

**T.C.**

**ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI**

**ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK EĞİTİM VE ARAŞTIRMA MERKEZİ**

**DENGELİ ÖLÇÜM KARNESİNİN (BALANCED SCORECARD) KAMU  
SEKTÖRÜNDE UYGULANMASI**

Uzmanlık Tezi

Mehmet ALTUNBAŞ

Ankara - 2015

**T.C.**

**ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI**

**ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK EĞİTİM VE ARAŞTIRMA MERKEZİ**

**DENGELİ ÖLÇÜM KARNESİNİN (BALANCED SCORECARD) KAMU  
SEKTÖRÜNDE UYGULANMASI**

Uzmanlık Tezi

Mehmet ALTUNBAŞ

Tez Danışmanı

Mehmet ARSLAN

Ankara – 2015

T.C.

ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI

ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK EĞİTİM VE ARAŞTIRMA MERKEZİ

DENGELİ ÖLÇÜM KARNESİNİN (BALANCED SCORECARD) KAMU

SEKTÖRÜNDE UYGULANMASI

Uzmanlık Tezi

Tez Danışmanı : Mehmet ARSLAN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Tez Sınavı Tarihi .....

**T.C.**

**ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI**

**ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK EĞİTİM VE ARAŞTIRMA MERKEZİ**

**BAŞKANLIĞINA**

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. **13/04/2015**

Tezi Hazırlayanın Adı Soyadı

Mehmet ALTUNBAŞ

İmzası

## İÇİNDEKİLER

|                       |      |
|-----------------------|------|
| İÇİNDEKİLER .....     | iii  |
| ŞEKİLLER DİZİNİ ..... | vi   |
| TABLolar DİZİNİ ..... | viii |
| TEŞEKKÜR .....        | ix   |
| KISALTMALAR .....     | x    |
| GİRİŞ .....           | 1    |

## BİRİNCİ BÖLÜM

### PERFORMANS YÖNETİM SİSTEMİ

|   |   |
|---|---|
| 1.1. PERFORMANS YÖNETİMİNDE TEMEL KAVRAMLAR ..... | 3 |
| 1.1.1. Ekonomiklik .....                          | 4 |
| 1.1.2. Verimlilik .....                           | 5 |
| 1.1.3. Etkililik .....                            | 5 |
| 1.1.4. Hukukilik .....                            | 6 |
| 1.1.5. Saydamlık .....                            | 6 |
| 1.1.6. Hesap Verebilirlik .....                   | 7 |
| 1.1.7. Etkinlik .....                             | 8 |
| 1.1.8. Zaman Dilimi .....                         | 8 |
| 1.1.9. Kalite .....                               | 8 |
| 1.1.10. Strateji .....                            | 8 |
| 1.1.11. Performans .....                          | 9 |
| 1.1.12. Performans Amacı .....                    | 9 |

|   |    |
|---|----|
| 1.1.13. Performans Hedefi .....   | 9  |
| 1.1.14. Performans Göstergesi .....   | 10 |
| 1.2. PERFORMANS YÖNETİMİNİN TARİHSEL GEÇMİŞİ .....  | 10 |
| 1.3. PERFORMANS YÖNETİMİNİN TANIMI VE İŞLEVİ .....  | 14 |
| 1.4. PERFORMANS YÖNETİM SİSTEMİNİN FAYDALARI .....  | 17 |
| 1.5. KURUMSAL PERFORMANS YÖNETİMİNDE KULLANILAN ÇOK BOYUTLU<br>PERFORMANS YÖNETİM MODELLERİ ..... | 19 |
| 1.5.1. Performans Piramidi (SMART) .....  | 19 |
| 1.5.2. Performans Prizması.....   | 20 |
| 1.5.3. Kumanda Paneli.....  | 22 |

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAMUDA PERFORMANS YÖNETİMİ

|  |    |
|--|----|
| 2.1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS YÖNETİMİ UYGULAMALARI..... | 25 |
| 2.2. KAMUDA PERFORMANS YÖNETİMİNİ GÜÇLEŞTİREN NEDENLER .....     | 33 |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KURUMSAL PERFORMANS YÖNETİM MODELİ OLARAK

#### DENGELİ ÖLÇÜM KARNESİ

|  |    |
|--|----|
| 3.1. DENGELİ ÖLÇÜM KARNESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ .....    | 40 |
| 3.2. DENGELİ ÖLÇÜM KARNESİNİN TANIMI .....               | 42 |
| 3.3. DENGELİ ÖLÇÜM KARNESİNİN İŞLEYİŞİ .....             | 43 |
| 3.4. DENGELİ ÖLÇÜM KARNESİNİN BOYUTLARI .....            | 47 |
| 3.4.1. Finansal Boyut .....                              | 48 |
| 3.4.2. Müşteri/Vatandaş Boyutu.....                      | 51 |
| 3.4.3. Şirket İçi İşlevler Boyutu.....                   | 52 |
| 3.4.4. Öğrenme ve Gelişme Boyutu.....                    | 53 |
| 3.4. DENGELİ ÖLÇÜM KARNESİNE YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER..... | 56 |

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK EĞİTİM VE ARAŞTIRMA MERKEZİNDE DENGELİ ÖLÇÜM KARNESİ TEKNİĞİNE GÖRE KURUMSAL PERFORMANS TABLOLARININ OLUŞTURULMASI

|   |            |
|---|------------|
| 4.1. ARAŞTIRMA HAKKINDA .....   | 58         |
| 4.2. ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK EĞİTİM VE ARAŞTIRMA MERKEZİNİN<br>TARİHSEL GELİŞİMİ VE KURUMSAL ANALİZİ ..... | 61         |
| 4.2.1 Genel Bilgiler.....   | 61         |
| 4.2.2. Değerlendirmeler .....   | 73         |
| 4.3. DENGELİ ÖLÇÜM KARNESİNİN KURUMA FAYDASI.....   | 90         |
| 4.4. DENGELİ ÖLÇÜM KARNESİ BOYUTLARINA GÖRE MERKEZİN KURUMSAL<br>PERFORMANS KARTLARININ OLUŞTURULMASI.....    | 92         |
| 4.4.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Strateji<br>Haritası .....                      | 92         |
| 4.4.2. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi (ÇASGEM)<br>Anahtar Başarı Göstergeleri.....    | 101        |
| 4.4.3. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi (ÇASGEM)<br>Performans Metrikleri.....          | 102        |
| <b>SONUÇ.....</b>   | <b>104</b> |
| <b>KAYNAKÇA .....</b>   | <b>107</b> |
| <b>ÖZET.....</b>  | <b>119</b> |
| <b>ABSTRACT .....</b>   | <b>120</b> |

## ŞEKİLLER DİZİNİ

|   |    |
|---|----|
| ŞEKİL 1: PERFORMANS YÖNETİMİNİN TEMEL UNSURLARI VE KRİTERLERİ .....                 | 4  |
| ŞEKİL 2: PERFORMANS PİRAMİDİ .....  | 20 |
| ŞEKİL 3: PERFORMANS PRİZMASININ BEŞ YÜZÜ .....                                      | 22 |
| ŞEKİL 4: KUMANDA PANELİ MODELİ SORUMLULUK DAĞILIM AĞACI .....                       | 23 |
| ŞEKİL 5: 5018 SAYILI KANUNDA GÖSTERİLEN KAMU PERFORMANS YÖNETİMİ<br>UNSURLARI ..... | 29 |
| ŞEKİL 6: STRATEJİK YÖNETİM SİSTEMİ .....  | 31 |
| ŞEKİL 7: DENGELİ ÖLÇÜM KARTINDA İÇSEL SÜREÇ İŞLEYİŞİ .....                          | 53 |
| ŞEKİL 8 : ÇASGEM ORGANİZASYON ŞEMASI.....   | 66 |
| ŞEKİL 9: PERSONELİN CİNSİYET DURUMUNA GÖRE DAĞILIMI.....                            | 70 |
| ŞEKİL 10 : PERSONELİN EĞİTİM DURUMLARINA GÖRE DAĞILIMI .....                        | 70 |
| ŞEKİL 11 : PERSONELİN YAŞ DURUMUNA GÖRE DAĞILIMI .....                              | 71 |
| ŞEKİL 12 : PERSONELİN HİZMET YILLARINA GÖRE DAĞILIMI.....                           | 71 |
| ŞEKİL 13: 2010-2012 DÖNEMİ BAŞLANGIÇ ÖDENEKLERİ .....                               | 74 |
| ŞEKİL 14 : 2010-2012 DÖNEMİ BÜTÇE GİDERLERİ.....                                    | 76 |
| ŞEKİL 15 : 2012 YILI EĞİTİMLERİNİN SAYISAL DAĞILIMI .....                           | 79 |
| ŞEKİL 16 : 2012 YILI DÜZENLENEN EĞİTİM SAATLERİNİN SAYISAL DAĞILIMI .....           | 80 |
| ŞEKİL 17 : 2012 YILI EĞİTİMLERE KATILANLARIN SAYISAL DAĞILIMI.....                  | 80 |
| ŞEKİL 18 : 2012 YILI EĞİTİMLERE KATILAN EĞİTİCİLERİN SAYISAL DAĞILIMI .....         | 81 |
| ŞEKİL 19: DENGELİ ÖLÇÜM KARNESİ BOYUTLARI VE HİYERARŞİSİ .....                      | 92 |
| ŞEKİL 20: ÇASGEM MEVCUT STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİ.....                               | 93 |
| ŞEKİL 21: MODEL STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİ .....                                      | 95 |



|  |    |
|--|----|
| ŞEKİL 22: STRATEJİYİ EYLEME DÖNÜŞTÜRME ADIMLARI..... | 96 |
| ŞEKİL 23: KURUMSAL KARNENİN DÖRT BAKIŞ AÇISI.....    | 97 |
| ŞEKİL 24: MODEL STRATEJİK YÖNETİM DÖNGÜSÜ .....      | 98 |
| ŞEKİL 25: MODEL STRATEJİK YÖNETİM TAKVİMİ.....       | 99 |

## TABLolar DİZİNİ

|   |     |
|---|-----|
| TABLO 1: PERFORMANS YÖNETİM METOTLARI.....                              | 24  |
| TABLO 2: DEĞİŞEN KOŞULLARDA UYGULANAN İŞLETME STRATEJİLERİ .....        | 50  |
| TABLO 3 : ÇASGEM 2012 YILI DONANIM ENVANTERİ.....                       | 67  |
| TABLO 4 : ÇASGEM DOLU BOŞ KADROLARIN UNVANLARA GÖRE DAĞILIMI.....       | 68  |
| TABLO 5: ÇASGEM KAMU HİZMET ENVANTERİ KAYDI.....                        | 72  |
| TABLO 6 : 2010 – 2012 YILLARI ARASI BAŞLANGIÇ ÖDENEK DETAYI.....        | 75  |
| TABLO 7 : 2012 YILI BÜTÇE GİDERLERİNİN EKONOMİK SINIFLANDIRILMASI ..... | 77  |
| TABLO 8 : 2010 – 2012 YILLARI ARASI HARCAMA DETAYI.....                 | 78  |
| TABLO 9 : STRATEJİK HEDEF 2.2 PERFORMANS SONUÇLARI.....                 | 82  |
| TABLO 10 : STRATEJİK HEDEF 2.4 PERFORMANS SONUÇLARI.....                | 84  |
| TABLO 11 : STRATEJİK HEDEF 4.1 PERFORMANS SONUÇLARI.....                | 85  |
| TABLO 12: STRATEJİK HEDEF 2.2 PERFORMANSA DAYALI BÜTÇE HARCAMALARI..... | 88  |
| TABLO 13 : STRATEJİK HEDEF 2.4 PERFORMANSA DAYALI BÜTÇE HARCAMALARI.... | 89  |
| TABLO 14: STRATEJİK HEDEF 4.1 PERFORMANSA DAYALI BÜTÇE HARCAMALARI..... | 89  |
| TABLO 15: ÇASGEM STRATEJİ HARİTASI.....                                 | 100 |
| TABLO 16 : ÇASGEM ANAHTAR BAŞARI GÖSTERGELERİ.....                      | 101 |
| TABLO 17 : ÇASGEM PERFORMANS METRİKLERİ .....                           | 102 |

## TEŞEKKÜR

Hazırlanan bu araştırmanın performans yolculuğunda ilgililere faydalı olacağını umuyor, yoğun çalışmalarım süresince anlayışlarını ve desteklerini esirgemeyen eşim ve oğluma, kendisinden ilham alarak stratejik yönetim ve performans yönetimi konusunda çalışmaya başladığım hocam Prof. Dr. Mehmet BARCA'ya, bu çalışmada bilgisi ve desteğiyle büyük payı olan Bakanlığımız İdari ve Mali İşler Daire Başkanı ve aynı zamanda tez danışmanım Sn. Mehmet ARSLAN'a ve tüm mesai arkadaşlarıma teőekkürlerimi sunuyorum.

Mehmet ALTUNBAŞ

Ankara - 2015

## KISALTMALAR

|               |  |
|---------------|--|
| <b>BSC</b>    | : Balanced Scorecard                                     |
| <b>ÇASGEM</b> | : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi |
| <b>ÇSGB</b>   | : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı                   |
| <b>DPT</b>    | : Devlet Planlama Teşkilatı                              |
| <b>KMYKK</b>  | : Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu                   |
| <b>MPM</b>    | : Milli Produktivite Merkezi                             |
| <b>PYS</b>    | : Performans Yönetim Sistemi                             |
| <b>YKY</b>    | : Yeni Kamu Yönetimi                                     |

## GİRİŞ

Günümüz bilgi toplumunda, vatandaşın kamu kurumlarından beklentileri hızla değişmekte, değişen parametrelere bağlı olarak kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik yanında saydamlık ve hesap verebilirlik kriterlerini özümsemiş yüksek performanslı kamu idarelerine duyulan ihtiyaç hızla artmaktadır.

Kamu kurumları artan nüfus ve azalan kaynaklar karşısında, yürüttükleri faaliyetlerin sonuçlarını iyileştirmek, israfı azaltmak, hizmet maliyetlerini düşürmek ve verimliliği yükseltmek için hizmet sunum süreçlerinde etkinlik ve verimliliği sağlayacak yeni fikirler, teknikler ve mekanizmalar üretmekte ve kurumsal stratejilerini yeni koşullara uydurmaya çalışmaktadır. Bu anlamda sahip olunan kaynakların beklentilere cevap verecek niteliğe dönüştürülmesinde performans yönetim sistemi önemli bir role sahiptir.

Uygulandığı kurumlarda sistematik veri toplama ve analiz etme alışkanlığının yerleşmesine, plan, program ve bütçe ilişkisini güçlendirerek etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasına imkân sağlayan dengeli ölçüm karnesi kurumlara değişim için etkin bir mekanizma önermektedir.

Performans yönetim literatürü incelendiğinde araştırmaların çoğunlukla özel sektörü konu aldığı görülmektedir. Kamu kurumlarının özel sektör işletmelerinden ne denli farklı bir yapıda oldukları düşünüldüğünde bu farkın kapatılması için kamu kurumlarını konu alan araştırmaların artırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu araştırma ile mevcut ihtiyaçtan yola çıkılarak kamu kurumlarında performans yönetim uygulamaları dengeli ölçüm karnesi veya orijinal adıyla balanced scorecard

(BSC) çerçevesinden incelenmekte metodun kamu kurumlarındaki uygulamaları ve kurum performansını artırmadaki anahtar rolü ortaya konulmaktadır.

Yapılan bu çalışma ile performans yönetiminde finansal ölçekler kadar finansal olmayan ölçeklerin de önemine vurgu yapan dengeli ölçüm karnesi metodu ile kurumsal performansın farklı boyutlarla ele alınması, kurumsal performansın geliştirilmesi ve kamu kurumlarında yüksek performans kültürünün yaygınlaşması amaçlanmaktadır.

Çalışma dört bölüme ayrılmıştır. İlk bölümde Performans Yönetim Sistemleri (PYS) hakkında temel kavramlara, tarihsel sürece, tanım ve işlevlere değinildikten sonra performans yönetim sistemlerinin faydaları ve örnekleri ele alınmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde performans yönetim sistemlerinin kamu kurumlarındaki uygulamaları Türk kamu yönetimi tecrübesiyle sunulmaktadır. Dengeli ölçüm karnesi uygulamasının ele alındığı üçüncü bölümde modelin tarihsel gelişimine, işleyişine ve boyutlarına yer verilmekte, modele yönelik eleştiriler dile getirilmektedir. Araştırmanın dördüncü bölümünde dengeli ölçüm karnesi metodunu uygulamış kamu kurumlarının tecrübelerinden hareketle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi için bir dengeli ölçüm karnesi çerçevesi hazırlanmıştır.

Araştırma dengeli ölçüm karnesi metodunun kamu kurumlarındaki uygulamalarına odaklandığından bazı bulguların özel sektör ve sivil toplum kuruluşları için geçerliliği tartışmaya açıktır. Araştırmanın bu yönde geçerliliğinin arttırılması için zenginleştirilmiş uzun süreli çalışmalarla desteklenmesi gerekmektedir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### PERFORMANS YÖNETİM SİSTEMİ

#### 1.1. Performans Yönetiminde Temel Kavramlar

Ölçemezseniz yönetemezsiniz özdeyişi aralarında yönetim gurusu Peter Drucker'ın da bulunduğu birçok kişiye atfedilir. Kimin ilk kez kullandığı bir yana performans yönetimi iş yaşamının her zaman önemli bir parçasını oluşturmuş ve kamu kuruluşları tarafından da başarıyla uygulanabilen bu konuda birçok yazı kaleme alınmıştır (Lapsley ve Wright, 2003: 355).

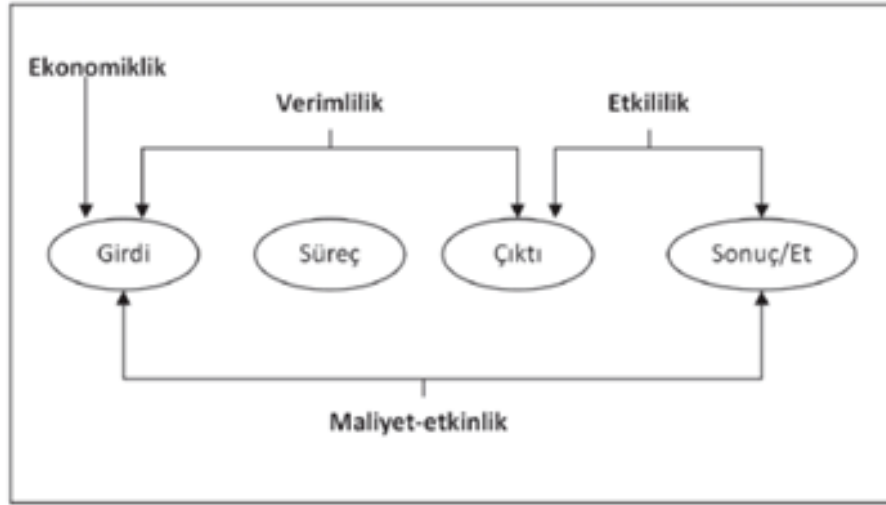
Performans terimi bileşenlerine göre değişen çok boyutlu bir kavramdır. Performans yönetimi ise örgütsel performansın iyileştirilmesi amacıyla kullanılan bir yönetim aracıdır. Performans yönetim sistemi aynı zamanda çalışanların davranışlarını konu aldığından çoğunlukla insan kaynakları yönetim sistemlerine atıf yapmaktadır (Broadbent ve Laughlin, 2006: 712). Performans yönetiminin önemli ve gerekli bir aracı olan performans ölçümü kavramı ise kamu yönetimi uygulamalarında büyük çoğunlukla faaliyet raporları aracılığıyla performans yönetimini destekleyen bir araç olarak ele alınmakta performans ölçümü aracılığıyla elde edilen bilgiler kurumsal performansın geliştirilmesi, öğrenme ve değişim amacıyla kullanılmaktadır.

Kurumsal performans yönetiminin temelinde herhangi bir örgütteki girdi-çıktı-sonuç unsurları arasındaki ilişkileri ifade eden ve 3E kısaltmasıyla bilinen ekonomiklik (economy), verimlilik (efficiency) ve etkililik (effectiveness) gibi temel performans ölçütleri yer alır. Bu temel ölçütleri kuruluşa ve hedef kitleye özgü ölçütler olarak ele almak mümkündür. Bu durumda ekonomiklik, verimlilik ve etkililik kuruluşa özgü;

hukukilik, saydamlık ve hesap verebilirlik ise hedef kitleye yönelik ölçütler olarak sıralanabilir (Bilgin, 2007: 72).

Performans yönetiminin kuruluşa özgü temel ölçütleri arasındaki ilişki Şekil 1’de gösterilmektedir.

**Şekil 1:** Performans Yönetiminin Temel Unsurları ve Kriterleri



**Kaynak:** Rutgers ve Hendriekje (2010: 124)

### 1.1.1. Ekonomiklik

Ekonomiklik kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının performans ölçümlerinde zaman zaman tasarruf ve tutumluluk gibi kavramlarla ifade edilen ve temelde kullanılan girdi miktarıyla ilgili temel bir ölçüttür. Mal ve hizmet üretiminde üretim faktörlerinin gereksiz kullanılmaksızın en çok çıktıya dönüştürülmesi ekonomikliğin bir göstergesidir. Ekonomiklik kurumsal bir amaç olmaktan ziyade kaynakların rasyonel kullanılıp kullanılmadığını gösteren bir değerlendirme kriteridir (Zengin ve Taşdöven, 2015: 84).



Ekonomiklik ölçütü çıktı miktarının tam olarak tespit edilemediği durumlarda ölçme ve değerlendirme kolaylığı sağlaması açısından girdilerin kontrol edilmesi ve maliyetlerin azaltılması amacıyla kullanılmaktadır (Efe, 2012: 127).

### **1.1.2. Verimlilik**

Kurumda üretim süreci sonunda elde edilen mal ve hizmetler ile bunları üretmek için kullanılan kaynakların birbirine oranı olarak tanımlanabilecek verimlilik, üretimin ilk aşamasından son aşamasına kadar işletme kaynaklarının rasyonel kullanılarak öngörülen sayılabilir çıktılara ulaşma yeteneğidir. Bu kapsamda verimlilik artışından söz edebilmek için aynı girdi ile daha fazla çıktı, daha az girdi ile aynı miktarda çıktı veya girdi artışından fazla çıktı artışı elde etmek gerekmektedir (Arslan, 2002: 3).

Süreçte miktar cinsinden ölçülen girdi, toplam çıktı ile oranlandığında elde edilen değer işletmenin fiziksel verimliliğini; girdilerin toplam maliyeti, toplam çıktının mali değeri ile oranlandığında elde edilen değer ise işletmenin ekonomik verimliliğini ortaya koyar (Celep, 2010: 12)

### **1.1.3. Etkililik**

Etkililik, fiili çıktının ya da sonucun, planlanan çıktı ya da sonuca oranlanması sonucunda ortaya çıkan oransal ilişki şeklinde ifade edilmektedir (Celep, 2010: 14).

Bu oran başka bir deyişle matematiksel olarak gerçekleşen çıktının planlanan çıktıya oranıdır. İşletmenin gerçekleştirdiği faaliyetlerin toplumda beklenen etkiyi meydana getirip getirmediği ve üretilen mal ve hizmetlerin gerçekte hangi gereksinimleri ne düzeyde karşıladığı kurum performansı açısından sonuç odaklı birer etkililik kriteridir (Yenice, 2006b: 151).

Sonuçlar ve dolayısıyla etkililik faktörleri dış değişkenlere bağlı olduğundan yönetimlerin bu değişkenler üzerindeki etkisi sınırlıdır (Erüz, 2006: 231)

#### **1.1.4. Hukukilik**

Kamu performans yönetimi ilkelerinden biri olan hukukilik ölçütü, kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilen kamusal etkinliklerin sınırları insan haklarına, vatandaşlık haklarına, sosyal, ekonomik, kültürel ve diğer haklara kadar genişletilebilecek bir çerçevede ulusal ve uluslararası normlara uygun olarak gerçekleştirilmesidir (Bilgin, 2007: 63-64).

#### **1.1.5. Saydamlık**

Şeffaflık olarak da bilinen saydamlık ölçütü, kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilen her türlü idari ve fiili eylemin devlet sırrı, özel hayatın gizliliği ve meslek sırrı gibi hukuki istisnalar dışında gizlenmemesi, duyurulması ve kamuoyunun erişimine açılması şeklinde tanımlanmaktadır.

Kamusal kaynaklar kullanılarak belirlenen politikalara ve yürütülen faaliyetlere ilişkin tutarlı, sürekli ve nitelikli bilgilerin kamuoyuyla paylaşılması gerekmektedir. Bu bilgi paylaşımı politika üretme ve uygulama süreçlerinde vatandaşların yönetime aktif katılımını sağlayan önemli bir mekanizmadır. Kamuoyunun üretilen mal ve hizmetlerin üretim maliyeti ve sunum hedefleri konusunda bilgilendirilmesi performans saydamlığına bir örnektir (Polat, 2006: 42). Bütçeler de yine bu amaçla oluşturulan geçmiş ve geleceğe ait harcama detaylarının kamuoyuyla paylaşıldığı mali saydamlığı esas alan belgelerdir (Aktan ve Çoban, 2006: 18).

Saydamlık uygulamada kamu kurumları ile vatandaş arasındaki iletişim mekanizmalarının çeşitliliği ve vatandaşın beklenti düzeyi ile şekillenmektedir (Bilgin, 2004: 39).

#### **1.1.6. Hesap Verebilirlik**

Modern demokrasilerin temel özelliklerinden biri olan hesap verme sorumluluğu, bürokrasinin vatandaşa hesap verebilirliğini sağlamak amacıyla kamu erkini kullanan kişi veya kurumların aldıkları kararları ve yürüttükleri faaliyetleri kamuoyu ve diğer yetkili mercilere açıklama yükümlülüğünü ifade etmektedir (Balcı, 2003, aktaran Taner, 2011: 14).

Modern devlet anlayışının getirdiği halkın yararı bakış açısı, halkın bilinç düzeyindeki artış ve artan teknolojik iletişim kapasitesiyle birlikte kamu kurum ve kuruluşlarının daha yüksek performansla hesap verebilirlik ilkesi çerçevesinde faaliyet göstermesi beklenmektedir (Taner, 2011).

5018 sayılı Kanunda kamu kaynaklarının edinimi ve kullanımı sırasında kamuoyunun yeterince bilgilendirilmesi amacıyla bu süreçlerde görev alan kişilerin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kanunla temel çerçevesi belirlenen performansa dayalı bütçe sistemi, sorumluluk biçimlerini geleneksel bütçe sisteminden farklı olarak bürokrasinin yürütme organına karşı hesap verme sorumluluğu, yürütmenin yasama organına karşı

hesap verme sorumluluğu ve vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğu gibi üç başlık altında değerlendirmektedir (Ateş ve Çetin, 2004: 269 ).

#### **1.1.7. Etkinlik**

Etkinlik bir organizasyonun üretim kaynaklarını nasıl kullandığını ve bu kaynaklardan ne oranda yararlandığını gösteren boyutlardan biridir. Vatandaşların sunulan hizmetlerin sonuçlarına odaklandıklarını düşünen Kaplan ve Norton'a göre kamu kurumlarının performansı vatandaşın bu beklentisini karşılamada ne derece etkin oluduklarıyla ölçülmelidir (2009: 219).

#### **1.1.8. Zaman Dilimi**

Zaman dilimi belli bir çıktın üretilmesi için harcanan sürenin değerlendirildiği bir performans ölçütüdür (Metawie, 2005: 4).

#### **1.1.9. Kalite**

Kalite temelde istenen özelliklere uygunluk şeklinde tanımlanmaktadır. Burada "istenen özellikler" ifadesi ile ürün tasarımının beklentileri karşılaması durumu; "uygunluk" ifadesi ile de nihai ürünün belirlenen özellikleri taşıması durumu ifade edilmektedir (Efil, 1999: 128)

Özevren'e göre kalite gelinen koşullarda ürün ve hizmetin kalitesini ifade eden teknik bir kavram olmaktan çıkmış, sunulan ürün ve hizmetin ölçülebilen üretim ve yönetim süreçlerini de kapsayan yönetim değerlerine dönüşmüştür (1997: 63).

#### **1.1.10. Strateji**

Strateji terimi Türk Dil Kurumu tarafından yayınlanan Güncel Türkçe Sözlükte toplumun barış veya savaş durumunda ulusal veya uluslararası ölçekte belirlenen

politikaları desteklemek amacıyla siyasi, ekonomik, psikolojik ve askeri güçlerini kullanma sanatı ve bilimi olarak tanımlanmaktadır.

Kurumun misyonunu gerçekleştirmesi ve vizyonuna ulaşmasını sağlayan ana yolun belirlenmesi olarak da tanımlanabilecek strateji, aynı zamanda belirlenen amaca ulaşmak için kullanılacak araçların hazırlanması sürecidir (Sağır, 2010: 313).

#### **1.1.11. Performans**

Türk Dil Kurumunun yayınladığı Büyük Türkçe Sözlükte “başarım” olarak tanımlanan performans, her bir unsurun kurumsal verimliliğe katkı sağlayabildiği, rekabete dayalı bir yeterlilik olup; amaçları gerçekleştirecek faaliyetlerin devamlılığını ifade eder (Usta, 2010: 34-35).

Performans terimi kamu kuruluşlarında daha çok bireysel düzeyde anlaşılmakta ve çalışanın kurumsal amaçları etkileyen bireysel davranışı olarak değerlendirilmektedir. 5018 Sayılı KMYKK ile uygulanan performans yönetim sisteminde ise performans kurumsal ölçekte değerlendirilmekte, bireysel davranıştan ziyade kurumsal başarıya odaklanılmaktadır (Efe, 2012: 123).

#### **1.1.12. Performans Amacı**

Kuruluşların ulaşmayı hedefledikleri sonuçların kavramsal ifadesi olup (BÜMKO, 2009: 5-6) gerçekleşen başarı düzeyinin kıyaslanabilirliğini sağlar.

#### **1.1.13. Performans Hedefi**

Kurumun misyon, vizyon ve stratejisinin başarılmasında kritik öneme sahip olan ve gerçekleştirilemediğinde paydaş memnuniyetini, sistemin işleyişini ve finansal

değerleri olumsuz etkileyecek spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır (BÜMKO, 2009: 6).

#### **1.1.14. Performans Göstergesi**

Performans göstergesi performans hedeflerine ulaşma derecesini ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar şeklinde tanımlanabileceği gibi (BÜMKO, 2009: 6) performans veya çıktı hakkında bilgi veren istatistik olarak da tanımlanabilmektedir.

