



T.C. SAYIŞTAY
135. KURULUŞ YILDÖNÜMÜ YAYINLARI

Performans Ölçümü ve Performans Denetimi

ÇEVİRİ DİZİSİ
ANKARA, 1997

T.C. SAYIŞTAY

135. KURULUŞ YILDÖNÖMÖ YAYINLARI

Performans Ölcümü ve Performans Denetimi

**ÇEVİRİ DİZİSİ
ANKARA, 1997**

Özgün Adı :

Performance Measurement and
Value for Money Audit

İngiltere Sayıştayı tarafından yayımlanan (Nisan 1995) İngilizce nüshasından
dilimize aktarılmıştır.

Sayıştay mensuplarının kullanımı için bastırılmıştır.

Çeviri Dizisi Yayın No: 15

Birinci Basım
Aralık, 1997

SUNUŞ

İngiltere Sayıştayınca bastırılıp dağıtılan ve “Performans Ölçümü ve Performans Denetimi” ismiyle dilimize kazandırılan bu kitapçık kamu kurumlarının kendi performans ölçüm rejimlerini ya da sistemlerini oluşturmada veya geliştirmede Sayıştayın nasıl bir rol üstlendiğini örnek performans incelemeleri temelinde ve yer yer teorideki gelişmelere referanslarda bulunarak işlemektedir.

Bu kitapçıkta performans denetiminin yöneldiği alan bir hayli zengin ve o oranda da karmaşıktır. Ele alınan alanın da etkisiyle hem İngilizce orijinalinde hem de çeviride metnin dili bir parça “zor”, üslubu da nispeten “ağır”dır. Böyle olmakla birlikte, Rehber’in içerdđi bilgilerin ve verdiği mesajların gösterilen zahmete değeceği kanaatindeyim.

Bu vesileyle, çeviri metninin mesleki üslup ve terminoloji yönünden düzeltilmesinde görev üstlenen Uzman Denetçiler Sacit YÖRÜKER ile Fikret GÜLEN’e ve dizgi, mizanpaj ve baskı işlerinde emeği geçen mensuplarımıza teşekkür ederim.


Prof. Dr. M. Kâmil MUTLUER

Sayıştay Başkanı

İçindekiler

	Sayfa
Özet ve akılda tutulması gereken noktalar	1
Giriş	3
Bölüm 1 : Araştırma ve ana kavramlar	6
Bölüm 2 : Uygulamada performans ölçümü	21
Performans ölçümü: referanslar ve önemli bibliyografya	35
Ekler	
1. Bilimsel alanda görev yapan araştırma konseylerinin strateji raporları	38
2. Meteoroloji Kurumu ön inceleme çalışmaları ekleri	39
3. Göçmen hizmeti için önerilen performans göstergeleri	54
4. Ticaret ve Sanayi Bakanlığının endüstriyel yenilenme için verdiği destek	55
5. Diğer denetim kurumları: Yeni Zelanda	57
Avustralya	57
Amerika Birleşik Devletleri	59

Özet ve akılda tutulması gereken noktalar

1. Bu inceleme, performans ölçümüne ilişkin en son literatürün bir sentezini yapmakta, temel kavramları tanımlamakta ve performans denetimlerimizde performans ölçümüne nasıl yaklaşabileceğimize dair bir model ortaya koymaktadır (Bölüm 1). Çalışma aynı zamanda bizim ve diğer denetim kuruluşlarının performans denetim çalışmalarını kaynak göstererek model için imkânlara ışık tutmaktadır (Bölüm 2).
2. Konuya özgü literatür üzerinde yaptığımız incelemelerden hareketle girdileri, süreçler ve çıktılar aracılığıyla etkilerle ilişkilendiren bir model ya da akış şeması ortaya koyduk. Performans ölçüm rejimi bu öğeleri kapsamalıdır. Bu öğeler arasındaki ilişki tutumluluk, verimlilik ve etkinlik tanımlarımızla uyumaktadır. Bu nedenle girdiler, süreçler, çıktılar ve etkilerin bir değerlendirilmesi söz konusu olduğundan, performans ölçüm rejimi VET'i (verimlilik, etkinlik ve tutumluluğu) kapsamına almalıdır.
3. Bu incelemeyle, performans ölçümüne ve performans rejimlerine ilişkin performans denetimlerinde yararlanılabilecek iyi uygulama kriterleri elde etme imkânı bulduk:
 - Kurumsal hedefleri gösteren, stratejik faaliyetleri kapsayan ve hizmet kalitesi de dahil olmak üzere verimlilik, etkinlik ve tutumluluk arasında denge sağlayan pek çok temel gösterge bulunmaktadır.
 - Performans rejimi kesin hatlarıyla belirlenmiş yönetim sorumluluklarına ve destekleyici örgütsel yapıya dayanmaktadır.
 - Mali sistemler ile yönetim bilgi sistemleri, tüm maliyet ve çıktı verilerinin örgütün bütün kademeleri bakımından tam zamanında ve eksiksiz bir şekilde belirlenmesine imkân sağlamaktadır.
 - Seçilen göstergeler:
 - **İlgilidir.** (stratejik hedefler/faaliyetlerle bağlantılıdır, ileriye dönüktür ve organizasyonun bütününe yayılır)
 - **Kapsayıcıdır.** (bütün önemli örgütsel faaliyetleri yansıtır ve çeşitli ilgi gruplarının ihtiyaçlarına cevap veren faaliyetleri tam olarak tanımlar)
 - **Sınırlandırılmıştır.** (her yönetim kademesi için belli sayıdadır)
 - **Tutarlıdır.** (kullanılan tanımlar zaman içinde tutarlı bir şekilde uygulanmalı ve birimler arasında denge gözetmelidir.)
 - **Karşılaştırılabilir.** (benzerlerin karşılaştırılabilmesine uygundur.)

Performans Ölçümü ve Performans Denetimi

- Göstergeler bağımsız denetim yapmaya elverişlidir.
- Kurumsal düzeyde ve daha alt kademelerde gerçekleştirilen performans hedeflere ulaşmıştır veya onları aşmıştır veyahut bireysel hedeflere ulaşamadığında ve düzeltici önlemler gerektiğinde yeterli açıklamalar bulunmaktadır.
- Performans, zaman dilimlerine kıyasen veya diğer kuruluş ya da birimlerle veyahut bazı normatif modellere göre karşılaştırılır.
- Performans bilgisinden hesap verme sorumluluğu ve kontrol amaçları için yararlanıldığı gibi, yönetim performans farklılıklarını analiz etmek ihtiyacında olduğunda ve sonuç olarak stratejileri veya uygulamaları (örneğin; kaynak tahsisi) değiştirme de yararlanır.
- Göstergelerin analizi koşulları, örgütü ve onun içinde bulunduğu ortamı ve kamu sektöründe hizmet üretmenin karmaşıklığını yansıtmak üzere gerektiğinde göstergeler arasında gerilim yaratmanın arzulanır bir şey olduğunu dikkate alır.

Giriş

1. Performans ölçümü, kamu sektöründeki yönetim ve sorumluluk konularını etkileyen son yılların tartışmalarına önemli ölçüde ışık tutmuştur. Mali Yönetim Girişimi (1982) her düzeydeki yöneticilerin:

“Stratejik hedefleri ve onları değerlendirme araçları konusunda net bir görüş sahibi olmalarına ve mümkün olduğunda, çıktılarını ya da bu hedeflerle bağlantılı performans ölçmelerine” olan ihtiyacı vurgulamıştır.

2. “Gelecek Adımlar”, performans ölçülerinin kullanımını genişletmiştir: pek çok temel performans hedefi bakanlar tarafından kabul edilmiş ve icracı kuruluşlar tarafından uygulamaya konulmuştur. Kurumlar yıllık raporlarındaki performans bilgilerini de çoğaltmışlardır. 1985 Kamu Harcamaları Resmi Raporlarındaki 500 performans istatistiği bugün birkaç bine ulaşmıştır. Misyon bildirimleri yoluyla kendini gösteren hizmet kalitesini geliştirmeye yönelik ve kaynak tahsislerinde performans göstergelerinin kullanılması da performans rejimlerinin gelişmesine katkıda bulunmuştur.

3. Sayıştaya gelince, biz performans ölçüm rejimleri ve ulaşılan performanslar hakkında gittikçe daha fazla rapor hazırlıyoruz. “Londra’da Suçu Azaltmak” isimli raporumuz, performans gösterge paketine ilişkin önerileri içermektedir. Raporlar o zamandan beri düzenli olarak performans göstergelerini analiz etmektedir. İcra kuruluşlarda yaptığımız mali denetimlerimiz, yayımlanmış performans bilgileri içermektedir ve nihayet kuruluşlar geçmiş beş yıllık sonuçları birer özet raporla bildireceklerdir. Mali olmayan performans bilgilerine gelince, bunların tutarlılığı araştırılmalı ve sunumlarının mali tabloların güvenilirliğine zarar verip vermediği kontrol edilmelidir. 1/94 sayılı Mesleki Brifing ve Denetim Elkitabının taslak halindeki B11 Bölümü, performans bilgisinin denetimi konusunda bize yol göstermektedir. Ayrıca gittikçe artan bir şekilde performansları izleme sisteminin oluşturulması ve performans göstergelerinin uygunluğu konusunda bizden tavsiyede bulunmamız istenmektedir. Ve kaynak muhasebesine geçişle beraber, mali nitelikte olmayan göstergeler de dahil olmak üzere temel göstergelerin pozitif denetimi konusunda da talepler söz konusu olabilir.

4. Sayıştayda biz hem kendi içimizde hem de Kamu Hesapları Komisyonu* , Kamu Hesapları Komitesi** önünde performans ölçümü kullanmaktan kaçınmadık, yorumcunun incelemesine ışık tuttuk. Kurumun stratejik planında hedefler, kaynak ihtiyaçları ve çıktılar belirlenir. Yıllık raporumuzda ulaşılan çıktılar ve bunların etkileri hem parasal tasarruf gibi, nicel etkiler hem de niteliksel gelişmeler halinde özetlenir. Birimlerde ve buralarda yürütülen işler düzeyinde maliyet ve süre bütçelerinden tam olarak haberdarız. Kaynak yönetim sistemi bütün işlerin maliyetini belirler ve giderek tekâmül eden kaliteyi güvence düzenlemelerini geliştirerek etkiler dahil ulaşılan kaliteye ilişkin değerlendirmeleri sağlar.
5. Özel sektörde performans ölçümü için özüne ilişkin geleneksel kaygılar ve mali bilgiler dolayısıyla hızla genişlemiştir. Artık mali olmayan performans önem kazanmıştır ve özel sektör, kamu sektörünün deneyimlerinden yararlanmaktadır. Özel sektörün mali olmayan performansa olan ilgisi öncü ve gecikmeli göstergeler arasındaki farklılıktır: mali göstergeler, geçmiş performans hakkında bilgi sağlamaya yönelmekte ve ileriye dönük tahmin yapmada bunların pek az bir yardımı söz konusu olabilmektedir; bir iddia da mali olmayan performans göstergelerinin mali sonuçları çok iyi yönlendirebileceği ve önlem almak için bir erken uyarı sistemi görevi görebileceğidir. Bu yüzden hizmet alıcılarının ve çalışanların tatmini daha fazla önem kazanmaktadır. Bu, hizmet alıcılarının düşüncelerini, iş prosedürleri, örgütsel öğrenme ve mali perspektifler ile birleştiren “ dengeli skor kartı” (Nolan Norton) fikrinin oluşmasına yol açmıştır.
6. Bu düşünceler, “performansı neden ölçmek gerekir” sorusuna ek bir cevap sağlamaktadır. Performans ölçümü sadece hesap verme sorumluluğunun bir parçası olmakla kalmaz, yönetim kararlarına da ışık tutabilir. Öğrenen örgütlerde performans bilgilerinin analizi ve özellikle farklılıkların incelenmesi örneğin; kaynak tahsisinde veya süreçlerde değişikliklere veyahut sonuçta daha iyi performansa yol açabilir. Performansın gözden geçirilmesi, gerçek değer taşıyan yönlendiricilere yeni ve göz kamaştırıcı bir ışık tutabilir ve dolayısıyla ürünler ve hizmetler, organizasyon yapısı, insan kaynakları stratejisi ve bilgi sistemleri üzerinde ciddi değişiklikler yaratılabilir. (Geanuracos ve Meiklejohn “Performans Ölçümü: Yeni Gündem”)

* **Kamu Hesapları Komisyonu (Public Accounts Commission):** Avam Kamarasında 1989 yılında oluşturulmuş bir komisyondur. Sayıştay ita amirini belirlemek, Sayıştayın dış denetimi için denetçi görevlendirmek ve Sayıştay bütçesi ile kurumsal planını incelemekle görevlidir. (Çev. İnc. Hey. Notu)

** **Kamu Hesapları Komitesi (Committee of Public Accounts):** Avam Kamarasında 1861’de oluşturulmuş olup Sayıştayın mali ve performans denetim raporlarının görüşüldüğü komitedir. (Çev. İnc. Hey. Notu)

7. Bu inceleme, performans ölçümüne ilişkin en yakın tarihli çalışmalarda performans denetimini ele alanlarla, Sayıştay'ın performans denetim deneyimlerini biraraya getirmektedir. Birinci bölüm, performans ölçümünün ana kavramlarını konu almakta ve hem başarılı bir performans rejiminin kavranması, hem de performans ölçümünün ideal olarak neleri kapsaması gerektiği açısından performans ölçümüne nasıl yaklaşabileceğimizi gösteren bir model ortaya koymaktadır. İkinci bölüm, bu modeli denetim deneyimimizle ilişkilendirmekte ve inceleme tasarım meselelerinde performans bilgilerinin denetiminin öne alınması üzerinde durmaktadır. İnceleme, daha sonra konuya ilişkin literatürü ve bizim performans göstergeleri denetim deneyimlerimizden örnekleri derlemektedir. Amaç, birinci bölümdeki modelden ve değerlendirici kriterlerden ikinci bölümdeki açıklayıcı materyalden yararlanarak, okuyuculara performans göstergelerini ele almalarında daha çok güven kazandırmaktır. Böyle bir düşünce, veri toplama ve analiz faaliyetlerimize yardımcı olmalı ve bize denetlenen kurumca gerçekleştirilen performans daha sıkı kontrol imkânı vermelidir.

Bölüm 1: Araştırma ve ana kavramlar

- 1.1. Bu bölümde, kamu sektörünün performans bilgisine duyduğu halihazır ilginin arka planını kısaca anlatacak, ana kavramları tanımlayacak ve “performans bilgisinin performans denetimi” yaklaşımımızı değerlendirmek için bir model oluşturacağız.

Tarihsel perspektif

- 1.2. Bu incelemenin “Giriş” bölümünde “Mali Yönetim Girişimi” ve “Gelecek Adımlar” a performans ölçümü için en güncel teşvik edici unsurlar olarak işaret ettik. Zira birçok yönden bunlar, benzer kavramların bir rönesansını sembolize etmektedir. “Mali Yönetim Girişimi”, stratejik hedefleri, maliyetleri ve çıktıları birbiriyle ilişkilendirmeye olan ihtiyacı vurgulamıştır. Ancak bu şekilde bir ilişkilendirme, daha rasyonel planlama ve bütçeleme sistemleri önermek için 1960’ların çoğu girişimlerinde kullanılan yaygın ifade tarzıdır. Amerika Birleşik Devletleri Savunma Bakanlığı, Planlama, Programlama ve Bütçeleme’de (1961) şu hedefleri belirlemiştir:

- Hükümet faaliyetlerinin belli başlı alanlarında stratejik hedefleri belirlemek;
- Harcamalara ve spesifik programlar için kaynak kullanımına ilişkin bilgileri organize etmek;
- Programların çıktılarını analiz etmek; ve
- Aynı stratejik hedeflere ulaşmanın başka yollarını bulmak ve bu hedeflere en düşük maliyetle ulaşmak (Schultze 1968).

- 1.3. İngiltere’de Savunma Bakanlığı ve Hazine ile Eğitim ve Bilim Departmanı (Bakanlığı) Program Analizi ve Gözden Geçirmesi uygulamasının (ki bu da kısa ömürlü oldu) başlatılmasıyla sonuçlanan “çıkıtı bütçelemesi”ni denediler. Harcamalardaki artış, yönetsel yeterliliğin sorgulanabilirliği ve hesap verme sorumluluğunu gösterme ihtiyacı olmak üzere üç kaygı daha sistematik planlamaya ve çıkıtı ölçümüne yönelik bu arayışa temel oluşturdu.

a) Kamu harcamalarında artan ve önlenemez gibi görülen yükseliş trendi yüzünden bir endişe vardı. Harcamalar, kontrolden çıkacak hissi uyandırıyor. Plowden Raporu’nda, yıllık Kamu Harcamaları Raporu’nun yayınlanmasına sebep olacak yeni rapor sistemleri önerilmişti.

b) Yönetimsel yeterlilik açısından günümüzün hükümetlerinin kamu kesimi kapasitesini zorladığı ve yapısal bir değişikliği gerektirdiği yolunda bir kanaat vardı. Bu, Fulton Komitesi'nin (1965-68) kurulmasına ve yeni yönetim düşüncelerini Kabineye tanıtmak üzere bir dizi teklif hazırlanmasına yol açtı.

c) Nihayet, Parlamentoda, harcama sürecinin aşırı karmaşıklığı ve yönetim bilgi sisteminin eksikliği yüzünden etkili bir hesap verme sorumluluğunun oluşturulması yolunda sürekli bir ilgi vardı.

1.4. 1980'lerin uzun geçmişini şu iki örnek göstermektedir.

a) Fulton, Mali Yönetim Girişiminin altında yatan mantığı hemen hemen önceden tahmin etti. Hesap verme sorumluluğu olan yönetimin vurgulanmasında, hem "ölçülebilir çıktılar"ı hem de kamu faaliyetlerinde "ayrılmış" farklı birimleri görüyoruz.

"Hesap verme sorumluluğu olan yönetimkurumlarda hesap sorumluluğu olan birimlerin belirlenmesine veya oluşturulmasına bağlıdır. Bu birimlerde kişiler performanstan sorumlu tutulabilmeli, çıktılar mümkün olduğunca objektif olarak belirlenebilmelidir." (Fulton 1968)

b) Harcama Komitesi 1972 yılında sofistike girdiler ile çıktılara ilişkin bilgi eksikliği arasında tezat gördü. Girdiler anlamında hesap verme sorumluluğu gerçekleşmişse de Parlamento tahsis edilen ödenekler karşılığında gerçekten ne alındığı konusunda kendini güvende hissetmedi.

1.5. İlk girişimler, örneğin Program Analizi ve Gözden Geçirmesi birkaç faktörle açıklanabilir. Önerilen sistemler, politika oluşturanların ilk çıktılardan çok faaliyetlerin nihai etkileri üzerinde yoğunlaşması gerektiğine vurgulama yapıyordu. Oysa bu çeşit etkilerin belirlenmesinde ve ölçülmesinde büyük problemler vardı. Bunun yanında tartışmalı veya çok sayıda stratejik hedeflerin olması, orta vadeli çıktılar ile nihai etkiler arasında açık bir bağlantı olmaması ve faaliyetler ile etkiler arasındaki zaman farkı gibi problemler de söz konusu idi. Kamu harcamalarının hızla artması da Hazine'nin ilgisini çıktı bütçelemesinden çok nakit sınırlamalarını ivedi bir kontrol mekanizması olarak görmeye yöneltti.

1.6. O halde ilk girişimler azalıp gücünü yitirmişken neden "Mali Yönetim Girişimi" kurumlarca benimsendi. Üst düzey siyasi taahhütler kuşkusuz faktörlerden biridir. "Mali Yönetim Girişimi" Verimlilik Birimi'nin nicel mali etkilere olan ilgisinin somutlaşması ve Kabine'deki yönetimsel kültürün değişimi olarak görüldü. Bazı bakanlar kendi bakanlıklarının bunu benimsemeleri konusunda çok istekli oldular. "Mali Yönetim Girişimi"nden önce Çevre Bakanlığında bakanlar için Michael Heseltine tarafından oluşturulan Yönetim Bilgi Sistemi'nde taşra teşkilatlarından başlayarak kamu sektöründe performans bilgilerinin yayımlanarak hesap verme sorumluluğunun

sergilenmesi konusunda giderek artan bir baskı vardı. Örneğin, Çevre Bakanlığı 1981 yılında yayımladığı bir elkitabında taşra teşkilatları yıllık raporlarına kısa bir performans istatistik bilgi listesi eklemeye teşvik ediliyordu.

- 1.7. 1980'lerin girişimlerinin başarılarına ne tür açıklama getirilirse getirilsin kamu sektörünün performans bilgisine aşılma derecesi konusunda kuşku yoktur. Hiç bir kamu sektörü birimi faaliyetleri ile ilgili performans hedefleri oluşturmaya ve hedeflere göre performansı ölçmeye girişmemiş görünüyordu. Bakanlıklar, icracı kuruluşlar, taşra teşkilatları, sağlık teşkilatları ve misyon bildirimleri, bunların hepsi performans ölçümünü bir dereceye kadar kavradılar. Konu üzerinde yorum yapanlar arasında performans ölçümünün kalıcı olduğuna dair bir görüş birliği olduğu görülmektedir. Birinci bölümün geriye kalan kısmında, kullanılan kavramlar tanımlanarak ve ayrıca performans rejiminin ve performans göstergeleri hazırlamak için kullanılan kriterlerin başarısını değerlendiren bir model oluşturularak performans ölçümüyle ne amaçlandığı ele alınmaktadır.

