

**T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
MUHASEBE-FİNANSMAN BİLİM DALI**

**KAMU SEKTÖRÜNDE
STRATEJİ HARİTALARININ YAPILANDIRILMASI
VE
BİR UYGULAMA**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Beytullah ÖZTÜRK

BURSA 2010

**T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
MUHASEBE-FİNANSMAN BİLİM DALI**

**KAMU SEKTÖRÜNDE
STRATEJİ HARİTALARININ YAPILANDIRILMASI
VE
BİR UYGULAMA**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Beytullah ÖZTÜRK

**Danışman
Doç.Dr.Sait Y.KAYGUSUZ**

BURSA 2010

TEZ ONAY SAYFASI

T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

İşletme Anabilim Dalı, Muhasebe-Finansman Bilim Dalı'nda numaralı **Beytullah Öztürk** 'ün hazırladığı “**Kamu Sektöründe Strateji Haritalarının Yapılandırılması ve Bir Uygulama**” konulu **Yüksek Lisans Tezi** ile ilgili tez savunma sınavı,/...../ 20.... günü -saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin/çalışmasının (başarılı/başarısız) olduğuna(oybirliği/oy çokluğu) ile karar verilmiştir.

Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

...../...../ 20.....

ÖZET

Yazar : Beytullah Öztürk
Üniversite : Uludağ Üniversitesi
Anabilim Dalı : İşletme Anabilim Dalı
Bilim Dalı : Muhasebe-Finansman Bilim Dalı
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı : xii + 211
Mezuniyet Tarihi :// 2010
Tez Danışmanı : Doç.Dr.Sait Y. KAYGUSUZ

Kamu Sektöründe Strateji Haritalarının Yapılandırılması ve Bir Uygulama

Çalışmanın amacı, kamu sektörü ve merkez bankaları açısından stratejik yönetim sürecinde performans ölçümünün öneminin ve performans ölçüm süreçlerinin incelenmesi; elde edilen bilgiler ve merkez bankası uygulamalarından hareketle Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankasının performans ölçüm süreçlerinin ve performans ölçümünde dengeli sonuç kartı yönteminin ve strateji haritalarının uygulanabilirliğinin değerlendirilmesidir. İzlenen yaklaşım literatür taramasının yapılması ve ülke uygulamalarının incelenmesi yoluyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın performans ölçüm süreçlerinde kullanılabilecek alternatiflerin ortaya konulmasıdır.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan değişiklik sonrasında, Bankanın bağımsız bir yapıya kavuştuğu, bağımsızlığın gereği olan şeffaf bir yapının oluşturulmasını ve hesap verme yükümlülüğünün yerine getirilmesinin teminen gereksinim duyulan iletişim mekanizmalarını oluşturduğu gözlenmektedir. Bankada gerçekleştirilmekte olan stratejik planlama faaliyetleri, stratejik planlar ile bütçe arasındaki bağlantının kurulmasına ve performans ölçümüne ilişkin çalışmalar, Bankanın etkinlik ve etkililiğinin artırılmasına katkı sağlayacak önemli faktörler olarak değerlendirilebilir. Diğer taraftan performans ölçümüne ilişkin süreçlerin geliştirilebileceği düşünülmektedir.

Çalışmada dengeli sonuç kartı yönteminin gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe performans ölçümüne sağladığı katkılardan hareketle, yöntemin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nda uygulanabilirliği değerlendirilmiştir. Elde edilen sonuç, Bankada yöntemin uygulanabilirliği için temel koşul olan üst yönetimin desteğinin varlığını ve kaynaklarla ilgili bir sınırlılığın olmadığını ancak yöntemin uygulamaya geçirilmesinin mevcut süreçlerde ve organizasyon yapısında bazı değişiklikleri gerektirebileceğini göstermektedir. Dengeli sonuç kartı yönteminin stratejik geri bildirim ve stratejik faaliyetlerin tanımlanması ve uyumlaştırılması yoluyla performans ölçüm ve stratejik yönetim süreçlerine katkı sağlaması beklenmektedir.

Anahtar Kelimeler:

Stratejik Yönetim, Performans Ölçümü, Performans Yönetimi, Dengeli Sonuç Kartı,
Merkez Bankaları, Kamu Sektörü, Türkiye.

ABSTRACT

Author : Beytullah Öztürk
University : Üniversity of Uludağ
Main Department : İşletme Anabilim Dalı
Department : Muhasebe-Finansman Bilim Dalı
Quality of Thesis : Master's Thesis
Page's Number : xii + 211
Date of Graduation ://2010
Advisor : Doç.Dr.Sait Y. KAYGUSUZ

Configuration Of Strategy Maps In Public Sector And An Application

The purpose of this study is to evaluate the importance of performance measurement within the strategic management and the performance measurement processes for the public sector and the central banks and based on these findings and the central bank experiences to evaluate the Central Bank of The Republic of Turkey's performance measurement processes and the applicability of the balanced scorecard technique to the Bank's performance measurement processes. The method followed for this objective is to figure out the alternatives that can be used for the Central Bank of The Republic of Turkey's performance measurement processes through checking the literature and evaluating other country experiences.

It can be observed that after the change in the Central Bank of The Republic of Turkey Law, the Bank had its independency and built the communication mechanism in order to achieve a transparent and accountable structure which is a prerequisite for the independency. The Bank's strategic planning activities and efforts to build the linkage between the strategic plans and budget can be listed as the important factors that will contribute to its effectiveness and efficiency. On the other hand, it is believed that current performance measurement processes can be improved.

In this study, the applicability of the balanced scorecard technique to the Central Bank of The Republic of Turkey is evaluated moving from the contributions of the technique to the performance measurement efforts in the private and the public sector. The findings reflect that, The Bank had the initial prerequisite to adopt the method which is the support of the top management and there is no limitation regarding the needed resources. However, if the method is implemented, a change in the current processes and the organizational structure might be needed. It is expected that the balanced scorecard technique will contribute to the performance measurement and strategic management processes through strategic feedback, definition and harmonization of the strategic initiatives.

Key Words:

Strategic Management, Performance Measurement, Performance Management, Balanced Scorecard, Central Banks, Public Sector, Turkey.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
İÇİNDEKİLER	v
TABLO LİSTESİ	x
ŞEKİL LİSTESİ	xi
KISALTIMA LİSTESİ	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

STRATEJİK YÖNETİM: TEMEL KAVRAMLAR VE İLİŞKİLER

1.1. Stratejik Yönetim ve İlgili Temel Kavramlar	6
1.1.1. Vizyon, Misyon, Değerler	9
1.1.2. Amaç, Hedef, Strateji, Politika	10
1.1.3. Dış Çevre Analizi, İç Çevre Analizi, Durum Analizi	11
1.2. Performans Ölçümü ve İlgili Temel Kavramlar	12
1.2.1. Girdi, Faaliyet, Çıktı, Sonuç	14
1.2.2. Verimlilik, Etkinlik, Etkililik	16
1.2.3. Performans Ölçütü, Performans Göstergesi, Performans Hedefi	20
1.3. Stratejik Yönetim ve Performans Ölçümü İlişkisi	24
1.3.1. Stratejik Planlama ve Performans Ölçümü	25
1.3.2. Kaynak Tahsisi Kararları ve Performans Ölçümü	27
1.3.3. Ödül, Teşvik Sistemleri ve Performans Ölçümü	30
1.3.4. Performans Yönetimi ve Performans Ölçümü	34

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK YÖNETİM UYGULAMASI VE STRATEJİ HARİTALARI İLE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

2.1. Kamusal Faaliyetlerin Özellikleri ve Kamusal Başarısızlık	37
2.1.1. Bilgi Düzeyi	38
2.1.2. Kamu Sektöründe Karar Alma Süreci	38
2.1.3. Kamu Sektöründe Arz ve Talep Yapısı	39
2.1.4. Kamu Sektöründe Yapısal Özellikler	40
2.2. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Stratejik Yönetim Uygulaması	42
2.3. Kamu Sektöründe Performans Ölçümü ve Yönetimi	47
2.3.1. Liderlik ve Paydaşların Katılımı	48
2.3.2. Süreçlerin Net Bir Biçimde Tanımlanması	49
2.3.3. Proje Yönetimi Yaklaşımı	49
2.3.4. Kurum Kültürü	50
2.3.5. Bilişim Alt Yapısı	51
2.3.6. Eğitim Faaliyetleri	52
2.4. Performans Ölçümünün İşlevleri	52
2.4.1. Faaliyetlerin İzlenmesi ve Raporlanması	53
2.4.2. Stratejik Planlama	53
2.4.3. Bütçeleme ve Finansal Yönetim	54
2.4.4. Program Değerlendirmesi ve Yönetimi	54
2.4.5. Performans Denetimi	55
2.4.6. Kalite İyileştirme	55
2.4.7. Sözleşme Yönetimi	55
2.4.8. Kamuoyu ile İletişim	56
2.5. Performans Ölçüm Sisteminin Oluşturulması	56
2.5.1. Sistem Yönetimi Bileşeni	58
2.5.1.1. Performans Ölçümü Yapılacak Alanların Tespiti	61
2.5.1.2. Performans Göstergelerinin Taşınması Gereken Özellikler.....	63
2.5.2. Veri Bileşeni	66
2.5.3. Analiz Bileşeni	70
2.5.3.1. Üretim Fonksiyonu Yaklaşımı	71

2.5.3.2. Kıyaslama Yaklaşımı	72
2.5.4. Eylem Bileşeni	77
2.6. Performans Ölçümünün Taşıdığı Sınırlılıklar	78

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

PERFORMANS ÖLÇÜM ARACI OLARAK DENGELİ SONUÇ KARTI UYGULAMASI VE STRATEJİ HARİTALARININ OLUŞTURULMASI

3.1. Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Performans Ölçümündeki Rolü	85
3.1.1. Strateji Haritası	87
3.1.2. Dengeli Sonuç Kartı	89
3.1.2.1. Finansal Boyut	90
3.1.2.2. Müşteri Boyutu	91
3.1.2.3. İç Süreçler Boyutu	92
3.1.2.4. Öğrenme ve Gelişme Boyutu	93
3.2. Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Yararları	95
3.2.1. Organizasyonun Vizyon ve Stratejisinin Tanımlanması	96
3.2.2. Stratejik Hedeflerin ve Performans Göstergelerinin Paylaşımı ve Bağlantıların Kurulması	97
3.2.3. Stratejik Faaliyetlerin Tanımlanması ve Uyumlaştırılması	97
3.2.4. Stratejik Geribildirim ve Öğrenme	98
3.3. Kamu Sektöründe Dengeli Sonuç Kartı Uygulaması	99
3.4. Dengeli Sonuç Kartının Oluşturulması	101
3.4.1. Planlama Aşaması	102
3.4.1.1. Dengeli Sonuç Kartının Amaçlarının Saptanması	102
3.4.1.2. Kaynak Gereksinimlerinin Tespiti	103
3.4.1.3. Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin İlk Uygulanacağı Birimin Seçilmesi	103
3.4.1.4. Üst Yönetimin Sürece Dahil Edilmesi	104
3.4.1.5. Dengeli Sonuç Kartı Çalışmalarını Yürütecek Ekibin Oluşturulması	104
3.4.1.6. Eğitimlerin Düzenlenmesi ve İletişim Planının Oluşturulması	104
3.4.2. Uygulama Aşaması	105
3.4.2.1. Misyon, Vizyon, Değerler ve Stratejilerin Netleştirilmesi	105

3.4.2.2. Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Kurumsal Performansın İzlenmesinde ve Yönetilmesinde Oynayacağı Rolün Tespit Edilmesi	105
3.4.2.3. Dengeli Sonuç Kartını Oluşturacak Boyutların Saptanması	106
3.4.2.4. Organizasyonun Stratejik Yönetim ve Performans Ölçümü ile İlgili Çalışmalarının Değerlendirilmesi	108
3.4.2.5. Üst Düzey Yöneticiler ile Görüşmelerin Yapılması	108
3.4.2.6. Strateji Haritasının Oluşturulması	108
3.4.2.7. Çalışmalarla İlgili Geri Bildirim Toplanması	110
3.4.2.8. Performans Göstergelerinin Saptanması	111
3.4.2.9. Performans Hedeflerinin ve Faaliyetlerin Saptanması ..	113
3.4.2.10. Sistemin Sürekli Olarak Gözden Geçirilmesi ve Değerlendirilmesi	116
3.5. Kurumsal Dengeli Sonuç Kartı ile Uyumlu Alt Düzeyde Dengeli Sonuç Kartlarının Oluşturulması	116
3.6. Bütçeleme Sürecinde Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Kullanımı	119
3.7. Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Kullanımında Bilişim Teknolojilerinin Önemi	122
3.8. Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Sahip Olduğu Sınırlılıklar	123
3.9. Kamu Sektöründe Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Kullanılmasında Karşılaşılan Sorunlar	125
3.10. Kamu Sektöründe Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Kullanılmasında Kritik Başarı Faktörleri	127

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

MEKEZ BANKALARINDA STRATEJİK YÖNETİM UYGULAMASI PERFORMANS ÖLÇÜMÜ VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ

4.1. Merkez Bankalarında Yeniden Yapılanma ve Stratejik Yönetim Uygulamaları	132
4.2. Merkez Bankalarında Performans Ölçümü ve Yönetimi	135
4.2.1. Merkez Bankacılığının Gelişim Süreci ve Performans Ölçümü Çalışmaları Üzerindeki Etkisi	136
4.2.2. Merkez Bankalarında Etkinlik ve Etkililik	138
4.3. Merkez Bankası Uygulamaları.....	142
4.3.1. Amerika Merkez Bankası (Cleveland).....	142
4.3.2. İsveç Merkez Bankası.....	144

4.3.3. Sri Lanka Merkez Bankası.....	144
4.3.4. Nijerya Merkez Bankası.....	145
4.3.5. Yeni Zelanda Merkez Bankası.....	146
4.3.6. Polonya Merkez Bankası.....	148
4.3.7. Amerika Merkez Bankası.....	149
4.3.8. Endonezya Merkez Bankası.....	152

BEŞİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASINDA PERFORMANS
ÖLÇÜMÜ VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNDE DENGELİ SONUÇ KARTI
YÖNTEMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ

5.1. Türkiyede Kamu Sektörünün Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Çalışmalar.....	159
5.2. TCMB Tarihçesi ve TCMB’de Yeniden Yapılanma.....	163
5.3. TCMB’de Stratejik Planlama ve Performans Ölçümü Uygulamaları.....	167
5.4. TCMB Performans Ölçüm Süreçlerinde Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Uygulanabilirliği.....	171
5.4.1. Planlama Aşamasına İlişkin Değerlendirmeler.....	172
5.4.2. Uygulama Aşamasına İlişkin Değerlendirmeler.....	174
5.5. TCMB’de Birimlere Ait Dengeli Sonuç Kartlarının Oluşturulmasına İlişkin Değerlendirmeler.....	178
5.6. TCMB’de Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Uygulanmasında Bilşim Teknolojilerinin Rolü ve Önemi.....	179
5.7. TCMB Bütçeleme Sürecinde Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Uygulanabilirliğine İlişkin Değerlendirmeler.....	180
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	183
KAYNAKÇA.....	193

TABLO LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
Tablo 3.1. Dengeli Sonuç Kartı Uygulama Planı	102
Tablo 3.2. Dengeli Sonuç Kartı Veri Sözlüğü	115
Tablo 3.3. Bütçe Talep Formu	121

ŞEKİL LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
Şekil 1.1. Teknik ve Ekonomik Etkililik, Etkinlik	18
Şekil 1.2. Stratejik Yönetim Süreci	25
Şekil 1.3. Stratejik Planlama Süreci	26
Şekil 2.1. Performans Ölçüm Sisteminin Bileşenleri	58
Şekil 3.1. Strateji Haritası	88
Şekil 3.2. Dengeli Sonuç Kartı	89
Şekil 3.3. Kamu Sektörü Dengeli Sonuç Kartı	101
Şekil 3.4. Strateji, Amaçlar ve Performans Göstergeleri Arasındaki Bağlantı	109
Şekil 3.5. Kurumsal Dengeli Sonuç Kartı İle Uyumlu Alt Düzeyde Dengeli Sonuç Kartlarının Oluşturulması	117
Şekil 3.6. Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Bütçeleme Sürecinde Kullanılması	120
Şekil 4.1. Endonezya Merkez Bankası Kurumsal Strateji Haritası	153
Şekil 4.2. Endonezya Merkez Bankası Performans Yönetimi Sistemi.....	155

KISALTMA LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ERP	: Enterprise Resource Planning (Organizasyon Kaynak Planlaması)
FED	: Federal Reserve Bank (Amerika Merkez Bankası)
GPRA	: Government Performance Results Act (Hükümet Performansı ve Sonuçları Kanunu)
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
MB	: Maliye Bakanlığı
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
PEB	: Performans Esaslı Bütçeleme
PBM	: Performance Based Management (Performansa Dayalı Yönetim)
SWOT	: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats Güçlü Yanlar, Zayıf Yanlar, Fırsatlar, Tehditler
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
WB	: World Bank (Dünya Bankası)

GİRİŞ

Rekabet koşullarındaki değişim ile iletişim ve bilgi teknolojilerinin kullanımındaki artış, günümüzde faaliyet gösteren organizasyonların proaktif bir yapı kazanmasını, karar süreçlerinde çevre ile olan etkileşimlerin ve sosyal sorumluluklarının dikkate alınmasını, birimlerin faaliyetlerinin uyumlaştırılmasını ve kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasını gerektiren önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Stratejik yönetim tekniği, geleceği yönetmeyi amaç edinmesi, örgütün çevresini analiz etmesini gerektirmesi ve örgüte dinamik bir yapı kazandırması gibi özellikleri ile bahsedilen gereksinimlere cevap verme kapasitesine sahip önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Stratejik yönetim süreci, stratejik planlama faaliyetleri ile başlayan, stratejilerin uygulanması ile devam eden ve organizasyonun amaç ve hedeflerine ulaşma başarısının ölçülmesi ve elde edilen performans bilgisinin stratejik planlama faaliyetlerinde kullanılmasını içeren döngüsel bir yapıya sahiptir. Amaçlara ne derecede ulaşıldığına ilişkin değerlendirmelerin yapılması ise performans ölçümü ile ilgili süreçlerin varlığını gerektirmektedir. İyi düzenlenmiş bir performans ölçüm sistemi, karar alıcılara performansı izleme, sonuçlar üzerine odaklanma, örgütsel faaliyetleri ve süreçleri yönetme, olası sorunları zamanında tespit etme ve çözme konularında yardımcı olurken, amaçlara ulaşılması konusunda kritik başarı faktörlerinin neler olduğu konusunda çalışanları bilgilendirme ve ödüllendirmeler için temel oluşturma kapasitesi ile bireysel amaçlar ile kurumsal amaçlar arasındaki uyumun sağlanmasına katkı sağlayan önemli bir iletişim mekanizması görevini de üstlenmektedir.

Organizasyonların performans ölçümünden beklenen yararları elde edebilmeleri için performans ölçüm sisteminin örgütsel strateji ile uyum içerisinde olması, performans ölçümü sonucunda elde edilen bilginin güvenilir

olması, seçilen performans göstergelerinin performansı tüm yönleri ile yansıtma kapasitesine sahip olması ve elde edilen performans bilgisinin karar sürecinde kullanılması gerekmektedir. Performans ölçümünde kullanılan aracın strateji odaklı olması ve performansı farklı yönlerden yansıtma kapasitesine sahip olması, stratejik yönetim ve performans ölçümü arasında kurulması gereken bağlantının oluşturulmasına katkı sağlayacak önemli bir başarı faktörü olarak değerlendirilebilir. Kaplan ve Norton tarafından geliştirilen dengeli sonuç kartı yöntemi, gerek stratejik yönetim sürecine gerekse performans ölçüm sürecine sağladığı katkı nedeni ile yaygın olarak kullanılan bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır.

İletişim ve teknoloji alanında yaşanan gelişmelerin ve bilgiye ulaşmanın kolaylaşmasının kamu sektöründeki yansıması, kamusal faaliyetler ile özel sektör faaliyetlerinin karşılaştırılması, kamusal kaynakların ne derece etkin kullanıldığına sorgulanmaya başlaması ve kamuda etkinlik ve etkililik arayışlarının ivme kazanması şeklinde ifade edilebilir. Devletin ekonomik alandaki faaliyetlerinin büyüklüğü, piyasanın çalışma ilkelerinin belirlenmesi ve teminat altına alınmasındaki rolü ve aldığı kararlar ile özel sektörün yatırım ve borçlanma kapasitesi üzerindeki etkisi kamusal faaliyetlerde etkinliğin ve etkililiğin sağlanmasının önemini artıran faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu sektöründeki etkinlik ve etkililik arayışları kapsamında kamu kurumlarına önerilen yaklaşım, kurumun misyon, amaç ve hedeflerine dayanan, yürütülen programlar sonucu elde edilen sonuçları ve hedeflere ulaşma başarısını ölçen, zaman sürecinde karşılaştırmalara olanak veren, etkililik ve etkinlik ile ilgili değerlendirmeleri içeren, güvenilir, doğrulanabilir, anlaşılması kolay performans göstergelerinin tespit edilmesi; bu göstergeler yardımı ile performansın gözlenerek gerek iç çevreye gerekse dış çevreye raporlanması, elde edilen performans bilgisinin karar alma süreçlerinde kullanılması şeklinde ifade edilebilir. Bu kapsamda kamu sektöründe stratejik yönetim ve performans ölçümünün kullanımı, kamu kurumlarının gerek kendi iç süreçlerini gerekse dış çevre koşullarını değerlendirmesini zorunlu kılması, amaçların ve hedeflerin netleştirilerek bu amaçlara ulaşılmasını sağlayacak stratejilerin tespitini gerektirmesi, uygulama sonuçlarının değerlendirilmesine

ve hesap verme sorumluluğuna temel olması nedenleri ile önem arz etmektedir.

Özel sektör ve kamu sektörüne ilişkin olarak yukarıda sözü edilen gelişmelerin merkez bankaları açısından önemi merkez bankalarının sermaye yapıları ve sahip oldukları bağımsızlık yönleri ile özel sektör dinamiklerini; faaliyetlerinin yasal çerçeve ile belirlenmiş olması ve sahip oldukları monopolistik güç yönleri ile de kamu sektörünün dinamiklerini bir arada barındıran organizasyonlar olmalarından kaynaklanmaktadır. Merkez bankalarının sahip oldukları bağımsızlık, kamuoyuna karşı şeffaf olunmasını ve hesap verme sorumluluğunu, bir diğer ifade ile merkez bankalarında etkinliğin ve etkililiğin sağlanmasına yönelik çalışmaları da beraberinde getirmektedir. Bu kapsamda merkez bankalarının stratejik yönetim uygulamaları ile dış çevrenin dinamiklerine cevap verme kapasitesini elde etmeleri, performans ölçüm süreçleri yardımı ile uygulama sonuçlarına ilişkin geri bildirim elde etmeleri ve performans bilgisini karar süreçlerinde kullanmaları mümkün olabilecektir.

Çalışmanın amacı, kamu sektörü ve merkez bankaları açısından stratejik yönetim sürecinde performans ölçümünün öneminin ve performans ölçüm süreçlerinin incelenmesi; elde edilen bilgiler ve merkez bankası uygulamalarından hareketle Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın (TCMB) performans ölçüm süreçlerinin ve performans ölçümünde dengeli sonuç kartı yönteminin uygulanabilirliğinin değerlendirilmesidir.

Çalışma stratejik yönetim, performans ölçümü ve dengeli sonuç kartı yöntemi ile ilgili olarak literatürde yer alan teorik çalışmaların incelenmesi üzerine inşa edilmektedir. Çalışmanın en önemli katkılarından birisi, TCMB'nin mevcut performans ölçüm süreçlerinde yer almayan bir yöntemin uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi yoluyla izleyen dönemlerde Bankanın bu alanlardaki çalışmalarına ışık tutma kapasitesine sahip olmasıdır.

Çalışma sırasında karşılaşılan en büyük sınırlılık, merkez bankalarının stratejik planlarına, performans ölçümünde kullandıkları yöntemlere, performans ölçüm süreçlerine ve performans göstergelerine

ulaşılmasındaki zorluklardır. İncelenen merkez bankalarından pek çoğunun stratejik planlarını yayınlamadıkları, stratejik planlarını yayınlayan merkez bankaları arasında performans göstergelerine yer verenlerin sayısının ise son derece sınırlı olduğu gözlenmiştir. Bahsedilen durum merkez bankalarının stratejik yönetim tekniğinden yararlanmadıkları ya da performanslarını ölçmedikleri anlamına gelmemektedir. Ancak verilere ulaşmakta yaşanan zorluk, merkez bankalarının performans ölçüm süreçleri ile ilgili olarak daha kapsamlı analizlerin yapılmasını olanaksız kılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde stratejik yönetim, performans ölçümü ve ilgili kavramlara yer verilmekte ve stratejik yönetimin performans ölçümü ile olan ilişkisi ele alınmaktadır.

İkinci bölüm, kamu sektöründe stratejik yönetim uygulaması ve performans ölçümü konusuna ayrılmıştır. Bu bölümde, kamusal faaliyetlerin özellikleri ve kamusal başarısızlık, kamu sektöründe performans ölçümü ve yönetimi, performans ölçümünün işlevleri ve performans ölçüm sisteminin oluşturulması konuları ele alınmaktadır.

Üçüncü bölüm, performans ölçüm aracı olarak dengeli sonuç kartı uygulamasına ayrılmıştır. Bu bölümde öncelikle piyasa organizasyonlarının dinamikleri göz önünde bulundurularak yöntem tanıtılmakta ve yararları ele alınmakta daha sonra kamu sektöründe dengeli sonuç kartı uygulaması ile ilgili değerlendirmelere yer verilmektedir.

Dördüncü bölüm, merkez bankalarında stratejik yönetim uygulaması, performans ölçümü ve uygulama örneklerine ayrılmıştır. Bu bölümde merkez bankalarında yeniden yapılanma ve stratejik yönetim uygulamaları ile merkez bankalarında performans ölçümü ve yönetimi ile ilgili değerlendirmeler yanında örnek merkez bankası uygulamalarına yer verilmiştir.

Beşinci bölümde, TCMB'de performans ölçümü ve performans ölçümünde dengeli sonuç kartı yönteminin uygulanabilirliği konusu incelenmiştir.

Tezin son bölümü, sonuç ve önerilere ayrılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

STRATEJİK YÖNETİM: TEMEL KAVRAMLAR VE İLİŞKİLER

Stratejik yönetim, geleceği yönetmeyi amaç edinen, örgütün çevresini analiz etmesini gerektiren ve örgüte dinamik bir yapı kazandıran bir yönetim tekniğidir. İletişim ve bilgi teknolojilerinin kullanımındaki artış ve globalleşme ile şekillenen rekabet koşullarına cevap vermek üzere piyasa organizasyonları tarafından yaygın bir biçimde kullanılmaktadır.

Stratejik yönetimin tarihi gelişimine bakıldığında, 1950'li yıllarda ana temanın bütçe, üretim planlama ve kontrol; odak noktasının ise bütçeler yardımı ile mali kontrol olduğu; 1970'lere kadar devam eden bu dönemde kısa vadeli ve uzun vadeli planlama faaliyetlerinin yapıldığı ve işletmeler tarafından strateji kavramının kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Stratejik planlama dönemi olarak da adlandırılan 1970'li yıllara gelindiğinde planlama faaliyetlerinin tek başına amaçlara ulaşmayı sağlamadığı; hedeflere ulaşmak için izlenecek yolların da belirlenmesi gerektiği fark edilerek, işletme stratejisi ana tema haline gelmiş ve uzun vadeli planlama faaliyetlerinden stratejik planlama faaliyetlerine doğru bir geçiş yaşanmıştır. 1980'li yıllarda ise artan rekabete cevap vermek üzere rekabet ve sektör analizleri odak noktası olurken, stratejik yönetim anlayışının ortaya çıkmaya başladığı görülmektedir.

Stratejik planlama ve stratejik yönetim yaklaşımları dış çevredeki belirsizliklere ve tehditlere cevap verilmesine, dış çevrenin yarattığı fırsatların değerlendirilmesine, uzun vadeli planlamanın ötesine geçilerek esnek ve dinamik bir örgüt yapısının oluşturulmasına, organizasyona proaktif bir yapı kazandırılmasına olanak vermesi gibi nedenlerle piyasa organizasyonları tarafından sıkça kullanılmakta olup, kamu sektöründe etkinliğin ve etkililiğin artırılmasına yönelik çalışmalar kapsamında da uygulama alanı bulmaktadır.

Kamu sektörünün kendine özgü dinamikleri göz önüne alındığında kamusal başarısızlığın yolsuzluk ve kamusal kaynakların israfına yol açacağı bilinen bir gerçektir. Kamu sektöründe stratejik yönetim uygulamalarının varlığı, kamu kurumlarının gerek kendi iç süreçlerini gerekse dış çevre koşullarını değerlendirmelerini zorunlu kılması, amaçların ve hedeflerin netleştirilerek bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak stratejilerin tespitini gerektirmesi, uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi ve hesap verme sorumluluğuna temel olması nedenleri ile önem arz etmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde stratejik yönetimin özellikleri, amaçları, araçları, yararları, sahip olduğu sınırlılıklar, stratejik yönetim süreci ve bu süreç ile performans ölçümünün ilişkisine değinilecek ayrıca stratejik yönetim ve performans ölçümü ile ilgili temel kavramlara yer verilerek kuramsal ve kavramsal çerçeve çizilecektir.

1.1. Stratejik Yönetim ve İlgili Temel Kavramlar

Stratejik yönetim, organizasyonun arzu edilen geleceğinin yaratılmasını teminen tüm işlevlerin ve unsurların bütüncül bir yaklaşım ile ele alınarak yönetilmesini kapsamaktadır. Bir diğer ifade ile stratejik yönetim, misyon ve hedeflere ulaşılması amacıyla stratejik planların hazırlanması, güncellenmesi, çıktı odaklı bütçelerin yapılması, performans ölçümü ve değerlendirilmesi ile performans yönetimini kapsayan bütünsel bir yönetim anlayışıdır (Koteen, 1989, s.8). Bu kapsamda stratejik yönetim, dış çevrenin dinamiklerinin kavranmasını, amaçlara ulaşmayı sağlayacak stratejilerin ve kritik başarı faktörlerinin belirlenmesini, seçilen stratejilerin politikalara ve faaliyet programlarına dönüştürülmesini, örgüt yapısının uygulanmakta olan stratejilerle uyumlu hale getirilmesini ve birimlerin koordinasyonunu ve stratejilerin etkili bir şekilde yürütülmesi için uygun planlama, motivasyon ve kontrol sistemlerinin varlığını gerektirmektedir.

Stratejik yönetimin başlıca özellikleri arasında, tepe yönetiminin bir işlevi olması, gelecek yönelimli olması, organizasyonu birbiriyle etkileşim ve iletişim içerisinde bulunan parçaların toplamı olarak görmesi, organizasyonun

dış çevre ile olan etkileşimini ve sosyal sorumluluklarını dikkate alması, alt kademe yöneticilere rehberlik etmesi, kaynak dağılımının etkinliğine dikkat çekmesi, ekip çalışmasına dayanması, stratejik düşünmeye yardımcı olması ve karar sürecinde farklı bilgilerin kullanımını gerektirmesi sayılabilir (Aktan, 1999, s.6; Aktan, 2006, s.170; Birdal ve Aydemir, 1992, s.92; Şahım, 2006, s.406).

Stratejik yönetim sürecinde kullanılan başlıca araçlar durum analizi (SWOT), portföy analizleri, Q sort analizi, vizyon-misyon bildirileri, senaryo analizleri, arama konferansı, beyin fırtınası, delphi tekniği ve nominal grup tekniği şeklinde sayılabilir. Söz konusu araçlardan SWOT analizi, organizasyonun iç ve dış çevresinin değerlendirilmesinde; portföy analizleri matrisler yardımı ile faaliyet sahalarının belirlenmesinde; Q sort analizi strateji seçiminde alternatifleri belirlemeyi teminen en az ve en fazla önem taşıyan konuların belirlenmesinde; misyon ve vizyon bildirileri organizasyonun varlık nedeninin, ilkelerinin ve değerlerinin yazılı hale getirilmesinde; senaryo analizleri geleceğin öngörülmesi ve alternatif hareket tarzlarının belirlenmesinde; arama konferansı organizasyonda ortak akıl yaratmaya yönelik olarak kurum içi iletişimin sağlanmasında; delphi tekniği ise geleceğe ilişkin tahminler yapılması amacıyla uzman kişilerin görüşlerinin alınmasında; nominal grup tekniği grup üyelerinin fikirlerinin tartışma ortamı olmadan alınmasında kullanılmaktadır. Bahsedilen teknikler dışında açık grup tartışmaları, kalite çemberleri, fayda maliyet analizleri ve risk analizleri de stratejik yönetim sürecinde kullanılabilir araçlar arasındadır.

Stratejik yönetimin organizasyonlara sağlayacağı yararlar şunlardır :

- Stratejik yönetim anlayışı, organizasyonların amaçlarına ulaşmalarını sağlamak üzere proaktif olmalarını gerektirir. İç çevre ve dış çevre ile ilgili yapılan analizler, dış çevrede meydana gelebilecek değişimlerin tahmin edilerek gerekli önlemlerin alınmasına yardımcı olur.

- Stratejik yönetim, organizasyonun bütünsel bir yaklaşım ile değerlendirilmesini gerektirir. Bu süreçte elde edilen bilgiler yöneticilerin ve çalışanların örgütün amaçlarını ve bu amaçların gerçekleştirilmesinde kendilerine düşen işlevleri anlamalarına yardımcı olarak kurumsal iletişimi ve aidiyet duygusunu güçlendirir.
- Organizasyonu oluşturan birimlerin faaliyetlerinin uyumlaştırılmasına yardımcı olur ve seçilen stratejilerin kalitesini artırır.
- Çalışanların yetkilendirilmesine ve kurum içinde değişime karşı oluşabilecek direncin kırılmasına yardımcı olur.
- Uzun vadeli kararların alınmasını ve performansın ölçülmesini zorunlu kılar ve kaynak tahsisi kararlarında etkinliği artırır.

Stratejik yönetimin bahsedilen özelliklerine rağmen yöntemin taşıdığı bir takım sınırlılıklar da olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Stratejik yönetim tekniği, stratejilerin belirlenmesinde rol oynayacak, stratejik bilince, analiz yeteneğine ve vizyona sahip, yaratıcı ve takım çalışmasına yatkın yöneticilerin varlığını gerektiren iddialı bir yaklaşımdır. Yöntemin gerektirdiği beşeri ve maddi kaynaklar pek çok organizasyonun önünde engel teşkil edebilecektir. Stratejik yönetimin bir sistem anlayışı içerisinde ele alınması ve sistemi oluşturan bileşenlerin uyum içerisinde olması gerekmektedir. Özellikle değişime karşı direncin yüksek olduğu organizasyonlarda mevcut yapı, stratejik yönetim yaklaşımının önünde ciddi bir engel oluşturabilmektedir. Stratejik planların değişen çevre koşullarına uyumunu sağlamak üzere düzenli olarak gözden geçirilmesi ve performans ölçümü ile ilgili çalışmaların dikkatle yapılması bir zorunluluktur. Çalışmanın izleyen bölümlerinde de değinileceği üzere performans ölçümü ile ilgili süreçlerin oluşturulması yöneticilerin aktif katılımı yanında ciddi boyutta bir kaynak kullanımını ve zamanı gerektirmekte ayrıca sistemin dizaynında yapılan hatalar kurumsal performansı son derece olumsuz etkileyebilmektedir. Performans ölçümünün sağlıklı bir şekilde yapılamadığı ve performans bilgisinin karar alma süreçlerine dahil edilemediği organizasyonlarda, stratejik yönetim uygulamalarının kendisinden beklenen işlevleri yerine getirmesi mümkün olmayacaktır. Son olarak organizasyonların

sürekli değişen çevre koşullarında faaliyet göstermeleri nedeni ile her an beklenmedik durumlarla karşılaşabilecekleri ve mevcut stratejilerin yeni durumlara cevap vermekte yetersiz kalabileceği göz ardı edilmemelidir.

Literatürde stratejik yönetimin farklı boyutlarda ele alındığı pek çok araştırma mevcuttur. Bu çalışmanın odak noktasının, performans ölçümünün stratejik yönetimindeki rolü olması nedeniyle, stratejik yönetim konusu ile ilgili detaylı bilgilere yer verilmeyecektir. Stratejik yönetimin, performans ölçümü ile olan ilişkisi, stratejik yönetim süreci göz önünde bulundurularak izleyen alt bölümlerde değerlendirilecek olup, bu alt bölümde yer alan tartışmalara, stratejik yönetim ile ilgili temel kavramlara değinilerek son verilecektir.

Stratejik yönetim ile ilgili literatürde sıkça karşımıza çıkan kavramlar aşağıda yer almaktadır.

1.1.1. Vizyon, Misyon, Değerler

Vizyon kavramı organizasyonun gelecekte ulaşmak istediği noktayı yansıtan zihinsel imaj, resim ve düşünceyi ifade etmektedir. Bir diğer ifade ile vizyon bildirimini, organizasyonun varlığı ile uzun vadede çevresinde yaratmak istediği etkiyi yansıtmaktadır. Vizyon bildiriminin idealist ve özgün olması, başarı kavramını içermesi, kolayca anlaşılır bir tanıma sahip olması gerekmektedir. Paylaşılan bir vizyonun varlığı organizasyon için geleceğe anlam katmakta, aidiyet duygusunu güçlendirmekte, amaçların sürekliliğini ve günlük sorunların ötesine geçilmesini sağlamakta ve gerek liderlere gerekse çalışanlara motivasyon sağlamaktadır.

Misyon kavramı organizasyonun var oluş sebebi anlamına gelmekte olup stratejik yönetim sürecinin temelini oluşturmaktadır. Misyon ifadesinin en önemli işlevi, organizasyonu oluşturan birimlere ve bireylere ortak bir istikamet vermesidir. Misyon bildiriminin, üretilen mal ve hizmetler, hedef pazar, kullanılan temel teknolojiler, organizasyonun temel değerleri ve kendini tanımlama biçimi ile ilgili bilgileri içermesi beklenmektedir (DPT, 2006, s.27; Eren, 2002, s.13; Ward, 1992, s.16). Misyon bildirimini ile organizasyon için paylaşılan değerler ve ortak amaçlar

yaratılmakta ve organizasyonun benzerlerinden ayrılması sağlanmakta, çalışanların ortak amaca ulaşmak üzere motive edilmesine katkı sağlanmakta, örgütsel amaçların ve stratejilerin belirlenmesi yanında yöneticilerin sorumluluklarını anlaması kolaylaşmaktadır. Misyon bildirimini bahsedilen etkileri yaratması için organizasyonun uzun dönemde olmak istediği konumu açıkça yansıtması, kurumsal değerleri kapsamaması, paydaşların beklentilerine cevap vermesi, özlü ve açık şekilde ifade edilmesi, süreç odaklı değil sonuç odaklı olması gerekmektedir.

Değerler ise organizasyonun kurumsal ilkeleri ve davranış kuralları ile yönetim biçimini ifade etmektedir. Değerler, stratejilerin belirlenmesinde ve alınacak kararlarda rehber işlevi görmekte ve kurum kültürünün değiştirilmesinde ve çalışanların motive edilmesinde önemli rol oynamaktadır. Değerlerin açık ve net bir biçimde ifade edilmesi, misyona ulaşmayı sağlayacak sistem ve süreçleri desteklemesi beklenmektedir (DPT, 2006, s.30).

1.1.2. Amaç, Hedef, Strateji, Politika

Amaç kavramı organizasyonun erişmeyi arzuladığı uzun dönemli genel sonuçları ifade etmektedir. Amaçlar stratejilerin oluşturulmasına, planlama faaliyetlerine ve hedef seçimine temel teşkil ederler. Amaçların net bir biçimde ifade edilmesi, gerçekçi ancak ulaşılması çok kolay olmaması, çevresel değişikliklere cevap verebilecek esneklikte olması, ölçülebilir olması, kısa ve uzun vadede farklılık göstermesi, çalışanlar tarafından anlaşılması ve benimsenmesi ve çalışanları motive etmesi gerekmektedir. Ayrıca organizasyonun farklı birimleri ve farklı düzeyleri için oluşturulan amaçların birbirleri ile uyum içerisinde olması beklenmektedir (Certo ve Peter, 1993, s.77-79).

Hedef ise amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak saptanan kısa dönemli aşamalardır. Hedefler sayısal olarak ifade edilirler ve daha kısa vadeyi kapsarlar. Bir diğer ifade ile ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içerisinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak birden

fazla hedef olabileceği gibi bu hedefler miktar, maliyet, kalite ve zaman gibi farklı odak noktalarına sahip olabilirler (DPT, 2006,s.34).

Strateji organizasyonun amaçlarına ve hedeflerine ulaşmak için izleyeceği yollardır. Stratejiler, örgütün kaynakları ile dış çevre arasındaki dinamiklerin yönetilmesinde ve çalışanların motive edilmesinde etkili bir araçtır (DPT, 2006, s.39). Strateji oluşturma süreci, organizasyonu açık bir sistem olarak kabul etmekte, organizasyonun amaçlarına ulaşmasını temel almakta, uzun vadeli kararları içermekte ve riskleri asgariye indirecek kararların alınmasına yardımcı olmaktadır.

Politika ise organizasyonun karar alma süreçlerine rehberlik eden ilkeler bütünüdür. Politikalar, objektifliği ve tutarlılığı sağlaması, yetki devrini kolaylaştırması, yöneticilerin inisiyatif almalarını kolaylaştırması ve kurumsallaşmayı temin etmesi özellikleri ile kurum kültürünün önemli bir bileşenidir.

1.1.3. Dış Çevre Analizi, İç Çevre Analizi, Durum Analizi

Dış çevre, organizasyonun dışında kalan ancak direkt ya da dolaylı olarak organizasyonu etkileyen faktörleri içermektedir (Dinçer, 2004, s.71). Bu faktörler arasında ekonomik koşullar, siyasi ve hukuki koşullar, kültürel yapı, teknolojik koşullar ile tedarikçiler, müşteriler, rakipler sayılabilir (Koçel, 1998, s.199). Dış çevre analizi bahsedilen faktörlerin analizini içermekte olup, organizasyonun karşı karşıya kalacağı fırsatların ve tehditlerin önceden fark edilmesine yardımcı olmakta böylelikle organizasyonların dış çevredeki değişimlere zamanında ve uygun tepkiler vermesine katkı sağlamaktadır.

Organizasyonu oluşturan alt sistemler, iç çevreyi oluşturmaktadır. Bu kapsamda kurumsal kültür, genel yönetim anlayışı, finansal kaynaklar, sahip olunan teknoloji, işgücü kalitesi, hiyerarşik yapı gibi faktörler iç çevrenin önemli bileşenleridir. İç çevre analizi bahsedilen bileşenlerin değerlendirilmesini kapsamakta olup, bu sürecin sonunda elde edilen bilgiler, organizasyonun güçlü ve zayıf yönlerini ortaya koymaktadır. Faaliyetlerin, mevcut kaynaklar ve kapasiteler ile gerçekleştirileceği göz önüne alındığında,

organizasyonun stratejilerini oluştururken, güçlü olduğu yönlerden yararlanması ve amaçlarına ulaşmasına engel olabilecek sınırlılıkları bertaraf etmesi gerekmektedir.

Durum analizi ya da SWOT analizi olarak adlandırılan yöntem organizasyonun “neredeyiz” sorusuna cevap verir. Organizasyonun geleceğe yönelik stratejilerini geliştirebilmesi için güçlü ve zayıf yönleri ile karşı karşıya olduğu fırsat ve tehditleri değerlendirmesi gerekmektedir. Durum analizi, iç ve dış çevre analizi yardımı ile elde edilen bilgilerin, bir matris yardımı ile bir araya getirilmesine ve geleceğe dönük stratejilerin oluşturulmasına katkı sağlamaktadır. Bu süreçte organizasyonun tarihi gelişimi, yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi ile paydaş analizi sonucu elde edilen bilgiler stratejilerin oluşturulmasına katkı sağlamaktadır (DPT, 2006, s.15; Ülgen ve Mirze, 2004, s.67).

1.2. Performans Ölçümü ve İlgili Temel Kavramlar

“Bir işin, işle ilgili süreçlerin ve işi yapan kişilerin amaçlar, sonuçlar ve kullanılan kaynaklar ile ilgili nicel ve nitel açıdan ulaştığı sonuçlar“ şeklinde tanımlanan performans kavramı, örgüt bazında incelendiğinde “örgütün önceden belirlenmiş olan amaçlarına, kaynaklarını en etkili şekilde kullanarak ulaşabilme kabiliyetini” ifade etmektedir.

Performans ölçümü ise kurumun amaç ve hedeflerine ulaşma başarısının ölçülmesi amacıyla, nesnel performans göstergelerinin tanımlanması ve bu performans göstergeleri yardımı ile faaliyet sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi süreçlerini ifade etmektedir.

Performans ölçümünün yöneticilerin daha iyi kararlar vermelerine ve kaynak tahsisinde etkinliği sağlamaya yardımcı olduğu konusunda bir uzlaşma mevcuttur (Osborne ve Gaebler, 1992, s.63). Bu kapsamda gerek kamu sektöründe gerekse özel sektörde performansın iyileştirilmesine yönelik çalışmalarda atılması gereken önemli adımlardan birisi, kurumun performansının değerlendirilmesini olanaklı kılacak bir performans ölçüm sisteminin oluşturulmasıdır. Söz konusu sistem, karar alıcılara faaliyetlerin

yönlendirilmesi için gereksinim duyulan bilgiyi sağlayacaktır. Bu noktada dikkat edilmesi gereken husus, performans ölçümünün kendi başına etkinliği ve etkililiği sağlamaya yetecek bir araç olarak görülmemesidir. Performans bilgisi karar süreçlerinde kullanılmadığı sürece kurumsal performans üzerinde herhangi bir etki yaratması mümkün olmayacaktır.

İyi düzenlenmiş bir performans ölçüm sisteminin organizasyona sağlayacağı faydalar:

- Yöneticilere, performansı izleme, sonuçlar üzerine odaklanma, örgütsel faaliyetleri ve süreçleri yönetme, olası sorunları zamanında tespit etme ve çözme konularında yardımcı olma,
- Organizasyonun mevcut durumunun tespit edilerek performansının benzer kurumlarla karşılaştırılmasına olanak verme,
- Gerek finansal gerekse beşeri kaynakların etkin bir şekilde tahsis edilmesine aracılık etmesi ve kaynakların ne derece etkili olarak kullanıldığını gösterme,
- Kurumsal amaçlara ulaşılması için kritik başarı faktörlerinin ne olduğu konusunda çalışanları bilgilendirerek, çalışanların davranışlarının bu alanlara yönlendirilmesine yardımcı olma,
- Organizasyonun faaliyetlerine ilişkin olarak etkili bir tanımlama yapılmasını sağlama,
- Örgütün bir bütün olarak değerlendirilmesine imkan verme,
- Faaliyet sonuçları ile ilgili olarak geri bildirim sağlama,
- Ödüllendirmeler için temel oluşturma

şeklinde sayılabilir.

Organizasyonların performans ölçümünden beklenen faydaları elde edebilmeleri için, performans ölçüm sisteminin örgütsel strateji ile uyum içerisinde olması, performans ölçümü sonucu elde edilen bilginin güvenilir olması, performans ölçümü yapılan alanlarda performansın iyileştirilmesinin

organizasyonun kontrolü altında olması, performans ölçüm sisteminin gerek iç çevre gerekse dış çevreden kaynaklanan faktörlerin performans üzerindeki etkisini yansıtması, performans bilgisinin gereksinim duyulan detayda olması, performans göstergelerinin performansı farklı boyutlardan yansıtması, performans ölçüm sisteminin esnek ve dinamik olması, kurumsal amaçları ve kritik başarı faktörlerini yansıtması ve sistemin oluşturulması için katlanılacak maliyetin kabul edilebilir düzeyde olması gerekmektedir (Amaratunga ve Baldry, 2002, s.217; Parker, 2000, s.63)

Performans ölçümü ile ilgili literatür incelendiğinde, performansın ne şekilde ölçülmesi gerektiğine dair bir uzlaşının olmadığı görülmektedir. Performans ölçümü ile ilgili tarihsel süreç incelendiği zaman ise, performans ölçümünün başlangıçta finansal göstergelere dayandığı; 1980'li yıllardan itibaren artan rekabet sonucu finansal göstergelerin tek başına kullanımının yetersiz kaldığı; uzun dönemli amaçlara ulaşılmasını teminen verimlilik, kalite ve müşteri tatmini gibi unsurların da değerlendirmelere dahil edildiği gözlenmektedir. Performans ölçümü ile ilgili çalışmalarda performansın farklı yönlerini bir arada ele almayı sağlayan yöntemlerin kullanımının uygun olacağı ve seçilen göstergelerin kurumun dinamiklerini yansıtması gerektiği ifade edilebilir.

1.2.1. Girdi, Faaliyet, Çıktı, Sonuç

Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından hazırlanan Stratejik Yönetim Temel Kavramlar Kılavuzunda (Maliye Bakanlığı, 24 Eylül 2008);

Girdi “bir ürün veya hizmetin üretilebilmesi için gereken beşeri, mali, fiziksel kaynaklar ve bilgi kaynakları”,

Faaliyet “belirli bir amaca hizmet eden hedefi yakalayabilmek için gerçekleştirilmesi gereken, başlı başına bir bütünlük oluşturan, yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir, çıktısı ürün veya hizmet olan işlerin tanımlanmış şekli”,

Çıktı “kurum tarafından üretilen ve nihai mal ve hizmetler”

Sonuç “idarenin sağladığı hizmet veya ürünler dolayısıyla bireylerin veya toplumun durumunda meydana gelen değişme” olarak tanımlanmaktadır.

Çıktılar, faaliyet sonuçlarını ifade eden büyüklüklerdir. Çıktıların, kurumun dışındaki kişi ve kurumlara sunulan mal veya hizmet şeklinde ifade edilebilmesi, net bir biçimde belirlenmesinin ve tanımlanmasının mümkün olması, nihai kullanıma hazır olması, sonuçların elde edilmesine katkı sağlaması, faaliyetleri gerçekleştiren birimin kontrolü altında olması, fiyat, miktar, kalite gibi performansın farklı boyutları ile ilgili bilgi içermesi, gerek zaman serisi şeklinde gerekse diğer kurumlarla karşılaştırılma yapılmasına olanak vermesi gerekmektedir.

Sonuçlar ise bu çıktılar ile yaratılan etkileri ifade etmek için kullanılır. Sonuçların kurumun amaçlarını ve önceliklerini net bir şekilde ifade etmesi, toplum üzerinde yaratılan etki temelinde ifade edilmesi, hedef grupları net bir şekilde yansıtması, önceden belirlenmiş bir zaman dilimi içerisinde elde edilebilmesi, gözlenmesinin ve çıktılar ile arasındaki neden sonuç ilişkilerinin belirlenmesinin mümkün olması, dış çevreye yapılacak raporlamalara temel teşkil etmek üzere net tanımlamalara sahip olması gerekmektedir (Diamond, 2005, s.10-11).

Örneğin trafik akışını geliştirmek amacıyla yürütülen bir projede kullanılan kaynaklar girdileri, otoyol inşası faaliyetleri, inşa edilen otoyolların km cinsinden büyüklüğü programın çıktısını, trafik akışındaki iyileşme programın sonucunu ifade etmektedir. Sürücüler tarafından yeni inşa edilen yolların kullanımının tercih edilmediği varsayımı altında, program çıktısı dışsal etkenlerle arzu edilen sonuçları yaratamamış olacaktır (Poister, 2003, s.38).

Performans göstergelerinin seçimi ile ilgili kararlarda, çıktılar ile sonuçların arasındaki ayrımın dikkatle yapılması ve sonuçların kurum faaliyetleri yanında dış çevrenin etkisi altında olduğunun dikkate alınması gerekmektedir (Poister, 2003, s.38).

Literatürde performans ölçümü ile ilgili çalışmalarda odak noktasının çıktılar mı yoksa sonuçlar mı olması gerektiği konusunda tartışmalar mevcuttur. Söz konusu tartışmaların ilk kaynağını, performans ölçüm sürecinde karşılaşılan sorunlar teşkil etmektedir. Sonuçların ölçülmesindeki güçlükler, ölçüm sonuçlarının farklı şekillerde yorumlanabilmesi ve birden fazla çıktının elde edildiği durumlarda, söz konusu çıktılar arasındaki ve her bir çıktının sonuçlar ile arasındaki ilişkinin sürece kompleks bir yapı kazandırması bu sorunların başlıcalarındandır. Tartışmaların ikinci kaynağını ise hesap verme sorumluluğu ile ilgili tartışmalar oluşturmaktadır. Uygulamada, çıktı düzeyi karar biriminin kontrolü altında iken; sonuçların ne olacağı çoğunlukla dışsal faktörler tarafından belirlenmektedir. Dışsal faktörlerin sonuçlar üzerindeki etkisinin değerlendirilmesindeki ve yöneticilerin söz konusu faktörlerin arzu edilmeyen etkilerini önleme konusundaki kaynak ve kabiliyetlerinin değerlendirilmesindeki zorluk, sonuçlarla ilgili ölçümlerin yapılmasını ve elde edilen performans bilgisinin karar sürecinde kullanılmasını zorlaştıran faktörlerdir (Diamond, 2005, s.13-16).

1.2.2. Verimlilik, Etkinlik, Etkililik

Verimlilik üretilen mallar ya da sunulan hizmetler açısından, kullanılan her birim girdi ile üretilebilen çıktı miktarı arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. Bu kapsamda verimlilik çıktıların girdilere oranlanması ile hesaplanmaktadır. Örneğin işgücü verimliliği denildiği zaman çıktıların, çalışan personel sayısına ya da çalışma saatine oranı ifade edilmektedir. Verimlilik, faaliyetlerin gerçekleştirilmesi sırasındaki teknik etkinliğin bir göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır (Güran, 2005, s.112).

Kamu sektöründe verimlilik ile ilgili yapılan değerlendirmeler, süreçlerin iyileştirilmesine sağlayabileceği katkı açısından önemlidir. Ancak verimlilik hesaplamalarının çıktılarına dayalı olduğu ve kamusal faaliyetlerin arzu edilen sonuçları yaratmaktaki başarısını ölçmede yetersiz kalacağı göz önünde bulundurulmalıdır.

Etkililik kavramı ise nihai amaca ulaşma başarısını ifade etmek için kullanılır. Bu kapsamda kullanılan girdi miktarı, etkililik ile ilgili değerlendirmelerde göz önünde bulundurulmuş asıl faktör değildir (Güran, 2005, s.114). Performans ölçüm süreci incelendiğinde, etkililik ile ilgili değerlendirmelerin çıktılarının sonuçlara dönüştürülme aşamasında yer aldığı görülmektedir. Etkililik ile ilgili olarak literatürde, teknik ve ekonomik olarak etkili olmama kavramlarına yer verilmektedir.

Teknik olarak etkili olmama durumu kaynak dağılımının gerek teknik gerekse ekonomik yönden etkin olarak yapılmasına karşın, verilen hizmetin amaçları karşılama yetersiz kalması durumudur.

Ekonomik olarak etkili olmama durumu ise harcamalar etkin bir şekilde yapılmasına rağmen bir diğer ifade ile kaynaklar maksimum çıktının en düşük maliyetle elde edilmesine olanak verecek şekilde tahsis edilmesine rağmen, kaynakların kullanımı sonucu elde edilen toplam etkinin bazı harcamaların azaltılması ya da kaynakların bir kısmının diğer hizmetler için kullanılması suretiyle de elde edilebileceği durumu ifade etmektedir (Diamond, 2005, s.6-8)

Etkinlik kavramı ise elde edilen çıktılar ve sonuçlarla kullanılan girdileri karşılaştırmaktadır. Bu kapsamda kamu sektöründe etkinlik, kamusal hizmetlerin minimum kaynak kullanılarak sunulmasını ifade etmektedir. Verimlilik ve etkinlik kavramları sık sık birbiri ile karıştırılabilmektedir. Verimlilik çıktılarının girdilere oranlanmasıdır ve kullanılan girdiler bazında bilgi vermekle birlikte nispi bir kavram değildir. Etkinlik ise kullanılan tüm girdilerin parasal değeri ve çıktılarının parasal değeri üzerinden hesaplanmaktadır ve faaliyet sonuçlarının nispi olarak karşılaştırılmasına olanak vermektedir (Güran, 2005, s.117).

