

KAMUDA STRATEJİK PLAN AMAÇLARININ GERÇEKLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK DEĞERLENDİRME VE DENETİM MODELİ

Ahmet Akçay*

Bakanlık Müfettişi
Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı
Bakanlıklar, ANKARA

Özet

Stratejik planların uygulanmasında, kurumların belirlenen amaç ve hedeflere ulaşabilmeleri için en önemli unsur “Stratejik Planların İzlenmesi ve Değerlendirilmesi” sürecidir. Bu süreç; (5) yıllık dönemi kapsayan stratejik planların istenilen düzeyde uygulanmasını, her aşamada planın izleme, değerlendirme ve denetiminin yapılmasını ve sürekliliği içermektedir. Kurumların yıllık olarak hazırladıkları eylem planları ile performans programları da, stratejik planlarının izlenmesi ve değerlendirilmesine esas oluşturmaktadır. Bu makalenin amacı; kamuda hazırlanacak stratejik planların, izlenmesi ve değerlendirmesine esas oluşturacak ve bu yöndeki çalışmalara rehberlik ve kaynaklık edecek olan “Kamuda Stratejik Plan Amaçlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Değerlendirme ve Denetim Modeli” ortaya koymaktır.

Anahtar Kelimeler: Stratejik plan amaçları, izleme, değerlendirme, denetim, değerlendirme ve denetim modeli

EVALUATION AND SUPERVISION MODEL IN STATING THE AIMS OF STRATEGIC PLANS IN PUBLIC

Abstract

While carrying out the strategic plans; the main component for achieving the planned aims and targets is the period of “observe and evaluating the strategic plans.” This period contains; to carry out at desired level, to observe, evaluate and supervision in each steps and the continuity of (5) years term strategic plans. The annual action plans of the societies and their performance programs are the fundamentals of observe and evaluating the strategic plans. The aim of this article is; the fundamentals of observe and evaluating the strategic plans prepared by public, and guide and source the studies of “evaluation and supervision model in stating the aims of strategic plans in public.”

Key Words: Aims of strategic plans, observe, evaluation, supervision, evaluation and supervision model

*E-posta: aakcay@meb.gov.tr

1. Giriş

5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”nun 9. maddesi, kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamalarını öngörmektedir. Stratejik planlama, örgütün stratejik amaçlarını ve buna ilişkin eylem planlarını incelemeyi kapsamaktadır [18]. Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir [3]. Buradan hareketle stratejik planlama; kuruluşun misyonu çerçevesinde gelecekteki vizyonuna ulaşmak için amaçlar, hedefler ve bunlara ulaşmayı sağlayacak faaliyet ve projeler belirlemeyi gerektiren, bütçenin kurum önceliklerindeki amaç ve hedeflere göre harcanmasına rehberlik edip yol gösteren, ortaya konacak eylem planları, faaliyet ve projeler, performans göstergeleri ile sürekli bir izleme ve değerlendirme sağlayan ve de sürekli iyileştirme ve geliştirmeyi amaçlayan bir süreçtir.

Stratejik Planlama sürecinin gerçekleştirilebilecek düzeyde belirlenecek amaç, hedef ve faaliyet/proje kadar önemli olan ve amaç-hedeflere ulaşılabilmesine imkan sağlayacak “Stratejik Planların İzlenmesi ve Değerlendirilmesi” aşamasıdır. Planın izlenmesi ve değerlendirilmesi süreçleri, uygulama sürecinin sağlıklı yürütülmesi için oluşturulması gereken genel çerçeveye, sorunlarla karşılaşıldığı durumlarda alınacak önlem ve gerçekleştirilecek eylemlere, hangi sürekli organlarla izleme ve değerlendirme yapılacağına, iç ve dış hukuksal gerekliliklerin nasıl karşılanacağına açıklık getirmektedir [12]. İzleme ve değerlendirme (5) yıllık dönemi kapsayan stratejik planların istenilen düzeyde uygulanması ve amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için her noktada planın kontrol, değerlendirme ve denetiminin gerçekleştirildiği ve sürekliliği içeren en önemli aşamadır.

Belirlenen amaç ve hedeflere ulaşabilmek için hazırlanan stratejik planların sürekli olarak izlenmesi ve değerlendirilmesi gerektiği açıktır. Bunun için de idare ve birimlerde izleme ve değerlendirme ekipleri kurularak bir izleme ve değerlendirme modelinin de belirlenerek uygulanması büyük önem taşımaktadır.

Bu çalışmada, “Stratejik Plan Amaçlarının Gerçekleştirilebilmesi için Değerlendirme ve Denetim Modeli” belirlenmeye çalışılmıştır. Yapılan çalışmanın bir bütünlük arz ettiği düşünüldüğünden, literatürde “Stratejik Planların İzlenmesi ve Değerlendirmesi” konusunda eksiklikleri giderme ve ileride yapılacak çalışmalara referans olma özelliği gösterebileceği ve de bu konuda yapılacak araştırmalara da kaynaklık sağlayacağı umulmaktadır. Aynı zamanda çalışma, kamuda stratejik planların izlenmesi ve değerlendirilmesi çalışmalarına temel oluşturabilecektir. Kamu idare ve birimlerinde kurulacak olan İzleme ve Değerlendirme Ekiplerine de kaynaklık edebileceği düşünülmektedir.

2. Stratejik planların izlenmesi ve değerlendirilmesi

Stratejik planlama sürecinde, izleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak, stratejik plan gözden geçirilir, hedeflenen ve ulaşılan sonuçlar karşılaştırılır. İzleme ve değerlendirme faaliyetlerinin etkili olarak gerçekleştirilebilmesi, uygulama aşamasına geçmeden önce stratejik planda ortaya konulan hedeflerin nesnel ve ölçülebilir göstergeler ile ilişkilendirilmesini gerektirir. İzleme ve değerlendirme süreci kurumsal öğrenmeyi ve buna bağlı olarak faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesini sağlar. Ayrıca, hesap verme sorumluluğunun oluşturulmasına katkıda bulunur. Stratejik planın izleme ve değerlendirmeye tabi tutulması şarttır. Aksi takdirde, gerek planın uygulanmasında gerekse ilgililerin hesap verme sorumluluğu ilkesinin hayata geçirilmesinde zorluklarla karşılaşılacaktır [3].

İzleme ve değerlendirmenin etkin yapılabilmesi, ancak uygun veri ve istatistiklerin temin edilmesi ile mümkündür. Amaca uygun, doğru ve tutarlı verilerin varlığı, stratejik planın başarısının ölçülmesi ve değerlendirilmesi için olmazsa olmaz bir ön koşuldur. Her bir hedefin izlenip değerlendirilebilmesi için ne tür verilere ihtiyaç duyulduğu, bunların ne şekilde temin edileceği, ihtiyaç duyulan veriler halihazırda toplanmıyorsa nasıl ve ne sıklıkla kim tarafından temin edileceği, bu kapsamdaki kısıtların neler olacağı gibi hususların mutlaka incelenmesi ve cevaplanması gerekir [3].

Planın izlenmesi ve değerlendirilmesi süreçleri, uygulama sürecinin sağlıklı yürütülmesi için oluşturulması gereken genel çerçeveye, sorunlarla karşılaşıldığı durumlarda alınacak önlem ve gerçekleştirilecek eylemlere, hangi sürekli organlarla izleme ve değerlendirme yapılacağına, iç ve dış hukuksal gerekliliklerin nasıl karşılanacağına açıklık getirmektedir [12].

Kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik planların hazırlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesiyle ilgili çalışmalar çok sayıda hukuksal yaptırımla düzenlenmiştir. Başlıcaları aşağıda açıklanan bu yaptırımlar Stratejik Planların uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi sırasında da göz önünde bulundurulmalıdır.

5018 sayılı yasanın [22] 5436 sayılı yasayla değişik 41. maddesine göre; “Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl yaptıkları faaliyetleri gösteren faaliyet raporu hazırlanır.” Yine aynı maddede İdare Faaliyet Raporunun şu bilgileri içerecek şekilde düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir:

- İlgili idare hakkındaki genel bilgiler
- Kullanılan kaynaklar,
- Bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri,
- Meydana gelen sapmaların nedenleri,
- İdarenin varlık ve yükümlülükleri,
- Yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgiler
- Stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetler ve performans bilgileri.

5018 sayılı yasanın [22] bu bağlamda göz önünde bulundurulması gereken bir başka yaptırımı da, kamu kurum ve kuruluşlarında yürütülecek İç denetim çalışmalarıyla ilgilidir. 5018 sayılı yasanın 5436 sayılı yasayla değişik 63. maddesine göre; “İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.” denilmektedir.

Ek olarak, 5018 sayılı yasanın değişikliği yapan 5436 sayılı Yasanın bir gereği olarak yürürlüğe giren Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte de konuyla ilgili yaptırımlara yer verilmiştir. 4. maddesinde “Stratejik Yönetim ve Planlama”, “Performans ve Kalite Ölçütleri Geliştirme”, “Yönetim Bilgi Sistemi” ve “Mali Hizmetler” başlıkları altında sayılan işlevler, idarelerin ilgili alt birimleri tarafından yerine getirilebilecektir. Dolayısıyla, bu birimlerin görevleri arasında; 1) İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek ve 2) İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek sayılmaktadır.