Performans ölçüm kavramları

- 1.8. Bu incelemede daha önce de performans rejimlerine, bilgisine, istatistiklerine, ölçülerine ve göstergelerine değinmiştik. Performans rejimleri, performans hedeflerinin başarılı bir şekilde uygulanması için ihtiyaç duyulan kurumsal yapılar ve değerlerdir, yani performansı izlemek ve raporlamak ve sonuçlara göre önlem almak üzere sistemler kurma yeterliliğidir. Bu, bizim 1991 tarihli etkinlik çalışmamızla yakından ilişkilidir. Bu çalışmada değerlendirme etkinliğini denetlenen kuruluşun teknik ve kurumsal kapasitesi açısından tanımlamış ve bunu da sadece program etkinliğini değerlendirmek için değil aynı zamanda devam etmekte olan programlar üzerinde gerçekten önemli olan kararları etkilemek için yapmıştık. Bu geri-bildirim halkası, değerlendirme işinin temelidir: Sonuçlardan ve analizlerden dersler çıkarılmadığı sürece, performans göstergeleri, yalnızca kontrol ve hesap verme sorumluluk mekanizmaları olarak kalır.
- 1.9. Diğer performans kavramlarına gelince, bu terimler literatürde az çok birbirlerinin yerine kullanılagelmekte ise de, bunları tanımlamak ve kullanımlarını standartlaştırmak akla uygun olacaktır. Biz, **Performans bilgisini**, tabloları, grafikleri, tanımları ve hedefleri kapsayan genel bir terim olarak kullandık. **Performans istatistiği** de genel bir terimdir ve sayısal performans bilgisini kapsar. Ölçüler ve göstergeler daha hassas bir şekilde tanımlanmıştı. **Ölçü**, performansın bazı yönlerinin direkt olarak sayısal ifadesidir. **Gösterge**, çıktı ya da performans hakkında bilgi veren bir istatistiktir. O halde, ölçüler performansın net ve tam ifadeleridir ve normal olarak girdi ve çıktılar arasındaki sebep-sonuç ilişkisinin açık ve kesin bir şekilde anlaşılmasını gerektirir. Açık ve kesin ölçümlerinin yapılamadığı veya açık bir sebep-sonuç ilişkisinin kurulamadığı ahvalde, ölçü yerine bazı göstergeler

kullanmak mümkündür. Kamu sektöründe nihai etkileri ölçmek şöyle dursun, çıktıları ölçme güçlüğü dikkate alınır, gösterge oluşturabilmek için daha fazla performans bilgisine sahip olmamız gerekecek gibi gözükmektedir.

- 1.10. Diğer kavramlar teorik bir model referans alınarak kullanışlı bir şekilde tanımlanmıştır. Bu model girdileri çıktılarına ve son etkilere bağlamakta, ve modelden tutumluluk, etkinlik ve verimlilik tanımları türetilmektedir. Bu model, göstergeler dizisi seçiminde yararlanılan en iyi uygulama kriterleri de dahil olmak üzere, performans rejimlerini anlamamıza yardımcı olur. İlgili literatür üzerinde yaptığımız araştırma sonucunda gördük ki, bir hayli basit girdi-süreç-çıktı-etki modeli, performans ölçümü üzerine pek çok yoruma temel oluşturmaktadır. Ve bu da incelemenin geri kalan kısmında daha derinliğine geliştirilecektir. Ancak, ilk önce bu öğelerin tanımı için bir parça zaman ayırmaya değerdir.
- 1.11. Girdilerin tanımı, genellikle, bir hizmeti sağlamak için gerekli olan personel, sermaye, nakit ve tüketilebilir kaynakları kapsayacak şekilde görece olarak basit olacaktır. Ancak hâlâ bu girdilerin maliyet ve değerleri hakkında sorular bulunacak ve eğer çok fazla girdi kaynağı varsa, tutarlılığa ilişkin sorular da söz konusu olacaktır. Daha geniş bir bakış açısıyla, kamu kesimi kuruluşlarının yakın kontrolü dışında olan girdileri de dahil etmek gerekebilir. (Örneğin, tanzim rejimleri ya da zorlayıcı hükümet tasarrufları yoluyla maliyetlerin üçüncü kişilere yüklenmesi; vergi toplanması).
- 1.12. Girdilerin ve sonuçların ölçümü konusunda, süreçlerin ikinci derecede bir öneme sahip olduğu düşünülebilir. Ancak uygulanan programın anlaşılması ve izlenmesi sürekli iyileştirme kavramı için son derece önemlidir. Artık bu öğe özel sektörde bir ihmal döneminden sonra şimdilerde daha çok dikkate alınmaktadır. Ayrıca kamu sektörüne özgü bazı noktalar vardır:
- “gerekli süreç” genellikle, çıktıların kalitesinin üstü örtülü bir ögesidir ve akışı izlenmelidir.
 - “hizmet kalitesi” genellikle, hizmetin alıcılarıyla ilişki süreçlerine bağlıdır ve sağlanan hizmetin önemli bir ögesini oluşturabilir; ve
 - Kamu sektörü stratejik hedeflerinin doğrudan ölçümlemeye duyarlı olmadığı zamanlarda süreç bilgisi çıktı ya da etki ölçüleri yerine işlev görebilir.
- 1.13. Arzulanan çıktılar artık, genellikle, yönetim süreçlerinin bir parçası olarak, açıkça tanımlamakta, sayısal olarak hesaplanmakta ve hedefler haline getirilmektedir. Benzer, ancak aynı olmayan çıktıların ayırıldığında ya da kalite standartlarının açıkça belirtilmesinde bazı problemler ortaya çıkabilir. İstenmeyen çıktıların belirlenmesinde ve ölçülmesinde daha farklı bir problem

doğabilir (örneğin, kirlilik). Bunun önemli bir husus olup olmaması doğal, olarak söz konusu hizmetlere ve potansiyel problemin kapsamına bağlıdır.

1.14. Etki değerlendirmesine ilişkin problemler, sadece, 1991 tarihli Kent Üniversitesince hazırlanan Etkinlik çalışmamızda değil, yıllar boyunca kapsamlı olarak dile getirilmiştir. O çalışmada, hedef ilgi grupları üzerinde yaratılan etkiler (outcomes) ile ekonominin bütünü üzerindeki daha geniş etkiler (impact) arasında ayırım yapılmaktadır. Etki ölçümünün sınırlarına ilişkin sorularda dikkatler olumsuz ve istenmeyen sonuçların araştırılmasına ve dış faktörlerin etkisini değiştirmeye yönelik olmasına karşın, biz etkiler (impacts) terimini bu unsurların ikisini de kapsayacak şekilde kullanmaktayız. Kamu kurumlarından çok azı etki ölçümünü kolay bulacaktır ve çok büyük bir sıklıkla titiz bir çalışma, rutin bir raporlamanın parçası olmaktan çok, arada bir yapılan çalışmaların bir parçası olacaktır. Ancak bu konu kurum ve kuruluşların performans bilgilerinin gözden geçirilmesiyle kanıtlandığı üzere bugün için yeterince ele alınmayan ancak yönetimlerin dikkat göstermesi gereken kritik bir alandır. Bu alandaki analizler bizi, “performans, hedefle uygunluk içinde mi?” gibi tek halkalı sorulardan, “Hedefler özenli bir şekilde mi belirlenmiş?” ve “hedeflerden sapmaların açıklaması nedir?” gibi çift halkalı sorulara götürmektedir.

1.15. Tablo 1’deki modelden bütünü oluşturan parçalarla doğrudan ilgili olan tutumluluk, verimlilik ve etkinlik kavramları hakkında tanımlar elde edebiliriz.

Tutumluluk

- Kaliteye önem vererek girdileri en aza indirmektir.

Kalite önemlidir, fakat girdilerin kalitesinin değerlendirilmesi çıktıların da dikkate alınmasına yol açabilir. Girdilerin ne ürettiğine bakmaksızın bu girdilerin kalitesi hakkında yargıya varabilir miyiz?

Verimlilik

- Çıktıların girdilere oranını (üretkenliği) standartlar veya yıllık hedeflerle karşılaştırdığımızda elde edilen kavramdır.
- Verimlilik faaliyetlere ilişkin süreçlerle de ilgilidir. Yönetim sistemlerinin ve faaliyetlerle ilgili uygulamaların kaynakların en iyi şekilde kullanımını teşvik edip etmediği, muhtemelen olması gerekenle ilgili bir dizi normatif kriterin mevcut durumla karşılaştırılması sonucu ortaya çıkabilir.

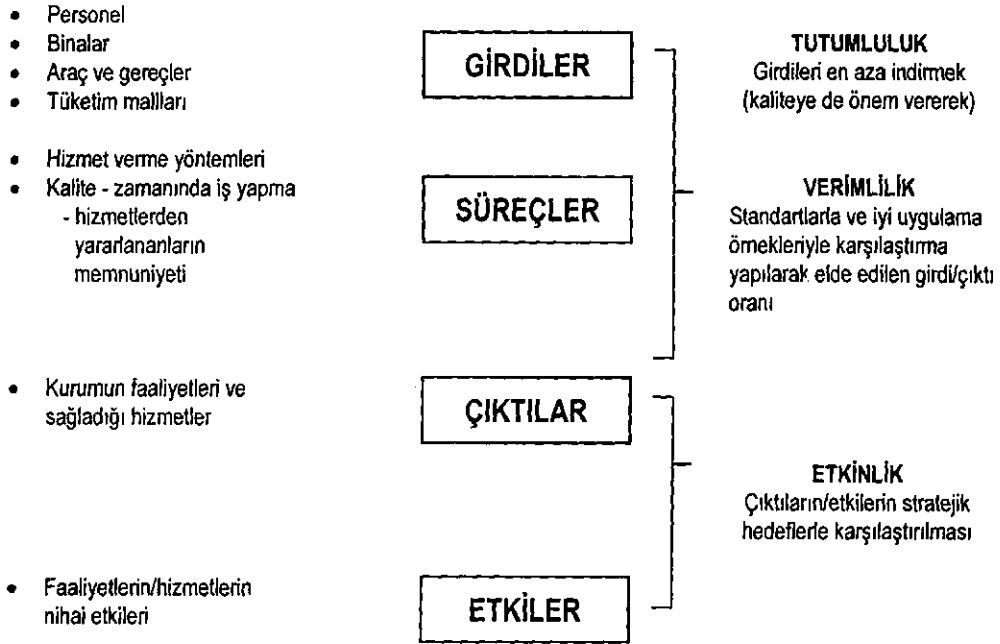
Etkinlik

- Çıktıların ve etkilerin, stratejik hedeflerle ilgili politikalar ve yapılmak istenenlerle karşılaştırılmasıdır.

DÜZELTME

135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları arasında çıkan "*Performans Ölçümü ve Performans Denetimi*" başlıklı kitabın 11 inci sayfası 23 üncü satırında "*Performans (VET) = tutumluluk x etkinlik x verimlilik*" şeklinde yer alan ibare "*Performans (VET) = tutumluluk x verimlilik*" olarak düzeltilmiştir.

Tablo 1: Performans Ölçüm Modeli



Kaynak: Jackson 1993, Hazine 1988 ve İngiltere Sayıştay Etkinlik Denetimi Çalışması 1991.

Performans ölçüm modeli, süreçler ve çıktılar aracılığı ile girdiler ve etkiler arasında bağlantı kurar. Modelin bütünü oluşturulan parçalar bakımından tutumluluğu, verimliliği ve etkinliği tanımlayabiliriz.

- 1.16. Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ölçüleri kümesinin kurumun ya da faaliyetin ulaştığı performansın özet bir değerlendirmesini sağlayacağını düşünebiliriz. Aslında, modeller performansın verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun çarpımına eşit olduğu tanımına göre oluşturulmuştur. Örneğin, Hazine'nin 1988 yılında yaptığı formülasyon aşağıdaki gibidir:

$$\text{Performans (VET)} = \text{tutumluluk} \times \text{etkinlik} \times \text{verimlilik}$$
$$\frac{\text{çıkıtı değeri}}{\text{girdi maliyeti}} = \frac{\text{fiziksel girdi}}{\text{girdi maliyeti}} \times \frac{\text{fiziksel çıktı}}{\text{fiziksel girdi}} \times \frac{\text{çıkıtının değeri}}{\text{fiziksel çıktı}}$$

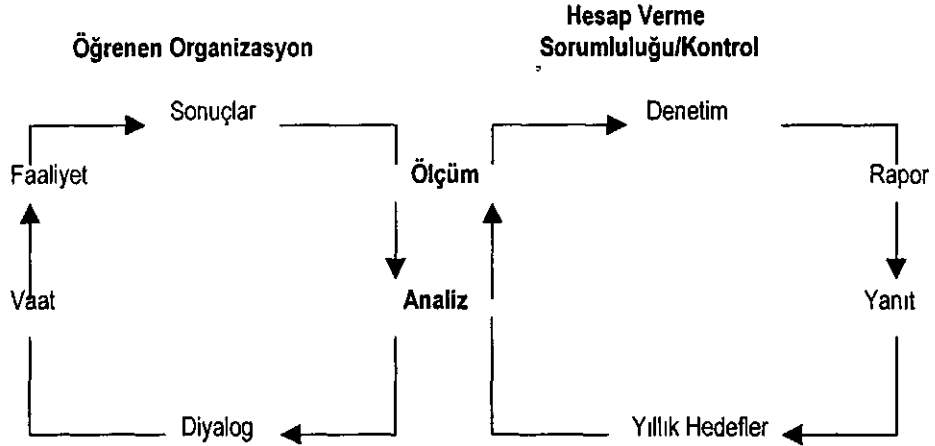
- 1.17. Yakın bir tarihte yayınlanan Hazine'nin "İcracı Kuruluşlar: Yıllık Hedefler Saptama ve Performans Ölçüm Rehberi (1992)" açıkça performans çıktıları, hizmet kalitesini ve verimliliği kapsayan ölçüler dizisini gerekli görmektedir. Bunlar, tam bir etkinlik incelemesi hariç, VET kavramıyla kolayca bağdaştırılabilir. Rehber bu eksikliği tamamlamak üzere düzenli politika değerlendirmeleri yapılmasını öngörmektedir.

- 1.18. Böyle modeller bize kurumun ya da faaliyetin genel başarılarını ve girdilerin nihai etkilerle sonuçlanan yöntemlerini dikkate alma ihtiyacı konusunda ışık tutmaktadır. Sebep-sonuç ilişkilerinden yola çıkmak, belirli önlemleri almaya ve en etkin maliyete bilgi toplama yaklaşımını yakalamaya yardımcı olur.

Sistem tasarımı

- 1.19. Bir bilgi sisteminin kesin biçimde tasarımını ve yoğunlaşacağı noktayı etkileyecek birkaç faktör vardır. En önemlilerinden biri de sistemin amacıdır ve kamu sektörü kuruluşlarında hesap verme sorumluluğu ile kurum içi yönetim amaçları arasında bir ayrım yapmak gerekmektedir. Göstergeler hesap verme sorumluluğu ve kontrol amaçları için mi tasarlanıyor ya da performans rejimi gelecekteki performansı iyileştirme arzusu ile birlikte hedeflerden sapmanın tam bir analizine mi hasrediliyor? Bu ikincisini “örgütsel öğrenme” kelimesi ile karakterize edebiliriz.
- 1.20. Hesap verme sorumluluğu/kontrol ve örgütsel öğrenme fonksiyonları aşağıdaki şekilde (Tablo 2) gösterilmiştir.

Tablo 2: Hesap verme sorumluluğu ve gelişme sağlanması için performans ölçümü



Kaynak: Robert Bittlestone, *Metapraxis*.

Şeklin sol tarafı organizasyonlar için performans bilgilerinin kullanımını göstermektedir. Öğrenen organizasyonlarda ölçümlerinin analizi, analistlerle yöneticilerin diyalogunu gerektirmektedir. Yöneticinin yapmayı vaat ettiği eylemlerle sonuçlar geliştirilmelidir. Şeklin sağ tarafında ise ölçümlerinin bazı denetimlerin yapılmasını (iç denetim, yönetimce yapılan denetim veya dış denetim) gerektirdiği görülmektedir. Denetim sonucu düzenlenen rapor ve rapora yönetimce verilen yanıt sonrasında yıllık hedeflerin revize edilmesi söz konusudur. Yıllık hedefler gelecekte yapılacak analizlerde önemli bir rol oynayabilir.

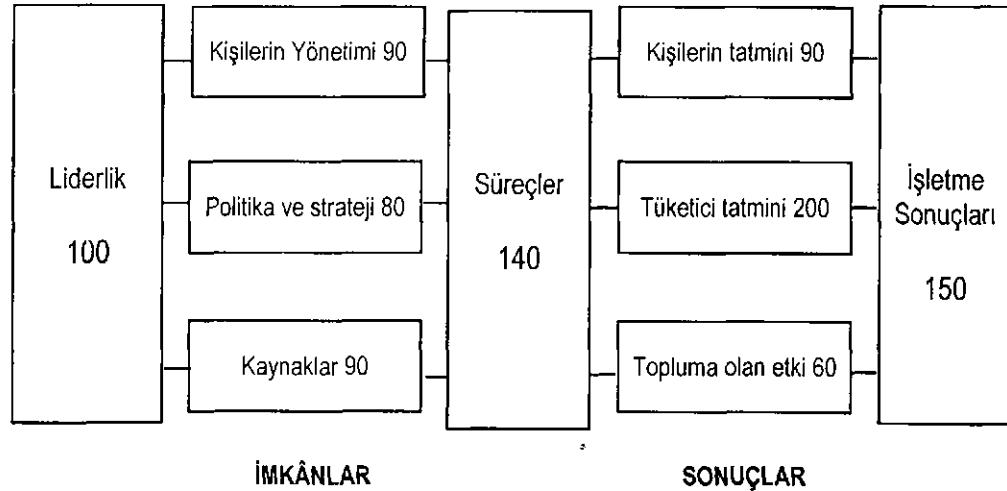
- 1.21. Kuşkusuz, farklı gruplar, ilgilerini performansın değişik yönleri üzerinde odaklaştırmaları olasıdır. Yöneticiler verimliliğe ve yıllık hedeflere ulaşılma, politikacılar politika hedeflere ulaşmaya ve maliyetlere, tüketiciler etkinliğe ve hizmet kalitesine ilgi duymaktadır ve bu türden başka şeyler söz konusudur. Ayrıca, farklı yönetim düzeylerinde değişik konulara ilgi duyulmakta ve bu durum büyük bir olasılıkla zamanlama ve verilerin güvenilirliği konularındaki değişik ihtiyaçlar nedeniyle olmaktadır. Her ne kadar bu çeşitli grupların ihtiyaçları arasında bir çok ortak benzerlik bulunsa da, önemli vurgu farklılıkları da söz konusu olabilir. Bu durum performans ölçümü için, ister bütünsel bir yaklaşıma imkân versin, isterse de daha özel bir yaklaşımı gerektirsin, sistem tasarımının önemli bir özelliğidir ve hem maliyet hem de kalite yönünden etkilere sahiptir.
- 1.22. Eğer, esas itibarıyla, bütünsel bir sistem kabul edilebilirse, sisteme giren birincil verilere özen gösterileceğinden ve bu veriler yönetimce sağlıklı biçimde kullanılacağından, sistem büyük bir olasılıkla hem daha ucuza işletilecek hem de daha güvenilir olacaktır. Ancak, eğer tek bir sisteme kanalize olmaya zorlanmış değişik ihtiyaçlar söz konusu ise, bazı kullanıcıların ihtiyaçlarının beklenen şekilde karşılanamaması riski vardır. Hiyerarşik yöneticiler günlük rutin işleriyle doğrudan ilgili olmayan veri toplamaya ve raporlamaya kaynak tahsis etme konusunda isteksiz olabileceklerinden, üst düzey yöneticiler ya da dış ilgi grupları için risk söz konusu olabilir.
- 1.23. Ayrıca raporlanan bilgilerin niteliği ile ilgili problem söz konusudur. Bu incelemenin daha önceki bölümleri, bizim sadece devam eden önemli hizmetlerin performanslarını incelediğimiz ve genel olarak geriye dönük performansı belgelediğimiz varsayımına dayanarak yazılmıştır. Oysa, büyük projeleri ya da gelişme programları da yönetimin dikkatini çekebilmelidir. Raporların biçimi önemli niteliksel öğeleri içerebilmelidir. Bu tip bir performans raporlaması yalnız kendi niteliğinden dolayı değil, gelecekteki performansı etkilemesi gerektiği için önemlidir. Geçmiş performansla ilişkin projeksiyonlar ne kadar gelişkin olurlarsa olsunlar yeni koşulları hesaba katmaları mümkün değildir.
- 1.24. Bu genel yaklaşımdan doğan performans ölçümü ve raporlama rejimi tipi, değişik şekillerde karşımıza çıkabilir. Bunun özel sektöre ilişkin iki örneği Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı ve Metapraxis tarafından desteklenenlerdir. Bu çerçeveler, sonuçlara ve süreçlere ilişkin bilgilerin nitel ve nicel bilgilerle nasıl bir bütün oluşturduğunu göstermektedir. Her iki durumda da seçilen güncel ölçümler ve göstergeler yerel işletme koşulları Avrupa Kalite Yönetimi Vakfınca göz önünde bulundurulacak geliştirilmelidir. Avrupa Kalite Yönetimi

Vakfı örneği, şirketlerin kendi değerlendirmelerini kendilerinin yapmalarının beklendiğini gösteren bir çerçeveyi vermektedir (Tablo 3). Metapraxis göstergelerle ilgili örnekler vermektedir (Tablo 4). Fakat her iki olayda, yönetim için yararlı olacaksa, performans bilgi sistemlerinin basit hesap verme konularının ötesini ele almasına olan kesin ihtiyaçtır.

Tablo 3: Avrupa Kalite Ödülleri

Avrupa Kalite Ödülleri veren Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı, insanların, süreçlerin ve sonuçların ödül puanlama yapılarına nasıl uyduğunu karakterize eden yüksek seviyede bir işletme modeli oluşturmuştur. Ödül komitesi bu modeli şu şekilde açıklamaktadır:

Firmanız 1000 puan üzerinden değerlendirilecektir. Bu puanlar, model içindeki her bir kriterin değeri ile orantılı olarak verilecektir.



Kaynak: Avrupa Kalite Ödülü 1992.

- 1.25. Raporlamanın şekli, sıklığı ve ortamı da sistemin ilerideki başarısında çok önemli bir öğedir. İç raporlama sistemlerinin çoğu örgütsel yapının nitelikleriyle uyumlu olacaktır. Fakat, değişik birimlerin performanslarının toplanma ya da analiz biçimi örgütün dikey ya da yatay entegrasyonunu etkileyen faktörlerden biri olabilir. Ve normal olarak gelecekte de, bazı standart raporlar bulunacağı halde, (ki bu raporlar genellikle yine de hard copy olarak mevcuttur), çoğu sistem 'on-line' girişe ve bireysel kullanıcıların sorgularına cevap verir. Gerçekten de bazı örgütler yönetim toplantılarını performans sorgulaması ve bağlamsal bilgi üzerine bina ederler.

