

BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMANIN BİR UNSURU OLARAK PERFORMANS DENETİMİ: ZONGULDAK BELEDİYESİ STRATEJİK PLANLARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Özcan SEZER¹

Ayşenur KIRNAPÇI²

Öz

Yerel kamusal hizmetlerin önemli bir kısmını yürütmekle görevli olan belediyelerin kamusal kaynakları etkinlik ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda kullanmaları gerekmektedir. Kamu idarelerinde stratejik planlama uygulamasının gündeme gelmesi ile birlikte, önceden belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda bütçe ve harcamaların planlanması yapılmakta ve öngörülen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı belirlenmektedir. Stratejik planlama ile birlikte belirlenen amaç ve hedefler aynı zamanda kurumların performansını da ortaya koymaktadır. Günümüzde kamu harcamalarının sadece düzenlilik denetimi ile denetlenmesi yeterli olmamakta, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde kaynakların etkili kullanımı sonucunu ortaya çıkaran performans denetimi gerekmektedir. Belediye idarelerinin hesap verme sorumluluğunu ortaya koyan, katılımcı yönetim anlayışı için önemli bir araç olan stratejik planlamanın uygulanma sürecinde ortaya çıkan eksikliklerin giderilmesi, stratejik planlama ile belediyelerin performanslarının denetimi arasında bir bağlantı kurulması önem arz etmektedir. Bu çalışmada belediyelerde stratejik planlama ile performans denetimi arasındaki ilişkiye dikkat çekilmekte ve Zonguldak ili stratejik planları örneğinde bir değerlendirme yapılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Stratejik Planlama, Mali Denetim, Performans Denetimi, Belediyeler, Zonguldak

PERFORMANCE AUDIT AS A COMPONENT OF STRATEGIC PLANNING IN MUNICIPALITIES: AN EVALUATION ON STRATEGIC PLANS OF ZONGULDAK MUNICIPALITY

Abstract

Municipalities responsible for conducting a significant portion of local public services should use public resources in line with the principles of efficiency and efficiency. With the introduction of strategic planning in public administrations, budget and expenditure planning is made in line with the predetermined objectives and targets and it is determined whether the prescribed targets are achieved or not. The objectives and targets determined with strategic planning also reveal the performance of the institutions. Nowadays, it is not enough to control public expenditures with regularity audits; performance auditing that results from effective use of resources within the framework of accountability is required. It is important to eliminate the deficiencies in the implementation process of strategic planning, which is an important tool for participatory management approach that puts accountability of municipal administrations, and to establish a link between strategic planning and supervision of municipal performance. In this study, the relationship between strategic planning and performance audit in municipalities is emphasized and an evaluation is made in the case of Zonguldak strategic plans.

Key Words: Strategic Planning, Fiscal Audit, Performance Audit, Municipality, Zonguldak

¹ Doç. Dr., Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ozcan.sezer@beun.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6983-4730

² Yüksek Lisans Öğrencisi, Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, SBE, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, aysenur.quzel@gmail.com

Makalenin Geliş Tarihi (Received Date): 30.11.2018

Yayına Kabul Tarihi (Acceptance Date): 25.12.2018

Giriş

Kamu kuruluşları belirledikleri hedeflere ulaşmak için ellerindeki kaynakları etkin olarak kullanmak zorundadır. Dünyada yaşanan küreselleşme süreci ve yeni yönetim yaklaşımlarının ortaya çıkması ile yeni teknikler ortaya çıkmış ve bu tekniklerden etkin hizmet sunumunu sağlamak için yararlanılmaya başlanmıştır. Ülkemizde kamu kuruluşlarında kullanılan kaynakların ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik sağlanması için 2003'te 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) çıkarılmış ve bununla birlikte performans denetimine geçilmesi öngörülmüştür.

Kamu yönetimlerinde yaşanan değişimin piyasa temelli olması ve sonuç odaklı denetim mekanizmasına yer vermeleri, yönetim sürecinde performans denetimini ön plana çıkarmıştır. Performans denetimi ile kamu yönetimlerinin amaçladıkları; yerel birimlerin işlemleri sonucundaki durumun tespit edilerek yeni koşulların belirlenmesi ve birimlerin amaçlarına en etkili ve verimli şekilde ulaşabilmeleridir (Özer, 2004: 146-147). Kurumun etkin ve verimli olup olmadığı performans denetimi ile değerlendirilip, çalışanları performans hedeflerine ulaşmak için motive etmek amacı ile ödül veya ceza yönteminin kullanılması, kurumsal hedeflere en iyi şekilde ulaşmak amacı ile kurumda hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi hedeflenmiştir (Ekici, 2002: s.137).

Yerel kamusal hizmetlerin önemli bir kısmını yerine getiren belediye yönetimlerinin bu süreçte kamusal kaynakları kullanması aynı zamanda bu kaynakların ne kadar etkin, etkili ve ekonomik olarak kullanılıp kullanılmadığını da gündeme getirmektedir. Bunun için kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığını denetlemek klasik denetim yöntemleri ile yeterli olmamakta ve kamu idarelerinin de ortaya koydukları performansın denetlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda stratejik planlama performans denetiminin gerçekleştirilebilmesi için önemli bir araç olmaktadır. Özellikle belediyelerin stratejik planlarında ortaya koydukları hedeflerin ölçülebilir olması, sayısal verilerle ifade edilebilmesi, faaliyet raporları ile bunların kamuoyuna duyurulması, stratejik planlama ile performans denetimi ilişkisini güçlendirmektedir. Bu yönüyle stratejik planların belediyelerin gerçek performanslarının ölçülebilmesinde önemli bir araç olduğu açıktır. Bu çalışmada bu stratejik planlama daha çok belediyelerin performanslarının denetlenmesi bağlamında ele alınmakta ve Zonguldak Belediyesinin iki dönem stratejik planları incelenmekte ve karşılaştırma yapılarak stratejik planların tutarlılığı ve belediyenin performansı belirlenen stratejik amaç ve hedeflere ulaşılabilirliği yönüyle irdelenmektedir.

1. Performans Denetiminin Tanımı

Performans, yapılan bir işin başarı derecesini göstermektedir. Performans denetimi; kıt kaynakların verimli, ekonomik ve etkin şekilde kullanılmasını sağlamak amacı ile geleneksel uygunluk ve yasallık denetimi sınırlarını aşan, denetim uygulamalarındaki gelişmeler ve yeni ihtiyaçlar sonucu ortaya çıkmış yeni bir denetim türüdür (Kubalı, 1998: 29). Sayıştay Kanunu'na göre performans denetimi; *hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesini ifade etmektedir (6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, md.2).*

INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği) denetim standartlarına göre performans denetimi şunları kapsar (INTOSAI Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama Rehberleri, 2000: ss.120-121):

- Sağlam idari ilkeler ve uygulamalar ile yönetim politikalarına göre idari faaliyetlerin tutumluluğunun denetlenmesi,
- İnsan gücünün, mali ve diğer kaynakların kullanımındaki verimliliğin; performans ölçülerinin, bilişim sistemlerinin ve gözetim düzenlemelerinin ve denetlenen kurumlar

tarafından belirtilen eksikleri gidermek için izlenen yöntemlerin incelenmesi de dâhil olmak üzere denetlenmesi,

- Denetlenen kuruluşların hedeflerine ulaşma yönündeki performans etkinliğinin ve kurum faaliyetlerinin yarattığı gerçek etkinin amaçlanan etkiyle kıyaslanmak suretiyle denetlenmesi.

Performans denetimi; hem özel sektör de hem de kamu sektöründe örgütlerin amaç ve hedeflerine ulaşmadaki başarısını değerlendirmeye yönelik bir denetim türü olarak ortaya çıkmıştır. Waring ve Morgan'a göre performans denetimi; bir kurumun program ve faaliyetlerini objektif ve sistematik bir şekilde değerlendirerek; verimliliğinin, etkinliğinin ve ekonomikliğinin belirlenmesidir (Daujotaite ve Macerinskiene, 2008: s.178).

Performans denetimi (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2008):

- Maliyet-etkin yöntemlerle kurumsal amaçlara ulaşılması,
- Daha iyi kalitede hizmet sunulması,
- Organizasyon ve yönetim süreçlerinin geliştirilmesi,
- Kaynak kullanımında tasarruf sağlanması gibi amaçlar için yapılması gereken iyileştirmeler konusunda yol göstermektedir.

İç denetçi performans denetimi aracılığı ile kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılmasına, hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesine, kamu idarelerinin amaçlarına ulaşmasında, planlama ve kontrol faaliyetlerinin geliştirilmesine ve kaynak kullanımında verimlilik, etkililik ve ekonomikliğin sağlanmasına yardımcı olmaktadır (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2008).

2. Performans Denetiminin Ortaya Çıkış Nedenleri

Dünyada yaşanan ekonomik kriz sonucunda tüm ülkelerde kaynaklar gittikçe azalmaya başlamış ve bu durum zaten az olan ve gittikçe azalan bu kaynakların daha ekonomik, etkili ve verimli kullanma konusunda arayışa girilmesine sebep olmuştur. Bilgi teknolojisinde yaşanan hızlı gelişmeler, halkın bilinçlenmesi ve beklentilerinin artması, kamu harcamalarının gittikçe büyümesi ve kontrol edilemez hale gelmesi, kamunun hesap verme sorumluluğundaki gelişmeler mevcut denetim anlayışındaki yetersizlikleri ortaya çıkarmış ve yeni denetim anlayışı ihtiyacını doğurmuştur.

Kamu kesiminde denetimin kapsamının gelişmesi; geleneksel bütçe sistemlerinden çağdaş bütçe sistemlerine geçiş ile birlikte olmuştur. Önceden denetimin kapsamında; yasallık ve maddi doğruluklar yer alırken bunların yanı sıra kamu kesiminin verimlilik ve etkinliği de denetimin alanına girmiştir. Çağdaş bütçe sistemleri ile kamusal kaynakların daha etkin kullanımı amaçlanmış ve bu değişimlerin sonucunda performans denetimi ortaya çıkmıştır. Performans denetimi; kamu kaynaklarının ekonomik, etkin ve verimli kullanılmasını, kurumların amaçlarını etkin bir şekilde gerçekleştirmesini güvence altına almaya çalışarak, halkın ödediği verginin karşılığını bulmasını sağlamak adına önemli bir görev üstlenmiş ve demokratik sistemin güçlendirilmesine önemli katkılar sağlamıştır (Akyel ve Köse, 2010: ss.16-17).

1940'lı yıllarda özel sektörün sanayi standartlarına göre verimliliklerini ölçmek amacı ile işlem denetiminin önem kazanması ve denetim fonksiyonlarının gelişmesi ile performans denetimi ortaya çıkmıştır. Kamu sektöründe performans denetimi ise ilk kez 1949 yılında Amerikan Federal Hükümet Yürütme Organının Yeniden Düzenlenmesi Yasası uyarınca kurulan Hoover Komisyonu'nda gündeme getirilmiştir. Burada denetimin odak noktası değişmiş; kullanılan kaynaklardan, yürütmenin faaliyetleri, işlevleri, maliyetleri ve başarılarına doğru yön değiştirmiş ve belirli bir faaliyetten beklenen sonuçların tanımlanması üzerinde durulmaya başlanmıştır (Kubalı, 1998: ss.12-13).

Denetiminin kapsamının değişmesi ve performans denetimine doğru gelişmesi 1960'ların sonunda ABD Sayıştay'ı ile başlamış ve 1970'lerde Avrupa ülkelerinde ilgi görmüştür. 1970'lerin başında, ABD, İngiltere, Kanada, Avustralya, İsveç ve Hollanda gibi ülkelerin yüksek denetim organları performans denetimini başlatmış ve bunun üzerine 1977'de Uluslararası Sayıştaylar Birliği

INTOSAI, Lima Konferansında performans denetiminin önemini resmen kabul etmiştir. Buna göre bu denetim; “..kamu idaresinin performansına, etkililiğine, ekonomikliğine ve etkinliğine yönelik bir başka denetim türü daha vardır. Bu denetim sadece bir takım özel hususları değil, organizasyon ve idari sistemleri içeren geniş idari faaliyetleri de kapsar” şeklinde belirtilmiştir. Konferansın ardından birçok ülke performans denetimini içerecek şekilde, denetim yasalarında değişiklik yapmışlardır. ASOSAI (Asya Sayıştaylar Birliği), ARABOSAI (Arap Sayıştaylar Birliği) ve AFROSAI (Afrika Sayıştaylar Birliği) gibi bölgesel organizasyonlarda üyelerine yeni denetim türüne uyum sağlamaları konusunda tavsiyelerde bulunmuşlardır (Khan, 1997: ss.65-66).

1980’lerde yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkması ile kamu kurumlarının performanslarını daha kapsamlı bir şekilde ölçülmesi gerekliliği doğmuş ve bu durum performans denetiminin gelişmesini sağlamıştır. Bu yeni anlayış kamu sektöründe modernleşmeyi gerekli kılmış ve denetim ile ilgili beklentileri değiştirmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı; müşteri odaklılığı, hizmetlerin sunumunda etkinlik, verimlilik ve kalitenin önemini, katılımcılığı, çıktılara önem verilmesi gibi kavramaları vurguladığı için performans odaklı kamu yönetimi gerekliliği artmıştır. Düzenlilik denetimi daha önceleri yeterli iken değişen şartlar nedeni ile kamu hizmet sunumunda denetim tekniğinde değişikliğe gidilmiştir. Bu yeni denetim tarzı “performans denetimi” kavramının yanı sıra “paranın karşılığı denetim”, “kapsamlı denetim”, “verimlilik denetimi” gibi değişik şekillerde adlandırılmıştır (Coşkun, 1998: s.88).