Yönetmeliğin 10. maddesine göre, stratejik planların hazırlanmasının yanı sıra “güncellenmesi ve yenilenmesi çalışmalarının koordinasyonunun” da bu birimler tarafından sağlanması gerekmektedir.

5018 sayılı Kanun’un [22] 9. maddesinin son fıkrası; Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergelerinin, kuruluşların bütçelerinde yer alacağını ve performans denetimlerinin bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirileceğini öngörmektedir.

Gerek “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” [23] gerekse “Milli Eğitim Bakanlığı Stratejik Planlama Uygulama Yönergesi” nin performans programı başlıklı maddeleri performans programlarının, stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturduğunu, bütçelerin performans programına uygun olarak hazırlanacağını ve kamu idarelerinin performans programlarını stratejik planlarına uygun olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde hazırlayacaklarını belirtmektedir. Aynı şekilde ilgili yönetmelik ve genelgenin performans göstergeleri başlıklı maddelerinde performans göstergelerinin stratejik planlarda yer alacağını, performans göstergelerinin tespitine ve değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar Müsteşarlık ile Maliye Bakanlığı tarafından birlikte belirleneceğini, kamu idarelerinin, performans göstergelerini bu usul ve esaslar çerçevesinde oluşturacaklarını belirtmektedir.

Bu yaptırımların da açıklıkla ortaya koyduğu gibi stratejik planların uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesiyle ilgili çalışmaların, teknik, idari ve mali boyutları olan bir süreç içinde yürütülmesi zorunlu olmaktadır.

2.1. İzleme

İzleme, stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasıdır. Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine ilişkin gelişmelerin belirli bir sıklıkla raporlanması ve ilgili taraflar ile kurum içi ve kurum dışı mercilerin değerlendirmesine sunulması, izleme faaliyetlerini oluşturur [3]. İzleme aşamasında kamu kurumlarının

kısa ve uzun dönemli olarak belirlemiş olduğu hedeflere ulaşma derecesini gösteren önceden belirlenmiş performans kriterleri izlenmekte ve raporlanmaktadır.

İzleme, yönetime yardımcı olan sistemli bir faaliyettir. Raporlama izleme faaliyetinin temel aracıdır. İzleme raporları objektif olmalıdır. İlerleme sağlanan alanlar yanında, ilerleme sağlanamayan konular da rapor edilmelidir. Performansın izlenmesi, izleme faaliyetinin temelidir. Bunun için performans göstergeleri ile ilgili veriler düzenli olarak toplanmalı ve değerlendirilmelidir [3].

Gözden geçirilmelerin üçer aylık ya da aylık periyotlar halinde yapılması idealdir. İyi bir izleme dokümanları şu öğelerden oluşmalıdır [11] :

- Amaçlar
- Hedefler
- Performans ölçütleri
- Eylem planları
- O güne kadar yapılmış çalışmaların açıklanması ve eleştirilere yer verilmesi
- Mevcut durum hakkındaki bilgiler

2.2. Değerlendirme

Değerlendirme, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir.

2.3. Eylem planı

Stratejik planda yer alan amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye dönük proje ve faaliyetlerin uygulanabilmesi için amaç, hedef ve faaliyetler bazında sorumluların kimler/hangi birimler olduğu, ne zaman gerçekleştirileceği, hangi kaynakların kullanılacağı gibi hususların yer aldığı bir *eylem planı* hazırlanması yararlı olacaktır. Eylem planı aynı zamanda izleme ve değerlendirmeyi de kolaylaştıracaktır [3].

Eylem planının yürütülmesinden sorumlu olan kişi ya da gruplar aynı zamanda da hedef ve amaçların yerine getirildiğini/getirilmediğini de izlemekle yükümlüdürler [11].

Eylem planları, stratejik plan sürecinin “hedefe (oraya) nasıl ulaşacağız?” kısmını oluşturur. Eylem planı, stratejik planı uygulamak için kullanılan stratejilerin ve adımların detaylı bir tanımıdır [20].

Eylem planları, kurumun amacı, hedefleri ve misyonlarını ve program ve alt programlarının başarıya ulaşması için kullanılan yöntemleri, stratejileri ayrıntılı bir şekilde açıklar. Görevler ve sorumluluklar SMART (Specific=belirli, Measurable=ölçülebilir, Aggressive/attainable=ulaşılabilir, Result-oriented=sonuç alınabilir ve Time bound=sınırlı bir sürede) adımlar şeklinde bir taslak haline getirilir. Eylem planları önemli görülen her düzeyde mümkün olan en fazla veriyi içermelidir [20].

Planın varsayımları çoğu kez eylem planına dahil edilmektedir. Planın varsayımları, stratejik planın dayandığı gelecekle ilgili bekleyişleri açıklamaktadır. Gelecekle ilgili koşullar belirgin bir şekilde değişecekse planın varsayımlarının ve tabii ki, stratejik planın yeniden gözden geçirilmesine ihtiyaç doğacaktır. Sürecin bu kısmı gelecekteki performansı anlamlı bir şekilde etkileyebilecek geçmiş deneyimler, cari faaliyetler ve projeler üzerine inşa etmiştir [20].

Eylem planı, her aşamada kimin sorumlu olduğunu ve her aşamanın tamamlanacağı süreyi içerir. Eylem planı işlemler, prosedürler ve yöntemlerden oluşan bir süreçtir. Aşağıdaki süreç, eylem planını yürütmenin bir yoludur [20] :

1. Eylem planının uygulanması için sorumluların belirlenmesi
2. Eylem planının aşamalarının ayrıntılı bir şekilde hazırlanması
3. Eylem planının tamamlanması için zaman sürecinin belirlenmesi
4. Eylem planı tamamlanması için ihtiyaç duyulan finansal fonların ve kaynakların belirlenmesi

2.4. İzleme ve değerlendirme yöntem ve teknikleri

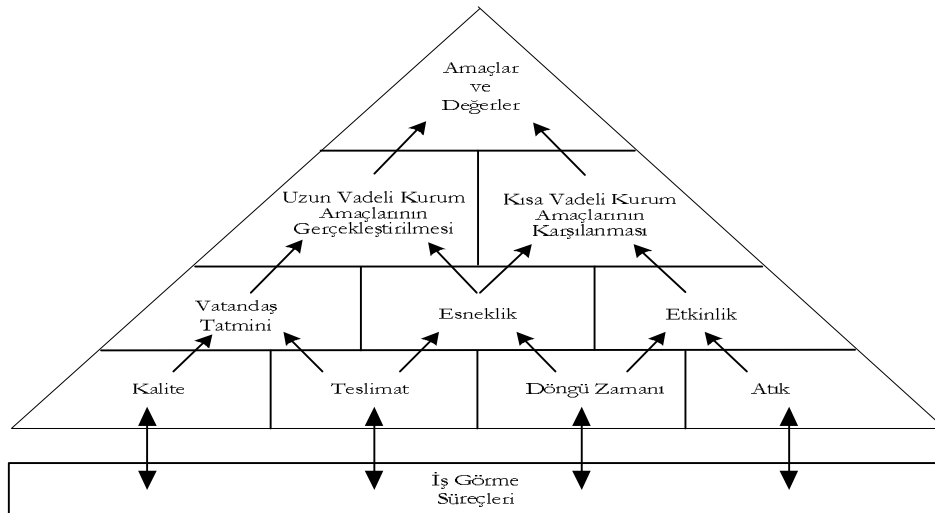
İzleme ve değerlendirmeye temel oluşturan yönetim şekli performans yönetimidir.

2.4.1. Performans yönetimi

Günümüzde kamu kurumlarında yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını iyileştirmek, hizmet maliyetlerini düşürmek, israfı azaltmak ve verimliliği yükseltmek için çeşitli yaklaşımlar izlenebilmektedir [2]. Performans yönetimi bu yaklaşımlarda ön plana çıkmaktadır. Performans yönetimi, bir kurum veya örgütün en yüksek stratejik önceliklerini belirleme ve bu öncelikleri örgütün en üst seviyesinden tabana, örgütün tüm birimlerine ve çalışanlara yayarak stratejik çıktılara dönüştürme ve optimum sonuç alma süreci olarak tanımlanmaktadır [8]. Performans yönetimi, yeniden yapılanmanın yöneleceği ve örgütleneceği bir takım amaçlardan, bu amaçlara ulaşabilmek için izlenecek yol ve benimsenecek yaklaşımlardan, bu yaklaşımları etkili kılacak olan kurumsal düzenlemelerden ve bütün bunları destekleyip, besleyen bir performans bilgi sisteminden oluşmaktadır [5]. Performans yönetimi; bir organizasyondaki tüm çalışanları performansın sürekli gelişimini hedefleyen ortak amaçlar çerçevesinde birleştirmeyi ve amaçlara ulaşabilmesi için gerekli planlama, ölçme, yönlendirme ve kontrol işlevlerini yönetimin diğer işlevleri ile eşgüdümlü olarak yürütmeyi öngören bir yönetim biçimidir [1].

