

YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ
ve
DIŞSAL FAKTÖRLERİN YEREL YÖNETİMLERİN PERFORMANSINA
ETKİSİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Semih BİLGE

DOKTORA TEZİ
Maliye Anabilim Dalı
Danışman: Prof. Dr. Fazıl TEKİN

Eskişehir
Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Şubat 2006

DOKTORA TEZ ÖZÜ

YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ ve DIŞSAL FAKTÖRLERİN YEREL YÖNETİMLERİN PERFORMANSINA ETKİSİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Semih BİLGE

Maliye Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Şubat 2006

Danışman: Prof. Dr. Fazıl TEKİN

Yerel yönetimlerin vatandaşlara, yani kamu hizmetlerinin müşterilerine merkezi yönetim birimlerine göre daha yakın birimler olmaları, yerel yönetimlerin değişim kapasitelerinin yüksek olması, vergi mükelleflerinin hesap sormalarının ve üretilen mal ve hizmetleri takip edebilmelerinin merkezi idareye göre daha kolay olması, performans ölçümünün ve denetiminin yerel yönetimlerde uygulanmasının gerekliliğini daha da öne çıkarmaktadır.

Bu çalışma iki ana amaca yoğunlaşmıştır. İlk olarak, yerel yönetimlerde performans ölçümü ile ilgili bir literatür taraması yapılmış ve performans ölçüm sistemleri ve uygulamaları hakkında bilgiler verilmiştir. İkinci olarak, Türkiye'deki BEPER Projesi kapsamındaki yerel yönetimlerin performanslarını ölçmek için kullanılan "başarı göstergeleri" üzerinde dışsal faktörlerin etkilerini ölçmeye yönelik istatistikî bir model kurulmuş ve elde edilen sonuçlar yorumlanmıştır.

Birinci bölümde, literatürdeki kavram karışıklığını ortadan kaldırabilmek amacıyla performans ölçüm kavramı ve kamu sektöründeki anlamı ele alınmıştır. İkinci bölümde, ilk olarak yerel yönetimlerde performans ölçümünün gelişimi tartışılmış, gerekliliği ve faydaları vurgulanmıştır. Daha sonra yerel yönetimlerde performans ölçüm sistemlerinin oluşum süreci ele alınmış ve bu süreçte uygulanan farklı yaklaşımlardan bahsedilmiştir. Üçüncü bölümde performans ölçüm sistemlerinin dünya genelindeki bazı uygulamalarına yer verilmiştir. Son olarak, yerel yönetimlerin performansının ölçülmesinde kullanılan göstergeler üzerinde dışsal faktörlerin rolünü açıklamak için, BEPER projesi kapsamındaki Büyükşehir Belediyelerine yönelik istatistikî bir model kurulmuş ve araştırmadan elde edilen bulgu ve sonuçlar değerlendirilerek, bazı önerilerde bulunulmuştur.

ABSTRACT**THE PERFORMANCE MEASUREMENT IN LOCAL GOVERNMENTS
and
A RESEARCH ON THE EFFECTS OF EXTERNAL FACTORS OVER LOCAL
GOVERNMENTS' PERFORMANCE****Semih BİLGE****Finance Administration Department****Anadolu University, Institute of Social Sciences, February 2006****Advisor: Prof. Dr. Fazıl TEKİN**

The following factors make the use of performance measurement and audit in local governments a more obvious necessity: The closeness of local government agencies to the citizens, i.e. customers of the public services in comparison to central government agencies, the high capacity of change in local governments, more easily questioning and following by the taxpayers of the goods and services produced by local governments in comparison to those that are produced by the central government.

This study focuses on two main objectives. Firstly, a literature review about performance measurement in local governments was undertaken and information about performance measurement systems and practices is provided. Secondly, a statistical model is created in order to measure the effects of the external factors on achievement indicators that are used in measuring the performances of the local governments that are included in the BEPER Project in Turkey, and the results are interpreted.

In the first chapter, in order to avoid the confusion over the concepts, the concept of performance measurement and its meaning in the public sector are explained. In the second chapter, the development of the performance measurement in local governments is discussed and its importance and benefits are emphasized. Then, the creation process of performance measurement systems in local governments is explained and different approaches in the process are discussed. In the third chapter, some applications of performance measurement systems in the world are explained. Finally, in order to explain the role of the external factors on indicators that are used in measuring the performances of local governments, a statistical model, directed towards the metropolitan municipalities of the BEPER Project, is created and the findings and results obtained from the research are evaluated and recommendations are made.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Semih Bilge'nin "Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetimlerin Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma" başlıklı tezi 29 Mart 2006 tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, Maliye Anabilim dalında Doktora tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

	<u>Adı Soyadı</u>	<u>İmza</u>
Üye (Tez Danışmanı):	Prof. Dr. Fazıl TEKİN	
Üye	:Prof. Dr. Kemal YILDIRIM	
Üye	:Prof. Dr. Beyhan ATAÇ	
Üye	:Prof. Dr. Nezih VARGAN	
Üye	:Prof. Dr. Nihat EDİZDOĞAN	

.....
Prof. Dr. Nurhan AYDIN
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ÖNSÖZ

Bu çalışma, birçok kişinin maddi ve manevi destekleri ile olmaksızın başarılamazdı. İlk teşekkürüm, tüm akademik hayatımda beni bilimsel yönden destekleyerek bir akademisyenin bilimsel kimliğinin ve kişiliğinin nasıl olması gerektiğini öğreten ve bu çalışmaya da birçok bilimsel katkı yapan hocam sayın Prof. Dr. Fazıl Tekin'edir.

Doktora hocalarım ve fakülte hocalarımda da çok değerli katkıları bulunmaktadır. Tezin oluşumunda hiçbir zaman bilimsel katkılarını esirgemeyen sayın Prof. Dr. Kemal Yıldırım, sayın Prof. Dr. Beyhan Ataç, sayın Prof. Dr. Nihat Edizdoğan ve sayın Doç. Dr. Mesut Küçükcalay hocalarıma da en içten teşekkür ve saygılarımı sunmak istiyorum.

Çalışmanın her aşamasında yardıma koşarak, olgunlaşması için gerekli çabayı gösteren değerli arkadaşlarımda vardır. Tüm katkılarından dolayı Dr. Sıtkı Çorbacıoğlu, Dr. Murat Aslan, Dr. Cengiz Dinç, Dr. Ahmet Öztürk, Dr. Erdal Gümüş, Müjdat Özmen, Behiç Gençoğlu ve Etem Ergeç'e de sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak ve belki de en fazla teşekkürü ve şükranı, bana doktora tez çalışmam sürecince desteklerini, sevgilerini ve özverilerini hiç esirgemeyen eşim Yasemin, annem Münire, babam Mehmet ve kızım Zeynep Dila BİLGE hak etmektedir.

Semih BİLGE

23.02.2006

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZ	ii
ABSTRACT	iii
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI	iv
ÖNSÖZ	v
ÖZGEÇMİŞ	vi
TABLolar LİSTESİ	xiii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiv
KISALTMALAR	xv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

PERFORMANS ÖLÇÜMÜ HAKKINDA GENEL BİLGİLER VE KAMU KESİMİNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN GELİŞİMİ

1. PERFORMANS ÖLÇÜMÜ: KAVRAMLAR VE ÖZELLİKLER.....	4
1.1. Performans Ölçümünün Tanımı ve Amacı	4
1.2. Performans Yönetimi ve Performans Ölçümü	8
1.3. Performans Denetimi ve Performans Ölçümü Arasındaki İlişki...11	
1.3.1. Performans Denetiminin Tanımı, Gelişimi ve Amacı.....	11
1.3.2. Performans Denetimi Ve Performans Ölçümü İlişkisi.....	13
1.4. Performans Ölçüleri ve Performans Göstergeleri	15
1.5. Performans Ölçülerinin Temel Özellikleri	18
1.6. Performans Ölçümünün Yararları	19
1.7. Performans Ölçü Çeşitleri	21
1.7.1. Girdi Ölçüleri	24
1.7.2. Çıktı Ölçüleri.....	24
1.7.3. Sonuç Ölçüleri	25
1.7.4. Kalite Ölçüleri.....	25

1.7.5. Finansal Ölçüler	26
1.7.6. Verimlilik Ölçüleri	28
1.7.7. Etkinlik Ölçüleri.....	29
1.7.8. Tutumluluk Ölçüleri	31
2. PERFORMANS ÖLÇÜM SİSTEMİNİN OLUŞTURULMASI	31
2.1. Performans Ölçüm Sisteminin Unsurları	31
2.1.1. Stratejik Planlama	32
2.2.2. Göstergeler/Ölçüler Oluşturma	34
2.1.3. Somut Hedefler	35
2.1.4. Veri Ölçüm Sistemi Hazırlama	35
2.1.5. Doğrulama, İzleme ve Raporlama.....	37
2.2. Performans Ölçülerinin Belirlenmesinde ve Kullanımında	
Yapılan Hatalar	38
2.3. Etkili Performans Ölçüm Sistemi Tasarlamasının Temel İlkeleri ...	40
3. KAMU KESİMİNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN GELİŞİMİ	41
3.1. Kamu Kesiminde Performans Ölçümünün Önemi	41
3.2. Kamusal Hesapverme Sorumluluğu.....	43
3.3. Tarihsel Gelişim	46
3.4. Kamu Sektöründe Performansı Ölçmede Kullanılan Teknikler ...	50
3.4.1. Oran Analizleri	51
3.4.2. Regresyon Analizleri	52
3.4.3. Sınır Analizleri.....	52
3.4.3.1. Veri Zarflama Analizi.....	53
3.4.3.2. Stotastik Sınır Tahmini	54

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

1. YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ: KAVRAMLAR.....	55
1.1. Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Tarihsel Bakış	55
1.2. Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümünün Gerekliliği.....	60
1.3. Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümünün Faydaları	64
1.3.1. Karar Verme Sürecini Etkin Kılmak.....	64
1.3.2. Performansı ve Kamu Hizmetlerini İyileştirmek	69
1.3.3. Kamusal Hesapverilebilirliği Arttırmak	71
1.3.4. Kamu ile İletişim ve Vatandaş/Müşteri Katılımını Sağlamak	73
1.3.5. Diğer Faydalar	78
2. YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜM SİSTEMİNİN	
OLUŞUM SÜRECİ	79
2.1. Yerel Yönetimlerde Performans Ölçüm Sisteminin Tasarlanması.....	79
2.1.1. Ölçülecek Olan Programların Tespiti	80
2.1.2. Amaçların Açıklanması ve Hedeflerin Tespiti.....	81
2.1.3. Program Göstergelerinin/Ölçülerinin Tespiti	83
2.1.4. Performansın Kontrolü ve Raporlanması	87
2.2. Performans Ölçüm Sisteminde Dikkat Edilecek Hususlar.....	89
2.3. Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümünü Sınırlayan Faktörler.....	92
3. YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNE YÖNELİK	
YAKLAŞIMLAR	94
3.1. Program Mantığı Yaklaşımı(Logic Modeli)	94
3.2. Dengeli Skor Kart Yaklaşımı(Balanced Scorecard).....	96
3.3. Endüstriyel Mühendislik Yaklaşımı	102
3.4. Benchmarking	104
3.5. Diğer Yaklaşımlar	111

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNE YÖNELİK
DÜNYA UYGULAMALARI VE YEREL YÖNETİMLERDE
PERFORMANSIN BELİRLENMESİNDE DIŞSAL FAKTÖRLERİN ROLÜ
ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

1. YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNE YÖNELİK DÜNYA UYGULAMALARI	114
1.1. ICMA (International City/County Management Association) ve ICMA Performans Ölçüm Merkezi	114
1.2. Yerel Yönetimlerde Performans Karşılaştırma Projeleri	117
1.2.1. ICMA Karşılaştırmalı Performans Ölçüm Konsorsiyumu ..	118
1.2.2. Kuzey Karolayna Projesi	120
1.3. İngiltere’de Yerel Yönetimlerinde Performans Ölçüm Çalışmaları	122
1.3.1. Denetim Komisyonunun Performans Ölçüm Çalışmaları..	126
1.3.2. En İyi Değer Performans Göstergeleri Uygulaması	129
1.3.3. Kapsamlı Performans Değerlendirmesi Uygulaması	132
1.4. ABD’de Yerel Yönetimlerinde Performans Ölçüm Çalışmaları	138
1.4.1. Hükümet Hesap Standartları Kurumunun(GASB) Yerel Yönetim Performans Ölçütleri	140
1.5. Diğer Ülkelerden Örnek Uygulamalar	143
1.5.1. Kanada Yerel Yönetimlerindeki Uygulamalar	143
1.5.2. Avustralya Yerel Yönetimlerindeki Uygulamalar	147
1.5.3. Güney Afrika Projesi-LOGOSUL	149
1.5.4. Asya-Pasifik Projesi-LOGOTRİ	150

2. YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANSIN BELİRLENMESİNDE DIŞSAL FAKTÖRLERİN ROLÜ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA	152
2.1. BEPER Projesi.....	152
2.1.1. BEPER Projesinin Gelişimi ve Amacı	152
2.1.2. BEPER Projesinde Kullanılan Ölçü ve Kriterler	153
2.1.3. Türkiye’de Performans Ölçümünün Yasal Dayanakları.....	154
2.2. Araştırmanın Konusu.....	156
2.3. Araştırmanın Amacı	159
2.4. Araştırmada Kullanılan Yöntem	159
2.4.1. Araştırma Modeli.....	160
2.4.2. Araştırma Verileri	164
2.5. Araştırma Bulgularının Değerlendirilmesi.....	166
2.5.1. Hizmet Göstergelerinin Değerlendirilmesi.....	166
2.5.2. Mali Göstergelerinin Değerlendirilmesi	169
2.5.3. Altyapı Göstergelerinin Değerlendirilmesi	172
2.6. Araştırma Sonuçları	175
SONUÇ	178
EKLER	185
KAYNAKÇA.....	197

TABLOLAR LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Tablo 1. Performans Ölçüm Bilgisinin Kullanımı	48
Tablo 2. Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümünü Kullananlar ve Kullandıkları Alanlar	66
Tablo 3. Performans Ölçüm Gösterge Tipleri: Bir Örnek.....	86
Tablo 4. Performans Ölçüm Ve Gelişim Programlarının Planlanması ve Uygulaması Aşamasında Dikkat Edilmesi Gerekenler	91
Tablo 5. Dengeli Skor Kartı Uygulayan Belediye Yönetimleri Tarafından Belirlenen Performans Ölçütleri	101
Tablo 6. Birleşik Krallıktaki Yerel Otorite Tipleri ve Sayıları	123
Tablo 7. Hizmet Göstergeleri Regresyon Analiz Sonuçları	167
Tablo 8. Mali Göstergeler Regresyon Analiz Sonuçları.....	169
Tablo 9. Altyapı Göstergeleri Regresyon Analiz Sonuçları.....	172

ŞEKİLLER LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Şekil 1. Performans Ölçümünden Performans Yönetimine	9
Şekil 2. Performans Ölçüleri ile İlgili Temel Kavramlar ve Birbirleriyle Bağlantıları.....	22
Şekil 3. Farklı Bütçeleme Sistemlerinde Performans Kavramları	27
Şekil 4. Performans Ölçüm Sisteminin Unsurları.....	32

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ANAO	: Avustralya Ulusal Denetim Ofisi
APG	: Anahtar Performans Göstergeleri
BEPER	: Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi
CCT	: Zorunlu Rekabetçi İhaleye Çıkma
CPA	: Kapsamlı Performans Değerlendirmesi
CPM	: Performans Ölçüm Merkezi
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DK	: Devlet Komisyonu
DKPG	: Denetleme Komisyonu Performans Göstergeleri
DSK	: Dengeli Skor Kartı
EFQM	: Avrupa Kalite Yönetim Modeli
EİD	: En İyi Değer
EİDPG	: En İyi Değer Performans Göstergesi
FCM	: Kanada Belediyeler Federasyonu
GAO	: Devlet Muhasebe Ofisi
GASB	: Devlet Muhasebe ve Standartlar Kurumu
GPRA	: Hükümet Performans ve Sonuç Kanunu
GPP	: Yönetişim Performans Projesi
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
ICMA	: Uluslararası Şehir/Belde Yönetimleri Birliği
IDEA	: İyileştirme ve Geliştirme Kurumu
KK	: Kuzey Karolayna
KPÖ	: Karşılaştırmalı Performans Ölçümü
LGA	: Yerel Yönetimler Birliği
LOGOSUL	: Yerel Yönetim Destek ve Öğrenme Ağı
LOGOTRI	: Yerel Yönetim Eğitim ve Araştırma Enstitüleri Ağı
MPMP	: Belediye Performans Ölçüm Programı
NAO	: Ulusal Denetim Ofisi
ODPM	: Başbakanlık Müsteşarlık Ofisi
OECD	: Uluslararası Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
SEA	: Hizmet Gayreti ve Başarıların Raporlanması
UI	: Kent Enstitüsü
VET	: Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk
VFM	: Paranın Değeri

GİRİŞ

Son yıllarda ülkemizde ve dünyada çağdaş devlet anlayışında meydana gelen değişimin bir sonucu olarak ekonomide kamu sektörünün payının azaltılması, piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması ve üretim faktörlerinin verimli ve etkin kullanılması görüşü önem kazanmaya başlamıştır.

Bu gelişmelere yol açan temel nedenler ise, kamunun başarısızlığı olarak ifade edilebilecek kamu kaynaklarının rasyonel ve etkin kullanılmaması, israf edilmesi, gittikçe büyüyen devletin hantal yapısı ve ortaya çıkan yolsuzluk ve usulsüzlüklerdir. Bunlara ek olarak yurttaşların demokratik bilinç düzeylerinin yükselmesi, yönetime katılma mekanizmalarını zorlamaları ve en önemlisi de artık “kendilerini yönetenleri sorgulamaları” sonucu kamu yönetiminde köklü değişimler kaçınılmaz olmuştur.

Kamu mali yönetimi alanında yapılan araştırmalar, geleneksel kamu yönetimlerindeki israf ve verimsizliğin, halkın hükümetlere olan güvenini sarstığını ve hükümetlerin en önemli kamu ihtiyaçlarını karşılama yeteneğini bile zaafa uğrattığını göstermektedir.¹ Kaynaklar üzerinde giderek artan kısıtlar, kamu yönetimlerini işletmeler gibi bir tutum izlemeye, hükümetleri geleneksel yönetim anlayışlarını terk ederek yerlerine daha etkin ve yenilikçi yönetim

¹ “**Government Performance and Result Act**”, (ABD: Public Law 103–62, 23 Haziran 1993), Giriş kısmı.

yaklaşımları bulmaya ve mevcut kaynaklarla kamunun hizmet sunum kapasitesini ve kalitesini arttırmaya ve böylece kısıtların yarattığı baskıyı hafifletmeye yönelmiştir.

Özel sektörün kamu sektörüne göre daha etkin, verimli ve kaliteli hizmet üretmesi sebebiyle arayışlar özel sektör uygulamaları üzerinde yoğunlaşmıştır. Özel sektörün başarısının temelinde modern yönetim tekniklerini uygulamasının önemli payı görüldüğü için de bu tekniklerin kamu yönetimine uyarlanması çalışmaları hız kazanmıştır. “Performans Ölçümü ve Yönetimi” konuları bu süreçte üzerinde durulan konular arasında yer almaya başlamıştır.

Performans kavramı ve denetimi, ABD’de özel firmaların, kendilerinin sanayi standartlarına göre verimliliklerini ölçmek için denetim fonksiyonları geliştirmesi, işlemlerin ve faaliyetlerin denetiminin önem kazanması ile ortaya çıkmıştır.² Bu ölçüm ve değerlendirme, daha sonra merkezi ve yerel yönetim birimleri tarafından da yapılmaya başlanmıştır. Bir performansın belirlenmesi ve denetlenmesi için de, gerçekleştirilen etkinliğin temel alınan performans göstergesine göre ölçülmesi gerekir ki bu göstergeler yapılan işe göre, iyi-kötü, başarılı-başarısız, birinci-ikinci vb. şekilde değerlendirilebilsin. Bu değerlendirmeler sonucunda da verimlilik-etkinlik-tutumluluk gibi temel kıstasların ne derece gerçekleştiği anlaşılabilir.

Performans yönetimi, ölçümü ve denetimi, merkezi idarede, mahalli idarelerde ve diğer kamu birimlerinde, kısaca kamu sektörünün bütününde uygulanabilmektedir. Yerel yönetimlerin vatandaşlara, yani kamu hizmetlerinin müşterilerine merkezi yönetim birimlerine göre daha yakın birimler olmaları, yerel yönetimlerin değişim kapasitelerinin yüksek olması, vergi mükelleflerinin hesap sormalarının ve üretilen mal ve hizmetleri takip edebilmelerinin merkezi idareye göre daha kolay olması, performans ölçümünün ve denetiminin yerel yönetimlerde uygulanmasının gerekliliğini daha da öne çıkarmaktadır.

Hizmet sunumundaki başarı ve başarısızlığın ne ölçüde yerel yönetimlerin ve karar vericilerin kontrolü dışındaki şartlara bağlanabileceği konusu, hem teorik hem de pratik bir öneme sahiptir. Dışsal faktörlerin yerel yönetimlerin

² Hüseyin Özer, **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi** (Ankara: Sayıştay Yayını, 1997), s.35.

performansını ölçmede kullanılan, performans ölçü ve göstergeleri üzerinde etkisinin ne olduğu konusunda daha az şey bilinmektedir

Bu çalışmanın ilk iki bölümü, uygulama bölümüne temel teşkil edecek şekilde teorik olarak ele alınmıştır. İlk bölümde konuya bir giriş olabilecek nitelikte; performans ölçümü konusunda temel kavramlar ve bunların özellikleri açıklandıktan sonra, performans ölçü çeşitleri ayrıntılı olarak ele alınarak, performans ölçüm sisteminin oluşturulması süreci ve bu süreçte dikkat edilmesi gereken noktalar üzerinde durulmuştur. İlk bölümün son kısmında kamu kesiminde performans ölçümünün gelişimi ele alınıp, kamu kesiminde performans ölçümünde kullanılan teknikler kısaca açıklanmıştır.

İkinci bölümde, yerel yönetimlerde performans ölçümü ile ilgili temel bilgiler verildikten sonra, yerel yönetimlere yönelik performans ölçüm sisteminin nasıl tasarlanması gerektiği açıklanmış ve bu bölümün son kısmında yerel yönetimlerde performans ölçümünde kullanılan yaklaşımlar özetlenmiştir.

Üçüncü bölümde ise, yerel yönetimlerin performansının belirlenmesinde dışsal faktörlerin rolünü açıklamaya yönelik olarak, Belediyelerde Performans Ölçümü(BEPER) projesi kapsamındaki yerel yönetimlere yönelik bir uygulama yapılmıştır. Üçüncü bölümün ilk kısmında, dünya üzerindeki yerel yönetimlerde performans ölçümüne yönelik örgütler, projeler ve uygulamalardan bahsedilmiş ve yapılan uygulamada kullanılan verilerin elde edildiği (BEPER) Projesi konusunda bilgiler verilmiştir. Bu çalışmanın son kısmında ekonometrik bir model kurulmuş ve araştırmadan elde edilen bulgu ve sonuçlar değerlendirilerek, önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

PERFORMANS ÖLÇÜMÜ HAKKINDA GENEL BİLGİLER VE KAMU SEKTÖRÜNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN GELİŞİMİ

1. PERFORMANS ÖLÇÜMÜ: KAVRAMLAR VE ÖZELLİKLER

Özellikle 80'li yılların başından itibaren AB, OECD gibi uluslararası çevrelerde, kamu kesiminde performansın ölçülmesi, verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun arttırılması, performans bilgisinin oluşturulması ve bu bilgilerin kamu yönetiminde kullanımı gibi konular ağırlıklı olarak ön plana çıkmıştır.

1.1. Performans Ölçümünün Tanımı ve Amacı

Yabancı kökenli bir kavram olan performans, günlük konuşma ve yazı dilinde yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Performans kavramının birçok tanımını yapmak mümkündür. En genel anlamı ile performans, amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edilenin nicel ya da nitel olarak belirlenmesi olarak tanımlanabilir.³ Kamu sektörü açısından bakıldığında, performans, kamu yönetiminin topluma sunmayı üstlenip, amaçladığı mal ve hizmetleri yerine getirmesidir. Diğer bir ifadeyle performans, kamu bürokrasisi içinde bulunanların hizmetleri yerine getirme ve sunma çalışmalarını ifade eder. Yönetim faaliyeti ise, bu mal ve hizmetlerin yaptırılmasıdır.⁴

Performans kavramı ve anlayışı, özel sektör işletmelerinde ortaya çıkmış ve bu konuda yapılan çalışmalarla elde edilen olumlu sonuçlar neticesinde kamu kesiminde de performans anlayışı ve uygulamaları ilgi görmüştür.

³ Zuhâl Akal, **İşletmelerde Performans Göstergeleri** (Ankara: MPM Yayın No: 473,1992), s.1.

⁴ Hasan Hüseyin Çevik, **Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları** (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2001), s.154.

Performans ölçümünün herkes tarafından kabul görmüş bir tanımı yoktur. Terminoloji, performans ölçüm çabalarını tanımlamada kullanılan etkinlik, verimlilik, üretkenlik, iş ölçümü, maliyet etkinlik, maliyet fayda analizi ve program değerlendirmesi gibi terimler yüzünden kafa karıştırıcıdır.⁵

Paul Epstein bu karışıklığı giderici, basit bir tanım önerisi ile performans ölçümünü şöyle tanımlamıştır:⁶“Performans ölçümü, bir devletin sunduğu hizmetlerin kamusal ihtiyaçlara ne kadar yanıt verebildiğini öğrenmek ve açıklamak için yapılan sistematik bir girişim olup, kısaca kamu sektörünün kabul edilebilir bir maliyetle, kaliteli üretim yapıp yapmadığının belirlenmesinde kullanılan bir araçtır.” Performans ölçümünün en temel işlevlerinden birisi de yasama organına ve hatta kamuoyuna karşı olan dış hesap verme yükümlülüğünün bir aracı olmaktır.

Performans ölçümünün birçok tanımını yapılabilir:

“Performans ölçümü; ürünlerin, hizmetlerin veya işlemlerin yerine getirilmesinde, görevlerin nasıl gerçekleştiğinin bir program dâhilinde tarafsız olarak ölçülmesi yöntemidir.”⁷

“Performans ölçümü, kuruluşun neyi ve neleri elde etmeyi amaçladığını, kullandığı mali ve fiziki kaynakların, insan gücünün neler olduğu, elindeki kaynakları hangi yöntem ve usulleri uygulayarak amaçladığı hedeflere dönüştürdüğü, faaliyetleri sonucunda elde ettiği mal ve hizmetlerin, hedeflenen amaçların direkt olarak elde edilmesindeki kesin etkileri ile diğer yan amaçların elde edilmesindeki geniş ve dolaylı etkilerin değerlendirilmesidir.”⁸

“Performans ölçümü, bir kurumun önceden belirlenen amaçlara ve hedeflere göre ortaya çıkan ürünleri, hizmetleri ve/veya sonuçları birlikte değerlendirmesine yönelik analitik bir süreçtir. Daha teknik bir ifadeyle, bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği

⁵ National Center for Public Productivity, The State University of New Jersey, “**A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government**”, Rutgers, USA, 1997, s.3.

⁶ Paul Epstein, **Using Performance Measurement in Local Government**, National Civic League Press, New York, 1988, s.3.

⁷ **Performans Ölçüm Rehberi**, Çeviren: Hülya Demirkaya (Ankara: Sayıştay Araştırma, İnceleme, Çeviri Dizisi:7, Şubat 2000), s.3.

⁸ **Performans ve Risk Denetim Terimleri**, Derleme: Arife Coşkun (Ankara: Sayıştay Araştırma, İnceleme, Çeviri Dizisi:5, Ocak 2000), s.15.

sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik bir biçimde veri toplaması, bunları analiz etmesi ve raporlaması süreci olarak tanımlanabilir”⁹

Performans ölçümünde amaç bilgi sağlamaktır. Elde edilen bu bilgiler özelliklerine göre gerek kendi içlerinde gerekse birbirleri ile istatistikî teknikler kullanarak karşılaştırılabilmekte ve bunun sonucunda da yeni bilgi ve yorumlar elde edilebilmektedir. Fakat performans ölçümünün kendi içinde bir sonu yoktur.

Bir kuruluşun yürüttüğü faaliyetlerde hedeflenen sonuçlara ulaşip ulaşmadığı, hizmetlerin verimli, etkin ve tutumlu bir düzeyde gerçekleşip gerçekleşmediği hususlarının değerlendirilmesinde performans ölçümü önemli bir yönetim aracı işlevi görür. Performans ölçümünden elde edilen bilgi; “Hedefimiz nedir?”, “Arzuladığımız ve elde ettiğimiz sonuçlar nelerdir?”, “Başarılı olduğumuzu nasıl anlarız?”, “Bu başarıları verimli, etkin ve tutumlu bir biçimde mi elde ediyoruz?” ve “Ürettiğimiz hizmetler müşterilerimiz ve paydaşlarımızı ne ölçüde memnun ediyor?” gibi soruların¹⁰ cevabını arayan yöneticilere yapacakları değerlendirmelerde katkı sağlayacaktır.

Performans ölçümü kendi başına bir amaç olarak yapılan bir iş değildir. Karar almada yararlanmak üzere uygun ve güvenilir bilginin edinilmesini sağlamak için gerektiğinde işletilen bir süreçtir.¹¹ Performans ölçümü genellikle yöneticilik kavramı ile birlikte gelişip yaygınlaşmıştır. Ölçümlerde elde edilen bilgiler başta üst düzey yöneticiler olmak üzere her seviyedeki çalışanların karar ve davranışlarını yönlendiren hatta belirleyen araçlardır. Bir adım ileri giderek günümüz yönetim anlayışında her türlü kurumda bu bilgi kaynağı temel alınmaktadır denilebilir¹².

Yönetim stratejisinin bir parçası olarak kamu yöneticileri, performans ölçümlerini inceleme, kontrol, bütçe, motivasyon, atama, kutlama, öğrenme ve geliştirme amacıyla kullanırlar. Maalesef hiçbir performans ölçüsü tek başına bu amaçlara uygun değildir. Bu nedenle kamu yöneticileri sihirli bir performans

⁹ **Sayıştay’ın Performans Ölçümüne İlişkin Öneri Raporu**, 2001 Eylem Planının 6.2 Stratejisi Kapsamında Kurulan Komisyon Raporu, 14 Şubat 2002, s.6.

¹⁰ **Sayıştay’ın Performans Ölçümüne İlişkin Öneri Raporu**, s.6.

¹¹ **Yönetim ve Hesapverme Sorumluluğu Amaçları Bakımından Performans Bilgisi**, Çeviren: Baran Özeren ve Cem Suat Aral (Ankara: Sayıştay Araştırma, İnceleme, Çeviri Dizisi:21, Ekim 2002), s.2.

¹² H. Mehmet Songur, **Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü** (Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:6,1995),s.45–47.

ölçümü aramamalıdır. Bunun yerine performans ölçümünün faydalı olabileceği yönetsel alanları belirlemeli ve bunlara uygun performans ölçüleri geliştirmelidirler. Ancak o zaman her amaca uygun karakteristikte ölçüler belirlenebilir.¹³

Kimin için performans ölçülecek sorusu da burada önemlidir. Kamu hizmetlerinde performans ölçümünün sonuçları ile ilgilenecek muhtemel taraflar şunlardır:¹⁴ Genel kamuoyu, seçilmiş sorumlular (Örn. belediye meclis üyeleri, bakanlar), ilgili hizmetlerden yararlanan alıcılar veya müşteriler (Örn. hastalar, okul çağındaki çocuklar), bu hizmetlerin sunumunda hak talep eden gruplar, dış uzmanlar (Örn. dış denetçiler, profesyonel çalışanlar, Sayıştay), profesyonel hizmet sağlayan grupların emsali olan iç uzmanlar (Örn. okul personeli veya sosyal güvenlik takımı) ve resmi görevliler.

Performans ölçümü, yöneticilerin organizasyonu kontrol altında tutmasını, performans için sonuç geliştirilebilmesini, vatandaş ve müşterilerin yönetimin onlara verdiği önemi yargılamalarını sağlayacak ve yöneticilere de performans gelişimi için gerekli veriyi sunacaktır.¹⁵

Bazı kaynaklarda performans ölçümünün, performans bilgisinin ana unsuru olduğu belirtilmektedir. Performans bilgisi, hedefler, planlar ve amaçlarla bağlantılı olarak yapılanlar hakkında değerlendirme yapmada kanıt olarak yararlanılan ve sistematik şekilde toplanan nitel ve nicel bilgidir.

Temel olarak performans bilgisi, yöneticilerin kurumların bütçe tekliflerinin geliştirilmesinde ve daha sonrada bu tekliflerin doğruluğunun kontrolünde kullanılır. Kamu ve özel sektör yöneticileri sıklıkla, yapmak istediklerini gerçekleştirmek için gerekli olan kaynakların azlığından dolayı performans bilgisinin kendilerine çok da fazla yardımcı olmadığını belirtmektedirler. Yine de onlar, bütçe kararları vermede kanıt olarak

¹³ Robert D. Behn, "Why Measure Performance? Different Purpose Require Different Measures", **Public Administration Review**, Vol. 63, Issue: 5 (Sep/Oct 2003), s.1.

¹⁴ Christopher Pollitt, "Beyond The Managerial Model: The Case for Broadening Performance Assessment in Government and The Public Services", **Financial Accountability&Management**, Vol.2, Issue:3 (Autumn 1986), s.163.

¹⁵ David Osborne ve Peter Plastrik, **The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government** (San Francisco, CA: Jossey-Baas, 2000), s.247.

yararlanmak, eldeki kaynaklarla yapılan işleri ortaya koymak ve yapılabilecekleri işleri nasıl arttıracaklarını öğrenmek için performans bilgisine ihtiyaç duyarlar.¹⁶

Performans bilgisi, açıkça tanımlanmış bir ölçüm süreciyle desteklenmiş olan bir ölçü, kriterler ve açıklayıcı bilgiden oluşur.¹⁷ Ancak performans bilgisi, kurumda yapılan işlerle ilgili değil, kurumun başarmış olduğu işlerle ilgilidir. Nitel ve nicel bilgi şeklinde olabilen performans bilgisinin ortaya konulmasında en önemli unsur performansın ölçülmesidir.

Literatürde performans ölçümü ve performans bilgisinin tanımında farklı yaklaşımlar vardır. Bazı kamu kuruluşlarında performans ölçümünün raporlanması kavramı, bazılarında ise performans bilgisinin raporlanması terimi kullanılmakta olup bu bağlamda performans ölçüm sistemleri yerine performans bilgi sistemleri ön plana çıkmaktadır.¹⁸ Bu çalışmada ise, performans bilgisi ve performans ölçümü terimleri aynı anlamda kullanılacaktır.

1.2. Performans Yönetimi ve Performans Ölçümü

Örgütlerde karşılaşılan en önemli sorunlardan biri de iş görenlere verilen görevlerin ne ölçüde gerçekleştirildiğinin ya da iş görme yeteneklerinin ne olduğunun belirlenmesidir. Bu sorun özellikle günümüz örgütlerinde performans ve performans yönetimi kavramlarının hızla önem kazanmasına yol açmıştır.¹⁹ Performans yönetimi, her türlü faaliyet ve kurum açısından inceleme konusu olarak seçilebilir.

Kamu kurumlarında performans yönetimi yeni bir kavramdır. Aslında mantık olarak, işletme düzeyinde el alınan performans kavramından içerik olarak farklı değildir. Kamu kurumları için dönemler itibariyle ulaşılabilecek hedefler işletmeler kadar belirgin olmayabilir. Özellikle kamu sektöründe performans yönetiminin uygulanması dikkatlerin, işlerin sonuçlarına yönelmesi,

¹⁶ Harry P. Hatry, **Performance Management: Getting Results** (Washington DC: Urban Institute Press, 1999),s.2.

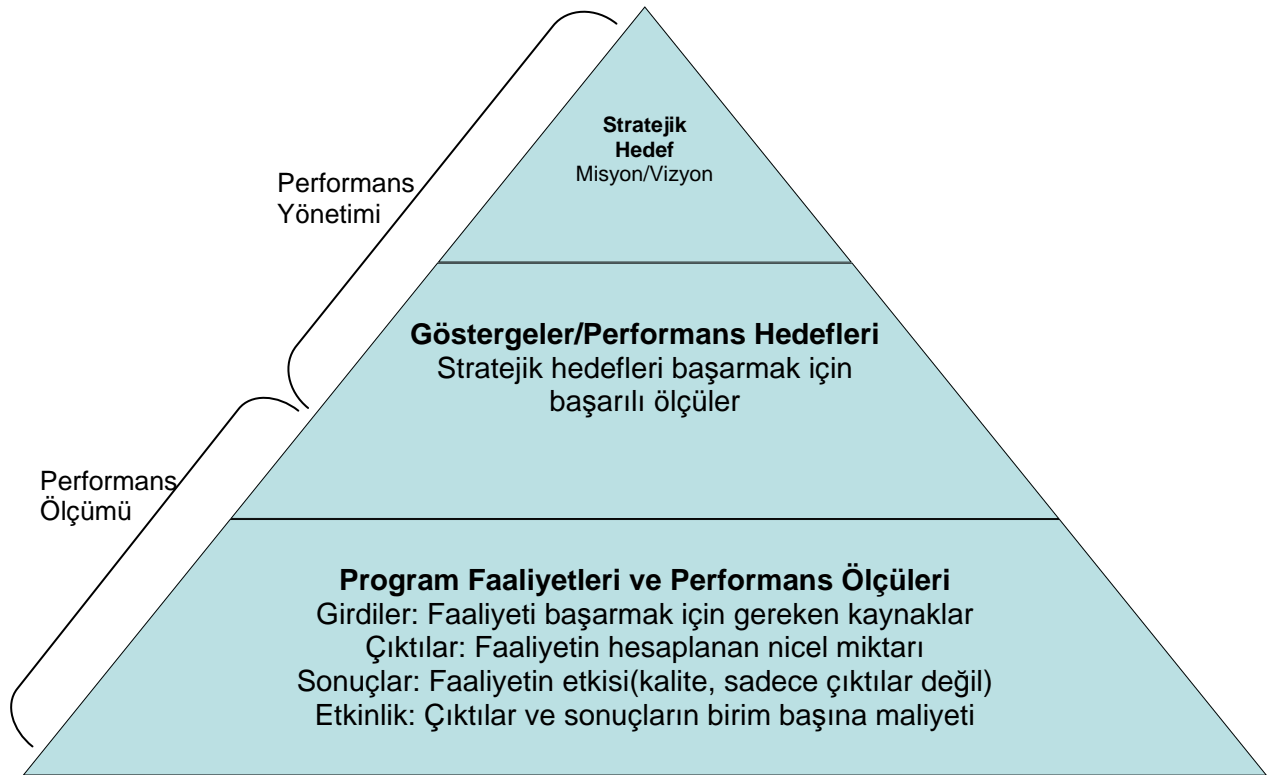
¹⁷ Özeren ve Aral, **a.g.e.**, s.6.

¹⁸ **Sayıştay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Öneri Raporu**, s.3.

¹⁹ Temel Çalık, **Performans Yönetimi** (Ankara: Gündüz Eğitim ve Yayıncılık, 2003), s.7.

görev tanımlarının değişmesi ve hizmette kalitenin önem kazanması şeklinde sonuç doğuracağı düşünülmektedir.²⁰

Performans yönetimi, kurumsal başarının elde edilebilmesi için her çalışanın, birimin ve sürecin performansının değerlendirilmesi ve performansın geliştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve uygulanmasıdır.²¹ Başka bir tanıma göre performans yönetimi, örgütlerde tüm çalışanları performansın sürekli gelişimini hedefleyen ortak amaçlarda birleştirmeyi ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli planlama, ölçme, yönlendirme, kontrol işlerini, yönetimin diğer işlevleri ile eşgüdümlü olarak yürütmeyi öngören bir yönetim biçimidir.²²



Şekil 1: Performans Ölçümünden Performans Yönetimine

ICMA, **Performans Management: When Results Matter**, 2004, s.2.

²⁰ "Güngör Erdumlu, **Belediyelerde Performans Ölçülmesi** (Ankara: DPT Yayınları,1996), s.2.; Zekeriye Yılmaz, "Kamuda Performans Yönetimi," **Türkiye Noterler Birliği Dergisi**, Sayı:126, (Mayıs 2005), s.35.

²¹ Hulusi Şentürk, **Belediyelerde Performans Yönetimi** (İstanbul: İlke Yayıncılık, 2. Baskı, 2005), s.28.

²² Coşkun, **a.g.e.**,s.51.

International City/County Management Association (ICMA) tarafından yapılan bir çalışmada, performans yönetimi ve performans ölçümü arasındaki ilişki yukarıdaki şekilde açıklanmıştır.

Bu tanımlardan da anlaşılacağı gibi performans yönetimi, belirli unsurları içinde barındıran, döngüsel bir süreçtir. Performans ölçümü, performans yönetimi denilen geniş bir sürecin parçasını oluşturmaktadır. Bu süreci oluşturan unsurlar birçok yazar tarafından farklı şekillerde tanımlanırken²³, tüm tanımlarda yönetimin en önemli unsuru, performans ölçü ve göstergelerinin belirlenip, mevcut performans düzeyinin ölçülmesi ve denetlenmesi oluşturmaktadır. Yani performans yönetimi, performans ölçümünü ve denetimini de kapsayan tüm süreci ifade etmektedir.

Performans yönetimi, herhangi bir stratejik perspektifin anahtar unsurudur. Stratejik bir karar alma sürecinde, stratejik kararlar organizasyonel hedef ve amaçları belirler ve daha sonra bunların nasıl başarılabileceğini gösterir. Performans yönetimi, bu amaç ve hedeflerin başarılmasına yönelmiştir.²⁴ Böyle bir yaklaşım performansın izlenmesini, performansın hedeflerle kıyaslanarak ölçülmesini ve performans denetimini gerektirir. Birçok ülkenin reform programlarında temel unsur haline gelen ve sonuca dayalı yönetim sistemini karakterize eden performans yönetimi, özellikle performans ölçümlerinin yapılmasını temel alarak performans denetimlerini kolaylaştırmaktadır.²⁵

Etkin bir performans yönetimi için gerekli en önemli unsurlardan performans ölçü ve göstergelerinin seçimi, taşınması gereken özellikler ve performans ölçüm sisteminin oluşturulması konularından ilerleyen bölümlerde ayrıntılı olarak değinilecektir.

²³ Performans yönetim süreçleri hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: **Performans Ölçümü**, Çeviren: Cem Suat Aral (Ankara: Sayıştay Araştırma, İnceleme, Çeviri Dizisi:19, Mayıs, 2001), s.1-8., **Sayıştay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Öneri Raporu**, s.8. Yılmaz, **a.g.e.**, s.34-36, Sorgun, **a.g.e.**, s.19-24, Aral,

²⁴ Peter M. Jackson ve Anna J. Palmer, **Developing Performance Monitoring in Public Sector Organizations: A Management Guide** (Leicester: Leicester University Management Center, 1992), s.2-3.

²⁵ OECD, **In Search of Results: Performance Management. Practices**, Paris 1997, s.7.

1.3. Performans Denetimi ve Performans Ölçümü Arasındaki İlişki

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hız kazanan kamu yönetimindeki gelişmeler, bütçe ve mali yapılardaki dönüşüm, demokratik ve saydam yönetim anlayışının yaygınlaşması gibi etkenler, denetimdeki gelişmelerinde temel güdüleyicisi olmuştur. Bilişim teknolojisindeki gelişmeler de denetim uygulamalarına yeni ufuklar kazandırmıştır.

1.3.1. Performans Denetiminin Tanımı, Gelişimi ve Amacı

Literatürde denetim konusunda pek çok tanım bulunmaktadır. En geniş anlamı ile denetim şöyle tanımlanabilir: “Ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin iyileştirilmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreçtir”.²⁶

Denetimi, uygulama alanlarına, denetimi yapan kuruma, denetlenen kurumlara uygulanan denetim tekniklerine, denetim zamanlamasına, amacına, kapsamına, konusuna, denetim yaklaşımlarına vb. göre çeşitli sınıflara ayırmak mümkündür.²⁷ Ama denetimin birçok farklı ayırımının da yapılabileceği unutulmamalıdır.

Günümüz literatüründe performans denetimi ile ilgili kullanılan birçok terim ile karşılaşırız. Literatürde yer alan terimler şunlardır:²⁸

- Paranın Karşılığı Denetimi (Value for Money-VFM-Auditing)
- Etkinlik Denetimi (Effectiveness Auditing)
- Program Denetimi (Program Auditing)

²⁶ Coşkun, a.g.e., s.15.

²⁷ Ömer Köse, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim** (Ankara: Sayıştay Araştırma, İnceleme, Çeviri Dizisi:12, Ekim 2000), s.8.

²⁸ Katherina Thompson, “Performance Auditing: What is it?”, **The Governments Accountants Journal**, Vol.45, Issue: 1,(Spring 1996), s.14.

- Verimlilik Denetimi (Efficiency Auditing)
- Yönetim Denetimi (Management Auditing)
- Faaliyet Denetimi (Operational Auditing)

Paranın karşılığı denetimi terimi, özellikle İngiltere ve Kanada'da; etkinlik denetimi terimi İsveç'te; verimlilik denetimi ise Avustralya'da bu üç ögeyi barındıran performans denetiminin yerine kullanılmaktadır. Program denetimi terimi, ABD uygulamasında özellikle etkinlik önüyle performans denetiminin bir türü olarak ele alınmaktadır. Faaliyet denetimi terimi ise, daha çok özel sektör birimlerinin yaptıkları denetimler için kullanılmakta ve VET (Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk) unsurlarının üçünü de kapsamaktadır. Yönetim denetimi terimi ise, Fransa'da performans denetimini ifade etmede kullanılmaktadır.²⁹

Denetim literatüründe değişik isimler altında tartışılmaya başlanan yeni denetim türü, ilk defa 1977'de INTOSAI (International Supreme Audit Institutions) nin Lima Kongresinde resmen dile getirilmeye başlanmıştır. Ünlü Lima Deklarasyonunda bu denetim türü şöyle ifade edilmiştir: "Yeni denetim türü, kamu yönetiminin performansı, etkinliği, tutumlu ve verimliliğine yönelmektedir. Bu denetim, yönetimin sadece özel yönlerini değil, aynı zamanda örgüt ve yönetim sistemlerini de içeren yönetim faaliyetlerini kapsamaktadır."³⁰ 1986 yılında Sydney'de gerçekleştirilen 12. SAI Kongresi'nde performans denetiminin başlıca amaçları açıklanarak performans denetiminin önemine bir kez daha vurgu yapılmıştır.

INTOSAI denetim standartlarına göre performans denetimi; idari faaliyetlerin **tutumluluğunun** doğru yönetim ilkeleri, uygulamaları ve yönetim politikalarına göre denetlenmesini; kaynakların kullanımındaki **verimliliğin** bilgi sistemleri, performans ölçütleri, gözetim düzenlemeleri ve denetlenen kurumlarca belirlenmiş eksikliklerini gidermek için izlenen yöntemlerin incelenmesi de dâhil olmak üzere denetlenmesini; denetlenen kuruluşların

²⁹ Derya Kubalı, "Performans Denetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:32, Sayı:1 (Mart 1999), s.30.

³⁰ INTOSAI, **Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts**, Vienna, Austria, 1977, s.7.

hedeflere ulaşma yönündeki performanslarının **etkinliğini** ve istenilen etkilerle, gerçekleşen etkilerin karşılaştırılmasını kapsar.³¹

ABD Devlet Denetim Standartlarına göre performans denetimi şöyle tanımlanmıştır:³²“Bir hükümet kurumu, programı, faaliyeti veya fonksiyonunun performansının bağımsız bir değerlendirmesi yapmak, kamusal hesap verme sorumluluğunu geliştirmek ve taraflar tarafından alınan kararları kolaylaştırmada bilgi sağlamak için objektif ve sistematik kanıt incelemesidir.”

Avustralya Sayıştayı performans denetim rehberinde ise performans denetimi: “Bir birimin veya birimlerin faaliyetlerinin tamamının veya bir kısmının tutumluluk ve/veya verimlilik ve/veya etkinliğinin değerlendirilmesi anlamında denetlenmesidir”³³ şeklinde tanımlanmaktadır.

Kanada Sayıştay'ının çıkardığı Performans Denetimi El Kitabında da bu denetim türü için "Performans denetimi kamu faaliyetlerinin verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu ile çevresel etkilerinin; faaliyetlerin etkinliğini ölçme süreçlerinin; hesap verme ilişkilerinin; kamu varlıklarının korunmasının ve mevzuata uygunluğun incelenmesini kapsar. Performans denetiminin konusu bir devlet idaresi veya bir devlet faaliyeti ya da hükümet çapında işlevsel bir alan olabilir."³⁴ değerlendirmelerine yer vermektedir.

1.3.2. Performans Denetimi ve Performans Ölçümü İlişkisi

Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı üzere, performans ölçümü ve denetimi tanımları birbirleri ile benzerlik göstermektedir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta, denetimin ölçüme göre dışsal karakterli, bağımsız bir faaliyet olmasıdır. Performans ölçümleri, kişiler ve kurumların kendileri tarafından yapılmakta, denetim ise doğrudan bu ölçümleri konu almaktadır. Dolayısıyla performans denetiminin bir anlamda “**ölçülen performansın**

³¹ Fikret Gülen, **Performans Denetimi-Kavramlar, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar**, (Ankara: Sayıştay Yayınları, Mart 2002), s.2.

³² GAO, **Government Auditing Standards:Revisited**, May 1999, s.6.

³³ ANAO, **Performance Audit Guide**, Australian National Audit Office Publications, Canberra, 1996, s.14.

³⁴ Office of the Auditor General of Canada, **Value-for-Money Audit Manual**, s.4.

denetlenmesi (Ölçme şekli, sistemi, ölçüm bilgisi...)” şeklinde tanımlanması yanlış olmayacaktır.³⁵

Verimlilik, Etkinlik ve Tutumluluk (VET-EEE), performans denetiminin ve performans ölçü ve göstergelerinin üç ana unsurudur. Bazı yazarlar, “eşitlik” unsurunun dördüncü E olmasını önermiştir. Bu sadece tüketici perspektifinin performans denetimlerine katılması değil aynı zamanda hangi tüketici gruplarının kamu hizmetlerinden yararlanacağına belirlenmesini de sağlar.³⁶ Bazı yazarlar bu unsurlara, elde edebilme (Availability - sağlanan hizmetin tipi ve miktarı), farkında olma (Awareness - hizmetin kullanıcılarca bilinirliği), büyüklük (Extensiveness - problem ile ilgili olan hizmetin miktarı) ve kabul edilebilirlik (Acceptability - kullanıcı tatmini) gibi unsurlarında eklenebileceğini söylemektedirler.³⁷

Performans denetimi bir tür geri bildirim yolu olarak görülebilir. Buna göre performans yönetiminin bir alt alanı olan performans denetiminin temel fonksiyonu, performansın ölçülmesi, değerlendirilmesi ve düzenlemelerin yapılabilmesi için geribildirim sağlanmasıdır.³⁸

Özellikle kamu kesiminde performans ölçümünün kurumlar tarafından yapılmasını özel sektörün doğasında bulunan piyasa mekanizması gibi özendirilen bir mekanizma bulunmamaktadır. Performans denetimi, yönetimin başarısının ölçülmesinde kâra benzer bir gösterge olarak düşünülebilir. Diğer bir deyişle performans denetimi, VET’i kullanarak, performansın ölçülmesi için bir çerçeveyi sağlayan, piyasa mekanizmasının kamu sektöründeki eşitidir.³⁹

Performans ölçümünü teşvik eden mekanizmalar yaratmakta kamu sektörü başarısız ise, kamuda performansın ölçülmesini teşvik eden, çekici bir durum haline getiren unsurlar nelerdir? Bu soruya artan kamu harcamaları karşılığında bilinçlenen toplumun daha iyi hizmet ve devlete emanet edilen

³⁵ Tolga Demirbaş, “Sayıştaylar Tarafından Yapılan Performans Denetimlerinin Niteliği ve Türkiye’de Uygulanması İçin Gerekli Koşulların Varlığı”, **İktisat Dergisi**, Sayı:397-398 (Ocak-Şubat 2000), s.72.

³⁶ Peter Jackson, “The Management of Performance in the Public Sector”, **Public Money and Management** (Winter 1988), s.13.

³⁷ Pollitt, **a.g.e.**, s.161.

³⁸ Melih Baş ve Ayhan Artar, **İşletmelerde Verimlilik Denetimi, Ölçme ve Değerlendirme Modelleri** (Ankara: MPM Yayın No: 435,1991), s.13.

³⁹ Anna J. Palmer, **Performance Measurement in the Public Sector: In Theory and Practice** (Leicester: Public Sector Economics Research Centre, Leicester University, 1991), s.60-61.

kaynaklar karşılığında daha fazla hesap verme sorumluluğu talep etmesi olarak cevap verilebilir. Vatandaşlar hükümet programları değerinin yanlış ya da doğru olduğunun kanıtlanması için objektif bilgi sağlanmasında ısrar etmektedirler, ayrıca hizmetten memnun olmayan bir birey oy hakkını kullanarak hizmet sunan kurum yöneticilerini değiştirme yetkisine de sahiptir.⁴⁰

Dolayısıyla, ABD'deki Government Accounts Office (GAO), İngiltere'deki National Audit Office (NAO) ve Audit Commission (AC) ve Türkiye'de de Sayıştay gibi tarafsız yüksek "dış denetim" kurumları tarafından yerine getirilen performans denetimi, kurumlar tarafından yapılan performans ölçümlerinin ve performans ölçüm bilgilerinin güvenilirliğini denetleyerek, topluma talep ettiği hesap verme sorumluluğu gereklerinin yerine getirilip getirilmediğini göstererek objektif bilgi sağlar ve performans ölçümlerinin uygulanmasını ve geliştirilmesini teşvik eder.

1.4. Performans Ölçüleri ve Performans Göstergeleri

"Performans ölçüleri" ve "performans göstergeleri" birbirinden farklı terimler olmakla birlikte, çoğu zaman aynı anlama gelmek üzere birbirinin yerine kullanılabilir. Keza "Performans Ölçümü" kavramı da sıklıkla hem ölçüleri hem de göstergeleri içerecek şekilde kullanılmaktadır.

Özel sektördeki kazanç ve kayıpları öğrenmek için geliştirilen performans ölçü ve göstergelerini kamu sektöründeki kâr ve getiri ölçümlerinde kullanmak her zaman mümkün olmamaktadır. Özel sektörde performans ölçümü, özellikle de etkinliğin ölçümü, kârlılığın en önemli gösterge ve mutlak sonuç olarak kullanılması dolayısıyla çok karmaşık değildir. Kamu hizmet ve mallarının doğasından dolayı, çıktı ile ilgili maliyetler ile satışlarla ilgili gelirler arasında bir eşitsizlik vardır. Kamu yöneticileri, sıklıkla çıktıların ölçüm problemi ile karşılaşır ve özellikle bu durum bazı politik ve sosyal faktörlerin (Örn. adalet, kalite, katılım), vatandaşların/müşterilerin son ihtiyaçlarının sübjektif olarak karşılanmasının önemli olduğu bazı kamu hizmetlerindeki sonuçlarda

⁴⁰ Wayne C. Parker, **Performance Measurement**, Governor's Office of Planning And Budget State of Utah, November 1993, s.8. <http://www.governor.state.ut.us/planning/PerformanceMeasurePrimer.html>, (24.07.2005)

yaşanmaktadır. Bu yüzden, performans ölçü ve göstergeleri kamu sektöründe kâr yerine kullanılmaktadır.⁴¹ Fakat kamu sektöründe performans ölçümü daha zordur ve karmaşık göstergeler gerektirir.

Performans ölçüleri, bir kurumun ne kadar verimli faaliyet gösterdiği ve sağladığı hizmetin kalitesi de dâhil olmak üzere değişik açılardan ne denli iyi çalıştığının sayılarla ifadesidir.⁴² Hedeflere karşılık hizmetlerin ne kadar iyi yürütüldüğünü gösteren sayısal ifadelerdir.

Performans ölçüleri, esasen yapılmak istenenlere ilişkin standartları, somut hedefleri ya da kıyasları (Benchmarks) yani ulaşılabilecek nirengi noktalarını kapsar. *Standartlar* önceden belirlenmiş mükemmellik düzeyleri olup performansın veya mükemmelliğin asgari düzeyini ifade eder. *Somut hedefler* ise, kurum içinde oluşturulmuş standartlar olup önceki yıllara ilişkin sonuçlara dayanır. *Kıyaslar*, sektörde en yeni performansı gösteren verilerden sağlanabilir.⁴³

Göstergeler, dolaylı ölçüler olup doğrudan ölçüm yapmanın zor olduğu, açık ve kesin ölçülemelerin yapılamadığı veya kesin bir sebep sonuç ilişkisinin kurulamadığı durumlarda çıktı ve performansla ilgili bir takım bilgiler vermektedir.⁴⁴ Göstergeler kurum faaliyetinin değişik yönlerini ölçen doğrudan ölçüler arasındaki ilişkiden türetilir ve bir dizin, bir oran, birim başına bir ölçü şeklinde veya bir başka karşılaştırma şeklinde ifade edilir. Bunlar, ölçülen performans daha alt düzeyde karşılamaktadır. Resmin bütününe ifade etmezler fakat performansın değerlendirilmesine yönelik gerekli bilgiyi sağlarlar. Bu yönleriyle göstergeler, yönetim bilgi sisteminin performans ölçülerinden daha zayıf elemanlarıdır ve daha fazla teşhise yönelik araştırmanın gerekli olduğunu ifade ederler. Hedeflenen performansla kıyaslandıkları zaman anlam kazanırlar (Yani; ne yapılmalı, ne kadarı yapılmalı, beklenen kalite ne, ne zaman

⁴¹ Uğur Ömürgönülşen, "Performance Management: Monitoring, Measuring and Auditing Performance", *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 20, Sayı:1 (Haziran 2002), s.106.

⁴² Aral, *a.g.e.*, s.45.

⁴³ **Sayıştay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Önaraştırma Raporu**, s.9.

⁴⁴ **Doğru Dokunun Seçimi: Performans Bilgisi İçin Bir Çerçeve**, Çeviren: M. Hakan Özbaran (Ankara: Sayıştay Araştırma, İnceleme, Çeviri Dizisi:23, Ekim 2002), s.44.

yapılmalı).⁴⁵Örneğin, bağımlılık yaratan ilaç alışkanlığını önleme projesinin etkinlik göstergesi olarak yasadışı ilaçların karaborsa fiyatı veya sosyal yardım parası alan birinin aldığı ücretten tatmin düzeyi.

Kamu sektör performansının pek çok yönü nitelikseldir ve sayısallaştırılması zordur, çünkü siyasi, hukuksal ve profesyonel açıdan göz önüne alınması gereken faktörler vardır. Performans ölçümünde “ölçülenin dikkate alınması” önemli bir problemdir. Performans sadece ölçülebilir olanla eşitlenirse kötü bir üne kavuşur. Ne yazık ki iktisatçılar eğer ölçemiyorsan o yoktur tavrına sahiptir fakat bu doğru değildir. Sayısallaştırmaya aşırı vurgu, kararların yanlış alınmasına ve sadece ölçülenin yapılması manasında hareketin saptırılmasına yol açar. Hâlbuki pek çok karar için (Örn. tavsiye faaliyetleri) ölçülemeyen ölçülenden daha önemli olabilir; kamu hizmetinin bir yönü kolaylıkla ölçülemeyebilir fakat kullanıcılar için çok önemli olabilir (Örn. kalite). Dolayısıyla gayretin ölçülebilir olan faaliyetlere karşı anlaşılabilir fakat onaylanmayan bir sapması söz konusudur. Ölçülerin ve göstergelerin seçimi zor bir iştir. Bir örgütün veya programın amaçlarının en önemli yönlerini kapsamayan yanlış ölçülerin ve göstergelerin seçilmesi, amaçlanmayan ve istenmeyen tepkiler getirebilir. Sayısal veriye ek olarak kamu sektöründeki performans ölçümü iyi niteliksel göstergelere dayandırılmalıdır ki bunlar; yasalaşmış amaçlara, faaliyetler sırasında karşılaşılan bazı problemlere ve faaliyetin diğer organizasyon ve insanlar üzerinde olan etkilerine karşı gereken hassasiyeti göstermelidir.⁴⁶

Kamu sektöründe nihai etkileri ölçmenin ötesinde, çıktıları ölçme gücü dikkate alındığında göstergelerin daha fazla kullanıldığını söylemek mümkündür.

Performans ölçüleri ve performans göstergeleri biraz farklı şekillerde kullanılabilirse de bu çalışmada “performans ölçümü” ifadesi, hem performans ölçülerini hem de performans göstergelerini belirtmek için kullanılacaktır.

⁴⁵ Peter M. Jackson ve Anna J. Palmer, **First Step in Measuring Performance in the Public Sector: A Management Guide** (London: Public Finance Foundation&Price Waterhouse, 1989), s.2.

⁴⁶ Ömürgönülşen, **a.g.e.**, s.107.

1.5. Performans Ölçülerinin Temel Özellikleri

Başarılı bir performans ölçüsünün taşınması gereken bazı temel özellikler vardır.⁴⁷ Performans ölçülerinin:

Hedeflerle ilgili ve anlamlı; misyon, amaç ve hedeflerle doğrudan ilgili ve anlamlı bilgiler vermesi,

Sorumluluklarla bağlantılı; belirli bir performans standardının başarılmışından sorumlu olan birimle eşleştirilmesi ve performansı değerlendirecek olanlar ve hesap verecek olanlar tarafından ortaklaşa belirlenmesi,

Kurumsal olarak kabul görmüş, kurum içinde politika ve bütçe kararlarının alınmasında yararlanılması,

Dengeli, performans hakkında net bir tabloyu ortaya koyması bakımından farklı ölçü türlerini içermesi,

Açık, iyi tanımlanmış ve basit, kolayca anlaşılması, kolay hesaplanması, kolay yorumlanması ve yanlış anlaşılmalara neden olmaması,

Güvenilir, güncel ve zamanlı, dayandığı verilerin doğru ve inanılır olması; verilerin doğru olması ile zamanında veri üretilmesi arasında denge kurulması,

Karşılaştırılabilir, kurum içi ve kurum dışı karşılaştırmalara ve yıllarla ilgili mukayeselere elverişli olması,

Doğrulanabilir, veri toplanması/üretimine ilişkin süreçlerin kuşku uyandırmaması ve açık biçimde belgelendirilmesi,

Maliyet etkin, verilerin toplanma ve işlem görme maliyetlerinin kabul edilebilir ve makul olması gerekmektedir.

⁴⁷ **Maine's Guide To Performance Measurement**, Bureau of the Budget and State Planning Office, May 1999, Revised February 2002, s.18-19, <http://mainegov-images.informe.org/spo/sp/stratplan/docs/origpdf/Performance%20Measurement/MaineGuide02.pdf> (Erişim.26.07.2005); On Target-The Practice of Performance Indicators, UK Audit Commission Management Paper (London:June 2000),s.16-21; **Sayıstay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Öneri Raporu**, s.9.; Özbaran, **a.g.e.**, s.25-32; Özeren ve Aral, **a.g.e.**, s.62-69; Jackson, **a.g.e.**, s.12.

1.6. Performans Ölçümünün Yararları

Performans ölçümü düşüncesi, özel ve kamu bütün organizasyonlar için önemlidir. Özel sektörde bu genellikle daha az karmaşık iken, kamu sektöründe ölçüm daha karmaşık bir yapı göstermektedir. Performans ölçümünün yapılıp yapılmayacağı veya nasıl yapılacağı düşünülürken, kamu kurumlarının ve ilgili kişilerin, bu ölçüm sonuçlarını hangi amaçlarla kullanacaklarını ve bu sonuçlardan nasıl yararlanacaklarını da planlamaları gerekmektedir.

Performans ölçümüne yönelik bilgiye iki nedenle; kurum içi ve kurum dışı amaçlara bakımından ihtiyaç duyulur. Başka bir deyişle, performans ölçümü sonucunda elde edilen bilgi kurumun daha etkin bir biçimde yönetilmesine ve kurum dışına hesap verme sorumluluğu çerçevesinde gerçekleştirilen raporlamaya yardımcı olur. Bu nedenle, hesapverme sorumluluğunun yerine getirilmesine yönelik raporlarda kullanılacak bilgiler için yapılan ölçümlerle, kurum yönetiminin yararlanması amacıyla yapılan ölçümlerin açık biçimde birbirinden ayrılması performans bilgisinden faydalanılmasında önemli bir husustur.⁴⁸

Kamu sektörü kurumlarında performans ölçümünün değeri; yönetim ve politika kararlarında faydalı bir bilgi kaynağı olmasına ve bu kurumlarda performans ölçümünün hesapverilebilirlik aracı olarak ne derece kullanılabilirliğine bağlıdır.⁴⁹ Kamu kurumları için performans ölçümünün yararları şu şekilde sıralanabilir:

Daha iyi karar verme. Performans ölçümü, yönetim seviyesinde, program seviyesinde ve planların değerlendirilmesinde yöneticilere, politika belirleyenlere ve karar vericilere yardımcı olur.⁵⁰ Performans ölçümleri birçok açıdan kamu görevlilerinin karar alma süreçlerini güçlendirmektedir. Kamu idaresinde görevli yönetim kurullarının atanmış ve seçilmiş üyeleri, kamu kurumlarının idarecileri, mali yöneticiler, hizmet programı yöneticileri, orta düzey

⁴⁸ **Sayıştay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Öneri Raporu**, s.7.

⁴⁹ Result-Oriented Government: A Guide To Strategic Planning and Performance Measurement in the Public Sector, "**Modul 3: Performance Measurement**", (Government of Alberta, Canada, 1997),s.6.

⁵⁰ Parker, **a.g.e.**, s.9.

yöneticiler ve bazı durumlarda da çalışanlar açısından performans ölçümleri güçlendirici etki yapar.⁵¹

Hesapverme sorumluluğu. Performans ölçümü, hesapverme sorumluluğunu şekillendirmenin zarif bir yoludur. İyi tasarlanmış performans ölçümü, hedeflere ve amaçlara ulaşılması yönünde yönetim uygulamalarını geliştirici ve iyileştirici etkiler sağlar, böylelikle hükümetin veya diğer kurumların vatandaşlarına, müşterilerine, seçilmiş görevlilerine vb. olan hesapverme sorumluluklarını yerine getirmelerini kolaylaştırır.⁵² Ayrıca ölçümler, programların daha anlaşılır olmasını ve böylece vatandaşlara karşı hesapverme sorumluluğunun yerine getirilmesine zemin hazırlar ve böylece yönetim sorumluluğunun artmasına katkı sağlarlar.⁵³

Bütçeleme ve kaynak tahsisi. Performans ölçümünün bütçe sürecinde kullanımı, finansal maliyetleri program sonuçlarına bağlar. Bu durum politika belirleyenlere, önceliklerin tespitinde, programların genişletilmesinde veya daraltılmasında saha hazırlıklı olma ve arzulanana sonuçlara ulaşılma maliyetlerini daha kesin saptama imkânı verir.⁵⁴ Bütçe hazırlama sürecine açıklık getirmek suretiyle, desteklenecek faaliyetlere ihtiyaç duyulan kaynakların aktarılmasına ve ayrılacak fonların belirlenmesine yardım eder.⁵⁵

Stratejik planlama. Performans ölçümü, tespit edilmiş hedeflere yönelik ilerlemeleri ölçmek suretiyle stratejik planlamayı ve hedefler saptamayı destekler. Performans ölçü ve süreçleri olmadan, stratejik planlar ve hedefler belirlemek daha az anlamlı olacaktır. Stratejik planlamanın ve düşünmenin faydaları olmasına rağmen, plan ve hedeflerin değerlendirilmesinde, performans ölçümleri ve başarıları olmazsa bu değerlendirme objektif olmayacaktır.⁵⁶

Vatandaş katılımı ve kamuoyu ile iletişim. Açık raporlanmış performans ölçümleri halkın ilgisini çekecek, vatandaşların ödedikleri vergiler ile

⁵¹ Songur, **a.g.e.**, s.13.

⁵² Hans de Bruijn, "Performance Measurement in the Public Sector: Strategies To Cope With the Risk of Performance Measurement", **The International Journal of Public Sector Management**, Vol:15, Issue:7 (2002), s.581.

⁵³ Jackson, **a.g.e.**, s.12.

⁵⁴ "Modul 3: Performance Measurement", **a.g.e.**, s.15.

⁵⁵ **Sayıştay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Öneri Raporu**, s.7.

⁵⁶ Parker, **a.g.e.**, s.10.

hangi kamu hizmetlerinin sunulduğunu anlamalarına yardımcı olacaktır.⁵⁷ Kamuoyuna sunulan gerçekçi ve kolay anlaşılabilir raporlarla hem vatandaşlar, personel ve diğer baskı grupları arasındaki iletişim hem de kurumlararası iletişim arttırılabilecek ve de geliştirilebilecektir.⁵⁸

Personel yönetimi. Performans ölçüleri, kurum çalışanları ile kurum performansı arasında bağlantı kurar ve onların hesapverme yükümlülüklerini yerine getirmede güven duymalarını sağlayarak onları motive eder.⁵⁹ Grup hedeflerine ve/veya bireysel hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendirmede objektif araçlar sağlayabilir.

Şeffaflık. Performans ölçümü şeffaflık getirir. Performans ölçümü, bir kurumun ana ürünleri, ürün başına maliyeti ve özel bir aktivitenin ürünü nasıl etkilediği gibi konuları aydınlatır. Şeffaflık, rasyonelliğin birçok farklı formunda sonuçlanır. Örneğin; birçok aktivitenin kurum performansına nasıl etki ettiği hakkında bir iç tartışma açabilir. Gerçekleşme ve iyileşme işlemleri, kurum mevcut ürünlerini ölçebildiği zaman başlar.⁶⁰

Mal ve hizmetlerin kalitesinin iyileştirilmesi. Ölçüm, planlar, programlar ve süreçlerde ortaya çıkan problemlere işaret etmek suretiyle çözümler geliştirilmesine yani süreklilik temelinde bir gelişme sağlanmasına yardımcı olur.⁶¹ Dışa dönük raporlama yoluyla kamuoyunun ilgisinin kurum hizmetlerine çevrilmesini, böylece kurum hizmetlerinin kalitesinin artmasına katkıda bulunur. Bu sayede ürünlerin, hizmetlerin, programların güncelleştirilmesi ve iyileştirilmesinin önü her zaman açık olur.⁶²

1.7. PERFORMANS ÖLÇÜ ÇEŞİTLERİ

Farklı grupların varlığı ve ilgileri performansın değişik yönleri üzerinde yoğunlaşılmasına yol açmaktadır. Örneğin yöneticiler, verimliliğe ve yıllık

⁵⁷ A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government, **a.g.e.**, s.3.

⁵⁸ **Guide to Performance Measure Management 2000 Edition**,(State of Texas, December 1999), s.8.

⁵⁹ **Sayıştay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Öneri Raporu**, s.7.