Denetim tarihi içerisinde henüz yeni olarak tanımlayabileceğimiz performans denetimi; sadece girdilere odaklanmak yerine hesap verilebilirliği sağlamak amacı ile çıktı ve sonuçlara odaklanan daha kapsamlı bir boyut olmakta ve kamu yönetimindeki değişimlere paralel bir şekilde gelişmektedir (Daujotaite ve Macerinskiene, 2008: s.177).

Tüm dünyada denetim alanında yaşanan bu gelişmelerden Türkiye’de etkilenmiş ve bu durum kamu yönetiminin denetiminde yenilik yapılmasını gündeme getirmiştir. 1996 yılında Sayıştay Kanunu’nda değişiklik yapılmış ve performans denetimi Sayıştay’ın görevleri arasına girmiştir. 4149 sayılı Kanunla eklenen “Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi” maddesi ile Sayıştay’a son derece çağdaş yetkiler ve sorumluluklar verilmiştir. Bu yasaya göre Sayıştay, *denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarını ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkili kılınmıştır* (SAYDER, 2019). Türkiye’de yeniden yapılanma çalışmalarında performans denetimi içinde adım atılmış ve “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı’nda” performans odaklı yönetim anlayışına yer verilmiştir. Kamu yönetimi reformu açısından çok önemli olan 5018 sayılı KMYKK ile yasal alt yapı oluşturulmaya çalışılmış ve bunun yanı sıra 5393 sayılı BK, 5302 sayılı İÖİK ve 5216 sayılı BBK’da performans odaklı yönetim anlayışı ile çeşitli maddelere yer verilerek geliştirilmiştir. Performans ölçümü uygulaması olarak; 2002’de İçişleri Bakanlığı tarafından geliştirilen “Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi (BEPER)” örnek gösterilebilir (Ağcakaya, 2009: s.34).

Performans denetimi kısaca; kamu harcamalarındaki artış ve kamusal faaliyetlerin artması ile karmaşıklaşan kamu yönetimi yapısı, azalan kaynakların adaletli bir şekilde dağıtılması gerekliliği, halkın bilinçlenmesi ve beklentilerinin değişmesi, her alanda yaşanan demokratik gelişmeler, yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile gelen hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık anlayışı, bilgi teknolojisindeki hızlı gelişmelerden kaynaklı olarak yetersiz kalan denetim anlayışının değişmesi gerekliliğinden doğmuştur.

3. Performans Denetiminin Amaçları ve Özellikleri

Performans denetimi ile kamu kurumlarının kaynaklarını verimli, etkin ve tasarruflu bir şekilde kullanıp kullanmadıkları konusunda objektif bir değerlendirme yapılarak parlamento ve vatandaşlara bilgi sağlanması amaçlanmıştır. Denetlenen kuruluşlara verimlilik, etkinlik ve

tutumluluğa ulaşmak için yardımcı olan performans denetimi; kamu sektöründe hesap verme sorumluluğunun ve iyi yönetim uygulamalarını teşvik etmeye çalışır.

Performans denetimi kaynak kullanımında verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu sağlayarak, kurumsal amaç ve hedeflere ulaşılmasına katkıda bulunmaktadır. Hesap verme sorumluluğunu geliştiren performans denetimi; idari ve mali yenilikleri teşvik ederek yönetimin kalitesini arttırmayı amaçlamaktadır (Candan, 2007: s.65). İyi yönetim uygulamalarının geliştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlayan performans denetimi; maliyetlerin azalması ve hizmetlerin yüksek kalitede sunulmasını hedeflemektedir (Akyel ve Köse, 2010: s.20).

12. INTOSAI Kongresi 1986 yılında Sidney’de düzenlenmiş olup performans denetiminin başlıca amaçları şu şekilde sıralanmıştır (Kubalı, 1998: s.31):

- Kamu yönetiminin geliştirilmesi,
- Yasama organına ve kamuoyuna yönetimin çalışmalarının sonuçları hakkında güvenilir bilgi sunulması,
- Yönetimin kendi performansını değerlendirmesi konusunda teşvik edilmesi,
- Sorumluluk zincirinin geliştirilmesi şeklinde belirtilmiştir.

Bir faaliyetin uygulanmasının sonunda başarı oranının ölçülmesi, başarı veya başarısızlığının sebeplerinin belirlenerek geleceğe yönelik önerilerde bulunmayı amaçlayan (Khan, 1997: s.70) performans denetimi hesap verilebilirlik ve yönetim açısından önem arz etmektedir.

Uygulaması zor, detaylı ve maliyetli olan performans denetimi; geleneksel denetime göre ayrı bir uzmanlık ve tecrübe gerektirmektedir. Hem dış hem iç denetçiler tarafından yapılabilecek olan performans denetimi güven ve saygı esasına dayanmaktadır (Candan, 2007: s.69).

Performans denetiminin özelliklerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (Demirbaş, 2001:ss. 64-66);

- Hem merkezi idarede hem de yerel yönetimlerde uygulanabildiği için kapsamlı bir denetim türüdür.
- Performans denetimi ile faaliyetlerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine uyulup uyulmadığı incelenir.
- Performans denetimi bir kurumu, programı, faaliyeti veya hizmeti kısmen veya tamamen konu alabilir.
- Disiplinlerarası bir alan olan performans denetimi, farklı alanlardan yardım alabilir.
- Tutumlu, verimli ve etkin kaynak kullanımını sağlayacak sistemler kurulmasına odaklanır, geleceği dönük ve yapıcıdır.
- Performans denetim ile siyasi amaçların uygunluğu sorgulanmaz ve bu denetim yargısal bir karar ile sonuçlanmaz. Daha çok politika sonuçlarının değerlendirilmesi, uygulanması ve politik kararlara yol açan bilgilerin yeterliliğinin incelemesi yapılır.
- Performans denetiminde mali ve mali olmayan veriler kullanılabilir.
- Performans denetimi karmaşık, zaman alıcı ve yoğun çalışmayı gerektiren maliyetli bir denetim türü olmasına rağmen kendisinden sağlanan yararlar maliyetine oranla çok daha fazladır.

4. Performans Denetiminin Unsurları

Performans denetiminin unsurlarını; verimlilik, etkililik (etkinlik) ve ekonomiklik (tutumluluk) kavramları oluşturmaktadır. Türkçe’de “VET” olarak kısaltılan bu unsurlar literatürde “3E” olarak tanımlanır ve İngilizce karşılığı; “efficiency, effectiveness ve economy” dir. Bu kavramlar kendilerine has özelliklere sahip olsa da birbirleriyle yakından ilişki içerisindedirler. Kimi zaman birbirleri yerine kullanılırken kimi zaman da birbirleri ile karıştırılmaktadır.

4.1. Verimlilik

Verimlilik kavramı; yapılacak işlemlerde minimum girdi kullanılarak maksimum seviyede ve kalitede çıktı üretilmesi anlamına gelmektedir (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2016: s.22). Mal

ve hizmet üretmek için kullanılan kaynaklarla (girdiler) çıktılar arasındaki ilişkileri ifade eden verimlilik "üretkenlik" kavramıyla bağlantılıdır (INSTOSAI, 2000: s.123). Üretkenlik; üretilen mal ve hizmetlerin miktarı ile kullanılan kaynakların miktarı arasındaki aritmetik oran iken verimlilik; üretkenliği de içeren geniş bir kavram olup üretkenliğin herhangi bir performans standardı ile ilişkisinin kurulmasıdır (Kubalı, 1998: s.35). Girdi ve çıktıların birbirlerine oranlanması üzerinden ölçülen verimlilikte; verilen hizmet sayısı ile yapılan işlem sayısı bölünür. Bu işlemler; kullanılan kişi sayısı, zaman, malzeme, maliyet ve kalite gibi unsurlara bölünerek üretilen çıktıların birim maliyeti hesaplanır. Verimlilik ölçümü ise; birim maliyetlerinin bulunması durumunda standartlar, iyi uygulama örnekleri, kurum içi ve kurum dışı benzer sonuçlar ile kıyaslanmasıyla yapılır (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2016: s.23).

Tablo 1: Verimlilik Unsuru İçin Önerilen Temel Sorular

*Kaynaklar maliyet-etkin kullanılmış mı?
*Uygun kalite seviyesi de gözetilerek, çıktılar daha az kaynak kullanılarak elde edilebilir miydi?
*Birim maliyetler ve birim zaman azaltılabilir mi?
*Önemli bir amaca hizmet etmeyen veya hedeflenen çıktıya/sonuca ulaştırmayacak kaynak kullanımı var mı?
*Programın amacına etkin maliyet ile ulaşılmış mıdır?
*Kullanılan kaynaklar, hedeflenen çıktıya ulaşılmasına imkan verebilecek midir?
*Çalışan verimliliğini artırmaya yönelik gelişim alanları bulunmakta mıdır?
*Verimliliği etkileyebilecek dış faktörler (girdiye ilişkin piyasa fiyatları gibi) etkin şekilde takip edilmekte midir?

Kaynak: İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2016); Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi, Ankara, s.23.

Girdi maliyetlerinin ve çıktı değerlerinin parasal olarak ölçülebildiği durumlarda verimlilik tam olarak ölçülebileceği için kamu sektöründeki bazı mal ve hizmetlerin parasal değerle ifade edilememesinden ötürü verimlilikleri konusunda kesin bir yargıya ulaşmak mümkün olmayabilir (Falay, 1997: s.20). Kamu sektöründe parasal kazançtan ziyade vatandaşlara ucuz ve kaliteli hizmet sunmak daha önceliklidir. Kâr ya da kazanç kavramının öncelikli olmaması kamu hizmetlerinde verimliliğin ölçülmesini zorlaştırmaktadır (Kılavuz, 2000: 148). Verimlilik denilince çıktılar ile bu söz konusu çıktıların üretiminde kullanılan girdiler arasındaki oran anlaşılacağından; verimlilik girdi maliyetlerinin ve çıktı maliyetlerinin para cinsinden ölçülebildiği durumlarda söz konusudur diyebiliriz (Özer, 1997: s.79).

Verimlilik denetiminde; *belirli bir girdi ile daha yüksek bir çıktı elde etmek mümkün mü?* Sorusuna yanıt aranmaktadır. Belirli kriterler kapsamında kurumun verimli olup olmadığı verimlilik denetimleri ile incelenir. Nicel özellik taşıyan girdi ve çıktıların yanı sıra girdiyle birlikte performansı etkileyen ve çıktıyla birlikte meydana gelen dışsallıklar da dikkate alınarak denetim yapılır. Verimlilik denetimine esas verimlilik ölçümlerinin yapılabilmesi için, belirli standartların oluşturulmuş olması gerekmektedir. Eğer bu standartlar belirlenmemiş ise denetçi ile kurum çalışanları tarafından ortak görüş birliğine varılarak standartlar belirlenebilir. (Köse, 2007: s.79). Bu standartlar geçerli olmadığı takdirde verimlilik düzeyini ölçecek yeni teknikler kullanılabilir. Bunlardan en yaygın olanları; benzer faaliyetleri yapan benzer kurumlar ile karşılaştırma yapılması, kurum içi karşılaştırma yapılması, benzer hizmetleri üreten özel sektör ile karşılaştırma yapılması, geçmiş yıllardaki performansla göre karşılaştırma yapılması, idarenin kendisinin koyduğu hedefler ile karşılaştırma yapılması şeklindedir (Özer, 1997: ss.85-86).

Verimlilik kavramını; eldeki kaynaklar ile mümkün olan en çok ürünün elde edilmesi; belirli bir kaynak ile istenilen amaca en iyi şekilde ulaşılması; en az kaynak (girdi) ile en çok mal ve hizmet (çıkıtı) üretilmesi arasında ilişki kurulması; yani kısaca "iyi harcama" olarak tanımlayabiliriz. (Özer, 1997: s.80).

4.2. Etkinlik

Etkinlik örgütlerin belirlenen stratejik hedeflerine ve amaçlarına ulaşmak için gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucunda; bu hedef ve amaçlara ulaşma seviyesini belirleyen bir performans boyutudur. Verimlilik kavramının içeriğinden daha geniş olan bu kavram; belirlenen hedeflere en iyi derecede yaklaşılmasını ifade etmektedir (Kubalı, 1998: s.36). Etkinlik; kaynakların verimsiz kullanımı gibi sorunları gidermek, belirlenen amaca (çıktıya) en az maliyet ile ulaşmak için bir süreçtir. Hizmetin türü, ilgili yasalar, kullanılan metotlar, yer ve zaman, girdi-çıkıtı ilişkisinin niteliği, maliyet gibi birçok faktöre bağlı olan etkinliği matematiksel olarak hesaplamak her zaman mümkün olmayabilir (Öztürk, 2004: s.162).

