

**BELEDİYELERİN MALİ PERFORMANSI ve
HİZMET PERFORMANSI ARASINDAKİ İLİŞKİ**

İbrahim AKDOĞAN

Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Doç. Dr. İsa SAĞBAŞ

Ağustos, 2008

Afyonkarahisar

T.C
AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

BELEDİYELERİN MALİ PERFORMANSI VE
HİZMET PERFORMANSI ARASINDAKİ İLİŞKİ

Hazırlayan
İbrahim AKDOĞAN

Danışman
Doç. Dr. İsa SAĞBAŞ

AFYONKARAHİSAR 2008

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “ Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

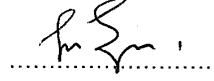
07.08.2008

İbrahim AKDOĞAN

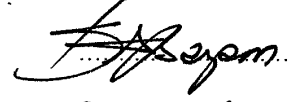
TEZ JÜRİSİ VE ENSTİTÜ MÜDÜRLÜĞÜ ONAYI

İmza

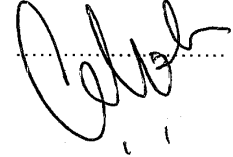
Danışman Üye : Doç.Dr. İsa SAĞBAŞ



Jüri Üyeleri : Yrd.Doç.Dr. A.Kemal BAYRAM



: Yrd.Doç.Dr. A.Kerim ÇALIŞKAN



Maliye Anabilim dalı tezli yüksek lisans öğrencisi İbrahim AKDOĞAN'ın "**Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki**" başlıklı tezini değerlendirmek üzere 06.08.2008 günü saat 15:00'de Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca değerlendirilerek kabul edilmiştir.

Doç.Dr.Mehmet KARAKAŞ
MÜDÜR

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZETİ

BELEDİYELERİN MALİ PERFORMANSI VE HİZMET PERFORMANSI ARASINDAKİ İLİŞKİ

İbrahim AKDOĞAN

**AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

Ağustos 2008

TEZ DANIŞMANI: Doç. Dr. İsa SAĞBAŞ

Yerel yönetimler kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi açısından merkezi yönetime göre vatandaşa daha yakındır. Bu yüzden hesap verilebilirlik, bu birimlerde daha etkili yankı bulur. Bunun sağlanabilmesi, performans ölçümünün bu birimlerde uygulanmasına bağlıdır.

Bu çalışma iki ana tema çerçevesinde kurulmuştur. İlk olarak performans ölçümü ve kamu sektöründe uygulanması ile ilgili olarak geniş bir literatür taraması yapılmış ve yerel yönetimler bağlamında değerlendirilmiştir. Bu çerçevede belediyelerde performans ölçümüne yönelik daha önce yapılmış çalışmalardan ve başarılı belediyecilik uygulamalarından örnekler verilmiştir. İkinci olarak belediyelerin mali performansı ve hizmet performansı arasındaki ilişki, istatistiksel yöntemlerle incelenmiş ve elde edilen sonuçlar yorumlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Performans ölçümü, hesap verilebilirlik, belediye, mali performans, hizmet performansı.

ABSTRACT

THE RELATIONSHIP BETWEEN MUNICIPALITIES' FISCAL AND SERVICE PERFORMANCE

İbrahim AKDOĞAN

**AFYON KOCATEPE UNIVERSTY
THE INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES
DEPARTMENT OF PUBLIC FINANCE**

August 2008

ADVISOR: Assoc. Prof. İsa SAĞBAŞ

Local governments are relatively closer to the citizens for providing public services comparing with the central government. Therefore, accountability is stronger in the local governments. Implementation of the performance measurement is the precondition for the achievement of such an accountability.

This study is established on the bases of two subjects. Firstly, a comprehensive literature review has been carried out regarding the performance measurement and its implementation in the public sector, followed by an assesment in the perspective of local governments. In this context, examples of best municipal practices and previous studies of performance measurements in the municipalities are provided. Then, the relationship between fiscal and service performances of the municipalites has been examined through statistical methods together with a final assesment of the results obtained.

Key words: Performance measurement, accountability, municipality, fiscal performance, service performance.

ÖNSÖZ

Bu çalışma Türkiye'deki yerel yönetim birimlerinden olan belediyelerin mali performansı ve hizmet performansı arasında bir ilişkinin var olup olmadığına odaklanmıştır. Bu amaca ulaşmada katkı sağlayan değerli danışman hocam Doç. Dr. İsa SAĞBAŞ'a teşekkürlerimi bir borç bilirim.

İbrahim AKDOĞAN

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
YEMİN METNİ	ii
TEZ JÜRİSİ VE ENSTİTÜ MÜDÜRLÜĞÜ ONAYI	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar LİSTESİ.....	xii
ŞEKİLLER VE GRAFİK LİSTESİ.....	xiv
KISALTMALAR DİZİNİ	xv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU KESİMİNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ KAVRAMININ TEORİK TEMELLERİ

1. PERFORMANS KAVRAMININ TANIMI VE MAHİYETİ.....	4
1.1 PERFORMANS KAVRAMI VE GELİŞİMİ	4
1.2 PERFORMANS UNSURLARI	5
2. PERFORMANS ÖLÇÜMÜ KAVRAMININ TANIMI VE MAHİYETİ..	7
2.1 PERFORMANS YÖNETİMİNİN BİR UNSURU OLARAK PERFORMANS ÖLÇÜMÜ	8
2.2 PERFORMANS ÖLÇÜMÜ BÜTÇE İLİŞKİSİ	10
2.3 STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ İLİŞKİSİ.....	11
2.4 PERFORMANS ÖLÇME NEDENLERİ.....	13
2.5 PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN KAMU KURUMLARI İÇİN YARARLARI	14

2.6	PERFORMANS ÖLÇÜTLERİ.....	16
2.7	PERFORMANS ÖLÇÜMÜ İLE İLGİLİ KULLANILAN TEKNİKLER	18
2.7.1	Verimlilik ve Başarı Karnesi (Balanced Scorecard).....	19
2.7.2	Program Mantığı Modeli.....	23
2.7.3	Üçlü Bilanço Modeli.....	24
2.7.4	Kalite Ödül Ölçütlerine Dayalı Özdeğerlendirme Modeli	25
2.7.5	Ekonomik Katma Değer Modeli.....	26
2.7.6	Faaliyete Dayalı Maliyetleme Modeli.....	27
2.7.7	Endüstriyel Mühendislik Yaklaşımı.....	28
2.8	PERFORMANS ÖLÇÜMÜNDEKİ GÜÇLÜKLER VE PERFORMANS ÖLÇÜM SİSTEMİNİN ÖNÜNDEKİ ENGELLER ...	28
3.	KAMU KESİMİNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ	31
3.1	HESAP VERME SORUMLULUĞU ÇERÇEVESİNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ.....	34
3.2	HESAP VERME SORUMLULUĞU VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜNÜN KAMU YÖNETİMİ GELENEKLERİ İÇİNDEKİ YERİ.....	35
3.2.1	Kamu Yönetimi Modeli	36
3.2.2	Etkinlik Modeli.....	36
3.3.3	Yeni Model	37
3.3	KAMUDA PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ	37
3.4	KAMUDA ETKİNLİĞİ ÖLÇME TEKNİKLERİ	38
3.4.1	Oran Analizleri.....	39
3.4.2	Regresyon Analizi ve Türkiye İçin Bir Uygulama	39
3.4.3	Sınır Analizleri.....	40
3.4.3.1	Veri Zarflama Analizi	40
3.4.3.2	Stokastik Sınır Tahmini	40
3.5	TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNDE SORUNLAR.....	41

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ VE GELİŞİMİ

1. YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ ÜZERİNE	
TEORİK BİLGİLER.....	43
1.1 KAVRAMLAR.....	43
1.1.1 Kıyaslama.....	43
1.1.2 Giderler	44
1.1.3 Anahtar Performans Göstergeleri (APG).....	44
1.1.4 Nicel Ölçüm.....	44
1.1.5 Nitel Ölçüm	44
1.2 BELEDİYELER AÇISINDAN PERFORMANS UNSURLARI.....	45
1.2.1 Tutumluluk	45
1.2.2 Verimlilik	46
1.2.3 Etkinlik.....	46
1.2.4 Kalite	46
1.2.5 Hakkaniyet.....	47
1.3 YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN GEREKLİLİĞİ.....	47
1.4 YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN AMAÇLARI VE FAYDALARI.....	49
1.5 PERFORMANS ÖLÇÜTLERİ.....	50
1.6 YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNDE KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER	51
2. PERFORMANS ÖLÇÜMÜ İLE İLGİLİ YAPILMIŞ ÇALIŞMALAR....	52
2.1 BELEDİYELERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ PROJESİ (BEPER).....	53

2.2 TÜBİTAK VE AKÜ İŞBİRLİĞİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN BELEDİYELERİN MALİ PERFORMANSINI ÖLÇMEYE YÖNELİK YAPILMIŞ BİR ÇALIŞMA	56
3. BELEDİYELERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNDE BAŞARILI UYGULAMALAR.....	57
4. TÜRKİYE’DE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN YASAL DÜZENLEMELERDEKİ YERİ VE YEREL YÖNETİMLER AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	58
4.1 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU’NDA PERFORMANS ÖLÇÜMÜ	58
4.2 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU’NDA PERFORMANS ÖLÇÜMÜ	60
4.3 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU’NDA PERFORMANS ÖLÇÜMÜ.....	61
4.4 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU’NDA PERFORMANS ÖLÇÜMÜ.....	62
4.5 DİĞER KAYNAKLARDA PERFORMANS ÖLÇÜMÜ VE DEĞERLENDİRİLMESİ	62
4.5.1 Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	62
4.5.2 Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	64
4.5.3 58. Hükümet Acil Eylem Planı.....	65
4.5.4 60. Hükümet Acil Eylem Planı.....	65

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELERİN MALİ VE HİZMET PERFORMANSI ARASINDAKİ İLİŞKİ ÜZERİNE YAPILAN ANALİTİK ÇALIŞMA VE BU ÇALIŞMAYA AİT BULGULAR

1. ARAŞTIRMANIN KONUSU VE AMACI	66
2. ARAŞTIRMA VERİLERİ	68
3. ARAŞTIRMADA KULLANILAN İSTATİSTİKSEL YÖNTEMLER	69
4. ARAŞTIRMA BULGULARININ DEĞERLENDİRİLMESİ	70

4.1	ARAŞTIRMA KAPSAMINDAKİ TÜM BELEDİYELERİN (NÜFUSU 50000'DEN AZ) MALİ VE HİZMET PERFORMANSI ARASINDAKİ İLİŞKİ	70
4.1.1	Çapraz Tablo Analizi	70
4.1.2	Korelasyon Analizi	70
4.1.3	Regresyon Analizi	73
4.2	ARAŞTIRMA KAPSAMINDAKİ NÜFUSU 2000 ile 10000 ARASI OLAN BELEDİYELERİN MALİ VE HİZMET PERFORMANSI ARASINDAKİ İLİŞKİ	74
4.2.1	Çapraz Tablo Analizi	74
4.2.2	Korelasyon Analizi	75
4.2.3	Regresyon Analizi	76
4.3	ARAŞTIRMA KAPSAMINDAKİ NÜFUSU 10000 İLE 25000 ARASI OLAN BELEDİYELERİN MALİ VE HİZMET PERFORMANSI ARASINDAKİ İLİŞKİ	77
4.3.1	Çapraz Tablo Analizi	77
4.3.2	Korelasyon Analizi	78
4.3.3	Regresyon Analizi	79
4.4	ARAŞTIRMA KAPSAMINDAKİ NÜFUSU 25000 İLE 50000 ARASI OLAN BELEDİYELERİN MALİ VE HİZMET PERFORMANSI ARASINDAKİ İLİŞKİ	80
4.4.1	Çapraz Tablo Analizi	80
4.4.2	Korelasyon Analizi	81
4.4.3	Regresyon Analizi	82
	SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	84
	KAYNAKÇA	88

TABLULAR LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1.	Nüfusu 50000'den Az Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişkiyi Araştırmada Kullanılan Performans Göstergeleri.....	67
Tablo 2.	Nüfusu 50000'den Az Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: Çapraz Tablosu.....	70
Tablo 3.	Nüfusu 50000'den Az Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: (Pearson) Korelasyon Analizi	71
Tablo 4.	Nüfusu 50000'den Az Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: (Sperman Rank) Korelasyon Analizi	72
Tablo 5.	Nüfusu 50000'den Az Olan Belediyelerin Regresyon Analizinde Kullanılan Değişkenlerin Tanımlayıcı İstatistikleri.....	73
Tablo 6.	Nüfusu 2000 ile 10000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: Çapraz Tablosu	74
Tablo 7.	Nüfusu 2000 ile 10000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: (Pearson) Korelasyon Analizi	75
Tablo 8.	Nüfusu 2000 ile 10000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: (Sperman Rank) Korelasyon Analizi	75
Tablo 9.	Nüfusu 2000 ile 10000 Arası Olan Belediyelerin Regresyon Analizinde Kullanılan Değişkenlerin Tanımlayıcı İstatistikleri	76
Tablo 10.	Nüfusu 10000 ile 25000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: Çapraz Tablosu	77
Tablo 11.	Nüfusu 10000 ile 25000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki:	

(Pearson) Korelasyon Analizi	78
Tablo 12. Nüfusu 10000 ile 25000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: (Sperman Rank) Korelasyon Analizi	78
Tablo 13. Nüfusu 10000 ile 25000 Arası Olan Belediyelerin Regresyon Analizinde Kullanılan Değişkenlerin Tanımlayıcı İstatistikleri	79
Tablo 14. Nüfusu 25000 ile 50000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: Çapraz Tablosu	80
Tablo 15. Nüfusu 25000 ile 50000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: (Pearson) Korelasyon Analizi	81
Tablo 16. Nüfusu 25000 ile 50000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: (Sperman Rank) Korelasyon Analizi	81
Tablo 17. Nüfusu 25000 ile 50000 Arası Olan Belediyelerin Regresyon Analizinde Kullanılan Değişkenlerin Tanımlayıcı İstatistikleri	82

ŞEKİLLER VE GRAFİK LİSTESİ

	Sayfa
Şekil 1.	Performans Unsurları Örnekleri..... 6
Şekil 2.	Performans Yönetiminin Bir Unsuru Olarak Performans Ölçümü... 10
Şekil 3.	Stratejik Plan ve Performans Ölçümü Döngüsü 11
Şekil 4.	Performans Ölçme Nedenleri..... 13
Şekil 5.	Verimlilik ve Başarı Karnesi 21
Şekil 6.	Tipik Bir Sağlık Programı Sonuçlar Hiyerarşisi..... 24
Şekil 7.	Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Göstergeleri 56
Grafik 1.	Nüfusu 50000'den Az Olan Belediyelerin Hizmet Performansı ve Mali Performans Arasındaki İlişki: Serpme Diyagram..... 72

KISALTMALAR DİZİNİ

AKÜ	: Afyon Kocatepe Üniversitesi
APG	: Anahtar Performans Göstergeleri
BEPER	: Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi
Bt	: Belirtilmeyen Tarih
Çev	: Çeviri
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EVA	: Ekonomik Katma Değer
KAB	: Karar Alma Birimi
NOPAT	: Vergi Sonrası Operasyonel Net Kar
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
SCI	: Science Citation Index
TOPSIS	: Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu
VBK	: Verimlilik Başarı Karnesi

GİRİŞ

Performans ölçümü ilk olarak özel sektörde uygulanmaya başlanmış ve daha sonra elde edilen başarılar neticesinde kamu sektörüne de uyarlanmaya çalışılmıştır. Her ne kadar kamu sektörü tarafından üretilen mal ve hizmetler, özel sektör tarafından üretilen mal ve hizmetlere benzemese bile kamu sektörü için de uygun performans ölçütleri belirlenebilmektedir. Özellikle yerel yönetim birimleri için; vatandaşlara merkezi idareye oranla en yakın hizmet birimi olmaları ve ürettikleri mal ve hizmetler açısından performans ölçütleri geliştirmek ve performans yönetimini uygulamak daha kolaydır.

Performans ölçümünde başlangıçta sadece personel performansı ölçülmeye çalışılırken zaman içinde üst düzey yöneticilerin ve kurumların performansı da ölçülmeye başlanmıştır. Kamu sektöründe performans ölçümünde çoğunlukla özel sektörün kullandığı tekniklerden yararlanılmış, nadiren de olsa özel yöntemler geliştirilmiştir.

Performans ölçümünün temelinde yatan nedenlerden biri ise iktisat biliminin bahsetmiş olduğu kıt kaynaklarla sınırsız olan insan ihtiyacının karşılanması çabasıdır. Bunu sağlamanın yolu da kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanılmasından geçmektedir.

Aslında performans ölçümü kavramı, performans yönetiminin bir unsurudur. Performans yönetiminin diğer unsurları ise performans değerlendirmesi ve performans denetimidir. Türkiye’de performans yönetimi, kamu sektörünün yeniden yapılandırılması çerçevesinde gündeme gelmiştir. Bunun nedenleri arasında kaynakların israfi ve verimsiz kullanımı, halkın yönetenlerden hesap sormak istemesi gibi birçok faktör bulunmaktadır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’yla birlikte kamu sektöründe performans esaslı bütçeleme ve stratejik plan uygulamalarına başlanılmıştır. Bu noktada performans ölçümü çok büyük bir öneme sahiptir ve yerel yönetim birimlerince nasıl uygulanacağını araştırılması gerekmektedir.

Performans ölçümünün gerekliliğini Öztürk (2005: 70-80) Hallachmi’den şu şekilde aktarmaktadır.

- Ölçemezseniz anlayamazsınız.
- Anlayamazsanız, kontrol edemez ve geliştiremezsiniz.
- Ölçme niyetinizi bilirlerse işi yaparlar.
- Başarıyı görmezseniz, onu ödüllendiremezsiniz.
- Başarıyı ödüllendiremezseniz, muhtemelen başarısızlığı ödüllendirirsiniz.
- Başarıyı/başarısızlığı göremezseniz, onlardan bir şey öğrenemezsiniz.
- Başarısızlığı tanıyamazsanız, eski hataları tekrarlar ve kaynakları boşa harcarsınız.

Belediyelerde performans ölçümü, bu çalışmanın temel konusunu oluşturmaktadır. Çalışmanın amacı ise söz konusu performans ölçümü sonrasında belediyelerin mali performansı ve hizmet performansı arasındaki ilişkinin araştırılmasıdır.

Çalışma sonucunda şöyle bir ilişki, belediyelerin mali performansları arttıkça hizmet performanslarının da artması, hizmet performansları arttıkça mali performanslarının da artması, beklenmektedir. Ancak bu noktada mali performanstaki artış veya azalışların hizmet performansına etkisinin daha yüksek olması gerekir. Çünkü belediyelerin, sunmuş oldukları hizmetleri yerine getirebilmeleri, her şeyden önce bu hizmetlerin maliyetinin karşılanmasına bağlıdır.

Çalışma üç bölümden oluşmakta olup, Birinci Bölümde performans kavramının teorik temelleri ortaya konulacaktır. Bu doğrultuda, performans ve performans ölçümü kavramlarının açıklanmasına, performans ölçümünün faydalarına, performans ölçümünde karşılaşılan güçlükler, kamu kesiminde performans ölçümünün yerine ve performans ölçümünde kullanılan tekniklere yer verilecektir.

İkinci Bölümde performans ölçümü kavramı genelde yerel yönetimler, özelde belediyeler açısından irdelenecektir. Böylece performans ölçümünün yerel yönetimler için önemi, ölçümde karşılaşılan güçlükler ortaya konacaktır. Ayrıca Türkiye’de belediyelerde performans ölçümüne yönelik projeler, başarılı uygulamalar aktarılacak ve bu çalışmalar sonucu geliştirilen performans ölçütlerine

yer verilecektir. Son olarak performans ölçümünün Türk idare sistemindeki hukuksal boyutu ve yerel yönetimleri bağlayan hususları detaylı olarak açıklanacaktır.

Üçüncü Bölümde ise belediyelerin mali performansı ve hizmet performansı arasındaki ilişki, çeşitli istatistiksel yöntemlerle incelenecek ve yapılan analizler sonucu elde edilen analitik bulgulara yer verilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU KESİMİNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ KAVRAMININ TEORİK TEMELLERİ

1. PERFORMANS KAVRAMININ TANIMI VE MAHİYETİ

Performans, belirli amaçlara yönelik planlı etkinlikler sonucu nicel ya da nitel olarak değer kazanmış kavramlardır. Bir işletmenin performansı; stratejik, taktiksel ve operasyonel amaçlarının gerçekleştirilmesinde, çalışanların işin nitelik ve gereklerini yerine getirmek için gösterdikleri çabaların tümü olarak tanımlanabilir (Eraslan ve Algün, 2002: 95).

Bir performansın belirlenmesi için de gerçekleştirilen etkinliğin sonucunun değerlendirilmesi ve temel alınan performans göstergesine göre ölçülmesi gerekir ki bu göstergeler yapılan işe göre iyi-kötü, başarılı-başarısız, birinci-ikinci, 40 kg ve % 48 şeklinde nitelenebilsin. Bu değerlendirmeler sonucunda da etkinlik-verimlilik-tutumluluk gibi temel kıstasların gerçekleşme düzeyi anlaşılır (Falay, 2007: 1).

Performans kavramı ve denetimi ABD'de özel firmaların kendilerinin, sanayi standartlarına göre verimliliklerini ölçmek için denetim fonksiyonlarını geliştirmesi, işlemlerin ve faaliyetlerin denetiminin önem kazanması ile ortaya çıkmıştır. Bu ölçüm ve değerlendirme daha sonra merkezi ve yerel yönetim birimleri tarafından da yapılmaya başlanmıştır (Falay, 2000: 378).

1.1 PERFORMANS KAVRAMI VE GELİŞİMİ

Başlarda performans anlayışı, en düşük maliyetle en yüksek üretim dolayısıyla kar sağlamak iken, zamanla bu geleneksel anlayıştan günümüzün rekabetçi şartlarının gereği olarak müşterinin tatmini, kalite, yenilik vb. çok değişik ölçülere ağırlık vererek geleceğin yönetim anlayışına ve örgüt yapısına geçişe doğru eğilim başlamıştır. Bu gelişme, kuruluşlarda performans ölçümü ve denetimi açısından önemlidir. Fakat performans anlayışının önemini yitirmeyen yegane boyutu, ekonomik performans anlayışdır. Çünkü karlılık ve ekonomiklik

işletmelerin varlığını sŸrdŸrebilmelerinin temel şartlarından birisidir. Nasıl karlılığı sağlayamamış bir işletme yok olursa, hizmette verimliliği ve fayda - maliyet dengesini kuramamış bir kamu kurumu da varlığını sŸrdŸremeyip, yerini daha verimli kuruluşlara bırakmak zorunda kalacaktır (Songur, 1995: 8).

Performans anlayışının gelişim sŸrecinde ikinci sırada yer alan boyut verimliliktir. II. DŸnya savaşından sonraki dŸnemlerde iřgŸcŸ ve malzeme gibi Ÿretim kaynaklarının kullanımında yoğunlaşan verimlilik artışları, giderek sermaye ve enerji kaynaklarına kaymıştır. Bu durum insan gŸcŸnŸ geri plana itip, makinelerin tam kapasite kullanımını Ÿn plana çıkarmıştır. Bu sŸre içinde yŸnetimi en fazla etkileyen değişim, “Pazarlama devrimi-mŸřteriye yŸnelme” dir. Temel soru “Ne satmak veya Ÿretmek istiyoruz?” olmaktan “MŸřteri ne satın almak istiyor? Hizmet ettiğimiz toplumun Ÿncelikleri nelerdir?” haline gelmiştir. Geline en son nokta ise “yeni rekabet”, ŸrgŸtlenme biçimi; “geleceğin ŸrgŸtŸ” olarak adlandırılan yeni bir yŸnetim anlayışıdır. Amaç en uygun ŸrŸn çeşidini, teknolojiyi ve ŸrgŸtlenme yapısını belirleyip, insan gŸcŸnŸ bu amaçlara uygun olarak seçip yerleştirmek olmuştur (Songur, 1995: 9–11).

1.2 PERFORMANS UNSURLARI

Performans, çok çeşitli unsurların ya da boyutların bir araya gelmesinden oluşan bir olgudur. Performansı oluşturan unsurlar, sunulan mal ve hizmetlerin çeşitine gŸre değişebilir. Mesela bir belediyede şikayetleri dinlemek, mŸřteri tatmini gibi faaliyetlerde, hizmet kalitesi Ÿn planda iken; hane başına ulaştırılan su hizmeti gibi faaliyetlerde kaliteden çok miktar Ÿn plana çıkmaktadır.

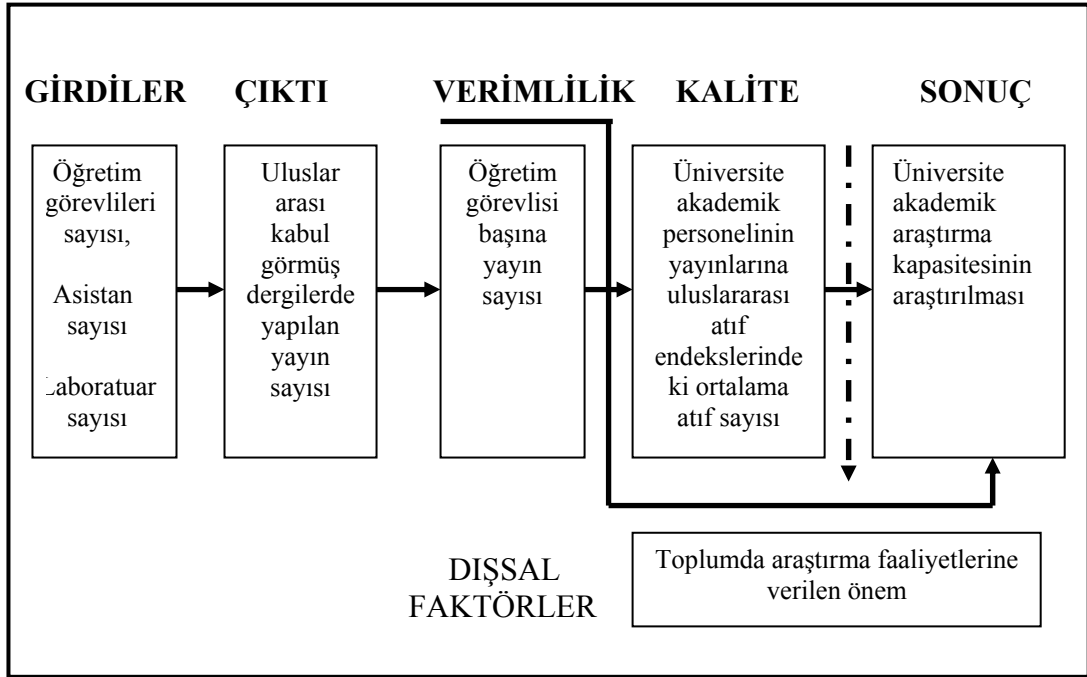
Performans unsurları, stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yŸrŸtŸlen faaliyetlerin sonuçlarını Ÿlmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır (Yenice, 2006a: 59).

Performansın unsurları, sunulan mal ve/veya hizmetin kaynağına (kamu kesimi, Ÿzel kesim) gŸre de eşitlenebilmektedir. Belirtilen faktŸrler dikkate alındığında, belediyeler açısından performansın Ÿne çıkan unsurları olarak “tutumluluk”, “verimlilik”, “etkinlik”, “kalite ve hakkaniyet” tespit edilmiştir (KŸseođlu,2005: 213-214).

Verimlilik (V), çıktının girdilere oranını (üretkenliği) standartlar veya yıllık hedeflerle karşılaştırdığımızda elde edilen sonuç; etkinlik (E), çıktının ve doğan etkilerin, stratejik hedeflerle ilgili politikalar ve yapılmak istenenlerle karşılaştırılması; tutumluluk (T), kaliteye önem vererek girdileri en aza indirmek; kalite (K), müşteri beklentilerini karşılamak; hakkaniyet (H), hizmetlerin dağıtımında eşitliktir. Bu bağlamda;

Performans (VET) = Verimlilik X Etkinlik X Tutumluluk olarak açıklanabilir. Buna göre de, personel başına yapılan işin miktarı ve sayısı verimlilik, toplanan çöplerin oranı etkinlik, belediye ihalelerinde rekabet sağlanarak elde edilen tasarruf da tutumluluk olarak yorumlanmalıdır (Falay, 2007:2).

Şekil 1'de üniversitelerde yapılan akademik araştırma faaliyetleri ele alındığında, varsayımsal bir üniversite için performans unsurları örnekleri verilmiştir.