Tablo 4: Dengeli performans ölçümü için bir çerçeve

	İç		Dış	
	Geçmiş	Gelecek	Geçmiş	Gelecek
Mali	Rakamla Yönetim muhasebesi	Bütçeler ve tahminler	Rakiplerin sonuçları	Araçların tahminleri
	Metin Halinde Sonuçların anlatımı	5 yıllık plan çatısı	Komisyoncuların gözden geçirmesi	Basının görüşü
Fiziksel	Rakamla İşletme performansı	Kapasite planlaması	Pazar payı	Pazar araştırması
	Metin halinde Performans yorumu	Stratejik amaçlar	Ticari medyanın olayları aktarış biçimi	Teknoloji tahminleri

Kaynak: Metapraxis 1992

1.26. Kamu sektöründeki dış raporlama genellikle mevzuat, talimatlar ya da gelenekler tarafından yönlendirilir. Ancak biz, asgari olarak, kamunun performansının raporlanmasının yıllık hedeflerle karşılaştırmalı olmasını ve raporlamanın biçim ve üslubunun bilgiyi meslekten olmayan kişiler açısından ulaşılabilir ve anlamlı kılmasını bekliyoruz. Bu, bağlamsal ya da karşılaştırmalı bilginin tamamen raporlamayı yapan kuruluşların sorumluluklarının parçası olmadığı anlamına gelebilir.

Performans göstergeleri için kriterler

1.27. İyi performans ölçüm sistemlerinin kendine özgü nitelikleri konusunda literatür üzerinde yaptığımız incelemelerimiz aşağıdaki kriterleri vermektedir. Bir performans ölçüm rejimi:

- **Uygun (ilgili) olmalıdır.** Sağlanan bilgi elverişli zaman dilimleri içinde ve hedef kitlenin anlayabileceği bir formatta hedef kitlenin kullanımına uygun olmalıdır. Bu, normal olarak, örgütün belirlenmiş stratejik hedef ve amaçları arasında kesin bağlar olması gerektiği ve kullanıcıların kontrolü, etkisi ya da meşru ilgileri dışındaki performansın hesaba katılmayacağı anlamına gelmektedir.
- **Sınırlandırılmış olmalıdır.** Hazırlanan bilgi, az sayıdaki önemli performans faktörüne odaklanmalı ve birkaç temel gösterge üzerinde yoğunlaşmalıdır. Aksi takdirde özüksenecek ya da işlenecek gereğinden fazla bilgi ortaya çıkabilir.
- **Kapsayıcı olmalıdır.** Kabul edilmiş sınırlar içerisinde, bütün ana hizmetler veya performans yönleri kapsamalıdır; ama bunun mutlaka ayrı ayrı yapılması gerekmez; endekslerin, biraraya getirilmiş istatistiklerin ya da üretilmiş raporların birer parçası olarak ele alınmaları yeterlidir. Bu hedefe

ulaşılmasını güvence altına almak için yöneticilerin verileri istedikleri gibi kullanmaları (bkz. paragraf 1.32) ve örgütsel faaliyet ve amaçlar çerçevesinde vurgu tahrifatları yapılması gibi oyunların oynanmasından kaçınılmasına yardımcı olur.

Ayrıca ölçüm konularını kapsayan daha teknik bir dizi kriter vardır. Göstergeler:

- **Geçerli olmalıdır.** Geliştirilmiş gösterge ve ölçülerin, kendilerinden belirtmeleri ya da ölçmeleri beklenen performansı, doğru olarak ifade etmeleri beklenir. Bu, göstergeler gruplarının ya da eşdeğerlerinin kullanıldığı yerlerde özellikle önemlidir. Ve, çevre koşullarının hızla değiştiği yerlerde, göstergelerin de yeni şartları yansıtabilmesi için değişmeleri gerekebilir.
- **Güvenilir olmalıdır.** Bilgi yeterli derecede doğru ve planlanmış amaçlar için güvenilir olmalıdır.
- **Tutarlı olmalıdır.** Göstergelerin tanımlamaları zaman içinde tutarlılıklarını kaybetmemeli ve bu tutarlılık, birimler ve kuruluşlar arasında da bulunmalıdır. Bu, hem birbirleriyle benzer göstergelerin karşılaştırılabilmesini güvence altına almak bakımından, ve hem de raporlamayı yapanların bazı göstergeleri örtbas etmeleri ya da kendi anlattıkları hikayelere göre yeni göstergeler oluşturmaları gibi oyunlar oynamalarını engellemek bakımından gereklidir.

1.29. Bu kriterlerin bazıları ters yönere yanaşıp dururlar: kesin olarak sınırları çizilmiş sistem ve kapsayıcı sistem arasında ya da bütünüyle güncelleştirilmiş verilere dayanan ve güvenilir sistem ile geçmişe ait verilerle tutarlı sistem arasında karşılıklı bir denge vardır. Çoğu kez bu problemlerin analitik çözümleri bulunmayacak ve sistemi tasarlayanların ve finanse edenlerin değer yargıları çok büyük önem taşıyacaktır. Bundan dolayı, herhangi bir eleştiri öne sürmeden önce, bu kriterlerin gözle görülür eksikliklerini araştırmak amacı ile gerçek bir sisteme uygulanması (muhtemel düzeltici önlemlerin maliyet ve yararları açısından) çok önemlidir.

Performans bilgisinin yorumlanması

- 1.30. Performans verilerinin toplanması çok önemli ilk adımdır. Her seviyedeki yöneticiler performans göstergelerini bir teşhis aracı olarak kullanmak istemelidirler ve “Neden hedeften uzaklaşıyor?”, “Bu uzaklaşma önemli mi?”, “Bunu düzeltmek için ne yapılmalı?” gibi sorular sormalıdır. Bu türden sorular doğrudan performans bilgisinin yorumlanmasına yol açar.
- 1.31. Performans bilgisinin yorumlanması dikkate alındığında, yıllık hedef tayin edilmesi ve getirilerin (outturn) hedefle karşılaştırılması yararlı bir başlama

noktası oluşturur. Yıllık hedef, yönetim tarafından konulan ve belirli bir tarihte erişilmesi planlanan ölçülebilir bir hedefdir. Günümüzde yıllık hedeflere ulaşmak için yapılan performans analizleri oldukça alışılmış işlemlerdir. Bu metod, karşılaştırılabilirlik probleminden uzak durmaktadır, fakat hedef tayin etme işlemi konusunda bir dizi soru söz konusudur. Hedefler gerçekçi mi? Hedeflere makul girişimler yoluyla ulaşılabilir mi? Ölçüm için yapılan zamanlama gerçekçi mi? Hedefleri kim belirliyor? Üst düzey yöneticiler mi bu hedefleri dikte ediyor? Alt seviyelerce mi ortaya konuyor, yoksa iki seviye arasında mı karşılaştırılıyor? Bunlar teşvik planlarıyla ilişkili mi?

1.32. Yıllık hedeflerle karşılaştırmaya ek olarak; diğer karşılaştırmalar:

- zaman dilimlerine kıyasen;
- karşılaştırmaya elverişli örgütsel birimler ile;
- dışarıdaki kuruluşlar ile; ve
- normatif bir modele göre

karşılaştırmayı kapsar.

Performans göstergelerinin ortaya çıkardığı bazı problemleri ele almadan önce, bunlara sırasıyla bakalım.

- **Zaman serileri.** Karşılaştırma yapmanın bir şekli de (zaman serisi verilerinin geliştirilmesine yol açan) geçmişteki performansla yapılan karşılaştırmadır. Bu şekildeki karşılaştırmaların kullanımında, hizmete olan talebin değişmesi, yeni teknolojiler, istisnai şartlar ve yeni ölçüm teknikleri gibi karşılaştırmaların geçerliliğini tehdit eden bir dizi potansiyel probleme karşı uyanık olmalıyız. Ayrıca, eğer önceki performans yetersizse, performans göstergelerinin kullanımı ile dikkate değer bir gelişmeyi ortaya koyabilirken, önceki olağanüstü başarı, gelişme için çok az alanı simgeleyebilir.
- **Karşılaştırmaya elverişli örgütsel birimler.** Aynı hizmetin değişik birimleri arasında karşılaştırma yapılabilir. Örnek olarak yerel yardım teşkilatları ya da bölge teşkilatları verilebilir. Bu şekilde karşılaştırmaların geliştirilmiş bir hali bir çeşit küme analizidir. Hem Denetleme Kurulu* ve hem de, CIPFA** benzer sosyal-ekonomik profillere sahip yerel otoriteler grup listeleri oluşturmuşlardır. Bu oldukça kaba bir karşılaştırma

* **Denetleme Kurulu (Audit Commission)** yerel idarelerin denetimiyle görevli bir organdır. (Çev. İnc. Hey. Notu)

** **CIPFA, "The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy"** isimli kuruluşun kısaltılmış adıdır. Türkçeye Kamu Maliyesi ve Muhasebesi Yetkili Kurumu olarak çevrilebilir. (Çev. İnc. Hey. Notu)

yapılabilmesine imkân verir ki, bu karşılaştırma değişik birimlerde otoritelerde yapılan örnek olay incelemesi yaklaşımı ile tamamlanabilir.

- **Dışardaki kuruluşlarla karşılaştırma.** Hem özel hem de kamu sektöründeki diğer kuruluşların performanslarını incelemek mümkündür. Burada da temel soru şudur: Bankalar ve sosyal güvenlik ofislerinin bir karşılaştırılmasında nereye kadar gidilebilir?
- **Normatif modeller.** Mesleki değer yargılarımıza dayalı olarak değerlendirmeye elverişli en iyi uygulama kriterleri oluşturabiliriz. İncelemelerimizin çoğunda normatif yaklaşım benimsenir ve inceleme tasarımlarının büyük bir kısmında değerlendirme kriterlerinin belirlenmesinde ve bunlar üzerinde mutabakata varılmasında yoğunlaşılır. Aslında diğer karşılaştırma şekillerinin bünyesine alınmış görece ölçümler yerine mutlak standartları koyan bu çeşit karşılaştırmalar cazip gelebilir.

Performans göstergelerinin ortaya çıkardığı problemler

- 1.33. Bu son paragraflarda, performans göstergelerinin ortaya çıkardığı bazı problemlere ve performans rejimlerinin zayıflamalarına yol açabilen durumlara değineceğiz. Bunlar; performans bilgisinin birilerince kendi amaçlarına göre kullanımını; kısa dönemli ölçümler üzerinde yoğunlaşma eğilimi ve performans göstergelerinin toplu halde ve küme tabloları şeklinde raporlanmasını kapsar. Ayrıca diğer öncelikler pahasına, sırf ölçülebilir olana yoğunlaşma söz konusu olduğu ahvalde performans göstergeleri program önceliklerinin anlaşılmasını zorlaştırabilir.
- 1.34. Bizi ilgilendiren ilk şey performans göstergelerinin birilerinin kendi amaçlarına göre kullanımına açık olmasıdır ki, yöneticilerin “kumar oynaması” da buna dahildir. Performans göstergeleri yeterince sağlıklı olmazsa, ham verileri sağlayanların kendilerini, bakanlıklarını ya da kuruluşlarını en iyi durumda gösterme amacıyla bilgileri çarpıtma eğiliminde olmaları gibi bir risk söz konusu olacaktır. Bu, örgütsel öğrenmeden çok, özellikle, kontrol amaçlarıyla performansın gözden geçirilmesine önem verilmişse geçerlidir. Polisin kötü yönetilmekte olduğu sonucunu doğuran böyle bir çarpıtmanın Polis teşkilâtı Suç İstatistiklerinde yapıldığı ileri sürülmüştü. Bazılarınca oynanan oyunlara bir örnek de üniversitelerde oluşturulmuş olan alıntı gruplarıdır. Bu olayda gruba katılanlar, alıntı sayısının akademik kalitenin bir göstergesi olarak kullanıldığı üniversitelerde, yayınlarında grubun katılımcılarından alıntı yapmışlardır.
- 1.35. Performans göstergelerinde kullanılan maliyet bilgisini amacından saptırmanın çok çeşitli yolları bulunmaktadır. Malzeme alımları, boş kadrolara yapılan atamalar ve rutin bakım işlerinin hepsi ertelenebilir. Genel masrafları ya da aşınma paylarını hesaplamak için kullanılan metodlar da değiştirilebilir. Bu taktiklerden raporlanan farklılıkları asgariye indirerek maliyetleri bütçeye uydurabilmek amacıyla yararlanılır. Bu, kısa vadeli yönetsel hedeflere uygun olsa da uzun vadeli kurum çıkarları açısından en iyisi olmayacaktır. Bakım

harcamalarının ertelenmesi ya da çalışan personelin yerlerinin değiştirilmesi kısa vadede tasarrufu artırabilir; fakat sağlanan hizmetin etkinliğini ve kalitesini düşürebilir.

- 1.36. Bazı performans ölçüleri, performansın kısa vadeli boyutlarına öncelik verir. Bazı durumlarda performans konusunda “çabucak ayarlama” eğilimi söz konusu olabilir. Böylece performansın uzun vadeli daha kalıcı yönleri görmezden gelinir. Bu şekilde kısa vadeli ölçümler üzerinde yoğunlaşılması; dengesiz bir hizmet sentezine, arzuları karşılanmayan tatmin edilmemiş bir müşteri kitlesine ve sermaye, eğitim ve bakım-onarım için yetersiz yatırım yapılmasına yol açar. Bu problem bir kısa ve uzun vadeli göstergeler sentezi yapılarak asgariye indirilebilir.
- 1.37. Bir de, “Eğer hesap edilemiyor ise hesaba katmamak gerekir.” tuzağına düşme eğilimi söz konusudur. Niceliğe aşırı derecede önem verilmesi örgütlerin yapılarına, sistemlerine ve de kültürlerine çok daha ışık tutabilecek nitel performans göstergelerini dışarıda bırakabilir.
- 1.38. Hiyerarşik bir set halindeki performans ölçülerinin kullanımındaki problemlerden biri de “çeşitli şeylerin bir araya toplanması”ndan kaynaklanır ki, bu durumda bir birim seviyesindeki zayıf performans ortalamada kaybolabilir. Bu problemin çözülmesi için yapılabilecek şey, “ayırım” yapılması, yani, potansiyel olarak en iyi ve en kötü birimlerin performanslarının ortalama performansa ilaveten gösterilmesi olabilir.
- 1.39. Benzer imkânların göreceli performanslarını karşılaştıran “küme tablolarının” hazırlanmasında bir takım zorluklar vardır. Derecelendirmeler zaman içerisinde çok değişken bir eğilim sergiler ve sıralamanın oluşturulması için kullanılan gösterge seçimine karşı duyarlıdır. Üstelik derecelendirmeler performansın tek bir andaki enstantane fotoğraflarıdır. Küme tabloları, performanstaki değişiklikleri hesaplamak için gerekli önemli arka plan faktörleri hesaba katmakta çoğu kez başarısız olurlar. Örnek olarak, okulların küme tabloları konusunda ortaya çıkan tartışma gösterilebilir. Burada bu tabloların ulaşılan sonuçlara ya da “katma değer” (okul alınan öğrencilerin belirli kalitelerine ne kattı) hesaplanmasına dayandırılmasının gerekip gerekmediği tartışılmıştır.

Sonuçlar

- 1.40. Bu bölümde, kamu sektöründe güncelliği olan performans bilgisi konusunun arka planını kısaca anlattık ve ele alınması gereken temel sorunlardan bazılarını ana hatlarıyla açıkladık. Bir performans ölçüm sisteminin oluşturulmasında çok sayıda iç ve dış değişkenin göz önünde bulundurulması gereğinin açıkça ortaya koyduğu gibi, iyi bir sistem için basit bir yaklaşım modeli bulmak mümkün

değildir. Bu incelemenin ikinci bölümünde ortaya çıkan bazı sorunların önemini göstermek için, birkaç gerçek örnek ele alınmaktadır. Ancak birinci bölümü bitirmeden önce birkaç nokta daha vurgulanmaya değerdir.

- 1.41. Harvard İşletme Okulu'nda eski öğretim üyelerinden Prof. Robert Eccles bütün performans ölçüm sistemlerinin, üst yönetiminin performans için önemli saydığı faktörlerin açıkça ifade edilmemiş bir modelini ortaya koyduğunu belirtmiştir. Prof. Eccles, ayrıca sistemin kalitesi üzerinde yapılan faydalı bir ilk kontrolün uygulanmakta olan sistemin sebep ve etki modelinin profiline uyup uymadığını değerlendirmek olduğunu ifade etmiştir. Genellikle mevcut sistem, modele uymaz. Akademik incelemelerle doğrulanan bir bulguya göre, örneğin, icracı kuruluşlar yapılanmalarında, ilişkilerinde ve yönetim hedeflerinde büyük değişiklikler olmasına rağmen; eldeki hazır verileri, performans verileri olarak hizmete sokmaya zorlanmışlardır.
- 1.42. Özel sektörde sık sık görülen diğer nokta tarihsel ve finansal verilere aşırı önem verilmesidir. Bu, yönetim ve iç hesap verme sorumluluk konuları için gerekli hakimiyeti sağlasa da gelecek performansın araştırılmasına ve iyileştirilmesine temel teşkil etmek bakımından nadiren işe yarar. Çevreye, rakip ya da karşılaştırma yapılacak firmalara ilişkin verilerin bulunmaması ve tedarikçilere, müteahhitlere, personele ve müşterilere ya da proje ve girişimlerdeki gelişimlere ilişkin bilginin kesin olmaması eksik olan öğelerdir. Bu öğeler problemleri ve imkânları daha açık tanımlayabilir ve atılacak uygun adımların belirlenmesine yardımcı olabilir. Ne tuhaftır ki, kamu sektörü tam sonuçlar üzerine yoğunlaşmaya çalışırken, özel sektör de süreçler ve fikirler hakkındaki iyi bilginin değerini keşfetti. Ek bir sonuç yönelimli modele doğru ilerlerken kamu sektörünün geleneksel güçlü yönlerini gözden kaçırmamaya özen göstermeliyiz.

Bölüm 2: Uygulamada performans ölçümü

2.1. Bu bölümde, performans ölçümünün uygulanabilirliğini, performans göstergeleri konusundaki kendi deneyimlerimizden ve diğer kurumların tecrübelerinden yararlanarak inceliyoruz. Raporlarımızın bir kısmı performans ölçüm rejimlerini ve göstergelerini ele almakta olup stratejik planlamada inceleme konularımızın seçimine bilgi sağlamak amacıyla performans bilgisinden yararlanabiliriz. Aynı zamanda deneyimlerimizi özel sektörün ve diğer yüksek denetim kurumlarının deneyimleriyle karşılaştırabiliriz. Bu nedenle aşağıda, Bölüm 1’de performans ölçümü incelenirken önerilen denetim modelini açıklayan bir dizi örnek olay yer almaktadır.

Stratejik planlamada performans bilgisinin kullanımı

- 2.2. “İnceleme Konusunun Seçimi” rehberi (Nisan 1993), performans bilgisi analizi dahil denetim stratejisi alanın ve inceleme tekliflerinin belirlenmesi için bazı yaklaşımlar önermektedir. Bilgi, üç geniş kaynaktan toplanmalı ve analiz edilmelidir: Politika hedefleri ve sonuçlar; yönetim organizasyonu ile sistemleri ve ilgi gruplarının görüşleri. İlk bilgi kategorisi, yıllık raporlardan, iş planlarından ya da ana noktaları açıklayan benzer kaynaklardan sağlanan yüksek düzeydeki performans bilgisini içermelidir.
- 2.3. 1994-95 stratejik planlama tekliflerinin analizinde, idarenin performansı ve detaylı inceleme için önerilen özel politika araçlarının başarıları takdir edilmekle birlikte, stratejinin konumu ve inceleme teklifleri için az miktarda kanıtla rastladık. Birkaç inceleme teklifi arka plan ve bağlamsal bölümler hakkında yorum içermekteydi. Dikkati çekecek derecede az betimleyici istatistik bulunuyordu ve tablo/çizelgelere de nadiren rastlandı. Bağlamsal performans yer almadığı için, konular, yöntemler ve olası etkiler arasında tam bir uygun eşleşme olduğundan güven duymak zor oldu.
- 2.4. Genel performansın sağlıklı biçimde ele alınmış görüldüğü, konuların ve yöntemlerin bağlamdan türetildiği ve potansiyel etkilerin ikna edici olduğu 2 örneği ele alalım.
- Emlâk Yönetimi alanında inceleme teklifleri, çoğu zaman karşılaştırmalı bilgi içermiştir; örneğin; personel başına konut işgal maliyeti kamu kurumları ortalamasının iki katı; Amerika Birleşik Devletleri, Belçika ve İngiltere’de metrekare başına bina maliyetleri; boş tutulan mülklerin belirlenmesi ve bunların geçerli olmayan kira bakımından rakamlandırılması. Başlangıçta bu gibi performans bilgilerinin bulunması, performans açığını kapatmayı (bu olayda kıyaslamamızdan türetilen bir

standarda ulaşılması) önerebileceğimiz etki bölümlerine güvenilirlik sağlamaktadır. Emlâk Yönetimi örnekleri için bu, konut işgal ya da bina maliyetlerinin aşağı çekilmesi veyahut emlâkin rasyonel hale getirilmesi için önerilerde bulunulması anlamına gelecektir.

- Savunma Teçhizatının Paketlenmesi konusundaki bir inceleme teklifi, bağlam bölümünde, paketlemenin maliyetlerini, yetersiz paketlemenin sonuçları (aşırı, az ve tekrar paketleme) ile birlikte, özel örnekler vererek performans riskleri olarak göstermiştir. Bu yüzden etki bölümü ölçülen etki beklentilerini, paketleme şartlarını iyileştirerek (kalemlerin yetersiz paketlemeye bağlı olarak zarar görmediğini güvence altına alarak ve çok aşırı derecede ayrıntılı paketleme ile tekrar paketlemeye olan ihtiyacı azaltarak) karşılayabilir.

2.5. Araştırma Bilim Konseyleri Alanındaki stratejik çalışma, Araştırma Konseyinin kurumsal düzeydeki performans değerlendirilmesine nasıl yaklaşabileceğimiz üzerine odaklanmıştır. Bölüm 1'de önerilen girdi-etki modelimizden faydalanılabilir.