Çıktının değerine göre etkinliğe karar verilir. Düşük bir çıktıyı yansıtan mal ya da hizmet, yüksek çıktıyı yansıtan daha etkin sayılabilmektedir. Elde edilen faydanın veya çıktının parasal değer ile ölçülemediği durumlarda etkinlik kıstası kullanılmaktadır (Falay, 1997: s.20). Çıktı yerine sonuçların değerlendirildiği etkinlik ölçümünde; program, proje veya faaliyetlerin sonucu verimlilik ölçümlerinde kullanılan çıktı kavramından farklı bir nitelik taşımaktadır (Güçlü, 1995: s.32). Mevcut kaynakların (girdilerin) kullanılması ile elde edilen mal ve hizmet çıktıyı; çıktılar ile elde edilen nicel ve nitel değerler ise sonuçları ifade etmektedir.

Etkinlik kavramını; program, proje veya faaliyetlerin istedikleri sonuçlara ne ölçüde ulaşabildiklerinin kontrol edilmesi olarak tanımlamak mümkündür. Bu denetimin amacı; söz konusu faaliyetlerin eldeki kaynak ve girdileri ile belirledikleri hedeflerini ne ölçüde sağladıklarını anlamak, bu hedeflerin en az maliyetle gerçekleştirilmesi için engel olan eksiklikleri belirleyerek, iyileştirme alanlarını tanımlamaktır (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2015: s.103). “*Doğru şeylerin yapılması*” olarak tanımlayabileceğimiz etkinlik kavramı; kuruluşun belirlediği amaçlarına ne ölçüde ulaştığı ve bu konuda elde ettiği başarının derecesi; kısaca “*akıllı harcama*” olarak tanımlanmaktadır (Özer, 1997: s.88).

Tek ve bölünmez bir kavram olmayan; kişisel bakış açılarına, zamana ve yere göre değişen yani sübjektif unsurları içeren etkinlik denetimi; kurumla ilişkili her kesim açısından farklı kıstaslara bağlı olabilir.

Etkinliğin ölçümünde göz önünde bulundurulması gereken durumlar aşağıdaki gibidir (Atakan, Coşkun ve Sonuvar, 1997: s.13):

- Hedeflerin denetlenen kurum tarafından tanımlanıp tanımlanmadığı; tanımlandı ise ölçülebilir ve kesin olup olmadığı,
- Belirlenen hedeflerin gerçekçi olup olmadığı,
- Belirlenen bu hedeflerin gerçekçi tahminlere, bilimsel temellere, geçmiş deneyimlere uyup uymadığı,
- Belirlenen hedeflere ne derece ulaşıldığı ve eğer varsa bunlara ulaşmayı engelleyen faktörlerin ve sapma seviyesinin ne olduğu,
- Hedeflere ulaşmak için seyredilen yolun gerçekçi olup olmadığı,
- Elde edilen başarının, yönetimin politika ve faaliyetleri ile ilişkili olup olmadığı,
- Yönetimin politikalarının etkin bir şekilde işleyip işlemediğini görmesini sağlayacak bir mekanizmasının olup olmadığı incelenmelidir.

Belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı ve sonucundaki başarının izlenen politikalar sonucunda gerçekleşip gerçekleşmediği etkinlik denetimi ile sorgulanır. Etkinlik denetimi; hedeflerin gerçekleştirilmesinde maliyetin saptanmasını, belirlenen hedeflere neden ulaşamadığının analizi, bu hedeflere ulaşmak için yardımcı olan ya da engelleyen faktörlerin belirlenmesini, hedeflere ulaşılması hakkında rapor verilmesini, kurum tarafından izlenen etkinlik kontrol sistemi hakkında bilgi verilmesini içermektedir (Atakan, Coşkun, Sonuvar, 1997: s.15). Verimlilik ve etkinliğin farklı bileşimleri şu şekilde verilebilir (Özer, 1997: s.91) :

- Yüksek etkinlik-Düşük verimlilik; Etkin, fakat bazı kaynaklar boşa gitmekte.

- Yüksek etkinlik-Yüksek verimlilik; Çıktı hedeflerine ulaşılmakta, hem de kaynaklar iyi kullanılmakta.
- Düşük etkinlik-Yüksek verimlilik; Çıktı hedeflerine ulaşılamamakta, fakat kaynaklar iyi kullanılmakta.
- Düşük etkinlik-Düşük verimlilik; Çıktı hedeflerine ulaşılamadığı gibi kaynaklarda iyi kullanılmamaktadır.

4.3. Tutumluluk

İktisadilik, tasarruf, ekonomiklik gibi kullanımları da olan tutumluluk kavramı; hedeflenen sonuca ya da çıktıya ulaşabilmek için uygun miktarda ve kalitedeki girdilerin, en uygun maliyet ile uygun yer ve zamanda kullanılmasını ifade etmektedir (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2016: s.21). Gerekli olandan fazlasını harcamama anlamına gelen tutumlulukta; alternatifler arasından seçim yapabilme imkânının olması için alternatiflerin olması gerekmektedir. Kaynak ihtiyacının *uygun miktarda* kullanılması için nicel düzeyinin belirlenmesi gerekmekte ve yönetim, ihtiyaçlarını yeteri kadar belirlerken, en düşük maliyetle elde edilebilecek alternatifler üzerinde durmalıdır. Kaynağın ihtiyaç duyulduğu zamanda kullanılması *uygun zamanı*; ihtiyaç duyulduğu yerde kullanılması *uygun yeri* ifade etmektedir. *Uygun maliyet* ise; kaliteden ödün vermeden kaynağın en düşük maliyetle kullanılmasını ifade etmektedir (Kubalı, 1998: s.33).

İstenilen sonuca en az maliyetle ulaşmak, hedeflenen mal ve hizmet kalitesine ulaşabilmek için kaynak kullanımını sınırlandırmak, kısaca “*az harcama*” diyebileceğimiz tutumluluk kavramında; dışsallığa dikkat edilmesi gerekmektedir (Özer, 1997: s.75).

Tablo 2: *Tutumluluk Unsuru İçin Önerilen Temel Sorular*

*Kamu kaynakları tutumlu kullanılmış mıdır?
*Hedeflenen çıktıya ya da sonuca ulaşılmasına imkân vermeyecek kaynak kullanımları bulunmakta mıdır?
*Doğru kaynaklar/girdiler kullanılmakla birlikte bunların daha düşük maliyetlerle temin edilmesi mümkün müdür?
*Alınan ekipman, malzeme veya hizmet için, benzer kalitede ancak daha uygun maliyetli seçenekler mevcut müdür?
*Satın almalarda en düşük maliyetin yanında uygun kalite kriterleri gözetilmiş midir?
*Alınan ekipman, malzeme veya hizmet için kalite kontrolleri yapılmış mıdır?
*Kullanılan girdiler ihtiyaç duyulan zamanda edinilmiş midir?

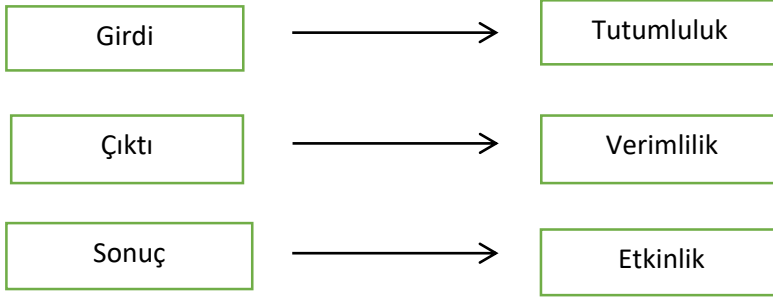
Kaynak: İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2016); *Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi*, Ankara, s.22.

Tutumluluk denetiminde; denetçiler istenilen kalitede çıktıyı, daha düşük girdi kullanarak elde edip edemeyeceklerini araştırmaktadır. Alternatifler üzerinde duran denetçiler; alternatif durumların daha tutumlu olup olmadıklarını incelemektedir (Geist ve Mizrahi 1991: s.25). Bu durumda eğer alternatif bir maliyet yok ise tutumluluk denetiminin de yapılması mümkün değildir.

Tablo 3.: Tutumluluk ve Tutumlu Olmayan Uygulamalar

Tutumluluk	Tutumlu Olmayan Uygulamalar
*Uygun nicelik ve nitelikteki kaynakların en düşük maliyet ile uygun zamanda elde edilmesi.	*Gerekilenden fazla yöntemin kullanılması.
*Alternatiflerin analiz edilmesi.	*Gereksiz çaba harcanması.
*Etkenlik hususunun göz önüne alınması.	*Amaca hizmet etmeyen işlerin yapılması.
	*Eski donanımların kullanılması,
	*Kalite kontrol denetiminin yapılmaması.

Kaynak: Hüseyin Ozer (1997); *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, s.77

Şekil 1: Performans Ölçümü Aşamaları

4.4. Performans Ölçümü

Bir program, proje veya faaliyetin girdi, çıktı ve sonuçlarının karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi performans ölçümüdür. Performans ölçümü; hizmetlerin, işlemlerin veya ürünlerin gerçekleştirilmesinde, görevlerin nasıl yapıldığının bir program çerçevesinde tarafsız olarak ölçülmesi yöntemi olarak tanımlanmaktadır (Performans Ölçüm Rehberi, 2000: s.3).

“Performans ölçümü; bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik biçimde veri toplaması, bunları analiz etmesi ve raporlaması süreci olarak tanımlanabilir” (Sayıştay Başkanlığı, 2003: s.9). Performans ölçümü uygulayıcılar açısından; yürütülen faaliyetlerin sayısal olarak ifade edilmesi anlamına gelmektedir.

Performans ölçümü; herhangi bir kuruluşun faaliyetlerinin hedefledikleri sonuçlara ulaşım ulaşıldığı, sundukları hizmetin verimli, etkin ve tutumlu bir ölçüde gerçekleşip gerçekleşmediği konularının değerlendirilmesi işlevini görmektedir. Performans ölçümü;

- Hedefimiz nedir?
- İstediklerimiz ve elde ettiğimiz sonuçlar nelerdir?
- Başarılı olup olmadığımızı nasıl anlarız?
- Elde ettiğimiz başarılar verimli, etkin ve tutumlu mu?
- Ürettiğimiz ve sunduğumuz hizmetler müşterilerimizi ve paydaşlarımızı ne kadar memnun ediyor? gibi soruların cevaplarını değerlendirerek performansın geliştirilmesine yardımcı olmaktadır (Sayıştay Başkanlığı, 2003: ss.9-10).

Performans denetimi, bağımsız bir faaliyet olup kurumların yaptığı performans ölçümlerini ve sonuçlarını konu alırken; performans ölçümü bizzat kurumların kendileri tarafından yapılmaktadır. Sayıştay performans denetimi; kurumların bizzat yaptıkları bu performans ölçümlerini ve ölçüm bilgilerinin güvenilirliğini denetleyerek topluma objektif bilgi sağlar ve performans ölçümlerinin geliştirilmesine yardımcı olur (Demirbaş, 2001: ss.76-77).

Performans ölçümünün amacı; kurumun stratejilerinin uygulanmasını kolaylaştırarak, kurum çalışanlarını hedeflere ulaşmak konusunda özendirmek ve bu hedeflere ulaşma seviyesini değerlendirerek kurumun performansının geliştirilmesine yardımcı olmaktır (Özer, 1997: s.98). Performans ölçümü hem özel sektörde hem de kamu sektöründe hizmet kalitesini artırmaktadır. Belediyelerin, halka yakın olması, halkın bilinçlenmesi, üretilen mal ve hizmetlerin takip edilmeye başlanması performans yönetimi ve ölçümünün belediyelerde uygulanmasının önemini artırmaya başlamıştır.

Performans ölçümünün yararları şu şekildedir (Sayıştay Başkanlığı, 2003: ss.10-11):

- Kurumları daha iyi yönetebilmek için yöneticilere elverişli bilgiler sağlar,
- Belirlenen sonuçlara ulaşmak için yönetim uygulamalarının etkili bir şekilde yürütülmesini sağlar,
- Planlar, programlar ve süreçlerde ortaya çıkan problemlere çözüm üretmeye yardımcı olur,
- Kurum çalışanlarının hesap verme sorumluluğunu geliştirerek üstlerine düşeni yapmalarını sağlar,
- Faaliyetlere ihtiyaç duyulan kaynakların aktarılmasını sağlar, bütçe hazırlama sürecine açıklık getirir,
- Kamuoyunu bilgilendirerek kurumların hizmet kalitesini artırmalarına yardımcı olur,
- Vatandaşlara karşı hesap verme sorumluluğunun zemini hazırlamak adına programların daha açık ve anlaşılır olmasını sağlar,
- Politika belirleyicilere ve karar verenlere; politikaların, planların ve programların değerlendirilmesinde yardımcı olur.

Performans ölçüm kavramlarını inceleyecek olursak; **girdiler** hizmetleri üretmek için kullanılan kaynakları; **çıktılar** üretilen mal ve hizmet miktarını; **sonuçlar** çıktıların etkilerini; **performans hedefi** somut, ölçülebilir, objektif bir değeri; **performans göstergeleri** istenen sonucun başarı seviyesini ölçmeye yardımcı olan ve bize bilgi veren ölçüleri ifade etmektedir (Demirbaş, 2001: s.78).

