

Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Performans Göstergelerinin Uygulanabilirliğinin Analizi

The Applicability Analysis of Water and Sewerage Administrations's Performance Indicators

Orhan Veli ALICI¹

Rüveyda KIZILBOĞA ÖZASLAN²

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 8, pp.35-51
December 2018
DOI: 10.25069/spmj.477175
Received: 01.11.2018
Accepted: 27.12.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Kamu yönetiminde maddi ve beşeri kaynaklar ile zamanın rasyonelce kullanılmasının temini için stratejik planlamanın ve buna bağlı olarak da performans yönetiminin önemi ve işlerliği giderek artmakta, stratejik yönetim araçları merkezi idare dışında yereli de kapsayacak şekilde uygulanmaktadır. Diğer taraftan kentleşmenin artmasına, dolayısıyla da yönetim sistemlerinin gelişerek değişmesine bağlı olarak Türkiye’de yerel düzeyde Su ve Kanalizasyon İdarelerinin (SUKİ) sayısı artmış, bu özel amaçlı metropoliten kuruluşların da stratejik amaç ve hedeflerini belirlemeleri, hedeflere ulaşıp ulaşamadığını denetleyecek göstergelerin tespit edilmesi gerekmektedir. Bu çalışma kapsamında otuz büyükşehir belediyesindeki SUKİ’lerin stratejik dokümanları incelenmiş, aynı mevzuata tabi olan bu idarelerin performans göstergelerinin oldukça farklılaştığı görülmüştür. Göstergeler arasında SUKİ’lerin kuruluş amacı ile doğrudan ilgili olmayanları tespit edilmiş, bazı göstergelerin ise uygulanabilirliğinin mümkün olmadığı anlaşılmıştır. Özellikle kaçak tutanağı hedefi, soruşturma raporu, lehte ve aleyhte açılan dava sayısı, Kamu İhale Kurumu tarafından iptal edilen ihale sayısı gibi önceden öngörülmesi mümkün olmayan göstergelere rastlanılmıştır. Ayrıca mevzuatla hüküm altına alınan, gösterge olamayacak nitelikteki rutin iş ve işlemlerin gösterge olarak belirlendikleri anlaşılmıştır. Bu tespitlerden hareketle çalışmada SUKİ’lerin daha etkili ve ekonomik hizmet sunabilmeleri için amaçlarına hizmet edecek asli göstergelerin belirlenmesi aracılığıyla iyileştirici önerilerde bulunulmakta, önceden öngörülemeyecek nitelikte olan göstergelerin neden bir performans göstergesi olamayacağı tartışılmakta, nihayetinde ise uygulanması halinde amaca hizmet edemeyecek olan göstergelerin muadili olabilecek göstergeler önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Su ve Kanalizasyon İdareleri, Stratejik Plan, Performans Programı, Faaliyet Raporu, Performans Göstergesi, Performans Hedefi.

Abstract

In public administration the importance and operability of material and human resources, strategic planning needed to use time rationally in parallel with performance management are on the increase. Besides strategic administration have been applied to include not only central administration but also local one. On the other hand, the number of water and sewerage system administrations at local level has increased in Turkey depending upon management systems growing and transforming in connection with ascending urbanization.

¹ Doç.Dr., Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, Kamu İç Denetçisi, orhan_alici@hotmail.com

² Doç. Dr. Marmara Üniversitesi SBF-Yerel Yönetimler Bölümü, ruveyda.kizilboga@marmara.edu.tr

Therefore, these special purpose metropolitan organizations have needed to identify strategic goals and the indicators which are to control whether these goals are achieved or not. With the context of this study, strategic documents belong to water and sewerage administrations in thirty metropolitan municipalities have been examined and have been detected certain differences in performance indicators though these administrations are subject to the same regulation. Those indicators that are not directly related to founding purpose of water and sewerage administrations are determined. Moreover it has come out that some indicators are not suitable for applicability. Some indicators that are not possibly foreseeable such as illegality reports, report of investigation, the number of charges against and for, the number of tenders canceled by public procurement authority have been encountered. It has also been understood that routines and transactions ensured by regulation are shown as an indicator though they can not do so. Concerning these determinations, in this study certain remedial suggestions directed to water and sewerage administrations are made so that they may serve more effectively and economically by identifying principal indicators. It is also debated why those unforeseen indicators can not be a performance indicator. Eventually, equivalent indicators are suggested in place of those that can not serve a purpose in case they are applied.

Keywords: *Water and Sewerage Administrations, Strategic Plan, Performance Program, Annual Report, Performance Indicator, Performance Target.*

GİRİŞ

Türkiye’de özel amaçlı yerel hizmet sunucuları olarak kurulan ve süreç içerisinde fonksiyonları ile beraber sayıları da artan SUKİ’ler, 2560 sayılı *İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun*’a istinaden faaliyetlerini sürdürmektedir. Anılan Kanuna eklenen bir geçici madde ile diğer büyükşehir belediyelerinde kurulacak olan SUKİ’lerde de bu Kanun’un uygulanması hüküm altına alınmıştır. Diğer taraftan 30 Mart 2014 tarihinde yapılan son mahalli idareler genel seçimi ile beraber yeni kurulan on dört büyükşehir belediyesi ve SUKİ’lerin hizmet sunum alanında da önemli bir değişikliğe gidilmiştir. 2004 yılında 5216 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile beraber il mülki sınırı kapsamında hizmet sunmaya başlayan İstanbul ve Kocaeli dışında 2014 tarihinden sonra diğer yirmi sekiz SUKİ de ilk kez il mülki sınırı kapsamında hizmet sunmaya başlamıştır. Böylece söz konusu idarelerin gerek mevzuat gerekse hizmet alanı açısından tek tipleştirilmesi sağlanmıştır. Başka bir deyişle bu değişiklikler suretiyle su ve kanalizasyon hizmetlerinin kent genelinde tek elden yürütülmesi amaçlanmış, bu hususlarda ihtisas gerektiren bağımsız genel müdürlüklerin artan nüfusa ve coğrafyaya daha rasyonel hizmetler sunabileceği öngörülmüştür (Alıcı, 2017: 82-85).

Özellikle 2000 yılı sonrasında değişen kamu yönetimi paradigmalarıyla kamuda vatandaş memnuniyeti esas alınmakla birlikte kamusal kaynakların daha etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde sunulması gayesine dayanan önemli mevzuat değişiklikleri de yürürlüğe konulmuştur. Kamusal hizmetlerin ifası sırasında hizmet sunumunun etkinliğini değerlendirmek üzere stratejik amaç, hedef ve bunları değerlendirebilecek performans göstergelerinin belirlenmesi kararlaştırılmıştır. Kamu yönetiminde yaşanan değişim kapsamında SUKİ’ler de stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlamaya başlamıştır.