Girdi, çıktı, sonuç, verimlilik, etkililik ve kalite göstergeleri olmak üzere altı grupta incelenebilen Performans göstergeleri (Yenice, 2006a: 59) kamu idarelerince performans sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılmaktadır.

#### **1.2. Performans Yönetiminin Tarihsel Geçmişi**

18. yy da doküma teknolojilerinin gelişmesi, buhar, denizyolu ve demiryolu taşımacılığının yaygınlaşması, ticaret, sermaye ve finans hareketliliğinin artmasıyla dünyada küreselleşme süreci başlamıştır. Bu süreç ülkeler arası mal, hizmet, sermaye, emek ve teknoloji akımlarının serbestleşmesi, ticarete yönelik üretimin artması ve küresel finans piyasalarının büyümesiyle hızla gelişmiştir. 1914-1970 döneminde yaşanan dünya savaşları ve krizler nedeniyle zayıflayan süreç, 1970 sonrası tekrardan hızlanmış ve 1980 sonrası elektronik ve bilgi teknolojilerinde sağlanan gelişmeler ve neo-liberal politikalar nedeniyle ivmelenerek günümüze kadar gelmiştir.

İkinci dünya savaşı sonrasında kurulan Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası mali kuruluşlar küreselleşmenin

yaygınlaştırılmasında hayati roller üstlenmişlerdir. Sovyetler Birliği sonrası tek kutuplu ekonomik sistemde etkinlikleri artan bu kuruluşlar ülkelerin kamu politikalarında yaşanan sıkıntılarını da etkisiyle geniş bir uygulama alanı bulmuşlardır.

Küreselleşme etkisiyle devletin ekonomideki rolü ve hizmet performansı hususunda yapılan tartışmalar temelde bütçe, güven ve performans açığı hususlarına odaklanmaktadır. Performans açığı konusu kamu yönetimi literatüründe bir ikilemi ifade etmektedir. Performans açığının kamu kurumlarının yapısından ve işleyişinden kaynaklandığını düşünenlere göre bu açık yeniden yapılanma ile çözülebilecek bir sorundur. Açığın kamu kurumlarının yapısı ve işleyişinden değil, kamu yönetiminin doğasından kaynaklandığını iddia eden bir diğer görüşe göre ise sorunun tek çözümü kamu kurumlarınca sunulan hizmetlerin minimize edilmesidir. Sorunu kamu yönetiminin doğasında gören görüş, vatandaşın kamu hizmetlerinden duyduğu memnuniyeti özelleştirme, yönetim ve hizmet alımı yoluyla arttırmayı amaçlayan neo-liberal politikaların baskınlığı sonucunda 1980 sonrasında gittikçe yaygınlaşmaya başlamıştır (Demirel, 2006: 108-111).

Bu kapsamda, 1980'li yıllarda, OECD'ye üye ülkelerin birçoğunda yaşanan kamu açıkları, dış borç yükü, işsizlik ve enflasyon artışları ilgili hükümetler tarafından reformist yasalar çıkarılarak giderilmeye çalışılmıştır. Örneğin, İngiltere'de 1982 yılında "Financial Management Act" la başlayan çalışmalar, 1988 yılında "Next Step Initiative" ve 1999 yılında "The Modernising Government White Paper" ile sürmüştür; ABD'de ise, 1993 yılında çıkarılan "The Government Performance and Results Act" adlı reform yasasıyla, kamu yönetiminde yeniden yapılandırma amaçlanmıştır (Bilgin, 2007: 59).

Piyasada yaşanan krizlerin temelde kaynakların etkin kullanılmamasından kaynaklandığını düşünen neo-liberal anlayışa göre yeni dönemde kamu yönetiminin etki ve hizmet alanı; kamuda görevli personel sayısının azaltılması, çalışanların sürekli ve güvenceli bir çalışma modelinden esnek ve sözleşmeli bir sisteme yönlendirilmeleri, performansa dayalı ücret uygulamaları, özelleştirmeler, yerel yönetimlere yetki devri, kamu iktisadi kuruluşlarının ve üst kurulların özerkleştirilmesi, mevzuatta sadeleşme ve bakanlıkların sayılarının azaltılması yoluyla daraltılmalıdır (Tokatlıoğlu, 2005: 97-109).

Devletin üretici rolden denetleyici role evrilmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin piyasa ekonomisi kurallarına göre faaliyet gösteren özel kuruluşlara devredilmesi ve sivil toplum kuruluşlarının kamu hizmet sunumunda aktif rol alması da yine aynı çerçevede değerlendirilen politikalaradır.

Bu koşullar altında bazı ülkeler kamu kurumlarınca sağlanan hizmetlerin sayısını azaltarak çalışan sayısında azaltmaya giderken diğer bazı ülkeler ise kamu kurumlarının statülerini değiştirme veya özelleştirme yoluyla performans artırma yoluna gitmiştir (Bilgin, 2007: 59).

İlk kez Dünya Bankası Afrika Raporunda (1989) telaffuz edilen “yönetişim” kavramı da bu politikaların bir parçası olarak çok aktörlü bir yapıda devletin sivil toplum kuruluşları ve diğer aktörlerle işbirliği halinde hareket ettiği bir anlayışı ifade etmektedir. Bu anlayış aynı zamanda toplumu yönlendirme sorumluluğunun demokratik mekanizmalar aracılığıyla üçüncü sektör olarak da adlandırılan sivil topluma delege edilmesini ve sorumluluk sahibi aktörlerin kapasitelerinin desteklenmesini esas almaktadır.



Özelleştirme ve yetki devri çabalarıyla geçen 1980'li dönemin sonunda 1990'lara gelindiğinde devletin aslında planlandığı gibi küçültülemediği ancak delege ettiği sorumluluklarla konsantre bir yapıya dönüştüğü görüldü. Bundan sonraki sorun bu konsantre yapının nasıl daha etkin ve verimli çalışabileceğini ortaya koymaktı. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı tam da böyle tartışmaların yaşandığı bir zeminde özel sektörde kullanılan yönetim tekniklerinin kamu sektöründe de uygulanabileceği teziyle ortaya çıktı. Serbest bütçe, sınırlı iş güvencesi, toplam kalite yönetimi ve değişim mühendisliği gibi özel sektör terminolojisinde kullanılan kavramlar yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla kamu sektörü için de kullanılmaya başlandı (Demirel, 2005: 119-120)

Yeni kamu yönetimi anlayışının ilk sözcülerinden olan David Osborne "Reinventing of Government" adlı makalesinde kavramsal düzeyde oluşan bu algıyı 10 temel prensiple desteklenmektedir. Bu prensipler özetle; vatandaşların güçlendirilmesi, vatandaşların müşteri perspektifiyle yeniden tanımlanmasını, kurumların kurallar ve düzenlemelerle değil amaçlarla yönetilmesi, bürokratik mekanizmalar yerine pazar mekanizmalarının tesis edilmesi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının teşvik edilmesi, çözümlere odaklanmak yerine sorunların ortadan kaldırılması, merkezi otoritenin delege edilmesi, hizmet sağlayıcılar arasında rekabetin sağlanması, para harcamak kadar kazanmanın da önemsenmesi ve son olarak girdi merkezli değil çıktı merkezli bir süreç yönetimini içermektedir (1993: 349-356).

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel unsurlarından birisi olan performansa dayalı yönetim yaklaşımı izleyen dönemlerde kamu örgütlerinde uygulanmaya ve yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Dolayısıyla performans yönetimi, kamu yönetimi uygulamalarının değerlendirilmesinde anahtar bir kavram haline gelmiştir.

YKY'nin temel ilkelerinden biri "managerialism" yani yönetim ideolojisi teorisi. Teori genel anlamda özel sektöre ait uygulamaların kamu yönetimine uyarlanmasını öngörmektedir. YKY bu ilke ışığında kamu kurumlarında performans yönetim sistemlerinin kurulmasını ve performansı ölçecek göstergelerin belirlenmesini sağlamıştır (Özer, 2005: 20).

Bu dönemde geleneksel performans yönetim modelleri kurumsal performansın ve karlılığın ölçülmesinde sadece finansal göstergelere ve muhasebe metotlarına odaklandığı için ciddi biçimde eleştirilmiştir. Yapılan bu eleştirilerde geleneksel performans yönetiminin finansal olmayan daha az ölçülebilir performans ölçütlerini görmezden geldiği ileri sürülmüştür (Kaplan ve Norton, 1993: 8-9). Muhasebe odaklı bu modellerde geçmişe yönelik sunulan bilgiler dikiz aynasıyla yön belirlemeye çalışmak şeklinde ifade edilmiş ve geçmişe dönük verilerle işletmenin etkin yönetilemeyeceği ileri sürülmüştür. Bu döneme getirilen bir diğer eleştiri de performansın kısa dönemli ölçütlerle değerlendirilerek orta ve uzun vadede kuruma değer katacak unsurların dikkate alınmaması ve raporların çok özet bilgiler içermesidir (Güner, 2008: 247).

Tyagi ve Gupta'ya göre geleneksel performans modelleri hizmet sektörünün farklı ve kendine özel yanlarını dikkate almamaktadır. Oysa kullanılan performans çerçevesinin hizmetlerin kendine özgü nitelikleri, çalışanların ve ortakların rolleri gibi hususları da kapsamı gerekmektedir (2013: 4-15).

### **1.3. Performans Yönetiminin Tanımı ve İşlevi**

Performans yönetimi, bir organizasyonun stratejik amaçlarının belirlenmesiyle başlayıp belirlenen amaçlara ulaşma oranını tespit etmeye yarayan, performans ölçümü ve ölçüm sonuçlarının raporlanmasıyla devam eden, ölçüm sonuçlarının

değerlendirilmesi yoluyla iyileşmeye dönük önlemlerin alınmasını sağlayan sürekli bir yönetim döngüsüdür (Usta, 2010: 33).

Performans yönetimi kavramını “bir organizasyondaki tüm çalışanları ortak amaçlarda birleştirmeyi ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli planlama, ölçme, yönlendirme, kontrol işlerini, yönetimin diğer işlevleri ile eşgüdümlü olarak yürütmeyi öngören bir yönetim biçimi” olarak tanımlamak da mümkündür (Akal, 1996: 13-15).

Performans yönetimi bir başka tanıma göre, örgütü istenen amaçlara yöneltmek için örgütün mevcut ve geleceğe ilişkin durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve sürekli gelişimi sağlayacak etkinlikleri başlatma ve sürdürme görevlerini yüklenen bir yönetim sürecidir (Şentürk, 2008: 8-9).

Ateş ve Çetin, performans yönetimini kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlayarak, kaynak kullanım kapasitesini ve hizmetlerin kalite ve verimliliğini arttırmayı hedefleyen bir yönetim anlayışı ve bu anlayışın hayata geçirilmesine yardımcı olan teknikler bütünü olarak tanımlamaktadır (2004: 257).

Performans yönetimi aynı zamanda kurumu etkili ve verimli yönetmek için kullanılan ve çok boyutlu düşünmeyi gerektiren bir strateji olarak kuramsal izleme yeteneğine sahip ve dinamik etkenleri analiz edebilen, oto kontrol ve oto yönetim unsurlarına sahip bütünleşmiş bir denetim sistemidir. Bu sistem, insan kaynakları yönetimi, örgütsel kültür, yönetim anlayışı ve iletişim gibi unsurlara bağlı olarak örgütten örgüte farklı şekillerde uygulanır. (Çevik vd, 2008: 61).

Bu tanımlamalar çerçevesinde performans yönetimi anlayışının temel bileşenlerini kısaca görev tanımı ve amaçların belirlenmesi, amaçlara ulaşmaya yönelik hedef ve stratejilerin oluşturulması ve bu hedeflere ulaşma derecesini gösteren performans değerlendirmesi olarak ifade etmek mümkündür (Baş ve Artar, 1991: 435).

Performans yönetimi, yeniden yapılanmayı gerçekleştirecek bir takım amaçlardan, bu amaçlara ulaşabilmek için izlenecek yol ve benimsenecek yaklaşımlardan, bu yaklaşımları etkili kılacak olan kurumsal düzenlemelerden ve bütün bunları destekleyip, besleyen bir performans bilgi sisteminden oluşmaktadır.

Kamu kuruluşlarının performansını değerlendirirken, ilgili kuruluşun işini amacına uygun olarak yapıp yapmadığı, beklenen etkiyi yaratıp yaratmadığı, halka karşı sorumluluk hissedip hissetmediği, yetki alanının dışına çıkıp çıkmadığı, hizmet sunumunda adil davranıp davranmadığı ve nihayet verimli çalışıp çalışmadığını bilmek ve belirlemek gerekir (Bilgin, 2007: 18.55).

Kurumun yüksek bir performans düzeyine ulaşması ayrıca planlama ve denetimi de içeren geniş bir performans yönetimi anlayışı geliştirmesine bağlıdır. Bu performans yönetimi özünde ilke ve ölçütlere dayanmaktadır. İlkeler daha çok evrensel doğrulardan oluşurken; ölçütler ise kuruma özgü uyulması gereken kurallardır (Usta, 2010: 35).

Performans yönetimi anlayışında, geleneksel kamu yönetimindeki girdilere odaklı anlayışın tam tersine, çıktılara odaklı bir yaklaşımın benimsenmesi söz konusudur. Bu noktada organizasyonun ürettiği çıktıların ölçülmesi ve değerlendirilmesi önem kazanmaktadır. Çünkü ölçülemeyen bir sonucun anlaşılması, iyileştirilmesi ve yönetilebilmesi mümkün değildir. Bir organizasyonun çıktıları nicel yapıda olabileceği gibi nitel yapıda da olabilir. Nicel yapıdaki çıktılar; kâr, verimlilik,

üretim miktarı, hizmet değeri, piyasa payı gibi değişkenlerden oluşabilmektedir. Nitel yapıdaki çıktılar ise; müşteri memnuniyeti, saygınlık, güvenilirlik, olumlu imaj gibi değişkenlerden oluşabilir. Nitel çıktıların ölçülmesinde grup algısını ölçmeye yönelik anketler ya da puanlama sonuçları ile uzman değerlendirmeleri kullanılabilir (Akal, 1996: 13-49).

Performans yönetim sistemi kurumsal faaliyetlerin ölçümü ve değerlendirilmesi sonrasında üretilen geri bildirimler yoluyla klasik yönetimlerden ayrılır. Bu geri bildirimler örgüt performansının geliştirilmesi için gerekli mekanizmaları sağlar (Altıntaş, 2008: 4).

#### ***1.4. Performans Yönetim Sisteminin Faydaları***

Ölçülemeyen bir faaliyetin değerlendirmeye tabi tutulabilmesi, geliştirilmesi, kısaca etkin bir şekilde yönetilmesi mümkün değildir. Bu nedenle başarının sağlanması ve sürdürülebilir kılınmasında performans yönetimi, gerek kamu gerekse özel sektör kuruluşları için vazgeçilmez bir yönetim yaklaşımı haline gelmiştir.

Performans yönetimi, bir kurumun stratejik önceliklerini belirleme ve bu önceliklerin tepe yönetiminden tabana, tüm birimlere ve çalışanlara yayarak stratejik çıktılara dönüştürmesini ve optimum sonuçla elde edilmesini sağlar. Etkin bir performans yönetimiyle birimler arasındaki iletişim ve eşgüdüm güçlenir. Belirlenen hedef ve amaçlara ilişkin gerçekleştirmeler birimler bazında izlenerek raporlama ve bilgi sistemini besler.

Bu katılımcı yönetim anlayışı çalışanları motive eden bir uygulama olarak faaliyetlerin planlara uygunluğunu, geleceğe yönelik eylem planı için özgün veri elde edilmesini, kıyaslamalar sayesinde en iyi uygulamaların belirlenmesini mümkün

kılar. Çalışanlar ayrıca kendi performans planlarını kurumsal stratejilerle ilişkilendirerek uygulama ve izleme imkânı bulur. Bu izleme neticesinde çalışanın aidiyeti, farkındalığı ve yetkinlikleri artar. Böylece çalışanların ne yapılacağına olduğu kadar, nasıl yapacaklarına ilişkin becerileri de gelişmiş olur.

Performans yönetiminin kuruma sağladığı bir diğer fayda da kurumun eğitim ve gelişim ihtiyaçlarını tespit ederek bu ihtiyacı gidermeye yönelik eğitim ve gelişim aktiviteleri sunması ve ödül sisteminin işletilmesine zemin yaratarak, iyileştirme ve motivasyon önceliklerini ortaya koymasındır.

Fark edilme ve takdir edilme insanın sosyal ihtiyaçlarından biridir. Yaptıkları işin fark edilmesi ve takdir görmesi çalışanların üstleri ile iki yönlü iletişim kurmalarına olanak tanır. Performansları hakkında aldıkları geribildirimler çalışanların kendilerinden bekleneni görmelerini ve enerjilerini bu yönde harcamalarını sağlar. Etkin bir performans yönetimi aynı zamanda çalışanları sorumluluk almaya teşvik eder ve çalışanların kariyer gelişimlerini destekler.

Performans yönetimi bir organizasyonda yöneticilere de birçok avantaj sunar. Yöneticilerin astlarıyla daha güçlü iletişim kurması, birlikte çalıştığı kişileri daha yakından tanıyarak çalışanların yeterliliklerine dayalı görevlendirmeler yapması bu avantajlar arasındadır. Ayrıca yüksek performanslı çalışanların doğru tespit edilmesi, düşük performanslı çalışanların yetkinliklerini arttırmak üzere çalışanlara yönlendirmede bulunulması da performans yönetiminin yöneticilere sunduğu diğer fırsatlardır. Performans yönetimi uygulamaları yöneticilerin kişisel gelişimleri için de önemlidir. Zira performans yönetimi aynı zamanda yöneticinin kendi performanslarını değerlendirme yoluyla bireysel verimliliği artırır.

## ***1.5. Kurumsal Performans Yönetiminde Kullanılan Çok Boyutlu Performans Yönetim Modelleri***

1990 sonrası geleneksel performans yönetimine getirilen eleştiriler yeni performans yönetim modellerinin geliştirilmesine katkı sağlamıştır. Bu modellerden bazıları aşağıda sıralanmaktadır.

### **1.5.1. Performans Piramidi (SMART)**

Cross ve Lynch, (1992), kurumlarda var olan hiyerarşik katmanları dikkate alarak performans ölçekleri ile bu katmanlar arasında bir ilişki modeli kurgulamakta, her bir görev ve birimin piramidin tepesi olarak adlandırdıkları ortak hedefler için çaba göstermeleri gerektiğini ileri sürmektedir.

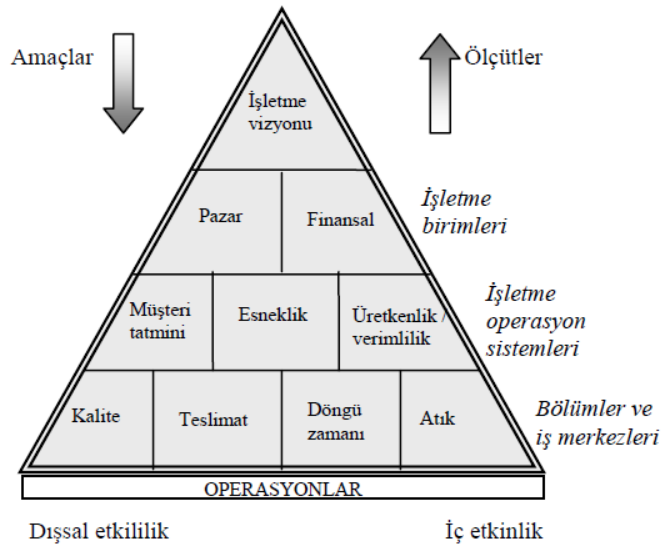
Performans piramidiyle amacın müşteri öncelikleri dikkate alınarak yukarıdan aşağıya doğru; ölçütlerin ise kurumsal yetkinliklere göre aşağıdan yukarıya doğru belirlenmesi sağlanmaktadır (Tangen, 2004a).

Bu model kurumsal misyon, vizyon ve stratejilerin geliştirilmesinde insan kaynaklarının önemini vurgulamakta ve kurum performansını üç düzeyde ele almaktadır. İşletme birimleri, işletme operasyon sistemleri ve iş merkezleri olarak adlandırılan bu düzeylerde ele alınan performans sisteminde işletme vizyonuna ulaşmak için öncelikle finansal ve pazarlama ölçütlerinin önemi vurgulanmaktadır. Finansal ve pazarlama ölçütlerindeki başarı müşteri tatmini, esneklik ve üretkenlik-verimlilik ölçütleriyle sağlanmaktadır. Performans Piramidi modelinde yönetsel düzeyde kurgulanan sistem nihayetinde kalite, teslimat, döngü zamanı ve atık ölçütleriyle operasyonel düzeye indirgenmektedir. İşletme amaçları ile operasyonel performans göstergeleri arasındaki uyumu sağlama konusunda başarılı olan modelin

anahtar başarı faktörü belirleme ve sürekli gelişim konusunda önerdiği bir mekanizma bulunmamaktadır. (Ghalayini, vd, 1997: 207-225).

Uygulamada performans piramidi hazırlanırken ilk düzeyde işletme vizyonu tanımlanır. Sonrasında vizyon ikinci düzey amaç ifadelerine dönüştürülür. Bu aşamada gerçekleştirmeler pazarlama ve finans verileriyle ölçülür. Müşteri tatmini, esneklik ve üretkenlik verileri pazarlama ve finans verilerini destekleyecek operasyonel göstergeler olarak üçüncü düzeyi oluşturur. Kalite, teslimat, döngü zamanı ve atık olarak tanımlanan göstergeler kurumda farklı bölüm ve bileşenlerle ilişkilidir.

**Şekil 2:** Performans Piramidi



**Kaynak:** Cross ve Lynch (1991: 65)

### 1.5.2. Performans Prizması

Neely, Adams ve Kennerly (2002) tarafından önerilen bu modelde mevcut performans yönetim modellerinde paydaşlarla ilişkiye yeterince yer verilmediği ve katılımcılık çerçevesi içerisinde paydaş yönetimine daha bütüncül bakılması gerektiği savunulmaktadır. Neely ayrıca paydaş yönetimiyle sadece yatırımcıların

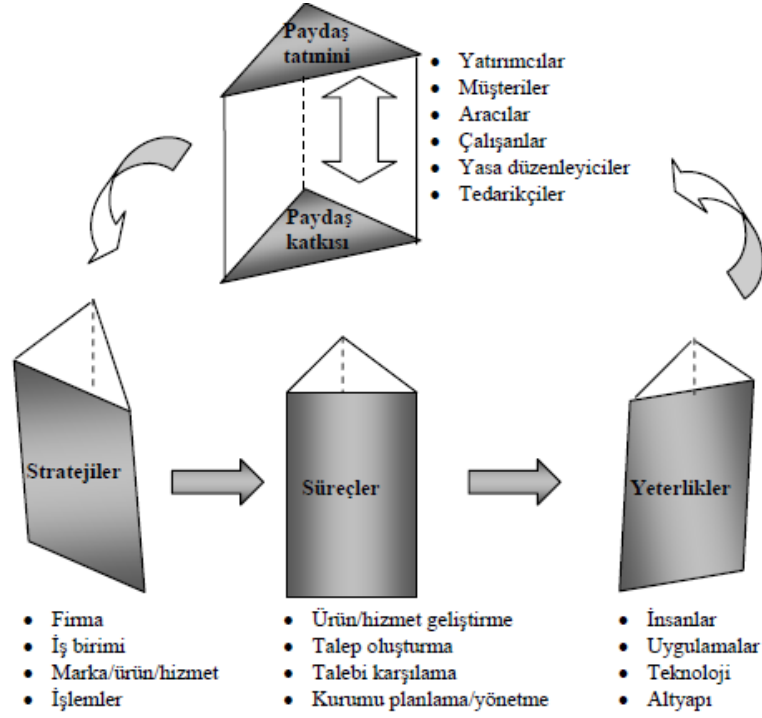


değil aynı zamanda düzenleyicilerin, çalışanların, üretilen mal ve hizmetten doğrudan veya dolaylı yararlananların da beklentilerini dikkate almaktadır. Performans prizması modeli bu beklentiden hareketle, performans ölçütlerinin stratejik amaçlardan başlanarak oluşturulmasında mantıksal bir hata olduğunu ve ölçütler belirlenirken paydaşlardan ve onların beklentilerinden yola çıkılması gerektiğini savunmaktadır.

Performans prizması modeli paydaş memnuniyeti, stratejiler, süreçler, yeterlilikler ve paydaş katılımı olmak üzere 5 ana ölçüt üzerine kurgulanmıştır. Model nispeten yeni olduğu için literatürde yeterince tartışılmamış olmasının yanında performans ölçüm sisteminin de nasıl gerçekleştirileceği konusunda yeterli veri sunmamaktadır (Tangen, 2004b: 78).

Performans prizması modelinde kurumun mevcut stratejisi ölçüt belirlemeden sorgulanarak kurgulanan performans sistemi güçlendirilirken kurumda kullanılmakta olan performans metodu hakkında herhangi bir varsayımda bulunulmamaktadır.

**Şekil 3:** Performans Prizmasının Beş Yüzü



**Kaynak:** Neely vd. (2002)

### 1.5.3. Kumanda Paneli

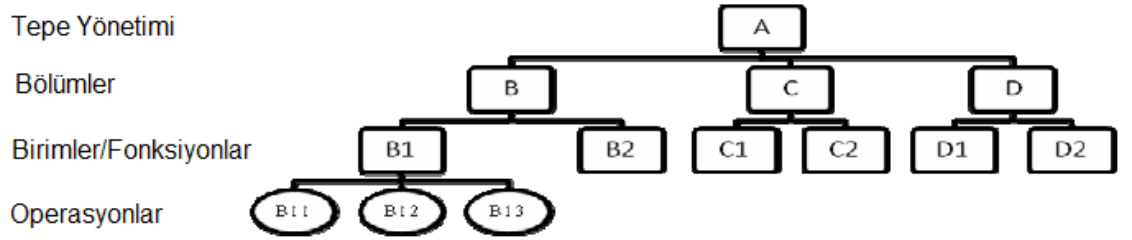
Literatürde Tableau de Board veya Dashboard olarak da geçmektedir. Finansal olan ve olmayan göstergelerden oluşan kumanda paneli, büyük ve orta büyüklükteki işletmelerde kurumsal performansın ölçülmesinde yöneticilerin 80 yıldan uzun bir süredir kullandığı bir sistemdir. Kumanda paneli yardımı ile örgütsel bilgileri düzenlemek, belirsizlikleri azaltmak, iletişimi kolaylaştırmak, analitik düşünmek ve ortaya çıkan riskleri yönetmek mümkündür.

Kumanda paneli metodunda tüm işletmeler için veya bir işletmede tüm birimler için kullanılabilir ortak bir performans tablosu olmayacağı kabulünden hareketle her bir alt birim için ayrı ayrı tablolar hazırlanır. Bu tablolarda öncelikle birim misyon ve

vizyonu sonrasında birim amaç ve ölçütleri, anahtar başarı faktörleri ve anahtar performans faaliyetlerine yer verilir.

Kumanda paneli yönteminde faaliyet değişkenleri ve faaliyet planları söz konusudur. Faaliyet değişkenleri belli bir düzey yönetici için tanımlanmış ise faaliyet planlarının sorumluluğu bir alt düzey yöneticiye atanmaktadır. Bu düzeylerin her birinde ilgili yönetici kendi faaliyetlerinin seçimi ve tanımlanmasından sorumludur (Bourguignon, Malleret ve Norreklit, 2004: 107-134).

**Şekil 4:** Kumanda Paneli Modeli Sorumluluk Dağılım Ağacı



**Kaynak:** Eptein ve Manzoni (1998)

Literatürde geçen performans yönetim metotlarını Yüregir ve Nakipoğlu hazırladıkları tabloda aşağıdaki şekilde özetlemişlerdir.

**Tablo 1:** Performans Yönetim Metotları

| Yöntem  | Yöntemi Ortaya Koyan              | Referans                                      |
|---|-----------------------------------|---|
| Yatırımın Geri Dönüş Oranı (Return on Investment ROI)   | Du Pont. 1920'ler                 | Horne ve Wachowicz. 1995                      |
| Sink ve Tuttle Modeli   | Sink ve Tuttle, 1989              | Folan ve Browne, 2005; Tangen, 2004           |
| Marka Değerleme (Brand Valuation)   |                                   | Cravens ve Guilding, 1999                     |
| Müşteri Değer Analizi (Customer Value Analysis)   |                                   | Gale, 1999                                    |
| Paydaş Değer Analizi (Shareholder Value Analysis-SVA)   | Rappaport, 1997                   | Rappaport, 1997                               |
| Faaliyet Tabanlı Maliyetlendirme (Activity Based Costing)   | Johnson ve Kaplan, 1987           | Gupta ve Galloway, 2003                       |
| Ekonomik Katma Değer (Economic Value Added)   | Stern StewardscCo                 | Pettit, 2000                                  |
| Performans Piramidi (Performance Pyramid)   | Judson,1990; Lynch ve Cross, 1991 | Folan ve Browne, 2005                         |
| Performans Prizması (Performance Prism)   | Kennerly ve Neely, 2000           | Folan ve Browne, 2005; Bourne v.d., 2003      |
| Kurumsal Karne (Balanced Scorecard)   | Kaplan ve Norton, 1992            | Tangen, 2004                                  |
| Mükemmellik Modeli (EFQM)   | Avrupa Kalite Derneği, 1992       | Folan ve Browne, 2005                         |
| Performans Ölçüm Matrisi (Performance Measurement Matrix)   | Keegan v.d., 1989                 | Medori ve Steple, 2000; Folan ve Browne, 2005 |
| Performans Ölçüm Anketi (Performance Measurement Questionnaire)                                     | Dixon v.d., 1990                  | Medori ve Steple, 2000 ; Bititci v.d., 2000   |
| Dünya Çapında Üretim İçin Performans Ölçümü (Performance Measurement for World Class Manufacturing) | Maskell, 1991                     | Medori ve Steple, 2000                        |

**Kaynak:** Yüregir ve Nakipoglu (2007: 550)

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAMUDA PERFORMANS YÖNETİMİ

#### *2.1. Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi Uygulamaları*

Türkiye’de yeniden yapılanma süreci ABD’de Reagen, İngiltere’de Teatcher ile başlayan süreç sonrasında 24 Ocak Kararları ile 1980’de başlamış Özal döneminde bu yönde çabalar hızlanmıştır. Dünya Bankası, IMF, OECD ve AB katkılarıyla yürüyen bu süreçte küreselleşme politikaları paralelinde yapısal reformlar hayata geçirilmiş, KİT’ler özelleştirilmiş, yerel yönetimler güçlendirilmiştir.

