

767146

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**BELEDİYELERDE PERFORMANS YÖNETİMİNE
GEÇİŞ: ARKA PLAN VE SORUNLAR**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Özer KÖSEOĞLU

Enstitü Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

TEMMUZ-2005

**BELEDİYELERDE PERFORMANS YÖNETİMİNE
GEÇİŞ: ARKA PLAN VE SORUNLAR**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Özer KÖSEOĞLU

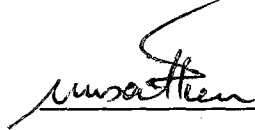
Enstitü Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi

Bu tez 11/07/2005 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği ile kabul edilmiştir.




Jüri Başkanı

Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ



Jüri Üyesi

Doç. Dr. Muza EKEN



Jüri Üyesi

**Yrd. Doç. Dr. Rana ÖZEN
KUTANIŞ**

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.


Özer KÖSEOĞLU

27.07.2005



ÖNSÖZ

Belediyelerde performans yönetimi konusu, günümüz şartlarında genel olarak kamu kurumları için ve özelde de belediyeler açısından kazandığı önem dolayısıyla incelenmeye değer bulunmuştur. Bu çalışmanın hazırlanmasında yardımlarını esirgemeyen değerli hocalarım Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ ve Doç. Dr. Musa EKEN'e teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim. Ayrıca konuyla ilgili düşüncelerini paylaşan Sayın Hulusi ŞENTÜRK'e, desteklerinden ötürü de Araştırma Görevlileri Fatma YURTTAŞ ve Cihan SELEK'e en içten dileklerimle teşekkür ederim. Son olarak, bu günlere ulaşmamda beni destekleyen ve her zaman yanımda olan aileme de şükranlarımı sunarım.

Özer KÖSEOĞLU

27.07.2005

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR LİSTESİ	iii
TABLO LİSTESİ	iv
ŞEKİL LİSTESİ	v
ÖZET	vi
SUMMARY	vii
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: PERFORMANS YÖNETİMİ: TANIMI VE NİTELİĞİ	6
1.1. Performans Kavramının Tanımlanması	6
1.2. Performans Anlayışının Gelişimi.....	7
1.3. Performansın Unsurları	9
1.3.1. Tutumluluk (Economy).....	10
1.3.2. Verimlilik (Efficiency).....	12
1.3.3. Etkinlik (Effectiveness).....	18
1.3.4. Kalite (Quality)	20
1.3.5. Hakkaniyet (Equity)	25
1.4. Performansın Unsurları Arasındaki İlişki	26
1.5. Performans Yönetimin Tanımlanması	28
1.5.1. Performans Denetimi	31
1.5.2. Performans Ölçümü	34
1.5.3. Performans Ölçütleri (Kriterleri) ve Performans Göstergeleri.....	36
BÖLÜM 2: BELEDİYELERDE PERFORMANS YÖNETİMİNE GEÇİŞ	39
2.1. Belediyelerin Yerel Yönetimler İçindeki Yeri ve Önemi	39
2.1.1. Yerel Demokrasi Açısından Belediyelerin Önemi.....	40
2.1.2. Mali Açıdan Belediyelerin Önemi	41
2.1.3. Hizmet Sunulan Nüfus Açısından Belediyelerin Önemi	44
2.1.4. Etkin Hizmet Sunumu Açısından Belediyelerin Önemi	45
2.2. Belediyelerde Performans Yönetimine Geçiş Sağlayan Faktörler.....	46
2.2.1. Özel Sektördeki Gelişmeler	46
2.2.2. Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı.....	51

2.2.3. Sivil Toplumun Artan Önemi ve Vatandaş Odaklı Yönetim Anlayışı	61
2.2.4. İnsan Hakları ve Hukuk Devleti Alanında Yaşanan Gelişmeler.....	65
2.2.5. Küreselleşme ve Uluslararası Rekabet.....	67
2.2.6. Bilgi Teknolojilerindeki Gelişmeler	75
2.2.7. Kamu Yönetiminin İç Yetersizlikleri.....	78

BÖLÜM 3: BELEDİYELERDE PERFORMANS YÖNETİMİNİN

UYGULANMASI	81
3.1. Türkiye’de Belediyelerde Performans Yönetimine İlişkin Yasal Düzenlemeler.	81
3.1.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	82
3.1.2. Büyükşehir Belediye Kanunu	85
3.1.3. Belediye Kanunu.....	85
3.1.4. İl Özel İdaresi Kanunu	87
3.1.5. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı	88
3.2. Belediyelerde Performans Yönetim Modelinin Oluşturulması.....	89
3.2.1. Performans Yönetimi Süreci.....	90
3.2.2. Türkiye’de Performans Yönetiminin Belediyelerde Uygulanmasında Karşılaşılabilecek Sorun Alanları	129
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	133
KAYNAKÇA	139
ÖZGEÇMİŞ.....	155

KISALTMALAR LİSTESİ

BEPER	: Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi
BM	: Birleşmiş Milletler
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
SWOT	: Strength, Weakness, Opportunities, Threat
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
UNCED	: Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

TABLO LİSTESİ

Sayfa

Tablo 2.1: Belediye ve İl Özel İdaresi Gelirlerinin Genel Bütçeye Oranı (Milyon TL.)	41
Tablo 2.2. Gelir ve Gider Türlerine Göre Belediye ve İl Özel İdarelerinin Gelir ve Giderleri (%)	42
Tablo 2.3. Belediyelerde Çalışan Sayısı.....	43
Tablo 2.4. Seçilen Sayım Yıllarına Göre Belediye Nüfusunun Genel Nüfus İçindeki Yeri.....	43
Tablo 3.1. Belediye Kaynak Tablosu	124
Tablo 3.2. Belediye Maliyet Tablosu	124

ŞEKİL LİSTESİ

	Sayfa
Şekil 1.1. Ekonomiklik, Verimlilik ve Etkinlik İlişkisi	27
Şekil 3.1. Belediye Genel Balanced Scorecard'ı	109
Şekil 3.2. Fen İşleri Biriminin Balanced Scorecard'ı	114
Şekil 3.3. Fen İşleri Biriminin Ayrıntılı Balanced Scorecard'ı	121



Tezin Başlığı: Belediyelerde Performans Yönetimine Geçiş: Arka Plan ve Sorunlar	
Tezin Yazarı: Özer KÖSEOĞLU	Danışman: Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ
Kabul Tarihi: 11 Temmuz 2005	Sayfa Sayısı: VII (ön kısım) + 155 (tez)
Anabilim dalı: Kamu Yönetimi	Bilim dalı: Kamu Yönetimi
<p>Performans yönetimi, özel sektör kökenli bir kavram olmakla birlikte son zamanlarda kamu kurum ve kuruluşlarının da kullandıkları yöntemlerden biri haline gelmiştir. 1980'lerden sonra kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarını başlatan ABD, Kanada ve İngiltere gibi ülkelerdeki belediyeler, 90'lı yıllara gelindiğinde performans yönetimi konusunda önemli ilerlemeler kaydetmiş ve birçok belediye başarılı sonuçlar almıştır. Kamuda yeniden yapılanmanın araçlarından biri olan performans yönetiminin, Türkiye'de de genel olarak kamu kurumlarında ve özelde belediyelerde uygulanması yasal olarak kabul edilmiştir. Ancak Türkiye'de performans yönetiminin belediyelerde uygulanmasına yönelik bilgi ve tecrübe eksikliği bulunduğu görülmektedir.</p> <p>Çalışmada, performans yönetimine genel olarak kamu kurumlarında ve özelde de belediyelerde geçişteki teorik arka plan tahlil edilmeye ve pratikte karşılaşılabilecek temel sorun alanları belirlenmeye çalışılmıştır. Çalışmada tartışılan diğer bir konu ise Türkiye'de son yıllarda değiştirilen yerel yönetim yasaları çerçevesinde, belediyeler için performans yönetimini etkin olarak işletebilecekleri bir model oluşturulup oluşturulamayacağıdır.</p> <p>Bu çerçevede gerçekleştirilen analizlerde konunun belediyeler için yeni olması nedeniyle anket yöntemi tercih edilmemiştir. Bunun yerine, eleştirel kaynak incelemesi yöntemi kullanılarak Türkiye'de ve yurt dışında belediyelerde performans yönetimine ilişkin literatür taranmıştır. Belediye yöneticileri ile de performans yönetimi konusunda görüşmeler yapılmıştır. Böylece Türkiye'de kısıtlı sayıda olan performans yönetimi ile ilgili kaynaklar, uygulayıcıların görüşleriyle de desteklenmiştir.</p> <p>Bu doğrultuda gerçekleştirilen çalışma sonucunda, belediyeler açısından performans yönetiminin ifade ettiği değer ortaya konulmaya çalışılmıştır. Türkiye'de 2000'li yıllarda gerçekleştirilen yasal düzenlemelerde Türk kamu yönetiminin performansa odaklı bir yönetim anlayışına yöneldiği anlaşılmaktadır. Türkiye'de belediyeler açısından ise, performans yönetiminin oldukça yeni bir alan olduğu ve geliştirilmeye muhtaç olduğu anlaşılmaktadır. Bu konuda bir öneri olarak da belediyelerin, "Balanced Scorecard" yöntemini kullanabilecekleri düşünülmektedir. Belediyeler için ulusal bir eylem planı oluşturulup, uzun vadeli stratejiler belirlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.</p>	
Anahtar kelimeler: Performans Yönetimi, Performans Ölçümü, Balanced Scorecard, Stratejik Plan	

Sakarya University Institute of Social Sciences Abstract of Master's Thesis

Title of The Thesis: Transition to Performance Management in Municipalities: Background and Main Issues	
Author: Özer KÖSEOĞLU	Supervisor: Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ
Date: 11 July 2005	Nu. Of Pages: VII (pre text) + 155 (main body)
Department: Public Administration	Subfield: Public Administration
<p>Performance management, which originally depends on private sector, is one of the means that has recently been used in the public organisations. Municipalities in USA, Canada and England, where reorganisation of public administration started after 1980, have recorded important progresses about performance management and have taken successful results. Performance management, as one of the means of reorganisation, has legally accepted to implement in Turkish municipalities. But it seems that there is a lack of knowledge and experience implementing performance management in municipalities of Turkey.</p> <p>In this study, it is tried to analyze theoretical background and to determine key issues that could be encountered while municipalities pass to performance management. Within the framework of amendment of local government acts whether there can be a model that municipalities effectively implement performance management is also discussed.</p> <p>In this way, method of survey is not preferred because performance management is a new subject for Turkish municipalities. Instead, a literature review, consisting both Turkish and English sources, is used as the method of study. Additionally, there has had an interview with a manager in a municipality. Thus, limitation of sources about performance management is supported by views of operators.</p> <p>In this study, value of performance management for municipalities is tried to determine. It is understood that, legal regulations that altered after 2000 requires a performance-driven public administrative system. One of the results of this study show that performance management is a new field for Turkish municipalities and needs to be improved. It seems that, method of "Balanced Scorecard" is one of the means that assist improvement of performance management. It should be suggested to form a national Action Plan and determine long-term strategies for municipalities.</p>	
Keywords: Performance Management, Performance Measurement, Balanced Scorecard, Strategic Plan	

GİRİŞ

Çalışmanın Konusu

Performans yönetimi aslında özel sektör kaynaklı bir yönetim tekniği olmasına rağmen, son yıllarda kamu kurum ve kuruluşlarının da performansa odaklı bir biçimde yönetilebileceği kabul edilmiştir. Türkiye’de de kamuda yeniden yapılanma çerçevesinde yapılan yasal değişiklikler ile Türk kamu yönetiminin ve özelde de yerel yönetimlerin performans odaklı bir biçimde işleminin amaçladığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, çalışmada belediyelerde performans yönetimine geçişte etkili olan değişkenler belirlenmeye çalışılmış ve bu süreçte karşılaşılabilecek temel sorunların neler olduğu araştırılmıştır. Çalışmanın odak noktası, belediyelerin kurumsal performans değerlendirmeleridir. Belediye çalışanlarının performans değerlendirmesi, insan kaynakları yönetiminin alanına girdiğinden çalışmada yeri geldikçe bahsedilmiştir.

Çalışmanın Önemi

1980’lerden önce yürütülen ve örgüt içi düzenlemeleri ve yasal değişiklikleri kapsayan idari reform çalışmaları günümüz toplumunun ihtiyaçlarını karşılamaya yetmemiştir. Bu nedenle, 1980’lerden sonra geleneksel yönetim anlayışındaki yetersizliklerin yanında, uluslararası düzeydeki faktörlerin de etkisiyle kamu yönetiminde vatandaş odaklı ve performansı önemseyen bir yönetim anlayışı gelişmeye başlamıştır. Yönetim anlayışındaki bu değişimin teorisi, uygulamaları takiben “yeni kamu yönetimi” kavramı ile ifadesini bulmuştur.

Bu bağlamda, ilk olarak ABD ve İngiltere’de başlayan özelleştirme, deregülasyon, kamunun küçültülmesi gibi uygulamalar giderek dünyadaki diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere de yayılmıştır. 1990’lı yıllara gelindiğinde, kamunun küçültülmesinin de bir sınırı olduğu anlaşılmış; bu yüzden de etkin çalışan bir kamu yönetimi kurulmaya çaba gösterilmiştir. Bu çerçevede, toplam kalite yönetimi, performans yönetimi, stratejik planlama gibi yeni yönetim tekniklerinden de yararlanarak hizmetlerin daha etkin, verimli ve kaliteli sunulması kamu kurumlarının temel amaçları haline gelmiştir. Örneğin, ABD’de “Ulusal Performans İncelemesi” (National Performance Review) projesi çerçevesinde tüm kamu kurum ve kuruluşlarının

performansı ortaya konulmuştur. Bu çalışma, kamusal sorunların çözümlerini de içerecek biçimde 1993 yılında başkan Yardımcısı Al Gore tarafından rapor haline dönüştürülmüş ve yürürlüğe girmiştir. Yine İngiltere’de 1988 yılından itibaren başlatılan “Gelecek Adımlar Girişimi” (Next Steps Initiative) Bağımsız İdari Birimlerin (Executive Agencies) oluşturulması ile performans gelişimi ve performans raporlamanın daha çok önemsenmesini vurgulamıştır. Böylece İngiltere’deki programın da temel amacı hizmetlerin, müşterilerin taleplerini de dikkate alarak, daha verimli ve etkin sunulması yönünde gerçekleşmiştir.

Uygulamada kamuda yeniden yapılanma çerçevesinde kamu hizmetlerinin tutumlu, verimli, etkin ve kaliteli sunulması, amaç ve misyona dayalı yönetim anlayışının gerçekleştirilmesi, vatandaşların talep ve beklentilerinin önemsenmesi, karar alma ve yönetime katılımın güçlendirilmesi, hesap verebilirlik anlayışının kabul edilmesi, performansa dayalı yönetim, girdiler yerine sonuçlara odaklanma ve şeffaflık hedeflenmektedir. Diğer yandan, Birleşmiş Milletler, OECD, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların da üye devletlere, yukarıda bahsedilen hedefleri kamu yönetimi reformu çerçevesinde önerdiği gözlenmektedir. Bu sayede, kamu yönetimi reformlarının giderek küresel bir nitelik kazandığı ve son 20 yılda tüm dünyada yayıldığı söylenebilir.

Performans yönetimi, günümüz kamu yönetiminin ve özel olarak da yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasında uygulanması gereken, gün geçtikçe önemi daha da artan ve birçok yönetsel soruna çözüm olabilecek bir yönetim anlayışı olarak düşünüldüğü için incelenmeye değer bulunmuştur.

BM raporlarında, dünyada kent ve kentte oturanların sayısının ileriki yıllarda giderek artacağı ifade edilmektedir. Artan kent nüfusunun değişen kentli talepleri çerçevesinde karşılanması için belediyelerin etkin hizmet sunması, katılımı önemseyerek performans odaklı olması bir ihtiyaçtan öte zorunluluk gibi gözükmektedir. Nitekim, bilgi teknolojilerindeki ilerlemelerin de etkisiyle özel sektörde başarıyla uygulanan yönetim tekniklerinin verimliliği, kaliteyi ve etkinliği kamu sektörüne göre artırdığı ortadadır. Bu çerçevede, genel olarak kamu kurum ve kuruluşlarında, özelde ise belediyelerde stratejik planlama, insan kaynakları yönetimi, toplam kalite yönetimi ve performans yönetimi gibi yeni yönetim tekniklerinin yeniden yapılanmada kullanılması gündeme gelmiştir.

Türkiye’de yerel yönetimlerde yeniden yapılanma, uzun bir tarihi geçmişe dayanmakla birlikte uygulamada başarının sağlandığını söylemek zordur. Yerel yönetimleri ilgilendiren mevzuatın değişen talep ve beklentileri karşılayamayacak kadar eski olmasına rağmen, bir türlü günümüz şartlarına uygun değişikliklerin yapılamadığı görülmektedir. Ayrıca yerel yönetimler, uygulamada da pek çok sorunla karşılaşmaktadır. Özellikle yeterli gelir kaynağı elde etmekte zorlanması, ağır vesayet denetimi altında hizmet sunması, zamanla birçok yetki ve görevlerinin merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarına geçmesi, değişen yerel ihtiyaçları karşılamaktan uzak bir yapı ve işleyiş göstermesi belediyelerin karşılaştıkları sorunların başında gelmektedir.

Ancak bu olumsuz tablo, 2000’li yıllara gelindiğinde değişmiş ve yerel yönetimlere ilişkin temel yasalarda gerekli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu yasal değişiklikler kamu yönetimini de içine alacak biçimde değerlendirildiğinde, Türk kamu yönetiminde önemli bir değişimin amaçlandığı görülmektedir. Bu değişimin yönü hizmetlerin adil, verimli, etkin ve kaliteli biçimde sunulduğu, hesap verme sorumluluğunun kabul edildiği, şeffaf, sonuçlara odaklanmış bir yönetime doğru olduğu anlaşılmaktadır. Bu ilkelerin hayata geçirilmesi noktasında ise stratejik planlama, performans denetimi, insan kaynakları yönetimi ve performansa dayalı bütçeleme araçlarının kullanılacağı belirtilmektedir.

Türkiye’de belediyelerde performans odaklı bir anlayışın yasal olarak kabul edilmesiyle birlikte, uygulamanın nasıl gerçekleştirileceği bir soru olarak durmaktadır. Bu konuda DPT, 2003 yılında “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama” başlıklı bir kılavuz hazırlamıştır. Ancak performans yönetiminin ve performansa dayalı bütçenin uygulanması konusundaki düzenlemeler henüz gerçekleştirilmemiştir. Bu noktada, İşleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, belediyelerin performansını ölçmek ve aralarında kıyaslama yapmak için, bir performans ölçüm sistemi geliştirme amacı doğrultusunda, 2002 Ağustos ayında BEPER (Belediyelerde Performans Ölçümü) projesine başlamıştır. Proje dâhilindeki belediyelerin performansı üç temel gösterge (hizmet, altyapı ve mali göstergeler) ve beş tane de “Anahtar Başarı Göstergesi” (sunulan hizmetin büyüklüğü, hizmet maliyetleri, sunulan hizmetin kalitesi, yönetsel etkinlik ve çevre koruma) kullanılarak ölçülmüş ve sonuçlar yayınlanmıştır.

Çalışmanın Amacı

Belediyelerin artan önemi karşısında, hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi, verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunma ihtiyacı, yeni yönetim tekniklerinin yerel hizmetlerin sunulmasında kullanılması üzerinde durulması gereken konular olarak belirmiştir. Çalışma, üç temel sorun alanı üzerine kurulmuştur. İlk olarak, “Türkiye’de belediyeler için performans ve performans yönetimi kavramları ne anlama gelmektedir?” sorusu cevaplanmaya çalışılmıştır. Nitekim, performans yönetimi ve bu yönetim tekniği ile ilgili kavramların ne anlama geldiği, özel sektör kuruluşları açısından netleşmiş olsa da kamu yönetimi için yeniden tanımlanması gereği bulunmaktadır.

Belediyelerde performans yönetimine geçişi etkileyen temel dinamiklerin tespit edilmesi çalışmanın ikinci amacını oluşturmaktadır. Son olarak, çalışma ile “Türkiye’de belediyelerde performans yönetimine geçişte Balanced Scorecard faydalı olabilir mi?” ve “karşılaşılabilecek temel sorunlar neler olabilir?” soruları üzerine odaklanılmıştır.

Çalışmanın Metodolojisi

Performans yönetiminin belediyelerde uygulanması konusunda görülen eksiklik, çalışmanın uygulamaya dönük olmasına yol açmıştır. Ülkemizde performans yönetimi hep özel sektör kaynaklı olarak düşünülmüş ve performans yönetiminin kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanması üzerinde fazla durulmamıştır. Bu nedenle performans yönetiminin belediyelerde uygulanması konusunda bugüne kadar literatürde fazla çalışmanın yapılmadığı görülmektedir. Ancak bu konudaki çalışmaların son yıllarda giderek arttığı da belirtilmelidir.

Çalışma sırasında literatür açısından yaşanan eksiklik, doğrudan belediye yöneticileri ile yapılan görüşmeler ile ve özellikle ABD ve Kanada’daki bazı belediyelerin uygulamaları incelenerek giderilmek istenmiştir.

Çalışmada gerek yurtiçinde ve gerekse yurtdışındaki uygulamalar araştırılmış ve Türkiye’deki yasal düzenlemeler ile DPT Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu dikkate alınarak belediyelerin ihtiyaçlarını karşılayabilecek bir performans yönetim sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede, stratejik plan ile bütünleşmiş

ve belediye bütçesi ile ilişkilendirilen bir performans denetiminin uygulanabilir olup olmadığı tartışılmıştır.

Bu kapsamda çalışmanın birinci bölümünde diğer bölümlere dayanak oluşturmak üzere, performans yönetimi ve performans yönetimine ilişkin temel kavramlar açıklanmaya çalışılmış; bu kavramların belediyeler açısından ifade ettiği anlam ortaya konulmak istenmiştir. İkinci bölümde, Türkiye’de belediyelerde performans yönetiminin önemi belirlenmeye çalışılmış ve performans yönetiminin genel olarak kamu kurumlarında ve özelde de belediyelerde uygulanmasının hangi dinamikler ile açıklanabileceği tespit edilmek istenmiştir. Üçüncü bölümde ise, Türkiye’de son yıllarda kamuda yeniden yapılanmaya ilişkin kabul edilen yasal düzenlemeler değerlendirilmiş; bu çerçevede Türkiye’de belediyelerin uygulayabilecekleri stratejik plan ile bütünleştirilmiş Balanced Scorecard modelinin sınırları çizilmeye çalışılmıştır.



BÖLÜM 1: PERFORMANS YÖNETİMİ: TANIMI VE NİTELİĞİ

Performansın, tutumluluk, verimlilik ve etkinlik gibi bazı unsurların toplamından meydana geldiği kabul edilmektedir. Ancak bu unsurlar zamana ve kullanım yerlerine göre (işletmeler, kamu kurum ve kuruluşları gibi) değişiklik arz etmektedir. Bu nedenle, belediyeler için performansın ne anlama geldiği tanımlandıktan sonra, hangi performans unsurlarının belediye yönetimleri tarafından kullanılabilceğinin ortaya konulması gerekmektedir.

1.1. Performans Kavramının Tanımlanması

Performans yönetimi, kısaca “performans” kavramı üzerine kurulmuş bir yönetimi ifade etmektedir. Bu nedenle öncelikle performans kavramının tanımlanması gerekmektedir.

Literatürde performans kavramı çeşitli biçimlerde tanımlanmaktadır. Bir tanıma göre performans, “iş başarımı, herhangi bir işte gösterilen başarı derecesi”dir (Bozkurt ve diğ., 1998:203). Bu açıdan performans, bir kurumun ya da o kurumda çalışan personelin faaliyetin gerçekleştirilmesinde gösterdiği başarıyı ifade etmektedir. Nitekim, Halis ve Tekinkuş’a göre (2003:174) de performans, “belirlenen koşullara göre bir işin yerine getirilme düzeyi veya işgörenin davranış biçimi”ni ifade etmektedir.

Performans kavramı, hem çalışanlar hem de faaliyetler ve süreçlerle ilişkilendirilmektedir. Benzer biçimde belediyeler açısından da performans, belediye hizmetlerinin ve belediye personelinin başarısını belirlemek amacıyla kullanılan bir kavramdır.

Genel anlamda performans, “amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edilen nicel ya da nitel olarak belirlenmesi”ni ifade eder (Akal, 1998:1). Performansın belirlenmesi için, faaliyetlerin sonucunun değerlendirilmesi gerekmektedir. Performans ölçüldükten sonra kabul edilen değerler, performans göstergelerini oluşturmaktadır (Akal, 1998:1). O halde bir belediyenin, belde sınırlarında bir yıl içinde 500.000 ton katı atık toplaması nicel bir sonuç iken, belde sınırları içindeki 10 parktan 6 tanesinin aktif olarak kullanılıyor olması nedeniyle, belediyenin bu konudaki başarısının %60 olarak ölçülmesi nitel bir sonuçtur.

Daha kapsamlı bir tanıma göre performans, “bir işi yapan bir bireyin, bir grubun ya da bir teşebbüsün o işle amaçlanan hedefe yönelik olarak nereye varabildiği, başka bir deyişle neyi sağlayabildiğinin nicel (miktar) ya da nitel (kalite) olarak anlatımıdır” (Baş ve Artar, 1990:13). Bu açıdan, performans belirli bir amacın ya da amaçların gerçekleştirilme düzeyini ifade etmektedir.

Performans kavramı, “kapasite” kavramı ile yakın ilişkilidir. Mesela, performansın düşük olması, ya kapasite kullanımının düşük olduğu ve aslında daha yüksek bir kapasite ile çalışmanın mümkün olduğu ya da kapasitenin yetersiz olduğu anlamına gelmektedir (Şentürk, 2005a:22).

İşletmeler açısından performans, belirli bir zaman sonucundaki çıktı ya da çalışma sonucunu ifade etmektedir. Bu sonuç, işletme amacının ya da görevinin yerine getirilme derecesi olarak algılanmalıdır (Akal, 1998:1).

Yukarıda ifade edilen tanımlardan hareketle belediyeler açısından performans, belediyelerin belirlediği stratejik amaçları gerçekleştirmek üzere giriştikleri faaliyetlerin ve personelin iş ve işlemlerinin sonucunun nicel ya da nitel olarak belirlenmesi, böylece belediyenin genel olarak başarısının tespit edilmesi şeklinde tanımlanabilir.

1.2. Performans Anlayışının Gelişimi

Gerek işletme yönetiminde ve gerekse kamu yönetiminde performans anlayışı, günümüze gelene kadar sürekli değişen ve gelişen bir süreç izlemiştir. Bu süreç içinde bazı unsurlar öne çıkarken, bazıları önem kaybetmiş, diğer bazıları ise yeni ortaya çıkmıştır (Akal, 1998:5).

İşletmeler, piyasa koşullarında kar amaçlı olarak çalıştıkları için tutumluluk, ötedenberi işletmeler için kabul edilmiş olan genel bir ilkedir (Songur, 1996:42). Nitekim, kaynakların kıt olması nedeniyle, kamu kurum ve kuruluşları için de tutumluluk önemli bir unsur olarak belirlemiştir.

II. Dünya Savaşından sonra, mal ve hizmetlere artan talep ve kaynakların kıt olmasının yarattığı ortam nedeniyle, verimlilik kavramı özel sektörde yoğun bir biçimde kullanılmaya başlanmıştır (Akal, 1998:6). Kamu kesiminde de sadece maliyetleri düşürerek sonuca ulaşamadığı anlaşılmış ve girdilerden en etkin biçimde

yararlanmanın önemi kabul edilmiştir. Böylece, özel sektörde kullanılan ve üretimde artışın sağlanması anlamındaki prodüktivite kavramı yerine, kamu kesiminde verimlilik kavramı kabul edilmiştir.

Diğer yandan, zaman içinde verimliliğin tek başına kamu kurum ve kuruluşları için yeterli bir unsur olmadığı ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine, kamu kesiminde verimlilikten çok, amaçlara ne kadar ulaşıldığını belirlemeye yarayan etkinlik kavramı kullanılmaya başlanmıştır.

Son olarak, 1980'den sonra özel kesim kuruluşlarında müşteri memnuniyetinin sağlanması anlamında kalitenin ön plana çıktığı görülmektedir. Böylece, en düşük maliyetle en yüksek üretimi ifade eden bir performans anlayışından müşteri tatmini, kalite, yenilik gibi unsurlara ağırlık vererek yeni bir yönetim anlayışı ve örgüt yapısına geçiş yaşanmıştır (Songur, 1996:42). Bu gelişmeye paralel olarak bugün kamu hizmetlerinin tutumlu, verimli ve etkin bir biçimde sunulması yeterli görülmemekte; bu unsurların yanında kalite, yenilik, hakkaniyet gibi unsurların da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Neticede, performans anlayışı ya da performans kavramı da tüm bu unsurların toplamı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dönem dönem verimlilik ve etkinlik kavramları, performansı da içerecek biçimde kullanılmış ve anlamları genişletilmiştir. Fakat bu durum, kavram kargaşasına yol açmanın yanında, teknik olarak da bazı sorunlara neden olmaktadır. Nitekim, etkinlik denetimi veya verimlilik denetiminin bütüncül bir denetim sistemi olmadıkları ve bazı yetersizliklerinin bulunduğu anlaşılmıştır.

Etkinlik denetimi, bir kurumun belirli faaliyet ya da işlemlerinin sonuçları ile bu faaliyet ve işlemlerin gerçekleştirilmesinde kullanılan kaynaklar arasındaki ilişkinin, belirlenen performans kriteri ya da standartlarına uyma ölçüsü olarak tanımlanmaktadır (Sayıştay, 1987:15). Ancak bir kurumun yalnızca amaçlara ulaşma derecesinin ölçülmesi, bu amaca giderken kullanılan kaynakların ekonomik ve verimli bir biçimde kullanılıp kullanılmadığını belirlemeye yetmeyecektir. Ayrıca, bir kurumun işlem ve faaliyetlerinin sadece verimliliğinin ölçülmesi de performans kavramını tam olarak karşılamayacaktır. Çünkü, bir faaliyet en düşük maliyetle ve verimli bir biçimde gerçekleştirilse bile, belirlenen hedeflere ulaşamamış olabilir.

Netice itibariyle, denetim faaliyeti açısından bakıldığında günümüzde performans ölçümü, bir mal veya hizmetin sadece etkinlik bakımından değil; bunun yanında tutumluluk, verimlilik ve hatta kaliteyi de içerecek biçimde denetlenmesini gerektirmektedir. Zaman içerisinde etkinlik, verimlilik ve kalite, “performans” kavramının çatısı altında birleşmiş ve bu kavramların performansın birer unsuru olduğu kabul edilmiştir. Bu açıdan performans, sadece hedefleri gerçekleştirmek değil; etkin ve verimli bir biçimde kaliteyi de göz önünde bulundurarak hedeflerin gerçekleştirilmesi olarak anlaşılmaktadır.

1.3. Performansın Unsurları

Performans, çok çeşitli unsurların¹ ya da boyutların bir araya gelmesinden oluşan bir olgudur. Performansın bazı boyutları, zaman zaman diğerlerine göre ön plana çıkmıştır. Örneğin yönetimler için, II. Dünya Savaşından sonra tutumluluk ve verimlilik (Akal, 1998:6), daha sonra etkinlik ve günümüzde ise kalite unsurları gelişme göstermiştir.

Performansı oluşturan unsurlar, sunulan mal ve hizmetlerin çeşidine göre de değişebilmektedir. Mesela, bir belediyede şikâyetleri dinlemek, müşteri tatmini gibi faaliyetlerde kalite ön planda iken; hane başına ulaştırılan su hizmeti gibi faaliyetlerde kaliteden çok nicelik ön plana çıkmaktadır.

Performansın çeşitli unsurlara sahip olması, farklı grupların performansın değişik unsurları üzerinde odaklanmalarına yol açabilmektedir. Mesela yöneticiler, verimliliğe ve yıllık hedeflere ulaşmaya, siyasiler siyasi hedeflere ulaşmaya ve maliyetlere, hizmetten yararlananlar ya da tüketiciler ise etkinliğe ve hizmet kalitesine ilgi duymaktadır. Bu nedenle, performans yönetimi sistemleri tasarlanırken, kurumu oluşturan paydaşların ve bunların amaçlarının birleştirilmesi önemli bir sorun olmaktadır (Coşkun, 1998:90).

Gerek işletmeler ve gerekse kamu kurum ve kuruluşları için performansın unsurları farklılaşmaktadır. Kısacası, her bir örgüt yapısı için farklı farklı performans unsurlarının

¹ Akal (1998:15-42), işletmeler için etkenlik, verim ve girdilerden yararlanma, verimlilik, kalite, yenilik, çalışma yaşamının kalitesi ile karlılık ve bütçeye uygunluk olmak üzere performansın yedi boyutundan bahsetmektedir. Bilgin ise (2004:25-27), özel sektörde uygulanan performans yönetiminin ilke ve özelliklerinin kamu yönetimine aynen uygulanamayacağını belirttiikten sonra, kamu performans yönetiminin performans anlayışının kabulü, kurumsal performansın oluşturulması, bireysel performansın izlenmesi, sayılabilir performans hedefleri, ölçülebilir performans ölçütleri, açıklık, hukukilik ve insanilik ilkeleri üzerine kurulması gerektiğini belirtmiştir.

kullanılması mümkündür. Bu çalışmada, belediyeler açısından “tutumluluk”, “verimlilik”, “etkinlik”, “kalite” ve “hakkaniyet” performansın öne çıkan unsurları olarak görülmüştür. Bu unsurların seçilmesinde, genel olarak kamu hizmetlerinin ve özelde de belediyelerin sunduğu hizmetlerin niteliklerinin, özel sektörde üretilen mal ve hizmetlerden farklı olması ölçüt olarak kullanılmıştır.

Diğer yandan, performansın başlıca unsurlarını oluşturan tutumluluk, verimlilik, etkinlik, kalite ve hakkaniyet birbirleriyle sıkı sıkıya bağlıdır. Kavramsal olarak performansın unsurlarını ayırt etmenin oldukça zor olması, bu unsurların ayrı ayrı incelenip tanımlanmasını gerektirmektedir.

1.3.1. Tutumluluk (Economy)

Daha çok “girdi” kavramına dayanılarak açıklanan tutumluluk, belediyeler açısından performansın unsurları arasında sayılmaktadır.

1.3.1.1. Tutumluluk Kavramının Tanımlanması

Performans kavramı ve unsurlarında yaşanan değişim sürecinde, değişmeyen ve önemini kaybetmeyen tek boyut “tutumluluk”tur (DPT, 27.12.2004; Akal, 1998:5; Halis ve Tekinkuş, 2003:170). Bunun yanında, tutumluluk kavramının anlamı da zaman içerisinde değişmiş ve bu kavram, verimlilik ve etkinlik ile karıştırılır hale gelmiştir.

Ekonomiklik veya diğer adıyla tutumluluk kısaca, istenilen amacı en düşük maliyetli kaynaklarla ve en uygun zamanda gerçekleştirmek olarak tanımlanabilir (Özer, 1992:34) O halde, tutumlu faaliyetlerin maliyetlerin en aza indirildiği, gereğinden fazla harcamaların kısıldığı uygulamalar olduğu söylenebilir.

Başka bir tanıma göre tutumluluk, bir faaliyet için kullanılan kaynakların maliyetinin, kaliteyi de göz önünde bulundurularak en aza indirilmesidir. Bir kurumda tutumluluk “%4’tür veya %4 oranında artmıştır” demek yerine, “tutumlu olmak suretiyle maliyetlerin %4 oranında azaltıldığını” söylemek daha doğru olacaktır (Sayıştay, 2001:17).

Daha geniş bir tanımlamaya göre tutumluluk, örgütün amaçları da göz önünde bulundurularak, kaynakların uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve uygun yerde

en az maliyetle elde edilmesi ve kullanılmasını ifade etmektedir (Abid, 1998:116)². Bu tanımdan yola çıkarak, amaca ulaşmayan işlerin yapılması, bir işi yaparken gereğinden fazla çaba harcanması ve yöntem kullanılması (Özer, 1992:35), gereğinden fazla mali kaynak kullanılması tutumlu olmayan faaliyetler arasında gösterilebilir.

Özel kesime göre, kamu kesimi açısından tutumluluk kavramının tanımı ve açıklanması daha zordur. Sadece alternatifler arasında seçim yapma imkânının olduğu durumlarda tutumluluk sağlanabilir (Falay, 1987a:52). Bu nedenle, tutumluluk zaman zaman tasarruf, ekonomik davranmak, kaynakların israf edilmemesi, dışsallıkların ve üretim ölçeklerinin göz önünde tutulması anlamına gelmektedir (Falay, 1997:21). Bu anlamda tutumluluk, hem kaynak kullanımında tasarrufun sağlanması, hem de üretim sürecinin en uygun üretim ölçeğinde gerçekleştirilmesini ve dışsal etkilerin de göz önüne alınmasını içeren bir kavram olarak tanımlanabilir (Falay, 1987a:52).

Özel sektörde işletmelerin kârını maksimize etme amacının birincil nitelikte olması nedeniyle iş, işlem ve faaliyetlerini de tutumlu bir biçimde yürütmeleri gerektirmektedir. Ancak kâr, kamu kurum ve kuruluşlarını ve kamu personelini güdüleyen bir etmen değildir. Bunun yerine, kamu kurumlarında ve özelde de belediyelerde kârın yeniden tanımlanması gerekmektedir. Bu açıdan belediyelerin kârı, beldede yaşayanların ya da belediye hizmetlerinden yararlananların memnuniyetini ifade etmektedir.

1.3.1.2. Belediye Hizmetlerinde Tutumluluk

Tutumluluk, hiç harcama yapmama ya da çok az harcama yapma olmayıp, amaçların gerçekleştirilmesinde gerekli olandan fazlasını harcamama anlamına gelmektedir (Kubalı, 1999:37). Dolayısıyla tutumluluk, amaç değil, amaca ulaşmada gözetilmesi gereken bir ilkedir. Nitekim, tutumluluk amaç olarak değerlendirilirse, kurumun etkinliği olumsuz yönde etkilenebilir (Güçlü, 1995:33; Özer, 1992:34).

Geniş bir bakış açısıyla tutumluluk, uygun nicelik ve nitelikteki kaynakların en düşük maliyetle uygun zamanda elde edilmesini, alternatiflerin analizini ve etkinlik unsurunun

² Kaynakların kullanılmasında “uygun miktar”, kaynak ihtiyacının nicel düzeyinin öncelikle belirlenmesini; “uygun zaman”, bir kaynağın ne diğer kaynakları belirlemesini ne de onları beklemesini; “uygun yer”, kaynağın ihtiyaç duyulduğu yeri; “uygun maliyet” ise, bir kaynağın kullanımındaki en düşük maliyeti ifade etmektedir (Abid, 1998:116).

da göz önünde tutulmasını kapsamaktadır (Kubalı, 1999:37). Genel olarak kamu kurum ve kuruluşlarının iş, işlem ve faaliyetlerinde göz önünde bulundurulması gereken tutumluluk, belediyeler açısından da önemlidir. Belediyeler, faaliyetlerinde ve örgütlenmelerinde tutumluluk ilkesine uygun davranmalıdır. Ancak birçok hizmeti yerine getirmekle görevli olan belediyeler için tutumlu bir davranış, hiç harcama yapmamak anlamına gelmemelidir.

Başka bir ifadeyle belediyeler açısından tutumluluk, hizmetlerin en düşük maliyetle ve en uygun zamanda, belirlenmiş olan hedefler doğrultusunda gerçekleştirilmesi olarak tanımlanabilir. Nitekim Erdumlu'ya göre de (1991:322), bir belediye kendi girdi kaynaklarını kaliteyi de gözeterek mümkün olduğu kadar ucuza satın alıyorsa bu belediyenin ekonomik davrandığı düşünülebilir. Belediyelerin, yürütmekle görevli olduğu tüm hizmetleri tek başına karşılamaları çok zordur. Bu nedenle belediyeler hizmetlerde maliyetleri düşürmek amacıyla kendi aralarında işbirliğine gitmenin yanında, gerektiğinde özel kesime de bir takım teknik hizmetleri (çöp toplama gibi) gördürebilmektedir.

Diğer yandan, belediyelerin amaçlarını en etkili şekilde gerçekleştirmesi için insan kaynağından da en ekonomik ve verimli şekilde yararlanmaları gerekmektedir (Abid, 1998:117). Çünkü, performans yönetiminin bir ayağı da çalışanların performansının ölçülmesidir. Amaçların uygulanmasını gerçekleştiren kişiler olmaları vasfıyla çalışanların başarısı, büyük oranda belediyenin başarısını yansıtabacaktır.

1.3.2. Verimlilik (Efficiency)

Verimlilik üzerindeki vurgu, özellikle II. Dünya Savaşı'nı takiben olmuştur. Ancak verimlilik, bugün de önemini kaybetmemiş; performansın unsurları arasındaki yerini almıştır.

1.3.2.1. Verimlilik Kavramının Tanımlanması

Günlük kullanımda bir şeyin “verimli” olduğunu söylemek, onun “iyi” ve “istenen” olduğu anlamına gelmektedir (Simon ve diğ., 1968:479). Ancak, verimliliğin iyilik veya isteniyor olmak çerçevesinde tanımlanması, kavramın kişisel değerlendirmelere açık olmasına yol açmaktadır.

Verimlilik sadece işletmeleri değil; merkezi yönetim kuruluşları, yerel yönetimler, gönüllü kuruluşlar ve diğer sosyal kurumları da ilgilendirmektedir. Bu kurum ve kuruluşların amaçları farklılaştıkça verimlilik tanımları da farklılaşacaktır (Prokopenko, 1992:6). Verimlilik kavramı, prodüktivite, etkinlik, tutumluluk, kar ve kalite terimleri ile adeta bütünleşmiştir. Bu nedenle, verimliliği açıkça tanımlamak ve sınırlarını çizmek oldukça güçtür.

Temel bir tanımlamaya göre verimlilik, bir faaliyet için kullanılan girdiler ile üretilen çıktılar arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir (Yıldırım, 2000:58; Prokopenko, 1992:3; Kuyaksil, 1994:161). Diğer bir ifadeyle verimlilik, “mallar, hizmetler ve diğer sonuçlar bakımından çıktı ile çıktının üretiminde kullanılan kaynaklar arasındaki ilişki” olarak tanımlanmaktadır (Sayıştay, 2001: 17).

İşletmeler açısından verimlilik, bir girdi unsurunun fiili kullanım durumunun belli tekniklerle saptanmış olan standartlara kıyaslanmasıyla bulunan bir göstergesi olarak tanımlanmaktadır (Baş ve Artar, 1990:33). Bu anlamda verimlilik, kaynakların ne kadar iyi kullanılıp ne kadar fayda sağladığını gösteren bir araçtır (Drucker 1995:79). Verimlilik, mal ve hizmetlerin üretilmesinde mevcut mal ve kaynakların, yer ve zaman açısından mükemmel bir biçimde planlanarak en rasyonel yöntemlerle en ideal sonuçlara ulaşılmasını amaçlamaktadır (Çevik, 2001a:68).

Verimlilik, matematiksel açıdan, “bir üretim ya da hizmet sürecinin belli bir dönemi sonunda üretilmiş olan ürün ve hizmetlerle (çıktı), bu üretimi gerçekleştirmek için kullanılan üretim kaynaklarının (girdi) birbirine oranlanmasıyla elde edilen bir katsayıdır” (Akal, 1998:26):

$$\text{Verimlilik} = \frac{\text{Çıktı}}{\text{Girdi}}$$

Anonim bir tanımlamaya göre ise verimlilik, “mümkün olan en düşük kaynak harcanarak en yüksek sonuca ulaşmaktır” (Akal, 1998:25). Drucker (1995:81) da verimliliği daha geniş bir biçimde, “değişik kaynakların değişik bileşenlerinin menziline görmek ve minimum maliyet ve çabayla maksimum çıktı veren bileşimleri bulmak” olarak tanımlamaktadır.

Başka bir tanıma göre verimlilik, “örgütün hedeflerini göz önünde tutarak, belirli girdilerle en yüksek çıktının elde edilmesini veya sabit değer ve miktardaki çıktının en az girdiyle elde edilmesini” ifade etmektedir (Sayıştay, 23.6.2004). Bu tanıma göre, verimlilik iki biçimde sağlanabilir. Birincisi, aynı girdiler kullanılarak çıktı artırılabilir; ikincisi ise, belirli bir orandaki çıktıya, girdilerin azaltılması ile ulaşılabilir.

O halde, verim artışına girdilerin en aza düşürülmesi, çıktıların ise en fazla miktara yükseltilmesi ile ulaşılır. Yani, girdi miktarındaki artışa paralel olarak çıktı miktarı da artıyorsa verimlilik değişmez (Özdemir, 1991:170).

Verimlilik, “bir kurumun norm, hedef ya da standarda kıyasla, kabul edilebilir mal ve hizmetleri üretmek için kaynaklarını ne ölçüde iyi kullandığını gösterir” (Sayıştay, 1997a:3-4). Verimlilik, kaynakların etkin kullanımı olarak tanımlandığında, kaynakları savurgan bir şekilde kullanmak veya etkin kullanmama endişesiyle hiç kullanmamak ve atıl tutmak verimsizlik örneği sayılacaktır (Özdemir, 1991:174).

Verimliliğin diğer bir tanımı ise, “sonuçlarla, bu sonucu elde etmek için harcanan zaman arasındaki ilişki” şeklindedir (Prokopenko, 1992:3). Ancak verimliliği sonuçlarla ilişkilendirmek, verimlilik ile etkinlik kavramları arasındaki çiziyi daha da bulanıklaştıracaktır. Bu nedenle, çalışmada verimlilik, genelde kabul edildiği biçimde, girdiler ile çıktılar arasındaki ilişki anlamında kullanılmıştır.

1.3.2.2. Verimlilik ve Prodüktivite (Üretkenlik) İlişkisi

Prodüktivite, verimlilik kavramıyla karıştırılan bir kavram olduğundan, verimliliğin prodüktivite ile ilişkisinin ortaya konulması gerekmektedir. Bu iki sözcüğün yabancı dildeki karşılıkları³ ve anlamları birbirinden farklıdır (Özer, 1995:113).

Prodüktivite, üretim faktörlerini en rasyonel biçimde kullanıp, zamandan tam anlamıyla yararlanarak azami üretimi elde etmektir (Tanılkan, 1971:21). Diğer bir tanıma göre, prodüktivite mal veya hizmet miktarının (çıktı), onun üretiminde kullanılan kaynak miktarına (girdi) veya girdilerden birine oranlanmasıdır (Sayıştay, 23.6.2004). Burada, çıktının üretiminde kullanılan toplam girdilere oranına “toplam faktör prodüktivitesi”;

³ İngilizce’de “prodüktivite” kavramını karşılamak üzere “productivity” kullanılırken, “verimlilik” kavramını karşılamak üzere “efficiency” kavramı kullanılmaktadır.

sadece bir çıktı faktörüne oranlanmasına ise “kısmi prodüktivite” adı verilmektedir (Başkan, 1971:10-11).

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere, prodüktivite üretkenlik ve bir şey üretme anlamına gelirken (Falay, 1987a:51); verimlilik ise, belirli girdilerden azami çıktı sağlanması, mevcut girdilerin çıktılara oranının bir performans standardı ile ilişkilendirilmesidir (Abid, 1998:117; Özer, 1995:113-114). Prodüktivite ya da üretimdeki artış bazen kullanılan üretim kaynaklarının miktarı artırılarak sağlanabilir, diğer bir değişle prodüktivite, verimlilik artışı sağlanmadan da gerçekleştirilebilir (Akal, 1998:25)⁴.

1.3.2.3. Belediyelerde Girdiler ve Çıktılar

Verimlilik tanımları incelendiğinde verimliliğin, genellikle girdiler ve çıktılar arasındaki ilişki olarak tanımlandığı görülmektedir. Bu durumda, belediyelerde kullanılan girdilerin ve üretilen çıktıların tanımlanması ve girdi-çıkıtı ilişkisinin ortaya konulması gerekmektedir.

Buna göre girdi, “malların üretimi veya hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli olan kaynaklar” şeklinde tanımlanırken; “program, proje veya faaliyetler sonucunda sağlanan ürün, hizmet veya diğer kalemlere” ise çıktı denilmektedir (Sayıştay, 23.6.2004).

O halde belediyeler açısından girdiler, belediye hedeflerini gerçekleştirmek için gerekli olan kaynakları ifade etmektedir. Belediye yönetimlerinde kullanılan girdiler arasında belediye personeli, mali kaynaklar (belediyelerin özgelirleri, merkezi yönetimden aktarılan transferler ve devlet yardımları), bina, araç-gereç (malzeme) ve belediyede kullanılan bilgi teknolojisi sayılabilir. Belediyeler bu girdileri kullanarak, belde halkının talep ettiği yerel ortak mal ve hizmet üretimini (çıkıtı) gerçekleştirmektedirler.

1.3.2.4. Belediye Hizmetlerinde Verimlilik

İşletmeler açısından büyük bir öneme haiz olan verimlilik, kamu yönetiminde de önem kazanmıştır. Zaman içinde, kamu kurum ve kuruluşlarının özel kesime göre daha az verimli çalıştıkları ortaya çıkmıştır. Mihçioğlu’na (2003:387) göre, bunun iki temel nedeni bulunmaktadır. Birincisi, özel sektörde yeni teknolojilerden sürekli olarak

⁴ Nitekim, üretimde kullanılan girdilerin israfa yol açmasına rağmen bir şey üretilmiştir, ancak burada üretim sürecinin verimli olduğu söylenemez (Falay, 1987a:51). Bu yüzden, kamusal hizmetlerden bahsederken genellikle prodüktivitenin yerine verimlilik kavramı tercih edilmektedir.

yararlanılmasına karşılık, kamu yönetiminde teknolojik altyapının yetersiz olması; ikincisi ise, özel kesimde verimli çalışmaların ödüllendirilip başarısızların cezalandırılmasına karşılık, kamu kesiminde güvenceli bir personel sisteminin olmasıdır.