Çalışmada SUKİ’lerce hazırlanan stratejik planları (ESKİ (Erzurum), KASKİ (Kayseri), OSKİ (Ordu), SASKİ (Sakarya) (2017-2021); İSKİ (İstanbul), ŞUSKİ (Şanlıurfa) 2016-2020; ASKİ (Ankara), ASKİ (Adana), ASAT (Antalya), ASKİ (Aydın), BUSKİ (Bursa), DİSKİ (Diyarbakır), GASKİ (Gaziantep), İZSU (İzmir), KOSKİ (Konya), ISU (Kocaeli), BASKİ (Balıkesir), MESKİ (Mersin), MASKİ (Manisa), MASKİ (Malatya), MARSU (Mardin), MUSKİ (Muğla), HATSU (Hatay), KASKİ (Kahramanmaraş), VASKİ (Van), DESKİ (Denizli), ESKİ (Eskişehir), SASKİ (Samsun), TESKİ (Tekirdağ), TİSKİ (Trabzon) 2015-2019 Stratejik Planı.)

incelenmiştir. Bu kapsamda öncelikle stratejik yönetim araçları olan stratejik plan, performans programı ile faaliyet raporunun tanımına yer verilmiş olup, stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilir mahiyette olup olmadığı üzerinde durularak, anılan sürecin izlenmesini ve değerlendirilmesini sağlayacak olan performans göstergelerine teorik olarak değinilmiştir. Devamında SUKİ'lerin daha etkili ve ekonomik hizmet sunabilmeleri için emsal alacakları ortak ve elzem göstergelerin neler olabileceğine yer verilmiş, hâlihazırda tespit edilen bazı göstergelerin neden birer gösterge olamayacakları, hangilerinin iyileştirilebilir nitelik taşıdıkları tartışılmış, bütün bu tespit ve değerlendirmelerden hareketle de çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

1. STRATEJİK YÖNETİM VE BİLEŞENLERİ

Kamunun mali yapısı güncel gelişmeler ışığında, yeni kamu yönetimi paradigmatları ile önem kazanan belirli ilkelere dayanarak 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile disiplin altına alınmıştır. Böylece kamuda mali yönetim ve kontrol anlamında bir eşgüdüm süreci başlamış, kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması önem kazanmış, hesap verebilirlik ve malî saydamlık kaideleri uygulama alanı bulmuştur. Kanunda bu hedefleri tesis etmeye bir takım stratejik yönetim araçları belirlenmiş, böylece kamusal hizmetlerin ifasının yıllık olarak izlenmesini ve değerlendirilmesini kolaylaştırıcı politika ve prosedürler bütün kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde idare âleminde kâğıda ve mürekkebe bürünür olmuştur.

5018 sayılı Kanun'un "stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme" başlıklı 9. maddesi ile kamu idarelerinin; kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmaları, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamaları, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmeleri ve bu sürecin izlenmesi ve değerlendirilmesi maksadıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları zorunluluk haline getirilmiştir. Bu maddeye istinaden de gerekli ikincil mevzuat hazırlanmış, 26/5/2006 tarihli ve 26179 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik uygulanagelirken mezkur yönetmelik yerini 26/2/2018 tarih ve 30344 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe bırakmıştır. Yönetmeliğe göre kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans göstergelerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren stratejik planlarının uygulama araçları; "performans programı", "yatırım programı" ve "idare bütçesi" ile hazırlanması halinde "eylem planları" olarak belirlenmiştir. Stratejik bir yönetim sisteminin tesisi için anılan araçların döngüsel bir şekilde birbirleri ile ilişkili olduğu da gözden uzak tutulmamalıdır. Nitekim bu sistemsel sirkülasyonun araçları; stratejik plan, performans programı, bütçe, performans yönetimi, faaliyet raporu ve yönetsel denetim süreci şeklinde sıralanmaktadır (Doğan, 2011: 70).

Performans programlarının hazırlanması, ilgili idarelere gönderilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bunlara dair usul ve esasları belirlemek amacıyla Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik 05/07/2008 tarihli ve 26927 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. Yönetmeliğe göre performans programı, kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içermelidir.

5018 sayılı Kanun'un 41. maddesine dayanarak hazırlanan Faaliyet Raporlarına dair usul ve esasları belirlemek üzere Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik 17/03/2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Faaliyet Raporu, stratejik plan ve performans

programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve kurum borçlarının durumunu açıklayan kapsamlı belgedir.

5018 sayılı Kanun'un 3/f. maddesine göre bütçe “belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren belgedir.” Aynı Kanuna göre denetim, “kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçleri” kapsamaktadır (md.3/m).

Performans hedefi, kamu idarelerinin stratejik hedeflerine ulaşmak için bir mali yılda gerçekleştirmeyi amaçladıkları performans seviyelerini gösteren hedef; performans göstergesi de kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne düzeyde ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar olarak tanımlanmıştır.

1.1. STRATEJİK YÖNETİM BİLEŞENLERİ İÇERİSİNDE PERFORMANS GÖSTERGELERİNİN ÖNEMİ

Stratejik yönetim bileşenleri gerek zamansal açıdan hazırlanışları ve uygulamaya konuluşları gerekse aralarındaki illiyet bağları nedeniyle anlamlı bir bütünün parçaları olarak değerlendirilmektedir. Bu açıklamadan hareketle Şekil 1’de yer alan stratejik yönetim bileşenleri arasındaki kurgusal ilişki incelendiğinde anılan bileşenlerin döngüsel işleyişi daha sarıh bir şekilde anlaşılacak, stratejik hedefleri ölçen, değerlendiren ve izleyen sayısal göstergelerin bu döngü içerisindeki önemi ön plana çıkacaktır.

Şekil 1: Stratejik Yönetim Bileşenleri



Kaynak: Karaaslan, Haydar (2015). “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Göstergeler” Strategic Public Management Journal (SPMJ), Issue No: 2, November, s.92.

Şekil 1’e göre “göstergeleri” stratejik yönetim bileşenleri açısından döngüsel bir işleyiş kapsamında tek başına ele almak yerine stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu, performans esaslı bütçeleme ile iç kontrol sisteminden oluşan bir sistematik içerisinde değerlendirmek daha yerinde olacaktır. Buna bağlı olarak anılan döngüsel işleyiş içerisinde göstergelerin, bu araçlar arasında veri aktarma noktasında önem arz eden asli birer nüve olduğuna dikkat edilmelidir (Karaaslan, 2015: 92).

Göstergeler; girdi, sonuç, verimlilik, etkililik ve kalite göstergeleri olarak tasnif edilmekte, yine bu ayrımlar özelinde de bir takım hususları uhdelerinde barındırmaları amaçlanmaktadır. Buna göre bir gösterge, performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını ölçmeli, hedefi tüm yönleriyle ele alabilmeli, ölçülebilir,

ulaşılabilir, güvenilir veri sunabilecek şekilde belirlenmeli, benzer idarelerin göstergeleriyle kıyaslanabilir olmalıdır (Karaaslan, 2015: 94-96). Başka bir deyişle göstergeler genel olarak ölçülebilir bir nitelik taşımalı, idarelerin amaçlarını ve hedeflerini sağlıklı bir şekilde yansıtacak sonuçları sunacak şekilde belirlenmeli (Bal, 2016: 22), yönetsel organların önceden belirlediği hedefler aracılığıyla bu idarelerin gelişiminde, ilerlemesinde, iyileşmesinde ne kadar mesafe kat ettiğini kanıtlayan sayısal bilgilerden oluşmalıdır (Karaaslan, 2015: 93).