Türkiye’de kamu kurumlarında performans yönetimi uygulamaları her ne kadar 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bugünkü şeklini almışsa da kamu kesiminin tamamını kapsayan bir performans yönetim sistemi oluşturulması yönündeki çabalar daha eskiye dayanmaktadır. 1990 sonrası kamu yönetiminde artan verimsizlik, kaynak israfı ve bütçe açıklarının yarattığı değişim talebiyle ivme kazanan bu çabalar bir dizi yasal ve operasyonel çözümleri beraberinde getirmiştir.

DPT tarafından 1995’de başlanan Kamu Mali Yönetim Projesi bütçe uygulaması bu kapsamda esnekliği sağlamayı ve mali yönetimin etkinliğini arttırmayı hedefleyen çabaların başında gelmektedir.

1996 yılında Sayıştay Kanunu’na eklenen bir madde ile Sayıştay’a, denetime tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarını ne ölçüde etkin, tutumlu ve verimli kullandıklarını inceleme yetkisi verilmiştir. Sayıştay 1996 yılından itibaren bu yetki kapsamında hazırladığı Hazine İşlemleri Raporlarında mali disiplinin sağlanması hususunu sürekli gündemde tutmuştur. Meclise sunulmak üzere hazırlanan bu

raporlarda bütün kamu kurumlarında performans esaslı bütçe uygulamasına geçilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Taner, 2011: 27).

2000 yılında bu yönde yaşanan bir diğer gelişme de Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporunda orta vadede kaynak harcama planlarının gerekliliğinden bahsedilerek kamu kaynaklarının elde edilmesi, harcanması ve denetimini sağlayacak mekanizmalara duyulan gereksinimin ortaya konmasıdır (DPT, 2000: 108).

2004 yılında Mecliste kabul edilmesine karşın Cumhurbaşkanı tarafından iade edildiği için uygulamaya konamayan, Milli Savunma, Adalet, İçişleri, Maliye, Çalışma ve Milli Eğitim dışında kalan bütün bakanlıklara bağlı hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesini öngören “Kamu Yönetimi Temel Kanunu” yeni yapılanma sürecinin bir parçası olarak her ne kadar kabul edilmemiş olsa da farklı yasalarda yapılan değişikliklerle bu yönde adımlar atılmıştır.

Ayrıca 2002 ve sonrasında Belediyelerde Performans Yönetimi uygulamalarını konu alan BEPER Projesi, 2004 de Sağlık Bakanlığı’nda uygulanmaya başlanan performansa dayalı ek ödeme sistemi ve DPT ve MPM’nin kurumsal çapta gerçekleştirdikleri çalışmalar bu yönde atılan diğer adımlardır .

Kamu yönetimlerinde yaşanan performans sorunu bu süreçte sadece bürokratik değil aynı zamanda siyasi organlarca da ortaya konmuştur. 2002’den bugüne iktidarda olan AK Parti’nin 2002’de yayınladığı seçim beyannamesinde kamu kurumlarının performansına dair sorunlar ve atılacak ilgili adımlar sıralanmaktadır (AK Parti, 2002: 51-89). İlgili kaynaklarda;

- Kamu kurumlarının görev alanlarının yeniden belirlenerek; görev, yetki ve kamu kaynaklarının merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında etkin ve verimlilik esasına göre yeniden paylaşılması,
- Bürokrasinin azaltılarak yönetimin sadeleştirilmesi,
- Kamu kurumlarının stratejik planlar hazırlayarak bu planlarda misyonlarına, politik önceliklerine ve performans göstergelerine yer vermeleri ve hazırlanan stratejik planlar üzerinden Sayıştay tarafından performans denetimi yapılması,
- Kamu kurumlarının hazırladıkları performans raporlarını hükümet, meclis ve kamuoyunun bilgisine sunması öngörülmektedir.

Ulusal ve uluslararası dinamiklerin etkisiyle Türk kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşümün yansımalarından biri de 2003 yılında Mecliste kabul edilerek 2005 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) olmuştur. Performans yönetimi konusunda birçok yeni düzenleme getiren Kanun ile kamu yönetimleri stratejik yönetimin bir parçası olarak performans yönetim mekanizmalarını uygulamaya başlamıştır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun amacı, kanun metninin ilk maddesinde "kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek" şeklinde ifade edilmektedir.

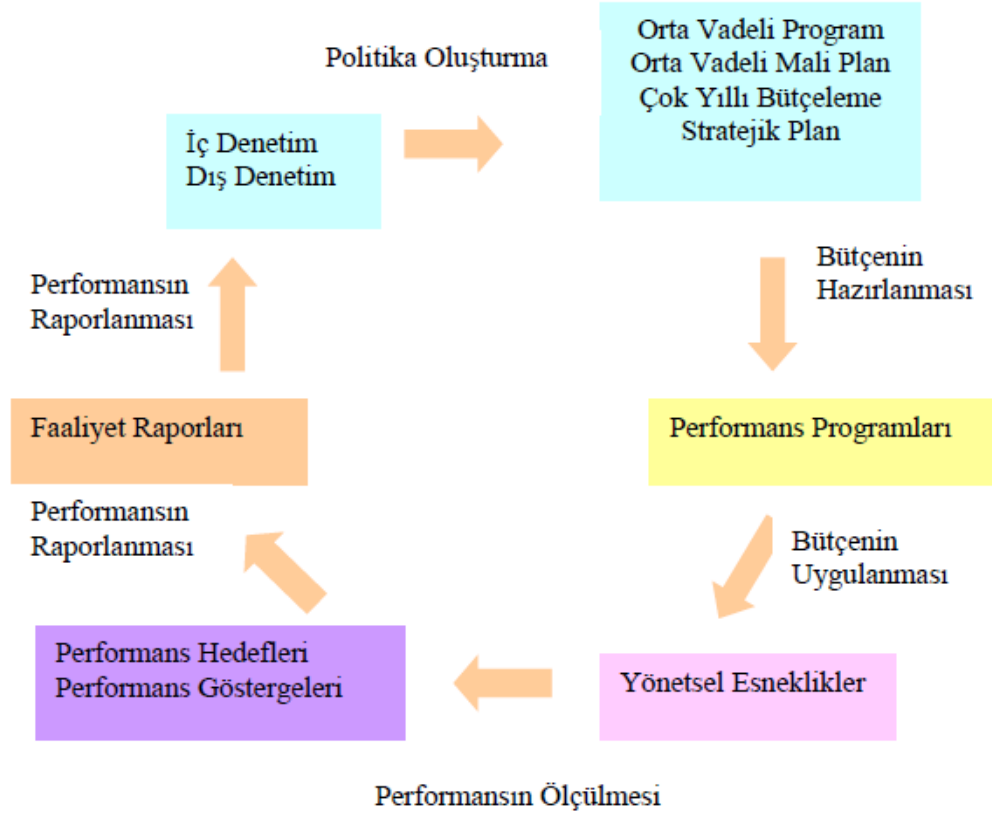
5018 Sayılı Kanunun genel olarak birbiriyle uyumlu stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, faaliyet izleme ve raporlama, performans denetimi ve hesap verme gibi beş temel süreç ve Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay gibi üç gözetici-yönlendirici kuruluşun rolleri üzerinde kurgulandığı görülmektedir.

5018 sayılı Kanunda belirlenen Stratejik Yönetim Sistemi kapsamında kamu kurumları strateji, amaç, hedef, gösterge ve maliyetleri belirlemekte bu verilerden hareketle hazırladıkları 5 yıllık stratejik planları kamuoyuyla paylaşmaktadır. Sonrasında stratejik planda yer alan faaliyet ve maliyetler doğrultusunda yıllık performans programı hazırlanarak ilgili bütçe döneminde Maliye Bakanlığı ile müzakere edilmektedir. Onaylanan bütçe kapsamında performans programının üçer aylık gerçekleştirmeleri izlenmekte ve yıl boyunca gerçekleştirilen tüm aktiviteleri kapsayacak şekilde hazırlanan yıllık faaliyet raporları kamuoyu, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay ile paylaşılmaktadır.

5018 Sayılı Kanunda gösterilen kamu performans yönetimi unsurları aşağıdaki şekilde sunulmuştur.



**Şekil 5:** 5018 Sayılı Kanunda Gösterilen Kamu Performans Yönetimi Unsurları



**Kaynak:** 5018 Sayılı KMYKK

5018 Sayılı Kanun kamu kurum ve kuruluşları için ayrıca stratejik plan hazırlama, orta vadeli (3 yıllık) harcama programı ile uyumlu çok yıllık performans esaslı bütçeleme, iç kontrol ve iç denetim sisteminin kurulması ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçiş gibi önemli yükümlülükler de getirmiştir.

Kanun bunun yanında bütün gelir ve giderlerin tek bütçede toplanması, harcama öncesi kontrol görevinin kurum yönetimine devri, döner sermaye işletmeleri ve fonlarının tasfiyesi ve Sayıştay denetimlerinin kapsamının genişletilmesi gibi bir dizi yeniliği de içermektedir.

Kanunun 1. Maddesi “kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması” ifadesiyle kurum performansının değerlendirilmesi ve

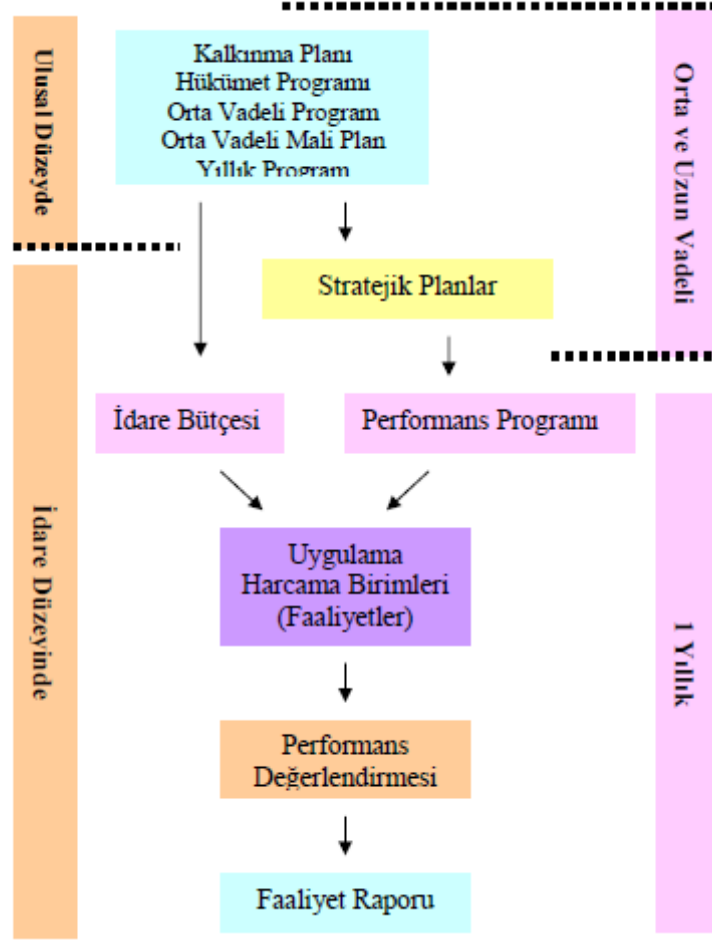
denetlenmesini içermekte, 5. Maddede kurumsal performansın analiz edilmesi amacıyla “maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması” hükmedilmekte, 9. Maddede ise stratejik planlama, performans programı ve performans esaslı bütçeleme hususlarına değinilmektedir.

Kanunun 41. Maddesi denetim ve hesap verebilirliğin sağlanması amacıyla yıllık performans bilgilerini de içeren bir faaliyet raporunun ilgili kamu kurumları tarafından hazırlanarak Meclis ve kamuoyu ile paylaşılmasını, 68. Maddesi ise bu verilerin değerlendirilmesi sonucu hazırlanacak genel değerlendirme raporlarının Sayıştay tarafından Meclise sunulmasını hüküm altına almaktadır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili yönetmelikler detaylarıyla incelendiğinde öngörülen performans sistemi ile özet olarak mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması, çalışan memnuniyetinin artırılması, süreçlerde iyileştirmelere gidilmesi, personelin yetkinlik ve yeterliliklerinin geliştirilmesi, kurum içi iletişim kanallarının güçlendirmesi ve kurumsal faaliyetlerin kurum stratejilerle uyumunun sağlanması amaçlanmaktadır.

5018 Sayılı Kanunda Stratejik Yönetim Sistemi olarak adlandırılan performans sistemi Kanun yürürlüğe girdikten sonra hazırlanan ikincil mevzuat ve rehberlerle daha somut bir görünüm kazanmıştır.

**Şekil 6:** Stratejik Yönetim Sistemi



**Kaynak:** Maliye Bakanlığı (2009: 10)

Bu kapsamda Maliye Bakanlığı 2006 ve sonrası dönemde uygulanmak üzere “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” yayınlamış, bunu DPT’nin 2003 yılında hazırlanmış ve 2006 da yenilenmiş olduğu “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” ve 2006 yılında yürürlüğe giren “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” izlemiştir. 2009 yılına gelindiğinde Maliye Bakanlığınca uygulayıcılara rehberlik etmek üzere “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” ile “Performans Programı Hazırlama Rehberi” yayınlanmıştır.

5018 sayılı Kanunda Sayıştay'a atfedilen görevlerin yasal zemini, biraz gecikmeyle 2010 yılının sonuna doğru 6085 sayılı Sayıştay Kanununun Mecliste kabul edilmesiyle sağlanmıştır. 5018 ve 6085 sayılı Kanunlarda ifade edilen performans denetimini düzenleyen Sayıştay Denetim Yönetmeliği ise 17/12/2011 tarihinde Resmi Gazete' de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bunların yanında, Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda yakın zamanda performans sisteminin iyileştirilmesine yönelik aşağıda sıralanan önemli projeler hayata geçirilmiştir.

- Merkezi yönlendirme görevi olan kuruluşlar ile stratejik plan yapma yükümlülüğü olan kuruluşlarda stratejik planlama alanında kapasite geliştirme faaliyetleri yürütmeyi ve stratejik planlar için bir izleme ve değerlendirme sistemi kurmayı amaçlayan “Merkezi Kuruluşlar için Stratejik Yönetimde Kurumsal Kapasite Geliştirme” Projesi,
- Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı ve KOSGEB'in katılım ve katkılarıyla hayata geçen “Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılımcılık projesi”,
- Sosyal ve İktisadi Araştırmalar Programı kapsamında tamamlanan “Kamu Kesiminde Stratejik Yönetimin Gerektirdiği Yönetimsel Kapasite İhtiyaç Analizi ve Kapasite Geliştirme Programlarının Oluşturulması” projesi
- Strateji geliştirme birimlerinin görevlerini yeterli ve etkili düzeyde yerine getirmekte karşılaştıkları sorunların tespit edilmesi amacıyla yapılan “Strateji Geliştirme Birimleri Araştırması” bu çalışmalardan bazılarıdır (Başbakanlık, 2011: 9)

## ***2.2. Kamuda Performans Yönetimini Güçleştiren Nedenler***

Kamu kurumlarında performans yönetimine ilişkin ana problemlerden biri sahiplenme sorunudur. Bazı kamu kurumu çalışanlarının 5018 sayılı kanunla öngörülmüş olmasına karşın performans yönetim sistemini kendi işi olarak görmediği, bu konuda tecrübe kazanmış kişilerin sürecin belli aşamalarında farklı görevlere atanması nedeniyle uygulamada sorunlar yaşadığı bilinmektedir.

Performans sisteminde yaşanan bir diğer sorun da kamu kurumlarında belirlenen amaçların Kanun ile öngörülen görevleri tam olarak yansıtamaması ve belirlenen göstergelerin amaçları tam olarak ölçememesidir. Kamu kurumlarında politik önceliklerin duruma göre farklılaşabilmesi hedeflerin belirsizleşmesine neden olduğundan bu hedeflerin ölçümü ve gerçekleştirilmesi kimi zaman zorlaşabilmektedir. Bu gibi belirsizlik durumları yöneticilerin performans bilgilerine müdahale ihtimallerini arttırarak performans sisteminin işleyişini engellemektedir.

Yöneticiler yeterli görmedikleri performansın analizini sağlayacak performans ölçümüyle entegre bir performans yönetim sistemine ihtiyaç duymakta (Sardana, 2008: 31-40) böylesi bir sistem aracılığıyla elde edecekleri bilgileri stratejik planlama, performans iyileştirme ve karar alma süreçlerinde kullanmak istemektedir. Kimi yöneticilerin bu bilgileri tarafsızca kullanmak yerine negatif performans verilerini saklama, manipüle etme ve bu veriler üzerinde oynama yoluna gittikleri de uygulamada sıkça karşılaşılan durumlar arasındadır. Bu nedenle de performans yönetim sistemi küresel ölçekte hızla yaygınlaşıyor olsa da bu ve benzeri nedenlerle eleştirilerin odağındadır (Sanger, 2008: 70-85).

5018 Sayılı Kanunla öngörülen sistemin kamu kurumlarındaki uygulamaları incelendiğinde Kanunun öngördüğü amaçlara ulaşabildiğini söylemek güçtür. Zira Kanunun mevcut kamu işleyişi ve personel yapısı ile tam olarak örtüşmemesi kanunun uygulayıcılar tarafından yeterince anlaşılmasına ve kimi zaman da anlaşılacak istenmemesine neden olmaktadır. Kamuda performans esaslı bir örgüt yapısının olmaması ve bu yönde yeterli deneyimin henüz kazanılmamış olması kanunun uygulanmasında sıkıntılara neden olmaktadır. Kimi kurum ve çalışanlarca geçmişten gelen alışkanlıkların terk edilmek istenmemesi bu sıkıntıların bir diğer nedenidir.

Ayrıca, kamu kurumlarının birçoğunda gerçeklikten uzak performans programlarının oluşturulduğu, uygun olmayan performans hedeflerinin belirlendiği ve faaliyet kitaplarının amaçlarından saparak reklam kitapçıklarına dönüştüğü görülmektedir. Mevcut durumda, kamu kurumlarında performans esaslı bütçe uygulamalarının etkinleştirilememesi nedeniyle mali yönetim zorlaşmakta, denetim ve hesap verme sorumluluğunun işlerlik kazanamaması nedeniyle de uygulama sonuçları nesnel bir şekilde değerlendirilememektedir.

Kamuoyunda Kamu kurumlarının bürokrasi ve kırtasiyecilik yükü altında taleplere cevap vermekte zorlandığı, kaynak kullanımında israfa gidildiği ve yönetimin hantallaştığı gibi eleştiriler sıkça dile getirilmektedir. Kamu kurumlarının performansları bu gibi nedenlerle çoğunlukla yetersiz görüldüğünden kamu sektörünün özel sektörden daha verimsiz çalıştığına dair yaygın bir kanaat mevcuttur (Stiglitz, 1999: 58-76). Bu kanaati destekleyen sistematik çalışmalar bulunmasına karşın kamu ve özel sektör işletmeleri tarafından sunulan hizmetlerin niteliği çoğu zaman iki sektör arasında mukayese yapmayı güçleştirse de kamu kurumlarının

neden düşük verimle çalıştığı sorusu kamuda performans yönetimine yönelişin asıl nedenlerinden biridir.

Stiglitz kamu kurumlarının verimsiz çalışmalarının altında yatan nedenleri örgütsel işleyişle perspektifinden ve şöyle sıralamaktadır (1999: 200-206).

- Kamu kuruluşlarının kar maksimizasyonunu hedeflememeleri
- Kamu personel rejiminin kamu kurumlarında nitelikli kişilerin istihdamını, niteliksiz kişilerin ise işten uzaklaştırılmasını sağlamakta yetersiz kalması
- Kamu harcamalarının aşırı prosedüre boğulması nedeniyle işlem maliyetlerinin artması
- Meclis onayıyla hazırlanan yıllık bütçelerin esnekliğinin olmaması ve ihtiyaç duyulan yatırımların bütçeye dâhil edilememesi
- Artan verimliliğin çalışanlara teşvik olarak dönmemesi
- Performansın yeterince takdir edilmemesine karşın hataların yaptırımlarla sonuçlanması ve bunun çalışanlarda meydana getirdiği riskten kaçınma davranışı.

Drucker ise kamu yönetiminde verimsizliğin nedenlerini stratejik yönetim çerçevesinden bakıp altı ölümcül günah ifadesiyle şu şekilde sıralamaktadır (Drucker, 1980: 103-106).

- Kamu hizmet programları için gösterişli popülist amaçlar belirlenmesi
- Aynı anda çok sayıda işin öncelik belirlemeksizin yapılması
- Deneyerek öğrenmek yerine ilk seferinde büyük çaplı işlere girişilmesi
- Kamu yöneticilerinin “büyük olan daha iyidir” tutumu
- Öğrenmeyi sağlayacak deneyimlerden ve geri bildirimlerden istifade edilmemesi

- Yanlış ve verimsiz uygulamalardan vazgeçilememesi

Kamu kurumlarının performans sorununa yönelik dile getirilen yukarıdaki görüşlere ek olarak kamunun fiilen gerçekleşen verimliliğini ölçme ve nesnel olarak belirleme konusunda yaşanan güçlükleri kamu kuruluşlarının amaçlarının karmaşıklığı ile ifade etmek mümkündür. En az girdi ile en fazla çıktının elde edilmesi olarak ifade edilen verimlilik ölçütü kar amacı güden çoğu işletme için performans ölçümünde ana ölçütlerden biridir. Ancak Kamu kurumları sundukları mal ve hizmetlerde kar amacı dışında da amaçlar güdebilmektedir (Kaplan ve Norton, 2009: 217-222). Kamu kurumlarınca farklı beklentilere sahip vatandaş gruplarına hitap edilerek belirlenen amaçların sıklıkla birbirleriyle çatıştığı da görülmektedir. Örneğin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı asgari ücret tespitinde bir yandan işçi grubunun bir diğer yandan da işveren grubunun taleplerini karşılamak durumundadır. Ayrıca, piyasaya mal ve hizmet sunan kamu işletmelerinin de vatandaşın mal ve hizmetlere erişimini sağlamak, fiyat düzeyini ve piyasayı kontrol etmek ve hükümet politikalarını uygulamak gibi karlılıktan farklı öncelikleri olabilmektedir.

KMYKK kapsamında stratejik yönetim sisteminin bir alt başlığı olarak değerlendirilen performans programı uygulamada stratejik planın detayı gibi işlem görmektedir. Performans programının stratejik plana bu denli bağlanması stratejik plan hazırlanırken yaşanan eksikliklerin performans programını da etkilemesine neden olmaktadır. Kurumlar tarafından hazırlanan stratejik planlar incelendiğinde belirlenen amaçların kurumun görev alanına göre çok sınırlı kaldığı ve kurum yönetimi tarafından öncelikli görülen az sayıda amacın ve hedefin stratejik plana yansdığı görülmektedir. Sonuçta performans programını az sayıda hedefe bağlamak kapsamlı bir performans yönetim uygulamasını zorlaştırmaktadır.



Mevcut stratejik yönetim sisteminin bir diğer sorunu da üretim faktörlerinin belirlenen stratejik amaç ve hedeflerle yeterince ilişkilendirilememesidir. Uygulamada başta genel yönetim ve destek hizmetleri personeli olmak üzere çalışanların birçoğu stratejik amaçların dolayısıyla da performans sisteminin dışında kalmaktadır. Yine kurumların birçoğu yıllık bütçelerinin sınırlı bir bölümünü performans programı içinde izlemektedir. Örneğin, Sayıştay 2010 yılı performans programında toplam bütçesinin %11'ini, Devlet Planlama Teşkilatı 2010 yılı performans programında transferler hariç toplam bütçesinin %55'ini, Maliye Bakanlığı ise 2012 yılı performans programında transferler hariç toplam bütçesinin %70'ini izleyebilmiştir (BÜMKO, 2012, aktaran: Efe, 2012: 138). Oysa ideal bir performans yönetim sisteminden beklenen kurumun personel, bütçe ve fiziki kaynaklar gibi üretim faktörlerini bütünüyle içermesidir.

KMYKK'da öngörülen Performans Esaslı Bütçe Uygulaması performans programı içermesine karşın, yetki ve kaynak paylaşımına ilişkin düzenlemelerde “tertup” esasına göre inşa edilmiş, ayrıntılı, muhasebe ağırlıklı bir klasik bütçe sistemi kurgulamaktadır. Kaynak tahsisinin bu şekilde klasik bütçeleme yöntemiyle girdi esasına göre yapılıyor olması, performans programlarının amaca hizmet etmesini engelleyen bir diğer husustur.

Maliye Bakanlığı kaynaklarında “faaliyet” belirli bir amaca ve hedefe yönelen, başlı başına bir bütünlük oluşturan, yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir üretim veya hizmetler (BÜMKO, 2009: 6) şeklinde ifade edilirken mevcut bütçe sistemi kuruluşun yaptığı iş veya faaliyetten ziyade bütçesini hangi girdilere harcadığı üzerine yoğunlaşmaktadır. Oysa Performans yönetiminin girdilere değil faaliyetlere

odaklanması gerekmekte, girdi üzerine kurulu bir bütçe sistemi ile gerçekçi bir performans yönetimi uygulaması gerçekleştirmek mümkün görülmemektedir.

1990 sonrası başlayan ve 2003 yılında 5018 Sayılı Kanunun kabulüyle bugünkü şeklini alan performans yönetim sistemi getirdiği birçok iyileştirmeye rağmen yukarıda da açıklanan nedenlerden ötürü ihtiyacı tam olarak karşılayamamaktadır. Öngörülen sistemde kurumsal stratejilerin bireysel performansla ilişkisinin kurulamaması, performans programına konu olan maliyetlerin toplam bütçenin sınırlı bir yüzdesini içermesi, paydaşların yönetim ortaklığından ziyade hesap verme mercii olarak sunulması, kurumsal işleyişin iyileştirilmesini zorlayan bir mekanizmanın bulunmaması ve nihayetinde kurumsal ve bireysel öğrenme ve gelişme konusunda herhangi bir vurguya rastlanmaması sistemin geliştirilmeye açık yanlarıdır.

Kamu performans yönetiminin kontrol merkezli yapısı sistemin çalışmasını olumsuz etkilemektedir (Pidd, 2005: 482). Ancak politik krizlerin olduğu durumlarda hükümetlerin mali, personel yönetimi ve raporlama gibi içsel performans ölçütleri kullanmak yerine vatandaş memnuniyeti, katılım ve saydamlık gibi dışsal ölçütleri kullanmayı tercih ettiği düşünüldüğünde ekonomik ve siyasi krizlerin performans yönetim sistemi uygulamalarını olumlu etkilemesi de mümkündür (Rhodes, vd, 2012: 235).

Kamuda performans sisteminin kurulması çabaları kapsamında atılan adımlar kamu kuruluşlarında temel seviyede de olsa bilgi ve tecrübe birikimi oluşturmuştur. Kamuda mevcut sistemin açıklarının kapatılması için farklı performans yönetim sistemlerinden yararlanılması önem arz etmektedir. Araştırmada özetle sunulan bu sistemler dünya çapında farklı ölçeklerdeki kamu kurumlarında uygulanan ve güçlü

ve zayıf yönleri akademik düzeyde birçok araştırmaya konu olmuş sistemlerdir. Bu araştırmanın da konusunu oluşturan dengeli ölçüm karnesi 5018 sayılı Kanunla öngörülen performans yönetim sistemini bütünleyen bir model olarak birçok kamu kuruluşu tarafından uygulanmaktadır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KURUMSAL PERFORMANS YÖNETİM MODELİ OLARAK

#### DENGELİ ÖLÇÜM KARNESİ

##### *3.1. Dengeli Ölçüm Karnesinin Tarihsel Gelişimi*

1970 sonrası gelişen teknolojiye paralel olarak artan üretim, iş dünyasında bilgiye olan talebi de arttırmış ve muhasebe bilgi sistemleri gelişmeye başlamıştır. 1987 sonrası yönetim felsefesinde yaşanan değişimlerle finansal verilerin işletme performansını ölçmekte yetersiz kaldığını düşünen kurumlar muhasebe bilgisi yanında müşteri ilişkileri ve kaliteye önem vermeye başlamıştır. Değişen pazar koşullarında maddi olmayan duran varlıkların işletme toplam varlıkları içinde artan değeri tartışılırken Kaplan ve Norton tarafından önerilen Dengeli Ölçüm karnesi iş dünyasında ve literatürde geniş bir yankı bulmuştur (Coşkun: 2006a: 129).

1990 yılında Nolan Norton danışmanlık firmasının Prof. Robert Kaplan öncülüğünde başlattığı ve hizmet, ağır sanayi ve ileri teknoloji gibi farklı alanlarda hizmet veren 12 kuruluşun performansının değerlendirildiği "Geleceğin organizasyonlarının performans yönetimi" projesi dengeli ölçüm karnesinin miladı sayılabilir. Toplamda bir yıl süren bu projede araştırma ekibi 12 kuruluş temsilcileriyle her ay düzenli olarak toplanmış ve ortak bir performans yönetim modeli geliştirmiştir (Kaplan ve Norton, 1996: 1). Performans ölçülerinin daha kapsamlı kullanılması amacıyla geliştirilen bu model Harvard Business Review (HBR) dergisinde 1992 yılında "The balanced scorecard- measures that drive performance" başlığıyla yayınlanmıştır. Bu makaleden bir yıl sonra aynı dergide yayınlanan "Putting the balanced scorecard to work " adlı makale dengeli ölçüm karnesinin başarıyla uygulandığı Advanced Micro

Devices ve Rockwater gibi işletmeleri konu almıştır (Kaplan ve Norton, 1993: 134–147).

1996 yılında “Balanced Scorecard” adıyla kitaplaştırılan metot ilerleyen zaman diliminde literatürden ve uygulamadan gelen geri dönüşler doğrultusunda 5 prensip üzerine kurgulanan stratejik yönetim modeline dönüştürülmüştür (Griffith, 2003: 71). Bu prensipler; belirlenen stratejiyi operasyonel terimlere dönüştürmek, operasyonel terimlere dönüştürülmüş stratejiyi tüm çalışanlara yaymak, stratejiyi her çalışanın günlük işi haline getirmek, kurumsal stratejiyi devamlı kılmak ve değişimi yönetmektir.

İlerleyen zamanda paydaşları belirleme ile işe başlayan birçok kurumun misyon ve vizyonun ifadelerini fiili adımlarla desteklemeleri ve ilgili paydaşların tatminine yönelik hedefler ve göstergeler belirlemeleri ile birlikte ikinci nesil olarak adlandırılan daha kapsamlı dengeli ölçüm karnelerine geçilmiştir (CIMA, 2005: 3).

