektöründe de önem kazanmaya başlamıştır.

Kamuda performans ölçümünün sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi durumunda; kamu mal ve hizmetlerinin kalitesi artacak, kurumlar daha etkin yönetim için bilgileri edinecek, hesap verme sorumluluğu gelişecek, kurumlar sadece mevcut sorunların tespitini değil, gelecekteki muhtemel sorunların sinyallerinin algılanmasını sağlayacak; ve politika ve karar alma kalitesi güçlenecektir. Fakat performans ölçümü zorlu bir süreçtir. Performans ölçümünde siyasal, yönetsel ve gösterge tayini aşamasında yaşandığı gibi teknik sıkıntılar yaşanmaktadır ve dolayısıyla kamu sektöründe her zaman sağlıklı bir şekilde yapılamamaktadır.

Genelde tüm kamu sektörünün özelde ise Tezin inceleme alanını oluşturan belediyelerin amaçlarını ne ölçüde gerçekleştirdiklerini tespit edebilmek için performans ölçümü yapılması gerekmektedir. Türkiye'de belediyelerde performans ölçümü amacıyla İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından 2002 yılından itibaren BEPER Projesi uygulanmaya başlanmıştır. Bu proje kapsamında 7 pilot belediye ile nüfusu 100.000'in üzerinde olan toplam 129 belediye ile çalışılmıştır. Belediyelerin 2002, 2003 ve 2004 yılları verileri toplanarak performans ölçümü yapılmıştır. Belediyeleri yıllara

göre karşılaştırma imkanı sağlandığı gibi kendi aralarında karşılaştırma imkanı da sağlanarak ölçüm sonuçları kamuoyuna sunulmuştur.

BEPER Projesi'nin incelenmesi ve Proje kurucuları ve yürütücüleri ile yapılan görüşmeler neticesinde Proje hakkında değerlendirme, eleştiri ve öneri yapma yetisine sahip olunmuştur.

BEPER Projesi'nin değerlendirilmesi aşamasında bir takım sorunlar tespit edilmiştir. Bu sorunlar:

- Nitelikli eleman sıkıntısı;
- Eğitim (teknik) ihtiyacı;
- Altyapı yetersizliği;
- Standart veri depolama sisteminin olmayışı ve noksanlığı;
- Veri güvenirliliğinin olmayışı;
- Denetim mekanizmasının bulunmayışı;
- Göstergelerin girdi ağırlıklı oluşu ve
- Projenin sahiplenilmesinin yetersiz oluşu şeklinde sıralanmıştır.

Aşağıda sıralanan çözüm önerileri ile bu tür sorunların giderileceği ve performans ölçümünün amacına ulaşılacağı düşünülmektedir:

- Veriye ulaşılabilirlik tam olarak sağlanmalı ve veri noksanlığı yaşanmamalıdır.
- Veri güvenilirliği sağlanmalıdır.
- Denetimin daha resmi bir yöntemle yapılması ve ceza/ödül gibi yaptırımlara kavuşturulması gerekmektedir. Siyasal ve yönetsel denetim şeklinde yaptırım gücü yüksek denetim mekanizmaları oluşturulmalıdır.
- Ölçüm için ihtiyaç duyulan nitelikli personel sağlanmalıdır.
- Ölçüler girdiden çok çıktı ve sonuç ağırlıklı hale dönüştürülmelidir.
- Proje, belediyeler ve Proje yürütücüleri tarafından daha çok sahiplenilmelidir. Özellikle üst yöneticinin desteği bu noktada kritik öneme sahiptir.

- Proje değerlendirilmesi uzmanlarca yapılmalı, yayımlanmalı ve geri bildirim (feedback) olarak projeye yansıtılmalıdır.
- BEPER, belediyelerin performans programları ve faaliyet raporları ile ilişkilendirilmelidir. Bu dokümanların hazırlanma sürecinde BEPER'in temel alınması kanun ve benzeri düzenlemeler ile sağlanmalıdır.