Stratejik yönetim bileşenlerine ilişkin mevzuatın tamamında “yerel yönetimler” de kapsam maddesi ile bu hususları uygulamakla görevlendirilmiştir. Ancak yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin sayısal anlamdaki fazlalığına bağlı olarak, stratejik yönetim araçlarının uygulanması, performans hedef ve göstergelerinin belirlenmesi ve diğer özdeş idarelerle mukayese edilmesi noktasında birtakım zorlukların ortaya çıktığı görülmüştür.

Gelinen aşama itibariyle performans göstergesi belirlenmesi sürecinin merkezi idarede iyileştirme faaliyetleri ile her stratejik plan döneminde geliştirildiği, böylece amaca hizmet edecek şekilde ölçülebilir hedefler özelinde kurumsal varoluş saiklerine hizmet ettiği görülmürken bazı yerel yönetim oluşumlarında bu tespitin aksini gösteren bulgulara rastlanılmıştır. Bazı büyük ölçekli belediyelerin stratejik planı özelinde performans göstergelerini de kapsayacak şekilde Sayıştay Başkanlığı’na yapılan denetimler neticesinde; “performans göstergesine yer verilmemesi”, “performans göstergesinin çıktı-sonuç odaklı olmaması”, “aşırı performans göstergesi belirlenmesi”, performans göstergesinin mevcut düzeyine yer verilmemesi”, “bazı göstergelerin performans hedefi ile ilgili olmaması” gibi önemli bulgulara ulaşılmıştır (Demirbaş ve Engin, 2016: 42).

2560 sayılı Kanun kapsamında SUKİ’lerin ana görevi olan temel faaliyetleri esas alan göstergelere, yukarıda değinilen açıklamalar ve tespitler işığında, bir sonraki bölümde yer verilmektedir.

2. SU VE KANALİZASYON İDARELERİNİN PERFORMANS GÖSTERGELERİ

SUKİ’ler; içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyacının yeraltı ve yer üstü kaynağından sağlanarak ihtiyaç sahiplerine dağıtılması, kullanılmış sular ile yağış sularının toplanarak yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaştırılması veya bu sulardan yeniden yararlanılması amacıyla teşekkül ettirilmiş özel amaçlı metropoliten hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Dolayısıyla bu kuruluşların temel performans göstergelerinin ana hizmet faaliyetleri kapsamında olması gerekmektedir. Bunun sağlamasını yapabilmek amacıyla öncelikle SUKİ’lerin stratejik planlarının incelenmesi gerekmektedir. 16’sı evvelce kurulan, 14’ü de 30 Mart 2014 tarihinde yapılan seçimler akabinde 31 Mart 2014 tarihli ve 28958 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2014/6072 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile teşekkül ettirilen SUKİ’lerin stratejik plan(Su ve Kanalizasyon İdarelerinin kurumsal web sitelerinden bütün stratejik yönetim araçlarına ulaşılmış, stratejik plan, performans programı ile faaliyet raporlarının erişimi bu idarelerin web siteleri üzerinden sağlanmıştır.) hazırladıkları tespit edilmiştir. Yıllık olarak performans programları ile faaliyet raporları hazırlanarak idarelerin internet sayfalarında yayımlandığı görülmüştür. SUKİ’lerin stratejik dokümanları incelenmiş, asli faaliyetlere yönelik olan performans hedefleri ile göstergeleri dışında bu amaca hizmet edemeyecek mahiyette olan, ölçülemeyen, uygulanma imkânı olmayan ve öngörülemez nitelikte olan göstergelere rastlanılmıştır. Bu hususlara aşağıdaki bölümlerde değinilecek olup, SUKİ’lerin asli görevleri ile ilgili olarak esas alacakları performans hedef ve göstergelerinin neler olabileceğine bu başlık altında yer verilmektedir.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı’nın bağlı kuruluşu olan Türkiye Su Enstitüsü’nün (SUEN) Mayıs 2017’de yaptığı “Mukayeseli Değerlendirme Çalışması” SUKİ’lerin temel performans göstergelerinin belirlenmesi noktasında önemli bir veri sunmaktadır. Enstitü’nün çalışması özelinde 132 adet kurumsal, 79 adet içme suyu ve 93 adet de atıksu ile ilgili olmak üzere toplam 304 değişken gösterge belirlenmiş, bütün SUKİ’leri kapsayan bu araştırma kapsamında değişken yanıtlanma oranı %60 olmuştur. Başka bir deyişle SUKİ’lerden 4’ü

herhangi bir veri paylaşmamış, 11'i yeterli yanıt vermemiş, sadece 15 tanesi yeterli yanıt verebilmiştir (SUEN, 2017: 30). Bu çalışma kapsamında SUKİ'lerin kurumsal performans, içme suyu ve atıksu ile ilgili performans göstergeleri değerlendirilmiştir. Çok kapsamlı olan bu göstergeler içerisinde SUKİ'lerin varoluş amacına hizmet eden göstergelerin yanında stratejik amaç ve hedef olmaktan uzak göstergelerin de yer aldığı görülmüştür. Gerek bu çalışma kapsamında gerekse 2560 sayılı Kanun'un görevler kısmı ile SUKİ'lerin belirledikleri göstergeler arasında en rasyonel olanlarına aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 1: SUKİ'lerin Temel Performans Göstergeleri

Abone başına şikâyet sayısı ve abone memnuniyet oranı	Ortalama kesintisiz su verme oranı
Bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı	Toplam ön ödemeli elektronik su sayacı oranı
Hizmet verilen nüfus başına toplam bütçe gideri	İçme suyu şebekesindeki arızaları ortalama tamir süresi
Enerji giderlerinin toplam bütçe giderleri içindeki payı	Temizlenen içme suyu depo oranı
Personel giderlerinin toplam bütçe giderleri içindeki payı	Bakımı yapılan içme suyu pompası sayısı oranı
Yatırım bütçe giderlerinin toplam bütçe giderleri içindeki payı	İçme suyu şebeke uzunluğu başına yıllık toplam arıza sayısı
Faaliyet gelirlerinin faaliyet giderlerini karşılama oranı	Kanalizasyon hattı hizmeti verilen nüfus oranı
Öz kaynak oranı	Atıksu arıtma hizmeti verilen nüfus oranı
Tahsilatın tahakkuka oranı	Su kayıp oranı
Kanalizasyon hattında arızalara ortalama müdahale (sadece kazısız müdahaleler) süresi	Atıksu arıtma tesisleri ve toplama sisteminde bakımı yapılan atıksu pompası oranı
İçme suyu şebekesi hizmeti verilen nüfus oranı	Kanalizasyon şebeke uzunluğu başına yıllık arıza sayısı

Kaynak: SUKİ'lere ait performans göstergeleri ile Türkiye Su Enstitüsünün Mayıs 2017 döneminde gerçekleştirdiği Mukayeseli Değerlendirme Çalışması kapsamında ele alınan başlıca göstergelerden derlenerek hazırlanmıştır.

Söz konusu göstergeler vatandaşa sağlıklı içme ve kullanma suyu temininin ve atıksu bertarafının yapılmasını amaçlamakta, ayrıca suyun maliyetinin azalması adına çeşitli maliyet azaltıcı performans hedef ve göstergelerini içermektedir. Göstergelerin; anlaşılır, sonuç odaklı ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde sunulmasına katkı sağlayacak bir muhteviyatta olduğu değerlendirilmesinde bulunulabilir.