1997’de HBR dergisi tarafından son 75 yılın en iyi yönetim uygulaması olarak gösterilince iş ve akademi dünyasında dikkatler kısa zamanda dengeli ölçüm karnesine kaymıştır (Coşkun, 2006a: 129). Böylelikle, ilk zamanlarda kar amaçlı işletmelerde performans ölçütlerinin daha kapsamlı kullanılması amacıyla faydalanılan dengeli ölçüm karnesi zaman içerisinde diğer özel sektör kuruluşları, kamu ve sivil toplum örgütleri tarafından da boyutlarda belli değişiklikler yapılarak uygulanmaya başlanmıştır.

Bugün farklı ülkelerden birçok kamu kurumu, performans yönetim sistemi olarak önerilen metotlar arasından dengeli ölçüm karnesi metodunu uygulamayı tercih etmektedir (Bigliardi, 2011: 2). Metodun bu kurumlarda uygulanma alanı farklılık arz etmektedir. Bazı kurumlarda organizasyonun geneline uygulanan dengeli ölçüm

karnesinin bazı kurumlarda stratejik öneme sahip alt birimlerde uygulandığı görülmektedir. Örneğin Estonya Savunma Kuvvetlerinde askeri planlamaların genel bütçe ile ilişkisinin kurulması amacıyla hazırlanan stratejilerin hayata geçirilmesinde (Sedysheva, 2012), İsveç sağlık hizmetlerinin kapsam ve kalitesinin kontrolünde (Aidemark, 2010), İngiltere’de ana altyapı projelerinin kalite yönetimlerinde (Crain, 2009), Yeni Zelanda’da en bilinen müzelerin yönetim süreçlerinde (Wei, vd, 2008), Ürdün e-devlet ve Bilgi teknolojileri projelerinin performans yönetiminde (Alhyari, vd, 2013) vb. birçok kurum ve projede dengeli ölçüm karnesi metodu uygulanmaktadır.

Kaplan ve Norton tarafından bir yönetim kontrol aracı olarak geliştirilen dengeli ölçüm karnesi, kuruluşların büyük çoğunluğu tarafından bir yönetim sisteminden ziyade temel düzey bir yönetim aracı olarak kullanılıyor olsa da (Soderberg, 2011: 7) uygulandığı kuruluşların başarı oranları yıllara göre artmaktadır (Waal ve Counet, 2009: 367).

### ***3.2. Dengeli Ölçüm Karnesinin Tanımı***

Dengeli ölçüm karnesi yönetim tarafından belirlenen stratejinin paylaşılması ve uygulanması amacıyla değil, kurumsal kabiliyetlerin ve diyalogun geliştirilmesi ve gelişime açık bir örgüt oluşturulması amacıyla kullanılan ve uygulandığı kurumlarda kurum içi süreçleri ve örgütsel diyalogu geliştirerek örgütsel gelişime katkı sağlayan bir sistemdir (Kollberg ve Elg, 2011: 427).

Bir başka tanıma göre dengeli ölçüm karnesi farklı düzeylerdeki stratejik amaçların uyumu ve bütünlüğünü sağlayan etkin bir iletişim ve stratejik yönetim aracıdır (Chan, 2009). Kurumun finansal olan ve olmayan, kısa ve uzun vadeli, iç ve dış

performans verileri arasında bir denge kurmayı amaçlayan bir performans yönetim modeli olarak geleneksel ve stratejik değerlendirme metotlarını, yönetim ve iletişim araçlarını bir arada sunmaktadır (Hwang, 2007: 218).

Dengeli ölçüm karnesi Coşkun'a göre ise birden çok performans bileşeninin ağırlıklandırma yoluyla ölçülmesi ve raporlanmasına dayalı bir modeldir (2006a: 128). "Dengeli" ifadesi performans ölçümünde finansal olan ve olmayan ölçülere dengeli bir ağırlık verildiğini göstermektedir (Uygur, 2009:149)

Dengeli ölçüm karnesi 1990'ların başından bugüne kar amacı gütsün gütmesin yüzlerce kamu, özel ve sivil toplum kuruluşunun uyguladığı ve geliştirdiği esnek bir yönetsel çerçevedir. Kullanıldığı ilk dönemlerde yönetime finans, müşteri, iç süreçler, eğitim ve öğrenme boyutlarında değerli bilgiler sunan bir performans ölçüm çerçevesi olarak kabul edilen metodun zaman içinde kurum içi yönetim kadar dış paydaşları da tatmin eden kapsamlı bir performans yönetim sistemi olduğu görülmüştür (CIMA, 2005: 3).

### ***3.3. Dengeli Ölçüm Karnesinin İşleyişi***

Dengeli ölçüm karnesinin kullanıldığı kuruma daha fazla değer katabilmesi için öncelikle belirlenen stratejiler eylemlere indirgenmeli ve kurum bu stratejilerle uyumlu hale getirilmelidir. Stratejilerin hayata geçirilmesinde bütün çalışanların sorumluluk üstlenmesi, stratejilerin öğrenme ve yönetim toplantıları aracılığıyla süreklilik kazanması ve üst yönetimin değişimde öncü rol üstlenmesi büyük önem taşır.

Savunma Bakanlığı kurumsal değişim programı içerisinde dengeli ölçüm karnesinin rolünü inceleyen MacBryde dengeli ölçüm karnesinin başarılı bir değişim

programıyla sıkı bir ilişkisi olduğunu dile getirmekte ve bu kapsamda dokuz temel ölçüt belirlemektedir. Bunlar; liderlik kapasitesi; üst yönetimin desteği; açık ve paylaşılan bir vizyon; çalışan bağlılığı; etkin iletişim işbirliği ve takım çalışması; paylaşımcı bir çevre, kültür; anlaşılır bir değişim planı ve performansın ölçülmesidir (2012: 475).

Etkin bir performans yönetim sisteminde katılımcılık esastır. Dengeli ölçüm karnesi Peter Drucker'ın dile getirdiği Hedeflerle Yönetim felsefesinin (1954) de etkisiyle çalışanların performans kriterleri belirleme ve performans değerlendirme süreçlerine dâhil edilmesini öngörür (Goh, 2012). Vatandaşların ve diğer paydaşların sürece dâhil edilmesi Paydaş Teorisiyle Freeman (1984) tarafından da dile getirilmektedir.

Ana paydaşların sürece dâhil edilmesinin kurum performansına etkisi büyüktür. Katılımcılık esasına göre kurgulanmış bir yönetim sistemi bir işletmede çalışanlara kurum stratejilerini nasıl uygulayacaklarını öğrenme fırsatı sunarken çalışanlar arasındaki bilgi paylaşımını arttırarak yeni bilgi üretimini de teşvik eder (Groen, Belt ve Wilderom, 2012: 839-862). Stratejik amaçların kurum faaliyetleriyle etkin uyumu için paydaşların bütün dengeli ölçüm karnesi tasarım ve uygulama süreçlerine katılmaları yönünde desteklenmesi ve teşvik edilmesi gerekmektedir (Decoene ve Bruggeman, 2006). Bu konuda gerçekleştirilen bir diğer araştırma da kurum tarafından yaratılmaya çalışılan sosyal faydanın sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla daha kolay yaratılabileceğini ortaya konmaktadır (Hansen ve Spitzeck, 2011).

Dengeli ölçüm karnesi kurumun tepe yönetiminden alt düzey çalışanlara kadar örgüt kültüründe anlayış, bağlılık ve destek anlamında bazı temel değişiklikler gerektirir.



Kamu kurumlarında etkin bir performans yönetim sisteminin uygulanması için yönetimin takdiri, paydaşların katılımı ve öğrenen ve gelişen bir organizasyon kültürünün varlığı önem taşımaktadır. Kaplan ve Norton liderlik davranışlarının çalışanların iş tatminine etkisini vurgulamakta ve kurumdaki liderlik davranışı ile bunun yarattığı güvenin Dengeli ölçüm karnesinin başarısındaki önemine dikkat çekmektedir (1996: 158).

### *Ölçütler*

Belirlenen ölçütlerin performans göstergeleriyle uyumu uygulanan dengeli ölçüm karnesinin kalitesini doğrudan etkiler. Dolayısıyla ölçütlerin ve göstergelerin iç ve dış etkileri, kısa ve uzun vadede finansal olan ve olmayan nitelikte ağırlıklandırması performans sistemini dengeli kılar (Büyük ve Barca, 2011: 171).

Dolayısıyla kullanılan ölçütler, işletmelerin amaçları ile tutarlı ve stratejileri ile bağlantılı olmalıdır. Her bir ölçütün amacı açık olarak belirlenmeli objektif performans ölçütleri, öznel performans ölçütlerine; oranlara dayalı performans ölçütleri de sayılara dayalı performans ölçütlerine tercih edilmelidir. Ölçütler ayrıca anlaşılabilir, uygulanabilir olmalı ve basit bir kontrol aracı olmaktan öte sürekli gelişmeyi sağlayacak ve koşullar değiştiğinde yeniden değerlendirilebilecek şekilde tasarlanmalıdır. Dengeli ölçüm karnesi performans yönetim çerçevesinde dört temel boyut öngörmektedir. Dolayısıyla seçilen ölçekler finansal olan ölçütler yanında finansal olmayan ölçütlere de yer vererek tüm boyutları içermeli bu boyutların ölçümüne olanak vermelidir.

Dengeli ölçüm karnesi kullanan kamu kurumları çok sayıda ölçüt kullanarak belirsizliği arttırmak yerine stratejik amaçlara hizmet edecek anahtar süreçlerin performansını ölçecek daha az sayıda anahtar başarı göstergeleri belirlerler.

Belirlenen bu göstergeler kurumsal performansı izleme, belirlenen hedeflerle mukayese etme ve gerektiğinde geliştirme ve düzeltme yapma şansı tanır.

Kaplan ve Norton dört temel boyut altında toplamda on beş ile yirmi beş arası ölçütün yer alabileceğini belirtmekte (2009: 201) ölçütlerin sayısına dair mutlak bir sınırlama getirmemektedir. Ancak bu ölçütlerin fazla sayıda olması veya belli bir ölçüt ekseninde olması organizasyonlarda belirsizlik yaratacağından tavsiye edilmemektedir. Unutulmamalıdır ki uygulanan sistemin kalitesi belirlenen ölçütlerle yakından alakalıdır. Sırf görüntü amaçlı belirlenen ölçütler yerine stratejik amaçlara hizmet edecek daha az hedefin belirlenmesi uygulanan modeli geleneksel performans modellerinden ayıran bir unsurdur.

Başarılı bir dengeli ölçüm karnesi uygulamasında ölçekler ve amaçlar belirlenirken strateji haritalarının kullanılması, temel boyutlarda belirlenen ölçeklerin faaliyetler ve amaçlarla uyumlu olması ve uygulama boyunca bu uyumun korunması gerekir. Uyumun korunması ölçeklerin aynı zamanda kurumsal raporlama sistemine entegrasyonlarıyla mümkündür. Aksi takdirde sistem içinde mükerrerlikler yaşanacak ve sistem hantallaşmaya başlayacaktır (MacBryde, 2012: 476)

Kurumsal kültür değişip gelişerek yeni yaklaşımları özümledikçe ve çalışanlar bu yapıya uyum sağladıkça kurum, uyguladığı dengeli ölçüm karnesi metodunu daha dengeli hale getirerek yeni amaç ve ölçütler kullanmaya başlar. Bu durumda kurumların farklı ihtiyaçları, pazarları, çalışanları, ürün ve hizmetleri doğrultusunda uyguladıkları dengeli ölçüm karnesi modelleri de birbirlerinden farklılaşır (Chavan, 2009).

### ***3.4. Dengeli Ölçüm Karnesinin Boyutları***

1992 de Harvard Business Review dergisinde yayınlanan makalelerinde Kaplan ve Norton kurumsal vizyon ve stratejilerin somut faaliyetlere dönüştürülmesi amacıyla kurumsal bilginin nasıl yönetilebileceğini ve kurumsal dönüşümün nasıl gerçekleşeceğini dört temel boyutta açıklamıştır. Kurumun stratejisini yansıtan ve birbirleriyle ilişkili olan bu boyutlar finansal, müşteri-vatandaş, iç süreçler ve öğrenme ve gelişme boyutları olarak sıralanabilir (Lee ve Moon, 2008).

Belirlenen dört boyutla aslında dört temel soruya cevap aranmaktadır. Bunlardan ilki finansal beklentilerden hareketle yatırımcı ya da finansör olarak da adlandırabileceğimiz hissedarların kurumu nasıl gördükleridir. İkinci soru müşteri ya da yararlanıcıların kurumla ilgili düşüncelerini ve memnuniyetlerini öğrenmeye yöneliktir. İşletmenin finansal ve müşteri odaklı amaçlarına ulaşması için kurum içerisinde neleri nasıl yapması gerektiği iç süreçleri konu alan üçüncü soruya karşılık gelmektedir. Kurumun kendisinden beklenen değeri ve sürdürülebilirliği nasıl sağlayacağı kurumsal öğrenme ve gelişmeyi esas alan dördüncü ve son sorudur.

Dengeli ölçüm karnesi metodu finansal, müşteri-vatandaş, iç süreçler ve öğrenme ve gelişme olmak üzere dört temel boyutta ele alınmasına karşılık kimi işletmeler kendi yapısal özellikleri nedeniyle bu boyutların sayısını arttırabilmektedir (Coşkun, 2006a: 129).

Dört boyutun birbirleriyle ilişkileri açıklayan Kaplan ve Norton'a göre öğrenme ve gelişme boyutu iç süreçler üzerinde; iç süreçler boyutu müşteri/kullanıcı boyutu üzerinde; müşteri/kullanıcı boyutu ve iç süreçler boyutu ise finansal boyut üzerinde pozitif etki yaratmaktadır. (Groen, Belt ve Wilderom, 2012: 841)

Kar amacı gütmeyen kamu kuruluşlarında finansal boyut kar amacı güdenler kadar baskın olmadığından bu gibi kuruluşların geleneksel ölçüm karnelerinde en tepede finansal boyut yerine müşteri/faydalanıcı yer alır. Kamu kurumları müşteri/faydalanıcı çeşitliliği gereği hükümet, vatandaşlar ve diğer kurumları tatmine yönelik performans hedefleri belirlemek ve bunları gerçekleştirmek durumunda kalmaktadır (CIMA, 2005: 9).

Dengeli ölçüm karnesi kısa ve uzun dönemli amaçlar, finansal ve finansal olmayan ölçümler, girdi ve çıktı göstergeleri ile dışsal ve içsel performans ölçütleri arasındaki “denge”yi yansıtmaktadır. Bu nedenle kuruluşun öncül göstergeler olarak da adlandırılan girdi ölçütleriyle, kalite gibi çıktı ölçütleri bir arada değerlendirilir. İşletmenin mali etkinliğini içeren finansal ölçütlerin de, entelektüel sermaye gibi finansal olmayan ölçütler gibi performansı doğrudan etkileyen bir durumu vardır. Ayrıca, kısa vadeli faaliyetler ile uzun vadeli amaçlar; kurum kaynaklarının etkinliği ile müşteri memnuniyeti dengeli bir biçimde ele alınır (Hepworth, 1998: 560)

### **3.4.1. Finansal Boyut**

Finansal performans ölçümü işletmenin kendisi veya paydaşları için hazırlanan ve muhasebe verilerini içeren rapor ve analizlerden oluşmaktadır. İşletme içinde raporlama, bütçeler, maliyet analizleri ve karlılık analizleri gibi bilgileri karar alma süreçlerinde kullanılırken, işletme dışına paydaşların performansa dair bilgilendirildikleri faaliyet raporları sunulmaktadır.

Dengeli ölçüm karnesi geleneksel performans ölçümlerinin üzerine inşa edildiği finansal performansı aynen korur ve alternatif metotlardan farklı olarak müşteri, iç süreçler ve öğrenme ve gelişme boyutlarıyla ilişkilendirerek kullanır. Özel sektörde

daha çok büyüme, karlılık ve hisse senedinin değeri ile ölçülen finansal boyut kamu kurumlarında bütçe kaynaklarının arttırılması ve maliyet etkinliğini, varlıkların etkin ve ekonomik kullanılmasını ve mali kontrolü esas alır. Performans ölçümünde finansal boyut kısa vadeli muhasebe hesaplarından çok kurumu uzun vadeli amaçlara taşıyacak finansal işlemleri ve göstergeleri içerir (Kılıç ve Erkan, 2006: 83).

Finansal boyut kurumun daha çok kısa dönemli performansını ölçmek için kullanılan bir boyut olarak sermaye/hâsıla, nakit akış oranı ve satış artış oranları gibi göstergelere odaklanır.

Gerçekleştirilen finansal işlemler ve bu doğrultuda kullanılan göstergeler kurumdan kuruma değişebileceği gibi aynı kurumda zaman içinde de değişiklik gösterebilir. İşletme stratejisi teorisinin pazarı büyütme, pekiştirme ve pazardan çekilme olarak adlandırdığı zamana göre değişken bu koşullar kurumların farklı finansal stratejiler ve dolayısıyla da farklı göstergeler kullanmalarına neden olur. Büyüme aşamasındaki kurumun temel kaygısı hizmet alanını genişletmektir. Dolayısıyla finans kaynaklarını sunduğu hizmetleri çeşitlendirmeye, etki alanını genişletmeye, yeni pazarlama kanalları oluşturmaya, insan kaynakları yapısını geliştirme ve gereken teknolojik ve idari altyapıyı sağlamaya dönük planlar. Sürdürme aşamasında amaç daha çok kurumun gelir düzeyini ve yapısını korumak yapılan yatırımın geri dönüşünü yaratılan etki veya karlılık yoluyla geliştirmektir. Hasat döneminde kurumun temel finans stratejisi nakit akışını sağlamaktır (Kaplan ve Norton 2009: 63-66).

**Tablo 2:** Değişen Koşullarda Uygulanan İşletme Stratejileri

|                        |          | Stratejik Konular   |   |   |
|------------------------|----------|---|---|---|
|                        |          | Gelir Artışı ve Bileşimi  | Maliyetin Düşmesi   | Varlıkların Değerlendirilmesi   |
| İş yönetimi Stratejisi | Büyüme   | Satış oranı yeni ürün, hizmet ve müşterilerinden elde edilen gelir yüzdesi                                  | Personel/Gelir  | Yatırım ( satışlara oranı)<br>Yenileme ve geliştirme (satışlara oranı)  |
|                        | Sürdürme | Hedef müşteri payı<br>Çapraz satışlar<br>Yeni uygulamalardan elde edilen gelir<br>Müşteri ve ürün kârlılığı | Rakiplere oranla maliyetler<br>Maliyet düşüş oranları<br>Dolaylı giderler | İşletme sermayesi oranları (Nakit dönüş) Temel aktiflere göre sermayenin kârlılığı<br>Aktiflerin değerlendirilme oranları |
|                        | Hasat    | Müşteri ve ürün kârlılığı<br>Kâr getirmeyen müşterilerin yüzdesi  | Birim maliyetler ( her birim, ürün ve işlem için)                         | Geri ödeme belli bir sürede işlenebilecek hammadde miktarı  |

**Kaynak:** Kaplan ve Norton (2009: 66)

Performans, örgütün mal ve hizmet üretim maliyeti ve yarattığı mal ve hizmet değer ikilisi üzerine kuruludur. Her iki veri de birbirinden ayrılamaz; çünkü üretim maliyetini azaltmak veya ürün değerini artırmanın yanında toplumun gereksinimleri de söz konusudur. Maliyeti azaltmak veya değeri artırmak, değer/maliyet oranından ayrı tutulamaz. Performans yönetiminde maliyet ve değer ikilisinin oranlarının uygunlaştırılması önem taşımaktadır. (Usta, 2010: 37).

Literatürdeki bir diğer tartışma konusu da kamuda kar maksimizasyonudur. Kimilerine göre kar maksimizasyonu konusu kamu ve özel sektör performans ölçümünde ana farklılığı ifade ederken kimilerine göre de paranın değeri kavramı nedeniyle kamu ve özel sektör arasında kar maksimizasyonu anlamında ciddi bir farklılık söz konusu değildir.

Büyük ve Barca'ya göre kamu kurumlarının temel amaçları rekabet etmek değil görev etkinliğini sağlamaktır. Kar, büyüme ve pazar payı gibi kavramlar kamu

kurumları için çok kullanılmasa da bu kurumların varlıklarını devam ettirebilmek, hizmet maliyetlerini azaltmak ve beklenen etkiyi yaratabilmek amacıyla finansal performans verilerini izleyip iyileştirmeleri gerekir. Kamuda temel paydaşlar vergi mükellefleri, denetmenler ve yasa koyuculardır. Bütçe de yasa koyucular, planlamacılar ve liderler tarafından belirlenir. Kamuda şeffaflık ve hesap verebilirlik çerçevesinde paydaşların bilgilendirilmesi önemlidir ancak bu bildirimler ulusal gizlilik ve kişilerin özel hayatlarının gizliliği ile sınırlıdır (2011: 168).

### **3.4.2. Müşteri/Vatandaş Boyutu**

Performans yönetimi; etkili ve verimli hizmet sunma amacını gerçekleştirebilmek için vatandaşı merkeze alan bir anlayış benimsemekte, vatandaşı pasif hizmet alıcısı kimliğinden kurtarıp aktif bir müşteri kimliğine sokmakta ve böylelikle hizmet verenlerin siyasi ve idari hesap verme mekanizmaları ile denetlenebilmelerinin yolunu, açmış olmaktadır (Ateş ve Çetin, 2004: 255).

Dengeli ölçüm karnesi yaratılan faydanın hedef kitlesi olması yönüyle vatandaşları ve toplumu kamu kurumlarının müşterisi olarak tanımlar (Bigliardi, 2011: 4). Müşteri boyutunda hedef grubun kurumla ilgili algısı ve davranışlarını tespit etmeye çalışır. Müşteri boyutunda öncelikli olan bu hedef grubun netleştirilmesidir. Zira bu grubu netleştirilmesi kurumun hem faaliyette bulunacağı pazarı hem de müşteri bölümlerini belirlemelerini sağlar. Kurumun sürdürülebilirliği belirlenen bu pazar ve müşteri grubunda yer alan hedef kitlenin beklentilerinin karşılanması ve kuruma olan bağlılıklarının sağlanmasıdır. Kurumun sunacağı mal ve hizmetler hedef kitlenin beklentilerini karşılayacak değer önerilerini içermelidir. Bu değer önerileri hedef kitlenin mali durumu, sosyo-kültürel yapısı ve genel farkındalık düzeyleriyle

yakından ilişkilidir. Dolayısıyla kurumlar müşterilere götürecekleri değerin amaçlanan etki veya karlılığa ulaşabilmesi için belli stratejiler uygular. Özel sektör işletmelerinde faaliyet mükemmelliği (operational excellence), ürün liderliği (product leadership) ve müşteri ile iyi ilişkiler geliştirme (customer intimacy) gibi metotlar bu amaçla kullanılan stratejilerdir (Kaplan ve Norton, 2009: 93)

Dengeli ölçüm karnesi tercih edilen strateji aracılığıyla hedef gruba sunulacak değerin izlenebilirliğini ve ölçülebilirliğini sağlayacak anahtardır. Bu anahtar sayesinde işletmelerin rekabet ettikleri müşteri ve pazar kesimleri ile bu hedef kesimlerde işletmenin göstereceği performansın ölçüleri tanımlanır. Bu kapsamda müşteri tatmini, müşteri sadakati, müşterinin elde tutulması, müşteri karlılığı ve pazar payı gibi ölçüler hedeflenen pazar ve müşteri bölümleri ile kurumun uyumlaştırılması konusunda işletmeye yardımcı olur.

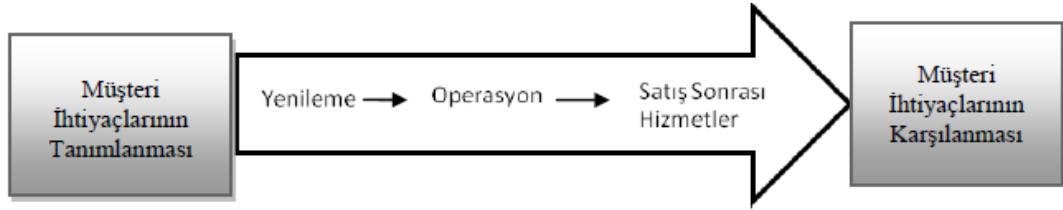
### **3.4.3. Şirket İçi İşlevler Boyutu**

Kurumlar hedefledikleri finansal görünümü yakalamak ve müşterileri için beklenen değeri yaratmak için bir dizi süreç ve işlem gerçekleştirirler. Gerçekleştirilen bu süreç ve işlemler müşterilerini memnuniyetini sağlaması ve finansal etkinlik yaratması kurumların kritik süreçlere odaklanmalarıyla mümkündür. Tam zamanında üretim, toplam kalite yönetimi, faaliyet tabanlı maliyetleme ve hedef maliyetleme gibi araç ve teknikler bu performans yönetim sistemlerince bu amaçla kullanılan tekniklerdir. Dengeli ölçüm karnesi müşteri beklentileri ve finansal amaçlara ulaşabilmek için kalite ve zaman odaklı bu geleneksel performans yöntemlerinden farklı olarak yeni işlemler tanımlar. İşletmenin iç değer zinciri olarak da tanımlanan bu süreçler “yenileme”, “operasyonlar” ve “satış sonrası hizmetler” gibi işlemlerdir.



Yenileme işlemi yeni pazar ve hedef gruplarının tespit edildiği, bu yeni kitle ve mevcut müşterilerin henüz karşılanmamış beklentilerinin analiz edildiği ve nihayetinde beklentileri karşılayacak ürün ve hizmetlerin tasarlandığı bir süreci ifade eder. Operasyon müşteriden talebin alınmasıyla bu talebin karşılanması arasında geçen nispeten kısa bir döneme odaklanır. Bu süreçte temel amaç ürün ve hizmetin belirlenen özelliklerde üretilmesini sağlayarak ürünün hedef kitleye etkin ve zamanında ulaştırılmasıdır. İç değer zincirinde üçüncü işlem satış sonrası hizmetlerdir. Bu işlem ürünün teslimatından sonra başlayıp kurumun müşteri ziyaretleri, eğitim, periyodik kontroller ve benzeri servislerle devam ettirdiği bir dönemi kapsar (Kaygusuz, 2005: 95-96).

**Şekil 7:** Dengeli ölçüm kartında içsel süreç işleyişi



**Kaynak:** Kaygusuz (2005: 95-96)

#### 3.4.4. Öğrenme ve Gelişme Boyutu

Çalışanlar kurumsal gelişim sürecinde değişimin aktörüdür. Çoğu kurum yöneticileri değişim sürecinde başarının kullanılan ekipmanlardan değil çalışanlarının bilgi düzeyinden kaynaklandığını düşünmektedir. Teknoloji ve yaratıcı fikirler ise bu bilgiyi arttırmada ciddi bir katkıya sahiptir (Pangarkar ve Kirkwood, 2008: 95-101).

Organizasyonların piyasa değeri ile maddi varlıklarını içeren defter değerleri arasındaki fark her geçen gün daha belirgin hale gelmektedir. Defter değeri ile piyasa

değeri arasındaki bu fark organizasyonun sahip olduğu maddi olmayan varlıklarından kaynaklanmaktadır. Maddi olmayan varlıklar temelde insan sermayesi, yapısal sermaye ve müşteri sermayesidir. İnsan sermayesi insan bilgisinin değerini ifade etmekte olup çalışanların bireysel düzeyde bilgi üretim kapasitesi, yetkinlik, yeterlilik ve alandaki iş tecrübeleri ile ifade edilmektedir. Yapısal sermayeyi örgütteki iş yapabilme kapasitesiyle, süreçlerde kullanılan üretim ve dağıtım teknikleriyle ve marka, patent, veri tabanları, prosedürler gibi yenilik tabanlı entelektüel mülkiyet haklarıyla açıklamak mümkündür.

Bilginin ve bilgi yönetiminin bilgi ekonomisine geçişte kurumlara sunduğu rekabet avantajı sahip olunan entelektüel sermayeyi her geçen gün daha değerli kılmaktadır. Kurumlar bu nedenle çalışanlarının değişime ayak uydurması ve yeteneklerini bu yönde geliştirmesi için analizler yapmakta, çalışan geliştirme programları uygulamaktadır (Yılmaz, 2006: 523).

Kurumların yetkinliklerini arttırmak ve pazardaki değişime ayak uydurmak için sürekli öğrenen bir örgüte dönüşmesi esastır. Dengeli ölçüm karnesi öğrenme ve gelişme boyutunu öne çıkararak yeterlilik ve kabiliyetlerin önemini ortaya koyar ve bireysel ve toplu öğrenme çabasını kurumsal vizyon ve strateji ile ilişkilendirir (Yemeshvary ve Upadhyay, 2012: 302-307).

Geleneksel diyebileceğimiz yaklaşımlarda performans ölçümü, kar ve verimlilik üzerinde odaklanmaktadır. Günümüzde ise, fırsatları görme gücü, öğrenme hızı, yenilikçilik, kalite, esneklik, güvenilirlik ve sorumluluk gibi unsurlar da çok önem kazanmıştır. Bu nedenle, performans ölçüm ve yönetim sisteminin bu unsurları

dikkate alarak oluşturulması ve hem bireysel; hem de kurumsal performans hedeflerinin buna göre tasarlanması gerekmektedir (Coşkun, 2006b: 30).

Performansın anlaşılması, yönetilmesi ve geliştirilmesi için öncelikle dikkatlice ölçülmesi gerekir. İyi bir performans ölçümü ise temelde performans odaklı kurumsal bilgiyi oluşturacak verilerin toplanması ve yönetilmesi süreçlerini kapsar (Harbour, 2011: 5).

Değişim algısının yarattığı açık ortamda daha fazla bilgi üretilir ve üretilen bu bilgi kurum içerisinde yaygınlaşır. Çalışanlar arasında oluşturulmuş takımlar aracılığıyla güvenilir ve sistematik süreçler tasarlamak, işbirliği atmosferini geliştirmek ve tutarlılığı sağlamak iletişimi güçlendireceği gibi kurumsal bilgi kapasitesinin geliştirilmesini sağlar (Gardner, 2012: 1016). Yaygınlaşan bilgi zaman içinde yetki devrini beraberinde getirir (Groen, Belt ve Wilderom, 2012: 857).