Kentsel hizmetlerde verimlilik, “kentsel hizmet sunumu sürecinde sisteme giren hammaddelele, onlardan elde edilen fayda arasındaki oran” şeklinde tanımlanabilir (Ceritli, 2001:153). O halde, belediyeler açısından verimlilik, en az girdi kullanılarak ya da aynı girdi miktarı ile en fazla yerel hizmetin üretilmesi olarak tanımlanabilir. Ancak, tek başına verimlilik, belediyenin yetki ve sorumluluğundaki hizmetlerin üretimi ve sunulmasında gösterdiği performansı ölçme hususunda yeterli olmayacaktır. Bu nedenle, yerel hizmetler için başkaca ölçütlerin kullanılması da gerekmektedir. Nitekim, bir sonuca en düşük maliyetle ulaşılmış olabilir, ancak bu durum o hizmetin etkin veya kaliteli bir biçimde yerine getirildiği anlamına gelmemektedir.

Belediyeler de birer kamu kurumu olarak, verimlilik unsurunu dikkate alarak iş, işlem ve faaliyetlerini sürdürmek durumundadır. Belediye hizmetlerinde verimlilik artışı, aynı birim maliyet için daha çok ve/veya daha iyi hizmet ya da daha az birim maliyet ile hizmetlerin aynı miktar ve kalitede sunulması ile sağlanmaktadır (Hayward, 1976:544).

Belediyelerin sunduğu hizmetlerin maliyetini karşılamak üzere sağlanan mali kaynaklar, nispeten sabit olduğu için verimlilik, belediyeler açısından bir sorun olmaktadır (Skogan, 1976:279). Yerel yönetimlerin sahip olduğu kıt kaynaklara karşılık, yerleşmenin de etkisiyle kendilerinden beklenen hizmetler giderek artmaktadır. Bu nedenle, belediyeler ellerindeki kaynakları en yüksek verimi elde edecek biçimde kullanmak durumundadır (Öztürk ve Coşkun, 1998:116). Buna karşılık, verimlilik artışını sağlamak zordur ve genellikle sürdürülebilir veya en azından uzunca bir çabayı gerektirmektedir (Savas, 1992:79).

Verimli bir yönetimi, sadece halkın ihtiyaçlarını belirli bir gelir düzeyi ile karşılamayı amaçlayan kamu yöneticileri ve çalışanları istememektedir. Bunun yanında, vergide artış olmaksızın, daha fazla kamu hizmeti talep eden halk için de verimlilik öncelikli bir konu olmaktadır (Hayward, 1976:544).

Potansiyel verimlilik konuları arasında, düzenleyici ve idari faaliyetler, gelirlerin toplanmasına ilişkin işlemler, iç ve dış kullanıcılara mal ve hizmet sağlanması ile ilgili (Sayıştay, 1997a:1) birçok belediye işlem ve faaliyetleri sayılabilir. Belediyelerin pek çok işlem ve faaliyetleriyle ilgili verimlilik ölçütleri belirlenebilir ve bu ölçütlere göre verimlilik düzeyleri ölçülebilir.

Verimlilik, organizasyona ilişkin ve faaliyetlere ilişkin öğelerden oluşmaktadır. Organizasyona ilişkin öğe, iç çalışma yöntemlerine ilişkin olup örgütün teşkilat yapısını ve tüm ilişkilerini kapsar (Özer, 1992:35). Belediyelerde örgütlenme yapısı ve iç işleyişinin düzenlenmesi organizasyona ilişkin verimlilik iken, faaliyetlere ilişkin öğeler açısından verimlilik ise daha çok personelin çalışma biçiminden kaynaklanmaktadır.

Genel olarak kamu yönetiminin bir parçası olan belediyelerin örgütsel yapısı, klasik yönetim anlayışını ve bürokratik yönetim geleneğini yansıtır (Öztürk ve Coşkun, 1998:117). Bu nedenle, bürokrasiden kaynaklanan verimsiz uygulamalar⁵ belediyeler için de geçerlidir. Örgütsel merkezîyetçilik, kırtasiyecilik, örgütsel büyüme, dışa kapalılık, yönetimde tutuculuk gibi uygulamalar bürokrasinin örgütsel sorunlarıdır (Eryılmaz, 2003:234-242; Yıldırım, 2000:59). Belediyelerde verimsizlik, teşkilat yapısından da kaynaklanabilir. Örneğin belediyedeki gereksiz bir birim, birçok masrafın (enerji israfı, araç-gereç israfı gibi) artmasına yol açacaktır. Belediyelerde örgütsel sorunlar adem-i merkezîyetçi, yumuşak hiyerarşili, dar merkez-geniş çevreli ve esnek örgütlenme gibi uygulamalar yoluyla giderilebilir.

Belediye personelinden yani, uygulamalardan kaynaklanan verimsizlikler de olabilir. Bunlar da bürokrasinin işlemsel sorunlarını oluşturur. Belediye personelinin yoğun kurallar nedeniyle sorumluluktan kaçması, işlerin gecikmesi, yolsuzluklar ve personelin çalışma biçimi belediyelerde verimsizliğe yol açabilir. Personelden kaynaklanan verimsiz uygulamalar; norm kadro, personel güçlendirme, performans değerlendirme ve yetki devri gibi araçlarla en aza indirilebilir.

⁵ Kamu kurum ve kuruluşlarının verimlilik artışlarını önleyen çeşitli engeller bulunmaktadır. Ammons'a (1992) göre, bu engeller üç grup içinde toplanabilir. Çevresel engeller (piyasa baskısının olmaması, karar vermeyi etkileyen siyasi faktörler, statüko için baskın tercih, verimliliğin siyasi cazibe eksikliği, yasal ve memuriyetten kaynaklanan sınırlamalar gibi), örgütsel engeller (hesap verebilirlikten yoksunluk, verimlilik konusunda yönetimin yetersiz sözü, belirsiz hedefler, iş güvenliğine yönelik tehdit algılaması, yetersiz performans değerlendirme gibi) ve bireysel engeller (yetersiz iş kontrolü, kavramsal karışıklık, riskten kaçınma ve yönetsel bahaneler).

1.3.3. Etkinlik (Effectiveness)

Performans kavramının açıklanmasında kullanılan 3 “E”nin⁶ sonuncusu etkinlik kavramıdır. Etkinlik kavramının önemi son yıllarda giderek artmakta, hatta performans kavramıyla eşanlamlı olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle etkinliğin de sınırları belirlenmeye çalışılmalıdır.

1.3.3.1. Etkinlik Kavramının Tanımlanması

Etkinlik de verimlilik gibi tanımlanması zor bir kavramdır. Geniş anlamda, amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini ifade eden etkinlik görüşü; kamusal girişim, program veya projelerin hedeflerinin veya sonuçlarının ölçülebilir olduğu varsayımına dayanır (Abid, 1998:117). Etkinlik, örgütün amaçlarına vurgu yaparken amaçlara ulaşma derecesini ölçer; verimlilik ise, bir örgütte kullanılan kaynaklarla ulaşılan çıktı arasındaki ilişkiyi ifade eder.

Etkinlik, iki alt boyuttan oluşmaktadır. Birincisi, gerçekten ihtiyaç gereği olan mal ve hizmetlerin üretilip üretilmediği; ikincisi ise, çıktı üretiminde elde edilmek istenen ile sonuçta elde edilen arasındaki farktır (Özer, 1995:121).

Etkinlik, bir faaliyet için oluşturulan hedefin ne kadar başarılı olduğu ile ilgili olduğu için, faaliyetin beklenmedik veya olumsuz etkinlerinin olduğu durumlarda olumlu ve olumsuz sonuçlara göre yargılanacaktır (Sayıştay, 1997b:8). İşte bu noktada, kişilerin değer yargıları devreye girecektir. Zaten etkinliğin tanımlanmasındaki zorluk da, sübjektif unsurları içeren bir kavram oluşundan kaynaklanmaktadır. Örgütü etkileyen herkes için farklı etkinlik boyutları ve görüşleri olacaktır (Abid, 1998:118).

Etkinlik, örgütlerin gerçekleştirdikleri faaliyetlerde, daha önceden belirledikleri tanımlanmış amaçlar ve stratejik hedeflerinin ne kadarına ulaştığını (Akal, 1998:15; Kubalı, 1999:39; Özer, 1992:36) veya başka bir ifadeyle bir faaliyetin planlanan etkisi ile gerçekleşen etkisi arasındaki ilişkiyi (Coşkun, 1998:89; Sayıştay, 23.6.2004) gösteren bir performans boyutudur. Böylece, etkinlik matematiksel olarak şu şekilde ifade edilmektedir (Güçlü, 1995:33):

⁶ Performans kavramını oluşturan tutumluluk (economic), verimlilik (efficiency) ve etkinlik (effectiveness) kısaca üç “E” olarak adlandırılmaktadır.

$$\text{Etkinlik} = \frac{\text{Gerçekleşen Çıktı (Sonuç)}}{\text{Beklenen Çıktı (Sonuç)}}$$

Başka bir tanıma göre etkinlik, “etkilerle amaçların ve bu amaçlara ulaşmak için kullanılan kaynakların karşılaştırılması” olarak anlaşılmaktadır (Sayıştay, 2001:20).

İşletmeler açısından etkinlik, “ulaşılacak bir çıktı hedefi, yeni bir performans standardının başarılması veya bütün kısıtlamalar kaldırıldığında olanaklı olan ideal potansiyeli içermektedir” (Baş ve Artar, 1990:34).

Verimlilik, sadece girdi maliyetlerinin ve çıktı değerlerinin para cinsinden ölçülebildiği durumlarda söz konusudur. Ancak, kamu kesiminde üretilen birtakım mal ve hizmetlerin özellikle parasal değerlerle ifade edilmesi her zaman mümkün olmamaktadır (Falay, 1997:20). Bu nedenle, çıktıların veya faydaların parasal değerlerle ölçülemediği durumlarda etkinlik kavramı kullanılmaktadır (Falay, 1997:21).

Özel sektör örgütlerinin kar amacıyla hareket etmesi, amaçlarının nicel verilere dayanarak ölçülmesini kolaylaştırır. Ancak kamu hizmetlerinin niteliği nedeniyle, kamu kurumlarında yapılacak etkinlik ölçümlerinde nicel ve nitel ölçütlerin bir arada kullanılması gerekecektir (Köseoğlu, 2004:640, Ateş ve Çetin, 2004:260). Bir kamu kurumu olan belediyelerde de, bir takım hizmetler için nicel ölçütler belirlemek kolay olmayacaktır.

Etkinlik, performans yönetiminin önemli unsurlarından birisidir. Çünkü, kaynaklar verimli ve tutumlu kullanılmış olsalar bile kurum hedefleri gerçekleştirilememiş olabilir (Kubalı, 1999:39). Bu bakımdan etkinlik, verimlilik ve tutumluluğu da içerecek biçimde amaçların en az maliyetle gerçekleştirilmesini ve dışsallıkların da göz önünde bulundurulmasını gerektirmektedir (Güçlü, 1995:32).

1.3.3.2. Belediye Hizmetlerinde Etkinlik

Etkinlik, belediyelerdeki performans uygulamalarında da önemli bir unsur olmaktadır. Belediyeler iş, işlem ve faaliyetlerinde tutumluluk ve verimliliği sağlamış olabilirler, ancak hedeflerini gerçekleştirip gerçekleştiremedikleri hala bir soru olarak kalacaktır. Örneğin, bir belediyede altyapı harcamaları bir önceki yıla göre azaltılmış olabilir. Yine

de, yeterli altyapı yatırımı yapılamadığı için belde sınırlarında sağlıklı bir kentleşme ve sağlıklı bir yaşam gerçekleştirilemeyebilir.

Başka bir örneğe göre, kentin yaşam kalitesini yükseltmeyi amaçlayan bir belediyenin bu amaca ulaşmak için alt yapı faaliyetlerine önem vererek planlama ve imar faaliyetlerini ikinci plana atması durumunda, altyapı ile ilgili hedeflere ulaşsa bile kentsel gelişmede istenen sonucu yine elde edemeyecektir (Şentürk, 2005a:24)

Belediyeler açısından etkinlik, yerel hizmetleri, belde halkının talep ve beklentilerini de göz önünde bulundurarak belirlenen hedefleri gerçekleştirecek doğrultuda sağlamak olarak tanımlanmaktadır (Yalçındağ, 1992:7). Hedeflerini karşılamaya yaklaştıkları oranda belediyelerin, kurumsal etkinlikleri yüksek olacaktır (Skogan, 1976:278).

Kamu kesiminde mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin verimliliğin ölçülmesinde ortaya çıkan zorluklar nedeniyle, verimlilikten daha geniş olan etkinlik kavramının kamu sektöründe kullanılması daha yaygındır (Falay, 1987a:51, Yıldırım, 2000:59). Nitekim, verimlilik sadece ekonomik anlamda (en az girdi ile en fazla çıktının elde edilmesi) düşünülürse, çoğu kamu kurumunda uygulanamaz. Çünkü, pek çok kamu kurum ve kuruluşu ekonomik faaliyet dışında, hizmet üretmektedir (Çevik, 2001a:69). Mesela, kültür, sanat, sosyal hizmet ve yardım gibi belediye hizmetleri ekonomik değil, sosyal içeriklidir. Bu gibi belediye hizmetlerinin, performans kriterlerine dayanılarak ölçülmesi de zor olmaktadır.

1.3.4. Kalite (Quality)

Kalite, kavram olarak eskilere dayanmakla birlikte, kamu yönetimine son zamanlarda aktarılmış bir kavramdır. Bugün ise, kalitenin performansın bir unsuru olduğu düşünülmektedir.

1.3.4.1. Kalite Kavramının Gelişimi ve Toplam Kalite Yönetimi

Kalite kavramı, köken itibarıyla çok eskilere dayandırılabilir⁷ bile, bugünkü anlamıyla kalite, bilimsel yönetim yaklaşımının kurucularından olan Taylor'dan beri gündemde

⁷ Şimşek (2001:15), kaliteyle ilgili ilk kayıtlara M.Ö. 2150 yılında rastlandığını belirtir. Kalitenin en ilkel biçimiyle de olsa ilk örneklerine, Hammurabi Kanunlarında rastlandığını ifade etmektedir.

bulunmaktadır. Nitekim, kalite mühendisliği, 1920'lerden itibaren mal ve hizmet üretiminde üzerinde durulan önemli bir konu olmuştur (Öztemel, 2001:24).

II. Dünya Savaşı'nın ardından Deming ve Juran'ın Japonya'da kalite anlayışını yerleştirmeleri ve böylece üretim artışına yol açan başarıları, ancak 1980'lerde ABD'ye aktarılabilmiştir (Balcı, 2003a:331; Nohutçu, 2003:235; Halis, 2000:39-41). Böylece ABD'de de toplam kalite kontrolünün yerine, toplam kalite yönetimi anlayışı kabul görmüş ve uygulanmaya başlanmıştır (Öztemel, 2001:24). Bu gelişmeye paralel olarak, Avrupa'da da özel sektör kuruluşlarında toplam kalite yönetimine geçiş yaşanmıştır.

1980'lerin ortalarına kadar kalite kavramı, üretilen bir mal veya hizmetin gereklerine uygunluk derecesi olarak tanımlanmaktaydı ve genelde imalat sektöründe kaliteden bahsedilmekteydi (Öztemel, 2001:25). Ancak, özel sektörde üretim alanında başlayan bu kalite anlayışı, zamanla tüm sektörlerde egemen olan bir düşünce ve uygulama haline gelmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında da kaliteli hizmet sunmak bağlamında, toplam kalite yönetiminin uygulanması 1980'lerden sonra gelişmiştir. Bu değişimin nedenleri arasında, özel sektörde yaşanan değişime kamu yönetiminin kayıtsız kalamaması, vatandaşların kaliteli mal ve hizmet beklentileri, özelleştirme konusunda kamu yönetimi üzerindeki baskılar sayılabilir (Balcı, 2003a:332-334). Her ne kadar toplam kalite yönetiminin, kamu yönetimindeki uygulamasının başarılı olup olmayacağı tartışılsa da; bugün kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet kullanıcılarına kaliteli hizmet sunmak gerekliliğinin bulunduğu genel olarak kabul edilmiştir.

Performans yönetimi sürecinin, kaliteye ilişkin amaçların açıklığa kavuşturulmasını, üzerinde odaklaşılmasını, uygulanmasını, desteklenmesini, geribildirim alınmasını ve başarılı olursa tanınmasını sağlaması gerekmektedir (Canman, 1995:140). Bu açıdan kalite, performans yönetiminin de önemli bir unsuru olarak görülmektedir.

1.3.4.2. Kalite Kavramının Tanımlanması

Performansın bir unsuru olarak kalite, günümüzde sadece işletmelerde değil, kamu kurum ve kuruluşlarında da önemli hale gelmiştir. Kalitesizliğin maliyetinin⁸ ortaya konulması, kalitenin içinde verimlilik ve tutumluluk kavramlarının da yer alması gereksinimini ortaya çıkarmıştır.

Bu bağlamda kalite, verimliliği de içerecek biçimde, kaynakların verimli kullanımını sağlayan, mal ve hizmetlere kullanım uygunluğu kazandıran, kullanıcı ihtiyaçlarına uygun mal ve hizmet sunumunu amaçlayan bir performans boyutu şeklinde tanımlanmaktadır (Akal, 1998:28).

Kalitenin tanımlanmasındaki zorluk esasen, kavramın sübjektif değerleri içermesinden kaynaklanmaktadır. Kalite günlük konuşmalarda genelde, kaliteye konu olan ürün ve hizmetin iyi niteliklerinin olduğunu ifade eder (Şimşek, 2001:5). Ancak bu üstünlük veya iyilik başta, mal ve hizmetin türüne, müşteri grubuna, ülkelere ve yönetim biçimlerine göre olmak üzere pek çok faktörün etkisiyle farklı şekillerde tanımlanacaktır.

Kalitenin tanımlanmasındaki diğer bir güçlük ise, kalitenin uygunluk, güvenilirlik, hizmet görürlük gibi çeşitli boyutlardan oluşan bir kavram olmasından kaynaklanmaktadır (Akal, 1998:28). Bu nedenle, literatürde bir çok kalite tanımı bulunmaktadır. Bunlar arasında kalitenin “mükemmellik”, “kurallara uygunluk”, “kullanım kolaylığı” biçiminde ya da “müşteri beklentilerini karşılamak” anlamında tanımlanması örnek verilebilir (Balcı, 2003a:330). Tüm bu tanım kargaşasına rağmen, kalite genel olarak “kullanım amaçlarına uygunluk” anlamında kullanılmaktadır (Şimşek, 2001:7). Buradaki “kullanım amacı” ifadesi, o mal veya hizmetin kullanıcılarının beklentisini ifade etmektedir.

Böylece kalite, standartlara uygunluk şeklindeki klasik tanımından çıkarak günümüzde müşterilerin isteklerine uygunluk olarak düşünölmeye başlanmıştır. Bu açıdan kalite, bir mal veya hizmetin belirlenen veya olabilecek ihtiyaçları karşılama kabiliyetine dayanan özellikler toplamını ifade etmektedir (Bedük ve Alodalı, 2003:80).

⁸ Günümüzde kalitenin belli bir maliyetinin olduğu kabul edilmekle birlikte, uzun dönemde maliyetleri azalttığı kabul edilmektedir. Buna göre, aslında kalitesizlik yüksek maliyetlere yol açmaktadır (Kubalı, 1998:115).

Müşteri odaklılık da göz önünde bulundurulduğunda kalite, “bir örgütün sunduğu mal ve hizmeti kullanan müşterilerin, gerçek gereksinim ve beklentilerini karşıladıktan sonraki memnuniyet derecesi” şeklinde tanımlanmaktadır (Nohutçu, 2003:237). Yani kalite, müşterinin beklentilerini ve taleplerini sürekli karşılayacak biçimde mal veya hizmet üretmektir (Şimşek, 2001:7).

İşletmeler açısından kalite, işletmenin sunduğu hizmet ya da ürünün müşterinin istek ve gereksinimlerini karşılama, ürünlerin teknik belirlemelerine uygunluğunu ve hatasız olma düzeyini belirleyen bir kavramdır (Akal, 1998:28-29).

Son olarak kalite, bir mal veya hizmetin, tüketicinin/kullanıcının talep ve ihtiyaçlarını en uygun düzeyde karşılamayı amaçlayan tasarım, uygunluk, kullanım boyutlarından oluşan, nicel ve nitel olarak ifade edilebilen öğelerin toplamı biçiminde de tanımlanmaktadır (Baş ve Artar, 1990:65).

1.3.4.3. Belediye Hizmetlerinde Kalite

Kalite, kamu kesiminde de özel sektördeki kadar önemli hale gelmiştir. Zamanla kalite, performansın bir unsuru olarak yönetim bilimindeki yerini almıştır. Bu bağlamda belediyeler açısından kaliteyi performansın bir unsuru olarak değerlendirip, belediyenin faaliyetlerinin her yönüne nüfuz eden sürekli bir işlev, mal veya hizmetin kullanıcının/hemşehrinin beklentilerini karşılamadaki uygunluğu veya müşteri tatmini (Peker, 1996:15) olarak tanımlamak mümkündür. Bu açıdan belediyeler, halkın oylarıyla halka kaliteli hizmet (yol, su, kanalizasyon, park, temizlik, kültürel altyapı vb.) sunmak üzere seçilerek oluşturulan demokratik kurumlardır (Peker, 1996:19).

Günümüzde halk, belediyelerden sadece klasik bölgesel kamu hizmetlerinin (yol, su kanalizasyon vb.) sunulmasını beklememektedir. Bunun da ötesinde, özellikle belediye yöneticileri ve karar organları, halk tarafından, kendilerine kaliteli, ucuz ve güvenilir hizmet sunmaları ve daha yaşanabilir bir kent sağlamları için seçilmektedirler (Peker, 1996:16; Öztürk ve Coşkun, 1998:119-120). Belediyeler ancak, hemşehrilerinin isteklerine uygun ve belli standartlarda hizmetler ürettikleri ölçüde onların beklentilerini karşılayıp memnuniyetlerini artırabilecektir (Öztürk ve Coşkun, 1998:115-116).

Belediyelerde hizmeti sadece belde halkına sunulan eylemler olarak düşünmemek, belediye içindeki iş, işlem ve faaliyetleri de kalite kavramı içinde değerlendirmek

gerekmektedir. Bu bağlamda belediyelerde üretilen hizmetleri iç ve dış hizmetler biçiminde ayırmak mümkündür. Genel olarak, belediye hizmet birimlerinin ve özeldede belediye personelinin görevlerini yerine getirme biçimi de kalite unsuru içinde değerlendirilmektedir. Mesela, belediye başkanının özel kalemi, dış müşterilere değil belediye başkanına hizmet sunmaktadır. O halde, belediyelerde kalite uygulamalarını iç ve dış hizmetlerin kalitesinin iyileştirilmesi biçiminde oluşturmak gerekmektedir. (Öztemel, 2001:28). Ayrıca, belediye personelinin de yaptığı işten tatmin olması, işini memnuniyetle yerine getirmesi gerekmektedir. Bu açıdan, üst yöneticilerin yaklaşımları, personel ödüllendirme sistemleri, hizmet içi eğitim sistemleri gözden geçirilmelidir.

Evine su bağlatmak isteyen kişiye verilen bu hizmetin maliyeti, süresi ve kişinin verdiği emek; diğer yandan belediye çalışanlarının iş görürken takındıkları tavır, güler yüzlülük, ses tonları vb. su sağlama hizmetinin kalitesini oluşturur (Peker, 1996:23). Tüm bu hizmetler, belediyenin sunduğu dış hizmetlerdeki kaliteyi ifade etmektedir.

Belediyelerde kaliteli hizmet sunulmasının bir unsuru da şikâyetlerin kabulü ve değerlendirilmesine ilişkin bir sistemin kurulmasıdır. Şikâyetlerin belediyede ilgili birimlere ulaştırılması, hızlı bir biçimde sonuçlandırılması, soruşturmanın adil ve güvenilir olması iyi işleyen bir şikâyet sisteminin asgari koşullarını oluşturmaktadır (Öztürk ve Coşkun, 1998:121).

Rekabet gücünü artırmak için kaliteye yönelmek, işletmeler açısından bir zorunluluk haline gelmiştir (Kavrakoğlu, 1991:118). Belediyelerde rekabetin gelişmesi, hemşehri odaklı hizmet sunma gereği ve halka olan sorumlulukları dolayısıyla belediyelerin, hizmetten yararlananlara kaliteli hizmet sunma gereksinimi bulunmaktadır.

1990'ların başına kadar kalite, parça parça katma değer olarak anlaşılmaktaydı. Günümüzde, bir kalite girişiminin, bütüncül bir yaklaşımı, tüm örgütle bütünleşmeyi ve belli başlı bir kültürel değişimi gerekli kıldığı geniş kabul görmektedir (Canman, 1995:140). Yerel yönetimlerde rekabetin giderek arttığı bir ortamda, başta belediyeler olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşları yaptıkları kıyaslamalar sonucunda, ürettikleri mal ve hizmetlerin kalitesini daha da artıracaktır.

Geray (1998:327, 330), toplam kalite yönetiminin belediyelerde uygulanmayacağını ya da bu yönetim biçimi ile yerel halka kaliteli hizmet sunulamayacağını, bunun yerine

yerel düzeyde “kentsel yaşam kalitesi” kavramının kullanılmasını önermektedir. Kentsel yaşam kalitesi ise, kentlerde altyapı, iletişim, ulaşım, konut gibi imkânların sunulma düzeyinin belirlenen standartların üzerinde olmasını yansıtmaktadır (Geray, 1998:327). Gerek toplam kalite yönetimi ve gerekse kentsel yaşam kalitesi adı verilsin, bugün için genel olarak kabul edilen, kalitenin performansın bir unsuru olarak belediye yönetimlerince hizmet sunarken göz önünde bulundurulması gerektiğidir.

1.3.5. Hakkaniyet (Equity)

Hizmetlerin dağıtımında eşitlik ile ilgilenenler, ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik unsurlarının yanına dördüncü bir ilke olarak “hakkaniyet”i (equity) vurgulamakta ve performans ölçümünün tüm planlarında bu ilkenin kullanılmasını önermektedir (Flynn, 1997:173).

Hakkaniyet; performansın bir unsuru olarak tanımlanması zor olmasına rağmen, bir ilke olarak yerel yönetimler için kullanışlı bir araç olabilir (Lucy ve diğ., 1977:687). Bu bağlamda belediyeler, hizmet sunumunda hakkaniyetli ve adil olmak durumundadırlar. Mesela, yaşlılara sunulan bakımevi gibi hizmetler, toplumun belli kesimlerine yönelik olsa da, performansın bu unsuru gereğince yaşlılar arasında herhangi bir ayrıma gidilmemesi gerekmektedir (Öztürk ve Coşkun, 2000:155).

Hakkaniyet ilkesinin analizinde karşılaşılabilecek olan sınırlılıklar arasında hakkaniyetin tanımlanması sorunu, ölçüm yöntemlerinin zayıflığı, hizmetlerin sosyal işlevlerine göre çeşitlenmesi ve hizmetlerin farklı sayıdaki dış faktör tarafından etkilenmesi sonucu değişmesi sayılabilir (Lucy ve diğ., 1977:687). Öte yandan, kamu hizmetlerinin hakkaniyete uygun olarak veya adaletli bir biçimde sunulması, aslında kamu hizmetinin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Hakkaniyet, performans kavramı içerisinde değerlendirilebilir, ancak kamu hizmetlerinin bu ilkeye dayanılarak ölçülmesi oldukça zor olacaktır.

Yerel hizmetlerin sunulmasında hakkaniyet ilkesi, kent sınırları içerisindeki farklı yönetim birimlerinin, sorumluluk alanlarındaki nüfusa hizmet verirken nicelik ve nitelik açısından farklılık doğmaması ve varolan farklılıkların azaltılmasını gerektirmektedir (Belser, 1990:7). Böylece performansın unsurlarından biri olan hakkaniyetin, belediyelerin sunduğu hizmetler için de uygulanması önerilmektedir.

Yerel düzeyde hizmetlerin dağıtımı için uygun bir ölçü veya hedef olması beklenen hakkaniyet, hizmetlerin doğrudan ihtiyaçlarla ilgili olmasını gerektirmektedir. Hakkaniyetin amacı, herkes için eşit miktarın sağlanması değil, hizmetlerin kalite ve miktar ile bağlantı kurarak ihtiyaca göre gerçekleştirilmesidir. Ancak, ihtiyaçların nasıl tanımlanacağı veya ölçüleceği, hala önemli bir sorun olmaktadır (Campbell, 1976:561).

Hakkaniyet ilkesinin analizi, büyük ölçekli yerel yönetimlerde standart bir işlem haline gelebilir. Böyle bir analiz, en alt düzeyde karar verme sürecine katkıda bulunmanın yanında, kaynakların yönetiminde ve gereksiz kaynak kullanılmasının önlenmesinde belediye yöneticilerine yardımcı olacaktır (Lucy ve diğ., 1977:696).

Diğer yandan, yerel yönetimler, tüm o bölgedeki vatandaşlara eşit hizmet götürmek durumundadır. Seçilmiş temsilciler her ne kadar bir siyasal partinin eğiliminde olan seçmenler tarafından seçilmişler de hizmetleri, tüm vatandaşlara eşit olarak sunmak zorundadırlar (Tortop, 1994: 4). Dolayısıyla, belediyelerin halka hizmet sunarken kadın-erkek ayrımı veya etnik köken gibi farklılıkları, yalnızca hizmet kalitesinin yükseltilmesi amacıyla kabul etmeleri gerekmektedir (Öztürk ve Coşkun, 2000:155). Bunun dışında, genel kamu hizmetlerinde olduğu gibi belediye yöneticileri ve personeli için de, yerel halkın talep ettiği hizmetleri hakkaniyet sınırları içinde tarafsız ve adil bir biçimde sunma gerekliliğinin olduğu, bu ilke ile kabul edilmektedir.

Bir beldede kaynakların eşit olarak dağılımını sağlamak çok zor olmasına rağmen, eşitlik ideali doğrultusunda kaynakların adil bir biçimde dağılımı ve hizmetlerin hakkaniyete uygun olarak sunulması hedeflenmektedir.

Nitekim, belde sınırlarındaki eşitsizliklerin azaltılması için kaynakların eşit dağılımı her zaman çözüm oluşturmaz çünkü, önemli olan hizmetlerle ihtiyaçların uyumlu olmasıdır (Belser, 1990:7). Bu sorun, belediyelerde hemşehri odaklı bir anlayışın yerleşmesini gündeme getirmektedir. Hemşehri ya da vatandaş odaklılık, yerel hizmetlerin sunulmasında belediyelerin halkın taleplerini dikkate almasını gerektirmektedir.

1.4. Performansın Unsurları Arasındaki İlişki

Esasen performansın unsurları, birbirlerini tamamlayan ve çoğu kez de iç içe geçmiş bir yapı arz etmektedir. Ancak, performans kavramının anlaşılması için, onu oluşturan kavramlar arasındaki farklılıkları ve benzerlikleri açıkça ortaya koymak gerekmektedir.

Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kavramları, kendine özgü özelliklere sahip olmakla birlikte birbirleriyle yakından ilişkilidir ve hatta bazen birbirleri yerine kullanılmaktadır (Falay, 1987a:48). Kısaca belirtecek olursak, tutumluluk “az harcama”, verimlilik “iyi harcama” iken, etkinlik “akıllı harcamayı” ifade etmektedir (Coşkun, 1998:89).

Tutumluluk, etkinlikle birlikte kullanılmaktadır. Mesela, bir malı en düşük teklif verenden satın almak en ekonomik yol olabilir, fakat kurumun amaçlarını gerçekleştirmede bu en düşük maliyetli mallar yetersiz kalabilir (Özer, 1992:35). Bu açıdan, tutumluluk belirlenmiş olan hedefler doğrultusunda düşük maliyetli iş yapmak olarak tanımlanabilir.

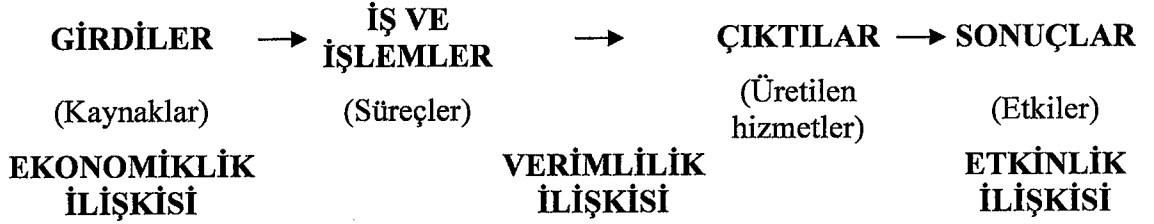
Verimlilik, girdiler ve çıktılar arasındaki ilişkiden kaynaklandığından verimlilik ve tutumluluk kavramları da birbiriyle bağlantılıdır. Kaynakların ekonomik biçimde elde edilmesi, kullanılan girdilerin maliyetini en aza indirerek verimliliğe katkıda bulunur (Sayıştay, 1997a:5).

Etkinlik ve verimlilik kavramları arasında benzerliklerin yanında, bir takım farklılıklar da bulunmaktadır. Bir kere, etkinlik sonuç durumuyla (çıktılarla) ilişkili iken, verimlilik bu sonuca nasıl ulaşıldığını gösteren bir araçtır. Diğer bir fark ise, verimliliğin her zaman etkinliği sağlayamayacağı tezinden kaynaklanmaktadır. Bir örgütün gerçekleştirdiği bazı faaliyetler kısa dönemde verimsiz gibi görünebilir, ancak uzun dönemde etkin olabilir (Aldemir, 1983:125).

Öte yandan, son yıllarda verimlilik ve kalite kavramları giderek birbirine yaklaşmıştır (Prokopenko, 1992:5). Klasik performans anlayışında, çıktılarla girdiler arasındaki oran olarak tanımlanan verimlilik kavramının içeriğinde kaliteden bahsedilmemekteydi. Ancak bugün, çıktı kalitesini sağlamadan ulaşılabilecek verimliliğin hiçbir anlamı bulunmamaktadır (Akal, 1995:83). Ayrıca, günümüzde işletmelerde kaliteyi yükseltmenin maliyetleri artıracığı düşüncesi terk edilmiş ve kaliteye öncelik vermeyen bir örgütte, maliyetlerin düşük değil yüksek olacağı kabul edilmiştir (Kavrakoğlu, 1991:112). Bu anlamda verimlilik, kaliteyi de dikkate alarak, belli düzeydeki bir çıktının en az girdi ile elde edilmesi ya da belli miktar girdi ile maksimum çıktı sağlanmasıdır (Kubalı, 1999:38).

Sonuç olarak, sistem yaklaşımıyla düşünüldüğünde belediyeleri de belirli girdileri kullanarak kamusal mal ve hizmet üretmekle sorumlu sistemler olarak düşünmek mümkündür. Belediye sistemlerinde de tutumluluk girdiler ile ilgili iken; verimlilik, girdiler, süreçler ve çıktılarla ilgilidir; etkinlik ise çıktılar, sonuçlar ve hizmetin etkileri ile ilişkili olmaktadır (Kester ve diğ., 1993:62).

Şekil 1.1. Ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik ilişkisi



Kaynak: Kester ve diğ. (1993:62).

1.5. Performans Yönetimin Tanımlanması

Günümüzde performans ve yönetim kavramları, yönetim literatüründe ve çalışma hayatındaki günlük konuşmalarda, anlamı açıkça anlaşılacakla birlikte, yoğun bir biçimde kullanılmaktadır. Performans yönetimine ilişkin tanımlar, kurumdan kuruma ve bireyden bireye değişmektedir. İnsanların performans yönetimi anlayışı, çalıştığı toplum veya örgütün amaç ve çıkarlarındaki değişiklikleri yansıtacak biçimde, zaman içerisinde değişmektedir (Lawson, 1995:1). Diğer bir ifadeyle, tanımlardaki çeşitlilik temelde, performans algılamasındaki farklılıktan (kamu kurumları, işletmeler vs.) ve performansın farklı düzeylere (kurumun performansı ve çalışanın performansı) sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Performansın verimlilik, etkinlik, kalite gibi farklı unsurları bünyesinde toplaması da performans tanımlarının çoğalmasına yol açmaktadır.

Bir tanıma göre performans yönetimi, “kurumun, kuruluş amaç ve hedefleri doğrultusunda ürettiği/sunduğu mal ve hizmetleri başarılı bir biçimde gerçekleştirebilmesi için kullandığı yol, yöntem ve araçlar konusunda yapılan faaliyetlerdir” (Şentürk, 2005a:21). Diğer bir ifadeyle, performans yönetimi, bir kurumda başarının sağlanabilmesi için her çalışanın, birimin ve süreçlerin performansının değerlendirilmesi ve performanslarının geliştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması sürecini ifade etmektedir (Şentürk, 2005a:28). Bu sürecin başlangıç noktasında çıktı odaklı değerlendirme, kaliteli hizmet sunma ve pasif “vatandaş”ın yerini özel sektördeki müşterinin sahip olduğu hak ve yetkileri kullanan “hizmet

kullanıcısı”nın almasının etkisiyle doğan hesap verme sorumluluğu yer almaktadır. Performans yönetimi, bir yandan hizmetten yararlananlara kaliteli hizmet sunmayı amaçlarken, diğer yandan kurumsal stratejilerin ne yönde geliştirileceğini ve bu noktada çalışanların da nasıl davranması gerektiğini ortaya koymaktadır (Ateş ve Çetin, 2004:256).

Performans yönetimi, özel sektör kaynaklı olan bir yönetim tekniğidir. Bu anlamda performans yönetimi, kaynakların ekonomik, etkin ve verimli kullanımını sağlayarak kaynak kullanım kapasitesini ve hizmetlerin kalite ve etkinliğini artırmayı amaçlayan bir yönetim anlayışı ve bu anlayışın hayata geçirilmesine yardımcı olan teknikler bütünü olarak tanımlanmaktadır (Ateş ve Çetin, 2004:255).

Akal’a göre (1998:50), performans yönetimi yeni bir kavram değildir. Performans yönetimi, yönetimin planlama ve denetim işlevlerinin daha geniş sınırlar ve performans kavramındaki gelişmeler çerçevesinde uygulanmasının yeniden yorumlanması sonucu ulaşılan bir yönetim anlayışıdır. Bu açıdan performans yönetimi, kurumu belirlenen amaçlara ulaştırmak için kurumun mevcut ve geleceğe ilişkin durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve performansın sürekli gelişimini sağlayacak gerekli düzenlemeleri yapma ve faaliyetleri başlatma ve sürdürme görevlerinden oluşan bir yönetim sürecini ifade etmektedir.

Başka bir tanıma göre, performans yönetimi iyi bir performans seviyesine ulaşabilmek için kurum veya kuruluşun, performans planlamasını ve denetimini de içeren geniş bir anlayış geliştirmesi olarak tanımlanmaktadır (Songur, 1996:45). Bu tanım daha geniş kapsamlı biçimde değerlendirildiğinde performans yönetimi, bir kurumdaki tüm çalışanları performansın sürekli gelişimini hedefleyen ortak amaçlarda birleştirmeyi ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli planlama, ölçme, yönlendirme, kontrol işlerini yönetimin diğer işlevleriyle koordineli bir biçimde yürütmeyi öngören bir yönetim biçimi olarak tanımlanmaktadır (Sayıştay, 23.6.2004).

Tanımlar incelendiğinde, bir kurum veya kuruluşta performans yönetimi ile üç temel sorunun cevaplanmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır (Akal, 1998:13):

1. Neredeyiz?
2. Nerede olabilirdik veya daha ne kadar iyi olabilirdik?

3. Nerede olmalıyız?

Bu soruların yanıtlarını bulabilmek için kurum veya kuruluşun mevcut durumunun saptanması, planlananla şimdiki durumun kıyaslanması ve geleceğe ilişkin kararların alınması gerekmektedir. Bunların gerçekleştirilebilmesi içinse yöneticilerin bazı göstergelere ihtiyacı olacaktır. Böylece, kurum veya kuruluşun önem verdiği alanlara yönelik olarak hazırlanacak göstergeler aracılığıyla, performans ölçümü yapılarak belirtilen sorular cevaplanmaya çalışılır (Kasnaklı, 2002:131)

Performans yönetiminin kurumsal boyutunun yanında personel boyutu da bulunmaktadır. Uygulamada insan kaynakları yönetiminin alt sistemi olarak kurum çalışanlarının bireysel performanslarının değerlendirilmesi sürecini belirten performans yönetimi, kurumsal ya da örgütsel açıdan bir kurum veya kuruluşun en yüksek stratejik önceliklerini belirleme ve bu öncelikleri tepe yönetiminden birimlere ve çalışanlara kadar yayarak, stratejik çıktılara, sonuçlara dönüştürme süreci olarak tanımlanmaktadır (Büyükkılıç ve Coşkun, 2002:66).

İşletmeler için performans yönetimi, iyi bir performans düzeyinin sağlanabilmesi için örgüt ve liderlik, iletişim, varlıklar, hedefler, çalışanların katılımı, performans denetimi, ödüllendirme ve verimlilik kazançlarının paylaşımı unsurlarından oluşan bir sistemin geliştirilmesini ifade etmektedir (Baş ve Artar, 1990:13).

Kamu kurum ve kuruluşları ve kamusal faaliyetler açısından performans yönetimi, “kamu yönetiminde kuruluş amaçları doğrultusunda yetki, görev ve sorumluluk alınan mal ve hizmet üretiminde, iş başarımının sağlanması süreç ve etkinlikleri” olarak tanımlanmaktadır (Bilgin, 2004:20). Kamu kurum ve kuruluşları açısından performans yönetimi, kurumların verimlilik ilkeleri doğrultusunda yönetilmesi, hesap verebilirlik ve şeffaflığın sağlanması bakımından önem taşımaktadır (Büyükkılıç ve Coşkun, 2002:66).

Tüm bu tanımlardan yola çıkarak belediyeler açısından performans yönetimi, belediyelerde stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi, belirli dönemler sonunda bu amaç ve hedeflerin ölçülmesi ve performansın geliştirilmesi için gerekli önlemlerin belirlenerek uygulanması sürecini içeren bir yönetim anlayışı olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan performans yönetiminin aşamaları da ortaya çıkmaktadır. O halde, bu aşamalarla ilgili temel kavramların da tanımlanması gerekmektedir.

1.5.1. Performans Denetimi

Performans denetimi, tam olarak performans yönetimini karşılamamaktadır. Çünkü, performans denetimi aslında performans yönetiminin bir aşamasıdır, dolayısıyla onun kapsamı dâhilindedir. Buna göre performans denetimi, önceden belirlenen amaçların ne kadarının gerçekleştirildiğinin belirli ölçütler kullanılarak kontrol edilmesi olarak tanımlanabilir. Performans yönetimi ise, performansın artırılması için yapılan planlama, ölçme, değerlendirme ve geliştirme çalışmalarından oluşmaktadır (Şentürk, 2005a:28).

Baş ve Artar'a göre de (1990:14) performans denetimi, performansın formel biçimde ölçülmesi, değerlendirmeler yapılması ve performans konusunda gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi için geri besleme sağlanmasını içeren bir sistem olup, esasen performans yönetiminin bir alt sistemidir.

Performans denetimi, 1940'lı yıllarda şirketlerin sanayi standartlarına göre verimliliklerini ölçmek için faaliyet denetiminin önem kazanmasıyla özel sektörde ortaya çıkmıştır (Kubalı, 1999:34). Kamu yönetiminde ise, idarenin hukuka uygun işlemesi gerektiği anlayışının da gelişmesiyle hukuka uygunluk denetimi ortaya çıkmıştır. Zamanla iş, işlem ve faaliyetlerin yürürlükteki yasalara uygunluğunun yanında mali denetimi de gerekli hale gelmiştir. Böylece, hukuka uygunluk denetimi ve mali denetim, geleneksel denetim olarak adlandırılmaktadır. Özellikle 1929 ekonomik bunalımının ve ardından II. Dünya Savaşı'nın ülke ekonomileri üzerindeki etkisi ve savaş sonrasında kamu harcamalarındaki hızlı artış, kamu harcamalarına dikkati çekmiştir. Geleneksel denetimin yetersizlikleriyle birlikte kamu harcamalarının verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine uygun olup olmadığının denetlenmesi gündeme gelmiştir. Diğer yandan, planlama-programlama, programlama-bütçeleme faaliyetleriyle birlikte sistem analizi ve kamu yönetiminin faaliyetleri de sorgulanır olmuştur. Son yıllarda, performans kavramının verimlilik, etkinlik, tutumluluk ve kalite gibi unsurları bünyesinde toplamasıyla birlikte kamu kurum ve kuruluşlarında da performans denetimi bir iç denetim türü olarak uygulanmaya başlamıştır (Coşkun, 1998:34; Tekin, 1998:13). Kamu yönetiminde performans, yeni bir denetim alanı olarak 1950'li yıllara kadar gerçek anlamda ortaya çıkmamıştır. Bu yıllardan itibaren program değerlemesinin gelişmesi, denetim fonksiyonu için bir dönüm noktası olmuştur. 1990'lı

yıllarda ise performans konusunda iç denetimdeki gelişmeler önemli hale gelmiştir (Tekin, 1998:14).

Doğan (1996:27), tarihsel süreç içerisinde denetim hizmetlerinin metodoloji ve performans gelişiminin, kamu yönetimi anlayışındaki değişim ve gelişmelere paralel olarak gerçekleştiğini belirtmektedir. Böylece, kamu yönetiminin ilgililere hesap vermesi noktasındaki “hukukilik denetimi” boyutlarından “mali ve performans denetimi” boyutlarına ulaşılmıştır.

Performans denetiminden beklenenler, kamu sektörünün verimliliği ve etkinliğini artırarak kamu kaynaklarının tutumlu kullanımını sağlamak ve kamuda hesap verme sorumluluğunu geliştirerek rüşvet ve yolsuzlukları önlemektir (Tekin, 1998:30). Bu açıdan performans denetimi bir kurumda kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda yönetilip yönetilmediği ve mali sorumluluğun gereklerinin yerine getirilip getirilmediğinin ölçülmesi olarak tanımlanabilir (Sayıştay, 23.6.2004).

Performans denetimi, hukuka uygunluk denetiminin yapılmasına engel değildir. Ancak performans denetimi ile geleneksel denetim arasında önemli farklar bulunmaktadır. Bu farklar şunlardır (Kubalı, 1999:44-45; Khan, 1997:67; Özer, 1992:31-32):

1. Geleneksel denetim, mali verileri sadece içerdiği bilginin tam ve uygun olduğunu doğrulamak ve kurallara uygun olduğunu onaylamak için kullanırken; performans denetiminde kurumun başarısı üzerine değerlendirme yapmak için hem mali hem de mali olmayan veriler kullanılır.
2. Geleneksel denetim, harcamaların sadece kurallara uygunluğu ve düzenliliği bakımından incelendiği için dar kapsamlıdır, oysa performans denetimi bunların yanında, verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun gerçekleşme düzeyini belirlemek için çeşitli yönetim işlevlerini de incelediği için geniş kapsamlıdır.
3. Geleneksel denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının sunduğu mal ve hizmetlerden yararlananların beklentilerini karşılayıp karşılamadığını ölçemezken; performans denetimi, kamusal mal ve hizmetlerin vatandaşların taleplerini ne kadar karşıladığını da belirleyebilir.

4. Mali denetimde standartlar, süreçler ve ölçütler tamamen gelişmiştir. Performans denetiminde ise belirli ölçütler olmayıp, ölçütler kullanım yerine göre değişmektedir.
5. Mali denetim, hataları, ihmalleri, fazla ödemeleri veya zimmetleri belirterek münferit işlemler üzerinde dar bir odak noktası oluştururken; performans denetimi, bir kurumdaki sistemleri, usulleri ve deneyimleri kapsamlı bir bakış açısından inceler.
6. Geleneksel denetim, kurum ve kuruluşların hedef ve amaçlarına ulaşma derecesi üzerinde yorumda bulunmazken; performans denetiminin en önemli özelliklerinden birisi amaç ve hedeflerin yerine getirilme derecesini değerlendirmesidir.
7. Geleneksel denetim, işlemler tamamlandıktan sonra yapıldığından geçmişe yöneliktir. Performans denetimi ise, geleceğe yöneliktir ve geçmiş ve şimdiki gelecekteki faaliyet ve programlar açısından değerlendirir.
8. Geleneksel denetim sadece hataları açıkladığından statik bir yapıdadır; performans denetiminde ise, sistemler, işlemler ve usullerin geliştirilmesi için çalışıldığından dinamiktir.
9. Geleneksel denetim, yönetimi sınırlayan etkenleri göz önüne almazken; performans denetimi sonucunda yönetimdeki başarı ve başarısızlıklar tarafsız olarak nedenleriyle birlikte ortaya koyulur.

Performans denetimi genelde, mali denetimin bir uzantısı olarak kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığının ölçülmesi biçiminde değerlendirilmektedir. Ancak çalışmada performans denetimi daha dar kapsamlı düşünülerek performans yönetiminin bir aşaması olarak değerlendirilecektir. Diğer yandan, belediyeler açısından Sayıştay'ın kamu kurumları üzerinde gerçekleştirdiği performans denetimi ile belediyelerde bir iç denetim sistemi olarak düşünülebilecek performans denetimi birbirinden ayrılmalıdır.

1.5.2. Performans Ölçümü

Ölçme, nesnelerin, olguların ve sonuçların gözle görülebilen özelliklerini ifade eden simgeleri bulma süreci olarak tanımlanmaktadır. Bu simgeler nitel ya da nicel olup uzunluk, ağırlık, büyüklük ölçüleri gibi tutarlı ve karşılaştırılabilir özellikler taşıyan ölçü birimleridir. Bu anlamda ölçme faaliyeti veya performans ölçümünde amaç bilgi sağlamaktır (Akal, 1998:64). Ölçümler sonucu elde edilen ölçü birimleri cinsinden değerlerle, aynı ya da değişik nesne ve olaylar aynı dönemde ya da uzun zaman süreleri içinde, ortak özelliklerine göre kendi aralarında veya birbirleriyle karşılaştırılabilmektedir (Akal, 1998:64).

Geniş kapsamlı bir tanıma göre performans ölçümü, bir kurumun neyi ve neleri elde etmeyi amaçladığını, kullandığı mali ve fiziki kaynakların ve insan gücünün ne olduğu, elindeki kaynakları hangi yöntem ve usuller kullanarak amaçladığı hedeflere dönüştürdüğü, faaliyetleri sonucunda elde ettiği mal ve hizmetlerin, doğrudan ve dolaylı etkilerinin belirlenmesini ifade etmektedir (Sayıştay, 23.6.2004). Bu tanımdan yola çıkıldığında bir kurumda performans ölçümleri neticesinde işlerin ne kadar iyi yapıldığı, beklenen sonuçlara ne dereceye kadar ulaşılabildiği, gerçekleştirilen hedeflerin kurum amacına veya görevine katkısının olup olmadığı ya da olmuşsa ne düzeyde olduğu, hedef ve stratejilere uygunluğun sağlanıp sağlanmadığı, temel ilkelerde bir sapmanın olup olmadığı, doğru yönde gidilip gidilmediği gibi soruların yanıt bulacağı beklenebilir (Songur, 1995:36).