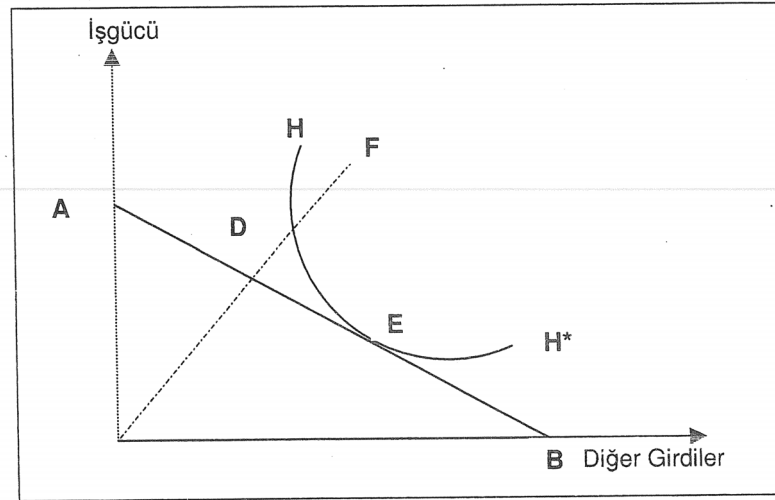
Literatürde farklı etkinlik kavramlarının olduğu görülmektedir. Bunlardan ilki teknik etkinliktir. Teknik etkinliğin anlamı çıktı düzeyini azaltmaksızın kullanılan girdi düzeyini azaltmanın teknik olarak mümkün olmamasıdır. Bu kapsamda kaynakların teknik olarak optimal şekilde kullanılmaması nedeniyle, arzu edilen çıktının elde edilmemesi şeklinde

kendisini gösteren düşük performans, teknik etkinsizlik olarak adlandırılmaktadır.

Mevcut girdi düzeyi ile elde edilmesi mümkün olan çıktı düzeyinin altında bir çıktının elde edilmesi Liebenstein tarafından X etkinsizliği olarak adlandırılmıştır ve kurumun iç süreçlerine yapılacak müdahaleler yardımı ile ortadan kaldırılabilir.

Ekonomik etkinlik, arzu edilen çıktı düzeyinde, toplam maliyeti artırmaksızın herhangi bir girdinin başka bir girdi ile ikame edilememesidir. Bu kapsamda ekonomik etkinsizlik, kaynakların ekonomik olarak etkin kullanılmamasından kaynaklanmaktadır. Bu durumda yapılan harcamaların farklı kaynaklar arasındaki dağılımı değiştirilerek maliyet artışı olmaksızın daha yüksek çıktı düzeyine erişilebilmektedir.

Şekil 1.1 bahsedilen tanımların açıklanmasına yardımcı olabilecektir. Sağlık hizmetleri üreten bir kamusal işletme için elde edilen çıktı düzeyi, kullanılan işgücü ve diğer girdiler ile elde edilen sonuçlar grafik üzerinde gösterilmiştir.



Kaynak: DIAMOND, 2005, s. 7

HH* eğrisi işgücü ve diğer girdiler kullanılarak elde edilebilecek sağlık hizmetini ifade etmektedir. AB doğrusu söz konusu hizmet için kullanılabilir kaynak miktarını temsil etmektedir. Kaynakların tümünün kullanılması durumunda OA kadar işgücü, OB kadar diğer girdiler ya da doğru üzerindeki çeşitli noktaların bileşiminden oluşan farklı girdileri satın almak için yeterli kaynak mevcuttur. AB doğrusunun eğimi ise işgücü ve diğer girdilerin göreceli fiyatlarını ifade etmektedir.

Sağlık hizmeti F noktasında veriliyorsa bu nokta teknik olarak etkinsizdir HH* eğrisinin üzerinde kalan tüm noktalar en azından bir girdiyi olabileceğinden fazla miktarda tüketmektedir. Teknik etkinlik daha etkin bir kaynak dağılımı yoluyla D noktasında sağlanabilir. Ancak D noktasında, hizmet sunumu teknik olarak etkin olmakla birlikte ekonomik olarak etkin değildir. Çünkü maliyetler işgücü ve diğer girdilerin bileşimi üzerinde yapılacak bir değişiklikte, E noktasında daha düşük olarak gerçekleşmektedir. Bu noktada aynı hizmetin daha düşük maliyetle gerçekleştirilmesi mümkündür.

Kamu kurumunun amacının, söz konusu sağlık hizmeti ile kırsal bölgelerdeki salgın hastalıkların önlenmesi olduğunu varsayarsak, E noktasında teknik ve ekonomik olarak etkinlik sağlanması aynı zamanda teknik olarak etkili olduğu anlamına gelmemektedir. Bir diğer ifade ile verilen sağlık hizmetinin salgın hastalıkları önlemede yetersiz kalması söz konusu olabilir.

E noktasında, teknik ve ekonomik etkinlik yanında teknik etkililiğin de sağlandığı varsayımı altında aynı sonucun kaynakların farklı şekilde kullanılarak daha az maliyetle gerçekleştirilmesi mümkün ise bu durumda ekonomik etkililik sağlanamamıştır. Örneğe geri dönersek verilen sağlık hizmeti, salgın hastalıkları önlemeye yardımcı olmaktadır ancak salgın hastalıkların önlenmesi, içme suyunda yapılacak iyileştirmeler ile daha düşük maliyetle de gerçekleştirilebilecektir.

Bütçe yönetimi yardımı ile performansın bahsedilen farklı boyutlarında iyileştirmeler sağlanabilir. Belirtildiği üzere teknik etkinsizlik,

kurumun iç süreçleri ve hizmet veren birimin kullandığı prosedürlerdeki sorunlardan kaynaklanmaktadır. Liebenstein bu tip bir etkinsizliğin kamu sektöründe en sık rastlanılan durum olduğunu iddia etmektedir. X etkinsizliği, bütçeleme ile ilgili alınan kararlarla iyileştirilmesi mümkün olan bir etkinsizliktir. Ekonomik etkinsizlik de bütçeleme prosedürlerindeki iyileştirme ile bir dereceye kadar giderilebilmektedir. Sunulan mal ve hizmetlerle ilgili etkililik düzeyinin artırılması daha çok uygulanan politikalar ve alınan kararlarla ilgili olmakla birlikte kaynak dağılımı kararlarının sorgulanması sonucu elde edilen bilgiler, şeffaflığı artırarak karar alma sürecine katkı sağlamaktadır (Diamond, 2005, s.7).

1.2.3. Performans Ölçütü, Performans Göstergesi, Performans Hedefi

Performans ölçütü performansın farklı boyutlarını doğrudan, net ve eksiksiz biçimde ifade eden rakamsal büyüklüklerdir (Sayıştay, 2002).

Performans göstergesi ise dolaylı bir ölçü olup, açık ve kesin ölçümlemenin yapılamadığı veya nedensellik ilişkilerinin kurulmasında güçlükle yaşandığı durumlarda çıktılar ve performansla ilgili bilgileri ifade etmek için kullanılmaktadır. Söz konusu iki kavram arasında farklılık olmasına karşın, performans ölçümü ile ilgili literatür incelendiği zaman söz konusu kavramların sıkça birbirinin yerine kullanıldığı görülmektedir (Sayıştay, 2002). Bu kapsamda, performans ölçümü ve kontrol sistemleri ile ilgili olarak yapılan bu çalışmada da aynı yaklaşım izlenecektir.

Performans hedefi “organizasyonun stratejik amaçları çerçevesinde stratejik hedeflerine ulaşmak için yıllar itibari ile yakalamayı öngördüğü performans seviyelerini gösteren anlaşılır, ölçülebilir, çıktı-sonuç odaklı, tatminkar performans düzeyleridir” (Maliye Bakanlığı, 2008)

Stratejik planların başarısının ölçülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla, performansı farklı yönlerden ölçen, dengeli bir performans göstergesinin kullanılması gerekmektedir. Performans göstergelerinin seçilmesi sırasında konunun geniş bir kapsamda ele alınarak

farklı türdeki göstergelerden oluşan bir set oluşturulması performansa ilişkin daha gerçekçi ve tarafsız bir bilgi seti elde edilmesine yardımcı olacaktır (Poister, 2003, s.47). Performans ölçümünde kullanılacak farklı ölçütlere ilişkin tanımlara aşağıda yer verilmiştir.

Girdi ölçütleri faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için kullanılan kaynak miktarını ifade etmektedir ve genellikle diğer performans ölçütlerinin hesaplanmasında kullanılmaktadırlar. Özellikle verimlilik ile ilgili performans ölçütlerinin hesaplanmasında kullanılan girdi ölçütleri, uygulanan program sonuçlarının kullanılan girdilerin nitelikleri ile yakından ilgili olduğu durumlarda kendi başlarına da performans göstergesi olarak kullanılabilir (Poister, 2003, s.49).

Girdi ölçütlerinin kullanılması ile ilgili olarak karşılaşılan en büyük sorun mevcut muhasebe sistemlerinin, girdi maliyetlerinin programlar bazında izlenmesine olanak vermemesidir. Bir diğer ifade ile program bazında girdi maliyetleri, zaman zaman hiç elde edilememekte ya da mevcut verilerin analiz edilip istenilen formata getirilmesi için gereken sürenin uzun olması nedeniyle zamanında elde edilememektedir. Özellikle maliyeti birden fazla programa ait olan genel giderlerin programlara ne şekilde dağıtılacağı, maliyet muhasebesi ile ilgili uygulamaların yeterince gelişmemiş olduğu kurumlarda ciddi bir problem oluşturmaktadır (Diamond, 2005, s.12-13).

İş yükü ölçütleri performans ölçümünde, süreçlerle ilgili olarak yapılacak çalışmalar sonucu elde edilmekte ve organizasyonun faaliyetlerinin teknik etkinliğinin değerlendirilmesini sağlamaktadır. Bu tip performans göstergeleri, faaliyetlerin gerçekleştirilmesi sürecindeki tüm işleri kapsamaktadır. Kimi durumlarda çıktıların ve sonuçların ölçülmesindeki güçlüklerle rağmen süreç ile ilgili ölçümlerin yapılması ve süreçlerin iyileştirilmesi yoluyla X etkinsizliklerinin ortadan kaldırılması mümkün olabilmektedir (Diamond, 2005, s.11).

Süreçlerin kontrol altına alınmasının amaçlandığı durumlarda bu göstergeler, performans ölçüm sisteminin önemli bileşenleri olarak karşımıza

çıkmaktadır. İş yükü ölçütleri, faaliyetlerin gerçekleştirilmesi sürecine ilişkin limitleri tanımlamaktadır (Poister, 2003, s.49). Süreçlerin tamamlanma süresi iş yükü ölçütlerine örnek olarak verilebilir. Aynı zamanda üretimin tamamlanma zamanı, ürünün müşteriye zamanında ulaştırılmasını etkileyen önemli bir değişken olduğundan, iş yükü ölçütlerinin kalite ölçütü olarak değerlendirilmesi mümkün olabilmektedir (Diamond, 2005, s.12).

Çıktı ölçütleri faaliyetler sonucunda elde edilen direkt çıktıları niceliksel olarak ölçmek amacıyla kullanılan ölçütlerdir. Gerçekleştirilen faaliyet ile ilgili rakamsal büyüklükler olarak ifade edilen çıktı ölçütleri, programın ne ürettiğini ölçmekte ancak arzu edilen sonuçları yaratıp yaratmadığı konusunda bilgi içermemektedir (Poister, 2003, s.50).

Verimlilik ölçütleri girdiler ile çıktılar arasındaki oransal ilişkiyi ifade etmek için kullanılırlar ve belirli bir zaman dilimini kapsayacak şekilde hesaplanırlar. Verimlilik ölçütleri, elde edilen çıktı miktarının, kullanılan bir girdi türünden ifade edilmesidir. Bir personel tarafından üretilen ürün miktarı verimlilik ölçütlerine örnek olarak verilebilir (Poister, 2003, s.50)

Etkinlik ölçütleri de verimlilik ölçütleri gibi girdilerle çıktılar arasındaki ilişkiyi ifade etmek için kullanılır. Ancak bu ölçütlerde çıktıların miktarı, bu çıktıları elde etmek için kullanılan tüm girdilerin parasal değeri ile oranlanmaktadır. Düzenlenen bir eğitim programının maliyeti etkinlik ölçütlerine örnek olarak verilebilir (Poister, 2003, s.51)

Kalite ölçütleri faaliyetler sonucunda elde edilen çıktıların önceden belirlenen standartlara uygunluğunu ölçmek için kullanılır. Kamu hizmetleri ele alındığı zaman, hizmetlerin sağlanması için gereksinim duyulan süre, sunulan bilgilerin doğruluğu, güvenilirliği, tamlığı ve hizmete ulaşmadaki kolaylık kalite ölçütlerine örnek olarak gösterilebilir. Kalite ölçütleri, kurum tarafından ya da bir takım kalite güvence kuruluşları tarafından belirlenebilmektedir (Poister, 2003, s.52).

Kalite ölçütleri, sunulan mal ve hizmetlerle ilgili olarak yapılacak etkinlik değerlendirmelerinde önemli bir karar değişkenidir. Etkinliğin çıktılarının girdilere oranı ile ölçüldüğü dikkate alınır, çıktı kalitesinin düşürülmesi

yoluyla söz konusu rasyonun iyileştirilebileceği bilinmektedir. Bu kapsamda etkinlik göstergelerinin, kalite göstergeleri ile birlikte değerlendirilmesi, performansa ilişkin daha gerçekçi sonuçlara ulaşılmasını sağlamaktadır.

Literatürde kalite ölçütlerinin hangi kriter baz alınarak hesaplanacağı ayrıca içsel değerlendirmelerin mi yoksa dışsal değerlendirmelerin mi baz alınacağı tartışmalı bir konudur. Bu noktada her kurumun kendi amaçlarını dikkate alarak, kalite ile ilgili ölçütleri tespit etmesi gerektiği ifade edilebilir.

Etkililik ölçütleri programın istenilen sonuçları ne ölçüde yarattığını ölçmesi bakımından performans ölçümünün en önemli kategorisini oluşturmaktadır. Elde edilen sonuçlar, direkt olarak programın amacı baz alınarak değerlendirilmektedir. Etkililik ölçütleri kullanılarak yapılan değerlendirmede, program maliyetleri ya da programın tamamlanma süresi gibi kriterler göz önünde bulundurulmaz. Etkililik ölçütlerinin diğer ölçütlerden temel farkı, bu ölçütlerin tamamıyla kurumun kontrolü altında olmamasıdır. Dışsal faktörlerin, programın sonuçları üzerinde ciddi etkiye sahip olduğu durumlarda, bu ölçütlerin analiz edilmesi uygulanan stratejilerin yeniden gözden geçirilmesi açısından önemli bir bilgi kaynağıdır (Poister, 2003, s.52).

Tutumluluk ölçütleri girdi maliyeti ile sonuçlar arasındaki ilişkiyi ölçmek amacı ile kullanılır. Bu kapsamda kurumun amaçlarını elde etmek için sahip olduğu kaynakları ne derecede etkin kullandığı bir diğer ifade ile ne kadar bir maliyete katlandığı ölçülmektedir (Poister, 2003, s.52).

Müşteri tatminine ilişkin ölçütler kalite ölçütleri ve etkililik ölçütleri ile ilişkilidir. Ancak performans ölçümünde bu göstergelerin birbirinden farklı kategorilerde değerlendirilmesi daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Müşteri tatminine ilişkin ölçütlerin oluşturulmasında müşteri şikayetleri önemli bir bilgi kaynağı olarak karşımıza çıkmaktadır. Programın bu çerçeveden değerlendirilmesi, başarı elde edilen alanlar yerine programın istenilen etkiyi yaratmakta yetersiz kaldığı alanları ortaya çıkararak programın tümü hakkında daha detaylı bir bilgi sağlamaktadır (Poister, 2003, s.53-54).

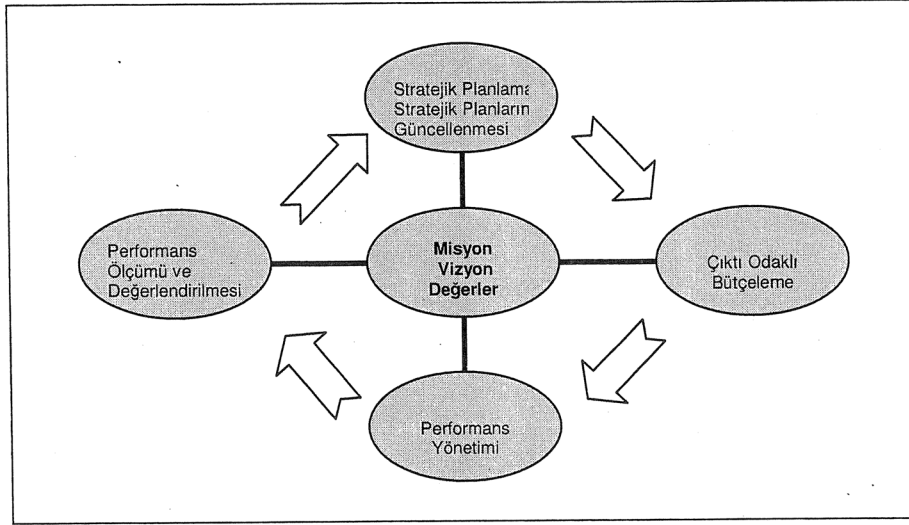
Finansal ölçütler kurumun mali tabloları baz alınarak hesaplanan rasyoları ve finansal büyüklükleri içerir. Performans ölçümünün tarihsel sürecinde, özellikle kâr amacı taşıyan işletmelerin performans ölçümünde kullandıkları temel araç olan bu göstergeler, halen önemini korumakla birlikte, süreç içerisinde diğer performans göstergeleri ile birlikte değerlendirilmeye başlanmıştır (Sayıştay, 2002).

1.3. Stratejik Yönetim ve Performans Ölçümü İlişkisi

Rekabetin giderek arttığı, iletişim ve bilgi teknolojilerinin yaygın olarak kullanıldığı günümüz koşullarında gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe, performansın ölçülmesi ve iyileştirilmesi ile ilgili çalışmalar hız kazanmıştır. Performans konusu ile ilgili olarak literatürde yer alan çalışmalara bakıldığı zaman, performansın iyileştirilmesinin ne anlama geldiği ve kurumsal amaçlara ulaşılmasını ne şekilde etkilediği üzerinde pek çok çalışma yapıldığı ve konunun önemi hakkında bir uzlaşma olduğu görülmektedir

Stratejik yönetim sürecinde başarıya ulaşılması, stratejik planların oluşturulmasında ve kaynak tahsisi kararlarının alınmasında kurumun misyonun ve vizyonun temel alınması kadar, uygulama aşamasında performansın ölçülerek elde edilen bilginin sisteme dahil edilmesi, bir diğer ifade ile kurumun stratejilerini yönlendirmesi yoluyla mümkün olacaktır. Bu nedenle performans ölçümünün stratejik yönetim sürecinin önemli bir bileşeni olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Performans ölçüm sonuçlarının gerek kurum içerisinde gerekse kurum dışında paylaşılması karar alıcıların dikkatlerini sonuçlara yöneltmekte ve alınan kararların kalitesini artırmaktadır.

Stratejik yönetim sürecini ifade eden Şekil 1.2 incelendiğinde performans ölçümünün stratejik yönetim süreci içerisindeki önemi açıkça görülmektedir. Performans ölçümü, planlama, bütçeleme, performans yönetimi, süreç iyileştirme ve karşılaştırma gibi yönetim süreçlerinde ihtiyaç duyulan bilgileri sağlamakta ve kurumun önceliklerini ve bu önceliklerin gerçekleştirilmesi için personelin hangi faaliyetlere odaklanması gerektiğini göstererek kurumsal amaçlara ulaşmasında kritik bir rol oynamaktadır.



Şekil 1.2: Stratejik Yönetim Süreci

Kaynak: Poister, 2003, s.161

Kapsamlı bir performans ölçüm sürecinin oluşturulması performansın tanımlanmasını bir diğer ifade ile programların amaçlarının netleştirilmesini, girdiler, süreçler ve sonuçlar arasındaki ilişkinin ortaya konulmasını, performansın ne şekilde ölçüleceğinin net bir şekilde belirlenmesini, performans ölçüm sisteminin dizaynına ilişkin teknik sorunların aşılmasını, gerçekteşmeler ve planlanan performans ile ilgili bilginin düzenli bir şekilde sunulmasını, ve performans bilgisinin stratejik kararlarda kullanılmaya elverişli bir yapıda oluşturulmasını gerektirmektedir. Bahsedilen adımların tümü performans ölçümü ile ilgili kabiliyetlerin geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır (Diamond, 2005).

Stratejik yönetim sürecini oluşturan aşamalar ve bu aşamalarda performans ölçümünün rolü izleyen alt bölümlerde özet olarak ele alınmıştır.

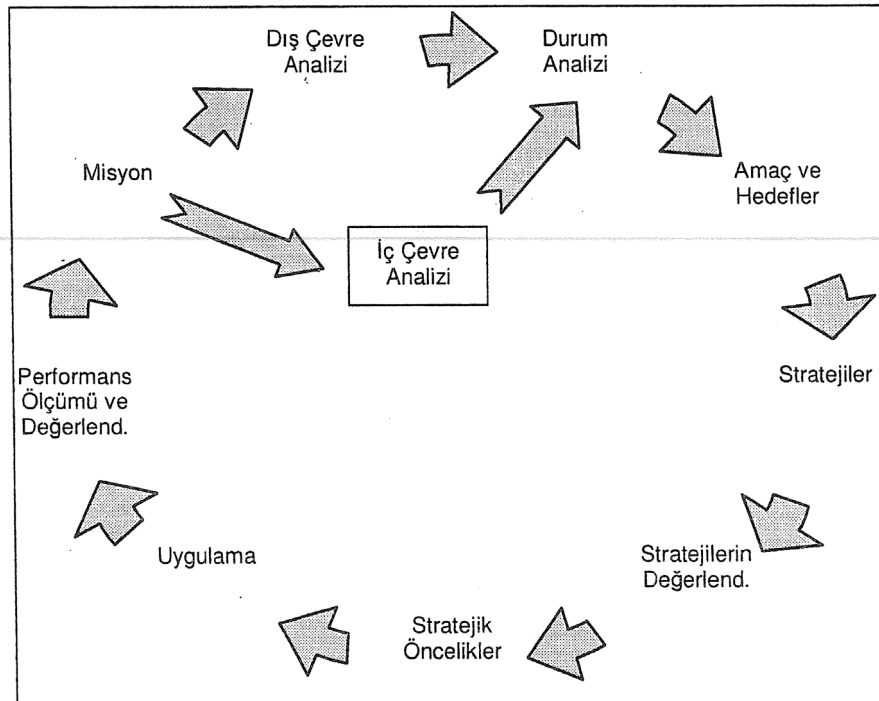
1.3.1. Stratejik Planlama ve Performans Ölçümü

Stratejik planlama, organizasyonun tanımlandığı, faaliyetlerin ve bu faaliyetlerinin gerçekteştirilme nedenlerinin belirlendiği ve uygulamaya yönelik kararlardan alınarak sonuçların kontrol edildiği sistematik bir yaklaşımdır (Bryson, 1995, s.4-5). Bir diğer ifade ile stratejik planlama, misyon ve

vizyonun belirlenmesi ile başlayan, amaç ve hedeflerin belirlenmesi ile devam eden ve organizasyonun amaçlarına ulaşması amacıyla stratejilerin belirlenmesi, uygulanması ve sonuçların değerlendirilmesini kapsayan döngüsel bir süreçtir.

Stratejik planlama yaklaşımı, kurumun uzun dönemli performansını etkileyen kritik faktörlere odaklanması ve bu faktörleri yönetmesi; misyon, vizyon ve değerleri belirlemesi; dış çevre faktörlerinin kurumun faaliyetleri üzerindeki etkisini vurgulaması; gerek iç gerekse dış paydaşların taleplerini, kaygılarını ve tercihlerini dikkate alması; üst yönetimin aktif liderliğini gerektirmesi; kurumun stratejilerinin çalışanlarca sahiplenilmesini sağlamak üzere çalışanların sürece katılımlarını gerektirmesi; eylem odaklı ve gelecek odaklı olması yönleri ile klasik planlama anlayışından ayrılmaktadır.

Şekil 1.3 stratejik planlama sürecinin temel bileşenlerini göstermektedir. Misyon bildiri, stratejik planlama çalışmalarının ilk aşamasını oluşturmaktadır. İzleyen aşamada organizasyonun sahip olduğu kaynaklar ve kabiliyetler iç çevre analizi ile, karşılaştığı fırsatlar ve tehditler ise dış çevre analizi ile saptanmaktadır.



Şekil 1.3: Stratejik Planlama Süreci

Kaynak: Poister, 2003, s: 163

Durum analizi, kurumun gelecekte elde edeceği sonuçlar üzerinde kritik önemi olan konuların değerlendirilmesine, stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve varsa bunlar arasındaki uyumsuzlukların giderilmesine yardımcı olmaktadır. Performans ölçümü sonucu elde edilen bilgiler ve özellikle süreçlerle ilgili yapılan değerlendirmeler organizasyonun iç dinamiklerini, güçlü ve zayıf yönlerini ortaya koyması nedeniyle çevre analizi ve durum analizini kapsayan stratejik planlama sürecinin önemli bir bileşenini oluşturmaktadır.

Amaçlar ve hedeflerin belirlenmesinden sonra bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak stratejiler belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Performans ölçümünün bir diğer önemli işlevi de uygulama sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesidir. Faaliyet sonuçları ile ilgili gözlem ve değerlendirme yapılması performans ölçümünün temelini teşkil etmekte olup, bu süreçte elde edilen bilgiler stratejik planlama sürecinin izleyen aşamalarına geri bildirim sağlamaktadır. Performans sonuçlarının beklenen düzeylerde olmadığı durumlarda, gerek uygulanan stratejilerin gerekse uygulamaya ilişkin konuların gözden geçirilmesinde performans bilgisinin kritik öneme sahip olduğu açıklar (Poister, 2003, s.162-163).

1.3.2. Kaynak Tahsisi Kararları ve Performans Ölçümü

Stratejik yönetim sürecinde, stratejik planların hazırlanmasından sonraki aşama, bu amaçların gerçekleştirilmesini sağlayacak faaliyetlerin ne şekilde finanse edileceğine karar verilmesidir. Bu süreçte kullanılan temel araç ise bütçedir. Bütçeleme stratejik yönetim sürecinin kısa dönemli finansal planlama boyutunu oluşturmaktadır.

Organizasyonların amaçlarına ulaşmasında, planlama ve bütçeleme faaliyetlerinin uyum içerisinde olması kritik bir başarı faktörüdür. Bütçeleme süreci karar alıcıları geleceği düşünmeye zorlamakta ve böylelikle organizasyonun güçlü ve zayıf yönleri yanında dış çevreden kaynaklanan fırsatları ve tehditleri dikkate almalarına ve kurum içi koordinasyonun sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Böylelikle karar alıcıların, dış çevreden

gelen riskleri başarı ile yönetebilmeleri ve dolayısıyla kurumun amaçlarına ulaşmasını sağlamaları beklenmektedir.

Bütçeleme sürecinin bahsedilen faydalarına karşın, son dönemde literatürde kurumların bütçeleme ve planlama süreçlerini eleştiren pek çok çalışmanın olduğu görülmektedir. Bu çalışmalarda kurumların mevcut planlama ve bütçeleme süreçlerinin kolaylıkla manipüle edilebildiği, bütçeleme faaliyetlerinin geçmiş yıllara ait verilerde ufak revizyonlar yapılmasından ileri gidemediği, dış çevrenin dinamiklerine cevap vermekte yetersiz kaldığı, karar süreçlerini merkezileştirdiği, değer yaratmak yerine maliyetleri düşürmeye odaklandığı ve planlama süreci ile uygulama süreci arasında bir bağlantının olmamasının kurumun uzun dönemli amaçlarına ulaşması noktasında büyük maliyetler getirdiği ifade edilmektedir.

Söz konusu eleştirilerin bir bölümü planlama ve bütçeleme süreçlerinin karmaşık yapısından ve birimlerin faaliyetleri arasındaki bağımlılıklardan kaynaklanırken, büyük bir kısmı ise klasik bütçeleme anlayışının dinamiklerinden kaynaklanmaktadır. Klasik bütçeleme anlayışı, kaynak tahsisi kararlarında girdilere odaklanmaktadır. Bu tip bir bütçeleme anlayışında tahsis edilen kaynakların amaçlara ulaşılmasına ne şekilde katkı sağladığı ile ilgili bir değerlendirme söz konusu değildir.

Bahsedilen sorunları aşmak üzere geliştirilen yöntemlerden birisi çıktı odaklı bütçelemedir. Çıktı odaklı bütçeleme kaynak tahsis kararlarının çıktıları baz alınarak yapılmasını ve performansın ölçülmesini öngören dinamik bir bütçeleme anlayışıdır. Performans esaslı bütçeleme olarak da ifade edilen bu yaklaşım, kaynakların amaçlar ve hedefler doğrultusunda kullanımını sağlayan ve performans ölçümü yolu ile hedeflere ulaşma başarısını değerlendiren bir bütçeleme sistemi olarak tanımlanmaktadır (Maliye Bakanlığı, Performans Esaslı Bütçe Rehberi, 2004).

Performans esaslı bütçeleme, performans ölçümü, stratejik yönetim ve kıyaslama yöntemlerinin bir arada kullanılmasını gerektiren kapsamlı bir

yöntemdir. Performans esaslı bütçeleme yolu ile, kurumların kapsamlı performans göstergeleri oluşturmaları, çıktı ölçütleri, faaliyetler ve girdileri ilişkilendirmeleri, performans hedefleri ve bütçe hedeflerini bir arada değerlendirmeleri mümkün olmaktadır (Poister, 2003, s.186-191).

Performans esaslı bütçeleme sisteminin temelini kaynakların çıktılar ve sonuçlar dikkate alınarak tahsis edilmesi oluşturmaktadır. Bu kapsamda performans ölçümü bütçenin hazırlanması, uygulanması, raporların hazırlanması ve denetim süreçlerinin tümünü içeren süreçte sağladığı bilgiler ile kaynak tahsis kararlarının temelini oluşturmaktadır. Performans hedeflerinin bütçede yer alan kaynaklarla ilişkilendirilmesi, yöneticilerin farklı faaliyetler arasında kaynak tahsisi yaparken, hangi faaliyetin amaçlara ulaşılmasına katkı sağlayacağını sorgulamalarına neden olmaktadır. Diğer taraftan performans esaslı bütçelemenin, girdilerle çıktılar ve sonuçlar arasındaki ilişkinin değerlendirilmesini zorunlu kılması, performans ölçümünde, sonuçların kullanılan girdilerden bağımsız olarak değerlendirilmesi sonucu performans göstergelerinin geçerlilik ve anlamlılık düzeyinin azalması riskini de ortadan kaldırmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme kapsamında hesap verme sorumluluğuna esas teşkil edecek bir sistemin oluşturulması gerekmektedir. Bu tip bir sisteminin performans hedeflerini, performansın değerlendirilmesi için gerekli bilgilerin toplanabilmesini teminen farklı birimlerin taahhüdünü, amaçlara ulaşılmasını teminen etkili bir ödül ve ceza sisteminin kurulmasını, hedeflerle gerçekleştirmelerin kıyaslanmasına olanak veren bir performans değerlendirme sürecinin varlığını, karar alan birimlere gerekli yetki devrini kapsamaması beklenmektedir (Diamond, 2005, s.23-25).

Performans ölçümü ve bütçeleme ile ilgili olarak değinilmesi gereken son nokta ise performans esaslı bütçeleme yönteminin kullanımının bahsedilen faydalarına karşın uygulanmasının bir takım zorlukları da beraberinde getirdiğidir. Bütçeleme süreci, çoğu zaman yıllık olarak gerçekleştirilirken, kamusal faaliyetler sonucu elde edilen sonuçlar daha uzun dönemde elde edilmektedir. Bu durum performans ölçümü ve bütçe bağlantısının kurulmasını teminen orta dönemli hedeflerin belirlenmesini gerektirmektedir.

Bütçeyi onaylama yetkisine sahip makamın farklı birimlerin çalışma şekilleri ve iç dinamikleri hakkında yeterli bilgiye sahip olmaması durumunda bütçeleme ve planlama arasındaki bağlantıyı kurmakta ne derece başarılı olabileceği de kuşkuludur. Bu noktada onay yetkisine sahip makam, bütçeleme sürecinde girdi çıktı ilişkisini yansıtan performans göstergelerinin kurumun nihai amaçları ile bağlantısını görme eğiliminde olabilecektir. Ancak merkezi bir karar alma yapısı içerisinde, birimlerin bu kararlar üzerinde etkili olma derecesi göz önüne alındığında bu tip bir bağlantının kurulmasının güçlüğü ortadadır (Poister, 2003, s.186-191).

Son olarak performans esaslı bütçeleme, birimlerin kaynak talep etme yöntemlerinin değiştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Performans esaslı bütçeleme çalışmaları, girdiler ile sonuçlar arasındaki neden sonuç ilişkilerinin kurulmasını gerektirmektedir. Geleneksel muhasebe sistemleri, kullanılan girdiler ile ilgili verileri sunma kapasitesine sahip olmakla birlikte performans ölçümü için gereksinim duyulan verileri sağlamakta yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle de bütçeleme ile performans ölçümünün ilişkilendirilmesi konusunda sorun yaşanabilmektedir.

Bahsedilen sorunun çözümünde aktiviteye dayalı maliyet muhasebesinden yararlanılması mümkündür. Bu yöntemde maliyetler aktiviteler temelinde takip edilmekte olup, çıktılar ve sonuçlar ile ilişkilendirilebilmektedir. Böylelikle yöntemin kullanımı sonucunda elde edilen bilgi, gerek maliyetlerin yönetilmesi gerekse planlama ve kontrol amacı ile kullanılabilir. Performans esaslı bütçeleme yöntemi, aktiviteler ile performans göstergeleri arasındaki bağlantının kurulmasına yardımcı olacak etkin bir araçtır.

1.3.3. Ödül, Teşvik Sistemleri ve Performans Ölçümü

Ödül ve teşvik sistemleri, insan kaynakları yönetimi kapsamında ele alınan ve bireysel farklılıkların yönetilmesi, çalışan motivasyonu, tatmini ve performansı, takım çalışması ve ekip etkililiği, liderlik, kurum kültürü ve organizasyonun dizaynı gibi pek çok alanda karşımıza çıkan bir kavramdır. Ödül ve teşvik sistemlerinin bahsedilen alanlardaki uygulamaları çalışmanın

kapsamı dışında kalmakta olup, bu bölümde performans ölçümünün kendisinden beklenen faydaları vermesini teminen ödül ve teşvik sistemleri ile ilişkilendirilmesi gereği vurgulanarak ödül ve teşvik sistemleri ile ilgili özet bilgilere yer verilmesi ile yetinilecektir.

Performans ölçümü, tek başına kurumun amaçlarına ulaşması için yeterli bir araç değildir. Daha önceki bölümlerde değinildiği üzere, yöneticilerin kurumun misyonuna ulaşması için uygun stratejileri belirlemesi ve performans bilgisini karar alma süreçlerinde sürekli olarak kullanması gerekmektedir. Ancak uygulama aşamasında karşılaşılan sorunlar, arzu edilen sonuçların elde edilmesinin önünde büyük bir engel teşkil edebilmektedir. Çalışanların kurumun misyonunu, amaçlarını, hedeflerini, stratejilerini, kritik başarı faktörlerini anlamaları ve çalışmalarını bu alanlarda yoğunlaştırmaları, uygulamada karşılaşılabilecek pek çok sorunun önüne geçilmesini sağlayacaktır. Bu açıdan değerlendirildiği zaman ödül ve teşvik sistemleri sözü edilen sürecin gerçekleşmesini sağlayan ve çalışanların davranışlarını şekillendiren en önemli araçtır.

Ödül ve teşvik sistemleri ile ilgili olarak yapılan değerlendirmelerde ödül ve teşvik kavramlarının maddi ödüllerle sınırlı olarak düşünülmemesi gerekmektedir. Parasal ödüller ve terfiler yanında karar alma süreçlerine katılım, yetki devri, övgü, tanınma, verilen sorumlulukların boyutu, iş güvenliği ve eğitim programlarına katılım gibi pek çok unsur çalışanların davranışlarının şekillendirilmesinde kullanılabilecek yöntemlerdir. Nitekim farklı pozisyonlarda ve kurumlarda çalışan 7500 kişi üzerinde Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) yapılan bir anket çalışmasında, kurumsal bağlılığı etkileyen faktörler arasında parasal ödüllerin payının % 11, iş güvencesinin payının % 11 ve işten kaynaklanan stresin olmamasının payının ise % 7 olduğu görülmüştür. Söz konusu çalışma parasal ödüller yanında parasal olmayan ödüllerin de bu süreçteki rolünü yansıtmaları açısından önemlidir.

Çalışanların amaçları ile kurumun amaçları arasında eşgüdümün sağlanması farklı kanallardan gerçekleştirilebilmektedir. Bunlardan birincisi bilgi kanalıdır. Ödül ve teşvik sistemlerinin varlığı, çalışanları farklı çalışma

alanlarının görece önemli konularında bilgilendirmektedir. Böylelikle çalışanların bu alanlara odaklanması sağlanmaktadır. Söz konusu alanlar kurumun başarısı için kritik önem taşıması dolayısıyla performans ölçümünün yapıldığı alanlardır. Bu kapsamda performans bilgisinin karar alma süreçleri yanında ödül ve teşvik sistemlerinde de kullanılması bahsedilen eş güdümü sağlayan etkili bir mekanizma olacaktır.

Kurumsal amaçlar ile bireysel amaçlar arasındaki uyumu sağlayan ikinci kanal motivasyondaki artıştır. Çalışanların elde ettikleri sonuçlar nedeniyle ödüllendirilmesi motivasyon artışı sağlayan önemli bir faktördür. Çalışanların motivasyonlarındaki artış amaçlara ulaşılması sürecinde karşılaşılabilecek pek çok sorunun üstesinden gelinmesini kolaylaştıran bir faktördür. Son olarak ödül ve teşvik sistemlerinin kullanımı ile başarılı çalışanların kuruma kazandırılması ve kurumda kalmasının sağlanması mümkün olacaktır.

Bahsedilen etkilerin yaratılması için, verilen ödüllerin çalışanlar tarafından önemli olması, yeterince büyük olması, anlaşılır olması, zamanında verilmesi, diğer çalışanlar ile paylaşılarak övgü ve tanınma kanalı ile de motivasyon artışına neden olması ve ödül ile söz konusu ödülün alınmasını sağlayan neden arasındaki bağlantının paylaşılması gerekmektedir. Söz konusu unsurları içermeyen bir ödül sistemi kendisinden beklenen faydayı sağlayamayacağı gibi, performansı olumsuz etkileme riskini de taşıyabilecektir.

Bireysel performansın değerlendirilmesinde kullanılan performans göstergelerinin, kurumsal performansın ölçülmesinde kullanılan performans göstergeleri ile uyum içerisinde olması, çalışanların amaç ve hedeflere odaklanmasına yardımcı olacaktır. İzleyen bölümlerde tartışılacağı üzere, performans ölçümünün performansın farklı yönlerini kapsayacak uygun bir performans göstergesi seti aracılığı ile yapılması gerekmektedir. Bu durum performans ölçümü ile ödül ve teşvik sistemlerinin uyumlaştırılmasında bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Farklı performans göstergelerinin kullanıldığı durumlarda bu göstergelerin hangisinin ödül ve teşvik sisteminde

baz alınacağı ya da bu göstergelerin ağırlıklandırılmasında uygulanacak yöntemin öznel mi yoksa nesnel mi olması gerektiği konuları literatürde sıkça tartışılmaktadır.

Çalışmanın kapsamı dışında kalması nedeni ile söz konusu tartışmalara detaylı olarak yer verilmeyecek, bunun yerine izleyen bölümlerde yapılacak değerlendirmelere ışık tutacak olması nedeni ile özet bir bilgi verilmesi ile yetinilecektir.

Literatürde teşvik sistemlerinin oluşturulmasında, beklenenin aksine öznel değerlendirmelerin önemli bir yere sahip olduğu ifade edilmektedir. Öznel değerlendirmeler, özellikle birden fazla performans göstergesinin kullanıldığı durumlarda karşımıza çıkmaktadır. Gerek kurum gerekse birim düzeyinde yapılan performans ölçümünün bireysel performansı ölçmekte bire bir kullanılabilir yapıda olmaması, söz konusu sistemlerin kendi içerisinde taşıdığı sınırlılıklar, kısa dönem ve uzun dönem performans arasında denge kurulması gereği, rakamların manipule edilmesi riskinin ortadan kaldırılması, kontrol edilemeyen faktörler sonucu performansın düşük gerçekleştiği durumlarda çalışanların motivasyonlarının düşmesinin önlenmesi ve değişen çevre koşulları altında ödül ve teşvik sistemlerinin esnek bir yapıda olmasının gerekmesi nedenleriyle öznel değerlendirmeler, ödül ve teşvik sistemlerinin bir bileşeni olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ödül ve teşvik sistemleri ile performans ölçüm sonuçları arasındaki ilişkinin kurulmasında öznel değerlendirmelerin kullanılmasının performans değerlendirmelerinin adil olarak yapılmadığı yönünde eleştirilere yol açabileceği, performans değerlendirmesini yapan yöneticiler ile çalışanlar arasındaki bilgi asimetrisi nedeni ile hatalı değerlendirmelere yol açabileceği, çalışanların değerlendirme amirlerini etkilemek üzere bir takım çabalar içerisine girebileceği ve özellikle değerlendirme yapan ve değerlendirmesi

yapılan taraflar arasında güven duygusunun olmadığı durumlarda motivasyon problemlerine yol açabileceği hususları da göz önünde bulundurulmalıdır.

1.3.4. Performans Yönetimi ve Performans Ölçümü

Akal (2005, s.75) performans yönetimini “örgütü istenen amaçlara yöneltmek amacıyla, işletmenin mevcut ve geleceğe ilişkin durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli düzenlemeleri, etkinlikleri başlatma ve sürdürme görevlerini yüklenen bir yönetim süreci” olarak tanımlamaktadır. Bu kapsamda performans yönetimi, çalışanlar ve yöneticiler tarafından etkileşim içerisinde yürütülen sonuç odaklı bir yaklaşım olup, tüm örgüt çalışanlarının katılımını, motivasyonunu ve kontrolünü içeren bir kapsamda değerlendirilmelidir.

İyi dizayn edilmiş ve etkili bir şekilde uygulamaya konulmuş bir performans yönetim sistemi, yöneticilerin kurum üzerinde etkin bir kontrol sağlamasına, kurum içi iletişimin güçlendirilmesine ve karar alıcıların faaliyet sonuçlarından sorumlu tutulmasına yardımcı olan bir mekanizma görevi görmektedir.

Performans yönetimi, kurumun amaç ve hedefleri ile faaliyetleri arasında bağlantı kurmak ve amaç ve hedefleri analiz ederek örgütsel performansta kalıcı gelişmeler elde etmek, kurum içerisinde etkili iletişim kurmak, çalışanların kurumsal amaçlara ulaşılmasında üzerlerine düşen sorumlulukların bilincinde olmalarını sağlamak, sunulan ürün ve hizmetlerin kalitesini geliştirmek ve sürekli geri bildirim ile örgütsel performansa ilişkin objektif bir ölçme ve değerlendirme yapmak amacıyla kullanılmaktadır. Bu kapsamda değerlendirildiğinde performans ölçümü, performans yönetiminin temel yapı taşını oluşturmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde stratejik yönetimin temel kavramları ve stratejik yönetimin performans ölçümü ile olan ilişkisi ele alınmıştır. Stratejik yönetim, misyon ve hedeflere ulaşılması amacıyla stratejik planların

hazırlanmasını, güncellenmesini, çıktı odaklı bütçelerin yapılmasını ve performans ölçümü ve değerlendirmesi ile performans yönetimini kapsayan bütünsel bir yönetim tekniği olup iletişim ve bilgi teknolojilerinin kullanımındaki artış ve globalleşme ile şekillenen rekabet koşullarına cevap vermek üzere piyasa organizasyonları tarafından sıkça kullanılmaktadır.

Stratejik yönetimin, organizasyonların dış çevre koşullarını ve iç süreçlerini değerlendirmelerini zorunlu kılması, amaçların ve hedeflerin netleştirilerek bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak stratejilerin oluşturulmasını gerekli kılması ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesine ve dolayısıyla hesap verme sorumluluğuna temel olması, yöntemin kamu sektörünün yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalarda uygulanabilirliğini gündeme getirmiştir. Bu kapsamda izleyen bölümde kamu sektöründe stratejik yönetim uygulaması ve performans ölçümü ile ilgili bilgilere yer verilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK YÖNETİM UYGULAMASI

VE STRATEJİ HARİTALARI İLE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

Tarihsel süreç içerisinde devletin var oluş nedeni, kendisinden beklenen işlevleri yerine getirebilmesi için uygun olan yapılanmanın ne olduğu, piyasalara ne ölçüde müdahale etmesi gerektiği, başarılarına ve başarısızlıklarına dair nedenler farklı disiplinler tarafından cevap aranılan sorular olmuştur. Kamusal malların ve hizmetlerin sunumunda etkinlik ve eşitlik sağlamak üzere faaliyette bulunan devlet, bu faaliyetleri esnasında piyasalara dahil olmaktadır. Devletin, piyasanın çalışma ilkelerini belirlediği ve bunların uygulanmasını teminat altına aldığı, sistemin işleyişinde karşılaşılan sorunları gidermek üzere kanundan gelen gücünü kullandığı, taşıdığı işlevleri yerine getirmek amacıyla harcama yaptığı ve gelir elde ettiği göz önüne alındığında, ekonomik hayatta üstlendiği rolün büyüklüğü açıkça görülmektedir. Bu kapsamda kamusal faaliyetlerde başarısızlığın refah kaybına ve yolsuzluklara neden olabileceği ifade edilebilir.

1997 yılında Dünya Bankası tarafından yayımlanan ve devletin rolünü, devletin gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerin ve yetki devredilmesi gereken alanların ne olduğunu sorgulayan “Değişen Dünyada Devlet” adlı raporda yer alan temel fikir, kamu yararının sağlanması için devletin faaliyetlerinde etkinliğin sağlanmasının zorunlu olduğudur. Bu amaçla kamu sektöründe uygulanması önerilen stratejilerden ilki, devletin faaliyetleri ile kaynaklarının orantılı hale getirilmesi diğer bir ifade ile devletin küçültülmesi; ikincisi ise kamu kurumlarının yeniden yapılandırılması yoluyla devletin kapasitesinin artırılmasıdır. Kamu kurumlarının yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar, etkili kuralların ve politikaların inşa edilmesini, yolsuzlukla mücadele edilmesini, kamu kurumlarının rekabetçi bir yapıya kavuşturulmasını ve performanslarının artırılmasını, ücretlerin ve teşviklerin iyileştirilmesini, devletin vatandaşların gereksinimlerine daha duyarlı hale

getirilmesini, devlet ile vatandaşların yakınlaştırılmasını, katılımcı ve yetki devrine dayanan bir yapının kurulmasını kapsamaktadır.

Kamu sektöründe etkinliğin artırılmasına yönelik olarak hangi stratejinin uygulanması, hangi metotların izlenmesi gerektiği ya da beklenen sonuçları verecek politikaların neler olduğuna dair genel yargılara varmak mümkün değildir. Burada vurgulanması gereken nokta kamuda yeniden yapılanma çalışmalarının ülkenin gerçekleri ile tutarlı olması gerektiğidir. Devletin farklı yönetim kademelerinde yetki devrini sağlayacak bir alt yapının ve bilgi birikiminin olmadığı durumlarda, merkezde toplanan yetkilerin devredilmesi son derece olumsuz sonuçlara yol açabilecektir. Devletin küçültülmesi ya da yeniden yapılandırılarak etkinliğinin artırılmasına dair kararın ne şekilde alınacağı, bu kararı etkileyen faktörler ve devletin sosyal adaleti sağlama amacı ile izlemesi gereken politikalar, çalışmanın kapsamı dışında kalması nedeniyle bu konularda literatürde yer alan tartışmalara değinilmeyecektir.

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle kamusal faaliyetlerin özellikleri, kamu yönetiminde yeniden yapılanma, stratejik yönetim uygulaması, performans ölçümü ve yönetimi, performans ölçümünün işlevleri, performans sisteminin oluşturulması ve performans ölçümünün taşıdığı sınırlılıklar ile ilgili değerlendirmelere yer verilecektir.

2.1. Kamusal Faaliyetlerin Özellikleri ve Kamusal Başarısızlık

Literatürde devletin iktisadi alandaki faaliyetleri “devletin iktisadi hayata yaptığı müdahaleler” olarak adlandırılmakta ve Güran tarafından (2002, s.129) “devletin yapmış olduğu düzenlemeler ile iktisadi birimlerin karar alma süreçlerine dışsal ve genellikle veri bir değişken niteliğinde dahil olarak, onların karar alma süreçlerini ve etkinliklerini etkilemeye yönelik olarak yapmış olduğu her türlü eylem ve işlemler” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu kapsamda devlet; düzenlemeler, finansman, üretim ve gelir transferi olmak üzere dört şekilde piyasalara müdahale etmekte ve etkinlik ve sosyal adaleti sağlamayı amaçlamaktadır (Barr, 1993, s: 79-80).

Devletin faaliyette bulunduğu alanlar, kamu sektörünün sınırlarını tanımlamakta ve kamu sektörü tarafından üretilen mal ve hizmetler, kamusal mal ve hizmetler olarak tanımlanmaktadır. Samuelson (1954, s.387) bu mal ve hizmetlerin temel özelliklerini, herkes tarafından ortak olarak kullanılmalrı ve bir bireyin tüketimi dolayısıyla diğer bireyin tüketiminden vazgeçmesine gerek olmaması şeklinde sıralamaktadır. Bu özellikleri dolayısıyla, kamusal mal ve hizmetlerde etkin bir fiyatlandırmanın yapılması güçleşmekte ve devletin faaliyet alanlarının genişlemesi ve kaynak dağılımında etkinlikten uzaklaşılması söz konusu olabilmektedir. Diğer taraftan kamu sektörünün kendisine has özellikleri kamusal faaliyetlerin boyutları ve elde edilen sonuçlar üzerinde etkili olmaktadır (Hemming ve diğerleri, 1991, s.26-29). Kamu sektörünün kendisine has özellikleri Güran (2005, s.15-42) tarafından şu şekilde ifade edilmektedir.

2.1.1.Bilgi Düzeyi

Ekonomi literatüründe üretici ve tüketicilerin karar süreçlerinde tam bilgiye sahip oldukları varsayımını içeren tam rekabet piyasası, faaliyet alanındaki belirsizlikleri ortadan kaldırarak alınan kararların etkinliğini artıran önemli bir mekanizmadır. Ancak ne özel sektörde ne de kamu sektöründe bu tip ideal bir piyasanın varlığından bahsetmek mümkün değildir. Dolayısıyla gerek özel sektörde, gerekse kamu sektöründe kararlar eksik bilgi ile alınmaktadır. Kamu sektöründe eksik bilginin yarattığı belirsizlik, özel sektöre kıyasla daha fazla olup, etkin bir kaynak ve gelir dağılımı sağlanmasını zorlaştırmaktadır.

2.1.2. Kamu Sektöründe Karar Alma Süreci

Fiyat mekanizmasının varlığı, özel sektörün kaynak tahsis kararlarında etkinliği artıran önemli bir faktördür. Kamusal malların taşıdığı özellikler dolayısıyla kamu sektöründe fiyat mekanizmasının varlığından bahsetmek mümkün değildir. Kamu sektöründe kaynakların ne şekilde tahsis edileceğine ilişkin kararları, kamunun tercihleri ve siyasi karar alma mekanizmaları yönlendirmektedir. Bu noktada karşılaşılan ilk sorun, kamusal tercihlerin belirlenmesindeki güçlük, ikinci sorun ise kamusal karar alma

süreçlerini etkileyen baskı gruplarının varlığıdır. Baskı grupları “üyelerinin ortak çıkarlara sahip bulduklarını algılayan ve iktidara geçmeyi amaçlamadan, siyasal sistemi etkilemeye çalışan bir topluluk” olarak tanımlanmaktadır (Stiglitz, 2000, s.157-162). Söz konusu gruplar siyasi sistem üzerinde yarattıkları etkiler ile kaynakların kendi çıkarları doğrultusunda tahsis edilmesine yönelik faaliyette bulunurken toplumsal çıkarların göz ardı edilmesine yol açabilmektedir (Turan, 1977, s.131).

2.1.3. Kamu Sektöründe Arz ve Talep Yapısı

Kamusal mal ve hizmetlere ilişkin arz ve talebi etkileyen faktörler, ülkeler, mal ve hizmetler ya da dönemler itibarıyla farklılık gösterebilmektedir. Bu kapsamda kamu sektöründe arz ve talep yapısına ilişkin olarak kesin yargılara varmak doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Ancak sözü edilen farklılıklara rağmen kamusal mal ve hizmetlerle ilgili olarak arz ve talep koşullarını etkileyen temel faktörler şu şekilde sayılmaktadır:

- Talep Yapısı: Kamusal alanda sunulan mal ve hizmetlerin bedelini vergi mükellefleri karşılarken, söz konusu mal ve hizmetlerin faydasından toplumun geneli yararlanmaktadır (Lipsey ve Courant, 1996, s.54). Kamusal faaliyetlerden herhangi bir bedel ödenmeksizin fayda sağlanabilmesi, söz konusu mal ve hizmetlere ilişkin talebin artmasına ve kamusal müdahalelerin olması gereken düzeyden daha yüksek seviyede oluşmasına neden olarak kamusal alandaki etkinliği olumsuz etkilemektedir. Talebi etkileyen bir diğer önemli faktör ise baskı gruplarının faaliyetleridir. Daha önce de değinildiği üzere, baskı gruplarının kendi çıkarlarını maksimize etmek amacı ile yürüttükleri faaliyetler, kamusal mal ve hizmetlere olan talebi artırırken kaynak tahsisi kararları üzerinde ciddi etkilere sahip olmaktadır. Siyasi iktidarın yönetimde bulunma süresi ile bürokratların görev süreleri arasındaki farklılaşma, talep yapısını etkileyen önemli bir diğer faktördür. Politikacıların seçimle göreve gelmeleri ve görev sürelerinin sınırlı olması, siyasi otoritenin kendisine destek olan grupların taleplerine cevap verme eğilimini artırmaktadır. Söz konusu siyasi kararların olası olumsuz sonuçlarının, çoğunlukla uzun vadede ortaya çıkması da siyasilerin kaynak tahsis

kararlarında yeterli özeni göstermemesi riskini artırmaktadır (Cullis ve Jones, 1992, s.352; Wolf, 1988, s.39-43).

• Arz Yapısı: Kamusal mal ve hizmet arzının en önemli özelliği, çıktının tanımlanması ve kalitesinin ölçülmesi konusunda yaşanan zorluk ile piyasa organizasyonlarının yönetsel kararlarda kullandıkları fiyat, kâr, pazar payı gibi göstergelerin ve bilgilerin sınırlı olması ya da olmamasıdır. Etkin çıktı düzeyinin belirlenmesi için gerekli araçlar ve yöntemler ile ilgili yeterli bilginin olmaması elde edilen sonuçların amaçlanandan farklı olmasına neden olabilmektedir. Kamu sektöründe faaliyetlerin durdurulması gereken noktayı belirleyen başabaş noktası gibi bir karar değişkeninin olmaması ve kamu kuruluşlarının finansmanının kamu ödeneklerinden sağlanması da çoğu zaman kamusal müdahalelerin miktarının olması gerekenden fazla olması ile sonuçlanmaktadır. (Cullis ve Jones, 1992, s.352; Erkan, 2008, s.117; Wolf, 1988, s.39-43). Bu durum optimal arz seviyesinin belirlenmesini güçleştirmektedir. Kamusal alandaki faaliyetlerde devletin tekel konumunda olması ise faaliyetleri gerçekleştiren kamu kesimi ve bu faaliyetlerden yararlanan bireyler arasında asimetric bilginin oluşmasına neden olmakta ve çıktılarla ilgili değerlendirmelerin yapılmasını zorlaştırmaktadır.