Ayrıca, kamu hizmetleri daha çok insan kaynakları temelinde gerçekleştirildiği için belirlenen stratejik amaç ve hedeflerin çalışanların günlük faaliyetleriyle uyumlaştırılması kurumsal performansın artmasını sağlayacaktır. Çalışanların temel yetkinliklerinin artırılması da bu kapsamda önem arz etmektedir. Kamu kurum ve kuruluşların temel yetkinliklerini geliştirerek yüksek performansla çalışabilmeleri için, yüksek performans becerilerine ve yetkinliklere sahip bireylerle çalışmalarını gerekmektedir. Çalışan yetkinliğinin artırılması için kamu kurumlarında öncelikle temel yetkinliklere dayalı stratejilerin geliştirilmesi, bu stratejileri gerçekleştirecek görev tanımlarının yapılması, gerektiğinde iş veya görev değişikliklerine gidilmesi, kariyer planlaması, terfi, ücret ve ödül mekanizmalarının kullanılması, personelin yetersiz kaldığı noktalarda eğitimlerle desteklenmesi ve gerektiğinde yaptırım

mekanizmalarının işletilerek gerekli önlemlerin alınması beklenmektedir (Bilgin, 2007: 82).

#### **3.4. Dengeli Ölçüm Karnesine Yöneltilen Eleştiriler**

Her ne kadar araştırmalar performans yönetim sistemlerinin uygulamadaki başarısızlık oranlarının son on yıl içinde % 70 den % 56 ya düştüğünü gösteriyor olsa da kurumlar hala üst yönetimin ilgisizliği, performans yönetimi kültürünün olmaması, performans yönetiminin değişen yönetimlerle birlikte kısmen veya tamamen rafa kaldırılması, sistemin uygulanmasında gereken özenin gösterilmemesi ve çalışanların performans yönetim sisteminden herhangi bir yarar elde edememesi gibi ciddi sorunlarla karşı karşıyadır (Waal ve Counet, 2009: 367 – 390).

Performans yönetim sistemleri kurumlarda çoğunlukla doğru kullanılmamaktadır. Oysa altyapısı yetersiz bir performans yönetim sisteminin kurumda bir değişim ve gelişim yaratması beklenemez. Behery ve ekibi (2014) bu konuda yaptıkları araştırmada bazı kurumlarda birimler bazında hazırlanan Balanced scorecardların birbirleriyle ilişkilendirilmediğinden kurumsal ölçekte etkin bir performans yönetim sistemi uygulayamadıklarını ortaya koymaktadır.

Greiling (2010) de dengeli ölçüm karnesi uygulayan kurumlar üzerinde yaptığı araştırmada incelediği çoğu kurumun metodu performans yönetim sistemi olarak değil performans ölçme aracı olarak kullandığını ve bu kurumların metodun gereklerini yerine getirmediklerinden uygulamada umdukları sonuçları elde edemediklerini dile getirmektedir.

Amerika Birleşik Devletlerinde de farklı birçok sektörde ve kamu kuruluşlarında uygulanan (Hepworth, 1998: 559-563) dengeli ölçüm karnesinin operasyonel

uygulamalar konusunda yetersiz kaldığı ve pazarlık güçleri farklı paydaşların beklentilerini yeterince karşılayamadığı da ifade edilmektedir (Atkinson, vd, 1997: 25-37).

Dengeli ölçüm karnesinin performans değerlendirme amacıyla kullanımını finansal olan veya olamayan birçok ölçeği inceleyen değerlendiricilere daha tutarlı çıkarımlarda bulunma fırsatı sunmaktadır. Ancak, buradaki problem kullanıcıların tüm bu ölçekleri dikkate alırken yaşadıkları önyargı sorunudur. Nitekim ağırlıklandırma sürecinde kurumda bölümlerin ortak kullanabilecekleri ölçeklere yüksek değerler atanırken birimlere özgü ölçeklerin düşük katsayılara değerlendirilmesi eğilimi uygulamada sıkça karşılaşılan durumlardan biridir (Kang ve Fredin, 2012: 637). Bu durum çoğunlukla gelişmekte olan pazarlarda yer alan işletmelerin gelişmiş ekonomilerde kullanılan ölçekleri uyguladıklarında yaşanmaktadır (Jusoh ve Parnell, 2008: 5).

Dengeli ölçüm karnesi metodunu kullanan üniversiteler üzerine bir araştırma yapan Sayed (2013), ise metodu uygulayan üniversitelerin farklı beklentilere, anlayışlara ve uygulamalara sahip olduğunu, sistemin yeterince anlaşılabilmesi, başarı kriterlerinin belirsizliği ve uygulamadaki yavaşlık nedeniyle Dengeli ölçüm karnesinin kullanıldığı üniversitelerde beklentileri karşılamakta yetersiz kaldığını savunmaktadır.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK EĞİTİM VE ARAŞTIRMA MERKEZİNDE DENGELİ ÖLÇÜM KARNESİ TEKNİĞİNE GÖRE KURUMSAL PERFORMANS TABLOLARININ OLUŞTURULMASI

#### *4.1. Araştırma Hakkında*

Araştırma kamu kurumlarında kurumsal farklılıklara cevap verebilecek bir stratejik yönetim sistemine ihtiyaç duyulduğu varsayımından hareketle üç aşamada gerçekleştirilmiştir. Performans yönetim sistemi ve Dengeli ölçüm karnesi metodunun kamu sektöründeki uygulamalarını daha iyi anlamak için öncelikle kavramların literatürdeki tanımları ve kurumsal gelişime katkıları ele alınmaktadır. Bu aşamada ayrıca performans yönetim sisteminin Türk kamu yönetimde geçirdiği aşamalara değinilerek dengeli ölçüm karnesi metodunun mevcut sisteme uyumu incelenmektedir.

Araştırmada tarama metodu olarak sistematik yaklaşım kullanılmıştır (Tranfield, vd, 2003). Bu yaklaşıma göre öncelikle araştırmanın odağı, hedefleri ve kapsamı tanımlanmış sonrasında belirlenen anahtar kelimeler üzerinden tarama gerçekleştirilmiştir.

Araştırmanın ana hedefi kamu kurumlarında kurumsal performans izleme ve değerlendirme aşamalarında kullanılabilecek en güvenilir ve gerçekçi başarı faktörlerinin dengeli ölçüm karnesinin öngördüğü finansal, müşteri-vatandaş, iş süreçleri ve öğrenme ve gelişme boyutları üzerinden tespit edilmesidir. Bu nedenle

araştırmada en güvenilir evrimii veri tabanlarında yer alan güncel makalelerden yararlanılmıştır.

Dengeli lm karnesi, performans yönetimi ve performans ölçümü gibi anahtar kelimeler taratılarak yapılan arama sonunda öncelikle potansiyel makaleler belirlenmiş sonrasında kapsam, ilgililik ve güncellik düzeylerine göre bunlar arasından en uygun olanlar belirlenmiştir. Seçilen makaleler detaylı bir şekilde incelenerek bu çalışmaların performans yönetim sistemi ve dengeli ölçüm karnesi modelini nasıl yorumladıkları ve araştırmalarında hangi anahtar başarı faktörlerini kullandıkları analiz edilmiştir.

Bu aşamanın sonunda kavramlara ilişkin yorumların yanı sıra performans ölçümünde kullanılan anahtar başarı faktörleri tespit edilmiştir. Bu faktörler araştırmada ikinci aşama için temel oluşturmuştur. Nitekim ikinci aşamada belirlenen kriterlerin doğruluğu ve uygulanabilirliği performans yönetim sistemleri üzerine alışmiş akademisyenler, mali hizmet uzmanları ve birim çalışanlarıyla yarı yapılandırılmış mülakatlar gerçekleştirilmiştir.

Bu aşamada eř zamanlı olarak araştırmanın uygulandığı çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi faaliyet ve süreç bilgileri uzun ve detaylı bir çalışmayla derlenmiştir. Merkezde hlihazırda uygulanan bir eğitim yönetim sistemi ve kalite yönetim sistemi olmadığından araştırmacı verilerin güvenilirliğini sağlayabilmek için verilerin çoğunu birim çalışanlarıyla işbirliği içinde kendisi hazırlamıştır.

Performans yönetim sistemi uygulanırken mevcut, önceki ve sonraki yıllar olmak üzere en azından üç yıllık bir süreci göz önüne almak gerekmektedir. Bu nedenle

Araştırmacı performans analizlerini Kurumun 2012 yılı performans verilerini seçerek bu kesitte gerçekleştirmiştir.

Araştırmacı literatür sonucunda elde ettiği verileri Silverman (2001) tarafından kullanılan içerik analiz modeline göre analiz etmiştir. Bu modelde görüşme önceden belirlenmiş bir dizi kategori üzerinden gerçekleşmekte, belirlenen bu kategorilerin mülakat esnasında görüşülen kişi tarafından dile getirilme sıklığı ve vurgusuna göre ilgili kategorinin önem derecesi saptanmaktadır. Araştırmanın bu aşamasında üzerinde uzlaşılabilecek görüş ve kriterler tespit edilmeye çalışılmıştır.

Araştırmanın üçüncü ve son aşamasında tespit edilen kriterler üzerinden araştırmanın uygulandığı çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi özelinde tüm Kamu kurumlarına performans yönetim sistemlerinde Dengeli ölçüm karnesinin dört boyutu doğrultusunda kullanabilecekleri anahtar başarı faktörleri önerilmiştir.



## ***4.2. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezinin Tarihsel Gelişimi ve Kurumsal Analizi***

### **4.2.1 Genel Bilgiler**

#### **4.2.1.1 Kuruluş**

Merkez, 1955 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Türkiye Hükümeti arasında 5 Eylül 1951 tarih ve 6114 sayılı Kanuna dayanarak hazırlanan 13 sayılı Ek Anlaşma ile Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü (YODÇE) adıyla İstanbul'da kurulmuştur. Kurum sonraki süreçte 09.01.1985 tarih ve 3146 sayılı Kanunla, Bakanlığın bağlı bir kuruluşu olarak bağımsız bütçeye kavuşmuş, 4947 sayılı Kanun ve 7460 sayılı YODÇEM Teşkilat Kanunu'nda yapılan değişiklik sonucu, 2003 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi (ÇASGEM) adını almıştır.

#### **4.2.1.2 Misyon, Vizyon, Yetki ve Sorumluluklar**

**Misyon:** Çalışma hayatında ve hizmet sektöründe emniyetli bir çalışmayı sağlamak, iş kazaları ve meslek hastalıklarını en alt düzeye indirmek, çalışanlar ile işverenlerin sosyal güvenliklerini iş hukuku açısından hak yükümlülüklerini öğretmek, iş barışını sağlamak, milli ekonomiye ve kalkınmaya destek sağlamaktır.

**Vizyon:** Dünyadaki hızlı değişim ve gelişmelere paralel olarak ülkemizin sahip olduğu büyük potansiyeli olumlu bir şekilde harekete geçirip, bilimsel ve teknolojik gelişmelere paralel, çalışan kesimlerin istek ve ihtiyaçlarına uygun hizmeti sunarak, çalışma hayatında eğitim, danışmanlık ve araştırma hizmetlerini yürüten bir Merkez haline gelmektir.

### ***Yetki Görev ve Sorumluluklar***

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi (ÇASGEM) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı bir kuruluşu olarak çalışma hayatı ve sosyal güvenlik alanlarında eğitim, araştırma, inceleme, yayın ve istatistik hizmetleri sunan bir kamu kurumudur.

7460 Sayılı Teşkilat Kanunu'na göre Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Başkanlığının görevleri aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

- (Değişik 15/05/2008-5763/33 md.) Çalışma hayatı, sosyal güvenlik, iş sağlığı ve güvenliği, işçi işveren ilişkileri, istihdam, verimlilik, toplam kalite yönetimi, iş piyasası etütleri, ergonomi, çevre, ilk yardım, iş istatistikleri ve benzeri konular ile işyerindeki sağlık ve güvenlik risklerini önlemek ve koruyucu hizmetleri yürütmek üzere görevlendirilecek işyeri hekimi, mühendis, teknik eleman, hemşire ve diğer sağlık personeline iş sağlığı ve güvenliği konusunda gerektiğinde Bakanlık birimleri veya ilgili kurum ve kuruluşlar ile birlikte, eğitim programları hazırlamak, eğitim vermek veya eğitim hizmeti satın almak, sertifikalandırmak, bu konularla ilgili araştırmalar yapmak veya yaptırmak,
  - (Değişik 15/05/2008-5763/33 md.) Bakanlık, bağlı kuruluşları ile ilgili kuruluşlarının personeli ile özel veya kamu sektöründe faaliyet gösteren işyerlerindeki işçi, işveren veya yönetici personel için eğitim, seminer ve konferanslar tertip etmek veya bu konularda tertiplenmiş eğitim, konferans ve seminerlere iştirak etmek,
    - Çalışma mevzuları ile ilgili araştırmalar ve incelemeler yapmak ve bu mevzularda vesaik toplamak,
    - Alakalıların talebi veya muvafakati ile işyerlerinin çalışma mevzuları ve iş verimi ile ilgili meselelerini inceleyerek istişare ve tavsiyelerde bulunmak,

- İmkânları nispetinde istatistikler hazırlamak,
- Türkçe ve yabancı dillerde gayesi ile alakalı derleme ve neşriyat yapmak,
- Eğitim ve Araştırma Merkezi, bu kanunda yazılı vazife ve gayelerini tahakkuk ettirmek için memleket içinde ve dışındaki resmi ve hususi daire ve müesseselerle temas ve işbirliği mevzularında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının muvafakatini istihsal etmek kaydıyla re'sen muhabere ve temaslarda bulunabilir.

#### **4.2.1.3. Temel Politika ve Öncelikler**

Dokuzuncu Kalkınma Planının (2007-2013) “Kamu Hizmetlerinde Kalitenin ve Etkinliğin Artırılması” gelişme eksenini doğrultusunda belirlenen aşağıdaki hedefler Merkez faaliyetlerinde ana eksenini oluşturmaktadır.

- Çalışma hayatının iyileştirilmesi, sosyal güvenlik ve iş verimi konularında yeni eğitim modüllerinin oluşturulması ve iş çevrelerine önerilerde bulunulması,
- Türkçe ve yabancı dillerde hazırlanan yayın, dokümantasyon, film, fotoğraf ve slaytlardan yeterince faydalanılması ve bunlardan amacına uygun derlemeler yapılarak yayınlarda bulunulması,
- Çalışma ve sosyal güvenlik konularında araştırma ve incelemeler yapılması ve ulusal ve uluslararası düzeyde bölge seminerlerinin düzenlenmesi,
- Çalışanların mesleki eğitimlerini ve istihdamını arttıracak, çalışanların hayat seviyelerini yükseltecek tedbirlerin araştırılması,

- Çalışma hayatı ve iş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili olarak sosyal taraflarla işbirliğinin artırılması ve çalışanlara dönük bilinçlendirme ve belgelendirme eğitimlerinin artırılması

#### **4.2.1.4. Kurumsal Kapasitenin Analizi**

##### ***Üstünlükler***

- Alanda sahip olunan yüksek itibar
- Finansal kaynakların çeşitliliği
- Geniş bir çalışma alanı

##### ***Zayıflıklar***

- Eğitim Yönetim Sisteminin eksikliği
- Araştırma ve Danışmanlık hizmetlerinin yetersizliği
- İnsan Kaynaklarına dayalı yetkinlik modelinin işletilememesi
- Ulusal ve Uluslararası işbirliği sayısının kısıtlı olması
- Kurumsal yönetim ve pazarlama stratejilerinin netlik kazanamaması

##### ***Fırsatlar***

- Eğitim ve araştırma pazarında gerçekleşen hızlı büyüme
- Bilgi teknolojilerindeki gelişmeler
- Çalışma yaşamında artan duyarlılık ve işbirliği kültürü
- Uluslararası fon ve bilgi kaynaklarına ulaşma kolaylığı
- Değişen kamu yönetimi anlayışı

### ***Tehditler***

- Pazarda yaşanan hızlı değişimin vatandaşlarda yükselttiği beklenti seviyesi
- Faaliyet başlıkları gereği özel sektörle yaşanan rekabet
- Hizmet sunumunda Bakanlık birimleri arasında yaşanan görev akışmaları
- İşgücü piyasasında eğitim – istihdam ilişkisinin zayıflığı
- Ekonomik dalgalanmaların işgücü piyasası üzerindeki olumsuz etkisi

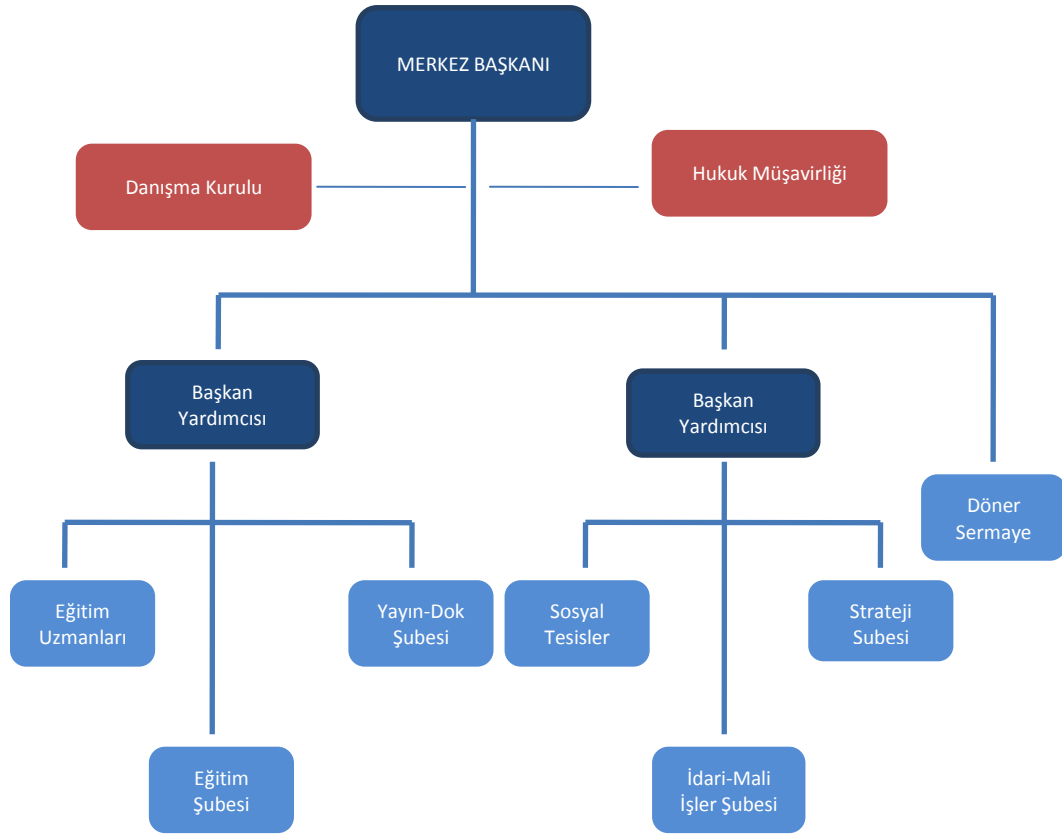
#### **4.2.1.5 Fiziksel Yapı**

ÇASGEM Ankara ili Pursaklar ilçesi sınırları içinde 13.243  $m^2$  alan üzerine kurulu bir hizmet binasında faaliyet yürütmektedir. Bu hizmet binasında idari bürolar, 200 kişilik 1 konferans salonu, 1 toplantı salonu, 10 derslik, 1 kütüphane, 166 yatak kapasiteli otel ve 176 kişilik bir yemekhane bulunmaktadır. Merkez ayrıca Gölbaşı İlçesi Hacılar Köyü Mogan Gölü kıyısında 75.700  $m^2$  lik 2 parselden (567-569) oluşan bir araziye sahiptir.

#### **4.2.1.6 Örgütsel Yapı**

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Başkanlık, iki Başkan Yardımcılığı, dört Şube Müdürlüğü ve diğer birimlerden oluşan bir teşkilatlanma şemasına sahiptir.

Şekil 8 : ÇASGEM Organizasyon Şeması



#### 4.2.1.7 Bilgi ve Teknolojik Kaynaklar

Merkezin 2012 yılı donanım envanteri aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo 3 : ÇASGEM 2012 Yılı Donanım Envanteri

| <b>Donanım<br/>Envanteri</b> | <b>Sosyal Tesis<br/>(Adet)</b> | <b>Genel Bütçe<br/>(Adet)</b> | <b>Döner<br/>Sermaye<br/>(Adet)</b> | <b>Toplam<br/>(Adet)</b> |
|------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
| Kişisel<br>Bilgisayar        | 5                              | 42                            | 69                                  | 116                      |
| Yazıcı                       | 1                              | 19                            | 20                                  | 40                       |
| Renkli Yazıcı                | ...                            | 2                             | ...                                 | 2                        |
| Tarayıcı                     | ...                            | 4                             | 2                                   | 6                        |
| Baskı Makinesi               | ...                            | ...                           | 1                                   | 1                        |
| Dizüstü<br>Bilgisayar        | ...                            | 21                            | 33                                  | 54                       |
| Projeksiyon<br>Cihazı        | ...                            | 15                            | 8                                   | 23                       |
| Fotokopi Cihazı              | ...                            | 1                             | 4                                   | 5                        |
| Telefon Cihazı               | 171                            | 55                            | 49                                  | 275                      |
| Barkot Okuyucu               | ...                            | ...                           | 1                                   | 1                        |
| Spiral Cihazı                | ...                            | ...                           | 1                                   | 1                        |

#### 4.2.1.8. İnsan Kaynakları

Eğitim ve Araştırma Merkezinde 2012 yılsonu itibariyle 62'si dolu 49'u boş olmak üzere toplam 111 kadro bulunmaktadır. Dolu ve boş olan kadroların detayları aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo 4 : ÇASGEM Dolu Boş Kadroların Unvanlara Göre Dağılımı

| Personel Unvanı       | Mevcut Kadro | Boş Kadro | Toplam Kadro |
|-----------------------|--------------|-----------|--------------|
| Başkan                | 1            | 0         | 1            |
| Başkan Yardımcısı     | 1            | 1         | 2            |
| I. Hukuk Müşaviri     | 1            | 0         | 1            |
| Hukuk Müşaviri        | 0            | 1         | 1            |
| Şube Müdürü           | 4            | 0         | 4            |
| Sayman                | 1            | 0         | 1            |
| Programcı             | 1            | 0         | 1            |
| Uzman                 | 3            | 1         | 4            |
| ÇSG Eğitim Uzmanı     | 5            | 15        | 20           |
| ÇSG Eğitim Uzman Yrd. | 19           | 11        | 30           |
| Araştırmacı           | 0            | 10        | 10           |
| Kütüphaneci           | 0            | 2         | 2            |
| Şef                   | 5            | 2         | 7            |



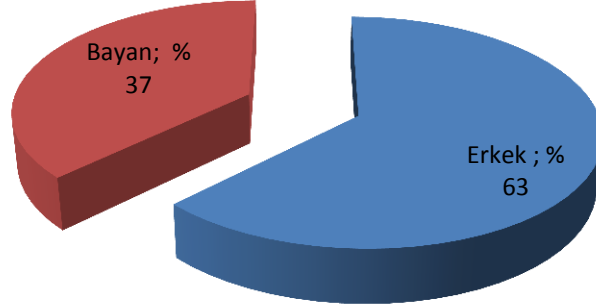
|                 |    |    |     |
|-----------------|----|----|-----|
| VHKİ            | 4  | 0  | 4   |
| Ayniyat Saymanı | 0  | 1  | 1   |
| Muhasebeci      | 1  | 0  | 1   |
| Memur           | 6  | 0  | 6   |
| Ambar Memuru    | 1  | 0  | 1   |
| Santral Memuru  | 1  | 1  | 2   |
| Teknisyen       | 3  | 0  | 3   |
| Şoför           | 1  | 0  | 1   |
| Bekçi           | 1  | 0  | 1   |
| Mutemet         | 0  | 1  | 1   |
| Aşçı            | 0  | 1  | 1   |
| Hizmetli        | 0  | 1  | 1   |
| Tabip           | 1  | 1  | 2   |
| Kaloriferci     | 2  | 0  | 2   |
| <b>TOPLAM</b>   | 62 | 49 | 111 |

Kurumda 62 kadrolu, 21 geçici görevlendirme olmak üzere toplam 83 memur personel hizmet vermektedir. Ayrıca, güvenlik, temizlik ve sosyal tesis faaliyetlerini yürütmek üzere 41 personel hizmet alımı yoluyla Merkezde görev yapmaktadır. Merkezin 2012 yılsonu itibariyle 83 memur personeline ait demografik bilgiler

cinsiyet, eğitim düzeyi, yaş ve hizmet yılı başlıklarıyla aşağıdaki grafiklerde sunulmuştur.

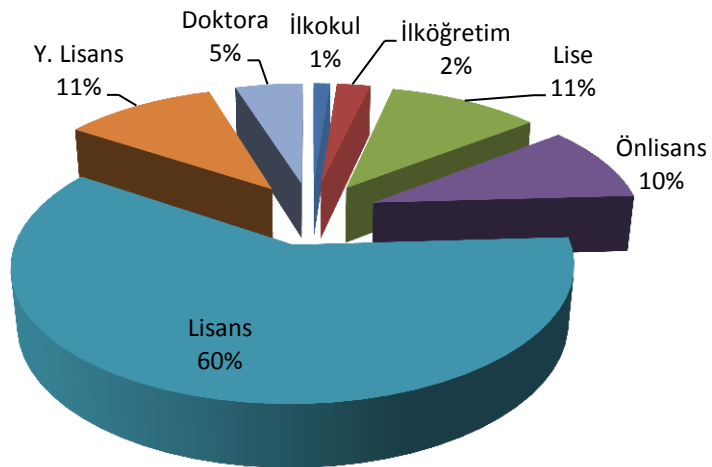
Merkezde görevli 83 personelin 31'i bayan, 52'si ise erkektir.

Şekil 9: Personelin Cinsiyet Durumuna Göre Dağılımı



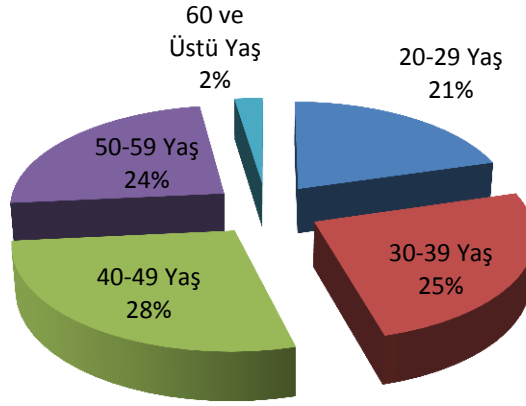
Eğitim ve Araştırma Merkezinde görevli personelin 1'i ilkokul, 2'si ilköğretim, 9'u lise, 8'i ön lisans, 50'si lisans, 9'u yüksek lisans ve 4'ü doktora programlarını tamamlamıştır.

Şekil 10 : Personelin Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı



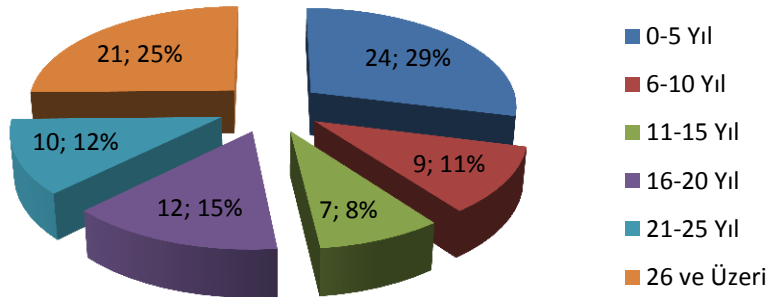
Yaş dağılımları incelendiğinde Merkez personelinin 17'sinin 20-29 yaş grubunda, 21'inin 30-39 yaş grubunda, 23'ünün 40-49 yaş grubunda, 20'sinin 50-59 yaş grubunda ve 2 kişinin 60 üstü yaş grubunda yer aldığı görülmektedir.

Şekil 11 : Personelin Yaş Durumuna Göre Dağılımı



Merkezde görevli 83 personelden 24'ü 0-5 yıl, 9'u 6-10 yıl, 7'si 11-15 yıl, 12'si 16-20 yıl, 10'u 21-25 yıl ve 21'i 26 yıl ve üzeri kamu hizmet deneyimine sahiptir.

Şekil 12 : Personelin Hizmet Yıllarına Göre Dağılımı



#### 4.2.1.9 Ana Süreçler

Merkez mevcut kaynaklarıyla 18 ana süreçte hizmet vermektedir.

Tablo 5: ÇASGEM Kamu Hizmet Envanteri Kaydı

| Sıra | Hizmet Adı  |
|------|---|
| 1    | Bireysel veya kurumsal talepler doğrultusunda iş sağlığı ve güvenliği konularında eğitim verilmesi                    |
| 2    | Bireysel ve kurumsal talepler doğrultusunda çalışma ve sosyal güvenlik konularında eğitim verilmesi                   |
| 3    | Bireysel ve kurumsal talepler doğrultusunda, kariyer uzmanlığı, kişisel gelişim ve motivasyon eğitimlerinin verilmesi |
| 4    | Çalışma hayatı ve sosyal güvenlik konularında ücretsiz eğitim düzenlenmesi  |
| 5    | Bireysel veya kurumsal talepler doğrultusunda çevresel risk değerlendirme eğitiminin verilmesi                        |
| 6    | İş güvenliği uzmanlığı B sınıfı temel eğitiminin verilmesi  |
| 7    | İş güvenliği uzmanlığı C sınıfı temel eğitiminin verilmesi  |
| 8    | İşyeri hekimliği eğitiminin verilmesi   |

|    |   |
|----|---|
| 9  | İş güvenliği uzmanlığı A sınıfı yenileme eğitiminin verilmesi                                       |
| 10 | İş güvenliği uzmanlığı C sınıfı yenileme eğitiminin verilmesi                                       |
| 11 | İşyeri hekimliği yenileme eğitiminin verilmesi  |
| 12 | İş güvenliği uzmanlığı A sınıfı temel eğitiminin verilmesi  |
| 13 | İlk yardım güncelleme eğitimi verilmesi   |
| 14 | İlk yardım eğitimi verilmesi  |
| 15 | İş güvenliği uzmanlığı B sınıfı yenileme eğitiminin verilmesi                                       |
| 16 | ÇASGEM bülteninin hazırlanması  |
| 17 | Çalışma ilişkileri dergisinde yayınlanmak üzere makale başvurularının alınması ve değerlendirilmesi |
| 18 | Çalışma ilişkileri dergisinin hazırlanması ve yayınlanması  |

#### **4.2.2. Değerlendirmeler**

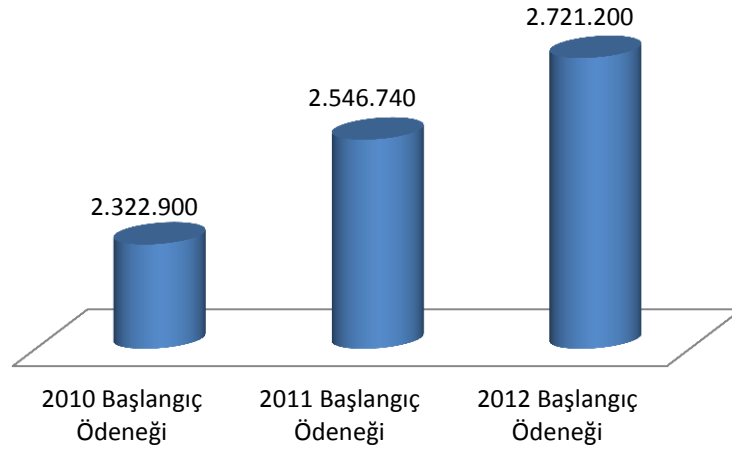
##### **4.2.2.1. Mali İşlemlere İlişkin Değerlendirmeler**

Merkeze 2012 yılı Bütçe Kanunu ile 2.721.200,00 TL ödenek tahsis edilmiş, yıl içinde yapılan ekleme ve düşülmelerle toplam ödenek 3.620.700,00 TL'ye çıkarılmış dönem sonunda toplam ödeneğin % 97,26'sı olan 3.521.689,35 TL harcanmıştır.