Söz konusu önerilerin uygulanması durumunda eksiklikler büyük ölçüde giderilecektir. Tezin hipotezi doğrulanmıştır yani BEPER Projesi ile belediyelerin arz ettiği mal ve hizmetlerin etkinliği artırılabilinecektir Belediyeler arasında yapılan karşılaştırmalar sayesinde yaratılan rekabet hizmet kalitesinin sürekli artması yönünde kaldıraç rolünü üstlenecek; böylece, kamu yararı en üst seviyede gerçekleşmiş olacaktır.

KAYNAKÇA

AC. (1989) "Managing Services Affectively: Performance Review", *Audit Commission Management Paper*, London, No 5. Web Sayfası Son Erişim Tarihi: 06.04.2007 <http://www.audit-commission.gov.uk/report/>

AC, UK Audit Commission, Denetim Kurulu Web Sayfası Son Erişim Tarihi: 04.06.2007 <www.audit-commission.gov.uk/aboutus/what.asp>; <www.audit-commission.gov.uk/cpa>

AKAL, Zühal. (1992) *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi: Çok Yönlü Performans Göstergeleri*, Ankara, MPM Yayınları: 473.

AKAL, Zühal. (1998) *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi*, Ankara, MPM Yayınları.

AKAL, Zühal. (2002), *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi: Çok Yönlü Performans Göstergeleri*, Ankara, MPM Yayınları: 473.

AKALIN, Güneri. (1998) *Kitler ve Özelleştirmeleri*, Ankara, Akçağ Yayınları: 283.

AKALIN, Güneri. (2000) *Kamu Ekonomisi*, Ankara, Akçağ Yayınları: 314.

AKALIN, Güneri. (2002) *Türkiye'de Ekonomi-Politik Kriz ve Piyasa Ekonomisine Geçiş*, Ankara, Akçağ Yayınları: 438.

AKDOĞAN, Abdurrahman. (2006) *Kamu Maliyesi*, Ankara, Gazi Kitabevi.

AKTAN, Coşkun Can. (2006) "Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme", *Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama*, Coşkun Can Aktan (Ed.), Ankara, Seçkin Yayıncılık.

AKSOY, Sultan. (2006) *Stratejik Planlama Çalışmalarının Çalışanlara Yansıması: Hacettepe Üniversitesi Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Hacettepe Üniversitesi.

ALADA, Adalet. (1990) "Türk Belediyeciliğine Kronolojik Yaklaşım (1930-1990)", *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş., IULA-EMME Ortak Yayın.

ALBERTA GOVERNMENT. (1997) *Results Oriented Government: A Guide to Strategic Planning and Performance Measurement in the Public Sector*, Alberta.

ALPUGAN, Oktay. (1991) "Hastanelerde Verimlilik Sorunu", *1. Verimlilik Kongresi Bildiriler, Ankara,* MPM Yayınları 454.

AMA. (1994) *Management Handbook Third Edition,* (ed.) John J. HAMPTON, New York, American Management Association.

ARNOLD, Erik. (2007) *Training Seminar in Evaluation*, , 28-29-30 mart 2007, Technopolis Limited, Ankara Maliye Bakanlığı Eğitim Semineri.

ATEŞ, Hamza. ÇETİN, Dilek. (2004) "Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe", *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (Ed.) Muhiddin ACAR, Hüseyin ÖZGÜR, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım.

AVUSTRALYA SAYIŞTAYI (THE AUSTALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE). (2000) *Better Practice Prenciples for Performance Information, Performans Bilgisine Yönelik İyi Uygulama Prensipleri*, (Çev.) S. KAYA, S. ARAL, Sayıştay.

AYGÜN, Yamak. (1994) *Üretim Yönetimi*, İstanbul, Alfa Basım Yayın Dağıtım.

AZAKLI, Sedat. (1999) *Belediye Hizmetlerinde Bilinçli Strateji Geliştirme Süreci ve Sorunları (Ege Bölgesi Örneği)*, Doktora Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi.

BAŞ, İ. Melih ve ARTAR, Ayhan. (1990) *İşletmelerde Verimlilik Denetimi– Ölçme ve Değerlendirme Modelleri,* Ankara, MPM Yayınları.