2560 sayılı Kanuna göre su ücreti tarifesi; yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan yenileme, ıslah ve tevsi masraflarının yanı sıra uygun bir kâr oranı esas alınarak hesaplanmaktadır. Başka bir deyişle üretilen ve kayıplar düşüldükten sonra tüketileceği öngörülen ölçülebilir su miktarının toplam sistem maliyetine bölünmesi neticesinde metreküp başına su ücreti tespit edilmektedir. Dolayısıyla sistem maliyetini azaltıcı tedbirler su ücretini azaltıcı bir etki yaratacağından, bu amaca hizmet edecek şekilde belirlenen performans hedef ve göstergelerinin yeni kamu yönetimi paradigmalarının felsefesine uygun olacağı düşünülmektedir.

Diğer taraftan bu performans göstergelerinin anlamlı bir şekilde tespit edilebilmesi, kullanılabilmesi ve yönetime rasyonel bilgi sunabilmesi için Kent Bilgi Sistemi, Coğrafi Bilgi Sistemleri(CBS kısaltması ile özellikle altyapı mevzuatında son yıllarda yaygın bir şekilde kullanılan Coğrafi Bilgi Sistemleri; kentin altyapı

çalışmalarının sayısallaştırılmasında, su kayıplarının sistem üzerinden denetlenmesinde, boruların ekonomik ömrü gibi çeşitli bilgilerin edinilmesi gibi altyapı yatırımına dair birçok hususu içeren ve yönetim-denetim erkine rasyonel bilgi temin eden önemli bir stratejik yönetim aracıdır (Bkz. Alıcı ve Özaslan, 2018: 215) ve SCADA (SCADA(Supervisory Control and Data Acquisition-Veri Toplama ve Kontrol Sistemi), yasal olarak akıllı su yönetim araçları içerisinde sayılan ve etkin su yönetimi için kullanılan başat bir kontrol ve izleme sistemidir. Geniş bir coğrafyada suyun dağılımının izlenmesi, seviyelerinin gözlenmesi, zamansal tüketiminin anlaşılması gibi konularda istatistiki bilgi sağlayan bu sistem aynı zamanda su kayıpları ile mücadelede elzem bir önem taşımaktadır (Bkz. Akıllı ve Özaslan, 2017: 1603-1604.) sisteminin bu idarelerde işler vaziyette bulunması gerekmektedir. Nitekim 08.05.2014 tarihli ve 28994 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği, 12.10.2017 tarihli ve 30208 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İçme Ve Kullanma Suyu Temini ve Dağıtım Sistemleri Hakkında Yönetmelik ile 06.01.2017 tarih ve 29940 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Atıksu Toplama ve Uzaklaştırma Sistemleri Hakkında Yönetmelik anılan sistemlerin bu idarelerde kurulu olmasını zorunluluk altına almıştır. Ancak Türkiye Su Enstitüsü’nün Mukayeseli Değerlendirme Çalışmasında 15 SUKİ’nin 11’inde CBS’nin olduğu, 4’ünde olmadığı, bu hususta bilgi vermeyen diğer 15 SUKİ’nin de önemli bir kısmında bu sistemin bulunmadığı bilinmektedir. Diğer taraftan araştırma kapsamında 14 SUKİ’nin 11’inde SCADA sisteminin olduğu, bu konuda bilgi vermeyen diğer 16 SUKİ’nin önemli bir kısmında da bu sistemin bulunmadığı bilinmektedir (SUEN, 2017-36-48). Bu verilerden hareketle SUKİ’lerin performans göstergesi ve hedeflerinin ölçülebilir ve erişilebilir olması adına bu sistemlerin tesis edilmesi büyük önem taşımaktadır. Ancak özellikle su politikasının başarısı ve çevre politikalarının tatbiki adına merkezi yönetim tarafından bu idareleri izlemek üzere belirlenen mali kriterlerin yeterli olduğu, teknik verilerin ise amaca hizmet edemeyecek mahiyette olduğu görülmektedir (Esen, 2018: 44). Aşağıdaki bölümde ise yukarıdaki göstergelere kısmen yer verilmekle beraber bu göstergelerden uzaklaşan SUKİ’lerin ölçülemeyen, uygulanma imkânı olmayan, öngörülemez nitelikteki hedef ve göstergelerine yer verilmekte, bu göstergelerin iyileştirilmesi adına çeşitli önerilerde bulunmaktadır.

2.1. SU VE KANALİZASYON İDARELERİNİN PERFORMANS GÖSTERGELERİNİN ANALİZİ

SUKİ’lerin performans göstergelerinin incelenmesi neticesinde ölçülemeyen, uygulanabilir olmayan ve uygulanabilir olmakla beraber stratejik amaca hizmet eden performans hedeflerine doğrudan katkı sağlamayan birçok gösterge tespit edilmiştir. Bazı göstergelerin ise öngörülebilir mahiyette olmadığı, buna rağmen tahminlerde bulunulduğu, bu durumun da stratejik yönetim amaçları ile örtüşmediği değerlendirilmiştir. Söz konusu tespitlere SUKİ’lerin tamamında rastlanılmış olup, uzun süreden beri faaliyet gösteren SUKİ’lerde bu tespitlerin yaygınlık göstermediği, ancak yeni kurulanlarda bu bulguların yoğunlaştığı bütün SUKİ’lerin resmi internet sayfasında yayınladıkları stratejik dokümanların incelenmesi neticesinde anlaşılmıştır. Türkiye Su Enstitüsü’nün Çalışması’nda yer alan bütün SUKİ’ler arasında istenilen verileri sunan 15 SUKİ’nin adlarına yer verilmemesinden hareketle, bu çalışmada da dikkat çekici mahiyette olduğu değerlendirilen göstergelere sahip olan SUKİ’lerin adlarına yer verilmemesi uygun görülmüştür. 2017 yılı performans göstergelerindeki aykırılıkların, mahiyetleri esas alınarak teftiş, hukuk, abone, teknik ve diğer faaliyetler bazında aşağıdaki tablolarda sınıflandırılması uygun görülmüştür.

Tablo 2: Teftiş Faaliyetlerine Ait 2017 Yılı Performans Göstergeleri

Performans Göstergesi
Ön araştırma raporunun ortalama tamamlanma süresi (gün)
Ön incelemelerin gerçekleştirilmesi
Denetimlerin ortalama tamamlanma süresi (gün)
Araştırma faaliyetinin ortalama tamamlanma süresi (gün)
İncelemenin ortalama tamamlanma süresi (gün)
Disiplin soruşturmalarının ortalama tamamlanma süresi (gün)
Araştırma, inceleme, soruşturma ve denetim raporu sayısı
İnceleme sayısı
Araştırma sayısı
Soruşturma sayısı
Görüş sayısı