Performans ölçümü, “kurumun bir bütün olarak genel çerçevede ve ayrıca çalışanlar, süreçler ve birimler yönünden çalışmalarını değerlendirmek için oluşturduğu ölçüm modeli” olarak tanımlanmaktadır (Şentürk, 2005a:32). Belediyelerde, performans ölçümü yapılmasının yararları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Ontario Municipal Affairs and Housing, 12.5.2005):

1. Performans ölçümü, belediyede etkili öncelikler belirlemede yardımcı olabilir. Performans ölçümü ile faaliyetler önceliklendirilebilir ve vatandaşların ihtiyaç ve beklentilerine göre kaynak tahsisi gerçekleştirilebilir.
2. Performans ölçümü, belediyenin tüm görüş açısını değiştirebilir. Geçmişte yürütülen faaliyetlerden çok sonuçlar odak noktası haline gelmektedir.

3. Performans ölçümü, belediyeyi gelişime teşvik eder. Performans ölçümü ile yöneticilerin başlıca önceliği, işin nasıl yapıldığından çok neyin başarıldığına kaymaktadır. Bu da yöneticileri, önceden belirlenen amaçları gerçekleştirmede, çalışanların yeni fikirler geliştirmesi ve denemesi için doğru yönetim ve motivasyonun sağlanması noktasında serbestleştirir.
4. Performans ölçümü dördüncü olarak, meclise ve hizmetten yararlananlara karşı hesap verme sorumluluğunu güçlendirmektedir. Çünkü performans sonuçları, paydaşlara bir hizmet alanının başarısı hakkında kısa ve öz bilgi vermektedir.
5. Performans ölçümü son olarak, yerel hizmet sunumunda belediye performansının geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır.

Performans ölçüm ve denetimi, stratejik bir değişimi ifade etmektedir ve genelde karşılaşılan güçlükler, denetimin kuruma yerleştirilmesi ve yürütülmesi sırasında kendini göstermektedir (Bartlett ve diğ., 1999). Performans denetimindeki en büyük zorluk olarak, bu tür bir denetime hiç başlamamış olunması gösterilmektedir (Güçlü, 1995:11). Nitekim, belediyeler de performans denetimini kendileri uygulayarak zaman içinde deneyim kazanacaklardır.

Belediye yöneticilerinin beklentilerinden birisi de yerel hizmetlerin verimli sunulmasıdır. Hizmetten yararlananlar ise, ödedikleri vergilerin nasıl harcandığı ve diğer belediyeler ile kıyaslandığında kendi belediyelerinin durumu hakkında bilgi sahibi olmayı talep etmektedir. Belediye yönetimleri, performans ölçümünü başlıca dört amaç için tercih etmekte ve kullanmaktadır (Ontario Municipal Affairs and Housing, 12.5.2005):

1. Performans ölçümü, belediye performansının geliştirilmesine yardımcı olmaktadır. Belediye programları, hizmet sunmayı ve yaşam kalitesini artırmayı amaçlamaktadır. Performans ölçümü de belediyeler için yüksek kaliteli, verimli ve etkin hizmet sunma yollarını tanımlamaktadır.
2. Performans ölçümü, hesap verme sorumluluğunu güçlendirmektedir. Günümüz yönetimlerinin karmaşık yapısı nedeniyle, seçilmiş yöneticiler ve kamu çalışanları için; kurumun yerine getirmeyi planladıkları, gerçekleştirdikleri ve kamu hizmetlerinin maliyeti önemli hale gelmiştir. Bu veriler ile hizmet için

vergi verenler, talep ettikleri hizmet düzeyi hakkındaki kararlarını verirken bilgilendirilmiş olmaktadır. Performans ölçümü ve hedef belirleme, belediye çalışanı ve meclis arasında bir anlayış yerleştirmektedir. Nitekim, performans sonucu, belediye çalışanları ve meclis arasında paylaşılan bir hesap verme çerçevesi oluşturmaktadır. Performans ölçümü, meclisin karar vermeye odaklanmasına ve belediye çalışanlarının, hizmet dağıtım ihtiyacının düzeyini ve çeşidini anlamasına yardımcı olmaktadır.

3. Performans ölçümü, verimliliği ve yaratıcılığı teşvik etmektedir. Performans ölçütleri, belediye çalışanlarının verimliliği ve yaratıcılığını artırmada yeni özendiriciler ve ödüller yaratmak için kullanılabilir.
4. Performans ölçümü, bütçe sürecini geliştirmektedir. Performans ölçütleri, belediyelerde sadece önceki örneklere göre değil, gerçekçi fayda ve maliyetlere dayanarak bütçelerin geliştirilmesine imkân vermektedir. Ayrıca performans ölçümü, bütçenin gerçekleşmesi beklenen hizmet düzeyini karşılayıp karşılamadığını ölçerek belediye bütçe izleme sürecini geliştirmektedir.

İşletmelerde veya kamu kurumlarında çeşitli düzeylerde ve belirli amaçlarla ölçüm yapılmaktadır. Belediyeler, belirli girdileri kullanarak önceden belirlenmiş amaçlar doğrultusunda mal ve hizmet (çıktı) üreten kurumlardır. Bu açıdan belediyelerde performans ölçülmesi, yerel hizmetlerin üretilmesinde kullanılan girdi ve çıktıların, amaçlar ile gerçekleşenlerin karşılaştırmalı bir biçimde değerlendirilmesidir. Ölçüm faaliyeti sonucu elde edilen bilginin yorumlanması da gerekmektedir.

Performans denetimi ve performans ölçümü, birbirine çok yakın kavramlardır. Ancak performans denetimi, performans ölçümünü de kapsamaktadır. Nitekim performans ölçümü, girdi ve çıktıların veya hedef ve sonuçların çeşitli açılardan değerlendirilmesini ifade ederken; performans denetimi bu değerlendirme sonucunda elde edilen bilginin yorumlanmasını da içermektedir.

1.5.3. Performans Ölçütleri (Kriterleri) ve Performans Göstergeleri

Performans ölçütleri ve performans göstergeleri birbiriyle karıştırılan kavramlar arasındadır. Genelde, iki kavramın birbiri yerine kullanılmasına rağmen aralarında nüans farkı bulunmaktadır. Buna göre performans ölçütleri, hizmet götürülen kişi sayısı

(çıktı) veya trafik kazalarındaki azalma (sonuç) türünden performansın doğrudan rakamlaştırılmasını ifade etmektedir. Performans göstergeleri ise, doğrudan ölçütler kullanmanın zor olduğu durumlarda çıktı veya performans hakkında bilgi vermek amacıyla kullanılmaktadır. Performans göstergeleri, ölçülen performansı daha alt düzeyde doğrudan karşılamaktadır (Sayıştay, 28.6.2004). Diğer bir ifadeyle performans göstergesi, açık ve kesin ölçüm yapılamadığı veya açık sebep-sonuç ilişkilerinin gösterilemediği durumlarda kullanılmaktadır (Sayıştay, 28.6.2004). Ölçütler ve göstergeler, performans ölçüm sisteminin bir ürünüdür ve performans ölçümü kavramı genelde hem ölçütleri hem de göstergeleri içerecek biçimde kullanılmaktadır.

Belediyede hizmetlerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda sunulup sunulmadığının ya da ne ölçüde sunulduğunun belirlenebilmesi için belediyenin amaç, program ya da faaliyetlerinin önceden belirlenmiş kriterlere dayanılarak ölçülmesi gerekmektedir. Belirtmek gerekir ki, adalet, ulusal savunma, dış politika gibi hizmetler için sayısal performans ölçütleri belirlemek zordur.⁹ Belediye hizmetlerinin çok çeşitli (yol, su, kanalizasyon, toplu taşıma hizmetleri gibi) ve nispeten ölçülebilir olması, bu hizmetler için performans ölçütleri belirlemek ve ölçüm yapmayı; merkezden yürütülen kamu hizmetlerine göre daha kolaylaştırmaktadır.

Performans yönetiminin en önemli sorunlarından birisi, performans ölçütlerinin belirlenmesidir. Performans ölçütlerinin belirlenmesinde karşılaşılan zorluk, temelde her örgüt için kullanılabilir genel performans ölçütlerinin bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle daha çok, hedefin ya da programın niteliğine göre belirlenen ölçütler kullanılmaktadır. Yani performans denetiminin temel özellikleri ve metodolojisi değişmezken, ölçütler olaydan olaya değişmektedir (Kubalı, 1999:52). Yerel yönetimlerde performans yönetimi yaklaşımlarının gelişmesi ile birlikte, bu konuda deneyim kazanmış ülke yerel yönetimlerinin de artan bir oranda kendi ürettikleri göstergeleri kullandıkları görülmektedir. Birçok belediye meclisi, girdilerden çok çıktıları ve sonuçları ölçen ve sadece tutumluluğa odaklanmaktan çok kalite ve etkinliği de dikkate alan performans ölçülerini, kendileri geliştirmeye çalışmaktadır (Tichelar, 1998:29). Mesela İngiltere'deki Leicester Kent Meclisi, "yaşam kalitesi"

⁹ Performans ölçümünde, her türlü faaliyet veya hizmeti sayısal veriler olarak ölçmek imkânsızdır. Özel sektör örgütlerinin kar amacıyla hareket etmesi, amaçlarının nicel verilerle ölçülmesini kolaylaştırır. Ancak kamu hizmetlerinin niteliği nedeniyle, kamu örgütlerinde yapılacak etkinlik ölçümlerinde nicel ve nitel ölçütlerin bir arada kullanılması gerekecektir (Köseoğlu, 2004: 640, Ateş ve Çetin, 2004: 260).

olarak adlandırılan ve yerel yönetimin stratejisinin bir parçası olan üç anahtar gösterge belirlemiştir (Tichelar, 1998:31):

1. Yaşa ve cinsiyete göre belli bir dönemdeki işsizlik, işsiz kalma süresi;
2. Mülklere, taşıtlara ve kişilere karşı işlenen suçların belli bir zaman sürecindeki ölçümü;
3. Yerel ekonominin durumu, yapılacak anketlerle iş hayatında güvenin ölçülmesi.

Doğru ölçümün yapılabilmesi için, performans ölçütlerinin belirli özellikleri olmalıdır. Bu özellikler şu şekilde sıralanabilir (Halis ve Tekinkuş, 2003: 176; Ateş ve Çetin, 2004: 260):

1. Ölçütler, basit, kolay anlaşılır ve günlük işlerle ilgili olmalıdır.
2. Ölçütlerin birbiriyle uyumlu olmasına ve geri bildirim sağlamasına dikkat edilmelidir.
3. Karşılaştırma yapma imkanı vermelidir.
4. Stratejik amaçlar ve hedeflerle uyumlu olmalıdır.
5. Ölçülmesi istenen amaca ya da kullanıcının ihtiyacına uygun ölçütler seçilmelidir.
6. Önceden planlanmış ya da bilinçli olmadıkça birbiriyle çakışan veya hesaba alınmayan eksik bırakılan ölçüt olmamalıdır.
7. Üzerinde fikir birliğine varılmış olmalıdır.
8. Sayısal ölçütler daha kolay anlaşılır olduğu için, ölçütler için kullanılan veriler de daha çok sayısal olmalıdır.
9. Ölçütler, değişen ihtiyaçlara uyarlanabilir, yani esnek olmalıdır.
10. Sistemde iç faktörlerin olduğu kadar, dış faktörlerin analizine yarayacak ölçütlere de yer verilmelidir.

BÖLÜM 2: BELEDİYELERDE PERFORMANS YÖNETİMİNE GEÇİŞ

Belediyeler, yerinden yönetim ilkesine göre oluşturulan özerk yerel yönetim kuruluşlarıdır. Çalışmada, belediyelerde performans yönetimine geçiş süreci, genel olarak kamu yönetimindeki değişim ve reform çabalarıyla ilişkili bir biçimde ele alınacaktır. Nitekim, çağdaş yönetim anlayışına hâkim olan ilke ve yaklaşımlar, merkezi yönetimi oluşturan kamu kurum ve kuruluşları için geçerli olduğu kadar, genel olarak yerel yönetimler ve özelde belediyeler için de geçerlidir.

Buradaki sorun, kamu yönetiminde yaşanan değişimin nasıl açıklanacağı ile ilgili olmaktadır. Buna göre, kamu yönetimindeki değişim yeni bir şey olmadığı gibi, sadece tek bir nedene dayanarak da açıklanamaz. Günümüz kamu yönetimi reformlarında iç nedenler kadar, dünyada yaşanan gelişmeler de etkili olmaktadır. Türkiye’de devam eden kamu yönetiminde reform çabaları da benzer biçimde hem dış faktörlerden hem de Türk kamu yönetiminin iç yetersizliklerinden kaynaklanmaktadır. Kamu yönetiminde uygulamada yaşanan değişim, teorik anlamını yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile bulmaktadır. Genel olarak ülke deneyimlerindeki paralel biçimde, ülkemizde de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında performansla yönelmiş bir kamu yönetimi sistemi amaçlanmaktadır. Böylece, yerel düzeyde belediyeler de gerek örgütlenme yapılarını ve gerekse de işleyişlerini çağdaş ilkelere göre yeniden yapılandırmak ve performansla odaklanmak durumundadır.

2.1. Belediyelerin Yerel Yönetimler İçindeki Yeri ve Önemi

Belediye, 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nda,¹⁰ “beldenin ve belde sakinlerinin mahalli nitelikteki müşterek ve medeni ihtiyaçlarını düzenleme ve karşılama ile sorumlu tüzelkişilik” olarak tanımlanmaktaydı. 7.12.2004 tarihinde kabul edilen 5272 sayılı Belediye Kanununda¹¹ ise belediye, “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” biçiminde ifade edilerek, belediyenin demokratik bir yerel yönetim birimi olma özelliği vurgulanmıştır.

¹⁰ 14.4.1930 tarihli ve 1571 sayılı Resmi Gazete.

¹¹ 24.12.2004 tarihli ve 25680 sayılı Resmi Gazete.

Türkiye’de yerel yönetim birimleri içinde en önemlisi belediyelerdir. 2004 yılı itibariyle ülkemizde 3225 belediye bulunmaktadır. Bunların 16’sı büyükşehir, 89’u büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyesi, 81’i il belediyesi, 792’si ilçe belediyesi ve 2263’ü ise belde belediyesidir. Ülkemizde iki çeşit belediye bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, 5272 sayılı Belediye Kanununa tabi olan normal belediyelerdir. Diğeri ise, büyük kentlerde faaliyet gösteren ve bazı yönlerden farklı bir statüye sahip olan büyükşehir belediyeleridir (Başbakanlık, 2005:28).¹²

Kanunda belirtilen tanımdan, ülkemizdeki belediyelerin temel özellikleri de ortaya konulabilir. Buna göre, ilk olarak, belediyeler belirli bir beldede oturanların yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kamu hizmeti sunan birimlerdir. İkinci olarak, belediyelerin karar organı (Belediye Meclisi) seçimle oluşturulmaktadır. Bu durum, belediyelerin yerel demokrasi açısından önemini de gündeme getirmektedir. Son olarak, tanıma göre belediyeler, idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim birimleridir. İdari özerklik, belediyelerin karar ve işlemlerinde merkezi yönetimin etkisinin mümkün olduğu kadar az olmasını ifade ederken; mali özerklik belediyelerin kendilerine ait bütçesinin, personelinin ve araç-gerecinin olmasını ifade etmektedir. Ancak burada belirtilen özerklik, bağımsızlık anlamına gelmemektedir. Nitekim merkezi yönetim, idari vesayet yoluyla belediyeleri denetleyebilmektedir.

Ülkemizde belediyeler yerel demokrasi açısından, mali yönden, hizmet edilen nüfus ve etkin hizmet sunumu bakımından il özel idareleri ve köy yönetimlerine göre daha fazla ön plana çıkmaktadır.

2.1.1. Yerel Demokrasi Açısından Belediyelerin Önemi

Belediyeler, yerel hizmet birimi olma yanında demokratik yönetim birimleridir. Nitekim ülkemizde de 1982 Anayasasının 127. maddesinde yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına geleceği hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda yerel demokrasi, halkı doğrudan ilgilendiren, günlük hayattaki önemli sorunların gündemi belirlediği, tartışılıp karara bağlandığı ve uygulamaya konulduğu küçük-ölçekli demokrasi olarak tanımlanmaktadır (Yıldırım, 1993:90). Halkı doğrudan ilgilendiren konulardaki

¹² 26.6.1984 tarihinde kabul edilmiş olan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 10.7.2004 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır. Bugün büyükşehir belediyeleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre faaliyetlerini sürdürmektedir.

kararlara ve yerel hizmetlere halkın katılımı ve denetlemesi, çoğulcu ve katılımcı demokrasinin gereklerindedir. Yerel demokrasi ve katılımcı yerel demokrasinin olmazsa olmaz niteliği, halkın yönetime katılımının sadece oy verme işleviyle sınırlı kalmaması, aksine sürekli olarak katılımın canlı tutulması ve bununla ilgili kurumsal ve yasal altyapının oluşturulmasıdır (Öner, 1999:32). Aksi takdirde, yerel demokrasi gelişemeyecek ve biçimsel olarak kalacaktır.

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi, serbestçe karar alma imkanının bulunması, karar alma sürecine halkın katılımı, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamada yetki ve görevlerin verilmesi, bu görevleri yerine getirecek yeterli gelir kaynağının olması, yerel yönetim gelirleri içerisinde öz gelirlerinin oranının yüksekliği ve belirli oranlarda doğrudan vergi toplama imkanı, vesayet denetiminin ise yalnızca hukukilik yönünden yapılması gibi unsurlar yerel demokrasinin olmazsa olmaz ilkeleridir (Görmez, 1997:72-80). Bu açıdan bakıldığında, Türkiye’de il özel idaresinin yürütme organı olan valinin atamayla iş başına gelmesi ve merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan payların, genel olarak yerel yönetim gelirleri içerisinde fazlaca yer tutması gibi gelişmeler yerel demokrasiyi zedelemektedir.

5272 sayılı Belediye Kanununda, hemşehri hukukunun yeniden tanımlanması, mahalle yönetimini yeniden düzenlemesi, kent konseyinin kurulması, gönüllü kişilerin belediye hizmetlerine katılımına önem verilmesi gibi konularla ilgili düzenlemeler yerel demokrasinin geliştirilmesi açısından önemli gelişmelerdir.

2.1.2. Mali Açıdan Belediyelerin Önemi

Yerel yönetimlerin ülke ekonomisi içindeki payı giderek artmaktadır. 1980-2000 döneminde yerel yönetimlerin GSMH içindeki payı, %1-63’ten %4,76’ya yükselmiştir (Başbakanlık, 2005:36). Yerel yönetimler içerisinde ise belediyelerin mali açıdan daha ön planda olduğu görülmektedir. Bu noktada, belediyelerde performans yönetimi uygulamasının önemi ortaya çıkmaktadır. Nitekim, performansın boyutlarından birisi de mali boyuttur. Bu açıdan belediyeler özgelirlerini artırmaya, gelirlerini verimli ve tasarruflu kullanarak, doğru yerlere yatırım olarak dönüştürmeye çalışarak mali performanslarını artırmaya çalışmaktadır.

Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanması hüküm altına alınmıştır. Belediyeler de yerine getirmekle görevli olduğu birçok hizmet için önemli düzeyde mali kaynak kullanmaktadır. Belediye gelirleri, genel bütçeye oranlandığında belediyelerin, mali açıdan il özel idareleri ile arasındaki fark açıkça ortaya çıkmaktadır¹³ (Tablo 2.1.).

Tablo 2.1. Belediye ve il özel idaresi gelirlerinin genel bütçeye oranı (milyon TL.)

Yıllar	Belediye Gelirleri	İl özel İdaresi Gelirleri	Genel Bütçe	BG/GB (%)	İÖİG/GB (%)
1996	398.725.095	20.214.905	3.558.506.822	11,20	0,56
1997	765.213.880	46.675.295	6.344.685.500	12,06	0,73
1998	1.770.097.828	118.954.831	13.050.370.000	13,56	0,91
1999	3.482.095.848	235.861.725	27.723.438.693	12,56	0,85
2000	5.559.773.358	366.075.577	46.702.436.000	11,90	0,78

Kaynak: DİE (2004a) ve (DİE, 17.03.2005)'den derlenmiştir.

Başka bir karşılaştırma ise gelir ve gider türleri açısından yapılabilir. Belediye ve il özel idaresi gelirleri içinde vergi gelirleri diğer gelir türlerine göre daha fazla olmuştur. Tablo 2.2 incelendiğinde, belediyelerde vergi gelirleri sürekli artış göstermiş, 1992 yılındaki %53,59'luk orandan 2003 yılında %58,67 oranına yükselmiştir. Belediyelerin vergi gelirleri, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından alınan pay ile belediye vergileri ve harçlardan oluşmaktadır. Vergi gelirleri içinde en önemli payı ise, genel bütçe vergi gelirlerinden elde edilen paylar (%70,27) oluşturmakta, belediye vergileri ise yaklaşık üçte birlik bir bölümüne (%29,73) denk gelmektedir. Vergi gelirleri içinde emlak vergisinin payı ise dört yılda bir verilen beyanlar nedeniyle %2-7 arasında değişmektedir (Başbakanlık, 2005:34).

Belediye giderleri incelendiğinde, cari harcamaların yatırım ve transfer harcamalarına göre önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Belediyelerin cari harcamaları personel, yolluklar (ödenekler), hizmet alımları, tüketim malı ve malzemeleri alımları, demirbaş alımları ve diğer ödemeler bölümlerinden oluşmaktadır (Başbakanlık, 2005:57). Bu harcamalar içerisinde, özellikle personel harcamaları öne çıkmaktadır. İl özel idarelerinde ise, yatırım harcamaları sürekli olarak bütçe içerisinde fazla yer tutmuştur.

¹³ Bu analizde köy yönetimi bütçeleri, belediye ve il özel idarelerine göre kıyaslanamayacak kadar az olması nedeniyle değerlendirilmemiştir.

Tablo 2.2. Gelir ve gider türlerine göre belediye ve il özel idarelerinin gelir ve giderleri (%)

	BELEDİYELER			İL ÖZEL İDARELERİ		
	Gelirler			Gelirler		
	Vergi gelirleri	Vergi dışı gelirler	Özel yardım ve fonlar	Vergi gelirleri	Vergi dışı gelirler	Yardım ve fonlar
1992	53,59	40,65	5,75	80,77	19,05	0,18
1996	52,42	41,99	5,59	74,67	25,32	0,01
2000	55,09	37,01	6,90	72,02	27,37	0,61
2003	58,67	35,95	5,38	65,19	34,54	0,27
	Giderler			Giderler		
	Cari Harcamalar	Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları	Cari Harcamalar	Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları
1992	46,73	24,28	28,99	38,99	42,50	18,51
1996	37,31	27,96	34,73	32,45	49,20	18,35
2000	38,26	31,08	30,66	20,30	49,44	30,26
2003	42,05	26,95	31,00	20,85	45,34	33,81

Kaynak: DİE (2004a:2 ve 14)'den derlenmiştir.

Belediyeler yerel hizmetleri yürütmek için, kullandıkları mali kaynağın yanında önemli oranda personel ve araç-gereç de kullanmaktadır. 3225 belediyede oldukça büyük bir fiziki kaynak kullanıldığı tahmin edilmektedir. Diğer yandan, 2002 yılı rakamlarına göre belediyelerde 260.000'in üzerinde personel çalışmaktadır (Tablo 2.3.). Böylece, insan kaynaklarında gerçekleştirilecek %10'luk verim artışı, yaklaşık 26.000 kişinin ücretsiz olarak belde halkının ihtiyaçlarının karşılanmasında görev alması anlamına gelecektir (Şentürk, 2005a:15). Performans ölçümleri gerçekleştirerek belediyelerin, kaynakların tahsisinde ve kaynak kullanımında daha etkin olmaları sağlanabilir.

Yerel yönetimlerde istihdam edilen personeli; memur, işçiler (sürekli ve geçici) ve sözleşmeli personel olmak üzere üç grupta toplamak mümkündür. Tablo 2.3.'de görüldüğü gibi, 1996 yılından itibaren belediyelerde çalışan personel sayısı, 1997-1999 dönemi hariç, sürekli azalma göstermiştir. Belediyelerde 1996 yılından itibaren personel sayısında kaydedilen düşüşe rağmen, cari harcamalar artmaya devam etmiştir. Nitekim bu dönemde belediyelerde geçici işçi istihdamı artmıştır (Başbakanlık, 2005:59).

Tablo 2.3. Belediyelerde çalışan sayısı

Yıllar	Belediyelerde Toplam Kadro	Belediyelerde Fiilen Çalışan Kadro
1996	324.159	263.944
1997	322.558	270.684
1998	342.222	282.996
1999	343.497	276.528
2000	394.801	259.833
2001	327.397	261.405
2002	327.928	263.684

Kaynak: DİE (2004b:1).

Belediyeler genellikle, nitelikli elemana sahip olamamaktan yakınmaktadır. Burada performans yönetiminin çalışanlar üzerindeki etkisinden bahsetmek gerekmektedir. Performans yönetimi, belediye çalışanlarının kendilerini yetiştirmelerini, yeni nitelik ve beceriler kazanmalarını desteklemektedir. Çalışanların somut hedeflere ulaşması beklenmekte ve belirli dönemlerde başarıları ölçülerek motive edilmektedirler. Böylece belediye yönetimi, daha düşük maliyetle personeline yeni yetenekler kazandırarak belediyenin başarısının artmasına da olanak tanımaktadır.

2.1.3. Hizmet Sunulan Nüfus Açısından Belediyelerin Önemi

2000 yılı nüfus sayımı sonuçlarına göre 67.803.927 olan toplam nüfus içinde 44.006.274 kişi yani nüfusun %64,9'u kentte yaşamaktadır (DİE, 16.03.2005). Tablo 2.4.'den de görüldüğü gibi, Türkiye'de kentleşmeyle birlikte belediye hizmetlerinden yararlanan nüfusun oranı, 1950 yılından itibaren daha hızlı olmak üzere sürekli artmıştır. Bugün, ülkemizde bulunan 3.225 belediye 53 milyonun üzerinde bir nüfusa (yaklaşık %80) hizmet sunmaya çalışmaktadır.

Tablo 2.4. Seçilen sayım yıllarına göre belediye nüfusunun genel nüfus içindeki yeri

Sayım Yılları	Genel Nüfus	Belediye Nüfusu	Köy Nüfusu	Belediye Nüfusunun Genel Nüfusa Oranı(%)
1927	13.648.270	3.282.940	10.365.330	24,0
1950	20.947.188	5.768.665	15.178.523	27,5
1970	35.605.176	16.753.979	18.851.197	46,8
1990	56.473.035	37.884.455	18.588.580	67,1
2000	67.803.927	53.403.386	14.425.490	78,7

Kaynak: Dönmez (2004:24)'den özetlenmiştir.

Türkiye’de kentli nüfus oranındaki artış da dikkate alındığında belediyelerin önemi daha çok ortaya çıkmaktadır. Nitekim kentteki nüfus artış oranı, genel nüfus artış oranından daha fazladır¹⁴. Belediye ve il özel idarelerinin hizmetlerinden yararlanacak olan nüfus giderek artmaktadır. Diğer yandan, belediyeler hizmet önceliklerini belirlerken belde sınırları içerisindeki nüfusun yapısını da dikkate almalıdır. Bu gelişme ve eğilimler, belediyelerin verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunumunu ve dolayısıyla örgüt ve faaliyetlerinde yeniden yapılanmayı gerektirmektedir.

2.1.4. Etkin Hizmet Sunumu Açısından Belediyelerin Önemi

Belediyeler, diğer yerel yönetim kuruluşları gibi halka en yakın kamu hizmeti birimleridir. 5272 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesinde belediyelerin temel hizmetleri sayılmıştır. Buna göre belediyeler imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, evlendirme, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yürütmekle görevlidir. Bunun yanında belediyeler, okul öncesi eğitim kurumları açabilir; devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir, bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir.

Belediyeler, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapmak veya yaptırmakla da görevlidir. Böylece, genel yetki ile donatılan belediyelerin görevleri artmıştır.

Görüldüğü gibi belediyeler, oldukça geniş kapsamlı hizmetleri yerine getirmekle görevlidir. Bu görevler “beşikten mezara” kadar belde halkının hemen hemen tüm ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır (Eryılmaz, 2003:138). Bu kadar geniş yetki ve

¹⁴ Türkiye’de yıllık nüfus artış hızı toplamda %18,28 iken, kentteki nüfus artış hızı %26,81 olarak gerçekleşmektedir (DİE, 16.03.2005).

göreve sahip olan ve önemli oranda fiziki, mali ve beşeri kaynak kullanan belediyelerde etkinlik, verimlilik ve sunulan hizmetlerde kalite sorunu ortaya çıkmaktadır. Nitekim, sadece mali kaynak kullanımında %10 oranında bir verimlilik artışı bile, 600 milyon dolar civarında ek kaynak yaratacaktır (Şentürk, 2005a:14-15).

2.2. Belediyelerde Performans Yönetimine Geçişi Sağlayan Faktörler

Genel olarak kamu kurum ve kuruluşlarında performansa dayalı bir yönetime geçişte özel sektördeki gelişmeler, kamu yönetimindeki değişim ve yeni kamu yönetimi anlayışı, küreselleşme ve uluslararası rekabet, sivil toplumun artan önemi ve vatandaş odaklı yönetim, insan hakları ve hukuk devleti alanında yaşanan gelişmeler, bilgi teknolojilerinin gelişimi ve kamu yönetimindeki iç yetersizlikler etkili olmuştur. Belirtmek gerekir ki, benzer faktörler kamu kurumları olmaları bakımından belediyelerde performans yönetiminin uygulanmasını da çeşitli yönlerden belirlemiştir.

2.2.1. Özel Sektördeki Gelişmeler

Rekabetin artması ve uluslararası boyuta ulaşması nedeniyle, girişimciler hem gelişen teknoloji ve yenilikleri zamanında izleyerek işletmelerine uygulamak, hem de sanayi dönemine özgü, standart ve kitlesel nitelikte mal ve hizmet üretme anlayışlarını değiştirerek, müşteri odaklı ve çeşitliliğe dayalı esnek üretim anlayışını benimsemeye zorlanmaktadır (Saran, 2001:39).

Geleneksel yönetim anlayışının katı, bürokratik ve mekanik yapısının, bilgi toplumu döneminde yeni boyutlar kazanmaya başlaması, örgütlenme ve işleyişte kaliteyi, verimliliği, etkinliği, rekabetçiliği, esnekliği, katılımcılığı ve demokratikleşmeyi esas alan yeni yönetim yaklaşımları ve tekniklerini gündeme getirmiştir (Saran, 2001:40). Modern yönetim teknikleri arasında toplam kalite yönetimi, değişim mühendisliği, performans yönetimi, stratejik yönetim, insan kaynakları yönetimi, personel güçlendirme ve kıyaslama sayılabilir.

Tüm bu yönetim teknikleri incelendiğinde, bazı genellemeler yapılabilmektedir. İlk olarak, bu tekniklerin ortak bazı amaçları bulunmaktadır. Bu amaçlar arasında müşteri memnuniyeti, insana odaklanma, katılım ve performansın artırılması sayılabilir. İkincisi, özel sektörde performans artışına yol açan bu yöntem ve tekniklerin kamu yönetimine de aktarıldığı görülmektedir. Nitekim bu yöntemlerden birisi de performans

yönetimidir. Bu bağlamda performans yönetimi, özel sektör kaynaklı olmasına rağmen kamu kurum ve kuruluşlarında da uygulanmaktadır. Diğer yandan, stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi gibi tekniklerin performans yönetiminden yoğun bir biçimde yararlandığı görülmektedir. O halde bir örgütte birden fazla yönetim tekniği uygulanmaktaysa, bunların birbirleriyle ilişkilendirilmesine dikkat edilmelidir. Örneğin stratejik yönetimi uygulayan bir işletme ya da kamu kurumunun stratejik planını hazırladıktan sonra stratejik amaçları ile bağlantılı olarak hedeflerini ve bu hedeflere varma düzeyini belirlemek için performans ölçütlerini belirlemesi ve daha sonra geri bildirim alması gerekmektedir.

2.2.1.1. Toplam Kalite Yönetimi

Toplam kalite yönetimi işletmeler açısından, “uzun vadeli hedeflerle müşteri tatminini sağlamayı, çalışanlar ve toplum için faydalar elde etmeyi amaçlayan, kaliteye odaklanmış ve bütün çalışanların katılımı temeline dayanan bir yönetim biçimini” ifade etmektedir (Şale, 2001:24). Toplam kalite yönetiminin insan, sürekli gelişim, süreç ve müşteriden oluşan dört temel unsuru bulunmaktadır. Bu unsurları açıklayacak olursak, ilk olarak toplam kalite yönetiminde amaç, insanlara yetki vererek en uygun sonuçların elde edilmesini sağlamaktır. Sürekli gelişim ise, planla, uygula, kontrol et, değiştir döngüsünün tekrarlanmasından oluşmaktadır. Süreç, problem çözmede ve kalite geliştirme bakımından vurgulanırken, toplam kalite yönetimi müşteri ve müşteri memnuniyetine odaklanmaktadır (Şimşek, 2001:89-94). O halde, toplam kalite yönetiminin temel hedeflerini müşteri odaklılık, süreç iyileştirme, yetki devri, liderlik, organizasyonel etkinlik ve bilgi teknolojilerine dayalı bir yönetim olarak sıralamak mümkündür (Tutar, 2000:100).

2.2.1.2. Değişim Mühendisliği

Değişim mühendisliği, Amerika’da 10–15 yıl önce bazı şirketlerde uygulanan süreçlerde önemli değişiklikler yaparak, hatta eski süreçleri tamamen değiştirerek performanslarını artırdıklarının farkına varılmasıyla ortaya çıkmış olan modern yönetim tekniklerinden birisidir (Hammer ve Champy, 1997:3). Hammer ve Stanton (1998:3) değişim mühendisliğini, “performansta çarpıcı geliştirmeler yapmak amacıyla iş süreçlerinin temelden yeniden düşünülmesi ve radikal bir şekilde yeniden tasarlanması” olarak tanımlamaktadır.

Tanım yorumlanacak olursa, değişim mühendisliğinin temel özelliklerine de ulaşılabilir. İlk olarak değişim mühendisliği, %5-%10 gibi bir performans artışını değil, performansta büyük bir atılım ve büyük çıkışlar yapmayı hedeflemektedir. İkinci olarak değişim mühendisliği, varolan bir şeyi geliştirmek değil, işe baştan başlamayı ifade etmektedir. Son olarak, değişim mühendisliği, ürünlerin yanında süreçlerin de yeniden tasarlanmasını içermektedir (Hammer ve Stanton, 1998:3-4). Özetle, değişim mühendisliği bir örgütte her şeye sıfırdan başlamayı, günümüz pazarları ve günümüz teknolojilerinin taleplerine göre, işin nasıl organize edilmesi gerektiğini ifade etmektedir (Hammer ve Champy, 1997:2).

2.2.1.3. Performans Yönetimi

Performans yönetimi önceden belirlenen hedeflere ve kriterlere göre işletme performansının bulunması ve gerektiğinde performansın geliştirilmesi faaliyetlerinden oluşan süreci ifade etmektedir. Performans yönetiminde, en önemli sorun alanlarından birisi somut ve ölçülebilir performans kriterlerinin belirlenmesidir. Diğer yandan, performans yönetimi geleceğe yönelik olması, sürekli gelişimi ve katılımı desteklemesi gibi özellikleri bakımından diğer yönetim tekniklerine göre ön plana çıkmaktadır.

1990'lerden itibaren Kaplan ve Norton'un çeşitli uygulamalar sonucu ortaya koyduğu "Balanced Scorecard" yönteminin, önce şirketlerde ardından da kamu kesiminde uygulanmasıyla birlikte performans yönetiminde de strateji odaklı ve geleceğe yönelik yeni açılımlar gerçekleşmiştir. Balanced Scorecard ile birlikte, performans sadece mali açıdan değil, müşteriler, iç işlemler, yenilenme ve öğrenme bakımından da ölçülmektedir (Kaplan ve Norton, 1999).

2.2.1.4. Stratejik Yönetim

Strateji kavramı, işletme ve yönetim alanında 20. yüzyılın ikinci yarısında kullanılmaya başlanmıştır. Strateji, "işletmenin amaç ve hedeflerinin tespiti, işletme ile çevresi arasındaki ilişkilerin analiz edilerek bu amaçların gerçekleştirilmesi için, gerekli faaliyetlerin yeniden düzenlenmesi ve ihtiyaç duyulan kaynakların uzun dönemde etkili olacak şekilde dağıtılmasıdır" (Dinçer, 2003:17). Bu tanımdan da yararlanılarak stratejik yönetim, stratejilerin planlanması için gerekli araştırma, inceleme,

değerlendirme ve tercih faaliyetlerini ve amaçların gerçekleştirilmesi için işletme içinde de gerekli önlemlerin alınarak uygulanmasını ifade etmektedir (Dinçer, 2003:35).

Stratejik yönetim, tepe yönetiminin bir fonksiyonu olarak kabul edilmektedir, geleceğe yöneliktir ve işletmenin uzun vadeli amaçları ile ilgilidir, işletmenin hiyerarşik kademeleri arasında koordinasyon sağlamaktadır, alt kademe yöneticilerine rehberlik etmektedir, işletmenin kaynaklarının en etkili biçimde dağıtımıyla ilgilidir ve işletmenin amaçlarıyla toplum menfaatlerinin uyumunu gerektirmektedir (Dinçer, 2003: 37-38).

2.2.1.5. İnsan kaynakları Yönetimi

Uzun yıllar işletmenin temel işlevleri arasında bulunan personel yönetimi, 1980'lerden sonra yerini insan kaynakları yönetimine bırakmıştır. İki yönetim biçimi arasındaki en önemli fark, personel yönetiminin işletme çıkarlarını daha çok gözetmesi veya işgücü verimliliğini temel almasına rağmen, insan kaynakları yönetiminin işgücü verimliliğinin yanında çalışanların memnuniyetini de amaçlamasından kaynaklanmaktadır (Sabuncuoğlu, 2000:7). Öte yandan, insan kaynakları yönetimi insana odaklanmış, dinamik, en önemli girdinin insan olduğu, misyon ve değerlere dayalı, kalite ve stratejik planlamaya odaklı bir yönetim anlayışını ifade etmektedir (Sabuncuoğlu, 2000:11). Bu bağlamda, insan kaynakları yönetimi, geleneksel personel yönetiminde geçerli olan yöntem, örgütsel psikoloji ve örgütsel davranışın teorik çerçevesini geliştirmeye yönelik olan ve personel yönetimine göre içeriği daha geniş olan bir sistemdir (Tutar, 2000:115).

İnsan kaynakları yönetimi, insan kaynaklarının örgütün hedefleri doğrultusunda en verimli biçimde kullanılması ve çalışanların ihtiyaçlarının karşılanması ile mesleki gelişimi sağlamayı amaçlamaktadır (Palmer ve Winters, 1993:25).

İnsan kaynakları yönetimi, insan kaynaklarının planlaması ile başlayarak, iş analizi ve performans standartlarının belirlenmesi gibi düzenlemelerin örgütte uygulanmasını içermektedir (Palmer ve Winters, 1993). Bu anlamda insan kaynakları yönetimi, işlerin yürütülmesinde ihtiyaç duyulan personelin işe alınmasından çıkarılmasına kadar, çalışanların sorunlarının çözümünde etkili yol ve yöntemleri içeren bütün faaliyetleri kapsamaktadır (Sabuncuoğlu, 2000:5).

2.2.1.6. Personeli Yetkilendirme (Empowerment)

Artan tüketici bilinci ve rekabetçi ortam, işin gerçekleştirildiği anda hızlı ve esnek karar vermeyi gerektirmektedir. Artan eğitim seviyesi ve çalışanların beklentileri, artan demokratikleşme eğilimlerinin işletmeye yansımaları gibi nedenler personel güçlendirmeyi gerekli kılmakta ve personel güçlendirmenin, modern yönetim yaklaşımları arasında sayılmasına yol açmaktadır (Coşkun, 2002b:225-226). Yetki ve sorumluluğun, örgütün üst yönetiminden alt kademelere doğru kaydırılması sürecini ifade eden personel güçlendirme açısından uygulanacak yöntemler çeşitlenmektedir. Bu anlamda, bazıları bireysel güçlendirmeyi, bazıları ise kendi kendini yöneten takımları ön plana çıkarmaktadır (Coşkun, 2002b:219). Güçlendirme esasen, işi fiilen yapan kişinin uzmanlık bilgisinden yararlanmak, fırsatları görmesini sağlamak, gerekli kararları vermesini ve işe karşı tutumunu değiştirmek; kısacası işi yapanı işin sahibi haline getirmektedir (Koçel, 1998:300).

2.2.1.7. Kıyaslama (Benchmarking)

Kıyaslama da özel sektör açısından önemli sayılan modern yönetim teknikleri arasında bulunmaktadır. İşletmeler açısından kıyaslama, “bir işletmenin, en iyi uygulamalara sahip olduğu bilinen başka kuruluş ya da kuruluşların ürünlerini, hizmetlerini ve iş süreçlerini kendilerinininki ile karşılaştırarak değerlendireceği sürekli ve sistematik bir süreçtir” (Yıldız, 2002:184). Genel olarak kıyaslama, rekabet gücü ve müşteri tatminini artırmak, yeni fikirler edinmek, hedef belirlemek, işletme performansını artırmak ve stratejik planlama gibi amaçlarla kullanılmaktadır (Akat ve diğ., 1999:407).

Kıyaslama çoğunlukla süreç kıyaslaması, performans kıyaslaması ve stratejik kıyaslama biçiminde yapılmaktadır. Süreç kıyaslamasında, örnek alınan işletmenin iş süreçleri ve işleyiş sistemleri karşılaştırılmaktadır. Performans kıyaslamasında ise, ücret, teknik, kalite, hız ve güvenilirlik gibi ölçütler dikkate alınarak kıyaslama yapılacak işletme karşılaştırılır. Stratejik kıyaslamada ise, herhangi bir sanayi dalına bağlı kalmaksızın, yüksek performans gösteren şirketlerin başarılı stratejilerinin kıyaslama yapan şirkete aktarılması öngörülmektedir (Esener’den aktaran Tutar, 2000:109)

Kıyaslama yapılacak işletmenin, ilk olarak o endüstri dalındaki en başarılı işletme olmasına dikkat edilmelidir. İkinci olarak, kıyaslama sadece aynı endüstri dalındaki

işletmelerle değil, farklı dallardaki işletmelerle de yapılmalıdır. Son olarak, bu karşılaştırma ve kıyaslama faaliyetlerinin müşteri tatmini ve kalite artırımı için sistemli bir biçimde yapılması gerekmektedir (Koçel, 1998:295-296). Kıyaslama çeşitli aşamalardan oluşmaktadır. İlk aşamada, neyin yada hangi işlevin kıyaslanacağına karar verilerek bu alanda üstün performanslar belirlenir, ikinci aşamada gerekli bilgiler toplanır ve analiz edilir, üçüncü olarak performans amaçları belirlenir ve eylem planları oluşturularak uygulanır, son aşamada ise sonuçlar takip edilir ve sürekli gelişme sağlanır (Akat ve diğ., 1999:412-413).

Dış kaynaklardan yararlanma (outsourcing), şebeke örgütler, öğrenen örgütler, küçültme (downsizing) ve kademe azaltma (delaying) gibi uygulamalar da özel sektörde kullanılan yönetim teknikleri arasında bulunmaktadır.

2.2.2. Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Değişim, tek başına olumlu veya olumsuz bir anlam ifade etmemektedir. Değişim, pek çok fırsatın yanında, çeşitli tehditlerin de kaynağı olabilmektedir. Böylece, değişimi zamanında ve doğru algılayan kurum ve kuruluşlar değişim sürecini fırsata dönüştürebilirken, kendini yeni koşullara uyarlayamayanlar değişimden olumsuz etkilenmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:20). Kamu yönetimi açısından iki tür değişimden bahsedilebilir. Bunlardan birincisi, yönetsel kurum, kural ve usullerin değişen teknolojiye uyarlanması veya eğitim ve refah standartlarının zamanla yükselmesi sonucu ortaya çıkan doğal değişimler; diğeri ise, belirli amaçlarla girilen planlı ve bilinçli değişim çabaları anlamındaki yeniden yapılanmadır¹⁵ (Tutum, 1995:134).

1980'li yıllardan itibaren değişim halindeki toplumsal, ekonomik ve siyasal olgular kamu yönetimine de değişme ve gelişme yönünde baskı yapmaktadır. Değişim durağanlıktan devingenliğe, yapısal endişelerden verimlilik ve etkinlik arayışlarına ve hukuka uygunluk çabasından fayda/maliyet uzlaşmalarının ortaya çıkmasına yönelik biçiminde olmaktadır (Yaşamış, 1997:1). Bu değişim, basit bir reform ya da yönetim tarzında kısmi bir değişiklik değil; devletin yapısı, faaliyet alanı, toplum, birey ve piyasa ile ilişkileri, hizmet yöntemleri, çalışanların rol ve statüleri, kısacası kamu

¹⁵ Genel olarak, gelişmiş ülkelerdeki değişim doğal ihtiyaçlardan kaynaklanırken, gelişmekte olan ülkelerde ise iç ihtiyaçların yanında dış faktörler de değişimde etkili olmaktadır.

yönetiminin çevresiyle ilişkilerinde radikal ve kapsamlı bir yapılanma sürecini ifade etmektedir (Eryılmaz, 2004b:138).

2.2.2.1. Kamu Yönetiminde Değişimin Dinamikleri

Kamu yönetimindeki değişimde etkili olan dinamikleri refah devleti krizi, iktisat teorisindeki değişim, geleneksel yönetim anlayışının yetersizliği, yeni liberalizmin hâkimiyeti ve yükselen yeni sağ ve halkın kamu yönetiminden beklentilerinin artması başlıkları altında değerlendirilebilir.

2.2.2.1.1. Refah Devleti Krizi

1929 Ekonomik Bunalımı, iktisadi düşüncede büyük bir değişimi ortaya çıkarmıştır. Krizin ortaya çıkardığı sorunlara klasik iktisadi düşüncenin “laissez faire” ilkesi çözüm getirememiştir (Aktan, 2003:24). Bunun üzerine, Keynes’in devletin, ekonomik kriz zamanlarında doğrudan (kamu harcamaları yoluyla) ya da dolaylı (özellikle vergi ve kredi politikaları yoluyla) biçimde yatırım ve tüketim işlevlerini uyarması (Rosanvallon, 2004:44) gerektiği görüşü kabul görmüştür. 1929 Ekonomik Buhranından kurutulmuş reçetesi olan bu öneri, uygulamada devletin rolünü genişletmiş ve buna bağlı olarak kamu kesiminin büyümesi nedeniyle refah devleti ortaya çıkmıştır. 1960’lı yıllarda kamunun politika belirlemek, düzenleme yapmak, sübvans etmek, finansman sağlamak ya da doğrudan üretimde bulunmak gibi geniş bir çerçevede yürüttüğü hizmetler eğitim, sağlık, altyapı, sosyal hizmetler, enerji, çevre, bankacılık, tarım, ulaştırma, sigortacılık gibi alanlarda somutlaşmıştır (Yılmaz, 2001:3).

Bu faaliyetler sonucunda, ekonomide kamu kesiminin payı giderek artmış ve transfer harcamaları bütçe içerisinde önemli bir yer tutmuştur. Ancak zamanla bu harcamalar, bütçe üzerinde büyük bir yük oluşturmaya başlamış ve bu harcamaların finansmanı bütçe kaynaklarıyla karşılanamaz duruma gelmiştir. Ortaya çıkan finansman açığını gidermek amacıyla kullanılan kamu borçları giderek artmıştır¹⁶ (Yılmaz, 2001:3). Tüm bu gelişmeler nedeniyle, Keynezyen iktisat politikalarının yoğun bir biçimde

¹⁶ Kamu borçları nedeniyle de vergi oranları, dolayısıyla vergi yükü artış göstermiştir. Vergi yükünün yarattığı olumsuz etkiler ekonomik büyüme ve kalkınmanın yavaşlaması, verimliliğin azalması, işsizliğin artması ve vergi gelirlerinin düşmesi gibi sonuçları ortaya çıkarmaktadır. Devletin büyümesi, sadece ekonomik değil, siyasal sorunlar ve yozlaşmanın da nedenidir. (Aktan, 2003:51-51). Diğer yandan, özellikle belediyeler merkezi yönetimden aktarılan kaynakların kısılması nedeniyle, yoğun bir biçimde dış borca yönelerek mali yapılarını düzeltme yoluna gitmiştir.

eleştirilmesi ve terk edilmesine yönelik eğilimler, içerde refah devleti uygulamalarının ve bu bağlamda devletin ekonomideki rolünün de sorgulanmasına yol açmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:21). Yerel yönetimler de yaşanan mali krizden olumsuz yönde etkilenmiştir.

Nitekim kamuoyunda kamu kesiminin genel olarak pahalı ve verimsiz hizmet ürettiği kanaati, devlet yönetimlerinde bir performans açığına da ortaya çıkarmıştır (Yılmaz, 2001:4). Rosanvallon'a göre (2004:10), refah devletinin esas tıkanma noktası ise, kültürel ve toplumsal boyuttadır. Bu anlamda, halkın devlete ve dolayısıyla kamu kesimine yönelik güveni de sarsılmıştır.

2.2.2.1.2. İktisat Teorisindeki Değişim

Özellikle 1970'li yılların ortalarından itibaren yaşanan ve petrol fiyatlarındaki şok yükselmelerle artan ekonomik kriz, gelişmiş ülkelerde başlamak üzere iktisat teorisinde bir dönüşümü de beraberinde getirmiştir. Bu dönüşümün temel stratejisi, serbest piyasa ekonomisi koşullarında ve özel sektöre dayanarak kalkınma olmuştur (Aksoy, 2003:545). Tüm bu gelişmeler, iktisat teorisindeki değişimi de ifade etmekteydi. Nitekim bu değişimin yönü klasik keynezyen yaklaşımdan neo-liberal iktisat teorisine doğru gerçekleşmiştir. Liberal yaklaşımın, ekonomik refah ve birey özgürlüklerinin korunması bakımından devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılması şeklindeki yaklaşımı, “devletin ne yapması ya da ve yapmaması gerektiği” konusundaki tartışmaları başlatmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:22).