Bu tanımlamalar çerçevesinde performans yönetimi anlayışının temel bileşenlerini; görev tanımı ve hedeflerin (misyon ve vizyon) belirlenmesi, hedeflere ulaşmaya yönelik hedef ve stratejilerin oluşturulması ve bu hedeflere ulaşma derecesini gösteren performans değerlendirmesi olarak ifade edebiliriz. Performans yönetiminden beklenen yararlar; faaliyetin planlara uygunluğunu sağlar, geleceğe yönelik eylem planı için özgün veri sağlar, kıyaslamalar sayesinde en iyi uygulamaların belirlenmesini ve benimsenmesini sağlar, ödül sisteminin işletilmesine zemin oluşturur, motivasyonu artırır, iyileştirme önceliklerini gösterir. Performans yönetimi açısından önemli kavramlardan birisi de stratejik planlardır. Stratejik planlar bir anlamda performans yönetimi anlayışının eylem planı ya da politika uygulama aracıdır.

Performans yönetimi yaklaşımı açısından, geleneksel kamu yönetimindeki girdilere odaklı anlayışın tam tersine, çıktılara odaklı bir yaklaşımın benimsenmesi söz konusudur [15]. Bu noktada organizasyonun ürettiği çıktılarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi önem kazanmaktadır. Çünkü ölçülemeyen bir sonucun anlaşılması, iyileştirilmesi ve yönetilebilmesi mümkün değildir. Bir organizasyonun çıktıları nicel yapıda olabileceği gibi nitel yapıda da olabilir. Nicel yapıdaki çıktılar; kar, verimlilik, üretim miktarı ya da değeri, piyasa payı gibi değişkenlerden oluşabilmektedir. Nitel yapıdaki çıktılar ise; müşteri memnuniyeti, saygınlık, güvenilirlik, olumlu imaj, gibi değişkenlerden oluşabilir. Nitel çıktılarının ölçülmesinde grup algılamasını ölçmeye yönelik anketler ya da puanlama sonuçları ile uzman değerlendirmeleri kullanılabilir.



Şekil 1. Kamu Kurumlarında Yeni Performans Kuramı

Performans yönetiminin örgütle olan bağlantısını açıklığa kavuşturmak gerekmektedir. Bu amaçla Lawson [8], işletmeler için “Yeni Performans Kuramı” adı verdiği performans yönetim şemasını geliştirmiştir. Konumuz

açısından söz konusu performans şeması, kamu sektörüne uyarlanarak Şekil 1'deki gibi ifade edilmiştir. Piramidin en tepesinde kurumun kısa ve uzun dönemli amaçları ile değerleri yer almaktadır. Piramidin ikinci seviyesinde ilgili kurumun temel başarı alanları görülmektedir. Buna göre, örgütün başarısı kısa ve uzun vadeli hedefler açısından iki şekilde tanımlanabilmektedir. Piramidin üçüncü seviyesi modelin iş süreci olarak tanımlanmakta ve kalbi olarak nitelendirilmektedir. İş sürecinin temel performans göstergeleri; vatandaş tatmini, esneklik ve etkinliktir. Vatandaş tatmini beklentiler ile sonuçlar arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir ve hem vatandaşın beklentilerinin hem de hizmet sunumunun ne kadar iyi yönetildiğini göstermektedir. Esneklik ise, değişen vatandaş ihtiyaçları ile, kurum dışından kaynaklanan (yetki ve görev tanımındaki değişiklikler, kanunların değişmesi, uygulanan politikaların değiştirilmesi gibi) etkilere, ne oranda karşılık verilebildiği ile ilgilidir. Etkinlik ise, vatandaş tatmini ve esneklik amaçlarına ulaşmada zamanın kullanımı dahil olmak üzere, kaynakların ne kadar başarılı kullanıldığını göstermektedir. Modelin açıklamaya çalıştığı durum, piramidin her bir katmanının alt ve üst katmanlar ile olan bağlantısıdır. Yüksek kalitede ürün veya hizmetin zamanında temin edilmesi, vatandaş tatminine yol açacaktır. Kurum dışından kaynaklanan sorunlar, örneğin vergi kanunlarına uyum güclüğü gibi ve örgüt içi nedenler, örneğin döngü zamanı esnekliği belirlerken, etkinlik ise döngü zamanı ve atıkların azaltılması suretiyle artırılabilir. Dolayısıyla performans ölçütleri içsel (örgüt içinden) ve dışsal (örgüt dışından) ölçütler olarak sınıflandırılabilir. İçsel performans ölçütleri, döngü zamanı veya atıklar gibi müşteri tarafından görünmeyen ve çoğunlukla ilgilenilmeyen performans kriterleri iken, dışsal performans kriterleri kaliteli işlerin zamanında yapılarak teslim edilmesi gibi müşterileri yakından ilgilendiren ölçütler olmaktadır [8].

Çizelge 1. İçsel ve Dışsal Performans Ölçüm Odakları ve Modelleri [14].

Perspektif	Performans Ölçümüne Yönelik Odak Noktaları	Performans Ölçüm Modelleri
İçsel Bakış Açısı	İşlem Odaklı - Verimlilik - Çıktılara ilişkin üretim süresi	Etkinlik - Verimlilik
Dışsal Bakış Açısı	Müşteri Odaklı - Yasal ve mesleki standartlara göre kalite	Kalite - Yasal ve mesleki standartlara göre kalite - Hizmet talep edenlerin algıladığı kalite

Piramidin tabanında iş görme süreçleri yer almaktadır. İş görme süreçlerinden kastedilen; kamu kurumlarının içsel çalışma kuralları ve yöntemleridir. Dolayısıyla bunlar amirler veya şefler tarafından dönemsel olarak kolayca denetlenebilir veya kontrol edilebilir. Denetim ve kontrol sürecinde kamu kurumları için kullanılacak içsel performans ölçüm kriterleri önem kazanmaktadır. Bu performans kriterleri her kamu kurumunun yürüttüğü işlere bağlı olarak farklı şekillerde oluşturulabilir. Genellikle belirlenen performans kriterlerine göre değerlendirmeler, kurumun faaliyetiyle ilgili olarak ortaya çıkan rakamsal sonuçlar ve hizmet talep edenlerin tatminine yönelik anket ve değerlendirme formları aracılığıyla yapılmaktadır. Buradan elde edilen sonuçlara bağlı olarak sistem sürekli olarak yenilenerek kısa ve uzun dönemli hedeflere ulaşma performansının artırılması amaçlanmaktadır.

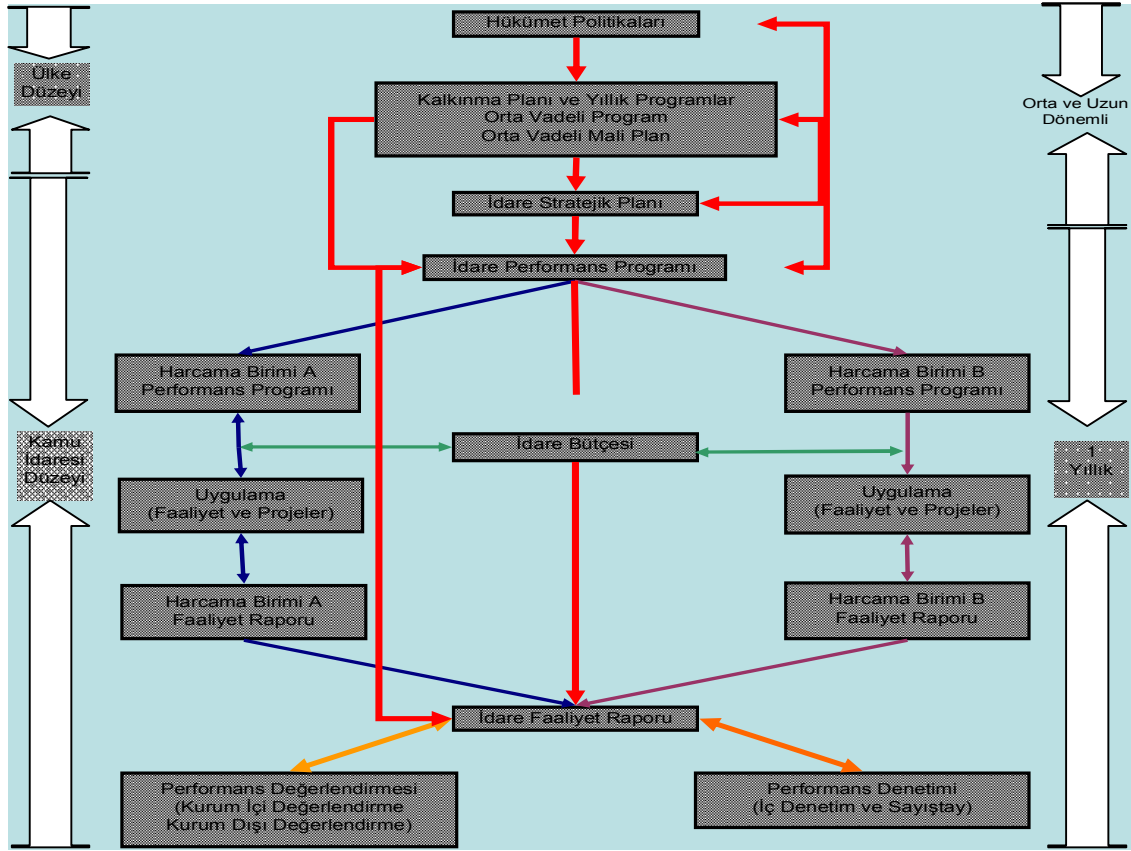
Aşağıdaki Çizelge 1'de içsel ve dışsal performans ölçüm perspektiflerinin odak noktaları ile performans ölçüm modelleri görülmektedir.