Tablo 2’de yer alan göstergeler incelendiğinde Teftiş Kurulu Başkanlıklarının hedef ve göstergelerinin belirlenmesi ve idamesinde önemli mevzuat hataları ve öngörülmesi imkânsız hususların öngörülmeye çabasının varlığına rastlanılmıştır. “Araştırma Raporu”, “Ön Araştırma Raporu”, “İnceleme Raporu”, “Soruşturma Raporu” ve “Denetim Raporu” gibi göstergelere konu Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmelikleri incelendiğinde, Ön Araştırma ve Araştırma şeklinde bir rapor türü tanımlanmadığı gibi yapılacak teftişlere de “Denetim” denilmediği görülmüştür. Ayrıca “Görüş” verme gibi bir görevi de bulunmayan Teftiş Kurullarının bu yola da başvurdukları görülmüştür. Dolayısıyla bu gibi göstergelerin hukuki dayanaktan yoksun oldukları tespit edilmiştir. Diğer yandan İnceleme, Soruşturma ve Teftiş Raporları için süre öngörülmesi de gerçekçi bir gösterge olmayacaktır. Bu gibi raporlar belirli bir olaya veya sorunsala dayandığından rapora konu edilen hususların bitirilme zamanı da ele alınan konunun kapsamına göre değişecektir. Bu yönde bir süre sınırlaması soruşturma/inceleme/teftiş gibi önem arz eden konuların ele alınışını, hakkaniyet prensibini ve yazılış amacını doğrudan etkileyecektir. Belirlenen sürede bitirilemeyecek bir rapor, zaman kısıtına sokularak nihayete erdirilmesi durumunda tafisi güç veya imkânsız hadiselerle sebebiyet verebilecektir. Sırf bu hedeflere uyulabilmesi adına gerçekleştirilecek teftiş, soruşturma ve inceleme gibi faaliyetlerin zamansal baskı altında gerçekleşeceğinden hareketle bu faaliyetlerden beklenen yararın sağlanamayacağı da dikkate alınmalıdır.

Teftiş Kurulları özelinde bir süre öngörüsünün yanlışlığının yanı sıra bu raporlar için adet bazında hedef konması da oldukça hatalı olacaktır. Nitekim Teftiş Kurulları sadece planlı teftiş işlerini denetim kaynağına göre yıllık olarak bir öngörü dâhilinde yapabilmektedir. Ancak inceleme, soruşturma gibi raporlar açığa çıkan bir hadise veya sorunsal özelinde hazırlandığından bu vakaları öngörebilmek hayatın olağan akışı içerisinde imkânsızdır. Örneğin, bir yıl içerisinde personelce işlenecek disiplin suçu vaka miktarının bir yıl önceden öngörülebilmesi mümkün değildir. Aynı durum idari, mali ve adli sonuç doğuracak usulsüzlüklerin açığa çıkması halinde düzenlenecek olan soruşturma ve inceleme raporları için de geçerlidir.

Bu değerlendirmelerden hareketle Teftiş Kurullarınca ancak planlı teftiş adedinin öngörülebileceği ve teftiş görevinin kapsamına istinaden her teftiş özelinde sürenin ayrıca belirlenebileceği açıktır. Teftiş Kurulları için “gerçekleşen teftiş sayısının öngörülen planlı teftiş sayısına oranı” gibi parametrelerin konulması yeterli

olacaktır. Soruşturma ve inceleme faaliyetlerinin sayısı ise genel anlamda idare içerisindeki sorunlu iş ve işlemlere tekabül ettiğinden anılan sayının fazlalığı idare ve vesayet makamları nezdinde olumsuz mahiyet taşıyan bir performans göstergesi olacaktır. Dolayısıyla bu noktada da önceki yıl gerçekleşen inceleme ve soruşturma adedi ile kıyaslanan ve giderek azalan bir seyre dönüşen bu tür rapor adetleri iyileşme noktasında bir gösterge olabilecektir.

Tablo 3: Hukuk Faaliyetlerine Ait 2017 Yılı Performans Göstergeleri

Performans Göstergesi
Aleyhte açılan dava sayısı
Tarafımızdan açılan dava sayısı
Adli dava
İdari dava
Ceza davası
İcra takibi
Mütalaa
Mevzuat değişikliklerinin takip edilmesi ve ilgili birimlere bildirilmesi
Mevzuat değişikliklerinin ve belediyelerle ilgili gelişmelerin takip edilmesi için çeşitli dergilere ve mevzuat takip programlarına abone olunması
Birimlerin konularıyla ilgili ihtilafa düşüldüğünde içtihatlar doğrultusunda görüş bildirilmesi
Davalarla ilgili harçların ödenmesi
Aboneler tarafından açılan davalarla ilgili olarak tazminat ödenmesi

Hukuk Müşavirlikleri özelinde belirlenen göstergelerde öngörülemez mahiyette olan tahminlerde bulunduğu görülmektedir. Öte yandan göstergelerin içeriği her ne kadar tartışmalı olsa da bu gelişmelerin miktarının yüksek oluşu birer başarı değil, aksine birçok etkene bağlı olumsuzlukların varlığının kanıtıdır. Nitekim SUKİ'lerin davacı veya davalı olma vasfı ancak hukuki bir uyuşmazlığın idare âleminde doğması ile gerçekleşecektir. Dolayısıyla bu uyuşmazlıkların öngörülebilmesi hayatın olağan akışı içerisinde mümkün gözükmemektedir. Diğer taraftan “görüş” verilmesi, başka bir deyişle “mütalaa” görevi de bu mahiyette bir anlam ihtiva etmektedir. Bir idari iş, işlem veya eylemin gerçekleştirilmesi durumunda tereddüde düşülmesi halinde ilgili birim tarafından Genel Müdürlük Makamından alınan bir olur ile tereddüde düşülen hususlar Hukuk Müşavirliklerine iletilmektedir. Bu iş akışı idare âleminde ancak icrai birimlerce bir uygulama esnasında oluşan ve giderilemeyen, müphemliğini koruyarak devam ettiren bir tereddüt halinde başlayabilmektedir. Dolayısıyla bu mahiyetteki bir tereddüde dayalı mütalaa talebinin Hukuk Müşavirliklerince önceden öngörülmesi ve ölçülebilmesi imkânsızdır.

Göstergelerin yazımı ile ilgili karşılaşılan bir diğer husus ise ilgili birimin hareket alanının kısıtlanmasıdır. “Birimlerin konularıyla ihtilafa düşüldüğünde içtihatlar doğrultusunda görüş bildirilmesi” şeklindeki bir

gösterge mahiyeti itibariyle hatalıdır. Hukuk Müşavirliklerinin bir tereddüdü giderirken sadece içtihatlarla sınırlı kalması da mümkün değildir. Böyle bir durumda somut bir olay özelinde içtihat olmayabileceği gibi birbiriyle çelişen birçok mahkeme kararının bulunması da muhtemeldir. Bu açıklamalardan hareketle Hukuk Müşavirliklerince kullanılacak olan tek gerçekçi, makul ve performansı ölçücü göstergenin “kurum lehine sonuçlanan dava sayısının sonuçlanan toplam dava sayısına oranı” olacağı açıktır. Öngörülen icra sayısı yerine önceki yıl icra sayısı ile bu oranın kıyaslanması veya icraya verilen su faturası borçlarının tahsil oranı gibi bir göstergenin belirlenmesinin de bu aşamada yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Gerek Tablo 2 gerekse Tablo 3’deki verilerden hareketle Teftiş Kurullarının planlı teftiş gerçekleştirme oranı ile Hukuk Müşavirliklerinin lehte sonuçlanan dava sayısının toplam dava sayısına oranı dışındaki göstergelerin amaca hizmet etmediği, bu gibi göstergelerin tahmininin de mümkün olamayacağı, nihai gerçekleştirme miktarının çokluğunun da başarı değil başarısızlık olarak değerlendirilmesinin daha doğru olacağı açıktır. Nitekim Danışma ve Denetim Birimlerinin görüş/mütalaa, soruşturma, inceleme gibi öngörülemez faaliyetlerinin sayısal çokluğu söz konusu idarenin işleyişinde önemli sorunların yaşandığını göstermektedir. Bu gibi hususların bir gösterge olamayacağı açık olmakla birlikte anılan birimlerin faaliyet raporlarında görüş/mütalaa, soruşturma ve inceleme gibi faaliyetlere yıllara sari şekilde yer verilmesinin doğru olacağı değerlendirilmekte, yine vesayet makamınca yapılan denetimlerde ve üst yönetici tarafından söz konusu raporların değerlendirilmesi sırasında iç kontrol sisteminin etkinliği ile idarenin genel işleyişi açısından bu bilgilerin yorumlanmasında fayda görülmektedir.