2.1.4. Kamu Sektöründe Yapısal Özellikler

Kamu sektörü ve özel sektör arasında, var oluş nedenleri, tabi oldukları düzenlemeler ve sahip oldukları kurum kültürleri açısından ciddi farklar mevcuttur. Özel sektörde kâr amacının varlığı, kaynak kullanımında etkinliği sağlayan önemli bir mekanizmadır. Kâr edemeyen işletmelerin piyasada varlıklarını sürdürmelerini mümkün değildir. Kamu sektöründe ise kâr elde etmek gibi bir amaç söz konusu olmadığı gibi, paydaş beklentilerindeki farklılaşmanın ve siyasi otoritenin etkisi ile de amaçların net olarak tanımlanamadığı ya da birbirleriyle çelişebildiği bilinmektedir. Bu durum amaçlara ne derecede ulaşıldığı ile ilgili değerlendirmeleri de güçleştirmektedir.

Kamu kurumları açısından önemli olan kamusal faaliyetlerde etkililiğin ve etkinliğin sağlanmasıdır. Kaynakların ne derece etkin kullanıldığı konusunda karar alıcıların hesap vermeleri beklenmektedir. Ancak tarihsel

sürece bakıldığında, kaynak kullanımında etkinliğin sağlanamadığı durumlarda hazineden yeni kaynak aktarımı yoluna gidilerek soruna geçici çözümler bulunduğu ve kamudaki ataletin kalıcı bir hale geldiği bilinmektedir (Erkan, 2008; Stiglitz, 2000, s.200-205).

Kamu sektörü ile ilgili olarak yapılacak değerlendirmelerde dikkate alınması gereken en önemli unsurlardan birisi söz konusu kurumların faaliyetlerinin daha fazla yasal düzenleme ile kısıtlanmış olmasıdır. Söz konusu yasal düzenlemeler yöneticilerin yetki kullanma derecelerini sınırlamakta ve hiyerarşik bir örgüt yapısını teşvik etmektedir. Örneğin kamu kurumlarının mal, hizmet alımı ve bütçe süreçleri de yasal prosedürlere bağlıdır. Söz konusu prosedürler, yolsuzlukların önüne geçmek ve harcamalara disiplin getirmek amacı ile oluşturulmakla birlikte, çoğu zaman uygulama sürecinde beklenen etkiyi yaratamamaktadır. Karar alıcıların riskten kaçınmak amacıyla, bürokratik prosedürlerin dışına çıkmamayı seçmelerinin sonuçları artan işlem süreleri, iş gücü kaybı ve süreçlere ilişkin potansiyel iyileştirme olanaklarının göz ardı edilmesi şeklinde karşımıza çıkabilmektedir (Erkan, 2008; Stiglitz, 2000, s.201-204).

Son olarak kamu sektöründe görev yapan yöneticilerin yetki paylaşımı konusunda daha az gönüllü olmaları, seçimler ve politik ilişkiler dolayısıyla değişme sıklıklarının özel sektöre göre daha fazla olması, faaliyetler gerçekleştirilirken çoğu zaman daha fazla kırtasiyecilik ile karşı karşıya kalınması, performansa dayalı etkin ödül sistemlerinin olmaması kamudaki ataleti artıran ve karar alma mekanizmalarını olumsuz etkileyen faktörlerdir.

Kamu sektörünün bahsedilen dinamikleri göz önüne alındığında kamusal faaliyetlerde başarısızlık ve kaynak kullanımında etkinsizlik riskinin özel sektöre göre daha fazla olduğu ifade edilebilir. Kamusal faaliyetlerde başarısızlığın yolsuzluk ve refah kaybını beraberinde getirdiği düşünüldüğünde kamu sektöründe etkinlik ve etkililiği sağlamaya yönelik çalışmaların kaçınılmaz olduğu bir gerçektir. Bu kapsamda kamu sektöründe stratejik yönetim uygulamalarının hayat bulması, performans ölçümünün

yapılması ve kurumsal amaçlarla bireysel amaçların uyumlaştırılması arzu edilen yapının oluşturulmasına katkı sağlayabilecektir.

2.2. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Stratejik Yönetim Uygulaması

21. yüzyıla gelindiğinde, devamlılık ve sürdürme esasına dayanan; bürokrasi modeline uygun olarak hiyerarşik bir yapıyı ve kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda devletin etkin olarak rol alması gerektiği anlayışını içeren; politikaların belirlenmesinde yetkinin siyasilere ait olduğu; bürokratların kamuoyuna karşı üstlendiği sorumluluğun son derece sınırlı olduğu geleneksel kamu yönetimi anlayışı sorgulanmaya başlanmıştır (Bilgiç, 2003, s.27-28; Nohutçu ve diğerleri, 2003, s.13).

1929 yılında yaşanan ekonomik bunalım sonrası devletin ekonomik hayata müdahalesinin artması, kamusal faaliyetlerdeki artışa cevap vermek üzere kamu kurumlarının büyümesi, kamu kesiminde kırtasiyeciliğin artması, merkezîyetçi yapının kemikleşmesi ve şeffaflıktan uzak bir yapının oluşması ve söz konusu yapının ekonomik alanda yaşanan krizleri önlemekte ve bu krizlere cevap vermekte yetersiz kalması, kamusal faaliyetler ile özel sektör faaliyetlerinin karşılaştırılmasına ve kamusal kaynakların ne derece etkin kullanıldığının sorgulanmasına yol açmıştır (Bilgiç, 2003, s.27; Güzelsarı). Ekonomik alanda bahsedilen gelişmeler, siyasi alanda uygulanan politikaların da tartışılmasını beraberinde getirmiştir. 1970'li yıllarda kendisini gösteren sosyal refah devleti anlayışı, yaşanan ekonomik krizler ile kredibilitelerini yitirmeye başlarken serbest piyasa düzenini öngören siyasi akımlar ortaya çıkmaya başlamıştır (Heywood, 2007, s.114).

Devletin küçülmesini ve dolayısıyla toplumun, kamusal alanda sunulan mal ve hizmetlerle ilgili daha fazla alternatiflere kavuşarak seçme hakkını kullanabilmesi gereğini savunan siyasi akımlar, devletin etkinliğini sorgulamaya başlarken devletin kaynaklarını verimli olarak kullanamadığı konusundaki görüş, vatandaşların devlete olan bakış açısını değiştirmiş ve kamuoyundan devlete gelen baskıları artırmıştır (Bayraktar, 2003, s.565; Kutlu, 2006, s.65-66; Saylan 2002, s.99). Diğer taraftan eğitim düzeyindeki

artış, iletişim ve teknoloji alanında yaşanan gelişmeler paralelinde bilgiye ulaşmanın kolaylaşması, bahsedilen baskıların daha da şiddetlenmesine yol açmıştır (Parlak ve Sobacı, 2005, s.203). Bu kapsamda devletin yapısı, çalışma yöntemleri, mal ve hizmetlerin sunulma biçimleri ile kaynak tahsis kararları, vatandaşlar tarafından sorgulanan başlıca konular arasına girerek, kamuda etkinlik ve etkililik arayışlarına ivme kazandırmış, kamu sektörünün yeniden yapılandırılması amacıyla özel sektör tarafından uygulanmakta olan yönetim uygulamalarının, kamu sektöründe uygulanması ve kamu sektörü ile özel sektör arasındaki yapısal farkların giderilmesi ile ilgili çalışmalar başlamıştır (Parlak ve Sobacı, 2005, s.201).

Kamu sektöründe stratejik yönetim uygulamalarının ve performans ölçümü ile ilgili çalışmaların gündeme gelmesi de bahsedilen reform arayışlarının sonuçlarındandır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının etkisi ile pek çok kamu kurumunun misyon ve vizyon belirlemekten uzak, somut hedeflerden ve vatandaş odaklı yönetim anlayışından yoksun, kuralların hakim olduğu, kaynakları kısıtlı ve örgüt yapısı sorunlu bir konumda oldukları bilinmektedir. Diğer taraftan kamu sektöründe sunulan mal ve hizmetlerin büyüklüğü ve çeşitliliği göz önüne alındığında kaynakların etkin bir şekilde kullanılması, alınan kararlarda orta ve uzun vadeli hedeflerin göz önünde bulundurulması, dış çevrenin sürekli değişen dinamiklerinin izlenmesi ve bu değişimlere cevap verilmesi kritik öneme sahiptir (Bircan, 2002, s.45-46).

Çalışmanın ilk bölümünde değinildiği üzere stratejik yönetim, geleceği yönetmeyi amaç edinen ve örgüte dinamik bir yapı kazandıran bir yönetim tekniği olup, piyasa organizasyonları tarafından giderek artan rekabet koşullarına cevap vermek üzere yaygın bir biçimde kullanılmaktadır. Stratejik yönetimin bahsedilen özellikleri ve özel sektörde yarattığı sonuçlar kamu sektöründe de uygulanabilirliği konusunu gündeme getirmiştir.

Stratejik yönetimin misyon, vizyon ve değerleri temel alan; stratejik planlama ile başlayıp, çıktı odaklı bütçeleme, performans yönetimi ve performans ölçümü ile devam eden döngüsel yapısı, üst yönetimi uzun dönemli düşünmeye zorlaması yanında sorunların tespiti ve önlenmesine imkan verebilecek bir yapıyı gerektirerek, kamu sektöründe yakalanmak

istenilen etkinlik ve etkililiğin önemli araçlarından birisi olma potansiyeline sahiptir (Hamel ve Prahalad, 1996, s.145-148).

Stratejik yönetim uygulaması ile kamu kuruluşlarının mevcut durumlarını analiz etmeleri, amaç ve hedeflerini netleştirmeleri, bu amaçlara ulaşmak için gerekli stratejileri ortaya koymaları ve elde edilen sonuçları değerlendirmeleri mümkün olacak ve bu şekilde kamu sektöründe ulaşılmak istenilen katılımcı, şeffaf, hesap verme sorumluluğu taşıyan, esnek, etkin ve etkili, yetki devrine dayanan kamusal yapının oluşturulmasına aşağıda ifade edilen şekilde katkı sağlanabilecektir (Erkan, 2008, s.47).

Kamu kurumlarında stratejik yönetimin ilk aşaması olan stratejik planlama süreci gerek iç gerekse dış paydaşların, karar alma süreçlerine dahil edilmesine olanak vererek katılımcılığın sağlanmasına temel teşkil etmektedir.

Stratejik yönetim süreci, elde edilen sonuçların değerlendirilmesini ve performans bilgisinin karar süreçlerinde kullanılmasını gerektirmektedir. Bu kapsamda kamu sektöründe stratejik yönetim uygulamasının başlaması uygulama sonuçlarının değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının süreçlerin kontrolüne odaklanmaktadır. Elde edilen sonuçlar ile ilgili yapılacak değerlendirmeler ve bu değerlendirmelerin kamuoyu ile paylaşılması ise şeffaflığa katkı sağlayacak önemli bir araçtır. Ancak bahsedilen etkinin yaratılabilmesi için performans ölçümünün sağlıklı yapılması ve performans bilgisinin kolay erişilebilir ve anlaşılabilir olması beklenmektedir.

Kamusal faaliyetlerin yapısı gereği, bu faaliyetlerin finansmanını sağlayan ve faydasından yararlanan kesimler farklı olabilmektedir. Söz konusu farklılaşma kamusal kaynakların amaçlara ne derece uygun kullanıldığı ile ilgili hesap verme sorumluluğunu da beraberinde getirmektedir. Ancak etkili bir hesap verme mekanizmasının oluşturulabilmesi için verilerin sağlıklı bir şekilde tutulması, bilgi paylaşımının zorunlu olması, sorumluların resmi olarak belirlenmesi ve ödül ceza sistemlerinin varlığı gerekmektedir (Balcı, 2003, s.117). Stratejik yönetim

uygulaması piyasa organizasyonlarında bahsedilen mekanizmaları oluşturmada etkili bir araçtır. Ancak kamu sektörü ile ilgili değerlendirmelerde hesap verme sorumluluğunun siyasal, yönetsel ve hukuki olmak üzere birden fazla boyutu kapsadığı ve sonuçların ölçülmesinde bir takım güçlükler yaşanabileceği dikkate alınmalıdır. Özellikle amaçların kamuoyu ile paylaşılmadığı kamu kurumlarında hesap verme sorumluluğunun hukuki boyutun ötesine geçmesi mümkün olmayacaktır. Diğer taraftan kamu sektöründe sorumluların ve sorumluluk alanlarının netleştirilmesi ile ödül ve ceza mekanizmalarının varlığı konusunda da ciddi eksikliklerin ve yasal kısıtların olması, stratejik yönetimin hesap verme sorumluluğu açısından tek başına yeterli bir faktör olmasının önünde engeldir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, kuralların ve süreçlerin standartlaştırılmasına dayanmaktadır. Bu anlayışta, tüm kamu kurumlarının aynı bütçeleme süreçlerine, harcama yöntemlerine ve personel politikalarına bağlı olmaları yolu ile kamusal hizmetlerde eşitliğin ve objektifliğin sağlanması amaçlanmaktadır (Schick, 1999, s.5-7). Ancak söz konusu yapının varlığı, karar alma süreçlerini yasal ve hukuksal süreçlere indirgeyerek yöneticilerin gereksinim duydukları esnekliği ortadan kaldırmaktadır. Stratejik yönetim anlayışı, misyon, vizyon ve amaçların belirlenmesi temeline dayanması ve yetki devrine olanak vermesi nedeniyle kamu sektöründe esnekliğin sağlanmasına yardımcı olabilecektir. Kamu sektöründe görev yapan yöneticilere bu tip bir esnekliğin sağlanması, beraberinde hesap verme sorumluluğunu da getirmektedir. Kamu sektöründe ulaşılmak istenilen esnekliğin önündeki en büyük engellerden birisi mevcut kurum kültürü ve kurum kültürünün değiştirilmesindeki güçlük olabilmektedir. Kurum kültürünün değiştirilmesi etkili bir liderliği gerektirmekte ve çalışanların direnç göstermesine neden olmaktadır. Stratejik yönetim uygulamalarından beklenen sonuçların alınması için esnekliğe dayanan bir kurum kültürünün oluşturulması şarttır. Ancak kamu kurumlarında bahsedilen değişikliğin yapılmasında, gerek yasal gerekse yapısal özellikler nedeni ile güçlükler yaşanabilmektedir (Kemp, 1995, s.118).

Kamu sektöründe reform arayışlarının temelinde etkinlik ve etkililiğin sağlanması yatmaktadır. Stratejik yönetimin sonuç odaklı bir yönetim anlayışı olması, kamu sektöründe etkinliğin ve etkililiğin sağlanmasında kritik bir araç olarak kullanılabileceğine işaret etmektedir. Stratejik yönetimin kamu sektöründeki etkinlik ve etkililik üzerindeki rolü değerlendirilirken, kamusal örgütlerin dışa bağımlılık düzeyleri dikkate alınmalıdır. Bir diğer kritik konu ise stratejik yönetimin etkili bir liderlik anlayışını gerektirmesi ve kamu sektöründe bu tip bir liderlik tarzının yakalanmasında yaşanabilecek güçlükler ile kamu sektöründe yaşanan kaynak problemleridir. Stratejik yönetim uygulamalarının sonuçlarının uzun vadede alınabileceği dikkate alındığında bu tip bir liderlik anlayışının önemini bir kat daha artırmaktadır. Stratejik yönetim uygulamalarının üst yönetimce sahiplenilmediği ve etkili bir liderlik ile yönetilmediği durumlarda, çalışanlarda motivasyon kaybına yol açması ve stratejik planların sahiplenilme derecesinin düşmesi gibi sorunlarla karşılaşılabilir.

Kamu sektöründe başarılmak istenilen reformun bir diğer koşutu ise yetki devri ve yerelleşmedir. Stratejik yönetim, kamu kuruluşlarının görev, yetki ve sorumluluk alanlarının netleştirilmesine ve kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesine katkıda bulunarak yetki devri için uygun bir zemin hazırlamaktadır. Bu noktada kritik öneme sahip olan konu ise yetki devri için oluşturulan zeminin aynı zamanda yasal dayanağının olmasıdır. Özel sektör örgütlerinde, yöneticiler kurumsal amaçlara ulaşmayı teminen karar almakta hareket serbestisine sahipken, kamu kurumlarında görev alan yöneticilerin sadece yetkili kılındıkları alanlarda karar alabilecekleri dikkate alınmalıdır. Bu konuda karşılaşılan bir diğer problem ise kamu sektöründe gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçlarının alınması için gereken süre ile siyasi otoritenin görevde kalma süresi arasındaki farklılaşmadır. Stratejik yönetim anlayışının tüm siyasetçiler ve bürokratlarca benimsenmediği durumlarda, kısa vadeli hedeflere ulaşmayı teminen uzun vadeli hedeflerin feda edilmesi riski doğabilecek ve stratejik yönetimin temel yapı taşlarından olan gelecek odaklı düşünme ve stratejik karar alma mekanizmaları devre dışı kalabilecektir.

Kamusal faaliyetler sonucunda elde edilmek istenilen sonuçlar, çoğu zaman birden fazla kurumun faaliyetleri sonucunda elde edilmektedir.

Stratejik yönetim anlayışı ile amaç ve hedeflerin net bir biçimde tanımlanması ve stratejilerin ortaya konması, birbiriyle etkileşim içerisinde olan kurumlar açısından öngörülebilirliği artırmaktadır. Ancak siyasal, toplumsal, ekonomik ve hukuki pek çok faktör kamu kurumları açısından belirsizlik düzeyini artırıcı rol oynayabilmektedir ve bahsedilen belirsizlikleri stratejik yönetim uygulamaları ile ortadan kaldırmak mümkün değildir. Diğer taraftan kamu kurumlarının faaliyet alanları çoğu kez özel sektöre göre daha geniş ve karmaşık bir yapı arz etmektedir. Kamu kurumlarının paydaşlarının beklentilerindeki farklılaşma ve tabi olunan ulusal ve uluslararası mevzuatlar nedeniyle de kamu sektöründe stratejik yönetim uygulamaları özel sektör uygulamalarından farklı bir yapıya bürünebilecektir.

2.3. Kamu Sektöründe Performans Ölçümü ve Yönetimi

Kamu sektöründe performans ölçümü ve yönetimi ile ilgili çalışmalar, kâr amacı taşıyan işletmelere kıyasla daha yakın geçmişte başlamıştır. Kamu sektöründe performans ölçümünü başlatan temel nedenler, söz konusu kurumların taşıdığı hesap verme yükümlülüğü nedeniyle paydaşlardan gelen baskılara cevap verme zorunluluğu ve sonuçlara odaklanarak kurumsal performansı iyileştirme çabaları şeklinde sıralanabilir. Performans yönetimi, paydaşlar arasında kurumun misyonu, amaçları ve stratejileri hakkında kabul edilebilir bir uzlaşma sağlanmasına; performans ölçümü ile ilgili kararların alınmasına; gerçekleştirilen faaliyetlerde etkinliğin ve etkililiğinin ne şekilde sağlanacağına karar verilmesine; hesap verme sorumluluğunun güçlendirmesine ve karar verme sürecinin desteklenmesine katkı sağlamaktadır.

Bu kapsamda performans ölçümü, özel sektör uygulamalarında olduğu gibi kamu sektöründe de kritik başarı faktörlerinin ortaya çıkarılması, faaliyetlerin bu alanlara odaklanmasına yardımcı olması, kaynakların etkin dağılımını sağlaması ve karar alma sürecine sağladığı katkı ile gündeme gelmektedir. Performans ölçümü hesap verme sorumluluğuna ve kamu sektörünün imajına sağladığı katkı nedeni ile kamu kurumları açısından kritik öneme sahiptir.

Performans ölçümünün stratejik yönetim ile olan bağlantısı beraber ele alındığında sistem yönetimi, veri, analiz ve eylem bileşenlerinden oluşan bir süreç aracılığı ile gerçekleştirildiği ifade edilebilir. Performans ölçüm sistemi olarak adlandırılan bu sürecin kamu sektöründe uygulanması beraberinde pek çok faydayı getirmekte ancak zorlukları da barındırmaktadır. Performans ölçümü ile ilgili çalışmaları süreç tamamlanmadan terk eden ya da performans ölçümünden beklenen faydaları elde edemeyen kurumlar olduğu bilinmektedir. Bu duruma neden olan başlıca faktörler arasında, performans ölçüm sisteminin yöneticilerin beklentilerine cevap verememesi, gereksinim duyulan zaman ve kaynaklar, çalışanlar ve yöneticiler arasında sisteme karşı geliştirilen direnç ve performans ölçümünün sağlayacağı faydaların anlaşılması sayılabilir.

Kamu sektöründe performans ölçümü ve yönetimi ile ilgili yapılan çalışmalarda göz önünde bulundurulması gereken pek çok faktör vardır. Poister (2003, s.257-273) tarafından sayılan kritik başarı faktörleri izleyen alt bölümlerde ele alınacaktır.

2.3.1 Liderlik ve Paydaşların Katılımı

Kamu sektörünün niteliği gereği, performans sonuçları paydaşlar tarafından yakından takip edilmektedir. Kamu sektörü açısından ele alındığında paydaş kavramı çalışanlardan siyasetçilere, bürokratlardan kamuoyuna kadar uzanan geniş bir yelpazeyi kapsamakta ve bahsedilen gruplar çoğu zaman farklı beklentilere sahip olabilmektedir.

Paydaşların performans ölçümü ile ilgili çalışmalarda temsili asıl olmakla birlikte, kamu sektöründe paydaşların bu derece çeşitli olması performans ölçümü ile ilgili süreçlere tüm paydaşların katılımının sağlanmasını olanaksız kılmaktadır. Ancak bahsedilen grupların en azından bir bölümünün performans ölçüm sisteminin dizaynı ile ilgili çalışmalarda yer alması, sistemin daha sağlıklı kurulmasına ve farklı gruplar tarafından sahiplenilerek desteklenmesine yardımcı olacaktır. Performans ölçüm sistemi ile ilgili çalışmaları yürütecek çalışma grubunda üst düzey yöneticilerin, orta kademedeki çalışan personelin ve kurum içerisinde paydaşları temsil eden

yönetim kurulu üyelerinin yanında işgücünün sendikalı olduğu durumlarda sendika temsilcilerinin bulunması faydalı olabilecektir. Bilişim teknolojilerinin kritik öneme sahip olması nedeni ile mevcut kapasitenin ve gereksinim duyulan teknoloji yatırımlarının ne olduğu hakkında teknik bilgi sağlamak üzere bilişim elemanlarının sürece katılımı, ileride karşılaşılabilecek sorunların bertaraf edilmesine yardımcı olabilecektir.

2.3.2. Süreçlerin Net Bir Şekilde Tanımlanması

Performans ölçüm sisteminin dizaynından ve uygulanmasından sorumlu komite, üst yönetimin taahhüdünü sağladıktan sonra gerek faaliyetlerin hangi süreçlerde gerçekleştirildiği gerekse performans ölçüm sisteminin tanımlanması konusunda çalışmalıdır. Sistem parametrelerinin ve amaçlarının netleştirilmesi, sonuçların ve diğer performans kriterlerinin belirlenmesi, göstergelerin tanımlanması, değerlendirilmesi ve seçilmesi, veri toplama prosedürlerinin belirlenmesi performans ölçümü ile ilgili çalışmalarda kritik öneme sahiptir. Raporlamaların hangi sıklıkla ve hangi kanaldan yapılması gerektiği, raporlama formatı, yazılımların geliştirilmesi ve sistemin bakım ve desteğini yürütme sorumlularının belirlenmesi de bu kapsamda karar alınması gereken konulardandır.

Performans ölçümü ile ilgili çalışmaların projenin kapsamına göre pilot bir kurumda ya da birimde başlatılması ve karşılaşılan sorunların, sistem uygulanmaya başlamadan çözülmesi önerilen bir yaklaşımdır. Uygulamanın tüm birimlerde başlamasından sonra ise sistemin kullanılması, değerlendirilmesi ve gerekli değişikliklerin yapılması devamlılık arz eden bir süreç olarak algılanmalıdır.

2.3.3. Proje Yönetimi Yaklaşımı

Performans ölçüm sisteminin dizaynı ve uygulamasının süreklilik arz eden bir yapıda değerlendirilmesi, çalışmalarını yürüten gruba, proje yönetimi yaklaşımını kullanma imkanı verecektir. Sistemin dizaynına ilişkin süreç kapsamına bağlı olarak, iki seneden dört seneye kadar değişebilmektedir. Çalışma grubunun, projenin amacı ve kapsamının belirlenmesi, performans

göstergelerinin tanımlanması, göstergelerin sistemin içerisinde ne şekilde yer alacağıın tespiti, veri kaynaklarının ve veri toplama prosedürlerinin belirlenmesi, dokümantasyon, verilerin kalitesini ve bütünselliğini sağlamaya yardımcı olacak prosedürlerin belirlenmesi, farklı gruplar için raporlar hazırlanması ve raporlama sıklıklarının belirlenmesi, sistemi destekleyecek donanım ve yazılım gereksinimlerinin tespiti, verilerin toplanması, işlenmesi, raporlanması, sistemin bakımı gibi pek çok konuda çalışma yapması ve sorumluları tespit etmesi gerekmektedir.

Bir diğer ifade ile proje yönetimi yaklaşımı, çalışma komitesinin bahsedilen konularla ilgili detaylı bir plan hazırlamasını gerektirmektedir. Bu tip sistematik bir çalışma sonucu sorumlulukların dağıtılması, çalışmaların organize edilmesi ve sürecin izlenmesi çok daha kolay olacaktır (Poister, 2003, s.257-273). Kamu sektöründe bahsedilen uygulamaların yapılması sırasında politik ve siyasi faktörlerin süreç üzerinde ciddi etkisi olabileceği dikkate alınmalıdır.

2.3.4. Kurum Kültürü

Performans ölçümünün sistematik şekilde kullanımını destekleyen bir kurum kültürü istenilen sonuçların elde edilme olasılığını artıran bir faktördür. Performans ölçümünün potansiyel bir tehdit olarak algılandığı, performans ölçüm sonuçlarının, performansın iyileştirilmesine yönelik çabalar yerine birimlerin birbirlerini ya da kontrol dışı faktörleri suçlamakla cevaplandığı örgüt kültürlerinde, performans ölçümünden beklenen faydanın elde edilmesi son derece güç olmaktadır. Bu tip bir kurum kültürünün varlığı, performans yönetim sisteminin önündeki en temel engellerdendir ve yöneticilerin kurum kültürünü arzu edilen yönde şekillendirmeleri de kolay bir süreç değildir. Yöneticilerin performans ölçüm sonuçlarını tüm çalışanlarla paylaşmaları, ödül ve teşvik sistemlerinin performans ölçüm sonuçları dikkate alınarak yapılması ve üst yönetimin konuya verdiği desteği ve önemi açık bir şekilde göstermesi, çalışanlara yetki devredilerek gerekli esnekliğin sağlanması performans odaklı bir kurum kültürünün şekillenmesine yardımcı olabilecektir (Poister, 2003, s.257-273).

2.3.5. Bilişim Alt Yapısı

Performans ölçümünün doğru şekilde yapılması ancak uygun bilişim alt yapısı ile desteklenmesi ile mümkündür. Bilişim teknolojileri ürünleri, servisleri ve dağıtım süreçleri performans ölçüm sisteminin önemli kaynaklarıdır. Yöneticilerin performans ölçümü ve yönetimi için sağlıklı bir bilişim alt yapısının kurulmasına özen göstermeleri gerekmektedir. Bir diğer ifade ile bilişim teknolojileri ile kurumun gereksinimleri arasında tam bir uyumun olması beklenmektedir. Bilişim sistemlerinin kurumsal ihtiyaçlara cevap vermesini teminen öncelikle amaçların netleştirilmesi ve bu amaçların gerçekleştirilmesini sağlayacak bilişim alt yapısının oluşturulması gerekmektedir.

Performans yönetiminde, bilişim teknolojilerinin etkili şekilde kullanılmasına olanak verecek uygulamaları tespit etmek üzere yapılan çalışmalarda, tespit edilen ilk husus bilişim teknolojileri sonuçlarının bir süreç yaklaşımı ile ele alınması gerektiğidir. Bir diğer ifade ile yöneticiler ilk olarak amaçları, daha sonra kullanılması gereken performans göstergelerini tespit etmeli ve bu göstergelerin temin edilmesine yardımcı olacak bilişim alt yapısı kurulmalıdır. Bu nedenle bilişim teknolojileri ile ilgili oluşturulacak amaçlar, hedefler ve göstergeler direkt olarak kurumun amaçları ile bağlantılı olmalı ve ne derecede etkili olarak kullanıldığı uygulama sürecinde takip edilmelidir.

Performans raporlarında yer alacak hedeflerin, göstergelerin ve hesap verme sorumluluğunun, karar verme sürecinin farklı düzeylerinde değerlendirilmesi ve bu değerlendirmelere olanak verecek farklı raporlama formatlarının sisteme eklenmesi gerekmektedir. Veri toplama ve analiz kapasitesine sahip kapsamlı bir bilişim alt yapısı performans ölçümü ile ilgili olarak yapılacak çalışmaların bel kemiğini oluşturmaktadır. Verilerin toplanması ile ilgili harcanacak zaman ve emeğin bilişim teknolojileri yardımı ile büyük ölçüde ortadan kaldırılması beklenmektedir. Söz konusu işlevleri yerine getirebilmesi için kurumun bilişim alt yapısının ve süreçlerinin sürekli olarak geliştirilmesi gerekmektedir.

2.3.6. Eğitim Faaliyetleri

Bilişim alt yapısının hazırlanması performans ölçümü ile ilgili çalışmalarda kritik öneme sahip olmakla birlikte, sistemden beklenen yararların elde edilmesi için kendi başına yeterli değildir. Çalışanlara sistemi kullanabilmeleri için gerekli olan bilgi ve becerinin kazandırılması gerekmektedir. Kurumların eğitim programları yardımı ile gerek bilişim alt teknolojilerinden ne şekilde yararlanılabileceği gerekse performans ölçümünün amacı, yararları ve yöntemleri konusunda çalışanları eğitmeleri gerekmektedir. Önceki bölümlerde bahsedildiği gibi performans bilgisinin analiz edilmesi ve karar sürecine dahil edilmesi kompleks bir süreçtir. Çalışanlara eğitim programları ile sağlanacak destek, çalışanların bilgi düzeylerini, kapasitelerini ve bu süreçte kendilerine olan güvenlerini artırarak performans ölçüm sürecinde başarı olasılığını artırmaktadır.

Eğitim faaliyetlerinin performans ölçümü alanında deneyime sahip olan kişilerce yürütülmesi eğitim programlarının başarısını artıran önemli bir değişkendir. Performans ölçümü ile ilgili eğitimlere başlanmadan önce yapılması gerekenlerden birisi, çalışanlara kurumun misyonu, amaçları, hedefleri ve mevcut performans göstergeleri hakkında ön eğitim verilmesidir.

Sonuç olarak, performans ölçümünün kamu sektöründe sonuçların yönetilmesi açısından gerekli bir yaklaşım olduğu ifade edilebilir. İyi düzenlenmiş bir performans ölçüm sistemi geçerli, güvenilir ve zamanlı performans verisi sağlama yetisine sahiptir. Söz konusu verilerin stratejik planlama, stratejik yönetim, operasyonel planlama, bütçeleme, performans yönetimi ve kalite verimlilik iyileştirme çalışmalarında kullanılması ile kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda etkinlik ve etkililik arayışlarına cevap verilmesi mümkün olabilecektir (Poister, 2003, s.257-273).

2.4. Performans Ölçümünün İşlevleri

Performans ölçümü, performans göstergeleri yardımı ile sonuç odaklı bir yönetim yaklaşımının izlenmesine katkı sağlamaktadır. Her kurumun

amaç ve hedeflerindeki farklılıklar göz önüne alındığında, performans ölçümünün ilgili kurumun amaç ve hedefleri doğrultusunda, farklı yönetim süreçlerine bilgi sağlamak üzere kullanılacağı açıktır. Performans ölçüm sistemi aracılığı ile elde edilen bilgilerin kullanıldığı alanlar izleyen alt bölümlerde ele alınacaktır (Poister, 2003, s.9-14).

2.4.1. Faaliyetlerin İzlenmesi ve Raporlanması

Kamu sektörü açısından bakıldığında, performans ölçüm sistemlerinin en geleneksel kullanım alanını, faaliyetlerin izlenmesi ve raporlanması oluşturmaktadır. Bu amaçla; kullanılan kaynak miktarı, faaliyetlerin gerçekleşme oranları, sunulan ürün ve hizmetler, etkinlik, verimlilik, servis kalitesi ve elde edilen sonuçlara ilişkin performans göstergeleri kullanılmaktadır. Performans ölçüm sonuçları kurumun kullanmakta olduğu muhasebe sistemi aracılığı ile elde edilerek üst yönetime ve kurumun paydaşlarına raporlanmakta ve hesap verme yükümlülüğüne katkıda bulunmaktadır. Bu yaklaşımın taşıdığı dezavantaj, performans ölçümü ile elde edilen bilgilerin raporlama noktasından öteye geçememesi ve karar alma süreçlerinde kullanımına olanak verecek sistemlerin ve kuralların olmaması şeklinde belirtilebilir.

2.4.2. Stratejik Planlama

Stratejik planlama sürecinde performans göstergelerinin kullanımı, ulaşılmak istenilen sonuçlar için gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerin önceden tespitine olanak sağlayarak proaktif bir yapının kurulmasına olanak vermektedir. Kurumun, dış çevredeki değişimlere cevap vermesi ve amaçlarına ulaşabilmesi açısından kritik olan konuların tespit edilmesinde ve uygulanacak stratejilerin belirlenmesinde performans ölçüm sonuçları kullanılmaktadır. Ayrıca SWOT analizi gerçekleştirilirken kurumun güçlü ve zayıf yönleri ile ilgili bilgileri sağlayan en önemli kaynağı performans ölçüm sistemi teşkil etmektedir. Son olarak stratejik planların başarısının değerlendirilmesi de performans ölçüm sonuçları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir.

2.4.3. Bütçeleme ve Finansal Yönetim

Kamu sektöründe performans ölçümü ve bütçeleme çalışmalarının entegre edilmesine yönelik çalışmalar, paydaşların şeffaflık taleplerine ve hesap verme sorumluluğunun gereklerini yerine getirmek amacıyla geçmiş yıllarda başlamış; süreç içerisinde teknoloji kullanımındaki artış ve performans ölçümünün sağladığı yararların farkına varılması ile hız kazanmıştır. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ülkelerinin son 20 senedeki deneyimlerine bakıldığı zaman klasik bütçeleme anlayışından performans esaslı bütçelemeye geçişin olduğu ve gerek çıktılar gerekse sonuçlarda etkililiği ve etkinliği artırmaya yönelik çalışmaların arttığı görülmektedir. Performans bilgisinin kaynak tahsisi kararlarında kullanılması, gerek bütçenin hazırlanması gerekse bütçenin uygulanması aşamalarına disiplin getirerek kamu harcamalarının yönetimine olumlu katkı sağlamakta ve karar alma süreçlerinin etkililiğini artırmaktadır.

Performansa dayalı bütçeleme sistemi, çıktıları, sonuçlara, etkinliğe ve maliyetlere ilişkin performans göstergelerinin kullanılması yoluyla kaynaklar ve sonuçlar arasındaki ilişkinin değerlendirilmesine ve kaynak tahsisi kararlarının kurumsal amaçlar doğrultusunda alınmasına yardımcı olmaktadır. Bu nedenle performans ölçümü ve performans hedefleri performans dayalı bütçelemenin temel bileşenini oluşturmaktadır. Literatürde kamu kesiminde bu tip bir yaklaşımın uygulanabilirliği konusunda bir takım eleştiriler ve kuşku olmaları birlikte performans ölçüm sonuçlarının karar süreçlerine sağlayacağı katkı yadsınmamaktadır.

2.4.4. Program Değerlendirmesi ve Yönetimi

Performans ölçüm sistemleri, kurumsal amaçlara ulaşmak üzere yürütülen programların uygulama sürecindeki başarısını tespit etmek üzere sıkça kullanılmaktadır. Kullanılan kaynakları, gerçekleştirilen aktiviteleri, tamamlanan işlemleri, hizmet verilen müşterileri, elde edilen çıktıları ve yürütülen programın yarattığı temel etkileri takip etme kapasitesine sahip performans göstergelerinin varlığı, program yöneticileri açısından büyük

önem arz etmektedir. Programın yürütüldüğü dönemde, bu tip göstergeler yardımı ile periyodik olarak yapılacak ölçümler, mevcut durumun değerlendirilmesine, sorunların zamanında tespitine ve bu sorunların bertaraf edilmesine olanak tanımaktadır (Poister, 2003, s.12).

2.4.5. Performans Denetimi

Performans denetimi kavramı çalışanların faaliyetlerinin amaçlar doğrultusunda yönlendirilmesi ve kontrol edilmesi ile performanslarının artırılması amacı ile motive edilmeleri süreçlerini ifade etmektedir. Çalışanlara performansları ile ilgili geri bildirimde bulunulması performans yönetiminin temel bileşeni olup, söz konusu bilgi performans ölçüm sistemi yardımı ile elde edilmektedir. Bu tip bir yönetim yaklaşımı amaçların oluşturulmasına, karar verme süreçlerinde katılımcılığın sağlanmasına ve nesnel geri bildirimde olanak sağlaması nedeni ile gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe yaygın olarak kullanılmaktadır.

2.4.6. Kalite İyileştirme

Kalite iyileştirme çalışmaları, kurum bünyesinde oluşturulacak ekipler yardımı ile mevcut süreçlerin analiz edilmesi, sorunların ve kaynaklarının tespit edilerek çözüm önerileri geliştirilmesine dayanmaktadır. Performans göstergeleri bu sürecin önemli bir parçası olarak değerlendirilebilir. Stratejik planlama ve bütçeleme gibi makro düzey aktiviteler için gereksinim duyulan performans göstergelerinin aksine kalite iyileştirme çalışmalarında kullanılan performans göstergeleri daha detaylı, mikro düzeyde ve kısa dönemlidir (Poister, 2003, s.13).

2.4.7. Sözleşme Yönetimi

Kurumların asli faaliyetlerine dönme konusundaki eğilimleri ve bu kapsamda dış kaynak kullanımda gözlemlenen artış, sözleşme yönetimini güncel bir konu haline getirmiştir. Karar alıcıların paydaşlara karşı taşıdığı hesap verme sorumluluğu göz önüne alındığı zaman yapılan sözleşme ile

üstlenilen yükümlülükler ve elde edilecek faydaların sürecin başlangıcında değerlendirilmesi, konuya verilen önemi artırmıştır (Behn ve Kant, 1999). Kurumsal amaçların tespiti ve dış kaynak kullanımının bu amaçlara ulaşılmasına ne ölçüde katkıda bulunduğunun tespiti amacıyla performans ölçüm sisteminin kullanılması mümkündür.

2.4.8. Kamuoyu İle İletişim

Performans ölçümü, geleneksel kullanım alanı olan faaliyetlerin izlenmesi ve raporlanması yerine kamuoyu ile iletişim amacıyla kullanılmaya başlandığı noktada hesap verme sorumluluğuna katkı sağlayan önemli bir araç haline gelmektedir. Günümüzde gerek piyasa organizasyonları, gerekse kamu sektöründe faaliyet gösteren pek çok kurum faaliyet sonuçlarını yaptıkları performans ölçümleri yardımı ile paydaşları ile paylaşmaktadır.

2.5. Performans Ölçüm Sisteminin Oluşturulması

Performans ölçüm sistemi, performans ölçümüne temel teşkil eden misyon, strateji, amaçlar ve hedefler ile bu amaçlara ulaşılmasına yardımcı olacak programlar, hizmetler, süreçler ve standartların tanımlanması ile başlayan; performansın ölçülmesini teminen veri toplama, analiz, performans göstergelerinin hesaplanması ve kalite standartlarına uygunluğun sağlanması ile devam eden; elde edilen performans bilgisinin zaman dilimleri arasında, hedefler bazında, birimler bazında ve diğer kurumlar ile karşılaştırılmasına olanak veren ve son olarak elde edilen sonuçlar doğrultusunda stratejilerin, programların, hizmetlerin, süreçlerin, programların, kaynakların, amaçların, hedeflerin, standartların ve performans göstergelerinin gözden geçirilerek değerlendirilmesi ile son bulan süreci ifade etmektedir.

Performans ölçüm sisteminin oluşturulması maliyetli ve zaman alıcı bir süreçtir. Performans ölçümü konusunda çalışmaları olan kurumlara bakıldığında, performans ölçümünde kullanılan yöntemlerin ve süreçlerin geçmişe kıyasla çok daha gelişmiş olmasına karşın, performans ölçümünün etkin bir biçimde kullanılmadığına dair bir uzlaşma olduğu görülmektedir. Yapılan çalışmalarda yöneticilerin zaman zaman performans ölçümünün

gereğinden fazla alanı kapsadığı, zaman zaman yetersiz olduğu kimi zaman da yanlış alanlarda yapılmasından dolayı duydukları rahatsızlık dile getirilmektedir.

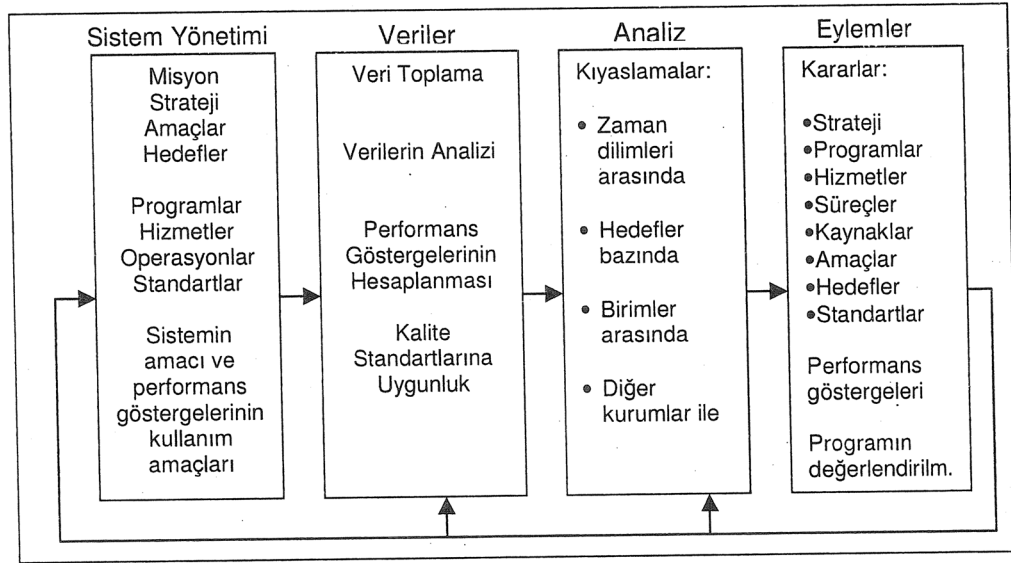
Karar alıcıların faaliyette buldukları alan ile ilgili yeterince bilgi sahibi olmamaları; performans göstergelerinin oluşturulması sürecinde gereken zamanı ve çabayı harcamamaları; performansı iyi gösterme kaygısı ile ulaşılması kolay performans hedefleri belirleme eğiliminde olmaları; geçmişten beri kullanılmakta olan, ölçüm yapılması ve ulaşılması kolay performans göstergelerini sisteme dahil etmeleri performans bilgisinin anlamını yitirmesine ve bahsedilen rahatsızlıklara neden olmaktadır. Performans ölçüm sisteminin kurum içi iletişimde oynadığı rol nedeniyle, sistemin dizaynında yapılan bu tip hatalar, çalışanların odaklanması gereken faaliyet alanları ile ilgili yanıtıcı mesajlar göndererek kurumsal performansı olumsuz etkileyebilmektedir.

Performans ölçüm sistemi ve uygulanması ile ilgili çalışan ekibin sürecin ilk aşamalarında performans ölçüm sisteminin kapsamı, performans ölçümünün programlara mı yoksa birimlerin performansına mı odaklanması gerektiği, ölçümlerin organizasyonun geneli bazında mı yoksa birimler bazında mı yapılacağı, sistemde tutulan verilerin toplulaştırılmasının mümkün olup olmadığı, performans raporlamasının iç kullanıcılara mı yoksa dış kullanıcılara mı yapılacağı, performans ölçüm sistemi ile ilgili olarak kullanılacak kaynakların miktarı, verilerin elde edilebilirliği, verilerin doğrulanabilirliği, performans ölçümünün istenmeyen davranışlara yol açma riskinin bulunup bulunmadığı gibi hususları değerlendirmesi gerekmektedir (Poister, 2003, s.24-25).

Karar alıcıların bahsedilen sorumlulukları yerine getirmelerinden sonra performans ölçüm sisteminin dizaynı ile ilgili çalışmalarını proje yönetimi yaklaşımı ile gerçekleştirilmesi bir diğer ifade ile sistemin dizaynından, faaliyetlerin koordine edilmesinden ve uygulama ile ilgili sorunların çözümünden sorumlu bir ekip oluşturularak gerekli yetkinin devredilmesi ve sürecin işleyişinden sorumlu tutulması önerilen bir yaklaşımdır. Ekipte yer

alacak personel ve sistemin tamamlanması ile ilgili takvimin belirlenmesine yönelik kararların üst yönetim tarafından alınması beklenmektedir (Poister, 2003, s.24).

Şekil 2.1 performans ölçüm sisteminin bileşenlerini göstermektedir. Söz konusu bileşenler performans ölçüm sisteminin tasarlanması, performans ölçümünün yapılması ve elde edilen performans bilgisinin kullanımını içeren süreci ifade etmektedir. Sistem yönetimi, veriler, analiz ve eylemlerden oluşan sürecin bileşenleri izleyen alt bölümlerde detaylı olarak ele alınacaktır.



Şekil 2.1 : Performans Ölçüm Sisteminin Bileşenleri

Kaynak: Poister, 2003, s: 16'dan uyarlanmıştır.

2.5.1. Sistem Yönetimi Bileşeni

Sistem yönetimi bileşeni, performans ölçüm sürecinin stratejik yönetim süreci olan bağlantısını ifade etmektedir. Karar alıcıların ilk sorumluluğu, performans ölçümünün dayandırılacağı stratejik çerçevenin, üzerinde yoruma ve farklı algılamalara meydan vermeyecek şekilde ifade edilmesidir. Performans ölçümü, kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olan etkili bir mekanizmadır. Uygulamaya bakıldığı zaman, kurumların zaman

zaman amaçlarını olması gereken netlikte ifade edemedikleri ve bu nedenle gerek kurumun stratejik yönünün tespitinde gerekse performans ölçümü ile ilgili çalışmalarda sorunlar yaşandığı bilinmektedir. Bu nedenle, performans ölçümü ile ilgili çalışmalarda yapılacak ilk iş misyon, strateji, amaçlar ve hedeflere netlik kazandırılmasıdır. Bu çalışma ile kurumun amaçlarına ulaşması için gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerin, bu faaliyetler ile sonuçlar arasındaki nedensellik ilişkilerine dair varsayımların gözden geçirilmesi ve karar alma süreçlerinde gereksinim duyulan performans bilgisinin saptanması mümkün olabilecektir.

Sistem yönetimi kapsamında karar alıcıların ikinci sorumluluğu amaçlara ulaşmayı sağlayacak programların, hizmetlerin, faaliyetlerin ve standartların belirlenmesi, yürürlüğe konulması ve gözden geçirilmesidir (Poister, 2003, s.15).

İyi tanımlanmış bir programın, stratejik planlara sıkı sıkıya bağlı olması gerekir. Bu kapsamda kurumun misyonu, amaçları, stratejileri ve hedefleri, bu amaçlara ulaşmak için izlenecek yöntemler programların oluşturulmasında ve performans ölçümüne ait kararlarda belirleyici rol oynayacaktır.

Stratejik planların vadesinin uzun olması, tutarlı bir orta dönem bütçe perspektifi ile desteklenmesini ve periyodik olarak güncellenmesini gerektirmektedir. Stratejik plana dayalı olarak oluşturulan yıllık uygulama planları ve operasyonel planlar, stratejik planda yer alan amaçlar ve bütçede belirlenen göstergeler ile ilgili yapılacak kısa dönemli değerlendirmelere temel teşkil edecektir.

Operasyonel planların yıllık bazda oluşturulması; objektif, ölçülebilir ve sayısallaştırılmış hedef çıktı düzeylerini, operasyonel amaçların ve hedeflerin stratejik planlarda belirtilen amaçlarla ne şekilde ilişkilendirileceğini, elde edilmesi hedeflenen ürün ve hizmet miktarı ile her program için gerçekleştirilen faaliyetlerin ölçülmesini temin edecek göstergeleri ve ölçüm sonuçlarının doğrulanmasında kullanılacak metotların tanımını içermesi gerekmektedir.

Sistem yönetimi kapsamında karar alınması gereken alanlardan en önemlisi, performans ölçümü yapılacak alanların tespit edilmesi ve performans göstergelerinin saptanmasıdır. Performans ölçüm sisteminin kendisinden beklenen işlevleri yerine getirebilmesi için performans göstergelerinin doğru tespit edilmesi gerekmektedir. Performans ölçümünün kolay bir süreç olmadığı ve çıktı odaklı ölçümlerden sonuç odaklı ölçümlere geçildikçe bu zorluğun daha da arttığı dikkate alınması gereken bir faktördür

Çalışmanın ilk bölümünde değinildiği gibi performans ölçümünde kullanılacak birden fazla performans göstergesi/ölçütü mevcuttur. Gerçekleştirilen faaliyetlerin niteliği ve performans ölçümünün amaçları, performans ölçüm sürecinde farklı gereksinimlerin oluşmasına neden olmaktadır. Özellikle kompleks programların performansının ölçülmesinde performansın farklı yönlerini içerecek kapsamlı bir performans gösterge setinin kullanılması uygun olacaktır. Bu gibi durumlarda performansın gerek kurum içi boyutunu gerekse kurum dışı boyutunu dengeleyen bir yapının oluşturulması, performans göstergelerinin manipulasyona kapalı olması ve arzu edilmeyen davranışları teşvik etmemesi önerilmektedir.

Performans göstergelerinin zaman içerisinde performans ile ilgili gerçekçi bilgi sunma noktasında yetersiz kalabileceği ya da hedeflerin revize edilmesine gerek duyulabileceği göz önünde bulundurularak, performans göstergelerinin amaçlara ne ölçüde hizmet ettiği sürekli olarak değerlendirilmelidir. Amaçlardaki değişimler, amaçlar arasındaki önceliklerin değişmesi, performans ölçümünden yararlanmak isteyen yeni grupların oluşması ya da dış çevredeki dinamiklerin değişmesi durumunda performans göstergelerinin güncellenmesi gerekmektedir.

Performans ölçümü ile ilgili çalışmalarda karşılaşılan en büyük risklerden birisi sistemle ilgili çalışmalar yapılırken yöneticilerin tam katılımının ve işbirliğinin sağlanmamasıdır. Performans ölçümüne ilişkin çalışmaların yöneticiler tarafından sahiplenilmemesi ve sorumlulukların net bir şekilde tanımlanmaması performans ölçüm sonuçlarının analizinde ve

raporlanmasında performansın iyi olduğu alanların ön plana çıkartılması, performansın zayıf olduğu alanlarda ölçüm yapılmasından kaçınılması, kısa dönemli göstergelerin kullanılmasına yönelik girişimlerin ortaya çıkması ve gerçek sonuçlar yerine raporlara yansıyan sonuçların iyileştirilmesi ile sonuçlanmaktadır. Bu nedenle performans ölçüm sonuçlarının fiili durumu yansıttığından emin olunması gerekmektedir.

Gerek performans ölçümü yapılacak alanların gerekse performans göstergelerinin taşıdığı önem dikkate alınarak izleyen alt bölümlerde bu konuda alınacak kararlarda dikkate alınması gereken hususlara değinilecektir.

2.5.1.1. Performans Ölçümü Yapılacak Alanların Tespiti

Performans ölçüm sistemleri temelde stratejik planlama ve stratejik yönetim süreçlerine destek verme amacını taşımaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde değinildiği üzere performans bilgisi stratejik yönetim sürecinin farklı aşamalarında kullanılmaktadır. Bu kapsamda performans ölçüm sisteminin gereksinim duyulan bilgileri üretme kapasitesine sahip olması gerekmektedir.

Performans ölçümünden beklenen faydaların elde edilebilmesi için performans ölçümünün kritik başarı faktörlerine odaklanması gerekmektedir. Uygulamada, performans göstergelerinin kritik faktörlere odaklanmasına yönelik çabalar, performans ölçümünün gereğinden fazla basitleştirildiği şeklinde değerlendirilebilmekte ve performans göstergelerinin sayısı söz konusu değişkenlerin görelî önemleri dikkate alınmaksızın artırılmaya çalışılabilmektedir. Bu durum performans bilgisinin karar alma sürecinde kullanılabilme özelliğini ortadan kaldıracak için performans ölçümü yapılacak alanlara ve performans göstergelerinin seçimine ilişkin kararların dikkate alınması gerekmektedir.

Performans ölçümünün yapılacağı alanlar tespit edilirken üç husus sorgulanarak çalışmalara başlanabilir.

Bunlardan birincisi seçilen performans göstergelerinin kurumun süreçlerini ne ölçüde yansıttığıdır. Her kurum süreçler, birimler ve koordinasyon mekanizmalarından oluşmaktadır. Bu yapı içerisinde performans ölçüm sisteminin, süreçler baz alınarak oluşturulması yararlı bir yaklaşım olacaktır. İşlevler temel olarak oluşturulacak bir performans ölçüm sistemi, her birimin kendi amaçlarını maksimize etmek üzere çalışmasını teşvik ederek, arzu edilen iletişim ve ortak çalışmanın önünde engel teşkil edebilir.

İkinci olarak seçilen göstergeler, faaliyetler ile sonuçlar arasındaki neden sonuç ilişkilerinin doğrulanabildiği alanlara odaklanmalıdır. Söz konusu neden sonuç ilişkileri, kurumun başarısı için kritik öneme sahip olan faktörleri yansıtmaktadır. Söz konusu faktörleri etkileyen süreçlerin belirlenmesi ve performans ölçümünün bu alanlara odaklanması başarı olasılığını artıran faktörlerdir.

Üçüncü olarak performans ölçümünün amacının, kurumun karar süreçlerine destek vermek olduğu göz önüne alınarak; performans bilgisinin kim tarafından, hangi amaçla ve ne şekilde kullanılacağı belirlenmesi gerekmektedir. Performans bilgisinden yararlanacak grupların farklı olması ve her grubun amaçlarındaki farklılaşma nedeniyle gereksinim duyulan bilginin farklılaşacağı açıktır. Bu nedenle performans göstergeleri kullanıcıların gereksinimleri dikkate alınarak hazırlanmalıdır.

Performans ölçümünün farklı boyutlarda yapılması mümkündür. Performansın hangi perspektiften ölçüleceği ile ilgili kararlar alındıktan sonra, performans ölçümünün ne şekilde yapılacağı sorusuna cevap bulunması gerekmektedir. Performans göstergelerinin tespit edilmesi performans ölçüm sisteminin temel yapı taşlarından birisidir. Bu kapsamda alternatif performans göstergelerinin girdi, faaliyet, çıktı ve sonuç şeklindeki süreç göz önünde bulundurularak tanımlanması, dengeli bir gösterge setinin oluşturulması, karar alıcılar ve paydaşlar açısından anlamlı olmayan performans göstergelerinin hesaplanmaları kolay olsa bile sisteme dahil edilmemesi, birden fazla kullanıcının gereksinimlerine cevap verme kapasitesine sahip olan göstergelerin tercih edilmesi, performans göstergelerinin güvenilirliği ve

doğrulanabilirliğinin değerlendirilerek en doğru sonuçları verebilecek göstergelerin tercih edilmesi, olası sorunlara ilişkin çalışma yapılması ve son olarak veri kaynaklarının belirlenmesi gerekmektedir (Poister, 2003, s.106-107).

Performans ölçüm sisteminin dizaynı yüksek maliyetli ve uzun süren bir süreçtir. Gerek ihtiyaç duyulan zaman gerekse kaynaklar konusunda gerçekçi olmayan tahminlerin yapılması çoğu zaman faaliyetlerin yarıda kalmasına neden olmaktadır. Kaynaklarla ilgili bir limitin olması halinde, projenin kapsamının çok geniş tutulmaması ve karar alıcılar için kritik öneme sahip olmayan yeni veri toplama faaliyetlerinden kaçınılması, sürecin tamamlanmasına katkı sağlayabilecektir.