Şekil 1. Performans Unsurları Örnekleri

Kaynak: Yenice, 2006a: 61.

Buna göre uluslararası kabul görmüş dergilerde yapılan yayın sayısı araştırma faaliyetleri sonucunda elde edilen çıktı göstergesi iken, üniversite akademik personelinin yayınlarına uluslararası atıf endekslerindeki ortalama atıf sayısı kalite göstergesidir. Çıktı düzeyini etkilemek tamamen kurumun elinde iken, sonuç

göstergeleri dışsal faktörlerden de etkilenmektedir. Örneğin toplumun araştırma faaliyetlerine verdiği önem sonuç göstergesini etkilemekte fakat bu etki kurum tarafından doğrudan doğruya belirlenmemektedir. Anlaşılacağı üzere bu göstergeler performans ölçümünün etkilerini göstermektedir (Yenice, 2006a: 61).

Öyle ki ülkelerin bilimsel ve teknolojik gelişmişliğini ölçmek için kullanılan göstergelerden bir diğeri de, Science Citation Index (SCI) gibi uluslar arası atıf endekslerinde yayımlanan makale sayıdır. Türkiye, uluslar arası düzeyde itibar gören hakemli bilimsel dergileri kapsayan bu endekste, Türkiye’de yayımlanan yayınlar bakımından 1985 yılında 493 yayımla 44. sırada, dünyadaki sıralama açısından 2004 yılında 13.774 yayımla 20. sırada yer almaktadır. Anlaşılacağı üzere Türkiye’de bilimsel yayın sayısı hızla artmıştır. Bu artışın temel nedeni olarak atama ve görevde yükseltmeler için akademik yayın ölçütleri temelinde sunulan koşullardan kaynaklandığı belirtilmektedir. Bu düzenlemeler sonucunda birçok üniversitede akademik yükselmelerde ve performans değerlendirmelerinde yurtdışında yapılan yayımlara bakılmaya başlanmıştır. Buradan performansın ölçülmeye başlanmış olmasının performansı arttırdığı sonucuna varılabilir (Yenice, 2006a: 61-62).

2. PERFORMANS ÖLÇÜMÜ KAVRAMININ TANIMI VE MAHİYETİ

Performans ölçümü, bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik bir biçimde veri toplaması, bunları analiz etmesi ve raporlaması sürecidir (Yörükler, Karabeyli, Kaya ve Özeren, 2003: 9).

Bir kuruluşun yürüttüğü faaliyetlerde hedeflenen sonuçlara ulaşip ulaşmadığı, hizmetlerinin verimli, etkin ve tutumlu bir düzeyde gerçekleşip gerçekleşmediği hususlarının değerlendirilmesinde performans ölçümü önemli bir yönetim aracı olarak işlev görür. Performans ölçümünden elde edilen bilgi “Hedefimiz nedir?”, “Arzuladığımız ve elde ettiğimiz sonuçlar nelerdir?”, “Başarılı olduğumuzu nasıl anlarız?”, “Bu başarıları verimli, etkili ve tutumlu bir biçimde mi elde ediyoruz?” ve “Ürettiğimiz hizmetler müşterilerimizi ve paydaşlarımızı ne ölçüde memnun ediyor?” gibi soruların cevabını arayan yöneticilere, yapacakları değerlendirmelerde katkı sağlamaktadır (Yörükler ve diğer., 2003: 9).

Kamu birimleri ve yöneticileri elde edilen performans ölçüm sonuçlarını; kaynak tahsisi yöntemini geliştirmek, mal ve hizmet üretiminin analizini, planlamasını ve programlamasını geliştirmek, kamu mal ve hizmetlerinde verimlilik, etkinlik ve tutumluluğu yükseltmek için kullanabilirler. Bu yolla da performansın boyutlarının irdelenmesi, yani hangi düzeyde olduğu, daha iyi bir düzeye varılıp-varılamayacağı ve ideal olarak nerede olunması gerektiği konusunda ipuçları elde edilebilir. Buna göre de devam etmesi, genişletilmesi, sona erdirilmesi veya değişikliğe uğratılması gereken mal ve hizmet üretim programları konusunda kararlar verilmesi daha da kolaylaşır (Falay, 2007: 2).

Performans ölçümü ve değerlemesi, birbirini takip eden bir süreç olması nedeniyle gerçekleştirilen performans ölçümünün son aşaması, elde edilen verilerin değerlendirilmesi aşamasıdır (Sağbaş, Çalışkan ve Hazman, 2006: 1). Ölçme işlemi, herhangi bir varlığın veya olayın ölçülmek istenen özelliğinin ölçülmesine yarayan bir ölçek ile aslına uygun olarak betimlenmesidir. Değerlendirme işlemi ise bir karar verme işlemi olup, ölçmeden ayrılır. Değerlendirme işleminde, ölçme sonuçları alınır, ölçütle karşılaştırılır ve ölçme sonucunun ölçütle belirlenen koşulu karşılayıp karşılamadığına bakılır (Işığışık, 2008: 2).

Performans ölçümü, kurumun mevcut durumunun fotoğrafını çekerek hedeflerine ulaşmış veya ulaşmadığı ile ilgili bilgi verir. Ancak ölçüm sonuçlarına bakarak bir kurumun başarılı veya başarısız olduğu sonucuna varılmamalıdır. Performans sonuçlarının hedeflerden sapması dışsal faktörler gibi kurumun tamamen kontrolü dışındaki beklenmeyen olaylardan kaynaklandığı durumlarda kurumu başarısız olarak değerlendirmek doğru değildir. Ancak ayrıntılı bir performans değerlendirmesi sonucunda kurumun başarılı veya başarısız olup olmadığı ve bu sonucun neden kaynaklandığı hakkında yargıya varabilmek mümkündür (Yenice, 2006a: 124).

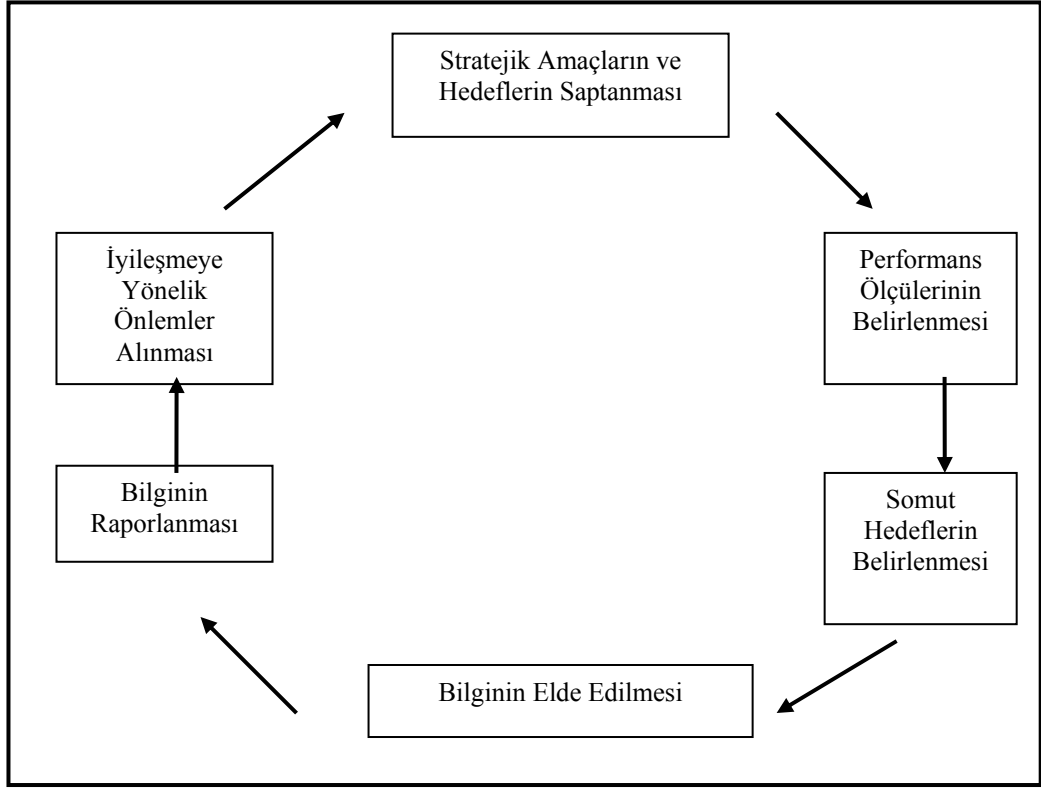
2.1 PERFORMANS YÖNETİMİNİN BİR UNSURU OLARAK PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

Songur'a göre (1995: 21) performans yönetiminin içeriği şu maddelerden meydana gelmektedir:

- Örgütün geleceğe yönelik hedeflerini belirlemek,

- Mevcut durumu inceleyerek geleceğe yönelik strateji belirlemek,
- Performans gelişimine yönelik tedbirleri tasarlamak, geliştirmek ve uygulamak,
- Hedeflenen doğrultuda ilerlenip ilerlenmediğini, gidişatın nasıl olduğunu gösterecek bir ölçüm ve değerlendirme sistemini tasarlamak, geliştirmek ve uygulamak,
- Performans düzeyini sürekli geliştirmeyi sağlayacak bir teşvik sistemi kurmak,
- Bu hedeflere ulaşmaya imkan sağlayacak örgütsel yapılaşmayı gerçekleştirmektir.

Tekrarlanan ve döngüsel bir süreç olan performans yönetimi ve unsurları Şekil 2’de gösterilmiştir. Bu süreç bilginin raporlanmasıyla başlamakta olup ilerleyen süreçte belirlenen hedefler doğrultusunda öncelikle iyileşmeye yönelik önlemler alınarak stratejik amaçların, performans ölçülerinin ve somut hedeflerin belirlenmesiyle devam eder ve bütün bunların sonucunda bilgiye ulaşılır. Bu bilgi, hedeflerde meydana gelen sapmaları, bu sapmaların nedenlerini, performans ölçümünde karşılaşılan güçlükleri vb. unsurları içerir.



Şekil 2: Performans Yönetiminin Bir Unsuru Olarak Performans Ölçümü
Kaynak: Yörükler ve diğer., 2003: 12.

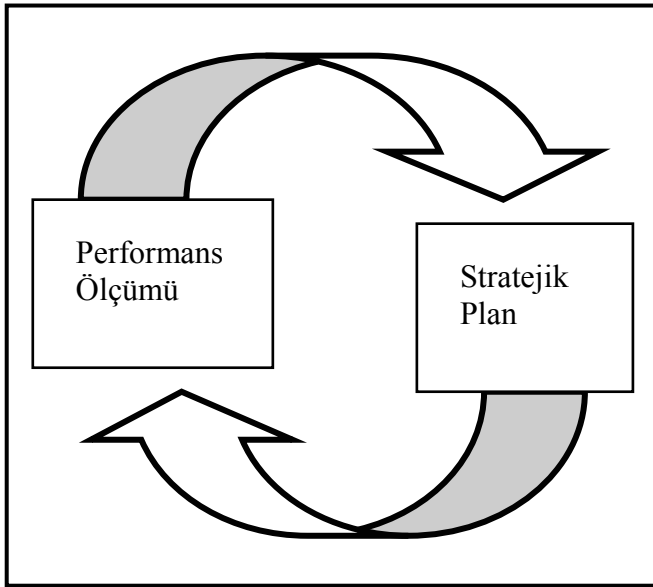
2.2 PERFORMANS ÖLÇÜMÜ BÜTÇE İLİŞKİSİ

Performans yönetim sisteminin (sonuç odaklı) iyi bir şekilde uygulanabilmesi için öncelikle performans ölçüm sonuçları ile bütçe arasında ilişki kurulması gerekmektedir; bu ilişki de performans esaslı bütçeleme aracılığıyla kurulmaktadır. Bütçe sürecinde performans bilgisinin nasıl kullanıldığına ilişkin olarak 2005 yılında OECD ülkelerini kapsayan bir anket çalışması yapılmıştır. Söz konusu çalışmada OECD ülkelerinde performans ölçüm ve değerlendirme sistemlerinin nasıl oluşturulduğu ve geliştirildiği hakkında bilgiler elde edilmeye çalışılmıştır. Bunun için de araçların nasıl kullanıldığı ve pratikte nasıl çalıştığı, performans bilgisinin bütçeleme ve yönetimde karar alma sürecinde kullanılıp kullanılmadığı veya nasıl kullanıldığı ile performans bilgisinin kullanılmasını veya kullanılmamasını hangi faktörlerin etkilediği incelenmiştir. Çalışma sonucunda ankete cevap veren ülkelerin %79'unun, performans sonuçlarını, Maliye Bakanlığı ile diğer harcamacı bakanlıklar

arasındaki bütçe görüşmelerinin bir parçası olarak, kullandığı tespit edilmiştir (Yenice, 2006a: 57–62).

2.3 STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ İLİŞKİSİ

Stratejik planların hazırlanmasında performans ölçümünün önemli bir yeri vardır. Tıpkı kar seviyelerinin, yatırım getirilerinin ve satış eğilimlerinin iş dünyasına, stratejilerini ayarlaması için gerekli bilgiyi sağlaması gibi performans ölçümü de kamu sektörüne benzer karşılaştırılabilir bilgiler sağlar (Dusenbury, 2000: 1). Stratejik plan, beklenen amaçlar doğrultusunda geleceğe, performans ölçümü ise geçmişteki başarılarla yöneliktir (Dusenbury, 2000: 1).



Şekil 3. Stratejik Plan ve Performans Ölçümü Döngüsü

Kaynak: Dusenbury, 2000: 2

Şekil 1’de görüleceği üzere stratejik plan ve performans ölçümü bir döngü içindedir. Stratejik plan, ölçülen performansı açıklarken performans ölçümü stratejik planı hedefinde tutmak için geribildirim sağlar. İki süreç arasında sıkı bir ilişki vardır (Dusenbury, 2000:1). Performans ölçümü sadece faaliyetlere değil aynı zamanda belirlenmiş çıktı sonuçlarına da dayanır. Bu da faaliyetlerin bir sonucudur. Stratejik planın amaç ve hedefleri, performans ölçüm sonuçlarına odaklanır ve performans göstergelerinin yerinde tanımlanmasına yardımcı olur (Dusenbury, 2000: 2).

Düzenli aralıklarla raporlanan performans göstergeleri, stratejik plana, yol gösterici ayarlamalar yapmak için gerekli bilgiyi sağlar. Bu bilgi stratejik planı hedefin üzerinde tutar ve değişen çevre koşullarına ayak uydurmasını sağlar (Dusenbury, 2000: 2).

DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan Stratejik Planlama Kılavuzunda (T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2006: 8); bir kuruluşun “Neredeyiz? Nereye ulaşmak istiyoruz? Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz? Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?” sorularına stratejik planlama ile cevap bulabileceği belirtilmiştir.

“Neredeyiz?” sorusu, kamu idaresinin faaliyetini gerçekleştirdiği iç ve dış ortamın kapsamlı bir biçimde incelenmesini ve değerlendirilmesini içeren durum analizi yapılarak cevaplandırılır. “Nereye ulaşmak istiyoruz?” sorusu ise kamu idaresinin misyonu, vizyonu, amaç ve hedefleri ortaya konularak cevaplandırılır. Misyon, kamu idaresinin varoluş nedeninin öz bir biçimde ifade edilmesi anlamına gelirken vizyon ulaşılması arzu edilen geleceğin kavramsal, gerçekçi ve öz bir ifadesidir. Amaçlar ise kamu idaresinin faaliyetlerine yön veren ilkeler, ulaşılması için çaba ve eylemlerin yönlendirileceği genel kavramsal sonuçlar olarak tanımlanabilir. Amaçların elde edilebilmesi için ulaşılması gereken ölçülebilir sonuçlar ise hedefler anlamına gelmektedir.

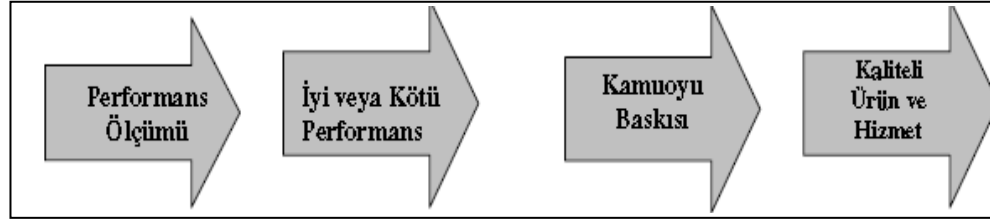
“Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorusu, amaçlar ve hedeflere ulaşmak için takip edilecek yollar ve kullanılacak yöntemler ile cevaplandırılır. “Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?” sorusu ise izleme, sonuçların ölçülmesi ve değerlendirme ile cevaplandırılır. İzleme, yönetsel bilgilerin derlenmesi ve plan uygulamasının raporlanmasıdır. Sonuçların ölçülmesi ise izleme neticesinde elde edilen bilgilerin daha önce ortaya konulan misyon, vizyon, temel değerlerler, amaçlar ve hedeflerle ne ölçüde uyumlu olduğunun araştırılmasıdır. Buradan elde edilecek sonuçlarla planın gözden geçirilmesi de değerlendirme sürecini ifade etmektedir.

Anlaşılabacağı üzere stratejik planlama ile performans ölçüm sisteminin tekrarlanan bir süreç olma özelliği, kamu idarelerinin sürekli performans bilgisi

sağlamasına ve düzenli veri elde etmesine olanak sağlaması ile kamu idarelerinin gelişimine katkıda bulunmaktadır (Bilge, 2006: 33).

2.4 PERFORMANS ÖLÇME NEDENLERİ

Performans ölçümü ile gerçekleştirilmek istenen nihai amaç, mal ve hizmetlerin kalitesinin artırılmasıdır. Bu amaca ulaşmak için öncelikle performans ölçümü yapılarak, iyi ve kötü performansın ortaya çıkması sağlanır. Daha sonra mal ve hizmet üretenlerin üzerinde bu yolla kamuoyu baskısı oluşturulması amaçlanır ve son olarak da bu kamuoyu baskısının daha kaliteli mal ve hizmet üretimine yol açması beklenir. Şekil 3’de bu süreç gösterilmektedir.



Şekil 4. Performans Ölçme Nedenleri

Kaynak: Yenice, 2006a: 58.

Performans ölçümüne yönelik bilgiye iki açıdan, kurum içi ve kurum dışı amaçlar bakımından ihtiyaç duyulur. Başka bir deyişle, performans ölçümü sonucunda elde edilen bilgi kurumun daha etkin biçimde yönetilmesine ve kurum dışına hesap verme sorumluluğu çerçevesinde gerçekleştirilen raporlamaya yardımcı olur. Bu nedenle, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine yönelik raporlarda kullanılacak bilgiler için yapılan ölçümler ile kurum yönetiminin yararlanması amacıyla yapılan ölçümlerin açık biçimde birbirinden ayrılması performans bilgisinden faydalanılmasında önemli bir husustur (Yörükler ve diğer., 2003: 10).

Yenice’ye göre (2006a: 58–59), performans ölçümü etkin hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesine olanak sağlayarak, kurumun stratejik amaç ve hedefleri ile performans hedeflerini ne ölçüde gerçekleştirdiğini gösterir. Böylece performansın ölçülmesi yoluyla hesap verilebilirlik sağlanmış olur. Çalışanların

performansının ölçülmesi de performans ölçümünün bir parçasıdır. Kişisel performansın ölçülmesi ile kişiler, bir bütün olarak kurum performansına katkılarını görebilirler. Kişilerin yaptıkları işi algılaması, kurum içinde kendilerinden beklenenleri anlayarak kendi kendilerine ilerleme kaydetmelerini sağlar. Performans kültürü geliştiğinde çalışanlar, kendi gündelik işleri yanında, kurum performansının sürekli olarak artırılmasına da katkıda bulunacaklardır.

Performans ölçümü yaptırım amacıyla da kullanılmaktadır. Performans ölçümüne dayanılarak değerlendirme yapılması ve bu değerlendirme sonuçlarına göre iyi performansın ödüllendirilmesi ve kötü performansın cezalandırılması mümkün olmaktadır.

Performans ölçümünün sonuçlarından etkili biçimde yararlanabilmek için performans ölçümünün, performans yönetimi amacıyla kullanılması gerekmektedir.

Performans yönetimi, kurumsal kültür ile kurumsal sistem ve süreçler üzerinde olumlu etkiler meydana getirmek üzere performans bilgisini kullanan bir yönetim sistemi olarak tanımlanmaktadır. Performans yönetimi ile kurumu ileriye götürecek amaçların oluşturulması sağlanır. Ayrıca kaynakların dağılımını ve öncelikli alanlara tahsisini sağlayarak uygulanan politikaların belirlenen amaçlara ulaşmayı güvence altına alıp almadığını kontrol eder.

Performans ölçümü ile yönetimde bilgiye dayalı karar alma süreçlerinin oluşturulması hedeflenmektedir.

2.5 PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN KAMU KURUMLARI İÇİN YARARLARI

Kamu kurumları açısından performans ölçümüne ilişkin beklenen faydalar genel olarak yöneticilerin, planların ve programların değerlendirilmesi bakımından daha iyi karar vermesine, kurumların vatandaşlarına hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesini kolaylaştırmasına zemin hazırlar. Performans ölçümü kamu kurumlarına daha iyi karar verme, hesap verme sorumluluğu, bütçeleme ve kaynak tahsisi, stratejik planlama, personel yönetimi, vatandaş katılımı ve kamuoyu ile iletişim ve şeffaflık açısından faydalar sağlar. Aşağıda bu faydalar ana hatlarıyla ele alınmaktadır.

- **Daha İyi Karar Verme**

Performans ölçümleri birçok açıdan kamu görevlilerinin karar alma süreçlerini güçlendirmektedir. Performans ölçümü, planlar ve programların değerlendirilmesi bakımından yöneticilere, politika belirleyenlere ve karar vericilere yardımcı olmaktadır.

- **Hesap Verme Sorumluluğu**

Baş'a göre (2005: 3) hesap verme sorumluluğu, bir cevap verme, açıklamada bulunma yükümlülüğüdür. Hesap verme sorumluluğu bir raporlama faaliyeti olup, bir görev icra etmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı, kaynakların kullanımı ve görevin nasıl yerine getirildiği hususunda açıklamada bulunma sorumluluğudur.

Kamu kurumları performans ölçümü yaparak hesap verme sorumluluğunu en iyi şekilde yerine getirebilmektedirler. Performans ölçümü, hedeflere ulaşmak bakımından yönetim uygulamalarını geliştirici ve iyileştirici etkiler sağlar. Böylece hükümetin veya diğer kurumların vatandaşlarına, müşterilerine vb. olan hesap verme sorumluluklarını yerine getirmelerini kolaylaştırır (Bilge, 2006: 20). Ayrıca performans ölçümü ile edinilen bilgiler programların daha anlaşılır olmasına ve böylece vatandaşlara karşı hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine zemin hazırlar (Yörükler ve diğer., 2003: 11).

- **Bütçeleme ve Kaynak Tahsisi**

Kuruluşların performansı ile kaynak tahsisindeki verimlilik yakından ilişkilidir. Performans ölçümü sonucu elde edilecek veriler, bütçe sürecinde kaynakların tahsisinde önceliklerin tespitine yardımcı olmaktadır. Atıl kaynakların işlevsel hale getirilmesi ve kuruluş kapasitesinin artırılmasında performans ölçümü katalizör görevi üstlenerek verimlilik seviyesinin artırılmasına olanak sağlar (Köseoğlu, 2005: 14).

- **Stratejik Planlama**

Performans ölçümü, tespit edilmiş hedeflere yönelik ilerlemeleri ölçmek suretiyle stratejik planlamaya ve hedeflerin saptanmasına olanak sağlar. Performans ölçü ve süreçleri olmadan, stratejik planlar ve hedefler belirleme daha az anlamlı olmaktadır (Bilge, 2006: 20). Durumun zamanında tespit edilmesiyle karar vericiler

tedbir alabilmekte, böylece karar verme sürecinde sezgilerin yerini elde edilen sağlıklı veri tabanları alarak, alınan kararlara güçlü dayanaklar oluşturmaktadır (Köseoğlu, 2005: 13).

- **Vatandaş Katılımı ve Kamuoyu ile İletişim**

Performans ölçüm sonuçlarının raporlanması, halkın dikkatini çekecek olup, ödedikleri vergilerin hangi kamu hizmetlerinin sunumunda kullanıldığını anlamalarına yardımcı olur. Ayrıca kamuoyuna sunulan gerçekçi ve kolay anlaşılabilir raporlarla hem vatandaşlar, personel ve diğer baskı grupları arasındaki iletişimi hem de kurumlar arası iletişimi arttırılabilecek ve de geliştirilebilecektir (Bilge, 2006: 21).

- **Personel Yönetimi**

Yöneticilerin personelden elde ettiği verim ile personelin iş tatmini arasında güçlü bir ilişki söz konusudur. İlişkinin iyi işlemesi, görev tanımlarının iyi yapılmasına ve hedeflerin açık şekilde ifade edilmesine bağlıdır. Böylece çalışanların kendileri için belirlenen hedefleri gerçekleştirme istekleri artacaktır (Köseoğlu, 2005: 14). Kurum çalışanları ile kurum performansı arasında bağlantı kurar ve çalışanların hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmede güven duymalarını sağlayarak motive eder (Yörükler ve diğer., 2003: 11).

- **Mal ve Hizmetlerin Kalitesinin İyileştirilmesi**

Performans ölçümü, mal ve hizmet üretiminde karşılaşılan sorunlara ışık tutarak bu sorunların giderilmesine yardımcı olur. Ayrıca bu bilgilerin kamuoyuyla paylaşılması ve kamuoyu baskısı oluşması neticesinde kurum hizmetlerinin kalitesinin artmasını sağlar (Bilge, 2006: 21).

2.6 PERFORMANS ÖLÇÜTLERİ

Yönetimlerin performans anlayışları ve belirlenmiş olan ölçütler tarih içerisinde sürekli bir değişim sürecine uğramıştır. Bu süreç içerisinde bazı performans ölçütleri önemini kaybedip bazıları daha önemli hale gelirken, yeni gelişen anlayışlarda olmuştur (Songur, 1995: 8).

Performans değerlendirme sisteminin başarıya ulaşabilmesi için öncelikle görev ve iş analizinin daha sonra ise iş ve görev tanımlarının yapılmış olması zorunludur. Çalışanların iş ve görevlerini nasıl yapacaklarının tanımlanmış olması,

bir anlamda çalışanlar için performans standartları/hedefleri/ölçütleri olarak değerlendirilir. Böylece, ölçülen performans ile olması gereken standart arasındaki fark ortaya konmuş olur (Işığışık, 2008: 3).

Bir performans ölçüm sisteminin, yönetsel pratik bir araç olarak kullanılmasını sağlayacak bazı özellikleri de bünyesinde taşıması gerekir. Palmer'e göre (1993: 31) bu noktada ideal şekilde düzenlenmiş bir performans ölçütünün şu özellikleri taşıması gerekir:

1. *Tutarlılık*: Performans ölçütü üretmek için kullanılan tanımlamalar, zamana göre ve birimler arasında uyumlu olmalıdır.
2. *Karşılaştırılabilirlik*: Benzer en az iki performans ölçütünün aralarında mantıklı bir şekilde kıyaslanmalıdır.
3. *Açıklık*: Performans ölçütleri basit, iyi tanımlanmış ve kolay anlaşılır olmalıdır.
4. *Kontrol Edilebilirlik*: Bir yöneticinin performansı sadece kontrolündeki alana göre ölçülmelidir.
5. *Olasılıklara Karşı Hazır Olmak*: Performans, örgütsel yapıyı içeren kararların alındığı çevreden bağımsız olmamalıdır. Yönetim dış çevreden kaynaklanabilecek belirsizlik ve zorluklara karşı hazırlıklı olmalıdır.
6. *Kapsamlılık*: Performans ölçütleri yönetsel karar alma süreci için önemli olan tutumları yansıtmalıdır.
7. *Sınırlanabilirlik*: Elimizde bulunan sınırsız sayıda anahtar ölçütleri arasından hangilerinin daha önemli olduğu konusuna odaklanmalıdır.
8. *Uygunluk*: Birçok uygulama, ihtiyaç ve şartlar için kendine has performans ölçütlerine ihtiyaç duyar. Bu tür performans ölçütlerinin kullanılması daha sağlıklı olur.
9. *Yapılabilirlik*: Hedefler gerçek dışı beklentilere mi dayanıyor, mantıklı icraatlarla hedefe ulaşılabilir mi, gibi soruların cevabı aranmalıdır.