İzleme ve değerlendirmeye ilişkin ayrıntılı bilgi, kullanılacak yöntemler ve raporlama sistemi Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinde yer almaktadır [3].

Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi; 5018 sayılı Kanunun [22] 9 uncu maddesinin performans esaslı bütçelemeye ilişkin hususları belirleme konusunda verdiği yetkiye istinaden, performans esaslı bütçelemeye ilişkin kavram ve yöntemleri açıklamak, kamu idarelerinin *performans programları* ile *faaliyet raporlarını* hazırlarken uymaları gereken hususları belirlemek amacıyla hazırlanmıştır.

2.4.2. Performans esaslı bütçeleme rehberi

Kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir. Performans esaslı bütçelemenin temel unsurları; *stratejik plan*, *performans programı* ve *faaliyet raporudur* [9].



Şekil 2. Performans esaslı bütçeleme süreci ve diğer değişkenlerle ilişkisi [9].

2.4.3. Performans programı

Bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını ve performans ölçümü yaparak ulaşılmaması istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan (performans hedef ve göstergelerini içeren), idare bütçesi ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına esas teşkil eden programdır.

Performans programları, bir mali yılda yürütülecek faaliyetleri belirlediğinden detaylı bir ön çalışma ve değerlendirme gerektirir. Hedef ve göstergelerin doğru ve tam olarak oluşturulması, mali yılsonunda hazırlanacak faaliyet raporu ile performans değerlendirmesine temel oluşturduğundan önemli bir aşamadır. Bu aşamada gösterilecek dikkat ve özen, performans esaslı bütçeleme sisteminin sağlıklı işleyişini ve kamu kaynaklarının etkili ekonomik ve verimli kullanımını sağlar. Bu nedenle, faaliyet sonuçları üzerine yapılacak performans değerlendirmesi kadar, program hazırlığında yapılacak ön değerlendirmeler de büyük önem arz eder [9].

Performans programının hazırlanmasında aşağıda yer alan aşamalar takip edilir [9]:

- 1- Öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi
- 2- Performans hedeflerinin belirlenmesi
- 3- Faaliyet ve projelerin belirlenmesi
- 4- Kaynak ihtiyacının belirlenmesi
- 5- Performans göstergelerinin belirlenmesi
- 6- Performans programının hazırlanması

Performans programlarının özü ve başarısı; performans hedeflerinin ve Performans Göstergelerinin stratejik plan amaç ve hedeflerini gerçekleştirebilecek şekilde belirlenmesine bağlıdır.

Performans Hedefi : Kurumun, stratejik amaçları çerçevesinde, stratejik hedeflerine ulaşmak için yıllar itibariyle yakalamayı öngördükleri performans seviyelerini gösteren belirgin (anlaşılır), ölçülebilir, çıktı-sonuç odaklı tatminkar (belirlenen hedefe, uluslar arası standartlara göre, diğer kurumlara göre vb.) performans düzeyleridir.

Performans hedefleri, stratejik hedeflere ilişkin olarak bir mali yılda ulaşılması gereken performans seviyelerini gösterir. Performans hedefleri çıktı-sonuç odaklı olmalıdır. Esas olarak öncelikli her stratejik hedefin altında bir tane performans hedefi bulunur. Kamu idareleri öncelikli stratejik amaç ve hedefleri ile uyumlu performans hedeflerini oluşturur. Bu hedefler belirlenirken bütçe imkanları göz önünde bulundurulur. Ayrıca oluşturulan performans hedeflerinin hangi harcama birimleri ile ilgili oldukları belirlenir [9].

Performans Göstergeleri : Kamu idarelerince stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır [9].

Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gereklidir. Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir [3].

Kamu idareleri amaç ve hedeflerini yerine getirmek üzere yürüttükleri faaliyetlerin her boyutunu (girdi, süreç, çıktı, sonuç) ölçmek ve değerlendirmek için performans göstergeleri kullanırlar. Performans göstergeleri, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığını ölçmeye ve değerlendirmeye yardımcı olur [9].

Misyon, vizyon, amaç ve hedeflere ulaşmada başarıya ulaşmanın ölçülebilmesi önemlidir. Sonuca dayalı bir performans ölçütü anlayışı stratejik planın en önemli unsurlarından biridir. Performans ölçümünün faydaları şunlardır [11]:

- Performansı ölçmek iyi bir yönetim faaliyeti için gereklidir.
- Ayrıca hizmetlerin kalitesini artırır.
- Çalışanların ve yöneticilerin amaç ve hedeflere ulaşmada neyin önemli olduğuna odaklanmalarını ve karşılaştırma imkânlarını artırır.
- Bütçe incelemesi ve bütçenin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi açısından önemlidir.

Kurumlara “kamu kaynaklarının niçin harcandığı” sorusuna yanıt vermede yardımcı olur.

Performans göstergeleri birim performans programlarında yer alır. İdare performans programlarında birim performans programında yer alan göstergelerden idarenin temel faaliyetlerini açıklayıcı nitelikte olanlara yer verilir [9]. Performans göstergeleri girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite göstergeleri olarak sınıflandırılır [11]:

Girdi göstergeleri: İşgücü, materyaller, ekipman, hedef kitle gibi faktörlerdir. Bir ürün veya hizmetin üretilmesi için gereken beşeri, mali ve fiziksel kaynaklardır. Girdi göstergeleri, ölçmeye esas olan başlangıç durumunu yansıtır.

Çıktı göstergeleri: Üretilen ürün ve hizmetlerin miktarıdır. Çıktı göstergeleri sınırlıdır, çünkü hedeflere ulaşıp ulaşılamadığı konusunda ya da hizmetlerin etkinliği ve kalitesi hakkında bir bilgi vermezler.

Verimlilik göstergeleri: Girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkiyi gösterir. Çeşitli oranlarla ifade edilirler. Çıktı/ girdi, zaman/ çıktı, maliyet/ girdi, maliyet / sonuç gibi.

Sonuç göstergeleri: Sonuç göstergeleri, elde edilen çıktılarının, amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde nasıl ve ne ölçüde başarılı olduklarını gösterirler. Ancak yeterli bilgi vermeyebilirler. Çünkü ölçüme elverişli olmayabilirler. Yalnız çıktı ölçütleriyle karıştırılmamalıdır; sonuç göstergeleri programın etkin olup olmadığını belirler. Çıktı göstergeleri ise program başarısı hakkında kesin bir fikir vermez.

Kalite göstergeleri: Kalite göstergeleri ise paydaş beklentilerinin karşılanıp karşılanmadığını yansıtır. Kalite göstergeleri arasında güvenilir olma, doğruluk, saygı, yeterlilik, ihtiyaçları karşılayabilme gibi ürün ya da hizmet ile ilgili ölçütler yer alır.

Performans göstergelerinde bulunması gereken özellikler [9]:

- İlgili olmalıdır.
- Hesap verme sorumluluğu ile bağlantılı olmalıdır.
- Dengeli olmalıdır.
- Fayda-maliyet analizi yapılmalıdır.
- Güvenilir olmalıdır.
- Karşılaştırılabilir olmalıdır.

2.4.4. Performans bilgi sistemi

İdarelerin performansını ölçmek için bilginin düzenli olarak toplanması, analiz edilmesi ve raporlanmasına yönelik kurulan sistemdir. Performans esaslı bütçeleme, performans bilgisine dayanan bir bütçeleme sistemidir. Bu nedenle, performans esaslı bütçeleme yapacak olan kamu idarelerinin, performans bilgisini üretecek bir performans bilgi sistemi oluşturmaları gerekir. Performans bilgisi, performans dayalı karar alma süreçlerinde kullanılmak üzere toplanan, nitel ve nicel her türlü bilgidir. Performans bilgi sistemi ise idarelerin performansını ölçmek üzere bilginin düzenli olarak toplanması, analiz edilmesi, değerlendirilmesi ve raporlanmasına yönelik kurulan sistemdir [9].

Performans bilgi sistemi, idarenin yönetim sisteminin bir parçası olarak yöneticilerin karar almasına katkı sağlar. Ayrıca idarenin performansının ölçülmesini sağlarken çalışanların idare performansına kendi katkılarını görmelerine imkân tanır. Bu sistem dinamik bir yapı gösterdiğinden, değişen koşullara ve ihtiyaçlara bağlı olarak sürekli gözden geçirilmeli ve değiştirilmelidir [9].

Performans bilgi sistemi;

Sistematik bir süreçtir. Belirli aralıklarla, önceden belirlenen yöntem ve standartlara dayanılarak düzenli bir şekilde yerine getirilir.

Veri yönetiminin tüm yönlerini içerir. Veri ihtiyaçlarının tanımlanması ve veri toplama araçlarının tasarlanmasından veri yönetimi, analiz edilmesi ve belirli aralıklarla raporlanmasına kadar tüm süreci içerir.

Kurum faaliyetlerinin tüm yönlerini içerir. Kullanan kaynaklardan üretilen ürün ve hizmetlere ve kullanıcıların ürün ve hizmetlerden sağladığı kısa ve uzun dönemli faydalara kadar idare faaliyetlerinin tüm yönlerini izleyecek şekilde oluşturulur.

2.4.5. Faaliyet raporu

Kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerini, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan, idare hakkındaki genel ve mali bilgileri içeren rapordur [9].