2.5.1.2. Performans Göstergelerinin Taşınması Gereken Özellikler

Performans ölçümünün sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için performans göstergelerinin aşağıda belirtilen özellikleri taşınması gerekmektedir (Poister, 2003, s.86-106).

a) Geçerlilik ve Güvenilirlik: Tespit edilen performans göstergesinin ölçümleme yapılmak istenilen alanda elde edilen sonuçlarla ilgili bilgi vermesi beklenmektedir. Performans göstergesinin güvenilirliği ölçümleme sürecindeki tesadüfi hataların ortadan kaldırılması ile artırılabilir. Performans ölçümünün yapıldığı alandaki uzman görüşleri, neden sonuç ilişkilerinin istatistiksel olarak doğrulanabilir olması ve mevcut sonuçların izleyen dönemleri tahmin etmekte kullanılabilir olması oluşturulan performans göstergesinin güvenilirliğini değerlendirmekte kullanılacak başlıca metotlar olarak sayılabilir.

Performans göstergelerinin geçerliliği, ölçümleme sürecinde performansın kasıtlı ve sistemli olarak olduğundan farklı gösterilmesi yönünde oluşabilecek eğilimlerin ortadan kaldırılması ile sağlanabilir.

Bu noktada karşılaşılan engellerden en önemlisi performans ölçümünün sonuçları ölçmeye yönelik bir aktivite olması ancak sonuçların aynı zamanda dışsal faktörlerin etkisi altında şekillenmesidir. Kamusal

faaliyetler sonucu elde edilen sonuçların dışsal faktörlerden etkilenme derecesinin yüksek olması, kullanılan performans göstergelerinin geçerliliğini olumsuz etkileyen bir faktördür.

Diğer bir problem ise çıktıların sonuçlara dönüşmesi sürecinin orta ve uzun vadeli olduğu programlarda karşımıza çıkmaktadır. Özellikle kamu sektöründe yürütülen pek çok programın yarattığı etki ancak uzun dönemde gözlemlenebilmektedir. Performans bilgisinin stratejik yönetim sürecinde oynadığı rol göz önüne alındığı zaman, performans bilgisinin elde edilmesinde yaşanan bu gecikmenin, stratejik kararların kalitesini azaltma riski bulunmaktadır.

b) Anlamlılık ve Anlaşılabilirlik: Performans göstergelerinin anlamlı olması doğrudan programın misyonu, amaçları ve hedefleri ile bağlantı olmasını ve girdilerin sonuçlara dönüştürülmesini kapsayan sürecin tümünü kapsamasını ifade etmektedir. Saptanan performans göstergelerinin yöneticiler, karar alıcılar, çalışanlar, paydaşlar açısından önemli olması gerekmektedir. Sözü edilen grupların performans göstergeleri ile ilgili beklentilerinin ve önceliklerinin farklı olması doğaldır. Örneğin müşteriler için kalite, yöneticiler içinse verimlilik göstergeleri ön planda olabilir ve tek göstergenin tüm gruplar için aynı önceliğe sahip olmasını beklemek mümkün değildir. Bu noktada dikkat edilmesi gereken, seçilen performans göstergesinin paydaşlardan en az birisi için önem arz etmesidir. Seçilen performans göstergesi hiçbir paydaş için önem arz etmiyorsa, söz konusu göstergenin performans ölçüm sisteminden çıkartılması gerekmektedir.

Performans göstergesinin anlaşılabilir olması ise net bir şekilde tanımlanabilmesini ve açıklanabilmesini ifade eder. Performans ölçümü sonucunda elde edilecek bilginin performansı hangi açıdan ölçtüğü ve neden önemli olduğu açık ve net olarak tanımlanmalı ve paylaşılmalıdır.

c) Dengeli ve Kapsamlı: Performans ölçüm sistemini oluşturan performans göstergeleri performansın farklı boyutlarını kapsamalıdır. Diğer bir ifade ile özellikle program çıktılarına, sonuçlarına ve geçerli ise program kalitesi ile müşteri tatminine ilişkin performans göstergelerinin etkinlik ve

verimlilik ölçüleri ile birlikte ele alınması yararlı olacaktır. Daha da önemlisi pek çok programın amaçlarının birden fazla olduğu düşünülürse programın etkililiğini gösteren ve farklı amaçlar ve göstergeler arasında denge sağlayan bir performans göstergesi seti oluşturulması gerekmektedir.

d) Netlik: Performans göstergelerinin faydalı olması için performans ölçümünün yapıldığı alandaki amaçlara dair bir netliğin olması gerekir. Eğer bir alandaki performans hedefinin yakalanması diğer bir performans hedefinden vazgeçilmesi sonucunu doğuruyorsa, öncelikle program hedeflerinin gözden geçirilerek en azından belli standartlar üzerinde karar verilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda yapılacak çalışmalar aynı zamanda performans göstergelerinin paydaşlar tarafından da anlaşılmasını sağlayarak faaliyetlerin yönlendirilmesini kolaylaştıracaktır.

e) Zamanında Elde Edilebilme ve Yöneticilerin Kararları ile Değiştirilme Olanağına Sahip Olma: Performans ölçüm sistemleri ile ilgili olarak karşılaşılan en önemli sorunlardan birisi performans ölçüm sonuçlarının istenilen zamanda elde edilememesidir. Performans ölçümünün kendisinden beklenen sonuçları vermesi için karar alma sürecinde kullanılabilme özelliğine sahip olması gerekir. Ancak çoğu zaman uzun dönemli kararların alınmasına katkı sağlayacak veriler zamanında elde edilememektedir. Bütçeleme süreci bahsedilen sorunun yaşandığı durumlara örnek olarak gösterilebilir. Bütçeleme sürecinde, kaynakların etkin tahsisini sağlamak amacıyla cari yıla ilişkin performans verisine gereksinim duyulmaktadır. Ancak bütçeleme sürecinin başladığı dönemde cari yılın tamamlanmamış olması performans ölçümünü zorlaştıran bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Performans göstergeleri ile ilgili bir diğer önemli unsur ise, karar alıcıların performans ölçüm sonuçlarından yararlanarak izleyen dönemlerde performansı iyileştirme olanağına sahip olabilmeleridir. Performans ölçümü yapılan alan tamamen karar alıcıların etki alanı dışında kalıyorsa, yapılan performans ölçümünün faydalı olması beklenemez.

f) Arzu Edilmeyen Davranışların Gelişmesine Olanak Vermeyen: Performans ölçümü, karar alıcıların ve çalışanların dikkatlerini ve çabalarını performans ölçümü yapılan alana yönlendirmeleri sonucunu doğurur. Performans göstergelerinin, kurumun amaçlara ulaşmasını sağlamak üzere oluşturulduğu dikkate alınır, bahsedilen etkinin kurum açısından olumlu bir gelişme olduğu kaçınılmazdır. Ancak zaman zaman performans ölçümünün yöneticilerin ve çalışanların davranışlarını arzu edilmeyen şekilde etkileyebildiği de bilinmektedir. Performansın iyileştirilmesi yönündeki çabaların, performansı iyi göstermek yönündeki çabalarla yer değiştirdiği durumlarda performans ölçümü kurumun ya da programın performansını olumsuz etkileyecektir. Performans göstergelerinin yoruma açık olması nedeniyle, kullanıcılar tarafından sistemin istismar edilmesi riski her zaman mevcuttur. Bu durum çoğunlukla performans ölçüm sistemi kapsamında seçilen performans göstergelerinin, performansın farklı yönlerini dengeleme özelliğine sahip olmamasından kaynaklanmaktadır. Ödül ve teşvik sistemleri ile desteklenmiş dengeli bir performans gösterge seti, bahsedilen sorunu çözmekte etkili bir araç olabilecektir.

g) Düşük Maliyetli: Performans ölçüm sistemi içerisindeki veri toplama ve analiz süreçleri pek çok kurum açısından ciddi maliyetler doğurabilmektedir. Performans ölçüm sisteminin oluşturulmasında bu maliyetlerin mümkün olduğunca düşürülmesi esas olmakla birlikte sistemin dizaynı sırasında sürecin en düşük maliyetle tamamlanması temel amaç konumuna gelmemelidir. Maliyetleri düşürmek amacıyla yapılan çalışmalar seçilen performans göstergesinin karar verme sürecine ne ölçüde katkı sağlayacağı sorgulanarak yürütebilir. Örneğin birbirini tekrar eden, bir diğer deyişle performansı aynı alanda ölçen göstergeler varsa bunların teke indirgenmesi yoluna gidilebilir.

2.5.2. Veri Bileşeni

Performans ölçümü yapılacak alanlar ve performans göstergeleri ile ilgili olarak karar alındıktan sonra yapılması gereken, verilerin toplanması ile ilgili prosedürlerin belirlenmesidir. Bu kapsamda ilk yapılması gereken ihtiyaç duyulan bilgilerin neler olduğunun, bu bilgilere hangi sıklıkta gereksinim

duyulacağıının, mevcut veri tabanının performans ölçümünde ne derece yeterli olduğunun, mevcut veri toplama metodlarının ve kaynaklarının ve verilerin elde edilmesinde maddi, teknolojik, politik ya da gizlilik nedenleri ile karşılaşılabilir sorunların tespit edilmesidir (Ward, 1992, s.283-303). Özellikle bilgilerin gizli olduğu ve birimlerin performansları ile ilgili bilgileri paylaşmaya istekli olmadıkları durumlarda, bilgi paylaşımı ve koordinasyon sağlanmasında zorluk yaşanabileceği ve kurumun performansı ile ilgili son derece yanıltıcı bilgiler oluşabileceği unutulmamalıdır.

Veri toplama aşamasında karşılaşılan en büyük sorun verilerin ne şekilde elde edileceğine dair belirsizliktir. Performans göstergelerinin hesaplanmasında kullanılan verilerin doğru olması, zamanında elde edilebilmesi, ön yargıdan uzak olması, doğrulanabilir olması, ölçülebilir olması, aralık ya da birim olarak net hedefler konulmasına ve gerek zaman içerisindeki gerekse kurum dışı karşılaştırmalara olanak vermesi yapılan ölçümlerin geçerlilik derecesini artıracaktır. Veri toplanmasındaki güçlüklerin asgari düzeye indirilmesi, veri toplama maliyetinin düşük olması ve elde edilen verilerin analiz edilmesindeki kolaylık performans göstergesinin diğer alternatiflerine göre daha üstün olmasını sağlamaktadır. Burada önemli olan unsur seçilen performans göstergesinin arzu edilen sonuçları verebilmesidir. Aksi takdirde performans ölçümünün veri toplamadaki kolaylık nedeniyle olması gerekenden farklı alanlara yönelebileceği açıktır.

Mevcut muhasebe sistemi, performans ölçümünde kullanılacak verilerin temin edildiği temel kaynaklardan birisidir. Bu nedenle muhasebe sistemi ile ilgili alınacak kararlarda, performansa ilişkin verinin elde edilmesine olanak sağlayacak bir veri tabanının oluşturulması gerekmektedir. Muhasebe sisteminde kullanılan hesap yapısının farklı kodlamalara olanak verecek detayda olması, gerektiği zaman toplulaştırılmış rakamların gerektiği zaman ise farklı detaydaki bilgilerin direkt olarak sistemden elde edilebilmesini olanaklı kılacaktır. Sistemden alınan verilerin raporlamaya uygun olması ve farklı kullanıcılar tarafından farklı yorumlanmasına olanak vermeyecek netlikte olması gerekmektedir (Ward, 1992, s.283-303). Ayrıca elde edilen verilerin farklı amaçlara ve kullanıcılarına hizmet edeceği göz

önüne alındığında veri toplama prosedürlerinin ve veri tabanlarının gerekli esnekliğe sahip olması, kritik bir başarı faktörüdür.

Teknoloji kullanımındaki artışa paralel olarak verilerin sistemden toplanması kolaylaşmakla birlikte veri toplama sürecinin maliyetli ve zaman alıcı olduğu da bilinen bir gerçektir. Performans ölçümü için gereksinim duyulan veriler, farklı birimlerin veri tabanlarında saklanmaktadır. Söz konusu verilerin ortak bir veri tabanında toplandıktan sonra rasyolar, ortalamalar, yüzdeler ya da değişim oranları şekline dönüştürülmesi ile performans göstergelerine ulaşılmaktadır. (Poister, 2003, s.16)

Kurumun mevcut veri tabanı performans ölçümü için gereksinim duyulan tüm bilgileri sağlama kapasitesine sahip değildir. Bu nedenle gereksinim duyulan diğer verilerin ne şekilde toplanacağı konusunda karar verilmesi gerekmektedir. Bu kararda, veri toplamanın maliyeti, yüz yüze yapılacak görüşmelerde hedef kitleye ulaşılabilmekle yüzdesi, sonuçları coğrafi olarak birden fazla alanda görülen faaliyetler için coğrafi çeşitliliğin sağlanma derecesi, verilerin önyargıdan uzak bir biçimde elde edilebilmesi, verilerin toplanma süresi, elde edilen verinin ne kadar detaylandırılacağı, paydaşların katılım derecesi, verilerin güvenilirliği gibi hususların göz önünde bulundurulması gerekmektedir

Veri toplamada kullanılacak başlıca yöntemler ile sahip oldukları avantajlar ve dezavantajlar şunlardır :

Kuruluşun mevcut veri tabanı performans ölçümünde mevcut veri tabanının kullanılması esasına dayanır. Mevcut veri tabanının kullanılması, veri toplama ile ilgili gereksinimin duyulan kaynaklardan ciddi ölçüde tasarruf sağlama ve çalışanların sisteme aşına olmaları nedeni ile ek eğitim gereksinimini ortadan kaldırma avantajlarına sahiptir. Ancak farklı birimlerin veri tabanlarının uyumlaştırılması gereği, verilerin kalitesinin beklenenin altında olması, gereksinim duyulan verilerin sistemden elde edilmesinde yaşanan güçlükler ve personelin sisteme aşına olması nedeniyle verilerin

manipule edilmesinin nispeten kolay olması ise dezavantajlar olarak sayılabilir.

Çevre incelemesi ve gözlem yönteminde performans ölçümü yapılan alanda uzman olan kişilerin değerlendirmeleri yoluyla veriler elde edilmektedir. Bu yöntem, uzman kişilerce yapılması nedeniyle standart verilerin elde edilmesine olanak tanımaktadır ancak verilerin kurumun dinamiklerini ne derece yansıttığının değerlendirilmesi gerekmektedir. Yöntem, çalışanlar arasında tedirginlik yaratarak elde edilen verinin kalitesini düşürebilir.

Anket ve röportaj, yüz yüze görüşmeler ve anket uygulamaları yolu ile verilerin toplanması esasına dayanır. Bu yöntemin kullanımı, performans ölçümünde daha geniş bir kitleye ulaşılmasını olanaklı kılmaktadır. Özellikle farklı paydaşların örnek grupta temsil edildiği durumlarda, faaliyet sonuçları ile ilgili önemli bilgiler edilebilir. Anket ve röportaj yolu ile elde edilen verilerin anlamlı olması için soruların özenle hazırlanması ve örneklem grubunun yeterince büyük olması gerekmektedir.

Durum çalışması performans ölçümü yapılacak program ya da kurum ile benzer süreçlere ve amaçlara sahip olan kurumlar ya da programların baz alınarak veri toplama süreçlerinin oluşturulmasıdır. Çoğu zaman benzer kurumların ya da programların bulunmasında zorluk yaşanmasına karşın özellikle neden sonuç ilişkilerinin geçerliliğinin sınanmış olması ve bütünsel bir yaklaşım ortaya koyması nedeniyle avantajlı bir yöntemdir.

Odak grup çalışması performans ölçümü yapılan konunun küçük bir grup tarafından detaylı bir şekilde tartışılmasına dayanmaktadır. Düşük maliyetli bir yöntem olup zamandan büyük tasarruf sağlayan yöntem, interaktif ve esnek olması nedeniyle sıkça kullanım alanı bulmaktadır. Yöntemin dezavantajı ise elde edilen verilerin kalitesinin doğrudan katılımcıların bilgi düzeyi ile sınırlı olmasıdır.

Performans ölçümünün kredibl olması için verilerin doğrulanması ve iç kontrole ilişkin sistemin kurulması gerekmektedir. Performans ölçümü sonucu elde edilen bilgilerin güvenilir olması karar alma

süreçlerinde kullanılması olasılığını artıracak bir faktördür. Verilerin doğrulanmadığı durumlarda karar alıcılar performans ölçüm sonuçlarını ciddiye almayacaktır. Gerek iç denetim gerekse dış denetim verilerin doğrulanmasında rol üstlenebilecek birimlerdir.

Önceki bölümlerde bahsedildiği üzere, stratejik yönetim sürecinin dinamik bir yapıda olması nedeni ile performans göstergelerinin de aynı dinamizmi yansıtacak şekilde olması gerekmektedir. (Ward, 1992, s.283-303). Gerek kurum içerisinde gerekse kurum dışındaki dinamiklerin etkisi ile mevcut veri toplama, analiz ve raporlama süreçlerinin yetersiz kalabileceği göz önünde bulundurularak verilerin geçerliliği sürekli olarak test edilmelidir.

2.5.3. Analiz Bileşeni

Performans göstergelerinin karar alma süreçlerine katkıda bulunabilmesi için analiz edilmesi gerekmektedir. Tek başına ele alındığı zaman hiçbir performans göstergesinin kurumsal performans hakkında bilgi vermesi mümkün değildir.

Özel sektör uygulamalarına bakıldığında, küçük birimler baz alınarak yapılan performans ölçümü çalışmalarının yerini çalışma gruplarına, işlevlere, bölümlere ve işletmenin geneline yönelik değerlendirmelere bıraktığı; kullanılan performans ölçüm yöntemlerinde ise basit modellerden performansın farklı boyutlarının ele alınmasını gerektiren kompleks modellere doğru bir yönelme olduğu görülmektedir. Kâr amacının varlığı özel sektörde kurumsal performansın değerlendirilmesini kolaylaştıran bir faktördür. Performans göstergelerinin analiz edilmesinde kullanılan yöntemler ile ilgili sınıflandırmalara bakıldığında ¹ ele alınan pek çok yöntemin endeksler, karar ağaçları, matematiksel modeller yardımı ile finansal sonuçlar üzerindeki etkiyi yansıtmak üzere oluşturulduğu görülmektedir. Kamu sektöründe kâr amacının bulunmaması, özel sektörde performans göstergelerinin analiz edilmesi amacıyla kullanılan pek çok yöntemin kullanımını zorlaştırmakta ya da olanaksız kılmaktadır.

¹ Özel sektörde performans ölçümünde kullanılan yöntemler ile ilgili detaylı bilgiler Akal (2005)'de yer almaktadır.

Kamu sektöründe performans ölçümü ile ilgili uygulamalara bakıldığında performans hedeflerinin ne şekilde belirleneceği, kıyaslamaların ne şekilde yapılacağı ve farklı performans göstergelerinin kurumsal performansı ifade etmek üzere ne şekilde toplulaştırılacağı konuları cevap bulunması gereken konular olarak karşımıza çıkmaktadır.

Performans hedefleri belirlenirken seçilen hedeflerin ulaşılmak istenilen hedefler ile ilgili olarak spesifik olmasına, ölçülebilir olmasına, iddialı ancak gerçekçi olmasına ve zamanla sınırlandırılmış olmasına dikkat edilmelidir. Gerek performans hedeflerinin belirlenmesinde gerekse performans sonuçlarının analiz edilmesinde kullanılabilecek başlıca yaklaşımlar şunlardır (Poister, 2003, s. 62-65):

2.5.3.1. Üretim Fonksiyonu Yaklaşımı

Bu yaklaşım ürün ve hizmetlerin sunumu sürecinin analiz edilerek girdilerle çıktılar arasında matematiksel neden sonuç ilişkileri kurulmasına ve elde edilen üretim fonksiyonu aracılığı ile beklenen performans düzeyinin ortaya konulmasına dayanmaktadır.

Üretim fonksiyonu yaklaşımı regresyon analizi aracılığı ile gerçekleştirilir. Regresyon analizi, değişkenler arasındaki neden sonuç ilişkilerini tespit etmek amacıyla kullanılan bir yöntem olup; bir bağımlı değişken üzerinde bağımsız değişkenlerin etkisini ölçmeye dayanmaktadır. Regresyon analizinde birden fazla bağımsız değişken olması durumunda, bağımsız değişkenlerin bağımlı değişken üzerindeki etkisi diğer değişkenler sabit varsayılarak yorumlanmaktadır.

Regresyon analizinin performans ölçümünde kullanımı, özellikle bir üretim sürecinin olduğu durumlarda, çıktıların girdilerle ilişkilendirilmesi aşamasında anlamlı olabilmektedir. Regresyon analizi yardımı ile elde edilen üretim fonksiyonunda girdi miktarları bağımsız değişken olarak fonksiyona yerleştirildiğinde elde edilmesi gereken çıktı düzeyi hesaplanmakta ve fiili çıktı düzeyi ile karşılaştırılarak etkinlik değerlendirilmeleri yapılmaktadır. Daha önce bahsedildiği gibi regresyon analizi yardımı ile yapılan yorumlar

birden fazla bağımlı değişkenin olması durumunda anlamını yitirebilmektedir (Güran, 2005, s.138-139).

Performans ölçümünde girdi sayısının ve çıktı sayısının çokluğu regresyon analizinin kullanımını zorlaştıran bir faktördür. Diğer taraftan üretim fonksiyonu yaklaşımı çıktıları ile sonuçlar arasındaki ilişkilerin net olarak ortaya konulamadığı durumlarda kurumsal performans konusunda bilgi verme ve karar alma süreçlerine katkıda bulunma kapasitesine sahip değildir.

2.5.3.2. Kıyaslama Yaklaşımı

Kıyaslama yaklaşımı kamusal performansın iyileştirilmesi amacıyla kullanılan temel tekniklerden birisi olup kurumların stratejilerini ve performanslarını gerek kurum içerisinde gerekse kurum dışındaki en başarılı sonuçlarla karşılaştırarak ölçmelerine yarayan bir yönetim tekniği olarak tanımlanmaktadır.

Kıyaslama yaklaşımının en basit uygulaması performans göstergelerinin mevcut değerlerinin geçmişte elde edilen sonuçlar ile kıyaslanmasını kapsamaktadır. Bu yaklaşımda performans hedefleri belirlenirken önceki yıla ait performans hedefi makul ölçüde artırılmakta ve elde edilen performans sonuçları bu hedefler baz alınarak değerlendirilmektedir. Bu yaklaşımın kullanılması mevcut performansın ne olması gerektiği sorusuna cevap verilmesinde ve olası iyileştirme imkanlarının değerlendirilmesinde kısıtlayıcı bir yapı arz edebilmektedir.

Kıyaslama tekniğinin türleri ile ilgili olarak literatürde farklı sınıflamalar olmakla beraber, kamu sektöründe kıyaslama tekniğinin kullanımı ile ilgili çalışmalarda süreçlerin kıyaslanması ve sonuçların kıyaslanması olmak üzere ikili bir ayırmadan hareket edildiği ve bahsedilen tekniklerin birbirinin tamamlayıcısı olarak ele alındığı görülmektedir. Karar alıcıların süreçler, çıktıları ve sonuçlar arasındaki nedensellik ilişkileri arasında bilgi sahibi oldukları durumlarda tekniğin kullanımı maksimum düzeyde faydayı vermektedir.

Kıyaslama tekniğinin kamu sektöründe kullanımı ile mevcut performansın objektif olarak değerlendirilmesi, kurumsal performansın iyileştirilmesi için özel sektörde rekabet ve piyasa dinamiklerinin oluşturduğu baskının yaratılması, performansın düşük olduğu alanların ortaya çıkartılarak nedenlerinin ortaya konulması, süreçler ile sonuçlar arasındaki ilişkilere odaklanılarak süreçlerin ve dolayısıyla sonuçların iyileştirilmesi amaçlanmaktadır.

Performans göstergelerinin kıyaslama tekniği ile analiz edilmesi şu aşamalarda gerçekleştirilmektedir.

a) Mevcut süreçlerin değerlendirilmesi: Performansta iyileştirme sağlamanın en temel yolu mevcut performansı ortaya çıkaran faktörler hakkında bilgi sahibi olunmasıdır. Pek çok kurum, halen kullanmakta oldukları süreçler hakkında tam bilgiye sahip olduklarını düşünmemektedir. Süreçlerin değerlendirilmesi ile ilgili yapılacak çalışmalar sırasında fark edilmeyen sorunların ortaya çıkartılması ve iyileştirme olanaklarının ortaya konması mümkün olabilmektedir.

b) Performans göstergelerinin seçimi: İkinci olarak kıyaslamanın hangi performans göstergeleri baz alınarak yapılacağı ve bu göstergelerin kurumsal performansı ifade etmek üzere ne şekilde kullanılabileceği ile ilgili çalışma yapılması gerekmektedir.

Çalışmanın önceki bölümlerinde de değinildiği gibi performans ölçümünden beklenen faydaların elde edilebilmesi için performansı tüm yönleri ile yansıtabilecek dengeli ve kapsamlı bir performans göstergesi setinin kullanılması gerekmektedir. Ancak kurumsal performansın ya da yürütülmekte olan programların performansının değerlendirilmesinde söz konusu göstergelerin ne şekilde toplulaştırılacağı sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Performans endeksleri bu amaçla kullanılan temel araçlardandır. Söz konusu endeksler performansın farklı boyutlarını içeren verilere farklı ağırlıklar verilerek tek bir rakam halinde toplulaştırılmasına dayanmaktadır. Endekslerin hesaplanmasında kullanılacak ağırlıkların seçimi, bu alanda uzman kişiler tarafından, ulaşılmak istenilen sonuçlar ve

kritik başarı faktörleri dikkate alınarak yapılmalı ve çevresel faktörlerin performans üzerindeki etkisi dikkate alınmalıdır.

Performans göstergelerinin ne derece kıyaslanabilir olduğu, kıyaslama tekniğinin kullanıldığı en basit uygulamalarda bile sorgulanan bir husustur. Özellikle kurum dışı kıyaslamaların yapıldığı durumlarda amaçlardaki ya da muhasebe tekniklerindeki farklılıklar, performans göstergesinin anlamını yitirmesine neden olabilmektedir. Kamu sektörü açısından bakıldığında kurumun kontrolünde olmayan pek çok ekonomik ve sosyal faktörün elde edilen sonuçları şekillendirebilmesi nedeniyle sonuçlarla ilgili kıyaslamalar zorlaşabilmektedir.

Kurumsal performansın ifade edilmesinde ve kıyaslamaların yapılmasında parametrik modellerden ya da parametrik olmayan modellerden yararlanılabilmektedir. Parametrik modeller üretim fonksiyonlarının tanımlanmasını gerektirmekte olup üretim fonksiyonun ardında analitik bir modelin varlığını öngörmektedir. Veri zarflama analizi, etkin çalışma uygulamalarının belirlenmesi, hedeflerin belirlenmesi, etkin stratejilerin belirlenmesi, süreç içerisinde etkinlikteki değişimlerin gözlenmesi ve kaynak tahsis kararlarının yapılması amacıyla kullanılmaktadır.

Banker veri zarflama analizini “ürettikleri mal veya hizmetler açısından birbirlerine benzer ekonomik karar verme birimlerinin göreceli etkinliklerinin ölçülmesi amacıyla kullanılan parametresiz bir etkinlik yöntemi olarak” tanımlamaktadır. Söz konusu tanımda yer alan göreceli etkinlik kavramı karar birimlerinin belirli bir zaman diliminde hedeflenen sonuçları gerçekleştirmedeki başarılarını ya da bir karar biriminin zaman içinde hedeflenen sonuçları gerçekleştirmedeki başarısının kıyaslanmasını ifade etmektedir. Bu yöntemin en önemli özelliklerinden birisi, birden fazla girdi kullanılarak birden fazla çıktının elde edildiği ortamlarda ölçümlene yapılmasına olanak vermesidir. Yöntem, diğer etkinlik ölçüm yöntemlerinin çok sayıda girdi ve çıktının karşılaştırılmasını zorlaştıran yetersizliklerinin aşılmasına yardımcı olarak karar birimlerinin, farklı üretim fonksiyonlarına sahip olabileceğini dikkate almakta, karar

birimleri ile ilgili etkinlik değerlendirmelerine olanak vermekte ve etkin olmayan birimlerin girdi çıktı bileşimlerinde ne şekilde bir değişiklik yapılması gerektiğine dair yöneticilere yol göstermektedir.

Veri zarflama analizine konu olan karar birimlerinin seçiminde, her karar biriminin kullandığı kaynaklardan ve ürettiği çıktılarından sorumlu birimler olarak tanımlanmış olması ve etkinlik sınırının tanımlanmasını teminen yeterli sayıda karar birimi bulunması gerekmektedir. Aynı zamanda seçilen karar birimlerinin aynı girdi ve çıktı bileşimine sahip olmaları, kullandıkları üretim teknolojisinin benzer olması, aynı pazar şartlarında çalışmaları ve verimliliklerini etkileyen etmenlerin aynı olması gerekmektedir.

Veri zarflama analizi, karar birimleri arasında minimum girdi kullanarak maksimum çıktı elde edebilen bir diğer ifade ile etkinlik sınırını oluşturan birimleri özet olarak vermesi, belirlenen etkinlik sınırı baz alınarak etkin olmayan birimlerin belirlenmesine olanak vermesi ve soyut istatistiksel modellerin analizinde yaşanan güçlükleri ortadan kaldırmaya yardımcı olması nedeniyle sıkça uygulama olanağı bulmaktadır.

c) Kıyaslama partnerinin seçilmesi: Kıyaslama yapılacak kurum ya da birimin seçimi ile ilgili kararları içeren bu aşamada karar alıcıların dikkate alması gereken husus, kendi içerisinde barındırdığı zorluklara rağmen diğer kurumlar ile yapılacak kıyaslamaların performansın değerlendirilmesi ve iyileştirilmelerin yapılması ile ilgili daha fazla bilgi sağlama kapasitesine sahip olduğudur. Özellikle birden fazla bölümden oluşan büyük organizasyonların kıyaslama ile ilgili çalışmalarında kurum içi kıyaslamaların yapılması yoluna gidilebilir. Ancak söz konusu yaklaşımın kıyaslama tekniğinin kullanımı ile ilgili başlangıç aşaması olarak görülmesi ve zaman içerisinde kurum dışı kıyaslamalar yolu ile de bilgi edinilmesi önerilen bir yaklaşımdır.

Karşılaştırılabilir kurumların hangileri olduğu ve bu kurumlar arasında performansı en yüksek olanın nasıl seçileceğine ilişkin kararlar son derece önemlidir ve çoğu zaman pek çok zorluğu da beraberinde getirmektedir.

Kıyaslama partnerinin performans ölçümünün yapıldığı alanların tümünde en iyi sonuçlara sahip olmasını beklemek ya da bu tip bir arayış içerisinde olmak gerçekçi değildir. Bu nedenle kurumsal performansı ve kritik başarı faktörlerindeki performansı yüksek olan kurumların kıyaslama partneri olarak seçilmesi anlamlı olacaktır. Kıyaslama partnerinin seçimi ile ilgili olarak bahsedilen engellerin aşılması durumunda bile bilgilerin gizliliği nedeni ile süreç içerisinde zorluklarla karşılaşılacağı de göz önünde bulundurulması gereken bir faktördür.

Kıyaslama tekniğinin kullanımını kısıtlayan en önemli unsurlardan birisi kıyaslama partnerinin benzer bir organizasyon olması gerektiği konusundaki anlayıştır. İşlevsel kıyaslamalar misyonları çok farklı olan kurumların kıyaslanmasına olanak vermektedir. Benzer işlevlere ya da süreçlere olan sahip kurumların misyonlarındaki farklılığa rağmen kıyaslama partneri olarak seçilebilecekleri dikkate alınmalıdır. Bu husus özellikle kendine has işlevleri olan kamu kurumları açısından önem arz etmektedir.

Kıyaslama partnerinin seçimi ile ilgili olarak değinilmesi gereken son husus, kıyaslamaların uluslararası düzeyde de yapılabilmesidir. Globalleşme ve sonucunda artan bağımlılıklar, uluslararası kıyaslama konusuna olan ilginin artmasına neden olmuştur. Gerçekleştirilen faaliyetler ve kurumun niteliği gereği, ülke içerisinde karşılaştırma yapılabilecek benzer kurumların olmadığı durumlarda; ülkeler arasında hizmetlerin sunumu ile ilgili olarak makro düzeyde yapılacak değerlendirmelerde; kamu sektörünün genel performansının değerlendirilmesinde ve hizmetlerin sunumu ile ilgili alternatif ve yenilikçi yolların kazanılmasında uluslararası kıyaslamalar faydalı olabilmektedir.

Uluslararası kıyaslamalar ülke içerisindeki kıyaslamalara göre daha karmaşık bir yapı arz etmektedir. Performans göstergelerinin karşılaştırılabilirliği konusu farklı maliyetler, farklı fiyatlandırma politikaları, farklı sosyal sistemler, farklı koşullar ve beklentiler sonucu karmaşık bir yapıya bürünebilmekte ve yüksek maliyetler doğurabilmektedir. Bu nedenle yapılacak çalışmalarda fayda maliyet analizlerinin yapılması gerekmektedir.

d) Süreçler ve sonuçlarla ilgili kıyaslamaların bir arada ele alınması: Performans göstergelerinin analizi kapsamında yapılacak kıyaslamalarda süreç kıyaslamalarının ve sonuç kıyaslamalarının birbirinden bağımsız olarak düşünülmemesi gerekmektedir. Süreçlerle ilgili yapılacak iyileştirmelerin çıktılarının performansını yükselteceği ve çıktı performansında sağlanan iyileşmenin sonuçlara katkı sağlayacağı dikkate alınmalıdır. Farklı kurumların kullandıkları süreçlerin ve bu süreçler sonucunda elde edilen sonuçların analiz edilmesi performansın kıyaslama yapılan kuruma göre farklı gerçekleşmesinin nedenleri ile ilgili bilgi sağlama kapasitesine sahiptir. Bu kapsamda süreçlerle ilgili kıyaslamalar ve sonuçlarla ilgili kıyaslamaların birbirinin tamamlayıcısı olarak görülmesi gerekmektedir.

Özetlemek gerekirse performans göstergeleri ancak standartlarla ya da farklı birimlerin ve kurumların performans sonuçları ile kıyaslandıkları zaman anlam kazanmakta ve karar süreçlerinde kullanılabilir hale gelmektedir. Yapılacak değerlendirmeler dikkatli bir analiz sürecini ve göstergeler üzerinde etkisi olan faktörler ile ilgili yeterli bilgiye sahip olunmasını gerektirir. Performans ölçümü ile ilgili deneyimler, performans göstergelerinin tanımlanmasında netliğe gösterilen özene rağmen sonuçların farklı kişiler tarafından farklı yorumlanabildiğini göstermektedir. Özellikle yürürlükte olan programların devamı ile ilgili kararların performans ölçüm sonuçlarına bağlı olduğu durumlarda, verilerin daha iyimser bir bakış açısı ile değerlendirilebileceği ve analiz sonuçlarının anlamını yitirebileceği göz ardı edilmemesi gereken faktörlerdir.

2.5.4. Eylem Bileşeni

Performans ölçümünün uygun şekilde yapıldığı ve verilerin sağlıklı bir şekilde analiz edildiği bir ortamda karar alıcıların, mevcut performans düzeyi, geçmiş yıllara göre performansın seyri, diğer kurumların performanslarının düzeyi ve bu performansı ortaya çıkaran başarı faktörleri gibi pek çok konuda bilgi sahibi olmaları beklenmektedir. Elde edilen sonuçların oluşturulan sistem dahilinde karar alma süreçlerine dahil edilmesi bir taraftan stratejik kararların kalitesini artırırken diğer taraftan kurumsal yönetişime katkı sağlayabilecektir.

Performans hedeflerinden sapmalar olması, amaçlara ulaşmak için dizayn edilen süreçlerden ya da uygulama sırasında karşılaşılan sorunlardan kaynaklanabilmektedir. Bu kapsamda ilk yapılması gereken çalışma, süreçlerin gözden geçirilerek gerekli değişikliklerin yapılmasıdır. Diğer taraftan amaçlara ulaşmak için izlenen stratejilerin beklenen sonuçları yaratıp yaratmadığının değerlendirilmesi, yürütülmekte olan programlar, sunulan mal ve hizmetler ve kaynak dağılımı ile ilgili alınacak kararlarda elde edilen performans sonuçlarının dikkate alınması gerekmektedir. Performans ölçümü ile ilgili çalışmalarda çevresel değişimler ve performansta sağlanan iyileştirmeler paralelinde amaçların, hedeflerin ve standartların da revize edilmesi gerektiği dikkate alınması gereken bir diğer faktördür. Ayrıca performans göstergelerinin, süreç içerisinde performansı gerçekçi olarak yansıtmaya potansiyelinin azalabileceği göz önünde bulundurulmalıdır (Poister, 2003, s.17).

Karar alıcıların bahsedilen bilgiyi ne şekilde kullanacaklarına dair bilgilerinin olmadığı ya da üretilen performans raporları aracılığı ile gereksinim duydukları bilgilere erişemedikleri durumlarda, performans bilgisinin bahsedilen şekilde kullanılması mümkün olmayacaktır. Performans ölçümü ile ilgili çalışmaların ardında yatan temel mantık, mevcut performansı ortaya çıkaran nedenlerin ortaya konması ve gerekli düzenlemelerin yapılması yoluyla kurumsal amaçlara ulaşılmasının sağlanması ve öğrenen organizasyonların yaratılmasıdır. Performans ölçümünün bir tehdit olarak algılanmadığı ve sürecin üst yönetimce sahiplenilerek gerekli ödül ve teşvik sistemleri ile desteklendiği organizasyonlarda sürekli iyileştirme için gereken ortam yaratılabilecektir.

2.6. Performans Ölçümünün Taşıdığı Sınırlılıklar

Performans ölçüm sonuçlarının karar süreçlerinde kullanılması karar alıcıların bu konudaki izleyecekleri tutum ile yakından ilgilidir. Özellikle performansın düşük olduğu durumlarda mevcut durumun iyileştirilmesine yönelik çabaların, yerini verilerin manipule edilmesi, sorunların görmezden gelinmesi ya da savunmacı tutumların takınılması gibi tepkilerin aldığı durumlarda elde edilen performans bilgisinin karar alma süreçlerine dahil

edilmesi mümkün olmayacaktır. Bu nedenle performans ölçümü ile ilgili çalışmalar yapılırken kurum kültürünün de bu paralelde yönlendirilmesi, örgütün tamamının süreci sahiplenmesi ve üst yönetimin etkin liderliği gerekmektedir.

Performans ölçüm süreçlerinin kullanıldığı örgütlerde karar mekanizmalarında esnekliğin sağlanması gerekmektedir. Kamu sektöründeki hiyerarşik yapı, karar mekanizmasının kanunlar, tüzükler ve yönetmelikler ile kısıtlı ve merkezi olması performans bilgisinin bahsedilen şekilde kullanımının önünde ciddi bir engeldir. Kamu kurumlarında paydaşların süreci sahiplenmesi, gereksinim duyulan yetki devrine olanak veren ortamın yaratılmasına katkı sağlayarak olası sorunların aşılmasına katkı sağlayan önemli bir unsurdur .

Kamu sektöründe performans ölçümü ile ilgili literatürde yer alan çalışmalara bakıldığında, uygulama aşamasında karşılaşılan sorunlar yanında sistemin işleyişine ve yararına dair bir takım kuşkuların olduğu, ve sistemin tüm elementlerinin hayata geçirilemediği bilinmektedir. Performans ölçümü ile ilgili çalışmaları olan pek çok kamu kurumunda, performans esaslı bütçelemeye geçilemediği ya da performans esaslı bütçe adı altında hazırlanan bütçelerin klasik bütçelerden temelde farklılık göstermediği bilinmektedir. Performans esaslı bütçeler hazırlanırken kullanılan performans göstergelerinin, çıktı ve sonuç göstergeleri yerine iş yükü göstergelerinden oluştuğu, performans hedeflerinin yakalanması ya da hedeflerden sapmalar olması durumunda açıkça belirlenmiş ödül ve ceza mekanizmalarının uygulamaya konulmadığı, kaynak tahsisi kararları ile stratejik amaçların ilişkilendirilmediği, bütçesel kontrollerin harcamaların ödenekleri aşırıp aşmadığı ile sınırlı kaldığı, performans değerlendirmeleri ile çalışmaların sınırlı sayıda ve bu konuda gerekli donanıma sahip olmayan personel tarafından yapıldığı bir yapı içerisinde performans esaslı bütçeleme anlayışının varlığından ve etkililiğinden bahsetmek çok gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır.

Kamu sektöründe faaliyet gösteren yöneticilerin performans ölçümü ile ilgili çalışmalara teorik olarak verdiği desteğe rağmen uygulama ile ilgili ciddi kaygıları ve kuşkuları olduğu da bilinen bir gerçektir. Bahsedilen kaygıların temel kaynağını, sonuçların ölçülmesi ile ilgili zorluklar, dışsal faktörlerin sonuçlar üzerindeki etkisi, organizasyonel yapıda ve kurum kültüründe arzu edilen değişikliğin yapılmasının zorluğu yanında hukuki açıdan gereken düzenlemelerin zamanında ve gerektiği biçimde yapılmadan sürecin başlatılması oluşturmaktadır. Performans ölçümü ile sürekli iyileştirme felsefesine sahip, öğrenen bir organizasyonun oluşturulmasının sistemin devamlılığı ve etkin kullanımı için temel şart olduğu göz önüne alınırsa sisteme dair bu tip kuşkuların süreci son derece olumsuz etkileyeceği kuşku götürmez bir gerçektir.

Performans ölçümünden beklenen sonuçların alınması için stratejik planların, ödül ve teşvik sistemlerinin ve bütçeleme süreçlerinin entegre edilmesi gerekmektedir. Ancak uygulamaya bakıldığı zaman pek çok kamu kurumunun bahsedilen yapının son derece uzağında olduğu görülmektedir. Kamu sektöründe performans ölçümü ile ilgili yapılan çalışmalarda eleştiri alan bir diğer konu ise çok fazla alanda performans ölçümü yapıldığı ancak performans ölçümünün stratejik konulara odaklanmadığı şeklindedir.

Stratejik planlar ile performans ölçüm süreci arasındaki bağlantının beklenen düzeyde olmaması, kamu kesiminin aşması gereken en temel sorundur. Bu nedenle performans ölçümünde kullanılacak araçların strateji odaklı olması ve performansı farklı yönlerden yansıtma kapasitesine sahip olması gerekmektedir. Özel sektör tarafından strateji odaklı organizasyonların yaratılması ve performansın farklı boyutlarının dengelenmesi amacıyla uygulanmakta olan dengeli sonuç kartı yöntemi, bahsedilen nitelikleri ile kamu sektöründe de uygulama alanı bulmaya başlamıştır.

Çalışmanın bu bölümünde stratejik yönetim uygulamalarının ve performans ölçümünün, katılımcı, şeffaf, hesap verme sorumluluğunu

taşıyan, esnek, etkin ve etkili, yetki devrine dayanan bir kamusal yapının oluşturulmasına sağlayabileceği katkı noktasından hareketle kamu sektöründe stratejik yönetim uygulaması ve performans ölçümü konuları ele alınmıştır. Devletin ekonomik hayatta üstlendiği rolün büyüklüğü nedeniyle kamusal faaliyetlerde başarısızlık refah kaybına ve yolsuzluklara neden olmaktadır. Bahsedilen olumsuzlukların önüne geçilmesi için kamu sektöründe etkinliğin ve etkililiğin sağlanması kritik öneme sahiptir. Bu amaçla izlenebilecek temel stratejiler ise devletin kaynak ve kabiliyetleri ile orantılı bir ölçüğe getirilmesi ve kamu kurumlarının yeniden yapılandırılması yoluyla devletin kapasitesinin artırılmasıdır. Kamu sektöründe etkinliğin ve etkililiğin artırılmasına dair arayışlar beraberinde özel sektör tarafından uygulanmakta olan yönetim tekniklerinin kamu sektörüne uygulanabilirliği konusunu gündeme getirmiştir.

Stratejik yönetim ve performans ölçümü ile ilgili olarak yapılan değerlendirmeler doğrultusunda izleyen bölümde performans ölçümü ve stratejik yönetim uygulamalarının arasındaki bağın kurulmasında etkin bir araç olan dengeli sonuç kartı yöntemi ile ilgili bilgilere yer verilecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

PERFORMANS ÖLÇÜM ARACI OLARAK DENGELİ SONUÇ

KARTI UYGULAMASI VE STRATEJİ HARİTALARININ

OLUŞTURULMASI

Bilgi çağına geçiş ile beraber uzun vadeli kararların ve stratejik yönetim uygulamalarının önem kazanması, organizasyonların stratejik yönetim uygulamalarını destekleyen, maddi olmayan varlıkların değer yaratma sürecindeki rolünü ortaya çıkaran ve organizasyonun farklı birimleri arasındaki iletişimi ve koordinasyonu artırmaya yardımcı olan yöntemlerin kullanımına destek vermiştir (Kaplan ve Norton, 1999, s.8; Niven, 2002, s.4).

Çalışmanın ilk bölümünde vurgulandığı üzere stratejik yönetim uygulamalarında başarıya ulaşılması, stratejik planlama sürecinde ve kaynak tahsisi kararlarında organizasyonun misyonunun ve vizyonunun temel alınması ve stratejilerin uygulanması sonucu elde edilen sonuçların değerlendirilerek, elde edilen performans bilgisinin karar alma süreçlerinde kullanılması ile mümkün olacaktır. Bu nedenle kurumsal performansı sadece kısa vadede elde edilen sonuçlar bazında değil aynı zamanda organizasyonun misyonunu ve bu misyona ulaşılmasını sağlayacak faktörleri dikkate alarak değerlendiren performans ölçüm yöntemlerine gereksinim duyulmaktadır.

Finansal tablolara yansıyan sonuçların kontrolüne ve iyileştirilmesine dayanan geleneksel performans değerlendirme modellerinin, geçmiş performans ile ilgili bilgi sağlamanın ötesine geçememesi, kısa dönemli sonuçlara odaklanması, uzun vadeli stratejik kararların alınmasında gereksinim duyulan bilgileri sunmakta yetersiz kalması, performansı tüm boyutları ile ölçmekte yetersiz kalması ve maddi olmayan varlıkların performans üzerindeki etkisini dikkate almaması, piyasa organizasyonlarının yeni performans ölçüm yöntemlerinin geliştirilmesine yönelik arayışlara girmesine neden olmuştur (Coşkun, 2006, s.129).

1990 yılında gerçekleştirilen “Geleceğin Organizasyonlarında Performans Ölçümü” adlı araştırma bahsedilen arayışların sonuçlarındandır. Araştırmaya katılanlar, finansal performans göstergelerinin organizasyonların gelecekteki ekonomik değer yaratma süreçlerinin önünde ciddi bir engel olduğu noktasından hareketle yeni bir performans ölçüm sistemi geliştirmek üzere çalışmalarını sürdürmüşlerdir. Çalışma grubundan elde edilen sonuçlar Harvard Business Review dergisinin Ocak-Şubat 1992 sayısında yayınlanarak özetlenmiş ve geliştirilen yöntem dengeli sonuç kartı olarak adlandırılmıştır.

Dengeli sonuç kartı yöntemi, organizasyonların misyonunu ve stratejilerini kapsamlı bir performans göstergesi setine dönüştürerek stratejik performans ölçümü ve yönetimi için bir çerçeve oluşturan, ölçme esasına dayalı bir stratejik performans yönetim sistemidir (Kaplan ve Norton, 1996a, s.2). Yöntem, performans ölçümünü müşteri boyutu, iç süreçler boyutu, öğrenme ve gelişme boyutu ve finansal boyut olmak üzere dört farklı boyutta ele almaktadır. Organizasyonların, bahsedilen boyutların her birisinde kritik başarı faktörlerini tanımlamaları, performans hedefleri oluşturarak performanslarını ölçmeleri ve elde edilen bilgileri karar sürecinde kullanmaları öngörülmektedir.

Dengeli sonuç kartı yönteminin geleneksel performans ölçüm sistemlerinden en önemli farkları, finansal performans göstergeleri ile finansal olmayan performans göstergelerini dengeli bir şekilde kullanması, organizasyonun maddi varlıkları ile maddi olmayan varlıklarının değerini dikkate alması ve performans yönetim sistemini organizasyonun stratejik hedefleri üzerine kurmasıdır (Coşkun, 2006, s.128). Yöntemin, performans ölçümünü stratejik yönetim temelinde gerçekleştirilmesi, maddi olmayan varlıkların amaçlara ulaşılmasındaki rolünü dikkate alması, organizasyonların izledikleri stratejilerin performans göstergelerine ve hedeflerine dönüştürülmesine katkı sağlaması, çalışanların faaliyetlerini kritik başarı faktörlerine odaklaması gibi özellikleri kısa zamanda yaygınlık kazanmasında etkili olmuştur (Pineno, 2002, s.70). Renaissance World Wide Institute tarafından yapılan bir araştırmada Fortune dergisinin en büyük 1000 şirketi listesinde yer alan firmaların % 60'ının dengeli sonuç kartı

ya da benzeri yöntemleri kullandıkları tespit edilmiştir (Bean ve Jarnagin, 2002, s.55). 2000 yılı sonu itibarı ile büyük Amerikan firmalarının % 50'den fazlasının dengeli sonuç kartı yöntemini kullandığını; İngiltere'de işletmelerin % 57'sinin dengeli sonuç kartı yöntemini kullandıklarını ve geride kalan şirketlerden % 53'lük kısmının ise yöntemi uygulamak üzere çalışmalarının olduğu belirtilmektedir..

Dengeli sonuç kartı yönteminin piyasa organizasyonları tarafından yaygın olarak kullanılması ve elde edilen sonuçlar, kamu sektöründeki reform arayışları kapsamında, yöntemin kamu sektöründe uygulanabilirliği sorusunu da gündeme getirmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde değinildiği üzere geleneksel kamu yönetimi anlayışı, pek çok kamu kurumunun misyon ve vizyon belirlemekten uzak, somut hedeflerden ve vatandaş odaklı yönetim anlayışından yoksun, kuralların hakim olduğu, kaynakları kısıtlı ve örgütsel yapısında eksiklikler taşıyan bir yapıya bürünmesinde etkili olmuştur. Kamu sektöründe sunulan mal ve hizmetlerin büyüklüğü ve çeşitliliği göz önüne alındığında kaynakların etkin bir şekilde kullanılması, alınan kararlarda orta ve uzun vadeli hedeflerin göz önünde bulundurulması, dış çevrenin sürekli değişen dinamiklerinin izlenmesi ve bu değişimlere cevap verilmesi kritik öneme sahiptir (Bircan, 2002, s.45-46). Bu kapsamda dengeli sonuç kartı yönteminin, stratejik yönetim süreci ve performans ölçümü arasındaki bağlantının kurulmasına ve organizasyonların faaliyetlerinin misyon, vizyon ve strateji temelinde şekillendirilmesine sağladığı katkı nedeniyle kamu kurumlarının etkinlik ve etkililik arayışlarına katkı sağlayabilecek etkili bir araç olma potansiyeline sahip olduğu düşünülmektedir.

Çalışmanın bu bölümü, dengeli sonuç kartı yönteminin tanıtılmasına ve kamu sektöründe uygulanmasına ilişkin değerlendirmelere ayrılmıştır. Dengeli sonuç kartı yönteminin piyasa organizasyonları açısından geliştirilmiş olması nedeniyle ilk alt bölümde yöntem, piyasa organizasyonlarının dinamikleri göz önünde bulundurularak açıklanacak; izleyen alt bölümlerde ise yöntemin yararları ve sınırlılıkları ile kamu sektöründe uygulanmasına ilişkin detaylı bilgilere yer verilecektir.

3.1. Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Performans Ölçümündeki Rolü

Kurumsal performansın değerlendirilmesinde gereksinim duyulan performans bilgisinin elde edilmesinde ve stratejilerin sürekli değişen çevre koşullarına adapte edilmesindeki zorluklar, bilgi çağında faaliyet gösteren organizasyonların karşı karşıya kaldığı temel problemler olarak karşımıza çıkmaktadır (Kaplan ve Norton, 1999, s.2; Niven, 2002, s.13). Bu problemlere yol açan temel faktör, finansal göstergelerin kullanımına dayanan geleneksel performans ölçüm modellerinin kısa döneme odaklanması, geçmiş dönemde gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçlarını yansıtmaktan öteye gidememesi, stratejik karar alma sürecini desteklememesi, değişen rekabet dinamiklerine cevap vermekte yetersiz kalması ve organizasyonun farklı birimleri arasındaki gereksinim duyulan koordinasyonu güçleştirilmesi yanında stratejilerin organizasyonun daha alt seviyelerinde yer alan çalışanlarla paylaşımına katkı sağlamaması olarak sayılabilir (Niven, 2002, s.7; Otley, 1999, s.363; Spicer, 1992, s.3.).

Bilgi çağında faaliyet gösteren organizasyonların elde edecekleri sonuçları etkileyen temel faktörler, başarılı müşteri ilişkileri, yenilikçi ürün ve hizmetler yaratma kapasitesi, kalite standartları, operasyonel süreçlerin değişime cevap verme kapasitesi, çalışanların bilgi ve yetenek düzeyleri ve bilgi teknolojilerinin kullanımı gibi maddi olmayan varlıkları kullanmadaki etkinlik olarak karşımıza çıkmaktadır (Kaplan ve Norton, 1999, s.8; Niven, 2002, s.4). Bu nedenle performans ölçümünde kullanılan modelin bahsedilen faktörleri kapsamı beklenmektedir. Diğer taraftan piyasa organizasyonlarının nihai amacı kâr elde etmektir ve finansal performans göstergelerinin sınırlılıklarına karşın performans ölçümü ile ilgili çalışmalarda dikkate alınması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Dengeli sonuç kartı yönteminin finansal performans göstergeleri ile finansal olmayan performans göstergelerini; organizasyonun maddi varlıkları ile maddi olmayan varlıklarını bir arada ele alması ve performans yönetimi ile ilgili çalışmaları organizasyonun stratejik hedefleri üzerine kurması, yöntemin performans ölçümünden beklenen işlevleri yerine getirmesine katkı sağlamaktadır (Kaplan ve Norton, 2004b, s.61-64).

Bilindiği üzere kurumların misyon ve vizyon bildirimleri yapıları gereği operasyonel bilgiler içermez. Bu nedenle performans ölçümü ile ilgili çalışmalarda stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin operasyonel olarak ifade edilmesi ve çalışanlarla paylaşılması gerekmektedir. Dengeli sonuç kartı yöntemi, amaçlara ulaşılmasında kritik rol oynayan faktörlerin belirlenmesine, performans ölçümünün bu alanlara odaklanmasına ve farklı performans göstergeleri arasındaki neden sonuç ilişkilerine ait varsayımların değerlendirilmesine olanak tanımakta ayrıca elde edilen finansal sonuçlar ile uzun vadeli amaçlara ulaşmayı sağlayacak kritik başarı faktörlerinin arasındaki dengenin kurulmasına aracılık etmektedir. Bir diğer ifade ile dengeli sonuç kartı aracılığı ile organizasyonun sahip olduğu vizyon, misyon ve stratejiler, finansal ve finansal olmayan performans göstergeleri aracılığıyla operasyonel terimlere indirgenmekte, başarının izlenmesine ve faaliyetlerin yönlendirilmesine temel oluşturmaktadır.

Dengeli sonuç kartının oluşturulmasına ilişkin süreç, kurumsal dengeli sonuç kartının oluşturulması ve stratejik önceliklerin belirlenmesi ile başlamakta; tüm temel birimlerin kurumun stratejik önceliklerini baz alarak kendilerine ait uzun vadeli planlarını ve dengeli sonuç kartlarını oluşturmaları ve destek birimlerin kendi planlarını ve dengeli sonuç kartlarını oluşturmaları ile devam etmektedir. Bu kapsamda dengeli sonuç kartı yöntemi, temel birimler ve destek birimler arasındaki sinerjilerin ortaya çıkartılmasına, temel ve destek birimlerin üstlendikleri işlevlerin birbiriyle uyumlaştırılmasına ve bahsedilen birimlerin performansları arasındaki bağlantının ortaya konulmasına sağladığı katkı ile organizasyon yapısının strateji ile uyumlaştırılmasına yardımcı olmaktadır. Ayrıca yöntemin yardımı ile çalışanların amaçları ile kurumun amaçları arasında eşgüdüm sağlanmakta, ve kaynak tahsis kararlarının etkililiği artırılabilmektedir.