Işığışık ise (2008: 3) performans ölçütlerinin şu özellikleri taşıması gerektiğinden bahsetmektedir:

1. *Belirli*: Hedefler yapılan işle ilgili olmalı, önceden uzlaşılmalı, somut olmalı ve çalışanlar kendilerinden ne beklediğini bilmelidir.

2. *Ölçülebilir*: Standartlar, hedefler objektif ve ölçülebilir olmalıdır. Hedefin başarısının nasıl ölçüleceği belirlenmelidir. Standartlar nicel ise ölçüm daha kolaydır, ancak nitel olduğunda biraz daha dikkat etmek gerekir.
3. *Ulaşılabilir*: Standartlar zorlayıcı olmakla birlikte ulaşılabilir olmalıdır. Hedefler çalışanın asla başaramayacağı zorlukta olmamalı ve çok kolay başarılabilecek düzeyde de olmamalıdır.
4. *Gerçekleşebilir*: Hedefler uygun ve makul olmalıdır.
5. *Zaman Sınırlı*: Hedeflerin gerçekleştirilmesi (altı aylık veya yıllık) olmalıdır.

Falay (2000: 384), bu genel özelliklere sahip ölçütleri; teknik ve genel ölçütler, hacim ve kalite ölçütleri, fizik ve sosyal ölçütler şeklinde bir ayırıma tabi tutmuştur. *Teknik* ölçütler, daha çok fizik çıktı veren hizmetler için, *genel* ölçütler ise iş yükünün ve iş hacminin ölçülebilmesi mümkün olduğu hizmetler için, *kalite* ölçütleri de hizmetlerin yeterlilik düzeyleri için kullanılır. *Fizik* ölçütler, somut olarak ölçülebilen hizmetler için, *sosyal* ölçütler ise genellikle hayat düzeyini ve kalitesini belirten hizmetler için kullanılır.

Örneğin, belediye sınırları içinde belli bir hastalığa karşı aşılana insan sayısı sağlık hizmetinin hacmini gösterirken, 1.000 kişiye düşen doktor ve yatak sayısı yine sağlık hizmetinde bir kalite düzeyini yansıtır. Ayrıca her bir ölçüt, diğer tür ölçütler haline dönüştürülebilir ve birbirinin yerine kullanılabilir derecede yakınlık göstermektedir. Sözelimi, hacim ölçütü olarak aşılana insan sayısını, kalite ölçütü olarak 1.000 kişiye düşen doktor sayısı aracılığıyla yerel toplumun sağlık yönünden içinde bulunduğu sosyal ortamı yorumlamak mümkündür (Falay,2000: 384).

Ayrıca performans ölçümüyle ilgili olarak birçok teknikten yararlanılmaktadır. Bu tekniklerde farklı performans ölçütleri kullanılmaktadır. Söz konusu teknikler aşağıda detaylı olarak açıklanmaktadır.

2.7 PERFORMANS ÖLÇÜMÜ İLE İLGİLİ KULLANILAN TEKNİKLER

Performansı ölçmeye yönelik olarak özel sektör ve kamu sektörü tarafından bazı teknikler geliştirilmiştir. Bu tekniklerden Verimlilik ve Başarı Karnesi (Balanced Scorecard), Program Mantığı Modeli, Üçlü Bilanço Modeli, Kalite Ödül

Kriterlerine Dayalı Öz değerlendirme Modeli, Ekonomik Katma Değer Modeli, Faaliyete Dayalı Maliyetleme Modeli ve Endüstriyel Mühendislik Yaklaşımı izleyen kısımda açıklanmaktadır.

2.7.1 Verimlilik ve Başarı Karnesi (Balanced Scorecard)

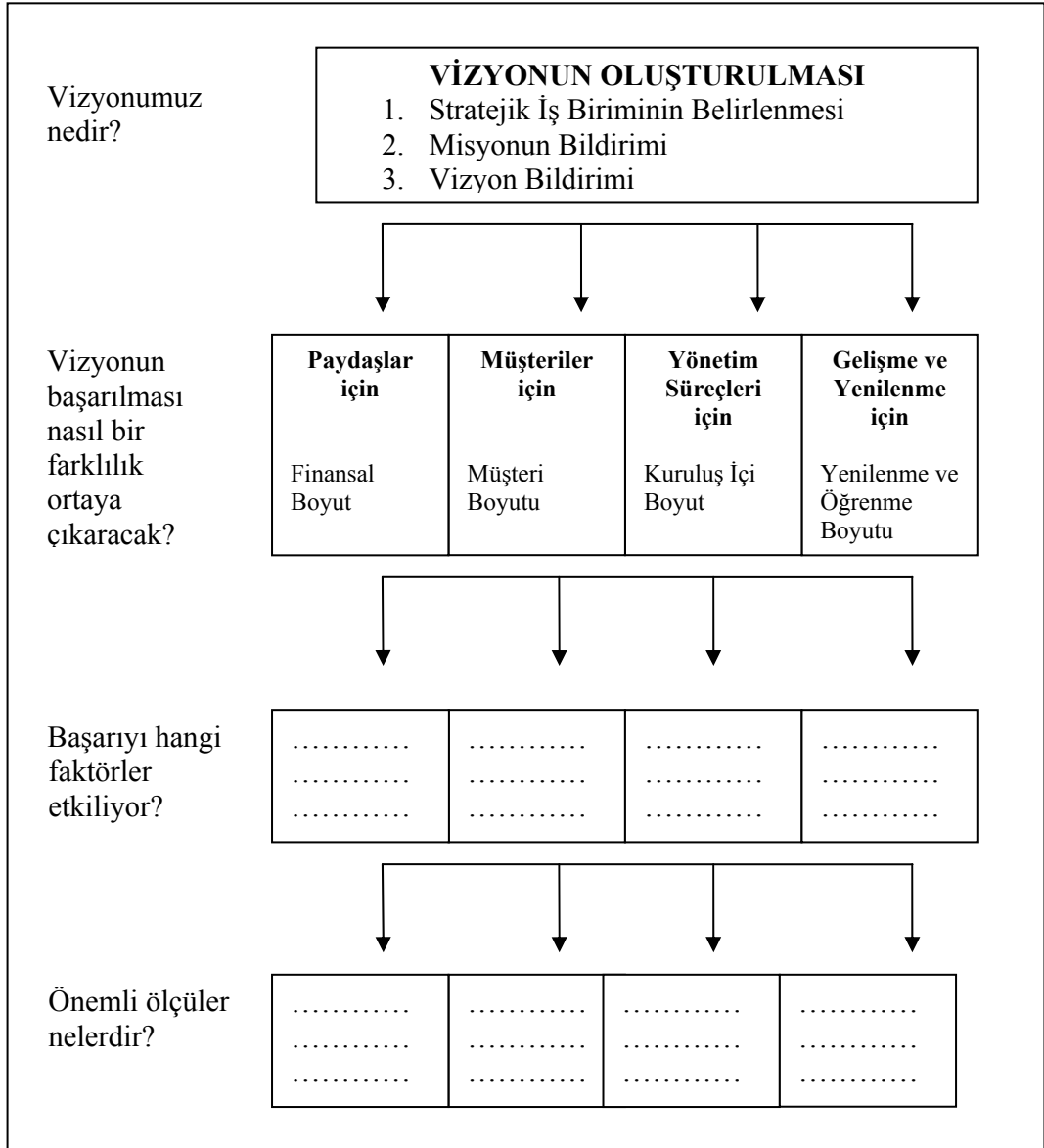
Verimlilik ve Başarı Karnesi (VBK), 1990'lı yıllarda Robert Kaplan ve David Norton tarafından geliştirilmiştir. Bu yöntem yöneticilere, örgütün vizyon ve stratejisinin tutarlı performans göstergelerine dönüştürüldüğü kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır ve söz konusu göstergeler, örgütün tüm personeline bugün ve gelecekte başarı elde etmeyi sağlayacak faktörler hakkında bilgiler sağlamaktadır. Bu noktada, farklı ölçüm yöntemleriyle örgütün temel hedefleri arasında bağlantılar kurmak önem arz etmektedir (Ağca ve Tunçer, 2006: 177). Ayrıca VBK, kurumları, stratejik planları ve bütçeleme süreçleri arasında bağ kurmaya zorlamaktadır. Böylece bütçelerin, stratejileri desteklemesi sağlanabilecek ve kurumların hedefleri ile bunları gerçekleştirme için gerekli kaynaklar arasındaki denge sağlanabilecektir (Özel, 2007: 107).

Bu yöntemle organizasyonların geleneksel olarak kullandığı maddi varlıklardaki değişimi ölçen performans ölçülerinin ötesine geçilerek, maddi olmayan (firma değeri, istihdam gücü, bilgi vb.) varlıkların da dikkate alınması gereği vurgulanmaktadır. Yapılan çalışmalar sonucunda performans ölçüleri dört boyutta değerlendirilmiştir (Köseoğlu, 2005: 23):

- **Finansal Boyut:** Bu boyutta, kurumun, bütçe sınırları içinde, verimli biçimde çalışıp çalışmadığı ve hissedarlara/paydaşlara bakış açısı incelenmektedir (Yörükler ve diğer., 2003: 35). Gelir/çalışan, yeni müşteri gelirleri/toplam gelir, yeni işlerden kaynaklanan kazançlar vb. finansal boyut ölçülerine örnek olarak verilebilir (Gürol, 2004: 318). Fakat finansal ölçüler, karar vericilere, ihtiyaç duyacakları bilgiyi sağlamada tek başına yeterli değildir. Bundan dolayı finansal ölçülerin yanında diğer ölçülerin de tamamlayıcı olarak kullanılması gerekmektedir (Bilge, 2006: 97).
- **Müşteri Boyutu:** Bu boyut özel sektörde müşterilerin, kamu sektöründe ise hizmetten faydalanan vatandaşların memnuniyetlerinin artırılması amacıyla

geliştirilmiştir (Dinç, 2006: 61). Ancak özel sektörde, müşteri memnuniyetini ölçmek kamu sektörüne oranla daha kolaydır. Çünkü kamu sektöründe özel sektörden daha fazla çeşitte müşteri söz konusudur (Bilge, 2006: 98). Bu boyutta da, müşterilerin kurumu nasıl gördüğü, nasıl algıladığı ve kurumun ana müşterileri memnun edip etmediği gibi konular araştırılmaktadır (Yörükler ve diğer., 2003: 35). Pazar payı, müşteri sayısı, müşteri kaybı, müşteriye telefonla veya elektronik yolla ulaşılabilirlik, müşteri ile temasa geçildikten sonra satışın gerçekleşmesine kadar geçen ortalama süre vb. müşteri boyutu ölçülerine örnek olarak verilebilir (Gürol, 2004: 318).

- Süreç Boyutu: Bu boyutta, kurumun neyi daha iyi yapması gerektiği, kurum içindeki süreçlerin iyi çalışıp çalışmadığı ve kurumun gerekli olanı üretip üretmediği gibi konular araştırılmaktadır (Yörükler ve diğer., 2003: 35). Sipariş teslim süresi, işçi başına ürün, iş yığılması, donanım veya aracın arıza süresi vb. süreç boyutu ölçülerine örnek olarak verilebilir (Bilge, 2006: 98).
- Öğrenme ve Gelişme Boyutu: Bu boyutta, kurumun gelişme ve değer yaratmayı sürdürüp sürdüremeyeceği ile personelin gelişmesine katkı sağlayıp sağlamadığı gibi konular araştırılmaktadır (Yörükler ve diğer., 2003: 35). Eğitim harcaması/yönetim harcaması, patentlerin ortalama ömrü, araştırma ve geliştirme (AR-GE) harcamaları/idari harcamalar, iş geliştirme harcamaları/idari harcamalar vb. öğrenme ve gelişme boyutu ölçülerine örnek olarak verilebilir (Gürol, 2004: 319). Aşağıdaki şekilde bir verimlilik ve başarı karnesi örneği verilmektedir.



Şekil 5. Verimlilik ve Başarı Karnesi

Kaynak: Köseoğlu, 2005: 24.

Çukurçayır ve Eroğlu'na göre (2004: 48), VBK'da önemli olan amaç-araç zincirindeki halkaların iyi izlenmesi ve süreçlerin işbirliğinin sağlanmasıdır. Bir kamusal hizmetin gerçekleştirilmesinde öncelikli konu, yasal olanakların çerçevesi ve ekonomik kaynakların elverişliliğidir. Bundan sonraki aşama, halkın/hedef kitlenin beklentileri doğrultusunda düzenlemeler yapmaktır. Üçüncü olarak, kurum içi düzenlemelerin hem süreç kalitesi hem de süreçlerin işlevselliği bakımından dikkatle ele alınması aşaması gelmektedir. Son olarak, çalışanların bütün bu

süreçlerle ilgili olarak bilgisayar tabanlı eğitim süreçlerinden geçirilmesi ve zincirin bütünü ile ilgili olarak bilgilendirilmesi gelmektedir.

VBK'nin performans ölçümü üzerindeki etkisi ilk olarak performans değerlendirmede işlevsellik konusunu gündeme getirir. Herhangi bir iş sürecinde performans ölçümünün maliyet, kalite ve zaman olmak üzere üç temel unsuru vardır. Kalite ve zamanın ölçülmesi, maliyetin ölçülmesine göre daha kolaydır. Maliyet ölçümüne ise, ürün geliştirmeden, üretim ve dağıtım süreçlerine kadar birçok boyutu katmak gerekmektedir. Bu yöntemin başarısı için, ürün işleme haritasının çıkarılması gerekir. Böylece, ürünün hangi süreçlerde hangi maliyetlerden etkilendiği kolayca izlenebilir. İkinci olarak müşteri/vatandaş memnuniyeti ve ürünün kullanılmasındaki süreklilik de, VBK'nin başarısını ve hizmetlerin verimliliğini etkileyecektir. Son olarak, başarılı bir bütçe uygulamasında önemli bir ilerleme sağlanacaktır. Çünkü her birimde, en küçüğünden en büyüğüne olmak üzere ürün işleme ve maliyetler izlendiğinden genel bir başarı elde edilecektir (Çukurçayır ve Eroğlu, 2004: 56-57).

Örgütsel performans ölçüleri ile finansal sonuçlar ve diğer kritik başarı faktörleri arasında denge kurmak amacıyla özel sektör için geliştirilen bu model, bazı yerel yönetim birimlerince kamu sektörü için uyarlanmıştır (Bilge, 2006: 99). Ancak yerel yönetimler VBK'ni uygularken kendine özgü, bazı hususları da göz önünde bulundurmalıdır.

Yerel yönetimlerin performansı ya da VBK'si yerel toplulukların, yerel yönetimin plan ve kalkınma hedefleriyle aynı doğrultuda çaba harcaması, kentsel suçların azalması ve iyi bir bütçe uygulamasına bağlıdır. Yerel yönetimlerde daha iyi performans için; tüm seviyelerde öğrenme, ayarlama ve uyum süreci, yerel seviyelerde çözüm bulma ve bu çözümleri dağıtma, öğrenme ve doğru faaliyetler için koordinasyon, zamanı ayarlama, bazı merkezi parasal kaynaklar için yardım politikaları geliştirme gerekmektedir. Bunun gerçekleşmesi VBK'nin kullanılması ile daha kolay olacaktır. Yerel yönetimler, öncelikle hedeflerin belirlenmesinde ve sonuçların elde edilmesinde, sonra hedeflerin gerçekleşmesi için gerekli harcamalarda, kurumsal performansın belirlenmesinde yaygın bir biçimde ölçme ile ilgilenmektedir. Bu bağlamda stratejik yönetim literatürü, performans ölçümü ve

stratejik planlar arasında güçlü bir bağın olması gerektiği üzerinde durmaktadır (Çukurçayır ve Eroğlu, 2004: 61).

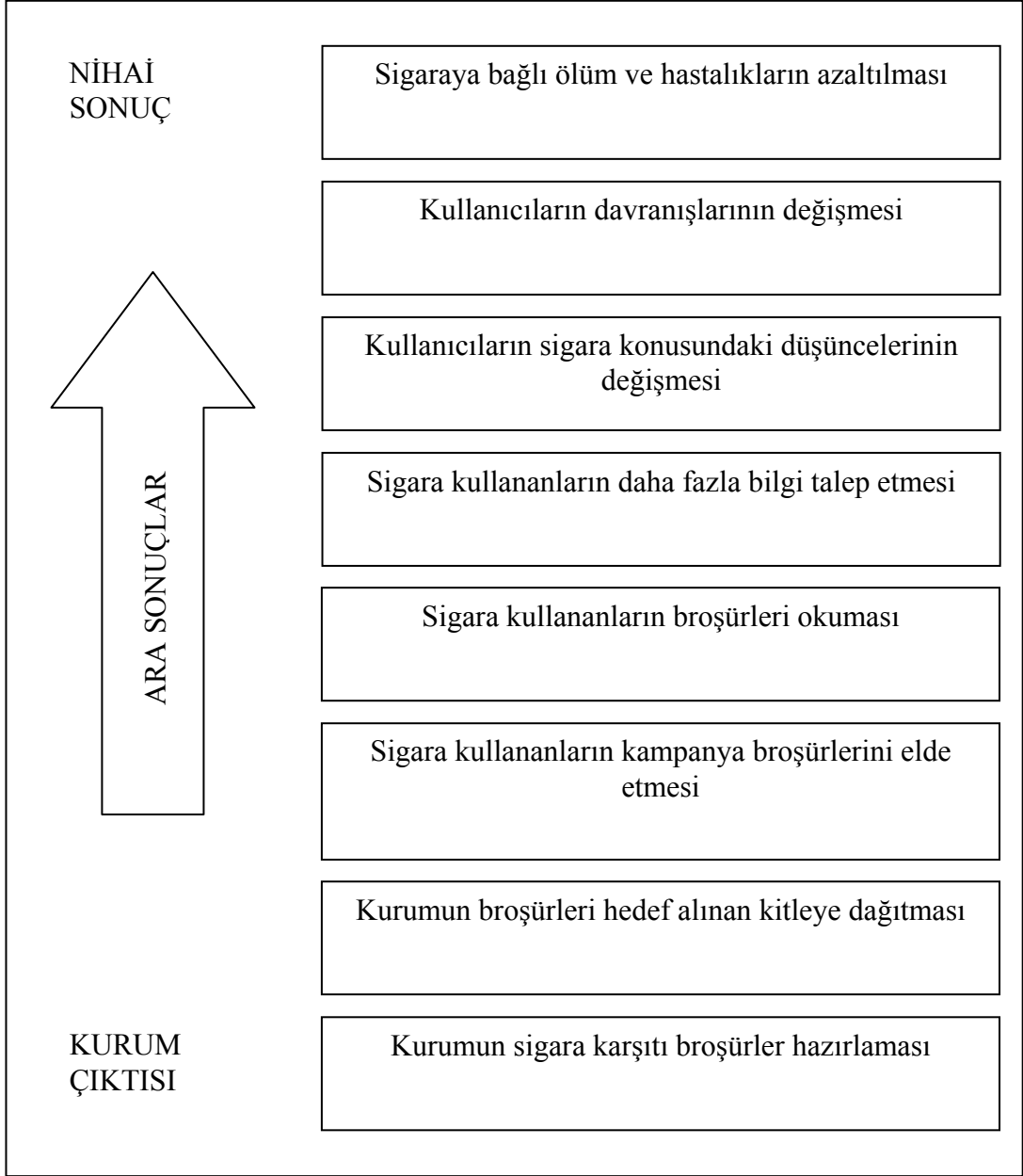
2.7.2 Program Mantığı Modeli

Program mantığı, hükümet programlarının değerlendirilmesi, ölçülmesi, planlanması ve yönetilmesi için bir çerçeve niteliğindedir. Söz konusu yöntem, bir programın değişik unsurları (kaynak, çıktı, kısa dönem etkiler ve uzun dönem sonuçlar vb.) arasındaki nedensellik ilişkisine dayalı bir modeldir (Bilge, 2006: 94). Program mantığı modeli, bir örgütün ulaşmayı amaçladığı en üst noktaya doğrudan ulaşamayacağını varsayar ve bunu sağlamak için söz konusu organizasyonun bazı ara sonuçlarda başarılı olması gerektiğine inanır (Dinç, 2006: 59).

Bu modelde hedeflenen sonuca ulaşmak üzere aşama aşama birçok faaliyet geliştirilir. Kurum bu şekilde başarılacak faaliyetler üzerine eğilir ve sonuçlanan performans hedefleri sayesinde daha açık performans ölçüleri tespit edebilir (Bilge, 2006: 95). Dinç'e göre (2006: 59), program mantığı yaklaşımının aşamaları şu şekildedir:

- Programın hedeflerini belirlemek,
- Girdiler, süreçler ve sonuçlar arasındaki ilişkilerin ana hatlarını belirlemek,
- Ölçülebilen sonuçları tespit etmek,
- Hangi sonuçların başarılı olarak kabul edilebileceğini belirlemek,
- İhtiyaç duyulan performans bilgisinin ne olduğunu tespit etmek.

Konunun daha iyi anlaşılması açısından, bir sağlık programına ait sonuçlar hiyerarşisi izleyen Şekilde gösterilmektedir.



Şekil 6. Tipik Bir Sağlık Programı Sonuçlar Hiyerarşisi

Kaynak: Yörükler ve diğer., 2003: 34.

2.7.3 Üçlü Bilanço Modeli

AT&T, Dow Chemicals, Shell, British Telecom gibi şirketlerde uygulama alanı bulmuş olan bu yöntem, 1998 yılında John Elkington tarafından gündeme getirilmiştir¹ (Köseoğlu, 2005: 26). Üçlü bilanço modelinde performans ölçümüne ve

¹ Bu konuyla ilgili olarak daha fazla bilgi edinmek için John Elkington'un kişisel web sayfasında yer alan "Enter the Triple Bottom Line" isimli çalışmasına bakınız. <http://www.johnelkington.com/>.

raporlamasına kurum faaliyetlerinin üç boyutundan bakılmaktadır. Bu boyutlar şu şekilde sıralanmaktadır (Anonim, 2002: 42).

- Finansal sonuçlar
- Sosyal etkiler (örnek olarak: kurum faaliyetlerinin sosyal, ahlaki ve davranışsal etkisi)
- Çevresel etkiler (genellikle kurumun yasal sınırlarının dışındadır)

Sonuç olarak üçlü bilanço modeli, organizasyonların yalnızca ekonomik değerler üzerine değil, çevresel ve sosyal değerler üzerine de odaklanmasını sağlamaktadır (Dinç, 2006: 69).

2.7.4 Kalite Ödül Ölçütlerine Dayalı Özdeğerlendirme Modeli

Bir kurumda performans ölçümü neticesinde iyi performans gösteren personel ve yöneticilerin ödüllendirilmesi (ücret artışı, ikramiye, terfi vb.) kötü performans gösterenlerin ise cezalandırılması söz konusudur. Bu şekilde uygulanan çeşitli performans değerlendirme yöntemleri ile çıktı seviyesi, performans ölçümü gerçekleşmeden önceki düzeyini genellikle geçmektedir.

Ancak bir hizmetin her boyutunu içeren pratik ve anlaşılır bir ödül sistemi oluşturmak çok zordur. İnsanlar genellikle ödül sisteminde yer alan performans unsurlarını en üst düzeye çıkarmaya çalışır ve bu da hizmet kalitesinde düşüşe sebep olur (Bilge, 2006: 111). Bunun önüne geçebilmek için performansın ölçülmesinde ve raporlanmasında kalite sistemlerinden faydalanılmaktadır. Kalite sistemleri, birkaç boyuta göre kurum performansının standardını değerlendirmek üzere tasarlanmış ilkelerdir. Özellikle kurumsal öz değerlendirmede ve gelişmelerin takip edilmesinde bu yöntem oldukça faydalıdır (Yörükler ve diğer., 2003: 37).

Bu çerçevede toplam kalite yönetimi esas alarak çalışan ve önceden belirlenmiş standartlara uyum sağlamış olan organizasyonlara bazı ulusal ve uluslararası kurumlar tarafından (Avrupa Kalite Ödülü, M. Baldrige Kalite Ödülü, Kalder Ulusal Kalite Ödülü, Türk Standartları Enstitüsü (TSE) vb.) ödüller verilmektedir (Köseoğlu, 2005: 26).

Yerel yönetim birimlerince de miktarın kaliteye tercih edilmesini önlemek için bu yöntemden faydalanılmaktadır. Örneğin Washington Temizlikçi Ödül

Programı'nda bir üst denetçi, temizlikçinin arkasından sokakları denetleyerek sokakların temiz olup olmadığını kontrol edip temizlikçinin mesaisi bitmeden önce sokakların yeterince temizlendiğinden emin olmaktadır. Bunun sonucunda caddeler ilave bir maliyet olmaksızın çok daha temiz hale gelmektedir (Bilge, 2006: 111-112).

Sonuç olarak bu şekildeki bir sistemde organizasyonlar sadece ödül almak için performanslarını artırmamakta aynı zamanda kalite standartlarını da yakalayıp bu süreci döngüsel bir şekilde devam ettirmektedirler.

2.7.5 Ekonomik Katma Değer Modeli

Ekonomik katma değer (EVA) modeli, Stern Stewart Corporation tarafından geliştirilmiş bir modeldir. Temelde kuruluşun hissedarlarının gelirine odaklanmakta ve bir teşebbüs için yatırılan tüm sermayeye karşılık gelen fırsat maliyetinin net işletme karından çıkarılması suretiyle hesaplanmaktadır (Köseoğlu, 2005: 25). EVA şu şekilde formüle edilmektedir:

$$EVA = NOPAT - k * C$$

Formülde yer alan NOPAT vergi sonrası operasyonel net karı, k sermaye maliyetini, C de toplam sermayeyi göstermektedir.

Formül basit gibi gözüküyor olsa da aslında karmaşık bir yapıya sahiptir. Bunun nedeni, modelin, öz sermayenin maliyetini de katarak gerçek maliyeti hesaplamasıdır. Dolayısıyla hissedarların aynı riskte fakat farklı yatırımlardan elde edecekleri kazancında hesaba katılması gerekmektedir. Model hissedarların gelirlerini maksimize etmek için her sermayenin bir maliyeti olduğunu varsayarak maliyetlerden daha fazla gelir sağlayacak çözüm yolları aramaktadır (Dinç, 2006: 67).

Bir performans ölçüm sistemi olarak EVA, kar hesaplamasında sermayenin maliyetini de dikkate alarak, diğer ölçüm sistemlerinden farklıdır. Bu sistem finansal yönetim ve teşvik sisteminin temelini oluşturarak, üst düzey yöneticilerden en alt seviyedeki personele kadar organizasyonun alacağı tüm kararlara yol gösterir. Bu durum organizasyonda bulunan herkesin daha başarılı olmasını ve böylece daha iyi bir iş yaşantısı içinde bulunmasını sağlar (Korkmaz ve Özdemir, 2003: 2).

EVA organizasyonun tamamı ya da her bölüm, birim, mal ve hizmet için ayrı ayrı hesaplanabilir (Dinç, 2006: 67). Yüksek miktarda EVA gerçekleştiren bir işletme ya da bölümün yöneticileri, övgü ve teşvik primi alacakları gibi şirket hissedarları içinde değer yaratacaklardır. EVA aynı zamanda bir işletmede yeterli performans göstermeyen birimlerin tespitini de sağlayacaktır. Böylece başarısız olan birimin kaynakları daha verimli alanlara kaydırılabilecektir (Korkmaz ve Özdemir, 2003: 4-5).

Ayrıca EVA başlı başına strateji oluşturma konusunda yeterli olmadığından dengeli skor kart modeli ile birlikte kullanıldığında kısa dönemli üretkenliği artırıcı yaklaşımlar ile uzun dönemli büyüme hedeflerinin başarılmasının arasındaki ilişkinin kuvvetlendirilmesi konusunda da işlev üstlenebilmektedir (Köseoğlu, 2005: 25).

2.7.6 Faaliyete Dayalı Maliyetleme Modeli

Bu yöntem, üretim aşamasındaki sabit maliyetlerin ürün maliyetlendirilmesinde kullanılmasına yönelik olarak geliştirilmiştir. Bu yöntem ile kaynaklarla ilişkili giderlerin faaliyet bazında değerlendirilmesi böylece karlı ve karsız faaliyetlerin ortaya çıkarılması ve müşteriler için değer üreten faaliyetlerin ortaya çıkarılması amaçlanmaktadır (Köseoğlu, 2005: 25). Malzemelerin satın alınması, üretime verilmesi ve makinelerin hazırlanması söz konusu faaliyetlere örnek olarak verilebilir. Bu faaliyetlerin yapılması işletme kaynaklarının tüketilmesine, işletme kaynaklarının tüketilmesi ise maliyetlerin ortaya çıkmasına neden olur. Üretilen mamuller ise, yapılan faaliyetlerin bir sonucu olarak ortaya çıkar. Demek ki, maliyetlerin asıl sebebi mamulün kendisi değil, bu mamulü üretmek için yapılan faaliyetlerdir. Kısacası faaliyete dayalı maliyetleme yöntemi, “faaliyetler kaynakları tüketir, mamuller faaliyetleri tüketir” önermelerine dayanmaktadır (Aksoylu ve Özkan, 2003: 9-10).