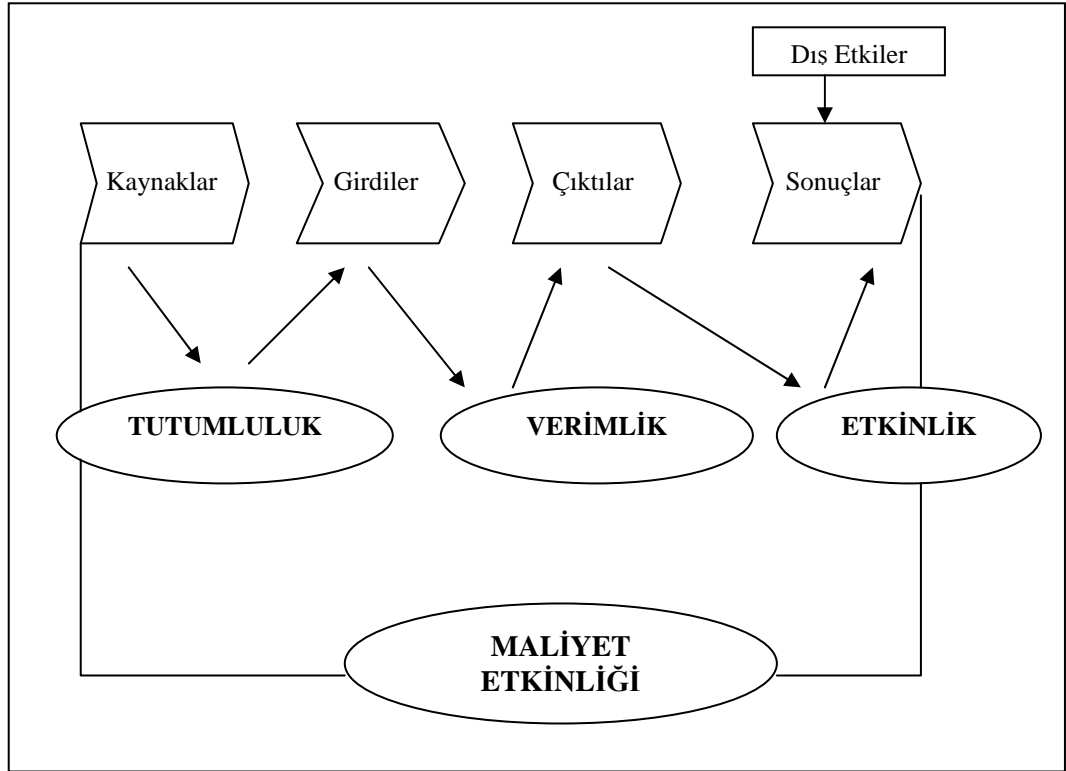
⁶⁰ Brujin, **a.g.e.**, s.581.

⁶¹ Diana Artrip, **Use and the Effects Performance Measures for Budgeting, Management and Reporting** (GASB SEA Research Case Study: City of Phoenix, Arizona, January 2004),s.9.

⁶² Demirkaya, **a.g.e.**, s.4.

hedeflere ulaşmaya, politikacılar maliyetlere ve politika hedeflerine ulaşmaya, tüketiciler, müşteriler ve hizmetten yararlananlar da hizmet kalitesine ilgi duyarlar. Bu nedenle performansın değişik boyutlarını ölçen ölçüler üzerinde kısaca durulmasında yarar bulunmaktadır.

Aşağıdaki şekilde performansın çeşitli boyutları ile ilgili kavramlar ve bu kavramlar arasındaki ilişki özetlenmiştir.



Şekil 2: Performans ölçüleri ile ilgili temel kavramlar ve birbirleriyle bağlantıları

Kaynak: Özbaran (2002), **a.g.e.**, s.13.

Performans ölçüleri birçok farklı kategorilerde sınıflandırılmaktadır. Caiden⁶³, performans ölçülerini; girdiler, faaliyet düzeyi, çıktılar, sonuçlar, verimlilik, maliyetler ve tüketici memnuniyetine göre sınıflandırırken. Parker⁶⁴, girdileri, çıktıları, sonuçları ve verimliliği ele almıştır. Amnos, Norfleet ve Coble⁶⁵, çıktı (İşgücü) ölçülerini, verimlilik ölçülerini, sonuç (Etkinlik) ölçülerini ve

⁶³ Naomi, Caiden, "Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation", **Public Budgeting & Finance**, Summer, Vol. 18, No:2 (June 1998), s.35-52.

⁶⁴ Parker, **a.g.e.**, s.1

⁶⁵ David, Ammons, Eric S. Norfleet ve Brian T. Coble, **Performance Measures and Benchmarks in Local Government Facilities Maintenance**, (Washington D.C: ICMA Associtain Press, 2002), s.3.

üretkenlik ölçülerini ele alırken, üretkenlik ölçülerinin aslında verimlilik ve etkinlik göstergelerinin birleşiminden oluştuğunu belirtmişlerdir.

İngiltere Sayıştay'ı da (NAO), yayınladığı bir çalışmada⁶⁶ performans ölçülerini beş genel kategori içinde; verimlilik, etkinlik, tutumluluk, finansal ve hizmet kalitesi ölçüleri olarak ele almış ve değerlendirmiştir. İngiltere'de performans ölçümü konusunda birçok çalışma yapan Denetim Komisyonu (AC), yayınladığı eserlerde performans ölçülerini kaynaklar, girdiler, çıktılar ve maliyet etkinlik diye sınıflandırıp, bu ölçüler ile verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kavramları arasındaki bağlantıları açıklamaya çalışmıştır.⁶⁷

Birçok eyaletinde performans ölçümü uygulanan ABD'de, Maine eyaletinde ölçü tipleri olarak, girdiler, çıktılar, sonuçlar, verimlilik, hizmet kalitesi, maliyet etkinlik kabul edilmiştir.⁶⁸ Fairfax, Virginia'da ölçüler, girdiler, çıktılar, verimlilik, hizmet kalitesi ve sonuç olarak sınıflandırılmıştır⁶⁹. ABD de hemen hemen her eyaletin kendine özgü bir ölçü sınıflandırması mevcuttur.

Performans ölçümü konusunda önde gelen ülkelere olan Kanada'nın Alberta eyaletinde performans ölçüleri girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve üretkenlik sınıflandırmasına tabi tutulurken⁷⁰, Avustralya Denetim Ofisi (ANAO), ölçüleri girdiler, süreç, çıktılar ve sonuç olarak sınıflandırırken⁷¹, Avusturya Genel Deneticiler (AG) birimi, girdiler, faaliyetler, çıktılar, sonuçlar ve etkiler ayrımına tabi tutmuştur.⁷²

Ölçü çeşitleri konusunda dünyanın birçok ülkesinde bunlara benzer ölçü çeşitlerine rastlanmasına rağmen, bu çalışmada bunların hepsine yer verilmesi mümkün olmamaktadır.

⁶⁶ NAO, **Performance Measurement: What to Look for in VFM Studies**, (London, 1998.)

⁶⁷ İngiltere Sayıştay'ının yayın listesine verilen adresten ulaşılabilir. <http://www.nao.org.uk/publications/index.htm> ; Denetim Komisyonun bu konuda yayınladığı yayınların listesi için, <http://www.audit-commission.gov.uk/reports/index.asp> adresine bakılabilir.

⁶⁸ **Maine's Guide To Performance Measurement, a.g.e.**, s.8.

⁶⁹ **"A Manuel for Performance Measurement Fairfax County"**, Departman of Management and Budget, Performance Measurement Team (Ninth Edition, 2005), s.13.

⁷⁰ **"Modul 3: Performance Measurement?"**, (Government of Alberta, Canada, 1997) s.7.

⁷¹ **Better Practice Principles for Performance Information**, (Australian National Audit Office, 1996), s.15-23.

⁷² **Examining and Auditing Public Sector Performance**, (Austria Auditor General's Public Sector Performance Report No:8, 1997), s.5.

Bu yüzden çalışmada 14 Şubat 2002'de Sayıştay'ın "Performans Ölçümüne İlişkin Öneri Raporunda" yapılan sınıflama örnek alınacaktır. Bu çalışmada temel olarak beş çeşit tür performans ölçüsü bulunduğu belirtilmiştir. Bunlar; Girdi, Çıktı, Sonuç, Verimlilik ve Kalite ölçüleridir. Bunlara ek olarak kamu kurumlarındaki çıktıların ve sonuçların farklı özellikler taşıması ve farklı grupların ilgisinin de değişik alanlara yönelmesi nedeniyle Tutumluluk, Etkinlik ve Finansal ölçülerinin de yukarıda belirtilen beş ölçü grubuna ilave edilmesi gerektiği de Sayıştay raporunda belirtilmiştir.⁷³

1.7.1. Girdi Ölçüleri (Kullanılan Kaynaklar)

Girdi, mal ve hizmetlerin üretimi için gerekli olan personel, sermaye, nakit ve tüketilebilir kaynaklardır. Bu ölçüler, belli bir ürünü veya hizmeti üretmek için gerekli olan kaynak miktarını gösterir. İş yapmak için hangi kaynaklara sahip olduğumuz ve hangi kaynaklara ihtiyacımız olduğu sorusuna cevap verir. Bu ölçüler hizmet sağlanmasının toplam maliyetini, kullanılan kaynakların miktarını ve/veya bileşimini ya da hizmete duyulan talebi gösterir

Örneğin, programın müşterisi olmaya hak kazananların sayısı, hizmetten yararlanmak isteyenlerin sayısı, araç sayısı, okuma yazma programlarına katılanların sayısı, danışman hizmetlerinden yararlanılabilecek saat sayısı.

1.7.2. Çıktı Ölçüleri (Tamamlanan Faaliyetler)

Çıktı, program, proje veya faaliyetler sonucunda sağlanan ürün, hizmet ya da diğer kalemlerdir. Geleneksel olarak çıktıların ölçülmesi üretimin hacmi ya da miktarı üzerinde yoğunlaşmıştır.

Ne üreteceğiz ve hangi faaliyetleri bitireceğiz sorusuna yanıt arar. Çıktılar programın ne ürettiğini belirlemede yararlıdır. Bu ölçüler programın amacına ulaşmış olup olmadığını, sunulan hizmetlerin verimli ve kaliteli olup olmadığını göstermez. Ancak, çıktılar incelenirken malların veya hizmetlerin kalitesi de

⁷³ Belirtildiği gibi birçok farklı ülkede ve kurumda farklı ölçü tanımları yapıldığından dolayı performans ölçü türlerinin sınıflandırılmasında ve tanımlanmalarında, literatür karışıklığını da önlemek için Sayıştay'ın raporu temel alınmıştır.

artan bir biçimde önem kazanmıştır Belirli hizmet taleplerine yanıt vermek için ne kadar personel/zaman tahsis edildiğini gösteren iş yükü ölçüleri en yaygın olarak kullanılan çıktı ölçüleridir.

Örneğin, verilen ruhsat ve lisansların sayısı, tedavi edilen hastaların sayısı, bakım yapılan yolların uzunluğu, yazılan rapor/ilam sayısı, muayene edilen gemilerin sayısı.

1.7.3. Sonuç Ölçüleri (Ulaşılan Sonuçlar)

Sonuçlar, bir programın ürününe veya çıktısına bağlı olarak, değişen veya değişebileceği düşünülen olaylardır. Bu olaylar grubu planlanan veya planlanmayan program sonuçlarını kapsar. Sonuçlar, hangi sonuçlara ulaşıldığı sorusunu yanıtlar. Amacın birkaç yılda gerçekleştirilmesi söz konusu değil ise hem orta dönemli hem de uzun dönemli sonuçlar ölçülebilir. Yöneticiler, politikacılar, müşteriler, paydaşlar genellikle sonuç ölçüleriyle ilgilidir. Çünkü müşteri ihtiyaçlarının ve paydaş beklentilerinin ne ölçüde karşılandığını gösterir.

Çıktı ölçüleri ile sonuç ölçüleri sık sık birbirine karıştırılır. Kurumun ya da programın ne kadar başarılı olduğu (Sonuç ölçüsü) ile ne kadar iş yaptığı (Çıktı ölçüsü) birbirinden farklıdır.

Örneğin, araçların gaz emisyonlarındaki azalma yüzdesi, kızamık vakalarındaki azalma yüzdesi, turist sayısındaki artış yüzdesi, eğitim programına katılanlardan iş bulanların yüzdesi.

1.7.4. Kalite Ölçüleri

Hizmet kalitesi, süreçlerin, çıktıların ve sonuçların müşterilerin ihtiyaçlarını karşılama derecesidir. Kalite ölçüleri, müşterilerin ve paydaşların beklentilerinin ve ihtiyaçlarının karşılanmasındaki etkinliğin ölçülmesinde kullanılır.

Kalitenin ürün kalitesi ve hizmet kalitesi olarak iki yönü vardır. Çoğu programda her ikisinin birden ölçülmesi ve gösterilmesi gerekebilir. Örneğin sağlık alanında en az bekleme süresinin, hizmete erişebilirliğin, nezaketin yanı

sıra tıbbi açıdan (Örn. önerilen ilaçların beklenen etki yaratıp yaratmadığı) sağlık hizmetinin kalitesinin de izlenmesi gerekebilir.

Yaygın olarak kullanılan hizmet kalitesi ölçüleri:

- İş yerine getirme süreçleri (Yazışmalar gibi),
- İş görme hızı (Örn. bir talep için),
- Hizmet masalarındaki bekleme süreleri veya sıralar (Örn. yardım büroları).

1.7.5. Finansal Ölçüler

Bazı kamu işletmelerinin finansal performans ölçüleri bulunabilir. Bu kuruluşun kendi ticari faaliyetleri ve birim maliyet hedefleri için ölçüleri ve oranları vardır. Çoğunun nakit akışının idaresi alacaklılar ile borçlulara vaktinde ödeme yapmak bakımından belirli yükümlülükleri bulunmaktadır.

Yaygın olarak kullanılan ölçüler;

- Birim maliyet hedefleri,
- Ticari faaliyetlerden elde edilen kâr.

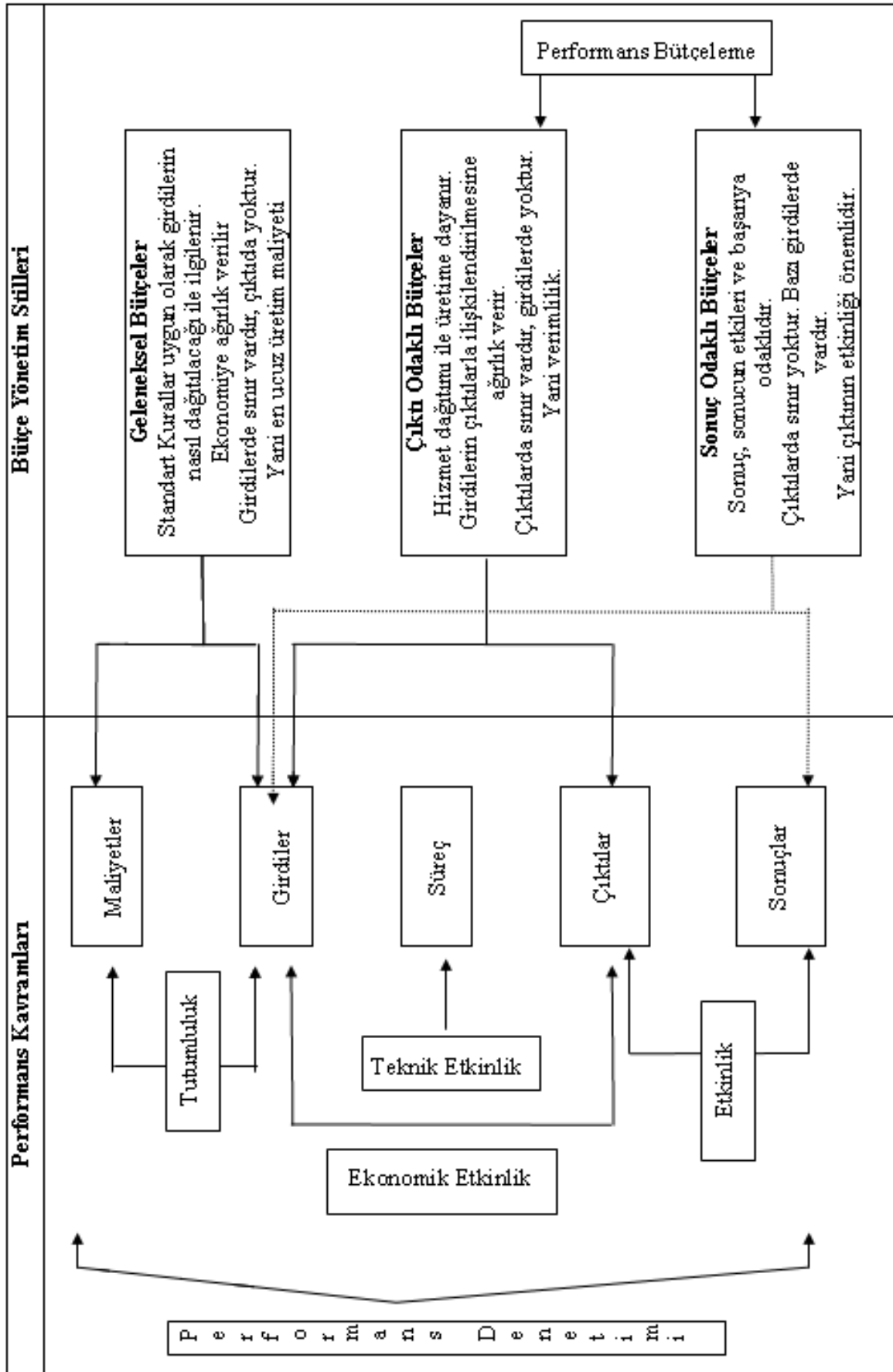
Verimlilik, Etkinlik ve Tutumluluk (VET)

Performans ölçüm türlerinin tümü, kamu biriminin sunduğu hizmetlerin “verimlilik”, “etkinlik” ve “tutumluluk” kriterlerine göre değerlendirilmesi için kullanılmaktadır.⁷⁴ Bu üç ölçü türü aynı zamanda performans denetiminin unsurlarını da oluşturmaktadır.

Performans denetiminin üç unsuru birbirleriyle çok yakından ilgilidir. Özellikle, tutumluluk ve verimlilik, her iki de kaynak tasarrufu ile ilgili olduğu için benzeşmektedir. Verimlilik kavramı, tutumluluğu da içermektedir. Etkinlik daha geniş bir kavramdır. Performans denetimi alanında elde edilen gelişmeler sonucu, incelemesi ve ölçmesi daha kolay olan verimlilik ve tutumluluk denetiminden, etkinlik denetimine doğru bir yöneliş vardır.

Şekil 3, performans kavramlarının kendi içinde ve değişik bütçe sistemleri ile olan ilişkisini özet şeklinde vermektedir.

⁷⁴ W.V. Baker, “Performance Measurement in Taxation: The Revenue Canada Experience”, (PUMA Occasional Papers, 1994, No.5: Performance Measurement in Government: Issues and Illustrated-OECD içinde), s.39–50.



Şekil 3: Farklı Bütçeleme Sistemlerinde Performans Kavramları

1.7.6. Verimlilik Ölçüleri

“Girdi ve çıktının arasındaki ilişkinin ölçülmesi”, “eldeki kaynaklarla mümkün olan en çok ürünün elde edilmesi” “kaynakların iyi kullanılması” gibi çeşitli şekillerde tanımlanan verimlilik kavramı; “bir üretim ya da hizmet sisteminin ürettiği çıktı ile bu çıktıyı yaratmak için kullanılan girdi arasındaki ilişkiyi” ifade etmektedir.

Verimlilik yerine bazen, prodüktivite, rantabilite gibi kavramlar kullanılmaktadır. Fakat verimlilik, prodüktivite ve rantabiliteden farklı olarak “standartların” varlığını gerektirmektedir. Yani⁷⁵;

$$\text{Verimlilik} = \frac{\text{Standartla ve iyi uygulamalarla karşılaştırılan Girdi}}{\text{Çıktı}} \text{ 'dır.}$$

Standartlar ise mevcut koşullar altında bir görevin ifa edilmesi ile ortaya çıkacak neticeyi nitel veya nicel olarak tanımlayan önceden belirlenmiş performans hedefleridir ve ülkeden ülkeye, şartların durumu gibi unsurlara göre farklılık gösterir. Örneğin Amerika’da %3’lük bir işgücü verimliliği artış oranı ideal bir standart iken, Singapur’daki elektronik parça üretimlerinde bu oran %7–10 arasındadır.⁷⁶

Verimlilik standartlarının belirlenmesi bir yana, verimlilik oranlarının hesaplanabilmesi hem girdilerin hem de çıktılarının parasal ifadelerle tespit edilmesine bağlıdır. Girdiler çoğu zaman, ama her zaman değil, parasal birimlerle ifade edilebilir ancak kamu kesiminde çıktılarının parasal ve fiziksel birimlerle ifade edilmesi bir hayli güçtür.⁷⁷

Prodüktivite (Üretkenlik), üretilen mal ve hizmetlerin miktarı ile kullanılan üretim faktörleri arasındaki orandır. Buna göre;⁷⁸

$$\text{Prodüktivite} = \frac{\text{Üretimden elde edilen fiziksel miktar}}{\text{Üretimde kullanılan üretim faktörleri miktarı}} \text{ şeklinde}$$

ifade edilir.

⁷⁵ Ahmet Arslan, “Kamu Harcamalarının Verimlilik, Etkinlik ve Denetim”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 140,(Mayıs-Ağustos 2002), s.4.

⁷⁶ Zuhail Akal, **İşletmelerde Performans Ölçümü ve Denetimi**, (Ankara: MPM Yayınları, 1998), s.155.

⁷⁷ **Public Sector Accounting and Auditing, Study Text**, (BBP Publishing Limited, 1992), s.12.

⁷⁸ Arslan, **a.g.e.**, s.4.

Yani verimlilik, prodüktiviteyi de kapsayan geniş bir kavramdır. Prodüktivitenin herhangi bir performans standardı ile ilişkisinin kurulmasıdır.

Yaygın olarak kullanılan verimlilik ölçüleri;

- Personel başına düşen işlem konulmuş şikâyet sayısı,
- Onarılan yolların uzunluğu (km)/birim maliyet
- Mezun olan öğrenci sayısı/kayıt olan öğrenci sayısı (çıktı/girdi)
- Başvuruların işlemde geçme süresi/şikâyetlerin çözüme kavuşturulma süresi (çıktı/zaman)
- İyileştirilen hastaların birim maliyeti/çocuk ölüm oranlarının azalmasının birim maliyeti (sonuç/maliyet)

Kısaca ifade etmek gerekirse kamu kesiminde verimlilik analizlerinde girdi ve çıktılar ilişkin standartların varlığına ihtiyaç duyulur. Ancak çoğunlukla bu standartlar yoktur ve denetçiler, kurumlar arası karşılaştırmalar, kurum içi karşılaştırmalar, özel sektörle karşılaştırma, geçmiş performans ve yönetim tarafından konulan hedefleri temel alarak bu standartları belirlemek durumundadırlar.

1.7.7. Etkinlik Ölçüleri

Etkinlik, bir işletmenin veya örgütün tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdiği faaliyetlerin sonucunda, bu amaç ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur.⁷⁹

Amaçlara yönelik bir kavram olan etkinlik “genel anlamıyla bir genel veya özel amacın gerçekleştirilme derecesi” olarak tanımlanır ve faaliyetlerin yapılmasıyla elde edilen çıktının değerini yansıtır. Dolayısıyla çıktıların parasal değerlerinin ötesinde bir kavram olan etkinlik, çıktıların sonuçları ve bunların amaçlarla ilişkisi üzerinde durur.⁸⁰

Ulaşılmak istenen kamusal amaçların devlet tarafından ne kadar iyi başarıldığının belirlenmesinde en önemli yol olan etkinlik ölçümlerinin danışmanlık, güvenlik, eğitim gibi bazı hizmetlerde matematiksel olarak kesin

⁷⁹ Arslan, **a.g.e.**, s.5.

⁸⁰ Nihat Falay, "Denetim, Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk(VET) ve Sayıştay", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:25 Özel Sayı, (Nisan-Haziran 1997), s.18-30.

bir şekilde hesaplanabilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla bu tür hizmetlerde yapılacak etkinlik ölçümleri değer yargılarını da beraberinde getirir. Etkinlik ölçümlerinde en önemli noktalardan birisi de, kullanılacak göstergelerin doğru bir şekilde seçilmesidir. Özellikle matematiksel olarak kesin ölçümlerin yapılamadığı durumlarda seçilecek göstergenin etkinliği yansıtması gerekir. Ayrıca etkinliğin ölçülmesinde kullanılan standartlar olarak hedeflerinde açık ve net olarak belirtilmesi önem arz etmektedir. Belirsiz ve soyut hedeflerin konulması durumunda etkinlik ölçümleri yapılamaz.⁸¹ Öte yandan etkinlik ölçümlerini zorlaştıran bir diğer unsur da bazı kamu faaliyetlerinde çıktı ve sonuç ayırımına gidilmesinde yaşanan güçlüklerdir. Enerji ve ulaştırma hizmetleri gibi.

Etkinlik denetimlerinde kurumlarca belirlenen hedefler ile çıktı ve özellikle sonuçlar hayati önem taşır. Eğer hedefler, çıktılar ve sonuçlar açık bir şekilde tanımlanmazsa, verilen hizmet açısından bir belirsizlik ortaya çıkar; bu da kaynak kullanımında zayıflığa ve performansta başarısızlığa yol açabilir. Açık tanımlanmamış hedef, çıktı ve sonuçlarda etkinlik denetimini zorlaştırır.⁸² Denetçiler tarafından, etkinlik denetimlerinde eğer kurumla ilgili yanlış hedeflerin olduğu tespit edilirse, bunların düzeltilmesi için tavsiyelerde bulunulması faydalı olacaktır. Yaygın olarak kullanılan ölçülere örnek olarak şunlar verilebilir;

- Sigara karşıtı kampanyalar, bu kampanyalar dolayısıyla sigarayı bırakan tahmini kişi sayısı kadar etkindir,
- Vergi borçlarının %80'ini toplayan bir vergi dairesi %80 etkindir,
- Kayıtlara geçen suçların %95'i çözüldüyse suç aydınlanma oranı %95 etkinliği gösterir,
- Tüm hastalık vakalarını teşhis eden bir kanserden korunma programı %100 etkindir.

⁸¹ M. Akram Khan, Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş, Çev: Faruk Eroğlu, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:19, (Ekim-Aralık 1995), s.67.

⁸² NAO, **What are Taxpayer Getting for Their Money?**, London, 1999.

1.7.8. Tutumluluk Ölçüleri

Tutumluluk bir faaliyet için kullanılacak kaynakların amaca uygun bir şekilde ve aynı zamanda kalite de göz önünde tutularak en az maliyetle elde edilmesi olarak tanımlanır. Bir kurum, eğer mal ve hizmetlerini mümkün olan en ucuz fiyattan ve geçerli kaliteden satın alıyorsa tutumlu davranmaktadır.

Daha çok girdilerle ilgili bir kavram olan tutumluluk, kaynakların doğru miktarda, doğru zamanda, doğru türde, doğru maliyetle elde edilerek, doğru yerde kullanılıp kullanılmadığını ele alır.⁸³ Yaygın olarak kullanılan tutumluluk ölçüleri;

- Kaliteden fedakârlık etmeden rekabetçi fiyat oluşumunun sonucu olarak maliyetlerin azaltılması,
- Doğalgaz, elektrik, telefon gibi kamu hizmetlerinin satın alımındaki tenzilatlardan kaynaklanan mali tasarruflar.

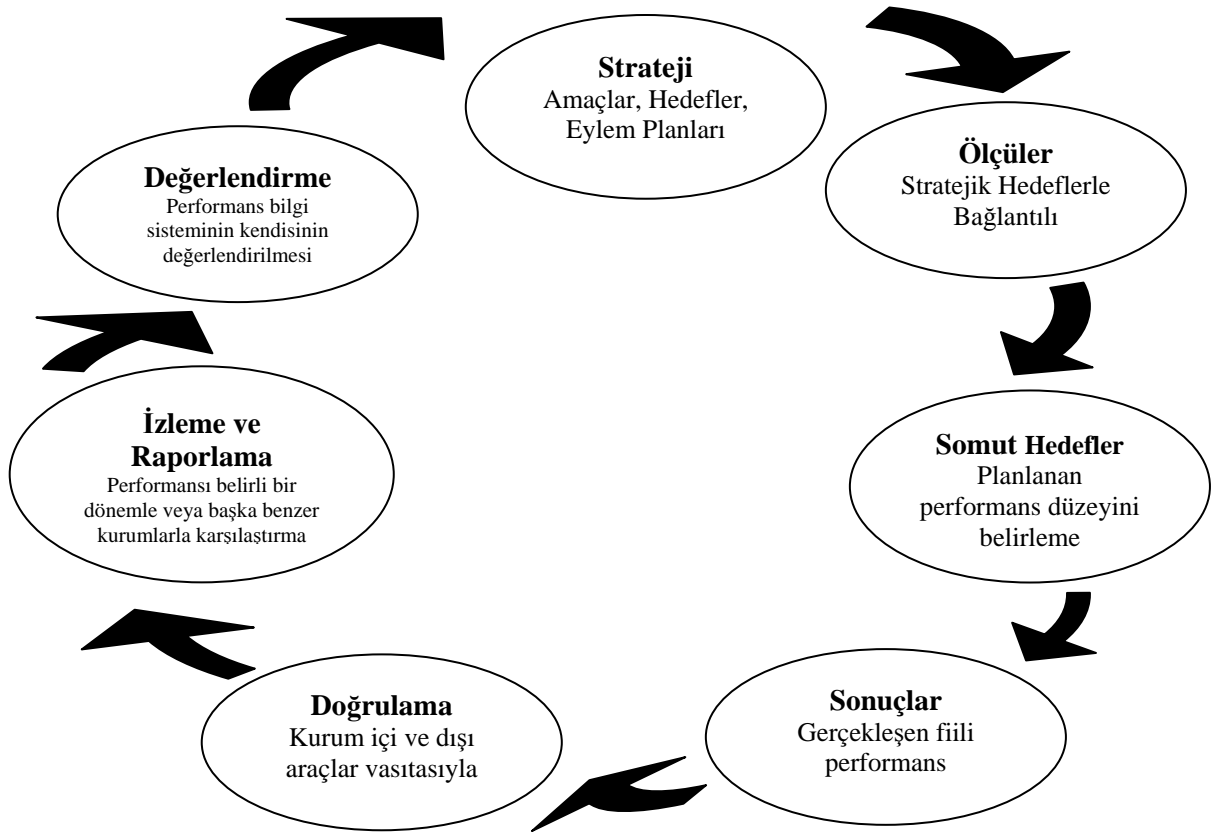
2. PERFORMANS ÖLÇÜM SİSTEMİNİN OLUŞTURULMASI

Performansın ölçülmesi zor ve karmaşık bir süreçtir. Uygun ölçüm süreçleriyle güçlendirilmiş ölçülerle birlikte geçerli, güvenilir ve dengeli performans ölçüleri veya ölçü seti oluşturma ve bir ölçüm sistemini uygulamaya koyma uzun süreli çalışmaları gerektirmektedir.

2.1. Performans Ölçüm Sisteminin Unsurları

Şekil 4'de gösterildiği gibi, performans ölçüm sistemi temel olarak; stratejik planlama, göstergeler oluşturma, somut hedefler koyma, verileri toplama, analiz etme, raporlama ve elde edilen sonuçları izlemeye dönük uygun sistemlerin belirlenip uygulamaya konması süreçlerinden oluşmaktadır. Bu süreçler sırasıyla açıklanacaktır.

⁸³ The Swedish National Audit Office, Handbook in Performance Auditing: Theory and Practice, Second Edition, (Stockholm: RRV Publishing, 1999), s.28–31.



Şekil 4: Performans Ölçüm Sisteminin Unsurları

Özbaran, a.g.e., s.33.

2.1.1. Stratejik Planlama

Stratejik planlama kamu sektöründe, daha çok yerel yönetim uygulamaları üzerine odaklanan birçok çalışmanın yapılmasıyla, yaklaşık 20 yıl önce ortaya çıkmıştır. Son yirmi yıl içinde akademisyenler ve uygulamacılar, stratejik planlamaya sürekli ilgi göstermişler ve bu konu geleneksel kamu yönetiminin temel konularından birisi olmuştur.⁸⁴

Stratejik planlar, verimsiz işlemlerin, risklerinin ve sonuçlarının belirlenmesini, programların yürütülmesi sırasında daha az maliyetli bir yönetime başvurulmasının fizibilitesini, sağlanan mal ve hizmetlerin çeşitliliğinin mantıklı

⁸⁴ Theodore H. Poister ve Gregory Streib, "Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades", **Public Administration Review**, Vol.65, No.1 (Jan/Feb 2005), s.45.

bir açıklamasını ve uygun olduğu takdirde daha verimli işleyebilmesi için kurumun yeniden yapılandırılmasını içeren planlardır.⁸⁵

Stratejik planlama gelecekle ilgili öncelikleri tespit etmede ve gelecekle ilgili olarak bilgiye dayalı kararlar verme sürecinde önemli bir araçtır. Stratejik planlar belli adımlardan oluşur.⁸⁶ 1) Nereye ulaşmak istediğimiz hakkında bir vizyon ve bunun bütünleyicisi olarak bir misyon geliştirme, 2) Kurumunuzun şu an nerede olduğunu değerlendirme ve amaçları⁸⁷ belirleme, 3) Vizyon ve amaçları gerçekleştirecek stratejilerin oluşturulması, 4) Sonuçların ölçülmesi ve değerlendirilmesi.

Stratejik planlar en az beş yıllık olmalı ve orta vadeli bütçe hedefleri ile uyumlu olup, sürekli güncellenmelidir.⁸⁸ Performans ölçümü genellikle stratejik plan kavramı ile doğrudan ilgilidir. Kamu harcama birimleri tarafından yapılan yıllık ve çok yıllık stratejik planlar, geleceğe yönelik ve tahmini olarak yapıldığından, birimler karşılaştırmalı görev, genel hedef ve amaçları tanımlayarak, onlara ulaşmak için planlar ve özel dış faktörleri tanımlamayı ve gelecekteki değerlendirmeler için zamanlama ve hedef/amaçların performans ölçümüne zaman hazırlamaktadır.⁸⁹

Önceden bir stratejik planlama başlatan kurumlar, belirlenmiş hedeflere ve amaçlara yönelik gelişimi değerlendiren performans ölçüleri geliştirerek bunları gerçekleştirecek adımları atmış olurlar. Yani stratejik planlar ölçülecek olan performansları belirlerken, performans ölçümü stratejik planlardaki hedeflerin yerine getirilmesinde bir geri bildirim sağlayarak birbirlerini tamamlayan bir döngü meydana getiriler.⁹⁰

⁸⁵ Coşkun, **a.g.e.**, s.58.

⁸⁶ Result-Oriented Government: A Guide To Strategic Planning and Performance Measurement in the Public Sector, "**Modul 1: Strategic Planning**", (Government of Alberta, Canada, 1997),s.6.

⁸⁷ "Vizyon, gelecekte olması istenilen idealin kısa bir şekilde tanımlanmasıdır. Misyon, organizasyonun neden var olduğunu açıklayan kısa ve kapsamlı ifadedir. Amaç, organizasyonun asil olarak gerçekleştirmek istediği, çabaların yöneldiği, nihai olarak ulaşılmak istenen şey. Amaç, misyonu netleştirir, nereye yöneleceğini gösterir fakat nasıl gidileceğini açıklamaz." Gülen, **a.g.e.**, s.24.

⁸⁸ Diamond, **a.g.e.**, s.20.

⁸⁹ Sam Ashbaugh, "The Government Performance and Result Act: Lessons for State and Local Governments", **Government Finance Review**(April 2001), s.20.

⁹⁰ Pat Dusenbury, "**Strategic Planning and Performance Measurement**", The Urban Institute Report (1 August 2000),s.1.

2.1.2. Göstergeler/Ölçüler Oluşturma

Stratejik plan çerçevesinde misyon ve amaçlar belirlendikten sonra sıra hedeflerle ilgili performans ölçü ve göstergelerinin tasarlanmasına gelir.

Kurumun açıklanan ana amaçları ve hedefleri ile kullanılan performans ölçü/göstergeleri ve çıktılar/sonuçlar arasında açık ve net bağlantılar bulunmalıdır. Ölçü ve göstergeler tasarlanırken ilk adım, gerçekleştirilecek programın gözden geçirilip, programın unsurlarının net olarak belirlenmesidir. Sonra kurum ve ortamla ilgili hususlar analiz edilir ve faaliyetlerin bir sınıflandırılması yapılır. Ölçüm faaliyetinden etkilenecek kişi ve kurumlar dikkate alınarak performans ölçü ve göstergeleri tasarlanır. Daha sonra bu ölçü ve göstergeler, hedeflerle eşleştirilerek dengeli bir ölçüm seti ortaya çıkartılır.⁹¹

Burada en önemli nokta performans ölçü ve göstergelerinin, kurumun hedef ve amaçlarının benzer kuruluşlardan farklı olabileceğini göz önüne alınarak, kendi kurumumuzun hedef ve amaçlarını gösterecek ölçü ve göstergelerin seçilmesidir.

Performans ölçü ve göstergeleri geliştirilirken önemli bir nokta, ölçülerin birbirleri ile iletişim içinde olduğu ve tek başlarına değerlendirilemeyeceği olgusudur. Tüm ölçü ve göstergelerin aynı oranda önemli olmadığını unutmamak gerekir. Ölçüler veya ölçü kategorileri arasındaki önemi veya öncelikleri belirtmek için ölçülerin ağırlıklandırılması faydalı olacaktır. Zaten performans ölçümünün özü, çok boyutluluğu birkaç tane ölçülebilir değişkene indirgemektir. Az değişken kullanımını eleştirenler, bunu basit hale getirmenin gereğinden öte basitleştirme anlamına da geleceği noktasına vurgu yapmaktadırlar. Karar verme sürecinde birçok değişkeni kullanmak muhakkak ki kararların bilgiye dayandığını gösterir. Fakat bunun uygulanması zordur.⁹²

⁹¹ Demirkaya, a.g.e., s.10-26. Bu aşamaların ayrıntılarına orijinal eserden bakılabilir.

⁹² "Public Sector Modernization: Governing for Performance", OECD Policy Brief (Paris, October 2004), s.4

2.1.3. Somut Hedefler

Somut hedefler, belirli bir dönem içinde ulaşılmaması gereken kabul edilmiş performans düzeyleridir. Bir kurumdan gelişimini değerlendirilmesi ve somut hedeflerine göre performans yönetmesi beklenir. Somut hedefler sayısallaştırılabilir performans düzeylerini veya performans seviyesinde ilerideki bir tarihte ulaşılabilecek değişiklikleri ifade eder. Örneğin, yıllık somut hedefler üretilecek miktarı, beklenen kalite standardını, teslim tarihini ve maliyeti belirtebilir; ya da bir kıyaslama veyahut da bir üretim artışı formunda olabilir. Somut hedefler performans hakkında doğrudan karar verilmesine imkân sağlar ve performans izleme sürecini belirgin ve basit hale getirir.⁹³

Somut hedefler başarılı bir performans ölçümü açısından vazgeçilmezdir. Sağlam esaslara dayalı bir somut hedef belirleme sürecinin ana kriteri, bu hedeflerin özendirici, optimal, karşılaştırılabilir, gerçekçi ve sürekli olmasıdır. Somut hedefler anlamlı olmalı ve ölçülmek istenileni ölçmelidir. Hedefler açık ve net olmalı, belirsizliğe ve muğlaklığa meydan vermelidirler. Somut hedefler ve bu hedeflere göre performans düzenli olarak gözden geçirilmelidir. Bir hedefin karşılanması mutlaka iyi bir performansın kanıtı olmayacağı gibi, bir hedefe ulaşılamaması da kuruluşun kötü performans sergilediği anlamına gelmez. Kuruluşun içinde faaliyette bulunduğu ortamda çıktılarından etkilenen faktörler bulunabilir. Kesin bir hüküm vermeden önce bu faktörlerin analiz edilmesi gerekir.⁹⁴

2.1.4. Veri Ölçüm Sistemi Hazırlama

Stratejik planlar, ölçü ve göstergeler belirlenip, somut hedefler belirlendikten sonra performansı ölçmek için gerekli verilerin toplanması ve bu verileri kullanabilmek için de bunları, anlaşılabilir ve faydalı bir biçimde sunmak gerekmektedir.

⁹³ Özeren ve Aral, **a.g.e.**, s.31.

⁹⁴ Aral, **a.g.e.**, s.21-26.

Veri toplama işi, emek isteyen bir iştir ve veri toplama görevi personel için sorun olabilir. Bu yüzden kurumlar, operasyon personelinin üzerine minimum yük yükleyen veri toplama süreçleri tasarlamalıdır.⁹⁵

Veri toplamada aşağıdaki konulara dikkat etmek gerekmektedir:⁹⁶

Toplanmaya başladığımız ne bilgisidir? Bu bilgi ihtiyaçlarımızı karşılayan bir bilgi setimi dir?

Veri toplama aralığı nedir? Yeni bilgi ihtiyacı için ne toplanacaktır?

Veri toplama ihtiyacı için yeni veya modifiye edilmiş form ve sistemler nelerdir?

Veri toplama, donanım, yazılım ihtiyaçları hangi kaynaklardan karşılanacaktır?

Veriler ne sıklıkla toplanıyor veya toplanmalıdır? Kim toplayacaktır?

Veri toplama iki kritik konuya yönelir: Doğru bilgilerin elde edilmesi ve bir temel belirlemek. Bu temel veriler, kurumun o an içinde bulunduğu durumu yansıtabilecektir. Belirli veri kaynakları ve veri toplama araçları vardır.⁹⁷ Veri kaynakları; kurum kayıtları, mal ve hizmet sözleşmeleri, diğer kurumlardan kayıtlar, yıllık kullanıcı sayımı, finansal, performans uygunluk raporları, yönetim raporları, üretim kayıtları/envanterler, faaliyet/olay defterleri, verilen/kaldırılan izinler, olay raporları, yıllık raporlar, zaman, hizmet, ücret raporlarıdır. Veri toplama araçları ise anketler, yetişmiş gözlemciler, veri toplama kâğıtları, yönetim bilgi sistemleri diye sınıflandırılabilirler.

Kurumlar veri toplamada maliyet etkinliği geliştirecek metotlar belirlemelidirler. En ucuz maliyetle elde edilen verilerin sunumu da önemlidir. Sunulan veriler, gelişmeye ihtiyaç duyulan noktalarda, problemlere dikkat çekmeli ve karar alma sürecine katkıda bulunmalıdır.

⁹⁵ Commonwealth of Virginia, Department of Planning and Budget, “**Strategic Planning Concepts, Performance Measurement, and Data Submissions**”, <http://www.dpb.virginia.gov/SP/Index.htm>, (May, 2005), s.72–74.

⁹⁶ State of Arizona, Office Of Strategic Planning and Budgeting, “**Strategic Planning and Performance Measurement Handbook**”, <http://www.ospb.state.az.us/handbook.htm>, 1998, s.45.

⁹⁷ ASPA (American Society for Public Administration), Center for Accountability&Performance, “**Performance Measurement: Concepts & Techniques**”, (Washington D.C.: 3rd Edition, 1998), <http://www.aspanet.org> (Erişim:02.08.2005).

2.1.5. Doğrulama, İzleme ve Raporlama

Doğrulama, kontrol için bağımsız bir kurumu ve sonrasında kurumlarca yayımlanan dokümanlarda performans rakamlarının yeterince doğru olmasını ve okuyucuyu yanıltma ihtimalinden uzak olarak sunulmasını gerektirir. Şayet bunun teyit edilmesi mümkün değilse rakamların doğrulanmadığı beyan edilmelidir.

İzleme, verilen görevlerin amaçlandığı gibi yürütülüp yürütülmediğinin; arzulanan sonuçlara hem niceliksel hem de niteliksel olarak ulaşıp ulaşılmadığının takibi için yönetim tarafından (Sürekli olarak) yinelenen işlem ve faaliyetlerin gözden geçirilmesi sürecidir. Amaçlara, hedeflere, faaliyet planlarına ilave olarak performans ölçümünün izlenmesi gerekmektedir. Performans ölçümü ile ilgili veriler, belirli aralıklarla toplanıp rapor edilmelidir. Bu izleme işlemi genelde bir yıl olmakla beraber, kurumun özelliklerine göre üçer aylık veya aylık olarak da yapılabilir.⁹⁸ Stratejiler ve çıktılar değiştiğinde, ölçülerde değişmelidir. Ve ölçümle ilgili bütün değişikliklerin yazılı ölçüm sürecinin bir parçası olarak kaydedilmesi ve ölçü setlerinin gelecekte karşılaştırılabilmesini mümkün kılacak şekilde bağlantılarının kurulması gerekmektedir.⁹⁹

Toplanan verilerin doğrulukları sağlanıp, etkili bir izlem süreci ile sürekli geliştirilmesinden sonra gelen aşama, bu verilerin sonuçların raporlaştırılmasıdır. Raporlama, kurum içi yönetimin izleme, karar alma ve dışa dönük hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesinin önemli bir aracı olması nedeni performans ölçüm sürecinin önemli aşamalarından birisini oluşturmaktadır.

Kamuoyu, programların nasıl başarılı olduğunu bilmek ister. Raporlarla sunulan performans bilgisi, hükümet programlarının performansı hakkında kamuda oluşan olumsuzluğu azaltmada yardımcı olur. Performans başarılı olduğu zaman, raporlar kamunun güvenin de artmasını sağlarlar.

Birbirinden farklı izleyicilerin ihtiyaçlarına uygun farklı ölçü setlerini içeren ve farklı ayrıntı düzeylerinde birçok rapor çeşidi üretilebilir. Birçok kurum

⁹⁸ State of Arizona, "**Strategic Planning and Performance Measurement Handbook**", s.62.

⁹⁹ Özeren ve Aral, **a.g.e.**, s.68.

dışa ve içe dönük raporlar üretir. İçe dönük raporlar yararlı mı?, İçe dönük raporlar uygun zamanda mı üretiliyor?, Performans izleniyor ve gereken tedbirler alınıyor mu?, Dışa dönük raporların kullanımında nelere dikkat etmelidir?, Bütün önemli performans ölçüleri raporlanıyor mu? Gibi sorular verilecek yanıtlar ile içe ve dışa dönük raporlama da belirli bir başarı yakalanabilir.¹⁰⁰

Raporlamada dikkat edilmesi gerek bazı noktalar vardır; sunulan raporların basit, anlaşılabilir ve kullanıcı dostu olması, farklı kullanıcılar için farklı raporlar oluşturulması ve sonuçlar aktarılırken sadece bir medyadan fazlasının kullanılması faydalı olacaktır.

Yukarıdaki süreçlerden sonra elde edilen sonuçlarla yetinilmeyip, bu süreçlerin sürekli bir değerlendirmeye tabi tutulması ve tüm aşamaların devamlı olarak iyileştirilmesine çalışılması, başta ilgili kuruma olmak üzere performans ölçümüne taraf olan tüm ilgililerin yararına olacaktır.

2.2. Performans Ölçülerinin Belirlenmesinde ve Kullanımında Yapılan Hatalar

Performans ölçüm sürecinin sabır gerektiren, karmaşık bir faaliyet olması, performans ölçülerinin belirlenmesinde ve bunların kullanılmasında kimi zaman benzer ortak hataların yapılmasına yol açmaktadır. Bu hatalar kısaca şu şekilde sıralanabilir.¹⁰¹

- Yalnızca kolay ölçülebilen göstergelere, genellikle de zahmetsizce ulaşılabilenlere yoğunlaşma,
- Sadece sayısal ölçüler belirleme ve bunlardan yararlanma. Yani uygunsuz ölçüler seçme ve secicilikten yoksun olma.
- Her bir çıktı için yalnızca tek ölçüden yararlanmak suretiyle çıktı performansını ölçme,
- İş yüküne yoğunlaşma, amaçlardan sapma, çok fazla sayıda göstergeden yararlanma,

¹⁰⁰ Aral, **a.g.e.**, s.34-36.

¹⁰¹ Özeren ve Aral, **a.g.e.**, s.74-77. Bu problemlerin ayrıntılı yorumları için orijinal eser ve "On Target-The Practice of Performance Indicators" adlı eserden s.25'de Box E incelenebilir.

- Performans göstergelerinin gözden geçirilmesine ve güncellenmesine yönelik sistematik bir süreç belirleyip uygulamaya koyamama,
- Dışsal faktörleri çok fazla dikkate alma ve ölçüleri etkileyen farklı faktörleri yeterince bilememe,
- Hizmeti sunanların performans rakamlarının manipülasyon içermesi,
- Bilginin her zaman eksiksiz veya güncel olmaması,
- Girdi masrafları için doğru biçimde kaynak tahsis etmeme,
- Konu hakkında bilgi vermeden ve başarılı performans düzeyinin anlamının nasıl yorumlanması gerektiği hakkında rehberlik yapmadan performans ölçümünü raporlama.

Performans ölçümü o kadar popüler olmuştur ki, performans yönetim sistemiyle bütünleşmesi gerekirken, tek başına bu sürece liderlik eder hale gelmiştir. Performans ölçümünün kendi başına ciddi faydaları olmasına rağmen tamamen etkili bir performans ölçümünün gerçekleşebilmesi için mutlaka performans yönetim sisteminin bir parçası olması gerekmektedir.¹⁰²

Performans ölçümüne ilişkin üç önemli sınırlama vardır. Birincisi, performans verisi kendi kendine sonucun nasıl meydana geldiğini söyleyemez. Ölçülebilir sonuçları ortaya çıkartan o programın kendisidir. Bu önemli bir noktadır. Bir performans ölçüsü, programın faaliyetleri ve onun sonuçları arasındaki nedensellik varsayımına dayanır. İkinci olarak, bazı sonuçların direkt olarak ölçülemeyeceği kabul edilmelidir. Bunun en temel örneği, istenilmeyen olayların engellenmesindeki başarıdır. Örneğin, yasadışı uyuşturucu kullanımındaki azalma veya suç miktarındaki azalma. Üçüncü sınırlılık, performans ölçümü yoluyla sağlanan bilgi, yöneticilerin veya seçilmiş yöneticilerin karar verme ihtiyaçlarını karşılayacak bilginin sadece bir kısmını oluşturmaktadır. Performans ölçümü, ne temel harcama verisi veya politik değerlendirmelerin yerini doldurabilir ne de yaratıcılık, liderlik, iyi yönetim veya sağduyu ihtiyacının yerini doldurabilir.¹⁰³

Denetlenen konu veya kurum ile bağlantılı politik baskıların yoğunluğu, hem performans ölçütleriyle kıyaslamayı anlamsız hale getirebilir hem de

¹⁰² Jack Diamond, **Establishing a Performance Management Framework for Government**, (IMF Working Paper, WP/05/50, March 2005), s.14.

¹⁰³ Hatry, **a.g.e.**, s.4-5.

getirilen önerilerin uygulamasını engelleyebilir. Ayrıca, yöneticilerin ve çalışanların iyi ya da kötü performanslarının gözler önüne serilmesine karşı korku ve çekingenlikleri ve bunun uzantısı “bilgi yönünden zayıf fakat veri yönünden zengin” ölçüm sistemlerine yönelme olabilir. Ayrıca, önemli olan her şey ölçülebilir değildir, her ölçülebilen şey de önemli değildir.¹⁰⁴

Ölçüm sistemlerinin belli amaçlara yönelik olarak hazırlanmaması, yöneticiler ve ölçüm sistemini tasarlayanlar arasında amaçlar ve araçlar konusunda ortak bir anlayışın sağlanamaması vb. bir dizi sınırlama da performans ölçümünde güçlükler ve direnç noktaları yaratmaktadır.¹⁰⁵

2.3. Etkili Performans Ölçüm Sistemi Tasarlamının Temel İlkeleri

Yukarıda bahsedilen hatalara karşı nasıl bir yöntem izlenmelidir? Sorusunun cevabı aşağıdaki altı anahtar prensip çerçevesinde cevaplanabilir.

Amacın açıklığı. Performans bilgisini kimin kullanacağı, nasıl ve neden kullanacağını anlamak önemlidir. Performans bilgisine ihtiyacı olan ya da ilgilenen paydaşlar belirlenmeli ve onların daha iyi karar vermelerini veya sorularını cevaplandırmalarına yardımcı olacak göstergeler tasarlanmalıdır.¹⁰⁶

Odaklanma. Performans bilgisi, kurumun önceliklerinden ilkinde odaklanmalıdır. Kurumun esas amaçları ve hizmet alanları gelişim ihtiyacı içindedir. Bu gün be gün yapılan faaliyetlerden elde edilen bilgilerle tamamlanmalıdır. Organizasyonlar, göstergelerin davranışları nasıl etkilediğini öğrenmeli ve performans göstergelerinin gelişimi ve seçiminde bu bilinci oluşturmalıdırlar.¹⁰⁷

Kurumun ihtiyaçlarını sıralama. Performans ölçüm sistemi, kurumun performans inceleme süreci, düzenleme süreçleri ve amaçları ile uyum içinde olmalıdır. Yöneticiler tarafından kullanılan operasyonel amaçlar için kullanılan

¹⁰⁴ Richard J. Fischer, “An Overview of Performance Measurement”, **Public Management**, Vol.76, No.9 (September 1994), s.7.

¹⁰⁵ Songur, **a.g.e.**, s.45-47.

¹⁰⁶ **Aiming to Improve the Principles of Performance Measurement**, UK Audit Commission Management Paper (London: 2000), s.7

¹⁰⁷ Sahsa Page ve Chris Malinowski, “Top 10 Performance Measurement Dos and Don’ts”, **Government Finance Review** (October 2004), s.29.

göstergeler ile ortak amaçlar için kullanılan göstergeler arasında bağlantılar olmalıdır. Yöneticiler ve personel, ortak veya ulusal hedeflerin geçerliliğini anlamalı ve kabul etmelidir.¹⁰⁸

Denge. Tüm gösterge setleri, kullanıcı perspektifi ve sonuçları kapsamalı, ana görüşü yansıtmalı, kurumun performansının resmini dengeli bir şekilde vermelidir. Genelde kamu kurumlarında yapılan en önemli hata en kolay şekilde elde edilebilen verilere yönelmekten kaynaklanmaktadır.¹⁰⁹

Sürekli inceleme, geliştirme. Performans ölçülerini yenileme, tutarlı bir çabayı kapsamalıdır. Kurumun amaçları değişir, amaçlarla önceliklerin arası değişir, farklı kullanıcılar ortaya çıkabilir ve bu yüzden performans bilgisinin de değiştirilmesi gereklidir.¹¹⁰

Sağlıklı performans göstergeleri. Etkili bir performans ölçü sisteminin sağlıklı performans ölçülerine ihtiyacı vardır. Kullanılan ölçüler; kurumun amaç ve hedefleriyle ilişkili olması, açıkça anlaşılır ve kullanılabilir olması, başka kurumlarla kıyaslama yapmaya imkân tanınması, performanstaki değişimleri açıkça yansıtmak için duyarlı olması, bilgilerin zamana karşı güncel olması ve istatistiksel olarak geçerli olması gerekmektedir.¹¹¹

3. KAMU KESİMİNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN GELİŞİMİ

Kamu kesiminde performans ölçümü ve değerlendirmesi, sadece tek bir bilim dalından ziyade, İktisat, işletme ve kamu yönetimi gibi disiplinlerin ortak çalışmasını gerekli kılan bir alandır.

3.1. Kamu Kesiminde Performans Ölçümünün Önemi

Kamu yönetiminde değişim arayışları, gerek ülkemizde gerekse dünyada her zaman gündeme gelen bir konudur. Kamu yönetimini değişime zorlayan

¹⁰⁸ Diamond, **a.g.e.**, s.16.

¹⁰⁹ Page ve Malinowski, **a.g.e.**, s.30.

¹¹⁰ Jim Theurer, "Seven Pitfalls to Avoid When Establishing Performance Measures", **Public Management**, Vol.80, No.7 (July 1998), s.23

¹¹¹ Harry Hatry, Craig Gerhart ve Martha Marshall, "Eleven Ways to Make Performance Measurement More Useful to Public Managers", **Public Management** Vol.76, No.9 (September, 1994), s.16.

etkenler üç ana ekseninde toplanabilir. Birincisi, kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sitemde yol açtığı sıkıntılardır. İkincisi, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişimdir. Üçüncüsü, toplumsal talepler karşısında kamu kesiminin performansının yetersiz kalmasıdır.¹¹²

Kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişimler sonucu, hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık kamu yönetimlerinin temel ilkesi haline gelmiştir. Kamu sektörünün muhasebe, bütçe ve iç kontrol sistemleri hesap verme sorumluluğuna ve şeffaflığa uygun hale getirilmeye başlanmıştır. Kamu sektöründe hizmet standartları yükselmeye, vergi ödeyen vatandaşların, hizmetlerden yararlananların görüşleri dikkate alınmaya, vatandaşların beklentilerine uygun hizmet standartları oluşturulmaya, kıyaslama ve performans ölçümü yapılmaya başlamıştır. Kamu kurumları faaliyetlerini uzun dönemli stratejik planlar ve yıllık performans planları çerçevesinde yürütürken bütçe sürecinde kaynak tahsisleri, performans ölçümü sonucu ortaya çıkan performans bilgilerine dayalı olarak yapılmaya başlanmıştır.

Bu doğrultuda birçok gelişmiş ülke kamu mali yönetim ve bütçeleme sistemlerinde önemli yapısal değişikliklere gitmiştir. 1980'li yılların sonlarında Yeni Zelanda ve Avustralya, 1990'lı yıllarda İsveç, Amerika Birleşik Devletleri, Finlandiya, İngiltere, Danimarka, Hollanda, Kanada ve Fransa, 2000'li yılların başlarında ise Avusturya, İsviçre ve Almanya performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde düzenlemeler yapmışlardır.¹¹³ ABD'de kamu sektöründeki performans ölçümünün önemi çerçevesinde 1993 yılında "Devlet Performansı ve Sonuçları Kanunu (GPRA)"¹¹⁴ çıkarılarak bütün federal kurumların performans ölçümünü etkin bir şekilde yerine getirmelerini amaçlamıştır. Özel sektör, mantığını takip eden performans ölçümü uygulamaları, bu ülkelerde

¹¹² Osman Yılmaz, "Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri", **Planlama Dergisi Özel Sayı-DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı** (Ankara: DPT, 2002), s. 21.

¹¹³ OECD Policy Brief, 2004, **a.g.e.**, s.4

¹¹⁴ "**Government Performance and Result Act**", (ABD: Public Law 103-62, 23 Haziran 1993).

devletin tüm kademelerinde sistematik olarak çeşitli biçimlerde maliyet, kalite ve vatandaş tatmini ölçümlerinin uygulanması anlamına gelmektedir.¹¹⁵

Performans ölçümü, hükümetleri vatandaşlarına karşı, kamu hizmeti görenleri müşterilerine, hizmet ettikleri topluma ve ürettikleri hizmetlerin kullarımlarına karşı, kamu kurumu üst düzey yöneticilerini kurumların yönetim kuruluna karşı, alt düzey yöneticileri ve personeli üstlerine karşı ve kamu hizmeti gören taşeronları (Kamu ve özel, kar amaçlı olan ve olmayan) bu hizmetleri finanse eden veya düzenleyen kamu kurumlarına karşı sorumlu tutulmalarını sağlar.¹¹⁶

Kamu birimleri ve yöneticileri elde edilen performans ölçüm sonuçlarını; kaynak tahsisi yöntemini geliştirmek, mal ve hizmet üretiminin analizini, planlamasını ve programlamasını geliştirmek ve 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 bulunması 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 kolaylaşır.¹¹⁷

3.2. Kamusal Hesapverme Sorumluluğu

İngilizcesi "Accountability" olan ve Türkçede tam karşılığını olmadığı için yerine göre "Hesapverme yükümlülüğü" veya "Hesapverilebilirlik" olarak da adlandırılan hesapverme sorumluluğu, bir cevap verme, açıklamada bulunma yükümlülüğüdür. Hesapverme sorumluluğu değişik biçimlerde tanımlanmaktadır.

INTOSAI Denetim Standartlarında yer alan tanıma göre hesapverme sorumluluğu, "kamu teşebbüsleri ve şirketleri de dâhil olmak üzere, kendilerine

¹¹⁵ Frank Howard ve Jayesh D'Souza, "Twelve Years into the Performance Revolution: Where We Need to Go in Implementation Research", **International Journal of Public Administration**, Vol: 27, Iss: 8&9 (2004), s.702.

¹¹⁶ Songur, **a.g.e.**, s.13.

¹¹⁷ OECD, **Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries**, (Paris, 1995), s.104.

kamu kaynakları emanet edilen kişi ve idarelerin mali, idari ve program görevlerinden ötürü açıklama yapma ve bu görevleri kendilerine verilene durumu bildirme mecburiyetleri”dir.

OECD'nin benzer tanımına göre de hesapverme sorumluluğu,¹¹⁸ sorumlulukların yerine getirilmesi hususunda söz konusu sorumlulukları emanet edenlere hesap sunma ve cevap verme yükümlülüğüdür.

Farklı gruplar, hesapverilebilirliği farklı tanımlarlar. Deneticiler, hesap verilebilirliği sanki sayısal veya finansal bir konuymuş gibi tartışır; politika bilimciler, hesap verilebilirliği politik şart veya anayasal düzenlemeler gibi yasal bilgi olarak görürler, felsefeciler ise farklı olarak hesap verilebilirliği ahlak kavramının bir alt kümesi olarak değerlendirmektedirler.¹¹⁹

Hesapverme sorumluluğunun siyasal hesap verme sorumluluğu, yönetsel hesapverme sorumluluğu ve kamuoyuna karşı hesap verme sorumluluğu gibi türleri olup; parlamentonun yurttaşlara karşı, bakanların parlamentoya karşı, bakanlık üst yönetiminin bakana karşı hesap verme sorumluluğu söz konusudur.¹²⁰

Bir ülkedeki mali yönetim sistemi ve denetim fonksiyonu, temeldeki hesapverme sorumluluğu anlayışına göre biçimlenir ve işler. Hesapverme sorumluluğu, bu karakteriyle, kamu yönetimine can veren, onu yönetip yönlendiren bir unsurdur ve toplumsal öğeler arasındaki karşılıklı ilişkiler ve beklentiler yumağıdır. Kamu yönetiminde şeffaflık ve hesapverme sorumluluğu karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Yani yönetimde şeffaflığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine; hesap verme süreçlerinin etkili ve iyi işlemesi için de açık ve şeffaf mali politikalara ihtiyaç vardır. Bu nedenle hesapverme süreçleri şeffaflığı sağlamanın bir aracı, şeffaflık

¹¹⁸ Michael Ruffner ve Joaquin Sevilla, “Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol:4, No: 2(2004), s.126.

¹¹⁹ Ron Kluvers, “Accountability Performance in Local Government”, **Australian Journal of Public Administration**, Vol: 62, Iss.1, (March 2003), s.61.

¹²⁰ İzak Atiyas ve Şerif Sayın, **Siyasi Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru** (İstanbul: TESEV Yayınları No:4, 1997), s.6.

da hesapverme sorumluluğunun layığı ile yerine getirilebilmesi için olmazsa olmaz bir ilkedir¹²¹

Hesapverme sorumluluğu sadece kamu sektörü için değil özel sektör için de söz konusudur. Ancak, kamu sektöründe özel sektöre göre daha fazla açıklık ve şeffaflık beklenmektedir. Kamuoyunda, medyada ve parlamentoda oluşan daha fazla şeffaflık, daha fazla hesapverme sorumluluğu beklentisini “kamu parası” kavramıyla açıklamak mümkündür. Kamu parasının kullanımında hesapverme sorumluluğuna daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Çünkü;

- Kamu parasının elde edilmesinde, genellikle, bir zorlama vardır. Bu yüzden, hükümetin, bu paraların kullanım ve muhafazasına dikkat etmesi gerekmektedir.

- Kamu parası, ancak tahsis edildiği yerde ve yetki verilen alanlarda harcanmak zorundadır. Bundan emin olmak için hesapverme sorumluluğuna özel sektörde olduğundan daha fazla gereksinim duyulur.

- Kamu parasının kullanımıyla ilgili beklentiler daha yüksektir. Bu yüzden, kamu kurumları kamu parasını uygun davranış standartlarına göre harcamalıdır. Bir başka ifadeyle kamu parası, yolsuzluk riskini azaltacak şekilde ve genel kabul görmüş iyi yönetim prensiplerine ve standartlarına uygun biçimde kullanılmalıdır. Kamu parasının harcanmasında bu da yeterli değildir. Kamu parası aynı zamanda verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde harcanmalıdır. Kamu parasının bu ilkeler çerçevesinde harcanmasını güvence altına almak için daha fazla hesapverme sorumluluğuna ihtiyaç vardır.

- Kamu kurumları rekabet koşulları altında hizmet sunmadığı için daha fazla hesapverme sorumluluğu, aynen rekabet baskısının yarattığı olumlu etkileri yaratır; yani maliyetlerin düşmesine, verimliliğin ve etkinliğin artmasına yol açar.¹²²

Hesapverme sorumluluğu çeşitli araçlarla yerine getirilebilir. Faaliyet raporlarının yayınlanması, mali tabloların açıklanması, bütçe tartışmaları, parlamentodaki yazılı ve sözlü cevaplar hesapverme sorumluluğunun yerine

¹²¹ İhsan Gören, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim**, 23 Kasım 1999 Tarihinde TESEV tarafından düzenlenen, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay” Semineri, s.30.

¹²² Fikret Gülen, **Hesapverme Sorumluluğu ve Bağımsız Kurullar**, http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim_anasayfa.php (Erişim 05.08.2005), s.2-3.

getirilmesinde kullanılan belli başlı araçlardır. Ancak yayınlanan faaliyet raporlarında performans ölçümüne dayalı ve ölçülebilir hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını gösteren performans bilgileri yoksa veya açıklanan mali tablolarındaki bilgiler, kurumun hakları, alacakları, varlıkları, borç ve yükümlülükleriyle ilgili bilgileri içermiyorsa, faaliyet raporu yayınlamakla veya mali tabloları açıklamakla hesapverme sorumluluğuna ilişkin yükümlülük tam olarak yerine getirilmiş sayılır mı? Sorusu cevaplanması gereken bir mesele olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.3. Tarihsel Gelişim

Kamu yönetiminde performans ölçümü uzun bir geçmişe sahiptir. Birçok insan performans ölçümüne ilişkin fikir ve modellerin özel sektörden transfer edildiğini varsayıyor görünse bile kamu sektöründe uzun ve geniş bir performans ölçüm tecrübesi vardır

Modern yönetim teorisinde performans ölçüm çalışmaları 1930'lara dayanmaktadır. Herbert Simon, bu tarihte Amerikan belediyelerinde performans ölçülerini çalışmak sureti ile verimlilik kavramını detayları ile incelemiştir. Kamu ve özel sektörde performans ölçümü üzerine önemli bir makale, ASQ dergisinde 1956 da yayınlanmıştır.¹²³ Böylece 1979'larda başlayan ve takip eden "Yeni Kamu Yönetimi" anlayışından çok daha önce yukarıda örneği verilen klasik çalışmalar sonucu kamu yönetiminde performans ölçümü çalışmalarının temelleri atılmıştır.

1980–90 arası dönem, özelleştirmelerin yoğun yaşandığı bir dönemdir. Bütçe açıkları ve seçmenlerin baskıları sonucunda verimlilik arayışları tekrar gündeme gelmiştir. Vatandaşlar ve işadamları, siyasiler üzerinde baskı oluşturarak, onların devletin küçültülmesi ve verimliliğin artırılması yolunda arayışlara yönelmelerini sağlamışlardır.¹²⁴ Birçok ülke, "yeni kamu yönetimi" reformlarının ortaya çıkışı ile uluslararası düzeyde karşılaştırmalı araştırmalar

¹²³ Age Johnsen, "The Politics of Performance Measurement: What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Management?", Annual EGPA Conference, Ljubljana(1-3 September 2004), s.3.

¹²⁴ Namık Kemal Öztürk, "Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye", *Türk İdare Dergisi*, Yıl:76, Sayı:442 (Mart 2004), s.5.

şeklinde bu reformların farklı yönlerini ve tam değişimi yaşamış ve kamu yönetiminde özel sektör tekniklerinin kullanımı yaygınlaşmıştır.¹²⁵ Ve bu anlayışın hala baskın olduğunu söylemek yanlış olmaz.

Son yıllarda birçok yazar ve kurum, kamu sektöründe performans ölçümünün farklı kullanımlarını tartışmıştır.¹²⁶ Bu çalışmalardan en önemli 10 tanesi şunlardır: Mayston¹²⁷, bu alanda temel eserlerden birisi olarak kabul edilen çalışmasında, kamu sektöründe kar gütmeyen performans göstergelerinin rolünü tartışırken, Osborne ve Gabler¹²⁸, Reinventing Government adlı kitaplarında performans ölçülerinin işlemesi için birkaç yol tavsiye etmişlerdir. Üçüncü olarak, ABD Government Accounting and Standards Board¹²⁹(GASB-Devlet Muhasebe ve Standartlar Kurumu) ABD’de yerel idareler ve eyaletler üzerinde performans bilgisini kullanımı ile ilgili olarak bir anket yayınlamıştır. Wang ve Berman¹³⁰, ABD, GAO¹³¹(Government Accounting Office-Devlet Muhasebe Ofisi) ve OECD¹³² de performans ölçümünün kullanımı üzerine anketler düzenlemiştir. Bu çalışmalarının evrenini, Amerikan Counties(eyaleti yerel bazda temsil eden idari birimler), federal hükümet kuruluşları ve OECD’ye üye ülkeler oluşturmuştur. Yedinci olarak, Hatry¹³³ uygulayıcılara bir kılavuz olması için yazmış olduğu performans ölçümü kitabında performans bilgisinin kullanılabilirliği on alanı tavsiye etmektedir. Broom ve diğerleri¹³⁴ ve Poister’in¹³⁵ çalışmasına benzer yayınlarda da

¹²⁵ Sven Modell, “Performance Measurement Myths in the Public Sector: A Research Note”, **Financial Accountability&Management**, Vol:20, Iss:1 (February 2004), s.39.

¹²⁶ Miekatrien Sterck ve Wouter van Dooren, “**The Use of Performance Information: Taxonomy and an International Comparison**”, Annual EGPA Conference, Ljubljana(1-3 September 2004), s. 4.

¹²⁷ David Mayston, “Non-profit Performance Indicators in the Public Sector”, **Financial Accountability and Management**, Vol: 1, Issue:1 (1985).

¹²⁸ David Osborne ve T.Gaebler, **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, (New York, Plume,1993),s.155.

¹²⁹ **GASB**, Report on Survey of State and Local Government Use and Reporting of Performance Measures: First Questionnaire(1998).

¹³⁰ XiaoHu Wang ve Evan Berman, “ Hypotheses About Performance Measurement in U.S. Counties: Finding from a Survey”, **Journal of Public Administration and Theory**, Vol:11, Iss:3(2000), s.403-28

¹³¹ **GAO**, Managing for Results: Federal Manager’s Views Show Need for Ensuring Leadership Skills, (GAO, Washington DC, 2000).

¹³² **OECD&World Bank**, Survey on Budget Practices (2003), <http://www.oecd.org>

¹³³ Hatry, 1999, **a.g.e.**

¹³⁴ C. Broom vd., **Performance Measurement: Concepts and Techniques**, (ASPA-CAP: Washington DC, 2000).

performans bilgisinin kullanımı ve tanımlanması konusuna yer verilmiştir. Son olarak, GPP¹³⁶(Governance Performance Project-Yönetişim Performans Projesi), ABD’de eyaletlerin ve şehirlerin yönetim kapasitesinin gözden geçirilip değerlendirilmesinde performans ölçümünün kullanımına yer veren çalışmadır.