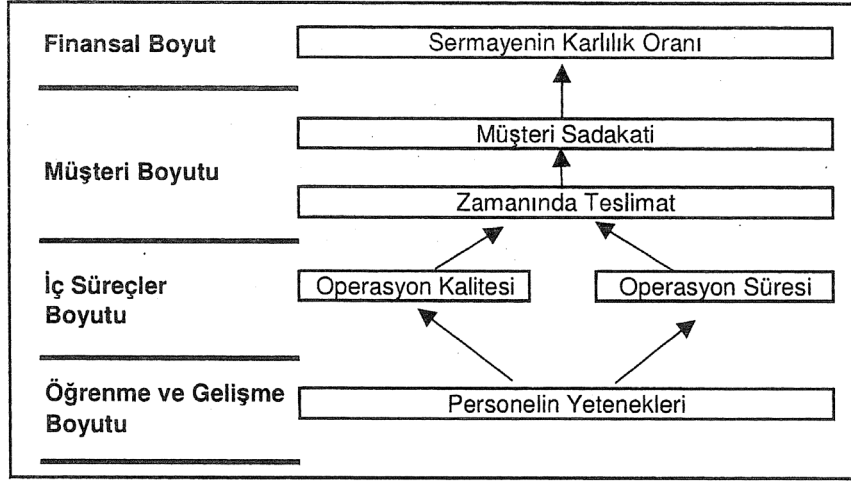
Dengeli sonuç kartı yöntemi, strateji haritalarının oluşturulması ve strateji haritalarında yer alan neden sonuç bağlantılarından hareketle dengeli sonuç kartının oluşturulması olmak üzere iki temel çalışmayı kapsamaktadır. İzleyen alt bölümlerde strateji haritasının amacı ve işleyiş mantığı ile dengeli sonuç kartı ve boyutları ile ilgili özet bilgilere yer verilecektir.

3.1.1. Strateji Haritası

Performans ölçümü ve yönetimine dair yürütülen çalışmalardan beklenen sonuçların alınması, çalışanların örgütün var oluş nedenini anlamaları, bu amaçla uygulanmakta olan stratejilerin ve bu stratejilerin uygulanması sürecinde kendilerine düşen sorumlulukların bilincinde olmaları ile mümkündür. İyi dizayn edilmiş bir dengeli sonuç kartının organizasyonun ne şekilde işlediği, başarı için kritik faktörlerin neler olduğu ve tespit edilen performans göstergelerinin birbirleri olan ilişkileri hakkında bilgileri içermesi gerekmektedir. Dengeli sonuç kartı, finansal boyut, müşteri boyutu, iç süreçler boyutu ve öğrenme ve gelişme boyutu olmak üzere toplam dört boyuttan oluşmaktadır. Bahsedilen performans boyutlarının arasındaki ilişkilerin ortaya konulmasında ise strateji haritalarından yararlanılmaktadır.

Strateji haritasının oluşturulması dengeli sonuç kartında yer alan boyutların bir arada ele alınmasını gerektiren bir çalışmadır. Strateji haritasına temel teşkil eden nedensellik ilişkilerinin ortaya konulmasında organizasyonun ulaşmak istediği amaç, hareket noktasını oluşturmaktadır. Strateji haritalarının ortaya koyduğu neden sonuç ilişkileri, performans bilgisinin karar alma süreçlerinde kullanımına katkı sağlayan bir faktördür.

Strateji haritalarının en büyük faydası birimler arasındaki ilişkileri yansıtması ve kurumsal iletişime sağladığı katkıdır. Bahsedilen neden sonuç ilişkilerinin çalışanlarla paylaşılması, çalışanların, üstlendikleri görevler ve bu görevlerin önemi hakkında yeterli bilgiye sahip olmalarına yardımcı olarak gerek stratejilerin anlaşılmasına gerekse stratejik yönetim sürecine destek veren önemli bir iletişim mekanizması görevini üstlenmektedir.



Şekil 3.1: Strateji Haritası

Kaynak: Kaplan, R. ve Norton, D. (1999), s. 39

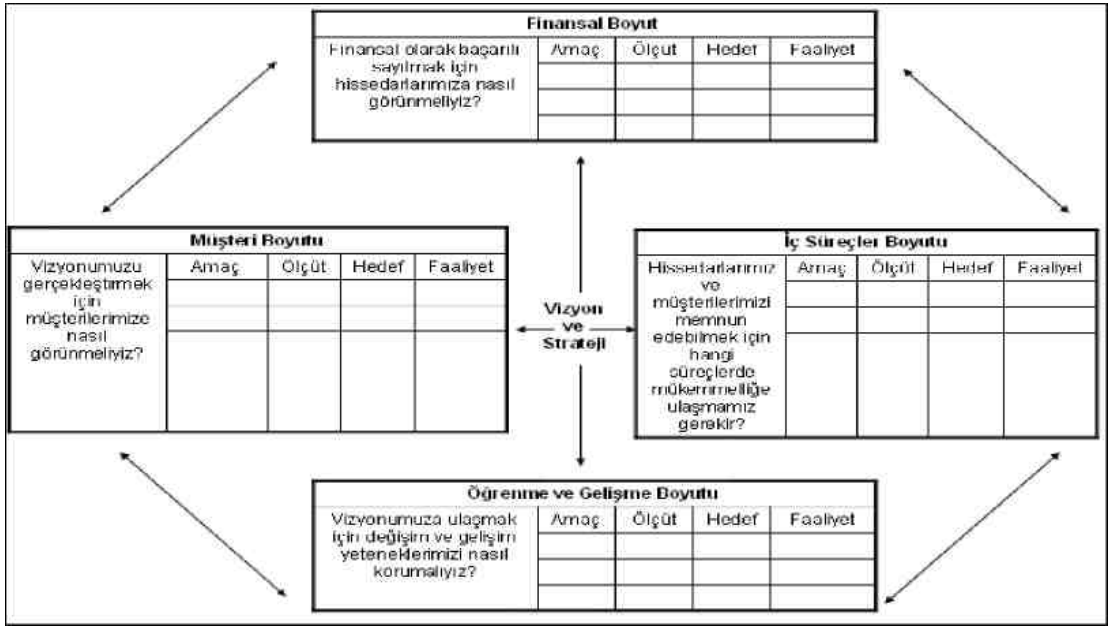
Şekil 3.1 strateji haritalarının işlevini gösteren basitleştirilmiş bir strateji haritası örneğidir. Şekilde görüldüğü üzere organizasyonun nihai amacı sermaye kârlılık oranının artırılmasıdır ve söz konusu finansal amaç strateji haritasında en üst hiyerarşide yer almaktadır. Müşteri boyutunda, sermaye kârlılık oranının artırılması için müşteri boyutunda başarılması gereken amaçlar müşteri sadakatinin sağlanması ve zamanında teslimat olarak belirlenmiştir. Finansal boyutta müşteri boyutunda yer alan amaçlara ulaşılmasını sağlamak üzere kurum içi süreçlerde operasyon kalitesi ve operasyon süresi ile ilgili gelişmelerin sağlanması beklenmektedir. Son olarak strateji haritasının öğrenme ve gelişme boyutunda yer alan personelin yeteneklerinin artırılmasına ilişkin amaç, iç süreçlerde beklenen gelişmeleri sağlamak üzere oluşturulması gereken kapasiteyi yansıtmaktadır.

Organizasyonların dengeli sonuç kartı yöntemini uygularken kullanacakları strateji haritalarının daha karmaşık bir yapıya sahip olması normaldir. Ancak temel olarak strateji haritalarından beklenen, Şekil 3.1 aracılığı ile basit bir şekilde örneklendirilen nedensellik ilişkilerinin saptanması ve bu şekilde çalışanların kritik başarı faaliyetlerine odaklanmasının sağlanmasıdır.

3.1.2. Dengeli Sonuç Kartı

Strateji haritaları organizasyonların izlemekte olduğu stratejiler kapsamında oluşturulan amaçlar arasındaki neden sonuç ilişkilerini, birimlerin karşılıklı faaliyetlerini dikkate alarak yansıtan bir araçtır. Strateji haritaları dengeli sonuç kartında yer alan amaçların arasındaki nedensellik ilişkilerini gösterirken, dengeli sonuç kartı bahsedilen nedensellik ilişkilerinin ışığında stratejik amaçlara ne şekilde ulaşılabileceğini ve performansın ne şekilde ölçüleceğini yansıtan performans göstergelerini, performans hedeflerini ve izlenecek yolları kapsayan bir yol haritası olarak değerlendirilebilir.

Dengeli sonuç kartı yöntemi aracılığı ile performans ölçümü dört farklı boyutta gerçekleştirilmektedir. Şekil 3.2’de görüldüğü üzere vizyon ve stratejiler faaliyetlerin temelini oluşturmakta ve kurumsal performans finansal boyut, müşteri boyutu, iç süreçler boyutu ve öğrenme ve gelişme boyutu olmak üzere dört farklı boyutta değerlendirilmektedir.



Şekil 3.2: Dengeli Sonuç Kartı

Kaynak: Kaplan ve Norton, 1999, s. 76

Dengeli sonuç kartı ile organizasyonun vizyonunu gerçekleştirmek için müşterilerine nasıl görünmesi gerektiği, finansal olarak başarılı sayılması için hissedarlarına nasıl görünmesi gerektiği, finansal boyutta ve müşteri

boyutunda başarı elde edebilmesi için hangi süreçlerde mükemmelliğe ulaşılması gerektiği ve vizyona ulaşmak için değişim ve gelişim yeteneklerini ne şekilde kullanması gerektiği sorularına cevap aranmaktadır. Bir diğer ifade ile dengeli sonuç kartı, karar alma sürecinde gereksinim duyulan bilgileri tek bir performans raporunun içerisinde sunarak faaliyetlerin kritik başarı faktörlerine odaklanılmasına katkı sağlamaktadır.

Dengeli sonuç kartında yer alan ve performans ölçümüne esas olan boyutlar izleyen alt bölümlerde ele alınacaktır.

3.1.2.1. Finansal Boyut

Organizasyonun mevcut durumu hakkındaki bilgileri içeren finansal boyut, elde edilen sonuçların hissedarların beklentileri açısından değerlendirilmesini içermektedir. Piyasa organizasyonları açısından hissedarların beklentilerine cevap verilmesi faaliyetlerin devamı açısından bir zorunluluk olduğu için finansal boyut, dengeli sonuç kartında en üst hiyerarşiye sahip bileşen olarak yer almaktadır.

Dengeli sonuç kartı, organizasyonu oluşturan farklı birimlerin finansal amaçlarının kurumsal stratejiler ile ilişkilendirilmesine katkı sağlamaktadır. Finansal boyutta yer alan amaçlar, dengeli sonuç kartında yer alan diğer boyutların performans göstergeleri ve hedefleri için odak noktası niteliğindedir. Performans göstergelerinin seçiminin finansal performansta gelişme sağlayacak neden sonuç ilişkilerine dayandırılması gerekmektedir. Dengeli sonuç kartı, uzun dönemli finansal amaçlardan başlayarak bu amaçlara ulaşmak için uygulanacak finansal stratejileri, müşteri ilişkilerinin ne şekilde yönetileceğini, kurum içi süreçleri ve çalışanların sahip olması gereken kapasiteleri tanımlayarak şirketin stratejisini yansıtan etkili bir araçtır.

Piyasa organizasyonları tarafından kullanılan dengeli sonuç kartının finansal boyutunda, gelirlerin artırılmasına, maliyetlerde ve verimlilikte gelişmeler kaydedilmesine, kaynakların daha etkin kullanılmasına ve risklerin azaltılmasına yönelik amaçlar yer almaktadır. Gelirlerin artırılmasına yönelik

amaçlara ürün ve servis çeşitlerinin artırılması, yeni müşteri ve pazarlara ulaşılması, ürün ve hizmet bileşiminin daha yüksek katma değer yaratılacak şekilde değiştirilmesi ve ürün ve hizmetlerin yeniden fiyatlanması yoluyla ulaşılabilecektir. Maliyetlerin düşürülmesi ve verimliliğin artırılması amacıyla ürün ve hizmetlerin doğrudan ve dolaylı maliyetlerinin düşürülmesi yanında ortak kaynakların diğer birimler ile kullanılması yoluna gidilebilir. Diğer taraftan belli bir faaliyet düzeyini desteklemek amacıyla gereksinim duyulan işletme sermayesi seviyesinin azaltılması ve risk yönetimi, piyasa organizasyonlarının finansal boyut kapsamında ele almaları gereken konular arasındadır. Gelirlerin artırılması ve maliyetlerin düşürülmesine ilişkin alınan kararların organizasyonun risk düzeyini ne derecede etkilediği ile ilgili değerlendirmeler, risk yönetimi kapsamında performans hedeflerini etkileme kapasitesine sahiptir.

Finansal boyutta yer alan performans göstergeleri ve hedefleri, içinde bulunulan sektöre, çevreye ve kurumsal stratejilere göre farklılık gösterebilir ancak piyasa organizasyonlarının temel önceliğinin bu boyutta yer alan amaçlar olması nedeniyle, dengeli sonuç kartının diğer boyutlarındaki performans göstergelerinin ve performans hedeflerinin finansal boyutta yer alan bir ya da daha fazla sayıdaki hedefe ulaşılmasına katkı sağlayacak şekilde oluşturulması gerekmektedir (Kaplan ve Norton, 1999, s.60-79).

3.1.2.2. Müşteri Boyutu

Dengeli sonuç kartının müşteri boyutu, organizasyonun rekabet pozisyonunu belirleyen hedef müşteriler ve pazarlar konusundaki stratejik kararları içermektedir. Bir diğer ifade ile organizasyonun misyon ve stratejisi pazarlar ve müşteriler bazında operasyonel terimlerle ifade edilmektedir. Müşteri boyutunda oluşturulan performans göstergeleri müşterilerin beklentilerine cevap vermek üzere yaratılması gereken değerleri yansıtmaktadır. Uzun vadeli sonuçların elde edilmesi ancak müşteri beklentilerine cevap verilmesi yoluyla mümkün olabileceği için hedef müşterilere sunulacak değerlerin saptanması, bu boyutta kullanılacak performans göstergelerinin ve hedeflerinin belirlenmesinde anahtar rolü oynamaktadır.

Müşteri boyutunda elde edilen sonuçların pazar payı, müşteri devamlılığı, müşteri kazanma, müşteri tatmini ve müşteri kârlılığı dikkate alınarak değerlendirilmesi mümkündür. Ancak bu performans göstergeleri finansal ölçütlerin taşıdığı sınırlılıklara benzer bazı problemleri de beraberinde getirmektedir. Bahsedilen performans göstergeleri ardıl göstergelerdir. Bir diğer ifade ile gerçekleştirilen faaliyetler sonucunda elde edilen fiili sonuçları yansıtmakta ancak elde edilmek istenen sonuçları yaratacak faktörler hakkında herhangi bir bilgi üretmemektedir. Söz konusu göstergelerin kullanımı sonucunda performansın hedeflenenin altında olması durumunda mevcut durumun iyileştirilmesi son derece güç hatta zaman zaman imkansız olabilmektedir.

Organizasyonların müşteri boyutunda performans ölçümü yaparken hedef müşterilerin nelere değer verdiğini saptamaları ve performans göstergelerini ve hedeflerini buna göre belirlemeleri gerekmektedir. Ürün ve hizmetlerin işlevselliği, kalitesi, fiyatları, satın alma deneyiminin kalitesi ve bireysel ilişkiler ile geliştirilen müşteri ilişkileri ve organizasyonun sahip olduğu imaj ve ün beraberinde müşteri kârlılığını da getirecektir. (Kaplan ve Norton, 1999, s.82-107).

3.1.2.3. İç Süreçler Boyutu

Organizasyonun amaçlarına ulaşmasını sağlayacak kurum içi süreçlerin belirlenmesini içermektedir. Kurum içi süreçlerin dizayn edilmesi ve iç süreçler boyutuna ilişkin performans göstergelerinin ve hedeflerinin belirlenmesi müşteri boyutu ve finansal boyutta belirlenen hedefler ve stratejiler ile yakından ilişkilidir. Bu boyutta kullanılacak performans göstergelerinin ve hedeflerinin mevcut ve potansiyel müşterilerin ihtiyaçları ve bu ihtiyaçlara uygun yeni çözümlerin neler olduğu, mevcut ürün ve hizmetlerin müşterilere ne şekilde ulaştırıldığı ve satış sonrası hizmetleri kapsayan bir kapsamda ele alınması gerekmektedir.

Geleneksel performans ölçüm modelleri ile dengeli sonuç kartı yöntemi arasındaki temel farklılıklardan birisi kendisini iç süreçler boyutunda göstermektedir. Geleneksel performans ölçüm sistemleri mevcut sorumluluk

merkezlerinin ve birimlerin işleyişlerini kontrol etmek üzere varyans analizlerini sıkça kullanmaktadır. Dengeli sonuç kartında ise iç süreçler boyutunda yer alacak performans hedefleri ve göstergeleri, müşterilerin ve hissedarların beklentilerini karşılamaya yönelik olarak oluşturulan stratejilere dayanmaktadır. Bu kapsamda odak noktası mevcut süreçlerin iyileştirilmesinden çok organizasyonun amaçlarına ulaşmasını sağlayacak yenilikçi iş süreçlerinin oluşturulmasıdır. Yenilikçi iş süreçlerinin oluşturulması yanında müşteri ilişkilerinin yönetilmesi, operasyonların ve lojistik süreçlerinin yasal ve çevresel düzenlemelere uygun olarak yapılandırılması gibi hususlar bu boyutta ele alınabilecek konulardandır (Kaplan ve Norton, 1999, s.115-152).

3.1.2.4. Öğrenme ve Gelişme Boyutu

Dengeli sonuç kartının son boyutu, kurumsal öğrenmeyi ve gelişmeyi sağlayacak performans göstergelerinin ve hedeflerinin oluşturulmasını kapsamaktadır. Bilgi çağında faaliyet gösteren organizasyonların amaçlarına ulaşmaları için maddi varlıklar yanında çalışanlara, sistemlere ve kullanmakta oldukları yöntemlere de yatırım yapmaları gerekmektedir. Finansal boyutta, müşteri boyutunda ve iç süreçler boyutunda belirlenen performans hedefleri, organizasyonun üstün olması gereken alanları yansıtırken; öğrenme ve gelişme boyutunda yer alan hedefler ise diğer boyutlarda yer alan hedeflere ulaşılması için gereksinim duyulan altyapıyı yansıtmaktadır.

Öğrenme ve gelişme boyutunda kullanılacak performans göstergeleri ve hedefleri çalışanların yetenekleri, bilgi sistemlerinin yeterliliği ile motivasyon ve yetkilendirme olmak üzere üç temel kategoride ele alınabilir. Çalışanların sahip oldukları yetenekler, kendilerine tahsis edilen teknolojik altyapı ve işyerindeki çalışma ortamı, çalışanların tatminini belirleyen temel unsurlardır. Özellikle çalışanların müşterilerle birebir ilişki içerisinde olduğu faaliyet alanlarında motivasyon düzeyinin yüksek olması elde edilecek sonuçlar üzerinde büyük etkiye sahiptir. Çalışanların tatminini ölçmeye yönelik araştırmalarda kararlara katılım düzeyi, başarının ne şekilde takdir edildiği, işin başarılması için gereksinim duyulan bilgilere erişim olanağı, yaratıcılık ve inisiyatif kullanımı için etkin desteğin olup olmadığı,

Çalışanlardan gelen destek seviyesi ve organizasyonun parçası olmaktan genel olarak duyulan tatmin konuları ele alınmalıdır.

Çalışanların tatmin düzeyi çalışanların verimliliği ve kalıcılığını etkileyen temel faktördür. Bu nedenle dengeli sonuç kartının bu boyutunda çalışanların tatmini, srekliiliği ve verimliliği ile ilgili performans göstergelerinin ve performans hedeflerinin yer alması beklenmektedir. Saptanan bu hedeflere ulaşılmasını teminen yapılması gerekenler ise çalışanlara yeni yetenekler kazandırılması, çalışanların gereksinim duydukları bilgilere zamanında ve eksiksiz ulaşabilmelerinin sağlanması ve motive edilerek yetkilendirilmesi ile ilgili adımların atılmasıdır (Kaplan ve Norton, 1999, s.153-178). ğrenme ve gelişme boyutunda oluşturulacak performans hedefleri dikkate alınarak çalışanlara yapılacak yatırımlar sürekli geliştirmeye dayalı ve yenilikçi bir yapının varlığını temin ederek, uzun dönemli hedeflere ulaşılmasına katkı sağlayacak en önemli unsurlardan birisi olacaktır.

Dengeli sonuç kartında yer alan performans boyutları, uygulanan organizasyonun niteliğine göre farklılaşabilmektedir. Örneğin kamu kurumları ile ilgili olarak yapılan değerlendirmelerde değinileceği üzere kâr amacı taşımayan organizasyonlarda, misyon bildiriimi dengeli sonuç kartının en st hiyerarşisinde tüm boyutları bir araya getiren bir rol oynamaktadır. Dengeli sonuç kartının boyutları ile ilgili olarak değinilmesi gereken son husus ise her bir boyutta yer alan performans göstergelerinin ağırlıklarının ne Şekilde saptanacağı ve boyutlarda yer alması gereken performans göstergesi sayısı ile ilgilidir. Dengeli sonuç kartında yer alan performans boyutlarının ağırlıkları, uygulama yapılan organizasyonun niteliğine göre farklılaşabilecektir. Ancak yapılan ağırlıklandırmada performans boyutları arasındaki dengenin korunması gerektiği göz önünde bulundurulmalıdır. Performans göstergelerinin sayısı ile ilgili olarak da kesin bir sayıya yer verilmesi mümkün olmamakla birlikte, Kaplan ve Norton (2004c, s.40-45) 20-30 arasındaki performans gösterge sayısının normal karşılanacağını ifade etmektedir. Performans göstergelerinin sayısının sınırlandırılmasıındaki amaç, performans ölçümünün stratejik konulara odaklanmasını sağlamaktır.

3.2. Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Yararları

Performans ölçümü ile ilgili literatürde en sık karşımıza çıkan ifadelerden birisi “ölçülemeyen unsurların yönetilemeyeceği” dir. Organizasyonların bilgi çağında faaliyetlerini sürdürmeleri, stratejilerine ve yeteneklerine uygun performans ölçüm sistemlerini kullanmalarını zorunlu kılmaktadır. Bilindiği üzere dengeli sonuç kartı yöntemi aracılığı ile performans ölçümü yapılırken finansal boyut, müşteri boyutu, iç süreçler boyutu ve öğrenme ve gelişme boyutu dikkate alınmakta ve böylelikle karar alıcılara organizasyonun vizyon ve stratejisini, birbiri ile tutarlı bir dizi performans göstergesi ve hedefi aracılığı yansıtan kapsamlı bir gösterge seti sunulmaktadır. Bahsedilen göstergeler, organizasyonun ya da birimin misyon ve stratejisinin detaylı bir şekilde incelenmesi sonucunda elde edilmesi nedeniyle tüm çalışanlara, kısa ve uzun dönemli hedefleri elde etmek için odaklanılması gereken alanlar hakkında bilgi sağlamak ve farklı birimlerin faaliyetlerinin uyumlaştırılmasına katkı sağlamaktadır.

Literatürde dengeli sonuç kartının kullanımı sonucu elde edilen faydalar, etkili stratejiler belirleme ve uygulama; çalışan davranışlarına rehberlik etme; yönetsel etkinliği değerlendirme ve ödüllendirmeler için temel oluşturma (Malina ve Selto, 2004, s.441); organizasyonların stratejilerini uygulamaya dönük hedeflerle ilişkilendirmelerine ve belirlenen performans hedefleri aracılığıyla stratejilerin uygulanması sonucu elde edilen sonuçların izlenmesine olanak verme (Koçel, 2003, s.454); organizasyonun misyon ve stratejisinin tüm çalışanların anlayabileceği performans göstergelerine dönüştürülmesi yoluyla kurumsal performansın ölçülmesi ve yönetilmesi için gereken çerçeveyi sağlama (Ölçer, 2005, s.89); çalışanların faaliyetlerinin misyon ve strateji paralelinde organize edilmesini sağlama (Kershaw, 2001, s.8); organizasyonun elde ettiği finansal sonuçlar yanında uzun vadeli sonuçların elde edilmesinde anahtar rolü oynayan finansal olmayan göstergelerin izlenmesine olanak verme (Walker ve Randall, 2001, s.368); performansı farklı yönlerden ifade eden kapsamlı bir performans gösterge setinin kullanımını gerektirmesi nedeniyle farklı taleplere cevap veren kapsamlı bir yönetim raporu niteliği taşıma ve bu özelliği ile yöneticilerin karar süreçlerine katkı sağlama (Storey, 2002, s.325); performansı farklı yönlerden

ifade etmesi nedeniyle, performansın bir alanda iyileştirilmesine yönelik alınan kararların, performansın diğer boyutları üzerinde olumsuz etkisi olup olmadığının değerlendirilmesine yardımcı olma ve kurumsal amaçlara ulaşılmasını teminen farklı birimlerin çabalarını uyumlaştırma (Ghalayani ve Noble, 1996, s.65; Kaplan ve Norton, 1992, s.73); kurum içi iletişimi güçlendirerek süreçlerin iyileştirilmesine, sorunların tespitine ve çözümlenmesine yönelik ortama katkı sağlama (Ritter, 2003, s.59); maddi olmayan varlıkların yönetilmesinde etkili bir araç olma (Gooijer, 2000, s.306); uzun dönemli hedefler ile kısa dönemli hedefler arasında, finansal göstergeler ve finansal olmayan göstergeler arasında, organizasyonun paydaşlarının beklentileri arasında denge kurulmasına yardımcı olma şeklinde sayılmaktadır. Dengeli sonuç kartı yönteminin bahsedilen yararları nedeniyle stratejik yönetim süreci ve performans ölçümü arasındaki bağlantının kurulmasında kullanılabilir etkili bir araç olduğu ifade edilebilir (Kloot ve Martin, 2000, s.231).

Dengeli sonuç kartı yöntemi Kaplan ve Norton tarafından bir yönetim sistemi olarak değerlendirilmekte ve yararları dört temel başlık altında toplanmaktadır (Kaplan ve Norton, 1999, s.12-24)

3.2.1. Organizasyonun Vizyon ve Stratejisinin Tanımlanması

Dengeli sonuç kartının oluşturulması süreci üst düzey yöneticilerin organizasyonun stratejisini operasyonel terimlerle ifade etmeleri ile başlamaktadır. Bu konuda yapılan çalışmalar vizyon ve stratejilerin üzerinde fikir birliğinin sağlanmasına ve net bir biçimde tanımlanmasına aracılık etmektedir. İzleyen aşamada finansal boyutta ve müşteri boyutunda belirlenen hedefler baz alınarak iç süreçler boyutuna ve öğrenme ve gelişme boyutuna ilişkin hedeflerin tanımlanması suretiyle stratejinin dengeli sonuç kartını oluşturan boyutlarda yer alan hedefler ile ifade edilmesi sağlanmaktadır.

Geleneksel performans ölçüm yöntemleri, mevcut süreçlerin maliyet ve kalite gibi kriterler baz alınarak iyileştirilmesine dayanmaktadır. Dengeli sonuç kartı ise finansal amaçlara ve müşterilere ilişkin oluşturulan amaçlara

ulaşılmasını teminen bir taraftan kritik başarı faktörlerini ortaya koyarak yeni süreçlerin ve yöntemlerin ortaya çıkartılmasına katkı sağlamakta diğer taraftan çalışanlara yeni yetenekler kazandırılmasına ve bilgi teknolojisinde iyileştirme yapılmasına yönelik gereksinim duyulan yatırımları ortaya koymaktadır.

Dengeli sonuç kartı, stratejik hedeflerin ve bu hedeflere ulaşmayı sağlayacak kritik başarı faktörlerinin tanımlanmasını sağlarken organizasyonda ekip çalışmasını teşvik etmekte ve birimler arasındaki iletişim kopuklukları nedeniyle birbiriyle tutarlı olmayan stratejik amaçlar belirlenmesinin önünde engel teşkil etmektedir.

3.2.2. Stratejik Hedeflerin ve Performans Göstergelerinin Paylaşımı ve Bağlantıların Kurulması

Dengeli sonuç kartının oluşturulması, kurumsal stratejilerin yönetim kurulu düzeyi yanında organizasyonun farklı birimleri ve üst düzey yöneticiler arasında tartışılmasını gerektirmekte ve bu süreç gerek kısa dönemli sonuçlar gerekse uzun dönemli sonuçlar ve bu sonuçlara ulaşılmasını sağlayacak stratejilerin oluşturulmasına katkı sağlamaktadır. Oluşturulan stratejik amaçların ve stratejilerin dengeli sonuç kartı aracılığı ile performans göstergelerine ve hedeflerine dönüştürülerek çalışanlarla paylaşılması, bireysel amaçlar ile kurumsal amaçların uyumlaştırılmasına olanak veren önemli bir mekanizmadır.

3.2.3. Stratejik Faaliyetlerin Tanımlanması ve Uyumlaştırılması

Dengeli sonuç kartında kurumsal değişimi sağlayacak iddialı performans hedeflerinin yer alması, bu hedeflere ulaşılmasını teminen uygulanacak stratejilerin, yürütülecek faaliyetlerin tanımlanmasını ve uyumlaştırılmasını gerektirmektedir. Belirlenen hedeflere ulaşılması, organizasyonun tüm birimlerinin faaliyetlerini koordineli bir şekilde yürütmesini zorunlu kılmakta ve stratejileri destekleyen yöntemlerin geliştirilmesine katkı sağlamaktadır. Diğer taraftan dengeli sonuç kartında yer alan performans hedefleri, kaynak tahsis kararları için de bir temel

oluşturmaktadır. Kaynak tahsisi kararlarının performans hedeflerini yakalamak için hangi faaliyetlerin gerekli olduğu ve bu faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için ne kadar bir kaynağa ihtiyaç duyulduğu sorgulanarak alınması, stratejik faaliyetlerin uyumlaştırılmasına katkı sağlayan bir diğer önemli unsurdur.

3.2.4. Stratejik Geribildirim ve Öğrenme

Dengeli sonuç kartı yöntemi, uygulanmakta olan stratejilerin izlenmesine ve gerektiğinde stratejilerde değişiklik yapılmasına olanak sağlamaktadır. Yöntem, organizasyonun üst düzeylerinde finansal boyutta elde edilen sonuçlar yanında bu sonuçlara ulaşılmasını sağlayacak diğer boyutlarda elde edilen sonuçların değerlendirilmesini mümkün kılmaktadır.

Stratejik öğrenme süreci organizasyonun ulaşmayı hedeflediği vizyonun belirlenmesi ile başlamakta, stratejilerin ve hedeflerin herkesin anlayabileceği ortak bir dile dönüştürülmesi ile devam etmektedir. Dengeli sonuç kartının oluşturulması sırasında kullanılan nedensellik ilişkileri organizasyonun farklı birimlerinde çalışmakta olan personelin faaliyetler arasındaki bağlantıları ve faaliyetlerinin gerek diğer birimlerin faaliyetleri gerekse kurumsal sonuçlar üzerindeki etkilerini anlamalarına yardımcı olmaktadır.

Bilgi çağında faaliyet gösteren organizasyonların uyguladıkları stratejiler zaman içerisinde değişen çevre koşullarına cevap vermekte yetersiz kalabilmektedir. Bu nedenle dış çevreden kaynaklanan fırsatların değerlendirilmesine ve stratejiler oluşturulurken öngörülemeyen tehditlere cevap verilebilmesi için uygulanmakta olan stratejilerin gözden geçirilmesine gereksinim vardır. Stratejiler oluşturulurken kullanılan varsayımların değişen çevre koşullarında geçerliliğini ne derecede koruduğunun değerlendirilmesi için ise performans bilgisine gereksinim duyulmaktadır. Dengeli sonuç kartı aracılığı ile gerçekleştirilen performans ölçümleri bu bilginin temel kaynağını teşkil etmektedir. İzleyen alt bölümlerde dengeli sonuç kartı yönteminin kamu sektöründe uygulanmasına ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir.

3.3. Kamu Sektöründe Dengeli Sonuç Kartı Uygulaması

Çalışmanın ikinci bölümünde vurgulandığı üzere yeni kamu yönetimi anlayışının temelinde kamu sektöründe etkinliğin ve etkililiğin sağlanması yatmaktadır. Bu kapsamda devletin küçültülmesi ve paydaşların beklentilerine cevap verme kapasitesine sahip kurumların oluşturulması diğer bir ifade ile kamu sektörünün yeniden yapılandırılması gereği vurgulanmaktadır. Kamu kurumlarının gerçekleştirdikleri faaliyetlerden, elde ettikleri sonuçlardan ve kullandıkları kaynaklardan dolayı hesap verme sorumluluğuna ve performansların iyileştirilmesine yönelik artan talepler, performans ölçümü ve yönetimi ile ilgili çalışmalara hız kazandırmıştır.

Kamu kurumlarının, kendilerine tahsis edilen bütçeler ile faaliyetlerini sürdürmeleri ve bu faaliyetler sonucunda hedeflenen sonuçları elde etmeleri beklenmektedir. Kamu kurumlarının bütçelerinin kaynağını, vergi mükelleflerinden toplanan gelirler oluşturmaktadır. Bahsedilen kaynakların sınırlılığı yanında kamusal hizmetlerin yapısı gereği bu hizmetlerden yararlanan grup ile bedelini ödeyen grup arasındaki farklılaşma, kamusal alanda faaliyet gösteren yöneticilerin yaptıkları harcamalarda ve aldıkları kararlarda, kurumsal yönetim ve demokratik hukuk düzeninden kaynaklanan sorumluluğu artıran bir faktördür. Devletin sahip olduğu monopolistik gücün ve kamusal kaynakların ne derece uygun kullanıldığını yansıtan ve kamuoyunun faaliyetler ile ilgili bilgi edinme haklarını kullanmalarını sağlayan temel mekanizma performans ölçümüdür.

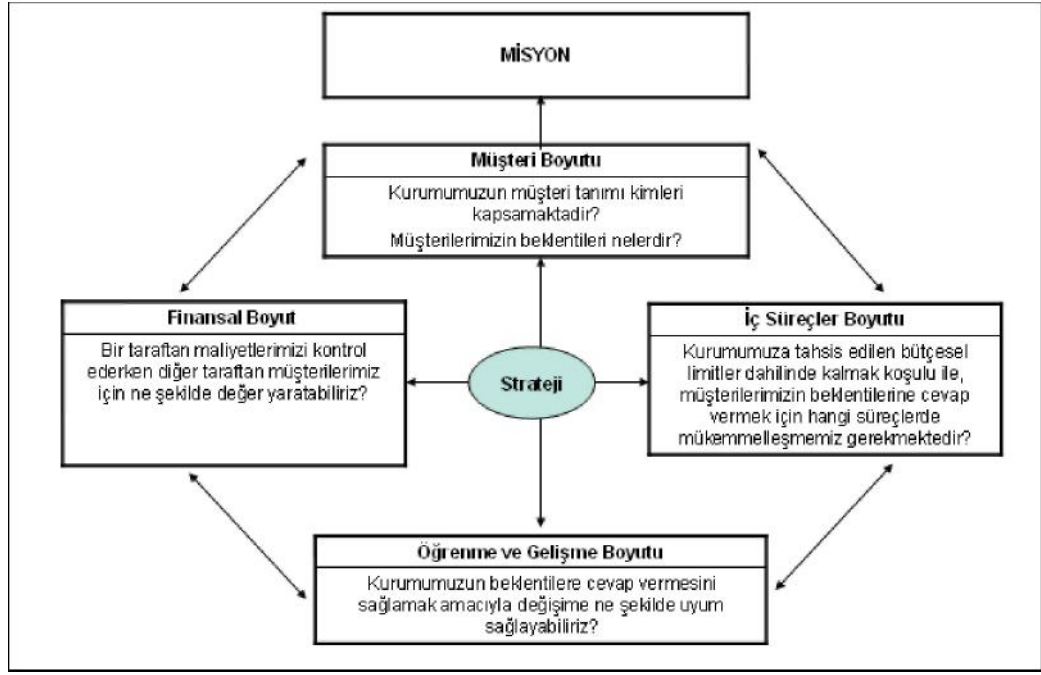
Kamu kurumlarının faaliyetlerini minimum harcama ile gerçekleştirmeye ve misyonları ile tanımlanan sonuçları elde etmeye yönelik taşıdıkları sorumluluklar, kullanılacak performans ölçüm modelinin performansı farklı yönlerden yansıtmaya kapasitesine sahip olmasını gerektirmektedir. Diğer taraftan kamu kurumlarının ulaşmak istedikleri sonuçların misyon bildirimini ile tanımlanması nedeniyle kullanılan performans ölçüm modelinin, elde edilen sonuçlar ve stratejiler arasındaki bağlantıları yansıtmaya ve kamusal faaliyetlerin hizmet ağırlıklı olması nedeniyle

Çalışanların faaliyetlerinin kurumsal amaç doğrultusunda yönlendirmesine katkı sağlaması beklenmektedir.

Dengeli sonuç kartı yöntemi, performans ölçümünü farklı boyutlardan ele alması yanında stratejik yönetim sürecine ve bireysel amaçlarla kurumsal amaçların uyumlaştırılmasına sağladığı katkı nedeniyle kamu sektöründe performans ölçümü konusunda yapılacak çalışmalarda kullanılabilir etkili bir araç olma potansiyeline sahiptir.

Bilindiği üzere dengeli sonuç kartı yöntemi, piyasa organizasyonlarının performansını ölçmeye yönelik olarak geliştirilmiş bir yöntemdir ve önceki alt bölümde ele alınan boyutlar ve bu boyutların hiyerarşisi piyasa organizasyonları dikkate alınarak oluşturulmuştur. Kaplan ve Norton dengeli sonuç kartının, yöntemi uygulayan kurumların dinamiklerini yansıtacak şekilde değiştirilmesi gerekebileceğini ifade etmektedir. Bu kapsamda kamu sektöründe kullanılacak dengeli sonuç kartının kamu sektörü ile piyasa organizasyonları arasındaki farklılıklar göz önünde bulundurularak revize edilmesi gerekmektedir (Kaplan, 2002, s.1-4).

Niven (2003, s.32) kamu kurumlarının dengeli sonuç kartını şekil 3.3'te gösterildiği şekilde revize etmeleri gerektiğini ifade etmektedir. Kamu kurumları için önerilen dengeli sonuç kartının piyasa organizasyonları için oluşturulan dengeli sonuç kartından farklılaştığı temel nokta finansal boyut yerine misyonun en üst hiyerarşide yer almasıdır. Bu şekilde kamu kurumlarının faaliyetlerini paydaş beklentilerini göz önüne alarak şekillendirmeleri ve farklı boyutlarda kullanılacak performans hedeflerinin misyon ile bağlantısını görmeleri mümkün olabilecektir.



Şekil 3.3: Kamu Sektörü Dengeli Sonuç Kartı

Kaynak: Niven, 2003, s.32

Dengeli sonuç kartının merkezinde yer alan stratejiler kamu kurumunun misyonuna ulaşması için önceliklerinin neler olduğunu yansıtmaktadır. Kamu kurumlarının bu önceliklerden yola çıkarak hedeflerini oluşturması ve faaliyetlerini şekillendirmesi beklenmektedir (Niven, 2003, s.33). Dengeli sonuç kartında yer alacak performans göstergelerinin ve hedeflerinin bu öncelikler göz önünde bulundurularak seçilmesi stratejilerin tüm çalışanlarla paylaşılmasına, sonuçlara ulaşmayı sağlayacak yenilikçi süreçlerin oluşturulmasına, karar alma süreçlerinde gereksinim duyulan bilgilere ulaşımın sağlanmasına, çalışanların elde edilen sonuçlar ile ilgili sorumluluk almalarına ve kurum içi iletişime katkı sağlayabilecektir.

3.4. Dengeli Sonuç Kartının Oluşturulması

Dengeli sonuç kartının kullanılması ile ilgili karar alan organizasyonların çalışmalarını planlama aşaması ve uygulama aşaması olarak iki aşamada ele almak mümkündür. Şekil 3.3'te görüldüğü üzere her aşama kendi içerisinde farklı süreçleri kapsamakta ve dengeli sonuç kartı

yönteminin uygulamaya geçirilmesi yaklaşık yirmi haftalık bir zaman dilimini alabilmektedir. Her kurumun sahip olduğu süreçlerdeki, amaçlardaki ve faaliyette bulunduğu alandaki farklılıklar Şekil 3.3'te yer alan sürelerin farklılaşmasına yol açabilecektir.

TABLO 3.1. DENGELİ SONUÇ KARTI UYGULAMA PLANI

	Hafta	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Planlama Aşaması																						
Dengeli Sonuç Kartının Amaçlarının Saptanması		■																				
Kaynak Gereksinimlerinin Tespiti		■	■																			
Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin İlk Uygulanacağı Birimin Seçilmesi			■																			
Üst Yönetimin Sürece Dahil Edilmesi		■	■	■	■																	
Dengeli Sonuç Kartı Çalışmalarını Yürütecek Ekibin Oluşturulması			■	■	■																	
Eğitimlerin Düzenlenmesi					■	■																
İletişim Planının Hazırlanması					■	■																
Uygulama Aşaması																						
Misyon, Vizyon, Değerler ve Stratejilerin Netleştirilmesi								■	■													
Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Kurumsal Performansın İzlenmesinde ve Yönetilmesinde Oynayacağı Rolün Tespit Edilmesi										■												
Dengeli Sonuç Kartını Oluşturacak Boyutların Saptanması										■												
Organizasyonun Performans Yönetimine Yönelik Geçmiş Çalışmalarının Değerlendirilmesi								■	■													
Üst Düzey Yöneticiler İle Görüşmelerin Yapılması											■											
Strateji Haritasının Oluşturulması												■	■	■								
Performans Göstergelerinin Saptanması															■							
Performans Hedeflerinin ve Faaliyetlerin Saptanması																■	■	■				
Sistemin Sürekli Olarak Gözden Geçirilmesi ve Değerlendirilmesi																						→

Kaynak: Niven, 2003, s.72

Niven tarafından önerilen dengeli sonuç kartı uygulama planının planlama ve uygulama aşamalarında gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlere ilişkin bilgilere izleyen alt bölümlerde yer verilmiştir.

3.4.1. Planlama Aşaması

Dengeli sonuç kartının uygulanması ile ilgili planlama faaliyetleri toplam yedi adımda gerçekleştirilmektedir.

3.4.1.1. Dengeli Sonuç Kartının Amaçlarının Saptanması

Planlama faaliyetlerinin ilk aşamasını, değişime neden gereksinim duyulduğu ve dengeli sonuç kartı yönteminin bu sürece ne şekilde katkı

sağlayabileceği ile ilgili uzlaşının sağlanması oluşturmaktadır. Önceki alt bölümlerde ifade edildiği gibi dengeli sonuç kartı yöntemi, organizasyonlara farklı alanlarda fayda sağlamaktadır. Çalışmalara başlanırken kurumun önceliklerinin netleştirilmesi bir taraftan çalışmaların ortak bir paydada yürütülmesine diğer taraftan yöntemin benimsenmesine katkı sağlayacaktır.

3.4.1.2. Kaynak Gereksinimlerinin Tespiti

Planlama aşamasında ikinci olarak yapılması gereken yöntemin uygulanması sırasında gereksinim duyulacak kaynakların tespit edilmesi ve söz konusu kaynakların elde edilip edilemeyeceğinin değerlendirilmesidir. Dengeli sonuç kartının oluşturulması danışmanlık hizmeti alınmasını, çalışanların zaman ve emek harcamasını, eğitim faaliyetlerini ve bir takım yazılımların alınmasını gerektirmesi nedeniyle zaman alıcı ve masraflı bir süreci de beraberinde getirmektedir. Özellikle kamu kurumları gibi kaynakların önceden belirlenmiş bütçesel limitlerle sınırlı olduğu ve kaynakları artırmada güçlük yaşandığı organizasyonlarda kaynak gereksinimlerinin gerçekçi olarak saptanması, yöntemin uygulamaya geçirilebilmesi açısından önem taşımaktadır.

3.4.1.3. Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin İlk Uygulanacağı Birimin Seçilmesi

Planlama aşamasının üçüncü süreci dengeli sonuç kartının oluşturulmasına yönelik çalışmaların hangi birimde başlayacağına dair kararın alınmasını kapsamaktadır. Kaynak problemlerine sahip organizasyonların, dengeli sonuç kartı uygulamalarına pilot bir birim seçerek başlaması önerilmekle beraber, uygulamalara kurumsal dengeli sonuç kartının oluşturulması ile başlanması ve her birimin kendi dengeli sonuç kartını kurumsal dengeli sonuç kartında belirlenen performans hedeflerine ne şekilde katkıda bulunabileceğini değerlendirerek oluşturması, organizasyonun amaçlarını çalışanlarla paylaşmasına ve kritik başarı faktörleri ile ilgili mesajları göndermesine katkı sağlayacak bir yaklaşımdır. Böylelikle kurumsal amaçlara ulaşılmasını teminen farklı birimler arasındaki iletişimin ve ortak çalışmaların artması da sağlanabilecektir. Ayrıca

bahsedilen yaklaşım yardımı ile çalışanların günlük aktivitelerinin kurumsal sonuçlara ne şekilde katkı sağladığını görmeleri mümkün olabilecektir.

3.4.1.4. Üst Yönetimin Sürece Dahil Edilmesi

Bu aşamada gerçekleştirilmesi gereken, üst yönetimin desteğinin ve katılımının sağlanmasıdır. Dengeli sonuç kartı yönteminin stratejileri ve organizasyonun misyonunu temel alan yapısı ve çoğu zaman köklü bir değişimi gerektirmesi nedeni ile üst yönetimin desteği ve liderliği olmaksızın uygulanması mümkün değildir.

3.4.1.5. Dengeli Sonuç Kartı Çalışmalarını Yürütecek Ekibin Oluşturulması

Dengeli sonuç kartı yönteminin kapsamlı bir değişim programı olması nedeniyle çalışmaların ve sürecin sorumluluğunu taşıyacak bir ekip tarafından yönetilmesi gerekmektedir. Bahsedilen ekibin kaç üyeden oluşması gerektiği ile ilgili farklı değerlendirmeler olmakla birlikte uygulamaya bakıldığı zaman etkili ekiplerin üye sayısının onu geçmediği gözlenmektedir. Ancak oluşturulan ekipte organizasyonu oluşturan tüm birimlerin temsili esastır. Bu nedenle birim sayısı fazla olan organizasyonlarda tüm birimlerin sürece katılımını teminen bu sayının daha fazla olması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.4.1.6. Eğitimlerin Düzenlenmesi ve İletişim Planının Oluşturulması

Planlama aşamasının son iki sürecini ise eğitim ve iletişim faaliyetlerinin organize edilmesi oluşturmaktadır. Öncelikle organizasyonun genelinde dengeli sonuç kartı yöntemi ile ilgili bilinç düzeyinin artırılması ve yöntemin kuramsal boyutu ile ilgili bilgi paylaşımında bulunulması gerekmektedir. Çalışanların sürece katılımının teşvik edilmesi ve elde edilen sonuçların paylaşılması yöntemin uygulanması ile elde edilebilecek faydaları artıran faktörlerdir.

3.4.2. Uygulama Aşaması

Dengeli sonuç kartının planlama aşaması tamamlandıktan sonra yöntemin uygulanmasına dair çalışmaların başlaması gerekmektedir. Uygulama aşamasında yürütülen çalışmalara dair süreç şu şekilde ifade edilebilir:

3.4.2.1. Misyon, Vizyon, Değerler ve Stratejilerin Netleştirilmesi

Bu kapsamda ilk yapılması gereken organizasyonun sahip olduğu misyon, vizyon, değerler ve stratejilerin net bir biçimde tanımlanmasıdır. Bahsedilen çalışma, kurumun var oluş nedenini, faaliyetlerini yönlendiren ilkeleri, geleceğe dair ulaşılmak istenen noktayı ve bu amaçlara ulaşmak için izlenecek stratejileri bir diğer ifade ile organizasyonun önceliklerini ortaya koyacaktır. Kamu kurumlarının bu amaçla yapacakları çalışma, gerçekleştirdikleri faaliyetler ile kamu yararına ne şekilde hizmet ettiklerini paydaşları ile paylaşma olanağı vermesi nedeniyle önem arz etmektedir.

3.4.2.2. Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Kurumsal Performansın İzlenmesinde ve Yönetilmesinde Oynayacağı Rolün Tespit Edilmesi

Dengeli sonuç kartı yöntemi aracılığı ile organizasyonların stratejilerini amaçlara dönüştürmeleri, performans göstergelerini ve hedeflerini saptamaları, bu hedeflere ulaşmayı sağlayacak faaliyetleri belirlemeleri, kaynak tahsisi kararlarını almaları ve elde edilen sonuçları raporlamaları ve takip etmeleri beklenmektedir. Performans ölçüm sisteminde dengeli sonuç kartının temel görevi, performansın farklı yönleri arasındaki dengenin kurulmasına ve sistemin bileşenleri arasındaki bağlantının kurulmasına sağladığı katkıdır. Bu nedenle organizasyonların performans yönetimine ilişkin süreçlerini ve bu süreçte dengeli sonuç kartının işlevlerini net bir biçimde ortaya koymaları gerekmektedir.

3.4.2.3. Dengeli Sonuç Kartını Oluşturacak Boyutların Saptanması

Bilindiği üzere Kaplan ve Norton tarafından piyasa organizasyonları temel alınarak oluşturulan dengeli sonuç kartı finansal boyut, müşteri boyutu, iç süreçler boyutu ve öğrenme ve gelişme boyutu olmak üzere dört boyuttan oluşmaktadır. Ancak dengeli sonuç kartını oluşturan boyutların organizasyonun dinamikleri göz önünde bulundurularak revize edilmesi gerekmektedir. Çalışmanın önceki bölümlerinde de değinildiği üzere, kamu kurumları açısından finansal boyut faaliyetlerin etkinliği açısından önemini korumakla birlikte ulaşılmak istenilen nihai hedef değildir. Bu nedenle kamu kurumlarının oluşturacakları dengeli sonuç kartlarında misyonun en yüksek önceliğe sahip bir boyut olarak yer alması gerekmektedir.

Kamu sektörünün piyasa organizasyonlarından ayrıldığı temel nokta kâr amacının bulunmamasıdır. Kamu kurumlarının finansal boyut kapsamında ele almaları gereken temel konu, kaynakların etkin kullanılmasıdır ancak finansal boyutta elde edilen başarı, kamu kurumlarının ulaşmayı hedefledikleri nihai amaç değildir. Bir diğer ifade ile finansal boyutta yer alacak performans göstergeleri ve hedefleri belirlenirken sadece maliyetlerin azaltılmasına odaklanılması hatalı bir yaklaşım olacaktır. Maliyetleri kontrol ederken paydaşlar için değer yaratmayı sağlayacak faaliyetlerin neler olduğu ve bu faaliyetlerdeki performansın ne şekilde ölçüleceği konusunda çalışma yapılması gerekmektedir. Finansal boyut ile ilgili değerlendirmeler yapılırken maliyet kavramının direkt maliyetler yanında vatandaşlar ve diğer kurumlar tarafından katlanılan sosyal maliyetleri de içerecek şekilde değerlendirilmesi beklenmektedir. Bu boyutta yapılan değerlendirmelerin amacı, organizasyonun operasyonel etkinliğinin değerlendirilerek gerek direkt maliyetlerin gerekse sosyal maliyetlerin asgari düzeye indirilmesi aynı zamanda da kamusal faaliyetlerden beklenen sonuçların alınmasını mümkün kılmaktır.

Müşteri boyutunda kamu kurumunun müşterilerinin kimler olduğu ve müşteri beklentilerinin neler olduğu ele alınmalıdır. Piyasa organizasyonları

açısından mal ve hizmetin bedelini ödeyen grup ile faydasından yararlanan grup arasında bir farklılık bulunmamaktadır. Kamu sektörü ile ilgili değerlendirmelerin yapıldığı bölümde de vurgulandığı üzere, kamusal mal ve hizmetlerin faydasından yararlanan grup ile maliyetine katlanan grup çoğu zaman birbirinden farklı olmaktadır. Bu nedenle kamu kesimi açısından müşteri tanımlaması yapılırken bahsedilen ayrımın göz önüne alınması gerekmektedir. Bu kapsamda kurumun paydaşlarının müşteriler olarak değerlendirilmesi önerilen bir yaklaşımdır.

İç süreçler boyutunda ele alınması gereken konular, finansal boyut ve müşteri boyutu göz önüne alınarak oluşturulmalıdır. Finansal boyut, faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için kullanılacak kaynakların sınırını belirlemesi ve paydaşlardan kaynakların etkin kullanımına yönelik gelen baskılar nedeniyle iç süreçlerin belirlenmesinde etkiye sahiptir. Müşteri boyutu ise paydaşların beklentilerini yansıtmışından dolayı misyon üzerinde direkt etkiye sahiptir ve paydaş beklentilerine cevap verilmesini sağlayacak süreçlerin oluşturulmasını teminen bu boyutta belirleyici olmaktadır.

Dengeli sonuç kartının son boyutunu ise öğrenme ve gelişme boyutu oluşturmaktadır. Kamu kurumlarının hizmet ağırlıklı çalışmaları göz önüne alındığında, amaçlarına ulaşmalarında temel dayanaklarının çalışanları olduğu ifade edilebilir. Süreçlerin iyileştirilmesi, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi ve paydaşların beklentilerine cevap verilmesi büyük ölçüde çalışanların faaliyetlerine bağlıdır. Motivasyon düzeyi yüksek, eğitimli ve yetkin çalışanların varlığı ile kamu kurumlarının gereksinim duyduğu kültürel değişimin başarılması ve sürekli iyileştirme ortamının yakalanması mümkün olabilecektir.

Özetle ifade etmek gerekirse dengeli sonuç kartında yer alması gereken boyutların kurumun stratejik amaçlarını ve bu amaçlara ne şekilde ulaşılacağını gösteren bir yapıda oluşturulması gerekmektedir.

3.4.2.4. Organizasyonun Stratejik Yönetim ve Performans Ölçümü ile İlgili Çalışmalarının Değerlendirilmesi

Organizasyonun misyon ve vizyon bildiriminin, değerlerinin, stratejik planlarının, yıllık planlarının, geçmiş dönemde konu ile ilgili alınmış danışmanlık hizmetlerinin olması halinde bu çalışmalarda elde edilen bulguların, yasal düzenlemelerin, müşteri ya da paydaş memnuniyet anketlerinin, diğer kurumlarla yapılan kıyaslama çalışmaları varsa bu çalışmalardan elde edilen sonuçların ve organizasyon ile ilgili olarak medyada yer alan değerlendirmelerin gözden geçirilmesi çalışmalarını kapsamaktadır.

3.4.2.5. Üst Düzey Yöneticiler ile Görüşmelerin Yapılması

Üst düzey yöneticiler ile yapılacak görüşmeler, organizasyonun arzu edilen sonuçları elde etmesini sağlayacak kritik başarı faktörleri ile ilgili bilgilerin ortaya çıkartılmasına ve üst yönetimin performans yönetimine yönelik olarak yürütülmekte olan çalışmalara desteğinin devamına yardımcı olacak etkili bir mekanizmadır. Üst düzey yöneticiler ile yapılacak görüşmelerden arzu edilen sonuçların elde edilebilmesi için yöneticilerin görüşme sürecinde bilgi paylaşmaya istekli olmaları ve performans ölçümüne yönelik çalışmaları kendileri açısından potansiyel bir tehdit olarak algılamamaları büyük önem arz etmektedir. Bu nedenle süreç, bir danışman firma ile yürütülüyorsa bahsedilen görüşmelerin de danışman firma tarafından gerçekleştirilmesi önerilen bir yaklaşımdır.