BAŞ, İ. Melih ve ARTAR, Ayhan. (1991) *İşletmelerde Verimlilik Denetimi* Ankara, MPM Yayınları: 435.

BEDRİ, Gürsoy. (1985) *Verimlilik Üzerine Düşünceler*, Ankara, MPM Yayınları: 324.

BELEDİYELERİMİZE REHBER. (1992) *Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı*, Ankara, Ortak Eğitim Projesi Yayını.

BİLGE, Semih. (2006) *Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetimlerin Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma*, Doktora Tezi, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.

BİLGİN, Kamil Ufuk. (2004) *Kamu Performans Yönetimi*, Ankara, TODAİE.

BLÖNDAL, Jón R. (2001) "Budgeting in Canada", *OECD Journal On Budgeting*, V. 1 No. 2, Web Sayfası Son Erişim Tarihi: 16.05.2007 <http://www.oecd.org/dataoecd/13/15/33657542.pdf>

BLÖNDAL, Jón R. KRİSTENSEN, Jens Kromann. (2002) "Budgeting in Netherland", *OECD Journal On Budgeting*, V. 1, No. 3, Web Sayfası Son Erişim Tarihi: 16.05.2007 <http://www.oecd.org/dataoecd/13/13/33657560.pdf>

BOZKURT, Ö. ERGUN, T. SEZEN S. (Ed.) (1998) *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara, TODAİE.

BRUIJN Hans De. (2006) *Managing Performans in the Public Sector*, London, Routledge Taylor & Francis Group.

CAULFIELD, Ian. SCHULTZ, John. (1989) *Planning for Change: Strategic Planning in Local Government*, London, Longman Group UK Limited.

ÇAĞLAR, Atalay. (2003) *Veri Zarflama Analizi ile Belediyelerin Etkinlik Ölçümü*, Doktora Tezi, Ankara: Hacettepe Üniversitesi.

CHAN, Matthew, NIZETTE, Mark, LA RANCE, Lisa, BROUGHTON, Charles and RUSSELL, Derek. (2002) *OECD Journal On Budgeting*, V. 1, No. 4, Australia, Web Sayfası Son Erişim Tarihi: 16.05.2007 <http://www.oecd.org/dataoecd/12/36/33657593.pdf>

DEMİRGÜL, Demir. (1997) *Ekonomi Ansiklopedisi*, İstanbul, Sabah Yayınları.

DIAMOND, Jack. (2005) *Establishing a Performance Management Framework for Government*, Washington, IMF Working Paper, WP/05/50.

DİNÇ, Serdar. (2006) *Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Afyonkarahisar Belediyesi Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Afyon: Afyonkocatepe Üniversitesi.

DİNÇER, Ömer. (1998) *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, 5. baskı, İstanbul, Beta Basım Yayım.

DPT. Kamuda Stratejik Yönetim Resmi Web Sitesi Son Erişim Tarihi: 04.06.2007 <http://www.sp.gov.tr/yerel.html>

DPT. (1984) Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), yayın no: 1974, Ankara.

DPT. (1989) *Merkezi Hükümette Performans Ölçmesi-İdareciler İçin Bir Kılavuz*, Sosyal Planlama Başkanlığı.

DPT. (1994) "Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Raporu" *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, T.C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı, DPT No: 2364-ÖİK 431.

DPT. (2003) *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 1. sürüm, Ankara.

DPT. (2006) *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. sürüm, Ankara.

DRUCKER, Peter. (1977) *Management; an Abridged and Revised Version of Management: Task, Responsibilities, Practices*, New York, Pan Books

DRUCKER, F.Peter. (1992) *Managing for Future: The Nineteen Nineties and Beyond*, New York, Truman M. Talley Books/Dutton.

DOĞAN, N. Özgür. (2006) *Veri Zarflama Analizi İle Belediyelerinde Performans Ölçümü: Kapadokya Bölgesi Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Kayseri: Erciyes Üniversitesi.