- a) Girdilerle ilgili olarak makul miktarda bilgi bulunmaktadır: konseylere sağlanan toplam bağış desteği; konseylerin fonlarını, temel, stratejik ve uygulamalı araştırmalar arasında nasıl bölüştürdükleri; konsey enstitülerinin kurum içinde yaptıkları araştırmalar ve üniversitelerde yaptırılan araştırmalara verilen destek arasındaki denge; araştırma yapan öğrencilere sağlanan bağış desteği vs.
- b) Süreçle ilgili olarak, başarılı uygulama rasyoları ve işe başlama-bitirme zamanları hakkında veri toplamak mümkündür. Politika araçları aralarında zıtlık olduğundan konseyler arasında karşılaştırmalar yapmak zordur ve bu zorluk özellikle konseylerin kendi enstitüleri bulunup bulunmadığı zaman söz konusudur. Ancak, kişi başına genel maliyet ve harcama rasyoları temini mümkündür.
- c) Çıktılar hakkındaki bilgi daha eksiktir ve düzensizdir. Kurum yıllık raporu sadece iki çıktı göstergesine yer vermektedir: araştırma burslarının sayısı ve doktora tezlerinin teslim oranı. Bunlar en iyi ihtimalle orta seviyeli çıktılardır. Doğa bilim yayınlarında hızla gelişen bir veri tabanı alternatif bir gösterge sağlamıştır. Pekçok bilimsel araştırma projesi kalite sağlamaya yönelik kontrolden geçmiş yayımlanmış incelemelerle sonuçlanacaktır ve biz daha sağlıklı çıktı göstergeleri geliştirme şansını yakalayacağız. Bu tip göstergeleri geliştirmeye bir hayli yardımcı olacak faktör mali kaynaklarıyla birlikte bilimsel yayınlar olacaktır. Bu, Amerika Birleşik Devletleri'nde standart bir şarttır. Referansların olumlu olup olmadığına karar verebilmekte güçlükler bulunabilirse de veri tabanlarından aktarma sayısını belirlemek için de faydalanılabilir: Referanslardan en fazla yararlanan çalışma 1993'deki soğuk füzyon incelemesiydi, ancak bilim adamları soğuk füzyon deneylerini tekrarlamadıklarını bildirdiler.

d) Etkiler açısından, araştırma ile lisanslar ve ürünler arasında patentlere ilişkin yayımlar aracılığıyla rastlantısal bir bağ bulunduğunu varsaymak riskli olacaktır. Bunun yerine ilgi gruplarının bilimsel yöntemler ve kamu fon mekanizmaları hakkındaki görüşlerini araştırabiliriz. 1992’de Lordlar Kamarası Bilim ve Teknoloji Komitesine ek olarak bir “Avam Kamarası İhtisas Komitesi” kurulmuştur. Ve bilim dünyası, “Britanya Bilimini Koru” gibi gruplarca da kanıtlandığı gibi, görüşlerini açıkça dile getirmektedir.

2.6. O halde, bizim bilim stratejimiz, bir dizi performans incelemesini ve bilimsel çıktıların daha iyi denetlenmesine olanak sağlayan alternatif çıktıları gerçekleştirmeye çalışmaktır. Başlangıç noktası olarak Konsey seviyesindeki performans göstergelerini belirledik. Burada, önceden, yeni Konseylerin birindeki metodolojik pilot test (yayımlanmış bir rapor kabul edilebilir) uygulanabilir. Sonraki çalışmalar bir ya da iki gözden geçirme komitesinin kıymetlendirme ve değerlendirme dahil, çalışmalarını inceleyerek gözden geçirme sürecini ele alabilir; veyahut spesifik fonların tahsis edildiği özel projelerin bir değerlendirmesini yapabiliriz. Bilim stratejisi incelemelerinden alıntılar ek 1’de yer almaktadır.

Performans bilgisinin denetim kanıtı olarak kullanılması

2.7. Gerçekleştirilen performans odaklanan ve bazı özel performans sonuçlarının sebeplerini araştıran birkaç inceleme tasarımını inceledik. Bu çalışma tasarımları, performans açıklarının kapatılmasına ve performans ölçümünün iyileştirilmesine yönelik tavsiyelere yer vermektedir.

a) Meteoroloji Kurumunda kurum statüsünün kabulünden bu yana gerçekleştirilen performansın değerlendirmesini yapıyoruz. Bu değerlendirme Kurumun genel performansının analiz edilmesini ve bazı özel iş alanlarının performansının incelenmesini ve kurum hedeflerinin organizasyon içinde nasıl aktığının belirlenmesini içermektedir. Birinci yıl ve kurum statüsünün kabulü öncesi performans için hazırlanmış taban verilerle trend analizleri yapmayı planlıyoruz. Bu, bize değişen statünün etkisini değerlendirme imkânı vermelidir. Bunun yanısıra idari yetki devirlerindeki değişikliklerin performansı ve bakanlık/kurum karşılıklı etkileşimin gelişimini nasıl etkilediğini araştırmaktayız. Ek 2 performans ölçüm incelememize yarayacak, çalışma tasarımlarının matrislerini değerlendirme yapmaya yarayan kriterleri de kapsayacak şekilde vermektedir.

b) Peter Jackson ve kendisinin Leicester Üniversitesi Kamu Sektörü Ekonomik Araştırma Merkezi’ndeki diğer meslektaşlarıyla birlikte yaptığımız Göçmen

Bürosu incelemesinde Kuruma performansın ne ölçüde gerçekleştiğini ve yönetimin performans bilgisiyle ilgili olarak nasıl reaksiyonda bulunabildiğini göstermek üzere bir performans gösterge seti hazırladık. Ek3 Göçmen Bürosu için hazırlanan göstergeleri vermektedir.

- c) Ticaret ve Sanayi Bakanlığının yenilenmeye destek programlarının maliyet etkinliğini incelerken temel performans göstergelerinin ne olduğuna karar verecek bir grup kurduk. Bu grup, Leicester Üniversitesi Kamu Sektörü Ekonomik Araştırma Merkezi akademisyenlerinden, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı görevlilerinden, bu bakanlığın hizmetinin kullanıcılarından ve Sayıştay personelinden oluştu. Grup, 12 tanesi kritik sayılabilecek 19 gösterge belirledi. Bu göstergeler, yenilenme programları sonuçlarının hayata geçirilmesine ilişkin maliyet bilgilerinden, bilinçlendirme programlarına katılıma, sanayi üniversite işbirliğine, lisanslara ve işletimlere kadar uzanıyordu. Grup, görüş alış verişinde bulunarak 19 göstergenin nisbi ağırlıkları ve dolayısıyla da incelenmekte olan değişik politika araçlarının görece maliyet etkinliklerini belirleyecek metodoloji üzerinde anlaşmaya vardı. Ek 4 göstergelere ve destekleyici analizlere ilişkin detayları vermektedir.

2.8. Bu örnekler Bölüm 1’de açıklanan girdi-etki modelimizden veri toplanmasını ve veri analizini geliştirmek ve kurum tarafından ulaşılan performansı daha iyi kavramamızı sağlamak için nasıl yararlanılabileceğini göstermektedir.

2.9. Girdi-etki modeli, yukarıdaki gibi, faaliyetleri analiz etmemizde bize yardımcı olabilir. Performans ölçümü için, söz konusu faaliyetlerin öğelerini kapsayan bir dizi ölçü bulmaya çalışmaktayız. Girdi ölçüleri görece olarak kolay olsa da biz, tam maliyetleri ölçtüğümüzden emin olmak isteyeceğiz. Bütçeye göre performans, trend analizleri, maliyet oranları (mesela yenileme örneğimizde yenileme yardımlarının oranı olarak yönetim maliyetleri) bunların hepsi imkân dahilinde olacaktır. Süreçler önemlidir: hem Meteoroloji Kurumu hem de Göçmen Bürosu için ilgili grupların çıktılara yönelik ilgileri doğrudan süreçlerle bağlantılı olacaktır: Ham meteorolojik verinin elde edilmesi ve analizi ve tahminlerin tam zamanında iletilmesi; ya da havaalanındaki göçmen kontrolünün tarafsız ve verimli bir işlev niteliğinde olması. Bizim hizmetin kalitesine yönelik endişelerimiz ve hizmetten yararlananların tatminiyle ilgili ölçüler doğrudan süreçlerle ilişkili olacaktır. Ayrıca bakanlıklar ve kuruluşlar gitgide daha fazla çıktılarla ilgili olarak bilgi üretmekte ve yayımlamaktadır. (Örneğin, 1994 yılında çıkarılan “Kamu Hizmetlerinde Çıktı Göstergeleri” başlıklı Hazine tebliğine bakın.)

Tablo 5: Girdi-Etki Modeli

	Meteoroloji Kurumu	Göçmen Bürosu	Yenileme
Girdiler	Sermaye+İşgücü Kaynakları	Sermaye+İşgücü Kaynakları	Endüstriye, İdareye bağışlar
Süreç	Veri elde etme, analiz, tahmin ve yayım	İngiltere'ye girenlerin kontrolü, giriş kuyruğunda kontrol	Bağış için yapılan başvuruların puanlanması, izlenmesi ve değerlendirilme
Çıktılar	Yayımlanan tahminler (zamanlılık, doğruluk ve kalite hususları)	İşlemi yapılan başvuru sahipleri (zamanlılık, doğruluk ve kalite hususları)	Bağış desteğinin sonucu olarak şirketler tarafından üstlenilen ek araştırma (ayrıca temel kavram)
Etkiler	Meteoroloji hizmetlerinin ekonomik faydası (örneğin; doğru rüzgâr tahminleri sonucunda yakıt tasarrufu, kötü hava uyarılarını takiben zarar en aza indirmek için alınan tedbirler)	Göçmen politikasının uygulanması (tespit etme ve caydırma)	Daha fazla yatırım avantajı ve artan rekabet (ek katkının, yükün vs. tam analizi)

2.10. Özellikle sonuçları etkileyen birçok faktör yüzünden etki açısından uygun göstergelerin belirlenmesi daha zordur. Yine de bu alanda bazı çalışmalar yapmaya girişmeliyiz. Meteoroloji Kurumu örneğinde, geliştirilmiş hava tahminin sosyal ve ekonomik etkilerini ele alabiliriz. Doğru rüzgâr tahminlerine sahip olmanın hem yakıt tüketimi ve hem de ek nakliye kapasitesi açısından ticari havayollarına yararları nelerdir? İnsanlar “kötü hava” uyarılarını izleyerek zararı en aza indirmek için hangi adımları atabilirler? Bu karmaşık alanlarda bazı çalışmalar yapılmışsa da bu tür analizler rutin yıllık performans hedefleri bakımından bir kereye mahsus yapılmış çalışmalar olacak gibi gözükmektedir. Etkiyi bu şekilde ele almak gereğinden fazla zor olabilir. Göçmen Bürosunda uygulama maliyetlerine karşı dengelemiş sistem içindeki genel başarısızlık risklerini incelemekteyiz. (hem hizmetin direkt maliyetleri hem de üçüncü şahıslara olan maliyet, gecikmeler, elverişsizlikler vs.) Yasal izni bulunmayan bir göçmenin İngiltere'ye girme ihtimali nedir? Yenilemede biz ek katkının analiziyle ilgileniyoruz. Bağış sonucu hangi yatırımlar yapılmış ve yatırımın artırılmış yenilenmeye ve nihayetinde pazarlanan ürünlere etkisi ne olmuştur? Bazı değerlendirmeler ek katkının ölçümünü yapmaya çalışmıştı ve bu tür analizler rutin faaliyetler olarak değerlendirilemez.

2.11. Meteoroloji Kurumu örneği performans denetimiyle bağlantılı bazı sorunlara ışık tutmaktadır. Bir icracı kuruluş olarak kurulduğundan bu yana Meteoroloji Kurumunun performans rejimi doğal olarak evrim gösterdi. Her yıl hedefler

daha netleştirildi ve dört yıl boyunca kararlılıkla hiçbir gösterge temel hedef olarak gösterilmedi. Bizim çözümlümüz en son temel hedefleri seçmek ve geçmişe ait hangi verilerin elde edilebilir olduğuna bakmak oldu. Bu bazı hedeflerde diğerlerine göre daha kolaydır. Bazı hedefler şimdi finansal hesaplardan elde edilmektedir. (net harcama, nakit limitleri) ve Meteoroloji Kurumu yıllardır kendilerinin 17:55 hava tahminlerindeki (şu anda önemli hedef) doğruluk derecesini ölçügelmiştir. Diğer önemli hedefler ise şu anda daha alt seviye faaliyet alanı hedeflerinin en az %80'ine ulaşmak olarak belirlenmiştir. Tekil hedefler değişmiş olmasına rağmen, biz kurumun kurulmasından bu yana geçen her yılın tekil hedeflerinin gerçekleşme oranını rapor etme imkânına sahip olabilmeliyiz.

- 2.12. Son hedef sağlamlılık açısından bazı problemler ortaya koymaktadır. Ekstra pay dikkate alınmamaktadır: faaliyet hedeflerinden herhangi %80'ine ulaşılması Meteoroloji Kurumunu genel temel hedeflere ulaşıldığının raporlanması sonucuna götürmektedir. Buna karşılık, Meteoroloji Kurumu faaliyet hedeflerinin %20'sini son derece kötü bir biçimde tutturamayabilir ama bu genel hedefi etkilemeyecektir. Kalite hedefleri de aslında bir takım idari göstergeyi içerir (örneğin kontratların dağıtımının ve ödemelerin zamanında yapılması). Bu tür hedefler Meteoroloji Kurumunun çıktısında fazla etkiye sahip değildir; bu tür hedefleri kurumsal düzeyde ele almaktan çok, bu iç hedeflere ulaşılmasını sağlayacak başka yönetim mekanizmaları bulunmalıdır.
- 2.13. Verimlilik başka sorunları yaratır. Meteoroloji Kurumu için halihazırda biraraya toplanmış bir ölçü yoktur. Bunun yerine, faaliyet alanları, kalitedeki marjinal değişiklikleri, girdi maliyetlerini ve hacimlerini dikkate alarak kendi takdirlerine bağlı bazı faaliyetlerin verimliliklerini ölçmeye teşvik edilmektedir. Faaliyet alanları ölçmenin diğerlerine göre kolay olduğu alanlarda yoğunlaşma eğilimindedirler. Bazı faaliyet alanları girdilerin çıktılarla dengelendiğini gerekçe göstererek kalite gelişimini (artan müşteri memnuniyet oranını ya da tahmindeki doğruluk artışını) doğrudan bu gelişime denk verimlilik artışına dönüştürmektedir. Bu tür küçük ölçümlerin genel verimliliğe ilişkin kapsamlı açıklamaları nasıl destekleyeceği belirsizdir. Biraraya toplanmış rakamlardan türetilen bir verimlilik ölçüsünün hangi alanda bulunduğunu anlamaya özen göstermekteyiz, fakat bunun için bir ticari fon oluşturulmasının beklenmesi gerekebilecektir.

Performans ölçümüne ilişkin eski Sayıştay Raporları

- 2.14. İnceleme sonuçlarımızın raporlanmasında, performans bilgisini raporlayan kamu sektörü kuruluşlarının daha genel yayınlarının aksine, biz performans ölçümüne odaklanan bir dizi rapor hazırladık. Bu raporlar şunları içermektedir:
- “Kamu Hizmetinde Performans Ölçümü” (Mayıs 1991) (birkaç bakanlık bünyesinde performans ölçümünün üst düzeyde gözden geçirilmesi) ve

ayrıca performansın dikkate değer yönlerine daha fazla yoğunlaşan incelemeler olarak örneğin:

- “Londra’da Suçun Azaltılması” (Şubat 1992), (incelemenin 5’inci bölümünde Metropolitan Polisi için bir dizi gösterge önerdik) ve
- “Sürücü Ehliyet ve Araç Ruhsat İşleri Kurumu: Müşterilere Sağlanan Hizmetin Kalitesi” (Aralık 1993) (incelemenin 3 ve 4’üncü bölümlerinde Kurumun performansını tutumluluk, verimlilik ve hizmet kalitesi bakımından dikkate aldık)

2.15. “Suçun Azaltılması” incelememizde performansı değerlendirmek için bir dizi ölçü belirledik. Bunlar:

- çıktı rakamlarının cari hedeflerle, daha önceki dönemin performanslarıyla ve benzer idari birimlerinin sonuçlarıyla karşılaştırılmasını;
- işgücü maliyetlerini, yurttaşların düşüncelerini ve suç rakamlarını dikkate alarak idari birimin başarılarının bir bütün olarak değerlendirilmesini;
- zaman içindeki önemli trendlerin belirlenmesini, örneğin ihbarların seviyesini ve sonuçlandırılan suçların yüzdesini;
- idari birimin koşullarını ve politika tarzını yansıtan konuyla doğrudan ilgili performans standartlarının geliştirilmesini;
- benzer idari birimlerin ortak ilgi alanlarının ve görüşlerinin belirlenmesini içermektedir.

2.16. Yapılan inceleme, yönetsel bilgi bulunmamasından ve yeterli önem verilmemesinden dolayı analizlerin sınırlı kaldığı sonucunu ortaya koydu. Personel kaynakları, maliyetleri ve hizmet kalitesi, suçu azaltmaya etkisi yönünden pek az değerlendirilmiş ve ayrı ayrı branşların ya da ekiplerin katkısının değerlendirilmesi için çok az sayıda girişimde bulunulmuştu. Bu inceleme yukarıdaki kriterlerden elde edilen 20 göstereyi ve güncel iyi uygulama örneklerini, performansın daha etraflı bir değerlendirmesinin gelişmesine yardımcı olmak üzere önermiştir. Hem idari birimin hem de bir girişimin göstergeleri ve farazi analizleri aşağıdaki tablolarda verilmektedir.

2.17. Tablo 6 önerilen performans göstergelerini sıralamakta, tablo 7’ de göstergelerin bazı olası kullanımlarını göstermektedir. Örneğin, ihbar ve fiilen işlenen suç sayılarını öncelikleriyle birlikte gösteren istatistikler genel suç seviyesi ve

önemi hakkında iyi bir izlenim vermelidir. Eğer farazi veriye bakarsak, (Tablo 8) performans bilgisinin tam anlaşılması için başka faktörlerin de devreye girmesine ihtiyaç olduğu anlaşılır. İhbar sayısı yükselmişse, bu polise duyulan yüksek güveni yansıtıyor olabilir; aksine eğer suç oranı düşüyorsa, suç başka alanlara kaymış olabilir.

Tablo 6: Performans Gösterge Paketi

Ölçülen performans	Sayı	Performans Göstergesi (bir yıldan diğer yıla değişikliği göstermek için)
Suç	1	İhbar sayısı
	2	Suç sayısı
	3	Suçtu ortaya çıkaran ihbar sayısı
	4	Soruşturması* yapılan suçların oranı
Operasyonlar**	5	Tutuklama sayısı
	6	Suç başına tutuklama
	7	Soruşturma başına tutuklama
	8	Çözümlenen toplam suç sayısı
	9	Birincil olarak çözümlenen suç sayısı
	10	Birincil olarak çözümlenen toplam suç oranı
	11	Suç başına çözümlenme
	12	Suç başına birincil olarak çözümlenme
	13	Soruşturma başına birincil olarak çözümlenme
İşgücü Kaynakları	14	Faal iş günlerinin oranı
	15	Tutuklama başına faal iş günü
	16	Birincil olarak çözümlenen suç başına faal işgücü
	17	Operasyonlara ilişkin işgünü
	18	Faal iş günü başına soruşturulan suçlar
	19	Faal iş günleri başına soruşturma yapılarak birincil olarak çözümlenme
Mali Kaynaklar	20	Suç Soruşturma Teşkilâtı, emniyet görevlileri, ekiplerin maliyeti
	21	Operasyonlar - personel maliyeti - fazla mesai
Hizmetin Kalitesi	22	Suç korkusu (kamuoyu araştırması)
	23	Kamuoyu tatmini (kamuoyu araştırması)

Kaynak: Sayıştay Analizi

Notlar: *Soruşturma: Birim'ce öncelikle dikkate alınmak üzere seçilen ihbarlar.

**Bu başlıklar altındaki performans göstergeleri, ayrıca Suç Soruşturma Teşkilâtı ve emniyet görevlileri arasında paylaşılabilir.

Tablo 6, Birimin suç karşısındaki performans profilini çıkarmak üzere kullanılacak performans göstergelerini vermektedir.

Tablo 7: Sayıştay'ın gösterge paketini kullanarak bir Birim'in suç üzerindeki etkisinin analizi

Ölçülen Performans	Göstergeler	Göstergenin neyi ortaya koyduğu	Göstergeleri kullanarak yapılabilecek analizlere örnekler
Suç	1-4	<ul style="list-style-type: none">- Suç düzeyi- Vahametinin ve çözülebilirliğinin ölçümü	<ul style="list-style-type: none">- Suç düzeyi düşüyor mu?- Kaydı yapılan suçlar sabitken, ihbarlar neden artıyor.- Soruşturulan suçların oranı kabul edilebilir bir seviyede mi?
Operasyonlar	5-13	<ul style="list-style-type: none">- Tutuklamalar ile olayların çözümlenmesi arasındaki bağlantı- Kaydedilen ve soruşturulan suçlara karşı Birim'in tepkisi	<ul style="list-style-type: none">- Yapılan suç soruşturmaları kabul edilebilir sayıda tutuklamaya yol açıyor mu?- Suç soruşturmaları kabul edilebilir sayıda birincil olarak çözümlenmeye yol açıyor mu?- Tutuklamalara ve çözümlenmelere sarfedilen çaba, 1-3 göstergelerinde gösterildiği gibi, suç düzeyinin değişmesine yol açıyor mu?
İşgücü Kaynakları	14-19	<ul style="list-style-type: none">- Polis çalışma zamanını tutuklama, çözme ve operasyonlar ile ilgili olarak nasıl kullanıyor?	<ul style="list-style-type: none">- Birim'de öncelikli suçlara gerektiği kadar kaynaklar veriliyor mu?- Operasyonlara ayrılan zaman yeterli mi ve 1-3 göstergelerinde gösterildiği gibi, suç seviyesindeki değişikliklerle bir bağlantısı var mı?
Mali Kaynaklar	20-21	<ul style="list-style-type: none">- Birim parası nasıl harcanıyor?	<ul style="list-style-type: none">- Suç Soruşturma Teşkilâtına ve emniyet görevlilerine harcanan para Birim'in önceliklerine uygun mu?- Tek tek operasyonlar maliyet etkinliği açısından nasıl karşılaştırılabilir?
Hizmet Kalitesi	22-23	<ul style="list-style-type: none">- Suç korkusu- Kamuoyu tatmini	<ul style="list-style-type: none">- Birim faaliyetleri yerel halktaki suç korkusunun düşmesine yol açıyor mu?- Birim faaliyetleri, çözümlenmeler ve suç düzeyindeki değişmeler açısından halkın beklentilerini karşılayabiliyor mu?