Faaliyete Dayalı Maliyetleme, maliyet etkenleri, faaliyetler, kaynaklar ve performans ölçümleri hakkında ayrıntılı bilgi sunan bir veri tabanıdır. Doğru maliyet bilgisi sunmanın yanı sıra, işletme yönetimine işletme faaliyetleri ile ilgili geniş ve ayrıntılı bilgi sunan bir sistemdir. Faaliyete Dayalı Maliyet Yöntemi, faaliyetlerin kaynaklarını ve maliyet objelerinin performansını ve maliyetini ölçen bir metodoloji şeklinde tanımlanabilir (Çakır-Eker, 2002: 239-240).

Faaliyete dayalı maliyetleme modeli çok sık kullanılan bir yöntem olmamakla birlikte son yıllarda sermaye maliyetlerini içermemesinden kaynaklanan eksikliklerin giderilerek ekonomik katma değer modeli ile birlikte kullanılması tavsiye edilmektedir (Dinç, 2006: 68).

2.7.7 Endüstriyel Mühendislik Yaklaşımı

Endüstriyel mühendislik yaklaşımı 1954'ten beri özel sektörde önemli bir rol oynamaktadır. Bu yaklaşımın kamu sektörüne uyarlanmış ilk örneği Phoenix ve Arizona, Scottsdale'deki tek kişilik mekanik çöp toplama kamyonlarıdır. Bu yöntemde genellikle hizmet tesliminde kullanılan yöntemlerin iyileştirilmesi (işin daha iyi takvimlendirilmesi, işgücünün daha iyi organize edilmesi vb.) üzerinde durulmaktadır (Bilge, 2006: 103).

Söz konusu bu yöntem yalnızca temizlik, park bakım, araç bakım gibi alanlarda değil, aynı zamanda diğer pek çok ofis hizmetinin performans ölçüm ve geliştirme işlemlerinde kullanılabilir. Örneğin Genesse kasabesindeki yetkililer geliştirmiş oldukları iş standartlarını bilgisayarlı bir iş-maliyet hesap sistemine uyarlamışlardır. Bu sistem ile personelin verimli çalışma oranlarının belirlenmesi, aşırı personele sahip birimlerin tespit edilmesi ve bütçe hazırlığı için bilgi sağlanması amaçlanmıştır (Bilge, 2006: 103-104).

2.8 PERFORMANS ÖLÇÜMÜNDEKİ GÜÇLÜKLER VE PERFORMANS ÖLÇÜM SİSTEMİNİN ÖNÜNDEKİ ENGELLER

Bir elemanın performans değerlendirmesini etkileyebilecek birçok faktör bulunmakta bu faktörler olumlu ya da olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Etkili bir performans değerlendirme sistemi, önyargıları ve hataları en aza indirecek yollar içermelidir.

Demirci'ye göre (1999: 71) bu yolların birincisi, değerlendirmenin her faktörün belli bir iş tekniğiyle ilgili olması, birkaç etkinliği bir arada ele almamasıdır. Bu bir elemanın performansının adım adım değerlendirilmesini sağlar. Olumsuz etkileri en aza indirmenin bir başka yolu da, "düşük-orta-ortanın üstünde" gibi ölçme kategorilerini değerlendirmeye sokmamaktır. Çünkü bu kategoriler değerlendirmenin içermesi gereken çeşitliliği sağlayamaz. Hataları ortadan kaldırmanın ya da azaltmanın yararlı bir yöntemi de, çalışanları somut örnekler bulacak kadar uzun bir

süre ve düzenli olarak gözlemektir. Ayrıca, her yönetici az sayıdaki elemanın değerlendirilmesinden sorumlu olmalıdır. Yorgunluk ve bıkkınlık değerlendirmeyi olumsuz yönde etkiler.

Performans göstergelerinin bulunmaması performans ölçümlerini zorlaştırmaktadır. Bu zorluk, temelde her örgüt için kullanılabilir genel performans ölçütlerinin bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle daha çok, faaliyetin ya da programın niteliğine göre belirlenen ölçütler kullanılmaktadır. Yani performans denetiminin temel özellikleri ve metodolojisi değişmezken, ölçütler olaydan olaya değişmektedir (Köseoğlu, 2005: 224–225).

Uygulamada bazı teknik konuların çözümlenmesinde teknik elemana ihtiyaç duyulabilir. İşte bu teknik uzman ihtiyacı karşılanamazsa, denetçilerin veya ölçümü yapacak olan kişilerin yabancı oldukları konularda sorunları tanımlaması ve değerlemeyi yapması olanaksızlaşacaktır (Falay, 2000: 385).

Performans ölçümü, çıktıları vasıtasıyla kuruluşların gerçek resimlerini görüp ileriye dönük atacakları adımlarda yol gösterecek bir perspektif sunarken, bir takım güçlüklerle de karşılaşmaktadır. Köseoğlu (2005: 26-28), kuruluşun iç yapısından veya faaliyet gösterdiği pazardan kaynaklanabilecek engelleri şu şekilde sıralamıştır:

- 1- Aşırı miktarda veriyle karşılaşılması:** Aşırı veri ile muhatap olunması sonucu zaman veya işgücü sıkıntısından dolayı bunlardan bir kısmının özetlenmesi bir kısmının da elenmesi gerekebilecektir. Böylelikle performans ölçümüne faydalı olabilecek veriler de gereksiz verilerin yanında dikkatten kaçabilecektir.
- 2- Miyop Bakış Açısına Kapılma:** Özellikle kuruluşun müşteriler nezdinde tanınmasını ve kabul görmesini sağlayacak uzun vadeli getiriye sahip araçlar yerine kısa vadede getiri sağlayan mali veya operasyonel araçlara yönelmesi kuruluşun vizyonuyla zıtlık teşkil edecektir.
- 3- Karar verme konusunda veriden gerçek mesajı alamama:** Çoğu yöneticinin karar verme süreçlerini sezgi ve tecrübeye dayandırmaları geçerli veriler yardımıyla karar almalarına engel olabilmektedir.

- 4- **Tutarsız, tartışmalı, gereksiz veri toplama:** Toplanan her veri sonuçta kuruluşun başarısını ölçme konusunda girdi sağlamalıdır. Bu temel amaç dikkate alınarak tutarsız veya ilgisiz verilerin ayıklanması gerekecektir.
- 5- **Çok az veri toplama:** Gereğinden az performans ölçüsü geliştirerek veri toplamak, temel amaçtan uzaklaşmaya sebep olan gereğinden fazla veri toplamak kadar zararlıdır. Böylelikle resmin sadece belli bir boyutunun görülmesi suretiyle kaynakların tahsisinde yanlış adımların atılması problemi ortaya çıkabilecektir.
- 6- **Rekabetin desteklenip takım çalışmasının kösteklenmesi:** Performans ölçümünün uygulamaya konmasıyla birlikte birimler arasında ve çalışanlar arasında daha iyi olabilmek için rekabet artarken, temel amaç olan kuruluşun başarısı ve bunu başarmak için sergilenmesi gereken takım oyunu geri planda kalabilmektedir.
- 7- **Gerçekçi ve/veya makul olmayan performans ölçüleri geliştirilmesi:** Performans ölçüsü geliştirirken kuruluşun bütçe kısıtları ve organizasyon kültürü göz önünde bulundurulmak durumundadır. Gerçekçi ve somut olmayan ölçülerin çalışanlara ikna edilmesi de zordur.
- 8- **Performans ölçüleri arasında bağlantıların kurulamaması:** Geliştirilen performans ölçülerinin, kuruluşun stratejik planı ile sıkı ilişki içinde olmaması durumunda, performans ölçümünden çıkacak sonuçlar kullanışlı birer araç olmaktan çok masraf üreten birer genel idare gideri haline dönüşür.
- 9- **Gelişme sürecini çok sık veya çok nadir ölçme:** Performansta meydana gelen gelişimin ölçülmesi için zamanlamanın doğru seçilmesi, maliyet artışının da önüne geçer. Aşırı sıklıkta ölçüm veya nadir ölçüm gerçek performansı göstermez.
- 10- **Müşterileri göz ardı etme:** Çoğu kuruluş performans ölçümünde kontrol etmenin daha kolay olduğu kuruluş içi faktörlere yoğunlaşarak, esas hedef kitlesi olan müşterileri gözden kaçıır. Kuruluşun başarısı, müşteri ile kurduğu yakın ilişkiyle ilintilidir.

11- Yanlış yerlere yanlış sorular yönelme: Bazı yöneticiler sistemden kaynaklanan problemlere yoğunlaşmak yerine suçlu çalışanlarda aramak yolunu tercih ederler. Halbuki hatalı bir sistem, çalışanları baştan yanlış yöne kanalize eder. Problemin teşhisini süreçte aramak kişilerde aramaktan daha yapısal değerlendirmeler sağlar.

12- Performans ölçüm sisteminin amacının belirsizleşmesi: Amaç veri toplamak değil, toplanan verilerin karar verme sürecine yardımcı olması suretiyle kuruluşun başarıya ulaştırılmasıdır. Ancak çoğu zaman araçlar amaç olarak algılanmakta ve esas amaçtan uzaklaşmaktadır.

Performans ölçümündeki güçlüklerden bir diğeri de denetim aşamasında ortaya çıkmaktadır. Bu noktada denetlenen kurumun denetime karşı tavrı önemlidir. Performans denetiminin, denetlenen kurumun yöneticileri ve çalışanları tarafından kabul görmemesi, denetimin sınırlarını daraltır, bu da denetim sonuçlarının güvenilirliğini olumsuz etkileyebilir (Falay, 2000: 385).

Denetlenen konu veya kurum ile bağlantılı politik baskıların yoğunluğu, hem performans ölçütleriyle kıyaslamayı anlamsız hale getirebilir hem de getirilen önerilerin uygulamasını engelleyebilir. Ayrıca, yöneticilerin ve çalışanların iyi ya da kötü performanslarının gözler önüne serilmesine karşı korku ve çekingenlikleri, bilgi yönünden zayıf fakat veri yönünden zengin ölçüm sistemlerine yönelme olabilir. Ayrıca önemli olan her şey ölçülebilir değildir, her ölçülebilen şey de önemli değildir (Bilge, 2006: 40).

İnsanların insanlara uyguladığı bir şey olduğundan, performans ölçümüne ilişkin sorunlar hiçbir zaman tümüyle ortadan kaldırılamaz. Ama standartlar ve iş görenlere verilecek bilgiler açık ve seçik bir şekilde ifade edildiği zaman, performans değerlendirmesi çok etkili bir araç haline gelebilir (Demirci, 1999: 71–72).

3. KAMU KESİMİNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

1980’li yıllarda başlayan ve 1990’lı yıllarda hızını giderek artıran kamu yönetiminde reform arayışları günümüzde de önemini korumaktadır. Yılmaz’a göre (2002: 21) kamu yönetimini değişime zorlayan üç etken bulunmaktadır. Bunlardan ilki, kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali

sistemde yol açtığı sakıncalardır. Diğeri, bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen hızlı değişimdir. Sonuncusu ise, toplumsal talepler karşısında kamu kesiminin performansının yetersiz kalmasıdır.

Bu noktada kamu yönetiminin kaynaklarını daha etkin, verimli ve tutumlu kullanması, son yıllarda yönetim alanında önemli bir öncelik olarak ortaya çıkmıştır. Bu öncelik çerçevesinde ortaya konulan hedeflere ulaşabilmek için önceden tespit edilmiş nesnel ölçütlere göre yönetimlerin performanslarının ölçülmesi, değerlendirilmesi ve denetlenmesi kamu hizmetlerinin sunumunda temel yönetim anlayışlarından biri olmuştur (Ekici, 2002: 135). Ayrıca kaynak savurganlığının önlenmesi ve yolsuzlukların önüne geçilebilmesi kaygılarından dolayı performans ölçümü konusu, çağdaş kamu yönetiminin temel konuları arasına girmiştir (Çukurçayır ve Eroğlu: 41).

Performans ölçümünün yapılıp yapılmamasını veya nasıl yapılacağını düşünürken, kamu görevlileri bu ölçümleri hangi amaçla kullanacaklarını da düşünmelidirler. Çünkü performans ölçümü önce maliyet ve çabayı gerektirir. Uygun performans standartları geliştirmek, veri toplamak, bu bilgileri işlemek, tahlil etmek ve toplanan bilgiyi hazırlanan standartlar içerisine yerleştirmek, ölçüm raporlarını hazırlayıp ilgili yerlere göndermek ve bu raporları okuyup yorumlamak, hep maliyeti arttırıcı süreçlerdir (Songur, 1995: 12).

Kamu sektöründe performans ölçümü sürecinin aşamaları şu şekilde sıralanabilir. İlk aşamada kamu yöneticisi kurum hedefleri ile yerine getirilecek hizmetlerle ilgili bağlantı kurar. Bu aşamada hizmeti alacak vatandaşlara sanki bir müşteriymişler gibi yaklaşarak, onların özel gereksinimlerine göre hizmet sunumu gerçekleştirilmesi uygun olacaktır. İkinci aşama beklentilerin meydana getirilmesi aşamasıdır. Bu aşamada performans değerlendirme standartları belirlenir. Bu alanın başarısı standartların belirlenmesinde hem üst hem de astların ortak hareket etmesine ve tüm çalışanların başarı kıstasları üzerinde hemfikir olmasına bağlıdır. Üçüncü aşama, çalışanların performansının izlenmesidir. Bu aşamada üst astına yol gösterir, iş ile ilgili sorunların nasıl aşılacağı konusunda belirli önerilerde bulunur. Dördüncü ve son aşamada ise resmi değerlendirme ve denetleme gerçekleştirilir. Üst burada

hizmetin grup halinde ya da kişisel olarak yapılışına göre farklı teknikler kullanarak resmi değerlendirmesini yapar (Eser, 2006).

Kamu kesimi performans ölçümünün üç önemli unsuru bulunmaktadır. Bunlar; karar oluşturmak, sorumluluk mekanizmasını geliştirmek ve kamu idareleri hizmetlerinin performansını yükseltmektir. Songur'a göre (1995: 12–13) bu üç önemli unsur şu şekilde işlemektedir:

Performans ölçümleri aşağıdaki kamu görevlilerinin karar alma prosedürlerini güçlendirir:

- Seçilmiş görevliler
- Kamu idarelerinde görevli yönetim kurullarının atanmış ve seçilmiş üyeleri (planlama kurulları, sağlık ve eğitim kurulları gibi), kamu kurumları ve kamu kurumu görevi yapan kurumlar (gönüllü kurumlar, yönetim kurulları, kar amaçlı olmayan hizmet kuruluşları ve kamu ile bağlantılı kar amaçlı kuruluşlar).

- Kamu kurumlarının idarecileri
- Mali yöneticiler
- Hizmet programı yöneticileri
- Orta düzey yöneticiler
- Alt düzey yöneticiler

Kamu kesiminde performans ölçümü aşağıdaki kurum ve kişilerin sorumlu tutulmalarına katkıda bulunur:

- Hükümetleri vatandaşlarına karşı
- Kamu hizmeti görenleri, müşterilerine, hizmet ettikleri topluma ve ürettikleri hizmetlerin kullananlara karşı
- Kamu kurumu ve üst düzey yöneticilerini, kurumların yönetim kuruluna karşı
- Alt düzey yöneticileri ve personeli üstlerine karşı

- Kamu hizmeti gören taşeronları (kamu ve özel, kar amaçlı olan ve olmayan) bu hizmetleri finanse eden veya düzenleyen kamu kurumlarına karşı
- Hükümetleri ve kamu görevlilerini vergi verenlere, ücret ödeyenlere, hissedarlara, borsa kuruluşlarına karşı sorumlu tutar.

Kamu idarecileri ve görevlileri elde edilen performans ölçüm sonuçlarını, performanslarını geliştirmek yönünde şu şekilde kullanabilirler:

- Kaynak tahsisi yöntemini geliştirerek
- Mal ve hizmet üretiminin analizini, planlamasını ve programlamasını geliştirerek
- Kamu mal ve hizmetlerinde verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu yükselterek kullanabilirler.

3.1 HESAP VERME SORUMLULUĞU ÇERÇEVESİNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

İyi yönetim² prensipleri arasında sayılan hesap verme sorumluluğunu Erüz (2005: 66), her düzeydeki kamu yöneticisinin sorumluluğuna bırakılan kamu kaynağını, hukuka uygun ve verimli bir şekilde kullandığının hesabını vermesi olarak tanımlamaktadır. Özyıldız (2000: 78) ise hesap verme sorumluluğunun negatif içerikle ele alındığında kontrol ve cezalandırma, pozitif içerikle ele alındığında ise

² İyi yönetişimin tanımı hakkında ortak bir görüş birliği bulunmamaktadır. Bazı uluslar arası örgütlerin tanımları ise şu şekildedir:

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, “İyi yönetişim, bir ülkedeki ekonomik, siyasal ve idari otoritenin her düzeydeki işlemleri yürütmesi anlamına gelmektedir. İyi yönetişim, vatandaşların ve toplumsal grupların kendi çıkarlarını korumak ve yasal haklarını kullanmak için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olmalarını gerektirir.”

Dünya Bankası, “İyi yönetişim, açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin; profesyonel bir bürokratik yönetimin; eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin ve kamusal sürece aktif bir şekilde katılımda bulunan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzeni ifade eder.”

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, “İyi yönetişim, bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde sahip olunan güç ve yetkilerin kullanımını ifade etmektedir.”

Bu konuyla ilgili daha fazla bilgiyi Prof.Dr.Ç.Can Aktan’ın kişisel web sayfasında bulabilirsiniz. <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/tanim.htm>.

kamuoyunun hedefler ve kullanılan kaynaklar konusunda detaylı bir şekilde bilgilendirilmesi anlamına geldiğini ifade etmektedir.

Hesap verme sorumluluğu siyasi, idari ve hukuki hesap verme sorumluluğu olarak üçe ayrılmaktadır (Arcagök ve Erüz, 2006: 40). Buna göre meclisin vatandaşlara karşı, bakanların meclise karşı, bakanlık üst yönetiminin bakana karşı hesap verme sorumluluğu söz konusudur (Bilge, 2006: 44).

Kamuda vatandaş odaklı yönetim modelinden, müşteri odaklı modele geçilmesiyle birlikte hesap verme sorumluluğu kavramı daha uygulanabilir hale gelmiştir. Vatandaş vergi veren ve sonra köşesinde oturan pasif vatandaş kimliğinden sıyrılarak aktif ve hesap soran vatandaş kimliğine bürünmüştür. Müşteri odaklılık ile yararlanılan hizmetin bedelini vergilerle finanse eden vatandaş kaynakların nereye harcandığı hususunda hesap sorma imkanına kavuşturulurken, yönetim de hesap verme sorumluluğu altına girmiştir. Böylece çift yönlü işleyen bir hesap verebilirlik mekanizması oluşmuştur (Çetin, 2006: 1).

Performans ölçüm ve yönetimi günümüzde hesap verme sorumluluğunun önemli mekanizmalarından birini oluşturmaktadır. Çünkü performans ölçümü sonrasında elde edilen raporlar, kurum dışına hesap verme sorumluluğunu yerine getirmede yardımcı olmakta ve kurumun daha etkili bir şekilde yönetilmesine imkan vermektedir (Dinç, 2006: 38). Faaliyet raporları, mali tablolar, bütçe tartışmaları, meclisteki yazılı ve sözlü cevaplar sözü edilen raporlara örnek olarak verilebilir (Bilge, 2006: 45).

Ayrıca performans ölçümü ve hesap verme sorumluluğu çeşitli kamu yönetimi gelenekleri içinde farklı ağırlıklara sahiptir. Bunlar aşağıda incelenmektedir.

3.2 HESAP VERME SORUMLULUĞU VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN KAMU YÖNETİMİ GELENEKLERİ İÇİNDEKİ YERİ

Kamu kesiminde performans ölçümü ve değerlendirmesi konusu, iktisat disiplini ile kamu yönetimi disiplininin ara kesitinde bulunmaktadır. Dünyayı başlıca iki kamu yönetimi geleneğine ayırabiliriz. Birincisi, hiyerarşi yapısının ve kuralların daha sert olduğu Latin yönetim geleneği, ikincisi daha esnek olan Anglo-sakson geleneğidir. Birinci grup ülkelerdeki, Türkiye'nin de bu gruba girdiğini

söyleyebiliriz, kamu sektörünün etkinliğini araştırmak ve değerlendirmek zordur. Bu değerlendirme daha çok yasaların uygunluğunun denetlenmesi şeklinde olur ve kamunun iç mekanizmaları ile yapılır. Anglo-sakson geleneğinde, örneğin İngiltere’de ise, ‘kamu sektörü üzerinde deney yapmak teşvik edilir’ (Kirmanoğlu ve ak, 2000: 316–317).

Richards, kamu hizmetlerinin sunulduğu ilişkiler bütününü açıklayan üç modelden bahsetmektedir (Kirmanoğlu ve ak, 2000: 317-319):

3.2.1 Kamu Yönetimi Modeli

Savaş sonrası dönemde hakim olan bir modeldir. Kamu harcamaları, istikrarlı bir artış içindedir ve refah harcamalarının nasıl dağıtılacağına ilişkin bir görüş birliği vardır. Bu modelde tüketici-vatandaş ve seçmen arasında fark ortaya konmaz. Hesap verme sorumluluğu, hizmet üreticisinden, politikacıya ve oradan da seçmene doğrudur. Sorumluluk bu kadar geniş bir alana yayılınca ortadan kaybolur. Ayrıca, kamu hizmeti sunucusu hem politika oluşturma hem de uygulama sürecinde konusunda profesyoneldir. Bu kişiler, taraflar arasında uzlaşmayı sağlayan, davranış normları oluşturan ve kamu hizmetlerinde yönlendirici olan bir yönetici sınıf oluştururlar. Kamu yöneticisi için, amaçlardan ziyade, hizmet sürecinin işleyişinin değerleri önemlidir.

3.2.2 Etkinlik Modeli

1970’lerden sonra refah devletinin kaynakları kısıtlanmaya başlayınca, kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik sorunsalı doğdu. Artık, kamu yönetimi anlayışı harcamaları kısmak ve bir birim harcamadan en yüksek faydayı elde etmek üzere kurulmalıydı. Bu anlayış içinde kabul edilen önerme, kamu kesiminin rekabete açık olmadığı için etkinsiz olduğu idi. Artık, birinci modelde olduğu gibi taraflar arasında uzlaşmacı rolü olan kamu yöneticisi yerine, hizmet üreticilerine, politikacı adına, daha fazla etkinlik için baskı yapan bir kamu işletmecisi tipi ortaya çıktı. Bu modelde piyasa etkinliği referans olarak alınmaktadır. Kamu yönetimi modelinde “vatandaş-tüketici” olarak tanımlanan hizmet kullanıcısı, burada “müşteri” olarak kavramsallaştırılmıştır.

3.3.3 Yeni Model

Bu modelde kamu yöneticisi, etkinlik modelinde olduğu gibi, politikacı ile kamu hizmetinin üreticisi arasında bir fonksiyon ifa etmekten ziyade, bir kolu da hizmetin tüketicisinde olan üçlü bir fonksiyona sahiptir. Performans ölçütleri verimlilik ve etkinlik gibi arza yönelik ölçütler olmak yerine kalite ve müşteri memnuniyeti gibi talebe yönelik ölçütler olmaya başlamıştır. Kamu yöneticisi müşteri memnuniyetinden sorumludur. “Toplam kalite” kavramı birçok kamu hizmeti için (özellikle eğitim, sağlık, sosyal güvenlik hizmetleri, yerel hizmetler) uygulanmaya başlamıştır.

3.3 KAMUDA PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ

Bir kamu kurumunun hizmet sunumunda ne kadar başarılı olduğu performans değerlendirmesi sonucunda ortaya çıkar. Değerlendirme işlemi önceden tanımlanmış performans göstergelerine ve ulaşılmak istenen hedeflere göre gerçekleştirilir.

Performans değerlendirmesinin yapılması için üç nedenden bahsedilmektedir. Bunlar (Erkut ve Ertekin, 2003: 71):

- Seçilenler ve vatandaşlar için kamu hizmetlerinin şeffaflığını sağlamak,
- Kalite ve sonuçları sürekli olarak geliştirmek üzere hizmet sağlayanları motive etmek,
- Halkın yönetime olan güvenini arttırmaktır.

Performans değerlendirmesi kamu görevlileri için büyük öneme sahiptir. Çünkü kurum çalışanları, işe başladıktan sonra iş içindeki başarı ölçütlerinin ne olduğunu bilmek isteyeceklerdir. Kamu sektöründe bir üst, astına onun performans değerleri ile ilgili bilgi vermek yükümlülüğündedir. Bir çalışan kurum içinde yükselmek ve başarı grafiğini daha yukarılara taşımak için performansı hakkında kurum içindeki yargıdan haberdar olmak isteyecektir. Bu durum performans ölçümünün bireysel olarak da bir gereklilik olduğunu ortaya koymaktadır (Eser, 2006).

Kamu yöneticileri elde edilen performans ölçüm sonuçlarını, kaynak tahsisi yöntemini geliştirmek, mal ve hizmet üretiminin analizini, planlamasını ve programlanmasını geliştirmek ve kamu mal ve hizmetlerinde verimlilik, etkinlik ve

tutumluluğu yükseltmek için kullanabilirler. Bu yolla da performansın boyutlarının incelenmesi, yani hangi seviyede olduğu, daha iyi bir seviyeye ulaşıp ulaşılamayacağı ve ideal olarak nerede olunması gerektiği konusunda bilgiler elde edilebilir. Böylece mal ve hizmet üretim programlarının devam etmesi, genişletilmesi, sona erdirilmesi veya değişikliğe uğratılması konusunda kararlar verilmesi daha kolaylaşır (Bilge, 2006: 43).

Ayrıca ‘hizmet kalitesi’ de etkenlik, etkinlik, tutumluluk yanında dördüncü bir performans göstergesi olarak ele alınmaktadır. Etkenlik ölçümleri, kamu idarecilerini vatandaşın arzu ve önceliklerine daha duyarlı hareket etmesine yardımcı olur. Etkinlik ölçümleri ise en az kaynakla en fazla hizmet üretmelerine katkı sağlar. Etkinlik ve etkenlik ölçümleri, maliyet, gelir ve değişen demografi gibi faktörlerde göz önüne alınarak, hizmetlerin ve toplum taleplerine duyarlılığın geliştirilmesine katkı sağlar ve kaynakların yararlı kullanım seviyelerini artırır (Songur, 1995: 16). Hizmet kalitesi ile de hizmetin zamanında, doğru, devamlılığı olan ve herkes için elde edilebilir olması ifade edilmektedir. Vito Tanzi kamu sektöründe kaliteyi, “hükümetin hedeflerini en etkili şekilde yerine getirmesi” olarak tanımlamaktadır³. Kamu kesiminde kalite, istenilen kamu politikalarının uygulanabilmesi içinde gerekli bir koşuldur. Kamu sektörü otoritesinin dayanağını kanunlar oluşturur ve bu yasal çerçeveye aynı zamanda kaliteyi de etkiler. Ayrıca kamu kurumlarının kalitesi de birbirini etkiler. Ekolojik bir sistemdeki farklı elemanların birbirlerini etkilemeleri gibi, kamu kurumları da birlikte çalışırlar ve birbirlerini desteklerler, mesela, hukuk sisteminin, bazı önemli bakanlıkların ve hazinenin iyi çalışmadığı bir kurumsal ortamda çok kaliteli bir vergi idaresine sahip olmak mümkün değildir (Kirmanoğlu ve Çak, 2000: 326–327).

3.4 KAMUDA ETKİNLİĞİ ÖLÇME TEKNİKLERİ

Kamu kesiminde performans göstergelerini karşılaştırarak yorumlamanın ilk zorluğu, karşılaştırılan kamu birimleri arasında çok sayıda farklılık olmasıdır. Kirmanoğlu ve Çak’ göre (2000: 327), iki kamu biriminin performansında farklılık olmasının nedenleri şunlardır:

³ Bu konuyla ilgili daha detaylı bilgi için Vito Tanzi’nin, IMF web sayfasında yer alan, “The Quality of the Public Sector” isimli çalışmasını inceleyebilirsiniz. <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/seminar/1999/reforms/tanzi.htm>.