EDKINS (Edkins. Local Government Guide), *What is the Structure of UK Local Government?*, Web Sayfası Son Erişim Tarihi: 04.06.2007 <http://www.gwydir.demon.co.uk/uklocalgov/structure.htm>

EMRE, Cahit. (2003) "Türkiye'de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi yada Yançizciliğin Azaltılması: Genel Bir Değerlendirme" *Yönetim Bilimi Yazıları*, Ankara, İmaj Yayıncılık.

EREN Erol. (1997) *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, İstanbul, Der Yayınları.

FALAY, Nihat. (1988) "Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk", *Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu* 4-5 Haziran 1987, Sayıştay.

FALAY, Nihat. (2000) *Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Bir Ön Çalışma*, 15. Maliye Sempozyumu 15–17 Mayıs, Antalya.

FOWLER, Floyd J. (1974) *Citizen Attitudes Tovard Local Government, Services, and Taxes*, Cambridge, Ballinger.

FRERKS Georg. (2000) "Towards Result-Poriented Accountability, Performance Measurement In Foreign Policy: Security Policy", *Conflict Prevention and Human Rights,* Proper Governance, Hague.

GENÇ, Nurullah. (1994) *Zirveye Götüren Yol Yönetim*, İstanbul, Timaş Yayınları: 226.

GORE, Jr. Al. (1994) "The New Job of the Federal Executive", *Public Administration Review*, V. 54., No. 4.

GÖKÇEER, Fikri. (1996) *Yerel Yönetimler ve İller Bankası*, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını.

GÖYMEN, Korel. (1990) "Türk Belediyeciliğinde Ankara Örneği: 1973-1980 Dönemi", *Türk Belediyeciliğinde 60.Yıl Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş.

GRAND, Julianle. (1991) "The Theory of Government Failure", *British Journal of Political Science*, V. 21, No. 4, Cambridge University Pres.

GÜLEN, Fikret. (1999) *Performans Denetimi: Temel Kavramlar, Yöntemler, Teknikler ve Yaklaşımlar*, Sayıştay.

GÜRAN, Mehmet Cahit. (2005) *Kamu Hizmetlerinde Performans Ölçümü, Türkiye'deki Kamu Üniversiteleri İçin Bir Performans Ölçümü Uygulaması*, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yayınları.

GÜRKAN, Yavuz. (1995) "Çağdaş Yönetim Anlayışı Doğrultusunda Örgütlerde Performans Kavramı ve Performans Yönetimi", *Vergi Dünyası*, s. 169, Ankara

GÜRSOY, Gülizar. (2001) "Performans Yönetimi Süreci", *Bütçe Dünyasi*, Ankara, Y. 2, S. 9.

GÜZELSARI, Selime. (2004) *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*, Ankara, GETA Tartışma Metinleri Serisi, Web Sayfası Son Erişim Tarihi: 04.06.2007 <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/selime.doc>

HANUSCH, Horst. (1984) "Public Finance and the Quest for Efficiency", *Public Finance and the Guest for Efficiency*, (Ed.) H. HANUSCH, Detroit, Wayne Uni.

HASKIN, D. BRUNSON, W. (1994) "Analyzing Operating Results", *AMA Management Handbook*: 5-23

HATRY, Harry P. (1969) "Criteria for Evaluation in Planning State and Local Programs", *Program Budgeting and Benefit-Cost Analysis*, (Ed.) HINRICHS ve TAYLOR), California.

HATRY, P. Harry. (1999) "Performance Measurement", *Getting Results*, Washington, The Urban Institute Pres.

HAYWARD, S Nancy. (1976) "The Productivity Challenge", *Public Administration Review*, V. 36, N. 5.

ICMA (International City/County Management Association). Uluslararası Şehir Yönetimi Birliği Web Sitesi Son Erişim Tarihi: 04.06.2007 <www.icma.org>

IDEA (Improvement and Development Agency for Local Government). Yerel Yönetimler İyileştirme ve Geliştirme Ajansı'nın Resmi Web Sitesi Son Erişim Tarihi: 01.07.2007 <www.idea.gov.uk>

IVANCEVICH M John, DONNELLY H. James, GIBSON L. James (1983) *Managing for Performance*, Business Pub. Inc.