Tablo 4: Abone Faaliyetlerine Ait 2017 Yılı Performans Göstergeleri

Performans Göstergesi
Usulsüz su kullanımına yönelik denetim ve tespit sayısı
Değiştirilen arızalı sayaç sayısı
Yeni abone sayısı
Bozuk sayaç ihbar sayısı
İcra takibindeki dosya sayısı
Borcundan dolayı kapatılan abone
Kaçak tutanak sayısı
Aboneli kaçak sayısı
Yeni abone sayısı
Abonelikte istenen belgelerin alınması (tapu-kimlik-dask)
Alınan sayaç sayısı
Her yıl abone sayısını artırıcı ilgi çekici faaliyet listelerinin oluşturulması
Abonelerin yapılan etkinliğe katılımının sağlanması

Tablo 4’te yer alan göstergelerden bir kısmının da önceden tahmini güç ve hatta imkânsızdır. Birçok SUKİ’de tespit edilen “Kaçak Tutanağı Sayısı” ve bu anlama gelecek göstergeler esas alındığında idarece kaçak su kullanım adedinin ve yerinin bilindiği anlamı ortaya çıkmaktadır. Bu gösterge ile yapılan tespitlere ve cezai uygulamalara rağmen bu uygunsuzluğun önüne geçilemediği algısı da ortaya çıkmaktadır. Ancak su kayıp ve

kaçaklarının önlenmesi açısından bu yönde bir gösterge yerine “yıl içerisinde tutulan kaçak tutanağı sayısının önceki yıl tutulan kaçak tutanağı sayısına oranı”nın esas alınması yerinde olacaktır. Anılan oranın yıllar itibariyle azalması kaçakla mücadele noktasında aşama kat edildiğini gösterirken bu orandaki artış geçmiş yıllarda kaçakla mücadele noktasında yeterli çalışmanın yapılmadığına işaret etmektedir.

Değiştirilen arızalı sayaç sayısı, yeni abone sayısı, bozuk sayaç ihbar sayısı, borcundan dolayı kapatılan abone sayısı gibi göstergeler de önceden tespiti mümkün olamayacak mahiyetteki faaliyetlerdir. Dolayısıyla bu gibi göstergelerin stratejik dokümanlarda yer alması idare özelinde artı bir değer yaratmayacaktır. Ancak icra takibinde olan dosyaların lehe sonuçlanma oranı, bu dosyaların tahsil oranı, yeni abonelerin abonelik sürecinin kısaltılmasına yönelik oranın hizmet kalitesi ve mali durumun iyileştirilmesine yönelik göstergeler olarak belirlenmesi mümkün gözükmektedir.

Hazırlayıcı bir işlem kapsamında olan “abonelikte istenen belgelerin alınması”nın bir gösterge olarak yer almasının yanlışlığının yanı sıra bu gibi bir bilginin mevzuatla örtüşmemesi de önemli bir ayrıntı olarak karşımıza çıkmaktadır. 03.04.2012 tarihli ve 28253 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Belediye Su ve Kanalizasyon Hizmetlerinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” hükümlerine bakıldığında abonelik esnasında vatandaşın T.C. Kimlik numarasını içeren bir kimlik belgesini ilgili personele göstermesi yeterli iken bazı SUKİ’ler tarafından Yönetmeliğe aykırı olarak kimlik fotokopisinin alındığı anlaşılmıştır. Yönetmeliğe göre kira sözleşmesi, tapu sureti veya başkaca bir belge talep edilmemesi gerekirken bu belgelerin vatandaştan istenilerek dosyaya eklendiği ve bunların hedef ve gösterge olarak belirlendiği tespit edilmiştir. SUKİ’ler tarafından göstergelerin belirlenmesi sürecinde değişen mevzuat hükümlerinin göz önüne alınmadığı, bu aykırılıkların idame ettirilmesinden öte birer gösterge olarak performans hedefi haline getirildiği de anlaşılmaktadır.

Tablo 5: Teknik Faaliyetlere Ait 2017 Yılı Performans Göstergeleri

Performans Göstergesi
Sayılaştırılan alanın hizmet götürülen alana oranı (içme suyu) (%)
Sayılaştırılan alanın hizmet götürülen alana oranı (kanalizasyon) (%)
Elektronik belge yönetim sistemi kullanım oranı
İçme suyu ve kanalizasyon tesisleri için kamulaştırma yapılması
İçme suyu ve kanalizasyon hatlarında oluşacak arıza sayısı
Arıza ihbarı
Arızanın yerinde tespiti
Vidanjör çekim adedi
Atıksu arıtma tesisleri için işçilik hizmeti alınması (%)
Kanalizasyon şebekesine (izinsiz) evsel ve endüstriyel atıksu deşarj eden kurum ve kuruluşların tespit edilmesi (%)
Elektrik, akaryakıt satın alınması
AYKOME kazı bedeli ödemesi yapılması
İmara açılmış yeni bölge sayısı

Tablo 5’te en dikkat çekici göstergenin vidanjör çekimi olduğu söylenebilir. Kanalizasyon hattının bulunmadığı yerlerde verilen bu hizmetin adedinin, başka bir deyişle sayısal artışının idareye katkı sağlayacak ya da başarı göstergesi olabilecek bir anlamı bulunmamaktadır. Ancak anılan göstergenin yıllar itibariyle azalması kanalizasyon hizmeti verilen abone sayısının artmasına bağlı olduğundan bu göstergenin artmasının önemli bir olumsuzluk, azalmasının ise başarı olarak değerlendirilmesi gerekecektir. Bu açıklamadan hareketle söz konusu göstergenin yerine “gerçekleşen vidanjör çekim adedinin bir önceki yıla oranı” şeklinde bir göstergenin belirlenmesi daha uygun olacaktır.

Arıza ihbarı, arızanın yerinde tespiti, içme suyu ve kanalizasyon hatlarında oluşacak arıza sayısı gibi göstergelerin önceden tahmini mümkün değildir. Bu göstergelerin de önceki yılki gerçekleştirmelerle kıyaslanacak şekilde değiştirilmesi hizmet kalitesi ile vatandaş memnuniyetinin ölçülmesi açısından yerinde olacaktır. Diğer taraftan hazırlayıcı işlem mahiyetinde olan veya SUKİ’lerin asli görevlerini yerine getirebilmesi için rutin bir şekilde yapılması gereken hususların birer gösterge olarak belirlenmesinin de gereksiz olduğu, bu gibi uygulamaların idarelere gereksiz bir iş yükü getirdiği tablodaki verilerin incelenmesi neticesinde anlaşılmaktadır.