3.4.2.6. Strateji Haritasının Oluşturulması

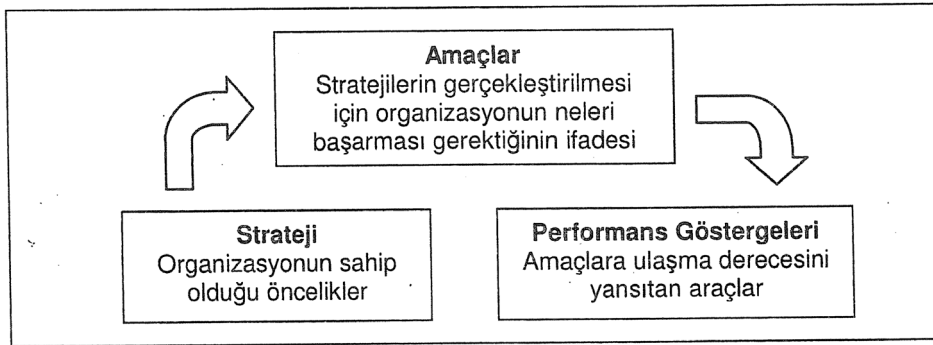
Bilindiği üzere strateji haritalarının en büyük faydası, dengeli sonuç kartının boyutları arasındaki neden sonuç ilişkilerini ve dolayısıyla birimler arasındaki koordinasyon gereğini yansıtmasıdır. Bahsedilen neden sonuç ilişkilerinin çalışanlarla paylaşılması, çalışanların, üstlendikleri görevler ve bu görevlerin önemi hakkında yeterli bilgiye sahip olmalarına yardımcı olarak gerek stratejilerin anlaşılmasına gerekse stratejik yönetim sürecine destek

veren önemli bir iletişim mekanizması görevini üstlenmektedir.

Kamu kurumlarında sıkça rastlanılan sorunlardan birisi, çalışanların gerçekleştirdikleri faaliyetlerin kurumsal stratejilerle olan ilişkisini ve kurumun misyonuna ulaşmasına sağladığı katkıyı görmekte zorluk çekmelerinden kaynaklanan motivasyon problemleridir. Strateji haritaları, organizasyonun amaçlarını net olarak yansıtması ve farklı birimlerin bu sürece katkısını göstermesi nedeni ile bahsedilen sorunların çözümüne katkı sağlayabilecektir. Bu kapsamda kamu kurumlarının strateji haritalarını oluştururken, misyonlarına ulaşmak için gerçekleştirdikleri faaliyetler ve elde ettikleri sonuçlar arasında ne gibi bağlantılar olduğunu dengeli sonuç kartının boyutlarını dikkate alarak değerlendirmeleri gerekmektedir.

Strateji haritalarının oluşturulmasında ilk aşama kurumun misyonun ve stratejisinin netleştirilmesini kapsamaktadır ve bu aşamanın sorumluluğu üst yönetime aittir. İkinci aşamada ise kurumun amaçlarının dengeli sonuç kartı yönteminde ifade edilen dört perspektif göze alınarak ifade edilmesi ve aralarındaki ilişkilerin gösterilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda strateji haritaları oluşturulurken gereksinim duyulan temel bilgilerden birisi amaçların net bir biçimde tanımlanmasıdır.

Şekil 3.4 Organizasyonun stratejileri, amaçları ve performans göstergeleri arasındaki ilişkileri yansıtmaktadır.



Şekil 3.4 Strateji, Amaçlar ve Performans Göstergeleri Arasındaki Bağlantı

Kaynak: Niven, 2003, s.168

Şekilde görüldüğü üzere amaçlar, organizasyonun stratejileri ile performans göstergeleri arasında köprü görevi üstlenmektedir. Bu nedenle dengeli sonuç kartı ile ilgili çalışmaları yürüten ekibin, strateji haritasının oluşturulmasını teminen stratejik amaçları ortaya koyması gerekmektedir. Strateji haritasında yer alacak amaçlar seçilirken, söz konusu amaçların kritik başarı faktörlerine odaklanması gerektiği göz önünde bulundurulmalıdır. Doğru şekilde oluşturulan amaç bildirimlerinin kolay anlaşılabilir olması, paydaşlara bu amacın neden önemli olduğu ile ilgili bilgi vermesi, bu amacın nasıl başarılabacağı ile ilgili yön göstermesi ve strateji haritasında gösterilen neden sonuç ilişkileri ile olan bağlantısının net olması gerekmektedir.

Müşteri boyutuna ilişkin amaçlar saptanırken hedef müşterilerin kimler olduğu, müşteriler için hangi yollardan değer yaratıldığı ve müşterilerin beklediği ürün ve hizmetlerin neler olduğu; iç süreçler boyutuna ilişkin amaçlar saptanırken müşteriler için değer yaratılmaya devam edilmesi için hangi süreçlerde mükemmeliyete ulaşılması gerektiği ve hangi süreçlerin iyileştirilmesi gerektiği; öğrenme ve gelişme boyutuna ilişkin amaçlar saptanırken müşteri boyutunda arzu edilen sonuçların elde edilmesi için gereksinim duyulan organizasyon yapısının ne olduğu, çalışanların sahip olması gereken bilgi ve beceri düzeyi ve gereksinim duydukları bilgilere ulaşabilme dereceleri ve örgüt kültürünün arzulan sonuçlara ulaşmasını ne derece mümkün kıldığı; finansal boyuta ilişkin amaçlar tanımlanırken ise ürün ve hizmetlerin makul fiyatlardan sunulup sunulmadığı, mevcut hizmet seviyesinin bütçesel limitleri aşmadan nasıl korunabileceği ve kaynakları artırmak için sahip olunan imkanların neler olduğu değerlendirilmelidir.

3.4.2.7. Çalışmalarla İlgili Geri Bildirim Toplanması

Oluşturulan strateji haritasının neden sonuç ilişkilerini mantıksal çerçevede yansıtıp yansıtmadığı, sonuçlara ulaşılmasında kritik öneme sahip olan tüm faktörlerin strateji haritasında yer alıp almadığı, oluşturulan amaçların stratejilerin uygulanmasını olanaklı kılıp kılmadığı ve dengeli sonuç kartının ulaşmayı öngördüğü dengenin kurulup kurulmadığının değerlendirilmesini kapsamaktadır. Bahsedilen değerlendirme organizasyonun üst kademesi de dahil

olmak üzere farklı kademelerde yapılacak değerlendirmeler ve paydaşlar ile yapılacak gürüşmeler aracılığı ile gerçekleştirilebilir.

3.4.2.8. Performans Göstergelerinin Saptanması

Dengeli sonuç kartında kullanılabilir performans göstergesi türleri ile ilgili ilk sınıflama girdi ölçütleri, çıktı ölçütleri ve sonuç ölçütleri şeklindedir. Bahsedilen sınıflama performans ölçümü ile ilgili kavramsal çerçevenin çizildiği birinci bölümde yer alan sınıflama ile paralel bir yapı izlemektedir. Bilindiği üzere girdi ölçütleri yürütölmekte olan programlarda kullanılan girdileri takip etme amacına yöneliktir. Girdi ölçütleri hesaplanması en kolay olan performans gösterge türü olmakla beraber kurumsal performansla yönelik oldukça sınırlı bilgi içermektedir. ıktı ölçütleri program sonucunda elde edilen ıktıları ifade etmektedir. Sonuç ölçütleri ise performans ölçümü ile ilgili çalışmaların odak noktasını girdiler ya da çıktıların ötesinde bir noktaya taşımakta ve faaliyetler sonucunda toplum üzerinde arzu edilen etkinin yaratılıp yaratılmadığına bakmaktadır. Dengeli sonuç kartının bahsedilen gösterge türlerinin bir bileşiminden oluşması beklenmektedir.

Dengeli sonuç kartında kullanılacak performans göstergeleri ile ilgili bir diğer sınıflama ise bu göstergelerin ardıl ya da öncül olması ayırımına dayanmaktadır. Ardıl göstergeler gerçekleştirilen faaliyetler ile ilgili olarak elde edilen sonuçları içermekte olup hedeflerin yakalanıp yakalanmadığını gösterirler. Bu kapsamda dengeli sonuç kartında yer alan finansal göstergelerin pek çoğu ardıl gösterge niteliği taşımaktadır. Öncül göstergeler ise faaliyetlerin gerçekleştirilmesi sürecinde elde edilen performans düzeyi ve bu performansın gelecekte elde edilecek sonuçları ne şekilde etkileyeceği ile ilgili bilgileri kapsamaktadırlar. Müşteri boyutu, iç süreçler boyutu ve öğrenme ve gelişme boyutunda yer alan performans göstergelerinin pek çoğu ise öncül göstergelerdir. Dengeli sonuç kartında yer alacak göstergeler seçilirken ardıl ve öncül göstergeler arasındaki dengenin sağlanması ve öncül göstergelerde elde edilen başarının ardıl göstergelere de yansması beklenmektedir.

Daha önce de ele alındığı üzere dengeli sonuç kartında yer alacak göstergelerinin sayısı ile ilgili farklı yaklaşımlar mevcuttur. Kamu kurumlarının performans göstergelerini seçerken, seçtikleri performans göstergelerinin sayısının faaliyetleri tüm yönleri ile ifade edecek kadar kapsamlı diğer taraftan stratejik konulara odaklanmayı sağlayacak kadar sınırlı sayıda olmasına özen göstermeleri gerekmektedir (Epstein ve Wisner, 2001, s.5; Ho ve McKay, 2002, s.25; Kaplan ve Norton, 1999, s.40).

Dengeli sonuç kartı yönteminin uygulanmasında, performans göstergelerinin seçimi elde edilecek sonuçları etkileyen kritik bir faktördür (Sanger, 1998, s.198). Stratejik hedeflerin ölçülebilir performans göstergelerine dönüştürülmesine sağladığı katkı, dengeli sonuç kartı yöntemini diğer performans ölçüm yöntemlerinden ayıran en önemli özelliktir. Bu nedenle seçilen performans göstergelerinin strateji ile ilişkili olması, dengeli sonuç kartının dört boyutu arasındaki neden sonuç ilişkilerini yansıtmaması, sürekli olarak güncellenmesi, rakamsal olarak ifade edilebiliyor olması, ulaşılabilir ve kolay anlaşılır olması, ortalamalardan çok performansın gerçek durumunu yansıtacak verilerden oluşması, belli faaliyetlerin belli zamanlarda tamamlanması kriterine değil bu faaliyetin tamamlanması sonucu elde edilecek faydanın ölçülmesi kriterine dayanması, istenmeyen davranışların ortaya çıkmasına neden olmaması ve kıyaslamalara olanak vermesi gerekmektedir (Otley, 1999, s.374-375; McAdam ve Walker, 2003, s.889; Niven, 2002).

Müşteri boyutuna ilişkin performans göstergeleri seçilirken kamusal hizmetlerden yararlananların organizasyondan ne bekledikleri sorusuna cevap aranmaktadır. Sunulan ürün ve hizmetlere kolaylıkla ve zamanında ulaşılabilmesi, farklı alternatiflerin sunulması ve hizmet sunumunda işlem süreçlerinin kısaltılması bu boyutta seçilecek performans göstergelerine zemin hazırlayacaktır. Piyasa organizasyonlarının müşteri boyutunda uyguladıkları temel stratejiler üstün kaliteli mal ve hizmetler sunumu, düşük fiyatlı ürünlere kolaylıkla erişimin sağlanması ya da kusursuz müşteri hizmetleri olabilir. Kamu kurumları açısından özellikle ilk iki stratejinin uygulanması faaliyetlerde etkinlik ve etkililik açısından önem arz etmektedir

ve bu boyutta kullanılacak performans göstergelerinin ve hedeflerinin seçilen stratejiler ile uyumlu olması gerekmektedir.

İç süreçler boyutuna ait performans göstergeleri tanımlanırken organizasyonun seçtiği strateji ne olursa olsun bunu uygulamak için gereken süreçlere sahip olması gerektiği unutulmamalıdır. Dengeli sonuç kartının bu boyutunda kalite iyileştirmeye, yeniliğe, diğer kurumlarla sağlanabilecek sinerjilere ve kurumun faaliyetleri ve elde ettiği sonuçların kamuoyu ile paylaşılmasına yönelik göstergeler kullanılabilir.

Öğrenme ve gelişme boyutuna ait performans göstergeleri tanımlanırken stratejik amaçlara ulaşmayı temin edecek en önemli kaynağın çalışanlar olduğu dikkate alınmalıdır. Bu nedenle çalışanlara sağlanan eğitimler yardımı ile performansta sağlanan iyileştirmeler, personel devir hızı, çalışanların tatmini, çalışanların bireysel amaçları ile kurumsal amaçlar arasındaki uyum ve organizasyondaki iletişim düzeyini ölçmeye yönelik performans göstergelerinden yararlanılması mümkündür.

Finansal boyuta ait performans göstergeleri tanımlanırken ise etkililik ve etkinlik kriterleri göz önünde bulundurulmalıdır. Bu nedenle sunulan ürün ve hizmetlerin ya da yürütülen faaliyetlerin gerçek maliyetlerinin saptanmasını teminen aktiviteye dayalı maliyet muhasebesi uygulamalarına gereksinim duyulmaktadır. Söz konusu verilerin varlığı ile maliyetlerin takibi ve etkinliğin artırılmasına yönelik çalışmaların yapılması ve bu alanlarda performans göstergelerinin oluşturulması mümkün olabilecektir.

3.4.2.9. Performans Hedeflerinin ve Faaliyetlerin Saptanması

Performans hedefleri dengeli sonuç kartında kullanılan her bir performans göstergesine ilişkin olarak amaçlanan performans düzeyini ifade etmektedir. Performans hedeflerinin aylık, üç aylık, altı aylık, yıllık ya da bir yıldan uzun süreyi kapsayacak şekilde oluşturulmaları mümkündür. Kamu kurumlarının faaliyet sonuçlarının genel olarak uzun vadede elde edilmesi performans hedeflerinin bir yıldan uzun süreyi kapsayacak şekilde belirlenmesini zorunlu kılabilir. Bu durumda saptanan amaçların

kurumun vizyonu ve misyonu ile uyum içerisinde olması, bahsedilen hedefe ulaşılmasının organizasyonun amaçlarına ulaşması açısından kritik öneme sahip olduğunun vurgulanması gerekmektedir. Ayrıca belirlenen hedefe ulaşılması için gereksinim duyulan kaynaklara sahip olup olunmadığının ve organizasyonun belirlenen hedefi sahiplenme ve faaliyetlerini bu yönde belirleme konusundaki isteğinin sorgulanması ve bu yönde gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

Yakın dönemde yapılan bir çalışmada performans hedeflerinin belirlenmesinin performans düzeyini ortalama % 16 oranında artırdığı saptanmıştır. Sosyal psikoloji alanında yapılan çalışmalar performans hedeflerinin belirlenmesi ve bunların organizasyon içinde paylaşılmasının söz konusu hedefleri yakalamak üzere gerçekleştirilen çabaları artırdığını göstermektedir.

Kamu sektörü açısından bakıldığı zaman performans hedeflerinin kamuoyu ile paylaşılacak olması performans artışına katkı sağlayacak önemli bir değişkendir. Ancak kamusal faaliyetlere dair alınan sonuçların paydaşlar tarafından yakından takip ediliyor olması nedeniyle kamu sektöründe amaçlar belirlenirken bu amaçların gerçekçi olmasına özen gösterilmelidir. Gerçekçi olmayan hedeflerin saptanması ve bu hedeflere ulaşılması için gereksinim duyulan kaynakların tahsis edilmemesi durumlarında bahsedilen kamu kurumunun ve yöneticilerinin kamuoyu önünde kredibilitelerini kaybedebilecekleri göz önünde bulundurulmalıdır.

Performans hedefleri belirlenirken ilgili performans göstergesinin geçmişten bugüne seyri, ulusal, yerel ve endüstri ortalamaları, çalışanlardan elde edilecek geri bildirimler, diğer kurumlarla yapılan kıyaslamalardan elde edilen sonuçlar yanında müşterilerden ve paydaşlardan elde edilecek geri bildirimlerden oluşan bilgiler göz önüne alınmalıdır .

Bu süreçte yapılması gereken diğer çalışma ise faaliyetlerin saptanmasıdır. Faaliyetler ile kastedilen performans hedeflerinin yakalanmasını temin edecek programların, aktivitelerin ve projelerin bütünüdür. Pek çok organizasyonun yürütmekte olduğu bu tip çalışmalarının

olması nedeni ile faaliyetlerin saptanması konusu bir problem olarak algılanmamaktadır. Ancak bu aşamada organizasyonlar genel olarak mevcut faaliyetlerini stratejilerle ilişkilendirme ve bu faaliyetlere yönelik hedefler belirleme eğiliminde olabilmektedir. Bu tip bir yaklaşımın izlenmesi faaliyetlerin stratejilerle ilişkilendirilmesinde son derece yanıltıcı sonuçlar verebilmektedir.

Kamu kurumlarının faaliyetlerin belirlenmesi ile ilgili çalışmalara mevcut faaliyetlerden değil misyon, vizyon ve stratejilerden başlaması; stratejilerin işaret ettiği öncelikleri baz alarak performans hedeflerini oluşturması ve bu hedeflere ulaşmayı temin edecek faaliyetleri ortaya koyması gerekmektedir. Bu yaklaşım, halen yürütülmekte olan faaliyetlerin kamu kurumunun misyonuna ulaşmasına ne derece katkı sağladığının değerlendirilmesine olanak vermektedir. Uygulamaya bakıldığı zaman pek çok organizasyonun mevcut faaliyetlerini bu tip bir yaklaşım ile değerlendirmesi sonucunda gereğinden fazla ya da az faaliyete sahip olduğunu fark ettiği bilinmektedir.

Dengeli sonuç kartında yer alacak performans göstergeleri, performans hedefleri ve bu hedeflere ulaşmak amacıyla gerçekleştirilecek faaliyetler saptandıktan sonra Tablo 3.2'de ifade edilen ve Niven tarafından dengeli sonuç kartı veri sözlüğü olarak ifade edilen bilgi setinin oluşturulması faydalı olabilecek bir çalışmadır.

TABLO 3.2. DENGELİ SONUÇ KARTI VERİ SÖZLÜĞÜ

Boyut:		Performan Göstergesi:		Sorumlu Kişi:	
Strateji:		Amaç:			
Tanım:					
Ardıl / Öncül:		Performans Ölçüm Sıklığı:		Birim:	
				Performans Göstergesinin Yorumlanma Şekli:	
Performans Göstergesinin Hesaplanma Şekli					
Veri Kaynağı:					
Veri Kalitesi:			Veriler Hazırlayan:		
Mevcut Durum:			Hedef:		
Dayanak:			Faaliyetler:		
			1-		
			2-		
			3-		

Kaynak: Niven, 2003, s.211

Tablo 3.2’de görülen veri sözlüğünün oluşturulması dengeli sonuç kartı ile ilgili olarak yürütülen çalışmaların üst yönetimle ve çalışanlarla paylaşılması sürecinde performans göstergesinin seçilme nedeni, stratejik açıdan taşıdığı önem, performans göstergesinin hesaplanma yöntemi, elde edilen sonuçlardan kimin sorumlu olduğu ve seçilen gösterge baz alınarak yapılan ölçümlerde geçmiş performansın ne olduğu ve hedeflerin neler olduğu konularında net bir bilgi sağlama olanağı sağlayacaktır.

3.4.2.10. Sistemin Sürekli Olarak Gözden Geçirilmesi ve Değerlendirilmesi

Dengeli sonuç kartının oluşturulması ve uygulamaya geçirilmesi dinamik bir süreci ifade etmektedir. Yöntemin uygulanması süreç içerisinde organizasyonun farklı faaliyetler ve performans göstergeleri arasındaki neden sonuç ilişkilerine dair varsayımlarını test etmesini ve değişen çevre koşullarına göre gerekli güncellemeleri yapmasını gerektirmektedir.

3.5. Birimlere Ait Dengeli Sonuç Kartlarının Oluşturulması

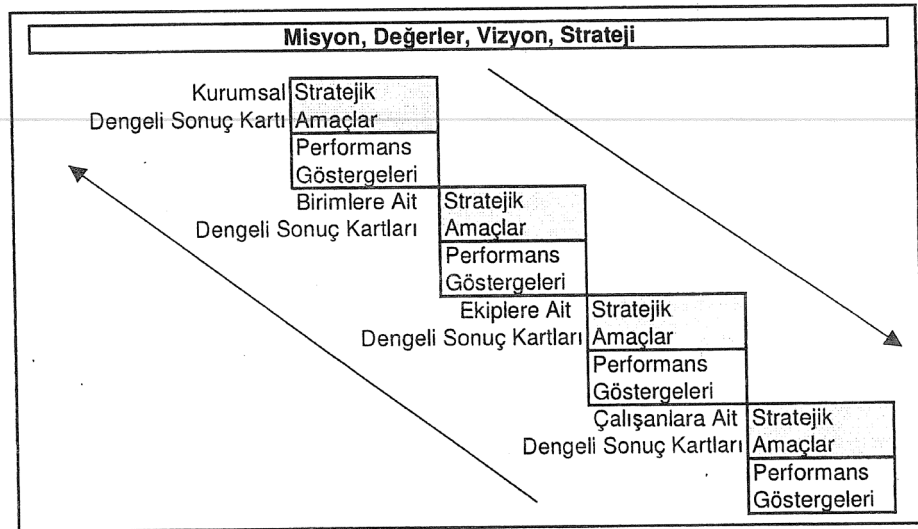
Kaplan ve Norton dengeli sonuç kartı yönteminin dört temel adımda uygulanması gerektiğini ifade etmektedir:

- Organizasyonun misyon, vizyon ve stratejisinin netleştirilerek amaç ve hedeflerin belirlenmesi
- Her birimin bu amaçlara ulaşılması için üstlendiği rolleri tespit ederek kendisine ait dengeli sonuç kartını oluşturması ve oluşturulan dengeli sonuç kartlarının üst yönetimce onaylanması
- Hedeflerin belirlenerek bütçeleme faaliyetlerinin yapılması
- Performans ölçümü sonucu elde edilen bilgilerin stratejik yönetim sürecinde kullanılması

Dengeli sonuç kartının kullanımı ile ilgili olarak Kaplan ve Norton tarafından önerilen bu yaklaşım organizasyonun farklı birimleri ve kademeleri için de dengeli sonuç kartlarının hazırlanmasını gerektirmektedir. Bahsedilen

dengeli sonuç kartlarının kurumsal dengeli sonuç kartı ile uyumlu olmak şartıyla her birimin kendisine özgü dinamiklerini yansıtması ve seçilen performans göstergelerinin performans ölçümü yapılan alana göre farklılaşması gerekmektedir. Kurumun daha alt hiyerarşileri için oluşturulan dengeli sonuç kartlarında yer alan performans hedefleri kurumsal boyutta oluşturulan dengeli sonuç kartında yer alan performans hedeflerine ulaşılmasını sağlamak üzere seçilmelidir. Bahsedilen çalışma gerek organizasyon içindeki birimlerin faaliyetlerinin gerekse bireysel faaliyetlerin kurumsal amaçlarla uyum içerisinde olmasını sağlayacaktır. Aynı zamanda çalışanların gerçekleştirdikleri faaliyetlerin kurumsal amaçlara ulaşılmasında oynadığı rolü kavramalarına ve yöntemi kabullenmelerine yardımcı olacaktır.

Kamu sektöründe, çalışanların organizasyonun misyonuna ve hedeflere ulaşma sürecine sağladıkları katkıyı algılamakta zorlandıkları ve bu nedenle zaman zaman motivasyon problemleri yaşadıkları bilinmektedir. Dengeli sonuç kartının bireysel amaçlar ve kurumsal amaçlar arasında kurduğu bağlantı bu sorunun çözülmesinde etkili bir araç olabilecektir. Şekil 3.5'te görüldüğü üzere kurumsal dengeli sonuç kartında oluşturulan amaçlar ve hedefler öncelikle birimlere, daha sonra ekiplere ve son olarak bireysel düzeye kadar indirgenmektedir.



Şekil 3.5: Kurumsal Dengeli Sonuç Kartı ile Uyumlu Alt Düzeyde Dengeli Sonuç Kartlarının Oluşturulması

Kaynak: Niven, 2003, s.229

Şekil 3.5'te ifade edilen süreç, çalışanların kurumsal amaçlara ulaşılmasında oynadıkları rolü görmelerine yardımcı olarak motivasyon artışına ve faaliyetlerinin kritik başarı faktörlerine odaklanmasına katkı sağlamaktadır.

Organizasyonun farklı düzeyleri için oluşturulan dengeli sonuç kartlarının bir diğer faydası ise kurum içerisindeki bilgi akışına sağladığı katkıdır. Şekil 3.5'te görüldüğü üzere örgütsel yapı içerisinde gerek yukarıdan aşağıya gerekse aşağıdan yukarıya doğru bir bilgi akışı sağlanmaktadır. Kamu sektöründe gerçekleştirilen aktivitelerin daha çok hizmet ağırlıklı olması nedeniyle bahsedilen bilgi akışı, kurumun misyonuna ulaşması için kritik öneme sahiptir.

Kurumsal dengeli sonuç kartının oluşturulmasında görev alan ekibin farklı birimlerin katılımıyla oluşturulması, birimlerin dengeli sonuç kartlarının oluşturulması sürecine katkı sağlayan önemli bir faktördür. Ekip üyelerinin kurumsal dengeli sonuç kartının oluşturulmasında elde ettikleri tecrübe, kurumsal stratejilere ve kritik başarı faktörlerine dair bilgi birikimi ile kendi birimlerindeki çalışmalara önderlik etmeleri beklenmektedir. Birimler için oluşturulan dengeli sonuç kartlarının her bir birimin kendine has özelliklerini yansıtması, kurumsal dengeli sonuç kartında kullanılan terminolojiyi takip etmesi, makul sayıda performans göstergesi ve hedefi içermesi, bireysel performans hedeflerinin dengeli sonuç kartı ile ilişkilendirilmiş olması, yapılan çalışmaların ilgili birimin tüm çalışanları ile paylaşılması ve düzenli bir iletişim mekanizmasının kurulması gerekmektedir.

Birimlere ait dengeli sonuç kartları oluşturulurken, ilgili birimin kurumsal dengeli sonuç kartında yer alan hedefleri ne şekilde etkileyebileceği sorusunu sorması gerekmektedir. Söz konusu soruya verilecek cevaplar, birimlerin dengeli sonuç kartlarında yer alacak kritik başarı faktörlerini dolayısıyla performans göstergelerinin ve hedeflerinin belirleneceği alanları gösterecektir. Özellikle destek hizmetleri sağlayan birimlerin bu tip bir bağlantıyı kurmalarında zorluk çekebilecekleri açıktır. Bu durumda destek hizmeti veren birimlerin, diğer birimleri kendi müşterileri olarak değerlendirmeleri yoluyla kurumsal amaçlara ulaşma sürecine sağladıkları

katkıyı değerlendirmeleri ve dengeli sonuç kartında yer alan boyutları dikkate alarak faaliyetlerini yönlendirmeleri mümkün olabilecektir. Örneğin insan kaynakları biriminin öğrenme ve gelişme boyutu ile ilgili hedeflere, finans biriminin ise finansal boyutta yer alan hedeflere odaklanarak kendi sonuç kartlarını oluşturması mümkündür.

3.6. Bütçeleme Sürecinde Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Kullanımı

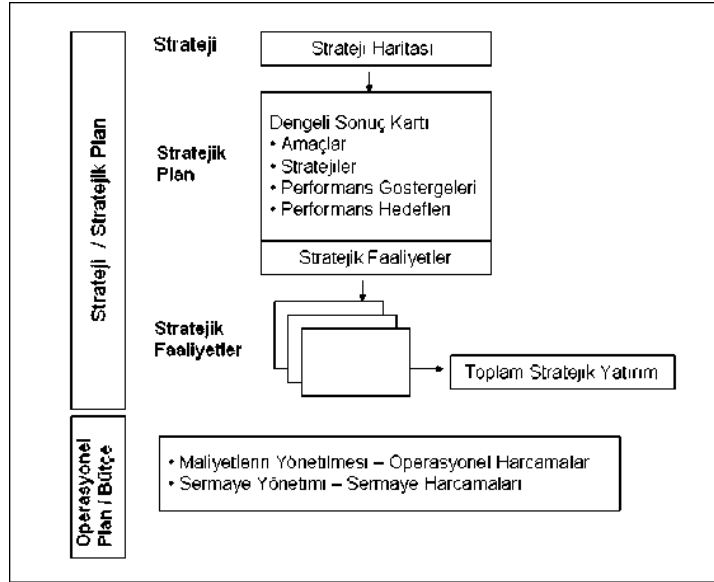
Kamu sektöründe kaynakların etkin kullanılması yönündeki çalışmalar performans ölçümü ve kaynak tahsisi kararlarının ilişkilendirilmesine yönelik çalışmaları ve arayışları da beraberinde getirmiştir. Geleneksel performans ölçüm yöntemleri, hedeflenen sonuçların elde edilmesi için kaynakların ne şekilde tahsis edilmesi gerektiğine dair gereksinim duyulan bilgileri sağlama kapasitesine sahip değildir. Dengeli sonuç kartı yönteminin kaynak tahsisi kararlarının performans göstergeleri ile ilişkilendirilmesi sürecine katkı sağlayan önemli bir araç olması nedeniyle kamu sektöründe kaynak tahsisi kararlarına katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

Dengeli sonuç kartının kullanımına dair sürecin her aşamasında vurgulandığı gibi bütçeleme ile ilgili faaliyetlerin yürütülmesinde de çalışanlarla iletişimin sağlanması başarı için büyük önem arz etmektedir. Bütçeleme faaliyetlerinden sorumlu ekibin dengeli sonuç kartının bütçeleme sürecine sağladığı katkının ne olduğu ve bütçe taleplerinin dayanması gereken noktalar konusunda bilgi sahibi olması gerekmektedir.

Bilindiği üzere dengeli sonuç kartı yöntemi, kurumun misyonu, vizyonu, değerleri ve stratejilerinden hareketle kurumsal performansın her boyutta iyileştirilmesini sağlayacak amaçları, performans göstergelerini ve performans hedeflerini ortaya koymaktadır. Oluşturulan kurumsal dengeli sonuç kartı birimlerin dengeli sonuç kartlarını oluşturmaları için hareket noktası olmaktadır. Birimler kendilerine ait dengeli sonuç kartlarını oluşturduktan sonra söz konusu dengeli sonuç kartında yer alan hedefleri yakalamak için gerçekleştirecekleri faaliyetlere ait gereksinim duyulan

kaynakların neler olduğunu sorgulamalı ve bütçe taleplerini bu doğrultuda şekillendirmelidir.

Personel maaşları, seyahat giderleri gibi giderlerin direkt olarak bir faaliyetle ilişkilendirilmesi mümkün değildir. Bu nedenle de faaliyetler ile kaynak taleplerinin ilişkilendirilmesine yönelik çalışmalarda söz konusu giderlere ilişkin bütçe taleplerinin ne şekilde yapılacağı sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bahsedilen sorunun çözümünde farklı yaklaşımlar söz konusudur. Kaplan ve Norton tarafından önerilen yaklaşım bütçeleme faaliyetlerinin operasyonel bütçeleme ve stratejik faaliyetlerin bütçelenmesi şeklinde ele alınmasını kapsamaktadır. Şekil 3.6 söz konusu ayırımın ne şekilde yapılacağını ifade etmektedir.



Şekil 3.6 Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Bütçeleme Sürecinde Kullanılması

Kaynak: Norton 2006, s.4'ten uyarlanmıştır

Şekil 3.6'da görüleceği üzere sürekli tekrar eden ve genel giderlere ilişkin kaynak talepleri operasyonel bütçe içinde ele alınacaktır. Faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan pek çok giderin bu kapsamda olması nedeni ile operasyonel bütçenin kaynak talepleri içindeki payının yüksek olması normaldir. Stratejik bütçeler ise mevcut performans düzeyi ile hedefler arasındaki açıklığın kapatılmasına yönelik olarak gereksinim duyulan faaliyetlere yönelik kaynak taleplerini kapsamaktadır.

Performans göstergeleri ile bütçeleme faaliyetlerinin ilişkilendirilmesine yönelik olarak önerilen diğer yaklaşım ise tek bir bütçe içinde gerek operasyonel gerekse stratejik faaliyetlere ilişkin kaynak taleplerinin yer almasıdır. Bu tip bir bütçeleme yaklaşımının benimsenmesi bütçede yer alan her kalemin stratejilerle olan bağlantısının tek tek ele alınmasını gerektirmektedir. Gerçekleştirilen harcamaların stratejilerle olan bağlantılarının değerlendirilmesinde aktiviteye dayalı maliyet muhasebesi verilerinden yararlanılabilir.

Bahsedilen çalışmalar yapıldıktan sonra her birimin bütçe taleplerini ilgili birime göndermesi beklenmektedir. Tablo 3.3 bütçeleme faaliyetlerinde ikinci yaklaşımın tercih edilmesi durumunda, bütçe taleplerinin ne şekilde oluşturulması gerektiği ile ilgili olarak örnek bir şablonu yansıtmaktadır.

TABLO 3.3. BÜTÇE TALEP FORMU

Birim :				
			Kaynak Gereksinimi	
Performans Göstergesi	Performans Hedefi	Faaliyetler	Cari Harcamalar	Yatırım Harcamaları

Kaynak: Niven, 2003, s.245

Tablo 3.3'te görüldüğü üzere birimler bütçe taleplerini iletirken performans göstergelerini, performans hedeflerini, gerçekleştirilecek faaliyetleri ve bu faaliyetler için gereksinim duyulan kaynak gereksinimlerini içeren veri setleri hazırlamaktadır. Dengeli sonuç kartında yer alan her performans göstergesi için örnekte yer alan bilgilerin hazırlanması beklenmektedir. Bütçeleme çalışmalarının son aşamasında ise her bir birim tarafından hazırlanan bütçe taleplerinin bir araya getirilmesi gerekmektedir.

Bütçeleme çalışmalarının bahsedilen yaklaşım ile gerçekleştirilmesi kaynak tahsisi kararlarının stratejik öncelikler dikkate alınarak yapılmasını sağlamak ve tüm birimleri stratejiler ile faaliyetler arasındaki ilişkileri değerlendirmeye zorlamaktadır. Diğer taraftan dengeli sonuç kartında yer

alan neden sonuç ilişkileri değerlendirilerek farklı birimlerin faaliyetleri ve kaynak talepleri arasında sinerjilerin yaratılması mümkün olabilecektir.

3.7. Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Kullanımında Bilişim Teknolojilerinin Önemi

Strateji haritalarının oluşturulması, performans göstergelerinin belirlenmesi, performans hedeflerinin saptanması ve bu hedefleri yakalama üzere gerçekleştirilecek faaliyetlerin belirlenmesi zorlu bir süreci de beraberinde getirmektedir. Özellikle kamu kesiminde stratejilerin net olarak tanımlanmasında yaşanan sorunlar ve kamu kesiminin kendine has dinamikleri nedeniyle performans ölçümüne yönelik çalışmalara çalışanların direnç göstermesi olasılığı yüksektir. Bahsedilen direnç performans ölçümünde kullanılan metodolojinin, raporlama formatlarının ve yazılımların kullanıcılar tarafından kolay anlaşılır ve kolay uygulanabilir olmaması durumunda daha da artabilecektir.

Dengeli sonuç kartı uygulamalarında kimi kurumlar excel tabloları aracılığı ile süreci yürütürken pek çok kurum piyasadaki farklı yazılımlardan kendileri için en uygun olanı seçmeyi tercih etmektedir. Seçilen yazılımın kurumun dinamiklerini yansıtmaya kapasitesine sahip olması ve esnek raporlama seçeneklerini içermesi konularına özellikle dikkat edilmelidir. Dengeli sonuç kartı yazılımlarının tercih edilmesinin en büyük avantajı yöntemin kabullenilmesine sağladığı katkıdır. Yazılımın pek çok performans göstergesini bir arada izleme olanağı vermesi, bilgi paylaşımı sağlaması ve istatistiksel analizlere olanak vermesi sahip olduğu temel avantajlardır. Ancak bahsedilen yazılımlarının kullanımının ek maliyetleri de beraberinde getireceği göz önünde bulundurulmalıdır. Dengeli sonuç kartı yazılımlarının pek çoğu, bünyesinde performans göstergelerini de barındırmaktadır. Bu tip bir yazılımın tercih edilmesi durumunda yazılımın içerdiği performans göstergelerinin kurumun dinamikleri göz önünde bulundurularak değerlendirilmesi gerektiği unutulmamalıdır.

3.8. Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Sahip Olduğu Sınırlılıklar

Dengeli sonuç kartı yönteminin kullanımı organizasyonların kapsamlı bir değişim sürecinden geçmelerini gerektirmektedir. Değişime uyum sağlamakta yaşanan güçlük ve kurum içi direnç yöntemin uygulanmasında önemli bir kısıt olarak karşımıza çıkabilmektedir. Organizasyonların sahip oldukları örgüt kültürleri, faaliyette buldukları alanın dinamikleri ve organizasyon yapıları, yöntemin uygulanması ile elde edilecek sonuçları etkileyen önemli faktörlerdir (Letza, 1996, s.74).

Dengeli sonuç kartı yönteminde performans göstergelerinin ve hedeflerinin doğru seçimi yanında seçilen göstergelerin gerek iç çevredeki gerekse dış çevredeki değişimler doğrultusunda sürekli olarak gözden geçirilmesi önem taşımaktadır. Dengeli sonuç kartı yönteminde karar süreci, performans hedefleri arasındaki nedensellik ilişkilerine dayanmaktadır. Performans göstergelerinin güvenilirliği ve doğrulanabilirliği ile ilgili değerlendirmelerin sürecin başında yapılmasının mümkün olmaması nedeniyle performans göstergelerinin ve hedeflerinin ne şekilde güncelleneceği konusu da uygulamada belirsizlik yaratmaktadır. Özellikle çalışan sayısı fazla olan ve süreçleri karmaşık olan organizasyonlarda uygulamaya dair bahsedilen güçlükler daha da artabilmektedir.

Yöntemin kullanımı için gereksinim duyulan zaman, masraf ve kapsamlı bilişim alt yapısı kaynak sorunu çeken organizasyonlar açısından ciddi bir kısıt olabilmektedir (Speckbacher ve diğerleri, 2003, s.362).

Birimlere ilişkin dengeli sonuç kartlarının oluşturulurken bahsedilen dengeli sonuç kartlarının kurumsal dengeli sonuç kartı ile uyum içerisinde olması ayrıca birimlerin dengeli sonuç kartlarında yer alan bilgilerin stratejik açıdan taşıdığı önemin göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Bu konuda literatürde yer alan iki çalışma uygulamada karşılaşılan sorunlara ışık tutmaktadır.

Lipe ve Salterio tarafından yapılan çalışmada farklı birimlerin dengeli sonuç kartlarında yer alan performans göstergelerinin, bahsedilen birimin performansının değerlendirilmesinde ne şekilde kullanıldığı araştırılmıştır. Çalışmada birimlerin oluşturdukları dengeli sonuç kartında yer alan performans göstergelerinin, kurumsal dengeli sonuç kartında yer alan bazı göstergeler yanında birime özgü göstergeleri içerdiği ve birimlerin performanslarının değerlendirilmesinde kurumsal göstergelere daha fazla ağırlık verilerek birime özgü göstergelerin ikinci planda kaldığı saptanmıştır. Bahsedilen problem üst düzey yöneticilerin birimlerin işlevleri ve kritik başarı faktörleri hakkında bilgi sahibi olmadıkları ve dengeli sonuç kartının oluşturulması sürecine katılmadıkları durumlarda daha da artmakta ve dengeli sonuç kartının kullanımı ile elde edilebilecek yararları büyük ölçüde sınırlamaktadır.

Banker, Chang ve Pizzini tarafından yapılan çalışma Lipe ve Salterio'nun çalışmasından hareketle, üst düzey yöneticilerin performans göstergelerinin stratejik önemi hakkında bilgiye sahip oldukları zaman söz konusu göstergelerin performans değerlendirme ve karar alma süreçlerinde ne şekilde kullanıldığını araştırmaktadır. Söz konusu çalışmanın temelini performans göstergelerinin faaliyetler ve sonuçlar arasındaki ilişkiyi net olarak ortaya koyması yönündeki beklenti oluşturmaktadır. Lipe ve Salterio tarafından yapılan çalışmanın sonuçları yöneticilerin kurumsal performans göstergelerine ağırlık vermeleri durumunda bahsedilen neden sonuç ilişkilerinin ortaya konmasının mümkün olmadığını göstermektedir. Banker, Chang ve Pizzini tarafından yapılan çalışma, performans göstergelerinin stratejik önemi hakkında bilgi sahibi olan yöneticilerin, performans değerlendirmesi sırasında bu göstergelere daha fazla ağırlık verme olasılıklarının arttığını göstermiştir. Araştırma sonuçları dengeli sonuç kartının kullanımından beklenen etkinin elde edilebilmesi için, yöneticilerin performans göstergeleri ve birimin stratejisi arasındaki ilişkiyi anlamaları gerektiğini ortaya koymaktadır.

Literatürde yer alan ve bulguları hakkında kısa bilgi verilen bu araştırmalar, dengeli sonuç kartı yönteminden beklenen yararların elde

edilebilmesi için yöntemin kullanımına geçiş aşamasında ve uygulama aşamasında gerek üst düzey çalışanların gerekse çalışanların sürece katılımının gereğine işaret etmektedir. Dengeli sonuç kartında kullanılan performans göstergelerinin seçiminde gereken özenin gösterilmemesi ya da kurumun sahip olduğu süreçler ve bu süreçlerin sonuçlar üzerindeki olası etkileri üzerinde bilgi sahibi olmayan yöneticilerin varlığı performans ölçümü ile ilgili bilgilerin son derece yanıltıcı olmasına ve hatalı stratejik kararların alınmasına neden olabilecektir.

Son olarak dengeli sonuç kartı yönteminin temel kurgusu kritik başarı faktörlerinin saptanarak performansın iyileştirilmesine yönelik çabaların bu alanlara odaklanmasıdır. Performans göstergelerinin sayısının gereğinden fazla olması yöneticilerin bu göstergeleri anlama ve analiz etme olasılığını azaltacak ve performans ölçüm sisteminin etkinliğini azaltabilecektir. Ayrıca seçilen performans hedeflerinin gerçekçi olması ve performanstan sorumlu tutulan birimin ya da bireyin kontrolünde olması gerekmektedir.

3.9. Kamu Sektöründe Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Kullanılmasında Karşılaşılan Sorunlar

Çalışmanın önceki bölümlerinde de değinildiği üzere dengeli sonuç kartı yönteminin kullanımı, performans ölçümü yanında kurumun değer yarattığı alanların tespitini gerektirmekte, stratejik karar alma sürecini şekillendirmekte ve tüm çalışanların kurum stratejisini anlamalarına ve kurumsal amaçların gerçekleştirilmesine katkı sağlamaktadır. Söz konusu yapının oluşturulması için üst yönetimin katılımı piyasa organizasyonlarında olduğu gibi kamu sektöründe de ön koşullardan birisidir. Kamu sektöründe yaygın olan faaliyetlerin bütçe limitleri dahilinde gerçekleştirilmesi ve riskten kaçınmanın temel olduğu örgüt kültürü bu sürecin önündeki en büyük engellerdendir.

Dengeli sonuç kartı yönteminin performans ölçümüne getirdiği en büyük katkılardan birisi performans ölçümünün kritik başarı faktörlerine odaklanmasını sağlamasıdır. Kamu kesiminde stratejilerin belirlenmesinde ve amaçların net olarak tanımlanmasındaki zorlukların bir yansıması olarak çok

fazla sayıda performans göstergesi belirleme ve mevcut performans göstergelerinin organizasyonun misyonuna ulaşmasında sahip olduğu görece önem dikkate alınmaksızın dengeli sonuç kartına yerleştirilmesi yönünde bir eğilimin olduğu bilinmektedir. Ancak dengeli sonuç kartının hazırlanmasında bu tip bir yaklaşımın izlenmesi, yöntemin temel mantığı ile çalışmakta olup elde edilebilecek faydaları kısıtlayan bir faktördür.

Kamu sektöründe performansın gözlenmesi ile ilgili olarak paydaşların arasında koordineli faaliyetlerin olmaması performansın iyileştirilmesi yönünde kamu kurumlarının karşılaştıkları baskının, piyasa organizasyonlarına kıyasla daha hafif olmasına neden olabilmektedir. Piyasa organizasyonlarının performansı, üst düzey yöneticiler, hissedarlar, analistler gibi pek çok farklı grup tarafından izlenmektedir. Bahsedilen grupların tamamı, kurumun kâr elde etmesi yönündeki müşterek amacı paylaşmakta olup, performans ile ilgili bilgilere kurum tarafından yapılan raporlamalar kanalı ile ulaşabilmektedir. Performans hedeflerinin ne derecede gerçekleştirildiği konusunda hesap verme yükümlülüğü altına giren yöneticilerin, dengeli sonuç kartını oluştururken ulaşılması kolay hedefleri seçmeleri riski yüksektir. Bu durum aynı zamanda karar alıcıların performans ölçümü konusunda dengeli sonuç kartı gibi yapısal bir değişimi gerektirecek modellerin kullanımı konusunda istekli olmama riskini ortaya çıkarabilecektir.

Piyasa organizasyonlarının kullandığı stratejilerin net bir biçimde tanımlanması mümkün olmaktadır. Kamu sektörüne bakıldığında ise stratejik yönetim uygulamalarının sonraki dönemlerde başlamış olmasına ve yürütülmekte olan faaliyetlerin yapısına bağlı olarak stratejilerin net olarak tanımlanmasında güçlük yaşanmaktadır. Dengeli sonuç kartının kullanımı misyon, amaçlar ve paydaşlarla ilgili tanımların netleştirilmesine olanak vermesi nedeniyle karar alma sürecinin kalitesini artırmakla birlikte paydaşların beklentilerindeki farklılıklar kimi zaman yöneticileri birbiriyle çelişen kararlar almaya sevk etmektedir.

Piyasa organizasyonları açısından performans ölçüm sonuçlarının parasal ödüllerle ilişkilendirilmesi oldukça yaygın bir uygulamadır. Bahsedilen yapının varlığı çalışanların amaçları ile kurumun amaçlarının

uyumlaştırılmasını kolaylaştıran bir faktördür. Kamu sektörüne bakıldığında ise ödül ve teşvik sistemleri ile performans ölçüm sistemi arasındaki ilişkinin, piyasa organizasyonlarında olduğu kadar güçlü olmaması yöntemin etkililiğini sınırlandıran bir faktördür.

Piyasa organizasyonları açısından dengeli sonuç kartının farklı boyutları arasındaki ilişkinin ortaya konması ve doğrulanması çoğu zaman kısa vadede gerçekleşebilmektedir. Kamu kesiminde ise sonuçların elde edilmesi genellikle daha uzun zaman dilimlerini gerektirmekte ve neden sonuç ilişkilerinin geçerliliğini değerlendirmek ve performansı ölçmek üzere orta vadeli hedeflerin konulması bir zorunluluk olmaktadır. Bu da ekstra emek ve maliyet üstlenilmesine neden olmaktadır.

Kamu kurumlarının faaliyet amacı genellikle belli bir çıktıdan çok sonucun elde edilmesidir. Hedeflenen sonuçların elde edilme sürecinde ise çoğu zaman birden fazla kurumun ortak çabası gerekmektedir. Dengeli sonuç kartının kullanımı, amaçları ve bu amaçlara ne şekilde ulaşılacağını göstermesi nedeni ile kurumlar arasında gereksinim duyulan koordineli çalışmalara katkı sağlayabilecek bir araçtır. Ancak uygulamaya bakıldığı zaman sürece birden fazla kurumun dahil olduğu durumlarda ortak bir amaç belirlenerek faaliyetlerin bu amaçlar etrafında organize edilmesinin kolay olmadığı görülmektedir.

3.10. Kamu Sektöründe Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Kullanılmasında Kritik Başarı Faktörleri

Kamu kurumları dengeli sonuç kartı yöntemi aracılığı ile performanslarını kapsamlı bir gösterge setiyle ölçme ve performans ölçümüne dair süreci stratejileriyle bağlantılı olarak şekillendirme olanağına sahip olabilecektir. Bahsedilen kurumların dengeli sonuç kartı yöntemi yardımı ile misyonlarına odaklanmaları ve önceliklerini saptamaları mümkün olacaktır. Dengeli sonuç kartı yönteminin performans ölçümü ile ilgili olarak kritik başarı faktörlerine yönelik performans göstergelerinin kullanımını zorunlu kılması, performans ölçümü sonucu elde edilen bilginin karar alma süreçlerinde kullanılabilirliğini artıran bir faktördür. Karar alma süreçlerinde

sağlanan bu iyileşmenin sonucunda değişime cevap verme kapasitesinin artması ve böylelikle hedeflenen sonuçlara ulaşılması mümkün olabilecektir. Bahsedilen gelişmelerin sonucunda ise kamu kurumlarının kamuoyu önündeki imajlarının güçlenmesi ve güvenilirliklerinin artması beklenmektedir (Niven, 2003, s.27-43).

Chan kamu sektöründe dengeli sonuç kartı yönteminin başarılı olması için gereken faktörleri, üst yönetimin desteğinin alınması ve yöntemi sahiplenmesinin sağlanması, çalışanların sürece dahil edilmesi, sürekli iyileştirmeye dayalı bir örgüt kültürünün oluşturulması, gerekli eğitimin sağlanması, kullanılan yazılımların anlaşılması ve kullanılması kolay olması, vizyon, strateji ve sonuçların netleştirilmesine dair çalışmaların yapılması, dengeli sonuç kartı ile ödül ve teşvik sistemi arasındaki bağlantının kurulması ve yöntemin uygulanması için gereken kaynakların temin edilmesi şeklinde saymaktadır.

Kamu kurumlarının dengeli sonuç kartlarını oluştururken karşılaştıkları en büyük zorluk performans göstergelerinin tanımlanması aşamasında yaşanmaktadır. Bu süreçte sürecin sorumluluğunu üstlenen ekibin yöntemin hangi amaçlarla uygulamaya geçirildiğini karar süreçlerinde göz önünde bulundurması gerekmektedir. Dengeli sonuç kartı yöntemi beraberinde yapısal bir değişimi getirecektir. Bu nedenle kamu kurumlarının değişime açık olması ve sonuçların elde edilmesini sağlayacak yenilikçi süreçlerin oluşturulmasına yönelik çalışmalarda bulunması gerekmektedir. Dengeli sonuç kartı uygulamalarının amaçlar arasındaki nedensellik ilişkilerine dayanması nedeniyle veri kalitesinin artırılması gerekmektedir. Süreçlerle ilgili çalışmalarda performans ölçümüne yönelik süreçlerde gereksinim duyulan verilen neler olduğu, bu verilerin ne şekilde elde edilebileceği ve doğrulanabileceği göz önünde bulundurularak mevcut veri tabanlarında ve veri toplama yöntemlerinde gerekli değişikliklerin yapılması gerekmektedir (Kerr, 2002, s.8).

Kamu kurumlarının dengeli sonuç kartı ile ilgili çalışmalarını sürekli iyileştirmeye dayalı bir yapının başlangıç noktası olarak ele almaları ve yöntem aracılığı ile elde edilen bilgilerin güncelliğini ne derece koruduğunu

değerlendirerek gerek stratejilerde gerekse kullanılan performans göstergeleri ve performans hedeflerinde değişiklikleri yapmaya istekli olmaları gerekmektedir (Kerr, 2002, s.9)

Kamu kurumlarının hiyerarşik ve kemikleşmiş yapısı dengeli sonuç kartı yöntemi ile örgütsel kültürde yaratılmak istenilen değişime karşı direnci de beraberinde getirebilecektir. Bu tip bir direncin yaşandığı durumlarda performans ölçümü ile elde edilmesi beklenen yararların ve süreç içerisinde elde edilen sonuçların çalışanlarla paylaşılması gerekmektedir. Çalışanların yöntemi benimsemesinin temel koşullarından birisi dengeli sonuç kartında yer alan hedeflerin gerçekçi bir biçimde oluşturulması ve neden sonuç ilişkilerinin sağlıklı bir şekilde tespit edilmesidir. Çalışanların sürece dahil edilmesi bu konuda oluşabilecek direncin kırılmasına katkı sağlayacak bir diğer faktördür.

Çalışmanın ilk üç bölümünde stratejik yönetim ve performans ölçümü ile ilgili kavramlar, stratejik yönetim ve performans ölçümü arasındaki ilişki, performans ölçüm sisteminin bileşenleri ve performans ölçüm aracı olarak dengeli sonuç kartının tanıtılmasına ve kamu sektöründe uygulanmasına ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Yapılan değerlendirmeler ışığında performans ölçümünün stratejik yönetim sürecinin ayrılmaz bir bileşeni olduğunu, performans ölçümü ile ilgili çalışmaların performans ölçümünün farklı yönetim süreçlerine sağladığı katkı göz önünde bulundurularak yapılması gerektiği, dengeli sonuç kartı yönteminin performansı farklı boyutlardan ele alan yapısı, kurum içi iletişime ve birimlerin stratejik faaliyetlerinin uyumlaştırılmasına sağladığı katkı yanında bireysel amaçlar ile kurumsal amaçların uyumlaştırılmasına olanak veren esnek yapısı ile bu alanda yapılan çalışmalarda kullanılabilecek etkili bir araç olma kapasitesine sahip olduğu ifade edilebilir. Çalışmanın izleyen bölümünde ise ilk üç bölümde yapılan değerlendirmeler ışığında merkez bankalarında yeniden yapılanma ve performans ölçümü ile ilgili değerlendirmelere yer verilecektir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

MERKEZ BANKALARINDA STRATEJİK YÖNETİM UYGULAMASI

PERFORMANS ÖLÇÜMÜ VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Merkez bankalarının ekonomideki rolleri büyük ölçüde politik sistemden, ekonominin gelişmişlik düzeyinden ve finansal piyasaların organize olma şekliinden etkilenmektedir. Merkez bankaları para politikasının yürütülmesi başta olmak üzere döviz kuru politikasının yönetilmesi, banknotların üretimi ve tedavüle sürülmesi, ülkenin döviz rezervlerinin tutulması ve yönetilmesi, hükümete mali ajanlık ve danışmanlık yapılması, bankaların bankası sıfatı ile son kredi mercii görevi yapılması, kredi kuruluşlarının faaliyetlerinin izlenmesi, uluslararası finansal kuruluşlarda ülkenin temsil edilmesi, mevduat sigortası uygulamalarının yönetilmesi ve ödeme, mutabakat ve mesaj sistemlerinin yönetilmesi gibi işlevleri üstlenmektedir (McKinley ve Banaian, 2005, s.51).

Genel olarak merkez bankalarının temel amacı fiyat istikrarını ve finansal istikrarı sağlamaktır. Her iki amaç da sürdürülebilir ekonomik büyüme ve finansal sistemin sağlıklı bir yapıda faaliyetlerini göstermesi açısından kritik öneme sahiptir. Makro ekonomik istikrarın sağlanmasının, devletin ekonomik hayatta üstlendiği önemli görevlerden olduğu dikkate alındığında merkez bankalarının elde ettiği sonuçların, kamusal başarıyı etkileyen önemli bir değişken olduğu ifade edilebilir.

Fiyat istikrarının ve finansal istikrarın sağlanması hükümetin uzun dönemli amaçlarına ulaşmasını sağlayacak yapı taşlarından birisidir. Ancak kısa dönemde hükümet ile merkez bankalarının öncelikleri arasında farklılıklar olabildiği de bilinmektedir. Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin bütçelerinde, kamu hizmetlerinin genişlemesine yönelik taleplerin bir sonucu olarak açıklar ortaya çıkmakta ve hükümetlerin bu açıkları finanse

etmek üzere merkez bankası kaynaklarına başvurma eğiliminde olabildikleri bilinmektedir. Bahsedilen açıkların parasal genişleme yolu ile finanse edilmesi yönündeki baskılar, merkez bankalarının para politikalarındaki etkinliği azaltıcı rol oynayarak fiyat istikrarı hedefine ulaşılmasını zorlaştırmaktadır. Merkez bankasının amaçlarının ve hükümetle olan ilişkilerinin yasal çerçeve ile belirlenmediği ülkelerde sıkça yaşanan bu durum, fiyat istikrarının sağlanmasının önündeki en büyük engellerdendir.