İBB. (2007) *İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2007 Yılı Performans Programı*, Web Sayfası Son Erişim Tarihi: 04.06.2007 <http://www.ibb.gov.tr/IBB/Popup/performansprogrami2007/index.htm>

JOHNSEN, Age. (2004) *The Polities Of Performance Measurement: What Does 25 Years Of Experience Tells Us About The State Of Performance Measurement in Public Management?,* Ljublijana, Annual Egpa Conference.

KAPLAN, Robert S. , NORTON, David P. (1996) *Using Balanced Scorecard as a Strategic Management System*, Harvard Business Review.

KAYA, Erol. (2003a) *Belediyelerde Toplam Kalite ve ISO 9001*, Kent Yönetimi 1, 1.Baskı, İstanbul, İlke Yayıncılık.

KELEŞ, Ruşen. (1993) *Kentsel Katılım Nedir Ne Değildir? Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)*, İstanbul, IULA-EMME Yerel Yönetim Dünyası Ortak Yayını, Kent Basımevi.

KELEŞ, Ruşen. (1994) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Ankara, Cem Yayınevi.

KENDRICK, John W. (1980) *Understanding Productivity*, London, The Johns Hokins University Press.

KÖSEOĞLU, Mehmed Akif. (2005) *Kitlerde Performans Ölçümü*, Uzmanlik Tezi, Ankara: DPT.

KUBALI, Derya. (1999) "Performans Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara, Cilt 32, Sayı:1.

KURNAZ, Ahmet Sait. (2007) "Performans Ölçümü ve Belediyelerde Uygulanması: BEPER Projesi Örneği", *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II,* (Ed.) Ahmet NOHUTÇU, Asım BALCI, İstanbul, Beta Basım Yayım: 151-172.

KÜÇÜKBERKSUN, Serdar. (1983) *İşletmelerde Prodüktivite Denetimi*, İstanbul, Sönmez Endüstri Holding Yayınları No:1 S:12.

LAWLOR, Alan. (1985) *Productivity Improvement Manual*, Cambridge University Press,.

LAWSON, Peter. (1995) "*Performance Management: an Overview", The Performance Management Handbook* (Ed.) Mike Walters, London, Institude of Personel and Development.

LLONA Andress. (1994) "Intelligent Network Management", *AMA Management Handbook*, New York, American Management Association.

NADAROĞLU, Halil. (1986) *Mahalli İdareler*, İstanbul, Beta Basım Yayım.

NCPP. (1997) National Center For Public Productivity, *A Brief Guide For Performance Measurement in Local Government*, The State University Of New Jersey, USA:Rutgers.

NEELY, A., MILLS, J., PLATTS, K., GREGORY, M. ve RICHARDS, H. (1996), *Performance Measurement System Design: Should Process Based Approaches Be Adopted?,* International Production and Economies.

OAGWA. (1994) Office of Auditor General Western Australia, *Public Sector Performance Indicators 1993-94*, Special Report, Report No.7

O'CONNOR R. James. (1973) *The Fiscal Crisis Of The* State, New York, St. Martin's Pres.

OECD. (2000), *Working Party On Aid Avaluationi Results Based Management In The Development Co-Operation Agencies: A Review Of Experience*, Executive Summary, Web Sayfası Son Erişim Tarihi: 04.05.2007<http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_32055692_1_1_1_1,00.pdf>

OECD. (2004) "The Legal Framework For Budget Systems An International Comparison", *Journal On Budgeting*, V. 4, N. 3.

http://www.oecd.org/dataoecd/48/48/35933542.pdf

OECD. (2005) "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", *Journal On Budgeting*, V. 5, N. 2.

ORAL, Esin. (2005) *Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi Ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme,* Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara: Maliye Bakanlığı.

OLCAY, Baykal. (1995) *Verimlilik Yönetimi Uygulamaları El Kitabı*, 2. Basım, Ankara, MPM Yayınları: 476.