2.2.2.1.3. Geleneksel Yönetim Anlayışının Yetersizliği

20. yüzyıl bürokrasi modeli; yönetim ve siyaset arasında kesin bir ayrımını benimsenmesi, kariyer sistemi, kamu kurumlarının yapısal ve fonksiyonel olarak büyümesi, kamu hizmetlerinin çoğalması gibi nedenlerle “kamu yönetimi” ve “kamu hizmeti” kavramlarıyla anılmaktadır (Eryılmaz, 2004a:232).

Bu çerçevede, prosedürlerden çok sonuçlara odaklı, tekbiçimcilikten çok farklılıklara dayalı, katı yapılar yerine esnek organizasyonlara vurgu yapan bir yönetim modeli önerilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları için, bireysel inisiyatif, ekip çalışması, kurumsal öğrenme, rakiplere karşı strateji geliştirme, sürekli gelişim gibi teknikler kamu yönetiminde etkin duruma gelmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:22). Kamu

yönetimindeki değişim, bürokrasinin doğrudan hizmet sağlama aracı olması, sürekliliği gibi temel ve vazgeçilmez özelliklerini de sarsmıştır. Artık, mal ve hizmet üretiminin bürokrasi tarafından sağlanması tek yol olarak görülmemektedir. Kamu yönetiminin doğrudan hizmet üretmek yerine dolaylı bir rol benimsemesi gündeme gelmiştir (Bilgiç, 2003:25).

2.2.2.1.4 Yeni Liberalizmin Hâkimiyeti ve Yükselen Yeni Sağ

1970’lerde siyaset teorisinde “Yeni Sağ” politikalar ön plana çıkmıştır. Bu süreçte, İngiltere’de Thatcher, Amerika’da ise Reagan ile başlayan muhafazakâr iktidarlar, yeni sağ politikalara uygun düzenlemelerin yapılabilmesi için gerekli başlangıcı yaratmıştır (Aksoy, 2003:546). Ancak, bu siyaset sadece İngiltere ve Amerika ile sınırlı kalmamış, zamanla Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkeler de bu uygulamaları kendi ülkelerine taşımışlardır. Ardından diğer Batı Avrupa ülkeleri ve zamanla da gelişmekte olan ülkeler yeni sağ benzeri politikaları takip etmişlerdir (Eren, 2001:62-63). Nitekim başta sosyal devlet uygulamalarının eleştirilmesi ve marksizmin itibarını kaybetmesi olmak üzere yaşanan diğer toplumsal, sosyal, ekonomik ve siyasal gelişmeler solun da kendisini yeniden tanımlamasına yol açmıştır (Giddens, 2000b:9)¹⁷.

1980’lerde yükselen yeni sağın üç temel kaynağı olarak, yeni liberalizm, yeni muhafazakârlık ve kamu tercihi teorisi gösterilmektedir (Çaha, 2001:104; Aksoy, 2003:546). Kısaca liberalizm, devletin küçültülmesini, kamunun faaliyet alanının daraltılarak piyasa ekonomisinin kendi koşul ve kurallarına göre çalışması için gerekli ortamın yaratılmasını önermekte, bireysel girişimin üretim kaynaklarını verimli, rasyonel ve optimal sonuçlara götürebilme özelliğine sahip olduğunu belirtmektedir (Aksoy, 2003:548).

Yeni Sağın ikinci kaynağı olarak ifade edilen muhafazakarlık, siyasal bir düşünce olarak 20. yüzyılın ikinci yarısına, özellikle de sosyalizmin yıkıldığı 1980 sonrası döneme damgasını vurmuştur (Çaha, 2001:97-98). Burada yeni liberalizm ve muhafazakâr

¹⁷ Aktif bir sivil toplum, yeni karma ekonomi, merkezîyetçiliğin azaltılması, yetki devri, açıklık ve şeffaflık, verimliliğin sağlanması ve bu amaçla kamu yönetimi örgüt yapısının değiştirilmesi gibi Yeni Sol politikalar (Giddens, 2000b), Yeni Sağ ile birbirine benzemektedir.

düşünce arasındaki ilişkiden de bahsetmek gerekmektedir.¹⁸ Çünkü ilk bakışta birbiriyle çelişkili gibi görünen yeni liberalizm ve muhafazakârlık, refah devleti karşısındaki tavırları bakımından örtüşmektedir. Buna göre, liberalizm, devletin ekonomik ve sosyal alanlarda hizmet vererek büyümesine karşı çıkarken, muhafazakârlık refah devletinin geleneksel toplumsal değerleri yok ettiği anlayışı üzerine kurulmuştur. Böylece, aile ve toplumsal dayanışma kurumları devletin müdahaleleri nedeniyle zayıflamıştır. Muhafazakârlar, yeni liberalizme devletin faaliyet alanlarının kısıtlanması savı nedeniyle katılmaktadır. Buna göre, devletin çekilmesiyle ortaya çıkacak sosyal hizmet alanlarının boşluğu geleneksel kurumların canlandırılmasıyla kapanacağı önerilmekte; bu nedenle de birbirleriyle uyuşmaktadırlar (Aksoy, 2004:35). Bu anlamda, özellikle liberal muhafazakâr düşünce Yeni Sağın dayandığı temel değerlerden biridir.

Son olarak, kamu tercihi teorisi de kamu yönetimindeki dönüşümü etkileyen temel teoriler¹⁹ arasında sayılması nedeniyle, Yeni Sağ anlayış ile birlikte değerlendirilebilir. Kamu tercihi teorisyenlerinin özellikle insan davranışı ve yönetsel davranışa ilişkin varsayımları güçlü bir bireysellik ve rasyonalite anlayışı üzerine kurulu olduğundan, karar alma süreçlerinin gözden düşmesi ve bunun yerine pazar sisteminin ikamesini önermeleri, Yeni Sağ ile ortak noktalarını oluşturmaktadır. Nitekim Reagan-Thatcher dönemindeki devletin küçültülmesi, özelleştirme ve refah devletinden kaçışa yönelik politikaların nisbi olarak kamu analizlerinin sonucu olduğu söylenmektedir (Çoban, 2003:76). Kamu tercihi teorisi, bireysel ve kamusal alanlara uygulanan çeşitli matematiksel analizlere dayanmaktadır. Kamu tercihi teorisyenlerine göre, siyasi aktörler (seçmen, politikacı ve bürokrat) bireysel çıkarlarını ön planda tutarak hareket ederler (Çoban, 2003:77). Buna göre, siyasiler ve siyasi partiler oy maksimize edebilmek için yarışırken, bürokratların amacı büro ve bütçe maksimize edebilmektir (Aksoy, 2003:551).

¹⁸ Muhafazakârlık, 20. yüzyılın ikinci yarısındaki kolektif, sosyalist hareketlere karşı liberalizm ile ittifak ilişkisi içine girmiştir. Muhafazakarların liberallerle yakınlaşması sonucu liberal-muhafazakar İngiliz çizgisi, 20. yüzyılın ikinci yarısında hakim paradigma haline gelmiştir. Avrupa'daki gelişmelere paralel olarak, 1940'lardan sonra Amerika'daki Cumhuriyetçilerin siyaset düşüncesi de büyük ölçüde Anglo-Sakson siyaset kültürü içinde şekillenmiştir (Çaha, 2001:112-113).

¹⁹ Yeni yönetim anlayışının dayandığı diğer teoriler arasında vekalet teorisi, mülkiyet hakları teorisi, işlem maliyeti teorisi ve iş yöneticiliği anlayışı sayılabilir (Eren, 2001:78-85).

2.2.2.1.5. Halkın Kamu Yönetiminden Beklentilerinin Artması

Özellikle gelişmiş ülkelerde teknolojideki hızlı gelişmeler, eğitim ve refah seviyesinin yükselmesi vatandaşların kamu kesimine yönelik beklentilerini artırmıştır. Diğer yandan, yeni yönetim tekniklerinin kullanılması ve müşteri odaklılık anlayışı ile özel sektörde verimlilik artışı ve kalitenin yükselmesi, vatandaşların kamu kurum ve kuruluşlarından da daha kaliteli mal ve hizmet beklemesine ve ödediği vergilerin karşılığını istemesine yol açmıştır (Yılmaz, 2001:5).

2.2.2.2. Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management)

Yeni yönetim anlayışı ya da yeni kamu yönetimi olarak adlandırılan yönetim modeli kısaca, kamu yönetimi alanında dünyada girilen örgütsel, yönetsel, stratejik ve kültürel değişimi yansıtan bir kavramı ifade etmektedir.(Eren, 2001:58). 1970'lerin sonuna doğru gelişmiş ülkeler, yaşanan değişim sürecinde hükümet, bürokrasi ve vatandaş arasındaki ilişkileri yeniden düzenlemeye girişmişlerdir. Buradaki amaç, devleti klasik fonksiyonlarına çekerek daha etkin ve verimli kılmak, kamu yönetiminde ekonomik ve siyasi rasyonelliği sağlamaktır (Eryılmaz, 2004a:232). Bu amaca yönelik olarak ilk uygulamalar, İngiltere ve Amerika'da muhafazakâr hükümetler tarafından başlatılmışsa da bugün uluslararası düzeyde kabul gördüğü bir gerçektir.²⁰ Ancak idari, siyasi, tarihi, toplumsal vb. farklılıklar nedeniyle reform uygulamaları ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır (Bilgiç, 2003:36). Bu bağlamda, kamuda yeniden yapılanma²¹ çabalarının adlandırılması da çeşitlenmektedir. Bu yaklaşımı ifade etmek üzere yeni kamu yönetimi (new public management), işletmecilik (managerialism), piyasa temelli kamu yönetimi (market-based public administration) ya da girişimci idare (entrepreneurial government) gibi kavramlar kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2004a:234).

²⁰ İngiltere ve Amerika'dan sonra Avustralya ve Yeni Zelanda'da sosyal demokrat hükümetler de devletin küçültülmesi, deregülasyon, kamu hizmetlerin sunulmasında israfı önlemek ve etkinliği artırmak gibi politikaları ülkelerinde uygulamıştır. Bu politikalar, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar tarafından Doğu Avrupa ülkelerine ve gelişmekte olan ülkelere de önerilmiştir (Ömürgönülşen, 2003:4).

²¹ Yeniden yapılanma öncelikle devletin niteliğinde, işlevlerinde ve rolünde değişiklik anlamına gelmektedir. Ayrıca karar verme sürecinde ve bürokrasi-siyaset ilişkisinde yeni bir denge arayışını ve yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, işgörmeye biçimlerinde köklü değişiklikleri ifade etmektedir (Tutum, 1994:4-6). Her ne kadar yeniden yapılanma ile reform kavramları, birbirinden farklı anlamları içerse de bu şekilde tanımlandığında yeniden yapılanma ile reform aynı anlamda kullanılmaktadır.

Devletin toplumdaki rolü ile hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamak ve biçimlendirmek amacını taşıyan yeni yönetim anlayışı, devleti küçültürken daha etkin ve verimli kılmak, vatandaşların yönetime katılımını geliştirmek, dolayısıyla devleti esas işlevlerine döndürmek amacını taşımaktadır. Bu dönemde öne çıkan hizmetlerde etkinlik, verimlilik, yönetişim, yönetime katılma, yönetimde açıklık, işletmecilik ve bağımsız idari otoriteler gibi kavramlar birbiriyle yakından ilgili ve bu yeni anlayışla birlikte vurgulanmıştır (Bilgiç, 2003:27). Kamu yönetimindeki değişimi kısaca “administration” anlayışına dayalı bir yönetim şekline “management” anlayışına dayalı bir yönetim biçimine geçiş²² olarak özetlemek mümkündür. Bu anlayış etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve kaliteye yönelmeyi, yasal düzenlemelerin sayıca azaltılması ve sadeleştirilmesini, amaç ve hedeflerin önemsenmesini, kamu hizmetlerinde standartları, değişimi, vatandaşın müşteri olarak görülmesi ve müşteri ihtiyaçlarına duyarlılığı, karar alma ve yönetime katılmayı, yerinden yönetim ve yetki devrini, performans ve paranın değerini, performans dayalı ücreti, fayda maliyet değerlendirmesini, Program Performans Bütçe Sistemini, proje yönetimini, özel sektörden daha fazla yararlanmayı, rekabet ve piyasa benzeri yönetim araçlarını tercih etmeyi, sonuca odaklanmayı, hesap verebilirliği önermekte ve hedeflemektedir (Yaşamış, 1997:20-21). Yeni kamu yönetimi anlayışının performansı, sonuçları, hizmetlerde niteliği, etkinliği, verimliliği ve vatandaş vurgulamasıyla birlikte kamu yöneticileri, sadece siyasi liderliğe ya da üstlerine değil, kalite ölçütlerine ve müşteri memnuniyetine önem vererek vatandaşlara karşı da sorumlu kılınacaktır (Eryılmaz, 2004b:138-139).

Kamu yönetiminde gerek disiplin olarak ve gerekse uygulamada yaşanan tüm bu gelişmeler, yerel düzeyde belediyelerde de yaşanmıştır. Yerel yönetimlerde performans ve sonuçlar açısından hesap verme sorumluluğuna duyulan ihtiyaç, son on yılda denetim sistemlerinin gelişmesinde birincil yönlendirici olarak görülebilir (Sanderson, 2001:298). Yeni kamu yönetimi bağlamında belediyelerde de hizmetlerin ekonomik, verimli, etkin ve kaliteli biçimde sunulması, mal ve hizmetlerin üretiminde özel sektörden daha fazla yararlanılması, özel sektörde başarılı olan ilke, değer ve tekniklerin

²² Tüm dünyada hızla yaşanmakta olan bu değişim temelde, kamu kesimi ile özel sektör arasındaki zıtlık yerine işbirliği ve uzlaşmayı önermektedir. Kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulmasında piyasa aktörlerine öncelik verilmekte, kamunun hizmetler konusundaki rolü hizmetlerin düzenlenmesi ve yönetilmesi ile sınırlanmaktadır (Eryılmaz, 2004b:139).

belediyelere aktarılması, hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın sağlanması önem kazanmıştır. Özellikle toplam kalite yönetimi, insan kaynakları yönetimi, değişim mühendisliği ve performans yönetimi özel sektörden belediyelere aktarılmış olan uygulamalar arasında bulunmaktadır.

2.2.2.3. Yeni Kamu Yönetiminin Temel Araçları ve Politikaları

Her ne kadar yeni yönetim anlayışı birçok ülkede farklı isimler altında yürütülse de temelde benzer özellikler taşımaktadır. Katılımcılık, şeffaflık, misyon ve vatandaş odaklılık, hesap verme sorumluluğu, yerinden yönetim ve esnek örgütlenme, stratejik yönetim, performans ve sonucu önemseme gibi unsurlar bu kapsamda sayılabilir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:51). Bu unsurlar, tüm kamu kurumlarında olduğu gibi belediyeler açısından da geçerli olacaktır.

2.2.2.3.1. Misyon ve Amaçlara Dayalı Yönetim

Misyon, örgüt üyelerine bir yön vermesi ve anlam kazandırması amacıyla belirlenmiş ve örgütü diğerlerinden ayırmaya yarayacak, uzun dönemli bir görev ve ortak bir değer olarak tanımlanmaktadır (Dinçer, 2003:10). Kamu kurum ve kuruluşları açısından misyon odaklılık, stratejik hedeflerin belirlenmesi ve bunların uygulanmasını içermektedir.

Misyon odaklı yönetimler kural yönelimli yönetimlerden daha verimlidir, daha iyi sonuçlar üretir (etkili), yeniliğe daha açıktır, daha esnek ve motivasyonu daha yüksektir (Osborne ve Gaebler, 1993:113-114).

2.2.2.3.2. Sonuçlara Dayalı Yönetim

Geleneksel yönetim anlayışında kurumların başarısı daha çok girdilerle (çalışan sayısı ve harcanan mali kaynak) ölçülmekteydi. Bu bağlamda, yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları da girdileri azaltmak yani daha çok verimlilik üzerine odaklanmaktaydı. Ancak yeni yönetim anlayışı, kurumların yürüttükleri faaliyetlerin sonuçlarını ve etkilerini önemsemektedir (TESEV, 7.3.2005). Diğer bir ifadeyle, kurumun faaliyetlerinin hizmetten yararlananlar üzerindeki etkileri de dikkate alınmaktadır.

2.2.2.3.3. Performans Yönetimi

Yeni kamu yönetimi anlayışının unsurlarından birisi de performans yönetimidir. Geleneksel yönetimdeki başarının girdilerle ölçülmesi yerine artık sonuçların önemli hale gelmesi, kurumların performans sorunlarını gündeme getirmiştir. Performans yönetimi bağlamında, kamu kurumlarının performans hedeflerini belirlemeleri ve periyodik olarak performanslarının ölçülmesi gerekmektedir.

2.2.2.3.4. Çıktı Kontrolü

Kamu kesiminde girdilerin yerine çıktı ve sonuçların önem kazanması ve performans odaklı yönetim anlayışı, bütçe sisteminde de değişimi ifade etmektedir. Performansla bütünleşmiş bütçede, stratejik amaçlar programlara, hedefler alt programlara, faaliyetler ise alt programların altındaki faaliyetlere dönüştürülmektedir (DPT, 2003:31). Böyle bir bütçe, amaç ve hedefler doğrultusunda, geçmişteki ve gelecekteki maliyetleri belirlemekte ve her program altındaki faaliyetleri ölçen verileri içermektedir (Falay, 1987b:53-55).

2.2.2.3.5. İnsan Kaynakları Yönetimi ve Performans Değerlendirme

Geleneksel yönetimin dayandığı katı hiyerarşik, sıkı denetim ve ayrıntılı kurallara bağlı olarak çalışan kamu kurumları çalışanların yaratıcılığını, girişimciliğini ve kuruma bağlılığını ortadan kaldırmaktadır (TESEV, 7.3.2005). Bu nedenle, kamu yönetiminde personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine doğru geçiş vurgulanmaktadır.

İnsan kaynakları yönetimi çalışana odaklanmış, onun sorunlarını çözmeyi ve yönetime katılımını sağlamayı amaçlamaktadır. Çalışanların gelişimine katkıda bulunarak onların verimini artırmak, motive etmek ve gelişimini sağlamak günümüz kamu kurumlarının dikkate alması gereken bir durumdur. İnsan kaynakları yönetimi bakımından en önemli konulardan birisi de çalışanların performansının değerlendirilmesidir. Çalışanlardan daha etkin ve verimli biçimde yararlanmak amacıyla, belirli dönemlerde personelin performansı gözden geçirilmektedir. Geleneksel yönetim anlayışındaki kurallara dayalı denetim geçmişe yönelik iken, performans değerlendirme geleceğe dönüktür ve personelin kapasitesini artırma yollarını aramaktadır.

2.2.2.3.6. Kamuda Kalite Anlayışının Gelişmesi

1980'lerden önce, kamu hizmetinde nitelikten çok nicelik önemliydi. Bu bağlamda, ne kadar çok hizmet sunulursa, ne kadar çok para harcanırsa ve ne kadar çok kişiye hizmet götürülürse kamu yöneticilerinin o kadar başarılı olacakları düşünülmekteydi. Ancak bu anlayış, kalitenin göz ardı edilmesine neden olmuştur (TESEV, 7.3.2005). Özellikle refah ve eğitim düzeyinin yükselmesi, teknolojideki gelişmelerle birlikte özel sektörün daha verimli ve kaliteli mal ve hizmet üretmesi, halkın kamu kurumlarından da benzer uygulamaları beklemesine yol açmıştır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma bağlamında, örneğin Portekiz'de yalnızca yerel yönetimlerin katılabileceği kalite ödülleri uygulamaları bulunmaktadır. Burada, yönetimi çağdaştırıcı uygulamalar ve bu uygulamalardan olumlu sonuç alınmış olması beklenmektedir (TESEV, 7.3.2005). Toplam Kalite Yönetimi de iç ve dış müşterilerin memnuniyeti ve kaliteli ve verimli hizmet sunulması bağlamında belediyeler tarafından uygulanan yöntemlerden birisidir.

2.2.2.3.7. Hesap Verme Sorumluluğu

Hesap verebilirlik, yeni kamu yönetimi anlayışı içinde değerlendirilmekte ve performans yönetimi ile doğrudan ilişkili olmaktadır. Nitekim geleneksel yönetimde, siyasilere ve üstlerine karşı sorumlu olan bürokrasi artık vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları ve medya gibi unsurlardan oluşan aktörler grubuna karşı sorumlu olmaktadır.

Hesap verebilirlik anlayışında sadece siyasi hesap verebilirlik değil, yönetsel, mali ve etik hesap verebilirlikten de bahsedilmektedir. Kamu görevlileri yaptıkları işlerin yanında, sonuçlardan da sorumlu tutulmaktadır. Kural ve düzenlemelere odaklanmak yerine amaçlara ulaşmak, cevap verebilirliğin artırılması ve kaynakların verimli ve etkin kullanılması hedeflenmektedir (Balcı, 2003b:124). Hesap verme sorumluluğu, demokrasi ile de bağlantılıdır. Nitekim kamu görevlileri ve siyasilerin yürüttükleri faaliyetlerle ilgili bilgi vermeleri ve o faaliyetlerden sorumlu olmaları demokrasinin de gereğidir.

Hesap verme sorumluluğunun mali yanı da bulunmaktadır. Bu anlamda, yerel yöneticilerin halktan aldıkları yetkiyi kullanmaları ve halkın vergilerinden oluşan

bütçeyi harcamaları nedeniyle, halkın bu yetki ve verginin nasıl ve ne şekilde kullanıldığını öğrenmesi doğal bir hak olarak görülmektedir (Eken, 2004:571).

Performans denetim sonuçlarının halka açıklanması, hesap verme sorumluluğunu güçlendiren bir uygulamadır. Bu bağlamda, belediyelerde şeffaf yönetimin de sağlanmış olması gerekmektedir. Belediyelerin performans sonuçlarının, vatandaşların belediye yönetimini somut kriterlere göre değerlendirmesine yardımcı olacağı beklenebilir. Ancak, bunun için belediyelerin objektif ve gerçekçi performans kriterleri belirlemeleri ve bunları halka duyurmaları gerekmektedir.

2.2.2.3.8. Saydamlık ve Bilgi Edinme Hakkı

Geleneksel yönetimin temel özellikleri arasında, gizlilik içinde çalışmak ve bilgi ve belgeleri toplumdan saklamak²³ da bulunmaktadır. Gizlilik, kamu görevlilerinin toplum karşısındaki gücünü artırmakta, yönetim ile toplum arasında karşılıklı güvensizlik ortamı yaratmakta, katılımı ve hesap verebilirliği engellemektedir (Eken, 2004:572-573). Günümüzde kamu yönetiminde yaşanan değişim, halkın refah ve eğitim seviyesinin yükselmesi, bilginin öneminin artması, teknolojideki hızlı gelişmeler ve sivil toplumun güçlenmesi halkın, yönetimin karar ve işlemlerine katılımını, bu amaçla da yönetimde açıklığı ortaya çıkarmıştır.

Saydamlık veya şeffaflık olarak da anılan açıklık, bazı araçların uygulanmasını gerektirmektedir. Bu araçlar arasında yönetimlerin elindeki bilgi, belge ve verilerin toplumun erişimine açılmasını ifade eden bilgi verme ödevi, yönetimin eylem ve işlemlerini özlü biçimde açıklaması anlamında karar, eylem ve işlemlerin gerekçelendirilmesi ile bilgi, belge, işlem, eylem ve dosyaların herkese açık tutulmasını anlatan bilgi edinme hakkı sayılabilir (Eken, 2004:574-577).

2.2.3. Sivil Toplumun Artan Önemi ve Vatandaş Odaklı Yönetim Anlayışı

Son yıllarda sivil toplum vurgusunun daha da arttığı gözlenmektedir. Buna paralel olan bir diğer gelişme ise, kamu kurumlarının hizmetlerini sunarken vatandaşa odaklanması ve onun talep ve beklentilerini dikkate alması gerekmektedir.

²³ Nitekim, Weber de bürokrasilerin bilgi ve niyetlerini gizli tutarak meslekten yetişmiş olanların üstünlüğünü artırmaya çalıştıklarını, bilgi ve eylemlerini mümkün olduğu kadar eleştirilerden saklamaya çalıştıklarını ifade etmiştir (2003:315).

2.2.3.1. Sivil Toplumun Öneminin Artması

Son yıllarda, insanların değişim, demokratikleşme ve insan haklarının savunulması ve geliştirilmesi sorunları ile daha sıkça karşılaşılması ile birlikte ötedenberi varolan sivil toplum kavramı yeni bir güncellik ve önem kazanmıştır (Yıldırım, 1993:39).

Sivil toplumun oluşması için hem devletin hem de toplumun sahip olması gereken bazı özellikler bulunmaktadır. Çaha'ya göre (2003:58-64), sivil toplumun Batı'daki şekliyle gerçekleşebilmesi için devletin hukuk devleti olması ve faaliyetlerinin klasik hizmetlerle sınırlı olması gerekmektedir. Toplumun sahip olması gereken beş önkoşul bulunmaktadır. Bunlar toplumsal farklılaşma, toplumsal örgütlenme, gönüllü birliktelik, toplumsal düzeyde otonomileşme ve baskı mekanizması oluşturma olarak sıralanmaktadır. Daha ayrıntıya inildiğinde, toplumsal farklılaşma karşılıklı bağımlılık ve dayanışmayı artıracaktır. Diğer yandan, sivil toplum unsurlarının herhangi bir sınırlamaya maruz kalmaksızın dernek, sendika veya vakıf örgütlenerek seslerini duyurabilmeleri lazımdır. Üçüncü olarak bu örgütlenmenin gönüllü birliktelik biçiminde olması şarttır. Başka bir önkoşul ise, sosyal grupların, devletin yönlendirmesine maruz kalmaksızın kendi politikalarını rahatça belirleme inisiyatifine sahip olmalarıdır. Son olarak, sivil toplum örgütlerinin baskı grubu niteliği göstererek demokratik yoldan bir baskı mekanizmasına yönelmeleri gerekmektedir.

Baskı grubu ve üçüncü sektör gibi kavramlar sivil toplum kavramıyla birlikte kullanılmaktadır. Üçüncü sektör kavramı²⁴, sivil toplumu karşılarken her baskı grubunun bir sivil toplum kuruluşu olduğunu söylemek zordur. Nitekim sivil toplum kuruluşlarının temel özelliklerinden birisi gönüllü katılım olması nedeniyle, üye olmanın yasal olarak mecburi olduğu meslek kuruluşları ya da barolar, baskı grubu olmalarına rağmen sivil toplum kuruluşu sayılmamaktadır (Doğan, 2002:238).

Refah devleti anlayışında ve uygulamalarındaki gerileme, sosyalist rejimlerin başarısızlığı ile liberalizmin diğer ideolojiler arasından öne çıkması sivil toplum kuruluşlarının 20. yüzyılın ikinci yarısında siyaset sahnesinde belirmesine yol açarken

²⁴ Üçüncü sektör kavramı üzerinde tam bir mutabakat bulunmamasına rağmen, üçüncü sektörün aile, devlet ve ekonomik faaliyetler tarafından sınırlandırıldığı belirtilmektedir. Üçüncü sektör, gönüllü katılıma dayalı örgütlenmeyi vurgulamakta, toplumun örgütlü kesimini temsil etmesi nedeniyle, aşırı bireyleşme ve küreselleşmenin olumsuzluklarını bertaraf ederken, sivil toplumun da alt yapısını oluşturduğu kabul edilmektedir (Doğan, 2002:244-245).

(Doğan, 2002:285-287), yaşanan küreselleşme sürecinde sivil toplum kuruluşları da uluslararası alanda çeşitli faaliyetlerde bulunmaktadır (Erözden, 1998:15). Bu bağlamda, başlıca aktörleri “Hükümet-Dışı Örgütler” (NGO) olan küresel bir sivil toplumun oluşumundan bahsedilmektedir. Devletler iç politikalarında, bu sivil-küresel etkeni göz önünde bulundurmak gereği duymaktadır. Devlet dışı insan hakları ve dayanışma örgütleri ile çevre hareketleri bu oluşumda öncelikli bir yere sahip olmakla birlikte, küreselleşme karşıtı oluşumlar da bu küresel-sivil oluşumun unsurlarındandır (Erdoğan, 2002:29).

Özellikle çevre konusunda sadece ulusal değil, uluslararası bir sivil toplum çabası göze çarpmaktadır. 1960’ların sonlarından itibaren hızla artan çevre hareketlerine karşı devletler kayıtsız kalamamıştır. Nitekim Haziran 1992’de Brezilya’da toplanan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED) sonucunda çevre koruması için bir çerçeve niteliğindeki Rio Bildirisi ile Gündem 21 kabul edilmiş ve Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonunun kurulmuştur (Falk, 2002:24).

Devletlerin çözmekte zorlandıkları çevre kirlenmeleri, güvenlik, insan hakları gibi sorunlar karşısında giderek daha fazla küresel sivil topluma güvenilmektedir. Bu durum da sivil toplumun önemini artıran bir gelişme olmaktadır (Falk, 2002:26). Ulusal ve uluslararası alanda etkili olan sivil toplum kuruluşları, kent düzeyinde de yerel yönetimlerle birçok alanda işbirliğine girmektedir. Yerel katılım imkanı ve yerel siyasetin geliştirilmesi, kentlilik bilincinin yerleştirilmesi, genel olarak insan hakları ve özelde de kentsel hakların korunması ve geliştirilmesi, topluluk duygusu ve yerel özerklik gibi alanlardaki duyarlılığın ve eğitimin artırılmasında yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşları arasında çok sayıda işbirliği alanı ve imkanı bulunmaktadır (Emrealp, 1998:45). Yerel yönetimler, alternatif hizmet yöntemleri kullanarak sivil toplumdan hizmet sunumunda da daha fazla yararlanabilmektedir. Diğer yandan, sivil toplum kuruluşları da yerel yönetimlere hesap sormakta, onları denetleyerek şeffaf olmaya zorlamaktadır.

2.2.3.2. Vatandaş Odaklı Yönetim Anlayışı

Tarihsel süreç içerisinde tebaalıktan vatandaşlığa, oradan da müşteri konumuna doğru yönelen vatandaş, günümüz kamu yönetimi reformunun da odak noktasına yerleştirilmiştir. Daha önceki reform çabalarında temel hedef kamu yönetiminin iç

işleyişini yeniden düzenlemek ve verimliliği sağlamak yönünde iken, günümüzde kamu hizmetlerinin kullanıcısı olarak vatandaş, yönetim reformunda merkezi bir konuma ulaşmıştır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003:148).

İşletmeler açısından müşteri, serbestçe bir firmanın mal veya hizmetini satın alıp kullanan kişi olarak tanımlanmaktadır. Ancak, müşteri kavramını aynen işletme yönetiminde kullanıldığı biçimiyle kamu yönetimine aktarılması bazı sorunlara yol açmaktadır. Vatandaşların adalet, güvenlik, dış politika gibi kamusal hizmetleri başka bir kurumdan temin etme imkânı bulunmamaktadır. Bu nedenle, kamu kesimi açısından müşteri ya da vatandaş odaklılık, kamu hizmetinden yararlananların talep ve beklentilerine göre mal ve hizmetlerin üretilmesi ve sunulmasını ifade etmektedir (Dalbay, 1999:95). Diğer bir ifadeyle, müşteri kimliğiyle vatandaş, kamu kurum ve kuruluşlarından kamu hizmetlerinin zamanında yerine getirilmesini, beklentilerine uygun ve kaliteli olmasını talep etmektedir. Bu gelişme, kamu hizmetlerinde etkinliğin önemini ortaya çıkarırken, vatandaşların kamu yönetimiyle bütünleşmesini gerektirmektedir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003:148).

Kamu yönetiminde vatandaş odaklılık, devletle vatandaş arasındaki güveni artırmada yardımcı olurken, yönetim ve hizmet kalitesinin iyileştirilmesi, hesap verme mekanizmalarının güçlendirilmesi, yönetimde açıklık ve vatandaş ilgilendiren kararlara katılım gibi konulardaki endişeleri giderici yöntemleri gündeme getirecektir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003:148). Ayrıca, kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşın katkısının sağlanması, yönetimlerin geçmiş performanslarının değerlendirilmesinde ve geleceğe yönelik iyileştirme çalışmalarının belirlenmesinde yardımcı olacaktır (Toker ve Ekici, 2003:10).

Bu bağlamda performans yönetimi ve toplam kalite yönetimi gibi yeni yönetim tekniklerinin kamu kurum ve kuruluşlarında ve özelde de belediyelerde etkin bir biçimde uygulanması için, belediyelerin vatandaş/hemşehri odaklı olması, sunduğu hizmetlerde vatandaşın/hemşehrinin talep ve beklentilerini dikkate alması gerekmektedir.

2.2.4. İnsan Hakları ve Hukuk Devleti Alanında Yaşanan Gelişmeler

İnsan haklarının uluslararası nitelik kazanması ve hukukun güvenliği günümüz dünyasında yaşanan değişimler arasında sayılmaktadır.

2.2.4.1. İnsan Hakları Alanındaki Gelişmeler

İnsan hakları, en genel ifadesiyle, kişinin insan olmasından kaynaklanan yadsınamaz ve vazgeçilemez doğal kazanımlarını ifade etmektedir (Dağı ve Polat, 2004:37). Bugün bu kavramın, bütün çağdaş demokratik rejimlerin temelinde yer alan üstün ve kapsayıcı bir değer olduğu kabul edilmiştir (Kapani, 1996:20).

Eski bir felsefi geçmişe ve uzun bir gelişim sürecine rağmen, insan haklarının uluslararası alanda mütalaa edilmesi yakın bir zamana dayanmaktadır. 19. yüzyılda köleliğin ve köle ticaretinin yasaklanmasına ilişkin imzalanan sözleşmelerin yanında azınlıkların korunması da önemli konulardan birisi olmuştur. Ancak, insan haklarının uluslararası alana geçmesi, esasen II. Dünya Savaşından sonra olmuştur. II. Dünya Savaşının ardından özellikle İngiltere ve Amerika, bir daha bu kadar büyük bir insanlık dışı gelişmenin yaşanmaması için, insan haklarının uluslararası düzeyde korunmasını önermekteydi. Bu çabalar sonucunda, 1945 yılında Birleşmiş Milletler Antlaşması imzalanmıştır. Bu antlaşma, insan hakları ve temel özgürlüklerini ilk kez uluslararası hukuk alanına taşıması ve onlara evrensel bir değer kazandırması bakımından önemli olmakla (Kapani, 1996:20) birlikte, bölgesel bir uluslararası sözleşme olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, güçlü bir yaptırım sistemi kurması bakımından zaman içerisinde daha etkili olmuştur.

Son yıllarda insan hakları ve demokrasi, küresel bir değer olarak kabul edilmektedir.²⁵ Böylece insan hakları sorunları da ulusal düzeyden uluslararası düzeye taşınmaktadır. Nitekim ulusal sınırlar içinde yapılan insan hakları ihlallerinin sonuçları artık uluslararası nitelik kazanmıştır. Bu durum daha da ötede, bireysel ve uluslararası müdahalelere izin vermektedir (Dağı ve Polat, 2004:58-59). Önceleri ulusal düzeyde savunulan insan haklarının uluslararası düzeye çıkarılmasının iki temel nedeni

²⁵ İnsan hakları alanındaki bu gelişmelerle ilgili olumsuz düşünenler de bulunmaktadır. Falk'a göre, (2002:132), insan haklarındaki ilerlemeler bazı olumlu etkilerinin yanında dünyadaki mevcut jeopolitik otorite ve refah yapılarını çok da değiştiremediği için etkisi de sınırlı olmuştur. İnsan haklarının gelişmesini kısıtlayan etmenler arasında ideolojik iklim, sosyal güçlerin değişen dengesi ve bölgesel ve küresel sermayenin disiplini bulunmaktadır (Falk, 2002:135-137).

bulunmaktadır. İlk olarak, hükümet dışı insan hakları örgütleri çoğalmış ve yereli küresele eklemleyen bir işlev üstlenmiştir. İkinci olarak, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nden sonra Uluslararası İnsan Hakları Hukuku gelişmiştir (Dağı ve Polat, 2004:66-67). Uluslararası insan haklarına dayalı olan demokratik yerel yönetim, insan haklarına saygının ve insan haklarının geliştirilmesinin temel bir önkoşulu olarak görülmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin yapı ve işleyişi, insan haklarının tanınması ve garanti altına alınmasında doğrudan bir etkiye sahiptir (Yıldırım, 1993:44-45).

İnsan hakları uluslararası düzeye taşınırken, bir yandan da yerel düzeyde kentsel haklardan bahsedilmektedir. Kentler, hem tek tek bireylerin hem de toplulukların haklarının korunduğu, güvence altına alındığı bir alandır. Bu nedenle kentsel haklar, üçüncü kuşak insan hakları, yani dayanışma hakları içerisinde değerlendirilmektedir (Geray, 1998:338-339).

Kent düzeyinde korunması ve gerçekleştirilmesi gereken haklar arasında yaşama hakkı, kişi güvenliği, özel yaşamın gizliliği, seyahat ve dolaşım özgürlüğü, uygun bir yaşam düzeyi hakkı, eğitim ve sağlık hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerin yanında; sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama, insanlığın ortak varlık ve değerlerinden yararlanma, gelişme, barış haklarının sağlanması, korunması ve güvence altına alınması hakları sayılabilir (Geray, 1998:335-336). Bu anlamda, yerel yönetimlere ve özellikle de belediyelere önemli görevler düşmektedir. Belediyelerin mülkiyet haklarının korunması bağlamında yerel vergilerin toplanmasında sorumlulukları artmaktadır, toplu taşımacılığa önem vermeleri ve geliştirmeleri gerekmektedir, konutla ilgili olarak da evdeki özel yaşamın gizliliği, güvenli konutta barınma hakkı gibi haklar öne çıkmaktadır, engelli ve özürli kişiler ise kamu yaşamına katılma, kamu ulaşımından yararlanma gibi hakları belediyelerden talep etmektedir, yine çevre sorunları da belediyelerin görev alanlarına girmektedir (Geray, 1998:340-341).

Tüm bu gelişmeler, belediyelerin örgütlenme ve işleyişlerini talep edilen haklara cevap verebilecek nitelikte yeniden yapılanmalarını gerektirmiştir. Diğer yandan, insan unsuruna yapılan vurgu, çalışma hayatında da etkisini hissettirmiş ve çalışanların yönetime katılması, çalışma hayatının kalitesi, insan kaynakları yönetimi gibi gelişmeler, kamu kurum ve kuruluşlarında da önemsenmeye başlanmıştır.

2.2.4.2. Hukuk Devleti ve Hukukun Güvenliği

Günümüzde hukuk devleti ya da hukuka bağlı devletin daha fazla vurgulandığı dikkati çekmektedir. Nitekim devletin değişen rollerinden birisi de doğrudan üretmek yerine, toplumun ihtiyacı olan mal ve hizmetlerin üretiminde ve halkın karar almaya katılması gibi konularda gerekli hukuki düzenlemeleri yapmak biçiminde olmuştur.

Böylesine önemli bir hal alan hukuk devleti, “faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan, yönetilenlere hukuki güvenceler sağlayan devlet” olarak tanımlanmaktadır (Günday, 1998:25). Hukuk devleti, hukukun üstünlüğünün sağlandığı, kuvvetler ayrılığının benimsendiği ve kararlılıkla uygulandığı, yargı bağımsızlığının güvence altına alındığı, yönetimin yasallığı ve yargısal denetiminin kabul edildiği ve etkin bir biçimde uygulandığı devleti ifade etmektedir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003:108).

Hukuk devleti, iktidarı sınırlama ve devlet faaliyetlerini kurallara bağlama yoluyla istikrar sağlamaya yardımcı olmaktadır. Bu istikrarın özünde, hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik bulunmaktadır. Hukuki güvenlik, kamu otoritelerinin kişiler için güvenceler sağlaması ya da kişilerin kamu otoriteleri ile ilişkilerinde şimdi ve ileriye dönük olarak kendilerini güvencede hissetmesidir. Hukuki öngörülebilirlik ise, hukuki istikrar yoluyla kişilerin geleceği öngörebilmesi ve faaliyetlerini buna göre planlayıp yürütebilmelerini ifade etmektedir. Hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik ilkeleri, kuralların mümkün olduğu kadar genel, soyut ve gayrişahsî olmasını, kuralların geçmişe yönelik olarak uygulanmamasını ve keyfi olarak sık sık değiştirilmemesini gerektirmektedir (Erdoğan, 2003:114). Piyasa ekonomisi açısından da en önemli unsurlardan birisi, belirginliği sağlayacak olan bir hukuk düzenidir.

2.2.5. Küreselleşme ve Uluslararası Rekabet

Günümüz dünyasında, küreselleşme ve giderek artan rekabet kamu yönetimini de etkilemiş ve yeniden yapılanmada etkili olmuştur.

2.2.5.1. Küreselleşme Kavramının Tanımlanması Sorunu

Sözcük kökeni olarak 400 yıl kadar eskiye dayanan “küresel” (global) kelimesinin, dönüşümü ifade eden bir kavram (globalization) olarak 1960’lı yıllarda ortaya çıktığı görülmektedir. 1980’lerde dünyada yaşanan teknolojik gelişmeler, bilgi ekonomisinin

öne çıkması ve yeni liberal politikaların da etkisiyle sıkça yaşamın her alanında kullanılan bir kavram olarak küreselleşme, 1990'larda bilimsel alanda da kabul edilip tartışılan konulardan biri haline gelmiştir (Gür, 2004:93).

Küreselleşme, sosyal bilimlerde moda bir kavram, yönetimdekiler için çözümler bütünü, her görüşteki gazeteci ve siyasiler içinse gündemi yakalama sözcüğü haline gelmiştir. Genel kabule göre, ulusal kültürlerin, ulusal ekonomilerin²⁶ ve ulusal sınırların çözüldüğü, sosyal hayatın büyük bir kısmının küresel süreçler tarafından belirlendiği bir çağda yaşamaktayız (Hirst ve Thompson, 2003:26).

Günümüz dünyasında bu kadar çok konuşulan ve yaşamın her alanını etkileyen bir kavram olan küreselleşmenin tanımlanmasında küreselleşmenin, hala devam eden bir süreç olması, birçok boyuttan oluşması ve farklı bakış açılarına göre tanımların çoğalabilmesi nedeniyle sorunlar yaşanmaktadır. Küreselleşme, sadece karmaşık süreçlerin bir araya geldiği bir olgu değildir. Bunun yanında küreselleşme, çelişkili ya da birbirine tamamen zıt etkenlerin de bulunduğu bir süreçtir (Giddens, 2000a:25).

Küreselleşme, sermayenin, malların, hizmetlerin ve kültür varlıklarının, bilim ve teknoloji imkânları gibi insani etkileşim biçimlerinin sınırların önemini kaybetmesine yol açacak biçimde dünyada hızla yayılması sürecini ifade etmektedir. Bu süreç oldukça karmaşık, çelişkili, etkilediği alanlarda ne gibi sonuçlar doğuracağı ve kendisinin bu sonuçlardan nasıl etkileneceği bugünden tahmin edilemeyen bir süreçtir (Aydın, 2002:13; Erdoğan, 2002:27). Nitekim demiryolu, buharlı gemi ve telgraf 19. yüzyılda ulaşım ve mal nakliyesi ile bilgi akışı ve mübadelesini yoğunlaştırıp hızlandırdığı gibi, bugün uydu tekniği, hava ulaşımı ve dijital iletişim de benzer biçimde geniş ve yoğun ilişkiler şebekesi ortaya çıkarmıştır (Habermas, 2002:83). Bu anlamda küreselleşme, farklı toplumsal kültürlerin ve inançların daha yakından tanınması, ülkeler arasındaki her türlü ilişkinin yaygınlaşması, ideolojik ayrımlara dayalı kutuplaşmanın ortadan kalkması sonucunu doğuran bir süreçtir (Erbay, 1998:170).

²⁶ Hirst ve Thompson (2003:23,29), uluslararasılaşmada artan eğilimleri kabul etmekle birlikte, çeşitli ekonomik verilere dayanarak küreselleşmenin iddia edildiği gibi ulusal ekonomileri ortadan kaldırmayacağını savunmaktadır. Giddens (2000a:20), bu görüşleri savunanları "şüpheliler" olarak tanımlamaktadır. Şüphelilere göre, küresel ekonomi, sağladığı faydalar ve getirdiği sıkıntılar ne olursa olsun, önceki dönemlerde varolan ekonomiden farklı bir şey değildir. Dolayısıyla küreselleşme bir kuru gürtlütüden ibarettir. Öte yandan, radikaller, küreselleşmenin tamamen gerçek olduğunu ve sonuçlarının her yerde geçerli olacağını iddia etmektedir (Giddens, 2000a:21).

Küreselleşmenin sonuçlarına ve etkilerine göre küreselleşmeye yönelik görüşler çeşitlilik kazanmaktadır. Küreselleşmeye olumlu bakanlara göre küreselleşme, liberal demokrasi, serbest piyasa ekonomisi, hukuk devleti vb. unsurlardan oluşmaktadır. Başka bir ifadeyle küreselleşme, hukuk alanında insan hakları, siyaset alanında liberal demokrasiyi ve iktisadi hayatta serbest piyasa ekonomisi ve rekabete dayalı üretimi içermektedir (Aydın, 2002:13). Küreselleşmeye olumsuz bakanlardan bir kısmı ise, küreselleşmeyi emperyalizmin yeni bir yüzü olarak görmektedirler. Bu anlamda küreselleşme, Soğuk Savaş döneminin ardından Batının zaferini yeni bir açılımla dünyaya yayması sürecidir. Uluslararası sermayenin egemenliği kayıtsız şartsız hale gelmekte ve dünya genelinde tekelleşmektedir (Erbay, 1998:170). Giddens'ın (2000a:27) da vurguladığı küreselleşmeyi daha ağır eleştirenler ise küreselleşmenin, bir avuç kişinin refah yolunda ilerlediği, çoğunluğun ise yoksulluk ve mutsuzluğa mahkûm olduğu bir kazananlar ve kaybedenler dünyası yarattığını öne sürmektedir. Küreselleşmeye olumlu ya da olumsuz bakanların, görüşlerini kanıtlamakta zorlanmayacakları aşikârdır.

2.2.5.2. Küreselleşmenin Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri

Küreselleşmenin etkisiyle kamu yönetiminde meydana gelen tüm değişimleri incelemek, bu çalışma ile sınırlı tutulamayacak kadar geniş bir alandır. Dolayısıyla, burada sadece küreselleşmenin merkezi yönetim ve yerel yönetimler üzerindeki belli başlı etkileri üzerinde durulacaktır. Öte yandan, küreselleşme sonucunda kamu yönetiminin işleyişinde ve örgütlenmesinde meydana gelen değişiklikler, yeni kamu yönetimi anlayışı ya da postmodern kamu yönetimi olarak da ifade edilmektedir. Yani, yeni kamu yönetimi değerleri ile küreselleşmenin kamu yönetimi üzerindeki etkileri belirli noktalarda uyuşmaktadır.

Küreselleşme hakkındaki tartışmalar, daha çok küreselleşmenin ulus devletler açısından doğuracağı sonuçlar üzerinde yoğunlaşmıştır. Giddens'a göre (2000a:29), devletler ve dolayısıyla kamu yönetimleri hala güçlüdür ve siyasal liderlerin de rolleri hala önemlidir. Ancak, aynı zamanda devlerin yeniden yapılanma sürecine girdiğini de kimse inkâr edemeyecektir.

Küreselleşmenin belirleyici özelliği, insanlar arasında mekânı aşan yani sınırlar üstü ilişkilerin gelişmesidir. Günümüzde sınırlar, varlığını ve önemini korusalar bile, iletişim

ve bilgi teknolojilerindeki gelişmeler²⁷, zaman ve mekân ayrımını ortadan kaldırmış, elektronik para ve elektronik haberleşme gibi olgular ekonomik, toplumsal ve kültürel yönden zaman ve mekân sıkışmasına yol açmıştır. Yani, önceden insanların diğer insanlarla etkileşimleri, aynı mahalle, aynı köy veya aynı ülkeye mensup olmaktan kaynaklanıyorken, günümüzde insanlar dünyanın herhangi bir yerinden alışveriş yapabilmekte, oradaki insanlarla iletişim kurabilmektedir. Bu eylemler, aynı mekân ve zaman diliminde gerçekleştirilmektedir (Cangir, 2001:206). Zaman ve mekân sıkışması özellikle kamu kurum ve kuruluşlarının örgüt ve işleyişleri üzerinde bir baskı oluşturmaktadır. Büyük oranda Max Weber'in bürokrasi modeline dayanan geleneksel kamu yönetimi yapı ve işleyişin ayrıntılı kurallarla belirlendiği, katı hiyerarşik örgütlenmeye ve yazılı belgelere dayanan, gayrişahsi, kariyeri esas alan (Weber, 2003:290-300) ve merkezîyetçi özellikler taşıyan bir yönetimi ifade etmekteydi. Ancak yeni yönetim yapısı, geleneksel kamu yönetimi yerine esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez, geniş-yatay çevre ve adem-i merkezîyetçi özellikleri ikame etmeyi amaçlamaktadır (Eryılmaz, 2003:26).

İçinde bulunduğumuz küresel çağın önemli bir özelliği, çok çeşitli risk durumlarıyla karşı karşıya kalınmasıdır.²⁸ Belirsizlik ve risk toplumu, kamu yönetiminin örgütlenme açısından değişimi yakalayabilen, esnek ve adem-i merkezîyetçi biçimde, işleyiş açısından ise saydamlık, güvenilirlik, öngörülebilirlik ve hesaplanabilirlik gibi ilkeler çerçevesinde yönetilmesini gündeme getirmiştir.

Habermas'a göre (2002:27-28), küreselleşme ile birlikte devletler artık kendi vatandaşlarını ulusal sınırlar dışındaki aktörler tarafından alınmış kararların doğurduğu sonuçlara karşı koruyamamaktadır.²⁹ Küreselleşme süreci, uluslararası ve bölgesel

²⁷ Modern küresel sistemin önceki sistemlerden farkı, bölgeler, uluslar ve toplumlar arasındaki karşılıklı etkileşim ve bağıllık için kullanılan aracın bilgi teknolojisi olmasıdır (Coşkun, 2002a:11).