5. Belediyelerde Performans Denetimi

Yerel hizmetlerin merkez tarafından plânlanması, yerelde yaşayan halkın ihtiyaç ve önceliklerinin belirlenmemesi, beklentiler doğrultusunda etkili bir planlamanın yoksunluğu, uygulamada ve karar vermede gecikmelerin yaşanması gibi sorunlar hizmetlerde verimliliği ve etkinliği olumsuz etkilemiş olup belediyelerde etkili bir denetimi gerekli kılmıştır. Kamu kuruluşları; yasama adına Sayıştay, yürütme adına teftiş kurulları ve yargı adına bağımsız mahkemeler ve kamuoyu denetimi ile halk tarafından denetlense de denetim sürecinde istenilen etkinliğe ulaşamadığı dile getirilmektedir (Aydın, 2007: s.53).

Kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüm; özelleştirme, küçülme gibi yeniden yapılanma çalışmaları; stratejik planlamayı, kaynakların etkin ve verimli kullanımını, kamu hizmet anlayışının performansa dayandırılmasını, hesap verilebilir ve kaliteli bir yönetim anlayışının ele alınmasını gerekli kılmıştır (Köseoğlu, 2008: s.19). Yeni kamu yönetimi anlayışı ile beraber yerel yönetimin hesap verme sorumluluğuna sahip olması, daha şeffaf bir yapıda olması gerekliliği, kaynak kullanımında etkin davranması gibi kavramların yoğunlaşması ve var olan denetim sistemlerinin yetersiz kalması ile yerel yönetimlerde performansa dayalı bir yönetim anlayışına geçilmeye başlanmıştır.

Geleneksel yönetim ve denetim anlayışı, dünyada yaşanan kaynak sıkıntısının çözülmesinde ve kamu yönetimlerinde yaşanan sıkıntıların giderilmesinde yetersiz kalmış, etkin kaynak kullanımı ve sorumluluk bilincinin geliştirilmesi için performans denetimi ön plana çıkarılmaya çalışılmıştır. Türkiye’de yerel yönetimlerin hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik ve kalite artışına yer veren hukuki düzenlemeler yaparak yaşanan sıkıntıların gidermeye çalışmaktadır. Bu çerçevede çıkarılan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu örnek olarak gösterilebilir.

Belediyede hizmetlerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine göre sunulup sunulmadığının ya da ne ölçüde sunulduğunun belirlenebilmesi için belediyenin amaç, program ya da faaliyetlerinin önceden belirlenmiş kriterlere dayanılarak ölçülmesi gerekmektedir (Köseoğlu, 2005: s.224). Yerel yönetimlerde performans değerlendirmesi ile çıktı ve sonuçlara odaklanılması, vatandaşın beklentilerinin karşılanması ve hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi sağlanacaktır (Köseoğlu, 2008: s.24). Performans denetimi ile amaçlanan; yerel yönetim biriminin etkin, verimli ve tutumlu olup olmadığının değerlendirilmesi, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için kurum çalışanların motive edilmesinin sağlanması, kurumsal hedeflere en iyi biçimde ulaşılması ve kurumda hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesidir (Ekici, 2002: s.137).

Yerel yönetimlerin gelecekteki performanslarının geliştirilerek amaçlarına etkin bir şekilde ulaşmalarında, performans denetimi ve performans ölçüm metotları çok önemli bir araç olarak kabul edilmektedir (Ağcakaya, 2009: s.29). Yerel birimlerin hedeflerine en iyi şekilde ulaşmasını amaçlayan performans denetimi ile kurum çalışanlarının ve yapılan işin performansı ölçülmekte ve bu durum hizmette kaliteyi ve verimliliği beraberinde getirmektedir. Belediyelerin yürüttükleri faaliyetlerinde ne kadar verimli, etkin ve tutumlu olduğu performans denetimi ile girdiler ve çıktılar karşılaştırılarak değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme ve denetim amaçlar, mevcut kaynaklar, faaliyetler ve faaliyet sonuçları üzerinden yapılmaktadır (Çukurçayır ve Eroğlu, 2004: s.57).

Mevcut girdiler ile en yüksek verim ile en etkin çıktıya ulaşmak zorunda olan belediyeler, hazırladıkları stratejik planlarında kurumun performans göstergelerini ve her birimi için performans ölçütlerini belirlemelidir. Ölçümlerde kullanılacak kriterler; basit, etkili ve kabul edilebilir olmalıdır. Belediyelerde daha iyi performans elde etmek için hem çalışanlar açısından hem de kurumsal amaçları sağlamak adına dış faktörleri göz önünde tutulmalı; tüm aşamalarda uyum süreci, çözüm bulma ve kaynaklar için yardım politikaları geliştirilmelidir (Çukurçayır ve Eroğlu, 2004: s.60).

Geleneksel yönetim anlayışının getirdiği keyfi, hesap vermeyen, kaynak israfı yapan kurumların yerine; önceden belirlenen kriterlere göre hizmetleri ölçen, toplumu temel alan, verimli ve etkin bir hizmet planlaması ile bürokrasiyi ideal olmaktan çıkararak sonuçlara odaklanan yönetim anlayışına geçilmektedir (Ekici, 2002: s.147).

5.1. Belediyelerde Performans Denetiminin Fayda ve Sakıncaları

Yönetim anlayışındaki değişimle birlikte halka en yakın kurum olan yerel yönetimler de bu değişim sürecinden etkilenmiş ve bu yeni anlayış halka en yakın kurum olan belediyeleri de etkilemiş ve belediyelerde sunulan hizmetlerin performans kriterleri çerçevesinde bir standarda oturtulması, hizmetlerin halkın beklentilerine uygun bir kalitede sunulması, vatandaş memnuniyetinin artırılması gibi konular ön plana çıkmaya başlamıştır. Hedeflenen ve beklenen kalitede hizmetlerin sunulması için yerel yönetimlerde dolayısıyla belediyelerde kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanılması gerekliliği doğmuş ve bu durum performans denetimini de gerekli hale getirmiştir. Performans denetimi ile amaçlanan; bürokrasiden kaynaklanan kaynak israfının önüne geçilmesi ve kıt kaynakların en iyi şekilde kullanılmasıdır (Ekici, 2002: s.135).

Yerel yönetimlerde performans denetimin sağlayacağı faydaları şu şekilde sıralanabilir (Öztürk, 2004: ss.157-158):

- Kamu kaynaklarının yönetiminin geliştirilmesi için bir temel oluşturmayı sağlar.
- Kamu yöneticilerine olumlu yönde katkılar sağlayarak yönetim ile ilgili uygulamaların kalitesini iyileştirir ve raporlarla kamu yönetimini destekler.
- Belediyelerin daha verimli, etkin ve tutumlu olmasını sağlar ve yönetimin faaliyet sonuçlarını ve hesaplarını iyileştirmeye katkıda bulunur.
- Kaynak israfının önüne geçerek savurganlığı azaltır ve verimsizliğin sebeplerini inceleyerek en aza indirmeye çalışır.
- Politika süreç ve yönetim yapısında iyileştirmeler için önerilerde bulunur.
- Belediyelerin uzun dönemde hedefleri ile uyumlu olmayan veya bütünleşemeyen bölümlerine ait amaçlarının revize edilmesine yardımcı olur.
- Planlanan amaçlara en iyi şekilde nasıl ulaşılabileceğini düşünmesini sağlayarak yönetimin çalışma performansının etkinliğini değerlendirir.

Bireysel performans değerlendirmesi yapılmasının da önüne açan performans denetimi; belediyelerde kurum çalışanlarının, insan kaynaklarının zayıf ve güçlü yönleri belirlenerek daha verimli çalışmalarını sağlamaktadır. Performansa dayalı yönetim anlayışının benimsenmesi ile yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi kavramlar kurumu olumlu yönde etkilemektedir.

Özel sektörde performans denetiminin uygulanması daha kolay iken kamu sektöründe bu durum daha karmaşıktır. Kamu sektörü ile özel sektörünün işleyiş yapılarındaki farklılıklar kamu yönetiminde performans ölçümünü zorlaştırmaktadır. Kamu hizmetinin niteliği ve tanımının özel sektörden farklı olması, özel kesime göre kamu hizmetlerinin belirlediği hedefler bakımından belirsizliklerin bulunması, kamu örgütlerinin yapılarındaki karmaşıklık ve hantallıktan kaynaklanan sorunlar bu durumu etkilemektedir (Eren, 2009: s.4).

Yerel yönetimlerin yapısından ve işleyişinden, yerel demokrasi ve yerel siyasetten kaynaklanan sorunlar, kamu yönetiminin hedeflerinin belirsiz olması ve ölçülebilir bir nitelik taşıması performans denetimi uygulamalarını güçleştirmektedir. Performans denetimi maliyetli ve uzun bir süreçtir. Yerel yönetimlerin de sınırlı kaynaklara sahip olması ve bu yük altında ezilmesi performansa dayalı yönetim süreci için gerekli olan kaynağı ayırmalarında zorlanmalarına sebep olmaktadır. Performans denetimi için performans ölçütlerinin, kriterlerinin belirlenmesi gerekmektedir. Fakat yerel yönetimlerde bu performans kriterlerinin belirlenmesinde güçlükler yaşanmakta ve bu durum da performansa dayalı yönetim anlayışının gelişmesine engel olmaktadır (Köseoğlu, 2008: ss.229-230).

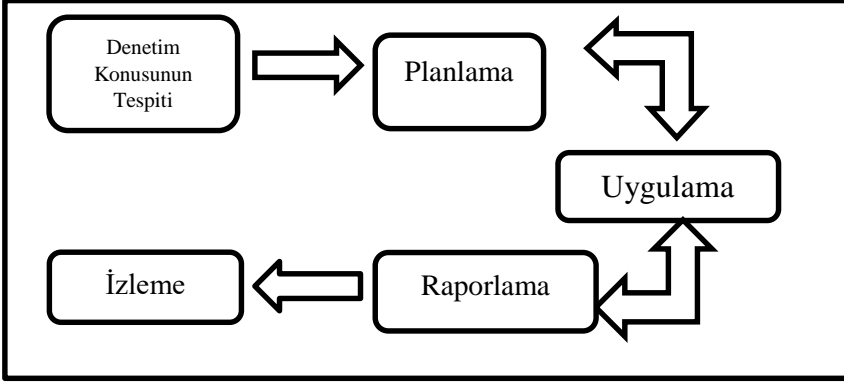
Kamu kuruluşları çok sayıda farklı grubun (seçmenler, mükellefler, paydaşlar, hükümet, vergi mükellefleri, iş görenler, hizmet kullanıcıları) beklentilerini karşılamak durumunda olduğu için amaçları çok geniş ve belirsizdir. Kamu kurumu tarafından üretilen mal ve hizmet piyasada satılmadığı için özel sektöre geçerli olan karlılık ölçütü kamu kurumları için uygun değildir. Performans göstergeleri özel sektörde olduğu gibi açık olamayacağı için tam ve doğru bilgi veremeyecektir. Bahsettiğimiz bu sorunlar yerel yönetimlerde performans yönetiminde karşılaşılan genel sorunlar olarak karşımıza çıkmakta ve performansa dayalı yönetim anlayışının uygulanmasını zorlaştırmaktadır (Ertaş ve Atalay, 2016: s.79).

5.2. Belediyelerde Performans Denetim Süreci

Yerel yönetimlerin hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde, kamusal kaynaklarının performans ilkelerine göre kullanılıp kullanılmadığı performans denetimi süreci belirlenmektedir. Performans denetim süreci; denetim konusunun seçildiği ve yapılması gereken işlerin planlandığı *planlama aşaması*; denetim bulgularının toplanıp analiz edilerek öneriler geliştirildiği *uygulama aşaması*; yapılan analizler ve geliştirilen önerilerin belli kurallar çerçevesinde rapora bağlandığı ve ilgili

mercilere sunulduğu *rapor aşaması*; denetim sonuçlarının takip edildiği *izleme aşamasından* oluşmaktadır (Candan, 2007: s.98).

Şekil 2: Performans Denetim Süreci



Planlama aşaması; yerel yönetimlerin stratejik amaç ve hedeflerinin belirlenerek bu amaçlar doğrultusunda uygulanacak performans denetim metot ve tekniklerinin belirlendiği ilk aşamayı oluşturmaktadır (Altıntaş, 2008: s.5). Planlama sürecinde hazırlanan stratejik planlar kurumun gelecek için hedeflediği amaç ve hedefler doğrultusunda performans kriterlerine uygun olarak hazırlanmalıdır.

Performans denetiminde planlama yapılması; denetçilerin insan kaynaklarını verimli kullanması, denetimde etkinliğin sağlanması ve denetim maliyetlerini makul seviyede tutulması bakımından yardımcı olmaktadır. Aslında planlama aşaması denetçilere performans denetimlerinde verimli, etkin ve tutumlu olmalarını sağlamaktadır (Demirbaş, 2001: s.108). Performans denetiminin planlama aşamasında hedeflerin doğru ve uygun belirlenmesi adına; yerel yönetimlerin performansları üzerinde etkili olan iç (örgütsel yapı, çalışanlar vs.) ve dış faktörler (mevzuat, ülkenin ekonomik ve sosyal durumu vs.) göz önünde bulundurularak en uygun performans denetim modelinin saptanması gerekmektedir.