### ***Başlangıç Ödeneği***

Genel bütçeden Merkeze ayrılan ödenek Merkezin artan faaliyet ve eleman sayısına bağlı olarak 2010-2012 döneminde yükselen bir seyir izlemiş ve Merkeze 2012 yılında 2.721.200 TL başlangıç ödeneği ayrılmıştır.

Şekil 13: 2010-2012 Dönemi Başlangıç Ödenekleri



İlgili dönemde Merkeze ayrılan ödenekteki artış 2011 ve 2012 yıllarında göreve yeni başlayan 20 uzman yardımcısı ve diğer idari personelin giderlerinin bütçeye yansması nedeniyle çoğunlukla personel giderleri kaleminde gerçekleşmiştir. İlgili döneme ait ödenek detayları aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

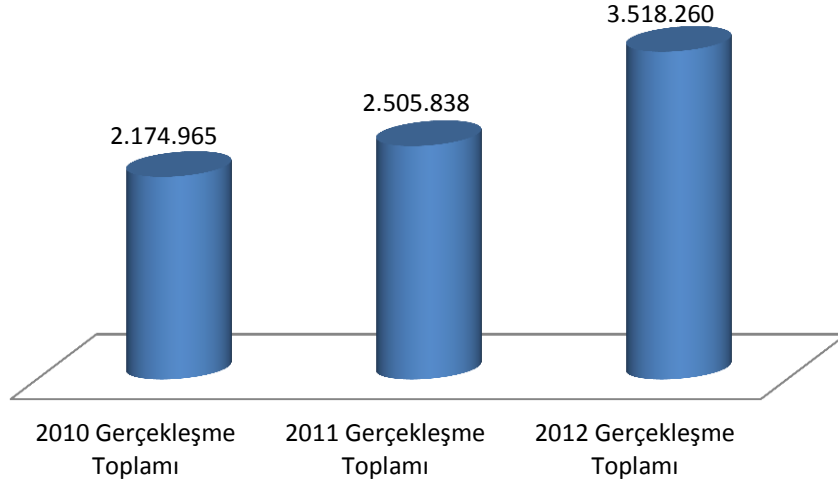
Tablo 6 : 2010 – 2012 Yılları Arası Başlangıç Ödenek Detayı

| <b>Gider Kalemi</b>                                     | <b>2010<br/>Başlangıç<br/>Ödeneği</b> | <b>2011<br/>Başlangıç<br/>Ödeneği</b> | <b>2012<br/>Başlangıç<br/>Ödeneği</b> |
|---|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Bütçe Giderleri Toplamı                                 | 2.322.900                             | 2.546.740                             | 2.721.200                             |
| 01 - Personel Giderleri                                 | 1.214.800                             | 1.365.140                             | 1.448.200                             |
| 02 - Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 229.000                               | 247.000                               | 251.000                               |
| 03 - Mal ve Hizmet Alım Giderleri                       | 879.100                               | 919.600                               | 1.004.000                             |
| 04 - Faiz Giderleri                                     | 0                                     | 0                                     | 0                                     |
| 05 - Cari Transferler                                   | 0                                     | 15.000                                | 18.000                                |
| 06 - Sermaye Giderleri                                  | 0                                     | 0                                     | 0                                     |
| 07 - Sermaye Transferleri                               | 0                                     | 0                                     | 0                                     |
| 08 - Borç Verme   | 0                                     | 0                                     | 0                                     |
| 09 - Yedek Ödenekler                                    | 0                                     | 0                                     | 0                                     |

***Bütçe Gerçekleşmeleri***

2010-2012 dönemi harcamalarında yıllara göre bir artış gözlenmektedir. Merkezin 2012 yılı gerçekleşen harcama tutarı bu artışa paralel olarak 3.518.260 TL dir.

Şekil 14 : 2010-2012 Dönemi Bütçe Giderleri



Ekonomik sınıflandırma açısından Merkezin 2012 yılı bütçesinde yer alan ödeneklerin dağılımı, yılsonu gerçekleştirmeleri ve açıklamaları aşağıda sunulmuştur.

- Personel Giderleri için tahsis edilmiş olan 2.233.200,00 TL ödeneğin %99,76'sı olan 2.228.026,98 TL'si harcanmıştır.
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri için tahsis edilmiş olan 311.000 TL ödeneğin %97,84'ü olan 304.287,80 TL' si harcanmıştır.
- 03-Mal ve Hizmet Alımları giderleri için tahsis edilmiş olan 1.018.000,00 TL ödeneğin %95,41'i olan 971.374,57.-TL' si harcanmıştır.
- 05.3-Memurların Öğle Yemeğine Yardımı için 18.000.-TL ödeneğin tamamı %100'ü harcanmıştır.



Tablo 7 : 2012 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması

| Eko. Kodu   | Bütçe Gider Tertibi                                      | Başlangıç Ödeneği | Eklene Ödenek | Düşülen Ödenek | Toplam Ödenek | 2012 Yılı Sonu Harcama |
|-------------|--|-------------------|---------------|----------------|---------------|------------------------|
|             | <b>Genel Toplam</b>                                      | 2.721.200,00      | 901.500,00    | 2.000,00       | 3.620.700,00  | 3.521.689,35           |
| <b>01</b>   | Personel Gideri  | 1.448.200,00      | 785.000,00    | 0              | 2.233.200,00  | 2.228.026,98           |
| <b>02</b>   | Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri       | 251.000,00        | 60.000,00     | 0              | 311.000,00    | 304.287,80             |
| <b>03.2</b> | Tüketime Yönelik Mal ve Hizmet Alımları                  | 318.000,00        | 0             | 0              | 318.000,00    | 263.077,92             |
| <b>03.3</b> | Yolluklar  | 65.000,00         | 0             | 0              | 65.000,00     | 44.486,35              |
| <b>03.4</b> | Görev Giderleri  | 0                 | 0             | 0              | 0             | 0                      |
| <b>03.5</b> | Hizmet Alımları (Temizlik ve Diğer Hizmet Alımları)      | 285.000,00        | 16.000,00     | 0              | 301.000,00    | 300.677,27             |
| <b>03.5</b> | Hizmet Alımı (Güvenlik)                                  | 250.000,00        | 40.500,00     |                | 290.500,00    | 290.136,12             |
| <b>03.7</b> | Menkul Mal, Gayri maddi Hak Alım, Bakım ve Onarım Gideri | 59.000,00         | 0             | 2.000,00       | 57.000,00     | 46.008,33              |
| <b>03.8</b> | Gayrimenkul Mal Bakım Ve Onarım Giderleri                | 27.000,00         | 0             | 0              | 27.000,00     | 26.988,58              |
| <b>03.9</b> | Tedavi ve Cenaze Giderleri                               | 0                 | 0             | 0              | 0             | 0                      |
| <b>05.3</b> | Memurların Öğle Yemeğine Yardım                          | 18.000            | 0             | 0              | 18.000        | 18.000                 |
| <b>06.1</b> | Sermaye Giderleri<br>(Mamul Mal Alımları)                | 0                 | 0             | 0              | 0             | 0                      |

Merkezin 2010-2012 yıllarına ait gerçekleşme toplamları ve bu harcamalara ait detaylar aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo 8 : 2010 – 2012 Yılları Arası Harcama Detayı

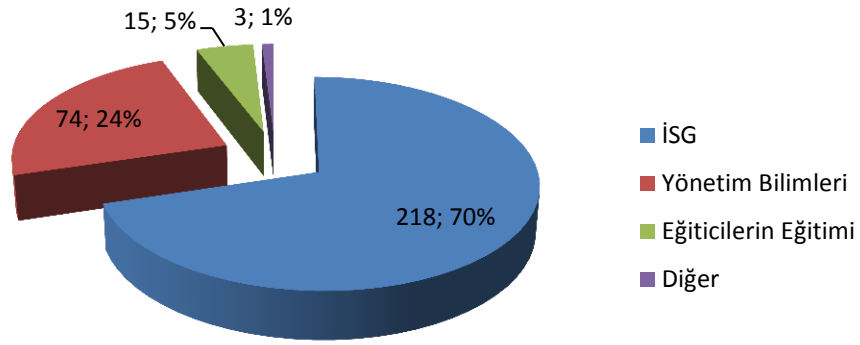
| <b>Gider Kalemi</b>  | <b>2010<br/>Gerçekleşme<br/>Toplamı</b> | <b>2011<br/>Gerçekleşme<br/>Toplamı</b> | <b>2012<br/>Gerçekleşme<br/>Toplamı</b> |
|--|---|---|---|
| Bütçe Giderleri Toplamı                                    | 2.174.965                               | 2.505.838                               | 3.518.259                               |
| 01 - Personel Giderleri                                    | 1.089.893                               | 1.335.537                               | 2.228.027                               |
| 02 - Sosyal Güvenlik Kurumlarına<br>Devlet Primi Giderleri | 197.206                                 | 231.004                                 | 304.288                                 |
| 03 - Mal ve Hizmet Alım Giderleri                          | 887.866                                 | 924.298                                 | 967.944                                 |
| 04 - Faiz Giderleri  | 0                                       | 0                                       | 0                                       |
| 05 - Cari Transferler                                      | 0                                       | 15.000                                  | 18.000                                  |
| 06 - Sermaye Giderleri                                     | 0                                       | 0                                       | 0                                       |
| 07 - Sermaye Transferleri                                  | 0                                       | 0                                       | 0                                       |
| 08 - Borç Verme  | 0                                       | 0                                       | 0                                       |
| 09 - Yedek Ödenekler                                       | 0                                       | 0                                       | 0                                       |

#### 4.2.2.2. Sunulan Hizmetlere İşlemlere İlişkin Değerlendirmeler

Merkez 2012 yılı içerisinde 47 ilde eğitim gerçekleştirmiştir. Bu eğitimlerde Ankara 93 eğitimle ilk sıradadır. Ankara dışında eğitimlerin sırasıyla İstanbul, Isparta, Balıkesir ve Mardin’de yoğunlaştığı gözlenmektedir.

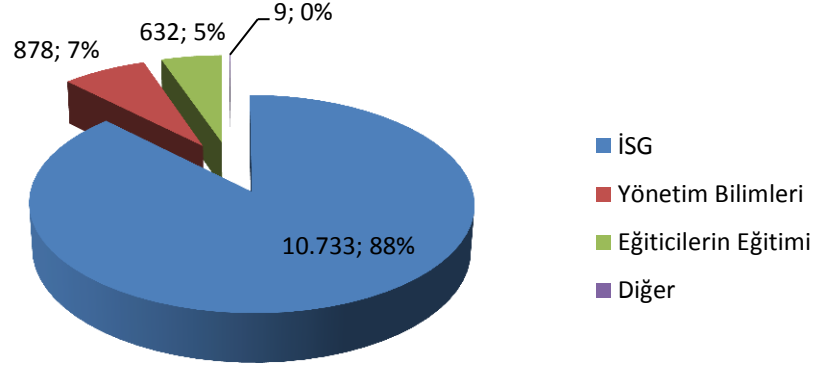
2012 yılında verilen 310 eğitimin 218’i iş Sağlığı ve güvenliği, 74’ü yönetim bilimleri, 15’i eğiticilerin eğitimi ve 3 ü diğer başlıklarda gerçekleştirilmiştir.

Şekil 15 : 2012 Yılı Eğitimlerinin Sayısal Dağılımı



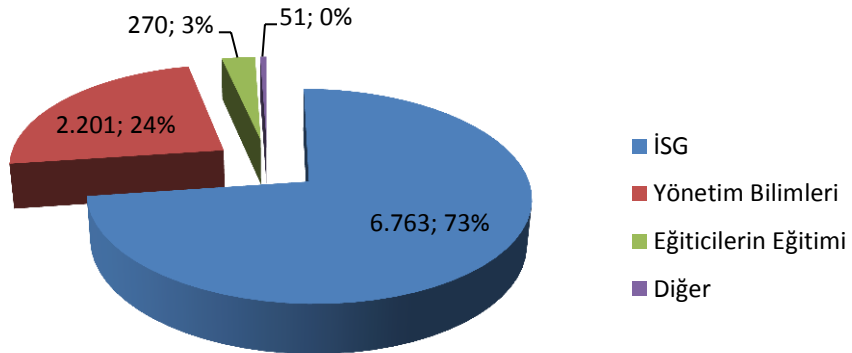
2012 yılı içerisinde 10.733 saat iş sağlığı ve güvenliği eğitimleri, 878 saat yönetim bilimleri eğitimleri, 632 saat eğiticilerin eğitimi ve 9 saat diğer eğitimler gerçekleştirilmiştir.

Şekil 16 : 2012 Yılı Düzenlenen Eğitim Saatlerinin Sayısal Dağılımı



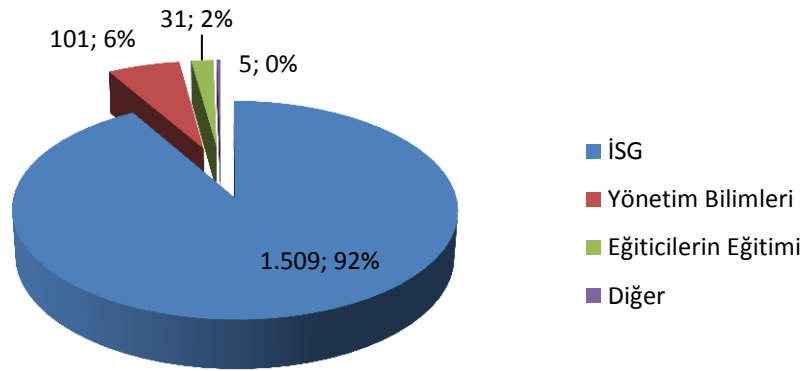
Merkez düzenlediği iş sağlığı ve güvenliği eğitimleri ile 6.763, yönetim bilimleri eğitimleriyle 2.201, eğitimcilerin eğitimiyle 270 ve diğer eğitimlerle 51 kişi olmak üzere toplamda 9.285 katılımcıya ulaşmıştır.

Şekil 17 : 2012 Yılı Eğitimlere Katılanların Sayısal Dağılımı



2012 yılı içerisinde düzenlenen eğitimlerde 1.646 eğitici görevlendirmesi yapılmıştır. Bu görevlendirmelerden 1.509'u İş sağlığı ve güvenliği eğitimlerinde, 101'i yönetim bilimleri eğitimlerinde, 31'i eğiticilerin eğitiminde ve 5'i diğer eğitimlerde gerçekleşmiştir.

Şekil 18 : 2012 Yılı Eğitimlere Katılan Eğiticilerin Sayısal Dağılımı



#### 4.2.3.2. Performans Programı

Merkezin 2012 yılı Performans Programında ÇSGB 2009–2013 Dönemi Stratejik Planında yer alan amaç ve hedeflerden üçünde faaliyet gerçekleştirmiştir. Gerçekleşen faaliyetler ve bunların ait olduğu stratejik amaç ve hedefler aşağıda sunulmuştur.

**Stratejik Amaç 2:** Çalışma Hayatındaki Koşulları İyileştirmek

**Stratejik Hedef 2.2:** Kurumsal kapasite artırımı, eğitimde kalitenin tanımlanması ve sınırlılıkları, kalite ölçütleri, eğitimde kaliteyi artırma yolları, akreditasyon gerekçeleri ve akreditasyon uygulamaları, modern yönetim teknikleri, performans

değerlendirme ve güncel yaklaşımlar, öğretimde çoklu ortam tasarımı, AB uyumlu eğitim paketleri ve uygulamaları, kamu yönetiminde etik sorunlar, ulusal ve uluslararası çevre politikaları, yetişkin eğitimi ve bilişim konularında araştırmalar yapılacak.

**Performans Hedefi:** Çalışma hayatının iyileştirilmesine yönelik kurumsal kapasitenin artırılması

Tablo 9 : Stratejik Hedef 2.2 Performans Sonuçları

| Performans Göstergesi              | Hedef (Adet)  | Gerçekleşen |      |      |      | Yılsonu Gerçekleşen | Hedefin Gerçekleşme Oranı % | Hedefin Sapma Oranı % |
|------------------------------------|---|-------------|------|------|------|---------------------|-----------------------------|-----------------------|
|                                    |   | 1. Ç        | 2. Ç | 3. Ç | 4. Ç |                     |                             |                       |
| 1-Yapılan araştırma sayısı         | 10  | 2           | 0    | 7    | 0    | 9                   | 90                          | 10                    |
| 2-Oluşturulan eğitim modülü sayısı | 5   | 3           | 0    | 1    | 0    | 4                   | 60                          | 40                    |
| 3-Yayınlanan araştırma sayısı      | 10  | 0           | 0    | 7    | 0    | 7                   | 70                          | 30                    |
| Göstergenin Kaynağı                | ÇASGEM Yayın ve Dokümantasyon Şube Müdürlüğü  |             |      |      |      |                     |                             |                       |
| Performans Sonucunun analizi       | 2012 yılı içerisinde dokuz adet araştırma yapılmış ve bunlardan yedisi yayınlanmıştır. Bunlar, Ankara'da Elektrik Dağıtım İşlerinde Çalışan İşçilerde İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Görülme Sıklığı ile İlişkili Etmenler, Özürlülerin İstihdamında Ev Esaslı Tele Çalışma (Evde Tele Çalışma): Bursa İli Belediyelerinden Örnekler, İşin Anlamı ve Yaratıcı Emeğin Piyasada |             |      |      |      |                     |                             |                       |

|                                 |  |
|---------------------------------|--|
|                                 | <p>Konumlanması Bakımından Türkiye’de Zanaatkarlık: Cam İşçiliği Örneği, İşyeri Düzeyinde Sosyal Diyalog ve Sosyal Tarafların Görüşleri, Türkiye’de 2000 Sonrası Dönemde Uygulanan Ekonomik ve Sosyal Politikalar Temelinde Yoksulluk Sorunu: Ankara’da Uygulamalı Bir Araştırma, İktisadi Sistemler Bağlamında Gelir Dağılımı – Kredi Ekonomisi İlişkisi ve Türkiye, Türkiye’de özürli dostu istihdam politikaları: Durum analizi ve öneriler, Kadın Çalışanlara Yönelik İş Sağlığı, Güvenliği ve İş Stresi konulu araştırmalardır. Aynı dönemde oluşturulan Modül sayısı dört olup, Kadın Çalışanlara Yönelik İş Sağlığı, Güvenliği ve İş Stresi (Mobbing), Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler İçin İş Sağlığı ve Güvenliği, Yabancı Çalışma İzinleri, Metal Sektörüne Yönelik İş Sağlığı ve Güvenliği konularında hazırlanmıştır.</p> |
| Sapmanın nedenleri              | <p>Merkezde görevli uzman ve uzman yardımcılarının araştırma metotları konusunda yeterli donanıma sahip olmaması, araştırma bütçesinin etkin kullanılamaması</p>   |
| Sapmaya Karşı alınacak önlemler | <p>Merkez Uzman ve Uzman Yardımcıları için 2012 yılı içerisinde Araştırma yöntemleri konusunda hizmet içi eğitim verilmiştir. Ayrıca araştırma ve eğitim modülü hazırlama faaliyetlerinin daha etkin gerçekleştirilmesi için gereken kaynak Merkezin 2013 Yılı Bütçesine eklenmiştir.</p>  |

## **Stratejik Amaç 2:** Çalışma Hayatındaki Koşulları İyileştirmek

**Stratejik Hedef 2.4:** Çalışma hayatı ve iş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili olarak sosyal taraflarla işbirliği arttırılacak

**Performans Hedefi:** Çalışma hayatı ve iş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili olarak sosyal taraflarla işbirliğinin artırılması

Tablo 10 : Stratejik Hedef 2.4 Performans Sonuçları

| Performans Göstergesi                                   | Hedef (Adet)   | Gerçekleşen |      |      |      | Yılsonu Gerçekleşen | Hedefin Gerçekleşme Oranı % | Hedefin Sapma Oranı % |
|---|--|-------------|------|------|------|---------------------|-----------------------------|-----------------------|
|   |  | 1. Ç        | 2. Ç | 3. Ç | 4. Ç |                     |                             |                       |
| 1- Gerçekleştirilen sempozyum sayısı                    | 3  | 1           | 1    | 1    | 2    | 5                   | 166                         | 66                    |
| 2- Gerçekleştirilen seminer sayısı                      | 35   | 61          | 120  | 48   | 81   | 310                 | 885                         | 785                   |
| 3-Sempozyum ve seminerlere katılan kurum/kuruluş sayısı | 150  | 20          | 181  | 22   | 41   | 264                 | 176                         | 76                    |
| Göstergenin Kaynağı                                     | ÇASGEM Eğitim Şube Müdürlüğü, Belgelendirme Eğitimleri Birimi, Sempozyum ve Söyleşi Hazırlık Komisyonları  |             |      |      |      |                     |                             |                       |
| Performans Sonucunun analizi                            | Merkezde 2012 yılı içerisinde 5 adet sempozyum - çalıştay faaliyeti gerçekleştirilmiştir. Bunlar 17 Ocak 2012'de Türkiye'de Kadın İstihdamı Güncel Sorunlar Sempozyumu, 23 Mayıs 2012'de Çalışma Hayatında Psikolojik Taciz Paneli ve Çalıştayı, 27 Haziran 2012'de Metal İşçilere Yönelik İş Sağlığı ve Güvenliği Çalıştayı, 17 Temmuz 2012'de Çalışanlarımızın Çevresel Risklerden Daha Etkin Korunabilmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Çalıştayı ve 06 Aralık 2012'de Çalışma ve Sosyal Hayatta Engelliler Çalıştayıdır. Düzenlenen bu sempozyum-çalıştaylara ve 310 adet seminere toplamda 264 kurum ve kuruluştan |             |      |      |      |                     |                             |                       |



|                                 |  |
|---------------------------------|--|
|                                 | katılım gerçekleşmiştir.   |
| Sapmanın nedenleri              | Merkezin eğitici personel ve faaliyet sayısındaki artış  |
| Sapmaya Karşı alınacak önlemler | Kurumda personel sayısına bağlı olarak artan performans, hedeflerin üzerine çıkılmasına yol açmıştır. İzleyen yıl için hedefler olası artışlar göz önüne alınarak daha gerçekçi belirlenmiştir. Ayrıca mevcut beşeri ve mali kaynakların amaçlara daha etkin dağıtılması için 2013 yılı iş planı hazırlanmıştır. Bu iş planında belirlenen faaliyetler personeller arasında taksim edilerek aylık izleme değerlendirme sistemine bağlanmıştır. |

**Stratejik Amaç 4:** Toplumda İş Sağlığı ve Güvenliği İle İlgili Duyarlılığı Artırarak, İş kazaları ve Meslek Hastalıklarını Azaltmak

**Stratejik Hedef 4.1:** İş sağlığı ve güvenliği alanında her yıl ulusal ve uluslar arası çeşitli konferans, kurs, seminer ve sempozyumlar düzenlenecek, eğitimler verilecek

**Performans Hedefi:** İş sağlığı ve güvenliği alanında çalışanlara yönelik bilinçlendirme ve belgelendirme eğitimlerinin artırılması

Tablo 11 : Stratejik Hedef 4.1 Performans Sonuçları

| Performans Göstergesi                    | Hedef (Yüzde / Adet) | Gerçekleşen |      |      |      | Yılsonu Gerçekleşen | Hedefin Gerçekleşme Oranı % | Hedefin Sapma Oranı % |
|--|----------------------|-------------|------|------|------|---------------------|-----------------------------|-----------------------|
|  |                      | 1. Ç        | 2. Ç | 3. Ç | 4. Ç |                     |                             |                       |
| 1-Kurumdan talep edilen eğitim sayısının | 50                   | 20,98       | 78   | 512  | 566  | 185                 | 370                         | 270                   |

|   |        |       |       |           |           |       |     |    |
|---|--------|-------|-------|-----------|-----------|-------|-----|----|
| bir önceki<br>döneme göre<br>artış oranı                        |        |       |       |           |           |       |     |    |
| 2-Kurumdan<br>talep edilen<br>eğitiminin<br>karşılama<br>oranı  | 90     | 63,48 | 76,32 | 24        | 74        | 48    | 53  | 47 |
| 3-Kurumsal<br>bazda<br>gerçekleştirilen<br>eğitim gün<br>sayısı | 450    | 100   | 142   | 56        | 200       | 498   | 110 | 10 |
| 4-Düzenlenen<br>eğitilere<br>bireysel bazda<br>katılım sayısı   | 10.000 | 1.758 | 2.790 | 1.35<br>1 | 2.37<br>7 | 8.276 | 82  | 18 |
| 5-<br>Belgelendirme<br>eğitimi<br>katılımcı sayısı              | 1000   | 184   | 221   | 234       | 370       | 1.009 | 100 | 0  |
| 6-Eğitilere<br>katılanların<br>memnuniyet<br>oranı              | 95     | 87,5  | 88    | 88        | 91        | 88    | 92  | 8  |

|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| Göstergenin Kaynağı             | ÇASGEM Eğitim Şube Müdürlüğü, Belgelendirme Eğitimleri Birimi  |
| Performans Sonucunun analizi    | Merkeze gelen talepler 2011 yılı ile kıyaslandığında, 2011 de 4.929 olarak tespit edilen talep oranının 2012 yılında 9151 olarak gerçekleştiği, 4.052 olan talep karşılama sayısının ise 4457 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu değerler ışığında Kurumdan talep edilen eğitim sayısının bir önceki döneme göre % 185 oranında arttığı buna karşın talep karşılama oranının % 48 olarak gerçekleştiği tespit edilmiştir. Kurumsal bazda 498 günlük eğitim gerçekleştirilmiş, Düzenlenen eğitimlere bireysel bazda 8.276, belgelendirme eğitimlerine ise 1.009 kişi katılmıştır. Gerçekleştirilen ankette eğitimlerden duyulan memnuniyet oranı ise % 88 olarak ölçülmüştür.   |
| Sapmanın nedenleri              | Kurumdan talep edilen eğitim sayısının bir önceki döneme göre artış oranında görülen sapma Merkezin talep ölçerken baz aldığı internet başvurularında yaşanan teknik problemlerden kaynaklanmaktadır. Gerçek değerinin çok üzerinde ölçülen talep aynı şekilde talep karşılama oranında da büyük bir sapmaya neden olmaktadır.   |
| Sapmaya Karşı alınacak önlemler | Merkeze gelen talepler izleme ve değerlendirme yapılırken sistematik ölçülemediğinden sadece internet sitesi üzerinden yapılan başvuru sayısı esas alınmıştır. Bu dönemde Merkezin web sitesinde yaşanan sorunlar nedeniyle başvurularda çok sayıda mükerrerlik yaşanmış, yaşanan bu sorun talep sayısında ve dolayısıyla da talep karşılama oranında aşırı sapmaya neden olmuştur. 2012 yılının Dördüncü döneminde başlanan web sistemi iyileştirme çalışmaları 2013 yılında tamamlanacaktır. 2012 yılı gerçekleştirmeleri göz önüne alındığında, Kurumsal bazda gerçekleştirilen eğitim gün sayısı, Düzenlenen eğitimlere bireysel bazda katılım sayısı ve Belgelendirme eğitimleri katılımcı sayısı kriterlerinde yılsonu hedeflerinde büyük bir sapma gerçekleşmediği görülmektedir. Eğitimlerden duyulan memnuniyeti arttırmak amacıyla verilen eğitimlerin içerik, sunum ve materyalleri iyileştirilecektir. |

### ***Performansa Dayalı Bütçe Harcamaları***

Tablo 12: Stratejik Hedef 2.2 Performansa Dayalı Bütçe Harcamaları

| <b>Tertip</b>  | <b>Harcama (TL)</b> |            |            |           |            |
|--|---------------------|------------|------------|-----------|------------|
|  | I. Dönem            | II. Dönem  | III. Dönem | IV. Dönem | Toplam     |
| 2.2 Çalışma Hayatının<br>İyileştirilmesine Yönelik<br>Kurumsal Kapasitenin<br>Arttırılması |                     |            |            |           | 959.202,00 |
| A) Araştırma ve İnceleme<br>Faaliyetleri   | 196.738,66          | 170.245,60 | 209.664,09 | 33.751,66 | 610.403,00 |
| 01. Personel Giderleri   |                     |            |            |           | 327.014,00 |
| 02. SGK Devlet Primi<br>Giderleri  |                     |            |            |           | 56.679,00  |
| 03. Mal ve Hizmet Alımı<br>Giderleri   |                     |            |            |           | 226.710,00 |
| B) Yeni Eğitim Modüllerinin<br>Oluşturulması   | 112.422,09          | 97.283,20  | 119.808,05 | 19.286,66 | 348.799,00 |
| 01. Personel Giderleri   |                     |            |            |           | 186.864,00 |
| 02. SGK Devlet Primi<br>Giderleri  |                     |            |            |           | 32.387,00  |
| 03. Mal ve Hizmet Alımı<br>Giderleri   |                     |            |            |           | 129.548,00 |

Tablo 13 : Stratejik Hedef 2.4 Performansa Dayalı Bütçe Harcamaları

| Tertip   | Harcama    |            |            |           |            |
|--|------------|------------|------------|-----------|------------|
|  | I. Dönem   | II. Dönem  | III. Dönem | IV. Dönem | Toplam     |
| 2.4 Çalışma Hayatı ve İş Sağlığı ve Güvenliğiyle İlgili Olarak Sosyal Taraflarla İşbirliğinin Arttırılması |            |            |            |           | 871.999,00 |
| A) Bilinçlendirme ve Tanıtım Faaliyetleri  | 281.055,22 | 243.208,00 | 299.520,12 | 48.216,65 | 871.999,00 |
| 01. Personel Giderleri   |            |            |            |           | 467.161,00 |
| 02. SGK Devlet Primi Giderleri   |            |            |            |           | 80.967,00  |
| 03. Mal ve Hizmet Alımı Giderleri  |            |            |            |           | 323.871,00 |

Tablo 14: Stratejik Hedef 4.1 Performansa Dayalı Bütçe Harcamaları

| Tertip   | Harcama  |           |            |           |            |
|--|----------|-----------|------------|-----------|------------|
|  | I. Dönem | II. Dönem | III. Dönem | IV. Dönem | Toplam     |
| 4.1 İş Sağlığı ve Güvenliği Alanında Çalışanlara Yönelik Bilinçlendirme ve Belgelendirme Eğitimlerinin |          |           |            |           | 871.999,00 |

|                                   |            |            |            |           |            |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|-----------|------------|
| Arttırılması                      |            |            |            |           |            |
| A)Eğitim ve Tanıtım Faaliyetleri  | 281.055,22 | 243.208,00 | 299.520,12 | 48.216,65 | 871.999,00 |
| 01. Personel Giderleri            |            |            |            |           | 467.161,00 |
| 02. SGK Devlet Primi Giderleri    |            |            |            |           | 80.967,00  |
| 03. Mal ve Hizmet Alımı Giderleri |            |            |            |           | 323.871,00 |

#### ***4.3. Dengeli Ölçüm Karnesinin Kuruma Faydası***

Dengeli ölçüm karnesi öncelikle kurumun kısa vadeli finansal verilerle değil, daha orta ve uzun vadeye yayılmış verilerle yönetilmelerini sağlar. Böylece kurum kısa vadeli anlık işlere odaklanmak yerine, planlanan performans göstergeleri aracılığıyla orta ve uzun vadede somut hedeflere odaklanabilen bir yapıya dönüşür. Dört boyutta belirlenen bu performans göstergeleri sürece entegre edilmiş bir izleme ve değerlendirme sistemi aracılığıyla etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu gibi ilkelerin kurumda yerleşmesine yardımcı olur.