Aşağıdaki tabloda bu eserlerin değişik kullanımları listelenmiştir. İlk bakışta dikkat çeken kullanım sayısındaki fazlalıktır. 10 farklı çalışmada, 44 adet performans bilgisi kullanılmaktadır. Ne var ki bu kullanımlar arasındaki farklılıklar çok açık değildir. Terminolojik farklılıklar açık ve net bir ayrımı mümkün kılmamaktadır. Örneğin, performans bütçeleme, çıktı bütçeleme, sonuç bütçeleme, sonuç temelli bütçeleme arasındaki farklar eğer varsa da net değildir.

Tablo 1: Performans Ölçüm Bilgisinin Kullanımı

	Mayston 1985	Osborne&Gabler 1993	GASB 1997	Hatry 1999	Wang&Berman 2000	Broom vd. 2000	GAO 2000	OECD 2003	GPP 2003	Poister 2003
Kaynak tahsisi				X	X		X	X	X	
İş sürecini değiştirme/daha fazla verimlilik				X	X		X	X	X	
Özelleştirilmiş veya lisanslanmış hizmetlerin formüle edilmesi ve izlenmesi	X			X			X		X	
Personelin ödüllendirilmesi/parasal teşvikler/performansa dayalı ücretlendirme		X		X			X		X	
Stratejik planlama			X	X		X				X
güven inşa etmek için kamuoyu ile kurulan iletişim			X	X	X					
Raporlama ve izleme			X		X					X
Seçilmişlere hesapverilebilirlik				X		X			X	
Kamuoyuna hesapverilebilirlik				X		X			X	
Sonuç odaklı bütçeleme: bütçe dokümanları		X	X	X						
grup ve örgütler için motivasyon ödülleri		X				X			X	
Etkinlik ve sonuçların değerlendirilmesi	X		X		X					
Tekrar eden hizmetlerin azaltılması /dağıtım alternatifleri(özelleştirme dâhil)			X		X	X				
Yeni program yaklaşımlar benimseme/stratejileri değiştirme			X			X			X	
Program öncelikleri belirleme						X	X	X		
Yasal ve yargısal personel ile iletişim			X		X					

¹³⁵ Theodore H. Poister, **Measuring Performance in Public and Non-profit Organizations**, (San Francisco, CA : Jossey Bass, 2003).

¹³⁶ GPP, **Paths to Performance in State and Local Government**, A Final Assessment from The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs (Maxwell: Syracuse, 2002), <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/grade/2002full.pdf>

Maliyetleri kısma	X		X							
Performans bütçelemesi: direkt bağlantı yok		X				X				
Sonuç odaklı bütçeleme: bütçe taleplerini doğrulamak			X	X					X	
Bireysel iş beklentilerini belirleme/personel performans planları							X	X		
Maliyet fayda analizi	X			X						
İleri araştırma ve faaliyet için tetikleme	X			X						
Tüketicilerin bilinçli tercih yapmasını sağlama	X									
Müşterilere karşı olan sorumluluğu geliştirme			X							
Kreditör raporlaması						X				
Ödenek raporlaması						X				
Çıktı bütçelemesi: çıktı başına ödeme(FiyatxMiktar)		X								
Sonuç bütçelemesi: sonuç başına ödeme		X								
Apporitater- ibra seviyelerini değiştirme			X							
Performans bütçelemesi: bütçe rakamlarının yanında						X				
Maliyet muhasebesi									X	
Performansın denetimi									X	
Sermaye yönetimi									X	
Yönetmelik teşvik planları	X									
Amaçlara göre yönetim		X								
Personel motivasyonu/parasal olmayan teşvikler				X						
Stratejik insan kaynakları yönetimi									X	
Hedeflerin netleştirilmesi	X									
Kalite modelleri(Toplam Kalite Yönetimi)		X								
Süregelen düşük performansın cezalandırılması				X						
Yüksek performans gösteren kamu kuruluşları ve programlarına ihtiyari kullanılan fonlar tahsis etme				X						
Yöneticiler arasındaki iletişim					X					
Örgütsel gelişim							X			
İçsel ve dışsal faaliyetlerin koordinasyonu									X	

Kaynak: Sterck ve Van Dooren, **a.g.e.**, s.5.

Daha sonraki gelişmeler, uygulamalar, performans ölçümünün kamu yönetiminde kullanımı ve ölçümleri ile ilgili yeni çalışma alanları doğurmuştur. Kamu yönetiminde performans ölçümü, çoğu zaman özellikle de akademi çevrelerinde eleştirilse de, son 25 yılda kamu sektöründe performans ölçüm çalışmalarında çok ciddi artışlar olmuş ve bu konuda bir performans ölçüm endüstrisinin¹³⁷ oluşmasına şahit olunmuştur.

¹³⁷ Marshall Meyer ve Vipin Gupta, "The Performance Paradox", **Research of Organizational Behavior**, Vol.16,(1994), s.306-369.

3.4. Kamu Sektöründe Performansı Ölçmede Kullanılan Teknikler

Kamu sektöründe performansın ölçümünün önündeki ortak engeller; piyasa baskısının olmamasını, karar alımındaki politik faktörlerin etkinliğini, halkın değişimlere karşı sabırsızlığını, değişime engel olan grupların varlığını, kamu hizmeti sınırlamalarını, yasal düzenlemelerin yoğunluğundan kaynaklanan sorunları ve siyasi isteksizlikleri içeren “Çevresel Engeller”; bürokratik sosyalizasyon sürecini, yetersiz yönetsel uygulamaları, yetersiz insan kaynakları yönetimini, sendikal direnişleri, kesin olmayan hedefleri, maliyet hesaplama sistemlerinin olmamasını, bürokratik katılıkları ve bölünmüş otoriteyi ve yetersiz araştırma ve teknoloji kullanımını kapsayan “Organizasyonel Engeller”; çalışma zamanının kontrolündeki yetersizlikleri, kavramsal kargaşayı, riskten kurtulma arayışını ve yönetsel mazeretleri kapsayan “Personel Engelleri” başlıkları altında üç ana gruba ayrılarak ele alınabilir¹³⁸.

Kamu sektöründe performans göstergelerini karşılaştırarak yorumlamanın ilk zorluğu, karşılaştırılan kamu birimleri arasında çok sayıda farklılık olmasıdır. Peter Smith iki kamu biriminin performansında farklılık olmasının beş nedenini sayar:¹³⁹

1) Birimlerin amaçları farklı olabilir. Bu husus, özellikle yerel otoritelerin performansını değerlendirirken önemlidir.

2) Amaçlar aynı olsa bile, aynı amacı gerçekleştirmek için ihtiyaç duyulan kaynaklar ve üretim faktörleri farklı olabilir. Kullanılan kaynakların doğasında bölgelere göre farklılık olabilir.

3) Birimler farklı maliyetlere sahip olabilirler veya emek, sermaye kullanımı ve yatırım kararlarında değişiklik yapma yetkileri olmayabilir.

4) Kaynakları kullanmaktaki idari yetkinlikleri farklı olabilir.

5) Veri bulma konusunda sorunlar olabilir.

¹³⁸ Namık Kemal Öztürk, “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:76, Sayı:445 (Aralık 2004), s.4-13.

¹³⁹ Peter Smith, “The Use of Performance Indicators in the Public Sector”, **Journal Royal Statistical Society**, Vol:153, Part 1,(1990) 53-72. Hülya Kirmanoğlu ve Murat Çak, **Kamu Kesiminde Performans Ölçümü**, XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15–17 Mayıs 2000, Antalya, s.9 içinde.

Smith'e göre, kamu sektöründe performans analizi yapan bir analizci için en önemli sorun 4 ve 5. maddelerde ifade edilen sorunlardır. Gelişmiş batı ülkelerinin birçoğunda böyle bir sorun yoktur ve kamu kesiminde performans ölçümü çok basitten çok gelişmişe kadar birçok teknik kullanılarak, birçok sektör için yapılmaktadır. Bu alanda temel olarak üç teknik kullanılmaktadır. Oran analizleri, regresyon analizleri ve sınır analizleri.

3.4.1. Oran Analizleri

1980'lerden önce etkinlik analizleri daha çok oran analizi kullanılarak yapılmaktaydı. Orana analizleri 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 kullanıcılara sunulan bilgiler kısıtlıdır. Ayrıca ortalamalarında etkinlikten çok uzak olması mümkündür. Oran analizi, performansın etkinlik kriterine göre ölçülmesine daha uygundur. Gerçekleşen çıktının beklenen çıktıya oranı (Çıktı etkinliği) gerçekleşen girdinin beklenen girdiye oranı (Girdi etkinliği) olarak ifade edilen oranlar veya birden çok çıktı veya girdi kullanımında ağırlıklandırılmış bileşimleri, bu amaçla kullanılabilir.¹⁴⁰

Oran analizleri, daha çok mali performansın ölçülmesinde kullanılmaktadır. Bu ölçümlerde verimlilik ve etkinlikten ziyade kârlılık göz önüne alındığı için, birçoğu tekel durumunda çalışan kamu işletmeleri için iyi birer gösterge oluşturmazlar.

Dünyada kullanılan bazı oranlar¹⁴¹ şunlardır: Birim başına çıktı maliyet, çalışan başına çıktı, sonuç başına maliyet, çalışan başına sonuç, çıktı başına (Birim olarak ölçülemeyen çıktı) maliyet, çalışan başına nitel çıktı.

¹⁴⁰ Kirmanoğlu ve Çak, **a.g.e.**,11.

¹⁴¹ GASB'ın ABD'deki kamu birimlerine önerdiği oranlar. R.C. Nyhan ve L.L. Martin, "Comperative Performance Measurement", **Public Productivity&Management Review**, Vol:22, Iss. 3 (March 1999), s.348-365.

3.4.2. Regresyon Analizleri

Oran analizlerinde tek bir girdi ile çıktı arasındaki ilişki izlenebildiği halde, regresyon analizlerinde birden çok girdinin tek bir çıktı üzerindeki etkisini ölçmek mümkündür. Açıklanan değişken olarak belirlenen kamu hizmeti, bir çıktı veya sonuç olarak ifade edildikten sonra bu değişkeni etkileyen faktörler yani açıklayıcı değişkenler belirlenir.

Regresyon analizlerinde daha çok kesit analizi yapılmakta ve aynı hizmeti üreten farklı birimlere (Belediyeler-üniversiteler-hastaneler vb.) ait veriler kullanılmaktadır. Açıklayıcı değişkenlerin bir kısmı, toplumun sosyo-ekonomik durumuna bağlı olan “çevresel” değişkenler olacaktır (İşsizlik oranı veya gelir dağılımı gibi). Bunlar, söz konusu hizmeti sunana kamu otoritesinin kontrolü dışındadır. Bu değişkenler nasıl bir ortam içinde çalışıldığını göstermesi bakımından önemlidir.¹⁴²

3.4.3. Sınır Analizleri

Sınır analizlerinde, regresyonda olduğu gibi tek bir çıktı veya sonucu, bağımlı değişken olarak açıklamak yerine, birden fazla çıktı veya sonucu analizde kullanmak mümkündür. Burada amaç, belli bir karar alma biriminin etkinliğini, diğerlerine göre değerlendirmek ve bir etkinlik sınırı çizmektir. Bu sınırın üzerinde olan karara alma birimleri, etkin sayılmakta ve bu sınırın altında kalanlar daha az etkin olarak değerlendirilmektedir. Sınır analizi, bir karar alma biriminin etkin olup olmadığını yani sınır üzerinde kalıp kalmadığını değerlendirirken, ya veri girdiler ile maksimum çıktıyı üretme ya da veri bir çıktıyı minimum girdi maliyeti ile üretme noktasında hareket eder.¹⁴³

Sınır analizlerinde başlıca iki istatistiksel yöntem kullanılmaktadır. Veri Zarflama Analizi ve Stotastik Sınır Tahmini. Her iki analizde etkinliği nispi olarak ölçer; her birin etkinliği, karşılaştırma seti içindeki diğer birimlere göre değerlendirilir.

¹⁴² Kirmanoğlu ve Çak, **a.g.e.**,11-12. Regresyon kullanılarak yapılmış olan bazı çalışmalardan örnekler için bu çalışmaya bakılabilir.

¹⁴³ **Aynı**, s.14.

3.4.3.1. Veri Zarflama Analizi

Veri zarflama analizinin (VZA), son yıllarda verimlilik değerlendirmelerinde, özellikle şirket düzeyinde kullanımı oldukça artmıştır. Bu analizin kamu kesimi karar verme birimlerine uygulanabilirliğine ilişkin ilk çalışmalar Cooper, Charnes ve Rhodes tarafından yapılmıştır. VZA, aynı veya benzer hizmeti sunan birimlerin nispi etkinliklerini ölçmede kullanılan, doğrusal programlama esaslı bir yöntemdir. Bu nispi etkinlikler, bir dönem veya birbirini takip eden dönemler için tespit edilebilir. VZA'nın kamu kesimi karar verme birimlerinin verimlilik düzeylerini belirlemek ve başarılı ölçümlerini yapabilmek için, üç aşamanın izlenmesi gerekir. Bunlar;¹⁴⁴

1) Analize katılacak karar birimlerinin seçiminin yapılması ve bunların tanımlanması,

2) Seçilen karar birimlerinin nispi etkinliklerinin belirlenmesi için uygun ve ilgili girdi ve çıktı faktörlerinin belirlenmesi,

3) VZA'nın karar birimleri için uygulanması ve sonuçların karşılaştırılmasıdır.

VZA'da etkinlik, ağırlıklandırılmış çıktı toplamının ağırlıklandırılmış girdi toplamına oranı olarak tanımlanmaktadır. Buna göre karşılaştırma yapılan karar alma birimlerinin etkinlik oranları bir'e eşit veya küçük kısıtı altında, söz konusu karar alma birimlerinin etkinlik oranını maksimum kılacak ağırlıklar bulunur. Bu nedenle, VZA'da herhangi bir karar alma biriminin etkinliği mutlak olarak değil, diğer karar alma birimlerine göre nispi olarak bulunur. Böylece her karar alma birimi için, karşılaştırma seti içindeki diğer karar alma birimlerine üstün gelen (Onları zayıflatan) çıktı/girdi oranları bulunur. Bu şekilde yapılan bir sınır analizini kullanarak, her bir karar alma biriminin mevcut çıktı/girdi oranını potansiyel çıktı/girdi oranı ile karşılaştırarak etkinlik skoru oluşturulmaktadır.¹⁴⁵

Benzer koşullar altında bile, birimlerin yönetimi farklı karar vericiler tarafından yürütüldükleri için uygulama sonuçlarında farklılıklar vardır. VZA, bu farklılığı belirlemek için geliştirilmiştir. Analiz, karşılaştırılabilen ve benzer karar

¹⁴⁴ İbrahim Bakırtaş, "Kamu Harcama Yönetiminde Etkinlik" (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002), s.164–170.

¹⁴⁵ Kirmanoğlu ve Çak, **a.g.e.**,s.14. VZA ile ilgili yapılan çalışmalara bakılabilir.

birimlerinin nispi verimliliklerini belirleme ve ölçme yöntemidir. Bu nedendir ki, analize katılacak birimler seçilirken, bir yandan aralarında karşılaştırmanın anlamlı olacağı homojen bir birim kümesi diğer yandan aralarındaki farklılığı ölçebileceğimiz, girdi ve çıktılar belirlenmelidir.

3.4.3.2. Stokastik Sınır Tahmini

Stokastik analiz, parametrik bir analiz tekniğidir. Burada, karar alma birimlerinin etkinliğinin sınırından olan sapması, teknik etkinsizlik, kaynak dağılımsal etkinsizlik ve rastlantısal şoklar ve istatistik ve örnekleme hataları olarak üç kısımdan oluşur.

Stokastik analiz daha çok stokastik üretim fonksiyonlarının tahmininde kullanılmaktadır. Yani, biçimlendirilen bir üretim fonksiyonu için, girdilerin çıktı üzerindeki etkilerini gösteren parametreler tahmin edilir. Böylece teknik etkinlik ölçülmüş olur. Bu teknik, veri zarflama analizinde olduğu gibi mal ve hizmet üren kamu birimlerinin etkinliğini özel eşdeğerleri ile karşılaştırmak için kullanılmaktadır.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Aynı, s.17.

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

1. YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ: KAVRAMLAR

Günümüzde yaşanan hızlı kentleşme süreci, yerel yönetimleri giderek büyüyen sorunlar ile karşı karşıya bırakmaktadır. Yerel yönetimler, bir yandan mevcut hizmetleri daha yaygın ve daha iyi sunmak zorunda kalırken, öte yandan yeni ve farklı kentsel hizmetlere olan talebi karşılamaya çalışmaktadır. Bu kapsamda, giderek artan ve çeşitlenen hizmet talebini, sınırlı kaynaklarla karşılamak zorunda kalan yerel yönetimlerde “yönetim” olgusu, her geçen gün önem kazanmaktadır.¹⁴⁷ Bu nedenle, performans ölçümünün yerel yönetimlere uygulanması ve bu kavramın içerdiği unsurların daha iyi tanınip, değerlendirilmesi gerekmektedir.

1.1. Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Tarihsel Bakış

1800'lerin sonlarında belediye istatistikleri, sosyal anketler, modern maliyet hesaplamaları ve benzeri gelişmeler görülse de, politika bilimini de kapsayan modern, ampirik performans ölçümü çalışmaları, 1906 yılında New York (NY) Şehir İyileştirme Bürosu diye kurulan ve 1907 yılından itibaren NY Belediye Araştırma Bürosu olarak adını değiştiren kurumun faaliyetlerine kadar geri götürülebilir. Büro, devrin Manhattan belediye başkanı John F. Ahearn ile giriştiği mücadelede yapılan işlerin kaydının yeterince tutulmamasından şikayet etmiş, bunu üzerine belediye ile iş yapmak için teklif verenleri davet edip, işle ilgili özellikli hususları detaylandırmıştır. Bundan sonra da büro şehirde yapılan

¹⁴⁷ Sadun Emrealp ve Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetimde Başarının Yolları** (İstanbul: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı, 1993), s.1.

harcamaların bu kontrat özelliklerine göre yapılıp yapılmadığını tespit etmiştir. Sonuçta Ahearn kendisini karaladığı için büroyu dava etse de, daha sonra başarısızlık dolayısıyla görevden uzaklaştırılmış ve bugün performans ölçümü olarak bilinen bu uygulama doğmuştur.¹⁴⁸

Yerel yönetimlerde ilk performans ölçümü uygulamalarının yapıldığı alanlar, finansal, iş ve sosyal durum ölçülerini kapsamaktaydı. Belediye hizmetlerinde reform yapmayı amaçlayanlarca, maliyetlerle çıktı ve faaliyetleri birleştiren iş performans kayıtları geliştirilmiş ve ihtiyaçların değerlendirilmesi ve sonuç ölçümleri içinden, karar verme ve politika belirleme etkilerine odaklanılmıştır. 1912 den itibaren ise, performans ölçümü girdi, çıktı ve sonuçları ölçen; hesapverilebilirlik ve tahsisata odaklanan; topluluklar arasında karşılaştırma yapan ve üretkenlik iyileştirmelerine rehberlik eden bir yapıya bürünmüştür.¹⁴⁹

1907 yılından önce muhasebe, sadece para yönetimi işlemleri için kullanılırken, NY Belediye Araştırma Bürosu, bunu devletin performansını ölçmenin bir aracı haline getirmiştir. Bürodan önce karar verme maksadı ile gerektiğinde veri toplansa da bunlar sistematik olarak yapılan işler değildi. Bürodan önce ihtiyaçların belirlenmesi ve çıktıların izlenmesi ile ilgili olarak herhangi bir sistem mevcut değildi. Performans ölçümünün ilk adımı olarak büro, bir veri toplama programı oluşturdu. Raporlama için ampirik taban oluşturmak suretiyle muhasebe, kayıtları tutma ve ihtiyaçları değerlendirme bu çalışmanın temelini oluşturmuşlardır. Veri toplandıktan sonra kamu, politikacılar ve yüksek düzey idarecileri bilgilendirmek üzere raporlar haline getirilmiştir. Raporlar, politik ve idari amaçlara hizmet etmenin yanın da bilgilendirilmiş karar vermeye ve daha iyi yönetime katkıda bulunmuşlardır. Bu bilgilendirme faaliyeti 3 ana amaca hizmet etmiştir: hesapverilebilirlik, bütçeleme ve üretkenliğin iyileştirilmesi. Büro, girdiler, çıktılar, sonuçlar ve ihtiyaçlar üzerine hükümetler tarafından toplanan verinin sistematik ve rutin bir şekilde incelenmesini tavsiye etmiştir. Bu veriler, yönetimlerin hesapverilebilirlik bilgisini açıklarken, kaynak

¹⁴⁸ Daniel W. Williams, "Measuring Government in the Early Twentieth Century", **Public Administration Review**, Vol: 63, Issue: 6(November/December 2003), s.643-644.

¹⁴⁹ Daniel W. Williams, "Before Performance Measurement", **Administrative Theory&Praxis**, Vol.24, No.3, (2002), s.457-458.

tahsisatı yaparken veya iş süreçlerini geliştirirken gerçekleri yanlışlara karşı bir doğrulama mekanizması olarak kullanılmıştır.¹⁵⁰

Yerel yönetimlerde performans ölçümünün gelişmesi sürecinde, 1913–1915 yılları arasında ABD'nin Richmond eyaletinde yapılan çalışma önemlidir. Bu çalışmada, caddelerin temizlenmesi, kanalizasyonun bakımı ve yolların onarılması gibi faaliyetler ele alınmış, hizmetlerin her birinin fiziksel birimleri gösterilmiş, hizmetlerde birim maliyet, toplam maliyet ve toplam harcamalar irdelenmiştir.¹⁵¹

1930 ve 40'larda yerel yönetimlerde performans ölçümü ile ilgili, modern anlamda performans ölçümünün temeli sayılan yayınlar yapılmıştır. Clarence E. Ridley'in, Syracuse Üniversitesi, Vatandaş ve Kamu ilişkileri Okulu ve Belediye Yönetim Hizmeti tarafından 1927'de yayınlanan "Belediye Yönetimi Ölçümü"¹⁵² adlı eserinden sonra, performans ölçümü hakkında temel çalışma sayılan yayınlardan birisi de Ridley ve Herbert Simon'ın 1938 yılında ICMA tarafından yayınlanan "Belediye Faaliyetlerinin Ölçümü: Uygulamanın Değerlendirilmesi İçin Belirlenen Kriterlerle Yapılan Bir Anket"¹⁵³dir. Bu çalışma, belediye hizmetlerinde performans ölçümünün yollarını araştıran öncü bir çalışmadır. Bu dönemden önceki gelişmeler yeterince belgelenmemiştir.

1960'larda program bütçe ve 1970'lerde program değerlendirmesine duyulan ihtiyaçlar sonucu, performans ölçümüne olan ilgi artmış ve bu ölçümün daha da geliştirilmesine ilişkin çalışmalar yapılmıştır.¹⁵⁴

1970'lerin ortalarında kamu kurumlarında performans ölçüm faaliyeti ve bu tür ölçümlerin rapor edilme teşebbüsleri çok azdı. Bu süre boyunca ICMA ile Kent Enstitüsü birlikte çalışarak yerel performans verilerinin toplanma ve analiz işinde ilgili belediye yönetimleri için pratik teknikler sağlayan iki eser

¹⁵⁰ Williams, 2003, a.g.e.,s.645–649.

¹⁵¹ Nihat Falay, **Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Bir Ön Çalışma**, XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, s. 4.

¹⁵² Clarence E. Ridley, **Measuring Municipal Government**, (New York: Municipal Administration Service and School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, 1927).

¹⁵³ Clarence E. Ridley ve Herbert Simon, **Measuring Municipal Activities**, (Chicago: ICMA, 1938).

¹⁵⁴ Harry Hatry, "The Status of Productivity Measurement in the Public Sector" **Public Administration Review**, Vol.38, Issue: 1, (Jan/Feb1978), s.29-33.

oluşturmuşlardır: Temel Belediye Hizmetlerinin Etkinlik Ölçümü: Başlangıç Raporu (1974) ve Kamu Hizmetleriniz Ne Kadar Etkin?(1977).¹⁵⁵

Bunlara ek olarak, yerel yönetimlerde karşılaştırmalı performans ölçümü çalışmalarının ilk örneklerinden birisi de, 1978 yılında ABD, Denver Bölgesel Yönetim Konseyi tarafından gerçekleştirilmiştir. Ulusal Üretkenlik ve İş Yaşamında Kalite Merkezi, Denver bölgesinde; itfaiye, polis, suç önleme ve genel yönetim gibi hizmetlerin incelemesini yapıyordu. Bu çalışmanın amacı, seçilmiş politika alanlarında gösterge oluşturup, veri toplamak ve idareci ve yöneticilerin verimlilik verilerinin kullanımı ile ilgili kişisel çabalarında etkili olabilecek faktörleri incelemektir.¹⁵⁶ Elde edilen verilerle, Denver bölgesindeki yerel yönetimlerin performansları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

1980'lerin başında yerel yönetimler arasında performans ölçüm uygulamaları ve araştırmaları rağbet görmeye başlamıştır. Bunun nedenleri, şu şekilde sıralanabilir¹⁵⁷:

- 1) Merkezi hükümetten ve üst kurullardan gelen baskı,
- 2) Kamu beklentilerinin ve tüketiciliğin gelişmesi.
- 3) Rekabete dayalı zorlayıcı fiyatlama
- 4) Yerel yöneticiler arasındaki davranış ve kültür değişiklikleri,
- 5) Güven kaybı.

1980'li yıllarda performans ölçümü; hizmet kalitesi, müşteri memnuniyeti ve sonuca bağlı yönetim alanlarında yaygınlaştığı için, özel sektör toplam kalite yönetimi hareketleriyle belirlenen birçok üretim önceliği ile beraber gelişmiştir. 1980'lerde bu sürecin önemli sınırlamalarının ve sorunlarının bulunduğu ve pek çok kamu yönetimi biriminde uygulama kapasitesi ve olanaklarının düşük olduğu da anlaşılmıştır.¹⁵⁸

Osborne ve Gaebler, bir dönüm noktası olan "Yönetimin Yeniden Yapılandırılması" adlı eserlerinde, vatandaşlar, seçilmiş yöneticiler ve

¹⁵⁵ Mary Kopczynski ve Michael Lombardo, "Comparative Performance Measurement: Insights and Lessons Learned from a Concertium Effort"; **Public Administration Review**, Vol.59, Iss.2, (Mar/Apr 1999), s.124.

¹⁵⁶ Kopczynski ve Lombardo, **a.g.e.**, s.125.

¹⁵⁷ Abby Ghobadian ve John Ashworth, "Performance Measurement in Local Government - Concept and Practice", **International Journal of Operations & Production Management**, Vol. 14, Iss. 5, (1994), s.36.

¹⁵⁸ Falay, **a.g.e.**, s.5.

diğerlerinin bilgiye ulaşma yollarının bu grupların anlayışlarına uygun olması gerektiğini vurgulamışlar. Ve yeterli bilgiye sahip olmayan kurumların kararları da hatalı olabileceğini belirtip, performans ölçümünü bu bilginin sağlanmasında bir araç olarak tanımlamışlardır.¹⁵⁹

1990'lar performans ölçüm ve denetimi konusunda kısmen dışsal baskılarla, kısmen de idari birimlerde maliyet etkinliğinin sağlanması gibi sebeplerle yerel yöneticiler, kendi kurumlarının yönetim kapasitelerini arttırmak ve güçlendirmek için, stratejik planlama, hizmetlerin kalitesinin ve yeniden yönetiminin geliştirilmesi, hizmetler ve yerel birimler arasında benchmarking (kıyaslama) ve bütçelemeye reform süreci esasına dayalı yaklaşımlar geliştirmeye çalışmışlardır. Bu yaklaşımlardan sonraki bölümlerde ayrıntılı olarak bahsedilecektir.

Günümüzde karşılıklı "Yönetişim (Governance)" anlayışı çerçevesinde, yerel yönetimler ve yerel halk arasındaki ilişkiler yeniden şekillenmektedir. Ayrıca, yerel yönetim ile hemşeri ilişkisinde yerel halk, tüketici/ortak/değer paylaşan olarak da ele alınmaktadır. Buna göre; yerel halk önce yerel mal ve hizmet tüketenler olarak ele alınırken, sonraları yerel birimin sahip olduğu varlıklarında sahibi olarak düşünölmüştür. Ama günümüzde yerel hemşerilerin bir anlamda eşit değerlere ve paya sahip birer ortak gibi algılanmaları gerektiği fikri gelişmiştir. Bu son anlayışta yerel halk, fiilen herhangi bir hisse senedi almamakta fakat o toplumda yaşamakta, orada mülk edinmekte ve bir anlamda o yerel birimin yaşamına ortak olmaktadır. Buna paralel olarak da, yakın ve uzun dönemde, yerel mal ve hizmetlerin anlamlı bir karşılığını beklemektedir. Bu da ortak ve karşılıklı çıkarlarda buluşmak demektir.¹⁶⁰

1990'lı ve 2000'li yıllarda birçok yazar ve kurum, daha önce tablo 1'de de belirtildiği şekilde kamu sektöründe ve yerel yönetimlerde performans ölçümü konusunda çalışmalar yapmış ve performans ölçümünün farklı boyutlarını açıklamaya çalışmıştır.

¹⁵⁹ Osborne ve Gaebler, **a.g.e.**,1993.

¹⁶⁰ Falay, **a.g.e.**, s.6.

1.2. Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümünün Gerekliliği

Yerel yönetimlerde performans ölçümünün önemi, organizasyon literatüründe belirtilmiştir. Bu, kamu sektörü organizasyonlarının kamuya karşı olan sorumluluğunun zorunlu unsurlarındandır. Kurum performansının izlenmesi, sorumluluğa önem veren ABD, Yeni Zelanda ve İngiltere gibi batı ülkelerinde geleneksel bir süreçtir. Örneğin İngiltere’de yerel yönetimler faaliyetlerinin gerçek sonuçlarını içeren ölçüm raporlarını yerel medyada yayınlamak zorundadır.¹⁶¹

Performans yönetimi ve ölçümü, kamu veya özel tüm başarılı organizasyonların anahtar özelliğidir. Çünkü:¹⁶²

-Sonuç ölçülemezse, başarı veya başarısızlık söylenemez (Değerlendirme),

- Başarı görülemezse, ödüllendirilemez (Motivasyon),
- Başarı görülemezse, ondan bir şeyler öğrenilemez (Öğrenme),
- Başarı ödüllendirilemezse, muhtemelen başarısızlık ödüllendiriliyordur,
- Başarısızlık tanınamıyorsa, düzeltilemez (Geliştirme),
- Sonuçlar gösterilebiliyorsa, kamuoyu desteği sağlanır (Destekleme).

Son yıllarda “Yeni Yönetimcilik” ve “Yeni Kamu Sektörü Yönetimi” modellerine¹⁶³ dünya çapında artan bir ilgi vardır. Bu modeller, kamu sektörü organizasyonlarının, özel sektörden birçok yönetim stratejisini alması gerektiği temel fikrine dayanır. Temel bir strateji, organizasyonun israfı minimize etmek

¹⁶¹ Abraham Carmeli, “A Conceptual and Practical Framework of Measuring Performance of Local Authorities in Financial Terms: Analysing the Case of Israel”, **Local Government Studies**, Vol:28, No:1,(Spring 2002), s.21.

¹⁶² Osborne ve Gaebler, **a.g.e.**, s.147-154. Bu özellikler, kamu yöneticilerinin, örgütlerinin ölçülen performanstan elde edilen bilginin hangi amaçlarla kullanılacağını da açıklamaktadır. Bu amaçlar çeşitli yazarlarca farklı farklı listelenmiştir. Behn (bkz. a.g.e., s.300), Osborne ve Gaebler’in bu sıralamasına ek olarak üç amaç daha saymıştır. Bunlar: Kontrol, Bütçe, Övgüdür. Hatry (bkz. 1999, a.g.e., s.157-158), bu sınıflamayı ona ayırmıştır. Hesapverilebilirlik, bütçe yapma isteği, iç bütçe yapma, performans problemleri ve olası hata incelemelerini başlatmak, sözleşme, değerlendirme, motivasyon, stratejik planlama desteği, kamu güvenini inşa için kamu ile iletişimi ilerletme ve gelişim.

¹⁶³ Yeni Kamu Sektörü Yönetimi modelinin kökleri, İngiltere’de ortaya çıkan Yönetimcilik anlayışına dayanmaktadır. Yönetimcilik, kamu yönetiminde sürekli reform anlayışının bir felsefesi olarak bir örgütün, etkinsiz bir duruma düşmesini engelleme motivini güder. Yeni yönetimcilik anlayışının temelinde, yöneticilere amaçlarını başarmak için yeterli hareket alanı vermek vardır ve bu anlayış, Bilimsel Yönetim Anlayışının(Taylorizm) yeni bir versiyonu olarak görülmektedir. Bakınız: Jay M. Shafritz ve E.W. Russel, **Introducing Public Administration**, (New York: Longman, 1997), s. 284-286.

ve çıktığı maksimize etmek için performansını ölçmesi ve değerlendirmesidir. Performans ölçümü, toplam kalite yönetimi gibi ve hatta Aktivite Tabanlı Maliyet (ABC) ve Aktivite Tabanlı Yönetim (ABM) gibi hali hazırdaki pek çok yönetim paradigmasının temelini oluşturmaktadır.¹⁶⁴

Yerel yönetimlerde performans ölçümüne ilişkin en önemli sebep, vatandaşların sürekli bir şekilde sorumlu, rekabetçi bir idare talep etmeleridir. Vatandaşların hizmetler konusundaki yüksek beklentileri aynı seviyede devam ederken, gelirlerdeki artışın sınırlı olması yerel idareleri düşündürmektedir. Hizmetler konusunda bir uzlaşma arayışında hizmet seviyeleri, hizmet kalitesi ve maliyeti, hizmetlere ilişkin sağlam performans bilgisi konusundaki ihtiyaç çok önemlidir.¹⁶⁵

Ulusal ve yerel yönetimler, performans izleme verisini; sundukları yerel hizmetlerin tatmin edici şekilde başarılıp başarısız olduğunu kontrol etmek için, oy tercihlerini açıklamak için veya bir kamu hizmet sağlayıcısı seçmek için kullanabilirler. Ayrıca ulusal ve yerel yönetimler, politik faaliyet ve kararlarındaki farklılığı açıklamak içinde performans verilerinin kullanımına ihtiyaç duyarlar.¹⁶⁶

Vatandaş/Hükümet perspektifinden, Hükümetler arası perspektiften ve Organizasyonel ve Kurumsal perspektiflerin bakış açısından yerel yönetimlerde performans ölçüm çalışmalarının gerekliliğinin nedenleri şöyle sıralanabilir.¹⁶⁷

Vatandaş/Hükümet perspektifinden:

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

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

- Fon tahsisi kararlarına geri bildirim

¹⁶⁴ LOGOTRİ, "Performance Measurement and Management in Asia-Pacific Local Government", A Discussion Paper, Report 4, (September 2003),s.3, <http://www.logotri.net>.

¹⁶⁵ "A Manuel for Performance Measurement Fairfax County", Departman of Management and Budget, Performance Measurement Team, (Ninth Edition, 2005), s.4-5

¹⁶⁶ Sheila M. Bird, "Performance Indicators: Good, Bad and Ugly", **Journal Royal Statistical Society**, Vol:168, Part 1, (2005),s.3.

¹⁶⁷ LOGOTRİ, **a.g.e.**, s.2-3.

- Program tasarım kararlarına geri bildirim
- Hesapverilebilirlik ihtiyaçları
- Denetim ihtiyaçları ve program kural ve rehber kurallara bağlılık
- Program değerlendirmesi için girdiler.

Bununla beraber Organizasyonel ve Kurumsal perspektif açısından da performans ölçümüne ihtiyaç vardır. Performans ölçümü için, dışsal baskılar olsa da olmasa da pek çok yerel yönetim kendi organizasyonel ihtiyaçlarını karşılamak için performans ölçüm sistemleri geliştirmektedir. Bütün bu perspektiflerde – Vatandaş/Hükümet, Hükümetler arası, Kurumlar arası ve Organizasyonel – şu açıktır ki yerel yönetimlerde performans ölçümünün geliştirilmesi ve ilerletilmesi için artan bir baskı vardır.

Yerel yönetimlerin niçin performans ölçüm çalışması yapması gerektiği hakkında pek çok görüş mevcuttur:

*“Hükümetin ve kar gütmeyen organizasyonların her seviyesindeki performans ölçüm yoğunluğu, program etkinliği hakkında vatandaş talebini yansıtmaktadır”.*¹⁶⁸

*“Toplumda performans artırımına verilen önem yerel yönetimlerde performans ölçümü için yeni sistemlerin oluşturulmasına yol açmıştır. Yerel demokrasinin ilgili boyutları; toplum katılımını (örneğin seçim ve diğer danışma yollarını) dürüstlüğü (kamu gelirinini doğru kullanımı ve yöneticiler tarafından su istimal edilmemesini) ve sorumluluğu (düzeltme makamları ve yöneticilerin hesap verebilmesini) içerir”.*¹⁶⁹

*“Yerel yönetimler, seçmenlerine çok geniş bir hizmet yelpazesi sunar...hizmetlerin sağlanması ile yerel yönetim, kendi bölgesinde yaşayan veya çalışan insanların hayat kalitesi ve standardına gerçek bir etki yapar. Böyle olmasında dolayı, bu hizmetlerin etkin bir tarzda ve uygun kalite seviyesinde sağlanması önemlidir”.*¹⁷⁰

¹⁶⁸ Joseph S. Wholey ve Kathryn E. Newcomer, “Clarifying Goals, Reporting Results,” **Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs**. Ed.: Kathryn E. Newcomer, (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1997), s.91-98.

¹⁶⁹ George A. Boyne, “Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales”, **Public Money&Management**, (April/June 2002), s.19.

¹⁷⁰ Independent Pricing and Regulatory Tribunal (IPART), **Benchmarking Local Government Performance in New South Wales – An Issues Paper**, NSW Government, Australia, 1997.

“İdari veya seçilmiş kamu görevlileri, iyileştirme yapabilmek için yaptıkları operasyonlarının etkinliği üzerine düzenli geri bildirme ihtiyaç duyarlar. Yetkililer ve vatandaşlar, yerel yönetimin halka ne kadar hizmet verdiğini saptama girişimlerinde ciddi sıkıntılar yaşamaktadır. Kötü hizmet şikâyetleri, medyada rapor edilebilir veya yerel yönetim dairelerinin dikkatine direkt olarak getirilebilir. Başarı hikâyeleri de aynı plansız şekilde gün yüzüne çıkabilir. Bununla beraber tipik olarak, her bir hizmet kaleminin etkinliği üzerine kapsamlı bilgiler elde değildir”.¹⁷¹

“Uygulandığı takdirde performans ölçüm sistemleri, yöneticilerin ve çalışanların değerlendirilmesi, stratejik planların detaylandırılması ve uygulanması, komün geleceğinin tespitinde vatandaşların aktif katılımına yardımcı olmada kullanılabilir. Bütün büyük girişimler, ilk adımla başlar ve performans yönetim sisteminin kurulması refah içerisindeki bir komünün inşasında atılması gereken çok önemli bir adımdır”.¹⁷²

LOGOTRİ, Mayıs 2000’de Manila’da yapılan Yıllık Genel Toplantısında, yerel yönetim hizmetlerinde performans ölçümünün önemli olmasının nedenlerini şu şekilde sıralamıştır:¹⁷³

- Yerel yönetimin sağladığı hizmetlerin kalitesini artırır,
- Mevcut hizmetler ile vatandaşların talepleri arasındaki farkın belirlenmesini sağlar. Böylece, yerel yönetimdeki kapasite artırımı ihtiyacını ortaya çıkarır,
- Etkinlik ve verimliliği artırır,
- Tüketicilere odaklanmayı sağlar,
- İç ve dış kaynak tahsisatını geliştirir,
- Merkezi hükümetin yerel yönetimin gücünü kısıtlamasına karşı güvenlik sağlar.

2000’li yılların başından itibaren yerel yönetimler, daha önce hiç olmadığı kadar etkin çalışma talebi ile karşı karşıyadır. “İnsanlara en yakın” yönetim şekli olarak yerel yönetim, yerel seviyede vatandaşların yaşam kalitelerinde önemli

¹⁷¹ International City/County Management Association (ICMA) ve The Urban Institute, 1992, **How Effective are Your Community Services?**

¹⁷² A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government, **a.g.e.**, s.11.

¹⁷³ LOGOTRİ, **a.g.e.**, s.18.

farklılıklar yapabilecek, büyük bir kapasiteye sahip bir idare şekli olarak tanınmıştır. Bununla beraber bunu gerçekleştirebilmek için yerel yönetimler, bu amaçları gerçekleştirme yolunda başarıyı, başarısızlığı ve bu süreci ölçecek bir yöntem mutlaka sahip olmalıdırlar. Performans ölçümü ve yönetimi, yerel yönetimin faaliyetlerin ölçülmesinde ve bu ölçümlerin sonuçlarının planlama sürecine dâhil edilerek gelecekteki performansı geliştirmesi için çok önemli bir araç olarak kabul edilmektedir.¹⁷⁴

Kamu sektöründe, özellikle de yerel yönetimlerde performans ölçüm görevi oldukça karmaşıktır. Bu durum teknik zorluklar, görevlerdeki farklılıklar, organizasyonel düzenler ve bu konuya bakış açısından kaynaklanmaktadır. Bu çok boyutlu sıkıntıların varlığına rağmen yerel yönetimler yukarıdaki nedenlerden dolayı performans ölçümüne önem vermek durumundadırlar. Yerel yönetimler, gerek merkezi yönetimin, gerekse özel sektörün tecrübelerinin kılavuzluğunda veya kendi gayretleriyle son yirmi, otuz yılda birçok performans ölçüm ve yönetim yaklaşımını hayata geçirmişler ve performans ölçümünün, yerel yönetimlerde kullanım alanı gittikçe artmaktadır.

1.3. Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümünün Faydaları

Performans ölçümü uygulamaları ve bunlardan elde edilen sonuçların kullanımı, yerel yönetimlerde gittikçe daha önemli hale gelmektedir. Performans ölçümü, karar verme sürecini etkin kılabilmek, performansı ve kamu hizmetlerini iyileştirmek, kamusal hesapverilebilirliği arttırmak, kamu ile iletişimi ve vatandaş/müşteri katılımı sağlamak, bütçe sürecini geliştirmek gibi konularda yerel yönetimlere ve onların yöneticilerine katkı sağlamaktadır.

1.3.1. Karar Verme Sürecini Etkin Kılmak

Ölçüm, tek başına yerel yönetimlerin performansını artırmaz iken, performansı artırmak için yapacakları işlere karar vermelerine yardımcı olur.

¹⁷⁴ LOGOTRİ, a.g.e., s.4.

Ölçüm, o zaman onlara ne kadar iyi karar verdiklerini veya işlerin ne kadar yerine getirildiğini bilmelerini sağlar.

Yerel yönetimlerde çalışan herkes bir karar verici birim konumunda olabilir ve performans ölçümü neredeyse herkesin kararlarını etkileyebilir. Sokak temizleme personeli bile, performanslarının hız ve kalitesi bir ödül getirdiğinde daha çabuk ve dikkatli çalışmaya karar verme noktasında motive olmaktadır.

Farklı ölçüler, özel ilgilerine bağlı olarak farklı gruplarca kullanılır. Yerel otorite yönetimleri, göstergeleri sorumlu yönetim amacına uygun şekilde kullanır. Müşteri haklarıyla ilgili guruplar müşteri memnuniyetine önem verirken, dış denetleyiciler, yorumcular ve baskı gurupları gibi kesimlerde önemli gördükleri diğer ölçülere değer verirler.¹⁷⁵ Genel olarak bakıldığında karar vericiler olarak, seçilmiş yöneticiler, üst yönetim, bölüm şefleri, orta düzey yöneticiler ve üst deneticiler ile politikacılar düşünülür.

Yerel yönetimlerde karar verici guruplar başka şekillerde de sınıflandırılmaktadırlar. Bu guruplardan, ilk iki grubu oluşturan orta ve yüksek yönetime ilaveten; oy verenler, vergi verenler ve hizmet müşterilerinden oluşan 3. grup; 3. grubun temsilcilerinden oluşan (Milletvekili ve baskı gurupları gibi) 4. grup ve merkezi yönetim siyasetçileri ile danışmanlarından oluşan 5. gruptur.¹⁷⁶

Yerel yönetim faaliyetleri ile ilgilenen bu gurupların ilgileri, zaman zaman çakışabilmektedir. Uygulama bölümlerindeki üst denetçi ve orta yöneticiler ölçümü, günlük çalışmaların düzenlenmesi, kalite kontrol kararları ve çalışan değerlendirmesinde kullanabilir. Bölüm müdürü gibi öncelikli yöneticiler ise ölçümü, bütçe talep ayarlaması, daha verimli uygulamalar için çalışan seviye ve gurupların değiştirilmesi ve taktiksel planlamada kullanılabilir. Şehir yöneticisi, kasaba yönetimi, vekil görevliler veya bütçe yöneticileri gibi yüksek yöneticiler ve personel yöneticileri ölçümü, bütçe uzlaşma ve ayarlamasında, hizmet problemlerinin bir erken uyarısı gibi düzenlenmesinde ve performans gelişimi için seçilmiş hizmetlerin detaylı incelemesinde kullanırlar.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Jackson, 1988, **a.g.e.**, s.14.

¹⁷⁶ Anna J. Palmer, "Performance Measurement in Local Government," **Public Money & Management**, (November/December 2003), s.34.

¹⁷⁷ Epstein, **a.g.e.**, s. 30.

Performans ölçüm kullanıcılarının bilgilerini ve yerel yönetimde bu ölçümlerin nasıl kullanıldığını özetlemek için aşağıdaki şekil düzenlenmiştir. Rol ve sorumluluklar toplumdan topluma değiştiği için ölçümlerin kullanımı da değişmektedir. Farklı düzeylerdeki yönetim ve politika yetkilileri de sıklıkla aynı kararlara dâhil olurlar. Örneğin, bir itfaiye istasyonunun yerleşimi bir şefin taktiksel planı olarak başlarken, seçilmiş meclis tarafından alınan bir politik karar olarak sonuçlanabilir. Ayrıca tüm yönetici ve seçilmiş yetkililer, bütçe ayarlamasının bazı noktalarında bu işleme dâhil olurlar.

Tablo 2: Yerel yönetimlerde performans ölçümünü kullananlar ve kullandıkları alanlar

KULLANICILAR	KULLANIM ALANI
Seçilmiş Kişiler (Örn. Meclis, Komisyon)	<ul style="list-style-type: none"> — Stratejik planlama-geliştirilmiş toplum amaçları — Kaynak tahsisi: a) Bütçe gelişmeleri b) Sermaye planlaması — Hükümet performansı hakkında kamuoyu ile iletişim
Üst Yönetim (Örn. şehir yöneticisi, bütçe veya yönetim yöneticisi)	<ul style="list-style-type: none"> — Bölümlerle bütçe görüşmelerinde ve meclis kararlarında — Tüm hizmetler için maliyetlerin kontrolünde — Hizmet problemlerinin erken uyarılmasını sağlamak için — Hizmet etkinliğini arttırmak
Bölüm Şefleri, Orta Düzey Yöneticiler ve Süpervizörler (Üst denetçiler)	<ul style="list-style-type: none"> — Hizmet verim ve etkinliğini arttırmada — Kalite kontrolünde — Taktiksel planlamada — İşçilerin performansını iyileştirmede
Alt Çalışanlar	<ul style="list-style-type: none"> — İş sürecini iyileştirme-işi daha iyi yapabilmeyi olanaklı kılma — Ücretlerini ve diğer faydaları arttırabilmek

Epstein, **a.g.e.**, s.31.

Performans göstergeleri ve ölçüm sonuçları, yerel yönetim hizmet bölümlerinde görevli birçok karar verici için bilgi kaynağı teşkil eder ve yöneticilere yönetim kontrol fonksiyonunu etkin kullandıracak bilgiyi sağlar.¹⁷⁸

Performans ölçüm bilgisinin kullanımı, göstergeleri oluşturan ve ölçüm yapan kişilere bağlıdır. Karar vericiler bu faaliyetlere katıldığında faydalanma en yüksek seviyede olur. Bunun nedeni, karar vericilerin göstergelerin

¹⁷⁸ A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government, **a.g.e.**, s.8.

oluşturulmasına katıldığında bunları anlayıp yorumlanmasının daha kolay olmasıdır. Ayrıca, göstergelerin oluşturulmasına ve performansın ölçümüne dâhil olunması, karar vericilerin bilgiyi kullanma ve ona göre hareket etme motivasyonunu etkiler.¹⁷⁹

Karar verme desteği için performans ölçülerinin seçimi önemlidir. “Seçicilik” fikri, her performans ölçüm programı için önemlidir. Bilginin toplanması ve rapor edilmesi zaman, para ve çaba gerektirdiğinden faydalı olması beklenen ölçüler seçilmeli ve onlar hakkında bilgi toplanmalıdır. Performans ölçüleri, karar vericilere bilgi sağlamanın ötesinde faydalar sağlar. Karar vericiler, sorulan soruların veya yoğunlaştırılan kararların doğru olup olmadığını öğrenebilirler. Performans ölçülerinin iyi seçilmiş olması, incelenen hizmete yeni bakış açıları sağlayabilir ve böylece en önemli kararlar üzerine yoğunlaşarak karar işlemini netleştirebilir.

Örneğin, Dallas kütüphane yöneticileri insanların neden merkezi araştırma kütüphanesinden memnun olduklarını ya da olmadıklarını bilmek istemişlerdir. Yöneticiler daha fazla kullanıcıyı memnun etmek için bu bilgiyi kütüphane hizmetlerini düzenlemede kullanmayı planlamışlardır. Ayrıca kütüphaneye yapılmakta olan ilave bir daha iyi kullanım yollarını da bu araştırma ile öğrenmeyi umuyorlardı. Bilgi toplamak için şöyle bir anket yapıldı: “Kütüphane tarafından sağlanan hizmetlerden memnun musunuz?”. Kütüphane yöneticileri kullanıcıların birçoğunun memnun kalmasına sevindi. Ancak birçok insanın aradığı bilgiyi bulamamasına rağmen memnun kaldığını söylemesi onları şaşırttı. Bu durum kütüphane yöneticilerinin yanlış soru sorduklarını fark etmelerine yol açtı. Ancak kütüphane yöneticilerinin, memnuniyet hakkında soru sormaktansa kullanıcıların özel bir bilgiyi niçin bulamadıklarını sormaları daha önemli idi. Bu bilgi, kullanıcıların hizmetlerden daha iyi faydalanabilmesi için hizmetlerin şekillendirilmesinde kullanılabilirdi. Daha sonra fark edilen bu hatadan yola çıkılarak bir başka anket düzenlenmiş ve mevcut kullanım ve yer düzenlemesine ilişkin sorunlar, bu çalışmadan elde edilen sonuçlara göre çözülmüştür.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Palmer, **a.g.e.**, s.33.

¹⁸⁰ Epstein, **a.g.e.**, s.33.

Yetkililerce performans ölçümünden elde edilen sonuçların ne şekilde kullanılacağı da ayrıca önemlidir. İnsanlar analitik kabiliyetleri nedeni ile değil politik pozisyonları, seçmenlerin düşünce ve güveni nedeniyle seçilirler. Seçilmiş yetkililerin birçok önemli konuda karar vermek için sınırlı zamanları vardır. Performans bilgilerinin detaylı analizi için yeterli zaman ya da kabiliyete sahip olmadıkları için seçilmiş yetkililer performans ölçümüne karşı ilgisiz görünürler ve kararları genellikle politiktir. Ancak, performans raporları seçilmiş yetkililere dikkatlice sunulursa onların sınırlı zamanını daha etkili kullanması sağlanabilir. Böylece yetkililer, karmaşık durumların tam merkezine inebilir, politik tartışmalarını objektif bir çerçevede tutabilir ve karar verme yeteneklerini geliştirebilirler.

Performans bilgisinin seçilmiş yöneticilere bildirilmesinde de seçicilik çok önemlidir. Böylece kısıtlı zaman içinde anlayabileceklerinden daha fazla bilgi ile uğraşmazlar. Performans raporlarını çabucak anlama kabiliyeti yöneticiler için zorunlu olduğundan belirli performans değişikliklerini ve diğer önemli sonuçları açıklayan kısa paragraflar özellikle çok faydalıdır. Bu paragraflarda, bölümlerin iyi veya kötü performans açıklamaları ve yönetim analizleri de yer alabilir. Bir performans ölçüm sisteminin seçilmiş yönetici tarafından beğenilmesi, yalnızca onun ölçümleri anlamadaki yeteneğine değil, ölçümleri karar vermelerine yardımcı sistemler olarak hissetmesine de bağlıdır. Kararları performans ölçümlerinin değil insanların verdiği unutulmamalıdır. Performans ölçümleri, yöneticilere verdikleri karar hakkında güven verdiği zaman ancak işe yaramış olur.¹⁸¹

Unutulmaması gereken, performans ölçümü ve gelişmiş karar almanın kısa bir sürede gerçekleştirilemeyeceğidir. Özellikle kaynak tahsisi ve bütçeyle ilgili karar vermek için performans verilerinin kullanımı zordur. Çok az otorite, bu bağlantıyı başarılı bir şekilde gerçekleştirebilmektedir.¹⁸² Bunların gerçekleşmesi için dikkatli planlama, kaynak, sabır ve zaman gereklidir. En titiz hazırlanmış bir planın dahi yıllar sonra ne sonuç vereceğini öngörülemez.

¹⁸¹ Epstein, **a.g.e.**, s.36.

¹⁸² Stuart S. Grifel, "Organizational Culture: Its Importance In Performance Measurement", **Public Management**, Vol.76, Issue: 9, (September 1994), s.19.

Karar mekanizmasını geliştirmek zordur. Bu mekanizma, toplumun ihtiyaçları ve karar vericilerin yönetim ve kişisel stillerinin etkisi ile yavaş yavaş olur. Yeni performans ölçümü yaklaşımları tasarlanırken ve uygulanırken dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta insanların bunları uygulayabilmesi ve sonuçlarını kullanabilmesidir. Performans bilgisi insanların alacağı kararlarla bağlantılı olmalıdır. Eğer her yeni performans ölçüm yaklaşımı bu prensip dikkate alınarak tasarlanırsa, yetkililerin karar verme etkinlikleri artar ve böylece yerel hizmetler toplum ihtiyaçlarına karşı daha duyarlı hale gelir.

1.3.2. Performansı ve Kamu Hizmetlerini İyileştirmek

Performans ölçüm çalışmalarının en önemli sonuçlarından bir diğer, kamu hizmet performansında ve bu hizmetlerin sunumunda iyileşmeler sağlamaktır. Yerel yönetimler ölçümü, karar vermek, harekete geçmek ve hizmet performansını geliştirmek için kullanırlar. İstlenen sonuç, toplumun istek ve ihtiyaçlarına daha duyarlı olan hizmetlerin, daha etkin ve verimli şekilde elde edilmesidir.¹⁸³

Yerel yönetimler, sonraki bölümlerde ayrıntılı olarak açıklanacağı gibi, performans ölçümü ve gelişimi için birçok farklı yaklaşım kullanabilirler. Bu hizmet geliştirme yaklaşımları, çok özel olmamakla beraber, farklı yollarla farklı amaçlar için kullanılabilirler. Tek bir yaklaşım ya da yaklaşım kombinasyonu tamamen doğru değildir. Toplumdaki hizmet ve yönetim problemleri, yetkililerin ilgisi, personelin yeterliliği ve kullanılan kaynakların hepsi performans ölçüm yolunda önemli kriterlerdir ve iyileştirme yaklaşımları bir toplumun özel durumuna uyacak şekilde değerlendirilmelidir. Performans gözlem sistemleri, karar almada etkinliği sağlamanın yanı sıra, hükümet hizmetlerinin iyileştirilmesi ve vatandaş-hükümet ilişkisinin güçlendirilmesinde de kullanılmaktadır.¹⁸⁴

Hizmet gelişimi ile ilgili sistematik yaklaşımların hepsinde değerimin belirtilmesi ve değerime ulaşılması ortak abalardandır. Değerim, kaynakların hizmetler arasında, mahalleler arasında, müşteriler arasında vb. yeniden tahsis

¹⁸³ Ghobadian ve Ashworth, **a.g.e.**, s.36.

¹⁸⁴ Harry P. Hatry ve Joseph S. Wholey, "The Case for Performance Monitoring", **Public Administration Review**, Vol: 52, Issue: 6, (Nov/Dec., 1992), s.604.

edilmesi şeklinde olabilir. Değişim, özel hizmet programlarının organizasyonu ve kullanımı ile ilgili farklı politika ve teknikleri de içerebilir. Bazen değişim için hizmeti sunan birim dışında birinden de yardım alınabilir. Bu kişi, kurum tarafından tutulan bir danışman, bir şehir veya kasaba yöneticisi, bir yönetim ve bütçe ofis yetkilisi veya bir denetleme veya inceleme ofis yetkilisi olabilir. Diğer durumlarda, ölçüm sistemi bir değişim ihtiyacı belirttiğinde ve istenen değişim hizmet program yöneticilerince tespit edildiğinde, değişimin başarılması program yöneticilerine bırakılır.¹⁸⁵

Hizmet programlarının iyileştirilmesi sürecinde, hangi yaklaşımın seçileceği, performans ölçümünde önemli bir konudur. Bir toplumda kullanılan bir yaklaşım, bir diğer yaklaşımın uygulamaya geçirilme ihtiyacını ortaya çıkarabilir. Hizmetlerin ölçümü ve geliştirilmesiyle ilgili farklı yaklaşımlar birbirlerinin tamamlayıcısı niteliğindedir.¹⁸⁶

Bir ölçüm programı, dinamik olmalıdır. Faydalı ve üretken kalabilmesi için ölçüm programı, yerel yönetimdeki ve toplum ihtiyaçlarındaki değişimlere adapte olabilmelidir. Toplumun ihtiyaçları değiştikçe, ölçüm programını kullanan yönetici ve politikacıların ihtiyaçları da değişir. Bu durum performans ölçüm ve gelişim programının, güvenilir kalabilmesi ve ölçümleri daha iyi karar ve performansa dönüştürebilmesi için toplum ve yönetim paralelinde değişmesi gerekliliğini doğurur. Yıllarca aynı yaklaşımın izlenmesi, ölçüm programlarında monotonluğa ve ilk yıllarda yapılanların aynılarının tekrarlanmasına fakat ulaşılan sonuçların ihtiyaç duyulan sonuçlar olmamasına yol açabilecektir. Performansın ve hizmet sunumunda iyileşmelerdeki devamlılığın sağlanabilmesi için, geçmiş başarılarla yetinilmeyip değişen ortama göre ölçüm programlarının mutlaka gözden geçirilmeli ve ölçüm programının gelişen ihtiyaçlar karşısında dinamik kalması sağlanmalıdır.

¹⁸⁵ Epstein, **a.g.e.**, s.52.

¹⁸⁶ A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government, **a.g.e.**, s.3.

1.3.3. Kamusal Hesapverilebilirliği Arttırmak

Kamu sektörüne birçok hesapverilebilirlik ilişkisi vardır. Seçilmiş görevlilerle yöneticiler arasında, seçilmiş görevliler ve halk arasında, vatandaş ve yöneticiler arasında. Performans için hesapverilebilirliği başarmanın temeli, kapsamlı bir misyon, sonuçlarla ilgili hedefler ve bu kapsamlı hedeflerin nasıl elde edileceğini tanımlamaktır. Hesapverilebilirlik uygulamalarının kısıtlanmasının, vatandaşlar ve devlet sektöründeki organizasyonlar arasındaki güven düzeyini etkileyeceği varsayılmıştır. Hesapverilebilirliğin çeşitli şekilleri, toplumun enstitülerine ve organizasyonlarına karşı sahip olunan güvenin temelini oluşturmaktadır. Bundan dolayı hesapverilebilirlik ilişkileri zedelendiği zaman, bu enstitü ve kurumlara karşı olan güvenimizde zarar görür. Ayrıca hesapverilebilirlik fikri, ilk başta kolay bir şekilde tarif ediliyor gözükse de gerçekte karmaşık ve çok boyutlu ilişkileri içeren bir fikirdir.¹⁸⁷

ABD, Kamu Yönetimi Ulusal Akademisi (NAPA), hükümetin ve yerel yönetimlerin neden performans ölçümüne ihtiyaç duyduğu hakkında yayınladığı, Yurttaşlık-Kent Güveni ve 21. yüzyılda Vatandaş-Hükümet İlişkileri raporunda¹⁸⁸, vatandaşların, karar alma ve sonuç vermede gelişmeleri görmeden hükümete güven duyamayacağını veya tatmin edici bir güven seviyesi inşa edemeyeceğini belirtmiştir.

Hükümetlerin ve yerel yönetimlerin daha iyi performans elde etmesi, kamu güveninin inşasının ana unsurudur. Bu nedenle eğer kamu güveni oluşturmak, hükümetin zorunlu amacı ve gelişmesinin bir fonksiyonu ise, bunu oluşturmanın tek yolu etkin bir performans ölçüm sistemi oluşturmaktır. Bu sistem, hedeflerle ilgili ve anlamlı, açık, güvenilir, doğrulanabilir ve toplum tarafından kabul görececek bir sistem olmalıdır. Bu sayede kamu birimleri, vergilerin verimli olarak ve doğru amaçlar doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını sorarak eskisinden çok daha güçlü bir konuma gelecektir.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Kluvers, "Accountability Performance in Local Government", a.g.e., s.58-59.

¹⁸⁸ National Academy of Public Administration(NAPA), **A Government to Trust and Respect: Rebuilding Citizen-Government Relations for the 21st Century**, (Washington DC: NAPA, June 1999), s.17.

¹⁸⁹ Carmeli, a.g.e., s.23.

Kamu hesapverilebilirliğindeki yöntemler ve eğilimlerdeki değişime paralel olarak, yerel yönetimlerin hesap verme anlayışı ve ölçüm sistemleri de, ciddi değişimler geçirmiştir. Bu değişikliğin nedenleri şu şekilde özetlenebilir: 1) Hesap temelli sistemlerin kullanmadaki artış, 2) Kamu organizasyonlarının verimlilik ve etkinliğinin değerlendirilmesi ve finansal olmayan performansın ölçülmesini içeren araçların benimsenmesi, 3) Yönetimle ilgili tüm guruplarla etkili iletişimi sağlayacak alternatif araçların benimsenmesi.¹⁹⁰

Hesap verme sorumluluğu çeşitli araçlarla yerine getirilebilir. Yıllık faaliyet raporları, bir kamu varlığının hesap verilebilirliğinin tüm yönlerini ortaya koymasa bile, orta seviyede bir hesapverilebilirliğin sağlanmasındaki en önemli araç olarak düşünülmektedirler. Yerel yönetimlerce hazırlanan yıllık raporların potansiyel kullanıcıları, dış ve iç kullanıcılar olarak iki şekilde sınıflandırılabilir:¹⁹¹

- "Dış Kullanıcılar": 1) Kamu hizmetlerinin kullanıcıları, vergi mükellefleri gibi vatandaşlar (ve onların temsilcisi organizasyonlar), 2) Kamu hizmetlerini kullanan firmalar; 3) Üst seviye hükümet görevlileri, 4) Yönetim kurumları, 5) Denetçiler, 6) Diğer yerel yönetimler, 7) Bankalar ve borç verenler, 8) Yabancı yatırımcılar, analistler, derecelendirme kuruluşları, 9) Araştırmacılar.

- "İç Kullanıcılar": 10) Meclis üyeleri ve idari üyeler, 11) Kamu yöneticileri, 12) Hükümet çalışanları ve 13) Kamu sektörü ticaret birlikleridir.

Yayınlanan bu raporların, yönetimlerin iç ve dış kullanıcılara karşı hesap verme yükümlülüklerini tam olarak yerine getirecek nitelikte olmasına dikkat edilmelidir. Yeterli hesap verilebilirliğin sağlanamamasında en iyi durum kaynakların boşa harcanması, en kötü durum ise yolsuzluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Yetersiz hesap verilebilirliğin olduğu yerlerde kaynaklar verimsiz ve etkin olmayan bir şekilde kullanılabilir veya kararlar gurupların ya da özel bireylerin yararına alınabilmektedir.

Yerel yönetimlerde performans ölçümü, başarı veya başarısızlığa kanıtlar sağlamada ve yöneticilere net sorumluluklar yükleyerek hesapverilebilirliği arttırmada önemli bir rol oynamaktadır.¹⁹² Hesapverebilirlik prensibi

¹⁹⁰ Ileana Steccolini, "Local Government Annual Report: an Accountability Medium?" **EIASM International Conference On Accounting, Auditing & Management in Public Sector Reforms**, Dublin, Ireland , (September 5-7, 2002),s.7.

¹⁹¹ Steccolini, **a.g.e.**, s.9-10.

¹⁹² Ghobadian ve Ashworth, **a.g.e.**, s.36

demokrasinin bir gerçeği ve iyi yönetimin temeli olarak tüm yönetim birimlerine rehberlik etmelidir.

1.3.4. Kamu ile İletişim ve Vatandaş/Müşteri Katılımını Sağlamak

Performans ölçümü, kamu yöneticilerine performans sorumluluğuna erişmelerinde önemli araçtır. Bir yerel yönetim ve yetkililerin, iç hesapverilebilirlik sorumluluğunun yanı sıra kamuya/vatandaşlara yani performans bilgisinin dış kullanıcılarına karşı da sorumluluğu da vardır. Kamuya karşı sorumluluğun artırılması birçok kamu yetkilisi için endişe verici bir durumdur. Çünkü performans ölçümü hem iyi hem de kötü performansı ortaya çıkarmaktadır.

Yerel yönetimlerin vatandaşlar ile iletişim yöntemleri şu şekilde sıralanabilir:

- Yönetim, problemler ve performanslar hakkında rapor hazırlayıp bunları sunum halinde kamu ile paylaşır.
- Yönetim, anketler dâhilinde halka sorular sorar ve halkın cevaplarını kamu politikası oluşturmada kullanır.
- Problemlerin tanımlanması ve çözümlenmesinde vatandaşların katılımını sağlayan hizmet gelişim çabaları uygular.
- Vatandaşların soru sorup tavsiyelerde bulunabileceği vatandaş içerikli yaklaşımlar kullanır.

Performans bilgisinin kamuya sunumu

Birçok toplumdaki kamu yöneticileri, performans bilgisinin kamuya bildirimini avantaj olarak kabul etmektedir. Çünkü bilginin duyuru önceliğini elinde bulundurduklarında, hangi bilgilerin saklı kalacağını da kontrol altında tutmuş olurlar. Performans raporlarında kaydettikleri başarılarla ağırlık verip yönetimin mevcut problemler hakkında neler yapmaya çalıştığını anlatabilirler. Yerel basının bilgileri istediği şekilde yayınlamasındansa, bu şekilde kontrollü bir bilgi aktarımı yönetim için daha iyidir.¹⁹³

¹⁹³ Epstein, **a.g.e.**, s.130.

Birçok yerel yönetim, performans bilgilerini yıllık bütçe açıklamasından bir parçası olarak açıklarlar. Bu şekilde program performansı, maliyeti ile birlikte görülebilir. Bazı yerel yönetimler, performans hakkında ayrı raporlar yayınlar. Her durumda iyi olan rapor, okuyucunun anlayabildiği rapordur. İyi raporlarda okuyucunun anlamasını kolaylaştırıcı açıklayıcı paragraflar bulunur ve asla tamamen istatistiksel değildir. Bazen anahtar noktalar oluşturmak amacıyla grafikleri kullanırlar. Açık bir şekilde raporlanmış performans ölçüleri, halkın ilgisini çekecek ve kaliteli hizmet sağlayan hükümet çalışanları için de özendirici olacaktır.¹⁹⁴ Amaç, sadece performans verisi sağlamak değil, daha net bir iletişim ortamı oluşturmaktır. Performans verisini yayınlamanın standart bir yolu yoktur, birçok toplum kendi yaklaşımlarını oluşturmuştur.

Faaliyet raporları yayınlamak, yönetimin performansı hakkında kamuoyuna bilgi vermenin tek yolu değildir. Genel olarak kabul gören, halk günlerinde sunum yapma, kamu hizmetlerini anlatan filimler yayınlama ve mesajlar için medyanın kullanımı, basın konferansları ve bildirimler yayınlama gibi kamu iletişim teknikleri, kamu birimlerinin performans bilgisini sunmada kullanabileceği diğer yöntemlerdir.

Yönetimin performansını iyi bir şekilde ifade edebilmiş, vatandaşlarla etkili bir iletişim kurabilmiş kamu görevlileri, bu durumunun getirdiği şeffaf çalışma avantajını çeşitli yollarla kullanabilirler. Kamu ve basın yolu ile güvenilirliklerini arttırabilir, hem gelen isteklere karşı sorumluluğu ellerinde tutabilir, hem de birçok vatandaş tarafından yerel yönetimlere atfedilen hizmetlerin etkin ve verimli sunumundaki problemlere büyük bir hassaslıkla çözüm bulabilirler. Fakat zamanından önce gerçekleştirilecek şeffaflık, performans ölçümü ve iyileştirme çabaları için problemler yaratacaktır. Kamu ile iletişim önemlidir fakat bir yerel yönetim, performans bilgilerini sunmadan önce bunların iyi bir biçimde hazırlandığından emin olmak zorundadır. Kamu görevlileri, rapor edilen verilerin faydasından ve kesinliğinden emin olmak zorundadırlar. Kullanışsız, hatalı veya anlamsız performans raporları yerel yönetimin gelişim çabalarına karşı bir güvensizlik doğuracaktır.¹⁹⁵

¹⁹⁴ A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government, **a.g.e.**, s.11.

¹⁹⁵ Epstein, **a.g.e.**, s.138.

Vatandaş/Müşteri memnuniyet algılamasının ölçümü

Vatandaş/Müşteri memnuniyeti, özellikle etkisinin ölçümü kolay olmayan hizmetlerde faydalı hizmet ölçümleri sağlar. Diğer ölçüler mevcut olsa bile, müşteri memnuniyeti ve algılamasının da göz önündeki bulundurulması gerekir. Örneğin; park, otobüs veya diğer kamu alanlarında küçük bir suç olayı olsa bile insanlar bunun çok sık gerçekleştiğini düşünecek ve bu tesislerin kullanımı azalacaktır. Seçilmiş görevliler, vatandaşların gerçek durumlara değil, kendi algılamalarını dikkate aldığına bilincindedirler. Bu yüzden performans ölçümünün, tüketici ihtiyaçlarının nasıl karşılanacağına ve hizmetlerin gerçekte nasıl başarılacağı üzerine yoğunlaşması zorunludur.¹⁹⁶

Yönetim hizmetlerinden memnuniyetin göstergesini oluşturmanın bir yolu da vatandaşlardan gelen şikâyetleri kayıt altında almaktır. Birçok yerel yönetim, vatandaş şikâyetlerine karşı duyarlı olmaya çalışır. Bazı yönetimlerin merkezi şikâyet büroları veya kamusal telefon numaraları üzerinden hareket merkezleri vardır. Merkezi bir şikâyet bürosunun varlığı, şikâyetlerin coğrafi olarak analiz edilmesini ve şikâyetçilerin yönetimin yanıtından memnun kalıp kalmadığının incelenmesini kolaylaştırır. Şikâyetler sayesinde özel ilgi gerektiren problemler tespit edilebilir. Ancak şikâyetler asla etkinlik veya vatandaş memnuniyetinin tek ölçüsü olarak kullanılmamalıdır. Şikâyetler, çoğunlukla sesini duyurabilen vatandaşları temsil ederken, diğer birçok vatandaşın hizmetlerden memnun olup olmadığını veya aslında çok büyük ihtiyaçları bulunan ancak nasıl şikâyette bulunacaklarını bilemeyen insanların nerelerde buldukları hakkında bilgi vermez.¹⁹⁷

İngiliz Ulusal Tüketici Konseyi (NCC), müşteri perspektifini gösteren bir performans ölçüm matrisinin tanımını yapmaya çalışmıştır. Buna göre etkinlik, organizasyon amaçları ile ilgili olarak değerlendirilmelidir. Bir yerel makamın amacı, özel insanlara özel faydalar sağlamaktır. Tüketicilerin ihtiyaç ve

¹⁹⁶ Healey, M. ve Potter, J., "**Making Performance Measurement Work for Consumer**", Performance Measurement and the Consumer içinde, National Consumer Council, London, 1987.