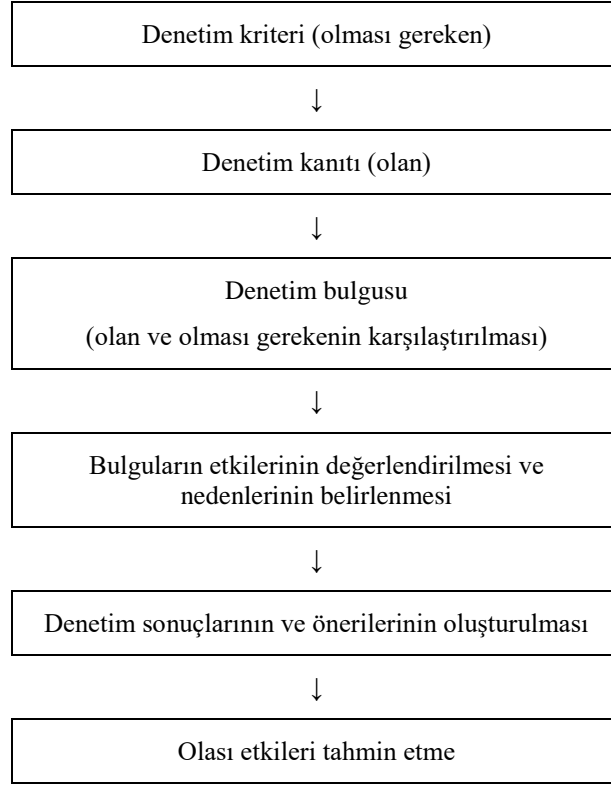
Planlama sürecinin birinci aşamasında; denetlenecek kurumlar, faaliyetler veya projeler hakkında bilgi sahibi olmak ve iyi anlayabilmek için gözlem yapılarak denetlenecek alanlar belirlenir ve konular seçilir. İkinci aşamada; denetlenecek konunun, denetim kriterinin potansiyel önemdeki konuların belirlenerek ön araştırma yapılır. Üçüncü aşamada ise denetimi gerçekleştirmek ve sonuçlarını raporlayabilmek için ön inceleme raporu yazılarak denetim planları hazırlanmaktadır (Özer, 1997: s.112).

Uygulama aşaması; planlama aşamasından sonra belirlenen stratejileri gerçekleştirmeye yönelik eylem ve taktik planları ile uygulamaya geçirilir. Bir önceki aşamada öngörülen ilke ve kararların uygulamaya geçirildiği bu aşamada; hesaplanan ve hazırlanan performans denetim metot ve tekniklerinin performans kriterleri çerçevesinde yerel birimler tarafından ne düzeyde yerine getirilip getirilmediği ölçülmektedir. Performans göstergeleri değerlendirilerek kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı incelenmekte ve yapılan değerlendirmeler ile kurumun stratejik amaç ve hedeflerinin doğru tespit edilip edilmediği, bu amaç ve hedeflerin gerçekleşmesinde kullanılacak faaliyet ve planların uygun olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmaktadır (Yenice, 2006: s.123).

Uygulama aşamasında; veri kaynaklarından kanıtların toplanması, elde edilen verilerin analiz edilmesi, denetim bulgularına ulaşılması, sonuca varılması ve önerilerin belirlenmesi gibi birtakım aşamalar mevcut olup bu uygulamaların amacı denetim sonucunu destekleyecek makul kanıtlar bulmaktır. Bu aşama; çalışanların yeterlilikleri, belirlenen standartlara uyma düzeyleri ve

vardıkları sonuçların kurumun hedefleri kapsamında ne kadar başarılı olduğunun karşılaştırılmasına imkân sağlamaktadır (Işığışok, 2008: s.2).

Uygulama aşamasında; yeterli miktarda, uygun ve güvenilir denetim kanıtları üretilerek veriler toplanır ve analiz edilir, çalışma kağıtları hazırlanarak kriterlerle karşılaştırma yapılır, denetim bulguları ve öneriler oluşturulur. Uygulama aşamasında yapılan denetimde, varsa hatalar düzeltilmeli ve geliştirici öneriler sunulmalıdır. Veriler toplanıp analiz edildikten sonra kanıtlar kriterler ile karşılaştırılarak sonuçlara ulaşılır ve tavsiyeler belirlenir. Bu aşama aşağıdaki gibidir (Demirbaş, 2001: s.133);



Rapor aşaması; uygulama aşamasından sonra oluşan eldeki verilerden hareketle yerel yönetimlerin amaçları ve hedeflerine ne düzeyde ulaşıldığının raporlandığı ve geleceğe yönelik yeni plan ve hedeflerin tespit edildiği aşama bu aşamadır. Performans denetimi ile beklenen sonuca ne derecede ulaşıldığı, mevcut girdiler ile elde edilen çıktıların ne kadar verimli olduğu, çıktı ve sonuçların kalitesi, verilen hizmetten yararlanacak olanların tatmin seviyesi belirlenerek yeni hedefler belirlenmesi ve yerel yönetimlerin yeni hedefler doğrultusunda eksiklerini gidermesi amaçlanmaktadır (Özer, 2009: s.5).

Hazırlanan raporun içeriği kolay anlaşılmalı, belirsizliklere yer verilmemeli, yeterli, güvenilir ve kanıtlara dayanan bilgiler içermeli, tarafsız, doğru ve yapıcı olmalıdır. Performans denetim raporlarının, hükümetin, parlamentonun, denetlenen kurumların ve diğer paydaşların kamu sektörünün verimliliğini, etkinliğini ve tutumluluğunu artırmak amacıyla yararlanabilecekleri erişilebilir, özlü ve güncel bilgiler sağlaması kısacası daha iyi bilgiye ve yeterli gelişmelere katkıda bulunması gerekmektedir (INTOSAI, 2000: s.112).

Planlaması yapılan ve incelemeye tabi olan performans değer ve ölçütlerine göre işlerin gerçekleşip gerçekleşmediğine bakılan rapor aşaması; yerel yönetimlerde hesap verme sorumluluğunun kurumsal ve yöneticiler düzeyinde yerleşmesine katkıda bulunarak yeniden yapılanma çalışmalarının hız kazanmasına yardımcı olmaktadır.

İzleme aşaması; denetimin etkinliğini artırmak için tedbir olarak kabul edilen bu aşamanın amacı, kurumun öneriler doğrultusunda uygulama yapıp yapmadığı kontrol edilerek kurum tarafından net

ve somut önlemler alınıp alınmadığı hakkında ilgililere bilgi sağlamaktır. İzleme aşaması ile raporun sonuçlarına göre verilen tavsiyelere karşılık kurum tarafından adım atılan adımlar, kurum yönetimlerinin aldıkları önlemlerin yetersizliklerini giderme olasılığı ve ek çalışmaya ihtiyaç olup olmadığı incelenmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 1999: s.69).

Raporlama ve izleme aşamasıyla yerel yönetimlerin mevcut performans durumları ilgililere aktarılarak, gelecekte izlenilecek taktik ve stratejilerle ilgili bir ön fikir sunulmaya çalışılmaktadır. Performans raporları ve izlem süreci bir yerde yerel yönetimlerin bir sonraki dönemde uygulayacakları performans denetimi sürecinin de planlamasını oluşturmaktadır. Bu şekilde planlama süreciyle başlayan performans denetim süreci tekrar başlatılarak performans denetimi sürecinin devamlılığı sağlanmaktadır (Güven, 2012: ss.106-107).

5.3. Belediyelerde Performans Denetiminin Başarı Koşulları

Performans denetimi ile istenilen sonuca ulaşmak için uygun bir ortam sağlanması ve bu denetimin yapılmasına engel olacak etkenlerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Gereken ortamı sağlamak için gerekli koşullardan bazıları; çağdaş yönetim ve denetim anlayışının benimsenmesi, performans denetiminin kavranması ve tanıtılması, performans ölçümünün etkin bir şekilde yapılması, nitelikli personel ihtiyacı, denetimde bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesinin benimsenmesi, yasal yetkinin açık ve net olması şeklindedir.

Geleneksel yönetim anlayışına göre yönetilen belediyeler, gelişen teknolojiye uyum sağlayamayan yerel yönetimler, bürokratik kültürün baskınlığı belediyelerin yeni bir sistem olan performans ölçümü gibi çağdaş yönetim ve teknik araçlarına kapalı hale gelmesine sebep olmaktadır. Çağdaş yönetimin getirdiği yenilikler ve bunun denetim sistemine yansması elbette olumludur. Ancak belediyelerin yeniliklere kapalı yapısı bu olumlu dönüşümü zorlaştırmakta; belediyelerin bu durumdan kaçması yenilikçi, proje üreten, standart belediye anlayışından çıkarak performans denetimini kabul eden belediyeler olmasını engellemektedir. Çağdaş denetim anlayışının kabul edilmesi, performans denetimi ve ölçümünün temel esaslarının yeteri kadar anlaşılması, bu yeniliklerin hayata geçirilmesi için yöneticilerin daha istekli, hazırlanan reformları uygulamaya koyan ve sahiplenilen yapıda olması gerekmektedir.

Performans denetiminin geleneksel denetim türlerinden farklı olduğu, eski anlayışın cezalandırıcı ve baskıcı yapısından uzak, belediyelerin yararına olan bir denetim türü olduğu ve bu denetimin belediyelerde iyileştirme yapmaya yönelik olduğu kavranmalı ve belediye çalışanlarına bu denetim türü yeterince tanıtılmalıdır. Performans denetiminin yeteri kadar anlaşılması tek başına yeterli olmamakta; performans ölçümünün de etkin bir şekilde yapılması gerekmektedir. Bu ölçümün etkin bir şekilde yapılabilmesi için; verilerin doğru ve güvenilir olması ve performans bilgi sisteminin kurulması gerekmektedir. Performans ölçümünün etkin olması için performans bilgi sistemi geliştirilmeli, belediyelerin veri alt yapısı iyileştirilmelidir.

Performans denetiminin ve ölçümünün doğru ve güvenilir bir şekilde yapılabilmesi için teknik bilgiye sahip ve tecrübeli uzman denetçilere ihtiyaç duyulmakta; bu durumda nitelikli personel ihtiyacını doğurmaktadır. Bu ölçümler teknik bilgi gerektirdiğinden alanında uzman kişinin ölçümü yapmaması halinde sorunların belirlenmesi, değerlendirilmesi ve çözülmesi imkânsız olacaktır. Görevlendirilecek olan personelin geleneksel bir şekilde hareket etmesi, teknik olarak donanımlı olmaması halinde performans denetiminden beklenen sonucu veremeyeceği için denetimi yapacak personelin performans denetimlerini doğru değerlendirebilecek nitelikte yetiştirilmesi ve uzmanlaştırılması gerekmektedir.

Performans denetimini yapacak olan denetçilerin tarafsız ve bağımsız olması halinde performans denetimine olan inanç sağlanır ve bu denetim objektif bir şekilde yürütülür. Bu sebeple denetim sürecinde yer alan organların bu süreçte bağımsız olacağı yasal güvence altına alınmalıdır.

Performans denetiminin yapılabilmesi için yasal bir yetkiye ihtiyaç duyulmaktadır. Belediyelerde bu denetimin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için yasal alt yapı oluşturularak denetimi

yapabilecek birimler belirlenmeli ve bu denetim birimlerinin performans denetimini yürütebileceklerine dair verilen yetki açık ve net olmalıdır.

5.4. Belediyelerde Performans Denetimine Geçişte Ortaya Çıkan Sorunlar

Performans denetiminin yapılması uzun ve zahmetli bir iştir. Bu denetimin yapılabilmesi için teknik olarak eğitilmiş denetçilere ihtiyaç duyulması; performans standartlarının belirlenerek geliştirilmesi, verilerin toplanarak analiz edilmesi ve bu bilgilerin belirlenen standartlar çerçevesinde incelenerek ölçüm yapılması ve raporlanması gerekmektedir. Çok uzun ve çaba gerektiren bu denetim sistemi belediyelere ağır bir yük olarak gelmektedir. Belediyeler hem maliyet olarak yüksek hem de işlevsel olarak yoğun ve karmaşık bir iş olduğundan performans denetimi için gerekli bütçeyi ayırmaktan kaçınmaktadır. Veriler toplanırken özellikle borçlar ile ilgili eksik veya yanlış bilgi verilmesi; bu denetim sürecinin yanlış ilerlemesine ve sonuçların yanlış yorumlanmasına sebep olmaktadır. Bu sürecin gerektiği gibi doğru ve güvenilir yürütülebilmesi için düzgün bir veri toplama sistemi kurularak nitelikli personel ile teknik alt yapının oluşturulması gerekmektedir (Akçakaya, 2017: s.77).