OSBORNE, David., GAEBLER, Ted. *Reinventing Government*, Kamu Yönetiminde Yeni Esaslar, Özet Kitap, Web Sayfası Son Erişim Tarihi:22.03.07
<http://www.ozetkitap.com/kamu_yonetiminde_yeni_esaslar.pdf>

OSBORNE D., GAEBLER T. (1993) *Reinventing Government-How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector,* New York, Plume Books/Penguin Group.

OSBORNE, David., PLASTRİK, Peter. (2000) *The Reinventor's Fieldbook: Tools For Transforming Your Government*, San Francisco.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur. (1997) "The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management", *Prof. Dr. Cemal Mıhçıoğlu'na Armağan AÜ SBF dergisi*, C. 52, S. 1-4, Ankara: 517-566.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur. (2002) "Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects", *H.Ü. İİBF Dergisi*, C. 20, S. 1, Ankara: 99-134.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur. (2003) "Achieving Three E's in the Public Sector: Value for Money (VFM) Auding", *Prof. Dr. Yüksel Koç Yalkın'a Armağan, A.Ü. SBF-Türmob*, Ankara: 313-353.

ÖRNEK, Acar. (1994) *Kamu Yönetimi*, İstanbul, Meram Yayıncılık.

ÖZTEMEL, Ercan. (2001) *Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi*, Adapazarı, Değişim Yayınları.

PALMER J. Anna. (2003) *Performance Measurement in Local Government*, Public Money & Management.

PEA (Procurement Executives' Association). "Guide To A Balanced Scorecard Performance Management Methodology", *Moving From Performance Measurement To Performance Management*, Web Sayfası Son Erişim Tarihi: 04.06.2007<http://management.energy.gov/documents/BalancedScorecardPerfAndMeth.pdf>

PEB. (2004) *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*,Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, Maliye Bakanlığı.

PEKER, Ömer. (1996) "Belediye Yönetimlerinde Kalite Üretimi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C: 5, S: 2.

PETERS, Tom. (1987) *Thriving On Chaos : Handbook a Management Revolution*, New York, Harper and Row Publishers.

PBM SIG- Performance-Based Management Special Interest Group) (2001) "A Six-Volume Compililation of Techniques and Tools for Implementing The

Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA)", *The Performance-Based Management Handbook.*
<http://www.orau.gov/pbm/pbmhandbook/Volume%204.pdf>

PINAR, Abuzer. (2006) *Maliye Politikası Teori ve Uygulamaları*, Ankara, Naturel Yayıncılık.

PROKOPENKO, Joseph. (1992) *Verimlilik Yönetimi Uygulamalı El Kitabı*, Ankara, MPM Yayınları: 476.

RASTOGİ, P. N. (1988) *Productivity, Innovation, Management and Development*, New Delhi, Sage Publications.

ROBSON, Ian. (2005) "Implementing a Performance Measurement System Capable of Creating a Culture of High Performance", *International Journal of Productivity and Performance Management,* V. 54, N. 2, Emerald Group Publishing Limited.

SAVAŞ, Vural. (1971) "Prodüktivite Kavramı ve Ölçülmesi", *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, C: 7, S: 1, Eskişehir.

SAVAŞ, Vural Fuat. (2000) *Piyasa Ekonomisi ve Devlet*, Ankara, Liberte Yayınları.

SAYIŞTAY. (2003) *Sayıştayın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu*, Ankara.

SCHEDLER Kuno. (1996) "Legimization As Granted By The Customer?", *Reflections On The Compatibility Of The New Public Management In The International Perspective*, St.Galen, Institute Of Public Finance And Fiscal Law.

SINK, E. SCOTT, D. TUTTLE, D. THOMAS, C. (1989) *Planning and Measurement in Your Organization of the Future*, Georgia, Industrial Engineering and Management Press.

SINCOFF Michael Z. SINCOFF Kathleen D. (1994) "The Performance Appraisal Process", *AMA Management Handbook*, New York, American Management Association.

SONGUR, H. Mehmet. (1995) *Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü*, Ankara, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:6.

SEVİNÇ, M Nesim. (1994) *Yerel Yönetimler Nasıl Olmalı, Yerel Yönetim Sistemin Geliştirilmesi Sempozyumu Bildirileri,* 5-6 Ağustos 1993, Van, Kent Basımevi.