²⁸ Giddens (2000a:40), günümüz dünyasında rastlanan riskleri dışsal risk ve imal edilmiş risk olarak iki başlık altında değerlendirmektedir. Ona göre, dışsal risk, dışarıdan kaynaklanan, geleneğin ya da doğanın sabitliklerinden gelen riski ifade ederken, imal edilmiş risk ise gelişmekte olan bilgilerimizin dünya üzerindeki etkisiyle yaratılmakta olan risktir. Küresel ısınmayla ilgili çevresel riskler, bu kategoride yer almaktadır.

²⁹ Bu sonuç ve süreçlerden bazıları çevre kirliliği, organize suçlar, yüksek teknolojinin doğurduğu güvenlik riskleri, silah kaçakçılığı, salgın hastalıklar gibi ani sınır hareketleridir. Diğer bazıları ise, genelde başka devletlerin gerçekleştirdiği ve mağdurların bu uygulamaların kararlarına katılmadıkları faaliyetlerdir. Mesela, komşu ülkede inşa edilen ve güvenlik standartlarına uymayan bir atom reaktörü böyle bir durumu ifade etmektedir (Habermas, 2002:28, 87). İnsan hakları ve demokrasi sorunları da ulusal sınırları aşmış bulunmaktadır (Aydm, 2002:20).

entegrasyonları güçlendirirken (Dinçer ve Yılmaz, 2003:25), yerelleşme eğilimlerini³⁰ de birlikte getirmektedir. Bu bağlamda, teknolojik gelişmeler ve sosyal devlet anlayışı gibi nedenlerle gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan merkezileşme olgusu artık terk edilmektedir. Bunun yerine yerel yönetimler ve sivil toplum ön plana çıkmaktadır. Bu süreçte merkezi devletin bazı yetki ve görevleri yerel yönetimlere, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarına doğru aktarılmaktadır (Eryılmaz, 1997a:92-93; Karaman, 1995:44). Kamu yönetiminde yerelleşme süreci “desantralizasyon” ve “hizmette yerellik”³¹ (subsidiyarite) ilkeleriyle ifade edilmektedir. Bu süreç, yerel yönetimlerin önemini artırmakta ve yerel yönetimlerin performans sorununu gündeme getirmektedir.

Günümüzde en güçlü devletler bile, devletler ve toplumlar içinde ve arasında yaşanan karşılıklı bağımlılığın gerekleriyle baş etmek durumundadır. Devletler, yeni iletişim teknolojilerinin, nüfus hareketlerinin, bölgesel gerilim ve çatışmaların, çok uluslu şirketlerin, sermaye akışının ve diğer ekonomik sorunların etkileriyle karşı karşıya bulunmaktadır (Erdoğan, 2002:28). Dışsal etkilerden kaynaklanan küreselleşme, yerelleşme ve özelleştirme eğilimlerinin içsel sonucu devletlerin yeniden yapılanmasıdır. Devlet işlevlerinde değişme, devletin uluslararası konumu, devlet-özel sektör, devlet-yurttaş, devlet-toplum ilişkilerini, devlet mekanizması içinde siyaset-bürokrasi dengesini, kamu yönetiminin örgütlenme ve çalışma ilkelerini de değişime zorlamaktadır (Güler, 1994:18).

Doğu Bloğunun çöküşünün ardından, hâkim kalkınma-gelişme paradigması olarak liberal ekonomik ve siyasi sistem belirlemiştir. Küreselleşme ile birlikte siyasi alanda liberalizm, ekonomik alanda ise piyasa ekonomisi öne çıkmıştır (Karaman, 1995:45). Yeni liberalizmi küreselleşmenin ideolojisi olarak alırsak, onun savunduğu özelleştirme,

³⁰ Son on yirmi yıldır, yerel düzeyde standartlaşmış kitle üretiminden çok kalite odaklı, talebe göre sunulan mal ve hizmetlere yönelen yeni ekonomik yönetim biçimleri ortaya çıkmaktadır. Bu değişim yerelleşmeyi de etkilemiştir. Böylece, çok gelişmiş sanayi bölgeleri ve sanayi için destek ve kolektif hizmet sunabilen etkin yerel ve bölgesel yönetimlerin birleştiği ülkeler, diğerlerine göre bir adım önde olacaklardır (Hirst ve Thompson, 2003:25).

³¹ Hizmette yerellik, Latince “subsidiium” (yardımlaşma) kökünden türemiştir. Genel olarak, alt toplumsal yapılar ile üst toplumsal yapılar arasındaki ilişkileri düzenleyen bir ilkedir. Kavram, bir taraftan bireyi toplumsal kurumların odağına yerleştirirken, diğer taraftan toplumun bireyin karşısında öncelenmesine zemin oluşturmaktadır (Bezci, 1999:20). İlkenin uygulanabileceği üç ayrı alandan söz edilmektedir. Birincisi, özelleştirmedir. Bu bağlamda, sorumlulukların kamu kesimi ile özel kesim arasında paylaşılması gündeme gelmektedir. İkincisinde ise, ülke sınırlarında sorumlulukların, devletle bölgeler, iller ve kent yönetimleri arasında paylaşılmasını gündeme getirmektedir. Son olarak uluslararası düzeyde, uluslararası kuruluşlar ile bunların üyesi olan devletler arasındaki ilişkiler bakımından önemli olmaktadır (Keleş, 1999:32).

ekonomik kısıtlamaların en aza indirilmesi, sosyal politikaların terk edilmesi, kamusal mal ve hizmetlere yönelik harcamaların azaltılması, mali disiplinin sıkıştırılması, daha serbest sermaye akışının desteklenmesi, sendikalar üzerinde sıkı denetim, vergi indirimleri ve sınırsız para hareketliliği (Falk, 2002:2) gibi politikalar³² devleti ve kamu yönetimini doğrudan etkilemektedir. Bu bağlamda, devletler, merkezi ve yerel yönetim yapılarını yeniden biçimlendirerek günümüz küresel sistemine uygun hale getirmeye zorlanmaktadır (Karaman, 1995:45). Bu süreçte, merkezi yönetim ve yerel yönetimler bazı yetki ve görevlerini kaybederken, bazılarını ise yeni kazanmaktadırlar.

Farazmand'a göre (2001:347-348), küreselleşme, sermayenin artı değer birikimi, ülke içi sınırlar ve zorlamalar, bilişim teknolojisi, uluslararası kurumlar vb. bir çok faktörün bir sonucudur. Dolayısıyla, küreselleşme, devlet ve kamu yönetimi bakımından önemli etkilerde bulunmaktadır. Küreselleşme nedeniyle yaşanan değişiklikler, devletin ve kamu yönetiminin doğasını ve karakterini geleneksel refah devletinden şirketleşmiş (corporate) refah devletine³³ dönüştürmüştür.

Kamu yönetiminin değişen yeni yüzü çeşitli biçimlerde ifade edilmektedir. Bu konuda bir uzlaşma bulunmamasına rağmen, kamu yönetiminin yeni rolleri belirlenmektedir. Osborne ve Gaebler'a göre (1992:19-20), yeni dönemde devletin ve özelde de kamu yönetiminin değişen rolleri şu şekilde olacaktır:

1. Hizmet sağlayıcıları arasındaki rekabeti desteklemek,
2. Denetimi bürokrasinin dışına, topluma iterek vatandaşları güçlendirmek,
3. Kamu kurum ve kuruluşlarının performansını, girdilere değil çıktılara odaklanarak ölçmek,
4. Kamu kurum ve kuruluşlarının kurallar veya düzenlemeler tarafından değil; amaçları (misyon) tarafından yönlendirilmesi,

³² Birleşmiş Milletler, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler de özelleştirme, açıklık, bilgi edinme hakkı, hesap verebilirlik, yetki devri, performans odaklılık gibi iyi yönetim unsurlarını üyesi olan devletlere yeniden yapılanma modeli biçiminde önermektedir.

³³ Değişen devlet yönetimi, şirketleşmiş devlet dışında gölge devlet, ilgisiz devlet ya da girişimci devlet olarak ifadelendirilmekte; kamu yönetiminin doğasında meydana gelen bu gelişmeye karşılık gelen değişimler ise işletmecilik, siyasi işletme, yani kamu işletmesi gibi adlarla ifade edilmektedir (Farazmand, 2001:259).

5. Hizmetten yararlananları müşteri olarak tanımlamak ve onlara çeşitli hizmetler arasından seçenekler önermek,
6. Sorunları ortaya çıkmadan engellemek,
7. Enerjilerini parayı kolayca harcamaya değil, para kazanmak için de kullanmak,
8. Otoritelerini desantralize etmek,
9. Piyasa mekanizmasını bürokratik mekanizmalara tercih etmek,
10. Sadece hizmet sağlamaya çalışmayacak, ancak kamu sektörü, özel sektör ve gönüllü sektörler arasında katalizörlük görevi yapmak.

Bu doğrultuda 21. yüzyılın kamu yönetimleri, saydam, katılımcı, hesap verebilir, etkili ve verimli, insan hak ve özgürlüklerine saygılı, belirsizliği ve ayrımcılığı azaltacak biçimde hukuka dayalı, öngörülebilir, esnek ve sürekli olmak durumundadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:29-30).

2.2.5.3. Uluslararası Rekabet

Sanayi döneminin dış dünyaya ve korumacı ekonomi politikalarıyla uluslararası rekabete kapalı, geleneksel yönetim anlayışına dayalı devleti, hiyerarşik-bürokratik organizasyon yapısını sürdürmek üzere giderek bazı hizmetleri ve işlevleri merkezileştirmiştir. Ayrıca, temel kamu politikaları ve işleyişine ilişkin konuların gizli kalması gerektiği düşünülmüştür (Saran, 2004:38, 41). Ancak mal, sermaye, teknoloji vb. unsurların çok daha hızlı biçimde ülkeler arasında hareket etmesi ve bu nedenle sınırların belirsizleşmesi içine kapanık olan bu yapıyı değişime zorlamıştır. Bu bağlamda, küresel düzende devletler, uluslararası arenadaki diğer devletlerle ekonomik, sosyal, kültürel, teknolojik vb. alanlarda yarışma içine girmişlerdir.

Küresel rekabet, devletin özel sektör karşısındaki tutumunu zayıflatmıştır. Büyük şirketlerin, iyi kuruluş yeri talepleri karşılandığında vergi indirimleri, altyapı yatırımları ve ekonomik kontrolün azaltılması gerekmektedir. Bu durum ise, devlet borçlanmalarını artırmaktadır. Borçlar için faiz ödemeleri artarken, ödemelerin yapıldığı kişiler yatırımcı olmadıklarından gelir dağılımı da bozulmaktadır (Koçdemir, 1998:145). Böylece uluslararası rekabet, devletleri ve kamu yönetimlerini değişime zorlamanın yanında,

devletlerin bazı olumsuz sonuçlarla da mücadele etmesi gereksinimini ortaya çıkarmaktadır.

Hirst ve Thompson'a göre de (2003:209), günümüzde ulusal politika ve tercihler, uluslararası piyasa güçleri tarafından etkisiz hale getirilmektedir. Devletler, artık sınırları içindeki ekonomik faaliyet ve istihdam düzeylerini bağımsız olarak belirleyememektedir. Bu konuda, uluslararası sermayenin tercihlerini gözönünde bulundurmamak durumundadırlar. Böylece devletin öne çıkan görevlerinden birisi, en az masrafla sermaye için gerekli olan sosyal ve kamusal hizmetleri sağlamak olmuştur. Bu açıdan, belediyelerin görevlerinin daha da önem kazandığı söylenebilir. Çünkü belediyeler yerel düzeyde özel sektörün ihtiyaç duyduğu altyapıyı ve kamusal mal ve hizmetlerini sağlamaktadır (Hirst ve Thompson, 2003:210).

Küreselleşme dinamiklerinin giderek belirginleştiği günümüzde, belediyelerin diğer yerel yönetim birimleriyle birlikte kendilerini ulus devletinin bir parçası olarak gördükleri bir anlayıştan, küresel sermayeyi kente çekmek için projeler geliştiren ve yönetim yapısı ve işleyişini değiştiren bir anlayışa geçilmektedir (Şengül, 1999:11-12). Belediyelerin çokuluslu şirketleri beldelerine çekmek için yönetim yapılarını ve anlayışlarını stratejik planlama, kalite ve müşteri odaklı yönetim ile performans yönetimi gibi yeni yönetim teknikleriyle desteklemesi gerekmiştir. Bu bağlamda, belediyelerin ötedenberi yürüttükleri su, kanalizasyon, yol gibi altyapı hizmetlerinin önemi bir kat daha artarken, bugün artık bu hizmetlerin daha kaliteli biçimde sunulması ihtiyacı gündeme gelmiştir. Bu bağlamda, kentsel yaşam kalitesinin artırılması, kentsel hakların korunması, verimli, etkin ve tutumlu hizmet sunumu belediyeler açısından zorunluluk haline gelmiştir.

1980'li yıllarda, özelleştirme ve benzeri yollarla, kamu sektörü daraltılmış ve özel sektör genişlemiştir. Ancak, devlet-piyasa ayrımının yetersizliğinin ortaya çıkması nedeniyle, üçüncü sektör de denilen sivil toplum örgütleri özellikle, yeni sağ politikalar nedeniyle belde halkı arasında oluşan tepkiyi azaltmak açısından kent yönetimi içerisinde düşünülmüştür (Şengül, 1999:12). Böylece, belediye yönetiminde ve yerel siyasette yeni toplumsal aktörler, yeni düzenlemeler ve yapılar ile yeni iletişim ve denetim biçimleri ortaya çıkmıştır (Göymen, 1999:74). Yönetişim adı verilen bu yeni yönetim anlayışında yerel yönetimler, yerel düzeydeki sermaye ve sivil toplum

kuruluşlarından oluşan çok aktörün rol aldığı ve hiyerarşilerin yerini karşılıklı etkileşimin aldığı bir süreci ifade etmektedir (Şengül, 1999:12).

2.2.6. Bilgi Teknolojilerindeki Gelişmeler

Bilgi teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişmeler, genel olarak kamu kurumlarını özelde de belediyeleri yeniden yapılanmaya zorlamaktadır.

2.2.6.1. Bilgi Teknolojileri

Son üç yüz yıllık dönemde yaşanan sanayi uygarlığının ardından, günümüzde insanlık sanayi toplumundan oldukça farklı yapısal niteliklere sahip olan yeni bir dönem içerisinde bulunmaktadır. Başlangıçta, ileri düzeyde sanayileşmiş toplumların yaşadığı bir dönem olmakla birlikte, küreselleşme eğilimi ile birlikte kısa bir sürede yeni gelişmeler gelişmekte olan ülkeleri de etkilemiştir (Bozkurt, 1998:199). Bilgi toplumu olarak adlandırılan yeni dönemin başlangıcı ile ilgili kesin bir tarih verilmemekle birlikte, genelde 1950 ve 1960'lı yıllarda ABD, Japonya, Batı Avrupa ülkeleri gibi gelişmiş ülkelerde bilgi teknolojilerinin giderek artan bir biçimde kullanılması bilgi toplumu dönemine işaret etmektedir (Aktan ve Tunç, 1998:120).

Diğer yandan, zaman içerisinde sektörler arasında bir değişim ortaya çıkmıştır. Gelişmiş ülkelerde tarımsal üretimin milli gelirden ve istihdamdaki ağırlığı, %80'lerden %3-5'lere kadar düşmüştür. Sanayi üretiminin payı artmış (Erkan, 1994:7-8) olmasına rağmen yeni dönemde, sanayinin payı %50'lerden %40'ların altına düşmüştür. Son olarak, hizmetler sektörünün payı eskiye göre büyük oranda artarak %60'ların üzerine çıkmıştır. Böylece, sanayi toplumunun son aşaması olarak hizmet toplumuna ulaşılmıştır (Erkan, 1994:8). Başka bir gelişme ise çalışanların dağılımında gerçekleşmiştir. Buna göre, işgücü içerisinde "beyaz yakalılar" oranının arttığı görülmüştür. Nitekim 1951 yılında ABD'de mavi yakalı olarak adlandırılan işçi sayısı, çalışan toplamının yüzde 50'sini oluşturuyorken, zamanla bu rakam yüzde 20'ye düşmüştür (Aktan ve Tunç, 1998:121).

Yaşanan gelişmeler, meslek yapılarını, toplumdaki örgütlenişi ve daha da ötede değerler dünyasını etkilemekte ve değiştirmektedir (Bozkurt, 1998:199). Bu değişim, hiyerarşiden eşitliğe, uyumdan kişisel nitelik ve yaratıcılığa, standardizasyon yerine farklılığa, merkezileşme yerine adem-i merkezizliğe, mal ve hizmetlerin sayısal

içeriği yerine kalitenin önemsenmesine ve etkinlik arayışlarına doğru gerçekleşmektedir (Erkan, 1998:136). Değişimin odak noktasında ise, bilgi bulunmaktadır. Tarım ve sanayi toplumunda, kamusal ve özel mal ve hizmetlerin üretiminde temel ekonomik girdi olan insan unsuru, bilgi toplumu döneminde yerini “bilgi”ye bırakmıştır.

Bilgi teknolojisi, bilginin toplanması, depolanması, işlenmesi, dağıtımı ve denetlenmesi gibi bilginin yönetimine ilişkin süreçlerde kullanılan elektronik sistem ve yöntemlerin tümü olarak tanımlanmaktadır. Çağdaş anlamıyla bilgi teknolojisi genellikle elektronik bilgi işlem sistemleri (bilgisayar) ve iletişim (telekomünikasyon) teknolojileri kapsamında düşünülmektedir (Emrealp, 1994:6).

Bilgi toplumunun en önemli girdilerinden olan bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişmeleri kısaca özetleyecek olursak, özellikle 1980’li yıllarla birlikte bilgisayarlar iletişim sistemleri ile bağlantılı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Böylece dünyada hızla genişleyen ağ yapısı, iletişimi kolaylaştırmış ve hızlandırmıştır. Daha sonraki dönemde uydu teknolojilerindeki gelişmeler ise, saniyede milyonlarca sinyalin aktarılmasına imkân vermektedir. Bilgisayar ve iletişim teknolojisinin birlikte kullanımı, özellikle de internet sayesinde insanlar, evlerinden dışarı çıkmadan alışveriş yapabilmekte, değişik amaçlarla bilet satın alabilmekte, kütüphane ve bilgi bankaları ile bağlantı kurabilmekte kısacası, her türlü bilgiye ulaşarak, bilgiyi yönlendirmekte ve etkin olarak kullanabilmektedir (Emrealp, 1994:19-21).

2.2.6.2. Bilgi Teknolojilerinin Kamu Yönetimine Yansımaları: Elektronik Devlet (E-Devlet)

Bilgi teknolojilerinin özel sektörde yoğun biçimde kullanılması verimlilik ve kaliteyi artırırken, işletmelerin hızlı değişen çevre şartlarına uyum sağlayabilmek ve rekabet edebilmek için örgüt yapılarını ve işleyiş tarzlarını bilgi teknolojilerinden yararlanma doğrultusunda değiştirmelerini gerektirmiştir. Bilgi teknolojilerinden sadece işletmeler değil, kamu kurum ve kuruluşlarında da yararlanılmaktadır. Bu bağlamda, günümüzde tartışılan konulardan birisi de elektronik devlet ya da kısa adıyla e-devlet olmaktadır.

Kısaca elektronik devlet, vatandaşların ve özel sektör kuruluşlarının kamu kurumlarıyla olan mal, hizmet ve bilgi alışverişini şeklindeki ilişki ve işlemlerinin bilgi ve iletişim teknolojileri yoluyla elektronik ortamda gerçekleştirilmesini ifade etmektedir (Aktan,

2003:241). E-ticaret, genellikle özel sektör kuruluşlarının kendi aralarında ve müşterileriyle olan ticari ilişkilerini anlatmakta, e-demokrasi ise, bilgi ve iletişim teknolojilerinin siyasi alandaki kullanımıyla ilgili olması nedeniyle e-devletten farklı bir anlama sahiptir. Yine de kavramların, uygulamada birbirleriyle iç içe girdiğini de belirtmek gerekmektedir (Yıldız, 2003:307).

Ağ (network) teknolojisi, bilgisayarlar arasında bağlantı kurulmasına imkân vermektedir. Bilginin çeşitli alt sistemler arasındaki akışına, kısaca bilgi otoyolu (information highway) adı verilmektedir. Kamu kesiminde kullanılan kamu bilgi ağı (kamu bilgi otoyolu) ise genel olarak bilgi vermek, iletişim hizmetleri ve on-line işlem hizmetleri olmak üzere üç tür hizmet sunmaktadır (İnce, 2001:8-9).

Elektronik devlet sayesinde, vatandaşların kamu kurum ve kuruluşları ile sunulan kamusal hizmetler hakkında bilgi sahibi olması, hızlı karar alma ve hizmetlerin daha hızlı karşılanması, yönetimde saydamlığın gerçekleştirilmesi, vatandaşların talep ve isteklerinin daha etkin değerlendirilmesi, her düzeyde vatandaşın yönetime katılımının artması, bürokratik işlemlerin azaltılması ve böylece işlem maliyetlerinin düşürülmesi, verimlilik ve etkinliğin gerçekleştirilmesi gibi konularda ilerlemeler beklenmektedir (Aktan, 2003:242). Diğer yandan, kurumların faaliyetleri internet üzerinden takip edilerek etkin bir denetim sağlanabilmektedir. Tüm bu gelişmeler ise, yönetimde kalitenin ve performansın artmasına önemli bir katkıda bulunacaktır.

Kamu bilgi ağı yerel ve ulusal düzeyde olmak üzere iki boyutta gerçekleştirilmektedir. Yerel düzeyde belediyelerde bilgi teknolojilerinin bilgi verme ve hizmetlerin sunulmasında kullanılması elektronik belediyecilik (e-belediyecilik) anlayışını geliştirmiştir. E-belediye hizmetleri çerçevesinde belediye teşkilatı, otobüs ve tren tarifeleri, turistik yerler, meclis kararları, kanun ve yönetmelikler ile diğer belediye faaliyetleri hakkında sadece bilgi vermeye yönelik hizmetlerin yanında; beyaz masa uygulamaları, emlak ve çevre temizlik vergilerinin borcunu öğrenme, bildirimde bulunma gibi iletişim hizmetleri ve son olarak da belediye ihalelerine internet yoluyla katılım ve ihale sürecini takip etme imkânı, vergilerin ve para cezalarının ödenmesi gibi on-line işlem yapma imkânı sayılabilir.

Belediyelerin uygulamada gerçekleştirdikleri “coğrafi ve kent bilgi sistemleri”, 5272 sayılı Belediye Kanununda hüküm altına alınarak yasal olarak da düzenlenmiştir. Kent

bilgi sisteminin temel kaynağı, mekânsal, fiziksel ve coğrafi esaslarda oluşturulan bilgi sistemleridir. Bu sistemler, fiziksel planların hazırlanması, mali yönetim, proje yönetimi ve çevre koruma gibi alanlarda kullanıldığı gibi, içme suyu, kanalizasyon ve doğalgaz gibi altyapı ile ilgili bakım, onarım, ulaşım planlaması, kriz planları, temizlik ve katı atık hizmetleri, sosyal ve kültürel hizmetler gibi çok çeşitli alanlarda kullanılmaktadır (Emrealp, 1994:50).

Belediyelerde performans yönetimi uygulamasında, bilgi teknolojileri önemli bir yer tutmaktadır. Çünkü bilgisayarlar sayesinde, önemli oranda bilgi depolanabilmektedir. Tüm bu bilgilerin, belediyenin mevcut performans düzeyinin belirlenmesinde, performans kriterlerinin oluşturulmasında ve geleceğe dönük planların yapılmasında işlemleri hızlandırıcı ve maliyetleri azaltıcı etkileri olacaktır.

2.2.7. Kamu Yönetiminin İç Yetersizlikleri

Kamu kesiminde 1980'lerde başlayan yeniden yapılanma çalışmalarında sadece dış faktörler etkili olmamıştır. Ülkelerin özellikle toplumsal, ekonomik ve demografik yapılarında meydana gelen değişiklikler, kamu yönetiminin yapı ve işleyiş biçiminin değişmesinde etkili olmuştur.

Dünya nüfusundaki artış, kırsal kesimden kentlere doğru yoğun göçler, eğitim düzeyinin yükselmesi, kişi başına düşen gelirin artması ve böylece genel olarak refah seviyesinin artması, küreselleşmenin de etkisiyle ülkeler arasında ve ülke sınırlarındaki bölgeler ve gruplar arasında gelir dengesizliklerinin büyümesi gibi gelişmeler, kamu yönetimini de değişime zorlamış ve zorlamaktadır. Bu bağlamda, kamu kurum ve kuruluşlarının daha fazla ve daha çeşitli kamu hizmeti üretmesi gerekmiş, bireylerin giderek azalan harcama imkanları nedeniyle kamu kesiminin sunduğu hizmetlerin parasal karşılığını bulmak da zorlaşmıştır (Yaşamış, 1997:2-3).

Kamu yönetimi, yukarıda bahsedilen gelişmeler sonucu ortaya çıkan ihtiyaçları gidermek üzere daha çok örgütlenmek ve işlevlerini artırmak yoluna gitmiştir. Kamu yönetiminin sunması gereken mal ve hizmetlerdeki artışa rağmen, vatandaşların vergi verme konusunda istekli olmamaları nedeniyle ortaya çıkan bütçe açıklarını karşılamak üzere kamu borçları giderek artmıştır. Yine buna paralel olarak, kamuoyunda kamu kesiminin genelde pahalı ve verimsiz hizmet yürüttüğü kanaati yaygınlık kazanmıştır.

Ülke yönetimlerinde ortaya çıkan performans açığı, vatandaşların da kamu kurum ve kuruluşlarına güvenini sarsmıştır (Yılmaz, 2001:3-4). Halkın devlete güveninin azalmasında, özellikle artan yolsuzluklar ve yoksulluk etkili olmuştur. Rüşvet, kayırmacılık gibi yolsuzluk türlerinin yanında işlerin yavaşlaması, sorumluluktan kaçma, verimsizlik, gizlilik gibi bürokratik yozlaşma ile rant kollama, oy satın alma gibi siyasi yozlaşma, kamu yönetiminin önemli sorunlarından bazıları olagelmıştır (Şen, 1998:166). Bu gibi olumsuz gelişmelerin nedenleri arasında ise, devletin aşırı büyümesi, genelde siyasiler ve bürokratlar için özel çıkarların kamu yararından önce gelmesi eğilimi ve etkin denetim mekanizmalarının bulunmaması gösterilmektedir.

Özel sektör kuruluşları, verimli, üretken ve etkin çalışma bakımından kamu kesimine göre çok daha hızlı ilerlemeler kaydetmiştir. Ancak kamu kurum ve kuruluşlarının verimsiz, ekonomik ve etkin olmayan biçimde çalışması ülkelerin ekonomik büyümesini engellemiş ve yoksulluğu artırmıştır.

Diğer yandan kamu yönetiminde reform çabaları, 1980'lere kadar daha çok geleneksel yönetim düşüncesi çerçevesinde örgütlenme, çalışma yöntemleri ve kuralların gözden geçirilmesi gibi kurum içi yapı ve işleyişi iyileştirmeye yönelik olmuştur. Ancak özellikle 1970'lerde yaşanan mali krizler sonucu, kurum içi değişikliklerin kamu yönetiminin verimli ve etkin çalışması sorununu çözemediği anlaşılmıştır. Bu bağlamda, kamu yönetiminde yeniden yapılanma kamu yönetiminin düşünce yapısı, faaliyet alanı, büyüklüğü, piyasa, sivil toplum ve bireylerle ilişkilerini de değiştirecek biçimde düşünölmeye başlanmıştır (Eryılmaz, 2004a:240-241).

Küreselleşme, özel sektörde kaydedilen hızlı ilerlemeler, bilgi teknolojilerindeki gelişmeler, OECD üyesi ölkelerde yaşanan kamu yönetimi reformları, halkın kamu kurum ve kuruluşlarından beklentilerinin artması gibi bir dizi gelişme 1970'lerden sonra başta yerel yönetimler olmak üzere tüm kamu yönetimi sisteminde bir değişimi gerektirmiştir. Bu doğrultuda kamu yönetiminin performans odaklı olarak yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir. Kamu kurumlarının hızlı, etkin, kaliteli, verimli ve adil hizmet sunulması, kamuda hesap verebilirliğin sağlanması, personel sisteminin performansa dayandırılması, stratejik hedeflerin ve kalite standartlarının belirlenmesi, bütçenin de stratejik amaçlarla ilişkilendirilmesi performans odaklı bir yönetim anlayışının unsurları arasında sayılmaktadır. Bu çerçevede belediyelerde yürütölen

yeniden yapılanma çalışmalarında temelde stratejik planlama ve performans yönetimi anlayışına dayanan modeller kullanılmaktadır. Nitekim “Balanced Scorecard”³⁴, performans yönetimi anlayışında da çığır açan bir yöntem olarak birçok belediye tarafından kullanılmaktadır.

Dünyada yaşanan kentleşme ile birlikte, kent nüfusunun ve kentlerin sayısının artması, kent düzeyinde halkın ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetlerin sunulması sorununu gündeme getirmektedir. Bu durumda, yerel hizmetlerin sunulmasıyla görevli belediyelerin de performans problemi ortaya çıkmaktadır. Belediyelerin halka yakın birimler olmaları ve halkın pek çok ihtiyacını karşılamakla görevli olmaları nedeniyle mali performanslarının yanında hizmet performansları da önemlidir. Türkiye’de belediyelerde bu alanlarda yaşanan açık, 2000’li yıllardan sonra yeniden tartışılır hale gelmiştir. Çözüm yolu olarak ise, genel olarak kamu kurumlarında özelde ise belediyelerde performans yönetimi anlayışının uygulanması kabul edilmiştir.

³⁴ Balanced Scorecard, Türkçe’ye “Dengeli Puan Kartı”, “Dengeli Not Defteri”, “Strateji Karnesi”, Dengelenmiş Sonuç Çizelgesi”, “Verimlilik ve Başarı Karnesi” gibi isimlerle çevrilmiştir. Ancak daha fazla kavram kargaşasına yol açmamak amacıyla çalışmada kavramın içeriği önemsenmiş; bu nedenle de orijinal adıyla kullanılması uygun bulunmuştur.

BÖLÜM 3: BELEDİYELERDE PERFORMANS YÖNETİMİNİN UYGULANMASI

1970'lerdeki mali krizlerin de etkisiyle kamu harcamalarında tutumluluk, verimlilik ve etkinliğin sağlanması çabaları önem kazanmıştır. Diğer yandan, yerel yönetimlerin öneminin artması, 1990'lardan itibaren kamu hizmetlerinde kalitenin önemli hale gelmesi, vatandaşın talep ve beklentilerinin karşılanması çabaları belediyelerde de yeni yönetim tekniklerinin uygulanmasını gündeme getirmiştir. Bu bağlamda özellikle kamuda yeniden yapılanma çalışmalarında belirli bir noktaya ulaşmış olan gelişmiş ülkelerdeki belediyeler, performans yönetimi uygulamasına geçmiştir. Türkiye'de de belediyeler de dâhil olmak üzere bütün kamu kurum ve kuruluşları için performans yönetiminin uygulanması yasal olarak kabul edilmiştir.

3.1. Türkiye'de Belediyelerde Performans Yönetimine İlişkin Yasal Düzenlemeler

Özel sektörde öteden beri uygulanmakta olan performans yönetiminin kamu kurum ve kuruluşlarında ve özelde de belediyelerde uygulanmasına başlanması yeni bir gelişmedir. Türkiye'de kamu kurumlarında performansın ölçülmesine ilişkin çalışmalar 1980'li yıllara dayanmaktadır. Bu çalışmalar arasında DPT tarafından yayınlanan "Merkezi Hükümette Çıktı ve Performans Ölçülmesi" isimli kılavuz örnek gösterilebilir (DPT, 1989). Ancak son zamanlarda konunun yasal olarak da kamu kesimi açısından kabul edilmesi neticesinde, gerek akademik düzeyde ve gerekse uygulama açısından çalışmaların yoğunlaştığı görülmektedir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2005 yılı programı incelendiğinde, verimlilik ve etkinliğin sağlanması ve hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesi temel amaçlar arasında sayılmıştır (DPT, 2005 Yılı Programı:246). Yine Planın mahalli idareler bölümünde, yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin verimli, etkin ve hızlı bir biçimde yerine getirilmesi öngörülmektedir (DPT, 2005 Yılı Programı:252). Performans yönetimi, stratejik planlama gibi yeni yönetim anlayışlarının belediyelerde uygulanması, Planda ifade edilen hedeflere paralel olarak kanunlarda düzenlenmiştir.

Yeni kamu yönetimi reformlarıyla birlikte performans denetiminin kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılması, yıllık programların ve bütçelemenin performans ile ilişkilendirme çalışmaları başta ABD, İngiltere, Avustralya, Kanada ve Fransa gibi

ülkeler olmak üzere diğer OECD üyesi ülkelerde de uygulanmaya başlanmıştır (Tekin, 1998). Yerel yönetimler açısından bakıldığında, belediyelerde performans yönetiminin uygulanması konusunda özellikle gelişmiş ülkelerde önemli bir yol katedilmiş ve tecrübe kazanılmıştır. Performans yönetiminin, yönetimi geliştirmeye yönelik yeni açılımları diğer ülke yerel yönetimleri tarafından da kabul edilmiştir. Bu gelişmelere paralel olarak, Türkiye’de de çeşitli yasal değişiklikler yapılmış ve yapılmaya devam edilmektedir.

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılanması uzun bir geçmişe sahiptir. Ancak 1980’lerden sonra kamu yönetiminde yaşanan değişim ve kamu yönetiminin ihtiyaçları karşılamaktan uzak kalması kamu kurum ve kuruluşlarının yapı ve işleyişlerinin yeniden reforma tabi tutulmasını gerektirmiştir. Böylece bir yandan yasal düzenlemeler devam ederken, diğer yandan da uygulamalara geçilmiştir. Bu çerçevede, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5272 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiş; 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ise 15.7.2004 tarihinde kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanının yasayı bir kez daha görüşülmek üzere TBMM’ne göndermesi nedeniyle, henüz yürürlüğe girmemiştir. Türkiye’de performans yönetiminin belediyelerde uygulanışına yasallık kazandırılması olumlu bir gelişmedir. Henüz belediyeler uygulamanın başında bulunmaktadır.

Tüm bu kanunlar incelendiğinde, Türk kamu yönetimi sisteminde hesap verme sorumluluğuna dayanan, stratejik planlama ve performans yönetimine uygun olarak çalışan bir yapı kurulmasının amaçlandığı görülmektedir. Bu gelişmeye paralel olarak, Türkiye’de belediyelerin de performansa odaklı bir biçimde çalışması için gerekli önlemleri almaları beklenmektedir.

3.1.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu³⁵ hükümleri yerel yönetimleri, dolayısıyla belediyeleri de kapsamaktadır.³⁶ Hesap verme sorumluluğu, stratejik plan,

³⁵ 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete.

³⁶ Kanun, yerel yönetimler dışında merkezi yönetim kapsamındaki kamu kurumları ve sosyal güvenlik kuruluşlarından oluşan genel yönetim kurumlarını da içermektedir.

performans denetimi gibi kavramlar ilk kez 10.12.2003 tarihinde çıkarılan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer bulmuştur.

Kanunda stratejik plan, kamu kurum ve kuruluşlarının “orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” (md. 3/n) olarak tanımlanmıştır. Diğer yandan, hesap verme sorumluluğu Kanununun 8. maddesinde şu şekilde tanımlanmıştır:

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”

Hesap verme sorumluluğu, performans yönetiminin gereklerinden birisidir. Çünkü performans ölçüm sonuçları, kaynakların ne kadar ekonomik, verimli ve etkin kullanıldığını göstermekte ve ilgililerin sorumluluğunu ortaya çıkarmaktadır. O halde, hesap verme sorumluluğunun olmadığı bir yönetim anlayışında performans denetimi de anlamsız kalacaktır.

Kanununun 9. maddesi, kamu kurumlarının kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamasını zorunlu kılmaktadır. Yine 9. maddenin 2. fıkrasında, kamu kurumlarının bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda olduğu kabul edilmiştir. Aynı maddede kamu kurumlarının bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamaları öngörülmektedir (md. 9/4).

Bu madde ile Türk kamu yönetiminde performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanması kabul edilmiştir. Performans esaslı bütçelemeye ilişkin düzenlemeleri ise Maliye Bakanlığı belirlemeye yetkili kılınmıştır. Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu kurumu tarafından birlikte belirlenen performans

göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alacak ve performans denetimleri bu göstergeler kullanılarak gerçekleştirilecektir (md. 9/5). Stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme uygulamalarıyla hesap verebilirlik ve kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması öngörülmektedir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 11. maddesinde, yerel yönetimlerin üst yöneticilerinin (il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı), idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden dolayı meclislerine (il genel meclisi ve belediye meclisi) karşı sorumlu oldukları kabul edilmiştir.

Kanununun 41. maddesine göre, üst yöneticilerin her yıl düzenlemekle yetkili kılındığı faaliyet raporlarının stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanması gerekmektedir. Bu raporlar sayesinde, ilgililerin mali ve hukuki sorumluluğu değerlendirilmektedir.

Kanununun 68. maddesinde Türk kamu yönetimi sisteminde dış denetim birimi olarak Sayıştay belirlenmiştir. Sayıştay'ın gerçekleştireceği dış denetim, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesini de kapsayacaktır (md. 68/2).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu yönetiminin işleyişini, stratejik planlama ve performans yönetimine dayalı yeni bir anlayışla yeniden yapılandırmayı amaçlamaktadır.

3.1.2. Büyükşehir Belediye Kanunu

10.7.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun³⁷ amaçları arasında hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlanması da sayılmıştır (md.1). Diğer yandan büyükşehir belediyesinin görevleri arasında ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlama görevi verilmiştir (md.7/a).

Kanunun 18. maddesinde büyükşehir belediye başkanı, 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 sunmakla görevlendirilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda da büyükşehir belediyelerinin stratejik plan ve performans denetimine dayalı olarak, hizmetlerin verimli ve etkin dağıtılması gerektiği kabul edilmiştir.

3.1.3. Belediye Kanunu

5018 sayılı Kanunla, belediyelerde performans denetimi yapılması yasal dayanağa kavuşmuştu. 7.12.2004 tarihinde kabul edilen 5272 sayılı Belediye Kanunu³⁸ da stratejik plan ve performans denetimine ilişkin hükümler içermektedir.

Kanunda belediye meclisi, stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmekle (md. 17); belediye encümeni ise, stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmekle (md. 34) görevlendirilmiştir. Kanunun 38. maddesinde belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak belediye başkanının görevleri arasında sayılmıştır.

³⁷ 23.7.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazete.

³⁸ 24.12.2004 tarihli ve 25680 sayılı Resmi Gazete.

Kanuna göre belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp belediye meclisine sunacaktır (md. 41/1). Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanıp belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girecektir (md. 41/2). Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapma zorunluluğu getirilmemiştir (md. 41/3). Stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edecek ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilecektir (md. 41/4). Ayrıca belediye başkanına, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinde ifade edilen biçimde faaliyet raporunu hazırlama görevi verilmiştir.

Belediye Kanununun 54. maddesinde belediyelerde denetiminin amacı şu şekilde açıklanmıştır:

“Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.”

Böylece belediyelerde denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, mali ve performans denetiminden oluşmakta ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre yapılması öngörülmektedir. Kanununun 55. maddesinde denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanması ve meclisin bilgisine sunulması hüküm altına alınmıştır.

Özetle 5272 sayılı Belediye Kanunu, stratejik plan ve performans planına uygun olarak belediyenin yönetilmesini kabul etmiştir. Performans denetiminin belediyelerde, hukuka uygunluk ve mali denetimin yanında yeni bir denetim türü olarak uygulanması öngörülmüştür. Kanunda performans denetim sonuçlarının, hem faaliyet raporlarında yer alması hem de halka duyurulması zorunluluğu ile belediye başkanlarının iki yönlü hesap vermesi gerekmektedir.

3.1.4. İl Özel İdaresi Kanunu

22.2.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu³⁹ da Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde yürürlüğe girmiştir.

Kanunun 10. maddesinde stratejik plân ile il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak, il genel meclisinin görevleri arasında sayılmıştır. İl encümeni ise, stratejik plân ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmekle görevlendirilmiştir (md. 26/a). İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak il özel idaresinin başı olan valinin görevleri arasında bulunmaktadır (md. 30/b).

Kanunun 31. maddesine göre vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunacaktır. Katılımcı bir yöntemle hazırlanacak olan stratejik plan, il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girecektir. Kabul edilen stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil etmektedir.

İl Özel İdaresi Kanununun 37. maddesine göre, il özel idarelerinin denetimi kısaca; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmayı, hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz edilmesini, karşılaştırılmasını, ölçülmesini ve elde edilen sonuçların raporlanarak ilgililere duyurulmasını amaçlamaktadır. Kanununun 38. maddesine göre il özel idarelerinin denetimi, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetiminden oluşmaktadır. Denetim sonuçlarının kamuoyuna duyurulması da bu maddede hüküm altına alınmıştır.

Son olarak, Kanununun 39. maddesinde, il özel idaresi faaliyet raporunda stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetlerin, belirlenmiş performans ölçütlerine

³⁹ 4.3.2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmi Gazete.

göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerinin açıklanması kabul edilmiştir.

3.1.5. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı

15.7.2004 tarihinde Meclis Genel Kurulu'nda kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı, 3.8.2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından Meclise geri gönderilmiş ve yürürlüğe girmemiştir. Performans odaklı bir yönetim anlayışının ipuçlarını barındırması bakımından Kanun tasarısının incelenmesi gerekmektedir.

Kanun tasarısının 8. maddesinde yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetleri kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine ve performans ölçütlerine uygun olarak yürütmesi gerektiğinden bahsedilmektedir.

Bu Kanun tasarısı ile Bakanların bakanlığı ile bakanlığına bağlı ve ilgili kuruluşların görev alanına giren hususlarda politika ve stratejiler geliştireceğı, bunlara uygun olarak yıllık amaç ve hedefler oluşturacağı ve performans ölçütleri belirleyeceği ve belirlenen stratejiler, amaçlar ve performans ölçütleri doğrultusunda uygulamayı izleyeceği ve değerlendireceğı hüküm altına alınmıştır (md. 14/b). Tasarının 27. maddesinde bakana, bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesinde, bakanlık hizmet ve teşkilâtının geliştirilmesinde, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesinde yardımcı olmak üzere Strateji Geliştirme Kurulu oluşturulması kabul edilmiştir. Böylece bakanlık düzeyinde, stratejilerin oluşturulması ve uygulamanın izlenmesi amacıyla oluşturulacak olan bir kurulun bakana yardımcı olması öngörülmektedir.

Tasarının 38. maddesinde kamu yönetiminde denetim kısaca, hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz edilmesi, karşılaştırılması ve ölçülmesi; kanıtlara dayalı olarak değerlendirilmesi, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurması olarak tanımlanmıştır. Kanun tasarısına göre, performans denetimi ise yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların

plânlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkililiğin ölçülmesini ifade etmektedir (md. 39).

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı kapsamındaki merkezi idare ile mahalli idareler ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarında her kademedeki yöneticilerin, görevlerini mevzuata, stratejik plân ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekten üst kademelere karşı sorumluluğu kabul edilmiştir (md. 43). Bu madde ile kamu kurumlarındaki hiyerarşik denetim alanının da genişleyerek stratejik plana, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına uygunluğu da içerdiği anlaşılmaktadır.

Son olarak tasarının 46. maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, performans ölçütlerine göre değerlendirileceği ve ödüllendirileceği belirtilmiştir.

Performans denetiminin yerel yönetimler dışında, bakanlıklarda da uygulanmasının sınırları bu tasarı ile belirlenmektedir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı, Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın yönünü stratejik plana ve performans ölçütlerine uygun olarak, kaliteli, verimli ve etkin hizmet sunma şeklinde belirlemesi nedeniyle önemlidir.

3.2. Belediyelerde Performans Yönetim Modelinin Oluşturulması

Performans yönetimi, esas itibarıyla özel sektör kaynaklı bir yönetim tekniğidir. Performans yönetiminin, işletmelerde uygulandığı biçimiyle aynen belediyelerde uygulanması beklenemez. Bunun nedenleri arasında belediyeler ile işletmelerin paydaşlarının ve hedeflerinin farklı olması, belediyelerin geniş bir mevzuata tabi olarak faaliyette bulunması, belediyelerin örgütlenmesinden, işleyişinden ve kamu hizmetinin niteliğinden kaynaklanan sorunlar sayılabilir. Bu bağlamda, belediyelerde performans yönetiminin nasıl uygulanacağı sorusu gündeme gelmektedir.

Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma çerçevesinde gerçekleştirilen yasal düzenlemeler incelendiğinde, kamu kurum ve kuruluşlarının, özelde ise belediyelerin stratejik plan ve performans denetimi gibi araçları kullanarak kurumlarını yönetmeleri, stratejik amaçları ve performans hedeflerine bağlantılı olarak bütçeleme sistemlerini

değiştirmeleri öngörülmektedir. O halde, belediyelerde performans yönetimi modelini belirlemedeki en önemli çerçeve yasal düzenlemeler olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu çerçevede, Türkiye’de belediyelerde performans yönetiminin stratejik plan ile bağlantılı bir biçimde bütçeyle de ilişkilendirilecek bir yöntemi içermesi gerektiği anlaşılmaktadır. Bu performans yönetimi sisteminin, belediyenin stratejik amaçlarıyla bağlantılı biçimde oluşturulacak olan “Balanced Scorecard” modeli üzerine inşa edilmesi mümkündür. Nitekim, özel sektör kuruluşlarında performans yönetimi anlayışı, finansal denetim boyutunu aşmıştır. Kaplan ve Norton’un “Balanced Scorecard” yöntemi, performans yönetiminin kapsamını genişletmiş ve finansal boyutun yanında müşteri boyutu, iç işlemler boyutu, yenileme ve öğrenme boyutunu eklemiştir. Hızla yayılan bu yöntemin uygulandığı şirketlerde başarılı sonuçlar alınmıştır. Bu yöntemin kamu kesimine de uygulanabileceği anlaşıldıktan sonra, kamu kurum ve kuruluşlarında özellikle de belediyelerde uygulanmaya başlandığı görülmektedir (TESEV, 7.3.2005).

3.2.1. Performans Yönetimi Süreci

Performans yönetimi, belediyelerde stratejik amaçların belirlenmesi ile başlamaktadır. Stratejik planlama, uzun dönemli amaçların belirlendiği ve bu amaçların hedeflerle ve faaliyetlerle ilişkilendirilmesine bütüncül şekilde yaklaşan bir yönetim tekniğidir. Stratejik amaçlar belirlenirken, çevresel etmenler ve iç kaynaklar değerlendirilmektedir. Gelecek 4-5 yıllık dönemi kapsayan stratejik plan hazırlandıktan sonra, plana dayanılarak bir uygulama planı oluşturulmalıdır (Kubalı, 1999:47).

Diğer yandan, yasal olarak da belediyeler stratejik planlarını yapmak zorundadır. Gerek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, gerekse de 5272 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerde stratejik planları performans ölçütlerini de içerecek biçimde tanımlamıştır. Bu nedenlerle, belediyelerde performans yönetimi uygulamasının ilk aşaması olarak belediye stratejik planının yapılması gerekmektedir.

3.2.1.1. Belediye Stratejik Planı

Strateji, bir kurumda amaçlara ulaşmak için kaynakların veya olanakların en iyi şekilde kullanılmasıyla uzun dönemli genel bir planın yapılmasını ifade etmektedir. Bu anlamda strateji, önceden belirlenmiş amaçlarla, bu amaçlara ulaşmaya yardımcı olacak araçların karşılıklı etki ve tepkilerini içermektedir (Eren, 2002:6). Planlama ise kısaca, yapılacak

işlerin örgütün amaçları ve geleceğe yönelik tahminler çerçevesinde önceden belirlenmesidir (Hatiboğlu, 1995:93).

Bu tanımlardan yola çıkarak stratejik planlama, bir kurumda dinamik ortamlarda ve değişen çevre şartlarında çalışanların aynı amaçlar doğrultusunda faaliyetlerini yönlendirebilmeleri için sistematik olarak kurumun amaçlarını ve önceliklerini belirlemek ve gerekli eylemleri uygulayabilmek için kullanılmaktadır (Öztemel, 2001:136). Diğer bir ifadeyle stratejik planlama “bir örgütün neyi, niçin yaptığına ve ne olduğuna rehberlik eden ve şekillendiren eylemlere ve temel kararlara ulaşmak için disiplinli bir çaba” olarak tanımlanabilir (Durna ve Eren, 2002:64).

Belediyelerde stratejik planlama, belediyenin kurum içinde ve çevresindeki faktörleri de dikkate alarak, belirlediği orta ve uzun vadeli amaçlara göre yönetilmesini gerektirmektedir. Bu da stratejik plan yapan bir belediyede hizmetlerin, diğer belediyelere ve kurumlara göre verimli, etkin ve kaliteli sunulmasına yardımcı olmaktadır.

Belediyeler, önceden de, yönetimin bir unsuru olarak planlama yapmaktaydı. Ancak stratejik planlar, birçok yönden geleneksel planlardan ayrılmaktadır. İlk olarak, stratejik planlar çok uzun vadede belediyenin geleceğini öngörmektedir. İkinci olarak, stratejik plan hazırlanırken dış çevrede oluşabilecek fırsat ve tehditler de hesaba katılmaktadır. Diğer yandan, stratejik plan sadece tepe yönetiminin görevi olarak görülmemekte, planın yapım sürecine tüm çalışanların katılımı gerekmektedir. Son olarak, stratejik planın bütçe ve performans denetimi ile ilişkilendirilmesi söz konusudur.