¹⁹⁷ Epstein, **a.g.e.**, s.17.

tercihlerini karşılayacak hizmetlerin kalitesi, niteliği ve niceliği için şöyle bir taslak önermişlerdir:¹⁹⁸

- Ürün veya hizmet değerlendirmelerinde tüketici düşüncelerine etki eden faktörlerin teşhisi,
- Sayılabilir yönler için performans göstergelerin geliştirilmesi,
- Sayılamayan yönlerin değerlendirilmesinin yollarının gelişimi, örneğin şikâyetlerin analizi, panel toplantıları ve incelemeler.

Taslak, NCC tarafından nitel ve nicel ölçüler bir araya getirilerek ortaya çıkarılmıştır. Konsey, geniş istatistiksel içerikli bir nitel değerlendirmenin hizmet başarısının araştırılmasındaki en iyi yol olduğu sonucuna ulaşmıştır. Ulusal Tüketici Konseyi'nin düşüncelerinin temel avantajı, müşterilerin bakış açısından etkinlik ve kalite düşüncesinin ele alınması ve dikkatin girdiler ve süreçlerden ziyade sonuçlar üzerine kayması olmuştur.

Vatandaş/Müşteri memnuniyetini ölçmenin yollarından bir diğeri olan vatandaş anketleri, yerel yönetimlere hizmet etkinliğinin ölçülmesinde ve hem problemlerin hem de önceliklerin belirlenmesinde hükümet ve vatandaşlar arasında önemli bir iletişim zinciri oluşturur. Vatandaş anketleri, son yirmi yıldır yerel yönetimlerde zengin bir gelenektir.¹⁹⁹ Yerel yönetimler, anketler yoluyla vatandaşlardan bilgiler edinirken, toplumdaki eğilimleri izleme imkânına sahip olabilmekte ve komşu yönetimler veya diğer yönetimlerle karşılaştırma yapabilmektedir.

Yerel hizmetlerin tatmininin algılanmasına yönelik popüler bir anket, hizmet üretkenliğinin yerel algılanışının değerlendirilmesinde genel bir stratejidir. Böyle anketler önemlidir fakat yerel yöneticiler, bu anketler yoluyla ilgililerin (Dış kullanıcılar) resmin bütününe görmelerini engelleyebilir.²⁰⁰ Bu yüzden yapılacak anketlerin politik baskılardan mutlaka arındırılması gerekir.

¹⁹⁸ "National Consumer Council, **Measuring Up: Consumer Assessment of Local Authority Services: A Guideline Study**, London, 1986" Ghobadian ve Ashworth içinde, **a.g.e.**, s.43.

¹⁹⁹ Theodore H. Poister ve Gary T. Henry, "Citizen Ratings of Public and Private Service Quality: A Comparative Perspective", **Public Administration Review**, Vol.54, No.2 (March/April 1994), s.156.

²⁰⁰ Arie Halachmi ve Tony Bovaird, "**Measuring the Productivity of Local Government Services in a Quality-Oriented Environment: Methodological Issues and Policy Implications**", NISPACee Annual Conference, (Krakow, Poland, 26 - 28 April 2002), s.13.

Vatandaş anket bilgisi, dört kategori içinde gruplanıp kullanılabilir: 1) Vatandaşlara sunulan hizmetlerin “tatmin düzeyinin” veya “kalitesinin” derecelendirilmesinde, 2) Vatandaşların toplumun durumundaki değişimi “algılamasının” ölçülmesinde, 3) Bazı hizmetlerin ölçülmesindeki veri zorluklarından dolayı kullanılacak yöntemlerin belirlenmesinde, 4) Hizmetlerin iyileştirilmesi, azaltılması veya artırılması için karar verirken vatandaş önceliklerinin belirlenmesinde.²⁰¹

Anketler, bazen özel bir hizmeti geliştirebilmek için sadece o hizmetin kullanıcılarına yönelik olabilir. Ayrıca özel bir hizmetin vatandaş memnuniyetini ölçmek için de bir mahalle ya da daha genel bir kitleyi hedef alan anketler düzenlenebilir. Genel toplum anketleri, insanların neden suçları bildirmediğini, otobüse binmediğini, kütüphaneye veya parklara gitmediğini de açıklığa kavuşturabilir. Bu anketler, vatandaşların niçin bu hizmetleri kullanmadıkları hakkında değerli bilgiler sağlarlar. Yerel yönetimler, elde ettikleri bu bilgilerle sorunları çözme yoluna giderek, hizmetin kullanımını arttırılabilir.

Vatandaş ve müşteriler üzerinde yapılan anketler, danışma firmaları, araştırma organizasyonları ve üniversite uzmanları tarafından hazırlanan disiplinli çalışmalardır. Yine de dikkat edilmesi gereken bazı teknik noktalar vardır. İlk önce yapılan anketlerde seçilen örneklemin ve soruların, toplumu tüm yönleri ile kapsayacak şekilde istatistiksel olarak güvenilir olması gerekmektedir. Ayrıca, anket maliyetleri bazen oldukça yüksek olabilmektedir. Maliyet, kullanılan süreç, istenen örnek boyutu ve diğer faktörlere bağlı olarak değişecektir. Bunlara ilaveten dikkat edilmesi gereken önemli bir konuda anketlerin, önyargılardan, özellikle de politik önyargılardan arındırılmış olmasıdır.

Vatandaş katılımını sağlama

Bugün açık toplumlarda bütün yerel hükümetler, vatandaşlarına sunacakları hizmetleri, açık yasama organları tarafından ve şahitlerin gözü önünde (Basın ve diğer demokratik baskı grupları gibi) tartışmakta ve bu tip programları kamunun bilgisi dâhilinde önerip, uygulamaya koymaktadırlar.

²⁰¹ Epstein, **a.g.e.**, s.139.

Toplumların aktif olarak kendi ihtiyaçlarını, problemlerini ve çözümlerini belirlemede demokratik süreç içinde olmaları, “devletin kamuya hesapverilebilirliğinin” fikrinin hayata geçirilmesi anlamına da gelmektedir. Yönetimlerin faaliyetleri, hem doğrudan vatandaşların tavsiye ettiği çözümlerle karşılaştırılması bakımından, hem de vatandaşların öncelikli istekleri ile yönetimlerin tanımladığı istekler arasında karşılaştırma yapmak bakımında demokratik süreci tanımlamada önem arz etmektedir.²⁰²

Performans ölçümü, vatandaşların/müşterilerin yönetimin onlara verdiği önemi yargılamalarını da sağlayacaktır.²⁰³ Vatandaş girişimleri ve kamu görevlilerinin uyguladığı programlar birbirini tamamlayıcı nitelikte olmalıdır. Hizmetlerin toplum ihtiyaçlarına daha duyarlı hale getirilmesi ile ihtiyaçlar daha iyi karşılanacağından hizmetlerin kamu önündeki değeri de artacaktır.

Politika geliştirme sürecinde vatandaşların bir kaynak olduğu unutulmamalıdır. Sağlanan iletişim sonucunda yöneticiler, hangi alanlarda kamu hizmetlerini geliştirmenin vatandaşlara daha faydalı olacağını belirleyebilecekler ve hizmetlerini o alanlara yöneltebileceklerdir. Sonuç olarak iletişim, performansı ölçmeye yardım edecek bir temel üzerine kurulmalıdır. Bu gerçekleştiği zaman vatandaş katılımı, kamu politika ve amaçlarına yardım edecek ve kamusal hesapverilebilirliğin gelişimine katkıda bulunacaktır.

1.3.5. Diğer Faydalar

Performans ölçümü, yerel yönetimlerde kaynak tahsisi hakkındaki bilgileri arttırıp, kaynak tahsisinin kalitesinin geliştirilmesine yardım ederek, etkin kaynak kullanımına yardımcı olur.²⁰⁴ Birçok yerel yönetimin performans bilgilerini, yıllık bütçe sunumlarının bir parçası olarak açıklamasının arkasında yatan sebep budur. Bu şekilde program ve faaliyetlerin performansları, maliyetleri ile birlikte görülebilmekte ve kolayca değerlendirilebilmektedir. Kaynakların toplum ihtiyacını daha iyi karşılayacak şekilde tahsisi ile ödenen

²⁰² Epstein, **a.g.e.**, s.148.

²⁰³ Osborne ve Plastrik, **a.g.e.**, s.247.

²⁰⁴ David, Ammons, “Overcoming The Inadequacies Of Performance Measurement in Local Government: The Case of Libraries and Leisure Services”, **Public Administration Review**, Vol. 55, Issue: 1, (January/February, 1995), s.37.

vergilerle ihtiyaçlar daha iyi karşılanabileceğinden, kaynakların bu şekilde yeniden tahsisi ile yerel yönetimlerin kamu önündeki değeri de artacaktır.

Daha önce bahsedilen çalışmalarda²⁰⁵ ve GASB²⁰⁶ ve GPP²⁰⁷'nin, ABD'de yerel idareler ve eyaletler üzerinde performans ölçümünün kullanımı ile ilgili yaptıkları çalışmalarda yerel yönetimlerde performans ölçümünün yukarıda açıklananlardan başka faydalarının da olduğu belirtilmiştir. Yerel yönetimlerde performans ölçümünün; stratejik planlama ve amaç belirlemeyi desteklemede, personele değer biçme ve isteklendirme için sistematik bir temel sağlamada, bireysel ve organizasyon performansının değerlendirilmesine imkân tanımada, yeni programların, yaklaşımların benimsemesi ve stratejilerin değiştirilmesinde, özelleştirilmiş veya lisanslanmış hizmetlerin formüle edilmesi ve izlenmesinde, personelin ödüllendirilmesi, parasal teşvikler, performansa dayalı ücretlendirmede ve performans denetiminde faydalı olduğu ve kullanıldığı görülmektedir.

2. YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜM SİSTEMİNİN OLUŞUM SÜRECİ

Yerel yönetimlerin başarılı bir performans ölçüm sistemi oluşturmaları için izlemeleri gereken bazı aşamalar ve bu aşamaların gerçekleştirilmesinde de dikkat edilmesi gereken noktalar vardır.

2.1. Yerel Yönetimlerde Performans Ölçüm Sisteminin Tasarlanması

Yerel yönetimler, birçok alanı içeren geniş bir görev yelpazesine sahiptir. Bu nedenle bu tür yapılarda hizmet performansının ölçümü karmaşık ve zor bir iştir. İyi tasarlanmış bir performans ölçüm sistemi, amaç ve hedefleri açık bir şekilde ortaya koymalıdır. Sonra hizmet çıktılarını, bu çıktılar için beklenen

²⁰⁵ **Bkz.:** Epstein; A Brief Guide ...; Ghobadian ve Ashworth; Kluvers; Palmer.

²⁰⁶ GASB, **Performance Measurement at State and Local Levels: A Summary of Survey Results**, Melkers, Willoughby ve diğerleri, November 2002, s.20.

²⁰⁷ GPP, **Paths to Performance in State and Local Government**, A Final Assessment from The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs (Maxwell: Syracuse, 2002), <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/grade/2002full.pdf>

kalite düzeylerini, harcanan kaynaklardan beklenen üretkenliği göstermelidir. Ayrıca yerel yönetimlerde, performans hedeflerinin belirlenmesi ve bunların alışıldık şeyler olmaması bazı sorunlara yol açabilecektir.

2.1.1. Ölçülecek Olan Programların Tespiti

Yerel yönetimlerde performans ölçümü için açıklayıcı veri, hizmetten hizmete değişmekle birlikte büyük olasılıkla bazı fiziksel ve iklimsel özellikler içerecektir (Yağmur, kar, toprak tipi, su bölgesi) (Belediyenin büyüklüğü, hizmet verilen insan sayısı vb.). Bu bilgi özellikle Benchmarking amaçları için çok önemli olmaktadır (Hizmet bölgelerini kıyaslamak için). Bu, bahsedilen faktörler hariç olmak üzere performans ölçümü ve diğer iyileştirme yaklaşımları, değişik topluluklarda değişik biçimlerde ortaya konmaktadır. Bunu etkileyen faktörler ise:²⁰⁸

- Toplumun durumu ve problemleri(olitik, bürokratik ve yönetim ortamı).
- Seçilmiş görevli ve yöneticilerin ilgi alanları.
- Personelin yetenekleri.
- İyileştirmede kullanılacak kaynaklar.
- Kamu sendikalarının kuvveti.
- Kültürel ve sosyal faktörlerdir.

Yukarıda belirtilen genel durumlar, yerel yönetim yetkilerinin değerlendirilmesi gereken bazı faktörleri tanımlar. Eğer yöneticiler, değişim için uygun bir ortam istiyorlarsa, toplum ihtiyaçlarını, kurum gücünü, yönetsel, bürokratik ve politik stilleri ve değişimin gerçekleştirilmesi için elverişli kaynakları incelemeye özen göstermelidirler.

Öncelikle, yerel yönetimlerin faaliyet verdiği alanlar belirlenmeli ve birbirinden ayrı alt programlara bölünmelidir. Program, belirli ve kesin bir kamu hizmetine destek vermeyi amaçlayan rutin faaliyetlerin gruplandırılmış şeklidir. Grup halinde olan bu faaliyetler bir programı oluştururlar. Örneğin, cadde bakım onarım programını dört faaliyet oluşturur. Bunlar, yolun yüzeyinin düzeltilmesi, yamalama, alçı geçme ve kaldırım tamiridir. Diğer popüler programlar; Hayvan

²⁰⁸ A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government, **a.g.e.**, s.7.

Kontrolü, Kuralların Uygulanması, Islah Mahkemeleri, Yangın Önleme/Söndürme, İmar Kurallarının Uygulanması, Çöp Toplama, Kütüphaneler, Atık Su Temizliği, Su Dağıtımı vb.dir. Genellikle programlar, kamu idareleri tarafından belirlenir ve organizasyon kanununun da tanımlanarak operasyon bütçesine eklenir. Programlar, yönetsel sorumluluk alanları ve organizasyon yapısı ile direkt ilgilidir. Ayrıca programlar, harcama sınıflandırma yapısıyla da yakından ilgilidir.²⁰⁹

Hangi programın ölçüleceğini seçmek, bir karar verme konusudur. Bir taraftan programlar, çok küçük olmamalıdır ki çok küçük miktarda hizmetleri kapsayabilsin veya toplanan bilgi yetersiz bir düzeyde kalsın. Diğer yandan çok fazla raporlama, yüksek maliyetler, aşırı iş yükü getirebilir ve pratik olmayabilir. Programın yerine getirilmesi için önceden belirleme olmasına rağmen programlar değiştirilebilir ya da bazen tamamlanmadan bırakılır. Ayrıca programın yerine getirilmesine yönelik küçük düzenlemeler önemli ve beklenmeyen sonuçlara yol açabilir.²¹⁰ Performans ölçüm sistemleri, en çok idari denetimi ve hesapverilebilirliği raporlamanın gerekli ve önemli olduğu alanlarda sınırlı fakat temel bilgi üzerine yoğunlaştığı zaman yüksek başarı oranı ile çalışmaktadır. Bu yüzden ölçülecek olan programın belirlenmesinde yukarıdaki sınırlar göz önünde bulundurulmalıdır.

2.1.2. Amaçların Açıklanması ve Hedeflerin Tespiti

İyi bir şekilde hazırlanmış ve tanımlanmış hedefler, bir program için çok önemlidir. Bir programın başarısının ölçülmesinde programın neyi başarmayı amaçladığının da belirlenmesi gereklidir. Net bir görev tanımlaması, bu noktada önemli bir ilk adım olacaktır. Eğer bu gerçekleşemezse bunun yerine tam bir program tanımlaması, başka iyi bir adım olabilir. Fakat yerel yönetimlerde hedefler ve amaçlar, genelde açık bir şekilde belirtilmemiş olur ve bunlar sıklıkla siyasileşmiş kararlara tabidir.²¹¹ Kural olarak çoğu kamu programı, belirli bir bölgedeki vatandaşlara hizmet vermektedir Ölçülmek istenen programa ait bir

²⁰⁹ A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government, **a.g.e.**, s.9.

²¹⁰ LOGOTRİ, **a.g.e.**, s.5.

²¹¹ LOGOTRİ, **a.g.e.**, s.5.

hedef tanımlaması bunu yansıtmalıdır. Eğer bu tanımlama, net bir tanım veya amacı içermiyorsa program ciddi bir şekilde incelenmelidir.

Örneğin, GASB, toplu taşıma hizmetleri için aşağıdaki hedefleri tavsiye etmektedir: Ana amaç, sakat ve yaşlıları da içeren özel müşteri gruplarını da kapsayan, vatandaşlara güvenli, kaliteli, elverişli ve konforlu ulaşım hizmetlerini minimum maliyetle sunmaktır.²¹²

Performans hedeflemesi; bir yerel yönetimin bildirilen performans ölçülerine göre ulaşmaya çalışacağı hedefleri belirlemesidir. Kurum içinde yönetimin farklı seviyeleri arasında uzlaşarak elde edilen hedefler, birçok toplumda kullanılmaktadır. Başarı için hedefler koymak ve programların hangi şartlar altında amaçlarına ulaşacağıın tespit edilmesi gerekmektedir. Temel olarak, hizmetin etkinliği ve kalitesi tanımlanmalı ve amaçlara nasıl ulaşılacağı açıkça ifade edilmelidir. Performans hedefleri birçok farklı yoldan belirlenebilir. Hedefler, örneğin aşağıdaki durumlar üzerine kurulu olabilir:²¹³

- *Tarihi veri:* Genellikle bu, programın amaçlarının bir tarih veya zaman periyodu veya miktar (Yüzdelerde dâhil olmak üzere) olarak ifade edilmesiyle gerçekleşir. Örneğin, çöp toplama biriminin çöp toplama hizmetine yönelik çalışması, cadde temizliği programı için vatandaş anketlerinde %75 temizlik oranının da çıkması ve yetiştirilmiş gözlemciler tarafından %80 temizlik reytinginin saptanması mali yılsonu itibari ile bu hedefin başarılması anlamına gelebilir. Başarı hedefleri sadece etkinlik göstergeleri ile sınırlı değildir. Organizasyonlar benzer bir şekilde verimlilik, üretkenlik veya girdi/çıktı hedefleri koyabilirler.

- *Mühendislik iş standartları:* Bir kurumun mühendislik iş standartları gibi ulaşması gereken en güvenilir hedefler, hizmet üzerine yapılan detaylı çalışmalar sonucu oluşur.

- *Daha uzun vadeli bir toplum amacına yönelik planlı ilerleme:* performans hedefine ulaşmada bir diğer yöntem planlı bir şekilde uzun vadeli toplum amaçlarına ulaşabilmektir. Örneğin istihdam artışı, toplumda güven

²¹² GASB, **Concepts Statement No. 2: Service Efforts and Accomplishments(SEA) Reporting.**

²¹³ Epstein, **a.g.e.**, s.54.

hissinin artışı, toplumsal konularda eşitliğe ulaşılması, toplum gelişim projelerinde planlanan adımların tamamlanması.

Yerel yönetimlerde kullanılan birçok performans hedefi, detaylı çalışmalar üzerine kurulu değildir. Bu hedefler genellikle geçmiş veriler veya uzman personel kullanılarak belirlenir. Yerel yönetimlerin, bu hedeflerini gösteren yeterli standartları varsa bu amaçlar ideal olarak gerçekleştirilebilir ve kurumlar bu hedefleri başarmayı bir sisteme döndürebildikleri zaman önemli ilerlemeler sağlayabilirler.

Yerel yönetimlerin performansını değerlendirirken dikkat edilmesi gereken en önemli nokta, birimlerin amaçlarında ortaya çıkacak farklılıklardır. Amaçlar aynı olsa bile, aynı amacı gerçekleştirmek için ihtiyaç duyulan üretim faktörleri farklı olabilir. Amaçların tanımlanması ve hedeflerin belirlenmesinde, ortaya çıkması muhtemel farklılıklar en baştan düşünülmesi ve her yerel yönetim kendi yapısına uygun amaç ve hedefler bakımından birimler arasında bütünlüğün sağlandığı ölçüm sistemleri tasarlamalıdır.

2.1.3. Program Göstergelerinin/Ölçülerinin Tespiti

Performansın farklı boyutları bulunmaktadır ve performans ölçümü esnasında bu boyutlardan hangilerinin göz önüne alınması gerektiği de önemlidir ve bu konu literatürde sıklıkla tartışılmaktadır. Dikkat edilen konu kaynak, ürün, sonuç ve bunlar arasındaki bağlantıdır. Performans, ekonomi, verimlilik ve etkinlik boyutlarının kullanımı ile ölçülebilir. Geleneksel yaklaşımla bir performans sisteminin, etkinlik ve sonuç ölçümlerinden ziyade ekonomi ve verimlilik ölçümleri üzerine yoğunlaşması istenir. Ancak özellikle yerel yönetimlerde farklı baskı grupları arasında ortak amaç belirlemenin zor olması nedeniyle, sonucun nasıl ölçüleceği önemli bir sorundur.²¹⁴ Hizmet organizasyonlarından performansın ölçülmesi görevi karmaşık ve zordur. Bu, hizmet organizasyonlarının çıktılarının kavranamaz, heterojen ve zor olması nedeniyle. Dahası, üretilen her bir birimde geniş bir kalite boyutunun söz

²¹⁴ Vu X. Thuy ve John F Dalrymple, "Performance Measurement in Local Government in Victoria," **Centre for Management Quality Research at RMIT**, Victoria, Australia(1999), s.1. <http://www.cmqr.rmit.edu.au/publications/vudal.pdf>

konusu olması performans ölçümü görevinin bir diğer boyutunu oluşturmaktadır. Kalite, zor izlenebilen bir performans boyutudur aynı zamanda.²¹⁵

Teoride sonuç yönetimi, çıktı yönetimine tercih edilir. Bunun nedeni sonuç, bir yönetimin tüm performansını gösterirken çıktının kısıtlı bir alanı yansıtmasıdır. Ancak pratikte birçok kurum (Sağlık, Yargı ve Üniversiteler vb.), ölçümü daha kolay olduğundan dolayı çıktı yönlendirmesini seçmektedir. Ayrıca organizasyonların birçoğu sonuç verisi elde etmek için yeterli donanıma sahip değildir.²¹⁶ Tichelar, bu nedenle “sonuç ölçümü, hala gelişme aşamasındadır ve oluşturulan performans göstergelerine daha fazla önem verilmelidir” demektedir.²¹⁷

Literatüre göre yerel yönetimler, maliyet ve veri toplama zorluğu nedeniyle kolay bir şekilde veri elde edebilecekleri alanları ölçme eğilimindedirler. Palmer²¹⁸, İngiltere yerel yönetimlerinde yaptığı çalışmada şu sonuca varmıştır: “Bölümlerde en sık elde edilen göstergeler; maliyet, hizmet hacmi, faydalanma oranı, zaman hedefleri ve üretkenlikle bağlantılı olan göstergelerdir. Bu tür göstergelerin göreceli olarak ölçülmesi kolaydır. Hizmet kalitesi, müşteri memnuniyeti ve amaca ulaşma göstergeleri daha az görülür. Örneğin, araştırılan yerel yönetimlerin sadece %50’sinin kalite ölçümleri gerçekleştirdiği ve bunların %27’sinin bu göstergeler için hedefler oluşturduğu bulunmuştur. Performans ölçüm literatüründe de bu dengesizlikten sıkça söz edilmektedir. Otoriteler, ölçümü kolay olan şeylere yönelmektedir ve bu nedenle etkinlikten ziyade ekonomi ve verimlilik ölçümleri yapılmaktadır”

Aynı görüşte olan Carter²¹⁹ ise, “müşteri ihtiyaçlarına veya kaliteye yönelik çok az gösterge olduğunu” söylemiştir. Yerel otoritelerde kullanılan gösterge sistemlerinin genellikle Carter’in performans izlenmesi olarak tanımladığı ‘kamu sektör sitili’ne uyduğu görülmektedir. Bu tür sistemlerde müşteri ihtiyaçlarına veya kaliteye yönelik ve genellikle geçmişi ölçen göstergeler bulunur. Geniş bir

²¹⁵ Ghobadian ve Ashworth, “**Performance Measurement in Local Government - Concept and Practice**”, s.37.

²¹⁶ Brujin, **a.g.e.**, s.580.

²¹⁷ M. Tichelar, “Evaluating Performance Indicators: Current Trends in Local Government”, **Local Government Studies**, Vol. 24, No.3, (Autumn, 1998), s.29-35.

²¹⁸ Palmer, **a.g.e.**, s.32.

²¹⁹ Neil Carter, “Private Experience, Public Performance”, **PAC/ESRC Conference Paper**(1987), Palmer, 1993 içinde, s.36.

gösterge hacmi oluşturulur. Kamu sektöründe göstergeler, performans gelişimi için alınan yönetsel kararlar olarak değil de daha çok siyasi zorunluluk veya harici direktifler gibi gösterilmiştir.

GASB tarafından 2002 yılında, 36 eyalet bütçe yetkilisi, 48 eyalet idari personeli ve 200 şehir ve 53 County üzerine yapılan ankette, bu birimlerin %80 oranının üzerinde üç ölçü tipini kullandığı görülmüştür. Girdi ölçüleri, Faaliyet/süreç ölçüleri ve çıktı ölçüleri. Ayrıca bu birimlerin %50'ye yakınının da sonuç ölçülerini kullandığı tespit edilmiştir.²²⁰ GASB tarafından 3000 yerel yönetim üzerinde yapılan diğer bir araştırmada benzer bulguları göstermiştir. Anketi yanıtlayan 553 katılımcıdan, %26'sı çıktı ve sonuç ölçülerini kullanmıştır.²²¹ GASB, ideal olarak çıktı ve sonuçlar, girdiler, verimlilik, etkinlik ve üretkenlik ölçütlerinin raporlanması önermekte ve buna ek olarak bu göstergelerin maliyet, ölçüm, geçerlilik gibi kriterlere de tabi olması gerekliliğinin altını çizmektedir. Örneğin, bir çöp toplama biriminde; girdi göstergeleri, işçi çalışma saat miktarı, bölümün bütçesi, faaliyet gösteren araçlar toplamı iken çıktı ölçüleri, toplanan çöp miktarının ton olarak tutarı, temizlenen yol miktarının mil olarak ifadesi, hizmet verilen müşteri sayısı gibi göstergeleri içine alacaktır. Verimlilik göstergelerini, ton başına toplanan çöp için harcanan iş saati, bir mil kar temizlemek için harcanan para tutarı gibi göstergeler oluştururken, üretkenlik göstergeleri ise, mil başına temizlenen caddenin maliyeti(örn. Temizlenen tüm yolların toplam maliyeti/ mil cinsinden temizlenen toplam cadde uzunluğu), gibi göstergelerden oluşacaktır.²²²

Yerel yönetimlerde sadece bu göstergeleri ele almak yanıltır. Birçok olayda, yukarıda adı geçen göstergelere ek olarak, hizmet sunumu hakkında değerlendirmelerde bulunabilmek için bazı ilave bilgilere ihtiyaç vardır. GASB, organizasyon performansını etkileyebilecek çevre ve diğer faktörler hakkında çeşitli "açıklayıcı bilgiler" tanımlamıştır. Örneğin, yol bakım hizmetlerinde hava koşullarının dikkate alınması veya aşağıdaki tabloda da gösterildiği gibi çöp toplama hizmetinde; katı çöp dağılımı, iklimsel koşullar, araçlardaki görevli

²²⁰ GASB, **Performance Measurement at State and Local Levels: A Summary of Survey Results**, 2002, s.11.

²²¹ Kopcynski ve Lombardo, **a.g.e.**, s.125.

²²² http://www.seagov.org/aboutpmg/performance_measurement.shtml(Erişim:20.10.2005).

sayısı, bölge ve araçların tipi gibi açıklayıcı bilgiler performans ölçümünü daha anlamlı ve gerçekçi kılmaktadır.

Tablo 3: Performans Ölçüm Göstergeleri: Bir Örnek

Belediye Fonksiyonu	Girdi Ölçüleri	Çıktı/İşgücü Ölçüleri	Verimlilik Ölçüleri	Etkinlik Ölçüleri	Üretkenlik Ölçüleri	Açıklayıcı Bilgi
Çöp Toplama	.Çöp toplama Bölümünün harcadığı işgücü miktarı.	.Toplanan Toplam Çöpün Tonu	.Toplanan çöpün tonu için harcanan iş saati	.Temiz caddeler oranı (vatandaş anketleri, düzenli kontroller)	.Temiz bir caddenin mil başı maliyeti (temizlenen toplam yolların maliyeti/temiz caddelerin toplam mili)	.Katı çöp dağılımı
	.ÇT Bölüm Bütçesi.	.Temizlenen Yolların Km'si.	.1 mil karın temizlenmesi için harcanan para miktarı.			.İklimsel koşullar
	.Araç Sayısı	.Hizmet verilen müşteri sayısı				.Araçlardaki görevli sayısı
						.Bölge .Araçların tipi

A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government, **a.g.e.**, s.5.

Bazı yerel yönetimler Anahtar Performans Göstergeleri (APG) belirleme yoluyla performansını ölçmektedirler. Bunlar, bir organizasyonun belirli alanlarda performansının ne kadar iyi olduğunu ifade eden/gösteren en önemli anahtar hususlardır. APG'ler, organizasyonların kendi performansını ölçmek için kullandığı yollardan birisidir. Bazen yerel idare tarafından kendiliğinden ve diğer zamanlarda da dışsal fon sağlayıcı idare tarafından veya bazen de denetleyen devlet kurumu aracılığı ile oluşturulmaktadır. Yerel otoritenin isteği dışında dış idare tarafından oluşturulan APG'ler her zaman yerel idare tarafından faydalı veya önemli olarak görülmebilir.²²³

İdeal bir performans ölçümü ve tutarlı bir performans ölçü seti, periyodik bilgi bildirimini içermektedir. Aktüel bildirim periyotları toplumlar arasında farklılıklar gösterebilir. Ölçüm sıklığı, göstergenin tipine bağlıdır. Uygun bir ölçüm frekansı belirlemek mümkün olmasa da; eğer yöneticiler

²²³ Fang Zhao, "Performance Measures for Inter-organisational Partnerships" **Centre for Management Quality Research at RMIT**, Victoria, Australia (2002), s.1-2. <http://www.cmqr.rmit.edu.au/>

düzeltilme yoluna gidecekse geribildirim sürecinin minimum olması istenir. Geri bildirim çok yavaşsa karar vericiler için etkin cevap verme imkânsızlaşır. Birçok durumda aylık performans ölçümü idealdir. Öte yandan eğer performans ölçümü yıllık yapılırsa, bilgi alındığında etkin bir uygulama için çok geç olabilir.²²⁴

Performans ölçümü hakkında dikkat gerektiren bir diğer konu ise farklı kurumlar arasında gösterge karşılaştırmasının yapılabilmesidir. Performans göstergelerinin karşılaştırma amaçlı kullanımı, İngiltere, Avustralya ve ABD gibi ülkelerde aktiftir. Bu konu yerel yönetimlerde performans ölçümünde kullanılan yaklaşımlar içerisinde ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

2.1.4. Performansın Kontrolü ve Raporlanması

Başarılı bir performans ölçüm sistemi için her bir başarı hedefi, sürekli olarak kontrol edilmelidir. Kontrol, hedeflerin başarıyla başarılamadığının kararında ihtiyaç duyulan sonuçları kullanıcılara sağlar. Sistemik ve periyodik kontrol, yöneticilere programın uygulanması üzerinde kontrol imkânı sağlar ve talep edilmesi durumunda düzeltici hareket imkânı verir. Mesela, eğer başarı hedefi ziyaretçilerin %95'nin temizlik ve genel düzenlilik hususunda yılsonu itibari ile tatminini gerektiriyorsa bu, sonuçların yılda sadece bir kez kontrol edileceği anlamına gelmez. Küçük ölçekli müşteri anketleri, üç ayda bir veya aylık olarak yapılabilir. Bunlar her şeyin planlandığı gibi gidip gitmediğini görmenize yardımcı olur ve müşteri tatmini noktasında dönemsel değişiklikler olup olmadığını kontrol etmemizi sağlar. Bilginin toplanması, makul olmalı ve bir organizasyonun mali ve insan kaynakları imkânlarının üzerine çıkmamalıdır. Genellikle denetim, hizmet ve başarı hedeflerine göre farklılık gösterecektir. En önemli programlar için aylık veri toplama ve raporlama sistemleri belirlenmiş tüm program hedeflerinin girdilerini, etkinlik ve verimlilik ölçülerini yansıtmalıdır.²²⁵

Performans ölçüm göstergeleri, diğer bağımsız ölçülerle korelasyon kurulmak suretiyle doğrulanabilir (Örneğin, okullar için standardize edilmiş

²²⁴ Palmer, **a.g.e.**, s.33.

²²⁵ A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government, **a.g.e.**, s.10.

testler gibi). Gene verinin elde edilme süreci, dikkatli, kritik bir şekilde incelenerek bu iş yapılabilir (Örneğin, telefonla anket süreçlerinin incelenmesi). Üçüncü bir yol ise, uzunca bir süre ölçülerin sistematik olarak raporlanması da bunların güvenilirliğine katkıda bulunacaktır.²²⁶

Performansın raporlanması, tüm göstergeleri özetler ve alınan sonuçları daha önceden tespit edilen hedeflerle karşılaştırır. Hedeflerle karşılaştırmanın yanında raporlar, aşağıda verilen noktalarda da karşılaştırma yapma imkânı sağlayabilir: 1) Önceki dönem (Ve son yıldan şu ana kadar ki süre); 2) Benzer bölgeler, 3) Teknik standart ve normlar, 4) Bir bölgedeki alt coğrafi alanlar itibari ile müşteri grupları, 5) Kamu ve özel sektör maliyetleri ve benzer organizasyonların almış oldukları sonuçlar. Performans raporlama formatları şartlara göre farklılık arz edecektir. İdeal olan aşağıdaki özellikleri içeren kolay ve ulaşılabilir bir format olmasıdır: 1) Program ismi, organizasyonun faaliyet alanı ve amaçların tanımlanması, 2) İşyükü/çıktı miktarı, girdiler, üretkenlik ve/veya verimlilik oranları, etkinlik, kalite, 3) En önemli göstergeler için başarı hedefleri (Özellikle etkinlik ve verimlilik göstergeleri için), 4) Ek açıklayıcı kısa bilgi özetleri. Bilgiler karşılaştırma fonksiyonunun yerine getirecek şekilde organize edilmelidir. Raporlama ve denetleme formatları çok sıklıkla birbirine denk düşebilir.²²⁷

Performansın raporlanması, yanıltıcı ve yanlış yönlendirici bir şekilde yapılabilir ve çıkar gruplarının perspektifine göre sonuçların yorumlanması değişebilir. Bunu engellemek için veriler, net ve tam olarak sunulmalı ve iletilmelidir. Gerek yönetim gerekse politika katılımcıları, hizmet ve finansal ölçüleri performansın iyileştirme sürecinde daha güçlü şekilde kullanabilirler. Şayet veri açık bir şekilde sunulursa (Örneğin, grafiklerle beraber), özellikle tabloların kullanımı ile ilgili detayı günlük olarak kullanılan profesyoneller açısından faydalıdır. Fakat veri sadece tablolarla sınırlı kalırsa profesyonellere avantaj sağlar. Kamu politikaları sürecinin diğer katılımcıları (Seçilmiş idareciler, kanun koyucular, yönetim kurulu üyeleri, ticari tavsiye komiteleri, sendika üyeleri, çıkar grupları, genel halk ve medya) her zaman detaylı tablolardan

²²⁶ GASB, **Service Efforts and Accomplishments Performance Reports: A Guide to Understanding**, Paul Epstein ve diğerleri, July 2005, s.34.

²²⁷ A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government, **a.g.e.**, s.11.

bunları yapan profesyonellerin çıkardıkları sonuçları çıkarma kabiliyetine sahip değildirler. Pek çok insan veriler görsel olarak sunulduğu zaman görsel olarak sonuç çıkarabilirler. PC'ler ve yaygın yazılımlar tablosal verileri bölgesel enformasyon haritalarına kolayca çevirebilmektedir. Hizmet hakkındaki enformasyonun, demografik ve coğrafik enformasyon ile ilişkilendirilmek suretiyle grafikler, güncel ve beklenen problem ve hizmetlerin tanımlanması ve analizini sağlar.²²⁸

Performans ölçümlerinin toplanması, özellikle etkinlik ve sonuç göstergeleri açısından maliyetli olabilir (Örneğin, geniş kapsamlı vatandaş tatmin anketleri yapılıyorsa). Bu problem özellikle, performans ölçülerinin toplanmasının sistematik olmayan bir şekilde yapılmasıyla ortaya çıkmaktadır. Verinin doğrulanması pahalı olabilir. Bir performans ölçüm sistemi düzenlerken bu maliyetlerin ikisini de göz önüne almak gereklidir. İyi bir planlama, maliyetleri önemli ölçüde düşürebilir (Organizasyon bünyesindeki kapasitenin artırılması veya uzun dönem veya geniş ölçekli kamu araştırmalarından indirimler sağlanabilir).

Son aşama olarak performans ölçüm sisteminin analizi ve değerlendirilmesi, performans ölçüm sisteminin mantıksal bir sonucudur. İyi düzenlenmiş bir performans ölçüm sistemi, kullanıcıların, kurumların güçlü yanlarını tespit etmesine olanak verdiği kadar zayıf yönlerini de tespit etmesine olanak verir. Böylece, kurumun kuvvetli ve zayıf yanları ile ilgili daha iyi bir bilgi yöneticiye ve diğer kullanıcılara da organizasyonun büyüme imkânlarını teşhis etme ve gerekli faaliyetlere başlama fırsatı verecektir.

2.2. Performans Ölçüm Sisteminde Dikkat Edilecek Hususlar

Yeni bir performans ölçüm sisteminin tasarlanıp, uygulamaya konulması değişim anlamına gelecektir. Değişime uygun ortamın oluşturulması için insanların desteği zorunludur. Herhangi bir ölçüm yaklaşımının başarılı olabilmesi için en az iki ya da üç seviye yönetimin işbirliği gereklidir.²²⁹ Bazı yaklaşımlarda bu işbirliği seçilmiş yöneticilerden işçilere kadar uzanmaktadır.

²²⁸ GASB, SEA Reports, July 2005, **a.g.e.**, s.35.

²²⁹ Grifel, **a.g.e.**, s.20.

Farklı kesimlerdeki bu insanların desteğinin alınmasına “değişim için koalisyon” oluşturulması denilebilir. İnsanlar değişimin onlara getireceği avantajlar kadar değişimin gerekliliği hakkında da bilgilendirilmelidir. Genelde değişime katılan insanlar, kendileri, kurumları ve toplumları için bunu avantaj görürler. Değişimi kendileri için bir tehdit ya da rahatlarını bozacak bir unsur olarak görenler ise değişime karşı çıkarlar. Avantajlar vurgulanmalı ve tehditler en aza indirilmelidir. Kamu çalışanlarının değişim konusunda desteği, onlara değişim sürecinde söz hakkı verilerek sağlanabilir. Çalışanlar, tanımladıkları problemleri çözeceğine inandıklarını zaman gelişimi daha da iyi desteklemektedirler.²³⁰

Ölçüm sisteminin başarısı için, yeni bir ölçüm ve gelişim programı oluşturup bunu gerçekleştirebilecek bilgisi olan bir lidere ihtiyaç duyulur. Doğası gereği performans ölçüleri, bireyleri motive eder ve onların belirli hedeflere ulaşmak için davranışlarını düzeltmesini sağlar. Performans ölçüleri, eğer güvensiz bir yönetim takımı tarafından kullanılırsa istenmeyen sonuçlar doğurabilir.²³¹ Bir programın başlaması veya devam etmesi için kritik müdahaleler gerekiyorsa lider bunu desteklemeli ve gerekenlerin yapılacağından emin olmalıdır. Liderin her konuda son kararı verecek bir otokrat olması gerekmez. Daha çok insanların rehberlik güven ve destek gibi isteklerini yerine getirebilecek saygın yetkililer tercih edilir ama bu insan aynı zamanda yüksek bir pozisyonda ise bu çok daha iyidir.

Bir performans sistemi zaman zaman başarısız olabilir. Liderlik problemi ve çalışanların direncinin yanında buna bir veya daha çok sebep yol açıyor olabilir:²³²

- Veri toplamanın çok pahalı olması,
- Fonların yokluğu ve özellikle üst yönetim ve/veya kamu görevlilerinden performans ölçümü için uzun dönemli desteğin alınamaması,
- Sistemin çalışmasının devamının sağlayacak koruyucu unsurların olmaması,
- Sistemin gerçek faaliyetlerinden elde edilen verinin kullanılmaması,

²³⁰ Epstein, **a.g.e.**, s.191.

²³¹ Jackson, **a.g.e.**, s.14.

²³² A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government, **a.g.e.**, s.3.

- Performans göstergelerinden ziyade, çıktı veya işgücü miktarı verisi üzerine çok fazla önem verilmesi.

Ghobadian ve Ashworth, etkili bir performans ölçüm sistemi için yapılabilecekleri şöyle özetlemektedirler.²³³ Oluşturulan ölçü serileri, farklı organizasyonel seviyelerin ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde tasarlanmalıdır. Performansın hem etkinlik hem de verimlilik boyutu esas olarak ele alınmalı ve performansın çeşitli boyutları arasında denge sağlanmalıdır. Sistem, hem nitel hem de nicel ölçüleri içermelidir. Ölçüm, sürekli gelişen ve süren bir felsefe ile ele alınmalıdır. Yöneticiler tarafından manipüle edilmeyecek ölçüler belirlemeye ihtiyaç vardır. Performans ölçülerinin kendilerinin başlı başlarına amaç olmamasına dikkat edilmelidir. Ölçüm sistemi, hem kontrol hem de karar vermeye yardım ve plan için yönetime imkân tanımalıdır ve ilgili yılın planları ve ortak amaçları ile ilgili bağlantılı olmalıdır.

Aşağıdaki tablo, performans ölçüm ve gelişim programlarının planlanması ve uygulaması aşamasında dikkat edilmesi gereken tuzakları veya yapılmaması gereken işleri içermektedir. Belirtilen bu tuzakların birçoğu, programların yavaşlamasına veya etkinliğini yitirmesine neden olurken bazıları ise hiçbir sonuca ulaşılamamasına neden olmaktadır.²³⁴ Başarılı bir performans ölçüm sistemi isteniyorsa, sistem tasarlanırken aşağıdaki tavsiyeler dikkate alınmalıdır.

Tablo 4: Performans Ölçüm Ve Gelişim Programlarının Planlanması Ve Uygulaması Aşamasında Dikkat Edilmesi Gerekenler

1	Performans ölçüm ve biriminin, kendiliğinden kurumun sorunlarını çözeceği ve performansı geliştireceğini düşünme,
2	Bir yetkiliden kanıtlanmış bir ölçüm programı ile güçlü bir bölüm seti arasında seçim yapmasını ya da sebepsiz bölüm veri toplama talepleri desteklenmesini isteme,
3	Ölçüm ve gelişim programlarını genel yetkililere ve halka, gerçekleştireceğinden daha iyi şekilde tanıtmama,
4	Herhangi bir başarıya ulaşmadan performans gelişim çabalarının halka açıklama,
5	Ölçümlerin kullanımı hakkında bir eğitim vermeden düzenli performans raporlarının kendiliğinden insanları daha iyi üst denetici, yönetici ya da politikacı yapacağını düşünme,
6	Performans ölçümlerinin; bir müdürün yetkisinin ya da bir üst denetçinin yeteneğinin yerini alabileceğini düşünme,
7	Personelin yeni metotlarla düzenli olarak eğitiminden ve performansı uygulamadan sonra izlenmeden bir bölümdeki gelişimlerin sürekli olacağını düşünme,
8	Performans gelişiminin insan tarafını hizmeti sağlayan insanların ihtiyaçlarını görmezden gelme,
9	Kurum personelinin kendi problemlerini tanımlama ve çözmeyi, kendi performanslarını ölçme ve geliştirmesi için gerekli kapasite ve motivasyonu sağlamayı unutma,
10	Bu problemleri çözmek için hiçbir çaba göstermeden çalışanlara önem verdiğini gösteren anket veya araştırmalar yapma. Bu çalışanların güvenini daha da sarsar,

²³³ Ghobadian ve Ashworth, **a.g.e.**, s.50.

²³⁴ Epstein, **a.g.e.**, s.202-204.

11	Yönetim tarafından direkt olarak kontrol edilemeyen etkinlik ölçümlerini görmezden gelme,
12	Ölçülen her hizmetin önemli boyutları için ölçüm ve hesap yapmayı ihmal etme,
13	Özellikle objektif veriler çelişkili sonuçlar verdiğinde, vatandaşların görüş, düşünce ve memnuniyetlerini görmezden gelme,
14	Özellikle yönetici veya çalışanlara verim artışı için ödül veriliyorsa verimin iş kalitesini düşürecek şekilde ölçümüne izin verme,
15	Geçmiş kayıtlardan veya uzman kararlarından elde edilen iş standartlarının sistematik analiz ve testleri yapılmadan doğru metotlar olduğunu kabul etme,
16	İş metotlarındaki değişimler veya yeni donanım kullanımına rağmen mühendislik iş standartlarının her zaman geçerli olacağını düşünme,
17	Hizmet gelişimi, fon ayırımı veya kesintiler hakkında yapılan vatandaş anketlerinin diğer ihtiyaç ve kapasite bilgilerini göz önüne almadan kaynak tahsisatını yönlendirmesine izin verme,
18	Anket sorularının içinde önyargıların bulunmasına izin verme böylece yönetim istediği yanıtı alabilir,
19	Tüm önemli kararları aldıktan sonra vatandaşlara bütçe hazırlığı ve yönetim politikası belirlemede etkin katılımda bulunabileceklerini söyleyerek onların kendini iyi hissetmesini sağlamaya çalışma,
20	Ölçülebilecek her şeyi ölçüp bildirmeye çalışma,
21	Açıklayıcı paragraflar veya önemli kamu ve başarıları belirten formatlar kullanmadan toplanan performans verilerini önemli kamu yetkililerine rapor etme,
22	Verileri toplayacak ve kullanacak olan insanlara danışmadan toplanacak performans ölçülerini belirleme,
23	"Bunu neden ölçüyoruz, ne kadar ilerleme kaydettik, nereye gidiyoruz, yönetim ve toplumun ölçüm ve gelişim ihtiyaçları nasıl değişiyor" gibi soruları göz ardı etme,
24	Ölçüm ve gelişim çalışmalarının uygulanması hakkında plan yapmayı ve bu planı zamanla geliştirmeyi unutma,
25	Zaman içinde toplumdaki yönetim ve politika stillerindeki değişime kendini ayarlayamayan ölçüm ve gelişim programlarına takılı kalma,
26	Birbirlerini tamamlayacak durumda olabileceği için her bir ölçüm ve gelişim yaklaşımını ayrı ayrı kullanmaya çalışma,
27	Toplum ihtiyaçlarını ve karşılayabilme gücünü göz önüne almadan hizmet gelişiminde mümkün olan en yüksek "verim değerini" elde etmeye çalışma,
28	"Maliyet azaltma" iyi bir durum olsa da, verimi sadece kazanç olarak düşünme,
29	Parasal olarak ölçülemediği için hizmet etkinliği, karar verme ve organizasyon iyileşmesi gibi gelişmeleri göz ardı etme,
30	Etkinlik ve verim gelişiminin herkesin işi olduğunu düşünen insanları bir kenara bırakıp sadece küçük uzman grupların düşünceleri üzerine yoğunlaşma."

Paul Epstein, **Using Performance Measurement in Local Government**(1988), s.203.

2.3. Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümünü Sınırlayan Faktörler

Performans ölçüm ve gelişim çabaları, karar verme sürecinin geliştirilmesi, kamu ve vatandaşlar ile iletişim, performansın ve kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi, hesapverilebilirliğin artırılması ve diğer faydaların elde edilme süreci bedava değildir. Yerel yönetimlerin performans ölçüm programlarını oluşturmalarının ve bunları kullanmalarının bir bedeli vardır. Bazen bu bedeller, ölçüm sistemlerinin uygulanmasının önünde ciddi engeller oluşturmaktadır.

Performans ölçüm bilgisinin kullanımını sınırlayan faktörler; maliyet ve veri toplama zorluğu, bilgi işlem için gerekli zaman eksikliği, uzman personel sayısındaki yetersizlikler, ölçüm sistemine güven duymama, kötü tasarlanmış

sistemler, yorumlama problemleri ve ölçüm sistemine karşı gösterilen direnç olarak sıralanabilir.

Palmer tarafından yapılan anket çalışmasına göre, performans göstergelerinin kullanımına engel olan en yaygın faktörler; %77 ile bilgi işlem için gerekli zaman eksikliği ve %51’le uzman personel sayısındaki yetersizlik olarak gösterilmiştir. Bunları sırası ile ölçüm sistemine güven duymama (%40), ölçüm sistemine karşı gösterilen direnç (%30), yorumlama problemleri (%25) ve kötü tasarlanmış sistemler (%19) izlemiştir.²³⁵

Avustralya’nın Victoria eyaletindeki belediye meclislerine yönelik yapılan bir çalışmada ise, Victoria Belediye meclislerinin göstergeleri uygulamasında “zaman kısıtlaması” ve “ölçüm zorluğunun” sırasıyla %55 ve %45 oranlarında önemli olduğu ortaya çıkmıştır. Bu konseylerin yaklaşık üçte biri, “bütçe sıkıntısı” ve “ilgisiz gösterge” faktörlerinden bahsetmiştir.²³⁶

İsrail yerel yönetimlerine yönelik yapılan bir çalışmada, insan hizmet programlarının “güven krizi” yaşadığından şikâyetçi olduğunu belirtmiştir. Bu güven krizi; insanların program sonuçlarından memnun olmamasından kaynaklanmaktadır.²³⁷

Yerel yöneticiler, performans ölçüm sistemi oluşturmak ve uygulamak için zaman ve personel ayırmak zorundadır. Ayrıca ilave personel, özel eğitim, danışman, donanım ve enerji kullanımı gibi gereksinimlerin maliyetleri de göz önüne alınmalıdır. Ayrıca yapılan değişiklikler nedeniyle oluşan iş gücü kaybı gibi görünmez maliyetler de vardır. Bu maliyetlerin katlanılabilir olması için yetkililer ulaşacakları sonuçların değerini görmek isterler. Ancak ölçüm ve gelişim çabalarının değeri, maliyetleri kadar net değildir. Bu çabalara bir değer biçilmesi zor veya yanıltıcı olabilir. Ancak bir gelişimin değerini parasal değer olarak belirlemek mümkün olmasa da bu gelişim toplum için çok önemli olabilir. Ve farklı gelişim süreçleri farklı faydalar sağlar.²³⁸

²³⁵ Palmer, **a.g.e.**, 36.

²³⁶ Thuy ve Dalrymple, **a.g.e.**, s.8.

²³⁷ Carmeli, **a.g.e.**, s.35.

²³⁸ Epstein, **a.g.e.**, s.178.

Yerel yönetimler, performans ölçüm sistemini sınırlayan tüm bu faktörleri göz önüne almalı ve bu sınırlar çerçevesinde kendilerine en uygun ölçüm sistemlerini tasarlamalıdır.

3. YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNE YÖNELİK YAKLAŞIMLAR

Yerel yönetimlerin, performans ölçümü ve gelişimi için birçok farklı yaklaşım ve modelin kullandığı görülmektedir. Performansın hesaplanması ve performansın belirlenmesinde tek bir yolun olmaması dolayısıyla bu durum bir sürpriz değildir.

Tek bir yaklaşım ya da yaklaşım kombinasyonu tamamen doğru değildir. Sürecin seçimi; performans değerlendirme faaliyetine başlama nedenine, toplumdaki hizmet ve yönetim problemlerine, yönetim stiline ve yetkililerin ilgisine, personelin yeterliliğine, kaynaklara ve kurum değerleri gibi unsurlara bağlı olacaktır. Yaklaşımlar, bir toplumun özel durumuna uyacak şekilde değerlendirilmeli ve seçilmelidir.²³⁹ Bu farklı yaklaşımların, birbirlerinden tamamen bağımsız olmayıp, birbirlerinin tamamlayıcısı niteliğinde olduğu unutulmamalıdır.

3.1. Program Mantığı Yaklaşımı (Logic Modeli)

Program mantığı modeli, 1980'lerin ortalarından beri kullanılmasına rağmen son yıllarda oldukça popüler olmuştur.²⁴⁰ Program mantığı, hükümet programlarının değerlendirilmesi, ölçülmesi, planlanması ve yönetilmesi için bir çerçevedir. Program mantığı; bir programın değişik unsurları (Kaynak, faaliyetler, çıktı, kısa dönem etkiler ve uzun dönemli sonuçlar) arasındaki nedensellik bağlantılarına dayanan bir modeldir. Bu modelin temel yaklaşımı, kurumların ve programların ulaşmaya çalıştıkları en üst seviyedeki stratejik

²³⁹ Epstein, **a.g.e.**, s.52.

²⁴⁰ Sherry C. Betts and Marta Elva Stuart, "A Logic Model Application: Community-University Collaboration," **Family and Consumer Sciences**, Vol. 7, No. 2, (Summer 2002), www.ces.ncsu.edu/depts/fcs/pub/2002su/betts.html (Erişim: 12.10.2005).

sonuçların doğrudan ve kolayca elde edilemeyeceği varsayımına dayanır. Modelin ana prensibi en üst seviyedeki sonuca ulaşılmadan önce çeşitli ara çıktılar ve ara sonuçlar elde edilmesi ve böylece bir sonuçlar hiyerarşisi kurularak nihai sonuca ulaşılmasıdır.²⁴¹

Federal, eyalet ve yerel seviyede yönetimlere performans çalışmaları konusunda destek veren Performans Enstitüsü, hükümet performansını ölçmede kabul görmüş bir yöntem olan “Mantık Modeli”ni tanımlamış ve neredeyse her operasyonel fonksiyonda ve yönetimin tüm alanlarında anlamlı performans ölçüleri geliştirmek ve kullanabilmek için tüm kurumlarla işbirliğine gitmiştir. Birçok eyalet ve yerel kurum, kendi resmi planlama ve ölçüm yaklaşımları olarak program mantığı modelini kullanmaktadır. ABD’nin Tennessee, Arizona, Utah gibi eyaletleri ve onların yerel birimleri ve Avustralya’nın bazı eyaletleri buna örnek verilebilir.²⁴²

Bu modelde nihai sonuca ulaşmak üzere kademe kademe pek çok faaliyet geliştirilir. Kurum, böylece başarılabilir işler üzerine eğilir ve somutlaşan performans hedefleri sayesinde daha açık performans ölçüleri tespit edilebilir. Birçok kurum, bu süreçte uygulamayı kurumun her bölümünde baştan başlatmak yerine, bütçe gerekçesi veya performansa dayalı iş sözleşmesi gibi belirli bir programı uygulayarak başlamışlardır. Program mantığı yaklaşımının aşamaları şunlardır.²⁴³

- Program hedeflerini açıklamak.
- Girdiler, süreçler ve sonuçlar arasındaki ilişkilerin ana hatlarını belirlemek.
- Ölçülebilen sonuçları saptamak.
- Hangi sonuçların başarılı kabul edilebileceğine karar vermek.
- İhtiyaç duyulan performans bilgisinin ne olduğunu tespit etmek.

²⁴¹ **The Performance Institute, What is the Logic Model?**, <http://www.performanceweb.org/research/logicmodel.html#faq#faq> (Erişim: 12.10.2005).

²⁴² The Performance Institute, The Government Performance Logic Model, http://www.performanceweb.org/Centers/State_Local/index.html (Erişim: 12.10.2005)

²⁴³ J. Douglas Bailey, **Managing for Results Guidebook: A Logical Approach for Program Design, Outcome Measurement and Process Evaluation**, (USA, Tennessee: Performance Vistas, Inc., 2001), s.13-14.

Gereken ilk adım, programın amaçlanan sonuçlarını açık şekilde ortaya koymaktır. Bu sonuçlar başarılabılır ve ölçülebilir olmalıdır. Programın hedeflerinin açıkça ortaya konulması, sonuçların beyan edilmesi ve başarı tanımları etkin performans bilgisinin geliştirilmesine büyük ölçüde katkıda bulunacaktır. Bütün önemli ilgililerin görüşlerinin alınması ve sürece katılımlarının sağlanması özellikle dikkat edilmesi gereken bir konudur.²⁴⁴ Ayrıca model, Kaplan ve Norton'un "Dengeli Skor Kart" modeli de dâhil olmak üzere diğer ölçüm yaklaşımları ile tam uyumludur.

3.2. Dengeli Skor Kart Yaklaşımı

Kamu yöneticileri, yönetim problemlerini çözmek için özel sektörde uygulanan bir kısım araçları kullanmaktadırlar. "Aktivite Temelli Maliyetleme ve Yönetim", "Benchmarking", "Süreç Yenileme", "Toplam Kalite Yönetimi" ve "Dengeli Skor Kartı (DSK)" bu bağlamda uygulanan yaklaşımlardan bazılarıdır. Dengeli Skor Kart, Robert Kaplan ve David Norton tarafından özellikle kâra odaklı biçimde faaliyette bulunan özel sektör kuruluşları için geliştirilmiş, ancak daha sonra kamu kuruluşlarına uygulanmış bir performans ölçüm yaklaşımıdır.²⁴⁵

DSK, bir ölçüm sistemi olarak başlamış ve bir yönetim sistemi şeklini almıştır. Performans ölçüm sistemlerinin temel rolü, alt ünite performanslarının değerlendirilmesidir. Alt birimler, çok özellikli performans ölçüm bilgilerini kendi operasyonları için geliştirmelerine karşın zaman zaman örgütün misyonu ve genel performansını gözden kaçırdıkları için optimal olarak istenmeyen sonuçlar doğabilmektedir. Bu yaklaşım, performans hesapverilebilirliğinden ziyade, stratejik izleme ve öğrenmeye ağırlık vermektedir. Her ne kadar DSK yaklaşımı,

²⁴⁴ Better Practice Principles for Performance Information, **a.g.e.**, s.25.

²⁴⁵ Robert Kaplan ve David Norton, Dengeli Skor Kartı ilk kez Harvard Business Review dergisinde yazdıkları "The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance" (Harvard Business Review, January-February 1992, 71-79) adlı makalelerinde kullanışlardır. Daha sonra, bu çalışmayı genişletmişler ve "The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action" (Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1996) adıyla bir kitap olarak çıkarmışlardır. <http://www.balancedscorecard.org/basics/bsc1.html> (Erişim 13.10.2005).

kâr amaçlı özel kuruluşlarda uygulanmış olsa da, bu yaklaşımın evrensel çerçevesi kamu kuruluşlarına da uygulanmasını mümkün kılmaktadır.²⁴⁶

DSK, tek başına hiçbir ölçünün performans hedeflerini karşılayamayacağını ya da konunun önemli alanlarına dikkatleri toplayamayacağını kabul etmekte ve finansal ve finansal olmayan ölçüleri kendi içinde dengelendirilmiş bir biçimdeki sunmaktadır. Bu yeni model, performans ölçülerinin düzenlenmesinde dört farklı perspektif sunmaktadır: Müşteri Perspektifi, Kurum İçi Süreçler Perspektifi, Yenilenme ve Öğrenme Perspektifi ve Finansal Perspektif.²⁴⁷

Finansal Perspektif - Kurum, bütçe sınırları içinde ve verimli biçimde iş görüyor mu? Hissedarlarımıza/paydaşlarımıza nasıl bakıyoruz?

Finansal terimi, dengelenmiş skor kartındaki özel sektör orijinini gösterir. Finansal perspektif, geleneksel finansal performans ölçülerini kapsar. Kaplan ve Norton'un DSK'ı finansal ölçülerin yerine geçmemekte, bunları tamamlayıcı bir niteliktedir. Yerel yönetimler, finansal ölçülere, verimlilik ve tutumluluğa hala gereğinden fazla ağırlık vermektedir. Finansal ölçüler, tek başına karar vericilerin yönetim sürecinde ihtiyaç duyacakları bilgiyi sağlamada yeterli olmayacaktır. Bu durum, finansal olmayan ölçütlerin de kullanılması gerekliliğini doğurmaktadır. Çünkü finansal ölçüler fonksiyonel verimliliği tanımlamaktadır. Ancak örgütün verimliliği ve amaçların başarıyla yerine getirilme potansiyeli için yeterli değildir. Diğer ölçütlerin de tamamlayıcı olarak kullanılması gerekir.²⁴⁸

Müşteri Perspektifi - Müşterilerimiz bizi nasıl görüyor? Müşterilerimiz bizi nasıl algılıyor? Kurumumuz ana müşterilerini memnun ediyor mu?

Bu perspektifin amacı, vatandaş gereksinimlerinin karşılanmasıdır. Vatandaşlar, bu perspektifle birlikte yerel yönetimleri daha kolay izleyebilmektedir. Elde edilen sonuçlar verimlilik, rekabet edebilme, istihdam, yeterli hizmetin verilmesi, vatandaş memnuniyetinin sağlanması gibi alanların

²⁴⁶ Shih-Jen Kathy Ho ve Yee-Ching Lilian Chan, "Performance Measurement and The Implementation of Balanced Scorecards in Municipal Governments," **The Journal of Government Financial Management**, Vol.51, No. 4, (Winter 2002), s.8-9.

²⁴⁷ Larry Maholland ve Patrick Muetz, "A Balanced Scorecard Approach to Performance Measurement," **Government Finance Review**, (April 2002), s.12.

²⁴⁸ Louise Kloot ve John Martin, "Strategic Performance Management: A Balanced Approach to Performance Management Issues in Local Government", **Management Accounting Research**, Vol. 11, (2000), s 235.

hepsinde kullanılmaktadır. Müşteri perspektifi hakkında ölçü bulmanın zorluğu müşterilerin tanımlanması ve gösterilmesidir. Müşteriyi belirlemek yerel yönetimler için zor olabilir. Çünkü yerel yönetimlerde özel sektörden daha fazla tip ve çeşitlilikte müşteri vardır. Bu çeşitlilik içerisinde hizmet kullanıcıları ile vergi ödeyenler, merkezi yönetim, inceleme ve denetim kurumları gibi çeşitli paydaşlar yer almaktadır. Dolayısıyla müşteri memnuniyetinin ölçülmesi özel sektörde kamu sektörüne göre daha kolay olmaktadır. Ölçüm yapacak kişi, hangi tip müşterinin daha çok tatmin edilmek istediği üzerine yoğunlaşmalıdır.²⁴⁹

Kurum İçi Süreçler Perspektifi - Neyi daha iyi yapmamız gerekiyor? Kurum içindeki süreçler iyi çalışıyor mu? Kurum gerekli olanı mı üretiyor?

Kurum içi süreçler perspektifi, üretim, zaman ve maliyet gibi unsurları içine alarak kullanılan yöntemlerin verimliliğini ortaya koyar. Günümüz yerel yönetimlerinin temel hedefleri arasında, kaliteyi geliştirmek, zaman tasarrufu sağlamak, verimlilik ve kârlılığı artırmak, kaynakları etkin kullanmak ve maliyeti düşürmek sayılabilir.

En iyi iş süreç ölçülerinin birçoğu, bir şekilde diğer ölçülerin boşa kullanılmasına neden olur (Boşa zaman, para ve tesis). En faydalı ölçülerden biri, ürün veya hizmetin dönüşümüdür (Sipariş teslim süreci). Bu müşteri ölçümlerinde de yer almaktadır. Müşteri için her zaman olmasa da, üretici için zaman çok önemlidir. Üretim sürecinde zaman kaybı mutlaka önlenmelidir. Çünkü zaman kaybı maliyeti ve karmaşayı artırıp kaliteyi düşürür. Bu perspektif ile birlikte kurum bir bütün olarak ele alınarak, yerel yönetimlerin sürekliliği ve gelişmesi için daha etkin ve verimli kararlar alınabilecektir. Diğer kullanışlı kurum içi süreç ölçülerine; İş gücü üretkenliği (İşçi başına ürün), süreç veya bileşenlerin maliyet trendi, iş yığılması, donanım veya aracın arıza süreci, proje yönetim skorları ve denetleme, inceleme skorları ve doğruluğu, örnek verilebilir.²⁵⁰

Öğrenme ve Gelişme Perspektifi - Gelişmeyi ve değer yaratmayı sürdürebilir miyiz? Kurum personelini geliştiriyor mu?

²⁴⁹ Mik M Wisniewski ve Snjolfur Olafsson, "Developing Balanced Scorecards in Local Authorities: A Comparison of Experience", **International Journal of Productivity and Performance Management**, Vol 53, No 7, (2004), s 604.

²⁵⁰ Carl G. Thor, "How To Find, Select and Display Performance Measures In Government", **Journal of Cost Management**, Vol.17, No.3, (May/Jun 2003),s.33.

Öğrenme ve gelişme perspektifi, kurumların, çalışanlarına uygun olan bir verimlilik ve etkinlik düzeyine ulaşabileceklerine vurgu yapmaktadır. Kurumlar, misyon ve stratejilerinde dönüşümü gerçekleştirebilmek için çalışanlarını mutlaka bilgilendirmeli ve eğitmelidirler. Bu perspektif, sürekli değişen iş ortamına çalışanların adaptasyon sürecini önemine vurgu yapmaktadır.²⁵¹ Öğrenme ve gelişme perspektifinde öğrenen organizasyonlar bakımından değerlendirmeler yapmak olanaklıdır. Yeni çalışma teknikleri/süreçleri ve yeni teknolojiler bakımından örgüt nasıl bir uyum süreci yaşamaktadır? Bu da DSK bakımından önemli bir ölçüm konusu olarak ele alınabilir. Çünkü örgütün hem yönetim felsefesi hem de çalışanların yeni süreç ve tekniklere çabuk uyumu açısından değerlendirilebilmesi, diğer alanlardaki başarı ve etkinlik karşılaştırması için de son derece önemlidir. Yeniliklerin birim zamanda nasıl karşılandığını ve ne tür sonuçlar doğurduğunu, iş süreçleri ve sonuçları izlenerek değerlendirmek olanaklıdır.²⁵²

DSK yaklaşımı, farklı perspektifleri bulunan kamu kuruluşlarının bu dört perspektifin her biri için sistemli bir şekilde ölçüler ya da göstergeler belirlemek ve bunların kurumsal stratejilerle bağlantısını kurmak suretiyle ölçüm meselesini çözmeye çalışır.²⁵³ Yöneticilerin farklı perspektiflerden kurumu değerlendirmelerine olanak sağlanarak, kurumların sadece performansın bir perspektiften değil, müşterilerle, çalışanlarla, süreçlerle, finansla, öğrenme ve gelişmeyle birlikte bir bütün olarak yönetilmesinin başarılmaması hedeflenmektedir.

Organizasyonel performans ölçüleri ile finansal sonuçlar ve diğer kritik başarı faktörleri arasında denge kurmak amacıyla özel sektör için geliştirilen Dengeli Skor Kartı, bazı yerel yönetimler tarafından kamu sektörüne adapte edilmiştir.²⁵⁴ Yerel yönetimlerde daha iyi performansın elde edilmesi süreci, var olan değerlendirme yöntemlerinden farklı olan DSK'nın kullanılması ile daha da kolaylaşacaktır. Yerel yönetimler, öncelikle hedeflerin belirlenmesinde ve sonuçların elde edilmesinde, hedeflerin gerçekleşmesi için gerekli

²⁵¹ Maholland ve Muetz, **a.g.e.**, s.13.

²⁵² M. Akif Çukurçayır ve Tuğba Eroğlu, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi(Balanced Scorecard)," **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 53, (Nisan-Haziran 2004), s.47.

²⁵³ Sayıştay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu, **a.g.e.**, s.23.

²⁵⁴ Kim Eagle, "Translating Strategy Into Results, Public Sector Applications of Balanced Scorecard", **Government Finance Review**, Vol.25, No.5, (Oct 2004), s.16.

harcamalarda, kurumsal performansın belirlenmesinde yaygın bir biçimde ölçme ile ilgilenmektedir. Bu açıdan stratejik yönetim literatürü, performans ölçümü ve stratejik planlar arasında sağlam bir bağın olması gerektiği üzerinde durmaktadır. Kaplan ve Norton tarafından ileri sürülen DSK, bu bağlantıyı sağlayabilecek yapıya sahiptir.²⁵⁵

Yerel yönetimlerde DSK uygulanmasının faydaları; stratejik amaçlardan bütün yönetimi haberdar etmek; vatandaş gereksinimleri ile kurum hedeflerini aynı yönde birleştirmek; en çok ihtiyaç duyulan değişiklikleri belirlemek; bireysel ve kurumsal amaçları bir araya getirerek, kurumsal başarıyı sürekli kılmak ve bütün çalışanları gözeterek bir bütün olarak çalışmak; kurumların bilgi çağında yaşamlarını devam ettirmelerine ve zenginleşmelerine olanak sağlayacak öğrenme sürecini hayata geçirmek; kurumlar açısından elle tutulamayan, gözle görülemeyen varlıkların değerini ölçme ve değerlendirmek; ekip ruhunu güçlendirmek; kaynaklar ve stratejik uygulamalar arasında uyum sağlayarak bütçelemeyi rasyonel kılmak, kurum faaliyetlerinin şeffaflığını arttırmak ve hesap verilebilirliği desteklemek olarak sayılabilir.²⁵⁶

Bu yaklaşım, birçok ülkenin yerel yönetiminde yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Ülkemizde Pendik Belediyesi, bu yaklaşımı temel alarak performans ölçüm çalışmalarını tamamlamıştır.²⁵⁷ Kanada ve ABD'nde, 132'si ABD'den, 52'si Kanada'dan toplam 184 yerel yönetimi kapsayan araştırma sonuçlarına göre, DSK uygulamış belediye yönetimleri tarafından belirlenen performans ölçülerinden bazıları şu şekilde gösterilmektedir.²⁵⁸

²⁵⁵ Kloot ve Martin, **a.g.e.**, s.231.

²⁵⁶ Paul Arveson, "An Introduction to the Balanced Scorecard for City & County Governments" City-County Summit in San Diego, CA. (March 2003), s.16-22. http://www.balancedscorecard.org/files/BSC_for_City-County03.pdf (Erişim: 13.10.2005).

²⁵⁷ "Pendik Belediyesinde Performans Yönetimi", <http://www.pendik.bel.tr/tr/Tab.aspx?TabID=194> (Erişim. 13.10.2005).

²⁵⁸ Yee-Ching Lilian Chan, "Performance Measurement and Adoption of Balanced Scorecards, A Survey of Municipal Governments in the USA and Canada", **The International Journal of Public Sector Management**, Vol.17, No.3, (2004), s.218.