ŞEFTALİCİ, Haluk. (1992) İl Koordinasyon Kurularının Etkinleştirilmesi, *Türk İdare Dergisi*, Y. 64, S. 397, Ankara.

TALBOT C., DAUNTON L., MORGAN C. (2001) *Measuring Performance Of Government Departments-International Developments*, UK. <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html Son Erişim Tarihi: 23.04.07>

TESEV Web Sayfası Son Erişim Tarihi: 04.06.2007 <http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_belediye_metin_teblig6.php>

THE OXFORD ENGLISH DICTIONARY (1978) V. 7, Oxford, Clarendon Press.

THOMPSON, Fred. (2000) "Mission-Driven, Results-Oriented Budgeting", *Fiscal Administration and The New Public Management*, (Ed.) Gerald MILLER, Bartley HILDRETH, Jack RABIN, Oxford, ASPA Classics.

THUY, Vu X. DALRYMPLE, F John. *Performance Measurement in Local Goverment in Victoria*, Center For Management Quality Research, Victoria. Web Sayfası Son Erişim Tarihi: 04.06.2007
< http://www.cmqr.rmit.edu.au/publications/vudal.pdf>

TÜSİAD. (1995) *Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler*, İstanbul, TÜSİAD-T/95-9/184.

US DOE. (2001) *Guidelines For Performance Measuremen,* U.S. Department Of Energy, Office Of Policy & Office Of Human Resources And Administration, Washington.

US. Government Accountability Office Resmi Web Sitesi <www.gao.gov Son Erişim Tarihi: 23.04.07>

US. OMB. (2002a) *Preparation And Submission of Strategic Plans, Annual Performance Plans, and Annual Program Performance Reports*, Executive Office of the President, Circular No. A-11, Part 6.

US. OMB. (2002b) "The President's Management Agenda Initiative On Integrating Budget And Performance", *Getting to Green*, Executive Office of the President, Circular No. A-11, Part 6, Section-225.

US. OMB. (2004) *Overview of the Budget*, Executive Office of the President, Circular No. A-11, Part 1, Section 10.

US. OMB. (2006) *Preparation and Submission of Strategic Plans, Annual Performance Plans, and Annual Program Performance Reports*, Executive Office of the President, Circular No. A-11, Part 6.

US. Treasury. (2000) *Performans Ölçüm Rehberi (Performance Measurement Guide)*, United States Department of The Treasury, (Çev.) Hülya DEMİRKAYA, Sayıştay.

ÜLGEN, H. ve MİRZE S. K. (2004) *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, İstanbul, Literatür Yayıncılık.

ÜNSAL, Erdal. (2005) *Mikro İktisat*, Ankara, İmaj Yayıncılık.

ÜZEYME, Doğan. (1987) *Verimlilik Analizleri ve Verimlilik Ergonomi İlişkileri*, İzmir, İzmir Ticaret Borsası Yayınları İstiklal Matbaası.

WILLIAMS, Daniel W. (2003) "Measuring Government in The Early Twentieth Century", *Public Administration Review*, V: 63, I: 6.

YENİCE, Ebru. (2006) "Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi", Ankara, *Sayıştay Dergisi* S. 61.

YERELİ, Ahmet Burçin. (2003) Ekonomik Özgürlükler ve Türkiye'de Devlet-Birey İlişkisi, Ankara, Gazi Kitabevi.

YILMAZ, Kutluhan. (2003) "Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması", Ankara, *Sayıştay Dergisi*, S. 50-51.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Hatice CELEP

Doğum Yeri ve Tarihi : İstanbul, 26.07.1982

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Hacettepe Üniversitesi Maliye Bölümü

Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

İş Deneyimi

Stajlar : -İçişleri Bakanlığı, Dış İlişkiler ve AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı (2004)
-DPT Müsteşarlığı (2005)

Çalıştığı Kurumlar : Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Bütçe ve Performans Programı Dairesi (2007-)

İletişim

E-Posta Adresi : haticelep@yahoo.com

Tarih : 07.09.2007