Kaynak: Sayıştay Analizi

Tablo 7, Sayıştay performans göstergeleri paketinin Birim'in suç üzerindeki etkisini analiz etmek üzere nasıl kullanılabileceğini göstermektedir.

Tablo 8: Performans göstergelerinin bazılarında yararlanılarak, farazi bir Birim girişiminin değerlendirilmesi

Performans Göstergesi	Geçen dönemde değişme	Suç azaltma hedefine göre ön değerlendirme	Hesaba katılması gerekebilecek başka faktörler
Suç İhbarlar (Gösterge 1)	Artış	Başarısızlık	Polise duyulan güven artmış olabilir, bu da daha çok ihbar yapılmasına yol açmış olabilir.
Suçlar (Gösterge 2)	Azalma	Başarı	Suçlar, Birim'in diğer bölümlerine kaymış olabilir.
Operasyonlar Tutuklamalar (Gösterge 5)	Artış	Başarı	Artan tutuklama sayısı halk beklentilerini karşılayabilir, fakat suçu doğrudan azaltmayabilir.
Suç başına düşen çözümler (Gösterge 11)	Artış	Başarı	Suç korkusu azalabilir, fakat daha çok çözme suçu doğrudan azaltmayabilir.
Suç başına düşen başlangıçta çözümler (Gösterge 12)	Azalma	Başarısızlık	İkincil olarak çözümlenenlerin sayısında artışa doğru bir yönelim bulunabilir.
Kaynaklar Operasyonlar için harcanan işgücü (Gösterge 17)	Artış	Başarı	Devriye görevlilerinin süresinin artırılması için ekstra kaynak mı kullanılmış, yoksa dedektiflik çalışmaları için daha fazla zaman mı harcanmış?
Hizmet Kalitesi Suç korkusu araştırması (Gösterge 22)	Artış	Başarısızlık	Birim, halkın suç korkusunu nasıl azaltabilir? Halk kendisini daha çok tutuklama ile mi yoksa daha fazla devriye görevlisi ile mi emniyette hissedecektir?

Kaynak: Sayıştay Analizi

Özet-Girişim başarılı olmuştur, çünkü suç sayısı ihbar sayısının artmasına rağmen düşmüştür. Ne var ki polisten yararlanılış tarzı, suç korkusunun artmasına neden olmuş olabilir.

Tablo 8, performans göstergelerinden bir Birim girişiminin değerlendirilmesinde nasıl yararlanılabileceğini göstermektedir.

- 2.18. “Suçun Azaltılması”, performans göstergelerinin ikili amacını açıklamaktadır: hesap verme sorumluluğu ve kontrol konularının ötesine geçerek, yönetimin gelecekteki performansını nasıl arttırabileceğine yönelme ihtiyacı. Bünyesinde belirlenmiş göstergelerin bulunduğu ve girdi-çıktı-etki arasındaki kesin olmayan bağlantılara dayanan performans bilgisinin analizi yaşamsal önemde bir yönetim aracı olabilir.

Özel sektör

- 2.19. Özel sektör firmalarının performans ölçümünde kabul ettikleri yaklaşımı, küçük bir tatil şirketi örneğiyle gösterebiliriz. Şirket köy evi şeklindeki otellerden oluşan bir zincirin sahibi ve işletmecisidir. Geçen birkaç yıl içindeki ticari performansı zayıf olmuştur. (genel giderleri artmış, satışları düşmüştür.) Buna ek olarak şirket birincil önemdeki evlerine, bu evlerden gelen katkıyı en yüksek düzeye çıkarmak üzere iyileştirme amaçlı yatırım yapmıştır. Yatırım sadece bazı malların elden çıkarılması yoluyla değil, bankadan borç alınması yoluyla da finanse edilmiştir. Ticari zararlar ve yatırım finansmanı için banka desteği sağlanmasında mutabık kalınmıştır, ancak bankaya olan borcun, daha fazla malın elden çıkarılması yoluyla azaltılması ihtiyacı doğmuştur. Merkezdeki önemli personelde bir dizi değişiklikler olmuş ve yeni yönetici ve sayman ancak son iki yılda aylık olarak tam vaktinde yönetim kayıtlarını sağlayan bir muhasebe sistemi uygulamışlardır. Bu muhasebe modeli aynı zamanda banka desteğinin bütün öğelerini yani, hem kısa dönemli açıkları, hem de daha uzun dönemli sermaye finansmanını kapsayan nakit akışı tahminlerini üretmektedir.
- 2.20. Verilen bu arka plan bilgilere göre, hangi performans ölçülerinin organizasyonda anahtar rolü oynayacağı düşünülmelidir? Birinci bölümde anlatılan “girdi-süreç-çıktı-etki” modelini izleyerek girdilerle, yani bütçe harcamalarına kıyasen performansla, başlamayı düşünebiliriz. Arka plan bilgilerde de açıklandığı gibi, bütçe harcamaları hakkında tam bilgi verecek şekilde bir muhasebe sistemi halihazırda kurulu bulunmaktadır. Bu harcama bilgileri otel ya da harcama yeri tarafından analiz edilebilir. Çıktı (satılan tatiller), kolayca belirlenip yine otel ya da şahıslar, gruplar vb. gibi pazarlama sektörü üyelerince analiz edilebilir. Bütçe, gelirleri ve finansal ölçüleri kapsamaktadır. Gayri safi kâr, net kâr, sermayeden elde edilen getiri oranı vb. bunların hepsi hesaplanıp bütçeyle karşılaştırılabilir. Fakat bütün bu finansal ölçümler gerçekleşen olaydan çok sonra hesaplanabilir; o zaman da düzeltici bir önlem alınması zordur. Gerçekleşen gelirler ve harcanan para ile ilgili finansal bilgilerin henüz tamamlanmış hesap döneminde olanları etkilemede bir yardımı olmayacaktır (aslında trend ile ilgili önemli bilgiler içermesine rağmen). Bu sebeple en yakın finansal performansın ötesinde süreç verimliliğini kapsayabilecek başka faktörlere bakmaya ihtiyaç vardır.

2.21. Gelecekteki performansın bir habercisi olarak geçerli olabilecek bir performans göstergesinin belirlenmesi bakımından gerçekleşen kısa dönemli rezervasyonlar yararlı olabilir. Rezervasyonlar tatilin gerçekleşmesinden önceki bir yıl içinde yapılır ve rezervasyonların kompozisyonunu analiz etmek bütçe modelinin sağlamlılığını göstermelidir. Rezervasyonların hedeflenenden az olduğu durumlarda bazı spesifik pazarlama faaliyetlerine başlamak ya da masraf tasarrufuna yol açan bazı birleştirme uygulamalarına başvurmak mümkün olabilir. Burada da rezervasyonların otel ya da sektör tarafından analizi mümkündür. Uzun dönemli performans trendlerinde öncü göstergeler süreçlerle çok daha doğrudan ilgilidir: rezervasyon yapanların bilgi ya da broşür isteyenlere, ya da reklamlara ve tanıtma mektuplarına karşılık verenlere oranı; ve tatil yapmış kişilerden bir kere daha rezervasyon yapanların oranı. Bu gibi ölçülerle hizmet kalitesini değerlendirebiliriz. -Merkez yönetiminin ve pazarlama kitapçığının başarısı dahil, tatil deneyimi hakkında sorular içeren müşteri memnuniyetine ilişkin doldurulmuş anket formları.- Gelecekteki performansın başka bir tahmini de çalışanların tatmin derecelerinden elde edilebilir. Bu sektör çok fazla işgücü yoğun bir hizmet endüstrisidir ve işgücünün kalitesinin müşteri mutluluğunda ve dolayısıyla hizmetin yeniden üretiminde önemli bir etkisi söz konusu olabilir.

2.22. Öyleyse bu şirket için temel göstergeler şunları kapsar:

- **Finansal**

- Brüt ve net kâr
- Nakit akışı

- **Finansal olmayan**

- Rezervasyonlar

- **Süreç**

- Pazarlama dönüşüm oranı
- Hizmetin yeniden üretim oranı

- **Servis kalitesi**

- Müşteri memnuniyeti anketleri
- Çalışanların tatmini

2.23. Bu ölçümlerin çoğu otel (kâr merkezi) ve sektör (grup, şahıs) tarafından analiz edilebilir ve ana faaliyet yöneticileri kendi spesifik faaliyetlerini kontrol edebilirler. Yönetim Kurulu seviyesinde şirket performansı, gelecekteki rezervasyonlar ve hizmet kalitesi ölçümleri şeklinde düşünülebilir. Gerçekten Honda'nın Başkanı iki temel ölçüyü izlemektedir: nakit akışı ve çalışanların

tatmini. Kuşkusuz, bizim tatil şirketi örneğimizde de borçluluğu azaltmaya gereksinim olduğu için nakit akışı yaşamsaldır.

- 2.24. Özel sektör örneği birinci bölümdeki modelimize, girdi, süreç ve çıktı açısından uymaktadır. Ancak etki açısından uymakta mıdır? Bu örnekte şirketin süregelen çalışması ardındaki etkileri belirlemek zor olabilir. Biz yine de şirketin büyümesini, pazar payını ve pazarın lideri olarak tanınmasını, bankadan finansal olarak bağımsızlığının artışı, uzun vadedeki hedefler olarak gösterebiliriz. Bunların çoğu ölçüme karşı duyarlıdır ve yukarıda bahsedilen temel ölçülerle beraber alındığında sağlıklı bir göstergeler seti veya “dengelenmiş skor kartı” sağlar.
- 2.25. Özel sektör örneği de performans ölçümünün üç prensibinin önemini göstermektedir: öncü ve geciken göstergeler arasındaki fark; performans ölçülerinin bütün örgüt içinde akma kabiliyeti ve performans bilgisinin ikili niteliği, yani kontrol ve örgütsel öğrenme cepheleri.

Mali göstergelerin çoğunlukla geciken göstergeler olduğunu gördük: firma gelecekteki performansın habercisi olarak işlev görmesi için mali olmayan göstergeler geliştirmek zorunda kaldı. İşte bunlar işletmenin gelecekteki yönünün belirlenmesinde Yönetim Kurulu tartışmalarına ışık tutan öncü göstergelerdir.

Performans ölçülerinin çoğu örgüt içinde, maliyet merkezi ya da fonksiyonu tarafından analiz edilmiş ölçülerle akar. Spesifik harcama fonksiyonlarının yöneticileri ya da her bir otelin yöneticisi bütçeye göre izlenir ve sapmaların hesabını vermek zorunda olacaktır.

Performans bilgisinin kullanımına gelince, kuşkusuz finansal ölçüler, özellikle bütçe masrafları ve gelirleri kontrol alanı içindedir. Farklılıkların analizi ve trendlerin belirlenmesi, performans bilgilerinin daha çok örgütsel öğrenme amacıyla kullanımına yol açabilir. Bu öge uzun vadeli göstergelerin analizinde önem kazanır: rezervasyon modelleri, pazarlama dönüşüm oranları, hizmet kalitesi ve hizmetin yeniden üretim istatistikleri.

Diğer denetim kurumları

- 2.26. Güçlendirilmiş performans bilgisine yönelik İngiltere ile sınırlı kalmamıştır. Biz Amerika, Avustralya ve Yeni Zelanda'daki kamu sektöründeki performans ölçümlerine ilişkin gelişmeleri kısaca araştırdık. Detaylar Ek: 5'tedir. İngiltere'nin tecrübelerini yansıtan dikkate değer iki nokta şunlardır:

- a) Yeni Zelanda'da, program yöneticileri hizmetin ifasından ve verimlilikten sorumlu tutulabildikleri için, icracı kuruluşlar bakımından hesap verme sorumluluğunu ve kontrolü sağlamak üzere etkilerden çok, çıktılara

odaklanma kabul görmektedir. Yine de çıktılarla etkiler arasındaki bağlantıları betimlemek için bir girişimde bulunmalıdır.

- b) Yeni Güney Galler kuruluşları etki analizleri yapmaya girişmektense faaliyetlerinin bir tasvirine dayanma eğiliminde olmuşlardır. Karşılaştırmalara da çok az önem verilmiştir.

Sonuç

2.27. Örnek olay incelemelerimizden ve diğer ülkeler kuruluşlarının performans ölçüm deneyimlerinin incelenmesinden hareketle, bizim birinci bölümümüzdeki girdi-etki modeli için bazı olanakları gösterdik. Performans denetim çevrimimizin bütün değişik aşamalarında öyle bir model kullanabiliriz ki, düşüncemize berraklık, analize ve raporlamaya temel sağlasın. Stratejik planlama sırasında veri toplamayı ve ilk analizleri girdilerden başlayıp süreç-çıktı ve etki sırasına göre düzenleyebiliriz. Detaylı bir tasarım çalışması, değerlendirmeye yarayan kriterlerin belirlenmesini gerektirecektir. Meteoroloji Kurumu örneğinde ve diğer yerlerde sorumluluk ve kontrol yönlerini ve öğrenen örgüt için performans bilgisinin oluşumunu ve analizini sağlayan bir performans rejimi için hangi kriterlerin geliştirilebileceğini gördük. Girdiden etkiye kadar olan alanı kapsamak raporlamamıza bir denge getirir. Aksi halde, performansın sadece bir yönüne, örneğin verimliliğe gereğinden fazla yoğunlaşmış gibi gözüküebiliriz.

2.28. Performans göstergelerinin ve rejimlerinin karmaşıklığını tekrarlayarak bir uyarı notuyla konuyu bitiriyoruz. (Stewart and Walsh, Kamu Parası ve Yönetim, Nisan 1994) Performans değerlendirmesinin bütün amacı, Performansın ne kadar başarılı olduğunu ve nasıl artırılabilceğini anlamayı başarmaktır. Performans göstergeleri bu sonuca ulaşmak için bir araçtır. Performansın eksiksiz değerlendirilmesi sadece akılcı ve geçerli göstergeler tasarlamak meselesi değil, ve fakat göstergelerden bilgi edinen, ama bunlar tarafından belirlenemeyen bir sağduyu meselesidir. Göstergeler:

- mutlak değil, ama uygun olarak değerlendirildiklerinde;
- bir göstergeler setine duyulan ihtiyaç kabul edildiğinde;
- kamu sektöründe hizmet yürütmenin karmaşıklığını göstermek üzere göstergeler arası gerilim arzulanır bir şey olarak değerlendirildiğinde ve politik kontekst kabul edildiğinde; ve
- göstergelere verilecek ağırlıklar da dahil olmak üzere, teknik ölçüm problemleri bilindiğinde;

daha yararlı olabilir.

Performans ölçümü: referanslar ve önemli bibliyografya

Kamu sektöründe performans ölçümüne ilişkin geniş bir literatür bulunmaktadır. Leicester Üniversitesi bünyesindeki Kamu Sektörü Ekonomik Araştırma Merkezi'nin yöneticisi olan ekonomi profesörü Peter Jackson, konunun tanınmış bir uzmanıdır ve kendisinin bu konuda pek çok yazılı çalışması vardır. Jackson, Price Waterhouse şirketinin eski mensubu Bob Palmer birlikte kısa bir süre önce **“Kamu Sektörü Kuruluşlarında Performans İzlemesinin Geliştirilmesi: Bir Yönetim Rehberi”** (Leicester 1993) adlı çalışmayı yayımladılar. Bu çalışma, yazarların görüşlerinin pek çoğunu özetlemekte ve uygulamadaki performans ölçümünü ele alan bir dizi örnek olay incelemesini içermektedir.

Jackson, ayrıca 1993 Ekim- Aralık aylarında **“Kamu Parası ve Yönetim”** adlı yayında bir dizi makaleyi bir araya getirmiştir. Bütün çalışma performans ölçümüne ayrılmış ve Andrew Likierman'ın bir denemesi ile Jackson'ın baş yazısına ve yeni bir makalesine de yer verilmiştir.

Jackson'a bir alternatif olarak, Carter (York'dan), Klein ve Day (ikisi de Bath'den) **“Kuruluşlar Başarıyı Nasıl Ölçerler: Performans Göstergelerinin Kamu İçin Kullanımı”** (Routledge 1992) adlı çalışmayı birlikte üretmişlerdir. Bu çalışma da performans ölçümü kavramları ve kamu sektörü örnek çalışmaları için sağlam analizler sunmaktadır.

Kasım 1989'da Brunel Üniversitesi'nce ve Kamu Hizmeti Kolejince **“Kamuda Çıktı ve Performans Ölçümü”** konulu bir konferans düzenlenmiştir. Konferans tebliğleri Cave, Kogan ve Smith'in **“Kamuda Çıktı ve Performans Ölçümü: Modern Metodların Sonucu Olarak Ulaşılan Gelişme Seviyesi”** adlı eserinde (Kingsley 1990) yayımlanmıştır.

Carter, **“Performans Ölçümünün Öğrenilmesi: Göstergelerin Kuruluşlarda Kullanımı”** (RIPA* 1991) adlı bir denemeyi de **“Kamu İdaresi”** (1991 İlkbaharı) isimli yayında yayımlamıştır.

Bu metinde biz, Kent Üniversitesi'nden Andrew Gray, John Glynn ve Bill Jenkins tarafından hazırlanan 1991 tarihli etkinlik çalışmamıza atıfta bulunuyoruz. Flynn, Gray, Jenkins ve Rutherford'un **“Kamu Parası ve Yönetim”** adlı yayındaki **“Performans Göstergeleri Oluşturmak”** başlıklı çalışmaları (1988 Kışı) performans göstergeleri bağlamını kavramanın önemini vurgulamaktadır.

* RIPA, Royal Institute of Public Administration- Kamu İdaresi Kraliyet Enstitüsü (Çev. İnc. Hey. Notu)

Gray ve diğerleri PAR** ve “Mali Yönetim Girişimi” deneyimlerini de gözden geçirmişlerdir: **“Britanya Merkezi Hükümeti’nde Politika Analizi: PAR deneyimi”** Kamu İdaresi, 1982 v 60/4;

“Kabine’de Değişim Yönetimi: Mali Yönetim Girişimi Deneyimi” Kamu İdaresi, 1991 v 69/1.

Peninah Thomson’un **“Radikal Bir Değişiklik Döneminde Kamu Sektörü Yönetimi: 1979-92”** başlıklı denemesinde daha geniş politik bağlam da vurgulanmıştır (Haziran-Eylül 1992).

Finansal Muhasebe ve Yönetim (1988 Kış ve 1989 Sonbaharı) Paul Anand (York’dan) ve Cyril Tomkins (Bath’den) arasındaki nicel ve nitel teknikler konusundaki karşıt iddialara ilişkin tartışmalara da yer vermiştir. Anand performans ölçülerini ilk çalışmasında ele almaktadır.

Hazine performans ölçümü konusunu kapsayan iki rehber oluşturmuştur. **“İcracı Kuruluşlar: Hedefleri Belirleme ve Performans Ölçümü İçin Bir Rehber”** (HMSO*** 1992), konuya tam anlamıyla giriş niteliğindedir. Daha önceki çalışma **“Merkezi Hükümette Performans Çıktısı ve Performans Ölçümü: Teknik Rehber”**de (Hazine 1988) performans ölçümünün karmaşıklığı ile ilgili olarak detaylı bir tartışma yer almaktadır. Rehber, taslak bir doküman olarak yayınlanmış olup daha teknik bir çalışma yapmak isteyenler için özellikle tavsiye edilmektedir.

Ocak 1994’de York Üniversitesi profesörlerinden Davit Mayston Hazine için **“Kamu Hizmetinde Çıktı Göstergeleri”** isimli bir rapor hazırladı. Bu rapor çıktılara ilişkin verilerin elde edilebilirliğini araştırmakta ve çıktılara ilişkin daha fazla verinin nasıl geliştirileceği konusunda tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu rapor, verilerle “oynayan” kurumsal örnek olay incelemeleri sunmakta ve ilave sorgulama tarzları önermektedir.

ABD Hazine Bakanlığının Finansal Yönetim Servisi, gösterge oluşturma süreçleri, veri toplama ve analiz etme, sonuçları raporlama ve performans ölçümünü yönetim süreçleriyle entegre etme aracılığıyla program yöneticilerine yardımcı olan **“Performans Ölçüm Rehberi”**ni (Kasım 1993) hazırlamıştır.

CIPFA, performans ölçümü alanında uzun zamandan beri faaldir. CIPFA’nın Kamu Maliyesi Vakfı Şubat 1987’de bir seminer düzenlemiş ve Danny Beaton editörlüğünde kısa bir tartışma metni üretmiştir: **“Performans Ölçümü: Kavramları Yerinde Kullanmak”** (CIPFA 1988) Bu, Carten Klein ve Jackson’ın katkılarını da içermektedir.

** PAR, “Programme analysis review”ün kısaltılmış adıdır. Türkçeye, program analizlerinin gözden geçirilmesi olarak aktarılabilir. (Çev. İnc. Hey. Notu)

*** HMSO, “Her Majesty’s Stationery Office”in kısaltılmış adıdır. Kraliyet Basım Kurumu olarak Türkçeye aktarılabilir. (Çev. İnc. Hey. Notu)

Sayıştay, bir yönetim danışmanlık şirketi olan Metapraxis tarafından yönetilen Performans Ölçüm Vakfı'nın bir üyesidir. Üyeler daha çok İngiltere, ABD ve Avrupa Topluluğu'ndaki özel sektör kuruluşları arasından seçilmekte ise de kamu sektörünün de artan bir ilgisi söz konusudur.

Vakıf, performans ölçümü, yönetimi ve kalite konularında düzenli olarak seminerler düzenlemektedir. Üyeler karşılıklı etkileşimli bir veri tabanına ulaşmaktadırlar. Vakıf ve Metapraxis tarafından üzerinde durulan yayınlar şunlardır:

Robert Eccles "**Performans Ölçümü Bildirgesi**" Harvard Business Review, Ocak 1991.

John Geanuracos ve Ian Meiklejohn "**Performans Ölçümü: Yeni Gündem**", Business Intelligence 1994.

Vakıf hakkında daha fazla bilgi için Birim A Performans Ekibi ile ilişkiye geçin.

Kamu Parası ve Yönetim: Nisan-Haziran 1994, John Stewart ve Kieron Walsh'ın bu incelemenin sonunda bahsettiğimiz "**Performans Ölçümü: Sonuçta Performans Asla Belirlenemediğinde**" isimli makalesine yer vermektedir.