Performans kriterlerinin belirlenmesi durumu performans yönetiminin en önemli sorununu oluşturmaktadır. Belediyelerin her biri farklı bir seviyede olduğu için; ölçek, mali yapı, nüfus, gelişmiş seviyesi gibi alanlarda farklı özelliklere sahip olduğu için bütün belediyeleri kapsayan performans kriteri belirlenmesi imkânsızdır (Şentürk, 2004: 110). Belediyelerin hizmet sunduğu nüfus ile belediye sayıları arasındaki oransızlık; belediyelerde bir ölçek sorunu olduğunu ve hizmetlerin yeteri kadar verimli, ekonomik, kaliteli ve etkili sunulmadığı göstermektedir. Bu durum belediyelerin yaptığı harcama ile gelirleri arasında oransızlık olduğunu göstermekte; belediyelerde yapılacak olan performans ölçümünü zorlaştırarak performans sonuçlarının karşılaştırılmasını imkânsız hale getirmektedir (Köseoğlu, 2005: s.230).

Belediyelerde genel olarak hâkim olan geleneksel anlayış, bürokratik yönetimin devam etmesi, gelişen teknolojiler ile değişen yönetim sistemlerine ayak uydurulamaması, yeni gelişen tekniklere kapalı olma, yönetici ve çalışanların eski anlayışa bağlı kalarak stratejik planlama, performans yönetimi gibi yeni sistemleri benimseyememesi bu sürece geçişi ve bu sistemlerin doğru bir şekilde uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Bu yapı birden oluşmadığı gibi yeni sistemlerin oturması ve benimsenmesinin de birden olmasını bekleyemeyiz. Belediyelerin yapı ve işleyişinden kaynaklanan bu sorunlar; belediyelerin performans dayalı yönetim anlayışına geçişi yavaşlatmaktadır.

Performans yönetimi uygulamalarının başarılı sonuçlar vermesi belediye başkanının da başarı elde etmesini sağlamaktadır. Performans yönetimi ile demokrasi arasındaki bu ilişki aslında tam olması gerektiği gibi değildir. Özellikle ülkemizde, seçmenler yerel seçimler ile genel seçimlerin ayrımını tam olarak yapamamaktadır. Çoğu ilde yerel seçimlerde hizmete göre değil partiye göre seçim yapılmakta, genel siyasetteki durumdan seçmenler etkilenmektedir. Aslında yerel halkın genel siyasi eğilimden ya da genel seçimlerdeki parti eğiliminden ziyade belediyenin başarısına göre oy vermesi gerekmektedir. Belediyelerde performans yönetimi uygulamalarının gelişmesi, seçmenlerin yerel seçimlerde oy verme davranışının değişmesini sağlayabilir.

Belediyeler, yereldeki farklı grupların ortak menfaatlerini göz önüne alarak siyaset yapmaktadır. Ancak her bir grubun farklı bir beklentisi olabileceğinden, performans yönetimi sürecinde belediyeler vatandaş beklentisini ve memnuniyetini dikkate almak zorundadır. Belediyelerde performans yönetiminin etkin bir şekilde işlemesi için; yerel halkın bilinçlenmesi, belediyeden kaliteli, verimli, etkin bir hizmet beklemesi, halkın belediyelere hesap sorması gerekmektedir (Köseoğlu, 2005: s.231).

5.5. Stratejik Planlama ve Performans Denetiminin Etkinleştirilmesine Yönelik Öneriler

Ülkemizde yerel yönetimlerde özellikle belediyelerde stratejik planlama ve performans denetimi yeni yeni oturan bir kavramdır. Geleneksel anlayışın bir kenara bırakılması ve bu çağdaş yaklaşımların kabul görmesi ve düzgün bir şekilde uygulanması elbette zaman alacaktır. Öncelikle bu kavramların yasal alt yapıları sağlam bir şekilde oluşturularak kurumların nasıl, ne şekilde yapacakları açıkça belirtilerek tartışmaların ve belirsizliklerin önüne geçilmelidir.

Stratejik planlama ve performans denetimi ile alakalı bilgi kalitesi artırılmalı, yönetici ve çalışanların bu uygulamaları sahiplenmesi sağlanmalı, stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi aşamasında doğru hamleler yapılmalı, denetimi yapacak nitelikli personel yetiştirilmeli, kurumlar bu uygulamaların faydaları hakkında yeterince bilgilendirilerek mali kısıtlamaların önüne geçilmeli ve bunlar için ödenek ayırması sağlanmalıdır. Belediyelerin stratejik planlamayı sadece yasal bir zorunluluk olarak görmesi bu duruma özen gösterilmemesine neden olmaktadır. Birbirlerine benzeyen stratejik planlar hazırlayan belediyelerin performans dayalı yönetim anlayışının benimsenmesine yardımcı olunmalıdır. Mevzuattaki eksikliklerin giderilmesi; kapsamlı bir şekilde stratejik planlama yapılmasına ve performans denetiminin uygulanmasına yardımcı olacaktır.

Kurum çalışanları için teşvik edici ve caydırıcı özelliği olan ödül-ceza sistemi kurulmalıdır. Çalışanların verimliliğini artırmak ve hak ettiği ücreti almasını sağlamak amacıyla performans dayalı ücret sistemi geliştirilmelidir. Çağa uygun, yenilikçi yöneticiler ve çalışanlar yetiştirilmeli; bu konuda eğitimler verilerek değişen ve dönüşen dünyanın getirdiği yenilikleri özümsemeleri sağlanmalıdır. Performans dayalı yönetim sisteminin başarılı olması için verilecek eğitimlerle performans kültürünün yerleştirilmesi gerekmektedir.

Stratejik yönetim ve performans yönetiminin doğurduğu yeni alanlar ve kavramlar ülkemizde çok yüzeysel uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin bu konuda dönüşümünü sağlamak adına yapılacak yasal düzenlemelerin yanı sıra vatandaşın etkinliği de artırılmalıdır. Karar alma süreçlerinde, performans hedeflerini belirlemede vatandaşın katılımı sağlanarak bu yeni kavramların hem kurum hem de vatandaş tarafından benimsenmesi gerekmektedir.

Kurumların hazırladığı stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleşmesi için stratejik planlama ve bütçeleme arasındaki bağın iyi kurulması gerekmektedir. Yalnızca bütçe ile istenilen sonuca ulaşılamayacağı; karar alıcıların ilgisi, inancı, katılımı ve desteğinin gerekli olduğu vurgulanmalıdır. Bu amaçlarına ulaşıp ulaşılmadığını anlamak ve performans denetiminin doğru işlemini sağlamak için; veri toplama sistemlerinin kurularak bilgi toplamada doğru, eksiksiz ve şeffaf olmaya gayret gösterilmelidir. Denetim sonuçlarının tarafsız olması ve doğru sonuçlara ulaşılarak gereken önlemlerin alınması için denetim birimlerinin bağımsız olması sağlanmalıdır.

Sayıştay'ın görev ve sorumluluklarının fazla oluşu ve mevcut kapasitesinin yetersiz kalmasından dolayı, belediyelerde performans denetimini gereğince yapamamaktadır. Bu durumun çözümü için gerekli imkânların geliştirilmesi ve Sayıştay'ın daha etkin bir şekilde çalışması sağlanmalıdır (Aktalay ve Abdulkakımoğulları, 2010: ss.196-197). Belediyeler iç denetçi kadrolarına gerekli atamayı yapmalı ve iç denetim işlevsel hale getirilmelidir. Bu sayede iç denetçiler tarafından hazırlanan performans denetim raporları ile Sayıştay'a veri oluşturularak yardımcı olunmalıdır. Performans denetiminin doğru ve etkili olabilmesi için nitelikli personel sayısının artırılması gerekmektedir. Bu denetimi yürütecek kişilerin analitik düşünme yapısına sahip, sabırlı, ekip çalışmasına uyumlu ve yaratıcı kişiler olmasına özen gösterilmelidir (Yaman, 2008: s.15).

Sonuç olarak belediyelerin kaliteli hizmet sunabilmesi ve bunların doğru bir şekilde değerlendirilmesi için mevcut kaynaklarını daha tutumlu, etkin ve verimli kullanması gerekmektedir. Bunun gerçekleşmesi doğru stratejik planlama yapılması ve etkin bir performans denetiminin olmasına bağlıdır. Bunun için stratejik planlama ve performans denetimi yapılmasının önündeki engellerin kaldırılması, bu çalışmaların yaygınlaşması için çaba harcanılması ve gerekli mevzuat düzenlemeleri ile bu kavramların güçlendirilmesi gerekmektedir.

6. Zonguldak Belediyesi Stratejik Planlarının Performans Denetimi Açısından Değerlendirilmesi

Çalışma kapsamında Zonguldak Belediyesi'nin son iki dönem stratejik planları (2010-2014 ve 2015-2019) incelenerek ne kadar tutarlı olduğu ve belirlenen amaç ve hedeflere bir önceki stratejik plana göre ne kadar ulaşıldığı belirlenmeye çalışılmıştır. Performans unsurlarının değerlendirildiği stratejik amaç ve hedefler incelenerek performans denetiminin aşamaları değerlendirilmiştir.

6.1. Misyon, Vizyon Belgesi Açısından Değerlendirme

Misyon değerlendirmesi; Belediyenin 2010-2014 yılında hazırladığı stratejik planda misyon olarak; *“kanun, yönetmelik ve diğer mevzuatlar çerçevesinde şeffaf, katılımcı, çağdaş ve dürüst bir belediyeçilik anlayışı ile yönetmek; kent halkının tüm ihtiyaçlarını aralarında hiçbir siyasi yapı gözetmeden karşılamak; halkın sağlığını olumsuz etkileyen çevre şartlarının önüne geçmek ve sivil toplum örgütleri ile birlikte projeler oluşturmak* şeklinde belirtilmiştir. 2015-2019 yılı stratejik planda ise misyonlarını; *kanunlar çerçevesinde katılımcı bir anlayışla tüm sorunları halk ile aşmak ve yaşanabilir bir kent yaratarak sürdürülebilir bir kaliteli hizmet sunmak* şeklinde belirtmiştir. Son dönem stratejik planda misyon çok daha kısa ve nettir. Bir önceki döneme misyon beyanı biraz değişmiş olsa da hemen hemen aynı kavram ve ifadelerin kullanılmış olması tutarlı olduğunu göstermektedir.

Vizyon değerlendirmesi; 2010-2014 yılı stratejik planda Zonguldak Belediyesi vizyonunu; etkin belediyeçilik anlayışına sahip olmak, halkın sağlığı için temiz çevre oluşturmak, kurum çalışanlarının çalışma standartlarını yükseltmek, ulaşım ve alt yapı hizmetleri sunmak, ekonomi, sanayi, kültür ve turizm faaliyetlerinin gelişmesini sağlamak, halkın yaşam ve refah seviyesini yükseltmek, üretken, kaliteli, verimli ve çağdaş belediyeçilik anlayışı sunmak, sivil toplum örgütleri ile ortak çalışarak kent sorunlarına çözüm bulmak şeklinde belirtmiştir. 2015-2019 yılı stratejik planda ise; bu ifadeler birebir aynı şekilde belirtilerek yüksek tutarlılık sağlanmıştır. Ancak vizyon beyanının daha çok ulaşılmak istenen yeri gösteren, kente yön veren, kentteki sosyal, kültürel ve ekonomik potansiyeli belli bir hedefe kanalize edecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

6.2. Stratejik Planların SWOT (GZTF) Analizi

Güçlü yanlar; Zonguldak Belediyesi'nin 2010-2014 yılı stratejik planında yer alan güçlü yönler; köklü bir belediye olması, güçlü ve tecrübeli yönetim kadrosuna sahip olunması, sanat ve kültür festivallerinin başarılı bir şekilde yürütülmesi, sosyal bakımdan her konuda tüm halka ulaşılabilmesi, yeniliklere uygun ve yeterli bir teknolojik alt yapıya sahip olunması, hizmet binası taşınmazlar yönünden yeterli olması, alt yapı çalışmalarında iç ve dış kaynak bulmada başarılı olunması, basın yolu ile her türlü faaliyeti halka ulaştırabilmesi, personelin etkin ve verimli çalışması, yeniden yapılanma için şehirde imar-ıslah planlarının yapılmış olması, Belediye Kültür Merkezinin bulunması ve sosyal kültürel faaliyetlerin halk ile bütünleşmesi olarak belirtilmiştir. 2015-2019 yılı stratejik planda bir önceki yılda belirtilen güçlü yanlar aynen korunarak; kentin hava, kara ve demiryolu ulaşımının olması ile Ankara, İstanbul gibi diğer illere yakın olması eklenmiştir. İki dönemin güçlü yanlarını incelediğimizde var olan güçlü yanların korunduğu ancak çoğunun normal, olağan bir özellik olduğu söylenebilir.

Zayıf yanlar; Belediyenin 2010-2014 yılı stratejik planında zayıf yanlar; çalışanlar arasında ücret eşitsizliği olduğu, araç-gereç ve makine parkı eksikliği, bütçe oranının yasal sınırı üzerinde personel ücretlerinin olması, şehir alt tapısının yetersiz kalması, genç personelin az olması, emekli olan ve olacakların sayısının çok olması ve kıdem tazminatının ödenememesi, birimler arasında işbirliği eksikliği, hizmet ve üretim araştırma-geliştirme konularında yetersiz kalınması, memur personel ve teknik çalışan sayısının az olması, yeni kaynak bulunamaması ve özkaynakların yeterli bir şekilde kullanılamaması, geçmiş yıllarda biriken borçların çok olması şeklinde sıralanmıştır.