Merkez bankalarının hükümetten gelecek bu tip baskılara karşı koyabilmesi ve para politikasında etkililiği sağlayabilmesi için bağımsız bir yapıya sahip olması gerekmektedir. Merkez bankaları ile ilgili olarak ele alınan iki temel kavram amaç bağımsızlığı ve araç bağımsızlığıdır. Amaç bağımsızlığı ya da politik bağımsızlık, merkez bankasının ulaşmak istediği hedefleri seçmekte serbest olmasını ifade etmektedir. Merkez bankalarının amaçlarının yasalarla belirleniyor olması nedeni ile merkez bankaları amaç bağımsızlığına sahip değildir. Araç bağımsızlığı ya da ekonomik bağımsızlık, merkez bankasının yasayla belirlenmiş nihai hedefine ulaşmak amacı ile kullanacağı araçları ve yöntemleri belirlemede serbest olmasıdır.

Merkez bankası bağımsızlığının fiyat istikrarı açısından taşıdığı önemin anlaşılması ile 1990'lı yıllardan itibaren merkez bankalarının bağımsız bir yapıya kavuştukları gözlenmektedir. Merkez bankalarının bağımsız olması beraberinde hesap verme sorumluluğunu ve uygulanan politikalarda şeffaf olma gereğini de beraberinde getirmektedir. Literatürde merkez bankası bağımsızlığının ve hesap verme sorumluluğunun, merkez bankalarının amaçlarına ulaşmalarını sağlayan etkili mekanizmalar olduğuna dair bir uzlaşma söz konusudur. Amaçları net bir şekilde belirlenmiş ve bu amaçları gerçekleştirmek için gerekli yetki ile donatılmış bağımsız bir merkez bankasının kamuoyu ve piyasalar karşısındaki kredibilitesi artmakta ve fiyat istikrarının sağlanması ile ilgili karar alma yetkisinin ve sorumluluğunun bağımsız bir kuruma ait olması, piyasanın ve kamuoyunun beklentilerini olumlu yönde etkileyerek fiyat istikrarına katkı sağlayan önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Merkez bankasının sahip olduğu bu hareket serbestisi, alınan kararların ve elde edilen sonuçların zamanında kamuoyu ile paylaşılmasını, kararlarla ilgili sorumluluk taşıyan karar birimlerinin varlığını, faaliyetler gerçekleştirilirken katlanılan maliyetlerin kontrol altına alınmasını ve sağlıklı işleyen muhasebe ve raporlama sistemlerinin, iç denetim ve dış denetimin varlığını bir diğer ifade ile şeffaflığı bir zorunluluk olarak karşımıza çıkarmaktadır. Diğer taraftan merkez bankalarının bağımsızlıklarının bir yansıması olarak bütçeleri üzerinde sahip oldukları hareket serbestisi ve sahip oldukları monopolistik güç, merkez bankalarının faaliyetlerinde etkinliği ve etkililiği artırmalarına yönelik paydaşlardan gelen baskıları artıran bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda merkez bankalarının yeniden yapılandırılmasına ve performans ölçümüne ilişkin çalışmaların hız kazandığı gözlenmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde, merkez bankalarında yeniden yapılanma ve stratejik yönetim uygulamaları, performans ölçümü ve yönetimi ile etkinlik ve etkililik konularına yer verilecek ayrıca bahsedilen alanlarda uygulamaları olan merkez bankası örnekleri ele alınacaktır.

4.1. Merkez Bankalarında Yeniden Yapılanma ve Stratejik Yönetim Uygulamaları

Merkez bankalarının sahip oldukları bağımsızlığın yansıması şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu olarak karşımıza çıkmaktadır. 1980'li yıllarda şeffaflık, hesap verme sorumluluğu ve etkinlik konularında çalışma yapan merkez bankası sayısı oldukça sınırlı iken, 1990'lı yıllara gelindiğinde bahsedilen konular, modern merkez bankacılığının bir parçası olarak algılanmaya başlanmıştır. 2000'li yıllara gelindiğinde ise merkez bankalarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmaların hız kazandığı ve merkez bankalarının faaliyetlerinde etkinliğin, kaynak kullanımında ve muhasebe uygulamalarında şeffaflığın ve paydaşlar ile bilgi paylaşımının gereği konularında uzlaşa olduğu gözlenmektedir.

Dünya Bankasının 1997 yılında yayımladığı ve çalışmanın ikinci bölümünde ele alınan "Değişen Dünyada Devlet" isimli raporda yer alan

tespitler, merkez bankalarının yeniden yapılanma süreçlerine de ışık tutma kapasitesine sahiptir. Raporda kamu kurumlarında etkinliğin sağlanması bir zorunluluk olarak ifade edilirken bu amaçla devletin küçültülmesi ve performansının iyileştirilmesi gereğinden bahsedilmektedir. Benzer şekilde merkez bankalarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalarda da asli işlevlere odaklanması bir diğer ifade ile merkez bankalarının küçültülmesi gereğinden ve merkez bankalarının piyasa organizasyonları tarafından kullanılmakta olan stratejik yönetim, performans yönetimi, performans ölçümü ve kıyaslama gibi teknikler yardımı ile faaliyetlerinde etkinlik ve etkililiği artırabileceklerinden bahsedilmektedir.

Merkez bankalarının ekonomide üstlendikleri işlevler, ait oldukları ülkenin ekonomik ve siyasi yapısı ile yakından ilgilidir. Finansal kaynakların ve donanımlı işgücüne erişimin sınırlı olduğu gelişmekte olan ülke ekonomilerinde, merkez bankalarının devletin diğer birimlerinden daha fazla kapasiteye sahip olduğu inancı, merkez bankalarına verilen görevlerin artmasına neden olabilmektedir. Merkez bankalarının ekonomide üstlenecekleri işlevler kanunları ile belirlenmekle beraber, bahsedilen işlevlerin merkez bankasının amacıyla ne derece ilişkili olduğunun değerlendirilmesi ve bankanın amacına ulaşmasına katkı sağlamayan işlevlerin tasfiye edilmesi gerekmektedir. Böylelikle merkez bankalarının sahip oldukları kaynakları asli işlevlerine kanalize ederek, amaçlarına ulaşmaları kolaylaşabilecektir. Banka üst yönetiminin kurumun amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için izlenmesi gereken stratejiler hakkında sahip olduğu vizyonun ve bu amaçlara ulaşmak için göstereceği kararlılığın, merkez bankalarının asli işlevlerine dönmesi için gerekli olan yasal düzenlemelerin yapılması konusunda zemin hazırlayan önemli bir faktör olduğu düşünülmektedir.

Merkez bankalarının para politikasına dair aldıkları kararlar ile özel sektör, toplumun geneli ve maliye politikası arasındaki stratejik etkileşimler dikkate alındığı zaman, merkez bankalarının etkililiğinin, piyasadaki diğer aktörlerin kararlarını etkileme kapasiteleri ile yakından ilişkili olduğu ifade edilebilir. Merkez bankalarının dinamik ve strateji odaklı bir yapıya sahip

olmaları ve kurumsal yönetim ilkelerini uygulamadaki başarıları, elde ettikleri sonuçları etkileyen önemli değişkenlerdir.

OECD tarafından yayınlanan kurumsal yönetimin ilkeleri adı kılavuzda, kurumsal yönetimin kurumun amaçlarının oluşturulması, bu amaçlara ulaşılması için atılması gereken adımların belirlenmesi ve performansın ölçülmesi için gerekli yapıyı hazırladığı ve kurumların yönetim kademeleri ile paydaşları arasındaki ilişkilerin ne şekilde yönetileceğini belirlediği ifade edilmektedir. Bu kapsamda merkez bankaları açısından dış çevrenin sürekli değişen dinamiklerine cevap verme kapasitesinin yaratılması ve hesap verme sorumluluğuna katkı açısından stratejik yönetim uygulamalarının ve kurumsal yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi, faaliyetlerde etkinliğin ve etkililiğin sağlanmasına katkı sağlayabilecektir.

1999 yılında bankaların gözlenmesi ile ilgili sorumluluk üstlenen Basel Komitesinin ticari bankalar ile ilgili hazırladığı ek belgede, stratejik amaçların oluşturulması, yetki ve sorumlulukların net bir şekilde tanımlanması, İdare Meclisinde görev yapan üyelerin gerekli bilgi ve tecrübeye sahip olmaları, üst yönetimin gerekli kontrol mekanizmalarına sahip olması, kurum içerisindeki farklı grupların çıkarları ile kurumun amaçları arasında ve paydaşların beklentileri arasında çatışmalar olması halinde bunların takip edilmesi, iç ve dış denetimin varlığı, kullanılan ödül ve teşvik mekanizmalarının kurumun değerleri ve kültürü ile tutarlı olması ve şeffaflığın sağlanması gibi öneriler yer almaktadır. Bahsedilen önerilerin, merkez bankalarının yeniden yapılandırılması ve stratejik yönetim uygulamalarında da dikkate alınmasının yararlı olabileceği düşünülmektedir.

Merkez bankalarının stratejik yönetim alanında yapacakları çalışmalar, yönetim süreçleri ile ilgili değerlendirmelerin yapılmasını ve gerekli kararların alınmasını da gerektirmektedir. Stratejik yönetim uygulamaları ile amaçların ve stratejilerin netleştirilmesi sağlanırken, kaynakların bu doğrultuda tahsisinin sağlanması ve saptanan hedefler ile ilgili olarak sorumluların belirlenmesi mümkün olabilecektir (Nichol, 2005, s.1-7). Dış çevredeki dinamiklerinin değişim hızı ve bahsedilen değişimlerin merkez

bankalarının kararları ve uygulama sonuçları üzerindeki etkileri göz önüne alındığında, strateji oluşturma süreçlerinde ve oluşturulan stratejilerin uygulanmasında etkililiğin sağlanmasının merkez bankalarının bahsedilen değişimlere cevap verme kapasitesini etkileyen önemli bir unsur olduğu ifade edilebilir. Merkez bankaları açısından strateji oluşturma süreci merkez bankasının var oluş nedenini, değerler sistemini, dış çevrede gelişen olayların merkez bankasını ne şekilde etkileyeceğini, merkez bankasının kendisini gelecekte nasıl gördüğünü ve tüm bu sorulara verilecek cevaplar doğrultusunda merkez bankasının odaklanması gereken konuların neler olduğunu kapsamaktadır (Zyl, 2005, s.133-155).

Merkez bankaları stratejik yönetim sürecinde oluşturdukları kurumsal hedefler ve birimlere ait hedefler yardımı ile performanslarını ölçme ve performans ölçümü sonucu elde edilen bilgiyi karar süreçlerinde kullanma olanağına sahip olabileceklerdir. Diğer bir ifade ile stratejik yönetim tekniğinin uygulanması, stratejik karar alma süreci ile stratejilerin uygulanması, uygulama sonuçlarına ait geri bildirim elde edilmesi ve çalışanların performanslarının değerlendirilmesi arasında gereksinim duyulan bağlantıyı kurmakta ve organizasyonun geleceği için ölçülebilir amaç ve hedeflerin tespit edilmesine olanak sağlamaktadır (Zyl, 2005, s.133-155).

Merkez bankaları ile ilgili olarak bu bölümde yapılan değerlendirmeler ışığında, merkez bankaları açısından kritik öneme sahip olan bağımsızlığın korunması için merkez bankalarının şeffaf olmaları ve hesap verme sorumluluğu taşımaları gerektiği ve bu kapsamda stratejik yönetim, performans yönetimi, performans ölçümü ve kıyaslama gibi modern yönetim yaklaşımlarının bu sürece katkıda bulunacağı sonucuna varılabilir.

4.2. Merkez Bankalarında Performans Ölçümü ve Yönetimi

Merkez bankaları sermaye yapıları ve sahip oldukları bağımsızlık ile özel sektör dinamiklerini, faaliyetlerinin yasal çerçeve ile belirlenmiş olması ve sahip oldukları monopolistik güç ile kamu sektörünün dinamiklerini bir arada barındıran organizasyonlardır. Merkez bankalarına kanunla verilen amaçlarda tutarsızlık olabilmesi, paydaş beklentilerindeki farklılaşma ve

faaliyetlerdeki etkinlik düzeyini karşılaştırmak amacıyla kullanılacak kıyaslama partnerlerinin azlığı merkez bankalarının performans ölçümü ile ilgili çalışmalarını zorlaştıran faktörlerdir. Merkez bankalarının performans ölçümünde karşılaştıkları bu sorunlar, kamu sektörünün performans ölçümünde karşılaştıkları sorunlar ile benzerlik göstermektedir. Bu kapsamda merkez bankalarının performans ölçümüne yönelik faaliyetlerinde, kamu sektöründe performans ölçümü ile ilgili olarak yapılan değerlendirmelerin yararlı olabileceği düşünülmektedir. Performans ölçümü ile ilgili olarak değinilmesi gereken bir diğer unsur ise merkez bankacılığının gelişim sürecine ilişkindir. Merkez bankacılığının üçüncü dönemi olarak adlandırılan dönemde gereksinim duyulacak performans ölçüm modellerinin bilgi çağının dinamiklerini yansıtmaya kapasitesine sahip olması beklenmektedir. Bu nedenle izleyen alt bölümlerde merkez bankacılığının gelişim süreci ve bahsedilen sürecin performans ölçümü çalışmaları üzerindeki etkisi ayrıca merkez bankalarında etkinlik ve etkililik kavramı ile ilgili değerlendirmelere yer verilecektir.

4.2.1. Merkez Bankacılığının Gelişim Süreci ve Performans Ölçümü Çalışmaları Üzerindeki Etkisi

Menzela (2005, s.15-21) merkez bankacılığının tarihsel sürecini üç döneme ayırarak ele almaktadır. İlk dönemde merkez bankalarının odak noktası operasyonel faaliyetlerin yürütülmesi iken öncelik etkinliğin sağlanmasıdır. Bu dönemde gerek müşterilerin gerekse paydaşların merkez bankalarından beklentileri tahmin edilebilirlik, tutarlılık ve güvenilirlik olarak ifade edilebilir. Bahsedilen beklentilerin yansıması olarak da bürokratik bir organizasyon yapısı ve teknik bilgi ve geleneklere dayanan bir örgüt kültürü hakimdir. İkinci dönemde merkez bankalarının odak noktası operasyonel faaliyetler yanında politika üretilmesidir ve üstlenilen bu yeni işlevler daha geniş bir bilgi birikimini ve daha esnek bir yapıyı gerektirmektedir. Merkez bankalarının üstlendikleri işlevlerin değerlendirildiği bu döneme 20. yüzyılın standart yönetim araçları olan ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi, maliyet muhasebesi uygulamaları, paydaşlara karşı hesap verme sorumluluğu taşınması ve performansın sistematik olarak gözden geçirilmesi ve

iyileştirilmesi hakimidir. Bu dönemde performans ölçümü ile ilgili çalışmalarda çıktı ölçütlerinin de kullanılmaya başladığı görülmektedir. Merkez bankacılığının son dönemi ise ekonomik aktivitelerin maddi varlıklardan çok maddi olmayan varlıklar aracılığı ile sürdürüldüğü bir döneme rastlamaktadır. Bu dönemde merkez bankalarının operasyonel aktivitelerden çok politika üretmesi ve danışmanlık rolü üstlenilmesi beklenmektedir. Bu dönemde merkez bankalarının düşünce liderleri olarak hareket etmeleri ve merkez bankasına özgü olmayan operasyonel faaliyetlerden sıyrılmaları beklenmektedir. Bilgi teknolojisine ve yoğun teknoloji kullanımına dayanan bu dönem, örgütsel sınırların ortadan kalkmasını, bilgi paylaşımı ve öğrenme esasına dayalı bir yapının kurulmasını ve ekip çalışmasına ve yaratıcılığa dayalı bir çalışma ortamını gerektirmektedir.

Merkez bankacılığının izlediği bu gelişim seyri, merkez bankalarının performans ölçüm süreçlerinde etkililik ve etkinliğe yönelik değerlendirmeler yanında, yeni çözüm yolları geliştirmelerine yardımcı olacak kapasitenin ne derece oluşturulduğunu da ele almalarını gerektirmektedir. Bu kapsamda merkez bankalarının, merkez bankacılığının üçüncü döneminde gereksinim duyacakları kapasiteyi ve örgütsel yapıyı oluşturmak üzere gerekli değişim programlarını uygulamaları ve izleyen dönemlerde elde etmeleri gereken sonuçların neler olabileceğini ve bu sonuçları yaratmak için gereksinim duyulacak organizasyon yapısının ne olduğunu sorgulamaları beklenmektedir. Geleceğe dair bu soruların cevaplanması ise mevcut durumun dikkatli bir şekilde analiz edilmesini gerektirmektedir. Organizasyonun sahip olduğu kaynaklar ile gerçekleştirilen faaliyetlerin neler olduğu, bu faaliyetlerin ve kullanılmakta olan süreçlerin merkez bankasına maliyetinin ne olduğu, merkez bankasının bu faaliyetlere ve süreçlere neden gereksinim duyduğu ve bahsedilen faaliyetlerin ve süreçlerin kurumsal amaçlara ulaşılmasına ne şekilde katkı sağladığı değerlendirilmesi gereken başlıca konulardır.

Bu nedenle çalışmanın izleyen alt bölümlerinde merkez bankalarında etkinlik ve etkililiğin ölçülmesi ve bu konudaki merkez bankası uygulamaları ele alınacaktır.

4.2.2. Merkez Bankalarında Etkinlik ve Etkililik

Çalışmanın ilk bölümünde ele alındığı üzere etkinlik kavramı girdilerle çıktılar arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. Faaliyetler sonucunda elde edilen çıktı düzeyinin daha az girdi kullanılarak elde edilmesinin mümkün olmadığı durumlarda, bahsedilen aktivitede etkinliğin sağlandığı ifade edilebilir. Etkililik ise gerçekleştirilen faaliyetler sonucunda amaçlara ne derece ulaşıldığını bir diğer ifade ile toplum üzerinde yaratılan etkiyi ifade etmektedir.

Merkez bankalarında etkinliğin ölçülmesi ile ilgili değerlendirmeler yapılırken girdi ve çıktıların tanımlanması gerekmektedir. Etkililik ile ilgili değerlendirmeler ise bankanın amacına ulaşması sonucu toplumda yaratacağı etki ile ilgili değerlendirmeleri kapsamaktadır. Merkez bankaları açısından yaratılmak istenen nihai sonuç, sürdürülebilir bir sosyo-ekonomik kalkınmanın sağlanmasıdır. Merkez bankasının ürettiği temel çıktılar ise parasal ve finansal istikrarın sağlanması, faiz oranı kararlarının doğru bir şekilde alınması, kredibilitesi ve güvenilirliği yüksek politikaların ve tavsiyelerin oluşturulması şeklinde ifade edilebilir. Merkez bankasının bahsedilen çıktıları ve sonuçları oluşturmak üzere kullandığı kaynaklar ise bankanın girdilerini teşkil etmektedir. Görüldüğü üzere merkez bankalarının elde ettikleri sonuçlar üzerinde dışsal faktörlerin etkisi oldukça büyüktür. Bu yüzden merkez bankalarının etkililiği ile değerlendirmeler yapılırken bankanın kontrolü dışında gelişen unsurların neler olduğu konusu dikkatle değerlendirilmelidir (Thomson, 2006, s.45-46).

Merkez bankaları ile ilgili yapılan etkinlik değerlendirmelerinde göz önünde bulundurulması gereken husus ise merkez bankalarının faaliyetleri sonucunda elde ettikleri çıktıların kanunları ile tanımlandığıdır. Bu kapsamda merkez bankaları yönetsel etkinsizlikler yanında yasal kaynaklı etkinsizlikler ile de karşı karşıya kalabilmektedir. Yasal kaynaklı etkinsizlikler merkez bankalarına yasaları ile verilen ve merkez bankalarının amaçlarına ulaşmasına katkı sağlamayan işlevlerden kaynaklanmaktadır. Yönetsel etkinsizlikler ise merkez bankalarının asli işlevlerini gerçekleştirirken kaynak kullanımında tasarruf ilkelerine uymamalarından ya da yönetsel bir takım zaafardan kaynaklanmaktadır (McKinley ve Banaian, 2005, s.48-50).

Merkez bankalarının senyoraaj geliri elde etme kapasiteleri ve bütçesel anlamda sahip oldukları bağımsızlık, merkez bankalarının faaliyetlerinde etkinliği sağlamalarına yönelik talepleri artıran bir unsurdur. Merkez bankalarında etkinliği sağlamanın temel yollarından birisi asli işlevlere odaklanılmasından geçmektedir ve asli işlevlere odaklanılması ise merkez bankalarının etkililiğine katkı sağlayan bir faktör olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle merkez bankalarının etkinlikleri ve etkililikleri arasında aynı yönlü bir ilişki olduğu ifade edilebilir. Merkez bankalarının faaliyetlerinde etkinliği ve etkililiği sağlayamamalarının bağımsızlıklarını tehlikeye düşürebileceği ve kamuoyu önündeki imajlarının sarsılmasına neden olabileceği dikkate alındığında performans yönetimi ile ilgili çalışmaların önemi bir kat daha artmaktadır (McKinley ve Banaian, 2005, s.45-46).

Merkez bankaları ile ilgili yapılacak etkinlik değerlendirmelerinde bu amaçla oluşturulan endekslerden ya da veri zarflama analizi ve regresyon gibi ekonometrik yöntemlerden yararlanılması mümkündür. Bahsedilen yöntemlerin yardımı ile farklı ülke merkez bankaları arasında kıyaslamaların yapılması beklenmektedir. Ekonometrik modeller yardımı ile etkinlik değerlendirmeleri yapılırken veri zarflama analizinin kullanılması etkin sınıra olan uzaklığın tümünün etkisizlik olarak tanımlanması ve modelin dayandığı varsayımların merkez bankaları açısından tümüyle geçerli olmaması nedeniyle yanıltıcı sonuçlar üretebilmektedir. Bu nedenle merkez bankalarının ekonometrik modelleri tercih etmeleri durumunda, regresyondan yararlanmaları önerilen bir yaklaşımdır (McKinley ve Banaian, 2005, s.57).

Merkez bankalarının operasyonel harcamalarının büyük kısmının personel giderlerinden oluşması nedeniyle etkinlik ölçümüne yönelik oluşturulan endekslerde personel sayısının sıkça kullanıldığı gözlenmektedir. Bahsedilen endekslerden ilki Hanke endeksi olup ülkenin gayrisafi milli hasılasının merkez bankasında istihdam edilen personel sayısına bölünmesi ile hesaplanmaktadır. Morgan Stanley endeksi merkez bankası personel sayısının ülke nüfusuna bölünmesi ve bulunan rakamın 100.000 ile çarpılması yoluyla hesaplanmaktadır. Mendzela endeksi ise Morgan Stanley endeksinde kullanılan formülde merkez bankası personel sayısı yerine

operasyonel giderlerin kullanılması yoluyla hesaplanmaktadır. Vaubel endeksi ise merkez bankalarının sahip olması gereken sayısını merkez bankalarının üstlendikleri işlevler, para arzı, nüfus, ülkenin coğrafi genişliği gibi faktörlerden hareketle oluşturulan bir denklem aracılığı hesaplamakta ve hesaplamalar sonucunda olması gereken personel sayısını ifade eden veriyi mevcut personel sayısı ile karşılaştırmaktadır (McKinley ve Banaian, 2009, s.47).

Bu endeksler yardımı ile yapılacak değerlendirmelerde dikkat edilmesi gereken unsur, farklı endekslerin birbirleri ile çelişen sonuçlar verebileceğidir. Bu nedenle tek bir endeks aracılığı ile yapılacak etkinlik değerlendirmelerinden kaçınılması gerekmektedir. Örnekle açıklamak gerekirse, Morgan Stanley endeksi kullanılarak yapılan etkinlik değerlendirmesinde, ülke nüfusuna göre merkez bankası sayısının az olması nedeniyle Etiyopya Merkez Bankası en etkin merkez bankası olarak karşımıza çıkarken; Hanke endeksi ile yapılan değerlendirmede ülkenin gayrisafi milli hasılasının düşük olmasının bir sonucu olarak bahsedilen ülke etkinlik sıralamalarında en son sıralarda yer almaktadır. Vaubel endeksi ile yapılan değerlendirmelerde ise bahsedilen merkez bankası etkinlik sıralamalarında ortalarda yer almaktadır.

Endeksler yardımı ile yapılan etkinlik değerlendirmelerinin bir diğer zayıf tarafı ise tüm endekslerin personel sayısına ve personel giderlerine verdiği önemin çok fazla olmasıdır. Etkinlik değerlendirmelerinin girdi ve çıktı ilişkileri göz önüne alınarak yapılması gerektiği dikkate alındığında merkez bankalarının kullandıkları girdileri çalışanları ile sınırlandırmak gerçekçi bir yaklaşım değildir (McKinley ve Banaian, 2009, s.48).

Bu kapsamda merkez bankalarının etkinliklerinin değerlendirilmesi ile ilgili çalışmalarda ilk yapılması gereken merkez bankasının amacının, işlevlerinin gözden geçirilmesi, yürütülmekte olan işlevlerin kurumsal amaca ne şekilde katkı sağladığının ve gelecekte sahip olunması gereken kabiliyetlerin neler olduğunun ele alınmasıdır. Farklı ülke merkez bankalarının etkinliğin iyileştirilmesine yönelik izledikleri süreçler ve tecrübeler önemli birer kaynak teşkil edeceği için bahsedilen uygulamaların

gözden geçirilmesi de yararlı olabilecektir. Etkinlik değerlendirmeleri ile ilgili olarak McKinley ve Banaian (2005, s.54-55) tarafından önerilen metodoloji aşağıda yer almaktadır.

- İlk aşamada merkez bankasının sahip olduğu amaçların saptanması ve bu amaçların merkez bankalarının ekonomide üstlenmeleri gereken roller dikkate alınarak değerlendirilmesi ve merkez bankasının amaçlarına ulaşmak için belli bir zaman diliminde (örneğin 3 yıl) gerçekleştireceği faaliyetlerin neler olduğunun bir strateji dokümanı ile ortaya konulması gerekmektedir.
- Merkez bankasının işlevlerinin bankanın sahip olduğu amaçlar göz önüne alınarak değerlendirilmesi ve gerçekleştirilen faaliyetlerin süreçlere indirgenerek etkinlik değerlendirmelerine olanak kılacak şekilde detaylandırılması, kıyaslamaları mümkün kılmaktadır.
- Merkez bankasının amacının, bu amaca ulaşmak için üstlenmesi gereken işlevlerin ve gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerin neler olduğunun saptanması, asli olmayan işlevlerin ve faaliyetlerin tasfiye edilmesine olanak tanımaktadır.
- Asli olmayan işlevler tasfiye edildikten sonra gerçekleştirilmesi gereken faaliyet ise kıyaslamalar sonucunda elde edilen bilgiler ışığında etkinsizlik tespit edilen alanlar ile ilgili çalışmaların yapılmasıdır. Dış kaynaklardan yararlanılarak maliyetlerin düşürülmesinin mümkün olup olmadığı yanında etkinliğin ne şekilde artırılabilmesine dair değerlendirmelerin yapılması beklenmektedir.
- Merkez bankasının dış kaynak kullanımı ile ilgili kararlarında bahsedilen kararın etkililik üzerindeki olası etkilerinin ve risklerin de değerlendirilmesi gerekmektedir.
- Asli işlevlerdeki etkinliğin artırılması amacıyla bilişim teknolojilerindeki gelişmelerden ne şekilde yararlanılabileceği ve destek birimlerin faaliyetleri de ele alınması gereken konular arasında yer almaktadır.

4.3. Merkez Bankası Uygulamaları

Merkez bankalarında kullanılan performans ölçüm modelleri ve bu modellerin stratejik yönetim ile bağlantısının değerlendirmesi amacıyla incelenen merkez bankalarının pek çoğunun İnternet sayfalarında ve yıllık raporlarında fiyat istikrarı ve finansal istikrarın sağlanmasına yönelik olarak gerçekleştirilen faaliyetlerden, elde edilen sonuçlardan ve finansal tablolarının bir bileşeni olarak harcama miktarlarından bahsettikleri ancak kurumsal performansın ölçülmesine yönelik kullanmakta oldukları modeller, kullanılan performans göstergeleri ve performans ölçüm sonuçları ile ilgili bilgileri kamuoyu ile paylaşmadıkları tespit edilmiştir.

İncelenen merkez bankası örneklerinden Kanada Merkez Bankası, stratejik planında performans göstergelerine de yer vermektedir. Amerika Merkez Bankası (FED) ise Hükümet Performansı ve Sonuçları Kanunu'nu (GPRA, 1993) uygulama konusunda aldığı kararın bir yansıması olarak, İnternet sayfasında kullanılmakta olan performans göstergelerini, performans hedeflerini ve elde edilen sonuçlar ile ilgili bilgileri içeren performans raporlarını yayınlamaktadır.

Literatürde yer alan çalışmalarda FED, 12 merkez bankasından oluşan yapısı nedeniyle etkinlik değerlendirilmelerinde eleştiri alan bir merkez bankası olmakla birlikte, Bankanın performans sonuçlarını kamuoyu ile paylaşma şeklinin performans yönetimi anlamında atılmış olumlu bir adım olduğu düşünülmektedir.

Çalışmanın izleyen alt bölümlerinde etkinliğin ve etkililiğin artırılmasına yönelik çalışmaları olan merkez bankalarının uygulamalarına yer verilecektir.

4.3.1. Amerika Merkez Bankası (Cleveland)

Amerika Merkez Bankası (Cleveland) 1990'lı yılların sonunda Bankanın etkinlik ve etkililik düzeyini saptamaya ve iyileştirmeye yönelik

olarak kapsamlı bir çalışma gerçekleştirmiştir. İlk aşamada Bankanın üstlendiği sorumluluklar nakit işlemleri, çek işlemleri, tahvil ve bono işlemleri, ekonomik araştırmalar, bankaların gözlenmesi, hazine işlemleri, bilişim teknolojileri ve insan kaynakları olmak üzere sekiz sürece ayrılmıştır. Bahsedilen çalışmanın temel amacı, her bir sürecin analiz edilerek Bankanın bahsedilen süreçler aracılığı ile yarattığı değer tespit edilmesi ve süreçlerde gerekli iyileştirmelerin yapılmasıdır. Bu amaçla oluşturulan ekiplerde farklı birimlerin yöneticileri görev almış ve kurum dışından bir danışman da yönlendirici rol üstlenmiştir. Oluşturulan ekip kısa vadede yapılması gereken değişiklikler yanında uzun vadeli yeniden yapılanma programlarını da değerlendirmelerine dahil etmiştir.

Yapılan çalışmanın ilk sonuçlarından birisi, bankanın nakit işlemleri ile ilgili işlevlerinin Pittsburg'dan Cleveland'a nakledilmesi olmuştur. Böylelikle nakit işlemlerinin maliyetinde ciddi bir azalma sağlanırken Cleveland'da yer alan banknot işleme tesislerine yapılan yatırımdan da daha yüksek bir kapasite ile yararlanılmaya başlanmıştır.

Performansın sürekli iyileştirilmesini olanaklı kılmak üzere yöneticilerin ve çalışanların bir kısmı iş akışlarının çıkartılması, süreç iyileştirme ve kalite yönetimi konularında eğitimlere tabi tutulmuştur. Bahsedilen eğitimler sonucunda gerçekleştirilen çalışmalar ile destek birimlerin faaliyetleri ve temel birimlerin faaliyetleri arasındaki uyumun artması sağlanmıştır. Bankada kıyaslama yönteminden sürekli olarak yararlanılırken kurumsal performansın ve stratejilerin uygulama başarısının izlenmesinde dengeli sonuç kartı yönteminden yararlanılmıştır.

Bankanın performans ölçümü ve yönetimine dair gerçekleştirdiği çalışmalardan çıkartılan sonuç merkez bankalarının etkinliğinin artırılmasına yönelik çalışmalardan elde edilebilecek son derece olumlu sonuçlar olduğu ve piyasa organizasyonları tarafından kullanılan süreç iyileştirme metodolojileri ve dengeli sonuç kartı yöntemi gibi araçların merkez bankalarınca kullanılmasının mümkün olduğudur (Mc Kinley ve Banaian, 2009, s.39-40).

4.3.2. İsveç Merkez Bankası

İsveç Merkez Bankası 1990'lı yılların ortalarında etkinliğini artırmak üzere geniş kapsamlı bir proje yürütmüştür. Proje, tüm faaliyet alanlarının, Bankanın taşıması gereken sorumlulukların, gerçekleştirilen faaliyetler ile hizmet verilen grupların kimler olduğunun ve hedeflenen performansın değerlendirilmesini kapsamaktadır. Değerlendirmelerde temel hareket noktasını, bankanın temel amaçları olan fiyat istikrarı ve finansal istikrar oluşturmuştur.

Projenin uygulanması sonucunda enflasyon hedeflemesine ve finansal istikrara katkı sağlayacak araştırmalara daha fazla ağırlık verildiği, banknotların sevkıyatı ile işlemlerde dış kaynak kullanımına başvurulduğu, bilişim teknolojileri ile ilgili beş yıllık eylem planları hazırlanmaya başlandığı, personel sayısının % 62 oranında azaltıldığı, bankanın stratejik planlama sürecinin performans göstergelerinin sisteme dahil edilmesi yoluyla yeniden yapılandırıldığı gözlenmektedir (Mc Kinley ve Banaian, 2009, s.41-42).

4.3.3. Sri Lanka Merkez Bankası

Sri Lanka Merkez Bankası 2000 yılının ortalarında amaçları, işlevleri ve etkinlik düzeyi ile ilgili değerlendirmelere başlamıştır. Yapılan çalışmanın sonucunda Bankanın fiyat istikrarı ve finansal istikrara odaklanması gerektiği konusunda mutabakata varılırken 2002 yılında Dünya Bankası (WB) ile 42 milyon Dolar maliyetli bir proje uygulamaya geçirilmiştir. Söz konusu proje sırasında liyakata dayalı ödül ve teşvik sistemleri uygulamaya konulmuş; eş zamanlı bir ödemeler sistemi kurulmuş; para politikasının, döviz kuru politikasının ve rezervlerin yönetilmesi için gereksinim duyulan verilerin kalitesinin artırılması sağlanmış ve muhasebe sisteminin iyileştirilmesine yönelik adımlar atılmıştır.

Bankanın yeniden yapılandırılmasına yönelik yapılan çalışmaların sonucunda Banka Kanunu'nda gerekli değişiklikler yapılarak Bankanın amacı, fiyat istikrarının ve finansal istikrarın sağlanması olarak belirlenmiştir ve bu kapsamda asli olmayan pek çok işlev dış kaynak kullanımı yolu ile

gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Dünya Bankası'ndan sağlanan kaynakların 25 milyon Dolarlık kısmı fazla işgücünün emekliliğini teminen kullanılmıştır (Mc Kinley ve Banaian, 2009, s.42-43).

4.3.4. Nijerya Merkez Bankası

Nijerya Merkez Bankası, 1999 yılında geniş kapsamlı bir yeniden yapılanma projesini hayata geçirmiştir. Projenin amacı, Bankanın sahip olduğu operasyonlardaki etkinlik düzeyini artırmak ve sunulan hizmetlerle ilgili olarak Bankaya proaktif bir yapı kazandırmaktır. Proje ile stratejik konular ele alınırken Bankanın temel işlevlerine odaklanması hedeflenmiş ve yeniden yapılanma programının sonucunda uygulamaları ile dünyanın önde gelen merkez bankalarından birisi olma vizyonundan hareket edilmiştir. Proje, problemler alanların tespit edilmesi, süreçlerin yeniden dizayn edilmesi ve uygulama olmak üzere üç temel aşamada gerçekleştirilmiştir.

Projenin yürütülmesi esnasında, Bankanın faaliyet sonuçlarını etkileyen temel süreçlerin saptanması ve değerlendirilmesi, uygun organizasyon yapısının oluşturulması, etkinliğe katkı sağlayacak iş akışlarının oluşturulması, gereksinim duyulan bilişim alt yapısının elde edilmesi ve mevcut kaynak ve kabiliyetlerden en üst düzeyde yararlanılması yoluna gidilmiştir. Banka bilişim teknolojileri ile ilgili çalışmaları yürütürken organizasyon kaynak planlaması (ERP) sisteminden yararlanmıştır.

Projenin Bankaya getirdiği önemli faydalardan birisi, mevcut yapının radikal bir değişime uğraması ve Bankanın gerek kurum içerisinde gerekse kurum dışında gerçekleştirdiği iletişimin şeklini değiştirmesidir. Proje sonucunda elde edilen diğer kazanımlar ise Bankanın yürütmekte olduğu faaliyetlerden bir kısmının özel sektöre devredilmesi, finans biriminin yeniden yapılandırılmasının sağlanması, şube teşkilatının değerlendirilmesi, alım satım süreçlerinin gözden geçirilmesi ve performans iyileştirme çalışmalarından sorumlu yeni bir birimin oluşturulmasını kapsamaktadır (Mc Kinley ve Banaian, 2009, s.44-45).

4.3.5. Yeni Zelanda Merkez Bankası

1934 yılında kurulan Yeni Zelanda Merkez Bankası, anılan dönemde Başkan tarafından yönetilmekle birlikte, Bankanın stratejileri ve politikaları bağlı olunan Bakan tarafından belirlenmektedir. Bahsedilen yapının yansıması olarak Bankanın izlediği politikalar ve alınan kararlar büyük ölçüde hükümetin önceliklerinden etkilenmektedir. 1966 yılında ülke ihracatının en büyük kalemini oluşturan tarımsal ürün fiyatlarında meydana gelen düşüşler ve 1970 yılında yaşanan petrol şokları sonrasında kişi başına düşen milli gelirdeki azalmanın etkilerini azaltmak üzere izlenen genişleyici maliye ve para politikaları enflasyonun hızla yükselmesine neden olarak Bankanın kredibilitesine zarar vermiştir. 1984 ve 1985 yıllarında Bankanın yönetim yapısının yeniden düzenlenmesi gereği Hükümet tarafından fark edilerek bu konuda çalışmalara başlanmıştır.

Yeniden yapılanma çalışmalarında hedef, siyasilerin Bankanın fiyat istikrarını sağlamasının önünde engel teşkil etmesini ve Bankanın yürütmekte olduğu operasyonları kamuoyuna bilgi vermeksizin kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirmelerinin önüne geçilmesini sağlamaktır. Bu amaçla Banka Kanunu amaç bağımsızlığını sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmiş ve karşılığında Bankadan hesap verme sorumluluğunu yerine getirecek bir yapının oluşturulması talep edilmiştir.

Bankanın yeniden yapılandırılması kapsamında öncelikle diğer ülke merkez bankalarının amaçları, kurumsal yönetim yapıları ve hesap verme mekanizmaları ile ilgili bir değerlendirme yapılmıştır. Yapılan değerlendirmede, incelenen merkez bankalarının amaçlarının net olarak tanımlanmadığı, tam bağımsızlığa sahip olan merkez bankaları yanında hükümetin aldığı kararların uygulayıcısı durumunda olan merkez bankalarının da bulunduğu ve hesap verme sorumluluğu ile ilgili mekanizmaların oluşturulmadığı tespit edilmiştir (Singleton ve diğerleri, 2005, s.167-173). Diğer taraftan merkez bankalarında kullanılmakta olan performans ölçüm sistemlerinin kendilerinden beklenen işlevleri yerine getirmekten son derece uzak olduğu tespit edilmiştir. Performans ölçüm sistemi incelenen merkez bankalarında, çıktıların tanımlanması ile ilgili herhangi bir çalışmanın

olmadığı, performans göstergelerinin net olarak tanımlanamadığı, performans hedeflerinin sayısının son derece sınırlı olduğu ve Bankanın kullanmakta olduğu kaynaklara ilişkin olarak herhangi bir kısıtlama olmaması nedeniyle kaynak kullanımında etkinliği artırmaya yönelik mekanizmaların oluşturulmadığı tespit edilmiştir (Menzela, 2008, s.60).

1980 'li yıllar ülkede kamu sektörünün performansının iyileştirilmesine yönelik olarak yeni kamu yönetimi anlayışının hayata geçirilmesine yönelik çalışmalar yapıldığı bir dönemdir. Söz konusu çalışmalar Yeni Zelanda Merkez Bankası'nın yeniden yapılandırılması sürecini etkileyen önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Yapılan düzenlemeler ile Bankanın amaçlarının net olarak tanımlanması, şeffaf bir raporlama sistemi ve kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasına yönelik kontrol mekanizmalarının oluşturulması sağlanmıştır (Singleton ve diğerleri, 2005, s.172-174).

Bankada arzu edilen yapının kurulması amacıyla öncelikle performans yönetimine temel teşkil edecek bir yönetim bilgi sisteminin oluşturulması konusunda çalışmalar yapılmıştır. Bu kapsamda öncelikle Bankanın elde ettiği çıktılar detaylı olarak saptanarak muhasebe sistemi, çıktıları temel alacak şekilde yeniden yapılandırılmıştır². Çıktıların tespit edilmesini teminen Başkan da dahil olmak üzere tüm personelin zaman tablolarını oluşturmaları zorunlu kılınmıştır. Birimlerin birbirlerine verdikleri servislerin maliyeti ve genel yönetim giderleri ilgili birim yöneticilerine raporlanmaya başlamış diğer taraftan yıllık raporlarda daha kapsamlı finansal bilgilerin yer alması sağlanmıştır. Kaynak tahsisi kararlarının katılımcı bir bütçeleme süreci ile oluşturulması, Bankanın tüm birimlerinin ölçülebilir amaçlar geliştirmesi, Bankanın etkililiği ile ilgili değerlendirmeleri gerçekleştirmek üzere iç denetim süreçlerinden yararlanılması yanında bütçeleme ve maliyetlerin izlenmesi ile ilgili sürekli iyileştirme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi sağlanmıştır. Aynı zamanda tüm birimlerin Bankanın stratejik planı ile uyumlu stratejik planlar oluşturmaları ve performans göstergeleri belirlemeleri sağlanmıştır. Bankanın yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalar personel sayısının ve operasyonel harcamaların % 43

² Çıktılara dayalı muhasebe sistemi ve Yeni Zelanda Merkez Bankası tarafından saptanan çıktılara ait detaylı bilgiler IMF WP/94/37 sayfa 29-32 de yer almaktadır.

oranında düşmesini ve Bankanın etkililiğinin artmasını sağlamıştır (Menzela, 1994, s.3-4).

Yeni Zelanda Merkez Bankası'nın yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar piyasa organizasyonları tarafından kullanılmakta olan etkililik ve etkinlik kavramları yanında stratejik yönetim, performans ölçümü ve yönetimi, müşteri hizmetleri ve kalite yönetimi gibi bileşenlerin merkez bankalarında ne şekilde uygulama alanı bulduğunu ve kamu sektöründeki yeniden yapılanma çalışmalarının merkez bankalarının benzer süreçleri başlatması konusundaki etkisini göstermesi açısından önem arz etmektedir.

4.3.6. Polonya Merkez Bankası

Polonya Merkez Bankası'nın yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalar 1988 yılında başlamıştır. Banka öncelikle ülkedeki yüksek enflasyonun önüne geçmek üzere çalışmalarda bulunmuştur. 2001 yılına gelindiğinde Bankanın karşılaştığı iki temel sorun personel sayısının fazlalığı ve yüksek düzeydeki bakım onarım maliyetleridir. Banka 6375 personel ile faaliyetlerine devam etmekte ayrıca süreç içerisinde edinilen pek çok sosyal tesis ve lojman nedeniyle operasyonel harcamalarını kontrol altına almakta zorlanmaktadır. Diğer taraftan Bankadaki bilişim alt yapısının yeterince gelişmemiş olması operasyonel harcamaları artıran bir diğer unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bankanın etkinliğini artırmaya yönelik olarak attığı adımlardan ilki şube sayısının 49'dan 16'ya düşürülmesidir. Bu süreçte personel sayısında da % 25 oranında azalma sağlanmıştır. Banka asli işlevlerin yerine getirilmesine hizmet etmeyen gayrimenkulleri elden çıkartarak bahsedilen varlıklara ilişkin yapılan giderlerde % 2 oranında tasarruf sağlamıştır.

Bankanın küçültülmesine ilişkin olarak atılan bu adımlara ek olarak yönetim yapısının iyileştirilmesi amacıyla stratejik yönetim uygulamaları devreye sokulmuştur. Stratejik yönetim sürecinden beklenen faydaların elde edilebilmesi amacıyla esnek ve dinamik bir yapının ve birimler arasında koordinasyonun sağlanması amacıyla üç yıllık planlar uygulamaya konulmuş

ve faaliyetlerin koordinasyonunda proje yönetimi yaklaşımından yararlanılmıştır. Banka aynı zamanda risk yönetimine ilişkin yeni bir sistem oluşturmuştur. Oluşturulan sistem üçlü bir yapıya dayanmaktadır. İlk kademedeki risklerin tespiti ve önlenmesi ile ilgili sorumluluk birimlere aittir. İkinci kademedeki oluşturulan Risk Yönetim Komitesi Bankanın genelini etkileme potansiyeline sahip risklerin yönetilmesi işlevini üstlenmektedir. Son kademe ise Bankanın İdare Meclisinin risk yönetimi ile ilgili alacağı kararları kapsamaktadır.

4.3.7. Amerika Merkez Bankası

Amerika Birleşik Devletleri'nde kamu sektöründe performansa dayalı bir yönetim sisteminin oluşturulmasını teminen 1993 yılında Hükümet Performansı ve Sonuçları Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Kanun kamu kurumlarının yürüttükleri faaliyetler ile ilgili olarak performans hedefleri oluşturmalarını ve bahsedilen performans hedefleri aracılığı ile performans ölçümlerinin yapılmasını gerektirmektedir. Bahsedilen Kanun Kongre tarafından, kamusal faaliyetlerde kaynakların yeterince etkin kullanılmaması nedeniyle Amerikan kamuoyunda oluşan güvensizliği ortadan kaldırmak, karar alıcıların performans düzeyi hakkında yeterli bilgiye sahip olmamaları nedeniyle faaliyetlerin etkinliği ve etkililiğini artırmaya yönelik çalışmaları yürütmekte karşılaştıkları sorunlara çözüm bulmak ve kaynak tahsis kararlarının etkinliğini artırmak üzere çıkartılmıştır. Kanun, kamu kurumlarının elde ettikleri sonuçlardan sorumlu tutulmasını, sonuçlara, hizmet kalitesine ve müşteri tatminine odaklanılması suretiyle, kamusal faaliyetlerdeki etkililiğin artırılmasını, karar alıcıların gereksinim duydukları performans bilgisine sahip olmalarını amaçlamakta ve performans yönetimi kapsamında stratejik planlama ve performans ölçümü faaliyetlerinin kamu kurumlarının bütçeleme ve planlama faaliyetlerine dahil edilmesini gerektirmektedir.

Kanun kamu kurumlarının beş yıllık stratejik plan, yıllık performans planı ve yıllık performans raporu hazırlamasını gerektirmektedir. Stratejik planların, organizasyonun misyonunu, uzun vadeli amaçlarını ve temel işlevleri için belirleyeceği hedefleri içermesi ve üç yılda bir güncellenmesi gerekmektedir. Yıllık performans planları, stratejik planda yer alan amaçlarla

ilgili spesifik performans göstergelerini ve hedeflerini kapsamaktadır. Yıllık performans raporları ise performans planında yer alan performans hedefleri ile fiili performansın karşılaştırılmasını içermektedir.

ABD Merkez Bankası, bahsedilen Kanun'a uyma zorunluluğu olan kurumlar arasında olmamakla birlikte 1997 yılında gönüllü olarak Kanun'u uygulama kararı almıştır. Banka, Kanun'da öngörüldüğü üzere stratejik planlarını, performans planını ve performans raporunu oluşturmakta ancak kullandığı zaman dilimleri Kanun'a göre farklılık arz etmektedir.

Bankanın stratejik planı dört yıllık olup misyon, değerler ve amaçlar ile başlamakta ve Bankanın yürütmekte olduğu işlevlerin her biri için amaçların, hedeflerin, çevresel faktörlerin ve performans göstergelerinin tartışılması ile devam etmektedir³. Stratejik planda aynı zamanda kurumların faaliyetleri arasındaki bağımlılıklar ve temel performans hedefleri ile performans değerlendirme sonuçları da yer almaktadır. Bankanın İnternet sayfasında yer alan en güncel stratejik plan 2008-2011 yıllarını kapsamaktadır.

Bankanın performans planı ve performans raporu ise iki senelik zaman dilimleri için hazırlanmaktadır. Bankanın performans planı bazı performans göstergeleri için spesifik performans hedefleri içermekte ve bahsedilen hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerçekleştirilmesi gereken faaliyetler ve kaynak gereksinimleri ile ilgili bilgilere de yer vermektedir. Aynı zamanda verilerin doğrulanmasına ilişkin olarak yapılan değerlendirmeler de yer almaktadır. Banka İnternet sitesinde yer alan en güncel performans planı 2008-2009, performans raporu ise 2006-2007 yıllarını kapsamaktadır.

Bankanın performans raporu ise Bankanın fiili performansını hedefler ile karşılaştırmaktadır. 2006-2007 yıllarına ilişkin performans raporu Bankanın genel olarak performans hedeflerini yakaladığını göstermektedir.

³ FED stratejik planına, performans planına ve performans raporuna Bankanın web sayfasından erişilebilmektedir.

Bankanın uygulamaları ile ilgili olarak 2001 yılında gerçekleştirilen denetimde⁴ Bankaya dört temel alanda eleştiri yöneltilmiştir. İlk eleştiri Bankanın sonuç odaklı bir performans yönetimi yaklaşımı benimsemesi gerektiğine dairdir. Denetçiler Bankanın ilgili Kanun'a uyulmasının önemi ile ilgili olarak yeterli iletişim faaliyetinde bulunmadığını tespit ederek, sorunun çözümü için üst yönetimin sonuç odaklı bir performans yönetimi modeline verdiği desteği açık olarak ortaya koymasını, performans yönetimi ile ilgili olarak sorumlulukların netleştirilmesini, performans yönetiminin amacı, kullanılacak teknikler ve performans hedeflerini oluşturma ve değerlendirme sorumluluğu taşıyan personel için amaçlar, performans hedefleri ve performans göstergeleri ile ilgili eğitimler düzenlenmesini, Bankada performans yönetimi kültürü oluşturulmasını teminen gereksinim duyulan politikaların, araçların ve maliyet sistemlerinin tespit edilerek uygulamaya geçirilmesini önermiştir.

Eleştiri konusu olan ikinci husus ise Bankanın stratejik planlama süreçlerine aittir. Denetçiler Bankanın stratejik planının, öncelikleri ortaya koyma, kaynak tahsisi kararlarını yönlendirme ve mevcut planlama ve bütçeleme faaliyetlerine temel olmak üzere zamanında güncellenmesi konusunda yetersizlikler olduğunu saptamışlardır.

Eleştirilen üçüncü husus ise spesifik, ölçülebilir ve sonuç odaklı performans göstergelerinin oluşturulması gereğine dairdir. Bankanın performans göstergeleri belirlemesine karşın bahsedilen göstergelerin pek çoğunun spesifik ve ölçülebilir olmaması, hizmet kalitesi ve çıktılar ile ilişkili olmaması nedeniyle kendilerinden beklenen işlevi yerine getirme kapasitesine sahip olmadığı ifade edilmiştir. Bu kapsamda eleştirilen bir diğer unsur ise birimlerin oluşturdukları performans hedeflerinin kurumsal performans hedefleri ile ilişkili olmamasıdır.

Son eleştiri ise performans raporlarında yeterli derecede sonuç odaklı veri bulunmamasına ilişkindir. Örneğin Banka gerçekleştirdiği harcamaların bütçelenen miktarın altında kalması ya da beklenenin üzerine çıkması yanında yıllar bazında izlediği seyir ile ilgili bilgilere performans

⁴ Söz konusu denetim Office of Inspector in General isimli kurum tarafından gerçekleştirilmiştir.

raporunda yer vermektedir. Ancak bahsedilen bilgiler harcamalar sonucunda hedeflenen sonuçların elde edilip edilmediği ile ilgili olarak herhangi bir bilgi içermemektedir.

Bankanın İnternet sayfasında izleyen yıllarda tekrar bir denetim faaliyeti olup olmadığı ya da eleştiri alan konularda sağlanan iyileştirmeler konusunda herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

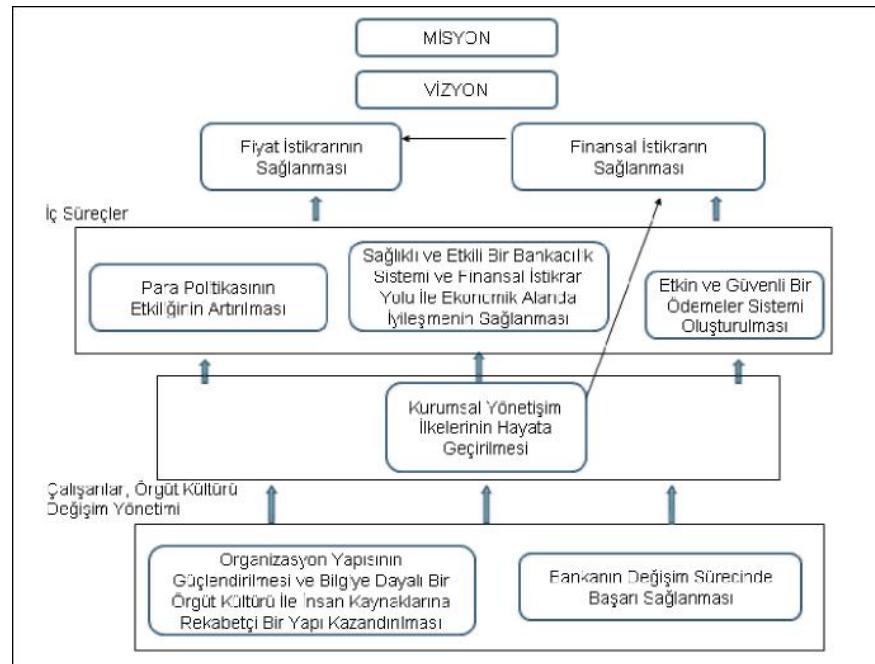
Literatürde FED'in performans yönetimine ilişkin bahsedilen çalışmalarına rağmen Bankanın sahip olduğu organizasyon yapısı Bankanın etkinliğini olumsuz etkileyen bir faktör olarak değerlendirilmektedir. Federal Rezerv sistemi 12 merkez bankasından ve bunlara bağlı faaliyet gösteren 25 şubeden oluşmaktadır. Bahsedilen yapı merkezi olarak gerçekleştirilebilecek pek çok işlevin tekrarına neden olarak maliyetleri artırmaktadır. Diğer taraftan FED bünyesinde çalışan personelin % 10'undan daha azının para politikası ve ekonomi konularında çalışması ve para politikası ve ekonomi konularında çalışan personele ait giderlerin Bankanın toplam harcamaları içindeki payının % 10'u geçmemesi Bankanın kaynak kullanımı kararlarının sorgulanmasına neden olabilecek bir faktördür (McKinley ve Banaian, 2005, s.67-77).

4.3.8. Endonezya Merkez Bankası

Endonezya Merkez Bankası gerçekleştirdiği faaliyetlerde hesap verme sorumluluğunun gereklerini yerine getirmek ve şeffaflığı sağlamak üzere planlama, bütçeleme ve performans ölçümünü bir araya getiren güçlü bir stratejik yönetim mekanizması oluşturmuştur. Bahsedilen sistemin oluşturulmasına dair çalışmalar 2001 yılında başlamıştır. Banka, performans yönetiminde dengeli sonuç kartı yönteminden yararlanmaya başlamış ve tüm birimlerin performansları oluşturulan performans göstergeleri aracılığı ile değerlendirilmeye alınmıştır.

Dengeli sonuç kartı yönteminin uygulanmasında öncelikle kurumsal strateji haritasının ve dengeli sonuç kartının hazırlanması daha sonra birimlere ait strateji haritalarının ve dengeli sonuç kartlarının oluşturulması yöntemine başvurulmuştur. Bankada kullanılan performans göstergeleri

sürecin başında faaliyetlerin hangi düzeyde gerçekleştirildiğini yansıtan bir yapıda iken çalışmalar sonucunda strateji odaklı bir yapı sergilemeye başlamıştır. Banka bahsedilen strateji haritalarını ve dengeli sonuç kartını oluşturmak üzere 2003 yılında bir strateji toplantısı gerçekleştirmiştir. Projenin gerçekleştirilmesi sırasında kritik başarı faktörlerinin tespit edilmesi ve performans göstergelerinin oluşturulması amacıyla katılımcı bir yaklaşım izlenmiştir. Projede Başkanlık makamı tarafından görevlendirilen çalışanlar yönlendirme ve koordinasyon görevini üstlenmişlerdir. Kurumsal strateji haritasından ve dengeli sonuç kartından hareketle birimlere ait strateji haritalarının ve dengeli sonuç kartlarının oluşturulması sorumluluğu, ilgili birimlerin genel müdürlerine verilirken, her birimde faaliyetlerden sorumlu iki yönetici belirlenmiştir. Şekil 4.1 kurumsal düzeyde oluşturulan strateji haritasını yansıtmaktadır.