Tablo 5: Dengeli Skor Kartı Uygulayan Belediye Yönetimleri Tarafından Belirlenen Performans Ölçütleri

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

Yee-Ching Lilian Chan, **a.g.e.**,s.218.

Bu iki ülke belediye yöneticilerinin DSK'na bakışı, geçmişin finansal ölçüt ağırlıklı performansı ile geleceğin büyüme gösteren fonksiyonel performansını birleştirerek örgütün misyon ve stratejisi arasında bir bağ olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca DSK'na bir performans ölçüm sistemi olarak bakılmaktadır. Kanada ve ABD'nde DSK'yı uygulayan ve uygulamayan belediye yöneticileri, iki saha hariç DSK'nı benzer şekilde anlamışlardır. Uygulayanlar kuvvetle DSK'nın geçici bir heves olmadığına ve başarıyla uygulandığı zaman yararlarının maliyetlerini aşacağına inanırken, araştırma sonucunda elde edilen bulgular DSK'yı uygulamış belediye yönetimlerinin faaliyet ve kararlarıyla uyum içerisindedir.²⁵⁹

Yerel yönetimlerde DSK uygulamasını ve performans ölçüm sistemini anlamak amacıyla, çoğu belediye başkanı, şehir veya meclis yöneticisi ve

²⁵⁹ Chan, 2004, **a.g.e.**, s.219.

kontrolör olan 132 farklı belediye idarecisine yapılan başka bir çalışmada da şu sonuçlara ulaşılmıştır.²⁶⁰ Belediye idarelerinin pek çoğu, performans ölçütlerinin geliştirilmesi sırasında en fazla ağırlığı finansal göstergelere, en az ağırlığı ise yenilik ve değişim konulu göstergelere vermektedir. DSK yaklaşımını uygulayan belediyelerde, müşteri tatmini, operasyonel verimlik, yenilik ve değişim ölçüleri, çeşitli yönetsel aktivitelerde (Dışsal raporlama, stratejik planlama, program yönetim ve izlemesi) daha fazla kullanılma imkânına sahiptir. Örgütlerinde DSK uygulayan idareciler, DSK'nın faydalarının maliyetlerini aştığı noktada kuvvetli bir inanca sahiptirler. Yönetim desteği ve değişim için örgütsel hazırlık, DSK'ların başarılı bir şekilde uygulanması açısından anahtar niteliktedir.

Sonuç olarak, Dengeli Skor Kartı yaklaşımı, belediyelerde oldukça yeni bir yönetim aracıdır ve bu yaklaşımın yerel yönetimlere sağlayacağı faydaları değerlendirmek için henüz erkendir.

3.3. Endüstriyel Mühendislik Yaklaşımı²⁶¹

Bir kurumun ulaşması gereken en güvenilir hedefler, mühendislik iş standartları gibi, hizmet üzerine yapılan detaylı çalışmalar sonucu oluşur. Endüstriyel mühendislik yaklaşımı 1954'ten beri özel sektörde önemli bir rol oynamaktadır. Endüstriyel mühendislik teknikleri, birçok yerel yönetimde başarılarını kanıtlamıştır. Endüstriyel mühendislik yaklaşımının kamu sektörü performans gelişimindeki ilk örneği Phoenix ve Arizona, Scottsdale'deki tek kişilik mekanik çöp toplama kamyonlarıdır. Bu kamyonlarda tek kişilik ekibin kamyonun inmesine gerek yoktur. Büyük mekanik kollar, doksan galonluk varilleri alır ve insan desteği olmaksızın kamyon bünyesindeki kasaya boşaltır.

Yerel yönetimlerde kullanılan endüstriyel mühendislik yaklaşımların çoğunda insanların makinelerle yer değiştirmesi yer almaz ve gözlemciye de ihtiyaç duyulmayabilir. Genellikle hizmet tesliminde kullanılan metotların iyileştirilmesi üzerinde durulmaktadır. Metot gelişimi; işin daha iyi takvimlendirilmesi, iş gücünün daha iyi organize edilmesi veya insanların

²⁶⁰ Ho ve Chan, 2002, **a.g.e.**, s.15.

²⁶¹ Bu yaklaşımın açıklanmasında Paul Epstein, **Using Performance Measurement in Local Government**(1988), s.59-60'dan yararlanılmıştır.

çalışırken uyguladıkları süreçlerin geliştirilmesi ve standardizasyonu gibi konuları içerir. Mühendislik iş standartları, genellikle bir sonuç olarak ortaya konur. Performansın daha iyi gelişmesini sağlamak için metod iyileştirmeleriyle beraber, büyük iyileştirmeler de yapılır. Özellikle bir donanımın yenilenmesi gerektiğinde yetkililer, yeni metotlara daha iyi uyum sağlayacak bir donanım almalı veya daha verimli modern donanımlar için yeni metotlar tasarlamalıdır. Ancak iyileştirilmiş süreç, organizasyon ve takvimlendirme sadece sermaye gelişme göstermeyen performans gelişmeleri sağlar. Çalışanlar, daha iyi organize ve idare edilse de, kişisel ilave çaba ile bundan daha iyisini başarabilirler. Birçok toplumda “daha çok değil, daha düzgün çalış” sloganı uygulamaya konmuştur.

Kaliforniya'nın Santiago şehrinde 1975 yılından beri kapsamlı bir iş ölçüm programı uygulanmaktadır. Santiago performans geliştirme personeli, belediye çalışanları için mühendislik zaman standartları belirlemek amacıyla şehir bölümleriyle birlikte çalışmıştır. Çalıştıkları programlarda hizmet seviyesini arttırmış ya da gerekli personel sayısını azaltmışlardır. Zaman standartları, çalışılan her bölümde performans izlemenin temelini oluşturmuştur. Performans gelişim personelinin faaliyetleri, organizasyon gelişim projelerini tamamlayıcı niteliktedir. Santiago şehrinde faaliyetler daha kapsamlı iş ölçüm çalışmalarına tabi tutulmadan önce deneme programları uygulanmaktadır. Ayrıca standartların güncellenmesi ve gelişimin sürdürülmesi amacıyla her beş yılda bir programlar üzerinde yeni çalışma yapma politikasını benimsemişlerdir. Çalışılacak ilk programın seçimindeki dikkat ve iyi eğitilmiş analitik personel sayesinde Santiago programı, başlangıcından sonuçta sağladığı gelişmelere kadar yüksek bir güven kazanmıştır.

Endüstriyel mühendislik teknikleri sadece temizlik, park bakım, araç bakım gibi alanlarda değil, aynı zamanda diğer birçok ofis hizmetinin performans ölçüm ve geliştirme işlemlerinde kullanılabilir. Örnek olarak, Genesse kasabesindeki detaylı ölçüm tekniklerinin uygulanması gösterilebilir. Bu kasabada yetkililer, personelin verimli çalışma oranlarının belirlenmesi, aşırı personele sahip birimlerin tespit edilmesi ve bütçe hazırlığı için bilgi

sağlanmasının amacıyla geliştirmiş oldukları iş standartlarını bilgisayarlı bir iş-maliyet hesap sisteminde uygulanmışlardır.

Yerel yönetimler, hizmet tesliminde kullanılan metotların iyileştirilmesi üzerine kurulu olan endüstriyel mühendislik yaklaşımı ile kendilerine uygun mühendislik iş standartları belirleyerek somut başarılar elde edebilirler.

3.4. Benchmarking

Kamu yönetiminin, beklentilere cevap verebilmek ve toplumsal sorunların çözümünde yeterince etkin olabilmek için kullandığı modern işletme yönetim yaklaşımlarından bir diğeri de Benchmarking'dir.

İşletmelerde yönetsel bir teknik olarak kullanılan, Türkçede, benimsenmiş ve ortak kabul görmüş bir karşılığı bulunmamakla birlikte; örnek edinme, örnek alma, nirengileme, kıyaslama şeklinde dilimize çevrilmeye çalışılan benchmarking kavramı; bu sözcüklerle tam olarak karşılanamamakta, hatta kavrama yanlış anlamlar yüklenmesine yol açmaktadır.²⁶² Bu çalışmada benchmarking kavramının yerine, kıyaslama kavramı da kullanılacaktır. Yönetim literatüründe birçok kıyaslama tanımına rastlamak mümkündür:

Benchmarking, performans düzeyini artırmak için bir organizasyonun kendi içinde ve/veya diğer organizasyonlardaki “en iyi uygulamayı” tespit ederek; kendi organizasyonuna uyarlamasıdır. Benchmarking, sadece kıyaslama yapmak değil, başka organizasyonlarla kıyaslama yaparak; en iyi uygulamaları bulmak ve organizasyonun kendi yapısına ve süreçlerine bunları uyarlamaktır. Bu çerçevede benchmarking kavramı, “en iyi uygulamaların adaptasyonu” olarak tanımlanabilir.²⁶³

Benchmarking; nihai amacı performansı artırmak olan kesintisiz bir öğrenme sürecidir. Daha açık bir tanımla kıyaslama; konusunda en iyi olmak amacıyla, kendi süreçlerini, aynı ya da benzer nitelikte olan kurumlardaki süreçleri, önceden belirlenmiş bir prosedüre göre inceleyen, o süreçlerdeki

²⁶² Pınar Süral Özer, **Benchmarking**, (İzmir: Vizyon Yayınları, 1999), s.3.

²⁶³ Coşkun Can Aktan, **2000'li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri**, (İstanbul:TÜGİAD Yayınları, 1999), s. 55.

uygulamalardan ders almaya çalışan ve bunu kesintisiz olarak yapan bir çalışmadır.²⁶⁴

Bir kurumun en iyi uygulamayı belirlemek ve başlatmak üzere araştırma yapmasına dönük bir süreçtir. Kıyaslamalar kurum bünyesindeki ya da başka bir kurumda veya ülkede bulunan benzer programlardaki süreçlerin, uygulamaların, hizmetlerin ve ürünlerin karşılaştırılması yoluyla performans seviyelerine yönelik hedefler veya standartlar şeklinde yapılabilir. Program performansının değerlendirilmesinde kullanıldığında, kıyaslamalar genellikle karşılaşılan güçlükler veya en iyi uygulama standartları olarak işlev görürler.²⁶⁵

1970'lerin ortalarında ve 1980'lerin başlarında, iki veya daha fazla kamu birimi arasında karşılaştırma yapmak ile ilgilenmek çok zordu. Hükümet yetkilileri, kendi kurumlarının ve onun çevresinin başka birimlere benzemediğini, tek olduğunu iddia ediyorlardı ve bizim durumumuz farklı, bizim hizmet taleplerimiz farklı, bu yüzden karşılaştırmalar anlamsız görüşünü savunuyorlardı. Fakat kamu yöneticileri, özel sektör kıyaslama tecrübelerinden elde edilen başarılar ve farklı birimler arasındaki karşılaştırmaların kaçınılmazlığını kabul etmeleri bu yöneme karşı ilgilerinin artmasına neden olmuştur.²⁶⁶ Kamu sektöründe kıyaslama, etkin bir tarzla iyileşmelerin nasıl başarılacağı sorusunun cevabını verir. Kıyaslama tek seferlik bir alıştırma değildir. Başarılı bir kıyaslama programı, ciddi bir planlamayı, dikkatli kaynak tahsisini, geniş veri toplamayı, titiz analizleri ve detaylı izlemeyi gerektirmektedir.²⁶⁷

Kamu sektöründe, üç farklı şekilde kıyaslama tanımlanabilir. Fakat kıyaslamayı yalnızca üç farklı tipe ayırmak, kamu sektöründe kıyaslamadaki çeşitli değişik biçimleri ortaya çıkarmaya yönelik yapılmış bir başlangıç

²⁶⁴ John G. Fisher, **Kıyaslama (Benchmarking) Yoluyla Performans Nasıl Artırılır?** (İstanbul: Rota Yayınları-Etkin Yönetim Dizisi, 1998), s. 16.

²⁶⁵ Better Practice Principles for Performance Information, **a.g.e.**, s.32.

²⁶⁶ David Ammons, "A Proper Mentality for Benchmarking", **Public Administration Review**, Vol. 59, No. 2, (March/April 1999), s.105.

²⁶⁷ Kenneth A. Bruder, Jr. ve Edward M. Gray, "Public-Sector Benchmarking: A Practical Approach", **Public Management**, Vol.76, Issue:9, (September 1994), s.9.

niteliğindedir. Bunlar: Şirket tipi Kıyaslama – Kıyas olarak Hedefler – Kıyas olarak Performans İstatistiklerinin Karşılaştırılmasıdır.²⁶⁸

Kamu sektöründe kullanılan kıyaslama yöntemleri, iş dünyasındaki temellere dayanır. Şirket tipi kıyaslama, tek bir süreç üzerine odaklanır (Örneğin, toptancılık ve dağıtım, acil haberleşme sistemi) ve performansın ilerlemesi için anahtar rol oynayan parçaların nasıl şekilleneceğini, o şirket için açıklamasını yapar. Kamu sektöründe şirket tipi kıyaslamaya, kıyaslama olarak hedeflerin geliştirilmesi yöntemi ve karşılaştırmalı performans istatistiklerinin kıyaslanması yöntemine nazaran hemen hemen hiç rastlanmaz.

Kamu sektöründeki kıyaslamaların ikinci şekli olan hedeflerle kıyaslama, üç tip kıyaslama yöntemi içinde en çok kullanılan kıyaslama çeşididir. Hedeflerle kıyaslama, genelde gelişmenin nedenlerini araştırıp, bunları vizyon olarak belirler ve başarılmak istenilen hedefler (Gençlerde hamileliğin azaltılması, trafik akışının yoğun saatlerde azaltılması), şu an mevcut durum ile karşılaştırılır. Hedefler bazen diğer benzer durumdaki vakalarla karşılaştırılabildiği gibi, tamamıyla rasgele seçilebilirler.

Üçüncü kıyaslama şekli, performans istatistiklerinin karşılaştırılması, kamu sektöründe en çok gözlemlenen kıyaslama yöntemidir. Bu kıyaslama, profesyonel olarak desteklenen standartlar, ulusal ve eyalet istatistikleri tarafından belirlenen performans kuralları, diğer önemli otoritelerce başarılmış hedefler veya sonuçlar benzeri dışsal performans faktörlerine dayanmaktadır. Bu tip kıyaslama yöntemi kullanılırken, sadece bir noktayı değil (Şirket tipi kıyaslamada olduğu gibi) geniş bir alanı kıyaslamak söz konusudur. Karşılaştırmalı performans istatistiklerinin ve istatistikî tabloların birbirleri ile mukayesesi genel olarak bu kıyaslama şeklinin amacıdır. Birçok yerel yönetim, diğer şehir ve eyaletler ile seçilen performans istatistiklerini karşılaştırma yolunu, yani üçüncü tip kıyaslamayı tercih etmektedir.²⁶⁹

Oldukça çeşitlenmiş kamu hizmetlerinin; eşitlik ve hakkaniyet ilkelerine uygun olarak yerine getirilebilmesi, vatandaş ve kamu çalışanlarının

²⁶⁸ David Ammons, "Benchmarking as a Performance Management Tool: Experiences Among Municipalities in North Carolina", **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, Vol.12, No.1, (Spring 2000), s.106.

²⁶⁹ Ammons, 2000, **a.g.e.**, s.107-110.

memnuniyetinin sağlanması, kaynakların etkin kullanılması, kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması için bir takım hedeflerin ortaya konması, bunun için de kıyaslama yapılarak; en iyi yaklaşımların ve çözümlerin öğrenilmesi gerekmektedir. Kurumda rekabet benzeri sonuçlar doğurması, kuruluşlarda yenilikleri teşvik etmesi, iç motivasyonu sağlaması, sürekli öğrenme ve iyileştirmeye neden olması, örgüt ve personel geliştirmeyi desteklemesi kamu yönetiminde kıyaslamamanın olumlu etkileri olarak sıralanabilir.²⁷⁰

Bazı yerel yönetimler tarafından kamuya uyarlanan kıyaslama, yerel yönetim yöneticileri tarafından kullanılabilir en uygun karşılaştırmaları ortaya koymanın bir yoludur.²⁷¹ Kıyaslama, yerel hizmetlerin performansının iletilmesinde yerel yetkililere yardım etme potansiyeline sahip bir strateji olarak tanımlanabilir. Kıyaslama, üstün performansa sahip diğer otoriteler tarafından gerçekleştirilen en iyi uygulamaların sistematik olarak belirlenmesidir. Kıyaslamaya bu açıdan bakıldığında, kamu yetkilileri, nerede olduklarını ve nereye varmak istedikleri arasındaki uçurumu nasıl kapamaya çalıştıklarını anlamaya çalışma hedefiyle, kendi yönetim bölgelerindeki servis-performans istatistiklerini uygun buldukları belediyeninkilerle kıyaslamaktadırlar. Bunu yapmalarındaki amaç, kıyaslanabilir bir performansı anlayabilmek için en iyi performansı elde eden yönetim bölgelerindeki belli başlı kanun ve uygulamaları adapte etmektir.²⁷² Yerel yönetimlerde uygulanan tek tip bir kıyaslama biçimi yoktur. Farklı biçimlerde kıyaslama sınıflandırmalarının yapıldığı görülmektedir.

Birçok yerel otorite, önce kendi performansını ölçmekte ve daha sonra bu performansı diğer otoritelerin performansı ile karşılaştırarak kendilerinin hangi noktada olduklarını görmek istemektedir. Yerel idareleri denetlemekle görevli pek çok merkezi devlet kurumları, yerel idarelerin performanslarını karşılaştırmanın bir aracı olarak benchmarking'i kullanmaya başlamışlardır. Bu diğerlerine örnek olacak "en iyi uygulamaları" seçmeyi de içermektedir. Seçilen en iyi uygulama organizasyonları, benzer yerel idare örgütleri, seçilmiş devlet

²⁷⁰ Veysel Eren, "Kamu Yönetiminde Bir Rekabet Aracı Olarak "Hizmet Karşılaştırması" Yoluyla Yenilik ve Başarı Geliştirme", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35, Sayı 2, (Haziran 2002), s. 64-67.

²⁷¹ James C. McDavid, **Benchmarking Local Government Services in Canadian Municipalities**, 20th Annual Elected Officials Symposium, Red Deer, Alberta, June 11-12, 1998, s.2.

²⁷² David H. Folz, "Service Quality and Benchmarking the Performance of Municipal Services", **Public Administration Review**, Vol. 64, No. 2, (March/April 2004), s.209.

kurumları veya bazı zamanlar ve hatta kendi alanlarında lider görülen özel sektör organizasyonlarını içermektedir.²⁷³

GASB'a göre karşılaştırmalar, mevcut bilgi ve aşağıda belirtilen hususlar arasında yapılabilir.²⁷⁴

- Önceki yılın performansı.
- Benzer yetki bölgeleri.
- Teknik olarak geliştirilmiş standart ve normlar.
- Bir kamu kurumunun yıl başında belirlemiş olduğu hedef ve amaçlar.
- Aynı bölge içindeki farklı yerleşim birimlerindeki müşteri grupları.
- Benzer organizasyonlardaki kamu ve özel sektör maliyet ve sonuçları.

Denetleme Komisyonu, yerel yönetimlerde kullanılmak üzere beş farklı karşılaştırma tipi önermiştir.

-Zamana Bağlı: Örnek olarak bu yılın performansının geçen yıllarla karşılaştırılması verilebilir.

-Standartlar: Performansın yerel veya ulusal standartlarla karşılaştırılmasıdır.

-Hizmet İçerisi: Performansın aynı hizmeti, örneğin ev hizmeti, sağlayan departmanlar içindeki ünite ve kısımlar arasında karşılaştırılmasıdır.

-Özel Sektör: Özel sektördeki, örneğin yasal ve mimari servislerdeki tedbirlerle karşılaştırılmasıdır.

-Otoriteler Arası: Aynı tipteki otoriteler ve benzer özelliklere sahip veya komşu olan özel seçimli otoriteler de dahil olmak üzere tüm otoriteler arasında mukayese yapılabilir. Palmer tarafından yapılan çalışmada, yerel otoriteler tarafından yapılan karşılaştırmaların birçoğunun zamana bağlı olduğu, ulusal standartlara göre veya aynı tipteki otoriteler arasında yapılan karşılaştırmaları içerdiğini sonucuna ulaşılmıştır.²⁷⁵

Performans göstergelerinin karşılaştırma amaçlı kullanımına, İngiltere'deki son bir araştırma eleştiri getirmiştir. Boyne, İngiltere yerel yönetimlerin performanslarını karşılaştırmak için Denetleme Komisyonu göstergelerinin incelemiş ve 400 yerel yönetimi kapsayan bir çalışma yapmıştır.

²⁷³ LOGOTRİ, **a.g.e.**, s.23.

²⁷⁴ A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government, **a.g.e.**, s.6.

²⁷⁵ Palmer, **a.g.e.**, s.32

Araştırma sonucunda Boyne, “vatandaşların veya merkezi hükümetin farklı kurumlar arasında denetleme komisyonu verileri üzerine kurulu bir karşılaştırma yapması akıllıca bir hareket değildir” sonucuna varmıştır.²⁷⁶ Yerel yönetimler farklı biçimlerde sınıflandırılan kıyaslama tiplerinden kendi sistemlerine uygun gördükleri yöntemi kullanabilirler.

Son yıllarda benchmarking uygulamalarının yerini yeni bir kavram almıştır: Karşılaştırmalı Performans Ölçümü. Karşılaştırmalı performans ölçümü, performans ölçümü gibi yeni bir kavramdır. Ancak karşılaştırmalı performans ölçümünün sistematik uygulaması ve gelişimi, yerel yönetimlerde çok daha yeni bir kavramdır. İlk karşılaştırmalı performans ölçümü girişimlerinden biri 1978 yılında Denver Bölgesel Yönetim Konseyi tarafından gerçekleştirilmiştir. 1980’li yıllar, karşılaştırmalı performans ölçümü açısından oldukça sakin geçmiştir. Fakat 90’lı yıllarda konuya ilgi ve katılım çok yükselmiştir. ABD’de, “Oregon Benchmarks” ve “Minnesota Milestones” gibi programlar, eyalet yönetimi performans ölçümü için basamak oluşturmuştur. “Life in Jacksonville (Florida)”, “Sustainable Seattle (Washington)”, “FOCUS Kansas City (Missouri)” ve “North Carolina Local Government Performance Measurement Project” gibi başarılı projeler hayata geçirilmiştir. Uluslararası girişimler arasında ise Almanya’da Bertelsmann Fonunun sponsor olduğu “Comperative Performance Project for Local Government”, Avustralya da 8 eyaletin 12 hizmetinin karşılaştırıldığı “Review of Commonwealth/State Service Provision” ve İngiltere şehir, kasaba ve Metropolitan bölgeleri için performans seviyelerini karşılaştıran “Local Authority Performance Indicators” çalışması²⁷⁷ ve 2002 yılından itibaren Denetim Komisyonu tarafından düzenli olarak uygulanan Karşılaştırmalı Performans Değerlendirmesi uygulaması ve ICMA’nın “Karşılaştırmalı Performans Ölçümü” çalışmaları sayılabilir. Ulusal ve uluslararası karşılaştırma çabalarından daha sonraki bölümde ayrıntılı olarak bahsedilecektir.

Yerel yönetimlerde kıyaslama uygulamalarında dikkat edilmesi gereken bazı konular vardır. Yerel yönetimler arasında karşılaştırmalar güvenilir olmayabilir. Verilerin hangi unsurlardan oluştuğunun, tüm birimler için standart

²⁷⁶ Thuy ve Dalrymple, **a.g.e.**, s.2.

²⁷⁷ Kopcynski ve Lombardo, **a.g.e.**, s.125.

olarak belirlenememesi karşılaştırmalarda güvenilirlik sorununu doğurmaktadır. Birim fiyatları benchmark olarak kullanmak, birçok problemi de beraberinde getirecektir. Örneğin bir itfaiye biriminde, her aramanın maliyeti hesaplanmış ve bu performans ölçüsü olarak kullanılıyorsa, arama başına maliyet temel alınarak karşılaştırma yapılabilir. Fakat her itfaiye birimi, arama başına maliyetlerin içine neleri dâhil etmektedir. Kimileri kamyonların aşınma payını bu maliyetlere dâhil ederken diğerleri etmeyebilir. Bunun için kıyaslamalar yapılırken neyle neyin kıyaslandığından emin olunması ve kıyaslamalarda teknik derinliğe dikkat edilmelidir.²⁷⁸

Bir yerel yönetim karşılaştırmasının, sadece zamana bağlı olarak yapılması, diğer başarılı tecrübelerden sonuçlar çıkarmayı engelleyebilecektir. Başka yerel yönetimlerin uygulamalarının raporlarının alınıp kıyaslanması da faydalı olmayacaktır. Klasik raporlamadaki kaza sayısı, incelenen kaza sayısı, atanan müfettiş sayısı, sigortalı bina gibi temel göstergeler başka şehirler için yararlı olmayabilir. Bunun yerine verimlilik, hizmet kalitesi gibi daha değerli göstergeler dikkate alınmalıdır. Tek bir performans ölçüsünü karşılaştırmak yerine çeşitli benzer performans ölçülerinin karşılaştırılması, performans ölçü setlerinde göreceli “iyilerin”, “en iyilerin” tespit edilip, bunların karşılaştırmalarda kullanılması ve “en iyilerin” analiz edilerek, onları neyin en iyi yaptığının öğrenilmesi kıyaslamaların faydalanılabilirliğini daha da arttıracaktır.²⁷⁹

Küreselleşen toplumsal yaşam gittikçe karmaşıklaşmakta, devletten ve kamu yönetiminden beklentiler artmaktadır. Devletin ve kamu yönetiminin meşruluğu, farklılaşan beklentilere cevap verebildiği, çalışanlarının ve vatandaşlarının memnuniyetini göz önünde bulundurduğu ölçüde sağlanmış olacaktır. Modern işletme tekniklerinin kamu sektöründe de kullanılmaya başlaması, kamu yönetimini özel sektörün gerisinde kalmamaya itmektedir. Ancak kamu yönetimi, özel sektör gibi dinamik bir yapıya sahip olmaması ve hizmetlerini tekelci bir yapıda sürdürdüğü için özel sektörün dinamizmini sağlayan rekabet unsurundan yoksundur. İşte kıyaslama, kamu yönetimine rekabetçi bir anlayış kazandırmakta ve sistemi kendi içinde, diğer kuruluşlarla

²⁷⁸ McDavid, **a.g.e.**, s.3.

²⁷⁹ David Ammons, “Set Risk Benchmarks: Identify, Then Close Performance Gaps”, **Public Management**, Vol.82, No.9, (September 2000), s.10.

ve özel sektörle adeta rekabete hazırlanmaktadır. Bunun yanında kıyaslama, kamu hizmetlerinin şeffaf yürütülmesine olanak vermekte ve hizmetten yararlanan vatandaşların kamu hizmetlerinin kalitesini, niteliğini ve verimliliğini sorgulayabilmesine imkân vermektedir.²⁸⁰

3.5. Diğer Yaklaşımlar

Yukarıda açıklanan dört ana yaklaşım haricinde yerel yönetimler aşağıdaki yaklaşımları da kullanabilmektedir.

Kalite Kontrolleriyle Birlikte Performans Ödülleri

Birçok toplumda performans ölçümleri, yönetici ve ya çalışanların değerlendirme ve ödüllendirilmesinde temel olarak alınır. Ulaşılan amaçların veya performans seviyesini değerlendirilmesi sayesinde terfi, performans ödülü ve diğer ücret artışları belirlenebilir. Çalışanların belirli bir işi tamamladıktan sonra eve erken gitmelerine izin vermek gibi parasal olmayan ödüllerde vardır. Bu tür programlar sonucunda elde edilen iş miktarı genellikle ödül programının öncesindeki miktardan daha fazla olmaktadır.

Performans ödülleri, iyi performans gösteren yönetici ve çalışanları ödüllendirmenin en iyi yoludur. Çalışanlar performanslarını arttırarak somut bir kazanç sağlayabildiklerini görürler. Ancak bir hizmetin her önemli boyutunu içeren pratik ve anlaşılır bir ödül formülü oluşturmak imkânsızdır. İnsanlar, doğası gereği ödül formülünde yer alan performans unsurlarını maksimuma çıkarmaya çalışır ve bu da hizmet kalitesinde düşüşe neden olur. Performans ödül programlarının kötüye kullanılmaması için koruyucu veya “kalite kontrol” gereklidir (İnsanlar ödül için iş miktarını arttırıp kaliteyi düşürebilir, bunu önlenmesi gerekir). Ödül programı koruyucuları birçok şekilde olabilir. Bildirilen başarıların incelenmesi için performans raporları denetlenebilir. Kalitenin miktara kurban edilmemesi için ödül programlarına kalite kontrol öğeleri yerleştirilebilir. Örneğin, Washington temizlikçi ödül programında bir üst denetçi temizlikçinin arkasından sokakları kontrol ederek temizlikçiyi eve göndermeden önce cadde ve sokakların yeterli derecede temizliğinden emin olmaktadır.

²⁸⁰ Osman Saraç, “Benchmarking ve Stratejik Planlama”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 56, (Ocak-Mart 2005), s.75.

Eğitimli gözlemcilerin, görsel standartlara göre yaptığı kalite kontrolü, ödül programının etkinliğinde verim kadar artmasını sağlamış ve caddeler ilave bir maliyet olmaksızın çok daha temiz bir hale gelmiştir. Program önce ve sonrasında yapılan anketlerde mahalle sakinlerinin de gelişimi fark ettiği ortaya konmuştur.²⁸¹

Üçlü Bilânço (Triple Bottom Line) Modeli

Üç kademeli bilânço modelinde performans ölçümüne ve raporlanmasına kurum faaliyetlerinin üç boyutundan bakılmaktadır. Bu boyutlar;

- Finansal sonuçlar,
- Sosyal etkiler (Örneğin, kurum faaliyetlerinin sosyal, ahlaki ve davranışsal etkisi)
- Çevresel etkiler (Genellikle kurumun yasal sınırlarının dışındadır).²⁸²

Üçlü bilânço modeli, amaçları girdiler, süreçler ve çıktıları kapsayan fakat sonuçlara odaklanan bir modeldir. Bu modeli uygulayan kurumlar, finansal, sosyal ve çevresel performanslarını kapsayan Yıllık Raporlar ve Kalkınma Raporları benzeri bilgi raporları yayınlarlar.

Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı (EFQM) Mükemmellik Modeli

EFQM Mükemmellik Modeli, kuruluşların mükemmellik yolunda ilerleyip ilerlemediklerini ölçerek yönetim sistemlerini geliştirmeleri konusunda onlara yardımcı olan pratik bir araçtır. EFQM Mükemmellik Modeli, dokuz ana kriter üzerine kurulmuş ve zorunluluk içermeyen bir modeldir. Bu kriterlerden beşi "Girdi" kriterlerini, dördü ise "Sonuç" kriterlerini oluşturur. Girdi kriterleri bir kuruluşun yaptığı faaliyetleri içerir. Sonuç kriterleri ise o kuruluşun neler gerçekleştirdiğini gösterir. Sonuçlar girdilerden kaynaklanır. Performansla ilgili tüm boyutlarda sürdürülebilir mükemmelliği gerçekleştirmek üzere pek çok yaklaşımın olabileceği gerçeği üzerine kurulmuş olan model aşağıdaki ifadeye dayanır: Performansa, müşterilere, çalışanlara ve topluma yansıyan mükemmel sonuçlar, politika ve stratejinin, çalışanların, kaynakların ve süreçlerin uygun bir liderlik anlayışıyla yönlendirilmesi ile sağlanabilir.²⁸³

²⁸¹ Epstein, a.g.e., s.62.

²⁸² New Zealand, Report of Controller and Auditor-General, "Reporting Public Sector Performance", Second Edition, January 2002, s.42.

²⁸³ <http://www.kalder.org/page.asp?PageID=696> (Erişim 20.10.2005).

İngiltere’de yerel yönetimler için “En İyi Değer” rejiminin başlaması ile EFQM Mükemmellik Modeline yerel yönetim birimleri tarafından büyük bir ilgi gösterilmiştir. Bu modelin yerel yönetimler için bir takım faydaları görülmüştür. Bunlar; kurumun tümüne kolayca adapte edilmesi ve sonuçlara odaklanma ile performans değerlendirmesi, planlaması ve denetimi ile sürekli iyileşmeyi istikrarlı bir şekilde formüle etmesidir. En İyi Değer rejiminde bu modeli kullanan yerel yönetimler, modeli üç biçimde kullanabilirler; kurum programlarının temel performans denetimlerini bildirmek için, En İyi Değer denetimlerini üstlenmede ve performans plan ve faaliyetlerini gerçekleştirmede ve bildirmede.²⁸⁴

²⁸⁴ IDEA, “Made to Measure? Best Value and the EFQM Excellence Model”, <http://www.idea.gov.uk/publications/made-to-measure.pdf> (Erişim 20.10.2005).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNE YÖNELİK
DÜNYA UYGULAMALARI VE YEREL YÖNETİMLERDE
PERFORMANSIN BELİRLENMESİNDE DIŞSAL FAKTÖRLERİN ROLÜ
ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

1. YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNE YÖNELİK DÜNYA UYGULAMALARI

Yerel yönetimlerde performans ölçümü konusunda çalışan ulusal ve uluslararası birçok kurum ve kuruluşun yanı sıra, başta İngiltere, ABD, Kanada gibi Anglo-Sakson ülkeler olmak üzere birçok ülke, bu alandaki çalışmalara büyük önem vermiş ve katkı sağlamıştır. Halen birçok proje ve yöntem uygulanmaya ve geliştirilmeye devam etmektedir.

1.1. ICMA (International City/County Management Association) ve ICMA Performans Ölçüm Merkezi

Yerel yönetimlerde performans ölçümü konusunda dünyada kabul görmüş ana kuruluş Uluslararası Şehir/Belde Yönetimleri Birliği olarak bilinen ICMA'dır. ICMA, 1914 yılında yerel yönetimlerde hesapverilebilirliği geliştirmek, onlara profesyonel tavsiyelerde bulunmak ve reformları gerçekleştirmelerine yardımcı olmak için kurulmuş mesleki bir organizasyondur. 1924 yılında ICMA üyeleri, ahlak kuralları ile bağlı olarak hizmetlerini mümkün olan en yüksek standartlar içerisinde sunacaklarını açıklamışlardır. Bugün ICMA, dünya çapında yaklaşık 7600 tane yerel yönetimi temsil etmekte ve yerel yönetimlerde profesyonel yönetim anlayışını geliştirmek ve desteklemek suretiyle yerel

yönetimlerde mükemmelliği yaratmayı kendine amaç edinmektedir. Bu amacı yerine getirmek için ICMA, eğitim programları, bilgi hizmetleri ve yayınlar yolu ile yönetim alanındaki yeni yaklaşımları geliştirmekte ve yayılmasını sağlamaktadır.²⁸⁵

Yerel yönetimlerde performans ölçümü konusunun gelişiminde ICMA'nın önemli katkıları olmuştur. 1938 yılında Clarence E. Ridley ve Herbert Simon tarafından yapılan ve ICMA tarafından yayınlanan "Belediye Faaliyetlerinin Ölçümü: Uygulamanın Değerlendirilmesi İçin Belirlenen Kriterlerle Yapılan Bir Anket"²⁸⁶, belediye hizmetlerinde performans ölçümünün yollarını araştıran öncü bir çalışmadır. 1970'lerde kamu kurumlarında performans ölçüm faaliyeti ve bu tür ölçümlerin rapor edilme çalışmaları çok azken, bu dönemde ICMA ile Kent Enstitüsü birlikte çalışarak yerel performans verilerinin toplanma ve analiz işinde ilgili belediye yönetimleri için pratik teknikler sağlayan iki eser ortaya koymuşlar ve yerel yönetimler için önemli bir dayanak sağlamışlardır. "Temel Belediye Hizmetlerinin Etkinlik Ölçümü: Başlangıç Raporu (1974) ve Kamu Hizmetleriniz Ne Kadar Etkin?(1977)"²⁸⁷. 1992 yılında yine Kent Enstitüsü birlikte çalışarak ICMA "Toplum Hizmetleriniz Ne Kadar Etkin? Sonuçları İlerletmek İçin Prosedürler" isminde yayınladığı kitap ile bu alana katkı sağlamaya devam etmiştir.

1990'lı yıllarda ICMA, performans ölçüm konusunun daha da önem kazanması ile sunmakta olduğu hizmetleri profesyonel hale getirerek ICMA Performans Ölçüm Merkezi (Center for Performance Measurement-CPM) isimli bir birimi hayata geçirmiştir.

ICMA Performans Ölçüm Merkezi, yerel yönetimlere programlar konusunda bilgi paylaşımı, yetkili birimler arasında performansların kıyaslanması, verimli kaynak kullanımı ve en iyi yönetim tekniklerinin uygulanması amacı ile kullanılmaya başlanmıştır.

Merkez, 1994 yılında Karşılaştırmalı Performans Ölçüm Konsorsiyumu çalışmasını temel alarak faaliyetlerine başlamıştır. Konsorsiyum üyeleri, ICMA'dan kendi çalışmalarını koordine etmelerini ve ölçümü yapılacak olan

²⁸⁵ <http://www.icma.org/> (Erişim 28.01.2006)

²⁸⁶ Ridley ve Simon, **a.g.e.**

²⁸⁷ Kopcynski ve Lombardo, **a.g.e.**, s.124.

hizmet seçeneklerini daraltmalarını, verilen hizmetlerin arzulan sonuçlarını tespit etmelerini, göstergelerin tanımlanmasını ve verilerin toplanmasını talep etmiştir. Merkez, bugünde CPM programını yönetmek ve geliştirmek üzerine çalışmalarını sürdürmektedir. Bu çalışmalar.²⁸⁸

- Programa yeni katılanlar için yerinde eğitim,
- Yöneticiler ve bölüm uzmanları için koordinasyon toplantıları,
- Program katılımcılarının tavsiyelerinden yola çıkarak veri toplama şablonlarının iyileştirilmesi,
- Kurumlar arası karşılaştırmanın geçerli bir surette yapılması için program verilerinin toplanması ve ayıklanması,
- Program katılımcılarının arasından seçilen En İyi Uygulama örneklerinin tespit edilmesi,
- Yıllık program raporunun yayınlanması,
- Program katılımcılarının kendilerine ait karşılaştırmaları ve raporları hazırlamalarına olanak vermek için elektronik ortamda veri ve grafik sağlanmasını içermektedir.

Nüfusu 10 binden küçük yerleşim birimlerinin bu hizmetlerden daha fazla yararlanması için merkez, bu birimlere programının tüm hizmetlerini %50 daha ucuza sunmaktadır. Ayrıca "CPM a la Carte" adlı bir paket ile yerel yönetimlerin tüm programları değil istedikleri bir veya bir kaçına seçmesine imkân tanıyan programda başlatılmıştır. CPM'nin sunduğu diğer hizmetler arasında çeşitli atölye grupları da mevcuttur. "Performans Ölçümünün Temelleri", "Profesyonel Yönetimin Performans Çıktısı: Performans Ölçülerini Kullanarak Nasıl Gösterilir?", "Performans Yönetimi: Seçilmiş Yöneticiler İçin Atölye Çalışması", grupları adı altında çalışmalar sürdürülmektedir.²⁸⁹

Bu çalışmalara ek olarak ICMA, Ulusal Araştırma Merkezinin ortaklığı ile "Ulusal Vatandaş Anketi", adında anketler de düzenlemektedir. Vatandaş görüşü, temel ve gerekli bir hizmet etkinlik ölçüsüdür. İki kurum, profesyonel anket tekniklerini yerel yönetimlere sağlamaktadır. İlgili yerleşim biriminin talepleri doğrultusunda düzenlenebilecek standart anket formu ve istenilen ek

²⁸⁸ <http://www.icma.org/performance> (Erişim 28.01.2006)

²⁸⁹ ICMA News Letter, "Join the ICMA Center for Performance Measurement", Vol.86, No.15, July 25, 2005.

sorular, belirlenen yerleşim biriminde 1200 adet rasgele seçilmiş aile bireylerine gönderilmekte, sonuçlar, ayıklanarak tablolar halinde gösterilmektedir. Katılımcılar, kendi anket sonuçlarını tüm Amerika'dan son 10 yılda toplanmış anket sonuçları ile veya kendi yerleşim birimlerine ait eski anket sonuçları ile karşılaştırma imkânı bulmaktadır.

1.2. Yerel Yönetimlerde Performans Karşılaştırma Projeleri

Yerel yönetimler, mevcut performanslarını önceki raporlarla rutin olarak karşılaştırmaktadır. Birçok yerel yönetim, önce kendi performansını ölçmekte ve daha sonra bu performansı diğer yönetimlerin performansı ile karşılaştırarak kendilerinin hangi noktada olduklarını görmek istemektedir. Daha önce belirtildiği gibi performans istatistiklerinin karşılaştırılması yöntemi kamu sektöründe en çok gözlemlenen karşılaştırma kıyaslama yöntemidir. Buna karşın, yönetimler arası karşılaştırmalar için daha az sistematik teşebbüs gerçekleşmiştir. Çünkü verilerin toplanma ve rapor edilme sürecindeki farklılıklar, bu karşılaştırmaları anlamsız hale getirmiştir.

Yerel yönetim yetkilileri, güvenilir ve karşılaştırılabilir performans istatistiği oluşturmanın ne kadar zor olduğunu fark etmişlerdir. Yüksek güvenilirlikte bir karşılaştırmalı veri isteği, karşılaştırma projelerinin oluşturulmasını hızlandırmıştır. ABD'de birisi ulusal çapta birisi de yerel çapta gerçekleştirilen iki önemli proje ile İngiltere'de uygulanmakta olan Kapsamlı Performans Değerlendirme Programı, yerel yönetimlerde hayata geçirilen en önemli karşılaştırma projeleri olarak dikkat çekmektedir. Her bir proje, birden çok yerel hükümetin ortaklaşa yapmış olduğu projeler olup, bu projelere katılan yerel yönetimlerin birbirleri ile karşılaştırma yapabilecek güvenilir ve analiz yapmaya uygun veri setleri vardır. Bu deneyimler, karşılaştırılabilir performans ölçüm çalışmalarını devam ettirmek isteyen uygulayıcı ve yerel yöneticilerin işini kolaylaştırmıştır. Bu kısımda ABD'de gerçekleştirilen iki proje ele alınacak, İngiltere'deki proje ise sonraki kısımda açıklanacaktır.

1.2.1. ICMA Karşılaştırmalı Performans Ölçüm Konsorsiyumu

ICMA KPÖ Konsorsiyumu, etkili yönetim uygulamalarını tanımlamayı arzulayan, yerel yönetim hizmet dağıtımında gelecek kıyaslamalar için bir rota çizilmesini isteyen geniş bir “üretimde kalite” hareketidir. Konsorsiyum, 1994 yılında performans ölçümü için veri ihtiyacı olduğunu bildirilen ve nüfusu 200.000’i aşan 34 şehir ve kasaba yöneticisi tarafından oluşturulmuştur. Konsorsiyum çalışmasını yürütebilmek amacı ile aynı yıl ICMA Performans Ölçüm Merkezi de hizmet vermeye başlamıştır. Daha özel olarak bu proje, üyeler tarafından sağlanan performans verisinin incelenmesi, analizi ve yorumu sonucunda katılımcıların pozitif sonuçlar üretebilecek ortak yönetim uygulamaları kazanmaları amacıyla tasarlanmıştır.²⁹⁰

Projenin temeli birçok yerel yönetim hizmetini içinde barındıran dört çekirdek hizmet üzerine sınırlanmıştır: polis hizmetleri, yangın ve acil sağlık hizmetleri, mahalle hizmetleri, destek hizmetleri. Bu program altında değerlendirilen hizmet alanları şu şekilde sınıflandırılmıştır:²⁹¹

- Polis/Şerif/Hapishaneler
- Yangın ve Acil Sağlık Hizmetleri
- Mahalle hizmetleri
 - o Kanunların uygulanması
 - o Yolların bakımı
 - o İskân
 - o Kütüphaneler
 - o Park ve dinlenme alanları
 - o Çöp ve atık değerlendirme
- Destek hizmetleri
 - o Tesis yönetimi
 - o Filo yönetimi
 - o İnsan kaynakları

²⁹⁰ Charles Coe, “Local Government Benchmarking: Lessons from Two Major Multigovernment Efforts”, **Public Administration Review**, Vol. 59, No. 2, (March/April, 1999), s.113.

²⁹¹ Bugün ICMA 15 temel hizmet alanında, yüzlerce gösterge ve açıklayıcı ile yerel yönetimlere hizmet vermeye devam etmektedir. ICMA web sitesinden alınan, bu alanlara ait gösterge ve açıklayıcıların örnekleri için Ek 1’e bakılabilir.

- o Bilgi teknolojisi
- o Satın alma
- o Risk yönetimi

Başlangıçta 44 üyeden oluşan yönetim kurulu, ölçülecek hizmet sayısının daraltılması ve hizmet teslim sonuçlarının tanımlanmasıyla görevliydi. 44 üyeden oluşan bir yönetim, zorlukları nedeniyle yerini 10 üyeden oluşan bir yönlendirme komitesine bırakmıştır (Her teknik tavsiye komitesinin başkan ve yardımcısı olmak üzere 2 ve büyük üyelerden 2 kişi). Teknik tavsiye komiteleri kendi alanlarında gösterge belirleme ve veri toplamakla yükümlüdür. İlk 2 yılda yapılan 10 toplantı sonucu komiteler, terim ve tanımları tasfiye etmiş ve KPÖ için temelleri atmışlardır. Bu girişimin en baskın özelliklerinden biri, katılımcıların kendi alanlarında karşılaştırılabilir anahtarlar tanımlamaları ve daha sonra performans ölçümü için daha genel bir metot oluşturmalarıdır. Bunu performans ölçümünde “kitabın yeniden yazılması” fırsatı olarak algılanmasıyla, konsorsiyum kendini mevcut bilgiler yönünden sınırlamamış ancak en çok bilgi ihtiyacı olan alanları belirleyip bunlar hakkında tek bilgi toplama işine başlamıştır.²⁹²

ICMA yönetimsel ve lojistik koordinatör olarak, operasyonun güne-gün çalışması için genel yönetim ve kontrol işlerini gerçekleştirmiştir. Bunlar; teknik tavsiye komite toplantılarının yönetimi, veri toplama araçlarının geliştirilmesi ve düzenlenmesi ve verinin toplanması, ayıklanması ve dağıtılması gibi işlerdir. Kent Enstitüsü, veri tanımlarının tasfiye edilmesi gibi konularda teknik destek sağlamış ve veri toplama araçlarının geliştirilmesi ve veri ayıklanmasına yardımcı olmuştur. Alfred P. Sloan Fonu, 1995–1998 yılları arasında finansal destek sağlamıştır. Bu finansal destekler, ICMA Performans Ölçüm Merkezinin gelişmesini, projenin daha yüksek-kaliteli veri raporları sunmasını ve performans ölçümü hakkında vatandaş atölyelerinin kurulmasını sağlamıştır. Bu durum parklar ve eğlence gibi hizmet sonuç göstergelerinin henüz başarıyla tamamlanmadığı bazı alanlarda kararlı bir yaklaşımdır. Birçok sonuç verisinin, müşteriler arasında yapılan anketlerle veya eğitimli gözlemcilerle elde

²⁹² David N. Ammons, Charles Coe ve Michael Lombardo, “Performance-Comparison Projects in Local Government: Participants’ Perspective”, **Public Administration Review**, Vol. 61, No. 1, (January/February 2001), s.102.

edilebileceğini fak eden ICMA, Ulusal Araştırma Merkezinin ortaklığı ile “Ulusal Vatandaş Anketi” adında anket programlarını yerel yönetimlerin hizmetine sunmuştur.²⁹³

CPM Karşılaştırma programı çerçevesinde katılımcılara bugün şu hizmetler sunulmaya devam etmektedir: 15 hizmet alanına online, basılmış veya pdf ortamında tam ulaşma imkanı tanınmaktadır. İnternet tabanlı veri toplama ve ayıklama imkânı sağlanmaktadır. Giriş mahiyetinde yerinde eğitimler verilmektedir. 1996’dan günümüze kadar olan süreyi kapsayacak şekilde CPM’nin özel web sitesine ve ayıklanmış veri setlerine; araştırma ve grafikleme araçlarına; CPM yayınlarına; e-kütüphane, performans bilgilerinin kullanımı, örnek vatandaş anketleri ve iç hizmet anketleri vb. gibi referans materyallerine ulaşım sağlanmasının yanı sıra üyelere yıllık veri raporlarının ve yüksek performans gösteren idarelerin örnek olaylar halinde sunumu yapılmaktadır. En önemlisi de 15 hizmet alanının her birisi için 10 ila 20 arasında temel performans ölçüleri idarelerin etkili bir ölçüm yapmalarına yardım edebilmek için hazırlanmaktadır.²⁹⁴

Böyle kapsamlı bir işin başarılması için önemli bir zaman ve çaba gereksinimine rağmen katılımcılar KPÖ’nün buna değeceğini düşünmüş ve bu yönde KPÖ kullanımlarını geliştirmişler ve geliştirmeye devam etmektedirler.

1.2.2. Kuzey Karolayna Projesi

Kuzey Karolayna (KK) projesi bir kıyaslama konsorsiyumu olup, bu projeye katılan yetkili kurumların hem performansını hem de maliyet verilerini karşılaştırma amacı ile kurulmuştur. Proje 1995 yılında KK deki yerel yönetimler tarafından başlatılmış olup amacı, yerel yönetimlerin hizmetlerini ve maliyetlerini karşılaştırmada standart bir ölçüt oluşturmaktır. KK projesinin amaçlarından biri, yerel yönetimlerde performans ölçümünü geliştirmek ve genişletmektir. İkincisi, bu projeye katılan yönetimler arasında karşılaştırma yapmak için güvenli bir

²⁹³ Kopcynski ve Lombardo, “Comparative Performance Measurement...; a.g.e., s.126.

²⁹⁴ ICMA News Letter, “**Join the ICMA Center for Performance Measurement**”, Vol.86, No.15, July 25, 2005.

performans ve maliyet verisi oluşturmak. Üçüncüsü ise, söz konusu bu verilerin hizmet ve süreçlerin geliştirilmesinde kullanılmasını teşvik etmektir.²⁹⁵

Başlangıçta eyaletteki 7 büyük şehri kapsayan proje, birçok şehir ve kasabanın katılımı ile 35'e ulaşmış ve her katılan kurum, yıllık yaklaşık 10 bin dolarlık bir katkıda bulunmuştur. KK projesi, proje yönetim komitesi tarafından yönetilmektedir. Bu komite, hem amaçları belirleme konusunda hem de projenin genel gidişatını yaratmadan sorumludur. Projenin merkezi yönetimi, KK Üniversitesine bağlı The School of Government tarafından sağlanmaktadır. The School of Government'daki proje elemanları, veri toplamak için gerekli olan araçları üretir ve dağıtır, anlamsız verileri ayıklar ve bütün performans ve maliyet verilerini toplar ve yıllık olarak bunları rapor olarak yayınlar. Proje görevlileri, bütün bunların yanında ayrıca proje toplantılarını düzenlemekte, toplanan verileri denetlemekte, verilerin toplanması ve analiz edilmesi için eğitimler vererek benchmarking toplantıları yapmaktadır. Benchmarking toplantıları yıllık toplanmakta olup, bir ya da birden fazla hizmet konularından en iyilerinin belirlenmesine odaklanmaktadır. Bu toplantılara katılanlar, yönetim komitesi üyeleri ve belirlenen hizmet konularındaki bölümlerden temsilcilerden oluşmaktadır.²⁹⁶

KK projesinin felsefe ve yaklaşımının iki özelliği çok belirleyicidir. İlk özelliği, proje katılımcılarının ICMA katılımcılarından bile daha az hizmet alanında çalışmak istemesidir. Proje kapsamında başlangıçta belediye hizmetleri (Katı atık toplama, polis ve yol bakımı) olmak üzere üç gruba sınırlandırılmıştır. Kasaba hizmetleri ise (İnşaat ve çevre incelemeleri, acil tıbbi hizmetler, hapishaneler ve çocuklar için sosyal hizmetler) olmak üzere dört gruba ayrılmıştır. Fakat projenin çalışıldığı hizmet alanları zaman içerisinde sürekli değişmektedir. Örneğin projeye 2001 yılında hizmet alanı olarak itfaiye hizmetleri, 2002 yılında tesis bakım hizmetleri eklenmiştir. Ve her hizmet için, işyükü (Çıktı), verimlilik ve etkinlik (Sonuç) ölçülerinin harmonizasyonu yapılmıştır. Projenin ikinci belirleyici özelliği tek tip maliyet hesabına verdiği

²⁹⁵ A. Jones, "Winston-Salem's Participation in North Carolina Performance Measurement Project", **Government Finance Review**, 13(4), (1997), s.35-36.

²⁹⁶ C. Pizzarella, "Achieving Useful Performance and Cost Information in a Comparative Performance Measurement Consortium", **International Journal of Public Administration Review**, Vol. 27, No. 8&9, (2004), s.633-634.

önemdir. Bir yerel yönetim tarafından hizmet masrafı olarak sayılan herhangi bir şey aynı şekilde diğerlerince de sayılacaktı.²⁹⁷

2001 yılında ICMA ve KK projelerine katılan yönetimler üzerine yapılan kapsamlı bir araştırma sonucunda bu iki projenin katılımcılarının, somut maliyet kazançları veya program ve hizmet gelişimi elde ettikleri ortaya konulmuştur. Bunun dışında araştırmada ulaşılan sonuçlar şu şekildedir: Somut faydalar elde edenler, iki şeyi gerçekleştirmişler, 1) Kıyaslama verisinin performans iyileşmesini arttıracaklarını, 2) Katılımcı inisiyatifinin önemini göstermişlerdir. Yerel yöneticiler kıyaslama verilerini dikkate alıp gerekli operasyonel değişimleri gerçekleştirdiğinden somut kazanç ve program iyileşmeleri elde edilmiştir. İletişimin iyileşmesi ve hizmet alternatiflerinin fark edilmesi gibi diğer faydalar da katılımcı inisiyatifine bağlıdır. Ancak karşılaştırma projeleri de düzenli bakım ve yenilemeye ihtiyaç duymaktadır. Hizmet tanımlarında önemli noktaların gözden kaçırılması, performans ölçümleri hakkında basit ve genel yorumlar yapılması, maliyet-gelir eşitsizliğine önem verilmemesi veya aracın tasarlandığından daha büyük bir işte kullanılması hızlı bir başlangıç sağlamasına rağmen sonuçlar olumsuz olacaktır. Araştırmada incelenen karşılaştırmalı performans ölçüm projeleri, yüksek beklentilerden hem fayda hem de zarar görmüştür. Projeler istekli katılımcıları çekmiş ve bu katılımcılar kazançlar elde etmişlerdir ama birçok durumda kazançlar beklentileri karşılamamıştır. Proje yöneticilerinin ve katılımcıların görevi; kıyaslama projeleri için gerçekçi beklentiler oluşturmak, projenin ürünlerini sürekli olarak geliştirmek, kıyaslama aracının kullanım alanını genişletmek ve sorumluluk hissini uyandırmaktadır.²⁹⁸

1.3. İngiltere’de Yerel Yönetimlerinde Performans Ölçüm Çalışmaları

Birleşik Krallıkta yerel yönetimler, iki farklı şekilde yapılandırılmışlardır. İskoçya, Galler ve İngiltere’nin bir kısmında, tüm yerel otorite (Üniter, Metropolitan veya London Boroughs) fonksiyonlarından sorumlu, “tüm karar meclisi”, tek kademeli sistem varken; İngiltere’nin geri kalanında, sorumluluğun

²⁹⁷ Ammons, Coe ve Lombardo, **a.g.e.**, s.103.

²⁹⁸ Ammons, Coe ve Lombardo, **a.g.e.**, s.109.

iki meclis arasında, “District ve County meclisleri”²⁹⁹ paylaştırıldığı iki kademeli bir sistem vardır.³⁰⁰

Tablo 6 : Birleşik Krallıktaki Yerel Otorite Tipleri ve Sayıları

Tek Kademeli Otoriteler
Galler : 22 Üniter Otorite Meclisi
İskoçya : 32 Üniter Otorite Meclisi
İngiltere : 36 Metropolitan Otorite Meclisi
33 Londra İlçeleri (Londra, Greater London Otoritesi olarak da bilinir)
47 İngiliz Üniter İdare Bölgesi Otoritesi
İki Kademeli Otoriteler- İngiltere’de
34 County Meclisi
238 District Meclisi
<i>İngiltere, Galler ve İskoçya da toplam 442 Yerel Otorite mevcuttur.</i>

1992 yılında çıkartılan Yerel Yönetim Yasası, Birleşik Krallıktaki yerel yönetimlerin yapısında ciddi değişikliklere yol açmıştır. Kurulan Yerel Yönetim Komisyonu’nun yaptığı çalışmalar sonucunda, her yerel otoritenin bireysel ihtiyaçları temel alınarak, taşra yerel yönetimlerinin gözden geçirilmesi ile alanında County ve District meclislerinin daha önce sahip oldukları sorumlulukları ve görevlerin tümünü yerine getiren, tek kademeli bir yerel otorite tipi olan “Üniter Otorite Bölgeleri” oluşturulmuştur.³⁰¹

County meclisleri, genel olarak stratejik planlama, otoyollar, trafik, sosyal hizmetler, eğitim, kütüphaneler, itfaiye, çöp idaresi ve tüketici koruma işlerinden sorumludur ve nüfusu genelde 500 bin ve 1,5 milyon kişi arasında olan yerlerdir. District’ler, county’lerden daha küçük yönetim birimleridir. Nüfusları genelde 100 bin civarında olup; yerel planlama, imar-iskân, çevre sağlığı, pazarlar ve fuarlar,

²⁹⁹ County, genel olarak yerel yönetim bölgesi olarak tanımlanabilir. County, İngiltere’de, en büyük yerel yönetim birimi diye tanımlanırken, ABD’de eyaletten sonra gelen en büyük yerel yönetim birimi olarak tanımlanmaktadır. District, bir ülkenin, bir kentin çeşitli amaçlar için ayrılmış olan belli bir kesimidir. County council, il meclisi, bir yerel idare bölgesini yönetmek üzere seçilmiş kuruldur. Borough ise, ilçe, belediyesi olan bir kasaba veya büyük bir şehrin kazası olarak tanımlanmaktadır(Longman-Metro Sözlüğü).

³⁰⁰ Local Government Association, http://www.lga.gov.uk/lga/the_lga/Structure2.pdf, (Erişim, 30.01.2006).

³⁰¹ “What is the structure of UK Local Government?” <http://www.gwydir.demon.co.uk/uklocalgov/structure.htm>, (Erişim, 30.01.2006).

çöp toplama, mezarlıklar ve krematoryumlar, parklar ve dinlenme hizmetleri ile turizm ve seçim kayıtlarından sorumludurlar. Londra / Metropolitan / Üniter Meclislerin tümü, tek kademeli otoritelerdir ve bölgelerindeki tüm hizmetleri yaparlar. Bu meclisler, itfaiye ve sivil savunma benzeri geniş bir bölgeyi kapsayan hizmetlerin yürütülmesinde aralarında anlaşma yapmaktadırlar.

İngiltere’de kamu sektöründe hizmet dağıtımı ve değerlendirmesine bakış açısı son yirmi yılda oldukça önemli hale gelmiştir. Kamu sektöründe hesapverilebilirliği gösterme anlamında performans göstergesi ve ölçülerine büyük önem verilmiştir. Performans göstergeleri ve önceden belirlenmiş hedefler, organizasyonun amaçlarını gerçekleştirmede verimliliği ve etkinliği ölçmede kullanılmıştır.

İngiltere’de hizmet sektörünün önemli bir kısmı yerel yönetimlerle ilgilidir. Yerel yönetimler geniş bir alanda hizmet sunarlar. 1960’lardan beri yerel yönetim performans değişkenlerinin kapsam ve determinantı hakkında bir çok spekülasyon yapılmıştır. Örneğin, yerel yönetim reorganizasyonu üzerindeki tartışmalar; ölçek, hizmet maliyeti ve standartlar arasındaki ilişki üzerine yoğunlaşmıştır ancak yerel yönetimler arası hizmetlerde veri eksikliği nedeniyle performans yargıları problem olmuştur.³⁰²

1970’lerin ortasından itibaren ciddi finansal problemlerle karşılaştıklarında İngiliz hükümeti, ulusal endüstrilerin performansını ölçmek ve kontrol etmek için sistematik girişimlerde bulunmaya başlamıştır. 1979’daki muhafazakârların seçim zaferi ve onların kamu sektöründe “Paranın Değeri-Value for Money”i daha da iyileştirme arzuları, tüm kamu sektörü için sistematik performans ölçüm sistemlerini geliştirmelerine neden olmuştur.³⁰³ 1980 yılındaki “Yerel Yönetim Planlanması ve Toprak Kanunu”ndan sonra yerel yönetimlerin performanslarını yıllık raporlar halinde bildirmeleri yönünde politik değişiklikler olmuştur. Ancak, bu dönemde hükümetin ilgisi, yoğun şekilde finansal bilgiler

³⁰² George Boyne, Comparing the Performance of Local Authorities: An Evaluation of the Audit Commission Indicators, **Local Government Studies**, 23(4), (1997), s.41.

³⁰³ Ömürgönülşen, **a.g.e.**, s.111.

üzerine odaklanmıştır. Yerel yönetimlerde bu uygunsuz yönlendirmeyi takip etmiş ve üretim veya sonuçlar hakkında çok az gösterge sağlamışlardır.³⁰⁴

1982 yılında kurulan Denetleme Komisyonu (Audit Commission) ve 1983 yılında kurulan Ulusal Denetleme Bürosu (National Audit Office) formatında kamu sektörü denetim kurumlarının oluşturulması, merkezi ve yerel hükümetlerin dışarıdan denetleme fonksiyonları için resmi bir yapı sağlamıştır.³⁰⁵ İngiliz Hazine Bakanlığı ve Dış Denetim Kurumları (Yani merkezi hükümet için NAO; İngiltere ve Galedeki yerel hükümetler için Denetim Komisyonu; İskoçya yerel hükümetleri için Hesap Komisyonu) beraber performans ölçümünün çerçevesini oluşturmuş ve performans ölçüm ve göstergelerinin geliştirilmesine katkıda bulunmuşlardır. Performans ölçümünün başlangıcı planlı bir stratejiye dayanmasa da, 1980'lerin başında İngiltere'de yerel yönetimler arasında performans ölçümü konusu ve araştırmaları rağbet görmeye başlamıştır. Bunun nedenleri beş başlık altında sıralanabilir.

- 1) Merkezi hükümetten ve Denetim Komisyonundan gelen baskı,
- 2) Kamu beklentilerinin ve tüketiciliğin gelişmesi.
- 3) Rekabete dayalı zorlayıcı fiyatlama
- 4) Yerel yöneticiler arasındaki davranış ve kültür değişiklikleri,
- 5) Güven kaybı³⁰⁶

Yerel yönetimlerin birçoğunda performans ölçümü, 1980'lerin başından sonraki yıllarda kullanılmaya başlamıştır.³⁰⁷ Fakat performans göstergeleri konusu yerel yönetimlerde yeni bir konu değildir. Denetim Komisyonunun sisteminden uzun bir süre önce birçok yerel yönetim, hizmet planlama antlaşmaları ve incelemelerinin bir parçası olarak 1980'lerde kendi performanslarını ölçmenin yollarını geliştirmişti. Bu göstergeler, yerel durumu

³⁰⁴ George Boyne ve Jennifer Law, "Accountability and Local Authority Annual Reports: The Case of Welsh District Councils", **Financial Accountability and Management**, Vol.7,(1991), s.180.

³⁰⁵ Marlene Davies, "Performance Measurement in the UK Public Sector: Understanding performance Indicators", **The Journal of Finance and Management in Public Services**, Vol.3, No. 2, (2003), s.41.

³⁰⁶ Ghobadian ve Ashworth, **a.g.e.**, s.36.

³⁰⁷ Palmer, **a.g.e.**, s.35.

yansıyordu ve her bir yönetimin politik önceliklerini ortaya koyuyordu.³⁰⁸ Fakat bu çalışmalar Denetim Komisyonunun kurulmasından sonra sistematik bir hale gelmiş ve İngiltere’de performans ölçüm çalışmaları bu komisyonun yönetiminde sürdürülmeye başlanmıştır.

1.3.1. Denetim Komisyonunun Performans Ölçüm Çalışmaları

1982’de hükümet yerel yönetimlerin denetimini ve bağımsız bir kurum altında yerel yönetimlerin ayrıntılı yönetim incelemesini Denetim Komisyonuna (DK) vermiştir. DK’nın ana misyonu, kamu hizmetlerinin geliştirilmesinde itici güç olmaktır. DK temel görevleri şu şekilde sıralanabilir³⁰⁹:

- Yerel yönetimler, sağlık ve adalet organizasyonları için bağımsız deneticiler atar ve onların yaptıkları işleri düzenler,

- Belediye meclislerin hükümet tarafından belirlenen bir kısım özel alandaki performanslarını ölçer ve bu hizmetleri nasıl yaptıkları hakkında performans bilgisi yayınlar,

- Kapsamlı Performans Değerlendirmesi (CPA) girişimi ile İngiltere’deki tüm meclislerin ayrıntılı performansını değerlendirir,

- Ulusal “Paranın Değeri” çalışmalarını yürütür.

DK, “paranın değeri” konseptinin denetlenmesinde ve performans göstergelerinin geliştirilmesinde çok katkı sağlamıştır. Komisyon, İngiltere ve Galler yerel yönetimlerinde karşılaştırılmalı maliyet hesapları gibi birçok boyutta yayınlar yapmıştır.³¹⁰

DK, performans ölçümünü işletme yönetimini destekleyen önemli bir faktör olarak görmektedir. DK, yerel makamlardaki performansın verimlilik ve etkinlik olmak üzere iki anahtar unsurdan oluştuğunu belirtmiştir. Hizmet verimliliği, belirtilmiş hacim hazırlığı ve en az kaynak seviyesiyle hizmet kalitesinin karşılanması olarak tanımlanırken; hizmet etkinliği, yerel makamların

³⁰⁸ Cheryle Brigham, Performance Indicators: A Guide to Good Practice, Abstract, 1997, **Improvement and Development Agency**, <http://www.idea-knowledge.gov.uk/>, (Erişim, 28.08.2005).

³⁰⁹ <http://www.audit-commission.gov.uk/aboutus/what.asp>, (Erişim, 30.01.2006).

³¹⁰ Jackson, **a.g.e.**, s.14.

politika ve hedeflerini tamamlaması için olanak sağlayacak doğru hizmetleri sağlanması olarak tanımlanmıştır.³¹¹

1988'de komisyon çeşitli performans ölçüm düzeyleri belirlemiştir:

- Kullanılan kaynaklar.
- Müşteriler: Ne kadar, Kimler?
- Hizmet sağlamanın miktarı.
- Hizmet kalitesi: Nicelik bakımından çok denetim tarafından değer

biçmek.

-Çıktı ya da yaşam kalitesine katkı.

1988 "Faaliyet Kılavuzuna" göre komisyon, görüşlerini değiştirmiştir. Dört bölümden oluşan bir performans inceleme yöntemi belirlemiştir:

- Performans ölçümlerini belirlemek.
- Hedefleri belirlemek ve başarıları kontrol etmek.
- Beklentileri karşılamayan alanları yeniden incelemek.
- Yeniden inceleme sürecinden doğan önerileri almak.

DK, performans ölçülerini ve bu konu ile ilgili ölçme birimlerini belirleme üzerine yoğunlaşmıştır. Komisyon, 1989'da performans araştırmalarındaki yaklaşımını tekrar değiştirmiştir. Sonraki aşamada, kullanıcılardan gelen geri bildirimleri de içeren kalite ve etkinliği daha ön plana alan yaklaşım tercih edilmiştir. DK'nın performans çalışmalarının yenilenmiş dört bölümü şunlardan oluşmaktadır:

- Performansı ölçmek,
- Kalite ve etkinliği değerlendirmek,
- Kontrol etme ve raporlama,
- Faaliyet yapma.³¹²

Komisyonun üzerine çalıştığı konu "paranın değeri" denetimi idi fakat 1989'da durum "gösterge, performans gibi konulara" taşınmıştır.

1990 yılındaki "Yerel Hükümet Kanunu" DK'ya üç yeni görev vermiştir. 1) Yerel otoriteler (Belediye meclisleri, polis ve itfaiye servisleri, atık toplama ve

³¹¹ Audit Commission, **Performance Review in Local Government--A Handbook for Auditors and Local Authorities**, HMSO, London, 1986, Introduction'dan alınma.

³¹² Audit Commission, **Managing Services Effectively: Performance Review**, Management Paper No. 5, HMSO, London, (December 1989), <http://www.audit-commission.gov.uk/reports/>

parklar otoriteleri) için ulusal performans göstergeleri üretilmesi, 2) Yerel denetçiler tarafından denetlenmesi gereken bilgilerin düzenlenmesi, 3) yönetimler arası ve zaman içerisinde performansların uygun karşılaştırmalarının yapılması.³¹³

Performans göstergelerinin yayımlanması ve karşılaştırılması yönündeki baskı, 1992’de çıkarılan “Yerel Yönetim Yasası” ile daha da artmıştır. Bu yasa, etkinlik, verimlilik ve ekonomi gibi göstergeleri belirleme görevini açıkça DK’ya veriyordu. Göstergeleri toplama ve yayımlama zorunluluğu aslında, vatandaşların kamu hizmetlerinde kendilerini müşteri gibi hissetmelerini sağlayan 1990’ların başında başlayan “Vatandaşlık Hakları” girişiminin bir parçasıydı. Mayıs 1995 yılında ilk kez 1993/94 mali yılına ait verilerden oluşan bir gösterge seti yayımlanmıştır. Denetleme komisyonun yayımlanmasına karar verdiği göstergeler şunlardı; “Yerel otoriteler işlerini ne kadar iyi yapıyor?” ve “Sizin kurulunuz İngiltere ve Galler’deki diğer kurullarla nasıl karşılaştırma yapıyor?”³¹⁴

1990’lı yıllar boyunca DK performans göstergelerinin içeriğini geliştirmek için birçok çalışma yapıldı. DK, daha iyi ve kapsamlı göstergeler oluşturabilmek için her yıl, merkezi yönetim bölümleri, yerel yönetimler, potansiyel kurumlar ve diğer ilgili gruplarla görüşmeler yaptı. Zamanla bazı eşli göstergeler silindi ve üzerine yenileri getirildi. DK, göstergeler tarafından kapsanan yerel otorite hizmetlerini her yıl arttırmıştır. Her ne kadar DK göstergelerinin pek çoğu girdi ve çıktı göstergeleri olarak değerlendirilse de diğerleri verimlilik ve etkinlik üzerine yoğunlaşmıştır. Bilgileri denetçilerden aldıktan sonra DK her yıl karşılaştırmalı bilgiler içeren çeşitli raporlar yayınlamıştır. DK, eğitim ve çevre gibi diğer hizmetler üzerine raporlar üretmiş ve bu raporlar basından ve halktan çok fazla ilgi toplamıştır.³¹⁵

³¹³ Davies, **a.g.e.**, s.41.

³¹⁴ George Boyne, “Scale, Performance and Local Government Reorganization: An Analysis of the Non-Metropolitan Districts”, **Public Money and Management** (July-September 1996), s.57.

³¹⁵ Boyne, 2002, **a.g.e.**, s.20.