2015-2019 yılı stratejik planda yer alan zayıf yanlara baktığımızda; zayıf noktalar çözülememekle birlikte yeni sorunların eklendiği görülmektedir. Bunlar; yeterli oranda tahsilatın yapılamaması, kamu harcama ve muhasebe bilişim sistemine geçilememiş olması, şehrin yeniden yapılanması için imar-ıslah planlarının yapılmamış olması, belediye arazilerinin az hazine arazilerinin çok olması, çevre yolu eksikliğinden ötürü şehirlerarası yolların kent merkezinden geçmesi. Bir önceki planda yer alan zayıf yönlerin iyileştirilmesi, zayıflıkların etkisinin azaltılması ve güçlü yönlere çevrilmesi gerekmektedir. Stratejik planların iki dönemi de güçlü ve zayıf yönler bakımından değerlendirildiğinde; güçlü yönlerin korunduğu ancak olağan özelliklerin dışına çıkılmadığı; zayıf yönlerin ise artarak devam ettiği ve hiçbir iyileşme kaydedilemediği görülmektedir.

Fırsatlar; Belediyenin 2010-2014 yılı stratejik planı incelendiğinde fırsatları; İller Bankası'nın paylarının artması ve Türkiye Taş Kömürü'ne (TTK) işçi alımı sayesinde göçün önüne geçilmesi, katı atığın imhası, düzenli depolama tesisleri, toplu ulaşım, içme suyu gibi projelerin üretilmesinde Metropolitan Belediyeler Birliği ve ZONÇEB Belediyeler Birliği'nin katkısı, kanalizasyon projesinin hazine garantili dış kredi ile gerçekleştirecek olması, belediye borçlarının yeniden yapılandırılması, Zonguldak Limanının büyütülmesi projesi ile Ro-Ro seferlerinin geliştirilmesi, TOKİ'nin projelerinin şehir ekonomisine ve nüfusuna katkı sağlaması, üniversitenin büyümesi sayesinde şehrin büyümesi ve bunun ekonomiye olumlu katkı sağlaması, Saltukova'ya açılan havaalanının şehir ekonomisine ve ulaşımına katkı sağlayacak olması, Filyos vadi projesinin hayata geçmesiyle şehre yansıtacak sosyal ve ekonomik faydalar, şehrin bazı yerlerinde çıkan yer altı kaplıca sularının termal turizme katkıları, kamu madenciliğinin yanı sıra özel sektör madenciliğinin de geliştirilmesi sonucu ekonomiye faydası ve istihdama katkıları vs. şeklinde sıralanmıştır. 2015-2019 yılı stratejik plandaki fırsatlar incelendiğinde; birebir aynı maddelerin yer aldığı görülmektedir. Bu durum fırsatlarını aynen koruduklarını ancak yeni fırsat alanları yaratamadıklarını göstermektedir. Belediyenin bu fırsatları iyi değerlendirmesi alternatif imkanlar geliştirmesi gerekmektedir.

Tehditler; Zonguldak Belediyesi'nin 2010-2014 yılı stratejik planında yer alan tehditler; şehrin alt yapısının hasarlı olması ve konumu nedeniyle maliyelerin çok yüksek olması, Ereğli Demir ve Çelik Fabrikası'nın (Erdemir) özelleştirilmesinin şehre olumsuz etkisi, TTK dışında sanayinin az olması sebebi ile belediyenin gelir kaynağının az olması, hazine arazilerinin çok oluşu, diğer kurumlara borç olması sebebi ile gelen hacizler, yeterli iş istihdamının olmaması nedeniyle göçün artması, şehrin coğrafi yapısından ötürü alternatif yolların yapılamaması ve trafik sorununun çözülememesi vb. şeklinde belirtilmiştir. Belediyenin bir sonraki stratejik planı incelendiğinde (2015-2019) tehditlerin aynı şekilde yer aldığı ve bunlara ek olarak; şehrin ikinci derecede deprem bölgesinde yer alması, Karadeniz'e kıyısı olan komşu ülkelerin iç sıkıntıları sebebiyle Ro-Ro seferlerinin aksaması ve ticaretin zayıflaması yer almıştır. Belediyenin tehditlere göre gelecek planlaması yapması ve dış çevrenin getirdiği bu tehditleri azaltmaya yönelik adımlar atması gerekmektedir. Tehditlerin asgari düzeye indirilmesi, çözüm arayışlarına girilmesi ve oluşabilecek tehditlerin önüne geçilmesi gerekmektedir.

6.3. Performans Unsurlarının Değerlendirildiği Stratejik Amaçlar ve Hedeflerle İlgili Temel Alanlar

6.3.1. Kentsel Altyapı ve Ulaşım

Zonguldak Belediyesi'nin 2010-2014 stratejik planı incelendiğinde kentsel altyapı ile ilgili; çarpık kentleşme sorunlarına odaklandıkları ve kent kaynaklarının sürdürülebilirliğini sağlamayı amaçladıkları görülmektedir. Kentin mülkiyet sorununu çözmek ve ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla imar, revizyon, ıslah imar planlarının uygulanması öngörülmüştür. Bu kapsamda 17 etap ıslah imar planlarında ortaya çıkan olumsuzluklara göre yeniden revize edilmesi ve 4 etap imar ve revizyon planlarının revize edilmesi hedeflenmiştir. Kentsel içme suyunun kalitesini artırmayı, yağmursuyu ve kanal şebekesi inşa projeleri ve tatbikatının yapılması, kanalizasyon yenilemesi yapmayı ve atık su arıtma tesisi projelerini yer veren belediye kentsel dönüşüm projeleri üreteceklerini belirtmiştir. İncelediğimiz stratejik planda Kent Lavuar alanının imar planındaki

“Özel Proje Alanı”olarak imar uygulamasının ve düzenlemelerinin yapılmasını hedeflenmiştir. İlgili yılların performans göstergelerinde bu amaçlara dair detaylı hedeflere yer verilmiştir. Yine ilgili yılların faaliyet raporları incelendiğinde kısmen hedeflediklerine ulaşmış olduklarını ancak halen devam etmekte olan bir süreç olduğu bildirilmiştir. İlgili yılın Sayıştay performans denetim raporu incelendiğinde; belirlenen göstergelerde içerik olarak ölçülebilir ifadeler yer verilse de performansı ölçmeye yönelik olarak sayı, maliyet, oran gibi bilgilerin yer almadığı görülmektedir. Kısmen istenilen hedefe ulaşılsa da amaca uygun hedeflerin belirlenemediği ve belirlenen hedeflerin ölçülebilir olmadığı sonucuna varabiliriz.

2010-2014 stratejik planda yer alan ulaşım ile ilgili amaçlar; asfalt yol yapılması, parke ve beton yol yapımı, tretuvar yapım projeleri ve şehir içi trafiğinin rahatlatılması şeklindedir. İlgili yılın faaliyet raporu incelendiğinde hedeflenen asfaltın dökülemediği ancak parke ve beton yapımında hedeflenenin üzerine çıkıldığı görülmektedir. Şehir içi trafik ile alakalı bulguya rastlanmamakla birlikte fen işleri müdürlüğünün ulaşım ile alakalı hedeflediklerine büyük çoğunlukla ulaştıkları söylenebilir.

Belediyenin 2015-2019 yılı stratejik planında yer alan kentsel altyapı ve ulaşım ile ilgili amaçları; kentsel altyapı sistemlerinin oluşturulması, vatandaşın memnuniyetinin ve kalitenin artırılması için bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması, yağmur suyu, kanalizasyon, atık su arıtma altyapısının çağdaş standartlara göre geliştirilmesi, içme suyunun iyileştirilmesi, kent içi ulaşım altyapısının diğer altyapılarla entegrasyonunun güçlendirilmesi, kent içi ulaşımın geliştirilmesi şeklindedir. Bu çerçevede yer alan hedefler; e-belediyecilik uygulamaları ile bilgi işlem altyapısını geliştirmek, yağmur suyu şebekesi inşaatı, kanal şebekesi onarımı, atık suların toplanması, alt yapı ve kanalizasyon sistemleri inşa edilmesi, içme suyu şebekesi yapılması, abone sayısının artırılması, yeni asfalt yol yapımı, parke ve beton yol yapımı, tretuvarların onarımı, toplu taşıma kültürünün geliştirilmesi şeklindedir. İlgili performans programları incelendiğinde hedeflerin ölçülebilir performans göstergelerinin yer almadığı görülmektedir. İlgili faaliyet raporunda kentsel altyapı ve ulaşım ile ilgili hedeflerin çoğuna ulaşıldığı, hedeflenen eylemlerin yapıldığı ve sürecin devam ettiği belirtilmiştir. Sayıştay performans denetim raporu incelendiğinde; Performans Programında bazı hedefler için performans göstergeleri yer almadığı ve göstergelerin birçoğunun ölçülebilir nitelikte olmadığı söylenebilir. Bu rapora göre genel bir değerlendirme yapacak olursak; yararlanılan performans programı ve faaliyet raporunun belediyenin performansının değerlendirilmesi için yeterli olmadığı kanaatine varabiliriz.

Her iki planı da göz önüne aldığımız; şehrin kentsel altyapı ve ulaşım sorunları kısmen doğru tespit edilmiş olup kısmen doğru amaç ve hedefler belirlenmiştir. Hedeflerin daha iddialı ancak daha gerçekçi olması gerekmektedir. İlgili yılların faaliyet raporlarında veri kayıt sisteminin iyi oluşturulduğu söylenebilir ancak performans programları incelendiğinde performans göstergeleri ile performans hedefleri arasında uyumsuzluk görülmektedir.

6.3.2. Katılımcı Yönetim Anlayışı

Belediyenin 2010-2014 yılı stratejik planı incelendiğinde katılımcı yönetim anlayışı ile ilgili şu amaçlara rastlanmıştır; kentin sorunlarının tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği kent konseyine desteğin artırılması, kentte yaşayanların kent yönetimi karar süreçlerine aktif katılımının artırılması, çocuklara, yaşlılara, kadınlara ve yoksullara sunulan hizmetlerde katılımın ve gönüllülüğünün artırılması, çoğulcu bir katılımı, talep ve beklentilere uygun kent kültürünü oluşturulması. Performans göstergeleri incelendiğinde; performans hedefi ile ilgili olmayan maddelerin yer aldığı görülmüş, aralarında bağlantı kurulamamıştır. İlgili yılın faaliyet raporu incelendiğinde; belirtilen hedeflere kısmen ulaşıldığı görülmektedir. Ancak sonuç odaklı olma kriterini karşılamayan bu hedefler katılımcı yönetim anlayışı için yeterli değildir.

Belediyenin 2015-2019 yılı stratejik planı incelendiğinde; katılımcı bir yapıya ulaşılması amaçlanmıştır. Kent yönetimine aktif katılımının sağlanması amacı ile meclis, encümen ve

komisyon raporlarının web sayfasında vatandaşa duyurulması hedeflenmiştir. İlgili performans göstergeleri ve faaliyet raporu incelendiğinde belirlenen hedefe ulaşıldığı görülmektedir. Ancak meclis, encümen kararları ve komisyon raporlarının web sayfası ile vatandaşlara duyurulması katılımcı yönetim açısından yeterli değildir. Halka belediyenin yaptığı işler hakkında bilgi vermek yeterli olmayıp halkla ilişkiler ağının geliştirilmesi gerekmektedir.

6.3.3. İnsan Kaynakları Niteliğini Geliştirme

2010-2014 yılı stratejik planda; kurum için nitelikli personel yetiştirerek bu sayede verimi yükseltmek, çalışanlara moral ve motivasyon sağlanarak daha kaliteli hizmet sunmak amaçlanmıştır. Kurumsal yapı bağlamında değişikliklere göre ortaya çıkabilecek gereksinimleri karşılayabilecek insan kaynağının oluşturulması, performans denetimi ve yönetimi projesi hazırlanması gibi stratejilerin uygulanması amaçlanmıştır. Mevcut çalışanların çalıştıkları alan ile ilgili her yıl eğitim alması hedeflenmiştir. Göreve uygun nitelikli personel seçimini sağlayacak sistemin kurulması, personelin görev içinde yükselebilmemesinin sağlanması, liyakat sisteminin geliştirilmesi, kurum kültürü ve bilincinin oluşmasını sağlamak gibi amaçlar belirlenmiştir. Performans göstergeleri incelendiğinde personele verilmesi hedeflenen eğitim saatine ulaşamadığı görülmektedir. Diğer belirlenen amaçlarda ölçülebilir bir sonuca ulaşamamıştır. Kurum içinde çalışan personelin verimliliğini arttıracak ödül ve ceza sisteminin geliştirilmesi gerekmektedir.

2015-2019 yılı stratejik plan incelendiğinde; kurumda personelin uzmanlaşma düzeyini artırılması, proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme konusunda kapasitelerinin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Personelin tamamına alanlarına göre her yıl belirli bir saat eğitim verilmesi hedeflenmiştir. Birimlerin eğitim ihtiyaçlarının giderilmesi ve eğitim konusunda destek verilmesi öngörülmüştür. Performans göstergeleri ve faaliyet raporları incelendiğinde personel başına hedeflenen eğitim saatine ulaşıldığı görülmektedir.