Kurumsal kaynak ve süreçlerin stratejilerle uyumlaştırılması, çalışanların etkin iletişim mekanizmaları kullanarak başarıya birlikte nasıl ulaşılabileceğini görmeleri, kurumun geleceği için işbirliği yapmalarını teşvik eder. Dengeli ölçüm karnesi kurumda vizyon, stratejiler ve bireysel rollerin daha açık ve net anlaşılmasını ve performans verilerininin takibini sağlayarak kurumda performans odaklı bir çalışma kültürünün yerleşmesine önayak olur. Performansın ödül ve primlerle adil bir

biçimde desteklendiği durumlarda çalışanlar süreçlere daha aktif katılarak kurumsal stratejilerin hayata geçirilmesi için daha fazla sorumluluk alırlar.

Etkin bir performans yönetim sistemi çalışanların kurumsal stratejileri hayata geçirmeleri için gereken bilginin üretilmesini ve üretilen bilginin kurum çalışanları arasında yayılmasını teşvik eder. Dengeli ölçüm karnesi kurumsal strateji ile operasyonel faaliyetler arasında eşgüdüm sağlamanın yanında kurumsal bilgi üretimini de destekleyerek kuruma, bilginin oluşturulması, paylaşılması ve kullanılması gibi süreçlerde kapsamlı, tutarlı ve doğrulanabilir bir çerçeve oluşturma fırsatı sunar.

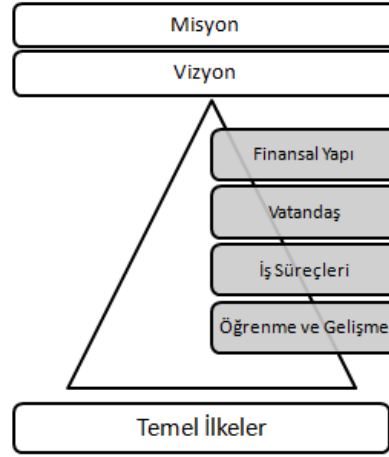
Dengeli ölçüm karnesi aynı zamanda değişim sürecinin izlenmesi ve yaşanan değişimin tartışılmasını sağlayan kullanışlı bir araçtır. Metodun kurumda uygulanması sonucunda öncelikle değişim ve paydaş beklentileri detaylarıyla analiz edilerek verilen hizmetler bu doğrultuda iyileştirilir. Sistemik veri toplama ve analiz etme alışkanlığının kurumda yerleşmesiyle birlikte plan- program ve bütçe ilişkisi güçlenerek kurumda etkin bir yönetim ve harcama sistemi kurulmuş olur.

Kurumun vizyon ve stratejik amaçlarının üst politika belgeleriyle uyumu, gerçekleştirilen aktivite ve harcamaların stratejik hedef ve amaçlarla paralellik arz etmesi dengeli ölçüm karnesinin çıktıları arasındadır. Ancak bu dönüşüm sürecinde kullanılan ölçeklerin nitelik açısından stratejik amaçlarla uyumlu olduğundan ve nicelik açıdan gereksiz bürokrasi ve kırtasiyeciliğe neden olmadığından emin olunmalıdır.

#### **4.4. Dengeli Ölçüm Karnesi Boyutlarına Göre Merkezin Kurumsal Performans Kartlarının Oluşturulması**

Dengeli ölçüm karnesi uygulandığı kurumda temel değerler üzerine inşa edilir. Kurumun bilgi ve yenilikçilik kapasitesi hizmet sunumunu doğrudan etkiler. Kaliteli ve etkin bir hizmet sunumu vatandaş memnuniyetini beraberinde getirir. Kamu kurumları kar amacı gütmüyor olmalarına karşın sınırlı bütçelerle hizmet sunmak durumunda olduklarından başarılarını aynı zamanda kullandıkları bütçelerin etkililiği üzerinden ölçerler. Kamu kurumlarının temel misyonu kamu kaynaklarını etkili kullanarak temel ilkelerden hareketle hizmet sunmalarıdır. Bu misyonun gerçekleştirilmesi için tüm kurum çalışanlarının ortak bir vizyon taşıması önemlidir.

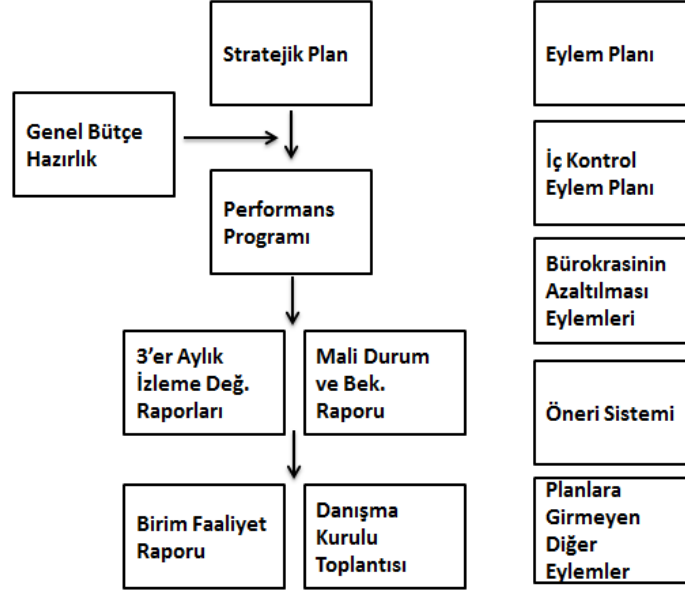
**Şekil 19:** Dengeli ölçüm Karnesi Boyutları ve Hiyerarşisi



ÇASGEM bir kamu kurumu olarak 5018 sayılı Kanun kapsamında öngörülen stratejik yönetim süreçlerine göre performansını izlemekte ve değerlendirmektedir. Araştırmanın alan taramasında da dile getirildiği üzere 5018 sayılı KMYKK'da öngörülen çerçeve genel bir nitelik taşıdığından farklı büyüklük ve özellikteki kurumlara uygulanmasında bir takım sorunlar yaşanmaktadır.



**Şekil 20:** ÇASGEM Mevcut Stratejik Yönetim Süreci



Hali hazırda 5 yıllık sürelerle yenilenen bir stratejik plan ve performans esaslı bir bütçeleme sistemiyle entegre bir stratejik yönetim sistemi uygulayan ÇASGEM’de performans izleme üçer aylık izleme değerlendirme raporları ve yarı yılda hazırlanan mali durum ve beklentiler raporu aracılığıyla gerçekleşmektedir. Performansa ilişkin değerlendirmeler ise yayınlanan birim faaliyet raporu aracılığıyla yılsonunda iç ve dış paydaşlarla paylaşılmaktadır.

Stratejik planda yer alan amaçlar ile kuruluş Kanunuyla kuruma verilen görevler karşılaştırıldığında ciddi bir farklılık görülmektedir. Belirlenen amaçlar altında yer verilen hedeflerin ölçümü ise daha sınırlı bir kapsamda değerlendirilmektedir.

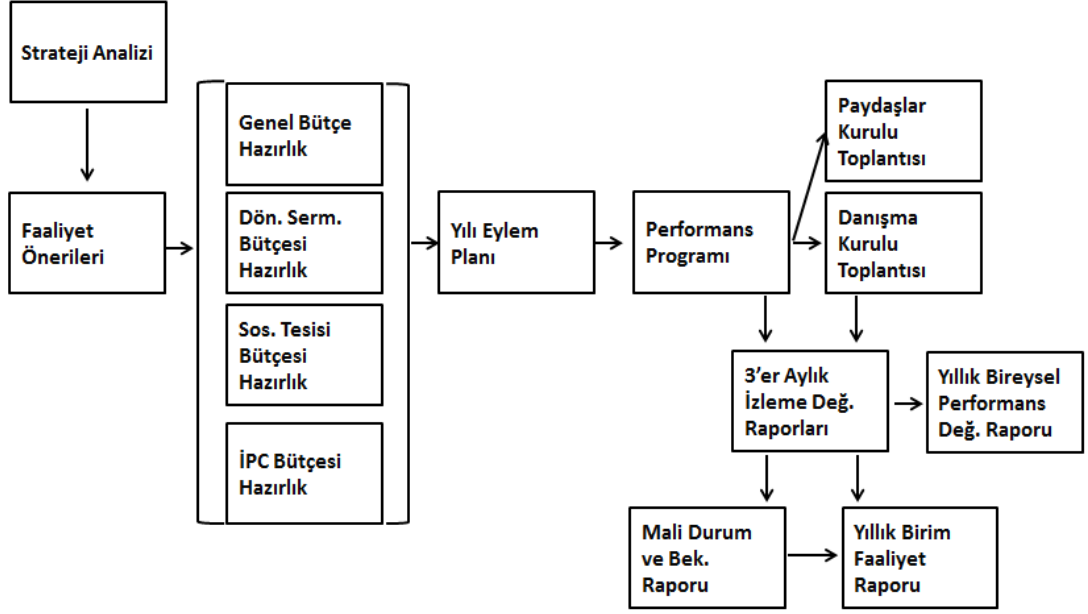
Diğer taraftan Şekil 20’de de görüleceği üzere kurumda eylem planı, bürokrasinin azaltılması eylemleri, öneri sistemi ve planlara girmeyen çok sayıda eylem yer almaktadır. Bu eylemlerin ölçümü ise çoğunlukla 5018 sayılı Kanunda öngörülen izleme ve değerlendirme çerçevesinin dışında gerçekleşmektedir.

Kısacası bir tarafta Kanunca kuruluşa verilen görevler raporlarda gerçekleşmiyor görünürken diğer taraftan yapılan çok sayıda eylem izleme ve değerlendirmeye girmediğinden kurum performansı gerçekte olduğunun altında görülmektedir. Sayıştay raporları incelendiğinde bu durumun aslında kamu kurumlarının genelini yansıttığı anlaşılmaktadır.

5018 sayılı Kanun kapsamında uygulanan stratejik yönetim sisteminin bir diğer eksiği de kurumsal ölçekte belirlenen amaç ve hedeflerin çalışanlarla doğrudan ilişkilendirilememesidir. Bu iletişim eksikliği hem amaç ve hedefler belirlenirken katılımcılığın gerçekleşmemesine hem de belirli kişi veya birimlerce belirlenen amaç ve hedeflerin kurum içerisinde sahiplenilmemesine neden olmaktadır. Dolayısıyla daha etkin ve verimli çalışmak için tasarlanan sistem uygulamada rollerin belirsizliği nedeniyle kurum bürokrasi ve zaman kaybına neden olmaktadır.

Dengeli ölçüm karnesi 5018 sayılı Kanunda öngörülen çerçevenin daha işlevsel olması için gereken katılımcılığı, delegasyonu, çeşitliliği ve iletişimi sağlayabilecek mekanizmalara sahiptir. Kurumların bütçe odaklı performans anlayışı dengeli ölçüm karnesi sayesinde vatandaş, kurum içi süreçler ve çalışanların öğrenme ve gelişme boyutlarıyla da ele alınıp geliştirilmektedir. Aynı şekilde kurumun dengeli ölçüm karnesi aracılığıyla kısa vadeli ölçütlerle değil daha orta ve uzun vadeli ölçütler üzerinden planlama yapması, dış paydaşlara ve çalışanlara yönelik memnuniyet ve bağlılık kriterlerine sahip olması mümkündür.

Şekil 21: Model Stratejik Yönetim Süreci

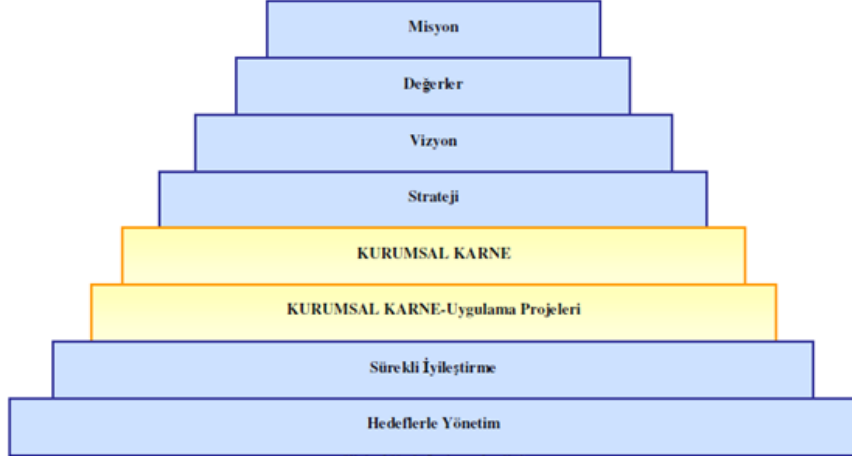


Kurumda beklenen değişimin yaratılması için öncelikle Şekil 20’de gösterilen sistemin dengeli ölçüm karnesi metodunun öngördüğü mekanizmalar aracılığıyla Şekil 21’de gösterilen yapıya dönüştürülmesi söz konusudur. Öngörülen dengeli ölçüm karnesi çerçevesinde stratejik yönetim süreci analiz çalışmasıyla başlamaktadır. Kamu kurumlarının faaliyet alanları Kanunlar ve üst politika belgeleriyle şekillendiği için kurumsal strateji belgesi bu şekilde ulusal ve uluslararası kararlar ve yönetmeliklerle ilişkilendirilir.

Katılımcılık dengeli ölçüm karnesi metodunda esastır. Kurumsal stratejiler kurumsal kapasite üzerinden, kurumsal kapasite ise kurum çalışanlarının ve diğer paydaşların yetkinlik ve yeterlilikleri üzerinden değerlendirilir. Kurumsal stratejiler belirlenirken kapasitenin ve dolayısıyla da iç ve dış paydaşların yeterlilik ve yetkinliklerinin değerlendirilebilmesinin yolu tüm tarafların performans yönetim sürecinin bütününe dâhil edilmesidir. Bu nedenle dengeli ölçüm karnesinin kurumda uygulama sürecinde

ikinci adım stratejik analiz konusunda bilgilendirilen paydaşlardan faaliyet önerilerinin idari ve mali detaylarıyla toplanmasıdır.

**Şekil 22:** Stratejiyi Eyleme Dönüştürme Adımları

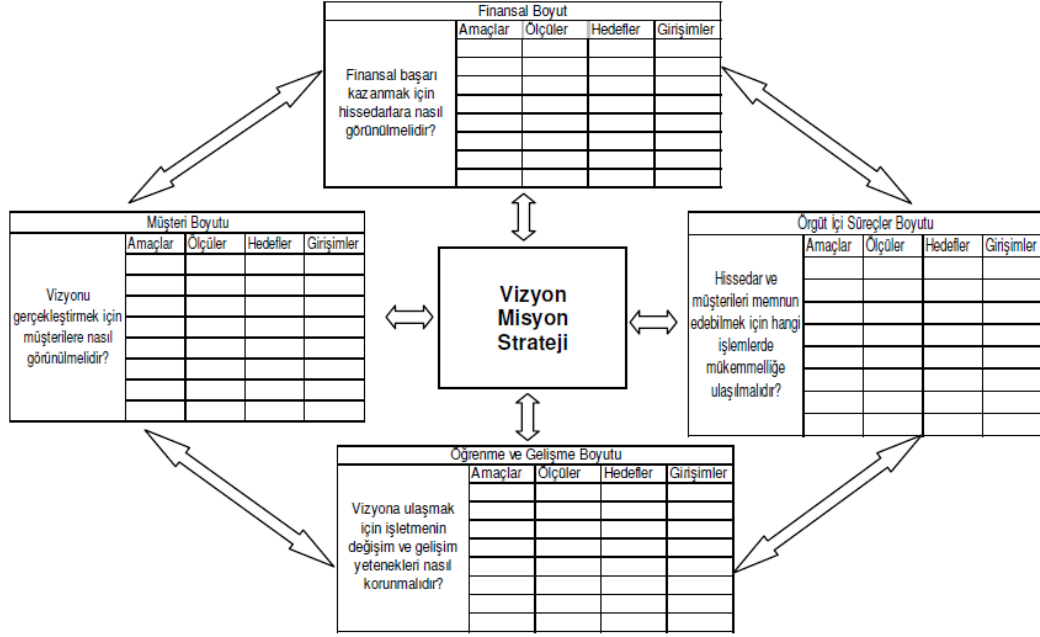


**Kaynak:** Kaplan ve Norton (2009: 73)

Bu faaliyetlerde çalışanlar ve birimler faaliyet önerilerini Kaplan ve Norton tarafından öngörülen stratejiyi eyleme dönüştürme adımları paralelinde belirledikleri hedeflere ulaşmak ve sürekli iyileştirme ve gelişmeyi sağlayacak şekilde sunarlar. Bu öneriler sunulurken çalışanlar dengeli ölçüm karnesinin finansal, müşteri-vatandaş, iç süreçleri ve öğrenme ve gelişme boyutları konusunda bilgilendirilir ve faaliyet önerilerini bu dört boyutta çeşitlendirmeleri beklenir.

Kamu kurumları sınırlı kaynaklarla hareket ettikleri için gelen faaliyet önerileri bütçe sınırlılıkları, ulusal ve uluslararası öncelikler ve dengeli ölçüm karnesi arasındaki dört temel boyut arasındaki denge gözetilerek yönetim tarafından konsolide edilir.

**Şekil 23:** Kurumsal Karnenin Dört Bakış Açısı



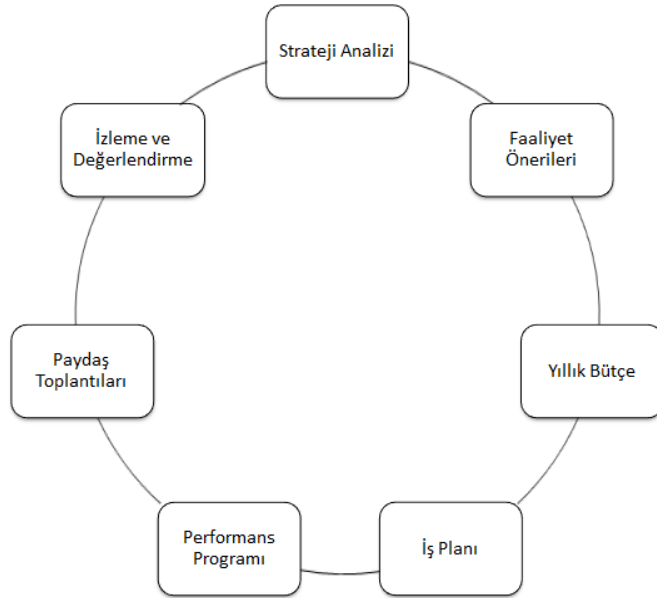
**Kaynak:** Kaplan ve Norton (2009: 10)

Çalışanların bireysel önerileriyle hazırlanacak bütçe, eylem planları ve daha geniş çerçevede hazırlanan performans programı Merkez mevzuatında öngörülen ve çoğunlukla ÇSGB üst yöneticilerinden oluşan Danışma Kuruluna sunulur. Burada katılımcılığın ve kaynakların daha etkili kullanılması için Danışma Kuruluna ek olarak "paydaş kurulu" oluşturulması katılımcılık adına önemli katkılar sunacaktır. Bu kurul öngörülen faaliyetlerin daha ekonomik, verimli ve etkili gerçekleştirilmesini sağlayabilecek diğer kamu, özel ve STK'lardan oluşabilir.

Danışma ve paydaş kurullarının önerileriyle son hali verilen performans programı üçer aylık dilimlerle izleme ve değerlendirmeye tabi tutulur. Bu değerlendirme raporları paydaşlarla kurum arasında bir geri bildirim mekanizması işlevi görür. Programın altıncı ayında hazırlanan mali durum ve beklentiler raporu ve yılsonunda yayınlanan yıllık faaliyet raporu da aynı şekilde paydaşlarla paylaşılır.

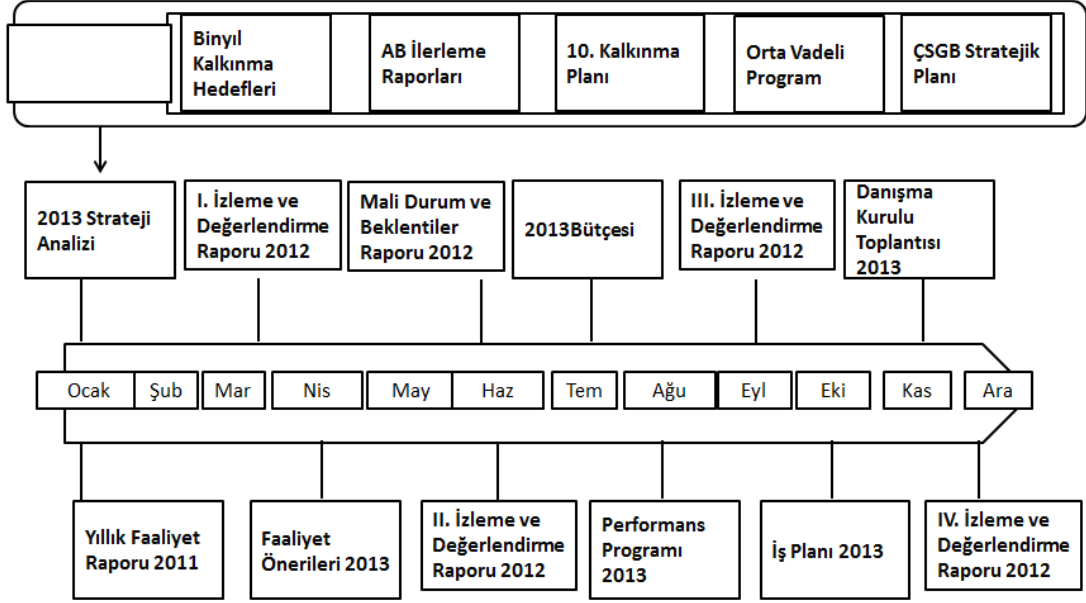
Kurumsal hedeflerin gerçekleştirilmesi sorumluluğun paylaşılmasıyla mümkündür. Dolayısıyla dönemin başında çalışanlar arasında hakkaniyet gözetilerek dağıtılan bu sorumluluklar ara dönemlerde ve yılsonunda çalışanlarla paylaşılır. Çalışanların performansını arttırmada takdir ve ödül etkili birer yöntemdir. Hazırlanacak bireysel performans değerlendirme raporu yönetime bu yöntemleri kullanma konusunda kolaylık sağlar.

**Şekil 24:** Model Stratejik Yönetim Döngüsü



Kamuda stratejik yönetim Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay gibi kurumların da içinde olduğu, aynı dönemde geçmiş, mevcut ve gelecek yıllara dönük işlemlerin gerçekleştirildiği periyodik raporlama süreçleri gerektiren bir süreçtir. Bu nedenle atılacak adımların bir takvim dâhilinde atılması önemlidir. Bu kapsamda aşağıdaki şekilde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı bir birimi olan ÇASGEM özelinde dengeli ölçüm karnesi ve stratejik yönetim süreçlerini entegre edecek bir takvim önerilmektedir. Takvim araştırmada temel alınan 2012 yılı düşünülerek hazırlanmıştır.

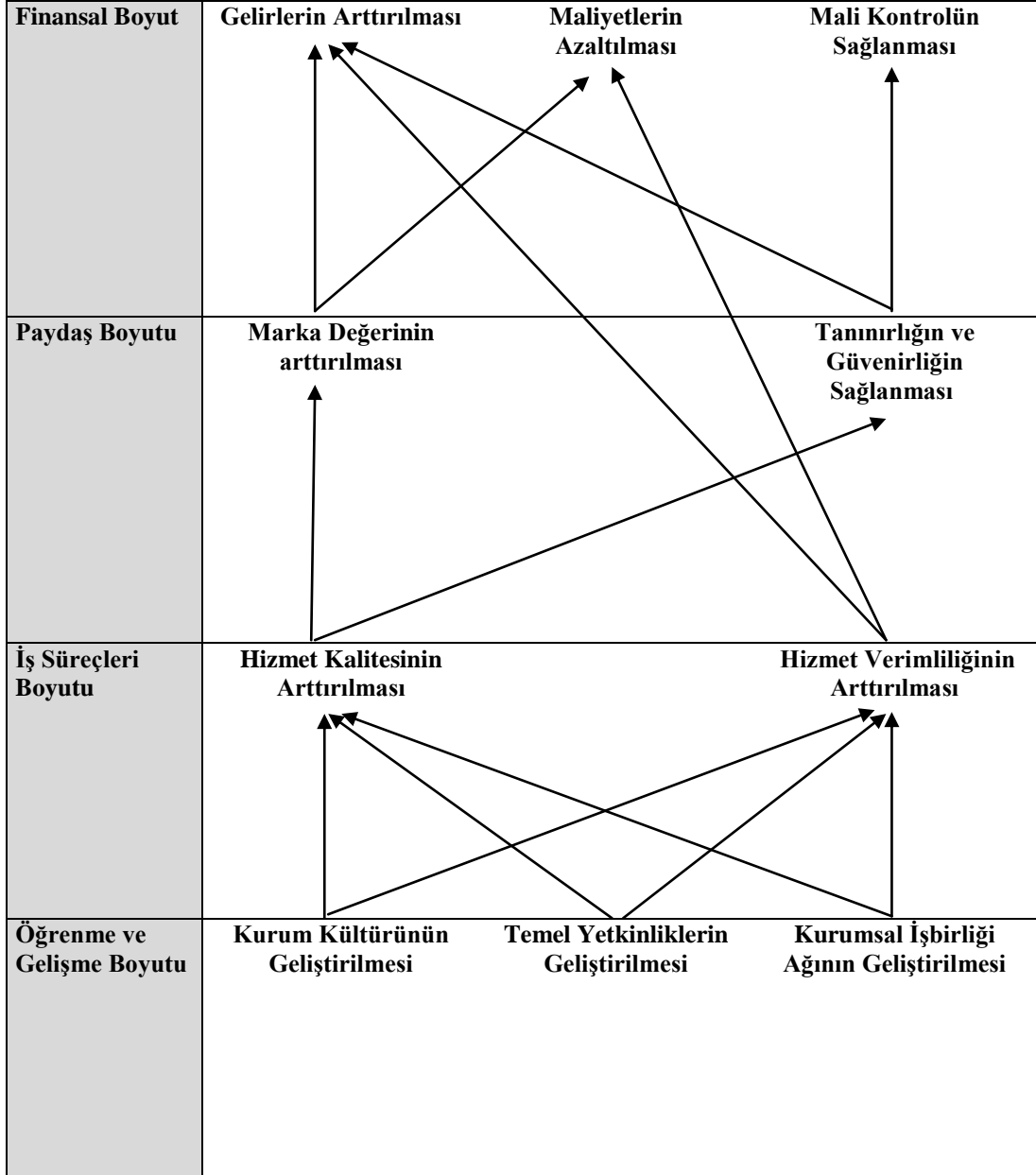
Şekil 25: Model Stratejik Yönetim Takvimi



Araştırma kapsamında yapılan literatür çalışması ve mülakatlar sonunda bölüm 4.4.1’de yer alan strateji haritası ve 4.4.2’de yer alan anahtar başarı göstergeleri hazırlanmıştır.