Stratejik planlama, belediyelerde dört temel sorunun cevaplandırılmasına yardımcı olmaktadır. Bu sorular; neredeyiz, nereye gitmek istiyoruz, gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz, başarılarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz şeklinde özetlenebilir. İşte bu sorulara verilen cevaplar, stratejik planlama sürecini oluşturmaktadır. “Neredeyiz?” sorusu, belediyenin faaliyetini gerçekleştirdiği iç ve dış ortamın kapsamlı bir biçimde incelenmesini ve değerlendirilmesini içeren durum analizi yapılarak cevaplandırılır. “Nereye gitmek istiyoruz?” sorusunun cevabı ise; misyon, vizyon, belediye faaliyetlerine yön veren ilkeler, stratejik amaçlar ve hedefler ortaya konularak verilir. Stratejik amaçlar ve hedeflere ulaşmak için kullanılacak yöntemler olan stratejiler ve faaliyetler “Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorusunu

cevaplandırır. Son olarak, izleme ve alınan sonuçların daha önce ortaya konulan misyon, vizyon, ilkeler, amaçlar ve hedeflerle ne ölçüde uyumlu olduğunun, kısaca performansın değerlendirilmesi süreci ise “Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?” sorusunu cevaplandırır (DPT, 15.4.2005). Çalışmada, belediye performansının değerlendirilmesi konusunda Balanced Scorecard yönteminin uygulanması önerilmektedir.

Stratejik planı, her belediyenin kendisi hazırlamalıdır. Çünkü bütün belediyeler için geçerli vizyon, misyon ve stratejiler bulunmamaktadır (Öztemel, 2001:142). Diğer yandan, “liderlik” stratejik planların belediyelerde uygulanmasındaki önemli hususlar arasındadır. Vizyon ve misyon sahibi, kumrunu iyi tanıyan, liderlik vasıfları yüksek liderler olmaksızın tek başına stratejik planlar alt amaçların ana amaç çerçevesinde entegre edilmesine yetmeyecektir (Özgür, 2004:235).

Geleneksel yönetimde, stratejik planlar doğrudan üst yönetimler tarafından hazırlanmaktaydı. Böylece gizli ve bürokratik bir niteliğe bürünen stratejik planlar, basit bir araç olmaktan öteye gidememekteydi. Çağdaş yönetim anlayışı ise, alt grupların amaçlarını üst yönetimin amaçları ile bir araya getiren sinerjik planlamayı öngörmektedir (Kubalı, 1999:47). 5272 sayılı Belediye Kanunu’nda, stratejik planların belediye başkanı tarafından hazırlanacağı ve belediye meclisi tarafından kabul edileceği ifade edilmektedir. Yine Kanunda stratejik planın hazırlanmasında üniversiteler, meslek odaları ve sivil toplum kuruluşlarının dâhil edilmesi öngörülmektedir. Belediye personelinin ve belde halkının bu süreç dışında tutulması önemli sorunları da beraberinde getirecektir. Çünkü belediye stratejik planın yapımına katılmayan ve dolayısıyla planı benimsemeyen halk toplulukları, belediye yönetimini denetlemekte isteksiz davranacağı gibi, belediye personeli de çalışmalarında isteksiz olacaktır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9. maddesinde stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin oluşturulmasına, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır. Bu amaçla 2003 yılında, “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” hazırlanmıştır. Bu kılavuz çerçevesinde, kalkınma planları ve yıllık programlar dikkate alınarak hazırlanacak olan stratejik planlar, DPT ve diğer ilgili kurumların öngörülen süreçlerinden geçerek yürürlüğe

girecektir. Yine belediyeler, bütçe tekliflerini stratejik planda öngörülen stratejik amaç ve hedeflerle ilişkilendirmekle yükümlüdür. Stratejik planda yapılacak temel değişiklikler, stratejik planın onaylanmasına ilişkin sürece tabi olacaktır (DPT, 15.4.2005). Böylece belediyelerde stratejik planının hazırlanmasında, öncelikle bu kılavuzdaki süreç rehberlik edecektir.

Stratejik Planlama Kılavuzunda ifade edilen süreci Osborne ve Gaebler (1992:233) 8 aşama olarak açıklamıştır:

1. İç ve dış durumların analizi,
2. Kurumun karşılaşılabileceği temel sorun alanlarının teşhisi ve tanımlanması,
3. Kurumun temel misyonunun tanımlanması,
4. Kurumun temel amaçlarının açıklanması,
5. Başarıyı ortaya koyan bir vizyon yaratmak,
6. Vizyon ve amaçları gerçekleştirmek için bir strateji geliştirmek,
7. Bu strateji için bir zaman çizelgesi oluşturmak,
8. Sonuçların ölçümü ve değerlendirilmesi.

3.2.1.1.1. Planlama Öncesi Çalışmalar

Stratejik plan yapılmadan önce, belediyenin planlama sürecine hazır olmasını sağlamak gerekmektedir. Bu amaçla ilk olarak, belediye yöneticilerine stratejik planlama süreci ile ilgili eğitimin verilmesi gerekmektedir. Ayrıca planlamayı gerektiren sebepler ortaya konularak, belediye yöneticilerinin ve çalışanlarının planlamaya gerekli önemi vermeleri sağlanmalıdır (Öztemel, 2001:144).

Diğer yandan, belediye başkanının liderliğinde stratejik planı oluşturacak ve yürütülmesini takip edecek ekibin oluşturulması gerekmektedir. Oluşturulacak ekibe de stratejik planlamayla ilgili gerekli bilgi verilmelidir. Son olarak, stratejik planlamada kullanılacak veriler toplanır. Böylece belediyenin tarihçesi ve profili ortaya çıkarılır (Öztemel, 2001:145). Ancak verilerin belediyenin kuruluş içi analizinde, dış çevre analizinde, performans planlarının ve performans ölçütlerinin oluşturulmasında

kullanılabilecek türden olmasına dikkat edilmelidir. Diğer bir çalışma ise, verilerin sınıflandırılmasıdır. Bu aşamada verilerin sınıflandırılması, stratejik plan ve performans planının hazırlanmasında kolaylık sağlayacak ve belediyeyi tekrar veri toplama maliyetinden kurtaracaktır.

Gerekli eğitimin verilmesi, bilgilerin toplanması ve stratejik planlama sürecinin tasarlanması tamamlandıktan sonra stratejik planlama aşama aşama uygulanacaktır.

3.2.1.1.2. Durum Analizi

SWOT Analizine veri oluşturacak olan durum analizi, bir belediyenin ileriki yıllarda nerede olması, hedeflerinin ne olması, yönetim felsefesini nasıl belirlemesi gerektiğini ortaya koymak amacıyla yapılmaktadır. Bu çerçevede yapılacak analizler ile belediyenin mevcut durumunun fotoğrafı çekilir (Öztemel, 2001:156). DPT Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzundan yola çıkarsak, belediyelerde durum analizi yapılırken, kalkınma planları, sektörel ve bölgesel plan ve programlar ile başta Belediye Kanunu olmak üzere belediyeyi ilgilendiren diğer yasal düzenlemelerden kaynaklanan yetki, görev ve sorumlulukları ortaya konulması gerekmektedir. Böylece belediye tarafından sunulan hizmetlerin genel hedef ve politikalara uygunluğu, belediyenin hedef kitesine nasıl hizmet ettiği, bu alanda belirlenen genel stratejilerin neler olduğu, belediyenin hangi kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içinde çalıştığı/çalışması gerektiği gibi hususlar değerlendirilir. Bu değerlendirmeler, dünyada ve ülkemizdeki genel eğilimler çerçevesinde yapılmalıdır (DPT, 15.4.2005).

DPT Stratejik Planlama Kılavuzuna göre, yukarıda ifade edilen değerlendirmeler bağlamında yapılacak olan durum analizinde belediyenin iç yapısının analizi, belediye çevresinin analizi, belediye yönetiminin gelecekte karşılaşılabileceği ve etkilenebileceği gelişmelerin analizi ve ilgili tarafların analizinin yapılması önerilmektedir (DPT, 15.4.2005). Aslında durum analizi, belediyenin iç yapı analizi ve dış çevresinin analizi olarak iki başlık altında gerçekleştirilebilir. Çalışmada da piyasa, hedef kitle ve ilgili taraflar analizi dış çevre analizi içersinde de değerlendirilecektir.

3.2.1.1.2.1. Kurum İçi Analiz

Stratejik Planlama Kılavuzu dikkate alındığında belediye içinde yapılacak olan durum analizinde belediyenin geçmiş performansın değerlendirilmesinin yanı sıra, belediyenin

güçlü ve zayıf yönleri ortaya çıkarılmalıdır. Buradaki amaç, kurumun mevcut performansı ve sorunlarını da dikkate alarak potansiyellerini belirlemektir. Belirlenecek güçlü yönler, kurumun belirleyeceği hedeflere ışık tutacak, zayıf yönler ise kurumun aldığı önlemlere temel oluşturacaktır (DPT, 15.4.2005).

Yöneticiler, örgütü veya birimini çok iyi tanıdığı ve dolayısıyla ek bir çalışmaya gerek olmadığı inancına sahip olabilir. Ancak bu durum onların örgütü veya birimi bütün gerçekleriyle bildiği anlamına gelmemektedir (Dinçer, 2003:108-109). Belediyelerde mevcut durum analizi yapılırken bu yanılgıya düşmemeye dikkat edilmelidir.

Belediyede kurum içi analiz temel olarak;

1. Belediyenin şu anki ve önceki stratejileri,
2. Mali yapısının (Belediye gelir-gider dengesi, belediye gelirlerinin ve giderlerinin yapısı, tahakkuk-tahsilât oranları, belediyenin borç durumu gibi),
3. İnsan kaynaklarının (Personelin sayısı, yaş ortalaması, eğitim durumu, memur, işçi ve geçici işçi oranları, motivasyon düzeyi, norm kadro çalışmaları, ücret politikası, belediyeye dair değerlendirmeleri ve belediyeden beklentileri gibi),
4. Teknolojik imkânlarının ve teknolojiyi kullanma düzeyinin (Belediyede kullanılan bilgisayar sayısı, internet üzerinden sunulan belediye hizmeti oranı, belediye web sitesinde verilen bilgi çeşidi gibi),
5. Örgüt yapısının (Belediye birimlerinin sayısı ve nitelikleri, yeniden yapılanma çalışmaları, aynı ya da benzer görevi yapan birimler ve yetki çakışmaları gibi),
6. Sunulan hizmetlerinin (imar, su, kanalizasyon gibi kentsel altyapı, toplu taşıma, katı atık vs.)
7. Hizmetin gerçekleştirilme durumunun (belediye personeli ile yürütülen hizmetler, özelleştirme, belediye şirketleri gibi),
8. Belediyede örgüt içi iletişimi ve karar alma süreci,
9. Belediyenin araç ve bina envanteri ve diğer varlıklarının durumunun (Belediye binası, belediye taşıtları gibi),

10. Belediyenin gerçekleştirdiği ve yürütmekte olduğu önemli faaliyetlerin, projelerin

ve diğer konuların incelenmesi, analiz edilmesi ve değerlendirilmesini gerektirmektedir (Öztemel, 2001:161; Şentürk, 2005b:55-62; DPT, 15.4.2005).

3.2.1.1.2.2. Belediye Çevresinin Analizi

Bir belediyenin dış çevresi, belediyeyle ilgili olmakla birlikte belediyenin dışında kalan ve belediyeyi etkileyen faktörleri ifade etmektedir. Küreselleşme de dikkate alındığında belediyeyi etkileyen dış faktörlerin sayısı oldukça fazladır. Bu faktörler, artık sadece belediyenin hizmet sunduğu alanla sınırlı değildir.

Dinçer'in (2003:73), işletmeler açısından yaptığı sınıflandırma belediyelere uyarlandığında belediyelerin uluslararası dış çevresi, ulusal (genel) dış çevresi ve hizmet çevresi bulunmaktadır.

Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, OECD gibi uluslararası kuruluşlar, çok uluslu şirketler, uluslararası sivil toplum kuruluşları vb. belediyelerin uluslararası dış çevresi içerisinde değerlendirilebilir. Teknolojik yenilikler, belediyeleri ilgilendiren yasal düzenlemeler, kalkınma planları, ulusal ekonomideki gelişmeler vb. belediyelerin ulusal çevresini oluşturmaktadır. Belediyenin hizmet çevresinde ise kent nüfusunun yapısı, kentteki ulusal ve uluslararası işletmeler ile kentteki sivil toplum kuruluşları, kent ekonomisinin durumu, sendikalar, diğer kamu kurumları vb. unsurların değerlendirilmesi gerekmektedir. Belediyeyi etkileyen tüm bu unsurlar çeşitli açılardan analiz edilebilmektedir. Analizler şu başlıklar altında gerçekleştirilebilir:

1. *Uluslararası Dış Çevre Analizi*: Uluslararası dış çevrenin belirlenmesinde ilk olarak OECD, IMF, BM gibi uluslararası kuruluşların belediyeler üzerindeki etkisini ortaya koymak gerekmektedir. 1980'li yıllarda İngiltere ve Amerika'da başlayan kamu yönetimi reformlarının (esnek örgütlenme, desantralizasyon, vatandaş odaklılık gibi), bu uluslararası kuruluşlar tarafından üyelerine önerilmesiyle birlikte kamuda yeniden yapılanma küresel bir nitelik kazanmıştır. Bu bağlamda örneğin Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), OECD içindeki PUMA departmanı yerel yönetimleri ilgilendiren raporlar sunmakta, programlar uygulamakta ve fonlar kullanmaktadır.

Türkiye Avrupa Birliği ilişkileri bağlamında, Türk yerel yönetimlerini etkileyen belgelerden birisi de Avrupa Konseyi'nin kabul ettiği "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"dır. Türkiye, Şartı, bazı maddelerine çekince koyarak 9.12.1992 tarihinde onaylamış ve Şart, 1.4.1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. AB fonları da belediyelerin planlama çalışmalarında göz önünde bulundurmaları gereken önemli bir husustur (Şentürk, 2005b:35). Greenpeace, Uluslararası İnsan Hakları Örgütü gibi uluslararası sivil toplum kuruluşları da belediye politikalarını etkileyebilmektedir. Yine yurt dışındaki belediyelerle kurulan kardeş belediye ilişkileri de bu bağlamda değerlendirilmelidir.

Belediyelerin küreselleşme ile birlikte hareket hızı artan ve yoğunlaşan uluslararası sermayeyi (çok uluslu şirketler) önemsemeleri gerekmektedir. Bu çerçevede belediyelerin yol, su, kanalizasyon gibi altyapı hizmetlerini gerçekleştirmesi ve kentin yaşam kalitesini artırması, uluslararası şirketlerin kentte yatırım yapmaları açısından bir zorunluluk olarak görülmektedir.

2. *Belediyelere ilişkin mevzuat analizi:* Belediyeler kanun, yönetmelik gibi hukuki düzenlemelere bağlı olarak hizmet sunmak ve örgütlenmek durumundadır. O halde belediye yönetimlerinin, belediyeleri ilgilendiren yasal düzenlemeleri daha etkin ve kaliteli hizmet üretmek bakımından değerlendirmeleri gerekmektedir (Öztemel, 2001:164).
3. *Pazar, Hedef kitle ve ilgili taraflar analizi:* Hedef kitle veya müşteri, bir kurumun ürettiği mal ve hizmetleri kullanan, alan ve yararlanan kişi ve gruplar olarak tanımlanırken; ilgili taraflar (paydaş) ise, bir kurumdan doğrudan veya dolaylı, maddi veya manevi, olumlu veya olumsuz yönde etkilenen kişi veya grupları ifade etmektedir (DPT, 15.4.2005). Bu kapsamda beldede oturan, çalışan, beldeyi ziyaret eden, iş seyahatine gelen vb. müşteri kapsamında düşünülen toplulukların özelliklerinin belirlenmesi, belediye taşeronları, tedarikçi firmalar, belediyenin sunduğu benzer hizmetleri sunan diğer kurum ve kuruluşların durumunun değerlendirilmesi gerekmektedir (Öztemel, 2001:162). Civardaki belediyelerin durumunun da analiz çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu analizde, belediye paydaşları iç paydaşlar, dış paydaşlar, müşteriler ve stratejik paydaşlar olarak dört grupta toplanabilir. İç paydaşlar, belediye birimleri ve çalışanlarından; dış paydaşlar TEDAŞ, Tapu Kadastro, Milli Eğitim ya da sağlık kuruluşları gibi kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum örgütleri ve meslek teşekkülleri gibibirimlerden; müşteriler belediye hizmetlerinden yararlanan vatandaşlardan (beldeyi ziyaret edeni çalışan, ticaret yapan, eğitim gören vs.); stratejik paydaşlar ise belediye iştirakleri, belediye şirketleri, vakıflar, varsa büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyeleri gibi belediyenin hizmet üretmesinde belediye ile işbirliği yapan kurum ve kuruluşlardan oluşmaktadır (Şentürk, 2005b:47-48).

DPT Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre bu analiz sırasında kurumun ilgili olduğu ve hizmet sunduğu kesimlerin kurum ile ilgili beklentileri, hedef kitle ve diğer ilgililerden gelen görüş ve şikâyetleri değerlendirme sistemi ile bunların kurum çalışmaları ile ilgili tatmin düzeylerinin nasıl ölçüldüğü/ölçüleceği dikkat edilmesi gereken temel noktalar arasındadır (DPT, 15.4.2005).

4. *Teknolojik faktörlerin analizi:* Belediyelerin, teknolojik gelişme ve değişimleri takip etmeleri ve yatırım planlarını buna göre yapmaları gerekmektedir. Belediyelerin stratejilerini teknolojik analizleri dikkate alarak belirlemeleri, başarılı hizmet üretimine de katkı sağlayacaktır. Teknolojik analizler ile hangi alanlarda teknolojik yeniliklere yatırım yapılacağına, nerelerde değişimlere gidileceğine, hangi teknolojilerin devre dışı bırakılacağına ilişkin stratejik kararlar sağlıklı bir biçimde verilebilir (Öztürk, 2001:162). Belediyelerin, paydaşlarının taleplerini verimli, kaliteli, hızlı ve güvenilir biçimde karşılaması için bilgi teknolojileri kullanımından etkin bir biçimde yararlanmaları gerekmektedir.
5. *Ekonomik şartların analizi:* Belediyeler, stratejik planlarını hazırlarken ülkedeki makro ekonomik şartları da dikkate almalıdır. Nitekim ülke ekonomik şartları, belediyelerin bazı faaliyetlere girmelerine izin vermeyebilir. Mesela, ağır ekonomik krizin olduğu bir ortamda, belediyeler sosyal faaliyetlere ağırlık vererek rekreasyon projelerinde kısıtlamaya gidebilirler (Şentürk, 2005b:45).

6. *Kentsel Gelişme Düzeyi*: Belediyelerin, stratejik planlarını hazırlarken dikkat etmeleri gereken konulardan birisi de hizmet sundukları kentin ve yakın çevresinin kentsel gelişim seviyeleri ve ihtiyaçlarıdır. Bir kentte ciddi bir altyapı eksikliği varsa, bu kentin stratejik planlarında altyapı yatırımlarına öncelik vermesi kaçınılmaz olacaktır. Bir beldeye yakın bir yerde havaalanı, liman gibi stratejik öneme haiz yerlerin bulunması veya kuruluyor olması sadece o belde belediyesini değil, çevredeki diğer belediyeleri de etkileyecektir. Diğer yandan kentteki fiziki gelişmişlik düzeyi yanında, kentin ekonomik, sosyal ve kültürel durumu da değerlendirilmelidir. Mesela, hızlı göç alan bir kentte, hızlı nüfus artışı ve demografik yapıdaki değişimler dikkate alınmalıdır. Yine ekonomik alanda, kentteki ağırlıklı iş kolları ve kent içindeki sektörel gelişmeler ele alınmalıdır (Şentürk, 2005b:46).

7. *Kalkınma Planları ve Hükümet Programlarının Analizi*: Kalkınma planlarında ve hükümet politikalarında, belediyelerle ilgili öngörülerin değerlendirilmesi gerekmektedir.

3.2.1.1.3. SWOT Analizi

Günümüzde kullanılan strateji süreçlerinin çoğu 1960'larda gerçekleştirilen Harvard İşletme Okulu'nun çalışmalarına dayanmaktadır. Bu süreçler sistem; veri toplama, değerlendirme, seçme, tanımlama ve analiz etme aşamalarından oluşmaktadır. SWOT Analizi bu süreçlerde kullanılan önemli araçlardan birisidir (Özgür, 2004:222). SWOT Analizi⁴⁰, İngilizce Strength, Weakness, Opportunities, Threat kelimelerinin baş harflerinden oluşmaktadır. SWOT Analizi, örgüt başarısı üzerinde kilit role sahip faktörlerin belirlenerek stratejik kararlara esas oluşturacak biçimde yorumlanması sürecini ifade etmektedir (Dinçer, 2003:139). Bu analizin temel amacı, belediyenin mevcut durumu, içinde bulunduğu ortamları ve diğer belediyeleri de değerlendirmek, kuvvetli ve zayıf olduğu yerleri ortaya çıkarmaktır. Benzer biçimde analiz sonucunda belediyenin karşılaşılabilecek tehditler ortaya çıkarılarak, mümkün olan fırsatların kullanılmasıyla bu tehditler ortadan kaldırılmaya çalışılır (Öztemel, 2001:138).

⁴⁰ Dinçer (2003:139), SWOT Analizi'nin karşılığı olarak FÜTZ (Fırsatlar, Üstünlükler, Tehditler, Zayıflıklar) Analizini kullanmıştır. Stratejik Planlama Kılavuzunda ise (DPT, 15.4.2005), durum analizi kapsamında kullanılacak yöntemin GZFT (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) Analizi olduğu belirtilmiştir.

SWOT Analizi, örgütün “bir bütün olarak mevcut durumunun ve tecrübesinin incelenmesi, üstün ve zayıf yönlerinin tanımlanması ve bunların çevre şartları ile uyumlu hale getirilmesi süreci”ni ifade etmektedir (Dinçer, 2003:142). O halde belediyelerde SWOT Analizi, belediye ile çevresi arasındaki ilişkiyi yani çevreden gelebilecek fırsatlar ve tehditler ile belediyenin güçlü ve zayıf yönlerini birleştirerek ileriye yönelik tahminlerde bulunmaya yarayan bir araçtır.

Belediyenin güçlü ve zayıf yönleri ile fırsatları ve çevreden gelebilecek tehditleri belirlendikten sonra çeşitli varsayımlar üretilmesi, yani senaryolar yazılması gerekmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, üretilecek olan senaryoların gerçekçi olması ve belirlenen senaryolara göre üretilecek çözüm önerilerinin uygulanabilir ve etkin olmasıdır (Şentürk, 2005b:73). Varsayımların belirlenmesi, büyük ölçüde mevcut durum analizi ve dış çevre analizine dayanmaktadır. Başarılı bir stratejik planlamada belirlenen varsayımlar, stratejik planlama ekibinde tartışılmalı ve böylece olgunlaştırılmalıdır. Çünkü varsayımlar, stratejik planlamanın tüm aşamalarında, her birim için ortak bir temel olacaktır. Bu nedenle, tüm bölümlerde aynı varsayımların kullanılması gerekmektedir (DPT, 15.4.2005).

Fırsatlar, üstünlükler, tehditler ve zayıflıklar SWOT Analizinin öğeleri olarak ortaya çıkmaktadır. Tehdit, örgütün amaçlarını gerçekleştirmesini zorlaştıran veya imkansız hale getiren yeni bir durumu; zayıflık, örgütün rakiplerine göre daha az verimli veya etkili olduğu yönleri veya faaliyetlerini; fırsat, çevrenin örgüte sunduğu ve amaçlarını başarıyla yerine getirebilmesi için elverişli bir durumu (Dinçer, 2003:143-147); üstünlük veya güçlü yön ise örgütün diğerlerine göre avantajlı durumlarını ifade etmektedir.

Kurumun güçlü ve zayıf yönleri ile önündeki fırsat ve tehditler karşılıklı etkileşim içindedir. Bu nedenle kurumun önündeki fırsatlar, ancak kurumun bu fırsatları değerlendirebilecek potansiyele sahip olması durumunda anlamlı olacaktır. Mesela, belediyenin hizmet sunduğu kentte üniversitenin açılması önemli bir fırsattır. Fakat belediyede kültürel faaliyetlerin organizasyonu ve yönlendirilmesi için nitelikli personelin bulunmaması belediye için bir zayıflıktır. Bu durumda, belediyenin personel yapısında iyileştirmenin yapılması gerekmektedir. Benzer şekilde, belediye sınırları içerisinde kentin altyapı ihtiyacının önemli oranda giderilmiş olması bir fırsattır. Çünkü

belediye, sosyal ve kültürel faaliyetlere ağırlık verebilir. Ancak belediye personelinin ağırlıklı olarak teknik elemanlardan oluşması, belediyenin bu fırsattan yararlanmasını engelleyecektir (Şentürk, 2005b:65-66).

Kurum içi analiz ve çevre analizi sonucunda elde edilen bilgiler öncelikle listelenmelidir. Bu bilgiler kullanılarak belediyenin güçlü ve zayıf yönlerini özetleyecek bir rapor oluşturulur. Yapılan çeşitli analizler sonucunda kurumun karşılaştığı fırsatlar ve tehditler bir tabloda özetlenir. Çevre analizi sonucunda mevcut durum tespiti yeterli değildir, bunun yanında yukarıda ifade edildiği gibi gelecekle ilgili tahminler yapılır ve senaryolar oluşturulur. Gelecekte oluşacak çevre şartlarının kurumu, nasıl, ne ölçüde ve ne yönde etkileyeceği tartışılır (DPT, 15.4.2005).

3.2.1.1.4. Geleceğe Bakış

Bu aşamada belediyenin misyonu ve vizyonu belirlenir, ilkeleri, stratejik amaç ve hedefleri ortaya koyulur. Misyon, vizyon ve ilkeler bir örgütün kurumsal kimliğini oluşturan öğelerdir. Örgütün bilgi birikimi, tecrübesi, uzmanlığı ve geliştirdiği kurumsal tavrı belli bir kurumsal kimlik yaratmaktadır. Stratejik planlama, kurumun kimliği ile sunduğu hizmetler arasında daha güçlü bir ilişki kurmaya yardımcı olmaktadır (DPT, 15.4.2005).

Bir örgütte geleceğe bakış, kısaca örgütün geleceğini tanımlama çabasını ifade etmektedir. Bu aşama, örgütün geleceğinin nasıl olacağına, istenilen durumlara ideal olarak hangi yollarla ulaşılabileceğine dair kararlar bütününden oluşmaktadır (Dinçer, 2003:163). Bir belediyenin gelecekte ulaşmak istediği yeri en geniş kapsamlı olarak vizyonuyla ifade edilir ve bu vizyon çerçevesinde ilkeler ve stratejik amaçlar belirlenir.

3.2.1.1.4.1. Misyon Bildirimi

Strateji, vizyona ulaştıracak ve misyonu gerçekleştirecek ana yolun tanımlanması olarak ifade edildiğine göre (Barutçugil, 2002:14), belediyelerin öncelikle belediyenin genel misyonu ve vizyonun belirlenmesi gerekmektedir.

Misyon, bir kurumun varlık sebebidir; kurumun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını ifade etmektedir (DPT, 15.4.2005). Belediyeler açısından misyon, belediyenin varoluş nedeni, belediyeyi benzer örgütlerden ayıran ve farklı kılan uzun

dönemli amaçları olarak tanımlanmaktadır (Öztemel, 2001:146). Misyon, kurumun hayallerinin somutlaştırılmasıdır. Misyon, çalışanların faaliyetlerinin uyumlaştırılmasını ve belli bir yöne kanalize edilmesini sağlarken, çalışanlar arasında ortak bir değer oluşturmaya katkıda bulunur (Durna ve Eren, 2002:61).

İyi belirlenmiş bir misyonun bazı temel özellikleri bulunmaktadır. Buna göre misyon kısa, açık ve çarpıcı bir şekilde ifade edilmeli, hizmetin amacını belirtmeli, yasal olarak kuruma verilmiş olan görev ve yetkiler çerçevesinde tanımlanmalı, kurumun hizmet verdiği kişi ve kuruluşları kapsamlı ve kurumun sunduğu hizmetleri içermelidir (DPT, 15.4.2005). Misyonun bir belediyede açık, anlaşılır ve net olarak, kısa bir paragraf halinde belirlenmesinde fayda bulunmaktadır (Öztemel, 2001:146). Bunun yanında misyon bildiriminin belediyede bulunan, çalışan veya beldede oturan herkesin kabul edeceği bazı değerleri içermesi gerekmektedir. İnsan mutluluğu, kaliteli hizmet, doğru bilginin doğru zamanda doğru yerde olması gibi değerler misyon bildiriminde vurgulanabilir (Öztemel, 2001:147).

Belediyelerin belirledikleri misyonlara birkaç örnek verilebilir. Mesela Ümraniye belediyesinin misyonu “belediyeciliği alışılmış beklentilerin ötesine taşımak, uyguladığımız projelerimizle; “daha iyi hizmeti, daha hızlı, daha yaygın, daha verimli ve daha ekonomik nasıl sunarız?” sorusuna cevap aramak, her işin merkezine “İNSAN”ı koyarak planlamak ve uygulamak, çalışanımızın gelişim ve vizyonu için her türlü desteği sağlamak, “mükellefi” “müşteri” olarak görmek ve tüm iş ve işlemlerimizde müşteri memnuniyetini öncelikli hedefe koymak ve yapılan uygulamalar, belirlenen hedeflerle; gelişen, büyüyen, güzelleşen Ümraniye’yi mutlu insanların yaşadığı bir şehir haline getirmek” olarak ifade edilmiştir (Ümraniye Belediyesi, 6.5.2005).

Yurt dışındaki bazı belediyelerden şu örnekler verilebilir: “Henties Bay Belediyesi, sunduğu hizmetleri ve altyapıyı en uygun kaynak ve teknolojiyi kullanmak yoluyla yerine getirip, tüm belediye sakinlerinin yaşam standartlarını artırmaya çalışır” (Henties Bay Municipality, 10.5.2005) Diğer bir misyon ise, “halkını, toprağını ve ekonomik kaynaklarını tanıyarak ve farklılıkları dengeleyerek, demokratik ve sorumlu bir süreçle etkin bir biçimde, en kaliteli belediye hizmetlerini sağlamak” olarak açıklanmıştır (Rocky View Municipal District, 10.5.2005).

3.2.1.1.4.2. Vizyon Bildirimi

Belediye misyonunun belirlenmesinin ardından, bu misyonun nasıl gerçekleştirileceğini gösteren vizyonun ortaya konulması gerekmektedir. Misyon, bir belediyede “neden” sorusunu cevaplandırırken, vizyon “ne” sorusunun cevaplandırmaya yöneliktir. Vizyon, belediyenin ileride nerede olmak istediğini göstermektedir. Vizyonun da misyon gibi “vizyon beyanı” biçiminde yazılması ve çalışanlara ve belde halkına duyurulması gerekmektedir. (Öztemel, 2001:149). Vizyon, en uzak, en temel ve en kapsamlı amaçları içermektedir. Bu açıdan vizyon, örgütün en uzak ve soyut amacını (hayali) oluşturur ve giderek somutlaşan diğer amaçların en üstünde yer alır (Dinçer, 2003:171).

Vizyon bildirimini, kurumun kendisi için istediği geleceğin, iddialı ve aynı zamanda ulaşılabilir bir ifadesidir. Bu gelecek beyanı, bir yandan çalışanları ve yöneticileri ilerlemeye teşvik etmeli, diğer yandan da gerçekçi olmalıdır. Vizyon bildirimini, misyon bildirimini ile birlikte kurumun çatısını oluşturmaktadır (DPT, 15.4.2005). Nitekim, belediyenin vizyon ve misyonuna göre stratejik amaçları tayin edilecektir. Burada önemli olan belediye başkanından belediyenin en alt çalışanına kadar herkesin belediye vizyonuna katkıda bulunması ve onu benimsemesidir.

Başarılı bir vizyonun kısa, kalıcı, ilham verici, iddialı, gelecekteki başarıları ve ideal alanı tanımlayıcı, çalışanlar, hizmet sunulan kitle ve diğer kişiler için çekici olma gibi niteliklere sahip olması gerekmektedir (DPT, 15.4.2005).

Ümraniye Belediyesi'nin vizyonu, “Ümraniye'yi çağın gerekleri ile donatılmış, çevreye duyarlı, düzeyli bir şehircilik ve düzeyli şehirli, dinamik nüfusa öncü bir belediyecilik, ticaret ve sanayi merkezi olmanın tüm gereklerinin bilincinde, dünyadaki gelişim ve değişimi takip eden, halkla birlikte yönetim, yönetim ilkesine bağlı, eğitim, sağlık ve kültürün şehircilikte önemini bilen bir yönetim anlayışı ile geleceğe hazırlamak” olarak belirlenmiştir (Ümraniye Belediyesi, 6.5.2005).

ABD'de bulunan Henties Bay Belediyesi, vizyonunu “Henties Bay kentini; hizmet kalitesi ve kent sakinlerinin yaşam kalitesinden ödün vermeden, turistlerin kişisel güvenlik ve fırsatlardaki gelişim algılarını ilerletecek, ulaşılabilir ve sürdürülebilir bir tavrıyla, canlı, ekonomik ve benzersiz kalitede bir sahil kentine dönüştürmek” olarak belirlemiştir (Henties Bay Municipality, 10.5.2005).

3.2.1.1.4.3. İlkeler Bildirimi

Misyon ve vizyonunu belirleyen belediyelerde, diğerk bir aşama ise belediye çalışanlarının hizmet sunarken uymaları gereken temel ilkelerin belirlenmesidir. Stratejik planda bu ilkelerin açık ve anlaşılır bir biçimde yer alması gerekmektedir (Öztemel, 2001:151).

İlkeler, kurumun temel değerlerini, yönetim biçimini ve kurumsal davranış kurallarını ifade etmektedir. İlkeler, kurumun vizyonu ve misyonunun arkasında yatan değer ve inançların temelini belirtmektedir. Bu ilkeler kurumun kararlarına, seçimlerine ve stratejilerinin belirlenmesine rehberlik teşkil etmektedir (DPT, 15.4.2005). Bu açıdan ilkeler veya değerler beyanı, belediye'deki herkesin paylaştığı ortak prensipler olmalıdır. Değerlerin yazılı olmasa bile, bütün çalışanlarca bilinmesi ve benimsenmesi gerekmektedir (Öztemel, 2001:152).

İlkeler, çalışanları harekete geçirici bir faktör, yönetim için ise başarı değerlendirme ve kontrol aracı olmaktadır. Bu nedenle, ilkelerin mümkün olduğu kadar gerçekçi olmasına dikkat edilmelidir. Aksi halde çalışanları motive etmek yerine, olumsuz bazı sonuçlar ortaya çıkarabilecektir. O halde, ilkeler belirlenirken özenle hareket edilmeli ve işin özellikleri, çalışma şartları, çalışma kapasitesi, mevsimlik veya aylık değişkenler dikkate alınmalıdır (Dinçer, 2003:175).

İlkeler bildirimi, üç temel alana ilişkindir. Bunlar kurum çalışanları ve kurum dışındaki kişiler; kurumun yönetim, karar alma ve hizmet üretim süreci; kurumun ürettiği malların/hizmetlerin kalitesine yönelik beklentiler yani kurumun performansından oluşmaktadır (DPT, 15.4.2005).

Bir belediyenin belli başlı temel değerleri arasında şunlar sayılabilir (Şentürk, 2005b:93; Öztemel, 2001:154):

1. Belediye hizmetlerinde vatandaş memnuniyeti esastır.
2. Belediye, tüm iş ve işlemlerinde mevzuata, kalite hedeflerine ve vatandaş memnuniyetine uygun olarak çalışır.
3. Belediye, yenilikçidir ve yapılan işlerde sürekli mükemmelliği yakalamaya uğraşır.

4. Kentsel gelişmede sürdürülebilirlik temel yaklaşımıdır.

5. Belediye yaşlı, yoksul, sakat gibi toplumun zayıf kesimlerini kucaklar ve gözetmeye çalışır.

ABD’de bir belediyenin temel ilkeleri arasında, “mükemmellik, sonuç odaklılık, gelişim, açıklık, dürüstlük ve uyum” sayılmıştır (Henties Bay Municipality, 10.5.2005).

3.2.1.1.4.4. Stratejik Amaçlar

Yukarıda ifade edilen analizler sonucunda, özellikle de mevzuat analizi ile belediyelerin çalışma alanlarını belirlemeleri gerekmektedir. Belediyelerde altyapıya, belediyede teknoloji kullanımına, çevre koruma ve çevre sağlığına, kent güvenliği ve kent ekonomisine ilişkin hizmet alanları ile sosyal, sağlık, eğitim ve kültürel hizmet alanları belirlenebilir. Bu hizmet alanları arasında önceliklendirme yapılır ve stratejik çalışma alanları belirlenir. Bu bağlamda yasal düzenlemeler de dikkate alındığında stratejik olarak belediye hizmet alanları 5-6 başlık altında toplanabilir. Mesela ABD’deki Charlotte kenti; halkın güvenliği, kentteki topluluklar, yeniden yapılanma, toplu taşıma ve ekonomik gelişme alanlarında odaklanmayı hedeflemiştir (City of Charlotte, 11.5.2005).

Belirlenen stratejik çalışma alanlarına göre oluşturulacak olan stratejik amaçlar, genel amaçların ve misyonun, örgütün faaliyet alanına göre özelleştirilmiş ve tanımlanmış şeklini ifade etmektedir. Örgütün yetenek ve kapasitesi, tecrübeleri, dış çevre şartları stratejik amaçları belirlemede etkilidir (Dinçer, 2003:172).

Stratejik amaçlar, belli bir zaman diliminde kurumun ulaşmayı hedeflediği kavramsal sonuçlar olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle stratejik amaç, kurumun genel bir çerçevede ulaşmayı düşündüğü noktanın ne olduğunu göstermektedir. Stratejik amaçların genel ve kurumu daha ileriye götürecek bir nitelikte olması, aynı zamanda gerçekçi ve ulaşılabilir olması gerekmektedir (DPT, 15.4.2005). Stratejik amaçlar, belediyenin orta (3 yıllık) ve uzun (5 yıllık) vadeli amaçlarını ifade etmektedir. Bu açıdan stratejik amaçlar belediyenin vizyonundan farklıdır. Nitekim, vizyon belediyenin 5 yıldan da fazla ileriye yönelik hayalleri olarak tanımlanmaktadır.

Stratejik amaçların başlica özellikleri şunlardır (DPT, 15.4.2005):

1. Misyon, vizyon ve ilkelerle uyumlu olmalıdır.
2. Kurumun misyonunu yerine getirmesine katkıda bulunmalıdır.
3. İddialı, ama gerçekçi ve ulaşılabilir olmalıdır.
4. Kurumun şimdiki durumundan gelecekteki arzu edilen durumuna dönüşümünü sağlayabilecek nitelikte olmalıdır.
5. Ulaşılmak istenen noktayı açık bir şekilde ifade etmeli, ancak buna nasıl ulaşılacağını ayrıntılı olarak açıklamamalıdır.
6. Stratejik planlama sürecinin daha sonraki aşamaları için bir ereve sunmalıdır. Hedeflerin gerçekleştirilmesinde yol gösterici olmalıdır.
7. Kurumun ncelikleri ve durum analizi sonuçlarına göre şekillenmelidir.
8. Orta vadeli bir zaman dilimini kapsamalıdır.
9. nemli dışsal değişiklikler olmadığı sürece değiştirilmemelidir.

Belediyenin stratejik amaçları, onu kentteki diğer kurumlarla içinde bulunduğu rekabette ne geçirecek uzun vadeli amaçlarıdır. Belediye stratejik amaçları, Balanced Scorecard'da belirlenecek olan hedefler ve performans ltleri ile de uyumlu olmalıdır. Mahalli idare seçimleri de dikkate alındığında belediye stratejik amaçlarının 5 yıllık süre için belirlenmesi faydalı olacaktır.

Belediyelerin belirleyeceği stratejik amaçlara örnek olarak şunlar verilebilir (şentürk, 2005b:96; ztemel, 2001:168):

1. Katılımcı bir anlayışla Kent Konseyi çalışmalarının başlatılması,
2. Etkin kaynak yönetimi yaklaşımının uygulanması,
3. Belediyede kaliteli ve verimli hizmet anlayışını gerçekleştirecek biçimde eğitim ve araştırma çalışmalarına ağırlık verilmesi,
4. Belediye bilgi ve evrak akışının otomasyonunu gerçekleştirmek ve "kağıtsız yönetime" geçmek,

5. Mevcut binaların deprem mevzuatına uygun olmasını sağlamak,
6. Kültürel ve sosyal hizmetlere önem vermek,
7. Sportif organizasyonlar düzenlemek vb.

3.2.1.1.4.5. Hedefler

Her belediye mevcut durumu, pozisyonu, iktidar ile olan ilişkileri, misyon, vizyon ve temel değerlerine bağlı olarak kendine özgü stratejik amaçlarını belirlemelidir.⁴¹ Stratejik planlamanın diğer bir aşamasında ise, bu stratejik amaçlar ölçülebilir hedeflere dönüştürülmektedir. Belediyenin değişik birimlerinde belirlenmiş olan hedefler, stratejik amaçların detaylandırılmış şeklini ifade etmektedir. Belediye personeli, faaliyetlerini planlamada ve uygulamada bu hedefleri dikkate alacak ve gerçekleştirmeye çalışacaklardır (Öztemel, 2001:168-169). Böylece, belediyenin herhangi bir genel stratejik amacı, alt hedeflerin gerçekleştirildiği oranda başarılı olacaktır.

Başka bir tanımda hedefler, stratejik amaçların gerçekleştirilebilmesi için belirlenen spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olarak ifade edilmiştir. Stratejik amaçların tersine, hedefler sayısal olarak ifade edilir ve daha kısa vadelidir. Bir stratejik amacı gerçekleştirmeye yönelik birden fazla hedef belirlenebilir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilmesi gerekmektedir (DPT, 15.4.2005). Bu sınırlar içinde belediye birimleri aşağıdaki gibi hedefler belirleyebilir:

1. Ulaştırma ve çöp hizmetlerini yıl sonuna kadar özelleştirmek,
2. Toplanan vergi miktarını bir önceki döneme göre %15 artırmak,
3. Belediyede haziran ayına kadar kent bilgi sistemi çalışmalarını tamamlamak,
4. Bütçelenen yatırımların tamamını gerçekleştirmek,
5. Belediyeye ait binaların %60'ını deprem mevzuatına uygun hale getirmek,
6. En az beş dalda spor turnuvaları düzenlemek,

⁴¹ Belediyede stratejik amaç ve hedeflerin, belediye misyon ve vizyonu ile uyumlu olması ve aralarında tutarlılık ilişkisinin kurulmasına dikkat edilmelidir.

7. Sözleşmeli eleman sayısını %40 azaltmak,
8. 3 adet gezici kontrol ekibi kurmak (Öztemel, 2001:169-170).

3.2.1.2. Stratejik Planın Balanced Scorecard İle Bütünleştirilmesi

Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanması düşünülen performans anlayışından yasal düzenlemelerde “performans denetimi” olarak bahsedilmiştir. Ancak sadece performans denetimine odaklanmak yerine belediyelerin, stratejik amaçlarla bağlantılı bir performans yönetimini uygulamaları gerekmektedir. Bu bağlamda, belediyelerin stratejik amaçlarını belirlemeleri, bu amaçları daha somut alt hedeflere dönüştürerek performanslarını ölçmeleri ve performans geliştirmeye yönelik önlemler almaları şarttır. Tüm bu ihtiyaçları karşılamak üzere, belediyelerde stratejik amaçlarla bütünleşmiş Balanced Scorecard yöntemi kullanılabilir.

Balanced Scorecard kısaca, örgütün vizyonu ve stratejik amaçlarına yönelik olarak performans göstergelerinin dengeli bir biçimde oluşturulmasını, performansın değerlendirilmesini ve performans göstergeleri ile geleceği yönlendirmeyi amaçlayan bir yaklaşım olarak tanımlanmaktadır (Kasnaklı, 2002:135). Modelin adında geçen Dengeli (Balanced) sözcüğü bu sistemin;

1. Uzun ve kısa dönemdeki amaçları,
2. Mali ve mali olmayan ölçütler,
3. Öncü ve sonuç göstergeleri,
4. Kurum/kuruluş içi (süreçler, öğrenme ve gelişim, mali) ve kurum/kuruluş dışı (müşteri) performans boyutları

arasında oluşturulan bir dengeyi ifade etmektedir. Bu denge, kurum stratejik amaçların sebep-sonuç ilişkisi içinde performans hedeflerine dönüştürülmesi ile sağlanır (Kasnaklı, 2002:135-136).

Balanced Scorecard, birçok yönden geleneksel performans yönetimi sistemlerinden farklıdır. Sistemin kurucularından Norton ve Kaplan (1999) bu farkları şöyle ifade etmektedir:

1. Balanced Scorecard, bir örgütün misyon ve stratejisinin anlaşılabilir performans ölçümlerine dönüştürülerek stratejik ölçüm ve yönetim sistemi için gereken çerçeveyi hazırlamasını sağlar.
2. Bir kurumda mali hedeflere öncelik tanımakla birlikte, mali hedeflerin performansa bağlı yönlerini de göz önünde tutar.
3. Geleneksel performans sistemlerinde sadece kurumun mali boyutu dikkate alınırken, Balanced Scorecard'da mali boyutun yanında müşteriler, kurum içi işlemler ile öğrenme ve gelişme boyutlarına da önem verilir.
4. Balanced Scorecard'da hedef ve ölçüler, kurumun vizyon ve stratejisi göz önünde tutularak belirlenir. Böylece Balanced Scorecard, kurumun vizyon ve stratejisini bir dizi tutarlı performans ölçütüne dönüştürür.
5. Balanced Scorecard sayesinde kurumdaki her birimin mevcut ve potansiyel müşteriler için yarattığı değerler ölçülebilir; kurumun kaynaklarını artırmak, gelecekteki performansı olumlu bir şekilde etkilemek için insana, sisteme ve yöntemlere yapılması gereken yatırımlar belirlenebilir.
6. Kurumlar, Balanced Scorecard'ı uzun dönemli stratejilerini yönetmek için bir stratejik yönetim sistemi olarak kullanabilir. Böylece Balanced Scorecard, kurum yöneticilerinin stratejilerini izlenmesine, uygulama aşamasında düzeltmeler yapmasına ve eğer gerekiyorsa stratejide değişiklikler gerçekleştirmesine izin verir.
7. Balanced Scorecard, bir örgütte üst düzey yöneticilerin sadece kısa vadeli hedeflerinde değil, örgütün gelecekteki performansını artıracak bir stratejinin belirlenmesi ve uygulanması hakkında diyalog kurulmasını teşvik eder.
8. Balanced Scorecard, bir kurumun stratejik planlamasının yıllık bütçe işlemleri içerisine dâhil edilmesine imkân sunar.

Balanced Scorecard, özel sektör kuruluşlarında uygulanan ve bu alandan kamu sektörüne aktarılmış olan bir yöntemdir. Bu nedenle, ilgili kamu kurumunun kültürü, yapısı ve stratejilerini, özellikle müşteri tanımlarını kapsayacak bir bağlamda kamu yönetimine adapte edilmeli ve uygulanmalıdır. Böylece, Balanced Scorecard'ın rahat bir

biçimde kamu kurumlarında uygulanması için önemli bir adaptasyon ve terminoloji değişimi gerekmektedir (McAdam ve Walker, 2003:880). Mesela belediyeler açısından müşteri, beldede oturanlar ve belediye hizmetlerinden yararlananlar olarak tanımlanabilir.

Balanced Scorecard, performans ölçütlerini yalnızca bir kontrol/denetim aracı olmaktan çıkararak aynı zamanda stratejik yönetime büyük katkı sağlayan bir yönlendirici olarak kullanılmasını sağlamaktadır (Kasnaklı, 2002:137). Belediyeler açısından ele alındığında Balanced Scorecard, belediye stratejik planı ile bütünleştirilerek ifade edilebilir, belediye bütçesi ile ilişkilendirilebilir, belediyenin sadece mali performansını değil⁴², vatandaş, süreçler ve öğrenme açısından da performansını ölçebilir, performans hedeflerini ve ölçütlerini örgütün en alt birimlerine ve çalışanlarına kadar yayabilir, insan kaynağını geliştirerek onların motivasyonunun artmasına katkıda bulunabilir. Tüm bu üstünlükleri nedeniyle Balanced Scorecard, belediyelere ilişkin yasal düzenlemeler de dikkate alındığında ülkemizdeki belediyelerde uygulanabilir.

3.2.1.2.1. Belediye Genel Balanced Scorecard'ının Oluşturulması

Bu aşamada, önceden belirlenmiş olan stratejik amaçlar, belediye genel Balanced Scorecard'ının içine yerleştirilir. Belediye Balanced Scorecard'ında, daha önce de bahsedildiği gibi dört boyut bulunmaktadır. Bunlar belediyeler açısından mali boyut, müşteri boyutu, kurum içi işlemler ile öğrenme ve gelişim olarak belirlenebilir.

Belediyeler, bu dört boyuta uygun olarak vizyon ve misyonlarını gerçekleştirmeleri için neler yapmaları gerektiğini belirleyecektir. Bunun için, tespit edilmiş olan stratejik amaçlar arasında neden-sonuç bağlantısı kurulmalıdır. Diğer bir ifadeyle stratejik amaçların birbirleriyle olan ilişkileri açıklanmalıdır (City of Charlotte, 11.5.2005). Mesela Şekil 3.1.'de gösterilen Balanced Scorecard'dan yola çıkıldığında, şöyle bir ilişki kurulabilir: belediye çalışanlarına gerekli eğitim verildiğinde kapasite ve yetenekleri artırılarak hem motivasyonları sağlanacak hem de teknolojiden daha etkin

⁴² Performans yönetimi anlayışı, performansın sadece mali boyutunun vatandaşlar tarafından yetersiz bulunmasına dayanmaktadır. Özellikle Batı'da belediye hizmetlerinden yararlananlar, belediyenin mali sonuçlarının belediyenin başarısını değerlendirmede eksik olduğunun farkına varmıştır. Gerçekleşen ve planlanan performans arasındaki sapmaları, belirli bir dönemdeki eğilimleri ve belediye performansları arasındaki farklılığı başka bir unsurun veya unsurların değiştirip değiştirmediği araştırılmalıdır (Ontario Municipal Affairs and Housing, 12.5.2005).

bir biçimde yararlanılabilecektir; bu da belediye hizmetlerinin geliştirilmesi ve çeşitlenmesi imkanını ortaya çıkaracaktır; son aşamada, çeşitlenen belediye hizmetleri kent ekonomisine olumlu katkıda bulunacak ve rekabeti artıracaktır.