Belediyelerin personel alımlarında liyakat sistemini geliştirmeleri ve eğitime destek vermeleri gerekmektedir. Personelin gelişen teknolojiye ayak uydurabilmesi için belediyelerin hizmet içi eğitim olanağı sunmalıdır. Eğitim, personelin motivasyonunu arttıracak bu sayede daha etkin ve verimli hizmet sunulabilecektir.

6.3.4. Katılımcı ve Şeffaf Mali Sürdürülebilir Yapı

2010-2014 yılı stratejik planda; mali kaynakların verimli kullanılması, mali yapının güçlendirilmesi ve katılımcılığın esas alınarak sürdürülebilir bir mali yapı oluşturulması amaçlanmıştır. Bu çerçevede katılımcı bütçe uygulamasına başlanması, dış ilişkilerin güçlendirilmesi ve çevre belediyeler ile sorun çözmeye yönelik ilişkiler kurulması hedeflenmiştir. Her yıl belediye bütçesinin denk bağlanması hedeflenmiş ve bu bağlamda gelir kaynaklarının analizlerinin yapılarak sistem geliştirilmesi stratejisi oluşturulmuştur. Katılımcı bütçe uygulaması projesi ve Yerel Yönetim Reformu'na destek projeleri öngörülmüş; bütçe verilerinin düzenli olarak web sitesinde yayınlanması, Kent Konseyi ve Katılımcı Bütçe Komisyonu çalışmaları ile ilgili stratejiler oluşturulmuştur. İlgili performans göstergeleri incelendiğinde hedeflerine kısmen ulaştıkları görülse de ilgili faaliyet raporu incelendiğinde; mali birimler ile ilgili herhangi bir veriye rastlanmamıştır. Daha şeffaf bir mali yapı için ölçülebilir, vatandaşa açık ve net bilginin sunulabileceği hedeflerin belirlenmesi gerekmektedir.

2015-2019 yılı stratejik planda; katılımcı, şeffaf, mali sürdürülebilir bir yapıya sahip olmak amaçlanmıştır. Katılımcı bütçe uygulamasına başlanması ve belediyenin gelir tahmin ve tahsilat kapasitesinin geliştirilerek her yıl belediye bütçesinin denk sağlanması hedeflenmiştir. Bir önceki plan ile neredeyse birebir aynı amaç ve hedeflerin yer alması; hedeflenen yere ulaşamadığını, bu alanda bir ilerleme kaydedilmediğini göstermektedir. Performans göstergeleri ve faaliyet raporları incelendiğinde hedeflere ulaşamadığı görülmektedir. Hedeflenen ile gerçekleşen arasındaki olumsuz sapma yaşanmasının sebebi; kamuoyunun borç yapılandırması beklentisinden ötürü tahsilatların yapılamaması olarak gösterilmiştir.

2015-2019 yılı stratejik planda yer amaç ve hedefler doğrultusunda incelediğimiz faaliyet raporlarında; bütçe gerçekleşme oranlarının düşük olduğu görülmektedir. Düşük gerçekleşme sebebi ilgili her yılın faaliyet raporunda aynıdır. Ancak hedefler ile gerçekleşme oranları arasındaki farklardan doğru iddialar ve hedefler belirlenemediği sonucuna varabiliriz. Kaynakların daha etkin, verimli ve ekonomik kullanılması için; bütçenin daha doğru kullanımı gerekmektedir.

SONUÇ

Günümüzde hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetim anlayışını daha iyi ortaya koyan performans denetiminin önemi giderek artmaktadır. Genel olarak mevcut durumları ve geçmiş dönemleri hakkında sayısal bilgiler veren uygunluk ve mali denetimi dışında; kamu kurumlarının rekabeti artırmasında ve geleceğe yönelik stratejik planlar yapmasında önemli olan, mali tablolara yansımayan, finansal olmayan göstergelere ihtiyaç duyulmaya başlanmış ve daha ileri bir denetim sistemine gerek duyulmuştur. Performans denetimi ile VET (verimlilik, etkinlik ve tutumluluk) ilkeleri ön plana çıkmakta, tüm süreç analiz edilmektedir. Sadece sonuçlara odaklı olmayan bu denetim; hukuki mevzuata uygunluk ve finansal göstergeler ile ilgilenmek yerine geleceğe dönük stratejik planlar yapmak için maddi olmayan değerlerin yönetim sürecine dâhil edilmesini sağlamaktadır. Performansı baz alarak yapılan denetim ile kurumlar; etkinlik ve verimliliklerini artırmayı, kaliteli hizmet sunmayı, katılıma dayalı yönetim anlayışını geliştirmeyi, vatandaşın memnuniyetini gözetmeyi hedeflemektedir.

Yerel yönetimlerde henüz yeni gelişen bir denetim türü olan performans denetiminin uygulanmasında sorunlar yaşanmaktadır. Performans denetiminin uygulanması konusunda mevzuattaki eksikliklerin giderilmesi, kamu kurumları tarafından tüm çalışanlara bu konuda eğitim verilmesi, bu denetimin faydalı olabilmesi için kurumun performans denetim sistemi geliştirmesi, bu denetimin yöneticiler tarafından benimsenmesi ve çalışanların sahiplenmesi, vatandaşın bu konuda bilgilendirilmesi, denetim birimlerinin bağımsızlıklarının güçlendirilmesi gerekmektedir. İç denetçilerin performans denetimi için üstlendikleri görevde yetersiz oluşu ve bunun sebebinin de performans ölçütlerinin belirlenmesi aşamasının karmaşık ve teknik bilgi gerektirmesinden ötürü iç denetçilerin yeterli donanıma sahip olmamasından kaynaklı olduğu görülmektedir. Performans denetiminin doğru bir şekilde yapılması için bu denetimi yapabilecek nitelikli personel geliştirilmesi gerekmektedir. Sayıştay'a verilen yetkiler genişletilmeli ve bu konuda personel yetiştirme olanağı sağlanmalıdır.

Belediyelerde stratejik planlama ve performans denetiminin pratik olarak incelenmesi bakımından Zonguldak Belediyesi değerlendirildiğinde; stratejik planların birbiri ile aynı olduğu, plan hazırlama ilkelerine tam olarak uyulmadığı, fırsatlar ve tehditlerin iyi değerlendirilmediği, ölçülebilir, açık ifadelerle yer verilmediği görülmektedir. Performans denetimi açısından; performans göstergeleri ile uyumlu sonuçların oluşturulmadığı, hedeflenen ve gerçekleşen bütçe arasında sapmalar yaşandığı, kaynakların etkin kullanılmadığı ve performans denetimi sisteminin tam olarak yerleşmediği söylenebilir.

Sistemin uygulanmasındaki sorunların büyük çoğunluğu hukuki düzenlemelerdeki eksiklikten kaynaklanmaktadır. Bu durum mecliste görüşülmeli, performans denetimi yapacak olan kurumların da kendi iç mevzuatında gerekli düzenlemeleri yapmaları teşvik edilmelidir. Kurum çalışanları ve yöneticilere performans denetiminin faydaları aktarılmalı; toplum verimlilik, etkinlik ve tutumluluk konusunda bilinçlendirilmelidir. Kurumsal yönetim anlayışı yaygınlaştığında, yönetimin her kademesinde saydamlık sağlandığında ve hesap verilebilirlik geliştirildiğinde daha doğru, açık ve gerçek sonuçlara ulaşılabilecektir.

Belediyelerde stratejik planlamanın yapılması ve performans denetiminin uygulanması sayesinde; daha kaliteli hizmet sunulabilecek ve kaynaklar daha verimli, etkin ve tutumlu kullanılacaktır. Henüz yeni yeni gelişen bu iki kavramın tamamen oturması ve hâkim olan geleneksel anlayışın etkisinden çıkılması zaman alacaktır. Stratejik planlama ve performans tek başına sorunların

çözümü olarak görülmemeli, bunların doğru ve açık bir şekilde uygulanarak önlerindeki engellerin kaldırılması için gereken her şey yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Ağcakaya, S. (2009). “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Benzer Tip Belediyelerde Mali Performans Uygulamaları,” *Sosyoekonomi*, ss.27-46.
- Akçakaya, M. (2017). “Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi Ve Karşılaşılan Sorunlar,” *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, Cilt:52, Sayı:1, ss.56-83.
- Aktalay, A. ve Abdulkahimoğulları, E. (2010). “Yerel Yönetimlerde Dış Denetimin Amaç Bakımından Değerlendirilmesi,” *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:6, Sayı:12, 2010, ss.179-201.
- Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2010). “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, ss.9-45.
- Altıntaş, A. (2008). “Mahalli İdarelerde Performans Yönetimi ve Riskleri,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 69, ss.3-6.
- Atakan, N. -Coşkun, A. ve Sonuvar, S.M. (1997). *Performans Denetimi Pakistan Sayıştay’ı Uygulaması*, Ankara: T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları.
- Aydın, S. (2007). “Belediyelerde Performans Denetimi ve Mali Denetim,” Yüksek Lisans Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Candan, E. (2007). *Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi*, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Çukurçayır, A. ve Eroğlu, T. (2004). “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 53, ss.41-69
- Coşkun, A. (1998). “Denetimde Yeni Yönelişler: Performans Denetimi,” *Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu*, ss.85-107.
- Daujotaite, D. And Macerinskiene, I. (2008). “Development of Performance Audit in Public Sector”, *5th International Scientific Conference Business and Management*, Litvanya, ss.177-185.
- Demirbaş, T. (2001). *Sayıştay Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulamaları*, Ankara: Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi.
- Ekici, B. (2002). “Performans Denetimi ve İl Yönetiminde Uygulanabilirliği,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 436, s.135-157.
- Eren, V. (2009). “Kamu Performans Yönetiminde Ölçüt Sorunu: İdari Faaliyetlerde Başarı Ölçütleri,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:42, Sayı:2, s.1-21.
- Ertuş, H. Ve Atalay, İ. (2016); “Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi,” *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 12, ss. 70-82.
- Falay, Nihat (1997); “Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 25, s.18-30.
- Geist, B. and Mizrahi, N. (1991). “State Audit: Principles and Concept- State Audit and Accountability,” *State of israel State Comptroller’s Office*, Kudüs, ss.16-43.
- Güven, A. (2012). “Belediyelerde Performans Denetimi ve Algılanması Üzerine Bir Araştırma,” Doktora Tezi, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- INTOSAI Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama Rehberleri (2000). Çev.: Sacit Yörüker ve Baran Özeren, Ankara: Sayıştay Araştırma İnceleme Çeviri Dizisi.
- Işığışok, E. (2008). “Performans Ölçümü, Yönetimi ve İstatistiksel Analizi,” *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi*, Sayı: 7, ss.1-23.
- İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2008). Ankara: *Kamu İç Denetim Rehberi*.
- İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2015); Ankara: *Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi*.
- İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2016); Ankara: *Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi*.
- Khan, M. A. (1997). “Performans Denetiminin Esasları,” (Çev. Necmettin Bağdadioğlu ve Atilla İnan), *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 27, ss.64-94.
- Kılavuz, R. (2000). “Etkililik - Verimlilik Kavramlarının Analizi ve Kamusal Mal - Hizmet Sunumunda Etkililik,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 428, ss.147-170.
- Köse, H. Ö. (2007). *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Ankara: Sayıştay 145. Kuruluş Yılı Dönümü Yayınları.
- Köseoğlu, Ö. (2005). “Belediyelerde Performans Yönetimi,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 447, ss.211-234.
- Köseoğlu, Ö. (2008). “Türk Belediyeciliğinde Performansa Dayalı Yönetim Anlayışına Geçiş: Arka Plan ve Sorunlar,” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:17, Sayı:1, 2008, ss.19-42.
- Kubalı, D. (1998). *Performans Denetimi Kavram İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar*, Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Özer, H. (1997). *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Ankara: T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları.
- Özer, M. A. (2004). “Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 444, ss.139-177.
- Özer, M. A. (2009). “Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirilmesi,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 73, ss.3-29.
- Öztürk, Y.E. (2004). “Performans Denetimi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği,” *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 1-2, ss.153-170.
- Performans Ölçüm Rehberi (2002). (Çev. Hülya Demirkaya), Ankara: Sayıştay Başkanlığı.
- SAYDER (2019). <http://www.sayder.org.tr/tr/tarihcesi-293> (Erişim Tarihi: 18.03.2019).
- Sayıştay Başkanlığı (2003). *Sayıştay’ın Performansının Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu*, Ankara: Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi.
- Sayıştay Başkanlığı (1999). *Kanada Sayıştay’ı Performans Denetimi El Kitabı*, (Çev.: Sacit Yörüker), Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Kanada.
- Şentürk, H. (2004). *Belediyelerde Performans Yönetimi*, İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Yaman, A. (2008). “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış, Güncel Sorunlara İlişkin Değerlendirme ve Öneriler,” *Mali Hukuk Dergisi*, Sayı: 133, ss.1-18.
- Yenice, E. (2006). “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi,” *Maliye Dergisi*, Sayı: 150, ss.122-132.

Zonguldak Belediyesi stratejik planı 2010-2014 (<http://zonguldak.bel.tr/stratejik-plan/>)

Zonguldak Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019 (<http://zonguldak.bel.tr/stratejik-plan/>)

<http://zonguldak.bel.tr/faaliyet-raporlari/> (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018).