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun [22] 41. maddesinde kamu idarelerinin stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre, hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak ve idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde faaliyet raporu hazırlamaları hükme bağlanmıştır. Faaliyet raporlarının hazırlanmasına ilişkin esas ve usuller, “Kamu İdareleri Faaliyet Raporlarının Düzenlenmesi İle Bu İşlemlere İlişkin Diğer Esas Ve Usuller Hakkında Yönetmelik” de belirlenmiştir.

Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun en önemli unsurlarından olan faaliyet raporları bir yıllık bütçe uygulamasının sonrasında üst yöneticiler ve kendilerine bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır. Faaliyet raporları aynı zamanda performans esaslı bütçeleme sisteminin de temel taşlarından biridir [9].

2.4.6. Performans değerlendirmesi

Kamu idarelerinin belirledikleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izledikleri yolun, performans hedeflerine ulaşmak üzere kullanılan yöntemler ile yürütülen faaliyet ve projelerin ve bunların sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesidir. Performans değerlendirmesi performans sonuçlarından hareketle yöneticilerin geleceğe ilişkin olarak doğru kararlar vermesini sağlar. Performans değerlendirmesinin amacı karar alma süreçlerini güçlendirmek, kurumsal öğrenmeyi sağlamak, etkin kaynak dağılımını sağlamak ve hesap verebilirlik için zemin oluşturmaktır. Performans değerlendirmesi analitik bir değerlendirme süreci olup kamusal politikaların, kurumların veya faaliyet ve projelerin açıklanmasına yardımcı olur. Temel amacı bilgiyi artırarak geleceğe ilişkin belirsizlikleri azaltmaktır [9].

Performans değerlendirmesi idare yöneticileri ve çalışanları tarafından yapılabileceği gibi değerlendirilecek konuda uzman kişilerden oluşturulacak çalışma grupları aracılığıyla da yapılabilir Performans değerlendirmesi kurum tarafından mali yıl içinde, mali yılsonunda veya birkaç yılın uygulama sonuçlarını değerlendirme şeklinde orta ve uzun vadede yapılabilir [9].

Kamu hizmetlerinin performans değerlendirmesi açısından; girdiler, ara çıktılar, çıktılar ve sonuçlar olmak üzere dört boyutunun ölçülmesi gerekir [16]. Bu dört boyut ekonomiklik ve etkinlik açısından önem taşımaktadır. Faaliyetin sonuçlarına ilişkin boyutu ise, özellikle etkinlik ve kalite değerlendirmeleri açısından önem kazanmaktadır.

Kamu kurumlarında gerçekleştirilecek performans ölçümünden sağlanacak önemli katkılar vardır. Bu katkıları, şu şekilde sıralayabiliriz [13]:

- Yönetimin performansını artırır.
- Ölçülebilir hedefler daha kolay gerçekleştirilebilir.
- Hizmetlerin kalitesi artar.
- Bütçenin analizine ve geliştirilmesine yardım ederek, kaynakların etkin ve rasyonel tahsisini sağlar
- Hesap verme sorumluluğuna ve performans denetimine temel oluşturur.

Bir organizasyon içinde üç tip performans ölçümü yapmak mümkündür. Bunlar; kurumsal, süreçlerle ilgili ve personel ile ilgili performans ölçümüdür. Bu ölçümlerin yapılabilmesi için kurumsal süreçlere Walters [21] ve bireylere ilişkin Gammi [4] performans ölçütlerine (kriterlerine) ihtiyaç vardır. Daha sonra izleme sürecinden elde edilen verilere dayalı olarak kurumların, süreçlerin ve bireylerin performans ölçümü yapılarak, kaynakların etkin kullanımına, çıktıların ve sonuçların iyileştirilmesine ilişkin tedbirlerin alınması mümkün olacaktır. Dolayısıyla bir kamu kurumunun genel olarak üstlendiği görevlerle ilgili olarak performansının iyi olması, bu üç farklı boyuttaki performans sonuçlarının iyi olmasına bağlıdır. Ancak bu üç farklı performans düzeyine ilişkin ölçüm, büyük ölçüde benzer özellikler gösterir ve bir birine ilişkin olarak geliştirilen bir ölçüm yaklaşımının, diğer düzeyler için de kullanılması mümkün olabilir.

Kamu kurumlarında performansın değerlendirilmesi için öncelikle kurumların performansının takip edilmesi ve standart şekilde raporlanması gerekmektedir. Dolayısıyla izleme süreci bir anlamda, performans değerlendirmesinin yapılabilmesi için gerekli olan bilgilerin hazırlandığı süreci ifade etmektedir. Bu aşamada öncelikle organizasyonun performansının izlenebilmesi açısından gerekli olan verilerin toplanması ve analizi gerekmektedir. Verilerin toplanmasında görüşme, anket, gözlem ve kurumsal kayıtlardan faydalanılabilir [17].

Performans değerlendirmesi aşağıdaki aşamalar izlenerek yapılır [9]:

- 1- Kapsamın belirlenmesi
- 2- Analiz yöntemlerinin belirlenmesi
- 3- Değerlendirmenin yürütülmesi
- 4- Değerlendirme sonuçlarının raporlanması ve sunulması

Performans değerlendirmesinde kullanılacak yöntemler idarenin özelliğine, yürütülen faaliyetlerin niteliğine, hangi amaçla yapıldığına göre çeşitlilik gösterir. Kullanılacak başlıca değerlendirme yöntemleri şunlardır [9]:

- 1- Anketler
- 2- Görüşmeler
- 3- Grup tartışmaları
- 4- Gözlem yapmak
- 5- Belgeye dayalı değerlendirme
- 6- Durum analizi
- 7- Paydaş analizi
- 8- Fayda-Maliyet ve Maliyet-Etkinlik analizleri
- 9- Etki değerlendirmesi

Performans değerlendirmesinde aşağıdaki hususlara dikkat edilmesi değerlendirmenin başarısı açısından önemlidir [9]:

- Performans değerlendirmesi yapılırken ele alınan konuların idarenin misyon ve vizyonu ile ilişkisi her zaman göz önünde tutulmalıdır.
- Değerlendirme sadece idarede çalışan birkaç kişi tarafından yapılmamalı üst yönetimde dahil olmak üzere katılımcı yöntemlere başvurulmalıdır.
- Değerlendirme yapılırken sadece belli bir yönetime bağlı kalınmamalı, çok yönlü bir değerlendirme yapılmalıdır.
- Performans değerlendirmesi yapılırken sadece büyük çaplı harcama gerektiren faaliyet ve projeler ele alınmamalıdır. Küçük çaplı faaliyet ve projelerin de etkilerinin önemli olabileceği göz önünde tutulmalıdır.
- Performans değerlendirmesi yapılırken ön değerlendirme sırasında incelenen konular ve alternatifler dikkate alınarak ön değerlendirme ve uygulama sonrası değerlendirme arasındaki bağlantı kurulmalıdır.
- Performans değerlendirmesi yapmak hem maliyetli hem de zaman alan bir çalışmadır. Bu yüzden performans değerlendirmesinin kapsamı belirlenirken yapılan maliyet ile elde edilecek fayda arasındaki denge göz önünde tutulmalıdır.

- Performans değerlendirmesinin mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlamanın önemli bir aracı olduğu unutulmamalı ve sonuçlar tüm yönleriyle ortaya konmalıdır.
- Performans değerlendirme sonuçları ile karar alma süreçleri arasında bağlantı kurulmalıdır.
- Değerlendirme katılımcı yöntemlerle yapılmalı, yöntemler ve sonuçlar taraflarla paylaşılmalı ve bu suretle tarafların sonuçlara güveni sağlanmalıdır.
- Değerlendirmenin tarafları, değerlendirme yapacak kişiler doğru bir şekilde tespit edilmeli, değerlendirme süreci iyi yönetilmelidir.
- Performans değerlendirmesinin kalitesinin tecrübe düzeyine, düzenli yapılmasına ve kurumsallaşmayla doğru orantılı olduğu göz ardı edilmemelidir. Kısa dönemde önemli sonuçlar beklenmemelidir.
- Kurum içi değerlendirme kültürü geliştirilmelidir.

2.4.7. Performans denetimi

Kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu kapsamında faaliyet, çıktı ve sonuçlarının, performans hedef ve gerçekleştirmelerinin, performans bilgi, izleme ve kontrol sistemlerinin incelenip değerlendirilmesi suretiyle kaynak kullanımının etkinliğinin, tutumluluğunun ve verimliliğinin objektif ve sistematik olarak denetlenmesidir [9].

Performans denetimi kavramı, performans yönetiminin bir parçasını oluşturmaktadır. Bu kavram belirlenen performans ölçütlerine göre kurumun elde ettiği sonuçların incelenmesini ifade etmektedir. Dolayısıyla performans yönetimi anlayışının izleme ve değerlendirme aşamasını, performans denetimi temsil etmektedir. Bu nedenle de yönetsel faaliyetlerin en önemli bileşenlerinden birisini oluşturmaktadır. Özellikle kamu sektöründeki performans denetimi, kamusal kaynakların kullanımının toplumsal denetimini ve etkinliğini sağlamak açısından ayrı bir öneme sahiptir.

Performans denetimi, içsel ve dışsal olarak gerçekleştirilebilir. İçsel performans denetimi kurum içi, dışsal performans denetimi kurum dışı birimler tarafından yapılır ve kurumsal performansın iyileştirilmesini amaçlar. Bununla birlikte içsel performans denetiminin organik anlamda kurumla bağlantılı olması söz konusudur.