Ek: 1

Bilimsel alanda görev yapan araştırma konseylerinin strateji çalışmaları (raporları)

Bu raporlar, mevcut performans bilgisi hakkında bir fikir vermekte ve araştırma konseyleri için bir strateji hazırlığında girilen analizi sergilemektedir.

Ekteki raporlar, Bilim ve Teknoloji Kurumu ve Araştırma Konseylerinden birine ilişkin bir örneği kapsamaktadır. Bilgiler “İnceleme Seçimi” kategorilerine göre toplanmıştır: amaçlar ve hedefler; kaynaklar ve sonuçlar; politika araçları ve yönetim; ve ilgi gruplarının görüşleri.

Kurumsal düzeyde girdiler, bütçeler ve personel kaynaklarına göre saptanır. En çok iki ara çıktıda sunulur. - burs sayısı ve masrafları karşılanan tezlerin teslim oranları.

Konsey düzeyinde, girdileri sınıflandırabilir ve politika araçları hakkında daha iyi bir kanaate sahip olabiliriz. Değerlendirme prosedürlerini (örneğin meslekdaşların gözden geçirme fonksiyonunu) tarif edebiliriz fakat bu değerlendirmelerin sonuçları kolayca kullanıma hazır değildir.

Konsey düzeyinde, yüksek seviyedeki verilerle, “oynamanın” sonuçları gibi bazı karşılaştırmalı analizler de sunulmaktadır. Bu tür analizler daha ileri sorgulamalara yol açabilir ve bazı performans açıklarının bulunabileceği yüksek risk taşıyan alanlarda, ek çalışmayı yönlendirme açısından yardımcı olabilir. Örneğin personel rasyolarına ve idarenin göreceli maliyetlerine bakabiliriz.

Ek: 2

Meteoroloji Kurumu ön inceleme çalışmaları ekleri

Meteoroloji Kurumu için yapılan ön inceleme çalışmasının eki, bir performans denetiminin ele alınmasındaki yaklaşım ve metodolojinin bir örneğini vermektedir. Bir performans rejiminin başarılı bir şekilde işletilmesine yönelik değerlendirici kriterler geliştirilmiştir.

Ek, yüksek seviyede kurumsal performans için kriterler belirlemektedir (AI):

- Az sayıda hedefe olan ihtiyaç;
- Hedefe ulaşmak ya da onu aşmak için gerçekleştirilen performans, nerelerde hedeflerin gerisinde kalındığı, net açıklamalar ve düzeltici önlemler ve
- Benzer organizasyonlarla yapılacak karşılaştırmalar için kullanılacak ölçütler

Performans rejimi için daha detaylı kriterler verilmektedir (AII). Bu kriterler yönetim kararlarını etkileyen performans sonuçlarının analizi ile seçme ve ölçmeleri de kapsamaktadır.

Kurum seviyesinden faaliyet alanlarına doğru hareket ederken, kriterler yıllık hedefleri takip edebilmek amacıyla oluşturulmaktadır (Bİ-bir faaliyet alanını kapsayan pasaj). Örgütsel öğrenme kriterleri yine faaliyet alanlarıyla ilgilidir (BII).

Performans ölçümünü destekleyen finansal ve yönetim bilgi sistemleri de tartışılmaktadır (BIII).

Bilim ve Teknoloji Kurumu

Amaçlar ve Hedefler

Misyon Bildirimi:

- Bilim ve teknoloji ile ilgili ulusal ve uluslararası hükümet politikalarında gelişirici ve koordine edici mekanizma rolü oynamak.
- Birleşik Krallık'ta bilimsel bilginin gelişmesine ilişkin kapasite ve yeterliliğin desteklenmesi, güçlendirilmesi ve geliştirilmesi.
- Bilginin yayılmasını, teknoloji transferini ve bireylerin bilim, mühendislik ve sanayi arasında hareketini teşvik etmek.
- Bilim, mühendislik ve daha kapsamlı ekonomi alanında iyi eğitilmiş ve yetenekli bilim adamlarının ve mühendislerin ihtiyaca yetecek derecede bulunmasını güvence altına almaya yardımcı olmak.
- Hükümetin bilime ve teknolojiye yönelik harcamalarının, ulusal ekonomik performansımıza ve yaşam kalitemize en yüksek katkıyı yapmayı hedeflediğini güvence altına almak.

Bir sonraki alt seviyede her bir araştırma konseyi aşağıdaki tarzda misyon bildirimine sahiptir:

"Kullanıcıların eğitim ve araştırma ihtiyaçlarını karşılamaya özellikle önem vermek ve bu suretle Birleşik Krallığın endüstriyel rekabet gücünü ve yaşam kalitesini geliştirmek için yüksek nitelikli,

Kaynaklar ve Sonuçlar

1994-95 Bilim ve Teknoloji Kurumu bütçe dağılımı

	Milyon £
BBSRC*	171.8
ESRC*	58.9
EPSRC*	364.0
MRC*	269.2
NERC*	155.4
PPARC*	184.9
Kraliyet Cemiyeti**	20.1
Kraliyet Mühendislik Akademisi	2.2
Diğer	13.9
TOPLAM	1.240.1

Araştırma Konseylerindeki Personel

Araştırmacılar	1994-95
Teknisyenler	5.570
İdari ve diğer personel	2.223
	<u>4.753</u>
	<u>12.456</u>

Her bir konseyin bilimsel başarısı Kendilerinin Yıllık Raporlarında belirtilmekte ise de bilimsel araştırmada performansını kısa şekilde anlatmak fevkalade zordur. Kabine Kalendri'nin 94-95'den 96-97'ye kadarki harama planı Araştırma Konseyi çıktı ve performans göstergelerinin (meslektaş ve iyyakat değerlendirmeleri gibi) değerlendirilmelerinin bir alternatifini (iki) vermektedir.

Politika Araçları ve Yönetim

Ana teması araştırmayı kullanıcılar bakımından daha uygun hale getirmek olan 1993 Hükümet Raporu, bir dizi araç önerdi.

- Araştırma konseyi sayısının 5'ten 6'ya çıkarılması. Bunun ana amacı SERC'yi yeni EPSRC ve PPARC olarak ayırmak olacak.
- Bilim ve Teknoloji Danışma Konseyi'nin yerini almak üzere iş ve araştırma camialarından kişileri de kapsayan yeni bir komite (Bilim ve Teknoloji Konseyi). Komiteye Bilim Baş Danışman vekili başkanlık edecek.
- Araştırma Konseyleri Danışma Heyetinin yerini alacak yeni Araştırma Konseyleri Genel Direktörlük pozisyonu -çiftlilerin değerlendirilmesine daha çok önem vermek dahil Bilim Bütçesinin bir temel gözden geçirilmesine girişilmesi- Dolayısıyla Konsey bütçeleri 1994-99'un ötesinde onaylanmayacak.

- Kamuoyunun Bilim ve Teknoloji hakkındaki bilgilenme boşluğunu kapamaya yönelik kampanya.

- Bilim ve Teknoloji Kurumu tarafından DTI'den devralınan hükümet, akademi ve endüstri arası ortak araştırma amaçlı LINK programı- 1988'den beri 35 program açıklandı. Toplam değeri 430 milyon sterlin, 348 proje halen devam ediyor, 118'i tamamlanmış ve 750'si hakkında müzakereler sürüyor.

İlgi Grupları

Bilimsel araştırmada ilgi şunlar üzerinde yoğunlaşma eğilimindedir:

Ana ekonomik rakiplerle kıyaslandığında masrafların Birleşik Krallık tarafından karşılanmasının algılanması.

Birleşik Krallık endüstrisinin önemli bilimsel buluşları kullanmasının görünürdeki yetersizliği.

Gazete yazarlarının da herhangi bir ek fonun taahhüt edilmediğini gözlemlerlerine rağmen Hükümet Raporunun düzeltmeye yardımcı olmayı amaçlaması ise ikinci bir noktadır.

1992'den beri hükümet, bilime daha yüksek önem vermeyi amaçlamıştır. Bilim ve Teknoloji Kurumunun kurulması, Hükümet Raporu, Bilim Baş Danışmanı Vekilinin Bilim Bakanı olarak tayini, Avam Kamarasında İhtisas Komisyonu oluşturulması (Lordlar Kamarasındaki ilaveten)

Lordlar Kamarası Komitesi DGRC'nin yeterli yetkiye sahip olup olmayacağıyla ve CSA ile olan sorumluluk sınırlarıyla ilgilennmiştir.

LINK, DTI yenilik çalışmalarının parçası olarak değerlendirilmiştir. -ilk işaretlere göre tam anlamıyla görünmemektedir.

* Çeşitli alanlardaki araştırma konseyleri kısaltılmış adlarıyla verilmektedir. (Çev. İnc. Hey. Notu)
** Royal Society- 1662'de bilimsel tartışmayı teşvik için kurulmuş cemiyettir. (Çev. İnc. Hey. Notu)

Amaçlar ve Hedefler

temel, stratejik ve uygulamalı araştırmaları ve (uygun bilim dalında) ilgili yüksek lisans eğitimini desteklemek" (PRARC'nin misyon bildirimini son cümle üzerine daha az vurgu yapmaktadır.)

Kaynaklar ve Sonuçlar

- a) Yeni lisansüstü tahsisatlar: (kullanılan)
- | |
|---------|
| 1992-93 |
|---------|
- Toplam RC* araştırma bursları 3.699
Toplam RC'leri sınıf bursları 2.910
- Her iki ölçüde belirlenmiş bir hedef değildir. Her iki olayda da kullanılan tahsisatlar önceki iki yıldan düşüktür.

- b) Doktora tezi teslim oranları- stajyerlerin süre yüzdesi

4 yıl oranı	5 yıl oranı	
1988	1987	
70%	85%	
5 konsesy için gerçekleştirme oranı	60-69%	70-85%

Politika Araçları ve Yönetim

- Master yılı RC'nin desteklediği araştırma öğrencileri için normal başlama tarihi olacak.
- Teknolojik öngörü programı, yeni çıkan pazar ve teknolojik seçeneklerin değerlendirilmesi için sanayiciler ve bilim adamları arasında işleyen bir işbirliği kurmayı amaçlamakta - sonuçlar hem hükümet hem de özel sektör harcamalarına ışık tutacak- ilk değerlendirmeler 1995 başlarında yapılacaktır.

- Öğrenim Şirketi Projesi

- Geleceğe bakış -Hükümet bünyesinde kamu tarafından finanse edilen Bilim ve Teknoloji'nin geleceğe yönelik stratejisini kurabilmek için tek yıllık belge. Birincisi yayımlanmış ve gelecek baskılar öngörüyü de dikkate alacak.

İlgi Grupları

MSC'nin ilk yılında ilgi, finansman üzerinde ve bunun aşırı derecede kuralcı olup olmadığı konusunda yoğunlaşmıştır.

İhtisas Komiteleri kullanım probleminin kökünün endüstriden çok, bilim temelinde yattığını ve Öngörü programının kısa vadeli değil uzun vadeli sonuçlara yoğunlaşması gerektiğini belirtmişlerdir.

Biyoteknoloji ve Biyolojik Bilimler Araştırma Konseyi

Amaçlar ve Hedefler

Misyon:

- Üstün kalitede temel, stratejik ve uygulamalı araştırmanın ve ilgili yüksek lisans eğitiminin teşvik ve desteklenmesi;
- Bilginin yayımını ve kamuoyunun bilgilendirilmesini sağlamak amacıyla kullanıcıların ihtiyaçlarını karşılayacak bilgi ve teknolojinin geliştirilmesi;
- Dolayısıyla ekonominin rekabet gücüne ve yaşam kalitesine katkıda bulunulması.
- Danışmanlık sağlanması, bilginin yaygınlaştırılması ve kamusal anlayışın desteklenmesi.

Örgütsel Amaçlar ve Hedefler

1994-95 Planı "Potansiyellerimizin Gerçekleştirilmesi" resmi raporun analizini yapmakta, Biyoteknoloji ve Biyolojik Bilimler Araştırma Konseyinin amaçlarını ana hallarıyla belirlemekte ve ilerlemeler hakkında bilgi vermektedir. Araştırma Konseyi/Genel Direktörünün bütün Konseyler için fon seviyelerini gözden geçirmesi gerektiğinden plan sadece bir yıl ilersini ele alabilir. Hükümet Raporu ve Biyoteknoloji ve Biyolojik Bilimler Araştırma Konseyinin çeşitli noktalarındaki hedefleri performans göstergelerinin tanımlanmasında daha fazla çalışmayı gerektirir.

VET değerlendirmelerini içeren hedefler şunlardır:

- Tüm araştırma programını düzenli biçimde gözden geçirmek;

Kaynaklar ve Sonuçlar

Finansman:

	1993-94	1994-95
Brüt harcama	132.0	193.2
Hasılat	44.2	42.1
Net harcamalar (kaynak; Geleceğe bakış)	87.8	151.2

OST*	162
MAFF	33
Tıcan Gelir (kaynak; Örgütsel Plan)	20

Personel kaynakları- BBSRC** üniversitelerde ve Enstitülerde 7500 görevlisini desteklemektedir.

BBSRC, 9 enstitü, 4 araştırma merkezi ve 4 araştırma grubunun sponsorluğunu yapmaktadır. Gayrimenkullerin değeri 250 milyon sterlindir ve halen 40 milyon sterlin temel bir programı yürütülmektedir.

Fazla arazi satılacaktır.

BBSRC planlama iznini üç önemli alanda almış durumdadır.

Üst seviyede yıllık belirlenmiş hedefler bulunmadığından ve sonuçlar da belirsiz olduğundan BBSRC örgütsel alandaki hedeflere göre gerçekleştirilen gelişmeleri rapor konusu yaptı.

Politika Araçları ve Yönetim

Politika Araçları şunları kapsar:

- Enstitülerde (82 milyon sterlin) ve üniversitelerde (68 milyon sterlin) yardımlar ve dışarıya yaptırılan araştırmalar;
- Sermaye ekipomanı (19 milyon sterlin)
- Öğrenci bursları/öğretim görevlisi bursları (19 milyon sterlin)

BBSRC, 3 yıllık proje yardımlarının yanısıra daha uzun vadeli kurumsal destek ve sermaye yardımı sağlayan çeşitli finansman mekanizmalarını çalıştırmaktadır. Kısa vadeli yardımlar sonunda dağıtılan fonların düzenli olarak akışı esneklik sağlamaktadır.

Yardım başvurularının değerlendirilmesi meslektaşların incelemesi vasıtasıyla olup, bu mekanizma çeşitli eleştirel yol açmış, (maliyetler, israf ve tutuculuk yönünden) ve BBSRC değerlendirmeleri kendi bünyesinde ele almayı planlamaktadır.

Rekabet aynı zamanda değerlendirme safhasında kendisini göstermektedir; Enstitüler ve üniversiteler yardım desteği için teklif vermektedirler.

Bir ölçüde oynama alanının işleyip işlemediği konusunda eleştiriler vardır. Üniversiteler çifte destekten dolayı pazar fiyatlarından muaf mı tutuluyor? "Çok iyi kurulan laboratuvar"ı finanse eden HLIC, üniversitelerin aksine, araştırma teklifleri için sadece marjinal oranlarda ücret isteme imkânı mı vermektedir.

İlgi Grupları

İlgi gruplarının yorumları: Parlamento'nun ve bilim insanlarının görüşleri de dahil olmak üzere Bilim ve Teknoloji Kurumu için analiz edilmiştir

BBSRC hakkında minimum seviyede spesifik eleştiri vardır. BBSRC Hükümet Raporunu takiben, kullanıcı görüşlerini daha tam olarak yansıtmak için mekanizmalar oluşturmuştur. Bu mekanizmalar Konsey Kurulunu ve çeşitli kullanıcı komitelerini kapsamaktadır.

* OST, Office of Science and Technology- Bilim ve Teknoloji Kurumu (Çev. Inc. Hey. Notu)

** BBSRC, Biotechnology and Biological Science Research Council- Biyoteknoloji ve Biyolojik Bilimler Araştırma Konseyi (Çev. Inc. Hey. Notu)

Amaçlar ve Hedefler	Kaynaklar ve Sonuçlar	Politika Araçları ve Yönetim	İlgi Grupları
<ul style="list-style-type: none"> • Önemli araştırma merkezlerine grup ziyaretleri düzenleyerek; • Performans göstergeleri oluşturarak tıtz değerlendirmeler yapmak; • BBSRC'nin ve kullanıcı topluluklarının etkinliğini değerlendirmek için metodlar oluşturmak; • Direkt olarak bilim alanında istihdam edilen personelin minimum %60 gibi bir oranda tutulmasını sağlamak; • Araştırma ve eğitim verenlerin faaliyetleri ile ilgili tüm masrafların hesabını vermelerini güvence altına almak, ve • İdari ve diğer destek hizmetlerinde sağlanan verimliliği arttırmak için önlemler alınmasını özendirmek. 	<ul style="list-style-type: none"> • Finansal sonuçlar yıl sonu bilançolarını, ticari gelir ve verilen yardımları içerebilir. • Girdiler temel, stratejik ve uygulamalı araştırma kriterlerine göre sınıflandırılabilir. • Verimlilikle ilgili yıllık hedefler belirlenebilir. (1994-95'de 1 milyon sterlin tasarruf hedefleyen bir verimlilik programı hedeflenmiş olmasına rağmen) • Çıktı cephesinde proje/burs sayıları ile ilgili tamamlanmış bilgi bir başlangıç olacaktır. <p>Araştırma Konseplerinin yeniden organizasyonu geçmiş performansın dikkate alınmasını engellemektedir.</p>	<p>Proje bitiminde değerlendirilmesi yapılmakta fakat sistematik değil. Ziyaret grupları, enstitülerin çalışmaları hakkında değerlendirme yapmakta ve bu aligide daha önem kazanmaktadır.</p> <p>Yönetim konuları şunları kapsamaktadır:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yeni BBSRC ışığı altında organizasyon/ Yönetim değişimi; • Enstitülerin garantilerle sınırlanmış şirketler olarak kurulması; • Pazar tesileri, tedarik, enerji verimliliği dahil olmak üzere yeni performans girişimleri; • Ödeme ve bağışlar tekrar yapılandırılmıştır. 	

Genel Matris: Araştırma Konseyleri

	BBSRC	ESRC	EPSRC	PPARC	NERC	MRC	Kaynak
Finansman							
Brüt harcamalar	£219m	£61m	£430m	£190m	£204m	£292m	Tedank Tahminlen
Hasılat	£45m	£1m	£68m	£5m	£45m	£24m	.
Net harcamalar	£174m	£60m	£363m	£363m	£159m	£269m	.
Personel Alımı							
İdari personel	240(£10m)	105(£4m)	386(£20m)	104(£5m)	190(£9m)	326(£18)	.
Bilim elemanları	1050		1897	237	2763	3014	.
Politika Araçları							
Finansmanın Yönü							
Enstitüler	9		ORAL; Uluslararası hibe		18	53	Yıllık Raporlar
Bünyesel	%53	%7	%22	%25	%77	%53	Geleceğe Bakış
Teknoloji desteği	%30	%2	%89	%5			.
Temel	%70	%58		%44	%46	%45	.
Çıktılar							
Yüksek lisans bursları (1992-93'ce kullanılanlar)	114	739	4.920		559	277	OST yıllık raporu (Cm.2518)
Teslim oranları (1998 doktoralar<4.yılı)	%60	%69	%67		%62	%60	.
Özel Sektör Geliri (başşar harç)	£11.0m	£0.2m	£5.7m		£11.0m	£8.6m	.
Rasyolar							
Yönetim Brüt Harcama Yüzdesi	%4.5	%6.4	%4.6	%2.9	%4.5	%6.3	
Konsey çalışanları başına brüt harcama	£169k	£581k	£188k	£556k	£69k	£88k	
Konsey personeli, Bilim elemanları, İdari personel	4.4		4.9	2.3	14.5	9.2	

A) Hizmetlerin kalitesi, kaynaklar ve verimlilik dahil yıllık hedeflere kıyasen performansın analizi

İncelemenin Odağı	Performansı Değerlendirme Kriterleri	Denetim Yaklaşımı	Ön Bulgular
A) Temel göstergelere kıyasen, zaman içinde üst düzey kurum performansını, (ideal olarak kurumun kurulmasından önceki zamandan bu yana)	<p>VEE'ye şu hallerde ulaşılar:</p> <ul style="list-style-type: none">Burada bir dizi ölçülebilir temel yıllık hedef varsa, bu hedefler kurum hedeflerini yansıtır, temel faaliyetleri kapsıyorsa ve içinde hizmet kalitesinin de bulunduğu VEE arasında denge sağlıyorsa;Gerçekleşen performans yıllık hedeflere ulaşmışsa ya da daha iyisini sağlamışsa, ya da tek tek ulaşılmayan hedefler için açık izahlar yapılmış, düzeltici önlemler işleme konmuşsa.	<p>1994/95 faaliyet planından yararlanarak can temel göstergelerin belirlenmesi. Her temel gösterge için yıllık hedefe kıyasen performansın değerlendirilmesi.</p> <ul style="list-style-type: none">Kurumsal statünün kazanılmasından yana geçen her yıl için yıllık hedefe kıyasen performansın yayımlanmış veriler ve yönetim bilgilerinden yararlanarak belirlenmesi;Mülakat, dosya inceleme ve analizler yaparak kuruluşun önceki ve sonraki performansın karşılaştırılabilmesi için bilgi bulmanın mümkün olup olmadığının belirlenmesi.	<p>Hedef belirleme süreci kurum statüsünün kazanılmasından bu yana gelişme gösterdi ve bir dizi önemli iyileştirme yapıldı.</p> <p>Ancak, Meteoroloji Kurumu'nun performansının değerlendirilmesine imkân veren kaç gösterge mevcuttur. 1994/95 performans ölçülennin kurum statüsünün kazanılmasından beri takip edilebileceği veni de mevcuttur.</p>
a) Üst düzey kurum performansını ölçmede yararlanılacak temel göstergelerin olup olmadığı,			
b) Üst düzey temel göstergelere kıyasen Meteoroloji Kurumu'nun zaman içinde ne kadar iyi performans gösterdiği.			
		<p>Hizmet kalitesi</p> <p>Hedef: Doğru tahmin, zamanlılık ve hizmetten yararlananların memnuniyeti açısından faaliyet planındaki bütün hedeflerin en az %80'ine ulaşılması</p> <p>Hedef: BBC Radyo4 tarafından 17.55'te yayımlanan 24 saatlik ulusal tahminlerinde en az %84'lük doğruluk oranı elde etmek</p>	<p>Tekil faaliyet planı hedefleri yerine, 1992/93'te bu hedef konuldu. 1993/94'te bu hedeflerin %82'sine ulaşıldı. (1992/93, %80), faaliyet alanı hizmet kalitesi hedeflen hizmetten yararlananların memnuniyeti, doğruluk, zamanlama, hakkında bilgi mevcuttur.</p> <p>Bu ölçüye yıllardan beri dikkat ediyor ve kurum statüsünün kazanılmasından bu yana her yıl hedefe ulaşıldı. 1993/94 için Meteoroloji Kurumu %85 doğruluk oranı açıkladı.</p>

İncelemenin Odağı

Performansı Değerlendirme Kriterleri

Denetim Yaklaşımı

Ön Bulgular

Kaynaklar

Hedef: Net harcamaları, Yıllık Rapor ve Hesaplarda gösterildiği gibi, 1993/94 bütçesinden %9.1'lik bir azalışla 93.2 milyon sterlin seviyesine düşürmek (ikiisi de 1994/95 fiyatlariyle)

Hedef: Kabul edilen programı 750 milyon sterlinlik İş Planı Nakit Limiti içinde gerçekleştirmek.