1.3.2. En İyi Değer Performans Göstergeleri Uygulaması

1997 yılında yeni seçilen İşçi Partisi hükümeti, “Zorunlu Rekabetçi İhaleye Çıkma -Compulsory Competitive Tendering (CCT)” sistemini yerel yönetimler için “Best Value-En İyi Değer-EİD” rejimi ile değiştirme işlemine başladı. CCT'nin, EİD'in elde edilmesi için değiştirilmesi İşçi Partisinin seçim bildirgesine dayanmaktaydı. Bu bildirmede, “meclisler hizmetlerini teklife açmak zorunda kalmayacak fakat en iyi değeri elde etmeye çalışacaklardır. Her meclis hizmet iyileştirme hedefleri bulunan planları yayınlaması gerekecek ve bunları başarmaları beklenecektir” denilerek yeni bir sistemin uygulanacağını belirtilmişti. Bu yaklaşıma İşçi Partisi, ülke yerel yönetimlerinin modernizasyonu adını vermektedir. Hükümet bu rejimi direkt uygulamaya sokmak yerine önce pilot bölgelerde uygulayıp deneyim kazanmaya karar verdi.³¹⁶

1979-1997 arasında, CCT süreci belirli birtakım hizmetlerin sunum maliyetleri ile ilgili karşılaştırma yapma zorunluluğu getiren bir uygulamaydı. Bu hizmetlerle ilgilenen özel yükleniciler arasında en uygun teklifi verene bu hizmeti sunma fırsatını tanınıyordu. EİD, İşçi Partisinin CCT'de bulunduğunu düşündüğü sınırlamaları ve olumsuzlukları reddetme aracıdır. Bu sınırlar, CCT'nin sıkı idareciliği, kaliteden ödün vermek pahasına maliyetler konusunda sergilediği esnek olmayan tutum, sürekli gelişime ilgi duymuyor olması ve personel üzerindeki sık sık ortaya çıkan bozucu etkisidir. Bu politika aynı zamanda yeni işçi partisinin “havuç-sopa” politikasının vücut bulmuş halidir.³¹⁷

1999'daki Yerel Yönetimler Kanunu ile EİD rejimi Nisan 2000'de İngiltere'deki yerel yönetimler için kanuni bir sorumluluk haline gelmiştir.³¹⁸ EİD rejiminin temel amacı, özellikle maliyet ve hizmet standardı gibi alanlarda yerel otorite performansının sürekli iyileşmesini sağlamaktır. “İngiliz Yasal Rehberliği”nde de belirttiği gibi, EİD otoriteleri ekonomi, verim ve etkinlik kombinasyonuna bağlı

³¹⁶ George Boyne, Julian Gould-Williams, Jennifer Law ve Richard Walker, “Best Value in Welsh Local Government: Progress and Prospects”, **Local Government Studies**, 25(2), (1999), s.70.

³¹⁷ Chris Game, “Comprehensive Performance Assessment: Local Government Performance Management as only the British could do it” **EGPA - European Group of Public Administration, Study Group 2: Productivity and Quality in the Public Sector**, Ljubljana, Slovenia, (1-4 September 2004), s.6.

³¹⁸ Julian Gould-Williams, ODPM-Office of The Deputy Prime Minister, “**The 2003 Local Government Workplace Survey**”, Londra, (April 2004), s.12.

olarak fonksiyon gösterdikleri alanlarda sürekli iyileşmeyi sağlayacak düzenlemeler yapmak zorundadırlar. EİD sürecinin bir diğer amacı, politik ve yönetsel hesapverilebilirliğin artırılmasıdır. Hizmetlerini açık standartlar içinde teslim etme görevini üzerine alan yerel otoritelerin, vatandaşlara karşı daha sorumlu olması beklenir ve EİD uygulamasında yerel halk, alacağı hizmetlerin standartları hakkında daha bilgili olur ve ihtiyaçlarının karşılanması için konseyin daha duyarlı ve sorumlu çalışmasını sağlayabilir³¹⁹

EİD iki şekilde tanımlanabilir; ölçü seti sonuçlar ve bu sonuçları başarmaya yönelik süreçler. Hükümetin EİD uygulamasında beklediği sonuç, temel olarak hizmet maliyetleri ve standartlarındaki değerlendirme ile ölçülen yerel yönetim performansında devamlı iyileştirmedir ve daha iyi hizmetler yanında yönetimlerin önemli verimlilik iyileştirmelerini başarmaları beklenmektedir.³²⁰

EİD rejiminden istenen sonuçların elde edilmesinde aşağıdaki metotlar kullanılmaktadır.³²¹

Performans Planları: EİD rejiminin merkezi kısmı yıllık performans planları yapılmasıdır. Bu, bir yerel yönetimin hizmet verim ve etkinliğinden ve gelecek planlarından hesap verebilmesi için birincil araçtır. Bu planlar mevcut ve geçmiş bilgileri içermelidir.

EİD İncelemeleri: Yerel otoritelerin tüm fonksiyonlarının beş yıllık periyotlar içinde (İlk dönem 31 Mart 2005'te sona ermiştir) gözden geçirmesi istenmiştir. Buradaki amaç "hizmet teslimi için yeni yaklaşımlar oluşturmak ve sürekli gelişme sağlayacak performans hedefleri belirlemektir". İncelemeler, hizmetlerin neden ve nasıl sağlandığının araştırılmasını, performansın diğer göstergelerle karşılaştırılmasını, yeni hedefler belirlerken hizmet kullanıcılarına, vergi ödeyenlere ve iş toplumuna danışılmasını ve adil ve açık rekabet kullanımını içermektedir.

³¹⁹ Department of the Environment, Transport and The Regions, Local Government Act 1999, Part 1 **Best Value, DETR Circular** 10/19, s.3.

³²⁰ George Boyne, "External Regulation and Best Value in Local Government", **Public Money and Management** (July-September 2000), s.7.

³²¹ George Boyne, Julian Gould-Williams, Jennifer Law ve Richard Walker, "The Impact of Best Value on Local Authority Performance: Evidence from the Welsh Pilots", **Local Government Studies**, 27(2), (summer 2001), s.46.

Faaliyet Planları: EİD incelemesi ile elde edilen bilgi, “detaylı, özet ve açık” olması gereken aksiyon planlarının oluşturulmasına öncülük eder. Amaçlar özellikle, ulaşılabilir ve test edilebilir olmalı ve önerilen faaliyetlerin maliyetleri de açıklanmalı ve oran olarak gösterilmelidir. Tavsiyelerin uygulanması ve anahtar performans hedeflerinin belirlenmesi, faaliyet planlarına başlanması da EİD başarısı için çok önemlidir.

Performans göstergeleri, yönetimlere ve halka sağlanan hizmetlerin seviyesini izleme imkânı vermiştir. EİD rejimine başlanması yerel yönetimlerde denetleme görevinin yaratılmasına yol açmıştır. Yani tüm önemli adımların ve süreçlerin denetlenmesi için, EİD yaklaşımının sistematik ve titiz bir şekilde yapılıp yapılmadığının denetlenmesi gerekiyordu. EİD rejimine başlanması yerel yönetimler için performans göstergelerine karar verme yetkisinin merkezi hükümette bırakılmasını gerektirmiştir.³²²

İngiliz yerel yönetimlerinin ilk En İyi Değer Performans Göstergesi (EİDPG) setinin 50’si 1999\2000 Denetleme Komisyonu Performans Göstergelerinin (DKPG) devamı niteliğindedir. EİDPG ve DKPG arasında birçok farklılık vardır. Öncelikle gösterge sayısı 195’ten 105’e düşürülmüştür. İkinci olarak, kalan göstergeler performans boyutları ile daha iyi eşleştirilmiştir. DK personelinin çalışmalarını sürdürmesine rağmen DKPG’nin oluşturulma ihtiyacı 2001\02’de ortadan kalkmıştır. Bundan sonra DK gönüllü olarak “Yaşam Kalitesi” göstergeleri ve göstergelerden oluşan bir kütüphane üzerinde çalışmaya başlamıştır.³²³

EİD rejimi ile beraber bazı problemler ve dezavantajlarda ortaya çıkmıştır. EİD sistemi ile sağlanan verilerin tamamı yerel yönetimler tarafından bile kullanılmamaktadır. Medya bu verileri yayınlasa da halkın çok küçük bir kısmı sağlanan yüzlerce veriyi anlayacak ve yorumlayacak bilgi ve isteğe sahiptir. Medyanın genellikle doğal olandan ziyade sansasyona odaklanma eğiliminden dolayı, mükemmel oranlar ve sonuçlar manşet olamazken, zayıf performanslar genellikle çok fazla ilgi görmüşlerdir. Yerel yönetimler, halkın ne istediğini anlamaya yönelik olarak halka danışma gayretleri üzerine çok fazla zaman ve para harcarlar. Hizmetlerin seviyesinin ne kadar değiştiğini tespit

³²² Davies, **a.g.e.**, s.43.

³²³ Boyne, 2002, **a.g.e.**, s.22.

etmek çok zor olduğu veya incelemelerin halkın isteğine ne kadar ilgili olduğunu tespit etmek zor olduğu için bu gayretler çoğu kez zaman ve para kaybı ile sonuçlanabilecektir.³²⁴

2001 yılında İşçi Partisinin yeniden seçilmesi ile birlikte Başbakan, bölümler ve bakanlıklar düzeyinde reorganizasyona gitmiş ve yeni bir bakanlar grubu yerel idare sorumluluğunu üstlenmiştir. Yeni bakanlar grubu tarafından yapılan ilk önemli yayın, genel anlamda hükümet politikasını ve özel olarak EİD uygulamasını karakterize eden aşırı merkezi bürokrasi, mikro yönetim ve müdahalecilik gibi bazı eleştirilere cevaplar aramak olmuştur.³²⁵ Bu arayışların sonunda yeni bir performans ölüm sistemi İngiltere’de uygulamaya konmuştur. Fakat EİD uygulaması sona erdirilmemiş ve her yıl yeniden değerlendirilerek etkinliği arttırılmaya çalışılmaktadır.

1.3.3. Kapsamlı Performans Değerlendirmesi (CPA) Uygulaması

EİD programının zayıflıkları ve eksiklikleri, 2002 yılında İngiltere’de Kapsamlı Performans Değerlendirmesi (Comprehensive Performance Assessment-CPA) programına (Galler’de ilerleme Programı) geçilmesine neden olmuştur. CPA, İngiltere’de ve dünyada kamu sektörü organizasyonların performansını  l me konusunda ortaya atılan son zamanların görülen en büyük hedefli adımdır. 2001 yılı sonunda yayınlanan Hükümet Raporu (White Paper) CPA’yi resmi olarak başlatmıştır.³²⁶

Yerel Yönetim Hükümet Raporu, G cl  Yerel Liderlik-Kaliteli Kamu Hizmetleri D k manı³²⁷ hükümetin yerel yönetimlerin kendi başlarına veya diğerleri ile işbirliği halinde verdikleri hizmetlerin kalitesi ve etkinliğini iyileştirmeye bağlılığını gösterir. Hükümet Raporunun 3. bölümde tanımlanan yeni kapsamlı performans  er evesi, kamu sektörü reformunun dört prensibine somut olarak değinmektedir. Bunlar; ulusal standartlar, yetki verme, esneklik ve

³²⁴ Davies, **a.g.e.**, s.43.

³²⁵ Game, EGPA, **a.g.e.**,s.7.

³²⁶ George Boyne ve Gareth Enticott, “Are the Poor Different? The Internal Charecteristics of Local Authorities in the FiveComperhensive Performance Assessment Groups”, **Public Money and Management**, Vol.24, No.1 (January 2004), s.11.

³²⁷ ODPM, **Strong Local Leadership-Quality Public Services**, Londra (December 2001-Cm 5327)

seçim yapabilmeyebilir. CPA'nın çerçevesi, Denetim Komisyonu tarafından, 1999 ve 2000 yıllarındaki Yerel Kanunlarından sağlanan yasal hükümlere göre oluşturulmuş ve İngiltere Hazine Bakanlığı'nın 2003–2006 yıllarını arasındaki yeni harcama planını kapsayan “Hükümetin Harcama İncelemelerinde” belirtilen kamu harcama yaklaşımı ile bütünleşik bir şekilde hazırlanmıştır.³²⁸

CPA, denetim raporları, En İyi Değer teftiş raporları ve En İyi Değer performans göstergelerini kullanmak suretiyle bir yerel idarenin tüm performansını ölçmek için kullanılan bir çerçevedir. CPA, yerel yönetimlerin topluma yaptıkları hizmetlerin iyileştirilmesine yardım amaçlıdır. Sadece yerel yönetimin hizmetleri nasıl verdiğine değil, aynı zamanda meclisin nasıl yönetildiğine de bakar. Böylece meclisin hizmetleri nasıl yapabileceğinin değerlendirilmesi de ortaya çıkar.³²⁹ CPA'in gücü, resmi daha bütüncül gösteren farklı açılardan performansı incelemesidir ve gelişimin güvence altına alınabilmesini sağlayacak faaliyetler üzerine odaklanmayı sağlar.

CPA'in ilk aşaması, tek kademeli otoriteler (Londra İdaresi, Metropolitan Otoriteler ve Üniter Otoriteler) ve County meclisleri üzerinde uygulanmıştır. İngiliz otoritelerinin performansını 5 kategori içinde (Çok zayıf, zayıf, orta, iyi ve mükemmel) sınıflandıran sonuçlar, Aralık 2002 yayınlanmıştır. Elde edilen CPA skorları, 2002 yazında danışma belgesi olarak yayınlanmış ve final çerçeve dökümanı, 2002 yazında otoritelerce çıkartılmıştır.³³⁰ İtfaiye ve kurtarma hizmetleri için DK 2005 yılına ait, 47 bireysel CPA incelemesi gerçekleştirmiş ve İngiltere'de itfaiye ve kurtarma hizmetlerinin performansının genel bir durumunu ortaya koymuştur. 2006 yılından itibaren District meclislerde CPA'in geleceğini şekillendirmek için bir seri seçenekler yayınlamış ve gelecek yıldan itibaren detaylı eserler yayınlayacağını belirtmiştir. 2006 yılında DK, bu tip meclisler için bir çerçeve geliştirilecektir.³³¹

³²⁸ ODPM, “**Draft Circular on Best Value and Performance Improvement, A Consultation Paper**”, (July 2002), s.6.

³²⁹ <http://www.audit-commission.gov.uk/cpa/> “Comprehensive Performance Assessment” (Erişim 30.01.2006)

³³⁰ **Audit Commission Report**, The Final CPA Assessment Framework for Single Tier and County Councils, London (12 December 2002), <http://www.audit-commission.gov.uk/reports>

³³¹ <http://www.audit-commission.gov.uk/cpa/> “Comprehensive Performance Assessment” (Erişim 30.01.2006)

CPA skorları, bir yerel otoritenin temel hizmet performansı hakkındaki değerlendirmelerden elde edilmektedir ve bu performansın iyileştirilmesine imkân tanımaktadır. Bu iki değişken, tüm elde edilen skorların birleşiminden sonra elde edilmektedir. En iyi sonuca sahip olanlar, özgürlükler ve esneklikler kazanacaklar, ortadakiler, iyileştirilmiş kurumsal kapasiteyi geliştirmek zorunda kalacaklar, başarısız olanlar ise direkt devlet müdahalesine konu olacaklardır.³³²

Temel hizmet performansı

CPA'in bu unsurunda, kaynakların yönetilmesi ile beraber 6 tane temel hizmet yer almaktadır. Bunlar, eğitim, sosyal hizmetler, çevre ve imar-iskân, kütüphane ve eğlence hizmetleri ile sosyal yardımlardır. Bunlar bütün olarak yerel yönetim faaliyetlerinin temel alanlarını kapsamaktadır. Her hizmete 1'den 4 e kadar bir skor verilmektedir (1 en düşük, 4 en yüksek). Bu puanlar, performans göstergeleri, denetim sonuçları ve hizmet planları ve standartlarının karışımı ve vatandaş tatmin analizlerinden ortaya çıkarılmıştır. Her bir hizmet türüne ilişkin performansla dair kanıtlar bir araya getirilerek, o hizmet alanının skoru oluşturulur. Her bir meclis için bu skorlar daha sonra ağırlıklandırılır ve bir araya getirilerek "temel hizmet performans skoru"na ulaşılır. Eğitim ve sosyal hizmetler bir meclisin ana hizmet skorunun yaklaşık olarak yarısını oluşturur. Çevre ve imar-iskân %25'ni, kütüphaneler, eğlence ve sosyal yardımlarda kalan %25'ni oluşturur. Temel hizmet performans skorunun hesaplanmasının takiben hizmetler, kendi göreceli önem ve bütçelerine göre yeniden ağırlıklandırılmışlardır. Eğitim ve sosyal hizmetlerin ağırlığı 4 puan, çevre ve meskeninin 2 puan, kütüphane hizmetleri, eğlence, sosyal yardımlar ve kaynakların yönetimi ise 1 puan olarak hesaplanmıştır. Komisyon daha sonra bu ağırlıkları, temel hizmet performans skorları (1-4) ile genel bir temel hizmet değerlendirmesi elde etmek için birleştirmiştir. Bu puanlar en düşük 15 (İmar-iskan ve sosyal yardım hizmetlerini temin etmeyen County meclisleri için 12) ile en yüksek 60 (County meclisleri için 48) puan arasında bir dağılım sergilemektedir.³³³

³³² Rhys Andrews, "Analysing Deprivation and Local Authority Performance: The Implications for (CPA)", **Public Money and Management**, Vol.24, No.1 (January 2004), s.19–26.

³³³ Andrews, **a.g.e.**, s.19-26.

Puan geliştirme kabiliyeti

Reyting geliştirme yeteneği, yönetim için bir bütün olarak bütünsel bir değerlendirmedir. Komisyon, meclislerin kapsamlı yeteneğini bir dizi kaynaktan değerlendirir: hizmetlerdeki denetleme sonuçları, her meclis tarafından tamamlanan bir öz değerlendirme ve her yönetim düzeyinde yapılan bütünsel bir denetim. Bu anlamda 9 alan değerlendirilmeye tabi tutulmuş, her biri için yine 1 ile 4 arasında puanlama yapılmıştır. Bu 9 alan 4 başlık altında sınıflandırılmıştır: meclisin ulaşmak istediği amaçlar (Niyet, hedef, odaklanma ve öncelikler), bu amaçların nasıl başarılacağı (Yapabilirlik ve performans ölçümü), meclislerin neyi başarıp başaramadıkları (Gerçekleşen iyileşmeler ve yatırımlar) ve meclisin neler yapmayı planladığı (Öğrenme ve gelecek planı). Bütün 3 ile değerlendirilen iyileştirmeler ve 2 ile değerlendirilen yatırımlar hariç olmak üzere bütün bu öğeler 1 ile ağırlıklandırılırlar. Daha sonra bu ağırlıklandırmalar, bütünü kapsayan bir değerlendirmeyi temin etmek için ortak değerlendirme puanları ile (1–4) birleştirilirler. Bunlarda en düşük 12 ile en yüksek 48 arasında değişen puanlara sahiptir. Bu sürekli veriler, daha sonra kategorisel verilere dönüşür ve yine 1’den 4’e kadar değişiklik gösterir. Bir yönetim, toplamda 24’den az bir puana sahipse 1 nolu, 24-31 arasında ise 2 nolu, 32-39 arası 3 nolu, 40-48 arası ise 4 nolu kategorik puanlaya dahil edilir.³³⁴

Nihai CPA Skoru: Genel CPA değerlendirmeleri, temel performans skorları ile skoru geliştirme yeteneklerinin birleştirilmesi ile elde edilir. Mükemmel bir yönetim olarak görülmeleri için meclislerin temel hizmet performansının unsurları olan kaynaklar, eğitim ve sosyal hizmetlerde en az 3, diğer kategorilerde de en az 2 puana elde etmeleri gerekir. Ortalama bir yönetim performansı içinde, eğitim, sosyal hizmetler ve kaynaklardan en az 2 puan elde edilmesi gerekir. Komisyon genel CPA skorları, zayıftan kategorisi ve altında olan yönetimleri eğitim, sosyal hizmetler ve kaynaklar alanında başarısız olarak değerlendirir.³³⁵

³³⁴ Rhys Andrews, George A.Boyne, Richard M.Walker ve Jennifer Law, “**External Constrains and the Comprehensive Performance Assessment Exercise**”, Cardiff University, Centre for Local and Regional Government Research Papers, No:12, (2003), s.3-4.

³³⁵ Andrews vd., **a.g.e.**, s.5.

CPA, 2002-2005 yılları arasında meclis hizmetlerinde ortaya çıkan önemli gelişmelerin katalizörlerinden birisi olmuştur. Aynı zamanda meclislerin daha iyi bir performans ortaya koymalarını sağlayan denetimdeki ve yasamadaki azalmada da etkili olmuştur. 2002 yılından bu yana yasal yükümlülüklerde bir azalma olmuştur. Şimdide DK, 2005-2008 süreci için yeni bir yapıyı devreye sokmaktadır. Yeni CPA yapısında şu önemli değişiklikler hedeflenmektedir:³³⁶

- Meclislerin hizmet alanlarla ve daha geniş topluluklarla etkin bir şekilde ilgilenip, ilgilenmediğini görmek üzere kullanılan metodolojiler güçlendirildi. Ayrıca bu durumun uygulamada bir değişiklik oluşturup oluşturmadığına da bakılacaktır.

- Kaynakların yıllık kullanımının parasal değerini ölçmek üzere yeni bir dışsal değerlendirme oluşturulmuştur.

- Çocuklara ve gençlere sunulan hizmetlerle ilgili yıllık değerlendirmeler yapılacaktır.

- Komisyon tarafında yapılan hizmet değerlendirmelerinde revize edilmiş bir yaklaşım benimsenecektir

- CPA sınıflandırması büyük oranda aritmetik bir model olan eski biçiminin yerine kural temelli bir yapıya dönüştürülecektir.

- Kurum değerlendirmesi, meclisin merkezi ve yerel yönetimlere göre başarısını önceliklere göre karşılaştırır, çocuk ve gençlerle ilgili hizmetlerin gerekliliği ile ilgili sonuçlar çıkarır ve meclisin diğer kurumlarla olan ortak çalışmalarını değerlendirir.

CPA ve EİD Uygulamasının Karşılaştırılması

EİD, yerel yönetimlerin ülke çapındaki performans seviyelerini kaydederek her bir yerel yönetimin genel performans hakkında bilgi verirken, 2002 yılında devreye giren CPA, yerel yönetimler hakkında daha detaylı performans bilgisi vermektedir. CPA, EİD'in kullanmış olduğu metodolojinin yanında denetlemeleri ve plan ve stratejilerin değerlendirilmesini içeren raporlarda kullanılmaktadır. CPA'nın kullanıma girmesi, merkezi hükümetin yerel yönetimleri performans açısından yönlendirmesine imkân tanıyan bir araç

³³⁶ Audit Commission, "CPA-The Harder Test, Local Government National Report", Londra, (June 2005), s.9

olmuştur. Yüksek performans gösteren yönetimlere tanınan özgürlükler ve esneklikler ile kötü performans gösterenlere yapılan destekler, bu yönlendirmenin araçlarını teşkil etmektedir. EİD sisteminin, 2000–2001 yıllarında kullanıma girmesinden bu yana, yerel yönetimlerin performansının değerlendirilmesi ve ölçülmesi konularında özellikle de CPA'nın ve yıldız değerlendirme (Eğitim ve sosyal hizmetler alanlarında) sistemlerinin devreye girmesi ile önemli gelişmeler sağlanmıştır. Bu bakımdan EİD sisteminin köklü bir şekilde gözden geçirilmiş ve aşağıda belirtilen hususların başarılmasına çalışılmıştır. Bu açıdan 2005/2006 EİDPG belirlenirken: CPA çerçevesi hesaba katılmıştır; ulusal ve yerel anahtar öncelikleri sisteme dahil edilmiştir; gerekli performans yönetim bilgisini sağlanmıştır ve sonuçlar özellikle güncellenmiş metodoloji ile birlikte CPA derecelendirmelerine dayanak teşkil etmiştir.³³⁷

İngiltere'de yerel yönetimlerde performans iyileştirmelerinin sürdürülmesi için ODPM, DK ve LGA (Yerel Yönetimler Birliği) birlikte çalışmalar yapmaya devam etmektedirler. 2002 yılında CPA'nın kullanıma sokulmasından bu yana alınan sonuçlar, her yıl yerel yönetimlerin vermiş oldukları hizmetlerde ve gösterdikleri liderlikte gelişme kat edildiğini ortaya koymaktadır. Yerel ve merkezi yönetimler gelişmenin devam etmesi ve gelişmenin ana sorumluluğunun yerel yönetim sektöründe olması konusunda kararlıdır. Kullanıma giren yeni CPA modeli, performans ölçüm konusunda daha zor testler getirmekte ve meclislere pratik destek ölçüleri sunarak gelişmenin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Bu kurumlar tarafından yerel yönetimlere sağlanan destek hizmetleri şu şekildedir:³³⁸

- LGA'nın Performans Ortaklığı (İDEA, İşverenler Organizasyonu, Kamu Özel Ortaklığı Programı ve Zorunlu Hizmetlerin Yerel Yönetim Koordinatörleri) geniş destek programları sunmaktadır. İDEA'nın bölgesel yardımcıları, meclislerin kendi kendini geliştirmek kapasitesine ulaşmaları için ihtiyaçlarına en uygun destek paketlerini ve bağlantıları ayarlamaktadır. Ayrıca

³³⁷ ODPM, "**Best Value Performance Indicators 2005/06: Guidance Document**", (April 2005), s.7. <http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1136118> (Erişim 30.01.2006).

³³⁸ ODPM, "**Supporting Improvement in Local Authorities**" (13 December 2005), <http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1162552> (Erişim 30.01.2006).

yerel yönetimlere kendilerine sunulan yardım paketleri konusunda bilgi vermekte ve gelişimlerini sağlamak için hangilerinin ideal olduğu konusunda bilgi vermekte ve yardımcı olmaktadır.

- ODMP kapasite artırma fonu, tüm yerel yönetimlere açık bir dizi ulusal programı desteklemektedir.

- Gerek ODMP gerekse LGA ve kapasite artırım fonu tarafından yapılan destekliklerin etkisi ile bir çok yönetim, ilerleme ortaklığına katılmışlardır.

- Yönetimler birbirlerini resmi ve resmi olmayan mekanizmalar aracılığı ile yardımcı olmaktadır. Resmi mekanizmalara örnek olarak Beacon Şeması, belediyeler arası karşılıklı yardım, yeni yerel yönetim franchising yaklaşımı verilebilir. Resmi olmayan ilişkiler ise, geçici bağlantılar şeklinde kendini göstermektedir.

1.4. ABD’de Yerel Yönetimlerinde Performans Ölçüm Çalışmaları

Birleşik devletler, birçok hükümet hizmetinin şehir ve County benzeri yerel yönetimler tarafından sağlandığı desantralize bir devlet modeli ile yönetilmektedir. ABD’de yerel yönetimlere ilişkin her bir eyaletin farklı anayasası olduğu için yerel yönetim yapıları eyalet bazında değerlendirilmesi gereken bir konudur. Bütün eyaletlerde ortak olan yerel yönetim birimleri County ve belediyelerdir. Ancak çoğu eyalet, okul bölgeleri, kasaba yönetimleri, ulaşım otoriteleri gibi kendine özgü yerel yönetim birimleri oluşturmuştur. ABD’de 500 yüz binden fazla seçimle işbaşına gelmiş görevli vardır. Bunların 8500’i ulusal ve eyalet seviyesinde çalışırken kalanı, yerel görevlilerdir. Bunlar, şehir meclis üyeleri, okul yönetim üyeleri, belediye başkanları, şerifler ve değişik alanlarda faaliyet gösteren diğer görevlilerdir.³³⁹

ABD’de eyalet ve yerel hükümetler, eğitim, acil sağlık hizmetleri, kanunları uygulama, adli yönetim, toplu taşıma, su ve kanalizasyon ve kamu işleri program ve hizmetleri gibi kritik hizmetlerin ana sağlayıcısıdır. Ek olarak, ticaretin düzenlenmesi ve arazilerin kullanımında, çevrenin korunmasında, sağlık, refah ve işveren hizmetlerinin sağlanmasında önemli rol

³³⁹ Structure Of Local Governments USA,
<http://usinfo.state.gov/products/pubs/abtamerica/local.htm> (Erişim 01.02.2006).

oyunmaktadır. Bu hizmetler yaklaşık 87.900 (2002 verisi) yerel yönetim tarafından 52 eyalet sınırları içinde karşılanmaktadır.³⁴⁰

ABD de kamu sektöründeki performans ölümü 1960'lara kadar gitmektedir. Bu faaliyetler, 1970'lerde federal, eyalet ve yerel yönetim seviyelerinde hız kazandı. 70'lerden bu tarafa Amerikan başkanları performansı geliştirmek için değişik performans geliştirici programlar başlatmak için bu konu ile ilgilenmişlerdir (Örn. Nixon'ın 1973 Federal Hükümet Verimlilik Programı; Reagan'ın 1986 Verimlilik Geliştirme Programı; Clinton'ın 1993 Ulusal Performans İncelemesi). Bazı federal kurumlar, performans geliştirme bilincini ve ölçümünü arttırmada büyük rol üstlenmişlerdir. Son olarak, ABD kongresi 1993'de çıkarmış olduğu Devlet Performansı ve Sonuçları Kanunu ile bütün federal kurumların performans ölçümünü etkin bir şekilde yerine getirmelerini amaçlamıştır. Performans ölçüleri ve göstergelerini geliştirme ihtiyacı, özellikle hükümet hareketlerinin yeniden oluşturulduğu bir dönemde popüler hale gelmiştir.³⁴¹

ABD'de, şehirler, kasabalar ve beldeler kendi performans ölçüm sistemlerini geliştirmek için ciddi çalışmalar içindedir. Bu çabalar, Benchmarking, Dengelenmiş Skor Kartı, SEA Raporları, Stratejik Performans Planları, Gelişim Raporları, ComSTAT, Performans Bütçe Raporları, Kalite Arttırımı ve Verimlilik Ölçümleri isimleri altında uygulanmaktadır. ABD'de performans ölçüm çabaları yerel, eyalet, federal bazda birçok kurum tarafından gerçekleştirilmektedir. Genel olarak bu kurumlar Bütçe Ofisi, Yönetim ve Bütçe Ofisi, Organizasyonlar Etkinlik Ofisi ve Belediye Meclisi olarak bilinmektedir. Her bir ofis, birim, örgüt ve/veya idare performans bilgisini toplama, raporlama, yorumlama ve kullanma konusunda kendi tarzına sahiptir. Bu konuda oturmuş tek bir metot olmasa da ortaya çıkan "En İyi Uygulamalar" söz konusudur. Şu anda, pek çok performans bilgisi kullanım noktasında deneysel aşamada olup, uygulamaların başarı ve başarısızlıklarından daha çok şey öğrenilecektir. Amerika Birleşik Devletlerinde birçok performans ve raporlama girişimi yerel

³⁴⁰ **GASB**, Service Efforts and Accomplishments Performance Reports: A Guide to Understanding, Paul Epstein ve diğerleri, (July 2005), s.1.

³⁴¹ Ömürgönülşen, **a.g.e.**, s. 110-111.

seviyeye dayanmaktadır. Yerel seviyede ICMA ve Kent Enstitüsü, yerel yönetim topluluk hizmetlerinde etkinliğin ölçülmesi için kılavuzlar yayınlamaktadır.³⁴²

1.4.1. Hükümet Hesap Standartları Kurumunun(GASB) Yerel Yönetim Performans Ölçütleri

ABD'de bulunan GASB, kamu sektöründe performans ölçümünü destekleyen temel bir birimdir. ABD de, üç farklı muhasebe standartları hazırlama kurulu varken, 1984 yılında kurulan GASB'in görevi 87 bin yerel ve 50 eyalet yönetimi için finansal raporlama standartları hazırlamaktır. 1984 yılında Finansal Muhasebe Vakfı tarafından kurulmasından bu yana GASB, idarelerde performans ölçümünün kullanımını çalışmaktadır. GASB'in misyonu, eyalet ve yerel idarelerin muhasebe ve finansal rapor sistemleri oluşturması ve geliştirmesidir. Bu standartlar, ekonomik, sosyal ve politik kararların bilgi ışığında alınması ve kamuya hesapverme görevinin yerine getirilmesi bakımından önemlidir.³⁴³

1994 yılında GASB, yerel idareleri kuvvetli bir şekilde teşvik eder bir mahiyette SEA raporu olarak anılan, idarenin performansını zaman içerisinde kendisi ile veya başka yerel idarelerle karşılaştırmasına imkân veren bir tür standart performans raporu uygulamasını benimsedi.³⁴⁴ GASB, Kavramsal Tebliğ No.1'de açıklandığı üzere performans ölçümünü, sıklıkla Hizmet Gayreti ve Başarıların Raporlanması (SEA) olarak ifade etmektedir.³⁴⁵

Performans ölçüm sistemlerinde sıklıkla kullanılan birkaç tip performans göstergesi vardır. Bunlar, Girdi Göstergeleri, Çıktı/İşgücü Göstergeleri, Sonuç/Etkinlik Göstergeleri, Verimlilik (ve Maliyet Etkinlik) Göstergeleri ve Üretkenlik Göstergeleridir. GASB, sadece bu göstergeleri ele almak yanıltır, ek koşullarda göz önüne alınmak gerekir demektedir.³⁴⁶

³⁴² http://www.seagov.org/initiatives/local_gov.shtml (Erişim: 01.02.2006).

³⁴³ http://www.seagov.org/initiatives/local_gov.shtml (Erişim 01.02.2006).

³⁴⁴ "A Manuel for Performance Measurement Fairfax County", **a.g.e.**, (2005), s.5.

³⁴⁵ ABD'de yerel yönetimlerde performans ölçüm girişimleri için eyaletlerde, şehirlerde ve beldelerde yapılan çalışmaların ayrıntıları için http://www.seagov.org/initiatives/local_gov.shtml adresine bakılabilir.

³⁴⁶ A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government, **a.g.e.**, s.5.

Eyalet ve yerel yönetimlerin ne spesifik rolü, ne de performansları vatandaşlar tarafından hala anlaşılammıştır. Geçen birkaç yıl içerisinde sadece bazı yerel yönetimler, verdikleri hizmetlerin gerçek sonuçları hakkında bilgiler yayınlamaya başlamıştır. Hizmet çabası ve başarıları ile ilgili eyaletler elde ettikleri performans bilgilerini yayınladıklarında, vatandaşlar bu bilgilerin varlığından haberdar olsalar bile, bu bilgileri araştırmamakta veya anlayamamaktadırlar. Birçok hükümet şuan hizmet performans raporlarını hazırlamamaktadır. Bunların arasında raporları hazırlayanlar da, Ağustos 2003'te GASB tarafından tavsiye edilen kriterlere uymamaktadırlar. Ancak artan sayıda hükümet bu kriterleri kullanmaktadır. Bu sorunu aşmak için GASB, SEA kullanım kılavuzları hazırlayarak eyalet ve yönetimlere yardımcı olmaya çalışmaktadır.³⁴⁷

GASB ve Georgia State Üniversitesi 2001 yılında yaklaşık 800 şehir yönetimi ve County yönetimine yerel yönetimlerde performans ölçümü ile ilgili bir anket yollamışlardır. Anketlerden 277'sine yanıt gelmiştir (%37). Bu çalışmadan en elde edilen sonuçlar şunlardır:³⁴⁸

“ABD deki belediyeler kendi performanslarını dışardan olan standartlara göre değildi içsel standartlara karşı kıyaslamaya meyillidirler. Ölçüm sistemleri kullanılan şehirler ve beldeler arasında %91 i haliz hazırdaki performansları daha önceki periyotlara karşı kıyaslamaya çalışmışlardı. %81 i de planlanan ve ilan edilen hedeflere karşı ölçmüştür. ABD de pek çok şehirde kendilerini diğer şehirlerin verimlilik standartlarına karşı kıyaslamaktır.

Performans ölçüleri ile alakalı en önemli kitle vatandaşlardır. Bilgiye medya yolu ile web siteleri broşürler vb. yollar ile ulaşırlar. ABD'de hükümetler ve vatandaşlar performans ölçüm sistemlerinin çok az bir kısmında geliştirilmesi için işbirliğinde bulunmuşlardır. Sadece ABD şehir ve belde yönetimlerinin %13'ü ölçülerin seçiminde vatandaşın katılımının olduğunu bildirmiştir. Çok az bir kısmı da belediyenin yaptığı anketlere katılmıştır.

³⁴⁷ GASB, Service Efforts and Accomplishments Performance Reports: A Guide to Understanding, **a.g.e.**, (July 2005), s.1.

³⁴⁸ “**International Experience in Municipal Performance Measurement**”, 3rd International Conference on Decentralization (ICD) organized by the Center for Local and Regional Governance at the University of the Philippines, Manila, (7-9 October 2003), s.1-11.

GASB, ABD şehir ve belde hükümetlerinin %80'ni performans ölçünü kullandıkları için eskisine göre daha iyi durumdadırlar. Ölçüler, onlara sonuçlar üzerinde ve başarmaya çalışılan hedefler üzerinde odaklanmalarını, kendi performanslarını etkileyen faktörler üzerinde daha fazla bilgi sahibi olmalarına yol açmıştır. Ölçülerin kullanımı, hizmetlerin kalitesini arttırmalarına ve tüketiciler karşı daha duyarlı olmalarına yol açmıştır. Bu aynı zamanda kanun koyucular, yöneticiler ve maliye memurlarını kapsayan paydaşlarla iletişimlerini arttırmıştır.

Anket sonuçlarına göre performans ölçüleri, belediyelere verimlilikle ilgili alanlarda çok az fayda sağlamıştır. Ölçüler, tahsis etme seviyelerinde tekrarlanan hizmetlerde etkin olmayan programların azaltılmasında daha etkin olmuştur. ABD belediyelerin performans ölçümleri sistemlerini kullananların ana kazançları iyileştirilmiş bilgi sistemi ve tüketici hizmetlerinde gelişmeler olmuştur. Anket yapılan şehir ve belediyelerin %55'inde sonuçları etkileyen faktörlerin farkındalığı artmış, %44'ünde sonuçlara odaklanma artmış, %40'ında bütçe bürosu ile daha iyi iletişim sağlanmıştır. Benzer sonuçlar organizasyonun iyileştirilmiş tüketici geri bildiriminde %39, hizmet kalitesinde %36 bulunmuştur.

Hesapverilebilirlik üzerine vurgu yapan örgütler performans bilgisinin denetimine özel önem vermelidir. ABD'de GASB performans ölçüleri tipleri üzerine etkin ölçü kriterleri ve ana terimlerin tanımları üzerine incelemeler yayınlamıştır. Fakat sadece ABD deki ankete katılan belediyelerin %2'si dışsal grupların kullanılan ölçüleri onayladığını söylemiştir."

ABD'de yerel yönetimler, performans ölçümünde yenileştirme, bilgi ve kılavuzluk için federal devletin ve eyaletlerin denetçi kuruluşlarına başvururlar. GASB gibi profesyonel organizasyonlar ve ICMA, Kent Enstitüsü gibi örgütler ölçülerin seçiminde ve performans ölçüm sistemlerinin geliştirilmesinde yerel yönetimlere rehberlik etmektedir.

1.5. Diğer Ülkelerden Örnek Uygulamalar

Yerel yönetimlerde performans yönetim sistemlerinin uygulanması, performans bilgisinin toplanması, ölçü ve göstergelerin geliştirilmesinde özellikle Anglo-Sakson ülkelerin önemli çalışmaları olmuştur.

1.5.1. Kanada Yerel Yönetimlerindeki Uygulamalar

Kanada 10 eyalet ve 3 ana bölgeden oluşan federal bir devlettir. Her eyalet, kendi içinde çeşitli yapı ve sayılarda belediyelere ayrılmıştır. Her eyalet bir başbakan ve yasama meclisine sahiptir.³⁴⁹ Performans ölçümü konusunda her eyalet kendi sistemini geliştirmiştir. Eyalet çalışmalarının yanında Kanada çapında ulusal organizasyonlar ve ICMA gibi uluslararası örgütler, ölçüm sistemlerinin geliştirilmesi için çalışmalarda bulunmaktadır.

1901 yılında kurulan ve Kanada'nın toplam nüfusunun %80'nini temsil etmekte olan Kanada Belediyeler Federasyonu (FCM), yerel yönetimlerde performans ölçüm sistemlerinin geliştirilmesine yardım etmektedir. FCM, Kanada şehirlerinde hayat kalitesi üzerine raporlar yayınlamaktadır. Yerel ekonomi, doğal çevre, kişisel amaçlar, adalet ve eşitlik, temel ihtiyaçlar ve sosyal dâhil etme üzere altı hayat kalitesi faktörü üzerine odaklanmıştır. FCM, güçlü, etkin, hesap veren yerel yönetimlerin gelişimine yardım ederek tüm toplumlarda hayat kalitesini arttırmayı amaçlamaktadır.³⁵⁰ FCM, performans ölçümü konusunda ICMA ile yaptığı ortak faaliyetleri de sürdürmektedir.

Kanada Performans Raporlama Girişimi, Kanada Muhasebeciler Odasının bir girişimi olup, kamu sektörü örgütlerinde, endüstride ve kamu hizmetinde yer alan 60 binden fazla üyeyi temsil etmektedir. Uluslararası Sürdürülebilir Kalkınma Enstitüsü, ölçüler ve göstergeler üzerine 1995 yılından beri çalışmaktadır. Örgütün amacı, ölçüm konusuna yerel, ulusal ve uluslararası katkılar yapma ve enstitüyü dünyada bu alanda bir uzmanlık merkezi haline

³⁴⁹ <http://www.nationsencyclopedia.com/Americas/Canada-LOCAL-GOVERNMENT.html> (Erişim 01.02.2006)

³⁵⁰ John Burrett, "Measuring Performance through the FCM Quality of Life Reporting System", **IPAC, Provincial – Territorial Charrette on Municipal Performance and its Measurement** içinde sunulan bildiri (Toronto, Ontario, May 17-18, 2004), s.42-46.

getirmektir. Enstitü, sürdürülebilirlik göstergelerine ilişkin projeler üzerine yoğunlaşırken, bütünleşmiş değerlendirme raporlaması ve planlama konularına ilişkin yeni gelişmeler üzerine çalışmaktadır.³⁵¹

Kanada'da eyaletler bazında şu çalışmalar yürütülmektedir:

Quebec: Quebec hükümeti, performans ölçüm hedeflerine ulaşmak için teknolojiyi kullanmaktadır. Kullanılan program 100 performans göstergesini takip etmektedir. Göstergelerin seçiminde, 2000 yılında uygulamaya konulan yeni muhasebe kuralları dikkate alınmak zorundadır. Göstergeler, içinde bulunan topluluğun yardımı ve katılımı ile geliştirilmiş ve seçilmiş temsilcilere danışılmıştır. Quebec'te belediye performansının ölçümünde 120 adet gösterge kullanılmaktadır. Bunlardan 19 tanesi zorunludur. Zorunlu göstergeler, belediye yolları (3), kar temizleme (2), su arzı, içme suyu ve dağıtımı (5), su arıtma ve temin sistemi (2) ile finansal göstergelerden (7) oluşmaktadır.³⁵²

New Brunswick: NB, verimli, etkin ve eşit şekilde yerel hizmetlerin sağlanması amacıyla yeni bir çalışma yapmıştır. Bu çalışmanın verileri, 2002–03 yasama komitesi tarafından paydaşlarla yapılan yuvarlak masa toplantılarından ve halka danışılarak elde edilmiştir. Yerel yönetimin yeniden yapılanmasına rehberlik etmesi için bu girişimi destekleyecek şekilde mali ve toplumun kapasitesine yönelik hedefler geliştirilmiştir. Eyalet ve belediyeler arasındaki işbirliğini arttırmak için yerel hükümetin ve değişik paydaşların bunu nasıl yapacağına yönelik gözden geçirmeler yapmışlar ve hedeflerini revize etmişlerdir.³⁵³

Alberta: Alberta eyaleti, devlet iş planında (Bütçe) yer alan amaçları başarma noktasında performans ölçümünü, gelişmenin ölçümünde ve amaçlara ne kadar yaklaşıldığı hususunda bir kriter olarak kullanmaktadır. Alberta, ülkedeki performans ölçümüne dayanan sonuçları kamuya ilan eden ilk eyalet

³⁵¹ Measurement Initiatives International, Canada, <http://www.seagov.org/initiatives/international.shtml> (Erişim 30.01.2006).

³⁵² Claude Brochet, "Municipal Performance Indicators in Québec", **IPAC, Provincial – Territorial Charrette on Municipal Performance and its Measurement** içinde sunulan bildiri (Toronto, Ontario, May 17-18, 2004), s.14-17.

³⁵³ Katherine d'Entremont and Johnny St-Onge, "Toward Local Government Capacity and Performance Measures in New Brunswick", **IPAC, Provincial – Territorial Charrette on Municipal Performance and its Measurement** içinde sunulan bildiri (Toronto, Ontario, May 17-18, 2004), s.18-21.

olup, diğer eyaletleri bu sistemi bir model olarak kullanarak kendininkileri geliştirmeleri konusunda teşvik etmiştir.³⁵⁴

Program belediyeleri 10 ana hizmet alanında performanslarını ölçmek üzere veri toplamalarını gerektirmektedir. Tüm ilgili ve güncel bilgiler, bir araya getirilerek bir pencere formatı oluşturulmaktadır.

Ontario.³⁵⁵ Ontario, 11 milyon kişinin ikamet ettiği ve Kanada'nın %41 GSMH nı karşılayan bir eyalettir. Eyalet çapında 445 belediye bulunmaktadır. Ontario eyaletinde uygulanan Belediye Performans Ölçüm Programı (MPMP), vergi mükelleflerine verilen hizmetler üzerine faydalı bilgi sağlarken, belediyeler için bu hizmetleri zaman içerisinde geliştirme imkânı tanıyan yeni bir girişimdir. MPMP, 2000 Ekiminde eyalet kapsamındaki tüm belediyeler için zorunlu olmuştur. Programın amaçları, hizmet sunumlarını iyileştirmek, vergi ödeyenlere karşı hesapverilebilirliği arttırmak, halkın farkındalığını ve yurttaşların dâhil olmasını sağlamak, içsel ve diğerlerine karşı performansı karşılaştırmak, en iyi uygulamaları saptamaktır.

Eyalet, belediye hizmetlerini ölçme ve geliştirmede çalışmalarında uzun bir geçmişe sahiptir. 1981 de belediyeler için performans analizi için bir çalışma notu üretilmiştir. MPMP'nin bir öncüsü, 1995 de başlayan Ontario Belediye Hizmet Performans Ölçüm Projesidir. Katalan belediyeler, performans ölçüleri teklif edip, bunları test etmişler ve tavsiye edilen ölçüler üzerinde bir fikir birliğine varmışlardır. 55 belediye temsilcisinden oluşan bir komite 14 hizmet alanında verimlik (Maliyet odaklı) ve etkinlik (Hizmetlerin kalitesi ile odaklı) ölçüleri geliştirmiştir.

Program, belediyelerin 10 ana hizmet alanında performanslarını ölçmek üzere veri toplamalarını gerektirmektedir. MPMP bilgileri, elektronik olarak Mali Bilgi Dönüş Bakanlığı tarafından toplanmaktadır. Ontario hükümeti, her belediyenin MPMP ölçülerini halka açıklamasını gerektirmektedir. Bu açıklama internet, gazete, vergi faturası vb. ile yapılabilir. Hali hazırda 10 hizmet alanında 40 performans ölçüsü vardır. Bu göstergeler hizmetlerin ve idari

³⁵⁴ Measurement Initiatives International, Alberta, <http://www.seagov.org/initiatives/international.shtml> (Erişim 30.01.2006).

³⁵⁵ Larry Clay, "Ontario Municipal Performance Measurement Program", **IPAC, Provincial – Territorial Charrette on Municipal Performance and its Measurement** içinde sunulan bildiri (Toronto, Ontario, May 17-18, 2004), s.26-33.

fonksiyonları yerine getirilmesinde belediyenin etkinlik ve verimliliğini ölçer. 10 hizmet alanı ve ölçülerin odağını şunlar oluşturmaktadır:

- Yerel Hükümet: operasyon maliyetlerini yönetimi
- İtfaiye: yangın önleme ve yangınla mücadele maliyetleri
- Polis: polis hizmetlerinin maliyetleri, toplam suç, şiddet suçu, mala karşı suç, itham edilen gençler sayısı
- Demiryolları: kışın demir yolların bakımı maliyetleri, kışın meydana gelen olaylara müdahaleler.
- Ulaşım: kamu ulaşımı maliyetleri
- Atık Su: atık su toplama muamelesi ve uzaklaştırılması
- Fırtına Suyu: kentsel ve kırsal sistemlerin operasyon maliyetleri
- İçme Suyu: işlem maliyeti, suyu kaynatım ilanları, kentsel ana arızalar
- Katı Atık: çöp toplama işlemleri ve uzaklaştırma bedelleri, geri kazanılmış çöp yüzdesi
- Arazi Kullanım Planları: tarım arazilerinin kullanımı

Kütüphaneler ve parklar ve dinlenme alanları 2004 yılı içinde dâhil edilen iki yeni hizmet alanıdır.

Bu uygulama ile belediyeler arasında yönetim uygulamaları ve en iyi uygulamalarla alakalı sonuçlar üzerine gittikçe artan bir odaklanma vardır. Eyalet ve belediye işbirliği, Ontorio En İyi Belediye Uygulamaları Merkezinin açılmasına yol açmıştır. Daha büyük belediyeler MPMP sonuçlarını bütçe ve yönetim kararlarına entegre etmeyi başarmışlardır.

Kanada'daki uygulayıcılar belediye performansının ölçümü noktasında hala öğrenme aşamasındadırlar. Birimler birbirlerinden öğrenme ve en iyi tecrübelerini performans ölçülerinin uygulanması ve raporlanması ve performans hedeflerinin belirlenmesi konusunda paylaşma ihtiyacı duymaktadırlar. Ancak yerel yönetimler, uygulamalardan önemli dersler almalarına karşın performans ölçüm konusunda En İyi Uygulamaların tespiti konusunda hala zamana ihtiyaç duymaktadırlar.

1.5.2. Avustralya Yerel Yönetimlerindeki Uygulamalar

Avustralya federal bir devlet yapısına sahiptir ve Avustralya'da yerel yönetimler, Federal ve Eyalet yönetimlerinin altında 3. kademe olarak bulunmaktadır. Avustralya'da yerel yönetimler, New South Wales, Victoria, Queensland, Tasmania, South Australia and Western Australia eyaletlerinin altında bulunmakta ve söz konusu eyaletler tarafından kontrol edilmektedir.³⁵⁶

Avustralya yerel hükümet kurumları, genellikle meclisler olarak bilinirler ve büyük, küçük meclisler ayırt edilmemekle beraber bazı büyük meclisler küçük meclislere göre daha geniş yetkiler ile donatılmıştır. Avustralya yerel hükümetlerinin nüfusu genelde çok küçüktür. %75'den fazlasının nüfusu 30 binin altındadır. Bölgelerindeki diğer ülkelerle kıyaslandığında Avustralya'daki yerel yönetimler, göreceli olarak küçük bir bölgede, sağlık, eğitim, acil hizmetler, polis, planla ve taşımacılık benzeri temel hizmet alanlarında hizmet vermektedirler.³⁵⁷

Son yıllarda Yerel Hükümet Kanunlarında önemli reformlar yapılmıştır. Performans ölçüleri, yerel yönetimleri daha hesap verilebilir, duyarlı ve etkin hale getiren önemli yönetim araçları arasında yerini almıştır. Bu reformlar sayesinde konseylerin planlama ve raporlama sürecinin katılımı ile vatandaşlarına karşı hesapverilebilirliği artmış ve stratejik planlar, yönetim planları ve performans yönetim araçlarının kullanımı sayesinde de yerel planlamalarını daha fazla "stratejik" yaklaşımlarla yürütmeye başlamışlardır.³⁵⁸

Avustralya'da yerel yönetimlere fon sağlayan Avustralya Eyaletler Hükümeti, yerel yönetim performanslarında belirli bir artış gözlemlemiştir. 1995 Yerel Yönetim Sözleşmesi, Yerel Yönetim Bakanlığının yerel yönetim performanslarını yıllık olarak parlamentoya bildirmesini istemiştir. Rapor, "karşılaştırılabilir ulusal veriler" üzerine kurulu olmalıdır. Şu anda ulusal bazda

³⁵⁶ Louise Kloot, "Performance Measurement and Accountability in Victorian Local Government", **The International Journal of the Public Sector Management**, Vol.12, Iss.7 (1999), s.565.

³⁵⁷ "Performance Measurement&Management in Aisa-Pacific Local Government", **LOGOTRİ Discussion Paper**, September 2003, s.49.

³⁵⁸ **LOGOTRİ Discussion Paper**, September 2003, s.51.

bir performans ölçüm sistemi yoktur. Tüm eyaletler kendi sistemlerini oluşturmuştur. Ulusal bir yaklaşım oluşturamamanın nedenleri şunlardır:

— Eyaletler çapındaki konseyler arasında ortak gösterge oluşturulmasını çok zor bir görev haline getiren farklılıklar vardır.

— Bu yaklaşımın uygunluğu konusunda konseyler arasında anlaşmazlık vardır.

— Şu anda her eyalet tarafından oluşturulmuş farklı gösterge yaklaşımları vardır.³⁵⁹

Bazı eyaletler performans ölçüm sistemlerini diğerlerinden daha hızlı geliştirmiştir. Özellikle Victoria eyaletinin performans ölçümü konusunda önemli çalışmaları vardır. Victoria eyalet yönetimi, yerel yönetimler için performans ölçüm sistemini sürekli tavsiye etmektedir. Victoria Hükümeti, 78 yerel konseyin Office of Local Government (OLG) aracılığıyla bölüm performanslarını bildirmesi gereken bir yasa çıkarmış ve rapor metodunu da yasada belirtilmiştir.³⁶⁰ Victoria'da, yerel konseye karşı performans göstergesi oluşturmakla sorumlu yerel yöneticiler arasında yapılan bir anketin sonuçların göre son 10 yılda performans ölçümünün önemi giderek artmış ve hesapverilebilirlik ve performans bilgisinin kullanımı yaygınlaşmıştır.³⁶¹

1997'de Avustralya'daki (Victoria ve New South Wales hariç) tüm eyaletler, tüm konseyler için ortak bir performans gösterge seti oluşturmayı planlamışlardır. Bu göstergeler kullanıldığı hizmete, gösterge sayısına ve performans boyutlarına bağlı olarak farklılık göstermektedir. 1995'ten beri NSW'deki tüm konseylerden hepside verimlik göstergesi olan 26 anahtar performans göstergesi bildirmeleri istendi. Bu göstergeler, kanalizasyon ve su hatlarını da içeren 11 fonksiyonel alanı kapsamaktadır. Queensland'ın pilot programındaki performans göstergeleri sadece beş fonksiyonel alandan, 28 gösterge içermektedir. Ancak NSW göstergelerinden farklı olarak QLD göstergeleri performansın hem verim hem de etkinlik boyutları ile ilgilidir. Verimlilik ölçümünde NSW ve QLD göstergeleri birbirine benzerdir. Western Australia 9

³⁵⁹ Thuy ve Dalrymple, "Performance Measurement in Local Government in Victoria", **a.g.e.**, s.2.

³⁶⁰ Kloot, **a.g.e.**, s.566.

³⁶¹ Kluvers, "Accountability Performance in Local Government", **a.g.e.**, s.62

fonksiyonel alanda 30 anahtar gösterge önerilmiştir.³⁶² Western Australia Genel Denetim Ofisine göre performans göstergeleri, bir organizasyonun operasyonları, süreçleri, hizmetleri ve ürünlerinin özelliklerini değerlendiren araçlardır ve bir organizasyonun hedeflerine ulaşmada veya arzu ettiği sonuçları başarmada ne kadar iyi olduğunu görmemize yardımcı olurlar.³⁶³ Batı Avustralya göstergelerinin bir özelliği belirli alanlardaki harcama ölçümü üzerine yoğunlaşmasıdır. Ve Batı Avustralya ölçüleri verimlilik ölçüleridir.

Yapılan son bir araştırmaya göre Avustralya yerel yönetimlerinin genel olarak performans ölçüm faaliyetlerinde Dengeli Skor Kartı yaklaşımını kullandıkları tespit edilmiştir. Bu çerçevede dikkate alındığında yerel yönetimler tarafından kullanılan ölçülerin %70'nin finansal performansa ilişkin olduğu, %15'nin müşteri memnuniyeti, %10'u dâhili iş süreçleri ve %5'nin yenilik ve öğrenmeye ilişkin olduğu görülmüştür.³⁶⁴

1.5.3. Güney Afrika Projesi-LOGOSUL

Güney Afrika'da 1998 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Hükümet Raporuna dayanarak hazırlanan 2000 Belediye Sistem Kanunu ile yerel yönetimlerde performans ölçüm sistemlerinin kurulması ve performans ölçüm sonuçlarının denetiminin Denetim Ofisi tarafından yapılması hükme bağlanmıştır. Bu projenin uygulanması için gerekli kaynak Local Government Support and Learning Network (LOGOSUL) tarafından sağlanmaktadır.³⁶⁵

LOGOSUL'un amacı, esas olarak fakir çoğunluğun sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını karşılamak için yerel yönetimlerde gelişme kaydetmektir. LOGOSUL'un amacı, belediye hizmetlerinin sunulmasında etkin ve istikrarlı yollar geliştirmek ve fakirler arasında yer alan insanlar için iş yaratmayı desteklemektir. Bu hedefe ulaşmak için uygulanan strateji ders alma sistemidir.

³⁶² Thuy ve Dalrymple, **a.g.e.**, s.3.

³⁶³ Measurement Initiatives International, Australia, <http://www.seagov.org/initiatives/international.shtml> (Erişim 30.01.2006)

³⁶⁴ John Martin, "Effective Local Government in the Australian Federation: How Are We Measuring Up?", **IPAC, Provincial – Territorial Charrette on Municipal Performance and its Measurement** içinde sunulan bildiri (Toronto, Ontario, May 17-18, 2004), s.34-38.

³⁶⁵ Jan Conradie ve Hermann Schutte, "Are Performance Measurements Relevant to Municipalities?", **Accountancy**, Johannesburg, (Mar 2003),s.17.

Bu sistem, ulusal bir destek sistemi kurarak yerel yönetim kuruluşlarının dönüşümünü sağlamaya çalışmaktadır. Devletin üç kademesinde (Ulusal düzeyde, il düzeyinde ve yerel düzeyde) yer alan toplam 10 proje ortağı ile bu proje yürütülmektedir.³⁶⁶

Resmi bir performans ölçüm, yönetim ve raporlama sistemi belediyeler için oldukça yeni bir anlayıştır. Pilot uygulama sırasında çeşitli problemlerle karşılaşmıştır. Bunların en önemlileri, performans raporlaması ve Güney Afrika yerel yönetimleri için örnek gösterilecek “En İyi Uygulama” örneğinin olmamasıdır. Denetim yaklaşımı uygulaması test etmek için iki adet pilot çalışma başlatılmış ve dört belediye bu çalışmaların içerisinde yer almıştır. 2002 yılında performans yönetim sisteminin uygulamasına ilişkin 25 adet pilot bölgeye ulaşılmıştır. Bu uygulamalardan sonra çeşitli pilot belediyelerce oluşturulan performans raporlarının gözden geçirilmesi süreci başlatılmıştır. Yakın zamanda bu süreç tamamlanmış, sonuçlar bakanlıkta ve ilgili birimler tarafından değerlendirilmektedir. Belediye denetleyicilerine, performans ölçümlerini denetleyebilecek gerekli nitelikleri kazandırmak amacı ile 15 parçadan oluşan bir eğitim kitabı hazırlanmıştır. 2002 yılında bu kitabın yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını ne ölçüde karşılayıp karşılanamayacağı tartışılmıştır.³⁶⁷

Bu yaklaşım, öncelikle belediye performans sisteminin uygulamasına ilişkin gözden geçirmeyi içerir. İkinci olarak, belediye denetleyicilerine, belediye performans yönetim sisteminin geliştirilmesi ve uygulanmasına ilişkin yapılan çalışmaların denetlemesi için yardımcı olmaktadır. Üçüncüsü, yönetimle eşgüdümü teşvik etmektedir. Halen eğitim çalışmaları ve performans ölçüm faaliyetlerinin geliştirilmesine devam edilmektedir.

1.5.4. Asya-Pasifik Projesi-LOGOTRİ

LOGOTRİ, Asya ve Pasifik'teki Yerel Yönetim Eğitim ve Araştırma Enstitüleri Ağıdır. LOGOTRİ oldukça yeni ve küçük bir ağ olup, Asya-Pasifik ve

³⁶⁶ Local Government Support & Learning Network (LOGOSUL), South Africa, <http://www.u4.no/projects/project.cfm?id=501> (Erişim 01.02.2006).

³⁶⁷ Jan Conradie ve Hermann Schutte, **a.g.e.**, s.18.

Avrupa’da bulunan 14 ülkeden 27 enstitüden oluşmaktadır. Bu enstitünün üyeleri, esasen yerel yönetimlerin eğitimi ve araştırması ile ilgilenen kamu, özerk otoriteler ve özel sektör kurum ve kuruluşlarından oluşmaktadır ve bu enstitüde kar amacı güdülmemektedir. LOGOTRİ, Mart 1999 da Birleşmiş Milletler (UN) Asya ve Pasifik için Sosyal ve Ekonomik Konseyi (ESCAP) tarafından kurulmuştur. Vizyonu, vatandaşların istek ve ihtiyaçlarını etkili ve verimli biçimde karşılamak, misyonu, yerel yönetim eğitim ve araştırma merkezleri kurarak, teknik yönetsel eğitim ve araştırma hizmetleri sunmak olan LOGOTRİ, bu alanda birçok çalıştay, panel, araştırma ve yayın gerçekleştirmiştir.³⁶⁸

LOGOTRİ tarafından kurulan bir komisyon yerel yönetimler için performans ölçümü araştırma çalışması hazırlamıştır. Asya-Pasifik ağı, 2000 yılının Mayıs ayında Manila’daki yıllık genel toplantıda, bölgelerinde performans ölçümünü, araştırma için ana konu olarak belirlemişlerdir. LOGOTRİ üyeleri yerel yönetim hizmetlerinde performans ölçümünün önemli olmasının nedenlerini belirlemiştir:

- 1) Yerel yönetimin sağladığı hizmetlerin kalitesini artırır,
- 2) Mevcut hizmetler ile vatandaşların talepleri arasındaki farkın belirlenmesini sağlar. Böylece, yerel yönetimdeki kapasite artırımı ihtiyacını ortaya çıkarır,
- 3) Etkinlik ve verimliliği artırır,
- 4) Tüketiciye odaklanmayı sağlar,
- 5) İç ve dış kaynak tahsisatını geliştirir,
- 6) Merkezi hükümetin yerel yönetimin gücünü kısıtlamasına karşı güvenlik sağlar.

Eylül 2003 yılında LOGOTRİ üyesi üç ülkede, Sri Lanka, Filipinler ve Avustralya, yerel yönetimlerin “Katı Atık Toplama, Finansal Yönetim ve Toplum Katılımı” alanlarında performans ölçümüne yönelik örnek bir araştırma yapılmıştır. Araştırma projesi ile mevcut performans ölçülerinin tespiti, etkinliğin ölçülmesi, ölçülerin kullanılabilirliklerini kanıtlamak ve daha fazla gösterge üretebilmek hedeflenmiştir. Yerel yönetimlerin bu üç aktivite ile ilgili olarak

³⁶⁸ About LOGOTRI, <http://www.logotri.net/about/al.htm> (Erişim 01.02.2006).

üzerlerine düşen rolleri yerine getirmesi, ülkeden ülkeye farklı olmakla birlikte bu durum karşılaştırma ve araştırma için sağlam bir temele dayanan, yeterli bir çoğunluğun olduğu sonucunu ortaya çıkarmıştır.³⁶⁹ LOGOTRİ, yerel yönetim hizmetleri için performans ölçüm araştırma çalışmalarına sürekli devam etmektedir.

2. YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANSIN BELİRLENMESİNDE DIŞSAL FAKTÖRLERİN ROLÜ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Bu kısımda önce araştırma verilerin elde edileceği BEPER projesi hakkında bilgi verilip, ülkemizde performans ölçümü ve denetimi konusunda son yıllarda yapılan yasal düzenlemelerden kısaca bahsedilecektir. Daha sonra araştırmaya geçilecektir.

2.1. BEPER Projesi³⁷⁰

BEPER Projesi, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının temel unsurlarından biri olan performansa dayalı yönetim anlayışının öncü projelerinden birisi olarak değerlendirilebilir.

2.1.1. BEPER Projesinin Gelişimi ve Amacı

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, belediyelerin performansını ölçmek ve aralarında kıyaslama yapmak için, bir performans ölçüm sistemi geliştirmeyi amaçlamıştır. Bunu gerçekleştirmek için Dünya Bankası ile yapılan bir ikraz anlaşması sonucu elde edilen 350.000 dolar tutarında hibe kredisi ile 2002 Ağustos ayında BEPER projesine başlanmıştır. Projeyi kurumsallaştırmak amacıyla İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesinde bir "Proje Uygulama Birimi (PUB)" kurulmuştur. Projede,

³⁶⁹ LOGOTRİ, "Performance Measurement and Management in Asia-Pacific Local Government", **a.g.e.**, s.18.

³⁷⁰ BEPER, <http://www.beper.gov.tr> (Erişim 01.02.2006).

bir uluslararası danışman, bir yerel danışman ve bir yazılım danışmanlık firması görev almıştır.

Proje kapsamında, Bakanlığın seçmiş olduğu 7 pilot belediye ve nüfusu 100.000 in üzerinde olan toplam 129 belediye ile çalışılmıştır. Bu belediyelerde; 2000 yılı itibarıyla yaklaşık 30 milyon kişi yaşamaktadır (Toplam belediye nüfusunun %54'ü). BEPER projesi Türkiye nüfusunun % 42'sini, belediye nüfusunun ise % 54'ünü kapsamaktadır. BEPER dinamik ve sürekli gelişen bir yapıya sahiptir. Gerekliğinde yeni göstergeler eklemek ve ya göstergeleri değiştirmek mümkündür. Çalışmayı "kullanıcı dostu" yapabilmek ve performans ölçüm sonuçlarını kamuoyuna açıklayabilmek için proje kapsamında bir web sitesi oluşturulmuştur.

Projenin amaçları belediyelerde;

- Demokratik katılım ve şeffaflığı, hesap sorma-verme mekanizmalarını güçlendirmek,
- Etkin ve verimli bir hizmet anlayışını yerleştirmek,
- Belediyelerin sundukları mal ve hizmetlerin kalitesini artırmak,
- Karar vericilere ve vatandaşlara objektif verilere dayanarak değerlendirme yapma imkânını sağlamak,
- Yerel yönetimimizin kendi bünyeleri içinde “izleme – geliştirme” modelinin kurulmasına örnek teşkil etmek, amacıyla,

Belediyelerin sundukları mal ve hizmetler için; temel performans kriterleri oluşturarak ulusal performans göstergelerini tespit etmek ve belediyeler arasında karşılaştırmalar yapmayı mümkün kılacak bir model geliştirmektir.

2.1.2. BEPER Projesinde Kullanılan Ölçü ve Kriterler

Proje kapsamında, belediye hizmetlerini kapsayan 300'ün üzerinde soruya cevap alınarak performans kriterleri tespit edilmiş ve değerlendirilmesi yapılmıştır. Belediyelerden elde edilen verilerden; Büyükşehir belediyeleri için 63 adet, diğer belediyeler ile Büyükşehir İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri için 70 adet performans göstergesi geliştirilmiştir. Performans göstergeleri üç temel konu itibarıyla sınıflandırılmıştır:

Hizmet Göstergeleri / Altyapı Göstergeleri / Mali Göstergeler

Ayrıca bu göstergeler hizmetler yönünden; Su ve Kanalizasyon, Toplu Taşımacılık, Katı atık, Gaz Dağıtım, Personel, Yol, Araç, İmar ve Mali bilgiler, şeklinde sınıflandırılabilir.

3 başlık altında toplanan bu göstergelere ilaveten 5 adet "Anahtar Başarı Göstergesi" geliştirilmiştir. Bunlar: Sunulan Hizmetin Büyüklüğü, Hizmet Maliyetleri, Sunulan Hizmetin Kalitesi, Yönetimsel Etkinlik Ve Çevre Koruma göstergeleridir.

BEPER Projesi, belediye genel performansı ve hizmet birimi performansı ile ilgilenmiştir. Alt hizmet birimi performansı veya birey/grup performansı ile ilgilenmemiştir. Proje, dinamik bir yapıya sahip olup, gerektiğinde yeni gösterge eklemek, çıkarmak veya değiştirmek mümkündür. Sonuçlar, web sayfasından Türkçe ve İngilizce olarak görülebilmekte ve takip edilebilmektedir.

2.1.3. Türkiye’de Performans Ölçümünün Yasal Dayanakları

Yerel yönetimler reformu kapsamında düzenlenen yasa tasarıları içerisinde Belediyeler Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve İl Özel İdareleri Kanunlarının çeşitli maddelerinde de performans yönetimine, denetimine ve ölçütlerine yer verilerek performans odaklı yönetimin yerel yönetimler için de geçerli olması üzerinde durulmuştur. Buna ilave olarak, kamu yönetimimizde köklü reformlar yapan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu da performans hedefleri, performans göstergelerine uygunluğu ve raporlanması konularına açıklık getirmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu³⁷¹

Madde 9'a göre; kamu idareleri, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturur, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptar, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçer ve

³⁷¹ **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Kanun No. 5018, Kabul Tarihi: 24.12.2003.

bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye ise Maliye Bakanlığı yetkilidir. 13. maddenin c fıkrasına göre; Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir. 17. maddeye göre; merkezî yönetim bütçesinin hazırlanmasında, idarenin performans hedefleri de dikkate alınır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlarlar. Madde 41'e göre; üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenlenir. Bu raporlar, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanır. Bu raporda idarelerin stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürüttükleri faaliyetler ile belirlenmiş performans kriterlerine göre hedef ve gerçekleşme durumları hakkında genel değerlendirmeler yer alır.

5393 sayılı Belediye Kanunu³⁷²

Madde 18'e göre Belediye meclisinin görevi, stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmektir. Madde 38'de Belediye başkanının görev ve yetkileri dahilinde personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak belirtilmiştir. Madde 41'e göre Belediye başkanı seçimleri takiben altı ay içerisinde yıllık performans planı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Madde 54, 55 ve 56'da Belediyelerin performans ölçütlerine uymaları gerektiğinden, denetlemelerin yapılacağından bahsedilmiş; belediye başkanın diğer bir

³⁷² **Belediyeler Kanunu**, Kanun No. 5393, Kabul Tarihi: 3.7.2005.

görevinin, stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlamak olarak kararlaştırılmıştır.

*5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu*³⁷³

Benzer şekilde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10., 30., 37., 38. ve 39. maddelerinde özel idare faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerine göre değerlendirilmesi, valinin bir süreç dahilinde performans ölçütlerini dikkate alarak görevini yerine getirmesi, personel istihdamında performans ölçütlerinin kullanılması, il özel idarelerinin de performans denetimine tabi kılınması ve yapılan bütün faaliyetlerin vali tarafından performans kriterlerine göre rapor edilmesine yer verilmiştir.

*5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu*³⁷⁴

Madde 18'e göre belediye başkanının görev ve yetkileri dahilinde belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak bulunmaktadır.