Performans denetimi; kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk anlayışına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının bağımsız bir şekilde değerlendirilmesidir. Geleneksel denetim anlayışında; kamu kurumlarının gelir ve giderleri incelenmekte, bunların mevcut yasal ve idari kurallara uygun olup olmadığı değerlendirilmektedir. Başka bir deyişle geleneksel denetim anlayışı mali ve hukuki yönü olan düzenlilik denetimini içermektedir. Oysa performans denetimi anlayışına göre, geleneksel denetim anlayışının genişletilerek düzenlilik denetimi yanında verimlilik, etkinlik ve tutumluluk gibi faaliyetlerin sonuçlarının da incelenmesi söz konusudur.

Performans Denetiminin unsurları şunlardır [7]:

Tutumluluk : Kaynakların yeterli miktarda, gerekli zamanda ve en az maliyetle sağlanması anlamına gelmektedir. Amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli olandan fazlasını harcamamaktır. Ayrıntılı maliyet analizlerine ve alternatiflerin değerlendirilmesine göre ölçme yapılabilir. İş analizlerinde gereksiz tekrarların önlenmesi, gereksiz yapılan işlerin ayıklanması, masraflı eski teknolojinin kullanılmaması, pazar araştırması gibi önlemler maliyetlerin düşürülmesine yardımcı olur.

Verimlilik : Verimlilik, kullanılan girdilerle elde edilen çıktılar arasındaki ilişkiyle ilgili bir kavramdır. Bir birim girdi başına (malzeme, işgücü, para ve teknolojinin bileşimi aynı iken) elde edilen ürün miktarının artırılması; aynı miktardaki çıktının daha az girdi ile elde edilmesi veya girdi miktarındaki artıştan daha fazla çıktı sağlanması verimlilik türleri olarak belirtilir. Kısa dönemde işgücünün ve diğer girdilerin üretkenliğinin artırılması verimlilik açısından önemlidir. Stratejik planlamada ve iş programlarında, eldeki kaynaklara ve sağlanacak kaynaklara göre beklenen iş ve üretim miktarının belli edilmesi, performansın ölçülmesi bakımından önemlidir.

Etkililik : Hedeflenen faaliyetlerin öngörülen zamanda ve öngörülen oranda gerçekleşip gerçekleşmediği yani, işlerin zamanında ve hedeflenen düzeyde yapılıp yapılmadığının ölçüsüdür. Etkililiğin ölçülmesinde “çıkıtı” ile “sonuç” arasında ayırım yapılır. Çıkıtı, örgüt içerisinde belirli girdilerin işlenmesi ile elde edileni gösterirken, sonuç dışsal etkileri de ifade eder. Kamu kuruluşları açısından örneklendirilirse, işin yapılması kadar, yapılan işin toplumsal bir sorunu çözmüş olması da gerekir. Çıkıtı ve sonuç göstergeleri birbirine karıştırılmamalıdır. Çıkıtı ve sonucun aynı kavramı ifade edebildiği durumlar da olmasına rağmen, iki gösterge birbirinden ayrıdır. Örneğin; “*Tedavi edilen ve taburcu olan hastaların sayısı*” bir *çıkıtı* göstergesidir. Burada sadece sayı ifade edilmektedir. Programın tedavi edilen insanlar üzerindeki etkilerinin ne olduğu belirsizdir. Öte yandan “*Taburcu edilen ve yardıma muhtaç olmaksızın hayatını sürdüren hastaların sayısı*” ise bir *sonuç* göstergesidir. Burada, tedavi sonrasında tedavi edilen insanların hayatlarındaki değişiklik ölçülebilmektedir. Performans değerlendirmesinde dikkat edilmesi gereken husus, çıktılarının faaliyetlerle ilişkilendirilmesi, sonuçların ise stratejik amaçlara karşılık gelmesidir.

Kalitenin Denetlenmesi : Verimlilik, tutumluluk ve etkililik üretilen mal ve hizmetin kalitesinin düşürülmesi anlamına gelmez. Kalite, öncelikle müşterinin memnuniyetine dönük üretim yapmak anlamına gelir. Pazarda rekabetin aynı kalitedeki mallar arasında olacağı kabul edildiğinde, kalitenin düşürülmesiyle performans sağlanmış olmaz.

Demokratik yönetim sistemlerinin tümü için, toplumsal hedefleri gerçekleştirmek üzere kamusal kaynakların temsilciler eliyle kullanımının denetimi ihmal edilemeyecek, çok önemli bir konudur. Hiç şüphesiz bu denetim çeşitli kişi ya da kurumlara verilen yetki ve sorumluluk kavramları temelinde oluşmaktadır. Bu anlamda kamu sektöründe üç tip sorumluluktan bahsedilebilir. Bunlar siyasi sorumluluk, yönetsel sorumluluk ve hesap verme sorumluluğudur. Bunlardan ilkinin, parlamento yürütme organının uygulamalarını takip ederek denetlenmektedir. Diğer ikisi ise, parlamento adına denetim yetkisini kullanan yüksek denetleme kurumları (Sayıştaylar) aracılığıyla yapılmaktadır [6].

INTOSAI (Uluslararası Sayıştaylar Birliği) denetim standartlarına göre performans denetimi; idari faaliyetlerin tutumluluğunun doğru yönetim ilkeleri, uygulamaları ve yönetim politikalarına göre denetlenmesini, tespit edilen performans açığının (performance gap) giderilmesi için ilgili kurumca izlenen yöntemler de dahil olmak üzere kaynakların kullanımındaki verimliliğin bilgi sistemleri, performans ölçütleri aracılığıyla denetlenmesini ve denetlenen kurumların hedeflere ulaşma yönündeki performanslarının etkinliğini ve istenilen etkilerle, gerçekleşen etkilerin karşılaştırılmasını kapsamaktadır.

2.5. Değişik kamu kurumlarında ve uygulama aşamasındaki stratejik planlar için belirlenen izleme ve değerlendirme yöntem-teknikleri

Burada incelenen Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ile Milli Prodüktivite Merkezi (MPM) Stratejik Planlarının İzleme ve Değerlendirme modelleri sunulmuştur.

2.5.1. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) 2007-2011 stratejik planının izleme ve değerlendirme modeli

Model; plan gelişmelerinin izlenmesi, performans değerlendirmesi ve stratejik yönetim bilgi sistemi (SYBS) kurularak çalıştırılması şeklinde belirlenmiştir [19]:

Plan Gelişmelerinin İzlenmesi : Planın onaylanması ve uygulamaya konulması ile yer alan hedefleri izleme süreci başlar. İzleme sürecinde stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedeflere ne ölçüde erişildiği sistematik olarak takip edilir ve belirli periyotlarla raporlanır. Raporlama izleme sürecinin temel çıktısıdır. Rapor, stratejik hedeflerin gerçekleşme düzeyleri hakkında sorumlu daire ve birimlerden elde edilen açıklama ve yorumları içerir.

Performans Değerlendirmesi : Değerlendirme, izleme raporları da göz önünde bulundurularak performans hedeflerinin uygulama sonuçları ile karşılaştırmalı analizidir. Diğer bir deyişle kurumsal performansın değerlendirilmesi yani performans hedeflerine ulaşmak için kullanılan yöntem ile yürütülen faaliyet ve projelerin ve bunların sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesi sürecidir.

Performans değerlendirme, performans programlarının hazırlanması esnasında belirlenen performans göstergeleri kullanılarak gerçekleştirilir. Gerçek performansın “planlanan” performansla karşılaştırılması stratejik planın periyodik olarak değerlendirilmesini sağlayacaktır. İşte bu noktada stratejik yönetime dinamizm kazandıran ve süreklilik arz eden geri besleme süreci başlar. Geri besleme sürecinde amaç; stratejik planın gözden geçirilmesi, beklenmeyen sonuçların ortaya çıkması durumunda planın ilgili merciler tarafından yeniden değerlendirilmesi ve gerekli yenilemelerin yapılarak uygulamaya devam edilmesinin sağlanmasıdır.

Stratejik Yönetim Bilgi Sistemi (SYBS) : Uygulamaların planlı şekilde yürütülüp yürütülmediğinin kontrolü için; operasyonun denetlenmesi performansın izlenmesi ve üst yönetime gerekli geri beslemenin yapılması gerekmektedir. Bu da ancak, tüm kontrol süreçlerinin operasyonuna yönelik zamanlı ve doğru bilgi akışını sağlayan etkin bir stratejik bilgi yönetimi sistemiyle mümkündür.

TÜİK Stratejik Yönetim Modelinde, izleme değerlendirme süreçlerine ilişkin ön hazırlıklar tamamlanmış ve Stratejik Yönetim Bilgi Sistemine temel olabilecek bir İzleme-Değerlendirme uygulaması geliştirilmiştir. Stratejik Yönetim Bilgi Sisteminin uygulama sonuçlarına ilişkin izleme, performans ölçümü ve değerlendirme süreçleri ile sistematik bilgi akışı kapsayan entegre bir yönetim bilgi sistemi olarak geliştirilmesi hedeflenmektedir.