Verimlilik

Hedef: Kaliteyi ve hizmet hacmini artırıp, birim maliyetlerini düşürerek verimliliği faaliyet alanlarının her birinde %2 ya da %3 oranında artırmak.

Meteoroloji Kurumunun performansının uluslararası mukayeseli verilerle değerlendirilmesi ki, buna diğer kurumların denetim raporları dahildir. (Yeni ABD ve Yeni Zelanda yüksek denetim kurumları raporları)

Bu hedef kurum statusünün kazanılmasından bu yana 4 yılda 2 kez gerçekleştirilen net faaliyet maliyeti hedeflerinin yenne konuldu

Bu hedef daha önceden belirlenmemişse de, önceki yıllar sonuçlarının belirlenmesi mümkün olabilecektir.

1993/94'te tek tek hedeflerin %75'ine ulaşıldı ve Meteoroloji Kurumu verimlilikteki artışını %4 olarak açıkladı. Daha önceki yıllarda başarı oranı daha düşük olmuştu.

Birleşik Krallığın performansı, mükemmeliyet ve talep payı bakımından güçlüdür.

- c) Meteoroloji Kurumu diğer ülkelerin meteoroloji kurumlarıyla nasıl karşılaştırılıyor.
- Diğer ülkelerin meteoroloji kurumlarıyla başarıyı bir şekilde karşılaştıran performans

İncelemenin Odağı

All) Hedeflerin seçimi, bunların ölçümü ve sapmaların analizleri aracılığıyla bunların örgütsel öğrenme üzerindeki etkileri dahil olmak üzere performans ölçme rejiminin güçlüğü.

a) Temel göstergelerin seçiminin ve teknik ölçümünün uygun ve güçlü bir performans ölçüm rejimi sağlayıp sağlamadığı,

b) Ulaşılan performansın hedefe kıyasen analizinin, faaliyetleri daha iyi kavramak ve gelecekteki performans artışına yol açmak üzere kullanılıp kullanılmadığı.

Performansı Değerlendirme Kriterleri

VET'e şu hallerde ulaşılır:

• Performans rejimi iyi tanımlanmış yönetsel sorumluluklara ve destekleyici organizasyonel yapıya dayalı olarak kurulmuşsa;

• Seçilen göstergeler:

– Basitse; (minimum önemlilikte, ölçülebilir, etkili veri toplama ve zamanında raporlama sistemine sahip olan)

– Konuyla ilgiliyse; (temel hedef ve faaliyetlerle ilişkili, ileriye yönelik, tüm organizasyon içinde akan)

– Kapsayıcıysa; (organizasyon ile ilgili önemli bütün özellikleri yansıtan ve farklı ilgi gruplarının ihtiyaçlarını karşılayan faaliyetleri tam olarak açıklayan)

– Sayıca sınırlıysa; (her idari seviye için sayıca sınırlı)

– İstikrarlıysa; (kullanılan tanımlamalar, zaman içinde birimler arasında istikrarlı olmalı).

– Karşılaştırılabilirse; (benzerleri birbiriyle karşılaştırmak için kullanılabilir olmalı.)

Denetim Yaklaşımı

• Göstergenin uygunluğunun ve Meteoroloji Kurumu ile Bakanlığın amaçları ve genel hedefleriyle tutarlı olup olmadığının ve hedeflerin organizasyonunun temel faaliyetlerini temsil edip etmediğinin belirlenmesi.

• Performans teknik ölçümünün:

– Arzulanan hedeflere ulaşmayı denetleyerek,

– En iyi uygulama örnekleriyle karşılaştırarak,

işe yarar derecede güçlü olup olmadığının belirlenmesi.

• Hedeften önemli sapmaların sebeplerinin analiz edilmesi.

• Yıllık hedeflerin, hesap verme sorumluluğu kontrol amaçları için ya da kaynakların kullanımı ve idari kararlar için hangi ölçüde kullandıklarının belirlenmesi.

Servis Kalitesi

Hedef: Faaliyet Planı Hedeflerinin %80'ine ulaşılması.

Ön Bulgular

Performans göstergeleri ile ilgili bulgular altta sıralanmıştır. Toplu olarak, Meteoroloji Kurumu şu anda birçok kritere karşılayacak bir gösterge setine sahiptir.

Mali denetimin ötesinde gerçekleştirilen performansın bağımsız olarak teyidi bulunmamaktadır.

Bu hedef daha alt seviye hedeflerin gerçekleştirilmesine bağlıdır. Zamanlılık, doğruluk ve hizmetten yararlananların memnuniyeti için 36 hedef belirlenmiştir. Bunların herhangi 29 tanesine ulaşılması, temel hedefe ulaşma sonucunu doğurmaktadır. Daha alt düzeydeki

İncelemenin Odağı

Performansı Değerlendirme Kriterleri

Göstergelerin analizi, konteksti, organizasyonu ve çevresini dikkate alıyorsa;

- Göstergeler hesap verme sorumluluğu yönetimin tepkisini geliştiriyorsa; (göstergeler yönetimde yöneticilere gelecekteki performansı artırmaya imkân veren bir tepki uyandırmalıdır.)
- Göstergeler bağımsız denetime uygunsuz.

Denetim Yaklaşımı

Hedef: BBC Radyo 4'te %84 doğruluk.

Kaynaklar

Hedef: Net harcama
Hedef: Faaliyet Planı Nakit Limiti

Ön Bulgular

hedefler için bir önem derecesi bulunmamaktadır.

Geçen yıllar içinde Meteoroloji Kurumu tahmin doğruluğunu izlemeye imkân veren çok sayıda nicel parametre geliştirilmiştir.

Net harcama ve nakit limiti hedefleri Meteoroloji Kurumunun Savunma Bakanlığı finansal kontrolünü kapsar. Bu tür yüksek seviyedeki hedefler tamamiyle uygundur.

Verimlilik

Hedef: %2-3 verimlilik artışı.

Verimliliği ölçmenin temeli, net işlem maliyetlerinden ayrı ayrı spesifik faaliyetlerin ölçümüne yönelmiştir. Verimlilik ölçümü Meteoroloji Kurumunun faaliyetlerini bütün olarak kapsamaktadır. Spesifik faaliyetlerin mikro ölçümü karmaşıktır ve en iyi uygulama örnekleriyle ile uyum içinde olmayabilir. (Örneğin; kalite ve enflasyon faktörlerini dikkate alarak)

B) Savunma, ticari ve sosyal meteorolojik servisler üzerine yoğunlaşarak faaliyet alanlarının detaylı analizi:

İncelemenin Odakı	Performansı Değerlendirme Kriterleri	Denetim Yaklaşımı	Ön Bulgular
B) Hedeflerin faaliyet alanlarına aktarılışı ve alanlar itibarıyla performans,	<p>• VET'e ulaşılan durumlar:</p> <p>a) Faaliyet alanlarına aktarılan temel hedeflerin performans değerlendirilmesinde kullanılıp kullanılmadığı;</p> <p>b) Faaliyet alanları zaman içinde kendi hedeflerine kıyasen ne derece iyi çalıştı.</p>	<ul style="list-style-type: none">1994/95 Faaliyet Planından yararlanarak her iş alanına aktarılan temel yıllık hedeflerin belirlenmesi.Seçilmiş faaliyet alanlarına aktarılan her bir yıllık hedef için yıllık hedefe kıyasen performansın;Kurum statüsünün kazanılmasından beri her yıl için yıllık hedefe kıyasen performansın saptanarak;Analiz, dosya inceleme ve mülakat yöntemleriyle kurumsallaşmadan önceki ve sonraki performans durumunu karşılaştırabilecek veri olup olmadığı belirlenerek;Yıllık hedeften önemli sapmalar analiz edilerek değerlendirilmesi.	<p>Meteoroloji Kurumunun genel yıllık hedeflerine ilişkin olayda olduğu gibi, seçtiğimiz faaliyet alanlarındaki, faaliyet alanı yıllık hedeflerin kurum statüsünün kazanılmasından bu yana aşama kaydetti.</p> <p>Savunma, ticari ve sosyal amaçlı meteoroloji hizmetlerinde performansın geçen yıllar boyunca izleyebilmek için bir dizi yıllık hedef bulunmaktadıdır.</p>

SAYUNMA SERVİSLERİ

Hizmet Kalitesi

Hedef: Bütün savunma istasyonlarına yönelik bir anketle dayanarak hizmetten yararlananların memnuniyetinde 0-82 den büyük bir endeks seviyesini yakalamak.

Savunma Servisleri, hizmetten yararlananların memnuniyeti hedeflerinde her yıl daha iyisini gerçekleştirdi.

İncelemenin Odağı	Performansı Değerlendirme Kriterleri	Denetim Yaklaşımı	Ön Bulgular
		<p>Hedef: Kalite ve zamanlilik açısından hedeflere ulaşmak, yani; bütün alanlara yönelik tahminlerde başarı oranı.</p>	<p>Savunma Servisleri, kötü hava uyarıları ve yanlış alarmlarla ilgili hedeflerine kurum statüsünün kazanılmasından beri ulaşmıştır. Güçlü performans işiği altında hedefler yukarıya doğru ayarlanmamıştır.</p>
		<p>Verimlilik</p>	
		<p>Hedef: Çıkılda kalite artışını ve girdilerde maliyet düşüşünü sağlayarak verimlilikte en azından %1'lik büyümeye ulaşmak.</p>	<p>Savunma Servisleri 1991/92 ve 1992/93'deki hedeflerine ulaşmamış fakat 1993/94'deki hedeflere ulaşmıştır.</p>

İncelemenin Odağı

Bİİ), Performans bilgisine ilişkin tepkisinden, örgütsel öğrenmenin gösterilmesi.

a) Performans bilgisinden faydalanma:

- sorumluluk ve kontrol amaçları;
- kaynak kullanımına ve yönetsel kararlara yansımaları sağlama.

b) Performans ölçüm rejiminin güçlülüğü.

Performansı Değerlendirme Kriterleri

VE'ye ulaşılacak haller:

Performans bilgisi sorumluluk ve kontrol amaçları için kullanılmışsa ve yönetim, performans sapmalarını analiz edip sonuç olarak strateji ya da uygulamaları değiştirmişse; (kaynak tahsisleri gibi)

Faaliyet alanı seviyesinde, performans rejimi AII'de kriterlerle uyumlu ise.

Denetim Yaklaşımı

- Yıllık hedeflerin sorumluluk seviyelerine dağıtımın Meteoroloji Kurumu içindeki performans kültüründe bir gelişme sağlayıp sağlamadığının belirlenmesi.
- Kurum statusünün kazanımından bu yana ne ölçüde organizasyonel ve yapısal değişiklikler gerçekleştiğinin belirlenmesi.

Her dış temel faaliyet alanı için, tehlikelerin ve stratejik tepkilerin belirlenmesi:

Savunma Servisleri

Savunma Servisleri, Savunma Maliyetleri incelemesinin bir parçası olarak gözden geçirildi. Değişim seçenekleri ve Uzun Dönemli Maliyetlendirme ile birlikte, Savunma Servisleri rasyonel hale getirilebilir; bu da 5 milyon sterlin yıllık tasarruf sağlar.

Ticari Servisler

Ticari Servisler kendi pazar payları ve Meteoroloji Kurumunun ekonomik çıkarları konusunda araştırmaya yaptıkları. Bu servisler hem İngiltere'de hem de uluslararası piyasalarda büyük baskıyla karşılaşıyorlar.

Ön Bulgular

Ticari Servisler güçlü bir performans kültürünü geliştirdi; fakat Meteoroloji Kurumunun öteki bölümleri hedeflere ulaşma ihtiyacı konusunda biraz daha şüpheci görünüyor ve performans kültürüne yönelik ifade ettiği gibi değil.

Var olan idari yapı, bütün faaliyetlerini müşterinin Kuruma yönelişine uyumunu sağlamak için, faaliyet alanı yönelim yapılarıyla değiştirildi. Dış faaliyet alanları, temel hizmetlerde ve hacimlerde bir "ticari" disiplini uygulamaları beklemektedir. Ancak, bu matrisin yapısı hesap verme sorumluluklarının bulantılaşmasına yol açabilir.

Savunma Servisleri, Savunma Maliyetleri incelemesinin bir parçası olarak gözden geçirildi. Değişim seçenekleri ve Uzun Dönemli Maliyetlendirme ile birlikte, Savunma Servisleri rasyonel hale getirilebilir; bu da 5 milyon sterlin yıllık tasarruf sağlar.

İncelemenin Odağı

Performansı Değerlendirme Kriterleri

Denetim Yaklaşımı

Sosyal Meteorolojik Servisler

Ön Bulgular

Savunma Bakanlığı geleneksel olarak Sosyal Meteorolojik Servisleri finanse etti. fakat ticari sermaye statüsüne doğru yönelim, daha resmi düzenlemeler yapılmasını gerektirecektir. Sosyal Meteorolojik Servislerin faaliyetlerinin çoğu şu anda Charter Standardı içinde birleştirilmiştir.

İncelemenin Odağı

B11) Yönetim bilgi sisteminin, bütün maliyetlerin ve çıktı verilerinin zamanında ve doğru olarak belirlenmesini sağlama kabiliyeti.

Performansı Değerlendirme Kriterleri

VETe ulaşılabacak haller:

Finansal ve yönetim bilgi sistemleri, faaliyet alanlarının hepsi için, bütün maliyetleri ve çıktı verilerini doğru olarak ve zamanında belirlenmesini sağlar ise.

Denetim Yaklaşımı

- Meteoroloji Kurumunda hangi yönetim bilgi sisteminin işlemekte olduğunu ve uygulamada karşılaşılan problemlerin belirlenmesi.
- Sistemlerin yeteri yönetim bilgisi sağlayıp sağlamadığının:

- Finansal ve Yönetim Bilgi Sistemlerinin ana maliyetler de dahil olmak üzere bütün maliyetleri ne ölçüde sağladığını belirleyerek;

- Sistemde herhangi bir değişikliğin düşünüldüğü düşünülmediğini ve bunların ihtiyaçları karşılamaya yetip yetmeyeceğini saptayarak; değerlendirilmesini.

Ön Bulgular

Kurulması üç yıl geçikmesine (başlangıçtaki hedef Ekim 1990) ve 1 milyon sterlin fazla harcamaya yol açmasına rağmen Finansal ve Yönetim Bilgi Sistemleri şu anda işler durumda. Şu anda Finansal ve Yönetim Bilgi Sistemleri Savunma Bakanlığının Genel Kütüğü ile bağlantılı tek girişli bir sistem.

Geriyse birkaç problem kalmaktadır:

- Ana masrafların ve genel yönetim masraflarının faaliyet alanına tahsisi.
- Ticari hizmetler faturalarının uyumlaştırılması.
- Venilerin, bir yıldan daha uzun süreli olarak karşılanmaması.

Ayrıca, Finansal ve Yönetim Bilgi Sistemleri tarafından üretilen bilgi raporları bazı son kullanıcılar tarafından şüpheli olarak karşılanmıştır.

Ticari fon statüsüne geçiş hazırlığı doğrultusunda tam finansal yeterlilik sağlamak için Finansal ve Yönetim Bilgi Sistemlerinin düzeyini yükseltmeye yönelik öneriler danişmanlarca hazırlanmıştır.

Ticari fon statüsü için gerekli adımlar hakkında önerilerde bulunacağız.

Ek:3

Göçmen hizmeti için önerilen performans göstergeleri

Üretkenlik ve iş yükü

Toplam gelen yolcu (000lar)
% artış/azalış (+/-)
Personel başına düşen günlük gelen yolcu
Avrupa Topluluğuna (AT'ye) üye olmayan ülkelerin vatandaşlarının %'si
Personel başına düşen günlük giden yolcu
Her 100.000 yolcu içinde yetersiz belgesi olanlar
Her 100.000 AT üyesi olmayan yolcudan reddedilenler
Her 100.000 AT üyesi olmayan yolcu başına sığınma başvuruları

Etkinlik

IS 81'lerden* girişi reddedilenlerin %'si (sığınma talebi olmayanlar)
IS 81'li giriş izni sahipleri
Yukarıdakilerden Taşıyıcılar Sorumluluk Kanununa göre çıkarılan ceza bildirimleri
Her 100.000 yolcu başına tespit edilen yolsuzluklar
Yolcu izin standardı (Avrupa Topluluğu'na üye olmayan yolcular)
Standart zaman içinde geçiş izni alan yolcu %'si

Hizmet kalitesi

Her 100.000 yolcu başına şikâyet sayısı

Kaynaklar

Kontrol görevleri	toplam günlerin %'si
Fazla mesai	çalışılan toplam günlerin %'si
Yardım	"
Yardım dışı	"
Eğitim	"
Hastalık	"
B Bölümü günleri	% toplam günler/bugüne kadar geçen yıl
sayısı/maliyet	
Uygulama günleri	" "

Görevdeki personel

Hedef
Kaydi
Fiili

Ek:4

Ticaret ve Sanayi Bakanlığının endüstriyel yenilenme için verdiği destek

Performans göstergeleri ve karşılaştırmalı maliyet etkinliği

Ticaret ve Sanayi Bakanlığı, performans göstergeleri geliştirmek ve seçilmiş 8 yenileme planının karşılaştırmalı maliyet etkinliğini değerlendirmek üzere 1994 yılı başlarında Sayıştay ile birlikte çalışacak bir ortak çalışma grubu oluşturdu. Grup tarafından benimsenen ve Sayıştay'ın görevlendirdiği danışmanlar tarafından geliştirilen yaklaşım karar verme teorisinin kapsamının genişletilmesine dayanmaktadır.

Belirtmek gerekir ki; bu grubun karşılaştırmalı maliyet etkinliği konusunda yaptığı çalışmanın sonuçları nihai değildir ve ihtiyatla yorumlanarak kullanılmalıdır. Ne var ki, bu çalışma bir projenin maliyeti ile sunduğu yenilenme ve rekabet miktarı arasındaki bağlantının bir işaretini sağlamaktadır. Bundan dolayı metodoloji, potansiyel problemleri belirlemeye ve bu problemleri azaltmaya yarayan tedbirleri göstermeye yardımcı olabilen bir yönetim aracı sunmaktadır.

Performans göstergeleri

İki temel amaç: Maliyeti en aza indirmek, yenilik ve rekabeti en çoğa çıkarmak kriterlere ayrılmıştır. Her kriter performans göstergeleri aracılığıyla realize edilmiştir. Model için, bir kısmı bakanlık tarafından daha önce de kullanılan 7 kriter ve 19 performans göstergesi geliştirildi. Kriterlerin ve performans göstergelerinin bu hiyerarşisinin bir özeti şekil 9'da verilmiştir. Hassaslık analizleri 19 performans göstergesinden 12'sini kullanarak, hepsinin kullanıldığı modele %96 benzerlikte bir modelin oluşturulabileceği bilgisini vermiştir. Ne var ki aşağıda anlatılan karşılaştırmalı maliyet etkinliği çalışması 19 göstergenin hepsini kullanmaktadır.

Karşılaştırmalı maliyet etkinliği

Bir projenin göreceli maliyet etkinliğini değerlendirmek 4 aşamadan oluşmuştur. İlk aşamada, bulunabilen veri, her performans göstergesi için projelere değerler tahsisinde kullanılmıştır. İkinci aşamada verilen bir performans göstergesindeki değerler tercih ölçeklerine dönüştürülmüştür. Bu genelde doğrusal olarak yapılmıştır, örneğin; bir performans göstergesinde, en fazla tercih edilen projenin tercih notu 100, en az tercih edilenen notu ise 0 olarak verilmiştir. (bunlar göreceli değerlerdir, 0 etkinlik yok demek değildir, diğerlerine göre en düşük performans demektir.) Bu sonraki aşama her tercih biriminin, göstergelerin değer aralığına göre ağırlıklandırılmasını ve diğer aralıklarla karşılaştırıldığında bu aralık için grubun tercihini gerektirir. Sonuç olarak, tercih notları, her proje için ağırlıklı ortalama notu oluşturmak üzere birleştirilir.

Performans Ölçümü ve Performans Denetimi

Grup, 8 projeyi her birinin aldığı toplam notları karşılaştırarak inceledi. Maliyet etkinliğinin daha iyi gözlenebilmesi için, “maliyet” ve “yenileme” konusundaki toplam notların dikkate alınması gerekir (Tablo 10). Eğrinin üzerinde bulunan planlar göreceli maliyette, yenileme ve rekabet özelliklerine sahiptir. Eğrinin iç tarafında olanlar ise, daha az maliyet etkinliği göstermiş olabilirler.

Bu sonuçları, hassaslık analizleri yaparak daha iyi incelemek mümkündür:

- projelerin konumlarını belirlemiş olan faktörler ve
- projelerdeki gelişmelerin nasıl güvence altına alınabileceği.