- Birimlerin amaçları farklı olabilir.
- Amaçlar aynı olsa bile, aynı amacı gerçekleştirmek için ihtiyaç duyulan kaynaklar ve üretim faktörleri farklı olabilir.
- Birimler farklı maliyetlere sahip olabilirler veya emek, sermaye kullanımı ve yatırım kararlarında değişiklik yapma yetkileri olmayabilir.
- Kaynakları kullanmadaki idari yetkinlikler farklı olabilir.

Kamu kesiminde performans ölçümü için oran analizi, regresyon analizi ve sınır analizi olmak üzere başlıca üç teknik kullanılmaktadır. Aşağıda söz konusu teknikler ana hatlarıyla açıklanmaya çalışılmaktadır.

3.4.1 Oran Analizleri

Oran analizi ile tek bir girdi ile tek bir çıktı arasındaki ilişkiyi bularak, aynı hizmeti sağlayan birimler ortalaması arasında karşılaştırma yapmak mümkündür. Bu yöntem, etkinliği tek boyutlu olarak ele aldığı için bize kısıtlı bilgi sunmaktadır. Rasyo analizleri daha çok mali performansın ölçülmesinde kullanılmaktadır. Bu ölçümlerde verimlilik ve etkinlikten ziyade karlılık göz önüne alındığı için, birçoğu tekel durumunda çalışan kamu işletmeleri için iyi birer gösterge oluşturmazlar (Kirmanoğlu ve Çak, 2000: 328–336).

Dünyada kullanılmakta olan oranlara; birim çıktı başına maliyet, çalışan başına çıktı, sonuç başına maliyet, çalışan başına sonuç, çıktı başına maliyet, çalışan başına nitel çıktı örnek verilebilir.

3.4.2 Regresyon Analizi ve Türkiye İçin Bir Uygulama

Regresyon analizinde birden çok girdinin tek bir çıktı üzerindeki etkisini ölçmek mümkündür. Açıklanan değişken olarak seçilen kamu hizmeti, bir çıktı veya sonuç olarak ifade edildikten sonra bu değişkeni açıklayan faktörler belirlenir. Regresyon analizlerinde aynı hizmeti üreten farklı birimlere ait veriler kullanılmaktadır. Tüm değişkenler belirlenerek model doğru olarak kurulduktan sonra, modelin kalıntıları birimin teknik etkinlik düzeyini gösterir.

Türkiye’de kamu kesiminde etkinlik ölçümü için eğitim hizmetleri üzerinde yapılan bir araştırmada, girdi olarak öğrenci/öğretmen oranı (öğretmen başına düşen öğrenci sayısı) ve çıktı olarak başarı oranı (sınıfını geçen öğrencilerin toplam öğrenciler içindeki payı) kullanılmıştır. Panel data, 76 il ve üç öğretim yılı (1993–1994, 1994–1995, 1995–1996) için Milli Eğitim İstatistikleri kullanılarak düzenlenmiştir.

Modelin parametreleri şöyledir:

$$\text{Başarı Oranı} = -0,0219 \text{ Öğrenci/Öğretmen oranı} + 0,0227 Y(\text{Kişi başına gayri safi il hasılası})$$

(-2,92) (1,82)

İlköğretimde girdi ile çıktı arasındaki ilişkinin işareti negatif ve istatistiksel olarak anlamlıdır. Şöyle ki, öğrenci/öğretmen oranını % 10 azaltarak başarı oranını % 0.2 arttırmak mümkündür. Ancak bu ilişki çok zayıf bir ilişkidir. Bu da bize, eğitimin önemli bir girdisi olan öğretmen sayısının nicel katkısının zayıf, az olduğunu gösterir. Burada modele dahil edilmeyen nitel özellikler, başarı oranı üzerinde daha fazla etkili olmalıdır. Nicel ölçümlere çok fazla güvenmemek gerekir.

3.4.3 Sınır Analizleri

Sınır analizlerinde regresyon analizinde olduğu gibi tek bir çıktı veya sonucu, bağımlı değişken olarak açıklamak yerine, birden fazla çıktı veya sonucu analizde kullanmak mümkündür. Amaç, belirli bir karar alma biriminin (KAB) etkinliğini değerlerine göre değerlendirmek ve bir etkinlik sınırı çizmektir. Bu sınırın üzerinde yer alan karar alma birimleri, etkin sayılmakta ve bu sınırın altında kalanlar daha az etkin olarak değerlendirilmektedir.

Sınır analizlerinde veri zarflama analizi ve stokastik sınır tahmini olmak üzere iki istatistiksel yöntem kullanılmaktadır.

3.4.3.1 Veri Zarflama Analizi

Aynı veya benzer hizmeti sunan birimlerin nispi etkinliklerini ölçme tekniğidir. Bu yöntemin kamu sektörü etkinlik analizlerinde sık olarak kullanılmasını

sağlayan özellik, birden çok girdi ve çıktının kullanılabilmesine imkan vermesidir. Burada bağımlı değişken çıktı, sonuç veya kalite gibi bir performans ölçümü olabilir.

3.4.3.2 Stokastik Sınır Tahmini

Parametrik bir analiz tekniğidir. Burada KAB'nin sınırdan olan sapması, 1.teknik etkinsizlik 2. kaynak dağılımsal etkinsizlik ve 3. rastlantısal şoklar ve istatistik ve örnekleme hataları olarak üç kısımdan oluşur. Stokastik analiz de bir üretim fonksiyonu için, girdilerin çıktı üzerindeki etkilerini gösteren parametreler tahmin edilir. Böylece teknik etkinlik ölçülmüş olur. Bu teknik, mal ve hizmet üreten kamu birimlerinin etkinliğini özel eşdeğerleri ile karşılaştırmak için kullanılmaktadır.

3.5 TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNDE SORUNLAR

Dünyada performans yönetimi uygulayan ülkelerde, performans ölçümü, değerlendirmesi ve denetim işlemleri, resmi denetleme organları ve bazı bağımsız kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Türkiye'de bu yetki Sayıştay tarafından kullanılmaktadır.

Türkiye'de, Sayıştay'ın denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakların ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullanıldıklarını incelemekle yetkili ve görevli kılındığı, Temmuz 1996'da Sayıştay Yasası'na eklenen 10 uncu maddede hükme bağlanmıştır. Böylece verimlilik, etkinlik, tutumluluk için yasal ortam oluşmuştur. Henüz pilot projede uygulanmakta olan bu yeni denetim tekniğinin yaygınlaşması Sayıştay'ın etkin işlev görmesini sağlayacaktır. Ancak, kamu sektöründe etkinlik anlayışının oluşması için, üniversitelere de görev düşmektedir. Bu konuda araştırmalarının daha yaygın olarak yapılması için teknik altyapının hazırlanması gerekmektedir. Yalnız iki ciddi sorun karşımıza çıkmaktadır. Birincisi, hizmet sunumunun aşırı merkezileşmesidir. Bu sorun, hizmeti yerel düzeyde sunan birimin (örneğin İstanbul Emniyet Müdürlüğü veya İstanbul Milli Eğitim Müdürlüğü) hizmete ilişkin girdilere ve bunların bileşimine, tutumlu ve etkin bir şekilde kullanımına dair yetkiye sahip olmaması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. İkinci sorun ise, veri elde etme sorunudur. Bütün veriler merkezde toplanmış bulunmaktadır. Alt birimlerden veri sağlanması ya hiç mümkün olmamaktadır (İstanbul Emniyet

Müdürlüğü) veya bir etkinlik analizi yapmaktan ziyade, birimin tanıtılmasına yönelik olarak seçilmiş sınırlı sayıda bilgiye ulaşabilmektedir (Milli Eğitim Müdürlüğü veya SSK İstanbul Bölge Müdürlüğü gibi). Bütün verilerin merkezde toplanmış olması sonucunda, bazı Bakanlıkların faaliyetlerine ilişkin ayrıntılı veriler yayınlansa da (Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı gibi), yerel düzeyde yeterli veri mevcut değildir. Çünkü bu veriler ile yapılan araştırmalar, tek bir il veya bölge alanında yoğunlaşamayacağı için, o bölgenin etkinsizliklerini ortaya çıkarmaz (Kirmanoğlu ve Çak, 2000: 337-338).

Ayrıca karşılaştırılabilir ve ölçülebilir performans hedefleri belirlenmesinin gerekliliği yukarıdaki sorunlara ilave olarak verilebilir. Örneğin iç borçlanmadan sorumlu kuruluşlar için verim eğrisi performans göstergesi olarak kabul edilebilmektedir. Ancak hedefler belirlenirken ülkelerin ekonomik gerçeklerinin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Türkiye’de verim eğrisinin hazineye hedef olarak verilebilmesi için borçlanma gereksiniminin azaltılması gerekmektedir. Böyle bir hedefin uluslar arası karşılaştırmalarda kullanılması doğru olmaz. Fakat İngiltere hazinesi Alman verim eğrisini karşılaştırmada kullanabilir. Ölçülebilir performans hedefleri sorunsal ile ilgi olarak da Dışişleri bakanlıkları, konsolosluklar ve benzeri kuruluşlar örnek olarak verilebilir. Çünkü bu kurumlarca üretilen hizmetlerle ilgili ölçülebilir performans göstergeleri belirlemek çok güçtür. (Özyıldız, 2000: 82-83).

Performans ölçüm sonuçlarının doğru ve güvenilir olması ancak iyi bir performans bilgi sisteminin kurulması ve geliştirilmesi ile sağlanabilir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’yla getirilen yeni mali yapılanma ile kamu idarelerine daha fazla yetki ve sorumluluk verilmiştir. Harcama süreci içerisinde kamu idarelerinin rolünün artması ile kamu idareleri tarafından hazırlanarak kamuoyuna sunulan bilgilerin önemi daha çok artmıştır. Bu nedenle her kamu idaresinde performans bilgisinin toplanması, analiz edilmesi, değerlendirilmesi ve yorumlanmasına yönelik performans bilgi sisteminin oluşturulması hayati önem taşımaktadır (Yenice, 2006a: 67).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ VE GELİŞİMİ

1. YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ ÜZERİNE TEORİK BİLGİLER

1.1 KAVRAMLAR

Çalışmanın bu kısmında yer verilen kavramlar Robert Mellor’ün editörlüğünü üstlendiği çalışmadan alınmıştır⁴.

1.1.1 Kıyaslama

Kıyaslama, belli bir faaliyette, bir organizasyonun bir başkası ile performansını karşılaştırması sürecidir. Birçok yerel otorite performansını ölçer ve sonra kendilerini, ne yaptıklarını bilmek için diğer organizasyonlarla karşılaştırır. Bu kıyas “benzerleri (eşleri)” seçmeyi içerebilir. Yani aynı yolla performanslarının ölçülmesine razı olan “benzerler” böylece sonuçlarını birbirleriyle, anlamlı bir şekilde, tamamen karşılaştırabilirler. Birçok merkezi devlet kurumu, yerel yönetimlerin denetimi sorumluluğunda, kıyaslamayı yerel yönetimlerin performanslarını karşılaştırmasının bir yolu olarak kullanmaya başladı. Bu “başarılı uygulama” seçimini içerir ki böylece diğerlerinin başarmayı deneyebilmesi için bazı standart çeşitleri düzenlenebilir. Bu organizasyonlar yani benzer yerel yönetim organizasyonları, seçilmiş devlet kurumları hatta zaman zaman özel sektör organizasyonları kendi alanlarında lider olmayı hayal ederler.

⁴ LOGOTRI web sayfası, <http://www.logotri.net/pmsea.pdf> (11.04.2007).

1.1.2 Giderler

Birçok yerel otorite bir şekilde giderleri ölçer. Bunlar finansal giderler olabilir fakat onlar bir de zaman maliyeti, risk seviyesi veya diğer, gerekli insan kaynağı, gibi hususları da ölçer.

1.1.3 Anahtar Performans Göstergeleri (APG)

Anahtar performans göstergesi çok önemlidir veya “anahtar” kavramı iyi bir organizasyonun bazı alanlarda nasıl rol oynadığını gösterebilir. Anahtar performans göstergeleri geliştirildiğinde organizasyonlar şuna bakar, “organizasyon amaçlarına ulaşma doğrultusunda, hedefi tutturmalarında gösterge neyi işaret edecek”. Anahtar performans göstergesi organizasyonun performansını ölçebileceği yollardan birisi haline geldi. Bazen yerel otoriteler anahtar performans göstergelerini kendisi düzenler fakat çoğu zaman göstergeler uluslar arası kuruluşlar veya devlet kurumları tarafından geliştirilir. Uluslar arası kuruluşlar tarafından hazırlanan göstergeleri yerel otoriteler çoğu zaman önemli veya kullanışlı görmez.

1.1.4 Nicel Ölçüm

Bu noktada yerel yönetimlerin performans görünümü sayısal olarak ölçülebilir. Bu ölçümler sıklıkla şunlara odaklanır; zaman zaman “güçlü” olarak adlandırılan, veri – zaman, maliyet, etkilenen insan sayısı vb. Bu sonuçlar çoğu zaman kolayca ölçülebilir ancak yerel otoritenin kendisi tarafından hesaplanan performansı, toplum beklentileri doğrultusunda oluşturulur ve gerçekleri yansıtmaz. Ne yazık ki bu nokta da çoğu kez nicel ölçümler (özellikle maliyet) aşırı vurgulanır fakat bunun gibi ölçümler yerel şartları yansıtmaz aslında toplumun isteklerini yansıtır.

1.1.5 Nitel Ölçüm

“Zayıf” çıktı veya bir program ya da faaliyetin kalitesi olarak bilinir. Nitel ölçümlere örnek verecek olursak; “toplum memnuniyetinin seviyesi”, “toplum ilgisinin seviyesi”, “hissedilen ilerleme derecesi”, “şikayetlerin türleri” v.b. Çoğu kez nitel ölçümler “gerçek resmi” görmemiz için çok detaylı sorular sormamızı gerektirir. Örneğin, hane başına çöp toplama maliyetini ölçtüğümüzde nicel veri bize

hane başına çöp toplama maliyetinin finansal sayısını verir ancak nitel veri; hizmet performansının nasıl olduğu, çöplerin tam olarak ne kadar ve ne sıklıkla toplandığı ve bu hizmetin sağlanmasında ne tür teknolojiler kullanıldığı hakkında önemli bilgiler sağlar. Buradan çıkarılacak önemli ders belki de “tüm resmi” görmek istiyorsak hem nitel hem de nicel ölçümleri araştırmamız gerektiğidir.

1.2 BELEDİYELER AÇISINDAN PERFORMANS UNSURLARI

Belediyeler açısından performans, belediyelerin belirlediği stratejik amaçları gerçekleştirmek üzere giriştikleri faaliyetlerin ve personelin iş ve işlemlerinin sonucunun nicel ya da nitel olarak belirlenmesi, böylece belediyenin genel olarak başarısının tespit edilmesi olarak tanımlanabilir (Köseoğlu, 2005: 213).

Belediyeler açısından performansın öne çıkan unsurları tutumluluk, verimlilik, etkinlik, kalite ve hakkaniyettir. Belediyelerde hizmetlerin söz konusu unsurlar doğrultusunda sunulup sunulmadığını ya da ne ölçüde sunulduğunu belirlemek için belediyenin amaç, program ya da faaliyetlerinin önceden belirlenmiş ölçütlere dayanılarak ölçülmesi gerekmektedir. Belirtmek gerekir ki merkezi yönetimin yüklendiği adalet, ulusal savunma, dış politika gibi hizmetler için sayısal performans ölçütleri belirlemek zordur. Belediye hizmetlerinin çok çeşitli olması (yol, su, kanalizasyon, toplu taşıma hizmetleri gibi) olması ve teknik özelliği fazla olması dolayısıyla, bu hizmetler için performans ölçütleri belirlemek ve ölçüm yapmak merkezden yürütülen kamu hizmetlerine göre, nispeten daha kolay olacaktır.

1.2.1 Tutumluluk

Belediyeler açısından tutumluluk, hizmetlerin en düşük maliyetle ve en uygun zamanda, belirlenmiş olan hedefler doğrultusunda gerçekleştirilmesidir. Nitekim belediyeler hizmetlerde maliyetleri düşürmek amacıyla kendi aralarında işbirliğine gitmenin yanında, özel kesime de birtakım teknik hizmetleri (çöp toplama) ihale ederek kaynaklarından tasarruf sağlamaktadırlar (Köseoğlu 2005: 213).

Ayrıca insan kaynağını tutumlu bir şekilde kullanmak da tutumluluk göstergesidir. Amaca ulaşmada en doğru, en uygun sayıda personeli doğru zaman ve yerde kullanmak belediyenin başarısı ve tutumluluğunun göstergesidir (Çetin, 2006: 24).

1.2.2 Verimlilik

Belediyeler açısından verimlilik, hedefler göz önünde bulundurularak, belirli girdilerle en yüksek çıktının elde edilmesini veya sabit değer ve miktardaki çıktının en az girdiyle elde edilmesidir (Çetin, 2006: 25). Belediye yönetimlerinde kullanılan girdiler arasında belediye personeli, mali kaynaklar, bina, araç-gereç, belediyede kullanılan bilgi teknolojisi yer almaktadır. Belediyeler bu girdileri kullanarak, belde halkının talep ettiği yerel ortak mal ve hizmet üretimini, yani çıktıyı gerçekleştirmektedirler.

1.2.3 Etkinlik

Belediyeler açısından etkinlik, yerel hizmetleri, belde halkının talep ve beklentileri de göz önünde bulundurularak belirlenen hedefleri gerçekleştirecek doğrultuda sağlamayı ifade etmektedir (Köseoğlu 2005: 217). Belediyede gerçekleştirilen bir hizmetin etkin olup olmadığı, hedefin kitleye ulaşip ulaşmaması ve yeteri kadar üretilip üretilmemesine göre anlaşılır.

Etkinlik göstergeleri, çıktıların şimdiki ve kısa vadeli veya uzun vadeli sonuçlarla bağlantısını kurar. Bütüncül hedefi başarma yolundaki adımları ölçer ve çıktıların arzulanan hedefleri başarmak için gereken niteliklere sahip olup olmadığını test ederek hedeflerin başarıma derecesini gösterir (Özeren ve Aral, 2002: 21).

1.2.4 Kalite

Kaliteye ilişkin performans bilgisi, hizmetin sunumu, ürün veya hizmetin uygunluğu hakkında değerlendirmeler yapılmasına imkan verir (Kaya ve Aral, 2000: 15). Belediyeler açısından kalite, belediyenin faaliyetlerinin her yönüne nüfuz eden sürekli bir işlev, mal veya hizmetin kullanıcısının beklentilerini karşılamadaki uygunluğu veya müşteri tatminidir (Köseoğlu 2005: 218). Halkın istekleri doğrultusunda kaliteli, ucuz ve güvenilir hizmet sunan belediyeler halkın memnuniyetini arttırabileceklerdir. Böylece halk daha yaşanabilir bir kente sahip olmalarını sağlayan belediye yöneticilerini seçeceklerdir.

Öyle ki belediyelerde sunulan hizmetlerin kalitesini değerlendirmek için sadece belde halkına sunulan eylemler olarak değil, belediye içindeki iş, işlem ve

faaliyetleri de ele almak gerekir. Mesela evine su bağlatmak isteyen kişiye verilen bu hizmetin maliyeti, süresi ve kişinin verdiği emek; diğer yandan belediye çalışanlarının iş görürken takındıkları tavır, güler yüzlülük, ses tonları vb. de su sağlama hizmetinin kalitesini oluşturur (Çetin, 2006: 26).

1.2.5 Hakkaniyet

Yerel hizmetlerin sunulmasında hakkaniyet ilkesi, kent sınırları içindeki farklı yönetim birimlerinin, sorumluluk alanlarındaki nüfusa hizmet sunumlarında nicelik ve nitelik açısından farklılık doğmaması ve var olan farklılıkların azaltılmasını gerektirir. Bir beldede kaynakların eşit olarak dağılımını sağlamak çok zor olmasına rağmen, eşitlik ideali doğrultusunda kaynakların adil bir biçimde dağılımı ve hizmetlerin hakkaniyete uygun olarak sunulması mümkündür (Çetin, 2006: 26). Fakat kaynakların eşit dağılımı her zaman çözüm oluşturmaz. Önemli olan hizmetlerle ihtiyaçların uyumlu olmasıdır. Bu sorun, belediyelerde müşteri odaklı bir anlayışın yerleşmesini gündeme getirmektedir. Müşteri odaklılık yerel hizmetlerin sunulmasında belediyelerin, vatandaş taleplerini dikkate almasını gerektirmektedir (Köseoğlu, 2005: 221).

1.3 YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN GEREKLİLİĞİ

1970'lerde yaşanan mali krizler nedeniyle yoğun bir biçimde eleştirilen kamu yönetimi, yükselen yeni liberalizmin de etkisiyle değişime uğramıştır. Tüm dünyada farklı biçimlerde de olsa kamu yönetiminde bir yeniden yapılanma sürecine girilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, özel sektör ile kamu sektörü arasındaki farklılıklardan çok, benzerlikleri vurgulamakta ve özel sektörde başarıyla uygulanan değer, yöntem ve tekniklerin kamu sektörüne aktarılmasını savunmaktadır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın bir ayağı da yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerin, yeni yönetim ilke ve teknikleri doğrultusunda yeniden yapılandırılmasıdır. Bu bağlamda, ülkemizde de belediyelerin yönetim yapılarını performansa dayandırmaları, faaliyetlerinin ve personelinin performansını ölçmeleri gündeme gelmiştir (Köseoğlu, 2005: 211-212).

1990’larda performans ölçümü ve denetimi için vergi mükelleflerinin zorlaması, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, kamu harcamalarının artması, merkezi yönetimdeki pek çok yetki ve sorumluluğun daha alt ve yerel yönetimlere devredilmesi, idari birimlerde maliyet-etkinliğinin sağlanması gibi nedenler belirgin hale gelmiştir. Yerel yöneticiler kendi kurumlarının yönetim kapasitelerini arttırmak ve güçlendirmek için stratejik planlama, hizmetlerin kalitesinin ve yeniden yönetiminin geliştirilmesi, hizmetler ve yerel yönetim birimleri arasında kıyaslama ve bütçe lemede reform süreci esasına dayalı yaklaşımlar geliştirmeye çalışmışlardır (Falay, 2000: 382).

Öztürk (2005: 81) performansı ölçmenin gerekliliği ile ilgili olarak yedi temel nokta belirtmektedir. Bunlar değerlendirme, kontrol etme, bütçe yapma, güdüleme, gelişme, kutlama, öğrenme ve iyileştirme dir.

Yerel yönetimlerde performans ölçümünün gerekliliği konusunu ise Bilge (2006: 61-62) iki perspektiften değerlendirmiştir:

Vatandaş/Hükümet Perspektifinden

- Karar vermek için geri bildirim
- Yerel yönetiminin yapabileceği etkinin tanınması
- Verimlilik ve etkinliğe olan ihtiyaç
- Kamuya karşı hesap verilebilirlik
- Kamu baskısı ve halkın güveninin artırılması ihtiyacı

Hükümetler arası perspektiften (dış fon sağlayan kurumların perspektifine benzer şekilde)

- Fon tahsisi kararlarına geri bildirim
- Program tasarım kararlarına geri bildirim
- Hesap verilebilirlik ihtiyaçları
- Denetim ihtiyaçları ve program kural ve rehber kurallara bağlılık
- Program değerlendirmesi girdiler

Ayrıca günümüzde yerel yönetim birimlerinin, mal ve hizmet üretimi ilişkisi içinde bulunduğu taşeron ve yüklenici firmaların yapılan sözleşmelere uygun mal ve hizmet üretip-üretmediğini kontrol etmek için performans ölçüm ve denetimine gittiği ve bu yolla, hizmet düzeyi, maliyeti, zamanlaması vb. açılardan değerlendirmeler yaptığı görülmektedir (Falay, 2000: 384).

1.4 YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN AMAÇLARI VE FAYDALARI

Nangır (2007: 115-116) OECD ülkelerinin yerel yönetimlerde performans göstergeleri belirlenmesinin başlıca amaçlarını şu şekilde sıralamaktadır:

- Belediyeler hakkında politika yapıcılara ve vatandaşlara bilgi sağlamak amacıyla, performans göstergelerinin sonuçlarına göre belediyeleri sıraya koymak,
- Ürettikleri mal ve hizmetlerin gelişmelerinin izlenmesi, performansın değerlendirilmesi, kalite gelişmelerinin ve idareler arasındaki uyumun desteklenmesi, politika faaliyetlerinin amaçlandırılması ve iyi uygulama örneklerine göre ölçüm yapılması yoluyla yerel yönetimlerin kurumsal kapasitelerinin artmasını sağlamak,
- Yerel yönetimlerin belirli sonuçlara (çıktı) daha fazla katkı yapmasını sağlamak amacıyla ödül-ceza mekanizmaları oluşturmak.

Yerel yönetimlerde performans ölçümünün faydalarını ise (2006: 54) şu şekilde aktarmaktadır:

- Süreklilik arz eden bir yönetim anlayışı olduğundan belediyeye eksikliklerini görme ve bunları düzeltme imkanı verir.
- Vergi ödeyenlere (vatandaşlara) karşı belediye hesap verebilirliği güçlendirir.
- Yerel hizmetlerin iyileştirilmesi için belediyelere karar vermede kullanılacak bilgi üretir.
- Gelecek planlaması için bilgi üretir.
- Belediyeleri en iyi uygulamaların paylaşımı konusunda cesaretlendirir.

- Belediyelerin strateji ve politikalarının şekillenmesinde önemli bir araçtır.
- Motivasyon ve ödüllendirme için de önemli bir kaynaktır.
- Yerel yönetimlerin birbirleriyle kıyaslama yapmasına imkan sağlar.

Özellikle yerel yönetimler tarafından verilen hizmetler nitelikleri gereği kıyaslamaya ve ölçülmeye daha yatkındırlar. Vatandaş yerel düzeyde aldığı kamu hizmetini diğer bir yerel birimin verdiği hizmetle kıyaslayabilir (Eser, 2006).

1.5 PERFORMANS ÖLÇÜTLERİ

Yerel yönetimlerin mal ve hizmet üretim alanına ilişkin performans ölçütleri aşağıdaki gibi örneklendirilebilir (Falay, 2007: 4):

- Su ve kanalizasyon hizmetinde; içme ve kullanma suyu miktarı, döşenen kanalizasyon borusu uzunluğu, su ve kanalizasyon boruları döşemede km. maliyeti,
- Atık toplama hizmetinde; çöp bidonu sağlanan ev ve işyeri sayısı, toplam yeniden değerlendirilebilir çöpün toplam içindeki oranı, toplanan mesken çöplerinin ağırlığı, hane başına çöp toplama maliyeti,
- İmar ve planlama hizmetinde; plan izni almak için başvuru sayısı, bir hafta içinde karar verilen konut sahibi başvurularının oranı, temyize başvuru ve temyizde haklı bulunan başvuru sayısı,
- Mali hizmetlerde; incelemesi sonuçlandırılan emlak vergisi beyanname sayısı, bütçeye konulan emlak vergisi gelir tahmini ve tahsilat oranı, toplanan verginin mükellef başına net maliyeti,
- Eğitim ve kültür hizmetinde; yılda verilen konser sayısı, okuma yazma bilmeyenlerin sayısındaki azalma, sürdürülen kurslara devam eden öğrenci sayısı vb.
- Çevre hizmetinde; kişi başına düşen park alanı miktarı, hava kirliliği derecesi, kirlenen toprak alanı, dikilen ağaç sayısı, girilen çevre teftiş sayısı,

- Yangın söndürme hizmetinde; yapılmış yangın ihbarları sayısı, yanlış ihbarların toplam aramalara oranı, yangın ihbarı ile yangına müdahale arasında geçen zaman, yangın söndürme hizmetlerinin kişi başına maliyeti.