2.5.2. Milli produktivite merkezi (MPM) 2007-2011 stratejik planının izleme ve değerlendirme modeli

MPM Stratejik planının uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik çalışmalar iki düzlemde yürütülmüştür. Birinci düzlemde, Stratejik Planda yer alan Hedeflere ulaşılabilmesi için öngörülen proje ve faaliyetlerin uygulama aşamaları, Proje 4111 (Proje ve Faaliyetlerin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esasların Belirlenmesi) çerçevesinde ortaya konan sistem ve onu destekleyen dokümanlarla izlenecek ve değerlendirilecektir. Böylece stratejik planda yer verilen stratejik amaçlara ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığına ilişkin de bir izleme yapılabilecektir. İkinci düzlemde, Proje 4151 (Stratejik Plan İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Kurulması) ile stratejik planın ana çerçevesini oluşturan misyon, vizyon ve temel değerler doğrultusunda hareket edilip edilmediği, MPM'nin misyonunu gerçekleştirmek için öngördüğü teknik, idari, hukuki düzenlemelerle kültürel dönüşümün planlanan kapsamda sağlanıp sağlanmadığı konularının izlenip değerlendirileceği bir sistem oluşturulması planlanmıştır. Bir yandan da Proje 4111'in çıktılarının sisteme entegre edilmesi, böylece bütünlüklü bir proje izleme ve değerlendirme sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır.

MPM işlevlerinin niteliği temel alındığında Proje ve Faaliyetlerin izlenme ve değerlendirilmesi ile Planın izlenme ve değerlendirilmesi ile ilgili iş ve işlemlerin birbirinden farklı süreçler olduğu göz önünde bulundurularak, Stratejik Planın İzlenmesi ve Değerlendirilmesi iki açıdan yapılacağı [12] öngörülmüştür:

- Planın İzlenmesi ve Değerlendirilmesi: MPM içinde yürütülen çalışmaların yeni misyon, vizyon ve temel değerlere uygunluğunun izlenmesi; sonuçların misyonu gerçekleştirme adına yeterli olup olmadığının değerlendirilmesi ve gerekli önlemlerin alınmasına yönelik karar mekanizmalarının işletilmesi,
- Proje ve Faaliyetlerin İzlenmesi ve Değerlendirilmesi: Stratejik amaçları ve onların altında yer alan amaçları gerçekleştirmek için oluşturulan hedeflere ulaşılabilmesi için yürütülecek proje ve faaliyetlerin izlenmesi ve değerlendirilmesi.

Uygulamaların MPM'yi ulaşmak istediği noktaya taşıyıp taşımadığının belirlenmesi amacıyla Plan'da, "Stratejik Plan İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Kurulması" başlıklı bir projeye (Proje 4151) yer verilmiştir. 2007 Nisan sonunda kurulmuş olan sistem, hem Plana yönelik izleme ve değerlendirmelerin yapılmasını, hem de proje 4111'de belirlenen proje ve faaliyetlerin yürütülmesine yönelik usul ve esaslar dikkate alınarak proje temelinde de izleme ve değerlendirmelerin gerçekleştirilmesini içermektedir.

Hukuksal Çerçeve başlığı altında açıklandığı gibi, stratejik planların izlenmesi ve değerlendirilmesiyle ilgili iş ve işlemlerin MPM'de de yetkilendirilecek bir Üst Yönetici, Mali Hizmetler Bölüm Başkanlığı veya Strateji Geliştirme Birimi ile İç Denetçi tarafından eşgüdüm içinde yürütülmesi hukuksal bir zorunluluktur.

Planın Genel Sekreterlik ve Yönetim Kurulu tarafından izlenmesi ve değerlendirilmesi, izleme ve değerlendirme sonuçlarının Genel Kurulun bilgisine sunulması ise 580 sayılı yasadaki kaynaklanan hukuksal bir gerekliliktir. Dolayısıyla, bu gerekliliğin yerine getirilmesine ve bu iş ve işlemlerin kolaylaştırılmasına yönelik kimi yönetsel düzenlemeler de yapılması öngörülmüştür. Bu gerekliliklerin yerine getirilmesine yönelik düzenlemeler "Stratejik Plan İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Kurulması" projesinin genel çerçevesi şunları içermektedir:

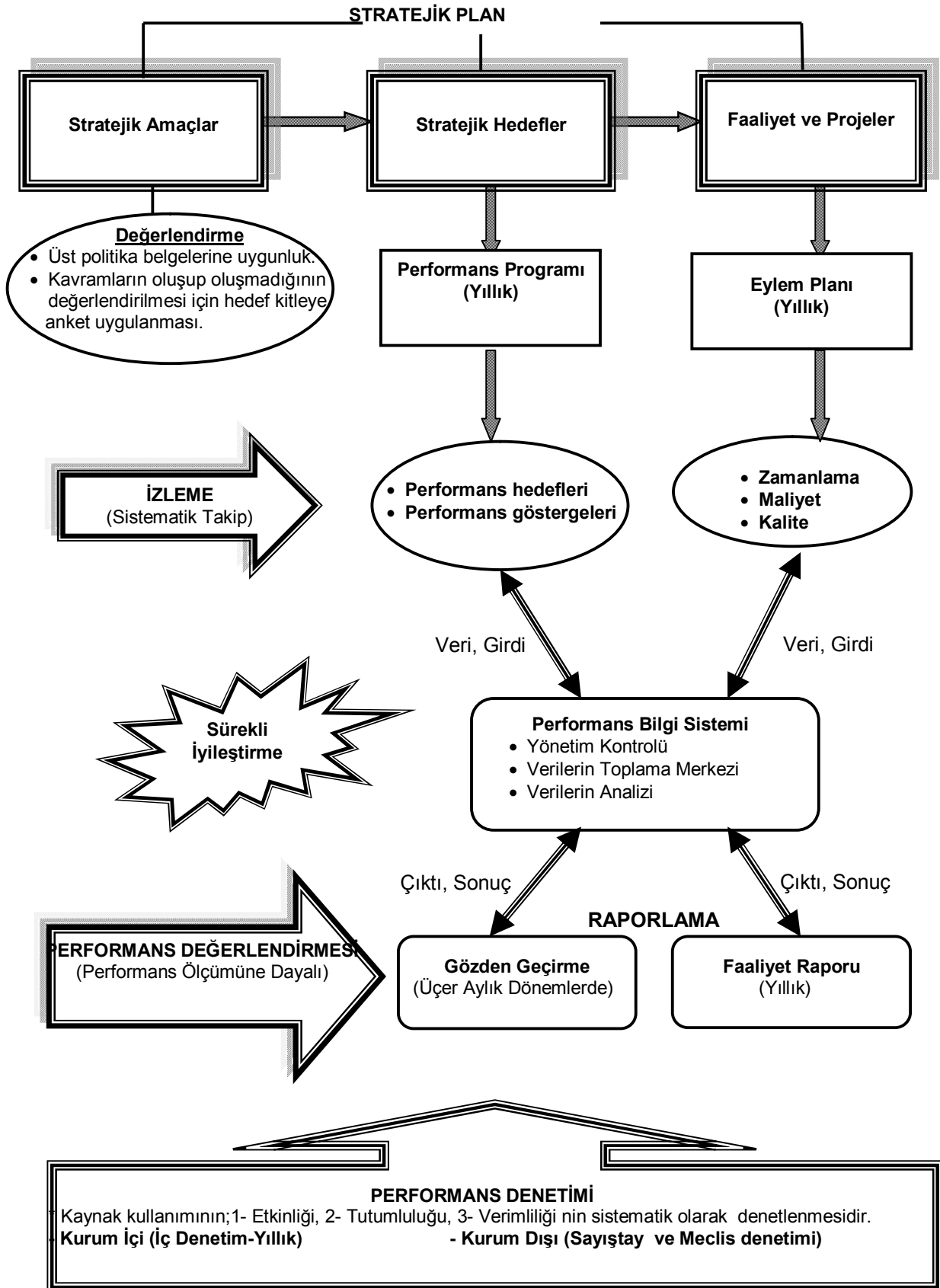
- Milli Produktivite Merkezi Stratejik Plan Hazırlama Çalışmaları Yönergesi'nin, MPM Stratejik Planı'nın uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesiyle ilgili iş, işlem ve süreçleri içerecek biçimde yeniden düzenlenmesi; gerektiğinde yönerge, vb. başka hukuksal düzenlemelerin de yapılması,
- Planı izleyecek ve değerlendirecek oluşumların farklı bileşimlere sahip olması gerekliliğinden hareketle, Planın izlenmesi ve değerlendirilmesi için ayrı organların ve karar alma süreçlerinin oluşturulması,
- Söz konusu organların görev ve sorumluluklarına açıklık getirilmesi,
- Stratejik Planlama Kurulu'nun karar alıcı organ olarak Planın değerlendirilmesi sürecinde de varlığını sürdürmesine yönelik düzenlemelerin yapılması.

Yukarıda irdelenen ve mevcut yürürlükte olan planların izleme ve değerlendirme yöntem ve tekniklerinden hareketle aşağıda yer alan model belirlenmiştir.