Tablo 6: Diğer Faaliyetlere Ait 2017 Yılı Performans Göstergeleri

Performans Göstergesi
Uygulanan öneri oranı
Finansal kaynak bulunması
İlgili kurum veya kuruluşa başvuru yapılması
Dilekçe ile başvuru yapılması ve uygulanması
Yanlış yatırılan paraların iadesi
Kamu İhale Kurumu tarafından onaylanan ihalelerin yapılması
Kamu İhale Kurumu tarafından iptal edilen ihale oranı
Ruhsat verilen işletme sayısındaki artış oranı (yüzde)
Performans programının hazırlanmasına katkı sağlamak(%)
Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları için toplantılar yapılması (%)
Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının hazırlanması ve onaya sunulması (%)
Tahsilat hizmetlerinin geliştirilmesi amacıyla tahsildar ve veznedarlarla koordinasyon toplantısı yapılması (%)
Kıdem tazminatı ödemesi yapılması
WEB sayfası günlük ziyaretçi sayısı

Tablo 6'daki göstergeler incelendiğinde daha önceki tablolarda verilen göstergelerle özdeş bir şekilde önceden tahmin edilmesi mümkün olmayacak nitelikte göstergelerin yanı sıra halihazırda rutin bir şekilde yapılması gereken faaliyetlerle beraber hazırlayıcı işlem vasfında olan iş ve işlemlerin de bulunduğu görülmektedir.

Tabloda yer alanlar dışında fizibilite raporunun hazırlanması, proje hazırlanması, zemin etüdünün yapılması, listelerin incelenmesi, mahalle muhtarlarının muvafakatının alınması, proje hazırlanması için ihaleye çıkılması, ihale yapılmak için gelen dosyaların incelenmesi, uygun görülen dosyaların Elektronik Kamu Alımları Platformu'na (EKAP) girilmesi, el bilgisayarına veri yüklenmesi, borçluların tespit edilmesi, borçlulara tebligat gönderilmesi, tebligata rağmen borcunu ödemeyenlere ekip gönderilmesi, eğitim taleplerinin alınması, eğitim programının hazırlanması gibi göstergeler incelendiğinde idarelerin genel olarak başarılı bir performans gösteremediği belirlenmiştir.

08.05.2014 tarihli ve 28994 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliğinin "Sorumluluk" başlıklı 11/3'üncü maddesinde "*İdareler, stratejik planlarında su kayıplarını azaltmaya yönelik faaliyetlerine yer vermek zorundadır.*" hükmünün yer almasına rağmen SUKİ'lerin bir kısmının su kayıplarının azaltılması hususunda bir gösterge belirlemedikleri tespit edilmiştir. Su kayıplarını önleme noktasında stratejik amaç ve performans hedefi belirleyen bir SUKİ ise "*Su kayıp ve kaçaklarını azaltarak su kaynaklarını korumak*" faaliyetine gösterge olarak "*içme suyu borusu verilecek mahalleler*" şeklinde bir gösterge belirlemiş, metre ve boru cinsi verilmeksizin 100 adet hedefini gerçekleştirmeyi amaçlamıştır. Ölçülebilir olmamakla beraber stratejik amaç ve performans hedefi ile örtüşmeyen mezkûr göstergelerin varlığı hâlihazırda bu idarelerin asli görevleri noktasında yeterli hedefleri ve göstergeleri belirlemediklerini, belirleyenlerin de bunu sağlıklı bir şekilde ölçemediğini, hedefe hizmet edecek göstergelerin ise tespit edilemediğini ortaya koymaktadır.

2014 yılı itibariyle kurulan bazı SUKİ'lerin stratejik hedeflerinde "her yıl Sayıştay dış denetimi öncesi tüm birimlerde iç denetim yapmak" faaliyetine de rastlanılmıştır. İç Denetim Koordinasyon Kurulu Kararı ile yeni kurulan SUKİ'ler için "iç denetçi" kadrosu ihdası yapılmadığından anılan hedefin belirlenmesinde aceleci davranıldığı veya bu idarelerce iç denetim birimi bulunan başka bir SUKİ'nin performans hedef ve göstergelerinden yararlandığı düşünülmektedir.

Gerek yukarıda tespit edilen hususlar gerekse performans hedef ve göstergelerinin varoluş amacı dikkate alındığında bazı SUKİ'lerin göstergelerinin "mevzuatın gereğini yerine getirmek adına hazırlanan, ancak SUKİ'lerin vizyonu ile misyonuna, dayandığı hukuki metinlere uyarlık göstermemekle birlikte idareye artı bir değer katmayan göstergeler" olduğu değerlendirilmesinde bulunulabilir. Daha önce değinilen ve Sayıştay Başkanlığı'nca bazı belediyeler özelinde yapılan denetimlerde tespiti yapılan göstergelerle ilgili bulguların SUKİ'ler özelinde de geçerlilik arz ettiği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede SUKİ'lerin önemli bir kısmında rastlanan performans göstergelerinin belirlenmesi noktasında tespit edilen eksik ve hatalı hususların giderilmesinin kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması adına yararlı olacağı aşikârdır. Böylece bu idarelerin gereksiz iş yükünden arınacağı ve varoluş amaçlarına yoğunlaşarak, ayrıntılı ve amaca hizmet etmeyen göstergeler yerine sonuç odaklı, sade ve kapsamlı göstergelerin belirleneceği öngörülmektedir.

SONUÇ

Özel amaçlı metropoliten hizmet yerinden yönetim kuruluşları olan SUKİ'ler zamana ve mekâna yaygın olarak artmakta, teknolojik gelişmelerden de yararlanarak varoluş amaçlarına uygun olarak faaliyetlerine devam etmektedir. Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımlarının mevzuatımızda yarattığı değişikliklerle beraber bu idarelerin stratejik plan hazırlamaları, buna bağlı olarak da performans hedef ve göstergeleri belirleyerek bu gelişmeleri izlemeleri ve değerlendirmeleri gerekmektedir. SUKİ'ler de mevzuatın öngördüğü gerekli çalışmaları yaparak

stratejik planlarını hazırlamış, buna bağlı olarak da performans hedef ve göstergelerini belirlemişlerdir. Bu çalışma kapsamında da 2017 yılı performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşmeleri incelenmiş, nihai durumlar da göz önüne alınarak göstergelerin mahiyetinin ölçülebilir ve uygulanabilir olup olmadıkları, kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli kullanmayı esas alıp almadıkları, vatandaş memnuniyetini artırıcı nitelik taşıyıp taşımadıkları değerlendirilmiştir. SUKİ'lerin göstergelerinin incelenmesi neticesinde yeni kurulanlarda yoğun olmakla birlikte göstergelerin tespit edilmesinde birtakım önemli aykırılıklara rastlanılmıştır.