Yerel yönetimlerin, özellikle somut mal ve hizmet üreten ve bir bedele bağlanan faaliyetlerde bulunan; birimlerinin (veya şirketlerinin) performanslarının incelenmesinde şu ölçütlerin kullanılması mümkündür (Falay, 2007: 4):

- Kurumun aktiflerinin etkin kullanımına ilişkin; alacakların ortalama tahsilat süresi, kapasite kullanma oranı,
- Karlılık analizinde; değişken maliyet sonrası net kar, net karın toplam varlıklara oranı,
- Borçlanma ve öz sermayeye ilişkin; borçların toplam aktiflere oranı, öz kaynakların toplam aktiflere oranı,
- Pazarlama ve satışa ilişkin; gerçekleşen satışların planlanan satışlara oranı, satış miktarı ve satış değeri cinsinden başabaş noktası,
- Personele ilişkin; kişi başına katma değer, işten ayrılan işçilerin ortalama çalışan işçi sayısına oranı,
- Fiyatların gelişimine ilişkin; satıştaki reel büyüme oranı, cari maliyetle, bulunan net karın tarihsel maliyete oranı,
- İmalat faaliyetlerine ilişkin; zamanında bitirilen satış partilerinin yüzdesi, toplam verimlilik oranı.

1.6 YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNDE KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER

Nangır'a göre (2007: 116) yerel yönetimlerde performans göstergeleri belirlenmesine ilişkin olarak ortaya çıkan sorunlardan bazıları şunlardır:

- Performans göstergelerinin belirlenmesi ve seçilmesi süreci, verilerin ulaşılabilirliği ve kalitesi konusunu gündeme getirmektedir.

- Sadece temel bazı göstergeler belirlemek, kıyaslama yapmak için yeterli olmamaktadır.
- Sadece doğru verileri toplamak değil, aynı zamanda verilerin iyi analiz edilmesi de önemlidir.

Bilge (2006: 92-93) ise yerel yönetimlerde performans ölçümünü sınırlayan faktörler olarak şunları belirtmiştir: maliyet ve veri toplama zorluğu, bilgi işlem için gerekli zaman eksikliği, uzman personel sayısındaki yetersizlikler, ölçüm sistemine güven duymama, kötü tasarlanmış sistemler ve ölçüm sistemine karşı gösterilen direnç.

Performans ölçümü yerel yönetimlere bazı ek maliyetler getirmektedir. Öncelikle performans ölçümü konusunda uzman personel, danışman istihdam edilmesi ve personelin kurum içi eğitime tabi tutulması gerekmektedir. Teknik donanım (bilgisayar, araç, gereç ve malzemeler) ihtiyacı söz konusudur. Performans göstergeleri ile ilgili verilerin toplanması, bunların elektronik ortama aktarılması, analiz edilmesi, yorumlanması ve daha sonra bunların rapor haline getirilip ilgililere sunulması hep maliyet doğuran işlemlerdir.

Belediyelerin nüfus, ölçek, mali yapı, potansiyel imkanlar, mevcut gelişmişlik derecesi gibi alanlarda durumlarının farklı seviyede olması da bütün belediyeler için gerekli ortak performans ölçütlerinin belirlenmesini engellemektedir (Köseoğlu, 2005: 229-230).

Yerel yönetimlerde performans ölçümü konusunda karşılaşılan sorunlardan en önemlisi de yöneticilerin ve personelin faaliyetlerine ilişkin olarak performanslarını ölçmek ve arttırmak konusundaki isteksizlikleri olarak belirtilebilir (Candan, 2007: 63).

2. PERFORMANS ÖLÇÜMÜ İLE İLGİLİ YAPILMIŞ ÇALIŞMALAR

Çalışmanın bu kısmında belediyelerin performansının ölçülmesi ile ilgili olarak yapılmış iki çalışma anlatılacaktır. Bunlardan ilki Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nce geliştirilen BEPER projesi diğeri ise Sağbaş ve arkadaşlarınca gerçekleştirilen TOPSIS yöntemi kullanılarak belediyelerin mali performansını ölçme çalışmasıdır.

2.1 BELEDİYELERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ PROJESİ (BEPER)

BEPER projesi Türkiye’de, belediyelerde performansı ölçmek için yapılmış kapsamlı, ilk çalışmalardan birisidir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, belediyelerin performansını ölçmek ve aralarında kıyaslama yapmak için, bir performans ölçüm sistemi geliştirme amacı doğrultusunda, 2002 Ağustos ayında BEPER projesine başlamıştır. Proje kapsamında, Bakanlığın seçmiş olduğu 7 pilot belediye ve nüfusu 100.000’in üzerinde olan toplam 129 belediye ile çalışılmıştır. BEPER projesi Türkiye nüfusunun % 42’sini, belediye nüfusunun ise % 54’ünü kapsamaktadır (BEPER web sayfası).

Projenin amaçları arasında; belediyelerin sunduğu mal ve hizmetler için temel performans ölçütleri 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 objektif verilere dayanarak değerlendirme yapma olanağı sağlamak, demokratik katılım ve şeffaflığı, hesap verme mekanizmalarını güçlendirmek ve bu modeli pilot belediyelerden başlayarak diğer yerel yönetim birimleri tarafından da benimsenerek uygulanmasını sağlamak yer almaktadır (BEPER web sayfası).

Proje kapsamında, belediye hizmetlerini kapsayan 300’ün üzerinde soruya cevap alınarak performans ölçütleri tespit edilmiş ve değerlendirilmesi yapılmıştır (BEPER web sayfası).

Performans, hizmet göstergeleri, altyapı göstergeleri ve mali göstergeler olmak üzere 3 temel gösterge grubu itibariyle ölçülmüş, bu göstergelere ilave olarak sunulan hizmetin büyüklüğü, hizmet maliyetleri, sunulan hizmetin kalitesi, yönetsel etkinlik ve çevre koruma olmak üzere 5 adet "Anahtar Başarı Göstergesi" geliştirilmiştir.

BEPER projesinde belediyelerin mali performansının değerlendirilmesinde toplam 20 ölçütten yararlanılmış, her ölçüt için bir hedef belirlenmiştir. 20 ölçütten 13’ü karşılaştırma amacı ile kullanılmıştır. Karşılaştırma amacı ile kullanılan bu göstergeler, bir belediyenin değerlerini kendi grubunun ortalaması ve ülke ortalaması ile karşılaştırma olanağı sunar. BEPER’de hedefi gösterilen mali performans

ölçütlerinde gösterge hedefe ne kadar yakınsa ilgili belediyenin performansı o kadar başarılıdır (Sağbaş ve diğer., 2006: 4). Bu proje yerel yönetimlerin hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesine ve hükümetin kamu harcamalarının planlamasına destek sağlamaktadır. Belediye faaliyetlerinin ölçülebilecek kadar şeffaflaşması, her işin herkes tarafından öğrenilip biliniyor olması bir anlamda geniş katılımı teşvik etmektedir (Küçükyumuk, bt: 1). Fakat tüm bunlara karşın kamu sektöründe, özellikle de yerel yönetimlerde performans ölçümü oldukça karışık bir konudur. Teknik zorluklar, görevlerdeki farklılıklar bu konuya bakış açısı söz konusu durumu etkileyen unsurlardandır (Bilge, 2007: 1).

BEPER projesi belediyelerde performansı ölçme anlamında öncü çalışmalardan biri olmasına karşın birçok eksikliği de bünyesinde bulundurmaktadır. Öyle ki proje kapsamında genelde verimlilik ve tutumluluk ölçütleri kullanılmış; ”hakkaniyet/adalet” ilkesine yer verilmezken, kaliteye ilişkin ölçütler yeterince açık olmamış ve yetersiz kalmıştır. Bu nedenle kullanılan performans ölçütleri yeterli olmamıştır (Köseoğlu, 2005: 228). Sistemdeki belediyelerin genel durumu değerlendirildiğinde veri elde etme ve diğer konularla ilgili olarak da şu sorunlar tespit edilmiştir (Bilge, 2007: 1):

- Muhasebe ve bütçe gibi yasal olarak onaylanması gereken belge ve bilgilere sağlıklı cevaplar gelmekle beraber, veri girişlerinde basamak hatalarına rastlanmaktadır.
- Belediyeler borçları konusunda bilgi vermek konusunda çekingen hareket etmektedirler.
- Türkiye’de belediyeler; büyükşehir belediyeleri, büyükşehir kapsamındaki ilçe ve alt kademe belediyeleri, diğer belediyeler (il, ilçe ve belde belediyeleri) olmak üzere üç kategoriye ayrılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin diğer belediyelerde olmayan gelir, görev ve yetkileri bulunmaktadır. Büyükşehir’e bağlı ilçe ve alt kademe belediyelerinin ise diğer belediyelerde olan bazı görev ve yetkileri (itfaiye, defin hizmetleri vb.) yoktur. Belediyeler arası performans karşılaştırması, bu grupların kendi aralarında yapılmalıdır. Oysaki BEPER projesinde nüfusu sadece 100.000’in üzerindeki belediyeler uygulama alanı olarak seçilmiştir. (Köseoğlu, 2005: 229).

- Büyükşehir Belediyelerinde, birkaç birimin ortaklaşa cevap vermesi gereken sorulara hatalı bilgi verilmekte veya bilgi verilmemektedir.
- Hangi birimin, hangi aracı, hangi iş için kullandığı açık değildir. Bundan dolayı araç kullanım maliyeti ve verimlilik ölçülememektedir.
- Belediyelerde maliyet muhasebesi sistemi olmadığı için özellikle sosyal ve kültürel hizmetlerin maliyetleri bilinmemektedir.
- Kamu taşımacılığı ve katı atık yönetiminin, bağlı şirketler veya özel firmalarla yürütüldüğü yerlerde veriler genellikle eksik veya yetersiz kalmaktadır.
- Belediye şirketleri ve iştirakleri konusunda çok güç bilgi alınabilmiş veya tanımlanan yapıya uymayan bilgiler verilmiştir.

Anlaşılabacağı üzere BEPER projesi veri toplamada yetersiz kalmış ve veriler güvenilirliğini yitirmiştir. Yaşanan bu problemlere birkaç örnek verecek olursak; su kalitesi verisinde, tüm belediyeler sularını maksimum kalite olan %100 ile belirtmişlerdir. Kişi başına su tüketimi ortalama 169 litre iken bu değer İzmit Büyükşehir belediyesi için 757 litre çıkmıştır (Bilge, 2007: 1). Eskişehir ilinin 2004 yılı başarı göstergelerine bakıldığında; su ve atık su gelirleri tahsilat oranı (en yüksek sınır % 95 olmasına karşın) %189 görünmektedir. Erzurum'da %5 civarında tahmin edilen doğal gaz kullanım oranı %100'dür. Ankara'da 2003 yılında kamuya açık yeşil alanlar kişi başı 1.65 m² iken, 2004 yılında bu oran 8.38 m² ye yükselmiştir. Yani, bir yılda ortalama 21 milyon m² yeşil alan artışı gerçekleşmiştir (Tursun, 2005: 1).

Fakat bütün bunların sorumlusu BEPER olmayabilir. Çünkü bu veriler elektronik ortamda, belediye birimlerindeki yetkili kişilerce ve kendilerine verilen şifre ile girilmektedir. Bazı hataların olması bunların düzeltilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Verilen Erzurum örneği ile ilgili olarak su ve atık su gelirleri tahsilat oranının %189 olmasının nedeni belediyenin geçmiş yıllarda toplayamadığı ücretleri tahsil etmesi veya bunun cezasının tahsilatı gibi konular olabilir.

BEPER projesi başladığı günden bugüne kadar çok fazla bir ilerleme kaydedememiştir. Yayınladığı veri setleri ile ilgili olarak analitik inceleme yapan herhangi bir çalışma yayınlamamıştır. BEPER projesinin biran önce bu statik yapısından kurtulması ve dinamik bir yapıya kavuşması gerekmektedir.

BEPER, uluslararası işbirliklerini arttırmalı ve buradan edinilen bilgileri yerel yönetimlere aktarabilen bir kurum olmalıdır. BEPER projesinin tüm belediyeleri kapsayacak şekilde yaygınlaştırılması gerekmektedir. Ayrıca yerel bilgi toplayan diğer projelerle (Yerel Bilgi, Yerel Net gibi) koordineli bir şekilde çalışarak veri paylaşım zemininin oluşturulması projenin etkinliğini arttıracak ve böylelikle proje amaçlarına yaklaşmış olacaktır (Bilge, 2007: 1).

Sonuç olarak BEPER projesinin şu anki görünümü itibariyle yol gösterici bir kılavuz olabileceği fakat geliştirilmeye ihtiyaç gösterdiği söylenebilir.

2.2 TÜBİTAK VE AKÜ İŞBİRLİĞİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN BELEDİYELERİN MALİ PERFORMANSINI ÖLÇMEYE YÖNELİK YAPILMIŞ BİR ÇALIŞMA

Sağbaş, Çalışkan ve Hazman tarafından yapılan bir araştırmada mali performansın ölçümü için 3'ü gelir tarafı 3'ü gider tarafı olmak üzere toplam 6 gösterge kullanılmıştır (Bkz. Şekil: 4). Bu göstergelerden personel harcamaları hariç diğer göstergelerin değeri ne kadar yüksekse mali performansın o kadar yüksek, kişi başına personel harcamaları ne kadar düşükse belediyenin bu konuda o kadar başarılı olduğu anlaşılmaktadır. Araştırmacılar bu çalışmada TOPSIS yöntemini kullanmışlardır.

Gelir göstergeleri	Gider göstergeleri
<ul style="list-style-type: none">• Belediye vergileri/belediye nüfusu• Harçlar/belediye nüfusu• Vergi dışı belediye gelirleri/belediye nüfusu (borçlanma hariç)	<ul style="list-style-type: none">• Personel harcamaları/belediye nüfusu• Yatırım harcamaları/belediye nüfusu• Borç ödemeleri/belediye nüfusu

Şekil 7. Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Göstergeleri
Kaynak: Sağbaş ve diğer., 2006: 5

TOPSIS yöntemi çok özellikli karar verme yöntemlerinden bir tanesidir. Bu yöntem kullanılarak alternatif seçeneklerin belirli ölçütler doğrultusunda ve ölçütlerin alabileceği maksimum ve minimum değerler arasında ideal duruma göre karşılaştırılması gerçekleştirilmektedir. Bu çalışmada TOPSIS'de personel

harcamalarında artan trend, diğer göstergelerde ise azalan trend dikkate alınmıştır. Kullanılan 3 gelir ve 3 gider göstergesine dayalı TOPSIS yöntemi sonucuna göre diğer şeyler sabit varsayımı altında 2002 yılında Büyükşehir belediyeleri dışında olan 66 il içinde mali performans açısından en başarılı il Muğla iken, en başarısız ilin Şırnak olduğu tahmin edilmiştir (Sağbaşı ve diğer., 2006: 6-9).

3. BELEDİYELERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNDE BAŞARILI UYGULAMALAR

Türkiye’de performans ölçümünün önemini bilen ve bu amaçla kendi inisiyatifleriyle çalışan belediyeler sayı olarak çok fazla olmasa da bu özellikleriyle diğer belediyelerden bir adım önde olanlar mevcuttur. Bir belediyenin merkezi hükümetin zorlamasıyla performansını ölçmesi, performansını hiç ölçmemesine nazaran daha iyidir. Türkiye’de belediyelerde daha çok bu şekilde performans ölçümü gerçekleştirilmiştir (Sağbaşı ve Akdoğan, 2007: 68).

Performansın ölçümünde kendi inisiyatifleriyle çalışan başarılı belediyelere İstanbul Tuzla Belediyesi, Eskişehir Tepebaşı Belediyesi örnek olarak verilebilir (Sağbaşı ve Akdoğan, 2007: 68).

Tuzla belediyesinde “Halk Memnuniyeti Odaklı 360 Derece Geribildirimli Performans Yönetim Sistemi” adlı yöntem ile personelin performansı ölçülmektedir. Söz konusu yöntemde başarıyı ölçmek için ilk önce performans standartları tespit edilmekte, bu standartlara göre değerlendirme yapacak kitle ve değerlendirmeye etkisi belirlenmektedir. Daha sonra bütün personel için düzenlenen karnelerle geri bildirim sağlanmakta ve başarı ödüllendirilmektedir (Çalışkan, 2007: 72). Belediyenin performansının artırılması, çalışanlarının performansının artırılması ile sağlanacağından bu yöntem belediyenin performansını artırıcı yönde etkiler doğurur.

Eskişehir Tepebaşı Belediyesi ise bünyesinde performans ofisi oluşturmuş, bu ofis aracılığıyla belediyenin verdiği toplam 247 adet hizmetin iş akış şemaları hazırlanmış ve tüm bunlar belediyenin internet sayfasında yayınlanmıştır. Böylece belediyeden hizmet talebinde bulunacak vatandaşlar belediyeye gelmeden önce ön bilgi edinme olanağına kavuşmuşlardır. Aynı şekilde internet belediyeciliğini kullanan belediyelere; İstanbul Büyükşehir, Bursa Nilüfer, Eskişehir Osmangazi, İstanbul Pendik (Sağbaşı ve Akdoğan, 2007: 68) ve İstanbul Bayrampaşa Belediyesi

örnek olarak verilebilir. Söz konusu belediyeler internet belediyeciliği uygulamasıyla vergi borcu ödemeleri, tahsilat işlemleri ve bunlara ilişkin bilgilere ulaşım gibi imkanlar sunmaktadırlar. Ayrıca sürdürülen faaliyetler hakkındaki bilgileri kamuoyuyla paylaşmaktadırlar.

4. TÜRKİYE'DE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN YASAL DÜZENLEMELERDEKİ YERİ VE YEREL YÖNETİMLER AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu sektöründeki etkinlik ve verimlilik eksikliği kamu yönetimin yeniden yapılandırılmasını gündeme getirmiştir. Bu bağlamda performans ölçümü üzerinde durulmuştur. İlk önceleri özel sektörde uygulanan bu yöntemin başarısı sonrasında kamu sektöründe de uygulanabilirliği önemli tartışmalara yol açmıştır.

Özellikle yerel yönetim birimlerinden biri olan belediyeler başarılarını ölçmek, benzer belediyeler arasında kendi durumlarını görmek ve geleceğe ilişkin hedeflerini belirlemek için bu yöntemi kanunlaşmadan önce de kullanmaya başlamışlardı. Nitekim bu gelişmeler performans ölçümünün öneminin anlaşılmasına yardımcı olmuş ve sonrasında da bir dizi yasal düzenlemeyi de beraberinde getirmiştir. Tabii ki bu noktada uluslararası düzenlemelerde dikkate alınmıştır.

Türkiye'de performans ölçümü kavramı ilk kez, yasal düzenleme olarak, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile karşımıza çıkmıştır. Daha sonra yerel yönetim reformu olarak da bilinen kanun değişikliklerinde de yerini almıştır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda sıklıkla bu konuya değinilmiştir.

Bu bölümde kanun metinleri, genelde kamu yönetimi açısından özelde ise yerel yönetimler açısından detaylı olarak incelenerek ve performans ölçümü ile ilgili düzenlemeler araştırılmıştır. Devam eden alt başlıklarda ise bu konuyla ilgili ayrıntılı açıklamalara yer verilmektedir.

4.1 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU'NDA PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10 Aralık 2003'te kabul edilmiş ve 24 Aralık 2003'te Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yerel yönetim birimlerinden sadece köyler ve köylerin kendi aralarında oluşturduğu birlikler bu kanunun kapsamı dışında tutulmuştur. Dolayısıyla belediyeler bu kanunun kapsamı içindedir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasıyla ilgili olarak 5018 sayılı kanunda maliyet etkililik (value for money: paranın değeri/paranın karşılığı) kavramı sıklıkla kullanılmaktadır. Kamu kurumlarının performans sorumluluğu olarak da ifade edilebilecek bu kavram, kamu harcamaları sonrasında üretilen kamu hizmetlerinin toplumun beklentilerini karşılama anlamına gelmektedir. Yani harcanan paranın karşılığı olarak mal veya hizmetin ihtiyaca uygun, kalite ve miktar yönünden tam olarak alınabilmesidir (Arcagök ve Erüz, 2006: 42). Bu da kamu sektöründe performans göstergelerinin oluşturulması, ölçülmesi ve değerlendirilmesi anlamına gelmektedir.

Kanun, performans ölçümü yönünden kısaca incelendiğinde şu maddeler dikkati çekmektedir:

Birinci bölümde tanımların verildiği 3. maddenin n fıkrasında stratejik plan şu şekilde tanımlanmıştır. “Stratejik plan; Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı ifade eder.”

Üçüncü bölümde kamu kaynağının kullanılmasının genel esaslarının bahsedildiği stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme başlığı adı altında yer alan 9. madde de ise şu ifadeler dikkati çekmektedir:

Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla stratejik plan hazırlarlar.

Kamu idareleri bütçelerini, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

11. maddede üst yöneticilerin, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin performans hedeflerine uygun olarak hazırlanıp uygulanmasından ve yetki alanlarındaki kaynakların etkili, ekonomik, verimli şekilde elde edilip kullanımının

sağlamasından ilgili bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumluluğundan bahsedilmiştir.

13. maddede bütçe ilkelerinin c fıkrasında idarelerin bütçelerini stratejik planları ile performans ölçütlerine göre hazırlamasından bahsedilmiştir. 17. maddede ise gelir ve gider bütçe tekliflerinin hazırlanmasında merkezi yönetimin idarenin performans hedeflerini dikkate alması, düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçelerini performans hedeflerine göre hazırlaması gerektiğine değinilmiştir.

41. maddede idare faaliyet raporlarının hazırlanmasıyla ilgili olarak şu ifadeye yer verilmiştir; “idare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.”

İç kontrol sistemi ile ilgili olan 60. maddede mali hizmet biriminin görevleri arasında şunlara yer verilmiştir:

İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek.

İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.

64. maddede ise “İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.” iç denetçinin görevleri arasında sayılmıştır.

Son olarak madde 68’de “dış denetim, 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 gerçekleştirilir.” ifadesine yer verilmiştir.

4.2 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU’NDA PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

5393 Sayılı Belediye Kanunu 3 Temmuz 2005’te kabul edilmiş ve 13 Temmuz 2005’te Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanunun, belediye meclisi ile belediye başkanının görev ve yetkilerinin sıralandığı 18/a ve 38/b maddelerinde performans ölçümü konusuna yer verilmiştir. Belediye başkanının “belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” şeklinde bir görevi bulunurken belediye meclisinin de belediye başkanı tarafından hazırlanan bu performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek şeklinde bir görevi bulunmaktadır.

Kanunun 41. ve 56. maddelerinde ise belediye başkanına iki ayrı görev daha yüklenmiştir. Bunlardan ilki belediye başkanının “mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programını hazırlayıp belediye meclisine sunmasıdır.” Diğeri ise belediye başkanının “stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri ve bu faaliyetlerin belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile bu hedeflerde meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlamasıdır.”

55. maddede ise belediyelerin denetiminin performans denetimini de kapsayacağı belirtilmiştir. Ayrıca 54. maddede denetimin amacıyla ilgili olarak performans ölçümü şu şekilde vurgulanmıştır;

Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını, performans ölçütlerine göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.

Son olarak 61. maddede belediye bütçesinin performans programına uygun olarak hazırlanması gerektiğine vurgu yapılmıştır.

4.3 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU'NDA PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 10 Temmuz 2004'te kabul edilmiş ve 23 Temmuz 2004'te Resim Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Performans ölçümüne sadece büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkilerinin yer aldığı 18/b maddesinde vurgu yapılmıştır. İlgili madde şu şekildedir:

büyükşehir belediye başkanı; “belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla” yükümlüdür.

4.4 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU’NDA PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 2 Şubat 2005’te kabul edilmiş ve 4 Mart 2005’te Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5302 Sayılı Kanun’da, performans ölçümüne ilişkin hususlar Belediye Kanunu’na paralel bir yapı arz etmektedir. 10. maddede il genel meclisinin il özel idaresi personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak görevinden ve 30. madde de ise valinin il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlaması görevinden bahsedilmiştir. 31. maddede valinin performans planı hazırlama sorumluluğuna 39. maddede de faaliyet raporu hazırlama sorumluluğuna değinilmiştir.

İl Özel İdarelerinin denetimiyle ilgili olarak da 37. maddede denetimin amacı tanımlanırken performans ölçümüne vurgu yapılmış ve 38. maddede de 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na atıfta bulunulmuştur.

4.5 DİĞER KAYNAKLARDA PERFORMANS ÖLÇÜMÜ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Performansa dayalı yönetim anlayışı ve uygulamasının yasal dayanakları sadece kanunlarla sınırlı kalmamakta, 58. ve 59. Hükümet Acil Eylem Planlarında ve kalkınma planlarında da performans kavramı ve uygulamalarına yer verilmektedir.

4.5.1 Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın (DPT, 2000: 27-230) makroekonomik politikaları, hedefleri ve tahminleri kapsamında ‘Maliye Politikası’ başlığı altında 206. maddede “Etkinliği ölçen temel araçlardan birisi olarak performans denetimine geçilecektir.” ifadesi ile kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması kapsamında “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden

Yapılandırılması” başlığı altında 1837. maddede kamu kurum ve kuruluşlarının yapması gerekenler şu şekilde belirtilmiştir:

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun ve 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 hesap verme 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 olacaktır.

Yine kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılmasına yönelik olarak 1845. maddede kamu kurumlarının kamu hizmetlerini sunarken çağdaş yönetim tekniklerinden yararlanmasının gerekliliği şu şekilde belirtilmiştir:

Nitelikli kamu hizmeti sunumu için, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi çeşitli çağdaş yönetim tekniklerinden tüm kamu kurumlarında yararlanılması, böylece kamu yönetiminin, yeni yaklaşımlardan da faydalanarak Toplam Yönetim Kalitesinin artırılması sağlanacaktır.

Kamu yatırımlarının planlanmasında ve uygulanmasında etkinlik kapsamında “Amaçlar, İlkeler ve Politikalar” başlığı altında 1966. maddede “Kamu kuruluşlarının yatırım projeleri ile ilgili birimleri güçlendirilecektir. Proje uygulamasının yürütülmesinden doğrudan sorumlu olacak kişi (proje yöneticisi) ve ekip net bir şekilde belirlenecek, yetki ve sorumlulukları ortaya konulacak ve hedefe dönük bir şekilde performans denetimleri gerçekleştirilecektir.” şeklinde ifadeye yer verilmiştir.

Anlaşılabacağı üzere Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasıyla kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması amaçlanmakta bu sayede kamu kurum ve kuruluşlarının performanslarının artırılmasına yönelik olarak performans ölçümü ile ilgili tüm unsurlara yer verilmektedir.

4.5.2 Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı

2007-2013 yıllarını kapsayan 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın temel ilkelerinin; kamusal hizmet sunumunda şeffaflık, hesap verilebilirlik, katılımcılık ve vatandaş memnuniyetini sağlamak olduğu ve yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlere ülke çapında asgari hizmet standartları belirleneceği, merkezi idare tarafından da bu standartların uygun olup olmadığının denetleneceği vurgulanmıştır (Bilge, 2007: 24).

9. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "Politika Oluşturma ve Uygulama Kapasitesinin Artırılması" başlığı altında 307. maddede stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamasına yardımcı olacak kılavuzların hazırlandığı, 2004 yılında başlatılan seçilmiş kamu kuruluşlarında stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme pilot çalışmalarının altı kuruluşta tamamlandığı belirtilmiştir. Pilot uygulamalardan elde edilen bilgi ve tecrübeler doğrultusunda kılavuzların güncelleştirilmesi ve geliştirilmesi tamamlanma aşamasına gelmiştir.

"Makroekonomik İstikrarın Kalıcı Hale Getirilmesi" başlığı altında 366. maddede mali disiplinin sürdürülebilmesi için harcama reformuna ilişkin düzenlemelere devam edileceği; kamu harcamalarında etkinliği, şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmayı amaçlayan 5018 sayılı Kanun'un tüm unsurlarıyla hayata geçirileceği belirtilmiştir. Bu amaçla plan dönemi sonuna gelindiğinde kamuda kaynak tahsisi; stratejik planlara ve performans esaslı bütçeleme sistemine dayandırılacağı vurgulanmıştır.

"Politika Oluşturma ve Uygulama Kapasitesinin Artırılması" başlığı altında 695. maddede Politika oluşturma sürecinin rasyonelleştirilmesini ve politikaların veriye ve bilgiye dayandırılmasını teminen nitel ve nicel veri yönetimi geliştirilecektir. Gerek politika oluşturma gerekse maliyetlendirme süreçlerinde sayısal, kurgusal ve analitik yöntemlerden yararlanılacaktır." ifadesi ile 699. maddede "Kamu kaynakları performans programlarına uygun olarak tahsis edilecektir. Kamu idarelerinde performans kültürünün oluşturulması çerçevesinde ölçme, izleme ve değerlendirme süreçleri geliştirilecektir." şeklinde ifadeye yer verilmiştir.