3. Kamuda stratejik plan amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik değerlendirme ve denetim modeli

Model geliştirilirken izlenen temel yaklaşımlar şunlardır:

- Sürekli iyileştirme
- Stratejik Planın tüm aşamalarında amaç ve hedeflere uygunluk



Şekil 3. Kamuda Stratejik Plan Amaçlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Değerlendirme ve Denetim Modeli

- Faaliyetler ile performans hedefleri ve performans göstergelerinin yer aldığı yıllık performans programının hazırlanması
- Etkili bir İzleme ile sistematik takip
- Uygulama sonuçları ile izlemelerden gelen verilerin toplanacağı, analiz ve değerlendirilmesinin yapılacağı Performans Yönetim Bilgi Sistemi kurulması
- Faaliyetlerin performans hedefleri ile göstergelerine uygunluğunun değerlendirildiği Faaliyet Raporu hazırlanması
- Performans Değerlendirmesi ile uygulama sonuçlarının ölçülmesi

Tutumluluk, verimlilik, etkililik ve kalitenin belirlenmesi amacıyla Performans Denetimi yapılması

4. Sonuç ve öneriler

“Kamuda Stratejik Plan Amaçlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Değerlendirme ve Denetim Modeli” ortaya koymak amacıyla yazılan bu makalede şu sonuçlara ulaşılmıştır:

- Stratejik planlamanın plan uygulamaya girdikten sonraki en önemli aşaması İzleme ve Değerlendirme aşamasıdır.
- İzleme ve Değerlendirme kapsamlı, kavram kargaşası bulunan, karmaşık yapıda bir süreçtir.
- İzleme ve Değerlendirme sürecinin sadeleştirilmesi ve anlamlandırılması gerekmektedir.
- Bu sürecin temel başlıkları ile önemli konular belirlenip, tanımlandıktan sonra konunun genel çerçevesi çizilmelidir.
- İzleme ve Değerlendirme süreci; değişik Stratejik Planlar ile literatürdeki izleme ve değerlendirme yöntem ve teknikleri incelendikten sonra analiz yapılarak yapı sadeleştirilmiş ve de son durumda sentezle Model ortaya konmuştur.
- Belirlenen model;
 - Performans hedefleri ve performans göstergelerinin yer aldığı yıllık “Performans Programı” ile faaliyet ve projeler, sorumlu birim ve kişiler, zamanlama ve kaynakların gösterildiği yıllık “Eylem Planı” hazırlanmasını,
 - Performans programı ve eylem planı ile sistemin İzlenmesini,
 - Verilerin toplanıp analiz edilmesi ve yönetimini sürekli kontrolü için Performans Bilgi Sisteminin kurulmasını,
 - Üçer aylık Gözden Geçirmeler ve yıllık Faaliyet Raporları ile performans ölçümüne dayalı Performans Değerlendirmesi yapılmasını,
 - Kaynak kullanımının; etkinliği, tutumluluğu, ve verimliliğinin sistematik olarak denetlendiği kurum içi ve kurum dışı olarak Performans Denetimi yapılmasını, öngörmektedir.
- Model, özellikle Stratejik planların uygulama aşaması ve sonraki süreçlerdeki planların İzlenmesi ve Değerlendirilmesine önemli katkılar sağlayacaktır.
- Model, İzleme ve Değerlendirme aşamasının belirleyicisi ve yönlendiricisi olabilecektir.
- Model, Stratejik Plan İzleme ve Değerlendirme ekiplerine yol gösterici niteliktedir.
- Stratejik Plan amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik değerlendirme ve denetim modeli, tek değildir.
- Stratejik Plan amaç ve hedeflerine göre model durumsallık arz edebilir.
- Sonuç olarak, sentezle belirlenerek ortaya konulan model; tüm Stratejik Plan amaçlarının gerçekleştirilmesi için genel bir çerçeve çizmiş olup, model ihtiyaçlara göre geliştirilebilir özelliktedir.

Ulaşılan sonuçlara dayalı olarak geliştirilen öneriler ise şunlardır:

- Stratejik Planda, stratejik amaçlar belirlendikten sonra üst politika belgeleri ile uyumu değerlendirilmelidir.
- Stratejik amaç ve hedefler önceliklendirilerek ve istatistiki değerlendirmelerden geçirilerek belirlenmeli ve netleştirilmelidir.
- Belirlenen stratejik hedeflerin, yeterliliği ve stratejik amaçları karşılama durumu değerlendirilmelidir.
- Yıllık Eylem Planları mutlaka hazırlanmalı; faaliyet projeler, görev ve sorumlu birim/kişiler, zamanlama ve kaynaklar belirtilmelidir.
- Eylem planlarına temel oluşturacak iş süreçleri tespit edilmelidir.
- Yıllık Performans Programı hazırlanarak performans hedefleri ile performans ölçümüne temel oluşturacak performans göstergeleri belirlenmelidir.

- Bilgi toplama, veri akışı, sürekli yönetim kontrolü, analiz ve raporlama ile sürekli bir izleme ve değerlendirmeye kaynaklık edecek şekilde Performans Bilgi Sistemi kurularak çalıştırılmalıdır.
- Üçer aylık gözden geçirmeler ile yıllık faaliyet raporları ile performans ölçümüne dayalı olarak stratejik planların Performans Değerlendirmesi yapılmalıdır.
- Kaynak kullanımının; etkinliği, tutumluluğu, ve verimliliğinin sistematik olarak denetlendiği kurum içi ve kurum dışı Performans Denetimi yapılmalıdır.
- Mutlaka Bakanlıklarda ve tüm birimlerde İzleme ve Değerlendirme Ekipleri kurularak görev ve sorumlulukları netleştirilmelidir.
- Ortaya konulan modelden yararlanılarak Bakanlıklar ile tüm kamu kurum ve kuruluşları, İzleme ve Değerlendirme Modellerini oluşturmalıdır.
- Stratejik Plan amaçlarının gerçekleştirilmesi için, Planın İzleme ve Değerlendirmesinin temel felsefesi sürekli iyileştirme ve geliştirme olmalıdır.
- Stratejik planın her aşamasında izleme ve değerlendirme yapılmalıdır.
- Sürekli iyileştirme mantığından hareketle, izleme ve değerlendirmelerden çıkan sonuçlara göre planlarda iyileştirme, güncelleştirme ve geliştirmeler yapılmalıdır.
- İç paydaşlar olan tüm kurum çalışanlarının, Stratejik Planın tüm aşamalarında olduğu gibi İzleme ve Değerlendirme aşamasında da desteği ve katkıları sağlanmalıdır.
- Stratejik planın uygulama sürecinde; kurum içi iletişim, işbirliği, koordinasyon ve bilgi akışı etkili olarak sağlanmalıdır.
- Stratejik planın uygulama sürecinde; dış paydaşlar ile iletişim ve koordinasyon etkili olmalıdır.
- Bakanlıklarda ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarında; bireysel, kurumsal ve süreçlerin ölçüleceği, Performans ölçümüne dayalı bir Performans Değerlendirme sistemi kurulmalı ve etkili olarak çalıştırılmalıdır.

Kaynaklar

- [1] Akal, Z., “İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi, Çok Yönlü Göstergeleri”, MPM Yayınları, Ankara (1996).
- [2] Aktan, C.C., “2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri”, TÜGİAD Yayınları, İstanbul (1999).
- [3] DPT., “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (2.Sürüm)”, *DPT Yayını*, Ankara (2006).
- [4] Gammi, A., “Developing Process Measures, Mike Walters(Eds.)”, *The Performance Management Handbook*, Institute of Personnel and Development,ss.32-51, London (1995).
- [5] Gerçek, A., “Türk Vergi Hukukunda Tahsilat İşlemi ve Etkinliği”, Ekin Kitabevi, Bursa (2003).
- [6] Kubalı Derya, “Performans Denetimi”, *Sayıştay Başkanlığı*, Ankara (1998).
- [7] Kubalı Derya, “Performans Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*. C.32, Sayı.1 : s.37, Ankara (1999).
- [8] Lawson, P. “Performance Management, M. Walters (Eds.)”, *The Performance Management Handbook*, Institute of Personnel and Development, ss.1-17. London (1995).
- [9] MB-BUMKO, “*Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*”, Maliye Bakanlığı- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara (2004).
- [10] MEB, “Stratejik Planlama Uygulama Yönergesi”, Ankara (2006),
- [11] MEB, “Eğitimde Stratejik Planlama”, *Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını*, Ankara (2007).
- [12] MPM, “Milli Produktivite Merkezi (2007-2011) Stratejik Planı”, Ankara (2006).
- [13] OECD, “Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management”, PUMA Occasional Papers No.3., Paris (1993).
- [14] OECD, “Performans Measurement in Tax Administration-Practice Note”, (2001).
- [15] Osborne, D. ve Gaebler T., “Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector”, Plume Book, New York: (1992).
- [16] Ömürgönülüşen U., “Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects”, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, cilt.20: 99-134, Ankara (2002).
- [17] Swanson, R., “Analysis for Improving Performance” Berret-Koehler Publishers, San Francisco (1994).

- [18] Şişman Mehmet ve Selahattin Turan, “Eğitimde Toplam Kalite Yönetimi”, Pegem Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara (2002).
- [19] TÜİK, “TÜİK Stratejik Plan 2007-2011”, Ankara (2006).
- [20] Uludağ Üniversitesi, “Üniversitede Stratejik Planlama Rehberi”, Uludağ Üniversitesi Rektörlüğü Gelişim Planlama Kurulu Yayını, Bursa (2002).
- [21] Walters, M., “Developing Organizational Measures, M. Walters (Eds.)”, *The Performance Management Handbook*, Institute of Personnel and Development, ss.14-31, London (1992).
- [22] “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu”, *Resmi Gazete*, 24 Aralık, sayı: 25326, Ankara (2003).
- [23] “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, *Resmi Gazete*, 26 Mayıs, sayı: 26179, Ankara (2006).