İnceleme neticesinde; SUKİ'lerin varoluş amacına dönük performans göstergeleri belirleme noktasında başarılı olamadıkları, ana faaliyet alanlarına dair etkili göstergelerin yaygınlık taşımadığı, ölçülebilir olmamakla birlikte önceden tahmini güç veya imkânsız göstergeler belirledikleri, diğer taraftan performans hedefi olmayacak nitelikte olan göstergelerle bu süreci anlamsızlaştırdıkları, hatta rutin olarak temin edilmesi gereken alımlar ile hazırlayıcı işlem vasfında olan faaliyetlerin de gösterge olarak belirlendiği tespit edilmiştir. Bu noktada SUKİ'ler tarafından çalışmanın içeriğinde detaylı bir şekilde verilen, bu idarelerin varoluş amaçlarına odaklanan temel göstergelerin esas alınmasının gerektiği, idareye değer katmayacak nitelikte olan, başka bir deyişle uygulanabilirliği olmayan veya uygulanması halinde anlam ifade etmeyen göstergelere yer verilmemesi veya bir önceki yıl gerçekleşme oranları ile mukayesesini sağlayacak göstergelere çevrilmesinin bu aşamada yararlı olacağı tespit edilmiştir. Ayrıca hazırlayıcı işlem vasfında olan göstergelerin kaldırılmasının yanı sıra idarenin vizyon ve misyonu ile mevzuatı uyarınca belirlenen asli görevlerini tespit edici, gelişimi gösterici nitelikte göstergelerin belirlenmesi gerekmektedir. Başka bir deyişle söz konusu göstergelerin eleştirel bir yaklaşımla belirlenmesi, idareye değer katıcı, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımını sağlayıcı bir mahiyet içermesi, zamana ve mekâna yaygın olarak idarelerin sürekli olarak göstergelerini uyumlaştırması, sadeleştirilmesi ve asli amaca yönelik olarak geliştirme çalışmalarında bulunmaları önem taşımaktadır.

Bu çerçevede SUKİ'ler başta olmak üzere performans göstergelerinin tespit, ölçüm ve yorumlanması ile idame ettirilmesi safhalarında; temel hedef ve göstergelerin nüfusun tamamına asli hizmetlerin verilip verilmediğini, yıllık artışın ne oranda gerçekleştiğini gösterecek şekilde belirlenmesi daha gerçekçi olacaktır. Göstergelerin rasyonelce belirlenmesi için geçmiş dönem verilerinden hareketle hazırlanması ve göstergelerin faaliyetin gelişimine ve iyileştirilmesine dair karar mercisine bilgi verecek nitelikte olması önem taşımaktadır.

Netice itibarıyla SUKİ'ler özelinde performans göstergelerinin yeterince anlaşılmadığı, mevzuatın bu hususu zorunlu tutmasına bağlı olarak yapılması gereken bir prosedür olarak görüldüğü, diğer taraftan göstergelerin yönetsel bir araç olarak kullanılmadığı gibi riskli alanların belirlenmesi ile iyileştirme yapılabilecek hususların tespitinde de yeterince dikkate alınmadığı, ayrıca gerekli dikkat ve özen ile eleştirel bakışın bu stratejik araçlara yansıtılmadığı kanaatine varılmıştır. Bu aşamada zamana ve mekâna yaygın bir şekilde göstergelerin geliştirilmesi, ölçülebilir hale getirilerek uygulanabilir kılınması ile amaca hizmet edecek şekilde sadeleştirilmesi noktasında denetim mekanizmasına da önemli görevler düşmektedir. Vesayet makamları tarafından SUKİ'lerin denetlenmesi sırasında bu idarelerin temel amaçlarına ilişkin kat ettiği mesafenin tespit edilebilmesi ve idareler arası mukayesenin rasyonelce yapılabilmesi için ana mahiyette belirli performans göstergelerinin belirlenmesi gerekmektedir. Denetimlerde göstergelerin rasyonelliğinin ve gerçekleşme oranlarının takibinin yapılması ve bir önceki yıl teftiş veya denetim raporlarında yer alan gelişmelerle mukayese edilmesi durumunda SUKİ'lerin bu süreçte daha hassas davranacağı ve bu sürecin hizmet sunumunda pozitif bir gelişime vesile olacağı öngörülmektedir. Böylece bazı SUKİ'lerde rastlanılan “mevzuatın gereğini yerine getirmek adına hazırlanan, ancak SUKİ'lerin vizyonu ile misyonuna, dayandığı hukuki metinlere uygunluk göstermemekle birlikte idareye artı bir değer katmayan göstergeler” yerine amaca



odaklanan, ölçülebilir ve idarenin yıllar itibariyle gelişimini gösteren yararlı göstergelere erişilebileceği değerlendirilmesinde bulunulabilir.

KAYNAKÇA

23/11/1981 tarihli ve 17523 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2560 sayılı *İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun*

24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

13/07/2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu

17/03/2006 tarihli ve 26111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik

26/5/2006 tarihli ve 26179 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

05/07/2008 tarihli ve 26927 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik

03/04/2012 tarihli ve 28253 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Belediye Su Ve Kanalizasyon Hizmetlerinde Uyulacak Usul Ve Esaslara İlişkin Yönetmelik

06/12/2012 tarihli ve 28489 sayılı Remi Gazete’de yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

08/05/2014 tarihli ve 28994 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İçme Suyu Temin Ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği

06/01/2017 tarihli ve 29940 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Atıksu Toplama Ve Uzaklaştırma Sistemleri Hakkında Yönetmelik

12/10/2017 tarihli ve 30208 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İçme Ve Kullanma Suyu Temini Ve Dağıtım Sistemleri Hakkında Yönetmelik

26/2/2018 tarihli ve 30344 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Akıllı, Hüsniye ve Özasan Kızılboğa, Ruveyda (2017). “Su Kayıplarının Önlenmesinde Teknoloji Kullanımı: Büyükşehir Belediyelerinde SCADA Uygulaması”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y.2017, C.22, Kayfor15 Özel Sayısı, s.1599-1618.

Alıcı, Orhan Veli (2017). Özel Amaçlı Metropoliten Kuruluşlar, Ankara: Orion Kitapevi.

Alıcı, Orhan veli ve Özasan Kamil (2018). “Yerel Yönetimlerde Altyapı Sistemlerinin Sayısallaştırılması ve Su Kayıplarının Önlenmesi”, IBAD-Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, s. 204-218.

Bal, Tolga (2016). “Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi ve Sistemin Uygulanabilirliğinin Artırılmasına Yönelik Öneriler”, Sayıştay Dergisi, Sayı:101, Nisan - Haziran 2016, s. 1-29

Demirbaş, Tolga ve Engin, Rıdvan (2016). “Sayıştay’ın Belediyeler Üzerindeki Performans Denetimlerinde Ulaştığı Bulguların Analizi”, Sayıştay Dergisi, Sayı:100, Ocak - Mart 2016, s. 27-60.

Doğan, Kadir Caner (2011). “Kamu İdarelerinde Yönetmelik Denetim Süreci ve Stratejik Planlama İlişkisi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Türk İdare Dergisi, Sayı 470, Mart 2011, s. 67-92.



Esen, Adem (2018). "Su ve Kanalizasyon İdareleri", İller Belediyeler Dergisi, Türkiye Belediyeler Birliği, Ocak-Şubat 2018, Sayı 837-838, s. 42-44.

Karaaslan, Haydar (2015). "Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Göstergeler", Strategic Public Management Journal (SPMJ), Issue No: 2, November 2015, ISSN 2149-9543, s. 88-107.

Türkiye Su Enstitüsü (SUEN). Su ve Kanalizasyon İdareleri Mukayeseli Değerlendirme Çalışması, Mayıs 2017.