2.2. Araştırmanın Konusu

Sosyal bilimlerin önemli mevzularından bir tanesi de, organizasyonel süreç ve davranışlarının açıklamasındaki kısıtlamaların ve seçimlerin göreceli önemidir. Bu konu, kamu politikası literatüründe³⁷⁵ geniş bir şekilde tartışılmıştır. Dışsal kısıtların önemini vurgulayan teoriler işaret etmektedir ki, çevresel

³⁷³ İl Özel İdaresi Kanunu, Kanun No. 5302, Kabul Tarihi: 22.2.2005.

³⁷⁴ Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Kanun No. 5216, Kabul Tarihi: 10.7.2004.

³⁷⁵ Rhys Andrews, George A.Boyne, Richard M.Walker ve Jennifer Law, "External Constrains and the Comprehensive Performance Assessment Exercise", **Cardiff University, Centre for Local and Regional Government Research Papers**, No:12, (2003), s.2. Bu konu için bu çalışmanın giriş kısmına bakılabilir.

şartların etkisi karar vericilere çok sınırlı bir manevra alanı bırakmaktadır.³⁷⁶ Kamu politikalarında rasyonel tercih yapmak sınırlı ve zordur. Ve örgütler, kontrolleri dışındaki unsurlardan etkilenirler.

Kamu harcamaları sahasında, kısıtlamaların ve seçimlerin göreceli önemi üzerine önemli miktarda çalışma yapılmıştır. Kamu sektöründeki organizasyon performansının belirleyicileri üzerindeki araştırmalar az olsa da gelişen bir akademik ilgi sahasıdır. Hizmet sunumundaki başarı ve başarısızlığın ne ölçüde yerel yönetimlerin ve karar vericilerin kontrolü dışındaki şartlara bağlanabileceği konusu, hem teorik hem de pratik bir öneme sahiptir. İngiltere’de yerel yönetimler üzerine yapılan araştırmalar özellikle göstermiştir ki, dış kısıtlamalar, yerel harcama kararlarında güçlü bir etkiye sahiptir. Fakat örgütsel yapının yerel hizmet performansı üzerindeki etkisi hakkında ve dış kısıtlamaların örgütlerin performansını ölçmede kullanılan performans ölçü ve göstergeleri üzerinde etkisinin ne olduğu konusunda daha az şey bilinmektedir.³⁷⁷ Belki de bunun sebebi, yerel yönetim standartları ve performans ölçü ve göstergeleri üzerine kapsamlı bilgi ve belgenin ancak son zamanlarda elde edilmesidir.

Anglosakson ülkelerde bu çalışmalar daha erken zamanlarda yapılarak önemli aşamalar kaydedilirken, ülkemizde yerel yönetim performansı konusundaki çalışma ve uygulamalar ancak 2000’li yıllarda çalışılmaya başlanmıştır. Bu çalışmalar, henüz başlangıç aşamasında olup maalesef yerel yönetimler için ölçü ve gösterge setleri tam olarak belirlenememiş ve bunlarla ilgili veriler çok sağlıklı değildir. Ama yine de elde edilen sınırlı veriyle de olsa, göç, yağış gibi yerel yönetimlerin kontrolleri dışındaki unsurların onların performansları üzerindeki etkisinin araştırılması gerekmektedir.

Bu araştırmada, Rhys Andrews, George A.Boyne, Richard M. Walker ve Jennifer Law’un 2003 yılında İngiltere’deki yerel yönetimlerin performans ölçü ve göstergeleri üzerine yaptıkları çalışmadan yola çıkarak ülkemiz için bir model

³⁷⁶ Geoffrey K. Turnbull ve Gysuck Geon, “Local Government Internal Structure, External Constraints, And The Median Voter Hypothesis”, Urban and Regional Analysis Group, **Georgia State University Andrew Young School of Policy Studies, Working Paper**, No.04-02, (September 2004), s.3.

³⁷⁷ Andrews vd., **a.g.e.**, s.2. Bu alanda yapılan diğer çalışmaların isimleri için bu çalışmanın giriş kısmına bakılabilir.

oluşturulmaya çalışılıp, bu model BEPER projesi kapsamındaki Büyükşehir belediyelerinden elde edilen performans göstergelerine uygulanacak ve çıkan sonuçlar yorumlanacaktır.

Araştırmamıza temel teşkil eden Boyne ve arkadaşlarının çalışmasının amacı, dışsal faktörlerin yerel yönetim hizmetlerinin performansı üzerindeki etkileri ile ilgili bir model kurup, bu modeli test etmektir. İngiltere'deki Denetim Komisyonu, bütün önemli yerel yönetimlerin kapsamlı performans değerlendirme çalışması başlatmıştır. Ve sonuçları mükemmelden zayıfa doğru beş değişik kategoride sınıflandırmıştır (CPA puanlama sistemi). Boyne ve arkadaşlarının çalışması, dış engellerin CPA puanlarında yansıdığı gibi yerel yönetimlerin performansında istatistikî olarak önemli bir etkiye sahip olup olmadığını incelemiştir. Araştırmalarının ilk bölümünde Boyne ve arkadaşları, CPA sürecini gözden geçirmişler ve bu sürecin parçaları ve metodolojisini eleştirisel bir şekilde değerlendirmişlerdir. İkinci bölümde, yerel yönetim performansı üzerinde etkisi olan dışsal engeller üzerinde bir seri hipotezler geliştirmişler ve ellerindeki verileri ve ampirik metotları özetlemişlerdir. Boyne ve arkadaşları, yerel hizmet standartları üzerindeki dış engeller için kurdukları modellerinde beş tane bağımsız (Açıklayıcı) değişken ve hipotez kullanmışlardır. Bu hipotezler; yerel hizmet ihtiyaçlarının miktarı, hizmet ihtiyaçlarının çeşitliliği, mali imkânlar ve yeterlilik, büyüklük ve nüfus seyrekliğidir. Üçüncü bölümde, CPA skorlarını etkileyen determinantların istatistikî modellerinden üretilen kanıtları sunmuş ve yorumlamışlardır. En sonunda, yerel otorite performansı üzerinde etkili olan dışsal engeller üzerine vardıkları sonuçları açıklamışlar ve bu sonuçların teorik ve pratik anlamlarını tartışmışlardır.

Boyne ve arkadaşları, gelir, istihdam ve sağlık verilerini kapsayan ve merkezi hükümetçe kullanılan yoksunluk indeksini ve 2002 yılındaki CPA'yi etkileyen dışsal engelleri araştırmak için bir takım istatistikî teknikler kullanılmıştır. Doğrusal Regresyon Modeli, temel hizmet performansları ve meclis yeteneği için ham skorların üzerinde dışsal faktörlerin etkisini tahmin için kullanılmıştır. Ham skorlar, bağılı değişkenler olarak kullanılmıştır. Çünkü ham skorlar, sübjektif değerlendirmelerden etkilenmemiştir.

Araştırmalarının istatistikî sonuçları, yerel karar vericilerin tam kontrolü dışındaki şartların, temel hizmet performansı üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğunu göstermiştir. Dört tip yerel yönetim biçiminden, özellikle, yoksun ve çeşitli nüfus yapısına sahip Londra bölgeleri ve County meclislerin iyi performans göstermelerinin daha zor olacağını bulmuşlardır. Diğer iki tip yönetimde ise, istatistikî modellerindeki 5 açıklayıcı değişkenden hiçbiri ne cari performans ne de denetleyicilerin gelişme potansiyelleri hakkındaki algılamaları üzerinde önemli bir etkiye sahip olacağı sonucuna ulaşmışlardır.

2.3. Araştırmanın Amacı

BEPER projesi kapsamındaki Büyükşehir belediyelerinin verileri kullanılarak, Boyne ve arkadaşlarının çalışmasını temel alarak yapılacak bu araştırmadan şunlar amaçlanmıştır:

- a. Dış kısıtlamaların, ülkemizdeki yerel yönetimlerin performanslarını ölçmek için başlatılan BEPER projesi, performans ölçü ve göstergeleri üzerinde etkisinin ne olduğunu ortaya koymak.
- b. Dışsal faktörlerin yerel yönetim hizmetlerinin performansı üzerindeki etkileri ile ilgili bir model kurup, Büyükşehir belediyelerine ait hangi performans gösterge grubunun ya da gruplarının bu faktörlerden daha çok etkilendiğini belirlemek.
- c. Büyükşehir belediyelerinin mal ve hizmet sunumlarındaki başarılarının artırılması ve bu başarıları ölçecek olan performans göstergelerinin seçiminde BEPER sistemine yönelik önerilerde bulunmaktır.

2.4. Araştırmada Kullanılan Yöntem

Türkiye Cumhuriyetindeki tüm belediyeler, araştırmamızın soyut evrenini oluşturmaktadır. Soyut evren, yığını oluşturan gözlem birimlerinin tamamına erişmek mümkün olmadığı zaman söz konusu olur. Sonlu olmayan bir yığınla karşılaşıldığında, yani gözlem birimlerinin bir kısmı zamanla ortaya çıkacak bir araştırma evreniyle çalışmak durumunda kalındığında, soyut araştırma

evreninin varlığı düşünülür soyut araştırma evrenin birimleri devamlı oluşur ve evrendeki birim sayısı da durmadan değişir.³⁷⁸ Belirli kısıtlar dikkate alınarak oluşturulan somut evrenimizi, BEPER projesine dâhil olan 129 belediye oluşturmaktadır. Araştırmanın örneklem grubunu da, BEPER projesine dâhil 16 Büyükşehir belediyesi oluşturmaktadır.

BEPER projesi kapsamındaki Büyükşehir belediyelerine ait performans göstergeleri üzerinde dış kısıtlamaların etkilerini bulmaya yönelik bu araştırma “sebeplere sonuç araştırması” olarak nitelendirilebilir. Bu tip araştırmalar, araştırmacının, araştırmasına konu ettiği değişkenler arasında neden-sonuç ilişkisi oluşturduğu çalışmalar olarak tanımlanır ve böyle çalışmalarda araştırmacının amacı çalıştığı durum veya konuyu değişkenler arasındaki ilişkileri açıklamaktır.³⁷⁹

2.4.1. Araştırma Modeli

Çalışmamızda, Boyne ve arkadaşlarının modelinde olduğu gibi Çoklu Doğrusal Regresyon Modeli³⁸⁰, En Küçük Kareler Yöntemi ile tahmin edilmiştir. Modelimizde, beş tane bağımsız değişken kullanılmıştır. Bu değişkenler; dolar cinsinden kişi başına düşen gelir, kişi sayısı olarak belediye nüfusu, Büyükşehir belediyelerinin mücavir alanını kapsayan hektar cinsinden coğrafi alan, kişi cinsinden belediyenin aldığı net göç miktarı ve kilogram cinsinden yıllık ortalama yağış miktarıdır.

Aşağıdaki istatistikî denklemde görüldüğü gibi bağımlı değişken (Y_i) BEPER tarafından ölçülen başarı göstergesi sonuçlarını göstermek için kullanılmış ve aşağıdaki regresyon üç set halinde hizmet göstergeleri, mali göstergeler ve altyapı göstergeleri için 2003 ve 2004 yılları için ayrı ayrı uygulanmıştır (Bu hipotezlerin her biri, diğer her şeyin eşit olduğu varsayımına dayanmaktadır).

³⁷⁸ Necla Çömlekçi, **Bilimsel Araştırma Yöntemi ve İstatistiksel Anlamlılık Sınamaları**, (Birinci Baskı, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, Kasım 2001), s.47.

³⁷⁹ Remzi Altunışık ve diğerleri, **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri** (Sakarya Kitabevi, Dördüncü Baskı Sakarya, Ekim 2005), s. 62.

³⁸⁰ Doğrusal Regresyon modelinin ayrıntılı açıklamaları için bakınız: Uğur Korum, **Sosyal Bilimlerde İstatistik** (Turhan Kitabevi, Ankara, Mart 1991), s. 323-350.

$$Y_i = \beta_1 + \beta_2 GEL_i + \beta_3 NUF_i + \beta_4 ALN_i + \beta_5 GOC_i + \beta_6 YAG_i + \varepsilon_i$$

Modelimizde bağımsız değişken olarak kullandığımız ilk değişken, GEL_i Büyükşehir belediyelerinde kişi başına ABD dolar cinsinden düşen GSMH'dır. Ekonomik teoriden de faydalanarak GEL_i , değişkeninin belediyenin başarısını pozitif yönde etkileyeceği beklenebilir. Bu değişkene eşdeğer olarak, Boyne ve arkadaşlarının çalışmasında finansal kapasite değişkeni kullanılmıştır. Onlar bu değişkeni belediye gelirlerini, kişi sayısına bölerek elde etmişlerdir. Türkiye'de bu verinin bulunamaması dolayısıyla bu çalışmada bu değişken yerine belediye sınırları içerisinde kişilere dolar cinsinden düşen gelir kullanılmıştır. Bu değişkenin finansal kapasite yerine kullanılmasının nedeninin sezgisel olarak şu sebepler olduğu söylenebilir. İnsanların gelirinin yüksek olduğu yerel yönetimlerde, vergi gelirlerinin de yüksek olacağı düşünülür ise yüksek gelirli yerel yönetimlerin harcayabileceği kaynaklar daha yüksek olacağından bu yönetimler daha başarılı olabilecektir. Bu görüşümüzü çevre ve temizlik vergisi, emlak vergisi gibi belediyelerin toplam gelirleri içinde önemli bir payı olan vergilerin matrahının mahallere göre farklılaştırılması desteklemektedir. Basit bir şekilde, fakir meclisler hizmetlerinin etkinliği ve doğruluğunun ölçüsünde bir sınırlama ile karşılaşırken zengin meclisler, yüksek miktar ve kalitede hizmet sunma gücüne sahip olabilirler.

Bu yüzden bu değişkenle ilişkili hipotezimiz şu şekildedir:

H_0 : Belediyede yaşayan insanların geliri başarıyı etkilemez.

H_1 : Belediyede yaşayan insanların geliri başarıyı etkilemektedir.

İlişkinin yönünün pozitif olması beklenir.

Regresyonumuzda ikinci bağımsız değişken olarak, NUF_i belediye sınırları içerisinde yaşayan kişi sayısı alınmıştır. Belediyeler nüfus olarak büyüdükçe iki tane etken birbiri ile karşılıklı olarak ilişkilenerken belediyelerin performanslarını etkileyebilir. İlk olarak nüfusun fazla olduğu yerel yönetimlerde ölçek büyüklüğünden faydalanarak belediyeler hizmetleri daha ucuza üretmek için daha sermaye yoğun araçlar kullanacaklar ve hizmetleri daha ucuza üretme şansına sahip olabileceklerdir. İkinci olarak ülkemizde Büyükşehir

belediyelerinin merkezi yönetimlerden aldıkları katkı payları kısmen nüfusa bağlı olduğundan³⁸¹ nüfus arttıkça belediyenin geliri artacağından yüksek nüfuslu belediyelerin performanslarının artması beklenebilir.

Bu yüzden bu değişkenle ilişkili hipotezimiz şu şekildedir:

H_0 : Belediyede nüfusunun fazlalığı ile başarı arasında ilişki yoktur.

H_1 : Belediyede nüfusunun fazlalığı ile başarı arasında vardır. İlişkinin yönünün pozitif olması beklenir.

Regresyonumuzun üçüncü bağımsız değişkeni olarak, ALN_i Büyükşehir belediyelerinin mücavir alanını kapsayan hektar cinsinden alan alınmıştır. Geniş coğrafi alanları kapsayan yerel yönetimlerde maliyet etkin ve yüksek kaliteli hizmetlerin sunumu daha zor olabilir. Örneğin, hizmetleri erişimi kolaylaştırmayı temin etmek için daha fazla okul, günlük bakım ve kütüphane hizmeti sunmak gerekli olabilir. Benzer bir şekilde sabit tesisler ve hizmetler, gezici birimler ve uzak bölgelere erişen birimlerle desteklenebilir. Örneğin, gezici kütüphaneler, ev içi sosyal hizmet desteği gibi. Standart bir ünite hizmet temininin maliyeti nüfusun seyrekliği ile artabilir-örneğin, çöp toplama hizmeti taşra bölgelerinde daha pahalı olabilir. Çünkü araçlar, daha fazla maliyete katlanırlar-. Bütün bu nedenlerden dolayı coğrafi büyüklük, yüksek performansı elde etmeyi daha zorlaştırır.

Bu yüzden bu değişkenle ilişkili hipotezimiz şu şekildedir:

H_0 : Belediyede coğrafi alanın genişliği performansı etkilemez.

H_1 : Belediyede coğrafi alanın genişliği performansı etkiler. İlişkinin yönünün negatif olması beklenir.

Regresyonumuzun dördüncü bağımsız değişkeni olarak GOC_i belediyelerin yıllık olarak aldıkları net göç miktarları kullanılmıştır. Göçle ilgili

³⁸¹ “Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili Büyükşehir belediyesine yatırılacak % 5 pay. Bu payın %75'i bu tutardan düşülerek doğrudan ilgili belediye hesabına, kalan %25'i ise Büyükşehir belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılır. Hesaplama ve dağıtım işlemleri Maliye Bakanlığınca yapılır.” **5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu**, m.23.

Büyükşehir belediyelerine yönelik net göç verisi bulunamadığı için DİE'nin 2004 Türkiye İstatistik Yıllığındaki "İllerin aldığı, verdiği, net göç ve net göç hızı" verileri temel alınarak buradaki veriler Büyükşehirlerin net göç miktarları olarak kullanılmıştır.³⁸² Belediyelerin yıllık olarak aldıkları net göç miktarlarının artması ile sunmuş oldukları mal ve hizmetlerde yetersizliklerin ve aksamaların ortaya çıkacağı beklenebilir. Sosyolojik olarak Büyükşehirlere göç eden insanların sosyo ekonomik durumlarının zayıf olması sebebi ile bu kişilerin şehir hayatına adaptasyonu sürecinde belediyelerin sosyal harcamalarında artış olacak ve bu durum sunulan diğer mal ve hizmetlerin kalite ve tutarını etkileyebilecektir.

Bu yüzden bu değişkenle ilişkili hipotezimiz şu şekildedir:

H_0 : Belediyelerin aldığı net göç miktarı performansı etkilemez.

H_1 : Belediyelerin aldığı net göç miktarı performansı etkiler. İlişkinin yönünün negatif olması beklenir.

Regresyonumuzun son bağımsız değişkeni YAG_i yıllık ortalama kg başına düşen yağış miktarıdır. Büyükşehir belediyesi bazında yıllık düşen yağış miktarı verisinin olmamasından dolayı bu değişkene ait veriler, DİE'nin 2004 Türkiye İstatistik Yıllığından "seçilmiş meteoroloji istasyonlarında ortalama yağış miktarı verileri" dikkate alınarak derlenmiştir.³⁸³ Coğrafi şartların belediyelerin sundukları mal ve hizmetler üzerinde etkisinin olması beklenebilir. Yağış miktarının fazla olması belediyenin kanalizasyon, yol bakım, onarım vb. hizmetlere daha fazla kaynak ayırmasını gerektireceğinden diğer mal ve hizmetlere yönelik kaynaklarda azalma ortaya çıkacaktır.

Bu yüzden bu değişkenle ilişkili hipotezimiz şu şekildedir:

H_0 : Belediyelerin aldığı yıllık yağış miktarı performansı etkilemez.

H_1 : Belediyelerin aldığı yıllık yağış miktarı performansı etkiler. İlişkinin yönünün negatif olması beklenir.

³⁸² TC Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, **Türkiye İstatistik Yıllığı 2004**, s.48-49.

³⁸³ TC Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, **Türkiye İstatistik Yıllığı 2004**, s.11.

Modelimizde ε_i , hata terimidir. İstatistikî analizde içsel olarak stokastik olması sebebi ile istatistik model kurmadaki amaç bir takım ekonomik değişkenleri kullanarak bağımlı değişkeni açıklamaya çalışmaktır. İstatistikte bağımlı değişkenler bağımsız değişkenler tarafından kısmen açıklanır. Açıklanamayan kısmı belirtmek için regresyonlara bu hata terimi eklenir. En küçük kareler yöntemi kullanılarak uygulanan regresyon analizlerinde hata teriminin normal dağıldığını ve varyansının sabit olduğu varsayılır. Bir başka deyişle, modelimizde hata teriminin beklenen değeri 0 ve varyansı σ^2 dir³⁸⁴.

$$\varepsilon_i \sim (0, \sigma^2)$$

2.4.2. Araştırma Verileri

BEPER tarafından sistemdeki belediyelerin genel durumunun değerlendirildiği bir çalışmada³⁸⁵ veri elde etme ile ilgili aşağıdaki problemlerin varlığı tespit edilmiştir.

- Muhasebe ve bütçe gibi yasal olarak onaylanması gereken belge ve bilgilere sağlıklı cevaplar gelmekle beraber, veri girişlerinde zaman zaman basamak hataları yapılmaktadır.

- Belediyeler borçları konusunda bilgi vermekte isteksiz davranmaktadır.

- Özellikle Büyükşehir Belediyelerinde, birkaç birimin ortaklaşa cevap vermesi gereken sorulara genellikle hatalı bilgi verilmekte veya bilgi alınamamaktadır.

- Belediyelerde maliyeti ölçen bir muhasebe 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 yetersizdir.

- Belediye şirketleri ve iştirakleri konusunda çok güç bilgi alınabilmiş veya tanımlanan yapıya uymayan bilgiler verilmiştir.

³⁸⁴ Korum, **a.g.e.**, s.320.

³⁸⁵ Ahmet Sait Kurnaz, **Belediyelerde Performans Ölçümü**, Türkiye'de Yerel Yönetimler Vizyon Toplantısı 15-16 Eylül 2005 Eskişehir Anemon Otel.

- Hangi birimin, hangi aracı, hangi iş için kullandığı açık değildir. Bu nedenle araç kullanım maliyeti ve verimliliği ölçülememektedir.

BEPER projesinin üç yetkilisi ile yapılan mülakat sonunda, yukarıdaki sorunlara rağmen projesi kapsamındaki belediye grupları içerisinde en sağlıklı verilerin Büyükşehir belediyelerine ait olduğu belirtildiğinden örneklem grubu olarak 16 Büyükşehir belediyesinin performans göstergeleri veri olarak alınmıştır. Bu performans göstergelerinin isimleri ve açıklamaları Ek-2’de ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

Araştırmamızın bağımlı değişken verileri, <http://www.beper.gov.tr> internet adresinde yer alan “Başarı Göstergeleri” linkinden Büyükşehir belediyeleri için geliştirilen 63 performans göstergesi derlenerek elde edilmiştir. Bu performans göstergeleri üç temel konu itibariyle sınıflandırılmıştır: Hizmet göstergeleri, Altyapı göstergeleri, Mali göstergeler.

İstatistikî bir çalışma yapabilmek için verilerin lineer olarak bağımsız olması gerekir. BEPER Büyükşehir belediyesi gösterge verilerinin birçoğunda istatistikî olarak düzgün veri toplanmadığı ve veriler sağlıklı olmadığı için ayıklama yoluna gidilmiştir. Birçok gösterge kalemi belediyelerin birçoğu hiç bilgi vermediği için elenirken, bazı göstergelerde uç, aykırı değerlere sahip oldukları için elenmişlerdir. Örneğin 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. Yapılan ayıklamalar sonucunda, hizmet göstergelerinden dört gösterge, mali göstergelerden sekiz gösterge, alt yapı göstergelerinden ise 6 gösterge regresyon uygulaması için uygun bulunmuştur.

İstatistikî çalışmamızda kullanılan bağımsız değişken verilerinden dolar cinsinden kişi başına düşen gelir, belediye nüfusu ve Büyükşehir belediyelerinin mücavir alanını kapsayan hektar cinsinden coğrafi alanı, <http://www.beper.gov.tr> sitesinden alınarak 2003 ve 2004 yılları için derlenmiştir.

Diğer iki bağımsız değişken, kişi cinsinden belediyenin aldığı net göç miktarı ve kilogram cinsinden yıllık ortalama yağış miktarı, verileri için DİE’nin 2004 Türkiye İstatistik Yıllığı kullanılmıştır. Bu yıllıktaki net göç verisi, belirli bir alanın aldığı göç ile verdiği göç arasındaki fark olarak tanımlanmıştır. Yağış

miktarı, mm olarak yüksekliği veya kg olarak metrekareye düşen yağış miktarını göstermektedir. Günlük yağış miktarı, bir gün öncesinde saat 14.00 ve 21.00 rasatlarında ölçülen miktarla, o günün saat 7.00'de ölçülen miktarın toplamı alınarak hesaplanmıştır.

İlk başta bağımsız değişken olarak alınması düşünülen ortalama karla örtülü gün verisi ise yapılan analizlerde yağış miktarı ile çoklu korelasyon problemi çıkardığından dolayı modelden çıkartılmıştır. Elde edilen veriler SAS paket programı kullanılarak test edilmiştir.

2.5. Araştırma Bulgularının Değerlendirilmesi

Yukarıdaki modeldeki regresyon, üç set olarak hizmet göstergeleri, mali göstergeler ve altyapı göstergelerinin 2003 ve 2004 yıllarına ait seçilen 18 gösterge için ayrı ayrı uygulanmış ve toplam 36 adet regresyon sonucu elde edilmiştir. Bağımlı değişkenler karışıklığa yol açmamak için R1A-R1B, R2A-R2B ... olarak kodlanmıştır. A kodu ilgili sonucun 2003 yılı için olduğunu gösterirken, B kodu 2004 yılı sonuçlarını temsil etmektedir. Gösterge gruplarına göre regresyon analiz adları ve bunların hangi göstergelyi temsil ettiği Ek-3'e ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Bu bölümde set halinde regresyon sonuçları yorumlanacaktır.

2.5.1. Hizmet Göstergelerinin Değerlendirilmesi

Hizmet göstergeleri için dört adet regresyon uygulanmıştır. Sonuçlar Tablo 7'te gösterilmiştir.

Tablo 7: Hizmet Göstergeleri Regresyon Analiz Sonuçları

Yi	Sabit	GEL	NÜF	ALN	GÖÇ	YAĞ	R ²	F
R1A	57,026 (1,54)	0,0108 (1,98)***	-0,00002 (-1,78)	0,00016 (1,32)	0,00012 (0,58)	-0,0803 (-1,64)	0,4766	1,82
R1B	-4,6633 (-1,32)	0,00007 (0,10)	0,000002 (2,25)**	-0,000005 (-0,93)	-0,00006 (-2,62)**	0,0161 (3,38)*	0,6944	4,54**
R2A	-102,1700 (-1,14)	-0,10956 (8,26)*	-0,00003 (-1,08)	0,00058 (1,99)**	-0,00072 (-1,34)	-0,03008 (-0,25)	0,8773	14,30*
R2B	-128,2791 (-1,44)	0,12992 (7,42)*	0,000018 (0,76)	-0,00008 (-0,55)	-0,00007 (-1,34)	0,00450 (0,04)	0,8719	13,61*
R3A	350,3518 (2,84)	-0,00376 (0,21)	-0,00002 (-0,60)	-0,00023 (-0,59)	0,00172 (2,31)**	-0,37798 (-2,27)**	0,5971	2,96***
R3B	163.6494 (1.53)	-0.01384 (-0.66)	-0.00003 (-1.36)	0.00044 (2.52)**	0.00085 (1.23)	-0.17069 (-1.19)	0.6382	3.53**
R4A	-1.0597 (-0,94)	0.00002 (0,15)	5.937414E-7 (1,33)	-0.000002 (-0,69)	-0.000008 (-1,19)	0.00341 (2,24)**	0,3483	1,07
R4B	-1.2179 (-1,08)	0.00114 (5,15)*	7.671722E-9 (0,03)	-0.000001 (-0,83)	-0.000003 (-0,44)	0.00045 (0,30)	0,7674	6,60*
* : %10 anlamlılık seviyesini gösterir. ** : %5 anlamlılık seviyesini gösterir. *** : %1 anlamlılık seviyesini gösterir.								

Hizmet göstergelerinden, Bilgisayarlaşma göstergesi (R1A-R1B), sonucuna göre sezgisel olarak beklendiği gibi kişi başına GSMH ile bu gösterge arasında pozitif ilişkili bulunmuştur. Örneğin, 2003 yılı için kişi başına GSMH değişkeni için t değeri 1,98, 2004 yılı için 0,1 bulunmuştur. 2004 yılında aynı değişken için t değeri düşük bulunmasına rağmen parametre tahminin pozitif olması sebebi ile gelir ile performans başarısı arasında pozitif bir ilişki olduğu kanısına varılmıştır. Teknolojik değişme vb. etmenlerle yüklenilen yeni hizmet alanları, bu hizmetleri gerçekleştirecek yeni gelir kaynaklarını gerektirmektedir. Kişi başına GSMH bir bakıma Büyükşehir belediyelerinin gelir kaynaklarının çokluğuna işaret ettiğinden dolayı ve geliri yüksek grupların, Maslov'un³⁸⁶ "İhtiyaçlar Hiyerarşisi" teorisine paralel olarak, zengin kesimin belediyelerden bekledikleri hizmetlerin şeklinin ve biçiminin farklılaşacağı düşünülürse bilgisayarlaşma ile ilgili verilen hizmetlerde bu belediyelerin daha başarılı olmaları anlamlı olmaktadır.

Kişi başına günlük su tüketimi (lt) göstergesi (R2A-R2B) ile ilgili olarak 2003 ve 2004 yıllarına yönelik uygulanan regresyonda, kişi başına GSMH, göç

³⁸⁶ A. H. Maslow, "A Theory of Human Motivation", **Psychological Review**, 50 (1943): 370 – 96.

ve hektar alan değişkenleri anlamlı bulunmuştur. Tablo 7'te de görüleceği gibi kişi başına GSMH hem 2003 hem 2004 yılları için anlamlı çıkmıştır. Göç değişkeninin hem 2003 hem 2004 yılları için yaklaşık %20'lik p_ değeri ile (%20'lik marjda) anlamlı olması, bu değişken ile kişi başına günlük su tüketimi arasında negatif bir ilişkiyi ortaya koymaktadır. Hektar alan değişkeni 2003 yılı için anlamlı olmasına rağmen, 2004 yılı için uygulanan regresyonda anlamlı bulunmamıştır. Kişi başına GSMH ile su tüketimi arasında pozitif ilişki olması, kişilerin zenginleştikçe daha fazla su tüketmesi gerçeği ile doğru orantılıdır. Ki bu durum bizim birinci hipotezimizi desteklemektedir. Göç eden insanların sosyo-ekonomik yapılarının alt gelir seviyelerine ait olması ve su kullanım kültürünün bu gelir seviyesinde gelişmemiş olmasından dolayı göç miktarının artmasının su tüketimini düşürmesi mantıklı bir sonuçtur.

Otobüs Kullanıcıları/1000Nüfus/Gün göstergesi, (R3A-R3B) için uygulanan regresyonda değişkenlerin işaretleri ekonomik olarak beklenen ile uyumlu çıkmamıştır. Regresyon sonucuna göre kişi başına GSMH ile bu gösterge arasında negatif, yağış miktarı ile negatif, göç ile pozitif yönlü bir ilişki tespit edilmiştir. Her iki yıl için yüksek R2 değerleri (F değeri) regresyonların anlamlı olduğuna işaret etmektedir. Göç değişkeni için yüksek t değeri, bu değişkenin her iki regresyonda da anlamlı olduğuna işaret etmektedir.

İdari Personel/1000 kişi göstergesi (R4A-R4B) için uygulanan regresyon sonucuna göre, kişi başına düşen GSMH ve nüfus ile bu gösterge arasında pozitif bir ilişki vardır. Yine regresyon sonucuna göre bu gösterge ile hektar alan ve net göç arasında negatif ilişki vardır. Belediye gelirlerini yaklaşık olarak kavrayan kişi başına GSMH ve nüfus değişkenleri ile bulunan pozitif ilişki, gelirin yüksek olduğu belediyelerde belediyelerin daha nitelikli personel kullanarak işleri daha verimli yapabildiğini göstermektedir. Aynı şekilde hektar alanın ve net göç miktarının yüksek olmasından dolayı belediyeler, hizmet götürmede daha fazla idari personel çalıştıracağından bu sonuç idari personel bakımından negatif bir etkiye yol açacak, belediyeler daha fazla idari personele ihtiyaç duyacaklardır.

Genel olarak hizmet göstergelerine bakıldığında kişi başına GSMH ve nüfus değişkenlerinin belediyelerin hizmet performanslarını pozitif yönde

etkilediği kanısına varılmıştır. Bunun aksine net göç, hektar alan ve yağış miktarının hizmet göstergeleri üzerinde negatif yönlü bir etkisinin olduğu tespit edilmiştir. Hizmet göstergeleri için uyguladığımız regresyonlar, yukarıda belirttiğimiz hipotezler ile paralellik göstermektedir.

2.5.2. Mali Göstergelerinin Değerlendirilmesi

Mali göstergeleri için 8 adet regresyon uygulanmıştır. Bu göstergelere ait regresyon sonuçları ayrıntılı olarak Tablo 6'da gösterilmiştir.

Tablo 8: Mali Göstergeler Regresyon Analiz Sonuçları

Yi	Sabit	GEL	NÜF	ALN	GÖÇ	YAĞ	R ²	F
R5A	200.6119 (1,85)	0.04277 (2,66)**	-0.00004 (-1,00)	0.00001 (0,06)	0.00072 (1,10)	-0.13836 (-0,95)	0,5189	2,16
R5B	257.5350 (3,39)	0.10815 (7,24)***	-0.00004 (-2,29)**	-0.00010 (-0,82)	0.00095 (1,93)*	-0.36482 (-3,55)***	0,8873	15,74***
R6A	-28.7337 (-0,90)	0.00140 (0,30)	0.000007 (0,63)	-0.00002 (-0,21)	-0.00007 (-0,41)	-0.00394 (-0,09)	0,0925	0,20
R6B	-48.9488 (-0,87)	0.00178 (0,16)	0.000002 (0,15)	-0.00003 (-0,40)	-0.000001 (-0,00)	0.04672 (0,61)	0,0791	0,17
R7A	82.3619 (3,38)	-0.00148 (-0,41)	-0.000005 (-0,58)	0.00002 (0,26)	0.00006 (0,46)	-0.07218 (-2,20)*	0,3950	1,31
R7B	73.2466 (3,10)	0.00102 (0,22)	-0.000006 (-0,99)	-0.00004 (-1,26)	0.00016 (1,08)	-0.06036 (-1,89)*	0,3468	1,06
R8A	0.92467 (0,58)	-0.00001 (-0,08)	-4.23731E-7 (-0,67)	0.000003 (0,69)	3.15215E (0,03)	-0.00040 (-0,19)	0,0822	0,18
R8B	0.38430 (0,33)	-0.00008 (-0,37)	-4.49114E-7 (-1,43)	-0.000002 (-1,50)	0.00001 (1,92)*	0.00151 (0,97)	0,5400	2,35
R9A	118.3927 (1,90)	0.04417 (4,79)***	-0.00001 (-0,51)	-0.00004 (-0,20)	0.00035 (0,93)	-0.13272 (-1,58)	0,7487	5,96***
R9B	37.4171 (0,48)	0.11265 (7,37)***	-0.00002 (-1,04)	-0.00010 (-0,85)	0.00041 (0,82)	-0.13993 (-1,33)	0,8767	14,22***
R10A	18.8905 (1,09)	0.02117 (8,27)***	0.000001 (0,23)	0.00002 (0,49)	-0.00008 (-0,83)	-0.00078 (-0,03)	0,8823	15***
R10B	-104.8216 (-1,68)	0.10356 (8,45)***	0.000009 (0,56)	-0.000003 (-0,04)	-0.00043 (-1,07)	-0.02847 (-0,34)	0,9036	18,75***
R11A	-98.3268 (-0,85)	-0.00129 (-0,08)	0.00024 (5,32)***	-0.00218 (-5,69)***	-0.00073 (-1,04)	0.08899 (0,57)	0,7958	7,79**
R11B	-7932.684 (-2,46)	4.00976 (6,34)***	0.00033 (0,39)	0.00126 (0,24)	-0.02387 (-1,14)	-0.23406 (-0,05)	0,8481	11,17***
R12A	25.1200 (1,83)	0.00003 (0,02)	-0.000002 (-0,51)	0.00002 (0,59)	0.00001 (-0,16)	-0.01552 (-0,84)	0,1891	0,47
R12B	24.5449 (1,22)	-0.00418 (-1,06)	8.972913E7 (0,16)	0.00001 (0,54)	-0.00006 (-0,50)	-0.00160 (-0,06)	0,22	0,57

* : %10 anlamlılık seviyesini gösterir.
 ** : %5 anlamlılık seviyesini gösterir.
 *** : %1 anlamlılık seviyesini gösterir.

Mali göstergelerinden, Bütçe/Kişi (YTL) (R5A-R5B) göstergesi için sezgisel olarak beklendiği gibi kişi başına GSMH ile bu gösterge pozitif ilişkili bulunmuştur. Bu ilişki, hizmet göstergeleri ile ilgili regresyonlarda kişi başına GSMH ile hizmet göstergeleri arasındaki bulgularımızı da destekler niteliktedir. Bütçe/Kişi regresyonlarında yüksek R^2 bulgumuz ve kişi başına GSMH ile nüfus değişkenlerindeki yüksek t değerleri, insanların gelirinin ve nüfusunun çok olduğu belediyelerin gelirlerinin aynı zamanda kişi başına bütçe harcamalarının da yüksek olduğuna işaret etmektedir.

Bütçe Gerçekleşmesi (%) (R6A-R6B), Fen İşleri (R7A-R7B), Harcamalara Katılım Payları/Kişi (R8A-R8B) ile Çevre Koruma & Ulaştırma & Su Ve Kanalizasyon (R12A-R12B) göstergeleri ile ilgili olarak yaptığımız regresyonlarımızda açıklayıcı değişkenlerin bağımlı değişkenleri açıklamakta yetersiz olduğu sonucuna varılmıştır. Özellikle Bütçe Gerçekleşmesi ve Harcamalara Katılım Payları/Kişi göstergeleri için belediyenin içsel faktörlerinin başarı göstergelerini daha güçlü şekilde açıklayacağı kanısına varılmıştır. Bu değişkenlerin daha çok belediyelerin bütçe disiplinleri, bütçe politikaları ve şeffaflık gibi içsel konularıyla alakalı olma ihtimallerinin yüksek olmasından dolayı dışsal faktörlerin bu göstergeleri açıklayamamaları doğal bir sonuç olarak yorumlanabilir. Fen İşleri ile Çevre Koruma & Ulaştırma & Su Ve Kanalizasyon mali göstergeleri regresyonlarında, R^2 makul bir seviyededir. Fen İşleri ve Çevre Koruma & Ulaştırma & Su Ve Kanalizasyon mali göstergelerini açıklama bakımından yağış değişkeninin yüksek t değerine (Sadece fen işleri göstergesi için) sahip olması dolayısıyla Fen İşleri ve Çevre Koruma & Ulaştırma & Su Ve Kanalizasyon mali göstergeleri ile yağış miktarı arasında negatif bir korelasyon olduğunu söyleyebiliriz. Birinci olarak bu sonucu, yağış miktarının yüksek olduğu bölgelerde kurulu bulunan belediyelerin bütçelerinden Fen İşleri ve Çevre Koruma & Ulaştırma & Su Ve Kanalizasyon için ayırdıkları kaynakların bütçe giderleri içindeki paylarının küçük olduğu şeklinde yorumlanabilir. İkinci olarak bu sonuç, yağış miktarının yoğun olduğu belediyelerde yağış ile

mücadele için gereken tedbirlerin daha sistematik ve verimli yapıldığı ve aynı birim yağış için bütçe giderlerinden daha az pay ayırarak aynı birim hizmeti daha küçük bir bütçe ile yapabilecekleri şeklinde de yorumlanabilir. Regresyon sonuçlarına göre hangi yorumun doğru olduğuna karar vermemiz mümkün gözükmemektedir.

Gerçekleşen Kesin Hesap Harcamaları/Kişi (YTL) (R9A-R9B) göstergesi, Merkezi Vergiler Payı/Kişi (YTL) (R10A-R10B) göstergesi ve Yıl Sonu Borçlar/Kişi (YTL) (R11A-R11B) göstergesi regresyonlarında yüksek R^2 'ler bulunmuş olup, modellerin genelde yüksek açıklama gücü olduğu sonucuna varılmıştır. Bu göstergeler için özellikle kişi başına GSMH değişkeni, tüm regresyonlarda istatistikî olarak anlamlı çıkmıştır. Diğer açıklayıcı değişkenlerin regresyona katkısı marjinal olup, bu regresyonlarda kişi başına GSMH ve nüfus (Kısmi de olsa) değişkenleri için hesaplanan parametre katsayıları hipotezleri destekler bir durum arz etmektedir.

Hizmet göstergelerinden elde ettiğimiz sonuçların aksine dışsal faktörlerin mali göstergeleri açıklamadaki başarısı göreceli olarak daha zayıf olduğu gözlenmiştir. Belediyeler her ne kadar kentlinin ortak çıkarları için çalışmalar yürütüyorlarsa da, sonuçta siyasi birer kurum olan partilerden gelen kişilerce yönetilmektedir. Bu da belediyelerin çalışma biçimlerine yansımaktadır. Mali göstergelerin sonuçlarının belediyelerinin izlediği iç mali politikalar ile çok yakın ilişkisinin olması, belediyecilik kültürünün gelişmemesi ve ülkemizde mali şeffaflık konusunda istenilen seviyelere ulaşılmaması sebebi ile bu göstergeleri açıklamada dışsal değişkenlerin etkisi sınırlı kalmış olabilir. 2001 yılında yaşanan mali krizin, mali göstergeler üzerinde negatif etkileri olabileceği düşünülecek olursa, 2003 ve 2004 yılı için yapılan regresyonlarda kullanılan mali gösterge verilerinin kirlenmiş olma (Data Contamination) olasılığı göz ardı edilmemelidir. İlk olarak mali krizi izleyen yıllarda işsizlikte meydana gelen artışlar sebebi ile belediyelerin özellikle sosyal hizmetlerinde artış olma ihtimali doğmuş olabilir (Kömür dağıtımı, aşevleri, sosyal yardımlar vb.). İkincisi, krizler sebebi ile Büyükşehir belediyeleri içinde faaliyet gösteren firmaların yaşadığı ekonomik zorluklar ve iflaslar sebebi ile belediyelerin gelir kalemlerinde azalmalar yaşanmış olabilir. Bu iki nedenden dolayı belediyelerin gelir, gider ve

borç tahminleri ile bunların gerçekleşme tutarları arasında sapma olma ihtimalinin göz ardı edilmemesi gerekir. Bu yüzden mali göstergeler ile ilgili regresyon sonuçları yorumlanırken, son derece dikkatli davranılması gerektiği düşünülmektedir.

2.5.3. Altyapı Göstergelerinin Değerlendirilmesi

Altyapı göstergeleri için 6 adet regresyon uygulanmıştır. Bu göstergelere ait regresyon sonuçları ayrıntılı olarak Tablo 9'da gösterilmiştir.

Tablo 9: Altyapı Göstergeleri Regresyon Analiz Sonuçları

Yi	Sabit	GEL	NÜF	ALN	GÖÇ	YAĞ	R ²	F
R13A	34.3484 (0.65)	-0.00564 (-0.72)	0.00001 (0.48)	-0.00020 (-1.19)	0.00025 (0.81)	0.03238 (0.45)	0,24	0,65
R13B	-20.0629 (-0.22)	0.01788 (0.98)	-0.00002 (-0.86)	0.00017 (1.13)	0.00020 (0.35)	0.11523 (0.92)	0,48	1,87
R14A	1.1871 (0.60)	0.00021 (0.729)	1.05331E7 (0.13)	0.000005 (0.83)	-0.000007 (-0.66)	-0.00014 (-0.05)	0,22	0,56
R14B	0.3844 (0.14)	0.00161 (3.00)**	0.000001 (1.62)	-0.000004 (-1.02)	-0.00001 (-1.04)	-0.00334 (-0.91)	0,57	2,65*
R15A	47.3560 (1.25)	-0.00262 (-0.47)	-0.00001 (-1.11)	0.00008 (0.64)	0.00036 (1.59)	-0.02653 (-0.52)	0,47	1,77
R15B	18.6938 (0.67)	-0.00667 (-1.21)	-0.00001 (-2.13)**	-0.00006 (-1.32)	0.00052 (2.90)**	0.06206 (1.64)	0,74	5,89***
R16A	-0.0106 (-0.17)	0.000007 (0.80)	9.120979E9 (0.36)	-1.8043E-7 (-0.85)	1.148706E (0.30)	0.00003 (0.44)	0,19	0,49
R16B	-0.4671 (-2.97)	0.00023 (7.63)***	8.338809E9 (0.20)	2.6834E-7 (1.03)	-0.000001 (-1.31)	-0.000005 (-0.03)	0,90	18,13***
R17A	-56.0090 (-1.07)	-0.00113 (-0.15)	0.00002 (1.38)	-0.00017 (-1.02)	-0.00026 (-0.82)	0.11986 (1.69)	0,26	0,73
R17B	-38.0589 (-0.74)	-0.00542 (-0.53)	0.00001 (0.86)	-0.00001 (-0.12)	-0.00036 (-1.09)	0.13811 (1.98)*	0,36	1,16
R18A	0.2037 (0.75)	0.00001 (0.37)	-8.3516E8 (-0.78)	7.415474E (0.83)	1.747248E (0.11)	0.00006 (0.18)	0,10	0,24
R18B	-0.3463 (-1.19)	0.00030 (5.28)***	3.424857E9 (0.04)	2.828507E (0.59)	-0.000001 (-0.59)	-0.00020 (-0.53)	0,80	8,35**

* : %10 anlamlılık seviyesini gösterir.

** : %5 anlamlılık seviyesini gösterir.

*** : %1 anlamlılık seviyesini gösterir.

Altyapı göstergelerinden Atık Su Arıtma Faktörü (R13A-R13B) göstergesi için uygulanan regresyon sonucunda bağımsız değişkenlerin modeli açıklama da yetersizliği tespit edilmiştir.

Kamuya Açık Yeşil Alanlar /Kişi (m²) (R14A-R14B) regresyonu sonucunda kişi başına GSMH ile bu göstergenin güçlü ve pozitif yönlü bir ilişki içinde olduğu gözlemlenmiştir. Yine bu regresyondan yüksek göç alan belediyelerin yeşil alan çalışmalarında daha başarısız olduğu sonucuna varılmıştır. Özellikle yüksek göç alan şehirlerde ortaya çıkan çarpık kentleşmenin yarattığı sorunları çözmek için belediyelerin kaynaklarının büyük bir kısmını sosyal amaçlı hizmetlere yönlendirmeleri böyle bir sonuca neden olmuş olabilir.

Katı Atık Bertaraf Faktörü (R15A-R15B), Kurtarma Araçları/10000 Kişi (R16A-R16B) ve İtfaiye Aracı /10000 Kişi (R18A-R18B) göstergeleri için uygulanan regresyonlarda alt yapı göstergeleri için uygulanan diğer regresyonlara göre daha yüksek R²'ler elde edilmiştir. Bu durum bize dışsal faktörlerin bu göstergeleri açıklamada oldukça önemli rolünün olduğunu göstermiştir. Bu regresyonlarda, nüfus bağımsız değişkeninin Katı Atık Bertaraf Faktörü göstergesi ile güçlü bir negatif bir ilişki içinde olduğu da gözlenmektedir. Bu durum nüfusun kalabalık olduğu belediyelerde çöp hizmetlerinin, az olan belediyelere göre daha başarısız olduğu şeklinde yorumlanmıştır. Ülkemizdeki hızlı sanayileşme, katı atık toplanma ve bertarafında modern tekniklerin kullanılmaması, yetersiz depolama alanları, geri dönüşüm kültürünün olamaması gibi faktörler bunda etkin olabilir. Kurtarma Araçları/10000 Kişi ve İtfaiye Aracı /10000 Kişi göstergeleri ile kişi başına GSMH bağımsız değişkeni arasında istatistikî olarak pozitif ve anlamlı bir ilişki bulunmuştur. Kişi başına düşen gelirleri fazla olana kişilerin yoğun olarak yaşadığı belediyelerin, bu araçları temin etme olanakları daha geniştir. Toplum tarafından etkileri daha fazla hissedilecek olan bu tip hizmetlere belediyelerin daha fazla kaynak ayırması, bu tip hizmetlerin eksik veya yetersiz olması durumunda belediyelerin halkın gözündeki imajı negatif etkileyeceğinden ve belediyelerin izledikleri popülist politikalardan dolayı normaldir.

Yağmur Suyu Toplanan Yolların Oranı (%) (R17A-R17B) göstergesi için uygulanan regresyonda sezgisel olarak beklentilere uygun bir şekilde yağış miktarı ile bu gösterge arasında istatistikî olarak anlamlı ve pozitif bir ilişki tespit edilmiştir. Aynı değişkenle, nüfus bağımsız değişkeni istatistikî olarak

pozitif bir ilişki içerisinde. Fakat hektar alan bağımsız değişkeni ile bu gösterge arasında (İstatistikî olarak sınırda da olsa) negatif bir ilişki bulunmuştur.

Regresyon sonuçlarına göre altyapı göstergeleri üzerinde dışsal faktörlerin mali göstergelerden daha iyi fakat hizmet göstergelerinden daha az etkisinin olduğu sonucuna varılmıştır. Genel olarak alt yapı göstergelerini açıklamada kişi başına GSMH'nin, yağış miktarının, nüfus değişkeninin hipotezlerde öngörüldüğü gibi anlamlı olduklarını söyleyebiliriz.

Dışsal faktörlerin (Kısıtlamaların) hizmet, mali ve altyapı göstergeleri üzerine etkilerini incelemek üzere yukarıda yapmış olduğumuz regresyonlar sonucunda bağımsız değişkenlerin hizmet göstergelerine ilişkin performans sonuçlarına ciddi etki ettiği, buna karşılık aynı değişkenlerin mali ve altyapı göstergelerini açıklamada çok yeterli olmadığı gözlemlenmiştir. Yukarıda hizmet göstergeleri için yapmış olduğumuz regresyonlarda kişi başına GSMH, göç ve nüfus bağımsız değişkenlerinin hemen hemen tüm regresyonlarda hipotezleri destekler nitelikte, istatistikî olarak anlamlı bulunmuştur. Kişi başına GSMH ve nüfusun yüksek olduğu belediyelerde belediye gelirlerinin, düşük olan belediyelere göre daha fazla olacağından ve bu belediyelerin hizmet göstergeleri grubunda olan sosyal ve yarı sosyal malların üretimine daha fazla kaynak tahsis edebileceğinden dolayı bu sonuçlar oldukça mantıklıdır. Hizmet göstergelerinde göç değişkeninin birçok sosyal ve yarı sosyal malların üretiminde negatif yönlü bir etkisi vardır. Sosyolojik olarak göç olgusunun çarpık kentleşmeye yol açması, göç alma miktarlarının tahmin edilememesi, kent yöneticilerinin göç ile mücadelede uzun vadeli politikalarının olmaması, göçün belediyelere yüklediği yüksek maliyetler nedeni ile sunulan mal ve hizmetlerin kalite ve miktar açısından negatif olarak etkilenmesi doğal bir sonuçtur. Mali göstergelerde regresyon sonuçlarının göreceli olarak başarısız olması dış etkenlerin bu gösterge grubunu etkilemediği şeklinde yorumlanabilir. Ancak bu sonucu bu şekilde algılamanın yüzeysel olacağını da unutmamak gerekir. Dış etkenlerin mali göstergeleri etkilemede sınırlı kalmasını değerlendirirken; siyasi birer kurum olan partilerden gelen kişilerce yönetilmelerinin belediyelerin özellikle ekonomik kaynakların dağıtımında çalışma biçimlerine yansımaları ve

2001 yılında yaşanan ekonomik krizin göz önüne alınması gerekir. Dış faktörlerin alt yapı göstergeleri üzerinde açıklayıcı etkisi, mali göstergelere göre daha başarılı iken bu faktörlerin hizmet göstergelerini açıklama başarısından daha düşük çıkmıştır.

2.6. Araştırma Sonuçları

Bu araştırmada, Boyne ve arkadaşlarının İngiltere’de uyguladıkları istatistikî çalışma temel alınarak, dış faktörlerin yerel yönetim hizmetlerinin performansı üzerindeki etkileri, BEPER ve DİE’den alınan veriler kullanılarak, Türkiye’deki Büyükşehir belediyeleri için istatistikî bir model kurularak test edilmiştir.

Boyne ve arkadaşlarının çalışması, dış engellerin CPA puanlarına yansıdığı gibi yerel yönetimlerin performansında istatistikî olarak önemli bir etkiye sahip olup olmadığını incelemiştir. İstatistikî verilere dayanarak, yerel hizmet ihtiyaçlarının miktarı, hizmet ihtiyaçlarının çeşitliliği, mali imkânlar ve yeterlilik, büyüklük ve nüfus seyrekliği bağımsız değişkenlerinin, İngiltere’deki iki yerel yönetim tipi üzerinde etkilerinin olduğu, diğer iki yerel yönetim tipini ise etkilemediği sonucunu çıkarmışlardır. İstatistikî sonuçlar göstermektedir ki, yerel karar vericilerin tam kontrolü dışındaki şartların, temel hizmet performansı üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Bu araştırmadaki bağımsız değişkenler, onların çalışması temel alınarak kurulmuştur. Fakat yapılan araştırmada onların çalışmasındaki beş bağımsız değişkenden hiçbirisi kullanılmamış, ülkemiz şartları göz önüne alınarak yeni değişkenler oluşturulmuştur.

Dış kısıtlamaların, BEPER projesi kapsamındaki Büyükşehir belediyelerine ait performans ölçü ve göstergeleri üzerindeki etkisini ölçmek için Çoklu Doğrusal Regresyon Modeli, En Küçük Kareler Yöntemi ile tahmin edilmiştir. Model sonuçları SAS paket programı kullanılarak test edilmiştir. BEPER sistemindeki veriler 2002, 2003, 2004 yıllarına aittir. Verilerin zaman serisi şeklinde olmaması, bağımlı ve bağımsız değişkenler arasındaki ilişkiyi daha sağlıklı bir şekilde ortaya koyabilecek farklı istatistik tekniklerinin (Panel zaman serisi analizi) kullanımını engellemiştir. Sistemdeki veri setlerinin zaman

içerisinde düzenli olarak dağıtımına devam edilmesi halinde (10–15 yıl) daha uygun istatistikî tekniklerin kullanımı mümkün olabilecektir.

Modelde beş tane bağımsız değişken kullanılmıştır. Bu değişkenler; dolar cinsinden kişi başına düşen gelir, kişi sayısı olarak belediye nüfusu, Büyükşehir belediyelerinin mücavir alanını kapsayan hektar cinsinden coğrafi alan, kişi cinsinden belediyenin aldığı net göç miktarı ve kilogram cinsinden yıllık ortalama yağış miktarıdır. Bu beş değişkenden üçüne ait veriler BEPER web sitesinden derlenirken, net göç miktarı ve yağış miktarı verileri DİE 2004 Türkiye İstatistik Yıllığından elde edilmiştir.

“Hizmet göstergeleri, Altyapı göstergeleri, Mali göstergeler” olmak üzere üç temel konu itibarıyla sınıflandırılmış olan 63 Büyükşehir belediyesi başarı göstergesi bağımlı değişken olarak belirlenmiş ancak 18 tanesi istatistikî analize tabi tutulabilmiştir. Bunun nedeni BEPER tarafından istatistikî olarak düzgün veri toplanamaması, belediyelerin politik kaygılar ile bu verileri yanlış vermeleri ve verilerdeki aykırı değerlerin çokluğuudur. BEPER sisteminde veri girişinin ilgili belediyelere bırakılması, belediyelerin tecrübesizliklerinden dolayı yanlış veri girişi yapmaları veya politik kaygılar nedeni ile verilerin yanlış verilmesi verilerin güvenilirliğini zedelemiş ve ancak sınırlı sayıda göstergenin analizine imkân tanımıştır. BEPER veri giriş sisteminin değiştirilmesi, belediyelerin kendilerinin bu verileri girmesinin yerine uzman birimlerce bu girişlerin yapılması, veri toplamada anket, birebir görüşme gibi diğer veri toplama tekniklerinin kullanılması bu sorunun giderilmesine katkı sağlayacaktır.

Yapılan istatistikî analizler sonucunda bağımsız değişkenlerin hizmet göstergelerine ilişkin performans sonuçlarına ciddi etki ettiği buna karşılık aynı değişkenlerin mali ve altyapı göstergelerini açıklamada çok yeterli olmadığı gözlemlenmiştir. Analizlerde kişi başına GSMH ile pozitif yönlü, göç ile negatif yönlü bir ilişki bulunmuştur. Kişi başına GSMH'nin yüksek olduğu yerlerdeki insanların belediyelerinden bekledikleri hizmet alanları da farklılık gösterecektir. Teknolojik değişme vb. etmenlerle yüklenen yeni hizmet alanlarının (Uydu takip hizmetleri, otomasyon projeleri, elektronik işlem imkânları), geliri yüksek belediyelerde uygulanması daha kolay olacaktır. Performansla negatif bir ilişki içinde olan göç olgusunu belediyeler engelleyemiyorlarsa, göç olgusunun ortaya

çıkarcacağı sorunlarla mücadele edebilmek için uzun vadeli planlar yaparak, mal ve hizmet sunumlarında ortaya çıkabilecek problemleri minimize etmelidirler.

Hizmet sunulan alanın büyüklüğünün performans üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak için hizmet sunumunda uydu kentler, toplu konutlar kurarak toplulaştırma yoluna gidilebilir. Alt yapı göstergelerinin üzerindeki dış engellerin olumsuz etkileri azaltabilmek için altyapı, kanalizasyon vb. sorunlarını aşmış belediyelerin, BEPER aracılığıyla tecrübelerini diğer belediyelere aktararak yardımcı olmaları hizmetlerin etkinliğinde, maliyetlerin azaltılmasını, müşteri memnuniyeti, kalitenin artırılması konularında katkı sağlayacaktır. Yağış bağımsız değişkeninin özellikle fen işleri göstergesi üzerinde etkili olduğu görülmüştür. Yağış miktarının fazla olduğu yerlerde yol bakım, onarım vb. bütçelerine daha fazla kaynak ayrılması ve yatırım programlarda bu tür hizmetlere ağırlık verilmesi gerekmektedir.

Bir belediye kendi kaynaklarını ne kadar etkin kullanırsa kullansın, ekonomik kapasitesinin bir sınırı vardır. Örneğin, Diyarbakır Büyükşehir belediyesinin zengin insan göçü alması ve ekonomik büyüme potansiyelinin diğer belediyelere göre bir sınırı vardır. Bundan dolayı bu tip belediyelerin parasal, teknolojik ve bilgi paylaşımı yolları ile desteklenmesi gerekmektedir. Bu destekleme çalışmaları, BEPER'den elde edilen performans sonuçlarına göre yapılabilir. BEPER tarafından bu tip belediyelere sadece parasal destek değil, belediyecilikte diğer belediyelerin elde ettikleri en iyi uygulama örneklerinin aktarılması, teknik konulara ilişkin bilgilendirme ve yönlendirmeye yönelik atölye çalışmalarının ve dışsal sorunlara çözüm arama doğrultusunda bilgi paylaşımını sağlayacak paneller, seminerler vb. etkinliklerin yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak performans ölçü ve göstergeleri seçilirken, performans ölçümü yapılırken, sonuçlar değerlendirilirken dışsal faktörlerin içsel faktör kadar öneminin olduğu unutulmamalıdır.

SONUÇ

Kentleşme hareketleri, teknolojik değişim, nüfus artışı, çevre kirlenmesi gibi nedenler, yerel hizmetlere yönelik talepte büyük bir artış ve çeşitlenme ortaya çıkarmıştır. Bu gelişmeler ve kaynaklar üzerinde giderek artan kısıtlar, yerel yönetimleri geleneksel yönetim anlayışlarını terk ederek daha etkin ve yenilikçi yönetim yaklaşımları bulmaya, insana yönelik, yaratıcı, esnek ve rasyonel yönetsel yapılar geliştirmeye ve mevcut kaynaklarla üstlenilen tüm görevleri yerine getirebilmek için, hizmet sunum kapasitesini ve kalitesini arttırmaya ve böylece kısıtların yarattığı baskıyı hafifletmeye yönelmiştir. Bu noktada performansın artırılması ve performans uygulamaları bir çözüm yolu olarak ön plan çıkmaktadır.

Ayrıca merkezi yönetim birimlerine kıyasla yerel yönetimlerin, “İnsanlara en yakın” yönetim şekline sahip olmaları, vatandaşların demokratik bilinç düzeylerinin yükselmesi ve yönetime katılımlarının artması, vatandaşların hesap sorma ve üretilen mal ve hizmetleri takip edebilmelerinin merkezi idareye göre daha kolay olması, performans yönetimi ve ölçümünün yerel yönetimlerde uygulanmasının önemini daha da arttırmaktadır.

Özel sektör işletmelerinde ortaya çıkan performans kavramı ve anlayışı, elde edilen başarılı sonuçlar neticesinde kamu kesimi içinde de, kendine uygulama alanı bulmuştur. Birçok kamu kuruluşu, kaynak tahsisi yöntemini etkin kılmak, mal ve hizmet üretiminin analizini, planlamasını ve programlamasını geliştirmek, daha şeffaf bir organizasyon, kamu mal ve hizmetlerinde verimlilik, etkinlik ve tutumluluğu yükseltmek amacıyla performans yönetimi ve performans ölçümü uygulamalarına başlamıştır. Kamu sektöründe performans ölçümünün önündeki çevresel, organizasyonel ve personel engellerine rağmen performans ölçümü, çok basitten çok gelişmişe kadar, oran analizleri, regresyon analizleri sınır analizleri vb.. teknikler kullanılarak yapılmaya çalışılmaktadır.

Performans ölçüm literatürü incelendiğinde gerek kavramlarda, gerekse kullanılan ölçü ve tekniklerde birliğin olmaması önemli bir problemdir. Bu çalışmada söz konusu birliğin sağlanabilmesine yönelik olarak genel bilgiler verilmiş, tanımlamalar yapılmıştır.

Performans yönetimi, belirli unsurları içinde barındıran, döngüsel bir süreçtir. Performans ölçü ve göstergelerinin belirlenip, mevcut performans düzeyinin ölçülmesi ve denetlenmesi, performans yönetiminin en önemli parçasını oluşturmaktadır. Denetim ve ölçüm kavramları da zaman zaman birbirine karıştırılmaktadır. Ancak denetim, ölçüme göre dışsal karakterli, bağımsız bir faaliyettir. Performans ölçümleri, kişiler ve kurumların kendileri tarafından yapılmakta, denetim ise doğrudan bu ölçümleri konu almaktadır. Dolayısıyla performans denetiminin bir anlamda “ölçülen performansın denetlenmesi (Ölçme şekli, sistemi, ölçüm bilgisi...)” şeklinde tanımlanması yanlış olmayacaktır.

Performansın ana kavramlarının, performans ölçümü ve performans göstergelerinin tanımında da karışıklık yaşanmaktadır. Göstergeler, dolaylı ölçüler olup doğrudan ölçüm yapmanın zor olduğu, açık ve kesin ölçümlerinin yapılamadığı veya kesin bir sebep sonuç ilişkisinin kurulamadığı durumlarda, çıktı ve performansla ilgili bir takım bilgiler vermektedir. Performans ölçümleri ise, bir kurumun ne kadar verimli faaliyet gösterdiği ve sağladığı hizmetin kalitesi de dâhil olmak üzere değişik açılardan ne denli iyi çalıştığının sayılarla ifadesidir.

Farklı grupların varlığı ve ilgileri performansın değişik yönleri üzerinde yoğunlaşılmasına yol açmıştır. Performans ölçümleri birçok farklı kategorilerde sınıflandırılmaktadır. Genel olarak ölçüler; girdi, çıktı, sonuç, verimlilik, kalite, tutumluluk, etkinlik ve finans ölçümleri olarak sınıflandırılabilir.

Bir kuruluşun yürüttüğü faaliyetlerde hedeflenen sonuçlara ulaşımın ulaşmadığı, hizmetlerin verimli, etkin ve tutumlu bir düzeyde gerçekleşip gerçekleşmediği hususlarının değerlendirilmesinde performans ölçümü önemli bir yönetim aracı işlevi görür. Performans ölçümünden elde edilen bilgi; “Hedefimiz nedir?”, “Arzuladığımız ve elde ettiğimiz sonuçlar nelerdir?”, “Başarılı olduğumuzu nasıl anlarız?”, “Bu başarıları verimli, etkin ve tutumlu bir biçimde mi elde ediyoruz?” ve “Ürettiğimiz hizmetler müşterilerimiz ve paydaşlarımızı ne ölçüde memnun ediyor?” gibi soruların cevabını arayan yöneticilere yapacakları değerlendirmelerde katkı sağlayacaktır.

Performans ölçümü, ileri bir yönetim aracıdır ve gittikçe daha da karmaşıklaşmaktadır. Uygun ölçüm süreçleriyle güçlendirilmiş ölçülerle birlikte geçerli, güvenilir ve dengeli performans ölçüleri veya ölçü seti oluşturma ve bir ölçüm sistemini uygulamaya koyma uzun süreli çalışmaları gerektirmektedir. Bir performans ölçüm sistemi temel olarak; stratejik planlama, ölçü ve göstergeler oluşturma, somut hedefler koyma, verileri toplama, analiz etme, raporlama ve elde edilen sonuçları izlemeye dönük uygun sistemlerin belirlenip uygulamaya konulması süreçlerinden oluşmaktadır. Performans ölçümünün kendi içinde bir sonunun olmadığı ve bu sürecin içerisine her gün birçok yeni unsurun eklendiği unutulmamalıdır.

Yerel yönetimlerde performans ölçümünün gelişim süreci, uzun bir geçmişe sahiptir. Bu gelişim sürecinde İngiltere, Avustralya, Kanada ve ABD gibi Anglo-Sakson ülkelerin önemli rolleri olmuştur. 1980'lere kadar birçok uygulama hayata geçirilse de yerel yönetimlerde kurumsal bazda performans ölçümünün gelişimi 1980'lerden sonrası döneme rastlamaktadır. Yerel yönetimlerde performans ölçüm konusunun, 1990'lı yıllardan daha da önem kazanması ile ICMA gibi uluslararası kuruluşların sunmakta olduğu hizmetler profesyonel bir hale gelmiştir. ICMA'nın "Karşılaştırmalı Performans Ölçüm Konsorsiyumu" ve "Kuzey Karolayna Projesi" gibi büyük performans karşılaştırma projeleri, yerel yönetimlerde performans ölçümüne olan ilgiyi oldukça artmıştır. Ama dünya uygulamalarını yön verme açısından en büyük etkiyi, İngiltere'de hayata geçirilen yerel yönetim performans ölçüm sistemleri yapmıştır. İlk olarak Denetim Komisyonunun belirlediği ölçü ve gösterge setleri, daha sonra "En İyi Değer" uygulaması ve şu an uygulanmakta olan "Kapsamlı Performans Değerlendirme" sistemi, diğer ülkelerin kendilerine örnek aldığı uygulamalar olmuştur. Performans ölçüm uygulamaları dinamik bir yapıya sahiptir ve bu alanda sürekli yeni yaklaşım ve tekniklerin kullanıldığı görülmektedir.

Performans ölçümü, iyi bir yerel yönetimin ayrılmaz bir parçasıdır. Performans ölçümü, karar verme sürecini etkin kılabilme, performansı ve kamu hizmetlerini iyileştirmek, kamusal hesapverilebilirliği arttırmak, bütçe sürecini geliştirip, etkin kaynak kullanımına yardımcı olmak, personelin ödüllendirilmesi,

performansa dayalı ücretlendirme ve performans denetimi konularında bilgi sağlamak ve kamu ile iletişimi ve vatandaş/müşteri katılımını sağlama gibi konularda yerel yönetimlere ve vatandaşlara yardım eden etkin bir süreçtir.

Fakat burada önemli olan konu, bu faydaların elde edilebilmesi için yerel yönetimler için tasarlanacak performans ölçüm sistemlerinin oluşum sürecidir. Yerel yönetimlerin başarılı bir performans ölçüm sistemi oluşturmaları için izlemeleri gereken bazı aşamalar ve bu aşamaların gerçekleştirilmesinde de dikkat edilmesi gereken noktalar vardır.

Performans ölçümü ve diğer iyileştirme yaklaşımları, değişik topluluklarda değişik biçimlerde ortaya konmaktadır. Bunu etkileyen faktörler ise, toplumun durumu ve problemleri (politik, bürokratik ve yönetim ortamı), seçilmiş görevli ve yöneticilerin ilgi alanları, personelin yetenekleri, iyileştirmede kullanılacak kaynaklar, kamu sendikalarının kuvveti ve kültürel ve sosyal faktörlerdir.

Öncelikle, yerel yönetimlerin faaliyet verdiği alanlar belirlenmeli ve birbirinden ayrı alt programlara bölünmelidir. Hangi programın ölçüleceğini seçmek, bir karar verme konusudur. İyi bir şekilde hazırlanmış ve tanımlanmış hedefler, bir program için çok önemlidir. Bir programın başarısının ölçülmesinde programın neyi başarmayı amaçladığının da belirlenmesi gereklidir.

Performansın farklı boyutları bulunmaktadır ve performans ölçümü esnasında bu boyutlardan hangilerinin göz önüne alınması gerektiği de önemlidir. Geleneksel yaklaşımla bir performans sisteminin, etkinlik ve sonuç ölçümlerinden ziyade ekonomi ve verimlilik ölçümleri üzerine yoğunlaşması istenir. Özellikle yerel yönetimlerde farklı baskı grupları arasında ortak amaç belirlemenin zor olması nedeniyle, sonucun nasıl ölçüleceği önemli bir sorundur. Literatüre göre yerel yönetimler, maliyet ve veri toplama zorluğu nedeniyle kolay bir şekilde veri elde edebilecekleri alanları ölçme eğilimindedirler. Yerel yönetimlerce en sık elde edilen göstergeler; maliyet, hizmet hacmi, faydalanma oranı, zaman hedefleri ve üretkenlikle bağlantılı olan göstergelerdir. Bu tür göstergelerin göreceli olarak ölçülmesi kolaydır. Hizmet kalitesi, müşteri memnuniyeti ve amaca ulaşma göstergeleri, içerdikleri zorluklar nedeniyle daha az kullanılmaktadır.

Oluşturulan ölçü setleri, farklı organizasyonel seviyelerin ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde tasarlanmalıdır. İdeal ve tutarlı bir performans ölçü seti, periyodik bilgi bildirimini içermektedir ve başarılı bir performans ölçüm sistemi için bu bilgiler belirlenen her bir başarı hedefi ile paralel olarak sürekli kontrol edilmelidir. Ne kadar gelişme kaydedilirse kaydedilsin performans ölçü setleri asla mükemmel olmayacaktır. Hiçbir ölçü seti, yerel yönetimlerdeki farklı baskı gruplarının tamamını memnun etmeyecektir. Zaten gösterge ve ölçüler, tek başlarına yerel yönetimlerin performanslarını tamamıyla tanımlayamaz, çünkü sonuçlar yorumlanırken diğer ilgili değişkenlerin de hesaba katılması gereklidir.