4.5.3 58. Hükümet Acil Eylem Planı

58. Hükümet Acil Eylem Planı'nın 'Kamu Yönetim Reformu' başlığı altında, kamuda performans odaklı denetim sistemine geçileceği ve bu sisteme geçilmesiyle birlikte kamu yönetiminde etkinlik, vatandaş ve hizmet odaklı çalışma anlayışı ve hedefe dönük faaliyet gösterme uygulamasının yaygınlaştırılacağı belirtilmiştir. Bu uygulamanın yaygınlaşması için de kuruluşların veri tabanlarının performans göstergelerini ölçecek şekilde geliştirileceğine değinilmiştir (DPT, 2008: 29). Öte yandan yine aynı başlık altında "kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçileceği ve söz konusu stratejik planların hazırlanmasıyla birlikte kuruluşların varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştireceği, politikalarını ve önceliklerini ortaya koyabileceği ve performans göstergelerini geliştirmek koşuluyla başarılarını ölçebileceğine değinilmiştir (DPT, 2008: 29).

4.5.4 60. Hükümet Acil Eylem Planı

60. Hükümet Acil Eylem Planı'nın "Vatandaş ve Sonuç Odaklı Yönetim" başlığı altında, kamuda harcama odaklı değil, sonuç odaklı yönetim anlayışına dayanarak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamındaki kamu kurumlarının performans programı hazırlamasına değinilmiştir. Ayrıca performansa dayalı raporlama, ölçme ve değerlendirme sistemlerinin oluşturulmasına yönelik olarak ikincil mevzuat çalışmaları kapsamında "Kamu İdarelerinde Performans Esaslı Bütçelemeye İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" çıkarılacağından bahsedilmiştir (DPT, 2008: 22).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELERİN MALİ VE HİZMET PERFORMANSI ARASINDAKİ İLİŞKİ ÜZERİNE YAPILAN ANALİTİK ÇALIŞMA VE BU ÇALIŞMAYA AİT BULGULAR

1. ARAŞTIRMANIN KONUSU VE AMACI

Bilindiği üzere Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nce gerçekleştirilen Beper projesi nüfusu 50000'den fazla olan belediyelerin performansını ölçmektedir. Bu araştırma ise nüfusu 50000'in altındaki belediyelere yönelik olarak gerçekleştirilmektedir.

Türkiye'de belediyelerin gelişmişlik düzeyleri, nüfusları, mali yapıları farklı düzeylerde. Bundan dolayı tüm belediyeler için ortak performans ölçütleri geliştirmek çok güç olmaktadır. Belediyeleri nüfus gruplarına ayırarak incelemek bu eksikliği gidermenin yollarından birisi olabilir.

Belediyelerin performansı iki şekilde ölçülebilir. Bunlardan ilki belediyelerin mali performansının ölçülmesi, ikincisi ise belediyelerin hizmet performansının ölçülmesidir.

Mali performans kısaca belediyelerin mali alanda gösterdiği başarıyı ifade etmektedir. Yani belediyeler, kendilerine kanunla verilmiş yetkiler çerçevesinde, gelirlerini elde etmede ve bunları harcamada ne kadar başarılı (verimli, etkin, tutumlu) ise mali performansta da o kadar başarılı olmaktadır. Örneğin toplam belediye gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin payının yüksek olması veya toplam belediye giderleri içerisinde personel harcamalarının düşük olması belediyeler için bir mali başarı ölçütüdür. Çalışmada merkezi yönetimden yapılan yardımlar belediyelerin mali performansı değerlendirilirken kullanılmamıştır. Çünkü bu gelir kaleminde belediyelerin bir çabası yoktur. Bu yüzden yardımlar bir mali başarı ölçütü olarak değerlendirilemez.

Hizmet performansı başarısı ise kıyaslama yöntemiyle değerlendirilmektedir. Yani belediyelerin, bilişim, imar, içme suyu, kanalizasyon ve atık toplama gibi hizmetlerde, gösterdikleri başarılar sayısal olarak hesaplanıp toplandıktan sonra diğer belediyelere göre hizmet performansındaki başarı düzeyi tespit edilmektedir. Hizmet performansı ölçütlerine: *bilişimde*, belediyeye ait bilgisayar sayısı, *imarda*, yıllar itibariyle verilen yapı ruhsatı sayısı, *içme suyunda*, su hizmetinden yararlanan nüfusun yüzdesi ve *atık toplamada*, atıkların toplanma sıklığı örnek olarak verilebilir.

Araştırma kapsamında, belediyelerin mali performansları ve hizmet performansları ölçümünde kullanılan ölçütler aşağıdaki tabloda verilmektedir.

Tablo 1. Nüfusu 50000'den Az Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişkiyi Araştırmada Kullanılan Performans Göstergeleri

MALİ PERFORMANS GÖSTERGELERİ	HİZMET PERFORMANSI ANAHTAR GÖSTERGELERİ
Gelir Göstergeleri <ul style="list-style-type: none"> • Belediye Vergileri/Toplam Gelir • Belediye Harçları/Toplam Gelir • Vergi Dışı Belediye Gelirleri/Toplam Gelir 	Bilişim
	İmar
Gider Göstergeleri <ul style="list-style-type: none"> • Personel Harcamaları/Toplam Gider • Yatırım Harcamaları/Toplam Gider • Toplam Gider/Nüfus 	İçme Suyu – Kanalizasyon
	Atık Toplama
BELEDİYELERİN MALİ PERFORMANSI VE HİZMET PERFORMANSI ARASINDAKİ İLİŞKİ	

Tablo 1'de yer alan mali performans ölçütlerinden, personel harcamaları dışında, diğer kalemler de ölçütün değeri ne kadar yüksekse belediyelerin mali performansı da o kadar yüksektir.

Araştırma sonucunda ise şunlar amaçlanmaktadır:

- Nüfusu 50000'den az olan belediyelerin mali performansı ve hizmet performansı arasındaki ilişkiyi incelemek

- Nüfusu 50000'den az olan belediyeleri kendi arasında üç gruba ayırarak değerlendirmek
- Performans ölçümünde karşılaşılan güçlükler ve bunlara yönelik çözüm önerileri getirmek.

2. ARAŞTIRMA VERİLERİ

Türkiye'de toplam 3209 belediye bulunmaktadır. Son yapılan nüfus sayımına göre söz konusu belediyelerin %64'ünü nüfusu 2000 ile 50000 arası olan küçük ve orta ölçekli belediyeler oluşturmaktadır. Bu belediyelerin de %81'ini nüfusu 2000 ile 10000, %14'ünü 10000 ile 25000 ve %5'ini 25000 ile 50000 arası olan belediyeler oluşturmaktadır.

Bu çalışmada kullanılan veriler Afyon Kocatepe Üniversitesi (AKÜ) ve Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) tarafından gerçekleştirilen "Küçük ve Orta Ölçekli Belediyeler için Performans Endeksi Geliştirilmesi" isimli projeden sağlanmıştır. Verilerin kullanımı ile ilgili olarak proje yürütücüsünden gerekli izin alınmıştır.

Söz konusu olan projede nüfusu 50000'in altında 241 belediyeden anket yolu ile veri toplanmıştır. Anketler 2007 yılı Şubat ve Mayıs aylarında toplanmış olup Türkiye'nin tüm bölgelerinden belediyeler projeye dahil edilmiştir. Belediyelerin performansını ölçmek için de performans göstergeleri hizmet ve mali göstergeler olmak üzere iki gruba ayrılmıştır (Sağbaş, Çalışkan ve Hazman, 2007: 5-6).

Anket sonucu elde edilen bilgiler doğrudan gösterge olarak kullanılamayacak veriler olduğu için birtakım işlemlerden geçirilerek söz konusu veriler analize hazır hale getirilmiştir. Öyle ki performans ölçümünün nihai amacı olan başarılı ve başarısız belediyeleri belirleyebilmek için ankette kullanılan evet ve hayır cevabı olan sorularda evet (1), hayır (2) olarak kodlanmıştır. Evet, cevabı veren belediye o hizmette hayır cevabına göre daha başarılı kabul edilmiştir. "Suyun metreküp maliyeti nedir?" gibi açık uçlu soruların cevaplarında ise belediyelerin ortalaması alınmış, ortalamaya yakın rakamları sunan belediyelere 3, ortalamanın altında olanlara 4 daha da altında olanlara 5 (ortalamanın altında kalmak başarılı olmak anlamına gelmektedir), tersi durumda ise 2 ve 1 puan verilip 5'li sınıflandırma yapılmıştır. Böylelikle veriler analiz yapılmaya uygun hale getirilmiştir. Tüm sorular

benzer şekilde puanlanmış ve en fazla puan alan belediye performansı en yüksek olan (veya tersi) belediye olarak belirlenmiştir (Sağbaş ve diğer., 2007: 6).

3. ARAŞTIRMADA KULLANILAN İSTATİSTİKSEL YÖNTEMLER

Belediyelerin mali performansı ve hizmet performansı arasındaki ilişki araştırılırken üç istatistiksel yöntem (çapraz tablo, korelasyon ve regresyon analizi) kullanılmıştır. Çapraz tablo ile mali performansta ve hizmet performansında başarılı veya başarısız belediyeler sayı ve oran itibarıyla gösterilmiş ve birbirleriyle olan ilişkileri gözlemlenmiştir. Korelasyon analizi iki şekilde gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilki pearson korelasyon katsayısının hesaplanması diğeri ise spearman rank korelasyon katsayısının hesaplanmasıdır. Son olarak regresyon analizinde çoklu doğrusal regresyon modeli kullanılmış nüfus ve alan değişkenleri bağımsız değişken olarak modele dahil edilmiştir.

Son olarak bu üç yöntem sonucu elde edilen bilgiler değerlendirilip ortak sonuçlar elde edilmeye çalışılacaktır.

4. ARAŞTIRMA BULGULARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmanın bu kısmında mali performans ile hizmet performansı arasında bir ilişki olup olmadığı üzerine bir araştırmanın bulgularına yer verilmektedir. Araştırma kapsamındaki belediyeler; nüfusu 50000'den az, 2000-10000, 10000-25000 ve 25000-50000 arası olmak üzere dört nüfus grubu itibarıyla incelenmektedir.

4.1 ARAŞTIRMA KAPSAMINDAKİ TÜM BELEDİYELERİN (NÜFUSU 50000'DEN AZ) MALİ VE HİZMET PERFORMANSI ARASINDAKİ İLİŞKİ

4.1.1 Çapraz Tablo Analizi

237 belediyenin hizmet performansı ve mali performansı arasındaki ilişkiye ilişkin çapraz tablo oluşturulmuş ve izleyen tabloda sunulmuştur.

Tablo 2. Nüfusu 50000'den Az Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: Çapraz Tablosu

			BELEDİYELERİN MALİ PERFORMANSI		TOPLAM
			Başarısız	Başarılı	
BELEDİYELERİN HİZMET PERFORMANSI	Başarısız	<i>Gözlenen Değer</i>	80	50	130
		<i>Payı(%)</i>	%61,5	%38,5	%100
	Başarılı	<i>Gözlenen Değer</i>	54	53	107
		<i>Payı(%)</i>	%50,5	%49,5	%100

Yukarıdaki tabloda yer alan bilgilere dayalı olarak mali performans ile hizmet performansı arasında bir paralellik olduğu gözlenmektedir. Hizmet performansında başarısız olan belediyelerin mali performansta da başarısız olduğu gözlenmiştir.

4.1.2 Korelasyon Analizi

Belediyelerde mali performans ve hizmet performansı arasındaki ilişki araştırılırken iki tür korelasyon analizi yapılmıştır. Bunlardan ilki Pearson korelasyon katsayısı ikincisi ise Spearman rank korelasyonu analizidir. Aslında Spearman'ın rank korelasyonu Pearson'un sıralı verilerle kullanılmak üzere tasarlanmış parametrik olmayan bir versiyonudur (Sungur, 2008: 117). Belediyelerin

mali ve hizmet performansı skorlarına göre Pearson korelasyon katsayısı hesaplanacak ve daha sonra bu skora göre belirlenmiş belediyelerin başarı sırasına göre Spearman'ın rank korelasyon katsayısı hesaplanacaktır.

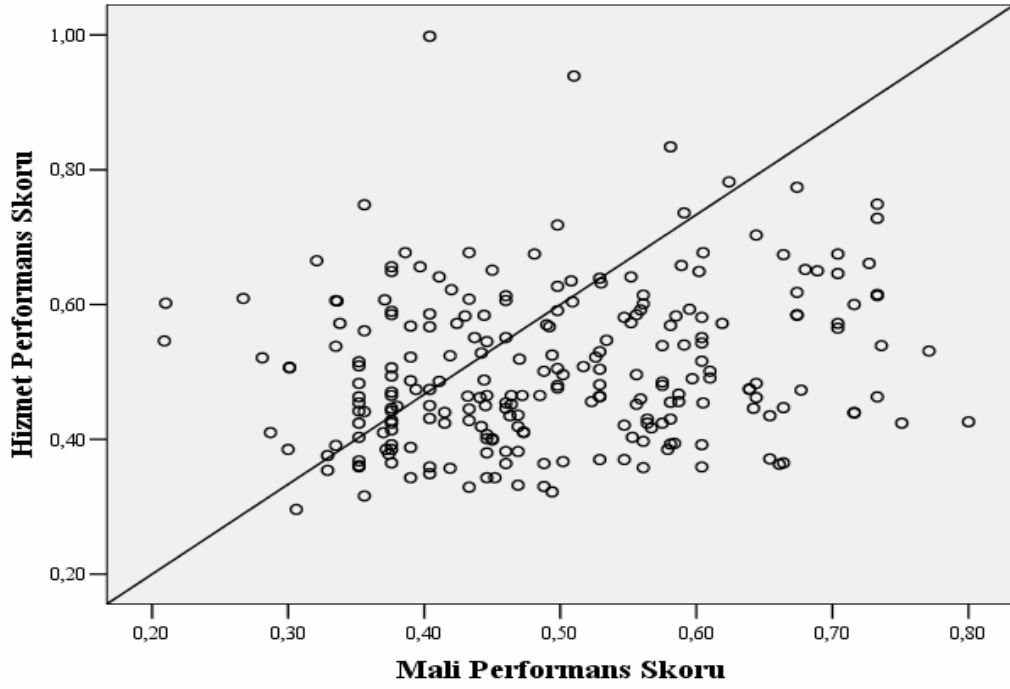
Tablo 3. Nüfusu 50000'den Az Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: (Pearson) Korelasyon Analizi^a

		Hizmet Performansı	Mali Performans
Hizmet Performansı	<i>Korelasyon Değeri</i>	1	0,198 ^b
	<i>Anlamlılık Düzeyi</i>		0,002
Mali Performans	<i>Korelasyon Değeri</i>	0,198 ^b	1
	<i>Anlamlılık Düzeyi</i>	0,002	

^a Örnek kütle sayısı N = 237.

^b Korelasyon 0,01 düzeyinde anlamlıdır (Çift Kuyruklu).

Tablo incelendiğinde, evreni temsil eden 237 belediyenin hizmet performansı ve mali performansı arasında istatistiki olarak anlamlı, pozitif yönlü, ancak zayıf bir ilişki olduğu görülmektedir. Korelasyon katsayısı ($r = 0,198$) olarak hesaplanmıştır. Bu bulguya dayalı olarak belediyelerin hizmet performansları arttıkça mali performanslarının da arttığı veya tersi iddia edilebilir. Bu paralel ilişki izleyen grafikte de benzer bir şekilde gözlenmektedir.



Grafik 1. Nüfusu 50000'den Az Olan Belediyelerin Hizmet Performansı ve Mali Performans Arasındaki İlişki: Serpme Diyagram

Tablo 4. Nüfusu 50000'den Az Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: (Sperman Rank) Korelasyon Analizi^a

		Hizmet Performansı	Mali Performans
Hizmet Performansı	<i>Spearman Rank Korelasyon Katsayısı</i>	1,000	0,188 ^b
	<i>Anlamlılık Düzeyi</i>		0,004
Mali Performans	<i>Spearman Rank Korelasyon Katsayısı</i>	0,188 ^b	1,000
	<i>Anlamlılık Düzeyi</i>	0,004	

^a Örnek kütle sayısı N = 237.

^b Korelasyon 0,01 düzeyinde anlamlıdır (Çift Kuyruklu).

Tablo incelendiğinde, başarı sırasına göre sıralanmış 237 belediyenin hizmet performansı ve mali performansı arasında istatistiksel olarak anlamlı, pozitif yönlü, zayıf bir ilişki olduğu görülmektedir. Spearman rank korelasyon katsayısı ise ($r_s = 0,188$) olarak hesaplanmıştır. Buna göre 237 belediyenin mali performans başarı sırası ve hizmet performansı başarı sırasında bir benzerlik olduğu veya diğer bir

ifadeyle belediyelerin mali performans ve hizmet performansı sıralamalarının birbirine yakın olduğu söylenebilir.

4.1.3 Regresyon Analizi

Belediyelerin hizmet ve mali performans skorlarının birbirlerini ne kadar etkiledikleri regresyon analizi ile araştırılmıştır. Nüfus ve alan değişkenleri kontrol değişken olarak kullanılmıştır. İzleyen 2 model geliştirilerek tahmin edilmiştir.

$$\text{Hizmet Performansı} = \alpha_0 + \beta_1 (\text{Mali Performans}) + \beta_2 (\text{Nüfus}) + \beta_3 (\text{Alan}) + \mu \quad (1)$$

$$\text{Mali Performans} = \alpha_0 + \beta_1 (\text{Hizmet Performansı}) + \beta_2 (\text{Nüfus}) + \beta_3 (\text{Alan}) + \mu \quad (1)$$

Regresyon analizinde kullanılan değişkenlerin tanımlayıcı istatistikleri izleyen tabloda gösterilmiştir.

Tablo 5. Nüfusu 50000'den Az Olan Belediyelerin Regresyon Analizinde Kullanılan Değişkenlerin Tanımlayıcı İstatistikleri^a

	<i>Aritmetik Ortalama</i>	<i>Standart Sapma</i>
Hizmet Performans Skoru	0,50	0,11
Mali Performans Skoru	0,49	0,12
Nüfus	12921	12240
Alan	9459ha	14842

^a Örnek kütle N = 237.

Geliştirdiğimiz 2 modele ilişkin tahmin sonuçları aşağıda sunulmuştur:

$$\text{Hizmet Performansı Skoru} = 0,406 + 0,117 \text{ Mali Performans Skoru} + 2,72 \text{ Nüfus} + 5,69 \text{ Alan}$$

$$(13,57)^* (1,98)^* \quad (4,66)^* \quad (1,21)$$

$$R^2 = 0,122$$

$$\text{Mali Performans Skoru} = 0,407 + 0,142 \text{ Hizmet Performans Skoru} + 1,40 \text{ Nüfus} - 1,80 \text{ Alan}$$

$$(11,57)^* (1,98)^* \quad (2,10)^* \quad (-0,35)$$

$$R^2 = 0,050$$

Yukarıdaki parantez içinde gösterilen değerler t istatistikleridir ve * işareti değişkenin %5 seviyesinde anlamlı olduğunu göstermektedir. Her iki modelin tahmin sonuçlarına göre hizmet ve mali performans skorları birbirini etkilemektedir. Mali performans skorundaki 1 birimlik artış pozitif yönde hizmet performansında artışa neden olmaktadır (veya tersi).

Mali performans ile hizmet performansı arasındaki ilişki 3 farklı yöntemle (çapraz tablo, korelasyon ve regresyon) araştırılmış ve 3 yöntemde aynı yönde birbirini destekler nitelikte sonuçlar vermiştir. Bulgulara dayalı olarak, mali performansı iyi olan belediyelerin hizmet performansında da iyi olduğunu, hizmet performansında başarılı olan belediyelerin mali performansta da başarılı olduğu gözlenmiştir. Özetle belediyelerde mali performans ile hizmet performansı birbirinden bağımsız değil, birbirlerini etkileyen faktörlerdir.

4.2 ARAŞTIRMA KAPSAMINDAKİ NÜFUSU 2000 ile 10000 ARASI OLAN BELEDİYELERİN MALİ VE HİZMET PERFORMANSI ARASINDAKİ İLİŞKİ

4.2.1 Çapraz Tablo Analizi

Nüfusu 2000 ile 10000 arası olan 132 belediyenin hizmet performansı ve mali performansı arasındaki ilişkiye ilişkin çapraz tablo oluşturulmuş ve izleyen tabloda sunulmuştur.

Tablo 6. Nüfusu 2000 ile 10000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: Çapraz Tablosu

		BELEDİYELERİN MALİ PERFORMANSI		TOPLAM	
		Başarısız	Başarılı		
BELEDİYELERİN HİZMET PERFORMANSI	Başarısız	Gözlenen Değer	50	31	81
		Payı(%)	%61,7	%38,3	%100
	Başarılı	Gözlenen Değer	31	20	51
		Payı(%)	%60,8	%39,2	%100

Yukarıdaki tabloda yer alan bilgilere dayalı olarak mali performans ile hizmet performansı arasında bir paralellik olduğu gözlenmektedir. Hizmet performansında başarısız olan belediyelerin mali performansta da başarısız olduğu gözlenmiştir.

4.2.2 Korelasyon Analizi

Nüfusu 2000 ile 10000 arası olan belediyelerin mali ve hizmet performansı skorlarına göre Pearson korelasyon katsayısı hesaplanacak ve daha sonra bu skorlara göre belirlenmiş belediyelerin başarı sırasına göre Spearman'ın rank korelasyon katsayısı hesaplanacaktır.

Tablo 7. Nüfusu 2000 ile 10000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: (Pearson) Korelasyon Analizi ^a

		Hizmet Performansı	Mali Performans
Hizmet Performansı	<i>Korelasyon Değeri</i>	1	0,136
	<i>Anlamlılık Düzeyi</i>		0,120
Mali Performans	<i>Korelasyon Değeri</i>	0,136	1
	<i>Anlamlılık Düzeyi</i>	0,120	

^a Örnek kütle sayısı N = 132.

Tablo incelendiğinde, evreni temsil eden 132 belediyenin hizmet performansı ve mali performansı arasında istatistiki olarak anlamlı bir ilişki bulunamamıştır.

Tablo 8. Nüfusu 2000 ile 10000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: (Spearman Rank) Korelasyon Analizi ^a

		Hizmet Performansı	Mali Performans
Hizmet Performansı	<i>Spearman Rank Korelasyon Katsayısı</i>	1,000	0,091
	<i>Anlamlılık Düzeyi</i>		0,299
Mali Performans	<i>Spearman Rank Korelasyon Katsayısı</i>	0,091	1,000
	<i>Anlamlılık Düzeyi</i>	0,299	

^a Örnek kütle sayısı N = 132.

Tablo incelendiğinde, başarı sırasına göre sıralanmış 132 belediyenin hizmet performansı ve mali performansı arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunmamıştır.

4.2.3 Regresyon Analizi

Belediyelerin hizmet ve mali performans skorlarının birbirlerini ne kadar etkiledikleri regresyon analizi ile araştırılmıştır. Nüfus ve alan değişkenleri kontrol değişken olarak kullanılmıştır. İzleyen 2 model geliştirilerek tahmin edilmiştir.

$$\text{Hizmet Performansı} = \alpha_0 + \beta_1 (\text{Mali Performans}) + \beta_2 (\text{Nüfus}) + \beta_3 (\text{Alan}) + \mu \quad (1)$$

$$\text{Mali Performans} = \alpha_0 + \beta_1 (\text{Hizmet Performansı}) + \beta_2 (\text{Nüfus}) + \beta_3 (\text{Alan}) + \mu \quad (1)$$

Regresyon analizinde kullanılan değişkenlerin tanımlayıcı istatistikleri izleyen tabloda gösterilmiştir.

Tablo 9. Nüfusu 2000 ile 10000 Arası Olan Belediyelerin Regresyon Analizinde Kullanılan Değişkenlerin Tanımlayıcı İstatistikleri^a

	<i>Aritmetik Ortalama</i>	<i>Standart Sapma</i>
Hizmet Performans Skoru	0,48	0,10
Mali Performans Skoru	0,48	0,11
Nüfus	4883	2328
Alan	8588ha	13490

^a Örnek kütle N = 132.

Geliştirdiğimiz 2 modele ilişkin tahmin sonuçları aşağıda sunulmuştur:

$$\text{Hizmet Performansı Skoru} = 0,400 + 0,095 \text{ Mali Performans Skoru} + 6,32 \text{ Nüfus} + 3,82 \text{ Alan}$$

$$(9,68)^* \quad (1,14) \quad (1,59) \quad (0,57)$$

$$R^2 = 0,041$$

$$\text{Mali Performans Skoru} = 0,379 + 0,106 \text{ Hizmet Performans Skoru} + 1,10 \text{ Nüfus} - 3 \text{ Alan}$$

$$(8,12)^* \quad (1,14) \quad (2,66)^* \quad (-0,42)$$

$$R^2 = 0,070$$

Yukarıdaki parantez içinde gösterilen değerler t istatistikleridir ve * işareti değişkenin %5 seviyesinde anlamlı olduğunu göstermektedir. Her iki modelin tahmin sonuçlarına göre hizmet ve mali performans skorları birbirini etkilemektedir. Mali performans skorundaki 1 birimlik artış pozitif yönde hizmet performansında artışa neden olmaktadır (veya tersi).

Mali performans ile hizmet performansı arasındaki ilişki 3 farklı yöntemle (çapraz tablo, korelasyon ve regresyon) araştırılmıştır. Sonuç olarak korelasyon analizi hariç diğer 2 yöntemde aynı yönde birbirini destekler nitelikte sonuçlara ulaşılmıştır. Bulgulara dayalı olarak, mali performansı iyi olan belediyelerin hizmet performansında da iyi olduğunu, hizmet performansında başarılı olan belediyelerin mali performansta da başarılı olduğu gözlenmiştir.

4.3 ARAŞTIRMA KAPSAMINDAKİ NÜFUSU 10000 İLE 25000 ARASI OLAN BELEDİYELERİN MALİ VE HİZMET PERFORMANSI ARASINDAKİ İLİŞKİ

4.3.1 Çapraz Tablo Analizi

Nüfusu 10000 ile 25000 arası olan 67 belediyenin hizmet performansı ve mali performansı arasındaki ilişkiye ilişkin çapraz tablo oluşturulmuş ve izleyen tabloda sunulmuştur.

Tablo 10. Nüfusu 10000 ile 25000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: Çapraz Tablosu

			BELEDİYELERİN MALİ PERFORMANSI		TOPLAM
			Başarısız	Başarılı	
BELEDİYELERİN HİZMET PERFORMANSI	Başarısız	<i>Gözlenen Değer</i>	21	15	36
		<i>Payı(%)</i>	%58,3	%41,7	%100
	Başarılı	<i>Gözlenen Değer</i>	14	17	31
		<i>Payı(%)</i>	%45,2	%54,8	%100

Yukarıdaki tabloda yer alan bilgilere dayalı olarak mali performans ile hizmet performansı arasında bir paralellik olduğu gözlenmektedir. Hizmet performansında

başarısız olan belediyelerin mali performansta başarısız, hizmet performansında başarılı olan belediyelerin mali performansta başarılı olduğu gözlenmiştir.

4.3.2 Korelasyon Analizi

Nüfusu 100000 ile 25000 arası olan belediyelerin mali ve hizmet performansı skorlarına göre Pearson korelasyon katsayısı hesaplanacak ve daha sonra bu skorlara göre belirlenmiş belediyelerin başarı sırasına göre Spearman'ın rank korelasyon katsayısı hesaplanacaktır.

Tablo 11. Nüfusu 10000 ile 25000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: (Pearson) Korelasyon Analizi ^a

		Hizmet Performansı	Mali Performans
Hizmet Performansı	<i>Korelasyon Değeri</i>	1	0,109
	<i>Anlamlılık Düzeyi</i>		0,382
Mali Performans	<i>Korelasyon Değeri</i>	0,109	1
	<i>Anlamlılık Düzeyi</i>	0,382	

^a Örnek kütle sayısı N = 67.

Tablo incelendiğinde, evreni temsil eden 67 belediyenin hizmet performansı ve mali performansı arasında istatistiki olarak anlamlı bir ilişki bulunamamıştır.

Tablo 12. Nüfusu 10000 ile 25000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: (Spearman Rank) Korelasyon Analizi ^a

		Hizmet Performansı	Mali Performans
Hizmet Performansı	<i>Spearman Rank Korelasyon Katsayısı</i>	1,000	0,159
	<i>Anlamlılık Düzeyi</i>		0,199
Mali Performans	<i>Spearman Rank Korelasyon Katsayısı</i>	0,159	1,000
	<i>Anlamlılık Düzeyi</i>	0,199	

^a Örnek kütle sayısı N = 67.