#### 4.4.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Strateji Haritası

Tablo 15: ÇASGEM Strateji Haritası





#### 4.4.2. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi (ÇASGEM) Anahtar Başarı Göstergeleri

Tablo 16 : ÇASGEM Anahtar Başarı Göstergeleri

| <b>Finansal Boyut</b>  |   |   |
|--|---|---|
| <b>Gelirlerin Arttırılması</b>   | <b>Maliyetlerin Azaltılması</b>   | <b>Mali Kontrolün Sağlanması</b>  |
| Pazar Payının Arttırılması<br>İşletme Kapasitesinin Arttırılması   | Pazarlama Maliyetlerinin Azaltılması<br>Personel Maliyetlerinin Azaltılması<br>Satın alma Maliyetlerinin Azaltılması<br>Malzeme ve Sarf Giderlerinin Azaltılması  | Hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması<br>Finansal Raporlama Sisteminin Etkinleştirilmesi<br>Bütçenin doğru yatırım araçları için kullanılması |
| <b>Paydaş Boyutu</b>   |   |   |
| <b>Marka Değerinin arttırılması</b>  | <b>Tanınırlığın ve Güvenirliğin Sağlanması</b>  |   |
| Yararlanıcı Sayısının Arttırılması<br>Yararlanıcı Sadakatinin Sağlanması<br>Paydaş Beklentilerinin Karşlanması<br>Yararlanıcı Şikâyet ve Kayıplarının Azaltılması                | Yeni Halkla İlişkiler Uygulamalarının Hayata Geçirilmesi<br>Faaliyet Planı ve Gerçekleşmelerinin Kamuoyuyla Paylaşılması  |   |
| <b>İş Süreçleri Boyutu</b>   |   |   |
| <b>Hizmet Kalitesinin Arttırılması</b>   | <b>Hizmet Verimliliğinin Arttırılması</b>   |   |
| Hizmet Sürelerinin Kısaltılması<br>Katma Değeri Yüksek Hizmetler Sunulması<br>Yeni Ürün ve Hizmetler Sunulması<br>Kalite Güvence Belgesi Sahibi Tedarikçi Sayısının Arttırılması | Hizmet Etkinliğinin Sağlanması<br>Yararlanıcı ve Çalışan Güvenliğinin Sağlanması<br>Kurum İçi Sorunların Tespiti ve Çözüm Sürelerinin Kısaltılması<br>Fiziki Alanların ve Çalışma Ortamının İyileştirilmesi |   |
| <b>Öğrenme ve Gelişme Boyutu</b>   |   |   |
| <b>Kurum Kültürünün Geliştirilmesi</b>   | <b>Temel Yetkinliklerin Geliştirilmesi</b>  | <b>Kurumsal İşbirliği Ağının Geliştirilmesi</b>   |
| Çalışan Memnuniyetinin Arttırılması<br>Çalışanların İş Tatmininin Arttırılması<br>Kurum İçi Etkin İletişimin Sağlanması  | Çalışanlar İçin Kariyer Olanakları Sağlanması<br>Çalışanların Beceri Düzeyinin Yükseltilmesi<br>Çalışanların Bilgi Düzeylerinin Arttırılması<br>Bilgiye Ulaşım İmkânlarının Arttırılması                    | Paydaşlarla Çalışma Kültürünün Yaygınlaştırılması<br>Tedarikçilerle Düzenli Bilgi Akışının Sağlanması   |

#### 4.4.3. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi (ÇASGEM) Performans Metrikleri

Tablo 17 : ÇASGEM Performans Metrikleri

|                       | Anahtar Başarı Göstergesi                                    | Metrik 1                                   | Metrik 2                               |
|-----------------------|--|--|--|
| <b>FINANSAL BOYUT</b> | Pazar Payının Arttırılması                                   | Hizmet Verilen Kişi Sayısı                 | Hizmet Verilen Yeni Yararlanıcı Sayısı |
|                       | Kurumsal Kapasitesinin Arttırılması                          | Kapasite Kullanım Oranı                    | İşletme Sermayesi Devir Oranı          |
|                       | Pazarlama Maliyetlerinin Azaltılması                         | Hizmetin Direkt Maliyeti                   |  |
|                       | Personel Maliyetlerinin Azaltılması                          | Aylık Net Gelir / Çalışan Sayısı           |  |
|                       | Satın alma Maliyetlerinin Azaltılması                        | Stokların Etkin Yönetilmesi                | Stok Bekleme Günü                      |
|                       | Malzeme ve Sarf Giderlerinin Azaltılması                     | Sarf Malzemesi Giderlerinde Azalma Oranı   |  |
|                       | Hesap Verebilirliğin ve Malî Saydamlığın Sağlanması          | Soruşturmaya Konu İşlem Sayısı             |  |
|                       | Finansal Raporlama Sisteminin Etkinleştirilmesi              | Dönemlik Finansal Analiz Sayısı            |  |
|                       | Bütçenin Doğru Yatırım Araçları İçin Kullanılması            | Sermaye Dönüş Hızı                         | Varlıkların Devir Hızı                 |
| <b>PAYDAŞ BOYUTU</b>  | Yararlanıcı Sayısının Arttırılması                           | Yeni Yararlanıcı Sayısı                    |  |
|                       | Yararlanıcı Sadakatinin Sağlanması                           | Tekrar Gelen Yararlanıcı Sayısı            |  |
|                       | Paydaş Beklentilerinin Karşlanması                           | Paydaş Memnuniyeti Oranı                   |  |
|                       | Yararlanıcı Şikâyet ve Kayıplarının Azaltılması              | Tekrar Kazanılan Yararlanıcı Sayısı        | Yararlanıcı Şikâyetleri Sayısı         |
|                       | Yeni Halkla İlişkiler Uygulamalarının Hayata Geçirilmesi     | Paydaş Ziyareti Sayısı                     |  |
|                       | Faaliyet Planı ve Gerçekleşmelerinin Kamuoyuyla Paylaşılması | Paylaşılan Dönemsel Faaliyet Raporu Sayısı |  |

|                                  |  |  |   |
|----------------------------------|--|--|---|
| <b>İŞ SÜREÇLERİ BOYUTU</b>       | Hizmet Sürelerinin Kısaltılması                                | Taleplerin Karşılama Süresi                | İşlemlerin Belirlenen Sürede Yapılma Oranı        |
|                                  | Katma Değeri Yüksek Hizmetler Sunulması                        | Hizmetin İşlevselliği                      |   |
|                                  | Yeni Ürün ve Hizmetler Sunulması                               | Yeni Ürün ve Hizmet Geliştirme Oranı       | Faaliyet Yürütülmek Üzere Belirlenen Yeni Alanlar |
|                                  | Kalite Güvence Belgesi Sahibi Tedarikçi Sayısının Arttırılması | Teslimat Süresinde Sapma Miktarı           | Malzeme Zayiat Oranı                              |
|                                  | Hizmet Etkinliğinin Sağlanması                                 | Fiziki Kapasite Kullanım Oranları          |   |
|                                  | Yararlanıcı ve Çalışan Güvenliğinin Sağlanması                 | Düzenlenen Eğitim ve Etkinlik Sayısı       | İş Kazası Oranı                                   |
|                                  | Kurum İçi Sorunların Tespiti ve Çözüm Sürelerinin Kısaltılması | Çalışanlardan Gelen Öneri Sayısı           | Sorunların Çözülme Süresi                         |
|                                  | Fiziki Alanların ve Çalışma Ortamının İyileştirilmesi          | Fiziksel Ortamdan Duyulan Memnuniyet Oranı |   |
| <b>ÖĞRENME VE GELİŞME BOYUTU</b> | Çalışan Memnuniyetinin Arttırılması                            | Çalışan Memnuniyeti Oranı                  | Çalışan Devir Oranı                               |
|                                  | Çalışanların İş Tatmininin Arttırılması                        | Çalışanların Kararlara Katılım Oranı       |   |
|                                  | Kurum İçi Etkin İletişimin Sağlanması                          | Düzenlenen Sosyal Aktivite Sayısı          |   |
|                                  | Çalışanlar İçin Kariyer Olanakları Sağlanması                  | Kurumsal Projelere Katılım Oranı           |   |
|                                  | Çalışanların Beceri Düzeyinin Yükseltilmesi                    | Birden Fazla İş Yapabilen Çalışan Sayısı   |   |
|                                  | Çalışanların Bilgi Düzeylerinin Arttırılması                   | Kişi başı Yıllık Hizmetçi Eğitim Süresi    |   |
|                                  | Bilgiye Ulaşım İmkânlarının Arttırılması                       | Bilgi Teknolojilerinden Yararlanma Oranı   | Teknolojik Yatırım Harcama Oranı                  |
|                                  | Paydaşlarla Çalışma Kültürünün Yaygınlaştırılması              | Ortak Proje Sayısı                         | Aktivitelere Katılan Kurum Sayısı                 |
|                                  | Tedarikçilerle Düzenli Bilgi Akışının Sağlanması               | Tedarikçilerle Yapılan Toplantı Sayısı     |   |

## SONUÇ

Ülkeler arasında yaşanan küresel rekabet ve hızla artan teknolojik değişim, kamu ve özel sektörde yer alan kurumların daha hızlı, kaliteli ve maliyet avantajlı hizmet üretmelerini, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim yapısı oluşturarak çevreleriyle uyum içinde olmalarını zorunlu kılmıştır.

Bu değişim ve gelişen sürecinde artan toplum beklentileri birçok mal ve hizmetin sunumunda kamu kuruluşlarını özel sektör kuruluşlarıyla benzer şekilde hareket etmeye zorlamaktadır. Hizmet sunumunda verimlilik, ekonomiklik ve kaynakların etkin kullanılması gibi zorunluluklarla hareket eden kamu kuruluşları ise bu zorlukların üstesinden gelebilmek için farklı performans yönetim sistemleri uygulamaktadır. Finansal ölçütler kadar finansal olmayan göstergelere de önem veren dengeli ölçüm karnesi metodu kurguladığı sistem ile öngördüğü dört boyutta doğası gereği kar amacı gütmeyen kamu kurumları için kolaylıkla uygulanabilir bir çerçeve sunmakta ve modelin kullanımı kamu kurumlarında gittikçe yaygınlaşmaktadır.

Dengeli ölçüm karnesi kurumda vizyonun stratejilerin ve bireysel rollerin daha açık ve net anlaşılmasını sağlamakta güvenilir performans verileriyle kurumda performans odaklı bir çalışma kültürü inşa etmektedir. Model uygulandığı kurumların kısa vadeli finansal veriler yerine orta ve uzun vadeye yayılmış kapsamlı verilerle yönetilmelerini, anlık işlerden uzaklaşarak planlamaya dayalı orta ve uzun vadeli somut hedeflere odaklanabilen bir yapıya dönüşmelerini de sağlamaktadır.

Dengeli ölçüm karnesi metodunda dört temel boyutta finansal, müşteri-vatandaş, iç süreçler ve öğrenme-gelişme başlıklarında yapılandırılmış performans göstergeleri, sürece entegre edilmiş bir izleme ve değerlendirme sistemi aracılığıyla etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu gibi ilkelerin kurumda yerleşeceği bir çerçeve sunmaktadır.

Planlama aşamasında yeterli fayda yaratması beklenmeksizin üst yönetimin katılımı olmadan hazırlanan performans programlarının üst yönetim tarafından yeterli ilgiyi görmediği ve uygulama sıkıntılarının yaşandığı bilinmektedir. Temelde performans yönetimi kültürünün örgüt içerisinde tam olarak sindirilememiş olmasından kaynaklanan bu gibi durumlarda hazırlanan performans sistemlerinin zamanla rafa kaldırıldığı görülmektedir.

Bu nedenle dengeli ölçüm karnesinde kurum yönetimine kurumun mevcut durumunu tespit etmek, kurum hakkında geleceğe yönelik amaçlar ve stratejiler belirlemek, bu amaç ve stratejileri planlı bir şekilde uygulamaya geçirmek, uygulama sonucundaki gerçekleştirmelerin ölçümü ve denetimi vasıtasıyla geri bildirimler elde edip sistemin olumlu veya olumsuz yönlerini tespit etmek ve neticede kurumun hedeflerinde ve stratejilerinde değişimler yapıp kurum sistemini revize ederek faaliyetleri sürdürmek gibi görevler yüklenmektedir.

Türkiye’de etkinlik, verimlilik ve uyumu esas alan ve stratejik yönetim anlayışını uygulamaya çalışan kamu kurumları stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye dayalı performans programı çalışmalarını 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde sürdürmektedir.

5018 sayılı Kanunda öngörülen stratejik planlama sürecinin dengeli ölçüm karnesi ile desteklenmesi durumunda amaçlar ve göstergeler arasındaki neden sonuç ilişkisi daha

iyi kurgulanacak, kurumsal amaçlar daha açık ve gerçekçi belirlenebilecek, sunulan hizmetlerin kalitesi arttırılacak, bilgi kurum içerisinde işlenerek zenginleştirilecek, hesap verme sorumluluğu geliştirilecek, mali saydamlık sağlanacak, politika yapma ve karar alma kalitesi artacak, izleme ve değerlendirme ağırlıklandırma yoluyla dengeli bir görünüm kazanacaktır.

## KAYNAKÇA

- Aidemark, L.G., (2010), "Cooperation and Competition: Balanced Scorecard and Hospital Privatization", **International Journal of Health Care Quality Assurance**, C.23, S.8, s.730–748.
- Akal, Z., (1996), **İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi**, Milli Produktivite Merkezi Yayınları.
- AK Parti, (2002), **2002 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi**, Ankara.
- Aktan, C., Çoban, H., (2006), "Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri", **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, s. 13-40.
- Alhyari, S., Alazab, M., Venkatraman, S., Alazab, M., Alazab, A., (2013), "Performance Evaluation of E-Government Services Using Balanced Scorecard: An Empirical Study in Jordan", **Benchmarking: an International Journal**, C.20, S.4, s. 512 – 536.
- Altıntaş, A., (2008), "Mahalli İdarelerde Performans Yönetimi ve Riskleri", **Sayıştay Dergisi**, S.69, s. 4
- Arslan, A., (2002), "Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim", **Maliye Dergisi**, s. 140 76-89.
- Ateş, H. ve Çetin, D., (2004), **Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe, Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayın Dağıtım. Ankara
- Atkinson, A.A., Waterhouse, J.H., Wells, R.B., (1997), "A Stakeholder's Approach to Strategic Performance Measurement", **Sloan Management Review**, S.İlkbahar, s. 25-37.

- Balcı, A., (2003), “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları.
- Baş, İ. M., Artar, A., (1991), **İşletmelerde Verimlilik Denetimi**, MPM Yayınları, s. 435.
- Başbakanlık, (2011), 2011 Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu, s. 9.
- Behery, M., Jabeen, F., Parakandi, M., (2014), "Adopting A Contemporary Performance Management System: A Fast-Growth Small-To-Medium Enterprise (FGSME) in the UAE", **International Journal of Productivity and Performance Management**, C.63, S.1, s. 22 – 43.
- Bigliardi, B., Dormio, A.I, Galati, F., (2011), "Balanced Scorecard For The Public Administration: Issues From A Case Study", **International Journal of Business, Management and Social Sciences**, C.2, S.5, s. 1-16.
- Bilgin, K. U., (2004), **Kamu Performans Yönetimi: Memur Hak ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi**, TODAİE,
- Bilgin, K.U., (2007), “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık Performans Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, S.65, s. 53-87.
- Bourguignon, A., Malleret, V., Norrekliit, H., (2004), "The American Balanced Scorecard Versus The French Tableau De Bord: The Ideological Dimesion", **Management Accounting Research**, S.15, s. 107-134.
- Broadbent, J., Laughlin, R., (2006), "Performance Management Systems: A Conceptual Model and Analysis of the Development and Intensification f New Public Management in The UK", **Roehampton Research Papers**, s.712.



BÜMKO, (2009), **Performans Programı Hazırlama Rehberi**, s. 5-6.

Büyük, K., Barca, M., (2011), “Kamu Örgütlerinde Stratejik Performans Yönetim Aracı Olarak Kurumsal Başarı Karnesi'nin Kullanımı”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.29, s.163-174.

Celep, H., (2010), **Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Ölçümü**, Mesleki Yeterlilik Tezi, T.C Maliye Bakanlığı, s. 12.

Chan, Y.L., (2009), "How Strategy Map Works for Ontario's Health System", **International Journal of Public Sector Management**, C.22, S.4, s. 349 – 363.

Chavan, M., (2009), "The Balanced Scorecard: A New Challenge", **Journal of Management Development**, C.28, S.5, s. 393 – 406.

CIMA, (2005), **Effective Performance Management with the Balanced Scorecard Technical Report**, INSEAD, Londra

Coşkun, A., (2006a), “Stratejik Performans Yönetiminde Performans Karnesi Kullanımı: Türkiye’deki sanayi işletmeleri üzerine bir araştırma”, **Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi**, MÖDAV, C.8, S.1, s. 127-153.

Coşkun, A., (2006b), “Bankaların Stratejik Performans Yönetiminde Performans Karnesi Kullanımı”, **Bankacılar Dergisi**, S.56. s. 28-39

Crain, D.W., (2009), "Only the Right People Are Strategic Assets of the Firm", **Strategy & Leadership**, C.37, S.6, s. 33 – 38.

Cross, K. F., Lynch, R. L., (1992), “For Good Measure”, **CMA Magazine**, C.66, S.3, s. 20-24.

Çevik, H. H., Göksu, T., Bilgiç, V.K., Karakaya, M., Seyhan, K., Gül, S. K., (2008),  
**Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi**, Seçkin Yayınları, Ankara.

Decoene, V., Bruggeman, W., (2006), "Strategic Alignment and Middle-Level Managers' Motivation in A Balanced Scorecard Setting", **International Journal of Operations & Production Management**, C.26, S.4, s. 429 – 448.

Demirel, D., (2005), "Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi",  
**Sayıştay Dergisi**, S.58, s.105-135.

Demirel, D., (2006), "Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet",  
**Sayıştay Dergisi**, S.60, s.105-128.

Devlet Planlama Teşkilatı, (2000), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara

Drucker, P. F., (1980), "The Deadly Sins in Public Administration", **Public Administration Review**, s. 103-106.

Drucker, P.F., (1954), **The Practice of Management**, Harper and Brothers

Dünya Bankası, (1989), **Sub-Saharan Africa – from Crisis to Sustainable Growth: A Long Term Perspective study**, Washington.

Efe, Ş., (2012), "Kamuda Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Yönetimi: Türkiye Uygulaması ve Sorunlar", **Sayıştay Dergisi**, S.87, s. 121-142.

Efil, İ., (1999), **Toplam Kalite Yönetimi ve ISO 9001 Kalite Güvence Sistemi**, 4. Baskı, Alfa Yayınevi, s. 128.

- Eptein, M., Manzoni, J.F., (1998), "Implementing Corporate Strategy: From Tableaux De Bord to Balanced Scorecards", **European Management Journal**, S.16(2), s.190-203.
- Ertüz, E., (2006), "5018 Sayılı Kanuna Göre Performans Esaslı Bütçeleme", **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, s. 217-235.
- Freeman, R. E., (1984), **Strategic Management: A Stakeholder Approach**, Pitman.
- Gardner, H., Et al., (2012), "Dynamically Integrating Knowledge in Teams: Transforming Resources into Performance", **Academy of Management Journal**, C.55, S.4, s. 998-1022.
- Ghalayini, A.M., Noble, J.S., Crowe, T.J., (1997), "An Integrated Dynamic Performance Measurement System for Improving Manufacturing Competitiveness", **International Journal of Production Economics**, S.48, s. 207-225.
- Goh, S.C., (2012), "Making Performance Measurement Systems More Effective in Public Sector Organizations", **Measuring Business Excellence**, S.16, s. 31-42.
- Greiling, D., (2010), "Balanced Scorecard Implementation in German Non-Profit Organizations", **International Journal of Productivity and Performance Management**, C.59, S.6, s. 534 – 554.
- Griffiths, J., (2003), "Balanced Scorecard Use in New Zealand Government Departments and Crown Entities", **Australian Journal of Public Administration**, C. 2, S.4, s.70-79.

- Groen, A.C., Belt, M., Wilderom, C., (2012), "Enabling Performance Measurement in A Small Professional Service Firm", **International Journal of Productivity and Performance Management**, S.61, s. 839-862.
- Güner, M. F., (2008), "Bir Stratejik Yönetim Modeli Olarak Balanced Scorecard", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.10, S.1, s. 247 – 265.
- Hansen, E.G., Spitzeck, H., (2011), "Measuring the Impacts of NGO Partnerships: The Corporate and Societal Benefits of Community Involvement", **Corporate Governance**, C.11, S.4, s. 415 – 426.
- Harbour, J.L., (2011), "The Three “Ds” Of Successful Performance Measurement: Design, Data, and Display", **Performance Improvement**, C.50, S.2, s. 5-12.
- Hepworth, P., (1998), "Weighing It Up: A Literature Review for the Balanced Scorecard", **Journal of Management Development**, C.17, S.8, s. 559-563.
- Hwang, M., Rau, H, (2007), "Design and Planning of the Balanced Scorecard: A Case Study." **Human Systems Management**, C.26, S.3, s. 217-227.
- Jusoh, R., Parnell, J.A., (2008), "Competitive Strategy and Performance Measurement in the Malaysian Context: An Exploratory Study", **Management Decision**, C.46, S.1, s. 5 – 31.
- Kang, G., Fredin, A., (2012), "The Balanced Scorecard: The Effects of Feedback on Performance Evaluation", **Management Research Review**, C.35, S.7, s. 637 – 661.

- Kaplan, R., Norton, D., (1993), "Putting the Balanced Scorecard to Work", Harvard Business Review, C.71, S.5, s. 134–147.
- Kaplan, R.S., Norton, D., (1996), **The Balanced Scorecard – Translating Strategy into Action**, Harvard Business School Publishing.
- Kaplan, R. S., Norton, D. P., (2009), **Balanced Scorecard: Şirket Stratejisini Eyleme Dönüştürmek**, Sistem Yayıncılık, s. 219.
- Kaygusuz, S., (2005), "Yönetim muhasebesinin performans yönetimi fonksiyonunda geldiği son nokta: Balanced Scorecard", **İş, Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, C.7, S.1, s. 82-100
- Kılıç, M., Erkan, V., (2006), "Stratejik Planlama ve Dengeli Performans Yönetimi Yaklaşımları Bir arada Olabilir mi?", **Journal of Commerce & Tourism Education Faculty**, S.2, s. 77-93.
- Kollberg, B., Elg, M., (2011), "The Practice of the Balanced Scorecard in Health Care Services", **International Journal of Productivity and Performance Management**, C 60, S.5, s. 427 – 445.
- Lapsley, I., Wright, E., (2003), "The Diffusion of Management Accounting Innovations in the Public Sector: A Research Agenda" **Management Accounting Research**, S.15, s. 355–374.
- Lee, Y., Moon, J., (2008), "An Exploratory Study on the Balanced Scorecard Model of Social Enterprise", **Asian Journal on Quality**, C.9, S.2, s.11 – 30.
- Lynch R.L., Cross K.F., (1991), **Mesaure Up: Yardsticks for Continuous Improvement**, Blackwell, Cambridge, s.65.

MacBryde, Et al., (2012), "Performance Management Driving Change: A Case From The Defence Sector", **International Journal of Productivity and Performance Management**, C.61, S.5, s. 462, 482.

Maliye Bakanlığı, (2009), **Performans Programı Hazırlama Rehberi**, Ankara

Metawie, M., (2005), "Problems With The Implementation Of Performance Measurement Systems In The Public Sector Where Performance Is Linked To Pay: A Literature Review Drawn From The UK", **3rd Conference on Performance Measurements and Management Control**.

Neely, A., Adams, C., Kennerley, M., (2002), **The Performance Prism: The Scorecard for Measuring and Managing Business Success**, Financial Times-Prentice Hall.

Osborne, D., (1993), "Reinventing Government", **Public Productivity & Management Review**, C.16, S.4, s-349-356.

Özer, M. A., (2005), "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", **Sayıştay Dergisi**, S.59, s. 3-46.

Özevren, M., (1997), **Toplam Kalite Yönetimi, Temel Kavramlar ve Uygulamalar**, Alfa Yayınevi, s. 63.

Pangarkar, A.M., Kirkwood, T., (2008), "Strategic Alignment: Linking Your Learning Strategy to the Balanced Scorecard", **Industrial and Commercial Training**, C.40, S.2, s. 95 – 101.

- Pidd, M., (2005), "Perversity in Public Service Performance Measurement", **International Journal of Productivity and Performance Management**, C.54, S.5/6, s. 482 – 493.
- Polat, N., (2006), "Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim", **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, s. 41-55.
- Rhodes, M.L., Biondi, L, Gomes, R., Melo, A.I., Ohemeng, F., Perez-Lopez, G., Rossi, A., Sutiyono, W., (2012), "Current State of Public Sector Performance Management in Seven Selected Countries", **International Journal of Productivity and Performance Management**, C.61, S.3, s. 235 – 271.
- Rutgers, M. R., Hendriekje, M., (2010), "The Origins and Restriction of Efficiency in Public Administration: Regaining Efficiency as the Core Value of Public Administration", **Administration & Society**, C.20 S.10.
- Sağır, M., (2010), "Stratejik Yönetim Sürecinde Ürün Stratejilerinin Kullanımı ve Önemi", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.24
- Sanger, M.B., (2008), "From Measurement To Management: Breaking Through The Barriers To State And Local Performance", **Public Administration Review**, S.68, s. 70-85.
- Sardana, G.D., (2008), "Measuring Business Performance: A Conceptual Framework With Focus On Improvement", **Performance Improvement**, C. 47, S.7, s. 31-40.

- Sayed, N., (2013), "Ratify, Reject or Revise: Balanced Scorecard and Universities", **International Journal of Educational Management**, C. 27, S.3, s. 203 – 220.
- Sedysheva, M., (2012), "Strategic Management System and Methods of Controlling As Key Elements of Military Expenditure Policy-Making Process", **Journal of Strategy and Management**, C.5, S.3, s. 353 – 368.
- Silverman, D., (2001), **Interpreting Qualitative Data: Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction**, Sage Publications.
- Soderberg, M., Kalagnanam, S., Sheehan, N.T., Vaidyanathan, G., (2011), "When Is A Balanced Scorecard A Balanced Scorecard?", **International Journal of Productivity and Performance Management**, C.60, S.7.
- Stiglitz, J. E., (1999), **Economics of the Public Sector**, W. W. Norton & Company, New York.
- Şentürk, H., (2008), **Belediyeler İçin Performans Yönetim Rehberi**, Belediye Yönetim Dizisi, s. 8-9.
- Taner, A., (2011), "Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Bir Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme", **Sayıştay Dergisi**, S.83, s. 3-30.
- Tangen, S., (2004a), "Performance Measurement: From Philosophy to Practice", **International Journal of Productivity and Performance Management**, C.53 S.8, s.726-737.
- Tangen, S., (2004b), **Evaluation and Revision of Performance Measurement Systems**, Royal Institute of Technology Stockholm, Sweden.



- Tokatlıoğlu, M.Y, (2005), **Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri**, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.
- Tranfield, D., Denyer, D., Smart, P., (2003), "Towards A Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge By Means of A Systematic Review", **British Journal of Management**, C.14, S.3, s. 207-220.
- Tyagi, R., Gupta, P., (2013), "Gauging Performance in The Service Industry", **Journal of Business Strategy**, C.34, S.3, s. 4 – 15.
- Usta, A., (2010), "Kamu Kurumlarında Örgütsel Performans Yönetim Süreci", **Sayıştay Dergisi**, S.78.
- Usta, A., (2014), "Yeni Kamu Yönetimi Bağlamında Dengeli Sonuç Kartı Uygulamaları: Belediyeler Üzerine Bir Araştırma", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.23, S.1, s. 15-37.
- Uygur, A., (2009), **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, C.10, S.1, s. 148-159.
- Waal, A.A., Counet, H., (2009) "Lessons Learned From Performance Management Systems Implementations", **International Journal of Productivity and Performance Management**, C.58, S.4. s. 367-390.
- Wei, T.L., Davey, H., Coy, D., (2008), "A Disclosure Index To Measure The Quality Of Annual Reporting By Museums In New Zealand And The UK", **Journal of Applied Accounting Research**, C.9, S.1, s.29 – 51.
- Yemeshvary, A., Upadhyay, A., Palo, S., (2013), "Engaging Employees through Balanced Scorecard Implementation", **Strategic HR Review**, C.12, S.6, s. 302 – 307.

- Yenice, E., (2006a), “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, **Sayıştay Dergisi**, S.61, s. 57-68.
- Yenice, E., (2006b), “Performans Denetimi ve Bütçeleme”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, s. 146-165.
- Yılmaz, Y., (2006), “Entelektüel Sermaye Yönetiminde Yeni Bir Sistem Bilgi Bilançosu”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, C.21, S,1, s. 511-526.
- Yüregir, O.H., Nakipoğlu, G., (2007), “Performans Ölçümü ve Sistemleri: Genel Bir Bakış”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C.16, S.2, s. 550.
- Zengin, C., Taşdöven, H., (2015), “Emniyet Hizmetlerinde Verimlilik, Etkililik ve Performans: Teorik Ve Pratik Perspektifler”, **Güvenlik Sektöründe Stratejik Yönetim**, Nobel Yayınları, s. 81-115.

## ÖZET

Mehmet ALTUNBAŞ, *Dengeli Ölçüm Karnesinin (Balanced Scorecard) Kamu Sektöründe Uygulanması*, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2015.

Gelişmiş ülkelerin refah devleti niteliği küreselleşme etkisiyle 1980 sonrasında yerini rekabetçi devlete bırakmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının yaygınlaşmasıyla birlikte sınırlı kamu kaynaklarını etkili kullanabilme çabası süreç içerisinde farklı performans yönetim sistemlerinin doğmasına imkân sağlamıştır. Önceleri muhasebe odaklı gelişen performans yönetim sistemleri zamanla yerini entelektüel sermayenin de bir değer kabul edildiği dengeli performans yönetim sistemlerine bırakmıştır. Kaplan ve Norton tarafından geliştirildikten kısa bir zaman sonra dünya geneline yayılan dengeli ölçüm karnesi performansın finans boyutuna, müşteri-vatandaş, iç süreçler ve öğrenme ve gelişme boyutlarını ekleyip entegre bir performans yönetim çerçevesi sunarak kurumsal stratejiler ve kaynaklar arasında doğrudan bir ilişki kurmuştur. Küresel gelişmeler paralelinde Türk kamu kuruluşlarında 1980'lerde yaygınlaşmaya başlayan performans uygulamaları 5018 Sayılı Yasa ile bir zemine oturmuşsa da sistemin iyileştirilmesi gereken tarafları olduğu görülmektedir. Dengeli ölçüm karnesi kurumsal stratejileri çalışanlarla doğrudan ilişkilendirerek mevcut kamu performans uygulamalarını destekleyebilecek durumdadır.

Dengeli ölçüm kartının kamu kurumlarında uygulanma alanını inceleyen bu çalışma ile kapsamlı bir literatür taraması sonunda stratejileri eyleme dönüştürecek temel ölçütler elde edilmiş, bu ölçütler strateji haritaları aracılığıyla dört temel boyutta birbirleriyle ilişkilendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Dengeli Ölçüm Karnesi, Performans Yönetim Sistemi, Performans Ölçüm Sistemi, Kamu Yönetimi

## ABSTRACT

Mehmet ALTUNBAŞ, *Balanced Scorecard Practices in Public Administrations*, Dissertation, Ankara, 2015.

“Welfare state” nature of developed countries has changed to "competitive state" in the post-1980 with the impact of globalization. With the spread of new public management, ability to effectively use of limited public resources has facilitated emerge of different performance management systems. Initial forms of accounting based performance management systems have left their places to the balanced performance management systems which recognize intellectual capital as an organizational value. Balanced scorecard has spread around the world right after its first publication. Presenting an integrated performance management framework, balanced scorecard has linked organizational resources with corporate strategies. Though performance application in the Turkish government agencies has spread with the Law No. 5018 there is still a need for improvement in the system. Balanced scorecard has capacity to support current public performance application by linking employees with corporate strategies.

This study examines applications of balanced scorecard in public institutions. By reviewing the literature it defines key indicators which transform strategies into action. These indicators are also being linked with four basic elements of balanced scorecard via a strategy map.

**Key Words:** Balanced Scorecard (BSC), Performance Management System, Performance Measurement System, Public Management