Şekil 3.1. Belediye Genel Balanced Scorecard'ı

MÜŞTERİ BOYUTU	Çevreyi Korumak	Kent Ekonomisinin Gelişimine Katkıda Bulunmak	Belediye Yönetimine Katılımı Sağlamak	Ulaşım Hizmetlerini Geliştirmek	Hemşehrilik İlişkilerini Güçlendirmek
KURUM İÇİ İŞLEMLER	Teknolojiden En İyi Biçimde Yararlanmak	Müşteri Şikâyetlerini Azaltmak	Yönetimde Yeniden Yapılanma	Belediye Hizmetlerini Çeşitlendirmek	
MALİ BOYUT	Altyapıya Yatırım Yapmak	Belediye Özgelirlerini Artırmak			
ÖĞRENME VE GELİŞİM	Yetenekli ve Farklı İşgücü İstihdam Etmek	Çalışanların Yeteneklerini Geliştirmek	Çalışanlarda Olumlu Hava Yaratmak		

Kaynak: (City of Charlotte, 11.5.2005)'den yeniden düzenlenmiştir.

Şekil 3.1.'deki belediye genel Balanced Scorecard'ında ifade edilen amaçlar, daha ayrıntılı olarak açıklanabilir (City of Charlotte, 20.4.2005):

1. Çevreyi Korumak: Kentin toprak, su, hava ve diğer kaynaklarını koruyucu program ve hizmetler sunmak.
2. Kent Ekonomisinin Gelişimine Katkıda Bulunmak: Yaşam kalitesini artıracak, kaliteli iş ve meslekler için kenti çekim alanı haline getirecek planlar yapmak.
3. Belediye Yönetimine Katılımı Sağlamak: Kent Konseyi kurarak halkın katılımı için bilgilendirme yapmak.
4. Ulaşım Hizmetlerini Geliştirmek: Ulaşım seçeneklerini geliştirecek ve alternatif ulaşım yöntemlerini artıracak plan ve hizmetler sunmak.
5. Hemşehrilik İlişkilerini Güçlendirmek: Planlama ile altyapı, çevre koruma ve konut yatırımları yaparak hemşehrilik ilişkilerini canlı tutmak.

6. Teknolojiden En İyi Biçimde Yararlanmak: Faaliyetlerde verimliliği artırmak, hizmet dağıtımını gerçekleştirmek ve harcamaları denetlemek için teknolojiyi iş süreçlerine entegre etmek.
7. Müşteri Şikâyetlerini Azaltmak: Süreçlerde yapılacak iyileştirmeler ile müşteri şikâyetlerini azaltmak.
8. Esnek Örgütlenme ve Personel Yapısı Yaratmak: Örgüt yapısını yeniden biçimlendirerek norm kadro uygulamasına geçmek.
9. Belediye Hizmetlerini Çeşitlendirmek: İç ve dış paydaşlarla bir arada sorunlara çözümler üretmek.
10. Altyapıya Yatırım Yapmak: Mevcut altyapıyı en iyi biçimde kullanmak ve yeni altyapı yatırımları yaparak şehir önceliklerini desteklemek.
11. Belediye Özgelirlerini Artırmak: Bütçe içerisinde belediyenin vergi, harç ve harcamalara katılma paylarının oranını artırmak.
12. Yetenekli ve Farklı İşgücü İstihdam Etmek: Toplumun ihtiyaçlarını karşılamak için nitelikli ve farklı işgücünü istihdam etmek.
13. Çalışanların Yeteneklerini Geliştirmek: Teknolojik ve yönetsel eğitim fırsatları ile çalışanların gelişimini sağlamak.
14. Çalışanlarda Olumlu Hava Yaratmak: Çalışanları yetkilendirerek, motive ederek ve verimli kılarak iş hayatı atmosferini geliştirmek.

Geleneksel performans yöntemleri, bir kurumu sadece mali ve hukuki yönden değerlendirmekteydi. Ancak mali bilgiler, geçmişe ilişkindir ve gelecekle ilgili fazlaca yorumda bulunulmasına imkân vermemektedir (Kaplan ve Norton, 1999:9). Oysa günümüz belediyelerinin, değişen toplum ihtiyaçlarını karşılamak için maddi kaynaklar dışında başka alanlara da yatırım yapması zorunlu hale gelmiştir. Bu açıdan Balanced Scorecard, maddi olmayan kaynakların da ortaya çıkarılmasına ve ölçülmesine imkan vermektedir.

Mali kaynak, müşteri, kurum içi işlemler ve öğrenme boyutlarının belediyeler açısından anlam ve öneminin belirtilmesinde fayda bulunmaktadır.

1. *Mali Boyut:* Belediyelerin, belde halkına sunacakları hizmetleri etkin bir biçimde yerine getirmek ve böylece kentsel yaşam kalitesini yükseltmek için mali yapılarının güçlü olması gerekmektedir (Şentürk, 2005a:45). Balanced Scorecard, ilk olarak şirketler için oluşturulmuştur. Bu nedenle nihai amacı, mali hedeflere ulaşılması böylece büyüme ve karlılığın sağlanmasıdır. Ancak belediyelerin nihai amacı, vatandaş memnuniyetinin sağlanması olacaktır. Uzun dönemde başarılı olmak için belediyelerin, diğer boyutları ve performans ölçütlerini belde halkına daha iyi hizmet sunma noktasında birleştirmeleri gerekmektedir.
2. *Müşteri Boyutu:* 5272 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyenin, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulduğu ifade edilmektedir (md. 1/a). Buradan, belediye müşterisinin belde halkı olduğu anlaşılmaktadır. Belediye başkanı ve birim amirleri, belediyenin vatandaş ihtiyaçlarını birleştirip birleştiremediğini bilmelidir. Bu amaçla “belediye vatandaşın beklediği hizmetleri sunuyor mu?” sorusuna cevap aramaları gerekmektedir (City of Charlotte, 11.5.2005). Belediyelerin, sadece kendi iç yapılarını düzenlemeleriyle verimli ve etkili sonuç alamadıkları zaman içerisinde ortaya çıkmıştır. Artık vatandaşların belediyeden talep ve beklentilerini dikkate alarak kaliteli hizmet sunmak, onları da belediye karar süreçlerine dâhil edecek kanallar geliştirmek belediyeler için önem kazanmıştır. Belediyeler, pazar ve hedef kitle analizi ile somut olarak müşterilerini belirleyebilir.
3. *Kurum İçi İşlemler Boyutu:* Mali boyut ve müşteri boyutuna ilişkin amaç ve ölçütler belirlendikten sonra, örgütün iç işlemlerle ilgili amaç ve ölçütleri oluşturulur. Böylece kurumda, çeşitli birimleri kapsayan işlemlerdeki performans düzeyi de belirlenebilir (Kaplan ve Norton, 1999:115-116). Belediye yöneticilerinin, vatandaş tatminini sağlayacak kritik işlemlere odaklanmaları gerekmektedir. Yöneticiler, şu soruya cevap aramalıdır: Hizmetin sunulmuş yöntemi değiştirilerek o hizmet geliştirilebilir mi? (City of Charlotte, 11.5.2005). Belediyede kurum içi işlemler, işlemin yapılma süreci ve bunun ilgililere ulaşmasından ibarettir. Böylece kurum içi işlemler boyutunda işlemin yapılma

süreci, bu süreçte görevli olan birimler ve personel, işlemin zamanı, vatandaşın bu işleminden duyduğu memnuniyet gibi unsurlar önemlidir.

4. *Öğrenme ve Gelişim Boyutu*: Belediyenin vatandaş taleplerini birleştirmesi ve geliştirmesi, doğrudan çalışanların yeteneklerinin bu talepleri karşılayabilmesine bağlıdır. Öğrenme ve gelişim boyutunda yöneticilerin, belediye sürekli gelişim için teknoloji ve personel eğitimini sürdürmekte midir? sorusunu cevaplamaları gerekmektedir (City of Charlotte, 11.5.2005). Kaplan ve Norton, bir örgütte çalışanlar için temel ölçüler olarak çalışanların tatmini, çalışanların kalıcılığı ve çalışanların üretkenliğini belirlemiştir (1999:157). Bu amaçla örgütte çalışanlara yeni yetenekler kazandırılması, bilgi sistemlerinin kapasitesinin artırılması, motivasyon, yetkilendirme ve uyum sağlama gibi özel yönlendirici faaliyetler belirlenebilir (Kaplan ve Norton, 1999:161).

3.2.1.2.2. Belediye Birimlerinin Balanced Scorecard'ının Oluşturulması

Belediye vizyonu çerçevesinde ifade edilen stratejik amaçları kapsayan Belediye Balanced Scorecard'ı baz alınarak, belediye birimlerinin ayrı ayrı misyon, hedefler ve bu hedefler için performans ölçütleri belirlenir. Böylece belediyenin genel stratejisi, birimlere yayılmış olacaktır.

Belediyenin genel stratejik amaçları ile ilgili birimlerin oluşturacakları Balanced Scorecard'lardaki hedef ve performans ölçütleri birimlerin misyonu ile ilişkilendirilir. İlgili birimlerin Balanced Scorecard'ı, yapılması gereken en stratejik ve en önemli işleri açık bir biçimde tanımlar. Burada dikkat edilmesi gereken nokta birim Balanced Scorecard'ının, hedefleri uygulayacak olanlar arasında kurulacak uzlaşma ile oluşturulmasıdır (City of Charlotte, 11.5.2005). Bu amaçla, belediye birimlerinde takımlar da kurulabilir. Raporlamalar ise birim yöneticisine/müdürüne yapılacaktır.

3.2.1.2.2.1. Birim Vizyon ve Misyon Bildirimi

Belediyenin genel misyon ve vizyonu ile stratejik amaçlarına paralel olarak, birim misyon ve vizyonu belirlenir. Mesela, ABD'deki Charlotte kenti Ulaşım Departmanı'nın vizyonu şu şekilde ifade edilmiştir: "Ulaşım Departmanı, ulaşım seçeneklerini yenilikçi, yetenekli ve motivasyonu yüksek işgücünün çabaları ile şehri inşa etmenin bir parçası olacaktır. Departman, ulaşım sistemini örnek bir tavırla

işletmeyi; şehrimizin ve vatandaşlarımızın ihtiyaçlarını karşılamayı ve onlara hizmet etmeyi planlamaktadır.” Yine birimin misyonu; “güvenli ve etkin çok-modelli bir ulaşım sistemi planlayarak ve bunu gerçekleştirerek; bu modelin ekonomik gerekleri, çevreye uygunluğu ve yaşam kalitesinin geliştirilmesi amaçlarına da hizmet etmesi hedeflenmektedir. Tüm çalışanlarımız hızlı, dostça ve esnek hizmet sunmaya söz vermektedir” (City of Charlotte, 11.5.2005).

3.2.1.2.2.2. Temel Sorun Alanları ve Tehditlerin Belirlenmesi

Belediyelerde birim düzeyinde ikinci olarak, birimin temel sorun alanları ve çevreden gelebilecek tehditler belirlenir. Mesela, Charlotte Ulaşım Departmanı, şehrin sürekli genişlemesinin altyapı bakımının yapılması üzerinde önemli bir baskıya neden olduğunu, kentin nüfusunun artmaya devam ederse yayalar, bisikletliler ve motorlular için güvenli yollar sağlamanın ileride daha da zorlaşacağını temel sorunlar olarak görmektedir (City of Charlotte, 11.5.2005).

3.2.1.2.2.3. Birim Stratejik Amaçlarının Belirlenmesi

Bu aşamada, belediyenin ortak stratejisi ile birim arasında bağlantılar oluşturulur. Mesela bir belediyenin Fen İşleri Birimi, Şekil 3.1.’de ifade edilen Belediye Genel Balanced Scorecad’ındaki çevreyi korumak, kent ekonomisinin gelişimine katkıda bulunmak, ulaşım hizmetlerini geliştirmek, teknolojiden en iyi biçimde yararlanmak, müşteri şikayetlerini azaltmak, belediye hizmetlerini çeşitlendirmek, altyapıya yatırım yapmak, çalışanların yeteneklerini geliştirmek ve çalışanlarda olumlu hava yaratmak şeklinde ifade edilen stratejik amaçları kendisine baz alabilir ve bu amaçlarla kendi misyonunu, hedeflerini ve performans ölçütlerini ilişkilendirebilir. Örneğin yukarıda genel Balanced Scorecard’ı ifade edilen belediyenin Fen İşleri Birimi, Balanced Scorecard’ını Şekil 3.2.’deki gibi oluşturabilir.

Şekil 3.2. Fen İşleri Biriminin Balanced Scorecard'ı

MÜŞTERİ BOYUTU	Çevreyi Korumak	Kent Ekonomisinin Gelişimine Katkıda Bulunmak	Ulaşım Hizmetlerini Geliştirmek	
KURUM İÇİ İŞLEMLER	Teknolojiden En İyi Biçimde Yararlanmak	Müşteri Şikâyetlerini Azaltmak	Yönetimde Yeniden Yapılanma	Belediye Hizmetlerini Çeşitlendirmek
MALİ BOYUT	Altyapıya Yatırım Yapmak			
ÖĞRENME VE GELİŞİM	Çalışanların Yeteneklerini Geliştirmek	Çalışanlarda Olumlu Hava Yaratmak		

Kaynak: Balanced Scorecard çerçevesi (City of Charlotte, 11.5.2005)'den alınmıştır.

Birimlerin, stratejik amaçlarını belirlemesinin ardından, bu amaçlar arasında neden sonuç ilişkisi kurulmalıdır. Şekil 3.2.'deki örnekten devam edecek olursak; çalışanların teknolojik ve yönetime ilişkin yetenekleri geliştirilirse Fen İşleri Birimi bilgi teknolojilerinden daha fazla yararlanır; bilgi teknolojileri bir yandan süreçleri iyileştirerek müşteri şikâyetlerini en aza indirmeye yardımcı olurken, diğer yandan belediye hizmetlerinin çeşitlenmesine katkıda bulunabilir. Yine Fen İşleri Birimi, altyapı yatırımlarını gerçekleştirerek çevreyi korur ve ulaşım hizmetlerini geliştirir; bu da kent ekonomisine katkıda bulunur.

3.2.1.2.2.4. Birim Hedeflerinin Belirlenmesi

Belediye ortak Scorecard'ı ile birim arasında önceki aşamada kurulan bağlantılar çerçevesinde birimin kısa vadeli hedefleri (6 aylık, 1 yıllık gibi) belirlenir. Bu hedeflerin, birim Balanced Scorecard'ındaki stratejik amaçlarla uyumlu olmasına dikkat edilmelidir. Nitekim belediye birimlerinin hedefleri, stratejik amaçları gerçekleştirmek üzere belirlenmiş, sayısal olarak ifade edilmiş ve kısa vadeli olmalıdır. Performans hedefleri kararlaştırılırken, hizmetten yararlananların talepleri, belediyenin mali kaynakları, öncelikleri ve çevresel değişkenler değerlendirilmelidir.

Hedefler, örgütün geliştirilmesine odaklanır ve böylece çalışanlara da genel örgüt stratejisi için tanımlanmış bir amaç verir. Çalışanlar hedefleri gerçekleştirdiklerinde

başarı duygusunu yaşarlar. Ancak ulaşılması zor olan hedefler, motive edici olmaktan çok zayıflatıcı olur. Ulaşılması çok kolay olan hedefler ise çalışanların aşırı motivasyonuna neden olabilir (City of Charlotte, 11.5.2005). Bazı hedefler, ancak birimler arasında ortak faaliyetler gerçekleştirerek uygulanabilir. Bu gibi durumlarda, birimlerin performans takımları arasında işbirliği kurulması ve hedeflerin esnek tutulması gerekmektedir.

3.2.1.2.2.5. Performans Ölçütlerinin Belirlenmesi

Birim performans hedeflerinin belirlenmesinin ardından, bu hedeflerdeki gerçekleşme oranını belirlemek amacıyla performans ölçütleri üzerinde uzlaşılmalıdır. Bu noktada Balanced Scorecard, mali ve mali olmayan performans ölçütleri arasında denge sağlaması bakımından önemlidir.

Performans ölçütleri mal, hizmet ve süreçlerin önceden belirlenen amaç ve hedeflere uygunluğunu sağlayacak kural ve özellikleri içeren, üzerinde anlaşılmış yazılı belge olarak tanımlanabilir (Kubalı, 1999:52). Bir birimde performans ölçütleri, örgütsel motivasyon ve stratejik öğrenme olmak üzere iki temel amaca hizmet etmektedir. Örgütsel motivasyon açısından bakıldığında, ölçütler çalışanları istenen davranışa yönlendirmek için güçlü bir araç olarak kabul edilmektedir. Ölçütler bireylere örgüt stratejisini gerçekleştirmek için gerekli yönü belirlemektedir. Stratejik öğrenme açısından değerlendirildiğinde ise, belediye yönetimi ölçütleri, birimlerin stratejik amaçları gerçekleştirmedeki başarısını belirlemek için kullanılmaktadır. Ölçütler, stratejik amaçlar arasındaki ilişkiyi gösterir ve belediye stratejisinin geçerliliğini kontrol etmeye yarar (City of Charlotte, 11.5.2005).

Balanced Scorecard, performans ölçütlerini öncü ölçütler (driver/lead measures) ve sonuç ölçütleri (outcome/lag measures) olarak iki kategori içerisinde değerlendirmektedir. Öncü ölçütler, hizmetin sunulması için gerekli olan süreç ve faaliyetlerdeki performansı ölçmektedir. Bu ölçütler, genelde stratejik neden-sonuç ilişkisini test etmek için kullanılmaktadır. Sadece üretilen miktarı veya harcanan çabayı ölçmek için kullanılabilir olmaları öncü ölçütlerin dezavantajıdır. Bir belediye biriminde otomasyona harcanan para veya döşenen kaldırım sayısı bu ölçütlere örnek verilebilir. Sonuç ölçütleri ise, bir eylem veya faaliyetin yapılmasının ardından belli bir dönemdeki performans sonuçlarını göstermektedir. Nispeten nesnel olması sonuç ölçütlerinin güçlü

yönünü oluştururken, doğru ölçütleri belirlemedeki zorluk zayıf yönlerini oluşturur. En bilinen sonuç ölçütlerinden birisi müşteri memnuniyetidir. Belediyede Balanced Scorecard'ı bir yönetim aracı olarak kullanmak için girdi ve çıktı ölçütleri arasında denge kurulmasına dikkat edilmelidir (City of Charlotte, 11.5.2005).

Belediyelerin uyguladıkları performans ölçüm programına göre performans ölçütleri değişebilir. Mesela, Kanada'da bulunan Ontario eyaletinde belediyeler "Belediye Performans Ölçüm Programı"na (Municipal Performance Measurement Program) göre ölçüm yapmaktadır. Bu program hizmet odaklı performans ölçümü gerçekleştirmekte ve programda sadece etkinlik ve verimlilik ölçütleri kullanılmaktadır (Ontario Municipal Affairs and Housing, 12.5.2005). Başka bir performans ölçüm programında, performans ölçütlerinin gösterdiği değişim de gözler önüne serilmektedir. 1998 mali yılı içinde, ABD'nin Virjinya eyaletinde bulunan Fairfax County sınırlarındaki birimlerde kullanılan ölçütlerin yaklaşık %84'ü hizmet kalitesi, verimlilik ve sonuçlardan çok işyükü ve çıktıyı ölçmek amacıyla oluşturulmuştu. 2002 yılına gelindiğinde ise county sınırlarında kullanılan çıktı ölçütleri %31'e inerken; verimlilik ölçütleri %24, hizmet kalitesi ölçütleri %21, sonuç ölçütleri ise %24 olarak gerçekleşmiştir (Fairfax County, 10.4.2005). Görüldüğü gibi, günümüzde belediyelerin salt girdi ve çıktı ölçütlerinden çok; kalite, verimlilik, etkinlik ve sonuç gibi ölçütleri de başarılarını belirlemede kullanmaları doğru ölçüm sonuçlarına ulaşılması bakımından önem arz etmektedir.

DPT Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda performans ölçütleri girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite olarak sınıflandırılmıştır. Ülkemizde belediyeler açısından, performans yönetimi yeni kurulduğundan ölçütlerin geniş bir yelpazede sunulması daha yararlı olacaktır.

3.2.1.2.2.5.1. Girdi Ölçütleri

Girdiler, bir faaliyet tarafından tüketilen veya yararlanılan fiziki kaynaklardır (Erdumlu, 1996:4) Bu açıdan girdi ölçütleri, bir ürün veya hizmetin üretilmesi için gereken beşeri, mali ve fiziksel kaynakları ölçmek amacıyla kullanılmaktadır (DPT, 15.4.2005).

3.2.1.2.1.5.2. Çıktı Ölçütleri

Çıktı ölçütleri, ne kadar işin yerine getirildiği veya sunulan birim hizmet miktarını ifade etmektedir (Karakas ve Ak, 2003:344). Performans, yalnızca çıktı ile değerlendirilemez.

Çünkü çıktı, verimlilik artışı olmadan, yalnız girdi fiyatlarındaki orantısız artışlar nedeniyle yükselebilir. Bu durum, sonuçları değil de süreçleri önemseyen yaklaşımlarda görülmektedir (Prokopenko, 1992:4). Diğer yandan, çıktı ölçütleri üretilen mal ve hizmetlerin niceliği konusunda bilgi vermesine rağmen, amaçlar ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı ya da üretilen mal veya hizmetin kalitesi konusunda tek başına açıklayıcı değildir (DPT, 15.4.2005). Belediyeler açısından; kaç haneye su aboneliği yapıldığı, kaç km. asfalt serildiği vb. çıktı ölçütlerine örnek verilebilir.

3.2.1.2.1.5.3. Verimlilik Ölçütleri

Kavramsal olarak daha önce tartışılan verimlilik, birim çıktı başına girdi veya maliyeti ifade ederken, girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkiyi göstermektedir (DPT, 15.4.2005). Verimlilik ölçütleri, gerçekleştirilen işin miktarı ile işi yaparken kullanılan kaynakların arasında bağ kurmaktadır. Mesela bir iş için harcanan para ile harcanan işgücü saatleri arasındaki ilişkiyi verimlilik ölçütleri ortaya koymaktadır (Karakaş ve Ak, 2003:344). Belediyelerde kullanılacak verimlilik ölçütleri arasında ruhsatın talep edene verilme süresi, asfaltlanan yolun bakım ve onarım maliyeti, yönetime katılma programlarının maliyetinin belediye maliyetlerine oranı, 1000 kişiye düşen yangın hizmetleri maliyeti sayılabilir.

3.2.1.2.1.5.4. Sonuç Ölçütleri

Sonuçlar, bir programın veya faaliyetin ürününe ya da çıktısına bağlı olarak değişen veya değişebileceği düşünülen olaylar olarak tanımlanmaktadır (Sayıştay, 1997b:8). Çıktı ve sonuçlar birbiriyle karıştırılan kavramlar arasında bulunmaktadır. Ancak sonuç, kurum için dışsal sonuçları belirtirken; çıktı kavramı, kurum içerisindeki belirli girdilerin (faaliyetlerin) sonuçları ile ilgilidir (Abid, 1998:117; Kubalı, 1999:39; Akal, 1998:17).

Bu çerçevede sonuç ölçütleri, elde edilen çıktıların, amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde nasıl ve ne ölçüde başarılı olduklarını ifade etmektedir. Daha önce de bahsedildiği gibi, hedeflenen sonuçlara ulaşmadaki başarı seviyesi etkinlik kavramı ile ifade edilmektedir (DPT, 15.4.2005). Örneğin bataklık kurutma projesinin sonuç ölçütü beldedeki sıtma hastalığı oranındaki azalma olarak belirlenebilir. Yine asfaltlama çalışmalarının sonuç ölçütü olarak trafik kazalarındaki azalma oranı kullanılabilir.

Yeni ihtiyaçların karşılanamaması, yani çıktılarla istenen sonuçların birbirine uymaması, toplumsal huzursuzlukların da bir ölçüde kaynağını oluşturmaktadır. Genellikle vatandaşı ilgilendiren çıktı değil, onun sonuçlarıdır (Tosun, 1981:42). Yerel düzeyde de belde halkı, belediye­deki girdi-çıktı ilişkisinden çok, belediye faaliyetlerinin sonuçlarına göre, belediyenin başarısını değerlendirme eğilimindedir.

3.2.1.2.1.5.5. Kalite Ölçütleri

Kalite ölçütleri, mal veya hizmetlerden yararlananların veya ilgililerin beklentilerinin karşılanmasında ulaşılan düzeyi ölçmek amacıyla kullanılmaktadır. Bu ölçüler arasında güvenilirlik, doğruluk, davranış biçimi, duyarlılık ve bütünlük sayılabilir. Genellikle sonuç ve kalite ölçüleri bir arada kullanılmaktadır. Diğer bir ifadeyle bazı sonuç ölçütleri aynı zamanda kaliteyi de ölçmektedir (DPT, 15.4.2005). Belediyeler için hizmetin kalitesi, üretimin zamanında ve belde halkının taleplerine uygun olmasını gerektirmektedir. Böylece kalite ölçütleri ile belde halkının taleplerinin zamanında karşılanıp karşılanmadığı ve sunulan hizmetin halkın isteğine uygun olup olmadığı ölçülmelidir (Erdumlu, 1996:6). Belediyenin yürüttüğü altyapı yenileme projesinden memnun olan belde halkının yüzdesi bir kalite ölçütüdür.

Performans kavramı çok unsurlu olmakla birlikte, bu unsurların karşılıklı etkileşimine dayanmaktadır. Bu çok yönlü kavramı, tek bir gösterge ile ölçmek mümkün olmadığından, birçok gösterge birlikte kullanılmaktadır. Ancak performansın unsurları arasındaki ve örgüt için belirlenmiş olan performans göstergelerindeki kopukluklar işletmeler ve kamu kurumları açısından yıllarca sorun olmuştur. Bu nedenle günümüzde, performans ölçütlerinin/göstergelerinin birbiriyle bağlantılı olarak oluşturulması değerlendirme yaparken bütünü görmek açısından önem taşımaktadır (Kasnaklı, 2002:132).

3.2.1.2.2.6. Stratejik Amaç ve Hedefleri Gerçekleştirecek Faaliyetlerin Belirlenmesi

Birimler buraya kadarki süreçte, belediyenin genel misyon ve vizyonuna paralel olarak kendi görev alanları ile ilgili misyon ve vizyon belirlemiş, uzun dönemli ve kısa dönemli hedeflerini ortaya koymuştur. Bu aşamada ise birimlerin misyon, vizyon ve hedefleriyle uyumlu bir biçimde; uygulamaya dönük faaliyetlerini ve projelerini belirlemeleri gerekmektedir. Böylece belediyenin genel stratejik amaçlarının eyleme

dönüştürülmesi gerçekleştirilecektir. Bazen projelerin ve faaliyetlerin başka birimlerle ortaklaşa gerçekleştirilmesi gerekebilir.

Faaliyetler belirlenirken kaynak/harcama yapısının mevcut durumu ve potansiyeli göz önünde bulundurulmalıdır. Hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan faaliyetlerin önceliklendirilmesi gerekmektedir. Önceliklendirme yapılırken; kurumun yetki alanı dâhilinde, kalkınma planları, yıllık programlar, bölgesel programlar, hükümet programları, ekonomik programlar varsa özel düzenlemeler başta olmak üzere politika oluşturulması sürecinde tanımlanan belgeler de esas olarak alınmalıdır. Önceliklendirmede, ayrıca sürdürülebilirlik, etkinlik, verimlilik, etki düzeyi ve uygunluk ilkeleri de göz önünde bulundurulmalıdır (DPT, 15.4.2005). Kısacası, belediye birimleri hedefleri gerçekleştirmek için yürütecekleri faaliyet ve projeleri, belediyenin mevcut ve potansiyel kaynak/harcama durumuna göre belirleyecek ve önceliklendirerek ifade edeceklerdir.

Faaliyet ve projelerin oluşturulmasında ve uygulanmasında kurumun göz önünde bulundurması gereken başlıca unsurlar şu şekilde sıralanabilir (DPT, 15.4.2005):

1. Birbirleriyle etkileşim içinde olan faaliyet ve projeler doğru olarak yerine konulmalı ve zamanlaması yapılmalıdır.
2. Her bir uygulama belirli bir hedefe yönelik olmalıdır.
3. Diğer proje ve hedefler ile çakışmamalıdır.
4. Örgüt, faaliyet ve projelerini oluşturma ve uygulamada yalnız bugünü ve mevcut durumu değil, orta ve uzun vadeli beklentileri ve değişimleri de hesaba katacak bir yaklaşımı benimsemelidir. Ancak, kısa vadeli ya da yıllık uygulamaların aksaması veya başarısızlığının tüm uygulama stratejisini olumsuz etkileyeceği de unutulmamalıdır.
5. Uygulama stratejisi oluşturulurken, proje ve faaliyetleri gerçekleştirecek birimler belirlenmeli ve gerekli yetki ve sorumluluklar açık olmalıdır.
6. Faaliyet ve projeler uygulanırken diğer kurum ve kuruluşlar ile ilgili taraflar arasında işbirliği ve koordinasyon oluşturulması önem arz etmektedir.

7. Uygulamada karşılaşılan güçlüklerin giderilmesine yönelik tedbirlerin alınmasının hedeflere ulaşılmasında önemli bir faktör olduğu unutulmamalıdır.

3.2.1.2.2.7. Birim Performans Planı

Buraya kadar belirtilen süreç birim performans planında yazılı olarak belirtilir. Bu planda sırasıyla bulunması gereken hususlar aşağıda bulunmaktadır (City of Charlotte, 11.5.2005):

1. Giriş: Birimin vizyonu, misyonu, sorun alanları ile tehditler.
2. Strateji ve Planlama: Daha önce gerçekleştirilen proje ve programlar, belediye genel stratejisi ile bağlantılar, birimin faaliyet alanı.
3. Hizmet Dağıtımı: Temel hizmet alanları, birimin önceki hizmet performansı.
4. Balanced Scorecard ve Performans Ölçütleri: Şekil 3.3.'de gösterilmiş olan stratejik amaçlar, hedefler ve performans ölçütlerini içeren tablo.
5. Kaynak Talebi: Hedefleri gerçekleştirmek üzere yürütülecek olan faaliyetler ve bu faaliyetlerin maliyeti.
6. Sonuç ve Ekler.

Birim Balanced Scorecard'ında ayrıntılı olarak, belediyenin genel stratejik amaçları arasından birimin belirlediği amaçlar, birim hedefleri, bu hedefleri ölçmek için kullanılacak ölçüt/ölçütler ve önceki yılın performans sonucu yer almaktadır (Şekil 3.3.). Belediyedeki tüm birimlerin performans planlarının tek bir plan dâhilinde toplanması ile belediyenin genel performans planı ortaya çıkmış olacaktır.

Şekil 3.3. Fen İşleri Biriminin Ayrıntılı Balanced Scorecard'ı

	ORTAK AMAÇ	BİRİM HEDEFİ	ÖLÇÜT	ÖNCEKİ YILIN GERÇEKLEŞMESİ	DEĞERLENDİRME/ YORUM*	
MÜŞTERİ BOYUTU	M1. Çevreyi korumak	Kentin kanalizasyon sistemini 2006 yılında tamamlamak	Kanalizasyon hizmetinden yararlanan hane başına düşen kanalizasyon borusu (km)			
		Yeşil alan oranını %35 artırmak	2006 yılı içinde kişi başına düşen yeşil alan miktarı (m ²)			
	M2. Kent Ekonomisinin Gelişimine Katkıda Bulunmak	Şubat 2006'ya kadar havaalanı ulaşım bağlantı yollarını tamamlamak	Kentteki ticaret hacmi (YTL)	Kente 2006 yılı sonunda yeni kurulan işyeri sayısı		
		Mart 2006 tarihine kadar Organize Sanayi çevre yolunu tamamlamak				
		Kentin altyapı ihtiyacının %85'inin tamamlanması				
	M3. Ulaşım Hizmetlerini Geliştirmek	Haziran 2006 tarihine kadar 250 km. asfalt dökmek	2006 yılı içinde kentte gerçekleşen trafik kazalarının sayısı			
		Aralık 2006 tarihine kadar 150 km. stabilize yol açmak				
		Temmuz 2006'ya kadar 5000m ² kaldırım döşemek				
		Kasım 2006'ya kadar yolların bakımının %85'ini tamamlamak				
		Ağustos 2006'ya kadar 3 adet yaya alt geçidi inşa etmek				
Ekim 2006 tarihine kadar sinyalizasyon bakımını tamamlamak						

* Bu bölüm değerlendirme dönemi sonunda doldurulur.

KURUM İÇİ İŞLEMLER	K1. Teknolojiden En İyi Biçimde Yararlanmak	Temmuz 2006'da tamamlanacak olan Kent Bilgi Sistemi Projesine destek vermek	Aralık 2006 itibarıyla kent bilgi sistemini kullananların oranı		
	K2. Müşteri Şikâyetlerini Azaltmak	Aralık 2006'da müşteri tatmini anketi yapmak	Hizmetten yararlanılanların %85'inin memnuniyeti		
MALİ BOYU	K3. Belediye Hizmetlerini Çeşitlendirmek	Haziran 2006 tarihine kadar X caddesini araç trafiğine kapatarak yol ve kaldırımların restorasyonunu gerçekleştirmek			
	M1. Altyapıya Yatırım Yapmak	Altyapı yatırımlarını %25 artırmak	1000 kişiye düşen altyapı harcamaları (YTL)		
ÖĞRENME VE GELİŞİM	G1. Çalışanlarda Olumlu Hava Yaratmak	Belediyede yürürlüğe giren ödüllendirme yönetmeliğini uygulamak			
		Birim düzeyinde 1 sene içinde 5 adet değerlendirme toplantısı yapmak	Aralık 2006'da yapılacak çalışan anketinde memnuniyet oranı		
	G2. Çalışanların Yeteneklerini Geliştirmek	Birim personelinin katılacağı 2 adet gezi düzenlemek			
		Birimdeki 6 personele yabancı dil eğitimi vermek	Personel tarafından önerilen yeni fikirlerin sayısı		
	G3. Yetenekli ve Parklı İşgücü İstihdam Etmek	Bütün birim personeline haftada 6 saat hizmet-içi eğitim vermek			
		Personel sirkülasyonunu en aza indirmek	Belediye Fen İşleri Biriminde çalışan sayısı		
		7 yeni sözleşmeli personel istihdam etmek	Birimdeki Norm Kadro çalışanlarını Temmuz 2006'ya kadar tamamlamak		

Kaynak: (City of Charlotte, 11.5.2005)'den yeniden düzenlenmiştir.

3.2.1.3. Balanced Scorecard'ın Bütçe İle İlişkilendirilmesi

Bu noktaya kadarki süreci kısaca özetleyecek olursak, belediye durum analizi ve kurum içi analizini gerçekleştirdikten sonra orta ve uzun vadeli stratejik amaçlarını belirlemekte; misyonu, vizyonu ile temel ilke ve değerlerini ortaya koymaktadır. Daha sonra, Balanced Scorecard yöntemiyle stratejik amaçlarını örgütün tabanına yaymaktadır. Bu bağlamda, her belediye birimi genel stratejik amaçlar çerçevesinde kendi stratejik amaçları ile vizyon ve misyonunu belirlemektedir. Ardından birim stratejik amaçları, hedeflere dönüştürülerek performans ölçütleri kararlaştırılmaktadır. Son olarak da hedefler önceliklendirilerek faaliyet ve projelere dönüştürülür. İşte bu noktada faaliyet ve projelerin belediye bütçesi ile ilişkilendirilmesi gerekmektedir.

“Performansa dayalı bütçe, kamu harcamalarını etkin kılan, hizmeti esas alan ve hizmet gelişim sürecini takip eden, performansı merkez alan ve buna uygun denetim esasları getiren bir sistem” olarak ortaya çıkmaktadır (Ateş ve Çetin, 2004:264). Bu açıdan performansa dayalı bütçe; başarısını belirlediği hedeflere ulaşma derecesi ile ölçmekte, günlük çözümler üretmek yerine stratejik planlar yoluyla uzun vadeli çözümlere yönelmektedir (Ateş ve Çetin, 2004:283). Bu bütçe tekniği amaçları ve sonuçları önemser, harcamaların sağlayacağı yarar ya da başarıların somut ve niceliksel olarak saptanmasını gerektirir, alternatif programların düşünülmesine imkân verir, analitik yöntemlere ve bilimsel araştırmalara dayanır, denetim de sonuçlara yönelmiştir ve verimlilik ve etkinlik açısından yapılırdır (Dicle, 1973:572). Bütün bu özellikleri bakımından da klasik bütçeden ayrılmaktadır.

Buradaki temel amaç, bütçe hazırlanması sürecinde kaynak ve maliyet yapılarının ortaya konulması suretiyle her bir politikanın maliyetini ölçebilmenin yanında harcamaların önceliklendirilmesi sürecine de yardımcı olmaktır (DPT, 15.4.2005). Bu amaçla faaliyetlerin belirlenmesinin ardından, hedeflenen çıktılara yönelik olarak, kaynak yapısı ile mevcut maliyet yapısının belirleyiciliğinde, alternatifli hesaplamalar yapılacaktır. Bütçe sürecindeki kadar detaylı olmamakla birlikte, burada yapılan hesaplamalar ilk aşamada birimin ve toplamda da belediyenin kendi önceliklendirmesini yansıtmış olacaktır (DPT, 15.4.2005). Bu süreç DPT Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzundan yararlanılarak açıklanabilir.

İlk olarak, belediyenin elde ettiği ve gelecek dönemde elde etmeyi öngördüğü tüm gelirleri gösteren kaynak tablosu Tablo 3.1. çerçevesinde, belediye faaliyet bazında kaynak dağıtma alıştırmalarını yapmaya başlayacaktır. Böylece, stratejik amaçlarla ilgili politika değişikliklerinin maliyeti ve içsel etkileri değerlendirilebilecek ve bütçe görüşmelerinin ilk bazı burada oluşturulacaktır (DPT, 15.4.2005).

Tablo 3.1. Belediye Kaynak Tablosu

KAYNAKLAR	CARİ YIL (T)	BÜTÇE YILI (T+1)	TAKİP EDEN İLK YIL(T+2)	TAKİP EDEN İKİNCİ YIL (T+3)
Vergi Gelirleri				
Vergi Dışı Gelirler				
Özel Yardım ve Fonlar				

Kaynak: (DPT, 15.4.2005)'deki tablo belediyelere uyarlanmıştır.

Belediye, kaynak yapısıyla uyumlu olarak stratejik amaçları ve hedefleri altında faaliyet ve projelerinin maliyet yapılarını Tablo 3.2.'deki gibi tablolaştıracaktır. Faaliyetlerle ilgili harcama detaylarının da gösterilmesi gerekmektedir (DPT, 15.4.2005). Tüm birimlerin belirlediği faaliyetler ve projeler ile bunların maliyetlerinin tespit edilmesinin ardından bunların bir araya getirilmesi ile birlikte genel olarak belediyenin stratejik amaç ve hedeflerinin bütçe ile ilişkilendirilmesi gerçekleştirilmiş olacaktır.

Tablo 3.2. Belediye Maliyet Tablosu

Stratejik Amaç 1.

Hedef 1.1.

FAALİYETLER	CARİ YIL (T)	BÜTÇE YILI (T+1)	TAKİP EDEN İLK YIL(T+2)	TAKİP EDEN İKİNCİ YIL (T+3)
Faaliyet 1.1.1				
Faaliyet 1.1.2				
Faaliyet 1.1.3				
Faaliyet 1.1.4				
.....				

Kaynak: (DPT, 15.4.2005).

Sonuçta stratejik planların yıllık uygulama dilimleri belirlenecek ve raporlanacaktır. Stratejik planlar ve bütçeler arasındaki ilişki bu belgeler aracılığı ile açıklık kazanacaktır. Böylelikle bütçelerin performans uygulamasını destekleyen bir yapıya sahip olması sağlanmış olacaktır (DPT, 15.4.2005).

3.2.1.4. Performans Ölçüm ve Değerlendirmesi

Hedeflerin gerçekleşme düzeyinin belirlenmesi amacıyla önceden belirlenen ölçütlere göre belirli dönemlerde amaç ve hedefler ölçülür. Performans ölçümleri ile bir kamu örgütü; girdi ölçüleri (personel sermaye gibi kullanılan kaynaklar) ile mevcut durumunu ve mevcut kaynaklarını, çıktı ölçüleri (tamamlanan faaliyetler) ile mevcut gücüyle ne elde ettiğini ve ne yaptığını belirlerken sonuç ölçüleri (ulaşılan sonuç) ile de hangi sonuçlara ulaştığı sorularına yanıt aramaktadır (Karakaş ve Ak, 2003: 345).

Performans ölçümü, kurumun başarısını belirlemede bir geri bildirim sistemi oluşturulması bakımından önemlidir. Bu nedenle performans ölçüm sisteminin eksik veya yanlış bilgi vermesi, geleceğe ilişkin tahminlerde de yanlış yaratacaktır. Sistemin eksik bilgi vermemesi için, kurumun tüm çıkar gruplarının farklı değer sistemlerini dikkate alması gerekmektedir. Ayrıca performans ölçüm sistemlerinin sürekli gözden geçirilmesi ve gelecek ölçüm ihtiyaçları ile ilgili tahminler yapılması gerekmektedir. İşte Balanced Scorecard tüm bu ihtiyaçları karşılamaya yönelik olarak, kurumun değerleri ile stratejisi arasında dinamik uyum sağlayan bir performans ölçüm sistemidir. Balanced Scorecard aynı zamanda, çalışanların performansını kurum performansına göre değerlendirmekte ve çalışanları kurum amaçlarına uygun davranmaya teşvik etmektedir (Özbirecikli ve Ölçer, 2002). Bu bağlamda, Balanced Scorecard, belediyelerin çalışanları ve süreçleri ile belde halkı arasında bir dengeyi öngörmektedir.

Performans seviyesinin belirlenebilmesi için, gerçekleştirilen faaliyetin sonucu ve etkileri, son aşamada değerlendirilir. Değerlendirmeye esas alınan ölçünün anlaşılabilir, anlatılabilir, somut ve objektif olması gerekmektedir. Değerler, ölçüm sisteminin sonucunda belirlenir ve bu değerlerin her biri birer performans göstergesidir (Songur, 1996: 41; DPT, 27.12.2004).

Performans ölçümünün yasal ve kurumsal boyutlarının yanında, vatandaş boyutu da bulunmaktadır. Yasal-kurumsal anlamda, verilen görevlerin yasal amaçlar doğrultusunda belediye çalışanı ve yönetimi tarafından başarılı olarak yerine getirilip getirilmediğinin, vatandaşlar açısından ise kamusal kaynakların doğru kullanılıp kullanılmadığının ve kendi beklentilerine ne kadar uygun bir kamu hizmeti sunumu gerçekleştirildiğinin bilinmesi bakımından performans ölçümünün önemi ortaya çıkmaktadır (Çukurçayır, 2003:92).

Belediye başkanının faaliyet raporlarını; stratejik plan ve performans programları çerçevesinde yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaları açıklayacak biçimde meclise sunması gerekmektedir. Bu da başkanının, meclise karşı hesap verme sorumluluğunu genişletmektedir. Belediyelerin performans sonuçları belde halkı için de önemlidir. Nitekim, belediye seçmenleri performans sonuçlarına bakarak belediyenin başarısını somut verilerle değerlendirebilecektir.

Performans ölçüm sonuçlarının raporlanmasında dikkat edilmesi gereken noktalar şunlardır (Ontario Municipal Affairs and Housing, 12.5.2005):

1. Raporlar, sonuçlara odaklanmalı, hizmetin değerini vurgulamalıdır,
2. Verilen bilgi anlamlı, açık ve anlaşılır olmalıdır,
3. Sadece rakamlar yanıltıcı olabilir, bu nedenle raporların rakamları açıklayıcı yorumları da içermesi tercih edilebilir,
4. Yorumlar sade tutulmalıdır. Operasyonel ayrıntılar, gerçek sonuçları belirsizleştirebilir ve belediye açıklığını engelleyebilir.

Belediye yönetiminin, performans sonuçlarını açıklaması ve varsa sorunlar için gelecek planlama döneminde yapılması gerekenleri bildirmesi yönetimde açıklığın sağlanması bakımından da önem arz etmektedir. Belediye faaliyet raporları veya sadece performans sonuçları; beldede oturanlara veya vergi verenlere doğrudan mail yoluyla ulaştırılabilir, yerel gazetelerde duyurulabilir ya da belediyenin internet sitesinden açıklanabilir (Ontario Municipal Affairs and Housing, 12.5.2005).

Performans sonuçlarının elde edilmesinin ardından, belediye yönetiminin ölçüm sonuçlarını değerlendirmesi gerekmektedir. Performans yönetiminin bir özelliği de, sürekli devam eden bir olgu olmasıdır. Bu döngü içinde, belli bir dönemde elde edilen sonuçlara dayanarak gelecek dönemin performans planlaması yapılır. Bu yüzden, performans sonuçlarının yorumlanmasına ayrı bir özen gösterilmesi gerekmektedir (Köseoğlu, 2004:638). Performansı düşük çıkan birim, süreç veya faaliyetlerde, bu durumun nedenleri belirlenmeli (Şentürk, 2004: 68) ve gerekli önlemler alınmalıdır. Bunun için gerekirse stratejik amaçlar ya da hedefler değiştirilebilir. Böylece

değerlendirme sürecinde stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleşme derecelerinin yanında, belirlenmiş olan bu stratejik amaç ve hedeflerin değişen şartlar içinde geçerliliği de kontrol edilmektedir (Sağmanlı ve Ersen, 2001:131).

Yeni performans ölçüm döneminde, sistemde değişiklik yapılırken halkın beklentilerini karşılama düzeyi ölçülmeli ve çıkan sonuçlar dikkate alınmalıdır. Bu amaçla, belediye hizmetlerinden yararlananların katılacağı anket ya da mülakat gibi yöntemler kullanılabilir.

Performans yönetiminin önemli konularından birisi de performans kıyaslamasıdır. Performans bilgisinin gizli kalmaması ve paylaşılması belli noktalarda önem kazanmaktadır. Mesela, performans yönetimini yeni uygulayan bir belediye, 1 yıllık performansını başka bir belediyenin ulaşmayı planladığı performans ile karşılaştırılabilir. Diğer yandan, uzun zamandır performans ölçümü yapan belediyelerde, performans birkaç yıl içindeki eğilimleri belirlemek için kullanılabilir. Performans ölçüm sonuçları belediyelere, bir dizi genel performans ölçüm bilgisi kullanarak kendi aralarında karşılaştırma yapma imkânı vermektedir. Belediyeler, performans sonuçlarını paylaşarak, hizmet düzeylerini ve diğer belediyelerin hizmetleri nasıl sunduğunu görüşebilirler. Karşılaştırmalar, bazı belediyelerin düşük birim maliyette çalıştığını bazılarının ise daha etkin sonuçlar elde ettiğini gösterebilir. Bu performans, konum, coğrafi şartlar, iklim ve ekonomik durum gibi kişilerin kontrolü dışındaki faktörlere bağlı olarak değişebilir. Bununla birlikte, belediyeler hizmet sunumunda kullandıkları yönetim stratejileri ve yöntemleri yoluyla daha iyi sonuçlar elde edebilirler. Böylece, diğer belediyeler de daha iyi performans ölçüm sonuçlarına ulaşmak için bu stratejilerden yararlanabilir (Ontario Municipal Affairs and Housing, 12.5.2005).

3.2.2. Türkiye’de Performans Yönetiminin Belediyelerde Uygulanmasında Karşılaşılabilecek Sorun Alanları

Kamuda yeninden yapılanma bağlamında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler incelendiğinde Türk kamu yönetiminin yapı ve işleyişinde bir değişimin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Elbette bu değişim, uzun soluklu bir süreci ifade etmektedir. Bu açıdan performans odaklı bir belediyenin tam olarak işleyebilmesine kadarki geçiş döneminde bazı sorunlarla karşılaşılabilir. Bu sorunları, belediyelerimizin yapı ve işleyişinden

kaynaklanabilecek ve Türkiye’de yerel demokrasi ve yerel siyaset açısından ortaya çıkabilecek sorun alanları olarak iki başlık altında belirtebiliriz.

3.2.2.1. Belediyelerin Yapı ve İşleyişinden Kaynaklanabilecek Sorunlar

İlk olarak performans yönetiminin belediyelerde kurulması ve işletilmesi, önemli bir maliyet ve çabayı gerektirir. Uygun performans standartları geliştirmek, veri toplamak, bu bilgileri işlemek, analiz etmek ve toplanan bilgiyi hazırlanan standartlar içerisine yerleştirmek, ölçüm raporlarını hazırlayıp ilgili yerlere göndermek ve bu raporları okuyup yorumlamak gibi aşamalar bir maliyet gerektirmektedir (Songur, 1996:43; Halis ve Tekinkuş, 2003:171-172; Güçlü, 1995:10). Bu da belediyeler için, ek harcama yaratacaktır. Ancak, Anayasamızda da güvence altına alınmasına rağmen belediyeler, kanunlarla kendilerine verilen hizmetleri yerine getirebilecek yeterli gelir kaynağı edinemedilerdir (Eryılmaz, 1997b:25). Belediyede performans yönetiminin yerleştirilmesinde, bilgi teknolojilerinden etkin olarak yararlanılmasıyla bu sorun aşılabilecektir.

Performans yönetiminin belki de en önemli sorun alanı, performans ölçütlerinin belirlenmesidir. Belediyelerin nüfus, ölçek, mali yapı, potansiyel imkânlar, mevcut gelişmişlik derecesi gibi alanlarda farklı seviyelerde olmaları; bütün belediyeler için gerekli performans kriterlerinin belirlenmesini engellemektedir (Şentürk, 2005:119). Bunun yerine belediyeler, performans yönetiminde kazandıkları deneyim arttıkça daha iyi kriterler belirleyecek ve daha iyi sonuçlar alacaktır.