Tablo 9: Performans Kriterleri ve Göstergeler

Yenilik

Bilinç:

- Yıl başına düşen iştirakçi sayısı ve
- Ön eleme yapılmış başvuru sayısı

Erişebilme:

- Önerileri kabul edilen organizasyon sayısı
- Danışma servisiyle kurulan ilişki sayısı

İktisap:

- İşbirliği anlaşmalarına dahil olmuş organizasyon sayısı
- İktisap edilen lisans sayısı
- İşletme uygulamalarındaki önemli gelişmelerin sayısı
- Önemli teknolojik gelişme sayısı
- İşbirliği sürdürülen organizasyon sayısı

Araştırma ve Geliştirme:

- Bitirilen proje sayısı ve
- Araştırma ve geliştirme taahhütleri

Uygulama:

- 36 ay içinde pazardaki üretim sayısı
- Verilen lisans sayısı
- Uygulanan taahhütler

Maliyetler

Parasal:

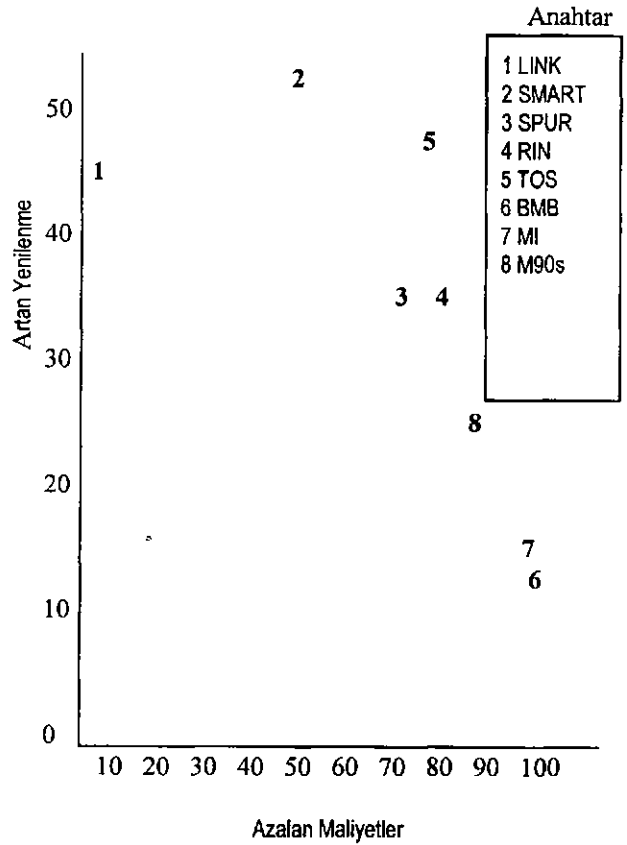
- Program maliyetleri ve işletim maliyetleri

Parasal olmayan:

- Konuya müdahil olan dış kuruluş sayısı
- İşlem süresindeki ortalama başvuru sayısı
- Kabul edilmeyen başvuru sayısı
- Daha önemli göstergeler

Tablo 9, Seçilen yenileme projelerinin göreceli maliyet etkinliğini değerlendirmek üzere grup tarafından belirlenen amaçları, kriterleri ve performans göstergelerini sıralamaktadır.

Tablo 10: Yenilenme projelerinin Sayıştayca karşılaştırmalı maliyet etkinlikleri



Kaynak: Sayıştay

Tablo 10, İncelenen 8 yenilenme projesinin karşılaştırmalı maliyet etkinliğini göstermektedir. Eğri üzerindeki olan göreceli maliyet etkinliği vardır, eğri içindekilerin ise olması gerektiği kadar maliyet etkinliği yoktur. Tablo, LINK'in göreceli olarak yüksek maliyetleri göstermektedir.

Ek:5

Diğer denetim kurumları

Yeni Zelanda

Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya ve Yeni Zelanda'ya ilişkin araştırmamız, performans ölçümü ve raporlaması konusunda benzer bir ilgi olduğunu gösterdi. Kamu yönetiminde daha radikal bazı değişiklikler Yeni Zelanda'da gerçekleşmiştir. Yeni Zelanda'daki kamu yönetim sistemindeki son reformların, kuruluşların iyi çalışmaları için, performansı ölçme ve değerlendirme yeteneğine ve faaliyetlerini hükümet ön hedeflerine göre yönlendirecek bazı teşviklere ihtiyaç olduğunu kabul edilmesinden kaynaklanmıştır. Gerekli olan, girdi kontrollerinin uygunluğuna ilişkin sorumluluktan çıktı ve verimlilik hedeflerini karşılayan performans sergilemesine yönelik bir dizi değişikliği.

Yeni kamu yönetim sisteminin de içinde faaliyette bulunduğu performans çatısının ilk odak noktası performansın çıktı olarak ifade edilmesidir; yani hükümet tarafından elde edilen sonuçlara (outcomes) ya da bizim yazımızda kullandığımız terimler ile istenilen etkiye (impact) ulaşılması en yakın olarak görülen mal ve hizmetlerin verimli üretim ve dağıtımıdır.

İdarenin performansını değerlendirirken temel olarak elde edilen sonuçlardan (outcomes) daha çok çıktıya odaklanılması, performans elde edilen sonuçlara göre ölçebilme becerisiyle ilgilidir. Elde edilen sonuçlara göre ölçme, hükümet müdahalelerine rasyonellik sağlar, fakat performans elde edilen sonuçlara göre ölçümü zordur; uzun zaman alır ve idarenin kontrolü dışındaki önemli faktörlere maruz kalır. Performansın çıktıya göre ölçümü idare tarafından kontrol etmeye daha yatkındır. Buna rağmen performans rapor ederken organizasyonlar çıktılar ve elde edilen sonuçların bağlarını, aralarındaki ortak noktalar hakkında yorum yaparak organizasyonların elde edilen sonuçlar üzerindeki kontrol derecesini açıklayarak, keşfetmelidirler.

Avustralya

Yeni Güney Galler her program için stratejik hedeflerin açıkça ifade edildiği ve bu hedeflere kıyasen şimdiki ve ilerideki performansın paranın karşılığını temsil edip etmediğini değerlendiren Program Performans Bildimleri uygulaması başlattı. Bir bildirim etkili olabilmesi için şunlara ihtiyaç vardır:

- Sosyal adaleti içerecek şekilde, elde edilen sonuçlara ulaşmaya odaklanma, (hedeflenen belirli sosyal grupların programlardan ne kadar yararlandığı)
- Stratejiler, rapor edilmiş elde edilen sonuçlar ve programın stratejik hedefleri arasında net bağlantılar, ve

Performans Ölçümü ve Performans Denetimi

- Kısa, kolay anlaşılabilir ve dengeli sunum

1992-93 bildirimlerinin bir analizinde Maliye Bakanlığı şu üç yön hakkında bilgi vermiştir:

Elde edilen sonuçlara ulaşma

Elde edilen sonuçlarla ilgili bildirimler yaratılan etkinin değerlendirilmesinden çok şimdiye kadar neler yapıldığı (tamamlanmış projeler, kurulmuş sistemler) ve çıktılarla ara çıktılar (örneğin üretilen raporlar, kayıtlı varlıklar) yoğunlaşma eğiliminde olmuştur.

Program çıktılarının büyük bir bölümü niteliksel (politika önerileri gibi) olduğunda, bildirimler projelerin gerçekleşen veya potansiyel değerlerinin analizinden çok, bitirilen projelerin tanımlanması yoluna başvurmuştur.

Sosyal adalet konusunda elde edilen sonuçlar rapor edilirken de sosyal adaletten yararlanması hedeflenen grupların programdan neler elde ettiğinden çok şimdiye kadar neler yapıldığı (yayınlanan kitapçıklar) konusunda yoğunlaşmıştır.

Stratejiler, elde edilen sonuçlar ve hedefler

Strateji, hedef, performans bilgisi ve elde edilen sonuçlar arasındaki fark bazen net değildir stratejiler: desteklemek, kolaylaştırmak, ilerletmek, teşvik etmek, yardım etmek gibi açık olmayan kelimelerle ifade edilmişlerdir. Aynı zamanda program hedefleri de çok zayıf bir şekilde ifade edilmiştir;

Çoğu zaman sebep sonuç ilişkisi açık değildi: etkisi olmamasına karşın çoğu program elde edilen sonuçlar üzerinde hak iddia etti veya pek çok program aynı elde edilen sonucun kendilerine ait olduğunu iddia etti ve program kontrollerinin sınırlı olduğu ve elde edilen sonuçları etkileyen faktörlerin çok çeşitli olduğu ortamda, inanılmaz derecede yüksek seviyelerde hedefler belirlendi.

Kısa, kolayca anlaşılabilen sunum

Stratejiler, performans bilgileri ve elde edilen sonuçlar arasındaki bağlantıları belirlemek oldukça zordur. Alt başlıkların daha tutarlı bir şekilde kullanımı bize bu konuda yardımcı olabilirdi; sunulmuş olan çoğu bilgi program hedeflerinin tanımını ya da projelerin ve faaliyetlerin özeti olarak daha uygundu.

Karşılaştırmalardan çok az yararlanılmıştır: Eğer yararlanılmışsa bunlardan çok azı iki yıl öncesine dayanmış ve çok nadir olarak birden fazla tipte karşılaştırma yapılmıştır. Karşılaştırma yapmak için seçilen herhangi bir ölçüt (benchmark), zaman içinde karşılaştırma, benzer programlar arasında yapılan karşılaştırma gibi, grafik kullanımından da çok sınırlı bir şekilde yararlanılmıştır. Aynı zamanda niteliksel bilgilerden daha çok nicelik üzerinde bir yoğunlaşma olmuştur.

Performans Ölçümü ve Performans Denetimi

Maliye Bakanlığı etkin performans raporlaması için yukarıda belirtilen üç karakteristiği genişleterek bir takım kriterler geliştirmiştir. (Etkin Rapor Uygulamasından yapılan ekli alıntılara bakın. s.60-63)

Amerika Birleşik Devletleri

Birleşik Devletler Hazine Mali Yönetim Servisi Departmanı üç yıllık bir performans ölçüm projesini uygulamaktadır. Bu departman, hem özel sektörde hem de kamu sektöründe faaliyet gösteren organizasyonların yapmış oldukları performans ölçümü deneyimlerini yeniden gözden geçirmiştir. Bu araştırmaya ait bulgular “Performans Ölçüm Rehberi” adlı yayında sentez haline getirilmiştir (Kasım 1993). Bu rehber program yöneticilerini hedef almıştır. Rehber, göstergelerin belirlenmesini, veri toplanmasını ve analizini, sonuçların raporlanmasını ve organizasyon üzerinde maksimum etkinin yaratılabilmesi için yönetim süreçlerindeki performans ölçümünün entegrasyonu gibi konuları tartışmaktadır. Bu incelememiz bu çalışmaların bazılarında yararlanmaktadır.

Performans Ölçümü ve Performans Denetimi

Sosyal adaleti de içerecek şekilde “elde edilen sonuçlar”a bir bakış

Kriter:

Sadece faaliyetlerin ve çıktılarının değil sonuçların da raporlanmasıdır.

Açıklama:

Elde edilen sonuçlara ulaşmak için bazı faaliyetlerin yapılması gerekir, ancak faaliyetleri elde edilecek sonuçlarla karıştırmamak gerekir. Program Performans Bildirimlerinin odaklandığı nokta, yapılan faaliyetler değil, elde edilen sonuçlardır. Stratejilerle ilgili bilgi, elde edilen sonuçlarla ilgili bilginin anlaşılıp yorumlanabileceği şartların yaratılmasına yetecek noktaya kadar oluşturulmalıdır. Buna karşılık, yıllık raporlar ise bir önceki yılda yapılanlarla ilgili daha detaylı bilgi verir (Bakınız 1992/15 no.lu Tahminler Bülteninin C eki).

Kriter:

“Elde edilen sonuçlar”, girdiler ve çıktılar kesin terimler değildir. Bunlar her zaman, stratejilerle bağlantılıdır.

Açıklama:

Bir olgunun elde edilen sonuç, girdi ya da çıktı olarak tanımlanıp tanımlanmamasına sadece “neyin elde edilen sonucu?” yani hangi stratejiler sorusu sorularak karar verilebilir. Program Performans Bildirimlerinde rapor edilenlere benzer şu olguyu ele alalım:

Belli bir hizmeti kullanan insanların sayısında bir artış oluyor. Bu;

- İnsanları hizmet hakkında bilgilendiren ve insanların gözünde hizmeti daha çekici hale getiren bir pazar stratejisinin elde edilen sonucu olabilir.
- Müşterilere hizmet veren bir programın çıktısı ya da dolaylı bir çıktı olabilir (elde edilen sonuçlar, hizmetten yararlananların hoşnutluğu, artan refah, vs. bakımından belirlenebilir).
- Hedef olarak seçilmiş grup üzerinde etki yaratmadan o grupta bağlantı kurmayı gerektiren bir davranışları değiştirme programının girdisi olabilir (elde edilen sonuçlar, insanların alışkanlıklarında, birey ve toplum yararına değişikliklere yol açabilir).

Pek çok etkili program, her çıktının ürünün diğeri için bir girdi haline gelmesini sağlayan bir strateji zincirine ihtiyaç duyduğunun farkındadır. Bu stratejiler elde edilen sonuçlar hiyerarşisi oluşturur. Program Performans Bildirimlerinin olguları, “elde edilen sonuçlar” olarak rapor ederken her strateji ile bunların doğurduğu sonuçlar arasında açık ve seçik bir bağlantı kurması son derece önemlidir.

Açıklama:

Sosyal adalette elde edilen sonuçlar sosyal adalet konularını çözümlmek için neler yapıldığı yerine (fiziksel özürli insanlar için yapılan rampaların sayısı gibi) hedef artış, bu hizmetlerden memnun kalmaları ve hayat şartlarındaki değişiklikler gibi).

Kriter:

Sosyal adalette hedeflere ulaşmayı konu alan raporlar (diğer bütün hedeflere ulaşmada olduğu gibi) süreçler ve faaliyetler yerine elde edilen sonuçlar üzerinde yoğunlaşmalıdır.

Performans Ölçümü ve Performans Denetimi

Doğal olarak Program Performans Bildirimleri gerçek etkilerin gelişmesini belirlemek için neler yapıldığını raporlayabilir. Bununla ancak, ne tür etkilerin beklendiğine dair kanıt olmalı ve bu etkilerin oluşup oluşmayacağını bir noktaya kadar gösteren bir ölçü bulunmalıdır. Sosyal adalet programlarının etkinliğini dikkate alan göstergelerin seçimleri ile ilgili öneriler bu çalışmanın 56. sayfasında sunulmuştur.

Stratejiler, raporlanan “elde edilen sonuçlar” ve program hedefleri arasındaki net bağlantılar

Kriter:

Elde edilen sonuçların belirlenmiş program hedefleriyle net bir bağlantısı olmalıdır.

Açıklama:

Rapor edilen “elde edilen sonuçlar”ın program hedeflerine ulaşılması için doğrudan bir ölçü teşkil etmediği durumlarda, elde edilen sonuçların program hedefleriyle olan ilişkisi açıklanmalıdır.

Örneğin; vergi kaçırmayı önleyecek bir düzenlilik programı, vergi kaçırıcıların tespit edilip ağır cezalara çarptırılacaklarına dair kamuoyunda kuvvetli bir inanç oluşması gibi ara karakterdeki “elde edilen sonuçlar”a ulaşmak ihtiyacını duyar. Yasal vergi gelirini artırma genel hedef bağlantısı açıklanmış olduğuna göre ara karakterdeki “elde edilen sonuçlar”ın Program Performans Bildirimlerine dahil edilmesi uygun olacaktır.

Aslında arzu edilmeyen “elde edilen sonuçlar” belirlenmelidir.

Kriter:

Bir programın “elde edilen sonuçlar”a ulaşılma sırasındaki kontrollerinin derecesi, hangi sonuçların rapor edileceğine karar verilmesinde kritik bir faktör olmalıdır.

Açıklama:

Programın yaratılmasına sebep olan problemin ya da ihtiyacın artıp artmadığına ya da azalıp azalmadığına ilişkin bildirimler değişimi büyük bir oranda programa dayalı değilse, sonucun geçerli bir ölçüsü değildir. Program girdileri, çıktıları ve sonuçları arasında kuvvetli bir bağın görüldüğü yerlerde sonuçlar, program aracılığıyla ulaşılacak gerçekçi bir seviyeye kadar rapor edilmelidir. Program ve diğer programların raporlara sonuçlara olan katkısı açıklanmalıdır.

Kriter:

Hedefler, açık ve net olarak, programın doğası gözönünde tutularak, gerçekçi ve ulaşılabilir bir şekilde belirlenmelidir.

Açıklama:

Gelecek için belirlenen ideal durumların (örneğin uluslararası barış ve güvenliğin geliştirilmesi) ortaya konması, yararlı stratejiler ve ölçüm sonuçları sağlamak için bir programın vizyonunu anlatmalı ve iletmelidir.

Performans Ölçümü ve Performans Denetimi

Kriter:

Stratejiler okuyucunun, mantiken ne tip sonuçların beklenebileceğini düşünmesine imkân verecek şekilde tarif edilmelidir. Bu bağlamda stratejiler, bir hedefe ulaşmak için kullanılan bir dizi faaliyeti birleştiren geniş yaklaşımlardır.

Açıklama:

Stratejilerde kolaylaştırma, teşvik etme, iletme gibi kelimelerin kullanımı, ne tip bir stratejinin (örneğin düzenlilik, teşvik edicilik) iletildiğini ve dolayısıyla hemen ne tip ivedi sonuçların elde edileceğinin beklenebileceğini göstermez. Öneri, düzeltme, izleme, değerlendirme, fon ayırma, sağlama ve bunun gibi kelimelerin kullanımı okuyucuya, bir programdan mantiken hangi sonuçların elde edileceğinin beklendiği konusunda izlenim verir. Örneklerle açıklamak gerekirse:

Öneri getiren stratejileri bolca kullanan bir programda elde edilecek sonuçlarla ilgili beklenti öneride bulunan kişilerin bilgilerinde, yeteneklerinde, tavırlarında ve belki de davranışlarında kendilerinin ya dabaşkalarının yararına değişiklikler ile ilgilidir.

Düzenleyici stratejileri kullanan bir programda elde edilecek sonuçlarla ilgili beklenti ise, hedef grupların uyumlarının topluma faydalar sağlayacak şekilde artması olabilir.

Her iki programın da nihai faydaların gerçekleşmesi ihtimalini yükselttikleri söylenebilir. Ne var ki, izlenen stratejiye bağlı olarak, birçok değişik türde ara sonucun elde edilmesi beklenebilir. Yükseltme kelimesi ara ve ulaşılabilir "elde edilen sonuçlar"ın ne olabileceğini ifade etmez. Bu kelime yerine yeri geldikçe öneri veya düzenleme gibi daha tarif edici kelimeler kullanılmalıdır.

Kısa, çabuk anlaşılabilir ve dengeli sunum

Kriter:

Raporun planı bağlantıları göstermelidir.

Açıklama:

Raporun planı, okuyucunun, program elemanları arasında (hedefler, stratejiler, performans bilgisi, elde edilen sonuçlar vb.) var olduğu öne sürülen bağlantıları değerlendirmesine (ve sorgulanmasına) yardımcı olmalıdır.

Kriter:

Performans bilgisi hangi kanıtların kullanılabilirliğiyle değil, hangilerinin kullanıldığı ile ilgili olmalıdır.

Açıklama:

Performans bilgisinin tanımlanmasının tasarımında okuyucunun hangi tip "elde edilen sonuçlar"ın raporlanmasını beklediğinin yönlendirilmesi üzerinde durulur. Raporlanan "elde edilen sonuçlar", tanımlanan performans bilgisiyle, minimum düzeyde ilgili olmalıdır. Raporda okuyucunun performans bilgisinin geçerli ve konuyla ilgili olması konularında bir sonuca ulaşabilmesini sağlayacak yeterli ayrıntılar verilmelidir.

Performans Ölçümü ve Performans Denetimi

Bu, toplanan verilerin hangi yol ve yöntemle toplandığına ilişkin bir özel açıklama yapmayı içerebilir. Performans bilgisinin toplanmasına ait daha ayrıntılı bilgilere yıllık raporlarda yer verilebilir.

Kriter:

Rapor kısa ve öz olmalıdır.

Açıklama:

Rapor, okuyucunun, programın asıl anlamını, ulaştıklarını ve gelecekteki yönlerini kavramasına yetecek kadar kısa ve öz olmalıdır. Faaliyetlerin ayrıntılı hesapları, projeler vb. yıllık raporda yer almalıdır.

Kriter:

Elde edilen sonuçlarla ilgili bilgi kontekst içine yerleştirilmelidir.

Açıklama:

Bu, bir dizi farklı tipte karşılaştırmanın kullanımını içerecektir. (zaman serileri, karşılaştırma yapmak üzere alınan ölçütler (benchmarks), benzer programlar, standartlar, hedefler, müşteri tatmini, değişen ihtiyaçlar vb.)

Kriter:

Raporlar yorumları ve sonuçların açıklamalarını içermelidir.

Açıklama:

Yorumlar ve açıklamalar, ölçümlerinin kendi anlamlılığıyla ve sağlamlığıyla; alt program kontrollerindeki faktörlerle, (örneğin programın hangi ölçüde takvime uygun yürütüldüğü) ve alt program kontrolünün dışındaki faktörlerle (örneğin yeni hükümet politikaları ve ekonomik ortamdaki değişiklik) ilişkili olmalıdır. Açıklamalar sonuçların beklenenden daha az ya da çok olduğuna bakılmaksızın yapılmalıdır.

Kriter:

Raporlar, elverdiğinde, nicel ve nitel bilgi ile program değerlendirmesinin bir karışımından yararlanmalıdır.

Açıklama:

Sonuç ölçüleri genellikle nicel ve nitel ölçülerin bir karışımını içerir. Çıktı ve ara çıktı ölçüleri (örneğin; kurs sayısı, işlem gören olay sayısı) programın kapsamı hakkında faydalı bir arka plan (background) bilgi sağlayabilir, ancak, genellikle bunlar yararlı "elde edilen sonuç" ölçüleri değildir. Yılda yıla, performans göstergesi şeklinde rapor edilen "elde edilen sonuç" ölçüleri rutin olarak ölçümü daha az zor olan performansın nitel özelliklerine daha fazla ışık tutan değerlendirme çalışmalarının sonuçları ve "elde edilen sonucun sebepleri" ile tamamlanmalıdır. Program değerlendirmesi, göstergelerin yükselip alçalmasına sebep olan göstergelerin tanımlanması, yükseliş ve düşüşlerin gerçek mi yoksa insan ölçümü mü olduğunun belirlenmesi ve eğer gerçeklerse değişmelerinin sebeplerinin saptanması ve bu konuda yapılabileceğine karar verilmesi potansiyeline sahiptir.