Tablo incelendiğinde, başarı sırasına göre sıralanmış 67 belediyenin hizmet performansı ve mali performansı arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunamamıştır.

4.3.3 Regresyon Analizi

Belediyelerin hizmet ve mali performans skorlarının birbirlerini ne kadar etkiledikleri regresyon analizi ile araştırılmıştır. Nüfus ve alan değişkenleri kontrol değişken olarak kullanılmıştır. İzleyen 2 model geliştirilerek tahmin edilmiştir.

$$\text{Hizmet Performansı} = \alpha_0 + \beta_1 (\text{Mali Performans}) + \beta_2 (\text{Nüfus}) + \beta_3 (\text{Alan}) + \mu \quad (1)$$

$$\text{Mali Performans} = \alpha_0 + \beta_1 (\text{Hizmet Performansı}) + \beta_2 (\text{Nüfus}) + \beta_3 (\text{Alan}) + \mu \quad (1)$$

Regresyon analizinde kullanılan değişkenlerin tanımlayıcı istatistikleri izleyen tabloda gösterilmiştir.

Tablo 13. Nüfusu 10000 ile 25000 Arası Olan Belediyelerin Regresyon Analizinde Kullanılan Değişkenlerin Tanımlayıcı İstatistikleri^a

	<i>Aritmetik Ortalama</i>	<i>Standart Sapma</i>
Hizmet Performans Skoru	0,52	0,12
Mali Performans Skoru	0,51	0,13
Nüfus	15229	3895
Alan	11630ha	18635

^a Örnek kütle N = 67.

Geliştirdiğimiz 2 modele ilişkin tahmin sonuçları aşağıda sunulmuştur:

$$\text{Hizmet Performansı Skoru} = 0,466 + 0,096 \text{ Mali Performans Skoru} - 1,7 \text{ Nüfus} + 5,38 \text{ Alan}$$

$(5,83)^* \quad (0,87) \quad (-0,004) \quad (0,68)$

$$R^2 = 0,019$$

$$\text{Mali Performans Skoru} = 0,431 + 0,125 \text{ Hizmet Performans Skoru} + 9,10 \text{ Nüfus} - 1,3 \text{ Alan}$$

$(4,34)^* \quad (0,87) \quad (0,21)^* \quad (-0,15)$

$$R^2 = 0,013$$

Yukarıdaki parantez içinde gösterilen değerler t istatistikleridir ve * işareti değişkenin %5 seviyesinde anlamlı olduğunu göstermektedir. Her iki modelin tahmin sonuçlarına göre hizmet ve mali performans skorları birbirini etkilemektedir. Mali performans skorundaki 1 birimlik artış pozitif yönde hizmet performansında artışa neden olmaktadır (veya tersi).

Mali performans ile hizmet performansı arasındaki ilişki 3 farklı yöntemle (çapraz tablo, korelasyon ve regresyon) araştırılmıştır. Sonuç olarak korelasyon analizi hariç diğer 2 yöntemde aynı yönde birbirini destekler nitelikte sonuçlara ulaşılmıştır. Bulgulara dayalı olarak, mali performansı iyi olan belediyelerin hizmet performansında da iyi olduğunu, hizmet performansında başarılı olan belediyelerin mali performansta da başarılı olduğu gözlenmiştir.

4.4 ARAŞTIRMA KAPSAMINDAKİ NÜFUSU 25000 İLE 50000 ARASI OLAN BELEDİYELERİN MALİ VE HİZMET PERFORMANSI ARASINDAKİ İLİŞKİ

4.4.1 Çapraz Tablo Analizi

Nüfusu 25000 ile 50000 arası olan 38 belediyenin hizmet performansı ve mali performansı arasındaki ilişkiye ilişkin çapraz tablo oluşturulmuş ve izleyen tabloda sunulmuştur.

Tablo 14. Nüfusu 25000 ile 50000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: Çapraz Tablosu

		BELEDİYELERİN MALİ PERFORMANSI		TOPLAM	
		Başarısız	Başarılı		
BELEDİYELERİN HİZMET PERFORMANSI	Başarısız	<i>Gözlenen Değer</i>	9	4	13
		<i>Payı(%)</i>	%69,2	%30,8	%100
	Başarılı	<i>Gözlenen Değer</i>	9	16	25
		<i>Payı(%)</i>	%36	%64	%100

Yukarıdaki tabloda yer alan bilgilere dayalı olarak mali performans ile hizmet performansı arasında bir paralellik olduğu gözlenmektedir. Hizmet performansında başarısız olan belediyelerin mali performansta başarısız, hizmet performansında başarılı olan belediyelerin mali performansta başarılı olduğu gözlenmiştir.

4.4.2 Korelasyon Analizi

Nüfusu 25000 ile 50000 arası olan belediyelerin mali ve hizmet performansı skorlarına göre Pearson korelasyon katsayısı hesaplanacak ve daha sonra bu skorlara göre belirlenmiş belediyelerin başarı sırasına göre Spearman'ın rank korelasyon katsayısı hesaplanacaktır.

Tablo 15. Nüfusu 25000 ile 50000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: (Pearson) Korelasyon Analizi ^a

		Hizmet Performansı	Mali Performans
Hizmet Performansı	<i>Korelasyon Değeri</i>	1	0,271
	<i>Anlamlılık Düzeyi</i>		0,100
Mali Performans	<i>Korelasyon Değeri</i>	0,271	1
	<i>Anlamlılık Düzeyi</i>	0,100	

^a Örnek kütle sayısı N = 38.

Tablo incelendiğinde, evreni temsil eden 67 belediyenin hizmet performansı ve mali performansı arasında istatistiki olarak anlamlı bir ilişki bulunamamıştır.

Tablo 16. Nüfusu 25000 ile 50000 Arası Olan Belediyelerin Mali Performansı ve Hizmet Performansı Arasındaki İlişki: (Sperman Rank) Korelasyon Analizi ^a

		Hizmet Performansı	Mali Performans
Hizmet Performansı	<i>Spearman Rank Korelasyon Katsayısı</i>	1,000	0,374 ^b
	<i>Anlamlılık Düzeyi</i>		0,021
Mali Performans	<i>Spearman Rank Korelasyon Katsayısı</i>	0,374 ^b	1,000
	<i>Anlamlılık Düzeyi</i>	0,021	

^a Örnek kütle sayısı N = 38.

^b Korelasyon 0,05 düzeyinde anlamlıdır (Çift Kuyruklu).

Tablo incelendiğinde, başarı sırasına göre sıralanmış 38 belediyenin hizmet performansı ve mali performansı arasında istatistiksel olarak anlamlı, pozitif yönlü, güçlü bir ilişki olduğu görülmektedir. Spearman rank korelasyon katsayısı ise ($r_s =$

0,374) olarak hesaplanmıştır. Buna göre 38 belediyenin mali performans başarı sırası ve hizmet performansı başarı sırasında bir benzerlik olduğu veya diğer bir ifadeyle belediyelerin mali performans ve hizmet performansı sıralamalarının birbirine yakın olduğu söylenebilir.

4.4.3 Regresyon Analizi

Belediyelerin hizmet ve mali performans skorlarının birbirlerini ne kadar etkiledikleri regresyon analizi ile araştırılmıştır. Nüfus ve alan değişkenleri kontrol değişken olarak kullanılmıştır. İzleyen 2 model geliştirilerek tahmin edilmiştir.

$$\text{Hizmet Performansı} = \alpha_0 + \beta_1 (\text{Mali Performans}) + \beta_2 (\text{Nüfus}) + \beta_3 (\text{Alan}) + \mu \quad (1)$$

$$\text{Mali Performans} = \alpha_0 + \beta_1 (\text{Hizmet Performansı}) + \beta_2 (\text{Nüfus}) + \beta_3 (\text{Alan}) + \mu \quad (1)$$

Regresyon analizinde kullanılan değişkenlerin tanımlayıcı istatistikleri izleyen tabloda gösterilmiştir.

Tablo 17. Nüfusu 25000 ile 50000 Arası Olan Belediyelerin Regresyon Analizinde Kullanılan Değişkenlerin Tanımlayıcı İstatistikleri^a

	<i>Aritmetik Ortalama</i>	<i>Standart Sapma</i>
Hizmet Performans Skoru	0,56	0,12
Mali Performans Skoru	0,51	0,13
Nüfus	36942	8930
Alan	8638ha	11378

^a Örnek kütle N = 38.

Geliştirdiğimiz 2 modele ilişkin tahmin sonuçları aşağıda sunulmuştur:

$$\begin{aligned} \text{Hizmet Performansı Skoru} = & 0,409 + 0,252 \text{ Mali Performans Skoru} + 1,05 \text{ Nüfus} + 2,02 \text{ Alan} \\ & (4,32) * (1,39) \quad (0,04) \quad (1,13) \\ R^2 = & 0,109 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Mali Performans Skoru} = & 0,142 + 0,214 \text{ Hizmet Performans Skoru} + 7,22 \text{ Nüfus} - 1,5 \text{ Alan} \\ & (1,34) * (1,39) \quad (3,44) * (-0,89) \\ R^2 = & 0,314 \end{aligned}$$

Yukarıdaki parantez içinde gösterilen değerler t istatistikleridir ve * işareti değişkenin %5 seviyesinde anlamlı olduğunu göstermektedir. Her iki modelin tahmin sonuçlarına göre hizmet ve mali performans skorları birbirini etkilemektedir. Mali performans skorundaki 1 birimlik artış pozitif yönde hizmet performansında artışa neden olmaktadır (veya tersi).

Mali performans ile hizmet performansı arasındaki ilişki 3 farklı yöntemle (çapraz tablo, korelasyon ve regresyon) araştırılmıştır. Sonuç olarak pearson korelasyon analizi hariç diğer yöntemlerde aynı yönde birbirini destekler nitelikte sonuçlara ulaşılmıştır. Bulgulara dayalı olarak, mali performansta başarılı olan belediyelerin hizmet performansında da başarılı olduğu söylenebilir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

1990 yılından günümüze kadar olan süreçte kamu mali yönetimde önemli ölçüde değişimler yaşanmıştır. Hesap verme sorumluluğu kavramının geliştirilmesi, şeffaflık, vatandaş odaklı yönetim anlayışı vb. bu değişimlerden bazılarıdır. Söz konusu gelişmeler performans yönetimi uygulamasına geçildiğinin ve bu doğrultuda performans ölçümünün yapılması gerektiğinin bir göstergesidir. Kamuda reform çabalarının Türkiye'deki ilk yansıması da Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile olmuştur. Yerel yönetimler bağlamında ise Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu'nda performans ölçümü konusuna açıklık getirilmiştir. Tüm bu düzenlemelerle, kamu kurumlarında performansa dayalı bütçe anlayışı hayata geçirilmiş ve kurum amaçlarına dayalı stratejik planlama çalışmalarına başlanılmıştır.

Tüm bu çabaların hayata geçirilmesi, kurumların hedeflerini iyi bir şekilde belirlemelerine ve daha sonra bu hedeflere uygun performans ölçütleri geliştirmelerine bağlıdır. Ancak performans yönetimi sistemini oluşturmak karmaşık bir yapıya sahiptir. Bir defada doğru performans ölçütleri oluşturmak kolay değildir. Sistem dinamik bir yapıya (sürekli gelişim/değişim içindedir) sahiptir. Geçmişte karşılaşılan hatalardan ders çıkarılıp, aynı hataların bir daha yapılmamasına özen gösterilmesi gerekmektedir.

Performans ölçütleri geliştirmede özel sektörün kullandığı yöntemler, kamu sektöründe de kullanılmaktadır. Ancak her kamu sektörü için uygun tek bir yöntem yoktur. Bu yüzden kurumun yapısına uygun düşen yöntemlerin ve bileşenlerinin kullanılmasına ihtiyaç vardır. Hatta kurumun yapısına göre yeni yöntemlerin de geliştirilmesi gerekebilir.

Performans ölçümünde çeşitli güçlükler söz konusudur. Örneğin veri toplama aşamasında aşırı miktarda veriyle karşılaşılması, tutarsız, tartışmalı, gereksiz veri toplama, çok az veri toplama gibi sıkıntılar yaşanmaktadır. Ayrıca teknik eleman ihtiyacı da söz konusudur. Denetim aşamasında ise kurum yöneticileri ve personel denetime karşı direnç gösterebilmektedir. İşte tüm bu sorunlar performans ölçüm sistemleri geliştirilirken dikkate alınmalıdır.

Belediyelerin imar, su ve kanalizasyon, kentsel alt yapı, ulaşım, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, şehir içi trafik, park ve yeşil alanlar, sosyal hizmetler, kültürel ve tarihi yapının korunması gibi pek çok önemli görevleri vardır. Bu görevlerinden de anlaşılacağı üzere belediyelerin toplumsal yaşamın gereklerinin sağlanmasında çok büyük payı vardır. Ancak söz konusu bu mal ve hizmetlerin üretimi konusunda ise kısıtlı kaynaklara sahiptir. Bundan dolayı belediyelerde performans ölçüm sistemlerinin geliştirilmesi çok büyük bir öneme sahiptir. Böylece belediyeler tıpkı bir özel firma gibi faaliyet gösterip kaynaklarını etkin, verimli, tutumlu kullanabilir ve vatandaşlarına en iyi şekilde hizmet sunabilir.

Ancak belediyelerinde performans ölçümünde karşılaştığı kendine has sorunlar söz konusudur. Performans ölçümünün getirdiği maliyet, nüfus, ölçek, mali yapı, mevcut gelişmişlik derecesi gibi alanlarda durumlarının farklı seviyede olması ve bundan dolayı tüm belediyeler için gerekli ortak performans ölçütlerinin belirlenememesi gibi sorunlar bunlardan sadece bir kaçıdır. İşte bu sorunlarında göz önünde bulundurularak sistemin buna göre dizayn edilmesi gerekmektedir.

Söz konusu performans ölçüm sisteminin belediyelerde uygulanmasında mali performans ile hizmet performansı arasında bir ilişkinin bulunması da çok önemlidir. Yani mali performansta başarılı bir belediyenin hizmet performansında da başarılı olması beklenir.

Çalışma kapsamında yer alan 241 belediyenin tümü ve nüfus gruplarına ayrılarak, çapraz tablolar incelendiğinde, mali performans ile hizmet performansı arasındaki ilişkide bir paralellik olduğu gözlenmektedir. Mali performansta başarısız olan belediyelerin hizmet performansında başarısız, mali performansta başarılı olan belediyelerin hizmet performansında başarılı olduğu sonucuna varılmaktadır. Ancak söz konusu ilişkide hem mali performansta olsun hem de hizmet performansında olsun başarısızlık daha ağır basmaktadır. Örneğin nüfusu 2000 ile 10000 arası olan 132 belediyenin 81'i hizmet performansında başarısız, 81'i de mali performansta başarısız olmuştur. Mali performansta başarısız olan 81 belediyeden 50'si aynı zamanda hizmet performansında da başarısız olmuştur. Ancak nüfusu 25000 ile 50000 arası olan belediyelerde hem hizmet performansı başarılı hem de mali

performans başarısı daha yüksektir. Ayrıca mali performans ve hizmet performansı başarı ilişkisi daha kuvvetlidir.

Belediyelerin mali performansı ve hizmet performansı arasındaki ilişkiyi araştırmaya yönelik olarak yapılan regresyon analizinde ise şu sonuca ulaşılmıştır. Tüm belediyeler ve nüfus gruplarına göre mali performans skorundaki 1 birimlik artış pozitif yönde hizmet performansında artışa neden olmaktadır (veya tersi).

Yapılan korelasyon analizleri sonucunda ise şu bulgular elde edilmiştir. Tüm belediyelerde hem spearman rank korelasyonu hem de pearson korelasyon analizinde, mali performans ve hizmet performansı ilişkisinde, istatistiksel olarak anlamlı, pozitif yönlü ve zayıf bir ilişki tespit edilmiştir. Yani belediyelerin mali performansları arttıkça hizmet performanslarının da arttığı veya tersi iddia edilebilir. Aynı zamanda belediyelerin mali performans ve hizmet performansı sıralamalarının birbirine yakın olduğu söylenebilir.

Diğer nüfus grupları incelendiğinde ise korelasyon analizleri sonucunda istatistiksel olarak anlamlı sonuçlara ulaşılamamıştır. Sadece nüfusu 25000 ile 50000 arası belediyelerde spearman rank korelasyonu analizine göre mali performans ve hizmet performansı arasındaki ilişki, istatistiksel olarak anlamlı, pozitif yönlü ve güçlü çıkmıştır. Bu sonuca göre, bu nüfus grubuna ait belediyelerin, mali performans ve hizmet performansı sıralamalarının birbirine, tüm nüfus gruplarındaki belediyelere göre daha yakın olduğu yorumu yapılabilir.

Çalışmada üç yöntem kullanılmış ve her yöntemde de belediyelerin mali performanslarının arttıkça hizmet performanslarının da artacağı veya hizmet performansları arttıkça mali performanslarının da artacağı yönünde bulgular tespit edilmiştir. Ayrıca nüfusu 25000 ile 50000 arası olan belediyelerin mali performansı ve hizmet performansı arasında daha güçlü ilişkiler tespit edilmiştir. Bunun nedenleri arasında nüfusu az olan belediyelerden elde edilen verilerin yetersizliği ve bu belediyelerin sundukları hizmet sayısının diğerlerine nispeten daha az olması sayılabilir.

Sonuç olarak Türkiye’de performans ölçüm sistemi henüz çok yenidir ve bu sistem sürekli değişime ve yenilenmeye açıktır. Bu süreçte çok anlamlı sonuçlar elde edilemese bile zamanla veri sistemlerinin gelişmesi ile çok daha anlamlı sonuçlara

ulaşılabilir. Bahsedilen bu istatistiksel yöntemler diğer yerel yönetim birimlerine de (uygun performans ölçütleriyle birlikte) uygulanabilir.

KAYNAKÇA

- Ağca, V. ve Tunçer, E. (2006). Çok Boyutlu Performans Değerleme Modelleri ve Bir Balanced Scorecard Uygulaması. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8 (1), 173-193.
- Aksoylu, S. ve Özkan, A. (2002). Kaizen ve Faaliyete Dayalı Maliyetlemenin Birlikte Ugulanabilirliği. *Muhasebe Bilim Dünyası*, 1-21. 4 Mayıs 2008, iibf.erciyes.edu.tr/akademik/aozkan/kaizen.pdf.
- Arcagök, M.S. ve Erüz, E. (2006). *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi*. İstanbul: Maliye Hesap Uzmanları Derneği.
- Baş, H. (2005). Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Denizli, 1-23. 2 Mayıs 2007 maliiyeseempozyumu.pamukkale.edu.tr/hasanbas.pdf.
- Bilge, S. (2006). *Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetimlerin Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.
- Bilge, S. (2007). Belediyelerde Performans Ölçümü (Beper) Projesi, *E – Akademi Aylık Hukuk Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, (59), 1. 12 Haziran 2007, [http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=BELEDİYELERDE
PERFORMANS ÖLÇÜMÜ \(BEPER\)
PROJESİ&kimlik=1222407885&url=makaleler/sbilge-3.htm](http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=BELEDİYELERDE%20PERFORMANS%20ÖLÇÜMÜ%20(BEPER)%20PROJESİ&kimlik=1222407885&url=makaleler/sbilge-3.htm).
- Candan, E. (2007). *Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi*, Ankara: Ümit Ofset Matbaacılık.
- Çakır Eker, M. (2002). Genel Üretim Giderlerinin Faaliyete Dayalı Maliyet Yöntemine Göre Dağıtım ve Muhasebeleştirilmesinde 8 Nolu Ana Hesap Grubunun Kullanımı. *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21 (1), 237-256.
- Çalışkan, A. (2007). Belediyelerin Performans Ölçümünde Başarılı Bir Uygulama: Tuzla Belediyesi. *Yerel Siyaset Dergisi*, (20), 71-73.
- Çetin. D. (2006). *Belediyelerde Performans Yönetimi*.(Yayınlanmamış YL Tezi). Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli.

- Çukurçayır, A. ve Eroğlu, T. (2004). Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi (Balanced Scorecard). *Sayıştay Dergisi*, (53), 41-67.
- Demirci, M. (1999). *Performans Yönetimi Değerlendirmesi ve Yerel Yönetimlerde Uygulanması*. (Yayınlanmamış YL Tezi). Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü, Gebze.
- Dinç, S. (2006). *Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Afyonkarahisar Belediyesi Örneği*. (Yayınlanmamış YL Tezi). Afyon Kocatepe Üniversitesi, Afyonkarahisar.
- Dusenbury, P. (2000). Strategic Planning and Performance Measurement. *The Urban Institute*, 1 – 7.
- Ekici, B. (2002). Performans Denetimi ve İl Yönetiminde Uygulanabilirliği. *Türk İdare Dergisi*, (436), 135-157.
- Eraslan, E. ve Algün, O. (2005). İdeal Performans Değerlendirme Formu Tasarımında Analitik Hiyerarşi Yöntemi Yaklaşımı. *Gazi Üniversitesi Mühendislik - Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 20 (1), 95-106.
- Erkut, G. ve Ertekin, Ö. (2003). Yerel Yönetimler için Karar Sürecinde Şehirselle Performans Değerlendirmesi. *itüdergisi 2* (1), 69-76.
- Erüz, E. (2005). Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme. 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu*. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi. Pamukkale. 61-73.
- Eser, H.B. (2006). Kamu Hizmetlerinin Kalitesinin Artırılmasında Bir Araç Olarak Performans Değerlendirme. *Yerel Siyaset Dergisi*, 11 Aralık 2007, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=488>.
- Falay, N. (2000). Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü. 15. *Türkiye Maliye Sempozyumu*. Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi. Antalya. 377-410.
- Falay, N. (2007). Yerel Yönetimler ve Performans Denetimi. 14 Nisan 2007, http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_belediye_metin_tebliğ6.php.
- Gürol, D.Y. (2004). Toplam (Dengeli) Başarı Göstergesi (Balanced Scorecard) Yönteminin Stratejik Bilginin Sağlanması Sürecindeki Yeri. 3. *Ulusal Bilgi Ekonomi ve Yönetim Kongresi*, 315-322.

- Işığışok, E. (2008). Performans Ölçümü, Yönetimi ve İstatistiksel Analizi. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik E Dergisi*, (7), 1-17. 5 Temmuz 2008, eidergisi.istanbul.edu.tr/sayi7/ieeis7m1.pdf.
- Kaya, S. ve Aral, C.S. (Ekim 2000). *Performans Bilgisine Yönelik İyi Uygulama Prensipleri (Çev.)*. 13 Mart 2007, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayin2.asp?id=70>.
- Kirmanoglu, H. ve Çak, M. (2000). Kamu Kesiminde Performans Ölçümü. *15. Türkiye Maliye Sempozyumu*. Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi. Antalya. 315-344.
- Korkmaz, K.T. ve Özdemir, A.M. (2003). Ekonomik Katma Değer – EVA nedir?, *Active Bankacılık ve Finans Dergisi*, 1-14. 19 Mayıs 2008, http://www.makalem.com/Search/ArticleDetails.asp?bWhere=true&nARTICLE_id=2786.
- Köseoğlu, M. A. (2005). *Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Performans Ölçümü*. (Uzmanlık Tezi). T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü KİT ve Sosyal Güvenlik Dairesi Başkanlığı, Ankara.
- Köseoğlu, Ö. (2005). Belediyelerde Performans Yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, (447), 211-234.
- Küçükşumuk, M. *BEPER - Belediyelerde Performans Ölçümü ve Denetimi Projesi*, 3 Mayıs 2008, <http://www.aydin-bld.gov.tr/content/view/10/7/>.
- Mellor, R. (Ed.), Mowlana, S. O. Z., & Jovie, I. (2003). *Performance Measurement and Management in Asian-Pacific Local Government*, The Network of Local Government Training and Research Institutes in Asia and the Pacific (LOGOTRI), A Discussion Paper and Investigation into Future Directions. 11 Nisan 2007, <http://www.logotri.net/pmsea.pdf>.
- Nangır, E. (2007). Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü. *Bütçe Dünyası*, 2 (25), 115-122.
- Özel, K. (Mayıs 2007). *İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Mali Yönetiminde Toplam Kalite Uygulamaları ve Türkiye için Bir Model Önerisi*. 8 Aralık 2007,

<http://www.bumko.gov.tr/kontrol/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAA>
F6AA849816B2EF4EC2F94D94121ECE.

- Özeren, B. ve Aral, C.S. (Ekim 2002). *Yönetim ve Hesapverme Sorumluluğu Amaçları Bakımından Performans Bilgisi (Çev.)*. 19 Mart 2007, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayin2.asp?id=88>.
- Öztürk, N. (2005). Kamu Sektöründe Performans Ölçümünün Amaçları ve Yöneticilerin Konumu. *Türk İdare Dergisi*, (449), 75-91.
- Özyıldız, R.H. (2000). Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe. *Hazine Dergisi*, (13), 77-87.
- Palmer, A.J. (1993). Performance Measurement in Local Government. *Public Money and Management*, 13 (4), 31-36.
- Sağbaşı, İ., Çalışkan, A, Gürler Hazman, G. (2006). Türkiye’de Belediyelerin Mali Performansının Ölçülmesi, *5. Bilgi Ekonomi Ve Yönetim Kongresi*. Kocaeli. 1-14.
- Sağbaşı, İ., Çalışkan, A, Gürler Hazman, G. (2007). Küçük Ve Orta Ölçekli Belediyelerde Performans Ölçümü: Sorunlar Ve Çözüm Önerileri. *TMMOB Yerel Yönetimlerde "Dönüşüm" Sempozyumu*. Peyzaj Mimarları Odası. Ankara. 1-8.
- Sağbaşı, İ. ve Akdoğan, İ. (2007). Belediyelerde Performans Ölçümünde Başarılı Uygulamalar. *Yerel Siyaset Dergisi*, (20), 67-70.
- Songur, M.H. (1995). *Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü*, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.
- Sungur, O. (2008), Korelasyon Analizi. Ş. Kalaycı, (Ed.), *SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri*, (2. Baskı) içinde (113-127). Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Tursun, M. (29 Aralık 2005). *BEPER fos çıktı!*. 7 Aralık 2007, <http://www.kayserim.net/haber.asp?id=2587>.
- Yenice, E. (2006a). Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi. *Maliye Dergisi*, (150), 122-132.
- Yenice, E. (2006b). Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi. *Sayıştay Dergisi*, (61), 57-68.

- Yılmaz, O. (2002). Bir Kamu Yönetimi Reformu için Strateji Seçenekleri. *Planlama Dergisi*, DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayı, 21-29.
- Yörükler, S., Karabeyli, L., Kaya, S. ve Özeren, B. (Eylül 2003). *Sayıştay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu*. 15 Şubat 2007, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayin2.asp?id=95>.
- T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (Haziran 2006). *Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu (2. Sürüm)*. 5 Mayıs 2008, www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf.
- T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. *Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi*. 19 Ekim 2007, <http://www.beper.gov.tr>.
- 5018 Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (24 Aralık 2003). Resmi Gazete, Sayı: 25326, Resmi Gazete Web Sayfası. 19 Kasım 2007, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.5018&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. (23 Temmuz 2004). Sayı: 25531, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Web Sayfası. 23 Kasım 2007, http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mevzuat/Kanunlar/5216_sayili_buyuksehir_bel_kanunu.doc.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. (4 Mart 2005). Sayı: 25745, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Web Sayfası. 25 Kasım 2007, http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mevzuat/Kanunlar/5302_il_ozel_idaresi_kanunu.doc.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu. (3 Temmuz 2005). T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Web Sayfası. 22 Kasım 2007, http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mevzuat/Kanunlar/5393_sayili_belediye_kanunu.doc.
- 5436 Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (24 Aralık 2005). Resmi Gazete, Sayı: 26033, Resmi Gazete Web Sayfası. 19 Kasım 2007,

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5436&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Kamu%20Mali%20Yönetimi%20ve%20Kontrol%20Kanunu>.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. (2000). T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Web Sayfası. 15 Kasım 2007, ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013). (1 Temmuz 2006). T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Web Sayfası. 16 Kasım 2007, ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf.

58. *Hükümet Acil Eylem Planı.* (3 Ocak 2003). T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Web Sayfası. 16 Aralık 2007, ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf.

60. *Hükümet Acil Eylem Planı.* (10 Ocak 2008). T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Web Sayfası. 17 Ocak 2008, ekutup.dpt.gov.tr/plan/ep2008.pdf.

(Ocak 2002). Report of Controller and Auditor General: Tumuaki o te Mana Arotake Reporting Public Sector Performance. 17 Eylül 2007, <http://www.oag.govt.nz/2002/reporting/>.