Diğer yandan, ülkemizde belediye sayıları ile belediyelerin hizmet sundukları nüfus arasında bir oransızlık olduğu kabul edilmektedir. Nitekim, nüfusu 2000 ile 5000 arasında olan 1.652 belediye, belediye sınırları içindeki toplam nüfusun sadece yaklaşık %11’ine hizmet sunarken; nüfusu 100.000 ve üzerindeki 122 belediye, belediye sınırlarında yaşayan toplam nüfusun yaklaşık %53,6’sına hizmet sunmaktadır (Başbakanlık, 2005:57-48). Rakamlar, belediyelerimizde ölçek sorununu gündeme getirmektedir. Hizmetlerin ekonomik, verimli, etkili ve kaliteli bir biçimde sunulmasını doğrudan etkileyen bu durum, belediyelerin gelir kaynakları ve harcama oranları arasında da farklılığı ortaya çıkarmaktadır. İşte böyle bir tabloda, belediyelerin performanslarının ölçülmesi zorlaşırken, performans sonuçlarının karşılaştırılması neredeyse imkânsız hale gelmektedir. Bu durumu iyileştirmek için 5272 sayılı Belediye

Kanununda, belediyelerin kurulması için gerekli olan nüfus ölçütü 2.000'den 5.000'e çıkarılmıştır.

Performans yönetiminin belediyelerde etkin bir biçimde uygulanması belediye yöneticilerinin yanında, belediye personelinin de çalışması, tavır ve davranışlarına bağlıdır. Nitekim, belediye yönetimi istediği kadar halkın talep ettiği hizmetleri yansıtan stratejik planlar yapsın, kararlar alsın; halka kaliteli ve adil hizmet sunmayı amaçlamayan belediye personeli ile hedeflere ulaşamayacaktır (Peker, 1996:17). Mesela, belediye başkanın düşünce ve uygulamaları ne olursa olsun, halk için onun performansı ya da başarısı, büyük oranda halkla doğrudan ilişkide olan personelin davranışında biçimlenecektir (Peker, 1996:21). Bu nedenle belediyelerin, personelin gelişme ve öğrenme yeteneklerini artırmaya yönelik projelere ağırlık vermeleri gerekmektedir. Diğer önemli bir nokta ise, çalışanların da performans yönetim sürecine dâhil edilmesi ile hedeflerin kabul edilebilirlik ve uygulanabilirlik düzeyinin artırılmasıdır (Ateş ve Çetin, 2004:258).

Genel olarak belediyelerin örgütsel yapısı, klasik yönetim anlayışı ve "bürokratik yönetim geleneği"ni yansıtır. Bu geleneksel yapı, kamu yönetiminin genelinde olduğu gibi, belediyelerde de gelişen toplumsal koşullara ayak uyduramamayı ve çağdaş yönetim tekniklerine kapalı kalmayı beraberinde getirmiştir (Öztürk ve Coşkun, 1998:117). Bu tekniklerden biri olan performans yönetimi de içerisinde, bir yönetim kültürünü barındırır. Performans yönetiminin belediye yöneticileri ve personeli tarafından benimsenmesi, uzun zaman alacaktır. Bu açıdan, ülkemizde performansa dayalı bir yönetim anlayışına yeni yeni geçiliyor olması, belediye yönetimleri için bir dezavantaj olarak görülebilir. Yine de, performans yönetimine geçilmemiş olması nedeniyle ortaya çıkan maliyet, performans yönetimini uygulamaya başladıktan sonra ortaya çıkacak olan maliyetten çok daha fazladır.

3.2.2.2. Yerel Demokrasi ve Yerel Siyasetten Kaynaklanabilecek Sorunlar

Belediyelerde performans yönetiminin uygulanmasında karşılaşılabilecek bir diğer sorun da, performans yönetiminin demokrasiyle olan ilişkisinden kaynaklanmaktadır. Yerel seçimlerde seçmenlerin sadece oy verme davranışlarının, belediyenin başarısını belirlediğini söylemek zordur. Ülkemizde, özellikle genel siyasetteki gelişmelerin, yerel seçimleri de etkilediği kabul edilmektedir (Şentürk, 2004:119). Yine de bu

genellemeden sapmalar olabilmektedir. Tek tek belediyeler incelendiğinde bazı yerlerde yerel halkın, genel siyasetten etkilenmeyerek sadece belediyenin başarısı nedeniyle, o belediye başkan adayına oy verdiği de görülmektedir. Performans yönetiminin belediyelerde yerleşmesiyle, bu örneklerin sayısının artması beklenebilir.

Belediyelerde her türlü yönetsel açıklığın sağlanmış olması, performans yönetimini destekleyen bir olgudur. Bu doğrultuda, hemşehrilere, yapılan hizmetler ile hedefler ve planlar hakkında sürekli ve doğru bilgi verilmelidir (Öztürk ve Coşkun, 1998:124). Ayrıca belediye hizmetleri ile ilgili bilgiler bütün herkese açık olmalıdır. Böylece vatandaşlar, hizmetten kimin sorumlu olduğuna ve standartların ihtiyaçları karşılayıp karşılamadığına karar verebilmelidirler (Öztürk ve Coşkun, 1998:125). Yönetsel açıklık; belediyelerde uygulanan performans yönetim sürecinin takibi ve performans sonuçlarının halka duyurulması noktasında, performansa dayalı bir yönetime katkıda bulunmaktadır. Nitekim, ülkemizde 9.10.2003 tarihinde 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”nun kabul edilmesiyle birlikte, halkın Kanundaki istisnalar saklı kalmak kaydıyla, resmi bilgi ve belgelere erişme hakkı olduğu kabul edilmiştir.

Belediyelerde siyaset, yerel düzeydeki çeşitli grupların menfaatlerinin birleştirilmesi şeklinde yürütülmektedir. Performans ölçümü kavramı veya ölçüm sisteminin tanıtılma biçimi, yerel otorite içindeki bu gruplardan bazıları tarafından kabul edilmeyebilir (Bartlett ve diğ., 1999:109). Örneğin; toplu taşıma hizmetlerinin genişletilmesi ve kalitesinin yükseltilmesi, taksi ve dolmuş işletmecilerinin tepkisiyle karşılaşabilir (Öztürk ve Coşkun, 1998:123). Bu nedenle belediyeler, performans yönetimi sürecinde, vatandaş (müşteri) memnuniyetine önem vermek durumundadırlar.

Ülkemizde yerel yönetimleri denetleyen, uygulamalarına tepki gösteren, kendi hak ve yükümlülüklerini bilen, yerel yönetimlere ve yaşadığı yöreye sahip çıkan bilinçli yerel topluluk ve hemşehrilik duyguları yeterince gelişmemiştir (Yalçındağ, 1997:8). Oysaki, belediye hizmetlerinden yararlanan halkın bilinçli olması, yani verimli, kaliteli, etkin ve adil hizmeti belediyeden beklemesi ve hesap sorması durumunda, belediyelerde performans yönetimi etkin bir biçimde işleyecektir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Performans yönetimi, özel sektör kaynaklı bir yönetim anlayışıdır. Kamu kurumlarında uygulanması ise yakın bir zamana dayanmaktadır. 1980'lerden itibaren kamu yönetimindeki değişim ve "yeni kamu yönetimi" anlayışı, kamuda yeniden yapılanma çalışmalarında performans yönetimini önemli bir araç olarak önermektedir. Zaten yeniden yapılanma, kamunun küçültülmesinin yanında etkin ve verimli çalışmasını da gerektirmektedir. Bu çerçevede, performans yönetiminin yerel yönetimler açısından da önemi gün geçtikçe artmaktadır.

Eğitim ve refah seviyesi yükselen vatandaşların beklentilerinin değişmesi, kaliteli hizmet talepleri, kent nüfusunun artması ve nüfus yapısının değişmesi, sivil toplumun artan önemi, bilgi teknolojilerindeki hızlı ilerlemeler, kamuda hesap verebilirlik anlayışının gelişmesi vb. gelişmeler tüm yerel yönetim birimlerini olduğu gibi özel olarak belediyeleri de örgüt yapısı ve işleyiş bakımından değişime zorlamaktadır. Bu değişimin yönü ise, gün geçtikçe artan bir oranda özel sektör kuruluşlarında başarıyla uygulanan yönetim tekniklerinin yerel yönetimlerde de uygulanması biçiminde olmaktadır. Bu yöntem ve tekniklerden en önemlileri arasında ise stratejik yönetim ve performans yönetimi bulunmaktadır.

Türkiye'de 1980'li yıllarda başlayan kamuda yeniden yapılanma çalışmaları, 2000'li yıllarda önemini korumaya devam etmektedir. Genel olarak Türkiye'deki yeniden yapılanmaya ilişkin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 7.12.2004 tarihli 5272 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu incelendiğinde; Türk kamu yönetiminin performans odaklı bir yönetim anlayışına geçmeyi amaçladığı anlaşılmaktadır. Bu yönetim anlayışının araçları arasında ise performans yönetimi, stratejik planlama, performans dayalı bütçe önerilmektedir.

Belediyeler, belde halkının eğitimden sağlığa, altyapıdan ulaşımaya kadar birçok ihtiyacını karşılamak üzere hizmet üretmektedir. Bu hizmetlerin dağıtımında ise belediyeler, önemli oranlarda personel ve fiziki kaynak kullanmaktadır. Bu noktada da performans odaklı bir yönetim anlayışının belediyeler için ne kadar önemi olduğu anlaşılmaktadır. Performans yönetimine göre yönetilen belediyeler, hizmetlerini belde

halkının talep ve beklentileri doğrultusunda gerçekleştirebilecek, böylece hizmetlerde önceliklendirme yaparak verimlilik ve etkinliği sağlayabileceklerdir. Fiziki kaynakların kullanımında verimli ve tutumlu davranmak ise, belediyelerin mali yapılarının güçlenmesine katkıda bulunacaktır.

Performansa odaklanmış bir belediye yönetimi, girdilere odaklanmak yerine sonuçlara odaklanacaktır. Belediyeler, sunduğu hizmetlerin sonuç ve etkilerini ölçerek geri bildirim alabilecektir. Bu şekilde, hizmetlerin belde halkının beklentilerine uygun olması ve kalitenin sağlanması mümkün olacaktır.

Belediyelerin başarısını belirlemek gerçekten zordur. Ancak performans yönetimi süreci ile hem personelin hem de belediyenin hedeflerine ulaşma düzeyi somut ve bilimsel kriterlere dayanarak ölçülebilmektedir. Belediye performans sonuçları, performans değerlendirme dönemi sonunda ilan edilmektedir. Bu sonuçların ise iki yönlü katkısı bulunmaktadır. Bir yandan, belediye yöneticilerinin hesap verme sorumluluğunu gündeme getirirken, diğer yandan belde halkı için belediye yönetimini değerlendirmede somut bir kriter ortaya çıkmaktadır. Böylece seçim dönemlerinde seçmenler, belediyelerin başarı göstergelerinden yola çıkarak oylarını kullanabilecektir.

Performans yönetiminin aşamalarından birisi de performans ölçütlerinin belirlenmesidir. Ülkemizde 5272 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek belediye meclisinin görevidir. Belediyelerin bu konuda karşılaşılabilecekleri zorluk, standart performans ölçüm kriterlerinin bulunmamasıdır. Bunun yerine, her belediye içinde bulunduğu koşullara göre kendi performans ölçütlerini belirleyecektir. Ülkemizde bu açıdan, performans yönetiminin belediyelerde yeni kabul edilmiş olması bazı sorunlara yol açabilecektir. Zaten performans yönetiminden hemen çözüm beklenmemelidir. Performans yönetiminin kuruma yerleşmesi uzun bir zaman alacaktır.

Belediyelerin kullanabilecekleri araçlardan birisi olan performans denetimi, aslında denetim anlayışındaki değişimi de göstermektedir. Ötedenberi yürütülen denetim türleri yolsuzlukları engellemede ve yöneticilerin sorumluluğunu sağlamada etkin olamamıştır. Gerçekten, işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının ya da mali açıdan denetlenmesi, geçmişe yönelik olduğundan sorunları çözememektedir. Oysa performans denetimi, ileriye dönük bir denetim türüdür. Performans denetimi, personelin ve kurumun

başarısını ortaya koyabilmekte; etkinlik, verimlilik ve tutumluluğu da içererek geniş kapsamlı bir biçimde yapılabilen, vatandaşların talep ve beklentilerini de ölçebilmekte, kurumun ve personelin gelişimini sağlayabilmektedir. Bu nedenlerle, hukukilik ve mali denetimin yanında belediyelerde denetimi güçlendireceği de ortadadır. Nitekim, ülkemizde 5272 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye denetimi hukukilik ve mali denetimin yanında performans denetimini de içerecek biçimde genişletilmiştir. Bunun yanında Kanun'un 49. maddesinde sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına belirli bir oranda ikramiye ödenmesi kabul edilmiştir. Performansa dayalı bir sistemde, başarılı çalışanların mali imkânlarla motive edilmesi sistemin sürekli işlemesi bakımından önemli görülmektedir.

Görüldüğü üzere, belediyelerde performans yönetiminin uygulanması belediyelerin birçok sorunun çözümüne önemli katkı sağlayacaktır. Ancak Türkiye'de yasal düzenlemeleri bile yakın bir zamanda gerçekleştirilmiş olan performans yönetiminin, belediyeler açısından öneminin henüz tam olarak kavranamadığı anlaşılmaktadır. Bazı belediyeler bu konuda yol almış olmakla birlikte birçok belediye, henüz uygulama konusunda ne yapacağını bilememektedir.

Diğer yandan, performans yönetiminin Türkiye'de belediyelerde uygulanması sırasında karşılaşılabilecek güçlükler ve dirençler de dikkate alınmalıdır. İlk olarak, belediyelerde performans ölçütlerinin belirlenmesi önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Burada hizmetlerin performansını belirlemek için, öncelikle sayısal olarak ölçülebilir ölçütlerin belirlenmesine öncelik verilerek, ileriki aşamalarda daha karmaşık ölçütlerin kullanılması önerilebilir.

İkinci olarak, performans yönetimi reformunun yürütüldüğü ülkelerde siyasiler ve yöneticiler etkilerinin ve güçlerinin zayıflayacağı korkusuyla reforma karşı direnmişlerdir. Belediye yöneticilerinin yanında belediye personelinin de performans yönetimi konusunda gerekli eğitimi almış olması, bir belediyede performans yönetimi sisteminin işletilmesini kolaylaştırabilir. Belde hizmetlerinden yararlanan halkın da belediyeden gerektiğinde hesap sorabilecek, sık sık onu denetleyebilecek bir yapıya sahip olması gereklidir. Belde halkı yerel hizmetler, için vergi ödemek yanında bu verginin nasıl harcandığını da takip etmesi gerekmektedir.

Performans yönetiminin bir boyutu da yerel demokrasi ile ilişkilidir. Yerel seçimlerde belediye yöneticilerine oy verecek olan belde halkı, performans sonuçlarını değerlendirecektir. Ancak vatandaşın oy verme davranışını etkileyen tek etmen, belediyenin başarısı olmamaktadır.

Türkiye’de belediyelerde performans yönetimine geçişte karşılaşılabilecek belki de en önemli sorun, belediyelerin sahip olduğu bürokratik zihniyetin yerine performansa dayalı bir yönetim anlayışının yerleştirilmesidir. Bu sorun aşılmadıkça belediyelerin performans yönetimini etkin ve etkili bir biçimde kullanmaları mümkün gözükmemektedir.

ABD ve İngiltere gibi kamu kurum ve kuruluşlarında performans odaklı bir yönetim anlayışına geçişi amaçlamış olan ülkelerin tecrübeleri incelendiğinde Türkiye açısından bazı önerilerde bulunulabilir. İngiltere ve ABD’de performans yönetimi, kamuda yeniden yapılanmanın bir parçası olarak gelişmiştir. Böylece ilk olarak, “Beyaz Sayfa” yoluyla performans yönetimi halka duyurulmuştur. İngiltere’de performans yönetimi “Best Value” (En İyi Değer) rejiminin bir parçası olarak kabul edilmiştir. 1997 yılında bu yeni politikanın ayrıntıları açıklanmış; 1998 yılında ise bu rejimin yapısı Beyaz Sayfa’da açıklanmıştır. Ayrıca performans sonuçları alınmaya başlanınca, internet sayfasında bu sonuçlar karşılaştırmalı bir biçimde yayınlanmıştır. Ancak yerel yönetimlerin performans ölçütlerinin merkezi hükümet tarafından belirlenmesi, İngiltere’deki performans yönetimi rejiminin eleştirilen noktalarından birisidir.

ABD’de performans anlayışı, aslında performansa dayalı bütçe anlayışının 1970’li yıllarda kabul edilmesiyle birlikte gelişmeye başlamıştır. 1993 yılında rapor haline getirilen “Ulusal Performans İncelemesi” (National Performance Review) ile Amerikan kamu kurum ve kuruluşlarının performansı belirlenmiş ve sorunların çözüm stratejilerini de içerecek biçimde yürürlüğe konulmuştur. Bu çalışma doğrultusunda, 1993 yılında yasal düzenleme de gerçekleştirilmiş (Government Performance Results Act) ve yürürlüğe konulmuştur. Bu yasa ile federal yönetimde, stratejik plan, performans planı, hesap verme sorumluluğu, performans bütçeleme kavramları tanımlanmış ve uygulanması amaçlanmıştır. Yasa, üç yıl içinde (1994-1996) pilot projelerin uygulanmasını önermiştir. Yerel yönetim birimlerinde de yürütülen pilot projelere rağmen gerek ABD’de ve gerekse İngiltere’de performans yönetiminin kamu

yönetiminde uygulanmasında karşılaşılan zorlukların tamamen çözülemediği anlaşılmaktadır.

Kamu yönetiminde performans yönetimine geçişi daha önce başlatan ülkeler incelendiğinde Türkiye’de kamu yönetiminde performans yönetimine geçiş konusunda ilk uygulamaların yerel yönetimlerden ve özellikle belediyelerden başlatılması stratejik olarak olumludur. Çünkü belediyeler örgüt yapıları, personel politikaları ve halkla olan ilişkiler bakımından performans yönetiminin uygulanmasında çok önemli bir konumdadır. Ayrıca çok sayıda belediyenin varlığı performans yönetimi konusundaki iyi örneklerin de gelişmesine neden olabilir. Ancak ülkemizde performans yönetimine geçişin hızı konusunda zamana ihtiyaç olduğu da dikkatten uzak tutulmamalıdır. Çünkü performans yönetiminin kurumsal yapılarına ve rol davranışlarına, düşünce sistematiğine daha yeni başlayan bir ortamda beklentilerin çok yüksek tutulması mevcut durumun gerçekleriyle uyuşmayabilir.

Çalışmada belediyelerin, performans yönetimini kurumlarına yerleştirebilmeleri için Balanced Scorecard yöntemi önerilmiştir. Bu modelde performans yönetim süreci, planlama aşaması ile başlamaktadır. Yasal düzenlemelerde de belediyelerde uygulanması öngörülen stratejik plan çerçevesinde, ilk olarak stratejik amaçlar belirlenmektedir. Böylece belediyeler, iç potansiyellerini belirleyerek çevredeki fırsat ve tehditleri değerlendirme imkânına kavuşmaktadır. Balanced Scorecard’ın önemli bir artısı da stratejik amaçlar arasında bağlantı kurmayı ve böylece kurum içinde koordinasyonu güçlendirmesidir. Bu süreçte belirlenen belediye genel misyon ve vizyonu çalışanları bir hedef doğrultusunda güdülemekte ve motive etmektedir. Yine önerilen modelde, belediyenin genel stratejik amaçları ve hedefleri, belediye birimlerine kadar indirilerek tabana yayılmaktadır.

Balanced Scorecard’ın performans yönetimine getirdiği en önemli katkılardan birisi de sadece mali performansa odaklanmamasıdır. Balanced Scorecard’da performans yönetiminin boyutları mali, kurum içi işlemler, müşteri ile öğrenme ve gelişme olarak genişlemiştir. Günümüzde sadece mali performansın ortaya konulmasının, kurumların başarısını belirlemede yeterli olmadığı anlaşılmıştır. Belediyeler ise, Balanced Scorecard’ın özellikle müşteri boyutuna önem verecektir. Belediyelerin müşterileri ise, belde halkıdır.

Bu performans ölçüm yönteminin önemli bir avantajı da ülkemizdeki yasal düzenlemelerde de öngörülen performansa dayalı bütçe ile uyum içerisinde olmasıdır. Balanced Scorecard, hedefleri faaliyetlere ve projelere dönüştürerek belediye bütçesi ile ilişkilendirilmesine imkân tanımaktadır.

Her ne kadar stratejik planla bütünleştirilmiş bir performans yönetimi, belediyelerin uygulamak zorunda oldukları bir model olmasa da belediyeler için önemli bir çerçeve oluşturabilir. Bu şablonu, belediyeler uygulama yoluyla geliştireceklerdir. Diğer yandan, performans yönetimini birçok soruna çözüm getirebilmekle birlikte belediyelerin tüm sorunlarını çözebilecek bir araç olarak düşünmek, uygulayıcıları yanılgıya sevk edebilir. Bunun yerine, performans yönetimi uygulamalarını daha ileriye taşıma üzerine alternatifler üretilmelidir.

Performans yönetiminin konularından birisi de performans kıyaslamasıdır. Bu konuda Türkiye'deki tek çalışmanın İçişleri Bakanlığı'nın gerçekleştirdiği BEPER projesi olduğu görülmektedir. Bu proje performans kıyaslamasının gelişimi açısından oldukça önemlidir. Ülkemizdeki belediyelerde ölçek sorunu ve mali dengesizlikler gibi sorunlar belediyeler arası kıyaslama yapılmasını zorlaştırmaktadır. Projenin geliştirilmesi amacıyla, performans bilgisinin toplanması ve depolanması için İçişleri Bakanlığı'nda bir birim oluşturulması önerilebilir.

KAYNAKÇA

- ABID, Naimatullah (1998), “Performans Denetiminde Pakistan’ın Deneyimi Üzerine Bir Yaklaşım”, **Sayıştay Dergisi**, Çev: Derya Kubalı, Sayı 29, Nisan-Haziran, s.104-127.
- AKAL, Zühal (1998), **İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi**, 3. Basım, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Ankara.
- AKAL, Zühal (1995), “Toplam Kalite Yönetimi ve Performans Ölçme ve Değerlendirme Sistemleri”, **Verimlilik**, Özel Sayı, s.83-108.
- AKAT, İlter, Gönül Budak ve Gülay Budak (1999), **İşletme Yönetimi**, 3. Baskı, Fakülteler Kitabevi, İzmir.
- AKSOY, Şinasi (2003), “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”, Editörler: AYKAÇ, Burhan ve diğ., **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, s.545-572.
- AKSOY, Şinasi (2004), “Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması”, **II. Kamu Yönetimi Forumu**, 7-8 Ekim, Beytepe/Ankara, s.32-49.
- AKTAN, Coşkun Can (2003), **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya.
- AKTAN, Coşkun Can ve Mehtap Tunç, “Bilgi Toplumu ve Türkiye”, **Yeni Türkiye Dergisi**, 21.Yüzyıl Özel Sayısı, Yıl 4, Sayı 19, s.119-133.
- ALDEMİR, Ceylan (1983), “Örgütsel Etkinlik”, **Verimlilik**, Sayı 4, s.124-143.
- AMMONS, David N. (1992), “Productivity Barriers in the Public Sector” , Editor: HOLZER, Marc, **Public Productivity Handbook**, Marcel Dekker Inc, s.117-136.
- ATEŞ, Hamza ve Dilek Çetin (2004), “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”, Editörler: ACAR, Muhittin ve H. Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.255-284.
- AYDIN, Mehmet S. (2002), “Küreselleşmeye Genel Bir Bakış”, **Siyasi, Ekonomik ve Kültürel Boyutlarıyla Küreselleşme**, Ufuk Kitapları, İstanbul, s.9-23.

- BALCI, Asım (2003a), "Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Yönetimi", Editörler: ACAR, Muhittin ve H. Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel yayın Dağıtım, Ankara, s.,329-345.
- BALCI, Asım (2003b), "Kamu Yönetiminde "Hesap Verebilirlik" Anlayışı", Editörler: BALCI, Asım ve diğ., **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları, Ankara, s.115-133.
- BARTLETT, Dean, P. Corrigan, P. Dibben, S. Franklin, P. Joyce, T. McNult and A. Rose (1999), "Preparing for Best Value", **Local Government Studies**, Volume 25, Number 2, Spring, s.102-118.
- BARUTÇİĞİL, İsmet (2002), **Performans Yönetimi**, Kariyer Yayıncılık, İstanbul.
- BAŞ, İ. Melih ve Ayhan Artar (1990), **İşletmelerde Verimlilik Denetimi-Ölçme ve Denetleme Modelleri**, MPM Yayınları, Ankara.
- BAŞKAN, Ayhan (1971), "Prodüktivite = Verimlilik", **Verimlilik**, Cilt 1, Sayı 1, Ekim-Aralık, s.9-17.
- BEDÜK, Aykut ve M. F. Bilal Alodalı (2003), "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak TKY", **Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi**, TODAİE Yayın No: 319, Ankara, s.79-94.
- BELER, Feyzan (1990), **Yerel Kentsel Hizmetlerin Dağıtımında Ekonomik Verimlilik: Ankara Örnek Alan Çalışması**, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı.
- BEZCİ, Bünyamin (1999), **AB'nin Yerel Yönetimlere Yaklaşımı**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- BİLGİÇ, Veysel (2003), "Yeni kamu Yönetimi Anlayışı", Editörler: Asım Balcı ve diğ., **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları, Ankara, s.25-55.
- BİLGİN, Kamil Ufuk (2004), **Kamu Performans Yönetimi**, TODAİE Yayın No: 323, Ankara.
- BOZKURT, Ömer, T. Ergun, S. Sezen (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayın No: 283, Ankara.

- BOZKURT, Veysel (1998), “Enformasyon Toplumu ve Türkiye”, **Yeni Türkiye**, 21. Yüzyıl Özel sayısı, Sayı 19, Ocak-Şubat, s. 199-213.
- BÜYÜKKILIÇ, Deniz ve Arife Coşkun (2002), “Kamu Yönetimi Reformları Işığında KİT’lerde Kurumsal Performans Yönetimi”, **Verimlilik**, Sayı 3, s.37-68.
- CAMPBELL, Alan K. (1975), “Approaches to Defining, Measuring, And Achieving Equity in the Public Sector”, **Public Administration Review**, Volume 36, Number 5, September/October, s.556-562.
- CANGİR, Mehmet (2001), “Küreselleşme”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 433, Aralık, s.199-211.
- CANMAN, A. Doğan (1995), **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayını No. 260, Ankara.
- CERİTLİ, İsmail (2000), “Kentsel Hizmetlerde Verimlilik Açısından Optimum Kent Büyüklüğü Araştırması”, Yayına Haz. GÜLER, B. Ayman ve A. Sabuktay, **Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri**, Ankara, s. 321-332.
- CERİTLİ, İsmail (2001), “Verimli Hizmet Sunumu Açısından En Uygun Kent Büyüklüğü ve Türkiye Örneği”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 73, Sayı 430, Mart, s.137-155.
- CITY of CHARLOTTE (2004), “Strategic Planning Handbook, Charlotte’s Model for Integrating Budget and Performance Management”, <http://www.charmeck.org/NR/rdonlyres/esobjg6kxyh7qbjlcljy2b4dlftt2qt3r2dacw3lb7rmvfdqzw53m3caevpc2564fk7enhxznwa576wpzjhe2yrkc/SOP+Handbook-update+October+2004.pdf> 11.5.2005.
- CITY of CHARLOTTE, “Strategic Area Focus Plan 2004-2005”, http://www.charmeck.org/NR/rdonlyres/ev5pr5hjuiboidpdoc7o3erwfg3ahm2vw2cdaxuwylncbtv2yhja6nxdnaihreeu5kdphqlecjhnpnsnau55667vh/Resources%2fCity%2fBudget%2fPublications%2fFY04-5+Focus+Area+Plan_FINAL+DRAFT.pdf 20.4.2005.

- COŞKUN, Arife (1998), “Denetimde Yeni Yönelişler: Performans Denetimi”, **Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu**, 26 Ekim, s.85-107.
- COŞKUN, Recai (2002a), **Küreselleşme Türkiye Eksenli Analizler**, Beta Yayınları, İstanbul.
- COŞKUN, Recai (2002b), “Gücün ve Sorumluluğun Organizasyona yayılması: Çalışanı Güçlendirme (Empowerment)”, Editörler: DALAY, İsmail ve diğ., **Stratejik Boyutuyla Modern Yönetim Yaklaşımları**, Beta Yayınları, İstanbul, s.219-234.
- ÇAHA, Ömer (2001), **Dört Akım Dört Siyaset**, Zaman Kitap, İstanbul.
- ÇAHA, Ömer (2003), **Aşkın Devletten Sivil Topluma**, İkinci Baskı, Gendaş, İstanbul.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2001a), “Kamu Kurumlarında Verimlilik ve Verimliliğin Başarılması: Emniyet Teşkilatı Örneği”, **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt 3, Sayı 3-4, Temmuz-Aralık, s.67-80.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2001b), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ÇOBAN, Ali Rıza (2003), “Kamu Tercihi Teorisi”, Editörler: ACAR, Muhittin ve H. Özgür **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.75-95.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2003), **Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim**, Çizgi Kitabevi, Konya.
- DAĞI, İhsan ve Necati Polat (2004), **Demokrasi ve İnsan Hakları**, 2. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara.
- DALBAY, Özkan (1999), “Kamu Yönetiminde Müşteri Odaklı Vizyon ve Misyon”, **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi Bildirileri**, TODAİE Yayın No: 296, Ankara, s.95-105.
- DİCLE, İ. Atilla (1973), “Program Bütçesi: Verimlilik Açısından Bir Bakış”, **Verimlilik Dergisi**, Cilt 2, Sayı 3, Nisan-Haziran, s.561-586.

- DİE (2004a), **Bütçeler, Belediyeleri İl Özel İdareler ve Köyler, 2003**, Yayın No: 2880, Ankara.
- DİE (2004b), **Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri, 2002**, Yayın No: 2899, Ankara.
- DİE, “Genel Bütçe, Bütçe ve Kesin Hesaplara Göre Gelir ve Giderler”,
<http://www.die.gov.tr/IstTablolar/24m1389t.xls> 17.03.2005.
- DİE, <http://www.die.gov.tr/IstTablolar/04nf025t.xls> 16.03.2005.
- DİNÇER, Ömer (2003), **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, 6. Baskı, Beta Basım Yayım, İstanbul.
- DİNÇER, Ömer ve Cevdet Yılmaz (2003), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık Ankara.
- DOĞAN, İlyas (2002), **Özgürlükçü ve Totaliter Düşünce Geleneğinde Sivil Toplum**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- DOĞAN, M. Emin (1996), “Belediyelerin Denetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 5, Sayı 5, s.27-36.
- DÖNMEZ, Mustafa (2004), “Belediyelerin Sayısal ve İstatistiksel Durumu”, **Beklenen Mahalli İdareler Dergisi**, Sayı 8, Yıl 14, Mayıs, s.14-24.
- DPT (1989), **Merkezi Hükümette Çıktı ve Performans Ölçülmesi (Teknik Kılavuz)**, DPT Sosyal Planlama Başkanlığı, Ankara.
- DPT (2000), “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyon Raporu”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/> 27.12.2004.
- DPT (2003), “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”
<http://www.dpt.gov.tr/sp/SP-Kilavuz.pdf> 15.4.2005.
- DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 2005 Yılı Programı**.
- DRUCKER, Peter F. (1995), **Yönetim Uygulaması**, İnkılâp Kitabevi, Çev. E. Sabri Yarmalı, İstanbul.

- DURNA, Ufuk ve Veysel Eren (2002), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35, Sayı 1, Mart, s.55-75.
- EKEN, Musa (2004), “Yerel Yönetimlerde Açıklık”, **Yerel Yönetimler Kongresi**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, s.571-580.
- EMREALP, Sadun (1994), **Yerel Yönetim ve Bilgi Teknolojisi**, TOKİ Başkanlığı-IULA- EMME, İstanbul.
- EMREALP, Sadun (1998), “Yerel Yönetimler ile Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İşbirliği”, Editör: ULAŞ, Taciser, **Merhaba Sivil Toplum**, Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayın Dizisi 10, s.39-67.
- ERBAY, Yusuf (1998), “Kavram Olarak Küreselleşme”, **Yeni Türkiye**, Yirmi Birinci Yüzyıl Özel Sayısı, Yıl 4, Sayı 19, Ocak-Şubat, s.168-173.
- ERDOĞAN, Mustafa (2002), “Siyaset ve Hukuk Perspektifinden Küreselleşme”, **Siyasi, Ekonomik ve Kültürel Boyutlarıyla Küreselleşme**, Ufuk Kitapları, İstanbul, s.25-43.
- ERDOĞAN, Mustafa (2003), **Anayasal Demokrasi**, Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- ERDUMLU, Güngör (1991), “Kamu Yönetiminde Performans Ölçülmesi”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1-2, 317-332.
- ERDUMLU, Güngör (1996), “Belediyelerde Performans Ölçülmesi”, **DPT Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Araştırma Dairesi Başkanlığı**, Ankara.
- EREN, Erol (2002), **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, 6. Baskı, Beta Basım, İstanbul.
- EREN, Veysel (2001), **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Belediyelere Etkileri**, Basılmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- ERKAN, Hüsnü (1994), **Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme**, 4.Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İzmir.

- ERKAN, Hüsnü (1998), “21. Yüzyıla Girerken Bilgi Toplumu ve Türkiye”, **Yeni Türkiye**, 21. Yüzyıl Özel Sayısı, Yıl: 4, Sayı: 19, Ocak-Şubat, ss.134-143.
- ERÖZDEN, Ozan (1998), “STK’lar ve Hukuki Çerçeve Yenilik Talepleri Üzerine Notlar”, Editörler: ULAŞ, Taciser, **Merhaba Sivil Toplum**, Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayın Dizisi 10, s.13-22.
- ERYILMAZ, Bilal (1997a), “Küreselleşen Dünyada Kent, İnsan ve Yönetim”, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, s.89-99.
- ERYILMAZ, Bilal (1997b), “Yerel Yönetim Sendromu”, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, s.17-30.
- ERYILMAZ, Bilal (2003), **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaacılık, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2004a), **Bürokrasi ve Siyaset**, 2. Basım, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2004b), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Perspektifi”, **Karizma**, Yıl 5, Sayı 18, Nisan-Mayıs-Haziran, s.137-144.
- FAIRFAX COUNTY (2004), “A Manual For Performance Measurement”, Department of Management and Budget”,
http://www.co.fairfax.va.us/gov/omb/Basic_Manual.pdf 10.4.2005.
- FALAY, Nihat (1987a), “Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk”, **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu** T.C. Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Kutlamaları, , 4-5 Haziran, s.47-55.
- FALAY, Nihat (1997), “Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay”, **Sayıştay Dergisi**, 135. Kuruluş Yıldönümü Özel Sayısı, Sayı 25, Nisan-Haziran, s.18-30.
- FALK, Richard (2002), **Yırtıcı Küreselleşme**, 2. Baskı, Çev. Ali Aksu, Küre Yayınları, İstanbul.
- FARAZMAND, Ali (2001), “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi”, **Mülkiye Dergisi**, Çev. Sevilay Kaygalak, Cilt XXV, Temmuz-Ağustos, s.245-278.

- FLYNN, Norman (1997), **Public Sector Management**, Third Edition, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- GERAY, Cevat (1998), “Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Sayı 421, Aralık, s.323-345.
- GİDDENS, Anthony (2000a), **Elimizden Kaçıp Giden Dünya**, Çev. Osman Akınhay, Alfa Yayınları, İstanbul.
- GİDDENS, Antony (2000b), **Üçüncü Yol**, Çev. Mehmet Özay, Birey Yayıncılık, İstanbul.
- GÖRMEZ, Kemal (1997), **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Vadi Yayınları, Ankara.
- GÖYMEN, Korel (1999), “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 32, Sayı 4, Aralık, s.67-83.
- GÜÇLÜ, Ali Osman (1995), “Performans Denetiminin Unsurları Üzerine Düşünceler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 19, Ekim-Aralık, s.31-34.
- GÜLER, Birgül Ayman (1994), “Nesnesini Arayan Disiplin”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 27, Sayı 4, Aralık, s.3-19.
- GÜNDAY, Metin (1998), **İdare Hukuku**, 3. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- GÜR, Mehtap Yılmaz (2004), “Çok Bilinmeyenli Kavram: Küreselleşme”, **Karizma**, Yıl 5, Sayı 20, Ekim-Kasım-Aralık, s.93-96.
- HABERMAS, Jürgen (2002), **Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti**”, Bakış Yayınları, İstanbul.
- HALİS, Muhsin (2000), **Toplam Kalite Yönetimi**, Beta Yayınları, İstanbul.
- HALİS, Muhsin ve Mehmet Tekinkuş (2003), “Kamuda Performans Yönetimi”, Editörler: BALCI, Asım ve diğ., **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları, Ankara, s.169-201.

- HAMMER, Michael ve James Champy (1997), **Değişim Mühendisliği**, 4. Baskı, Sabah Kitapları, İstanbul.
- HAMMER, Michael ve Steven A. Stanton (1998), **Değişim Mühendisliği Devrimi**, 2. Baskı, Çev. Sinem Gül, Sabah Kitapları, İstanbul.
- HATİBOĞLU, Zeyyat (1995), **İşletmelerde Stratejik Yönetim**, Sedok Yayınları, İstanbul.
- HAYWARD, Nancy S. (1976), “The Productivity Challenge”, **Public Administration Review**, Volume 36, Number 5, September/October, s.544-550.
- HENTIESBAY MUNICIPALITY,
<http://hentiesbay.com/MUNICIPALITY/mission/Mission%20Statement.htm>
10.5.2005.
- HIRST, Paul ve Grahame Thompson (2003), **Küreselleşme Sorgulanıyor**, Dost Kitabevi, Ankara.
- İNCE, N. Murat (2001), **Elektronik Devlet, Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar**, DPT Yayınları, Ankara.
- KAPANİ, Münci (1996), **İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları**, 3. Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- KAPLAN, Robert S. ve David P. Norton (1999), **Balanced Scorecard, Şirket Stratejisini Eyleme Dönüştürmek**, Çev. Serra Egeli, Sistem Yayıncılık, İstanbul.
- KARAKAŞ, Bülent ve Rengin Ak (2003), “Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi Önemli midir?”, **Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildirileri**, TODAİE Yayın No:319, Ankara, s.337-351.
- KARAMAN, Zerrin Toprak (1995), “Küreselleşmede Yönetimin Etkisi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 67, Sayı 409, Aralık, s.43-51.
- KASNAKLI, Burcu (2002), “Stratejiler ile Performans Göstergelerinin Bütünlüğünü Sağlayan Bir Model: Dengeli Puan Kartı (Balanced Scorecard)”, **Verimlilik Dergisi**, Sayı 2, s.131-152.

- KAVRAKOĞLU, İbrahim (1991), “Kalite ve Verimlilik”, **Verimlilik**, MPM’nin 25. Yılı Özel Sayısı, s.111-118.
- KELEŞ, Ruşen (1999), **Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara.
- KESTER, Isaac-Henry, Chris Painter and Chris Barnes (1993), **Management in the Public Sector: Chalange and Change**, Chapman&Hall.
- KHAN, Muhammad Akam (1997), “Performans Denetiminin Esasları”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 17, Ekim-Aralık, s.64-94.
- KOÇDEMİR, Kadir (1998), “Küresel Rekabet ve Sosyal Devlet”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Sayı: 420, Eylül, s.135-161.
- KOÇEL, Tamer (1998), **İşletme Yöneticiliği**, Yenilenmiş 6. Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- KÖSEOĞLU, Özer (2004), “Performans Ölçümü Yöntemi ve Belediye Yönetimlerinde Uygulanabilirliği”, **Yerel Yönetimler Kongresi**, 3-4 Aralık, Biga, s.637-645.
- KUBALI, Derya (1998), “Toplam Kalite Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 28, Ocak-Mart, ss.115-129.
- KUBALI, Derya (1999), “Performans Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 32, Sayı 1, Mart, s.31-62.
- KUYAKSİL, Ali (1994), “Yönetimin Verimliliği”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 66, Sayı 403, Haziran, s.161-167.
- LAWSON, Peter (1995), “Performance Management: An Overview”, Editor: WALTERS, Mike, **The Performance Management Handbook**, Institute of Personnel Development, London, s.1-13.
- LUCY, William H., D. Gilbert, G. S. Birkhead (1977), “Equity in Local Service Distribution”, **Public Administration Review**, Volume 37, Number 6, November/December, s.687-697.
- McADAM, Rodney and Timothy Walker (2003), “An Inquiry into Balanced Scorecards

- within Best Value Implementation in UK Local Government”, **Public Administration**, Volume 81, Number 4, s.873-892.
- MIHÇIOĞLU, Cemal (2003), “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, Editörler: AYKAÇ, Burhan, Ş. Durgun, H. Yaman, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, s.385-395.
- NOHUTÇU, Ahmet (2003), “Sürdürülebilir Kamu Yönetimi Kalitesi İçin Toplam Kalite Yönetimi Performans Yönetimi Sorun Alanları, Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimine Uyarlanması”, Editörler: BALCI, Asım ve diğ., **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları, Ankara, s.231-264.
- ONTARIO MINISTARY OF MUNICIPAL AFFAIRS AND HOUSING (2003), Municipal Performance Measurement Program, http://www.mah.gov.on.ca/userfiles/page_attachments/Library/1/2327133_Handbook.2003.pdf 12.5.2005.
- OSBORNE, David and Ted Gaebler (1992), **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Public Sector**, Addison-Wesley.
- ÖNER, Şerif (1999), “Demokratik Yönetim Çerçevesinde Kentsel Planlama ve Yerel Halk Katılımı”, **Yerel Gündem**, Sayı 10, Yıl 1, Ekim, s.25-33.
- ÖZBİRECİKLİ, Mehmet ve Ferit Ölçer (2002), “Strateji Odaklı Performans Ölçüm Sistemi: Balanced Scorecard-BSC”, Cilt 31, Sayı 2, Kasım <http://www.isletme.istanbul.edu.tr/dergi/kasim2002/kas02b/body.html> 27.10.2004.
- ÖZDEMİR, Mahmud (1991), “Verimlilik Üzerine Düşünceler ve Verimlilik Çalışmaları”, **Verimlilik**, Cilt 20, Sayı 2, s.169-174.
- ÖZER, Hüseyin (1992), “Performans Denetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 7, Ocak-Mart, s.30-40.
- ÖZER, Hüseyin (1995), **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Basılmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- ÖZGÜR, Hüseyin (2004), “Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim”, Editörler: ACAR, Muhittin ve H. Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.207-252.
- ÖZTEMEL, Ercan (2001), **Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi**, Değişim Yayınları, Adapazarı.
- ÖZTÜK, N. Kemal ve Bayram Coşkun (1998), “Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması ve Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 7, Sayı 4, Ekim, s.113-125.
- ÖZTÜK, N. Kemal ve Bayram Coşkun (2000), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, Sayı 426, Mart, s.145-161.
- PALMER, Margaret ve Kenneth T. Winters (1993), **İnsan Kaynakları**, Çev. Doğan Şahiner, Rota Yayınları, İstanbul.
- PEKER, Ömer (1996), “Belediye Yönetimlerinde Kalite Üretimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 5, Sayı 2, Mart, s.15-23.
- PROKOPENKO, Joseph (1992), **Verimlilik Yönetimi**, Çev. Olcay Baykal, Nevda Atalay ve Erdemir Fidan, MPM Yayınları No:476, Ankara.
- ROCKY VIEW MUNICIPAL DISTRICT,
<http://www.gov.mdrockyview.ab.ca/View.aspx?GUID=d4f7c839-9bf5-4969-a817-8347c9ca01fc10.5.2005>.
- ROSANVALLON, Pierre (2004), **Refah Devletinin Krizi**, Çev. Burcu Şahinli, Dost Kitabevi, Ankara.
- SABUNCUOĞLU, Zeyyat (2000), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.
- SAĞMANLI, Metin, ve Çağla Ersen (2001), “Balanced Scorecard ve Stratejik Odaklı Kurum”, **Öneri Dergisi**, Cilt 4, Sayı 16, s.127-132.

- SANDERSON, Ian (2001), "Performance, Management, Evaluation and Learning in 'Modern' Local Government", **Public Administration**, Volume 79, Number 2, s.297-313.
- SARAN, Ulvi (2001), "Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 433, Aralık, s.37-51.
- SARAN, Ulvi (2004), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Atlas Yayınları, Ankara.
- SAVAS, E. S. (1992), "Privatization and Productivity", Editor: HOLZER, Marc, **Public Productivity Handbook**, , Marcel Dekker Inc, s.79-97.
- SAYGILIOĞLU, Nevzat ve Selçuk Arı (2003), **Etkin Devlet, Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, Sabancı Üniversitesi, İstanbul.
- SİMON, H. A., D.W. Smithburg, V. A. Thompson (1968), **Kamu Yönetimi**, Çev. Cemal Mihçioğlu, TODAİE Yayınları, Ankara.
- SKOGAN, G. Wesley, (1976), "Efficiency and Effectiveness in Big City Police Departments", **Public Administration Review**, Volume 36, Number 3, May-June, s.278-286.
- SONGUR, Mehmet (1995), **Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No: 6, Ankara.
- SONGUR, Mehmet (1996), "Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü", **Mahalli İdareler Dergisi**, Sayı 28, Nisan, s.41-51.
- ŞALE, İsmail (2001), **Adım Adım Toplam Kalite Uygulamaları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ŞEN, Mustafa Lütfi (1998), "Yönetimde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yönetimsel Etik Yaklaşımı", **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, 24-27 Aralık, Adapazarı, s.165-173.
- ŞENGÜL, Tarık (1999), "Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 8, Sayı 3, Temmuz, s.3-19.

- ŞENTÜRK, Hulusi (2005a), **Belediyelerde Performans Yönetimi**, 2. Baskı, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- ŞENTÜRK, Hulusi (2005b), **Belediyelerde Stratejik Planlama**, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- ŞİMŞEK, Muhittin (2001), **Toplam Kalite Yönetimi**, Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul.
- T.C. BAŞBAKANLIK (2005), **Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 8, Ankara.
- T.C. SAYIŞTAY (1987), **Etkinlik Denetiminin Esasları: İlkeler Rehberi**, Çev. Ömer Faruk Batirel, 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Yayın No: 21/3, Ankara.
- T.C. SAYIŞTAY (1997b), **Etkinlik Ölçümünün Denetimi, Raporlanması ve Kullanımı**, 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Çeviri Dizisi Yayın No: 7, Ankara.
- T.C. SAYIŞTAY (2000), “Performans ve Risk Denetim Terimleri”, Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 5, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras05perriskterim.pdf> 23.6.2004.
- T.C. SAYIŞTAY (2001), **İsveç Sayıştay Performans Denetimi El Kitabı: Teori ve Uygulama**, Çev: Tolga Demirbaş, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Ankara.
- T.C. SAYIŞTAY (2001), “Performans Ölçümü, Performans Denetimlerinde Araştırılması Gerekenler”, Çev. C. Suat Aral, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 19, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras19perfolcum.pdf> 28.6.2004.
- T.C. SAYIŞTAY, (1997a), **Verimlilik Denetimi: Kanada Sayıştay Uygulaması**, 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Yayın No: 9, Ankara.
- TANILKAN, Tunçer (1971), “Eğitim ve Prodüktivite”, **Verimlilik**, Cilt 1, Sayı 1, Ekim-Aralık, s.18-25.
- TEKİN, Ahmet (1998), “OECD Üyesi Ülkelerde Performans Denetiminin Gelişimi”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 3, Sayı 11, Kasım, s.13-30.

- TESEV, “Kamu Reformunda Uluslararası Deneyim”,
http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararasi_metin_bolum1.php 7.3.2005.
- TİCHELAR, Michael (1998), “Evaluating Performance Indicators: Current Trends in Local Government”, **Local Government Studies**, Volume 24, Number 3, Autumn, s.29-35.
- TOKER, Cem ve Birol Ekici (2003), “Vatandaş Odaklı Yönetim ve İçişleri Bakanlığı Uygulaması”, **Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi**, TODAİE Yayın No:319, Ankara, s.3-25.
- TORTOP, Nuri (1992), “Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 1, Sayı 3, Mayıs, s.3-6.
- TOSUN, Mustafa (1981), **Örgütsel Etkililik**, TODAİE Yayın No: 196, Ankara.
- TUTAR, Hasan (2000), (Esener’den aktaran), **Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi**, Hayat Yayınları, İstanbul.
- TUTUM, Cahit (1994), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV yayınları, Ankara.
- TUTUM, Cahit (1995), “Kamu Yönetiminde Yeniden yapılanma”, **Yeni Türkiye**, Sayı 4, s.133-145.
- ÜMRANİYE BELEDİYESİ, <http://www.umraniye.bel.tr/bpi.asp?caid=337&cid=627> 6.5.2005.
- WEBER, Max (2003), **Sosyoloji Yazıları**, 5. Baskı, Çev. Taha Parla, İletişim Yayınları, İstanbul.
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1997), “Yerel Yönetimlerde Etkinlik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 6, Sayı: 1, Ocak, ss.3-15.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, (1992), “Çağdaş Belediye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 1, Sayı 1, Ocak, s.7-14.

- YAŞAMIŞ, Firuz Demir (1997), “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: “Administration”dan “Management”a...”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 69, Sayı 417, Aralık, s.1-27.
- YIDİRİM, Selahattin (1993), **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, 2. Baskı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı-IULA-EMME, İstanbul.
- YILDIRIM, İbrahim (2000), “Bürokratik İsrar ve Nedenleri-Kavramsal Bir Yaklaşım”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, Sayı 427, Haziran, s.49-75.
- YILDIZ, Güntekin (2002), “Kıyaslama (Benchmarking)”, Editörler: DALAY, İsmail ve diğ., **Stratejik Boyutuyla Modern Yönetim Yaklaşımları**, Beta Yayınları, İstanbul, s.183-196.
- YILDIZ, Mete (2003), “Elektronik (E)-Devlet Kuram ve Uygulamasına Genel Bir Bakış ve Değerlendirme”, Editörler: BALCI, Asım ve diğ., **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları, Ankara, s.305-327.
- YILMAZ, Osman (2001), **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT Yayınları, Ankara.

ÖZGEÇMİŞ

02.11.1981 tarihinde Karaman'da doğdu. 1999 yılında Lüleburgaz Süper Lisesi'ni bitirdikten sonra Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nü kazandı. 2003 yılında üniversite öğrenimini tamamlayarak, aynı yıl Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı'nda yüksek lisans öğrenimine başladı. 2004 yılında Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde Yönetim Bilimleri Anabilim Dalında Araştırma Görevlisi olarak çalışmaya başladı. Halen aynı bölümde Araştırma Görevlisi olarak çalışmaktadır.