Ayrıca yerel yönetimlerde performans ölçüm sistemlerinin kullanımını sınırlayan; maliyet ve veri toplama zorluğu, bilgi işlem için gerekli zaman eksikliği, uzman personel sayısındaki yetersizlikler, ölçüm sistemine güven duymama, kötü tasarlanmış sistemler, yorumlama problemleri ve ölçüm sistemine karşı gösterilen direnç gibi faktörlerinde unutulmaması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin, performans ölçümü ve gelişimi için birçok farklı yaklaşım ve modelin kullandığı görülmüştür. Yerel yönetimler için tek bir model veya ölçü kombinasyonu kullanmak doğru değildir. Bunun için, her toplumun özel durum ve yönetim stilleri göz önüne alınıp, farklı ölçüm program ve teknikleri geliştirilmelidir. Yerel yönetimlerde en çok Benchmarking, Dengeli Skor Kart Yaklaşımı, Program Mantığı Yaklaşımı ve Endüstriyel Mühendislik Yaklaşımının uygulandığı görülmüştür. Bu farklı yaklaşımların, birbirlerinden tamamen bağımsız olmayıp, birbirlerinin tamamlayıcısı niteliğinde olduğu unutulmamalıdır. Her bir ofis, birim, örgüt ve/veya idare performans bilgisini toplama, raporlama, yorumlama ve kullanma konusunda kendi tarzına sahiptir. Bu konuda oturmuş tek bir metot olmasa da ortaya çıkan “En İyi Uygulamalar” söz konusudur ve uygulamaların başarı ve başarısızlıklarından daha çok şey öğrenilecektir.

Unutulmaması gereken en önemli nokta ise, yerel yönetimlerde performans ölçüm sistemlerinin oluşturulmasının ve uygulanacak yaklaşımın bir gecede gerçekleştirilemeyeceğidir. Performans ölçümü, bir organizasyonda sürekli öğrenme sisteminin bir parçasıdır ve bir sistemin kurulabilmesi için dikkatli planlama, kaynak, sabır ve zaman gereklidir. Performans ölçüm

sisteminin başarılı olması kısmen onun iyi düzenlenmesine bağlı olmakla beraber, uygulandığı kurumun kültürü de önemlidir. Yerel yönetimlerde performans yönetiminin, yönetim sürecinin bir parçası olabilmesi için “Performans Yönetimi Kültürü”nün yerleştirilmesi ve doğru bir çerçevenin seçilmesi, bu öğrenme sürecini destekleyecektir.

Çalışmanın uygulama kısmında, nüfus, göç, iklim, kişi başına GSMH ve coğrafik alan gibi yerel yönetimlerin doğrudan müdahale edemeyecekleri dışsal faktörlerin onların performansı üzerindeki rolünü açıklamak için, BEPER projesi kapsamındaki Büyükşehir Belediyelerine yönelik istatistikî bir model kurulmuştur. Çoklu Doğrusal Regresyon Modeli, En Küçük Kareler Yöntemi ile sonuçlar tahmin edilmiş ve model sonuçları SAS paket programı kullanılarak test edilmiştir.

Araştırma, dış faktörlerin, ülkemizdeki yerel yönetimlerin performanslarını ölçmek için başlatılan BEPER projesi, performans ölçü ve göstergeleri üzerinde etkisinin ne olduğunu ortaya koymayı, Büyükşehir belediyelerine ait hangi performans göstergesi grubunun ya da gruplarının bu faktörlerden daha çok etkilendiğini belirlemeyi ve onların başarılarını ölçecek olan performans göstergelerinin seçiminde BEPER sistemine yönelik önerilerde bulunmayı, amaçlanmıştır.

“Hizmet göstergeleri, Altyapı göstergeleri, Mali göstergeler” olmak üzere üç temel konu itibarıyla sınıflandırılmış olan 63 Büyükşehir belediyesi başarı göstergesi bağımlı değişken olarak belirlenmiş fakat bunların 18 tanesi istatistikî analize tabi tutulabilmiştir. Bunun nedeni BEPER tarafından istatistikî olarak düzgün veri toplanamaması, belediyelerin politik kaygılar ile bu verileri yanlış vermeleri ve verilerdeki aykırı değerlerin çokluğudur. BEPER sisteminde veri girişinin ilgili belediyelere bırakılması, belediyelerin tecrübesizliklerinden dolayı yanlış veri girişi yapmaları veya politik kaygılar nedeni ile verilerin yanlış verilmesi verilerin güvenilirliğini zedelemiş ve ancak sınırlı sayıda göstergenin analizine imkân tanımıştır.

Yapılan istatistikî analizler sonucunda bağımsız değişkenlerin hizmet göstergelerine ilişkin performans sonuçlarına ciddi etki ettiği buna karşılık aynı değişkenlerin mali ve altyapı göstergelerini açıklamada çok yeterli olmadığı

gözlemlenmiştir. Analizlerde kişi başına GSMH ile pozitif yönlü, göç ile negatif yönlü bir ilişki bulunmuştur. Hizmet sunulan alanın büyüklüğünün performans üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak için hizmet sunumunda uydu kentler, toplu konutlar kurarak toplulaştırma yoluna gidilebilir. Yağış miktarının fazla olduğu yerlerde yol bakım, onarım vb. bütçelerine daha fazla kaynak ayrılması ve yatırım programlarda bu tür hizmetlere ağırlık verilmesi gerekmektedir. Sonuçta, göstergeler belirlenirken, özellikle hizmet göstergeleri seçilirken, performans ölçümü yapılırken ve sonuçlar değerlendirilirken dışsal faktörlerin içsel faktörler kadar sonuçlar üzerinde etkili olacağı unutulmamalı ve seçimler bu etkiler göz önüne alınarak yapılmalıdır.

BEPER projesi, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının temel unsurlarından biri olan performansa dayalı yönetim anlayışının öncü projelerinden birisi olarak değerlendirilebilir. Ancak, proje faaliyetlerinin yürütülebilmesi ve belediyelerde performans ölçüm sisteminin yerleşebilmesi için belediyelerde performansın tüm yönleri ile ele alınmasının sağlanmasına ve performans yönetim kültürünün yerleştirilmesine ihtiyaç vardır.

Elde edilen sonuçlar doğrultusunda BEPER projesinin yeniden tasarlanması da faydalı olacaktır. 2002 yılından beri gösterge setlerinde herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. Bu durum, göstergeler üzerinde herhangi bir analizin ve değerlendirmenin yapılmadığının bir kanıtıdır. Öncelikle veri giriş sisteminin yeniden ele alınması gerekmektedir. Veri giriş işlemlerinin belediyelerin kendilerine bırakılmaması, veri toplamada anket, birebir görüşme gibi diğer veri toplama tekniklerinin kullanılması ve bu işin uzman birimlerce yapılması bu sorunun giderilmesine katkı sağlayacaktır. BEPER projesinin yapısı sadece veri girişi yapılan bir sistem değil, koordinasyon görevi gören bir yapıya kavuşturulmalıdır. BEPER, elde edilen verileri sistematik olarak inceleyen, sonuçlar üzerine bilimsel araştırmalar yapıp yerel yönetimlere tavsiyelerde bulunan, belediyecilikte diğer belediyelerin elde ettikleri “en iyi uygulama” örneklerinin aktararak diğerlerine örnek olan, teknik konulara ilişkin bilgilendirme ve yönlendirme faaliyetlerinde bulunan, uluslararası işbirliklerini arttırarak buradan edinilen tecrübeleri elemanlarına ve yerel yönetimlere aktarabilen bir kurum olmalıdır.

EKLER LİSTESİ**Sayfa**

EK 1. ICMA Performans Gösterge Örnekleri.....	186
EK 2. BEPER Projesi Hizmet, Mali, Altyapı Göstergelerinin Hedef ve Açıklamaları	193
EK 3. BEPER Göstergelerinin Regresyon Analiz Adları.....	196

EK 1. ICMA PERFORMANS GÖSTERGE ÖRNEKLERİ

Polis Hizmetleri

- Polis/Şerif Hizmetleri
- Hapishaneler

Yangın ve Acil Sağlık Hizmetleri

- Toplum ve Risk Azaltımı
- Tıbbi Acil Hizmetler
- Yangın Söndürme

Mahalle Hizmetleri

- Kuralların Uygulanmasının Sağlanması
- Otoyol ve Yol Bakımı
- İmar
- Kütüphaneler
- Parklar ve Dinlenme Alanları
- Çöp ve Atık Yönetimi

Destek Hizmetleri

- Tesis Yönetimi
- Filo Yönetimi
- İnsan Kaynakları
- Satın alma
- Bilgi Teknolojisi
- Risk Yönetimi

Polis Hizmetleri

Aşağıda verilen göstergeler ve açıklayıcılar sadece örnek olup, CPM programı birkaç yüz gösterge ve açıklayıcıyı içermektedir.

Hizmet Alanı Açıklayıcıları

- Hizmet verilen nüfus
- Hizmet verilen mil kare olarak alan
- Hane halkı gelir seviyesi- medyan olarak
- Fakirlik seviyesi altında kalan yüzde
- Medyan cinsinden yaş ortalaması
- Genç çocuk(18 altı) nüfusu
- İşsizlik oranı
- Hane halkı sayısı

Caydırma/Devriye Göstergeleri

- Devriye görevlisi başına alınan telefon sayısı

- Devriye göndermeden başka yollarla idare edilen telefon sayısı
- 911 polise gelen toplam telefon sayısı
- Devriye hizmetlerine atanmış görevli sayısı(gerçekleşen)
- Görevli başı ortalama devriye süresi
- Acil telefonlara cevap verme süresi
- Her 1000 kişi başına suç sayısı
- Genç çocuk tutuklama oranı

Hizmet Sunum Açıklamaları

- Gerçekleşen yıllık işletme maliyetleri
- Türüne göre çalışanlar
- Bölüm maliyeti
- Uzmanlaşmış birimler(örn. Arama ve kurtarma)

Yakalama/Soruşturma Göstergeleri

- Soruşturma personeli
- Yapılan tutuklama bazında toplam bölüm maliyeti
- Çözülen suçlar
- Çözülen suç başına toplam maliyet
- Soruşturmacı başına düşen kişilere karşı işlenen suçlar
- Soruşturmacı başına düşen taşınmazlara karşı işlenen suçlar
- Soruşturma maliyeti

Toplum Polisi Açıklayıcıları

- Toplum polisliğine ilişkin bir tanımınız var mı?
- Sizin toplum polisliğiniz nelerden ibarettir?
- Toplum polisliği işi ile uğraşan toplum polis timleriniz mevcut mudur?

Diğer Göstergeler

- Her 1000 kişi başına yaralanmaya sebebiyet veren trafik kazası sayısı.

Yangın ve Acil Sağlık Hizmetleri

Aşağıda verilen göstergeler ve açıklayıcılar sadece örnek olup, CPM programı birkaç yüz gösterge ve açıklayıcıyı içermektedir.

Hizmet Alanı Tanımlayıcıları

- Hizmet verilen temel nüfus
- Hizmet alanı(mil kare olarak)
- Hizmet alanının tanımlanması
- Nüfus yapısının yaş cinsinden medyanı
- Demografik özellikler
- Hane halkı gelirinin medyanı
- Fakirlik seviyesi altında kalan yüzde

- Nüfus miktarı

Yangın Söndürme Göstergeleri

- Yangın ihbarlarına verilen toplam cevaplar
- 5 dk içinde müdahale edilen ihbar sayısı
- Sonuçları itibarı ile mesken yangınları
- İtfaiyecilerin yangından kaynaklanan yaralanmaları
- İtfaiyecilerin yangından kaynaklanan ölümleri
- Sivillerin yangından kaynaklanan yaralanmaları
- Sivillerin yangından kaynaklanan ölümleri
- Özel operasyonlar

Acil Tıbbi Hizmetler Göstergeleri

- Yönlendirme vakti ile olay yerine ulaşma vakti arasında geçen müdahale zamanı
- Kalp krizi geçiren hastalardan tıbbi bir merkeze gönderilenlerin kalp atışı devam edenlerin yüzdesi
- Acil tıbbi hizmetlerden faydalananların faturalarını ödeme oranları

Hizmet Sağlama Açıklayıcıları

- Toplam faaliyet harcamaları
- Sunulan hizmetler
- İstasyon sayısı
- Türüne göre personel
 - Yemin etmiş
 - Sivil

Toplum Risk Azaltım Göstergeleri

- İlgili periyotta meydana gelen toplam tehlike sayısı
- Daha önce kontrol edilmiş olan meskenlerdeki yangınların yüzdesi
- Daha önceden kontrol edilmiş olmakla birlikte yangın çıkan meskenlerin yüzdesi
- Yangın sonucu kaybedilen değerlerin dolar cinsinden ifadesi
- İlgili toplumda gerçekleştirilen risk azaltma faaliyetlerinin maliyeti
- Mesken türüne göre yapısal yangınlar
- Mesken türüne göre ölümler
- Kundaklama sonucu meydana gelen yangınlar

Acil Tıbbi Hizmetler Açıklayıcıları

- Hizmet verme metodu
- ATH'ı gerektiren telefon sayısı

Mahalle Hizmetleri

Aşağıda verilen göstergeler ve açıklayıcılar sadece örnek olup, CPM programı birkaç yüz gösterge ve açıklayıcıyı içermektedir.

Otoyol/Yol Bakımı

Alan Tanımlayıcıları

- Şerit başına bakımı yapılan yol miktarı
- Hizmet verilen şerit miktarı(mil cinsinden) başına son mali yıl içerisinde yapılan toplam bakım harcamaları
- Yıl başına düşen don veya karlı gün sayısı
- Şehirlerarası yolların bakımını yapıyor musunuz?

Göstergeler

- Adam başı maliyet
- Tatmin edici şartlardaki şerit-mil yüzdesi

İmar

Göstergeler

- En son program yılında ifade edilene ev ihtiyacının yüzde cinsinden, kamu finansal yardımı ile düşük ve orta gelir gruplarına sağlanan her bir birim ev sayısı
- İlgili bakanlık tarafından tasdik edilen ve ilgili idarenin planında ifade edilen standart altı ev birimlerinin yüzde cinsinden restore edilmiş ev sayısı

Parklar ve Dinlenme Alanları

Alan açıklayıcıları

- Hizmet verilen nüfus
- Park türüne göre dönüm cinsinden toplam park alanı
- Ana kategoriler itibari ile park ve dinlenme tesisleri sayısı

Göstergeler

- Kişi başı maliyet
- Kişi başı elde edilen gelir
- Kişi başına düşen tam zamanlı eleman sayısı
- Toplam bakım maliyeti
- Park ve dinlenme tesislerini tatmin edici olarak niteleyen vatandaşların yüzdesi

Çöp ve Dönüşüm

Alan Tanımlayıcıları

- Hizmet verilen evlerin toplam sayısı
- Toplamanın yapıldığı alan
- Normal evlerden yapılan toplama için araç başına düşen personel sayısı
- Evlerden yapılan toplamanın frekansı
- Dönüştürülebilen maddeleri topluyor musunuz?

Göstergeler

- Hizmet verilen mesken başına toplam maliyet
- Mesken başına dönüşüm yapılan ton miktarı

Kanunların Uygulanması

Göstergeler

- Son mali yıl içerisinde kuralları çiğneyenlere resmi günlerde yapılan müdahalenin ortalama zamanı
- Müfettişin raporu, idari veya yargısal hareket veyahut gönüllü uyumdan dolayı resmi günlerde harcanan ortalama zaman
- İdari veya yargısal müdahale öncesinde gönüllü bir şekilde uyum ile neticelenen kural ihlalleri yüzdesi
- Tam zamanlı personel tarafından çözülen kural ihlalleri sayısı
- Kural uygulaması olayı başına düşen maliyet

Kütüphaneler

Alan açıklayıcıları

- Yıllık hesap sayısı
- Yıllık ödünç verme
- Yıllık kütüphane içi materyal kullanımı
- Referans bölümündeki yıllık işlemler
- Programa yıllık devam

Göstergeler

- Adam başı maliyet
- Adam başına düşen tama zamanlı elaman
- Kayıtlı kütüphane kullanıcısı başına toplam maliyet
- Adam başı ödünç verme
- Kütüphane içi materyallerin adam başı kullanımı
- Adam başı programa devam
- Adam başı referans işlemleri
- Hizmet verilen nüfusun bir parçası olarak toplam kayıtlı ödünç alıcılar

Destek Hizmetleri

Aşağıda verilen göstergeler ve açıklayıcılar sadece örnek olup, CPM programı birkaç yüz gösterge ve açıklayıcıyı içermektedir.

Satın alma

Alan açıklayıcıları

- Satın alma fonksiyonunu yerine getirmek için kullanılan örgütsel yapı
- Azınlık/kadınlara ait işyerlerinden yapılan dolar cinsinden alımların yüzdesi

Göstergeler

- Geçen mali yılda artık malların satışından elde edilen miktar
- Haklı bulunan şikâyet dilekçelerinin yüzdesi

- Satın alma tecrübesini iyi veya mükemmel olarak niteleyen müşterilerin yüzdesi

İnsan Kaynakları

Alan tanımlayıcıları

- İnsan kaynakları bölümü tarafından ifa edilen anahtar fonksiyonlar
- Sendikalı çalışanların yüzdesi ve sendika sayısı
- Toplam maaş ve ücret türünden kazançlar

Göstergeler

- İnsan kaynakları bölümünün hizmetlerinden memnun olan ve idareci olmayan çalışanların yüzdesi
- İnsan kaynakları bölümünün hizmetlerinden memnun olan ve idareci olan çalışanların yüzdesi
- Çalışanların işi terk etme yüzdesi
- Yönetimin kontrolünden geçmeden önce çözülen şikâyetlerin yüzdesi
- Hastalık izni kullanım oranı
- İnsan kaynakları bölümünde çalışanların, belediye de çalışanların toplamına oranı

Tesis Yönetimi

Alan Açıklayıcıları

- Tesis bakımından sorumlu bölüm
- Yapı tipine göre kiralanılan veya sahip olunan tesislerin metrekare cinsinden toplamı
- Önemli tesisler ve metrekaresi

Göstergeler

- Yapının dışında kalan alanlar hariç, bakımı yapılan tesislerin direkt işletim ve bakım masrafları toplamı- metrekare cinsinden
- Metrekare cinsinden güvenlik maliyeti
- Acil tamir saatlerinin toplam bakım veya tamir saatlerine oranı
- Önleyici bakım saatleri toplamının toplam bakım veya tamir saatlerine oranı
- Acil tamir taleplerine ortalama müdahale zamanı

Filo Yönetimi

Alan Açıklayıcıları

- Filo tamirleri merkezi/yerinden veya ikisinin karışımını içeren bir düzenleme ile mi gerçekleştirilmektedir?
- Kategorisine göre filonun büyüklüğü
- Kategorisine göre ortalama yaş
- Kategorisine göre ortalama mil
- Araç yenileme kriterleri

Göstergeler

- Kullanıcı personele göre ve hizmet alanı itibari ile kullanıma uygun filo yüzdesi
- Filo bakım hizmetlerinden memnun olan müşterilerin yüzdesi
- Mil başına işletim maliyeti
- Araç tipine göre mil başına düşen yakıt maliyeti
- Yerel yönetimin alternatif yakıt kullanımına ilişkin herhangi bir politika geliştirip geliştirmedeği
- Alternatif yakıt türü kullanan araçların sayısının kategoriler itibarı ile dökümü

Enformasyon teknolojisi

Alan Açıklayıcıları

- Enformasyon teknoloji fonksiyonu merkezi/yerinden veya ikisinin karışımını mı içermektedir?
- Raporlama dönemi içerisinde alınan toplam yardım masası telefonları
- Kesin zaman periyotları içerisinde çözülen yardım masası telefonlarının yüzdesi
- Çalışma istasyonu başına ET
- Kullanım/bakım giderleri
- ET'ne tahsis edilen yerel yönetim faaliyet bütçesi
- Arama sırasında problemi çözülen yardım masası telefonları
- Radyo-ses sistemleri için çözülen problem veya yapılan tamirler
- Her bir sistemin sağladığı hizmetlerin kullanıcılar tarafından iyi veya mükemmel değerlendirilemesi yüzdesi

Risk Yönetimi

Alan Tanımlayıcıları

- Borç türleri
- Yerel yönetimin karşı karşıya bulunduğu özel riskleri
- Borç türüne göre sigorta risk primi

Göstergeler

- Taleplerin alınmasından sonuçlandırılmasına kadar geçen resmi gün sayısı
- Özel araç türü ve sürülen mil için yapılan kaza ve harcamalar
- Yerel yönetim kuruluşunda çalışan her bin çalışan için yapılan tazminat taleplerinin sayısı

EK-2: BEPER Projesi Hizmet, Mali, Altyapı Göstergelerinin Hedef ve Açıklamaları

HİZMET GÖSTERGELER %	Hedef	Açıklaması
SU ŞEBEKESİNE BAĞLI NÜFUS	% 90-99	Su hizmeti verilen nüfusun oranını gösterir.
SU KALİTESİ	100	Su kalitesini ve servis süresini içeren göstergedir.
KİŞİ BAŞINA GÜNLÜK SU TÜKETİMİ (lt.)	ISO standardı=125 litre/gün/kişi	Kişi başına ortalama su tüketimini gösterir. (ISO Standardı=125)
ZİRVE SAATTE SUNULAN YOLCU KAPASİTESİ	Olabildiğince yüksek değer	Zirve saatte 1.000 kişiye düşen yolcu taşıma kapasitesini gösterir. Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır.
OTOBÜS KULLANICILARI / 1000NÜFUS/ GÜN	Olabildiğince yüksek değer	Günde 1.000 kişiye düşen yolcu sayısını gösterir. Yüksek değer başarılı performansı anlamını taşımaktadır
GAZ DAĞITIM ŞEBEKESİNDEN YARARLANAN NÜFUS	---	Doğal gaz hizmetinden faydalanan nüfusun oranını gösterir.
YILLIK YOLCU / OTOBÜS SAYISI	--	Kamu taşımacılık hizmeti veren belediye birimi, belediye birlikleri, ya da belediye işletmelerinde bir yılda otobüs başına taşınan yolcu sayısını gösterir
BELEDİYE TAŞIMACILIK (KAR/ZARAR) / YOLCU ADEDİ (YTL)	--	Kamu taşımacılık hizmeti veren belediye birimi, belediye birlikleri, ya da belediye işletmelerinde yıllık yolcu başına düşen kar-zararı gösterir.2005 yılından önceki değerler Milyon TL dir.
Hizmet Bedelleri YTL		
SU VE KANALİZASYON TARİFESİ(GERÇEK)	Kendi statüsünde Türkiye ort.	En düşük evsel su tarifesine göre, yıl sonu su ve atık su tarifelerini gösterir.
SU VE KANALİZASYON TARİFESİ(GÖRECE)	Kendi statüsünde Türkiye ort.	Kişi başına GSMH ya göre hesaplanmış yıl sonu su ve atık su tarifelerini gösterir
KAMU TAŞIMACILIK TARİFESİ(GERÇEK)	Belediyelerin ortalama değeri	Yıl sonu itibarıyla belediye otobüsü bilet ücretini gösterir.
KAMU TAŞIMACILIK TARİFESİ(GÖRECE)	Belediyelerin ortalama değeri	Kişi başına GSMH ya göre hesaplanmış yıl sonu otobüs bilet ücretini gösterir.
DOĞALGAZ TARİFESİ(GERÇEK)	---	Yıl sonu itibarıyla doğal gaz tarifelerini gösterir.
DOĞALGAZ TARİFESİ(GÖRECE)	---	Kişi başına GSMH ya göre hesaplanmış doğal gaz tarifelerini gösterir.
Kamu Servisleri Ekonomisi		
SU VE KANALİZASYON HİZMETİ(GELİR-GİDER)	% 100 - 120	Su ve Kanalizasyon işletmelerinin, gelirlerin giderleri karşılama oranını gösterir.
SU VE KANALİZASYON HİZMETİ(PER.VRM)	2 ile 4 arası	1.000 aboneye düşen su ve kanalizasyon hizmetlerinde çalışan personel sayısını gösterir.
KATI ATIK BOŞALTIM HİZMETİ (GELİR-GİDER)	100%	Katı Atık işletmelerinin, gelirlerin giderleri karşılama oranını gösterir.
KATI ATIK BOŞALTIM HİZMETİ (PER.VRM)	Düşük değer daha iyi	1.000 hane ve iş yeri başına düşen katı atık hizmetlerinde çalışan personel sayısını gösterir.
KAMU OTOB. TAŞIMAC. HİZM.(GELİR-GİDER)	100%	Kamu taşımacılığı yapan belediye ile belediye şirketlerinin gelirlerinin giderleri karşılama oranını gösterir.
KAMU OTOB. TAŞIMAC. HİZM.(PER.VRM)	Düşük değer daha iyi	1.000 yolcuya düşen, kamu taşımacılık hizmeti sunan belediye ve belediye şirketlerinde çalışan personel sayısını gösterir.
İdari ve Mali Verimlilik %		
SU VE ATIK SU GELİRLERİ TAHSİLAT ORANI	> %95	Su ve Kanalizasyon Hizmetleri tahsilat oranını gösterir
BİLGİSAYARLAŞMA		
Belediye Personel Verimliliği Birim		
TOPLAM BELEDİYE PERSONELİ / 1000 KİŞİ	Düşük Değer Daha iyi	1.000 kişiye düşen belediye personelini gösterir.Düşük değer daha iyi olduğu kabul edilmektedir.
İDARİ PERSONEL / 1000 KİŞİ	Düşük değer daha iyi	1.000 kişiye düşen belediye idari personel sayısını gösterir. Düşük değer daha iyi olduğu kabul edilmektedir.
İDARİ İŞLEMLER / İDARİ PERS. / YIL	Olabildiğince yüksek değer	İdari Personel başına düşen idari işlem sayısını gösterir.Yüksek değer, belediye personelinin etkin ve verimli çalıştığı anlamını taşımaktadır.
ZABITA / 1000 KİŞİ	Kendi statüsünde Türkiye ort.	1.000 kişiye düşen zabıta sayısını gösterir.
İTFAİYE / 1000 KİŞİ	Kendi statüsünde Türkiye ort.	1.000 kişiye düşen itfaiye personelini gösterir.

MALİ GÖSTERGELER	YTL	Hedefler	Açıklaması
YIL SONU MALİ VARLIKLAR / KİŞİ		Olabildiğince yüksek değer	Kişi başına düşen mali kaynakların değerini gösterir (YTL). Değerin yüksekliği başarılı bir performans anlamını taşımaktadır.
YIL SONU BORÇLAR / KİŞİ		Düşük değer daha iyi	Kişi başına düşen borç miktarını gösterir (YTL). Değerin düşüklüğü başarılı bir performans anlamını taşımaktadır.
BÜTÇE / KİŞİ		Karşılaştırma amacı taşımaktadır	Kişi başına yıllık bütçe büyüklüğünü gösterir (YTL). Değerin yüksekliği başarılı bir performans anlamını taşımaktadır.
KESİN HESAP/ KİŞİ		Olabildiğince yüksek değer	Kişi başına yapılan harcamayı gösterir (YTL). Değerin yüksekliği başarılı bir performans anlamını taşımaktadır.
MERKEZİ VERGİLER PAYI / KİŞİ		Karşılaştırma amacı taşımaktadır	Kişi başına genel bütçeden alınan payı gösterir (YTL). Yasal düzenlemeler ile aktarılan paydır. Her hangi bir performans söz konusu değildir
KATILIM PAYLARI / KİŞİ		Olabildiğince yüksek değer	Kişi başına düşen belediye yatırımlarına katılım payını gösterir (YTL). Yüksek değer hemşehrilerin, belediye harcamalarına katkılarını ifade eder ve başarılı bir performans anlamını taşır
BÜTÇE GERÇEKLEŞMESİ (%)		0%	Kesin hesaba göre giderlerin, bütçe giderlerine oranını gösterir. Kesinleşen değer, tahmini değere yakın olması, bütçe giderlerinin gerçekleşmesindeki tutarlılığı gösterir.
GELİR - GİDER ORANI (%)		En az % 0	Kesin hesap gelirleri ile giderleri arasındaki farkın gelirlere oranı gösterir.
Mali Yıl İçinde elde Edilen Gelirin Dağılımı %			
İÇ GELİR YARATMA KAPASİTESİ		Olabildiğince yüksek değer	Kesin hesap kayıtlarına göre; merkezi hükümetçe aktarılan kaynağın dışında, belediye tarafından yaratılan gelirlerin, toplam gelire oranıdır. Yüksek olması başarılı bir performans anlamını taşımaktadır.
TARİFELİ HİZMETLERDEN ELDE EDİLEN GELİR		Karşılaştırma amacı taşımaktadır.	Tarifeli hizmetlerden elde edilen gelirlerin, toplam gelir içindeki payını gösterir (%). Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır.
TAŞINMAZLARDAN ELDE EDİLEN GELİR		Karşılaştırma amacı taşımaktadır.	Taşınmazlardan elde edilen gelirlerin, toplam gelir içindeki payını gösterir (%).
İÇ VE DIŞ BORÇLANMA		Karşılaştırma amacı taşımaktadır	İç ve dış borçlanma şeklindeki gelirlerin, borçlar dışındaki toplam gelire oranını gösterir (%).
Harcamaların Dağılımı %			
YÖNETİM		Karşılaştırma amacı taşımaktadır	Genel idari ve destek hizmetleri giderlerinin, toplam gider içindeki payını gösterir (%).
ZABITA & İTFAİYE Giderleri		Karşılaştırma amacı taşımaktadır	Esenlik ve destek hizmetleri giderlerinin, toplam gider içindeki payını gösterir (%).
ÇEVRE KORUMA & ULAŞTIRMA & SU VE KANALİZASYON		Karşılaştırma Amacı Taşımaktadır	Temizlik ve Çevre Koruma, Ulaştırma, Su ve Kanalizasyon hizmetleri giderlerinin, toplam gider içindeki payını gösterir (%).
SOSYAL YARDIM & SAĞLIK		Karşılaştırma amacı taşımaktadır	Sağlık ve Sosyal Yardım hizmetleri giderlerinin toplam gider içindeki payını gösterir (%).
FEN İŞLERİ		Karşılaştırma amacı taşımaktadır	Bayındırlık hizmetleri giderlerinin, toplam gider içindeki payını gösterir (%).
EĞİTİM, KÜLTÜR & HALKLA İLİŞKİLER		Karşılaştırma amacı taşımaktadır.	Eğitim, Kültür, Spor ve Tanıtma hizmetleri giderlerinin, toplam gider içindeki payını gösterir. (%)
TARIM & EKONOMİK GELİŞME		Karşılaştırma amacı taşımaktadır	Tarım ve Ekonomik hizmetleri giderlerinin, toplam giderler içindeki payını gösterir (%).
TRANSFER HARCAMALARI		Karşılaştırma amacı taşımaktadır	Transfer harcamalarının toplam giderler içindeki payını gösterir. (%)
Ekonomik Çerçeve			
İLDE KİŞİ BAŞINA GSMH/ ÜLKEDE KİŞİ BAŞINA GSMH (%)		Karşılaştırma amacı taşımaktadır	İl bazında kişi başına düşen GSMH'nın ülke ortalamasına oranını gösterir.
NÜFUS / HANE SAYISI		Karşılaştırma amacı taşımaktadır.	Hane halkı büyüklüğünü gösterir. (kişi)
İŞYERİ SAYISI /1000 KİŞİ		Yüksek değer daha iyi	1000 kişiye düşen iş yeri sayısını gösterir. Değerin yüksekliği iş hayatının gelişmişliğini göstermektedir.

ALT YAPI GÖSTERGELERİ Birim/Kişi	Hedef	Açıklaması
NÜFUS / HA	Karşılaştırma amacı taşımaktadır	Bir hektara düşen nüfusu gösterir.
YOL / KİŞİ (m)	Kendi statüsünde Türkiye ort.	Kişi başına düşen yol uzunluğunu gösterir. Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır
ASFALT YOL / KİŞİ (m)	Kendi statüsünde Türkiye ort.	Kişi başına düşen asfalt yol uzunluğunu gösterir. Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır
KAMU OTOYOL ALANLARI / 1000 KİŞİ	Olabildiğince yüksek değer	1.000 kişiye düşen otoyol sayısını gösterir. Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır.
KAMUYA AÇIK YEŞİL ALANLAR / KİŞİ (m ²)	Olabildiğince yüksek değer	Kişi başına bakımı yapılan yeşil alan miktarını gösterir. Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır.
Ekipman Birim/Kişi		
İTFAİYE ARACI / 10,000 KİŞİ	Kendi statüsünde Türkiye ort.	10.000 kişiye düşen itfaiye aracı sayısını gösterir.
KURTARMA ARAÇLARI / 10,000 KİŞİ	Kendi statüsünde Türkiye ort.	10.000 kişiye düşen itfaiye kurtarma aracı sayısını gösterir.
DİĞER BELEDİYE ARAÇLARI / 10,000 KİŞİ	Kendi statüsünde Türkiye ort.	10.000 kişiye düşen belediye araç sayısını gösterir.
Çevre Koruma - Altyapı		
SU KAYIPLARI ORANI (%)	Düşük değer daha iyi	Kaçak su oranını gösterir. Kaçak su oranının düşük olması başarılı bir performans anlamı taşımaktadır.
ATIK SU TOPLAMA ORANI (%)	% 95-100	Kanalizasyon şebekesine bağlı nüfusun oranını gösterir. Atık suyun en yüksek oranda toplanması başarılı bir performans anlamını taşımaktadır.
YAĞMUR SUYU TOPLANAN YOLLARIN ORANI (%)	Olabildiğince yüksek değer	Yağmur suyu toplama şebekesine sahip sert zeminli yolların yüzdesini gösterir. Değerin yüksekliği başarılı bir performans anlamını taşımaktadır.
ATIK SU ARITMA FAKTÖRÜ	Olabildiğince yüksek değer	Atık Su Arıtma Kalitesini gösterir. Ön arıtmalara 0,5, biyolojik arıtmalara 0,75 ve NH3 arıtmalara ise 1 faktörü ile ağırlık verilmektedir. Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır.
KATI ATIK BERTARAFI FAKTÖRÜ	100%	Düzenli çöp toplama alanına gelen çöp miktarını ve çöp depolama türüne göre çöpün bertaraf kalitesini gösterir. Toplanan katı atığın %50 den azı düzenli depolanıyor ise 0 olarak puanlandırılmaktadır. Katı atığın %50 den fazlası düzenli depolama alanına gidiyor ise bu oran, başarı puanı olarak yansıtılmaktadır.

EK 3. BEPER Göstergelerinin Regresyon Analiz Adları

I) Hizmet Göstergeleri Seçili Regresyon Analiz Adları

- Regresyon-1A: Bilgisayarlaşma (2003)
- Regresyon-1B: Bilgisayarlaşma (2004)
- Regresyon-2A: Kişi Başına Günlük Su Tüketimi(It)(2003)
- Regresyon-2B: Kişi Başına Günlük Su Tüketimi(It)(2004)
- Regresyon-3A: Otobüs Kullanıcıları/1000Nüfus/Gün (2003)
- Regresyon-3B: Otobüs Kullanıcıları/1000Nüfus/Gün (2004)
- Regresyon-4A: İdari Personel/1000 kişi (2003)
- Regresyon-4B: İdari Personel/1000 kişi (2004)

II) Mali Göstergeler Seçili Regresyon Analiz Adları

- Regresyon-5A: Bütçe/Kişi (2003)
- Regresyon-5B: Bütçe/Kişi (2004)
- Regresyon-6A: Bütçe Gerçekleşmesi (%) (2003)
- Regresyon-6B: Bütçe Gerçekleşmesi (%) (2004)
- Regresyon-7A: Fen İşleri (2003)
- Regresyon-7B: Fen İşleri (2004)
- Regresyon-8A: Harcamalara Katılım ayları/Kişi (2003)
- Regresyon-8B: Harcamalara Katılım ayları/Kişi (2004)
- Regresyon-9A: Gerçekleşen Kesin Hesap Harcamaları/Kişi (2003)
- Regresyon-9B: Gerçekleşen Kesin Hesap Harcamaları/Kişi (2004)
- Regresyon-10A: Merkezi Vergiler Payı/Kişi (2003)
- Regresyon-10B: Merkezi Vergiler Payı/Kişi (2004)
- Regresyon-11A: Yıl Sonu Borçlar/Kişi (2003)
- Regresyon-11B: Yıl Sonu Borçlar/Kişi (2004)
- Regresyon-12A: Çevre Koruma & Ulaştırma & Su Ve Kanalizasyon (2003)
- Regresyon-12B: Çevre Koruma & Ulaştırma & Su Ve Kanalizasyon (2004)

III) Altyapı Göstergeleri Seçili Regresyon Analiz Adları

- Regresyon-13A: Atık Su Arıtma Faktörü (2003)
- Regresyon-13B: Atık Su Arıtma Faktörü (2004)
- Regresyon-14A: Kamuya Açık Yeşil Alanlar /Kişi (m2)(2003)
- Regresyon-14B: Kamuya Açık Yeşil Alanlar /Kişi (m2)(2004)
- Regresyon-15A: Katı Atık Bertaraf Faktörü (2003)
- Regresyon-15B: Katı Atık Bertaraf Faktörü (2004)
- Regresyon-16A: Kurtarma Araçları/10000 Kişi (2003)
- Regresyon-16B: Kurtarma Araçları/10000 Kişi (2004)
- Regresyon-17A: Yağmur Suyu Toplanan Yolların Oranı(%) (2003)
- Regresyon-17B: Yağmur Suyu Toplanan Yolların Oranı(%) (2004)
- Regresyon-18A: İtfaiye Aracı /10000 Kişi (2003)
- Regresyon-18B: İtfaiye Aracı /10000 Kişi (2004)

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Akal, Zuhâl. **İşletmelerde Performans Göstergeleri**, Ankara: MPM Yayın No: 473, 1992.
- Akal, Zuhâl. **İşletmelerde Performans Ölçümü ve Denetimi**, Ankara: MPM Yayınları, 1998.
- Aktan, Coşkun Can. **2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri**, İstanbul: TÜGİAD Yayınları, 1999.
- Altunışık, Remzi ve diğerleri, **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri**. Dördüncü Baskı. Sakarya: Sakarya Kitabevi, Ekim 2005.
- Ammons, David, Norfleet, Eric S. ve Coble, Brian T. **Performance Measures and Benchmarks in Local Government Facilities Maintenance**, Washington, DC: ICMA Associtain Press, 2002.
- Ammons, David. “Overcoming The Inadequacies Of Performance Measurement in Local Government: The Case of Libraries and Leisure Services”, **Public Administration Review**, Vol.55, Issue 1 January/February, 1995.
- Atiyas, İzak ve Sayın, Şerif. **Siyasi Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru**, İstanbul: TESEV Yayınları No: 4, 1997.
- Baş, Melih ve Artar, Ayhan. **İşletmelerde Verimlilik Denetimi, Ölçme ve Değerlendirme Modelleri**, Ankara: MPM Yayın No: 435, 1991.
- Brochet, Claude. “Municipal Performance Indicators in Québec”, **IPAC, Provincial – Territorial Charrette on Municipal Performance and its Measurement**, Toronto, Ontario, May 17-18, 2004.
- Burrett, John. “Measuring Performance through the FCM Quality of Life Reporting System”, **IPAC, Provincial – Territorial Charrette on Municipal Performance and its Measurement**, Toronto, Ontario, May 17-18, 2004.
- Clay, Larry. “Ontario Municipal Performance Measurement Program”, **IPAC, Provincial – Territorial Charrette on Municipal Performance and its Measurement**, Toronto, Ontario, May 17-18, 2004.
- Çalık, Temel. **Performans Yönetimi**, Ankara: Gündüz Eğitim ve Yayıncılık, 2003.

- Çevik, Hasan Hüseyin. **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2001.
- Çömlekçi, Necla. **Bilimsel Araştırma Yöntemi ve İstatistiksel Anlamlılık Sınamaları**, Birinci Baskı. İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi, Kasım 2001.
- Department of Management and Budget, Performance Measurement Team, **A Manuel for Performance Measurement Fairfax County**, Ninth Edition, 2005.
- Doğru Dokunun Seçimi: Performans Bilgisi İçin Bir Çerçeve**. Çeviren: M. Hakan Özbaran. Ankara: Sayıştay Araştırma, İnceleme, Çeviri Dizisi: 23, Ekim 2002.
- Emrealp, Sadun ve Yıldırım, Selahattin. **Yerel Yönetimde Başarının Yolları**, İstanbul: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı, 1993.
- d’Entremont, Katherine and St-Onge, Johnny. “Toward Local Government Capacity and Performance Measures in New Brunswick”, **IPAC, Provincial – Territorial Charrette on Municipal Performance and its Measurement**, Toronto, Ontario, May 17-18, 2004.
- Epstein, Paul. **Using Performance Measurement in Local Government**, New York: National Civic League Press, 1988.
- Erdumlu, Güngör. **Belediyelerde Performans Ölçülmesi**, Ankara: DPT Yayınları, 1996.
- Falay, Nihat. **Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Bir Ön Çalışma**, XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya 15-17 Mayıs 2000.
- Fisher, John G.. **Kıyaslama (Benchmarking) Yoluyla Performans Nasıl Artırılır?**, İstanbul: Rota Yayınları-Etkin Yönetim Dizisi, 1998.
- Game, Chris. “Comprehensive Performance Assessment: Local Government Performance Management as only the British could do it”, **EGPA - European Group of Public Administration, Study Group 2: Productivity and Quality in the Public Sector**, Ljubljana, Slovenia 1-4 September 2004.
- Ghobadian ve Ashworth, **Performance Measurement in Local Government - Concept and Practice**.
- Gören, İhsan. **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim**, 23 Kasım 1999 Tarihinde TESEV tarafından düzenlenen, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay” Semineri.

Gülen, Fikret. **Performans Denetimi-Kavramlar, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar**, Ankara: Sayıştay Yayınları, Mart 2002.

Halachmi, Arie ve Bovaird, Tony. **"Measuring the Productivity of Local Government Services in a Quality-Oriented Environment: Methodological Issues and Policy Implications"**, NISPACee Annual Conference, Krakow, Poland, 26 - 28 April 2002.

Hatry, Harry P., **Performance Management: Getting Results**, Washington, DC: Urban Institute Press, 1999.

Healey, M. ve Potter, J., **"Making Performance Measurement Work for Consumer"**, Performance Measurement and the Consumer, National Consumer Council, London, 1987.

International Experience in Municipal Performance Measurement, 3rd International Conference on Decentralization (ICD) organized by the Center for Local and Regional Governance at the University of the Philippines, Manila 7-9 October 2003.

Jackson, Peter M. ve Palmer, Anna J., **Developing Performance Monitoring in Public Sector Organizations: A Management Guide**, Leicester: Leicester University Management Center, 1992.

_____. **First Step in Measuring Performance in the Public Sector: A Management Guide**, London: Public Finance Foundation&Price Waterhouse, 1989.

Johnsen, Age. **"The Politics of Performance Measurement: What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Maangement?"**, Annual EGPA Conference, Ljubljana 1-3 September 2004.

Jones, A.. **"Winston-Salem's Participation in North Carolina Performance Measurement Project"**, **Government Finance Review**, 13(4) 1997.

Kirmanoglu, Hülya ve Çak, Murat, **Kamu Kesiminde Performans Ölçümü**, XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya 15-17 Mayıs 2000.

Korum, Uğur. **Sosyal Bilimlerde İstatistik**, Ankara: Turhan Kitabevi, Mart 1991.

Köse, Ömer. **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, Ankara: Sayıştay Araştırma, İnceleme, Çeviri Dizisi: 12, Ekim 2000.

Kurnaz, Ahmet Sait. **Belediyelerde Performans Ölçümü**, Eskişehir Anemon Otel: Türkiye'de Yerel Yönetimler Vizyon Toplantısı, 15-16 Eylül 2005.

- Martin, John. "Effective Local Government in the Australian Federation: How Are We Measuring Up?", **IPAC, Provincial – Territorial Charrette on Municipal Performance and its Measurement**, Toronto, Ontario, May 17-18, 2004.
- McDavid, James C.. **Benchmarking Local Government Services in Canadian Municipalities**, 20th Annual Elected Officials Symposium, Red Deer, Alberta, June 11-12 1998.
- National Center for Public Productivity, The State University of New Jersey, "**A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government**", USA: Rutgers, 1997.
- National Consumer Council, **Measuring Up: Consumer Assessment of Local Authority Services: A Guideline Study**, London, 1986.
- Osborne, David ve Gaebler, T.. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, New York: Plume, 1993.
- Osborne, David ve Plastrik, Peter. **The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government**, San Francisco, CA: Jossey-Baas, 2000.
- Özer, Hüseyin. **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Ankara: Sayıştay Yayını, 1997.
- Özer, Pınar Süral. **Benchmarking**, İzmir: Vizyon Yayınları, 1999.
- Palmer, Anna J. **Performance Measurement in the Public Sector: In Theory and Practice**, Leicester: Public Sector Economics Research Centre, Leicester University, 1991.
- Performans Ölçüm Rehberi**. Çeviren: Hülya Demirkaya. Ankara: Sayıştay Araştırma, İnceleme, Çeviri Dizisi: 7, Şubat 2000.
- Performans ve Risk Denetim Terimleri**. Der.: Arife Coşkun Ankara: Sayıştay Araştırma, İnceleme, Çeviri Dizisi: 5, Ocak 2000.
- Pizzarella, C.. "Achieving Useful Performance and Cost Information in a Comparative Performance Measurement Consortium", **International Journal of Public Administration Review**, Vol. 27 No. 8&9 2004.
- Poister, Theodore H.. **Measuring Performance in Public and Non-profit Organizations**, San Francisco, CA : Jossey Bass, 2003.
- Public Sector Accounting and Auditing, Study Text**, BBP Publishing Limited, 1992.

Ridley, Clarence E. ve Simon, Herbert. **Measuring Municipal Activities**, Chicago: ICMA, 1938.

Ridley, Clarence E.. **Measuring Municipal Government**, New York: Municipal Administration Service and School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, 1927.

Shafritz, Jay M. ve Russel, E.W., **Introducing Public Administration**, New York: Longman, 1997.

Smith, Peter. "The Use of Performance Indicators in the Public Sector", **Journal Royal Statistical Society.**, Vol.153, Part 1, 1990.

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

Steccolini, Ileana. "Local Government Annual Report: an Accountability Medium?" **EIASM International Conference On Accounting, Auditing & Management in Public Sector Reforms**, Dublin, Ireland, September 5-7th, 2002.

Sterck, Miekatrien ve Dooren, Wouter van. "**The Use of Performance Information: Taxonomy and an International Comparison**", Annual EGPA Conference, Ljubljana 1-3 September 2004.

Şentürk, Hulusi. **Belediyelerde Performans Yönetimi**, İstanbul: İlke Yayıncılık, 2. Baskı, 2005.

The Swedish National Audit Office, **Handbook in Performance Auditing: Theory and Practice, Second Edition**, Stockholm: RRV Publishing, 1999.

Wholey, Joseph S. ve Newcomer, Kathryn E.. "Clarifying Goals, Reporting Results," **Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs**, Ed.: Kathryn E. Newcomer, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1997.

Yönetim ve Hesap verme Sorumluluğu Amaçları Bakımından Performans Bilgisi. Çeviren: Baran Özeren ve Cem Suat Aral. Ankara: Sayıştay Araştırma, İnceleme, Çeviri Dizisi: 21, Ekim 2002.

Dergiler

Ammons, David. "A Proper Mentality for Benchmarking", **Public Administration Review**, Vol. 59 No. 2 March/April 1999.

Ammons, David N., Coe, Charles ve Lombardo, Michael. "Performance-Comparison Projects in Local Government: Participants' Perspective", **Public Administration Review**, Vol. 61 No. 1 January/February 2001.

- _____. "Benchmarking as a Performance Management Tool: Experiences Among Municipalities in North Carolina", **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, Vol.12 No.1 Spring 2000.
- _____. "Set Risk Benchmarks: Identify, Then Close Performance Gaps", **Public Management**, Vol.82 No.9 September 2000.
- Andrews, Rhys. "Analysing Deprivation and Local Authority Performance: The Implications for (CPA)", **Public Money and Management**, Vol.24 No.1 January 2004.
- Andrews, Rhys, Boyne, George A., Walker, Richard M. ve Law, Jennifer. "External Constraints and the Comprehensive Performance Assessment Exercise", **Cardiff University, Centre for Local and Regional Government Research Papers**, No: 12 2003.
- _____. "**External Constraints and the Comprehensive Performance Assessment Exercise**", Cardiff University, Centre for Local and Regional Government Research Papers, No:12 2003.
- Arslan, Ahmet. "Kamu Harcamalarının Verimlilik, Etkinlik ve Denetim", **Maliye Dergisi**, Sayı: 140 Mayıs-Ağustos 2002.
- Ashbaugh, Sam. "The Government Performance and Result Act: Lessons for State and Local Governments", **Government Finance Review** April 2001.
- Baker, W.V. "Performance Measurement in Taxation: The Revenue Canada Experience", (**PUMA Occasional Papers**, 1994, No. 5: Performance Measurement in Government: Issues and Illustrated-OECD içinde)
- Behn, Robert D. "Why Measure Performance? Different Purpose Require Different Measures", **Public Administration Review**, Vol. 63, Issue 5 Sep/Oct 2003.
- Bird, Sheila M.. "Performance Indicators: Good, Bad and Ugly", **Journal Royal Statistical Society**, Vol.168, Part 1 2005.
- Boyne, George. "Scale, Performance and Local Government Reorganization: An Analysis of the Non-Metropolitan Districts", **Public Money and Management** July-September 1996.
- _____. Comparing the Performance of Local Authorities: An Evaluation of the Audit Commission Indicators, **Local Government Studies**, 23(4) 1997.
- _____. "External Regulation and Best Value in Local Government", **Public Money and Management**, July-September 2000.

- _____. "Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales", **Public Money&Management**, April/June 2002.
- Boyne, George ve Enticott, Gareth. "Are the Poor Different? The Internal Charecteristics of Local Authorities in the FiveComperhensive Performance Assessment Groups", **Public Money and Management**, Vol.24 No.1 January 2004.
- Boyne, George ve Law, Jennifer. "Accountability and Local Authority Annual Reports: The Case of Welsh District Councils", **Financial Accountability and Management**, Vol.7 1991.
- Boyne, George, Gould-Williams, Julian, Law, Jennifer ve Walker, Richard. "Best Value in Welsh Local Government: Progress and Prospects", **Local Government Studies**, 25(2) 1999.
- _____. "The Impact of Best Value on Local Authority Performance: Evidence from the Welsh Pilots", **Local Government Studies**, 27(2) Summer 2001.
- Bruder, Kenneth A., Jr. ve Gray, Edward M.. "Public-Sector Benchmarking: A Practical Approach", **Public Management**, Vol.76 ssue: 9 September 1994.
- Brujin, Hans de. "Performance Measurement in the Public Sector: Strategies To Cope With the Risk of Performance Measurement", **The International Journal of Public Sector Management**, Vol. 15, Issue: 7 2002.
- Caiden, Naomi. "Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation", **Public Budgeting & Finance**, Summer Vol. 18, No: 2 June 1998.
- Carmeli, Abraham. A Conceptual and Practical Framework of Measuring Performance of Local Authorities in Financial Terms: Analysing the Case of Israel, **Local Government Studies**, Vol.28, No 1 Spring 2002.
- Chan, Yee-Ching Lilian. "Performance Measuremet and Adoption of Balanced Scorecards, A Survey of Municipal.Governments in the USA and Canada", **The International Journal of Public Sector Management**, Vol.17 No.3 2004.
- Coe, Charles. "Local Government Benchmarking: Lessons from Two Major Multigovernment Efforts", **Public Administration Review**, Vol. 59 No. 2, March/April, 1999.
- Conradie, Jan ve Schutte, Hermann. "Are Performance Measurements Relevant to Municipalities?", **Accountancy**, Johannesburg, Mar 2003.

- Çukurçayır, M. Akif ve Eroğlu, Tuğba. “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi (Balanced Scorecard)”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 53 Nisan-Haziran 2004.
- Daniel W. Williams, Measuring Government in the Early Twentieth Century”, **Public Administration Review**, Vol: 63, Issue: 6(November/December 2003), s.643-644.
- Davies, Marlene. “Performance Measurement in the UK Public Sector: Understanding performance Indicators”, **The Journal of Finance and Management in Public Services**, Vol.3 No. 2 2003.
- Demirbaş, Tolga. “Sayıştaylar Tarafından Yapılan Performans Denetimlerinin Niteliği ve Türkiye’de Uygulanması İçin Gerekli Koşulların Varlığı”, **İktisat Dergisi**, Sayı: 397-398 Ocak-Şubat 2000.
- Eagle, Kim. “Translating Strategy Into Results, Public Sector Applications of Balanced Scorecard”, **Government Finance Review**, Vol.25 No.5 Oct 2004.
- Eren, Veysel. “Kamu Yönetiminde Bir Rekabet Aracı Olarak “Hizmet Karşılaştırması” Yoluyla Yenilik ve Başarı Geliştirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35 Sayı 2 Haziran 2002.
- Falay, Nihat. ”Denetim, Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk (VET) ve Sayıştay”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 25 Özel Sayı Nisan-Haziran 1997.
- Fischer, Richard J. “An Overview of Performance Measurement”, **Public Management**, Vol. 76, No. 9 September 1994.
- Folz, David H.. “Service Quality and Benchmarking the Performance of Municipal Services”, **Public Administration Review**, Vol. 64 No. 2 March/April 2004.
- Ghobadian, Abby ve Ashworth, John. “Performance Measurement in Local Government - Concept and Practice”, **International Journal of Operations & Production Management**, Vol. 14, Issue 5 1994.
- Government Performance and Result Act, **ABD: Public Law 103–62**, 23 Haziran 1993
- Grifel, Stuart S.. “Organizational Culture: Its Importance In Performance Measurement”, **Public Management**, Vol.76, Issue 9 September 1994.
- Hatry, Harry P. ve Wholey, Joseph S.. “The Case for Performance Monitoring”, **Public Administration Review**, Vol.52, Issue 6 Nov/Dec. 1992.

- Hatry, Harry, Gerhart, Craig ve Marshall, Martha. "Eleven Ways to Make Performance Measurement More Useful to Public Managers", **Public Management**, Vol. 76, No. 9 September, 1994.
- Hatry, Harry. "The Status of Productivity Measurement in the Public Sector" **Public Administration Review**, Vol.38, Issue 1 Jan/Feb 1978.
- Ho, Shih-Jen Kathy ve Chan, Yee-Ching Lilian. "Performance Measurement and The Implementation of Balanced Scorecards in Municipal Governments," **The Journal of Government Financial Management**, Vol.51 No. 4 Winter 2002.
- Howard, Frank ve D'Souza, Jayesh. "Twelve Years into the Performance Revolution: Where We Need to Go in Implementation Research", **International Journal of Public Administration**, Vol: 27, Issue 8&9 2004.
- Jackson, Peter. "The Management of Performance in the Public Sector", **Public Money and Management**, Winter 1988.
- Khan, M. Arkam. "Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş", Çeviren: Faruk Eroğlu. **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 19 Ekim-Aralık 1995.
- Kloot, Louise. "Performance Measurement and Accountability in Victorian Local Government", **The International Journal of the Public Sector Management**, Vol.12 Issue 7 1999.
- Kloot, Louise ve Martin, John. "Strategic Performance Management: A Balanced Approach to Performance Management Issues in Local Government", **Management Accounting Research**, Vol.11 2000.
- Kluvers, Ron. "Accountability Performance in Local Government", **Australian Journal of Public Administration**, Vol: 62, Issue 1 March 2003.
- Kopczynski, Mary ve Lombardo, Michael. "Comparative Performance Measurement: Insights and Lessons Learned from a Concertium Effort", **Public Administration Review**, Vol.59, Issue 2 Mar/Apr 1999.
- Kubalı, Derya. "Performans Denetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 1 Mart 1999.
- Maholland, Larry ve Muetz, Patrick. "A Balanced Scorecard Approach to Performance Measurement," **Government Finance Review**, April 2002.
- Maslow, A. H.. "A Theory of Human Motivation", **Psychological Review**, Vol.50 1943.
- Mayston, David. "Non-profit Performance Indicators in the Public Sector", **Financial Accountability and Management**, Vol.1, Issue 1 1985.

- Meyer, Marshall ve Gupta, Vipin, "The Performance Paradox", **Research of Organizational Behavior**, Vol.16 1994.
- Modell, Sven. "Performance Measurement Myths in the Public Sector: A Research Note", **Financial Accountability&Management**, Vol: 20, Issue 1 February 2004.
- Nyhan, R.C. ve Martin, L.L.. "Comperative Performance Measurement", **Public Productivity&Management Review**, Vol.22, Issue 3 March 1999.
- Ömürgönülşen, Uğur. "Performance Management: Monitoring, Measuring and Auditing Performance," **Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 1 Haziran 2002.
- Öztürk, Namık Kemal. "Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 76 Sayı: 442 Mart 2004.
- _____. "Kamu Yönetiminde Verimlilik", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 76, Sayı: 445 Aralık 2004.
- Page, Sahsa ve Malinowski, Chris. "Top 10 Performance Measurement Dos and Don'ts", **Government Finance Review**, October 2004.
- Palmer, Anna J.. "Performance Measurement in Local Government," **Public Money& Management**, November/December 2003.
- Poister, Theodore H. ve Henry, Gary T.. "Citizen Ratings of Public and Private Service Quality: A Comparative Perspective", **Public Administration Review**, Vol.54 No.2 March/April 1994.
- Poister, Theodore H. ve Streib, Gregory. "Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades", **Public Administration Review**, Vol. 65, No. 1 Jan/Feb 2005.
- Pollitt, Christopher. "Beyond The Managerial Model: The Case for Broadening Performance Assessment in Government and The Public Services", **Financial Accountability&Management**, Vol. 2, Issue 3 Autumn 1986.
- Ruffner, Michael ve Sevilla, Joaquin. "Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control", **OECD Journal on Budgeting**, Vol: 4, No: 2 2004.
- Saraç, Osman. "Benchmarking ve Stratejik Planlama", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 56 Ocak-Mart 2005.
- Theurer, Jim. "Seven Pitfalls to Avoid When Establishing Performance Measures", **Public Management**, Vol. 80, No. 7 July 1998.

- Thompson, Katherina. "Performance Auditing: What is it?", **The Governments Accountants Journal**, Vol. 45, Issue 1 Spring 1996.
- Thor, Carl G.. "How To Find, Select and Display Performance Measures In Government", **Journal of Cost Management**, Vol.17 No.3 May/Jun 2003.
- Tichelar, M.. "Evaluating Performance Indicators: Current Trends in Local Government", **Local Government Studies**, Vol.24 No.3 Autumn, 1998.
- Turnbull, Geoffrey K. ve Geon, Gysuck, "Local Government Internal Structure, External Constraints, And The Median Voter Hypothesis", Urban and Regional Analysis Group, **Georgia State Univercity Andrew Young School of Policy Studies, Working Paper**, No: 04-02 September 2004.
- Wang, XiaoHu ve Berman, Evan. "Hypotheses About Performance Measurement in U.S. Counties: Finding from a Survey", **Journal of Public Administration and Theory**, Vol.11, Issue 3 2000.
- Williams, Daniel W.. "Before Performance Measurement", **Administrative Theory&Praxis**, Vol.24 No.3 2002.
- Wisniewski, Mik M. ve Olafsson, Snjolfur. "Developing Balanced Scorecards in Local Authorities: A Comparison of Experience", **International Journal of Productivity and Perfomance Management**, Vol.53 No.7 2004.
- Yılmaz, Osman. "Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri", **Planlama Dergisi Özel Sayı-DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı**, Ankara: DPT, 2002.
- Yılmaz, Zekeriye. "Kamuda Performans Yönetimi", **Türkiye Noterler Birliği Dergisi**, Sayı 126, Mayıs 2005.

Yayınlanmamış Tez, Rapor ve Araştırmalar

- Bakırtaş, İbrahim. "**Kamu Harcama Yönetiminde Etkinlik**" Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002.

Kanun, Tebliğ ve Yönetmelikler

Türkiye İstatistik Yıllığı 2004, **T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü.**

5018 numaralı ve 24.12.2003 tarihli Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5302 numaralı ve 22.2.2005 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu

5216 numaralı ve 10.07.2004 tarihli Büyükşehir Belediyesi Kanunu.

5393 numaralı ve 3.7.2005 tarihli Belediyeler Kanunu

Resmi Raporlar ve Belgeler

“Public Sector Modernization: Governing for Performance” OECD Policy Brief, Paris, October 2004.

A Manuel for Performance Measurement Fairfax County, Department of Management and Budget, Performance Measurement Team, Ninth Edition, 2005

About LOGOTRI, <http://www.logotri.net/about/al.htm> Erişim: 01.02.2006

Aiming to Improve the Principles of Performance Measurement, UK Audit Commission Management Paper, London, 2000.

ANAO. **Performance Audit Guide**, Canberra: Australian National Audit Office Publications, 1996.

Artrip, Diana. **Use and the Effects Performance Measures for Budgeting, Management and Reporting**, City of Phoenix, Arizona: GASB SEA Research Case Study, January 2004.

Audit Commission, **CPA-The Harder Test, Local Government National Report**, Londra, June 2005.

Audit Commission, **Managing Services Effectively: Performance Review**, Management Paper No. 5, London: HMSO December 1989. <http://www.audit-commission.gov.uk/reports/>

Audit Commission, **Performance Review in Local Government--A Handbook for Auditors and Local Authorities**, London: HMSO, 1986.

Audit Commission Report, **The Final CPA Assessment Framework for Single Tier and County Councils**, London 12 December 2002, <http://www.audit-commission.gov.uk/reports>

Bailey, J. Douglas. **Managing for Results Guidebook: A Logical Approach for Program Design, Outcome Measurement and Process Evaluation**, Tennessee, USA: Performance Vistas, Inc., 2001.

BEPER, <http://www.beper.gov.tr> Erişim: 01.02.2006

Better Practice Principles for Performance Information, Australian National Audit Office, 1996.

Brom, C. vd., **Performance Measurement: Concepts and Techniques**, ASPA-CAP: Washington DC, 2000.

- Carter, Neil. "Private Experience, Public Performance", **PAC/ESRC Conference Paper (1987)**.
- Department of the Environment, Transport and The Regions, Local Government Act 1999, Part 1 **Best Value, DETR Circular 10/19**.
- Diamond, Jack. **Establishing a Performance Management Framework for Government**, IMF Working Paper, WP/05/50, March 2005.
- Dusenbury, Pat. "**Strategic Planning and Performance Measurement**", The Urban Institute Report, 1 August 2000.
- Examining and Auditing Public Sector Performance**, Austria Auditor General's Public Sector Performance Report No: 8, 1997.
- GAO, **Government Auditing Standards: Revisited**, May 1999.
- GAO, **Managing for Results: Federal Manager's Views Show Need for Ensuring Leadership Skills**, Washington DC: GAO, 2000.
- GASB, **Concepts Statement No. 2: Service Efforts and Accomplishments (SEA) Reporting**.
- GASB, **Performance Measurement at State and Local Levels: A Summary of Survey Results**, Melkers, Willoughby ve diğerleri, November 2002.
- GASB, **Performance Measurement at State and Local Levels: A Summary of Survey Results**, 2002.
- GASB, **Report on Survey of State and Local Government Use and Reporting of Performance Measures: First Questionnaire**, 1998.
- GASB, **Service Efforts and Accomplishments Performance Reports: A Guide to Understanding**, Epstein, Paul ve diğerleri, July 2005.
- Gould-Williams, Julian, ODPM-Office of The Deputy Prime Minister, "**The 2003 Local Government Workplace Survey**", Londra April 2004.
- Guide to Performance Measure Management 2000 Edition**, State of Texas, December 1999.
- ICMA News Letter, "**Join the ICMA Center for Performance Measurement**", Vol.86 No.15 July 25, 2005.
- Independent Pricing and Regulatory Tribunal (IPART), **Benchmarking Local Government Performance in New South Wales – An Issues Paper**, NSW Government, Australia, 1997.

International City/County Management Association (ICMA) ve The Urban Institute, **How Effective are Your Community Services?**, 1992.

INTOSAI. **Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts**, Vienna, Austria, 1977.

Local Government Support & Learning Network (LOGOSUL), South Africa, <http://www.u4.no/projects/project.cfm?id=501> Erişim: 01.02.2006

Modul 3: Performance Measurement?, Government of Alberta, Canada, 1997.

NAO. **What are Taxpayer Getting for Their Money?**, London, 1999.

NAO. **Performance Measurement: What to Look for in VFM Studies**, London, 1998.

National Academy of Public Administration (NAPA), **A Government to Trust and Respect: Rebuilding Citizen-Government Relations for the 21st Century**, Washington DC: NAPA, June 1999.

New Zealand, Report of Controller and Auditor-General, **“Reporting Public Sector Performance”**, Second Edition, January 2002.

OECD. **Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries**, Paris, 1995.

OECD. **In Search of Results: Performance Management. Practices**, Paris, 1997.

ODPM, **“Draft Circular on Best Value and Performance Improvement, A Consultation Paper”**, July 2002.

ODPM, **Strong Local Leadership-Quality Public Services**, Londra, December 2001-Cm 5327

Office of the Auditor General of Canada. **Value-for-Money Audit Manual**.

On Target-The Practice of Performance Indicators, UK Audit Commission Management Paper, London, June 2000.

Result-Oriented Government: A Guide To Strategic Planning and Performance Measurement in the Public Sector, **“Modul 3: Performance Measurement”**, Government of Alberta, Canada, 1997.

Result-Oriented Government: A Guide To Strategic Planning and Performance Measurement in the Public Sector, **“Modul 1: Strategic Planning”**, Government of Alberta, Canada, 1997.

Sayıştay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Öneraştırma Raporu, 2001 Eylem Planının 6.2 Stratejisi Kapsamında Kurulan Komisyon Raporu, 14 şubat 2002.

State of Arizona, "**Strategic Planning and Performance Measurement Handbook**"

İnternet Kaynakları

Arveson, Paul. **An Introduction to the Balanced Scorecard for City & County Governments**, City-County Summit in San Diego, CA. March 2003, http://www.balancedscorecard.org/files/BSC_for_City-County03.pdf Erişim: 13.10.2005

ASPA (American Society for Public Administration), Center for Accountability&Performance, "**Performance Measurement: Concepts & Techniques**", Washington DC: 3rd Edition, 1998, <http://www.aspanet.org>, Erişim: 02.08.2005

Audit Commission, **About us**,<http://www.audit-commission.gov.uk/aboutus/what.asp>, Erişim: 30.01.2006

Audit Commission - Reports and data, <http://www.audit-commission.gov.uk/reports/index.asp>, Erişim: 25.01.2006

Betts, Sherry C. and Stuart, Marta Elva. "A Logic Model Application: Community-University Collaboration," **Family and Consumer Sciences**, Vol.7 No 2 Summer 2002, www.ces.ncsu.edu/depts/fcs/pub/2002su/betts.html Erişim: 12.10.2005

Brigham, Cheryle. Performance Indicators: A Guide to Good Practice, Abstract, 1997, **Improvement and Development Agency**, <http://www.idea-knowledge.gov.uk/>, Erişim: 28.08.2005

Canada LOCAL GOVERNMENT, <http://www.nationsencyclopedia.com/Americas/Canada-LOCAL-GOVERNMENT.html>, Erişim: 01.02.2006

Commonwealth of Virginia, Department of Planning and Budget, "**Strategic Planning Concepts, Performance Measurement, and Data Submissions**", <http://www.dpb.virginia.gov/SP/Index.htm>, May 2005.

Comprehensive Performance Assessment, <http://www.audit-commission.gov.uk/cpa/>, Erişim: 30.01.2006

GPP, **Paths to Performance in State and Local Government**, A Final Assessment from The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs

Maxwell: Syracuse, 2002,
<http://www.maxwell.syr.edu/gpp/grade/2002full.pdf>

Gülen, Fikret. **Hesapverme Sorumluluğu ve Bağımsız Kurullar**,
http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim_anasayfa.php Erişim: 05.08.2005

ICMA, <http://www.icma.org/>, Erişim: 28.01.2006

ICMA, **Center for Performance Measurement**,
<http://www.icma.org/performance> Erişim: 28.01.2006

IDEA, “**Made to Measure? Best Value and the EFQM Excellence Model**”,
<http://www.idea.gov.uk/publications/made-to-measure.pdf> Erişim 20.10.2005

KalDer ,<http://www.kalder.org/page.asp?PageID=696> Erişim 20.10.2005

Local Government Association,
http://www.lga.gov.uk/lga/the_lga/Structure2.pdf, Erişim: 30.01.2006

LOGOTRI, “**Performance Measurement and Management in Asia-Pacific Local Government**”, A Discussion Paper, Report 4, September 2003
<http://www.logotri.net>

Maine’s Guide To Performance Measurement, Bureau of the Budget and State Planning Office, May 1999, Revised February 2002, <http://mainegov-images.informe.org/spo/sp/stratplan/docs/origpdf/Performance%20Measurement/MaineGuide02.pdf> Erişim: 26.07.2005

Measurement Initiatives International, Alberta,
<http://www.seagov.org/initiatives/international.shtml>, Erişim: 30.01.2006

Measurement Initiatives International, Australia,
<http://www.seagov.org/initiatives/international.shtml>, Erişim: 30.01.2006

Measurement Initiatives International, Canada,
<http://www.seagov.org/initiatives/international.shtml>, Erişim: 30.01.2006

OECD&World Bank, Survey on Budget Practices, 2003, <http://www.oecd.org/>
Parker, Wayne C., **Performance Measurement**, Governor’s Office of Planing And Budget State of Utah, November 1993,
<http://www.governor.state.ut.us/planning/PerformanceMeasurePrimer.html>,
Erişim: 24.07.2005

ODPM, “**Best Value Performance Indicators 2005/06: Guidance Document**”,
April 2005, <http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1136118> Erişim:
30.01.2006

ODPM, “**Supporting Improvement in Local Authorities**”, 13 December 2005, <http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1162552>, Erişim 30.01.2006

Pendik Belediyesinde Performans Yönetimi,
<http://www.pendik.bel.tr/tr/Tab.aspx?TabID=194> Erişim. 13.10.2005

Performance Measurement for Government—About PMG,
http://www.seagov.org/aboutpmg/performance_measurement.shtml
Erişim:20.10.2005

Performance Measurement for Government—Measurement initiatives,
http://www.seagov.org/initiatives/local_gov.shtml, Erişim: 01.02.2006

State of Arizona, Office of Strategic Planning and Budgeting, “**Strategic Planning and Performance Measurement Handbook**”,
<http://www.ospb.state.az.us/handbook.htm>, 1998.

Structure of Local Governments USA,
<http://usinfo.state.gov/products/pubs/abtamerica/local.htm>, Erişim:
01.02.2006

The Performance Institute, The Government Performance Logic Model,
http://www.performanceweb.org/Centers/State_Local/index.html Erişim:
12.10.2005

The Performance Institute, What is the Logic Model?,
<http://www.performanceweb.org/research/logicmodel.html#faq#faq> Erişim:
12.10.2005

Thuy, Vu X. ve Dalrymple, John F. “Performance Measurement in Local Government in Victoria,” **Centre for Management Quality Research at RMIT**, Victoria, Australia, <http://www.cmqr.rmit.edu.au/publications/vudal.pdf>

UK National Audit Office - Publications index page,
<http://www.nao.org.uk/publications/index.htm>, Erişim: 25.01.2006

What is the Balanced Scorecard?,
<http://www.balancedscorecard.org/basics/bsc1.html>, Erişim: 13.10.2005

What is the structure of UK Local Government?,
<http://www.gwydir.demon.co.uk/uklocalgov/structure.htm>, Erişim: 30.01.2006

Zhao, Fang. “Performance Measures for Inter-organisational Partnerships” **Centre for Management Quality Research at RMIT**, Victoria, Australia, 2002, <http://www.cmqr.rmit.edu.au/>