Şekil 4.1: Endonezya Merkez Bankası Kurumsal Strateji Haritası

Kaynak: QPR, 2006, s.2.

Şekil 4.1’de görüldüğü üzere Bankanın strateji haritası Bankanın misyon ve amacına ulaşmak üzere gerçekleştirmeyi hedeflediği amaçlar arasındaki nedensellik ilişkilerini yansıtmaktadır. Strateji haritasında yer alan amaçlara ulaşılması tüm birimlerin faaliyetlerini aynı doğrultuda

gerçekleştirmesi ile mümkün olabileceğinden, strateji haritasının ve dengeli sonuç kartının oluşturulmasında katılımcı bir yaklaşım ile öncelikle kurumsal boyutta değerlendirmeler yapılmış daha sonra çalışmaların birimlere indirgenmesi yoluna gidilmiştir. Çalışmaların katılımcı bir yaklaşım ile gerçekleştirilmesi aynı zamanda birimlerin ve çalışanların süreci sahiplenmelerine ve bu tip değişim programlarında karşılaşılan direncin asgariye indirgenmesine yardımcı olmuştur.

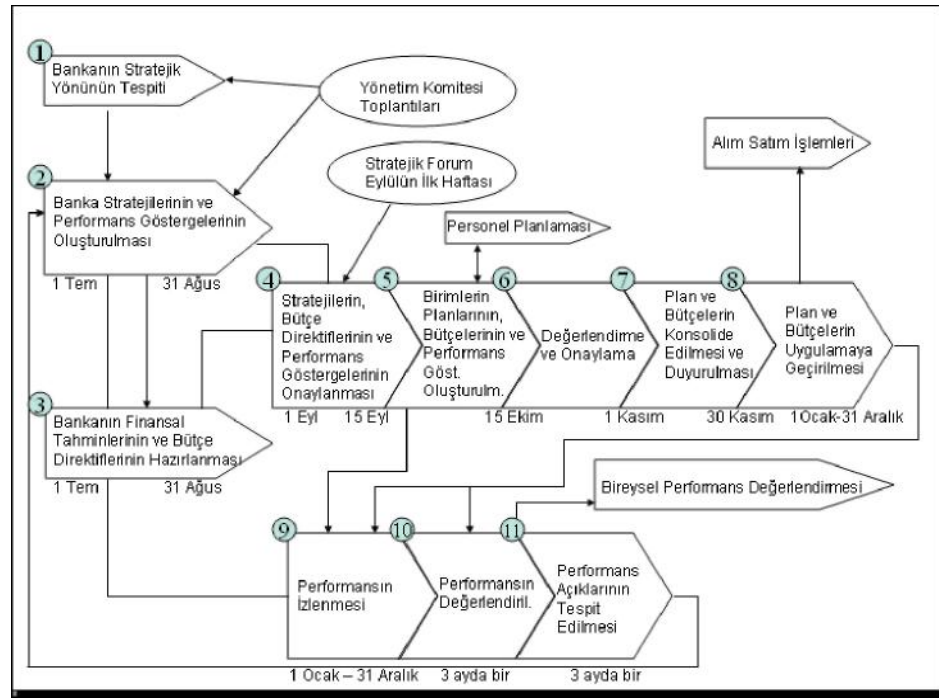
Dengeli sonuç kartında yer alacak performans göstergelerinin tespit edilmesi, çalışanların organizasyonun başarısı için kritik olan faktörleri algılamalarına ayrıca gerek organizasyonun farklı hiyerarşik kademelerinde gerekse aynı düzeyde yer alan birimler arasındaki işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasına yardımcı olmuştur.

Endonezya Merkez Bankası'nda dengeli sonuç kartı uygulamaları bilişim uygulamaları ile intranet üzerinden gerçekleştirilmektedir. Pek çok performans göstergesi sistem tarafından otomatik olarak hesaplanıp performans verisi sistemde güncellenmekte, bu tip bir güncellemenin mümkün olmadığı alanlarda ise ilgili birimde performans çalışmalarından sorumlu yöneticiler tarafından verilerin sisteme girişi yapılmaktadır.

Dengeli sonuç kartı uygulamaları Endonezya Merkez Bankası'nda çalışanların organizasyonun stratejileri ve performansı hakkındaki farkındalık düzeyini ciddi anlamda artırmıştır. Planlama ve performans ölçümü faaliyetleri günlük işlemlerin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Birimlerin gerçekleştirdikleri faaliyetlerin strateji odaklı bir yapı kazanmasını sağlamıştır. Performans ölçümü ve yönetimine dair geliştirilen süreç karar alma sürecinin kalitesini de artırmıştır. Bankada izlenmekte olan planlama, bütçeleme ve performans yönetimi sistemi Şekil 4.2'de yer almaktadır.

Şekilde görüldüğü üzere Endonezya Merkez Bankası tarafından oluşturulan performans yönetim sistemi çalışmanın önceki bölümlerinde değinilen pek çok konuyu bünyesinde barındıran bir uygulama örneğidir. Bankada performans yönetimine ilişkin süreçler stratejik kararların alınması

ile başlamakta, alınan kararlar doğrultusunda performans göstergeleri ve hedefleri saptanmakta ve kaynak tahsisi kararlarında dikkate alınmaktadır.



Şekil 4.2: Endonezya Merkez Bankası Performans Yönetimi Sistemi

Kaynak: QPR, 2006, s.4

Bankada performans yönetimi ile ilgili çalışmalar proje yönetimi yaklaşımı ile ele alınırken, üst yönetimin aktif katılımı ve desteği sağlanmaktadır. Oluşturulan sistem sayesinde çalışanların kurumsal stratejileri ve çalışmalarını odaklamaları gereken alanları fark etmeleri mümkün olmakta ayrıca bireysel performans değerlendirmeleri ile kurumsal performans arasında kurulan bağlantı yardımı ile bireysel amaçlar ve kurumsal amaçlar arasında uyum sağlanmaktadır.

Merkez bankalarının sahip oldukları bağımsızlık beraberinde şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunu da getirmektedir. Bu kapsamda pek çok merkez bankasının faaliyetlerinde etkinlik ve etkililiği sağlamak üzere yeniden yapılanma çalışmalarına girdiği ve bu süreçte stratejik yönetim ve performans ölçümünün önemli birer araç olduğu görülmektedir. Diğer taraftan merkez bankacılığının gelişimi ile ilgili olarak yapılan değerlendirmeler, merkez bankalarının performans ölçüm modellerinde, amaçlara ulaşılmasında maddi

olmayan varlıkları da dikkate alınması gerektiğine işaret etmektedir. Bu kapsamda dengeli sonuç kartı yöntemi, etkili stratejilerin belirlenmesine ve uygulanmasına sağladığı katkı, maddi olmayan varlıkları performans ölçümüne dahil eden yapısı, performansın farklı yönlerden ele alınmasını zorunlu kılması ve organizasyonun misyonunu ve stratejilerini operasyonel terimlere indirgeyerek çalışanlarla paylaşılmasına aracılık etme kapasitesi ile merkez bankalarının performans ölçüm süreçlerine katkı sağlama kapasitesine sahiptir. Endonezya Merkez Bankası'nın yöntemin uygulanışı sonucu elde ettiği sonuçlar da bu değerlendirmeyi doğrular niteliktedir.

Çalışmanın izleyen bölümü, stratejik yönetim sürecinde performans ölçümünün rolü ve dengeli sonuç kartı yönteminin bu sürece katkısı ile ilgili olarak ilk üç bölümde yapılan değerlendirmeler ve bu bölümde merkez bankaları ile ilgili olarak yapılan değerlendirmeler ve uygulama örnekleri ışığında TCMB'de performans ölçümü çalışmalarında dengeli sonuç kartı yönteminin uygulanabilirliği ile ilgili değerlendirmelere ayrılmıştır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NDA PERFORMANS ÖLÇÜMÜ VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNDE DENGELİ SONUÇ KARTI YÖNTEMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ

Merkez bankalarının üstlendikleri işlevlerin karmaşık yapısı ve elde ettikleri sonuçları etkileyen dışsal faktörlerinin fazlalığı performans ölçümü ile ilgili çalışmaları zorlaştıran faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Merkez bankalarının faaliyetleri sonucunda ekonominin geneli üzerinde yarattıkları etkinin büyüklüğü ve bağımsız yapıları göz önüne alındığı zaman, bahsedilen kurumlar açısından strateji geliştirmenin ve oluşturulan stratejiler sonucunda elde edilen sonuçların izlenmesinin önemli bir faktör olduğu ifade edilebilir. Bu kapsamda merkez bankalarının misyonlarını temel alan, strateji odaklı bir performans değerlendirme sistemine gereksinimleri bulunmaktadır.

Merkez bankası performansının basit girdi, çıktı kıyaslamaları ile değerlendirilmesine yönelik girişimler bankanın uzun dönemli performansı üzerinde olumsuz etkilere yol açabilecektir. Bu kapsamda dikkat edilmesi gereken konu, merkez bankalarının maliyetlerin düşürülmesi amacıyla alınacak kararlarda gerek mevcut kaynak ve kabiliyetleri gerekse uzun dönemde gereksinim duyacakları kaynak ve kabiliyetleri riske etmemeleri gerektiğidir. Merkez bankalarının operasyonel harcamalarının büyük bir bölümünü personel giderleri oluşturmaktadır. Merkez bankalarının mevcut personel sayısı ve niteliği, personele ödenen görelî ücretler ve personelin bankanın amacına ulaşmasına sağladığı katkı gibi unsurların etkinlik ile ilgili çalışmalarda değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak maliyetlerin düşürülmesini amaç edinen bir merkez bankasının bu amaçla personel harcamalarında kısıtlamalara gitmesi ya da personelin eğitimi için gereken harcamaları yapmaktan çekinmesi, yetişmiş işgücünü kaybetme, personelin bilgi ve beceri açısından yeterli düzeyde olmaması ya da arzu edilen

nitelikteki adayların bankaya kazandırılmasında zorluk yaşanması gibi risklere neden olabilecektir. Diğer taraftan merkez bankalarının önemli gider kalemlerinden olan bilişim teknolojileri yatırımları da maliyetlerin azaltılması amacıyla kolaylıkla gözden çıkartılabilecek unsurlardır. Personel harcamalarına benzer şekilde, bilişim harcamalarında yapılacak bu tip kısıtlamalar da bankanın uzun dönemli performansını olumsuz yönde etkileme riski taşımaktadır.

Bu kapsamda merkez bankalarının performans ölçümü ile ilgili çalışmalarında strateji odaklı ve performansı farklı yönlerden yansıtan kapsamlı bir gösterge setinin kullanımına ihtiyaçları vardır. Oluşturulan stratejik performans göstergeleri bir taraftan organizasyonun uzun vadeli amaçlarına odaklanmasına katkı sağlarken diğer taraftan performansı bir yönde iyileştirmek için alınan kararların performansın diğer yönleri üzerindeki olası olumsuz etkilerinin değerlendirilmesine katkı sağlayabilecektir.

Dengeli sonuç kartı yönteminin strateji odaklı yapısı, performansı farklı yönlerden ele alma kapasitesi, organizasyonun stratejik yönünün çalışanlarla paylaşılmasında etkili bir iletişim aracı olması, stratejik faaliyetlerin tanımlanmasına ve uyumlaştırılmasına olanak vermesi, stratejik geri bildirim ve öğrenmeye sağladığı katkı nedeniyle merkez bankaları açısından performans ölçümünde kullanılabilir etkili bir araç olduğu düşünülmektedir. Merkez bankalarının kâr amacı taşımamaları nedeniyle, kamu sektörü için önerilen dengeli sonuç kartı yapısının merkez bankaları açısından da örnek teşkil edebilecektir. Bu kapsamda merkez bankalarının dengeli sonuç kartı uygulamalarında çalışmanın üçüncü bölümünde ele alınan süreçlerden yararlanmaları ve sahip oldukları stratejileri temel alan, kapsamlı bir performans ölçüm sistemi oluşturmaları mümkün olabilecektir.

Merkez bankalarında dengeli sonuç kartı yönteminin kullanımı, performans ölçümünde ardıl ve öncül göstergelerin bir arada ele alınmasını gerektirmesi nedeniyle, merkez bankacılığının üçüncü döneminin gerektirdiği kaynakların ve kabiliyetlerin oluşturulmasına da katkı sağlayabilecektir. Performans ölçüm süreçlerinde dengeli sonuç kartını uygulayan merkez

bankalarına FED Cleveland, FED Boston ve Endonezya Merkez Bankası örnek olarak verilebilir.

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle Türkiye’de kamu sektörünün yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalardan bahsedilecektir. İzleyen alt bölümlerde ise Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası`nda stratejik yönetim ve performans yönetimi çalışmaları hakkında bilgilere yer verilerek, dengeli sonuç kartı yönteminin, merkez bankacılığının üçüncü döneminin gerektirdiği kaynakların ve kabiliyetlerin oluşturulmasına sağlayabileceği katkı göz önünde bulundurularak TCMB açısından uygulanabilirliği değerlendirilecektir.

5.1.Türkiye ‘de Kamu Sektörünün Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Çalışmalar

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya ilişkin, dünya çapında gözlenen gelişmelere benzer gelişmeleri ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin atılan adımlarda görmek mümkündür. Türkiye’de kamu sektörünün yeniden yapılandırılmasına neden olan başlıca faktörler arasında, ekonomik koşullardaki değişimler sonrasında kamu yönetimlerinin halkın beklentilerini karşılayamaması, kamu sektöründeki bürokratik yapının kamu hizmetlerinin sunulmasında gereksinim duyulan esnekliğe olanak vermemesi, kamu sektörünün dengesiz büyümesi sonucu ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalması, vatandaşların sunulan hizmetlerin kalitesine ve niteliğine ilişkin beklentilerinin artması, teknolojik yeniliklerin rekabet koşullarını değiştirmesi, küreselleşmenin getirdiği tehditler ve fırsatlar, sürekli büyüyen kamu açıkları, ve personel sistemine ilişkin sorunlar sayılabilir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003, s.93-97; Gökçe, 2007)

Ülkemizde, kamusal alanda yeniden yapılanma çalışmalarının 1930’lu yıllara kadar dayandığı bilinmektedir (Ekici, 2005, s.58-59). 1990 öncesinde kamu sektörü ile ilgili değerlendirmeleri içeren birden fazla rapor mevcuttur. Bu raporlarda temel olarak aşırı kırtasiyecilik, örgütlenme eksiklikleri, mevzuattaki bozukluklar, yönlendirme ve denetim yokluğu denetim tekniklerinin yetersizliği, memurların niteliksel yetersizliği, iyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik, mali imkan yetersizliği ve memur sayısının

dağılışındaki dengesizlikler yeniden yapılandırmayı gerektiren nedenler olarak sayılmakta ve devlet hizmetlerinin değerlendirilmesi gereğinden bahsedilmektedir (Acar ve Sevinç, 2005, s.19-37; Sürgit, 1972, s.66-71). 1988 yılında yapılan “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi” ilk kez Avrupa Birliği’ne uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getirmesi ve kamu yönetiminin ulusal amaçları gerçekleştirmeyi sağlayacak biçimde etkili, tutumlu, verimli, etkin ve nitelikli hizmet görmesini teminen yeniden düzenlenmesi gerektiğini vurgulaması nedeniyle önemli çalışmalardan birisidir (Ergun, 1991, s.12).

Daha yakın geçmişe bakıldığında, kamu yönetimi alanındaki yeniden yapılanma ile ilgili olarak gerek kalkınma planlarında gerekse yıllık programlarda amaçlar, ilkeler ve politikalara rastlanmaktadır⁵. Kamuda etkinlik arayışları ile ilgili olarak yapılan en son düzenlemeler ise halen yürürlükte olan 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile 15 Temmuz 2004 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde (TBMM) kabul edilen ancak Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” dur.

5227 sayılı Kanun Tasarısı, devletin ve kamu yönetiminin örgütlenmesi, işlevleri, görev ve sorumlulukları ile merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri düzenlemeyi amaçlamaktadır. Kanun tasarısında sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verme sorumluluğu, öngörülebilirlik, yerindelik, hizmetlerde yerellik ve bilgi teknolojilerinden etkin bir şekilde yararlanılması gibi konuların temel ilkeler olarak yer alması, yeni kamu yönetimi yaklaşımının benimsenmesine yönelik olarak atılmış adımlar olarak değerlendirilebilir (Parlak ve Sobacı, 2005, s.337).

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma ile ilgili olarak referans alınabilecek yürürlükteki yasal çerçeve 5018 sayılı Kanun’dur. Kanun ile kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde

⁵ Kalkınma planlarında ve yıllık programlarda kamuda yeniden yapılanma ile ilgili detaylı bilgiler Güran (2005)’de yer almaktadır.

edilmesi ve kullanılması, hesap verme sorumluluğunu ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısının ve işleyişinin, kamu bütçelerinin hazırlanmasının, uygulanmasının, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesinin, raporlanmasının ve mali kontrolün düzenlenmesi amaçlanmaktadır.

5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetiminde uyumlu bir yapının kurulması ve kamu görevlilerinin hesap verme bilincine sahip olmaları yanında kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ilgili ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması ilke olarak benimsenmiş ve kamu maliyesi ilkelerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek ve izlemek görevi Maliye Bakanlığı'na verilmiştir. Kamu kaynaklarının kullanılmasında mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ile ilgili esaslar belirlenirken kamu kurumlarında stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçiş ile ilgili yasal dayanak oluşturulmuştur.

Kamu idarelerinin, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlayacakları hüküm altına alınmıştır. Ayrıca kamu idarelerinin, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmaları zorunlu kılınmıştır.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitinde, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesinde yetki Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na, kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler

ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususların belirlenmesindeki yetki ise Maliye Bakanlığı'na verilmiştir.

Performans göstergelerinin Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilerek kuruluşların bütçelerinde yer alması ve performans denetimlerinin bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi beklenmektedir. Faaliyet raporları her yıl düzenlenmekte olup stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumunu ve meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanmaktadır (5018 Sayılı Kanun).

Performans esaslı bütçeleme rehberinde, stratejik planlar ile bütçe arasındaki bağlantının kurulması amacıyla önerilen yaklaşım, stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi, performans hedeflerinin belirlenmesi, faaliyet ve projelerin belirlenmesi, kaynak ihtiyacının belirlenmesi, performans göstergelerinin belirlenmesi ve performans programının hazırlanması şeklindedir. 2006 tarihli Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik ise faaliyet raporlarının hazırlanma esaslarını belirlemektedir (MB, 2004).

5018 sayılı Kanun kapsamında oluşturulan mali yönetim sisteminde, kamu yönetiminde reformun gerçekleştirilmesi ve stratejik bir bakış açısının kuruluş yönetimine yansıtılabilmesi için strateji geliştirme birimleri kurulmuş ve strateji geliştirme işlevinin yanı sıra mali hizmetleri de yürütmekle görevli kılınmıştır. Mali yönetim sistemi kapsamında stratejik planlamanın temel amaçlarından olan plan-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesi ve stratejik plan ile performans esaslı bütçe sisteminin bir arada yürütülmesi amaçlanmıştır.

Stratejik planlama çalışmaları öncelikli olarak pilot kurumlarda başlatılmıştır. Pilot çalışmalar sırasında stratejik planlamanın siyasi düzeyde, tepe yönetimince ve çalışanlarca benimsenmesinin ve sahiplenmesinin en önemli başarı faktörü olduğu saptanmıştır. Stratejik planlamanın gerektirdiği sonuç odaklılık kavramının anlaşılmasında ise zorlukların yaşandığı saptanmıştır.

Türkiye’de stratejik planlamaya yönelik olarak kurulan sisteme ilişkin getirilen eleştiriler, stratejik planın kuruluşun bütçeleyeceği tüm faaliyetleri içermesine dair getirilen zorunluluğun stratejik planların stratejik olma özelliğini azaltabileceği, kamu kurumlarında yeterli bilgi birikiminin olmaması ve dolaylı maliyetlerin faaliyetlere yansıtılmasındaki güçlükler nedeni ile faaliyet esaslı maliyetleme uygulamalarının başarı şansının düşük olması, analitik bütçe yapısının performans programında ortaya konulan amaç-hedef bazlı yapıyı kavrayacak nitelikte olmaması, kurumlarda performans ölçümüne yönelik sistemler oluşturulmadan performans esaslı bütçeleme anlayışına geçilmesinin faaliyet raporlarının hesap verme yükümlülüğüne katkısını azaltması şeklindedir (Erkan, 2008, s.88,89).

Kamu mali yönetim sistemine ilişkin olarak yapılan yasal düzenlemelerin TCMB’nin stratejik planlama ve performans ölçümü ve bütçeleme süreçleri üzerinden yasal olarak bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Banka 5018 sayılı Kanun ile düzenlenen kurumlar arasında yer almamaktadır. Ancak stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme kapsamında yapılan yasal düzenlemeler ve pilot kurumlarda yürütülen faaliyetlerin referans olarak izlendiği ve oluşturulan uygulamalardan Banka için kullanılabilir olduğu düşünülenlerin benimsendiğini ifade etmek mümkündür.

5.2.TCMB Tanıtımı ve TCMB’de Yeniden Yapılanma

1931 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, 14 Ocak 1971 yılında kabul edilen 1211 sayılı Kanun ile kısmen de olsa, dönemin hem ekonomik alanda hem de merkez bankacılığı alanında yaşanan yeniliklerini yansıtan bir yapıya kavuşmuştur. 1211 sayılı Kanun ile Bankanın anonim şirket statüsü korunurken Hazine’nin sahip olduğu sermaye payının yüzde 51’den az olamayacağı hükme bağlanmış; Bankanın doğrudan ve dolaylı para politikası araçları üzerindeki kontrolü artırılmış; hükümetin para ve krediye ilişkin tedbirleri alırken Bankanın görüşünü alması hükmü getirilmiş; Bankaya para arzını ve likiditeyi düzenlemek amacıyla açık piyasa işlemleri ve yatırımları ve ekonomik kalkınmayı desteklemek amacıyla reeskont işlemleri ile orta vadeli kredi verme olanağı sağlanmış ve Hazine’ye verilecek

avans miktarının üst limiti, ilgili yıla ait bütçe giderlerinin yüzde 15'i oranına yükseltilmiştir. Merkez Bankası Kanunu'nda gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile 1983 yılında Banka, altın ve döviz rezervlerini etkin bir biçimde yönetmek ile yetkili hale getirilmiştir. Bunun yanı sıra Bankanın temel görevlerini ekonominin temel gereklerine göre ve fiyat istikrarını sağlayacak bir tarzda yürüteceği hükmü Kanun'a eklenmiştir.

Banka 1987 yılında açık piyasa işlemleri yapmaya başlamış ve Para Piyasaları ve Fon Yönetimi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 1989 yılına gelindiğinde, 32 Sayılı Karar ile ekonomik birimlerin döviz ile işlem yapmalarına izin verilirken Türk parası konvertibl ilan edilerek görece daha esnek bir döviz kuru rejimine geçilmiştir. 1991 yılında yaşanan Körfez Savaşı'nın mali sektör üzerinde yarattığı baskı, siyasi istikrarsızlık, maliye politikasının yeterince sıkı olmaması ve bankacılık sektörünün kırılgan olması gibi sorunlar 1994 yılının ilk çeyreğinde bir finansal kriz yaşanmasına yol açmıştır. Yaşanan kriz ile birlikte enflasyon 1994 yılında üç haneli rakamlara ulaşırken yüksek enflasyon döneminin temel unsurlarından biri olan kamu borçlarının Banka kaynaklarından finanse edilmesine karşı 21 Nisan 1994 tarihinde Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan değişiklik ile Hazine'nin Banka kaynaklarını kullanımına sınırlamalar getirilmiş; 1997 yılında Banka ile Hazine arasında imzalanan bir protokol ile 1998 yılından itibaren Hazine'nin Bankadan kısa vadeli avans kullanmaması konusunda uzlaşmıştır.

2001 yılında yaşanan ekonomik kriz sonucunda, ekonomide yapısal bir dönüşüm süreci başlamıştır. Yapısal dönüşüm sürecinin başında Merkez Bankası Kanunu'nda önemli değişiklikler yapılmıştır. 25 Nisan 2001 tarihinde gerçekleştirilen değişikliklerden en önemlisi Bankanın temel amacının fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmek olduğunun Yasasında açıkça tanımlanmasıdır. Bu çerçevede, Bankanın uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisinin belirleyeceği hükme bağlanmış ve Banka araç bağımsızlığına kavuşmuştur. Kanun ayrıca, Bankanın fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını destekleyeceğini hükme bağlamıştır.

Merkez Bankası Kanunu'nda gerçekleştirilen temel değişikliklerden bir diğeri ise Bankanın Hazine ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına avans vermesinin, kredi açmasının ve bu kuruluşların ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın almasının yasaklanmasıdır. Böylelikle Bankanın kamunun finansman ihtiyacını karşılayacak bir kaynak olarak kullanılmasının önüne geçilmiştir. Bu değişiklik aynı zamanda enflasyonun temel nedenlerinden biri olan kamu açıklarının parasallaştırılmasının ortadan kaldırılması açısından da son derece önemlidir.

Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan değişiklik ile Bankanın amacının net olarak tanımlanmış olması ve bağımsızlığın gereği olarak şeffaf ve hesap verme sorumluluğu taşıyan bir yapının kurulması gereği, Bankanın etkinliğin ve etkililiğinin artırılmasına ilişkin çalışmalara ve gerekli iletişim mekanizmalarının oluşturulmasına zemin hazırlayan önemli bir faktördür.

Merkez bankası bağımsızlığı beraberinde “hesap verme yükümlülüğü” kavramını ön plana çıkarmaktadır. Hesap verme yükümlülüğünün yansımaları, Banka Kanunu'nun 42. maddesinde açıkça belirlenmiştir. Bu kapsamda, Merkez Bankası Başkanı tarafından, Banka faaliyetleri ile uygulanmış ve uygulanacak olan para politikası hakkında her yıl nisan ve ekim aylarında Bakanlar Kurulu'na rapor sunulmaktadır. Ayrıca Banka, faaliyetlerine ilişkin olarak, yılda iki defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu'nu bilgilendirmektedir. Buna ek olarak Banka, belirlenen hedeflere ilan edilen sürelerde ulaşılamaması ya da ulaşılamama olasılığının ortaya çıkması halinde, nedenlerini ve alınması gereken önlemleri hükümete yazılı olarak bildirmekte ve kamuoyuna açıklamaktadır. Bunun yanında Para Politikası Kurulu'nun oluşturulması para politikası stratejilerinin ve karar alma mekanizmalarının kurumsallaşması yönünde önemli bir adım olmuştur.

Ayrıca, 2001 yılında yapılan kanun değişikliği kapsamında, finansal istikrarı sağlamak Bankanın destekleyici amacı olarak tanımlanmıştır. Tüm bu değişim sürecinde uygulanan para politikası stratejisinin de değiştirilmesi kararlaştırılmıştır. Temel amaç olan fiyat istikrarı doğrultusunda 2002 yılından itibaren, modern bir para politikası stratejisi olan “enflasyon hedeflemesi

rejimi” uygulamasına geçilmiştir. Bu doğrultuda 2002-2005 yılları arasında örtük enflasyon hedeflemesi uygulanarak açık enflasyon hedeflemesi rejiminin uygulanması için gerekli ön koşulların rejimin işleyişini engellemeyecek ölçüde karşılanmasına çalışılmıştır. Ayrıca Bankanın teknik ve kurumsal altyapısı güçlendirilmiştir. Bankanın bilgi seti genişletilmiş; Araştırma Genel Müdürlüğü, Araştırma ve Para Politikası Genel Müdürlüğü şeklinde yeniden yapılandırılmış; iletişim politikalarının etkin bir şekilde oluşturulup uygulanabilmesi için İletişim Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Politika kararlarının öngörülebilirliğinin artırılarak para politikasının etkinliğinin artırılması kapsamında 2005 yılından itibaren Para Politikası Kurulu'nun toplantı tarihleri önceden açıklanmaya başlanmıştır. 2006 yılında açık enflasyon hedeflemesi rejimi uygulanmaya başlanmıştır. Ülkemiz ekonomisinin özellikleri de dikkate alınarak çizilen açık enflasyon hedeflemesi rejiminin temel çerçevesine göre, Bankanın temel politika aracı kısa vadeli faiz oranlarıdır. Para Politikası Kurulu faiz kararlarını almak üzere en az ayda bir defa toplanmaktadır. Toplantılar iki aşamalı olarak düzenlenmektedir. İlk aşama, Banka yetkilileri ve uzmanları ile Hazine Müsteşarlığı yetkililerinin katıldığı geniş katılımlı bir toplantıdır. İkinci aşama ise sadece Kurul üyelerinin katılımıyla gerçekleştirilmektedir. Bu aşamada görünüme ilişkin son değerlendirmeler yapılmakta ve oylama ile faiz kararı alınmaktadır. Faiz oranlarına ilişkin karar alınırken orta vadeli bir bakış açısı ile enflasyonun gelecekte izleyeceği seyrin enflasyon hedefi ile uyumu gözetilmektedir. Alınan faiz kararı, gerekçesiyle birlikte toplantı sonrasında aynı gün Türkçe ve İngilizce olarak bir basın duyurusu ile açıklanmakta ve Bankanın İnternet sitesinde yayımlanmaktadır. Ayrıca şeffaflık ilkesi doğrultusunda Para Politikası Kurulu'nun değerlendirmelerini ve enflasyonun görünümüne yönelik duruşunu özetleyen Para Politikası Kurulu Toplantı Özeti, İngilizce çevirisi ile birlikte eş zamanlı olarak Merkez Bankası İnternet sitesi aracılığıyla duyurulmaktadır. Bunun yanı sıra, yılda dört kere enflasyonun genel görünümünü, riskleri ve Bankanın enflasyon tahminlerini içeren Enflasyon Raporu basın toplantıları aracılığıyla kamuoyuna duyurulmaktadır. Bahsedilen uygulamaların Bankanın etkililiğinin ölçülmesi

ve elde edilen sonuçların kamuoyu ile paylaşılması yönünde atılan önemli adımlar olarak değerlendirilmesi mümkündür (TCMB, 2008).

5.3. TCMB’de Stratejik Planlama ve Performans Ölçümü Uygulamaları

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya ilişkin, dünya çapında gözlenen gelişmelere benzer gelişmeleri ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin atılan adımlarda görmek mümkündür. Kamuda etkinlik arayışları ile ilgili ülkemizdeki yasal mevzuat 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”na dayanmaktadır. Daha önce de değinildiği üzere TCMB, 5018 sayılı Kanun kapsamında yer alan kurumlar arasında değildir. Bankanın stratejik yönetim ve performans ölçümü ve raporlanması ile ilgili uygulamaları üst yönetimce alınan kararlar doğrultusunda şekillenmektedir, Bu nedenle TCMB’nin stratejik yönetim ve performans ölçümü alanındaki faaliyetlerinin, kamuda geçerli olan yasal çerçeve temelinde değerlendirilmesi yapılmayacaktır.

1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu’nda 2001 yılında yapılan değişiklik ile Bankanın temel amacı fiyat istikrarının sağlanması olarak tanımlanmıştır. Kanun’un 4. maddesi ile Bankanın fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisinin belirleyeceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca fiyat istikrarını sağlama amacı ile çalışmamak kaydıyla Bankanın Hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını destekleyeceği ifade edilmiştir. Bankanın temel görevleri ise açık piyasa işlemleri yapmak, Hükümetle birlikte Türk Lirasının iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirleri almak ve yabancı paralar ile altın karşısındaki muadeletini tespit etmeye yönelik kur rejimini belirlemek, Türk Lirasının yabancı paralar karşısındaki değerinin belirlenmesi için döviz ve efektiflerin vadesiz ve vadeli alım ve satımı ile dövizlerin Türk Lirası ile değişimi ve diğer türev işlemlerini yapmak, bankaların ve Bankaca uygun görülecek diğer mali kurumların yükümlülüklerini esas alarak zorunlu karşılıklar ve umumi dispoizibilite ile ilgili usul ve esasları belirlemek, reeskont ve avans işlemleri yapmak, ülke altın ve döviz rezervlerini yönetmek, Türk Lirasının hacim ve tedavülünü düzenlemek, ödeme ve menkul kıymet transferi ve mutabakat sistemleri kurmak, kurulmuş

ve kurulacak sistemlerin kesintisiz işlemlerini ve denetimini sağlayacak düzenlemeleri yapmak, ödemeler için elektronik ortam da dahil olmak üzere kullanılacak yöntemleri ve araçları belirlemek, finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak, mali piyasaları izlemek, bankalardaki mevduatın vade ve türleri ile özel finans kurumlarındaki katılma hesaplarının vadelerini belirlemek şeklinde ifade edilmiştir (TCMB Kanunu, Madde 4).

Banka Kanunu'nda 2001 yılında yapılan değişiklik TCMB'nin tam bir araç bağımsızlığına sahip olduğunun temel göstergesidir. Bankanın bağımsızlığını kazanması, hesap verme yükümlülüğünü ve şeffaf bir yapının kurulması gereğini de beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda bir taraftan Bankanın izlemekte olduğu politikaların ve elde ettiği sonuçların kamuoyu ile paylaşılmasına ilişkin önceki alt bölümde ele alınan iletişim mekanizmaları oluşturulurken diğer taraftan Bankada stratejik yönetim uygulamalarının başladığı görülmektedir. Stratejik planlama uygulaması ile Bankanın 1211 sayılı Kanun'da yer alan görevlerini, etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi, mevcut durum, misyon ve temel ilkeler doğrultusunda bir vizyon oluşturması ve bu vizyona yönelik hedeflerin saptanması, ölçülebilir göstergelerin geliştirilmesi, başarının izlenmesi ve değerlendirilmesi amaçlanmaktadır (Yılmaz, 2006, s.102).

2001 yılında gerçekleştirilen çalışmalarda Bankanın bütün birimleriyle görüşülerek yatırım programları, banknot baskı programı, personel alım, ücret ve eğitim politikalarını içeren orta vadeli planlar hazırlanmıştır. Bu uygulama ile plan-program-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesi, Bankanın her türlü planlama ve uygulama faaliyetlerinin etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme ilkeleri doğrultusunda şekillendirilmesi hedeflenmiştir.

2004 yılında TCMB'de stratejik plan hazırlığına temel teşkil eden ve TCMB'nin stratejik yönünün ve strateji uygulama kurgusunun "ortak akıl" oluşturularak değerlendirilmesini amaçlayan birtakım etkinlikler gerçekleştirilmiştir. Bu etkinliklerde önce TCMB'yi etkileyen akımlar ve bu akımlar çerçevesindeki olumlu ve olumsuz senaryolar tartışılmış, TCMB'nin

evrimi, evrimden çıkartılabilecek dersler ve TCMB'nin kuvvetli ve zayıf yönleri değerlendirilmiştir. Söz konusu çalışma sonrasında oluşturulan 2006-2008 yılları stratejik planında stratejik amaçlara ek olarak misyon, vizyon ve değerler yer almıştır. Bunun yanı sıra stratejik planlama sürecinin ayrılmaz bir parçası olan SWOT Analizi tekniği kullanılarak TCMB'nin karşı karşıya olduğu fırsat ve tehditlerin yanı sıra Bankanın güçlü olduğu yanları ve zayıf yönleri de irdelenerek durum analizi ve TCMB'yi etkileyecek içsel ve dışsal faktörlerin incelendiği çevre analizi yapılmıştır (İncetaş, 2006, s.93-94).

Bankanın 2009-2011 yılları stratejik planında Bankanın misyonu, vizyonu, değerleri ve amaçları,

"Miyon

- Fiyat istikrarını ve finansal istikrarı sağlamak, böylelikle kişilerin ve toplumun refahının yükselmesine, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerinin sağlanmasına ve geliştirilmesine katkıda bulunmak

- Fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla Hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını desteklemektir.

Vizyon

- Toplumun refahını yükseltmek için fiyat istikrarını sağlayan ve kalıcı kılan,

- Finansal istikrara katkıda bulunan,

- Etkin bir iletişim politikası yürüten,

- Bağımsız, şeffaf, hesap verme sorumluluğu taşıyan ve güvenilir bir Merkez Bankası olmak

şeklinde belirlenmiştir.

Değerler

Şeffaflık, Hesap verme sorumluluğu, güvenilirlik, iyi yönetim, etkili iletişim, kamu yararına öncelik verilmesidir.

Bankanın Temel Stratejik Amaçları

1. Ulusal Paraya Güvenin Artırılması

Fiyat istikrarını ve finansal istikrarı sağlamak ve korumak, böylelikle ulusal paraya olan güveni artırarak, fiyat istikrarını ve finansal istikrarı sağlama amacıyla çelişmemek kaydıyla sürdürülebilir büyümenin sağlanmasına ve toplumun refahının yükseltilmesine katkıda bulunmak.

2. Avrupa Birliği ile Uyumun Sağlanması ve Uluslararası Kuruluşlarla İlişkilerin Geliştirilmesi

Avrupa Birliğine Entegrasyon kapsamında gerekli hukuki, sosyal ve örgütsel yapıyı oluşturmaya çalışarak, bu yönde gerekli önlemleri almak.

3. Yeterli ve Etkili İletişimin Geliştirilmesi

Hesap verme sorumluluğu, güvenilirlik ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda uygulanan politikalarından daha iyi sonuç almak amacıyla iç ve dış kamuoyu ile iletişimi geliştirmek ve bu ilişkide aktif rol almak.

4. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının Temel İşlevlerine Odaklanması

Bankamızı hem işlevleri hem de insan kaynakları bakımından yeniden gözden geçirerek, bu kapsamda kariyer planlaması yapmak ve asli olan görevlere odaklanmak. Değişen çevreye uyum sağlamak ve etkili kararlar alabilmek amacıyla araştırmalar yapmak, sonuçlarını uygulamaya yansıtarak Bankamızın asli faaliyetlerini geliştirmek.

5. Kurumsal Yönetişimin Geliştirilmesi

Bankamızda işlevsel, güvenli ve esnek iş ortamını sağlamak. Böylelikle şeffaflığı ve hesap verme bilincini artırarak kurumsal yönetişimde örnek bir kurum olmak. Çalışanların süreçlere etkin katılımını sağlayacak kurumsal kültürü oluşturmak ve kurumsal aidiyet duygusunu güçlendirmek.”

şeklinde ifade edilmiştir (TCMB Yıllık Rapor, 2008, s.29).

TCMB'de kurumsal performansın ölçülmesini teminen yapılan çalışmalar kapsamında 2005-2007 yılları Stratejik Plan dokümanı hazırlanırken, Birimlerden stratejik planda yer alan amaçlardaki başarıyı ölçmeyi teminen performans göstergeleri saptamaları istenmiş ve oluşturulan performans göstergeleri izleyen yıllarda da stratejik plan metninde yer almıştır.

Stratejik planlama ve bütçeleme faaliyetleri arasındaki bağlantının kurulmasını teminen, 2005 yılında Birimlerden cari bütçe taleplerini oluştururken, ödenekler taleplerini stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerle ilişkilendirilerek göndermeleri talep edilmiştir. Bahsedilen çalışmaların bir devamı olarak da 2007 yılında çok yıllık ve performans esaslı bütçe uygulamasına geçilmiştir. Ayrıca birimlerin bütçe görüşmeleri sırasında Banka Meclisine yaptıkları faaliyet raporu sunumları ile saptadıkları performans göstergeleri ve performans hedefleri aracılığı ile faaliyetlerinin değerlendirilmesine ilişkin süreçler de mevcuttur. Ayrıca üç aylık dönemlerde

bütçe gerçekleşmeleri ile ilgili olarak Banka Meclisi'ne rapor sunulmaktadır. Bankanın organizasyon yapısı içerisinde Banka Meclisi 'nin paydaşları temsil eden bir konumda olması nedeniyle bahsedilen bilgi sunumları ve değerlendirmeler paydaş beklentilerinin karşılanması ve hesap verme sorumluluğuna katkı sağlayan mekanizmalar olarak değerlendirilebilir.

TCMB 'de performans ölçümü ile ilgili olarak değinilmesi gereken bir diğer önemli çalışma ise aktiviteye dayalı maliyet muhasebesi uygulamalarıdır. Aktiviteye dayalı maliyet muhasebesi uygulamaları ile Bankada gerçekleştirilen temel ve destek aktivitelerin maliyetlerinin hesaplanması ve bu maliyetlerin zaman içerisindeki seyrinin değerlendirilmesi mümkün olmaktadır. Bankanın yıllık raporunda ilgili yıl harcamalarının temel aktivitelere göre dağılımı ile ilgili özet bir bilgi yer almaktadır (TCMB Yıllık Rapor, 2008, s. 134). Yıllık raporda, son on yıllık dönemde personel sayısının seyri ile ilgili gelişmeler, son iki yıla ait reel personel giderleri, diğer giderler ve banknot tabı giderleri ile harcamalarda artış olması halinde gerekçeleri ve üst yönetime ödenen brüt ücret tutarı kamuoyu ile paylaşılmaktadır (TCMB Yıllık Rapor, 2008, s.82).

5.4. TCMB'de Performans Ölçümünde Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Uygulanabilirliği

TCMB Kanunu'nda yapılan değişiklik ile Bankanın amacının net bir biçimde tanımlanmış olması, Bankanın amacına ulaşmak üzere gerçekleştirdiği faaliyetleri ve aldığı kararları kamuoyu ile paylaşma biçimi, elde edilen sonuçlar ile ilgili oluşturulan hesap verme mekanizması ve Bankada stratejik planlama faaliyetlerinin varlığı ve stratejik planda asli faaliyetlere dönüşe ilişkin bir stratejik amacın varlığı etkinlik ve etkililiğin sağlanması ile ilişkin çalışmalarda temel dayanağı oluşturmaktadır.

Bankanın stratejik plan metninde performans göstergelerine yer vermesi, Birimlerin performanslarının değerlendirilmesi amacıyla Banka Meclisi'nde gerçekleştirdikleri sunumlar ve stratejik planlar ile bütçeleme faaliyetleri arasındaki bağlantının kurulmasına yönelik olarak gerçekleştirilen

performans esaslı bütçeleme faaliyetleri Bankanın performans ölçümü konusunda attığı olumlu adımlar olarak ele alınabilir.

İzleyen alt bölümlerde TCMB'de performans ölçümü ile ilgili çalışmalara katkı sağlayacağı düşüncesinden hareketle dengeli sonuç kartı yönteminin TCMB'ye uygulanabilirliği ile ilgili değerlendirmelere yer verilecektir. Bahsedilen değerlendirmelerde çalışmanın üçüncü bölümünde dengeli sonuç kartının uygulamasına ilişkin ele alınan faaliyetlerin ve gereksinim duyulan kaynak ve kabiliyetlerin varlığı tartışılacaktır.

5.4.1. Planlama Aşamasına İlişkin Değerlendirmeler

Çalışmanın üçüncü bölümünde ele alındığı üzere dengeli sonuç kartının oluşturulması planlama ve uygulama olmak üzere iki aşamada gerçekleştirilmektedir. Planlama aşaması dengeli sonuç kartının amaçlarının saptanmasını, kaynak gereksinimlerinin tespitini, dengeli sonuç kartının ilk uygulanacağı birimin seçilmesini, üst yönetimin sürece dahil edilmesini, dengeli sonuç kartı çalışmalarını yürütecek ekibin oluşturulmasını, eğitimlerin düzenlenmesini ve iletişim planının hazırlanmasını kapsamaktadır.

TCMB'de dengeli sonuç kartı uygulamasının temel amaçlarının stratejik faaliyetlerin tanımlanması ve uyumlaştırılması ile stratejik geri bildirim ve öğrenme olacağı düşünülmektedir. Bankanın mevcut performans ölçüm süreçlerinde para politikasında elde edilen sonuçlar ile ilgili değerlendirmeler son derece kapsamlı olarak yapılmakta ve kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Diğer taraftan performans ölçümü amacıyla oluşturulan süreçlerin birimlerin performans değerlendirmelerini temel alması nedeniyle, stratejik faaliyetlerin uyumlaştırılması ve stratejik geri bildirim ve öğrenme amacına yeterince hizmet etmediği düşünülmektedir. Bankada her Birimin Banka Meclisi'ne yapacakları faaliyet raporu sunumları ile ilgili olarak oluşturulmuş formal süreçler olmasına karşın bahsedilen raporların kurum içerisinde ve çalışanlarla ne şekilde paylaşılacağına dair oluşturulmuş koordineli ve formal bir yapı bulunmamaktadır. Diğer taraftan stratejik planların performanslarının Birimlerin elde ettikleri sonuçlar bazında değerlendiriliyor olmasının bir yansıması olarak, Bankanın stratejik planında

yer alan amaç ve hedeflere ne derece ulaştığı ile ilgili bilgileri içeren tek bir performans raporuna erişim olanağı da bulunmamaktadır.

Dengeli sonuç kartı uygulamalarında karşılaşılan en büyük sorunlardan birisi, yöntemin uygulanmasının beraberinde kapsamlı bir değişim programını ve yatırıma gerektirmesi nedeniyle gereksinim duyulan kaynak miktarı oluşturmaktadır. Bankanın bütçesel anlamda taşıdığı özerklik ve st yönetimin stratejik planlama ve performans ölçümü ile ilgili alanlarda yapılacak çalışmalara verdiği destek, bu alanda pek çok kamu kurumunun yaşadığı sorunların ortadan kaldırılmasını sağlayabilecektir. Yöntemin uygulanması için gereksinim duyulan kaynakların varlığının ve st yönetimin sürece olan desteğinin, yöntemin uygulanması için gereksinim duyulan altyapıyı hazırladığı düşünülmektedir. Bu kapsamda gereksinim duyulan eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde ve gereksinim duyulacak yazılımların elde edilmesinde herhangi bir sorunla karşılaşılması beklenmemektedir.

Planlama faaliyetleri kapsamında dengeli sonuç kartı yöntemi uygulamasının pilot bir birimde mi yoksa kurumsal dengeli sonuç kartının oluşturulması yoluyla mı yapılacağına dair kararın alınması gerekmektedir. Kaynak konusunda yaşanan sıkıntılarının varlığı pilot bir birimin seçilmesini gerekli kılmaktadır ancak daha önce de değinildiği gibi TCMB'nin kaynak konusunda bir sorun yaşaması beklenmemektedir. Bu nedenle uygulamaya kurumsal dengeli sonuç kartının oluşturulması ile başlanması daha sonra birimlere ait dengeli sonuç kartlarının oluşturulması ile devam edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Bahsedilen yaklaşımın stratejik faaliyetlerin uyumlaştırılmasına yönelik amacın gerçekleştirilmesine de katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Planlama kapsamında değerlendirilmesi gereken son konu dengeli sonuç kartı çalışmalarını yürütecek ekibin oluşturulmasına ilişkindir. Bu konuda Endonezya Merkez Bankası'nın izlediği yöntemin TCMB açısından da örnek olma kapasitesine sahip olduğu düşünülmektedir. Endonezya Merkez Bankası'nda çalışmaların yönlendirilmesi ile sorumlu komite Başkanlık Makamı tarafından görevlendirilmiştir. Söz konusu uygulama gerek

üst yönetimin sürece olan desteğini yansıtmaması, gerekse birimlerin operasyonel faaliyetlerin aksaması kaygısı ile çalışanlarını sürece dahil etmekten çekinmelerinin önüne geçebilecektir. Bilindiği üzere dengeli sonuç kartı ile ilgili çalışmaları yürütecek ekipte tüm birimlerin temsili esastır. TCMB'de dengeli sonuç kartı yöntemi uygulamasını yürütmekle sorumlu ekibin oluşturulması ile ilgili karşılaşılabilecek temel sorun Bankada mevcut birim sayısının fazlalığıdır. Her birimin sürece bir temsilci ile katıldığı varsayımı altında dahi sorumlu ekip 16 kişiden oluşacak ve koordinasyon sorunları yaşanabilecektir. Diğer taraftan Bankanın 21 şubeden oluşan Şube teşkilatının komitede ne şekilde temsil edilmesi gerektiği de ele alınması gereken bir konudur .

5.4.2. Uygulama Aşamasına İlişkin Değerlendirmeler

Dengeli sonuç kartı yönteminin kullanılmasında uygulama faaliyetleri misyon, vizyon, değerlerin ve stratejilerin netleştirilmesini, dengeli sonuç kartı yönteminin kurumsal performansın izlenmesinde ve yönetilmesinde oynayacağı rolün tespit edilmesini, dengeli sonuç kartını oluşturacak boyutların saptanmasını, organizasyonun performans yönetimine ilişkin geçmiş çalışmalarının değerlendirilmesini, üst düzey yöneticiler ile görüşmelerin yapılmasını, strateji haritalarının oluşturulmasını, performans göstergelerinin saptanmasını, performans hedeflerinin ve faaliyetlerin saptanmasını ve sistemin sürekli olarak gözden geçirilmesini ve değerlendirilmesini kapsamaktadır.

Bankanın misyonunu, vizyonunu, değerlerini ve stratejik amaçlarını stratejik planlama faaliyetleri ile belirlemesi ve kamuoyu ile paylaşması yanında Bankanın temel amacının fiyat istikrarının sağlanması şeklinde Kanun'unda belirlenmiş olması dengeli sonuç kartı yönteminin uygulama sürecine katkı sağlayacak faktörler olarak değerlendirilebilir. Bankanın kar amacı taşımaması dengeli sonuç kartında yer alacak boyutlar konusunda bir düzenlemenin yapılmasını gerektirmektedir. Bu kapsamda kamu kurumları için önerilen ve kurumun misyonunu dengeli sonuç kartının en üst hiyerarşisine yerleştiren bir yapının TCMB için de uygun olacağı düşünülmektedir. (Thompson, 2006, s.47-48) merkez bankaları açısından

dengeli sonuç kartının finansal boyutunun kamu kurumlarına benzer şekilde maliyet kontrolü ile ilgili konuları; müşteri boyutunun paydaşların tatmini ve gerek basın organlarında gerekse kamuoyunda merkez bankasının algılanma şekli ve merkez bankasına duyulan güven ile ilgili konuları; iç süreçler boyutunun müşteri boyutu ve finansal boyuttaki hedeflere ulaşmak üzere gereksinim duyulan süreçleri; öğrenme ve gelişme boyutunun ise araştırma kapasitesi, ekonometrik modellerin başarı düzeyi, personelin kapasitesi gibi unsurları kapsamasının beklendiğini ifade etmektedir. Bahsedilen yaklaşımın TCMB için de uygulanabilir olduğu düşünülmektedir. Bankada gerçekleştirilen aktiviteye dayalı maliyet muhasebesi uygulamalarının stratejik planda yer alan amaçlarla paralellik sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi, Bankanın stratejik amaçlarına ulaşmak için gerçekleştirdiği faaliyetlerin maliyetini ortaya net olarak koyma ve finansal boyutta yapılacak değerlendirmelere temel teşkil etmesi mümkün olabilecektir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde de vurgulandığı üzere dengeli sonuç kartı yönteminin kullanımı kapsamlı bir değişim programını da beraberinde getirmektedir ve bu tip değişim programlarının organizasyonlarda dirençle karşılaşması da sıkça rastlanılan bir durumdur. Dengeli sonuç kartı yönteminin katılımcı bir yaklaşımı gerektirmesi yöntemin çalışanlar tarafından sahiplenilmesine katkı sağlayan bir faktördür. Aynı zamanda üst yönetimin desteği planlama aşamasında olduğu kadar uygulama aşamasında da yöntemin başarısı için kritik bir başarı faktörüdür. Bu kapsamda Banka üst yönetiminin Bankanın stratejik planlama ve performans yönetimi ile ilgili çalışmalara verdiği desteğin yöntemin uygulanmasında karşılaşılabilecek kurum içi direncin kırılmasında büyük rol oynaması beklenmektedir. Ancak dengeli sonuç kartı yönteminin uygulanması sırasında kritik başarı faktörlerinin tespit edilmesini teminen özellikle birim yöneticileri ile yapılacak görüşmelerin çalışmalarda görev alan Banka personeli tarafından gerçekleştirilmesi bu alanda elde edilebilecek bilgileri sınırlandırabileceği düşünülmektedir. Bahsedilen sorunun aşılmasında kurum dışından bir uzmanın desteğinin alınması sorunun çözümüne katkı sağlayabilecek bir faktördür.

TCMB'nin stratejik planlama faaliyetleri sırasında gerçekleştirdiği analizler ve ortak akıl oluşturmak amacıyla gerçekleştirilen iletişim faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler dengeli sonuç kartı yönteminin uygulama aşamasında gereksinim duyulan verilerin elde edilmesine katkı sağlayabilecek faktörlerdir.

Dengeli sonuç kartı yönteminin uygulanmasında bir diğer adım ise strateji haritasının oluşturulmasını kapsamaktadır. Dengeli sonuç kartı yönteminin piyasa organizasyonlarınca gerçekleştirilen uygulamalarında strateji haritalarında yer alacak nedensellik ilişkilerinin net olarak tanımlanması ve istatistiksel olarak doğrulanması beklenmektedir. Merkez bankaları için ve dolayısıyla TCMB için oluşturulacak dengeli sonuç kartında ise bu tip bir yaklaşımın uygulanabileceği düşünülmektedir. Bankanın elde ettiği sonuçların büyük ölçüde dışsal faktörlerin etkisi ile şekillenmesi bahsedilen durumun temel kaynağını oluşturmaktadır. Örneğin merkez bankasının öğrenme ve gelişme boyutunda yer alan bir performans göstergesinin seyrinin enflasyon oranını ne şekilde etkilediğini belirleme ve istatistiksel olarak doğrulama konusundaki bir çabanın anlamlı sonuçlar vermesini beklemek çok gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır. Bahsedilen durumun dengeli sonuç kartı yönteminin uygulanabilirliği konusunda bir sorun olarak değerlendirilmesi mümkündür. Ancak strateji haritalarının oluşturulması için yapılan çalışmalar TCMB'nin kritik başarı faktörlerine odaklanmasına, stratejik faaliyetlerin uyumlaştırılmasına ve birimlerin faaliyetlerinin ve iç süreçlerinin gerek kurumsal sonuçlar gerekse diğer birimlerin sonuçları üzerindeki etkilerini görmelerini mümkün kılması yoluyla beraberinde faydaları da getireceği unutulmamalıdır.

Dengeli sonuç kartı yönteminin sonraki aşaması ise performans göstergelerinin saptanmasıdır. Bilindiği üzere performans göstergeleri çalışanların faaliyetlerini odaklamaları gereken alanları göstermesi nedeniyle bireysel amaçlarla kurumsal amaçlar arasındaki uyumun sağlanmasında kritik bir öneme sahiptir. Diğer taraftan performans ölçümü ile beklenen sonuçların elde edilebilmesi için performans göstergelerinin taşınması gereken netlik, zamanında elde edilebilme, ölçülebilir olma, anlamlı ve dengeli olma gibi bir takım özellikleri taşınması beklenmektedir. TCMB stratejik planında her

bir stratejik amaç için saptanmış performans göstergeleri mevcuttur ancak stratejik planda yer alan performans göstergelerinin sayısı göz önüne alındığında bahsedilen göstergelerin ne kadarının performans göstergelerinin taşınması gereken özellikleri taşıdığı ve ne kadarının başarı için kritik faktörleri yansıtmaya kapasitesine sahip olduğunun değerlendirilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir. Diğer taraftan stratejik plandaki performans göstergeleri beraberinde bir diğer riski de getirmektedir. Dengeli sonuç kartı ile ilgili kamu sektöründeki uygulamalarda mevcut performans göstergelerinin stratejilerle olan ilişkisi değerlendirilmeksizin dengeli sonuç kartının dört boyutuna yerleştirilmesine yönelik bir eğilimin olduğu bilinmektedir. Bahsedilen eğilimin Bankada oluşup oluşmayacağına dair bir değerlendirmenin yöntem uygulamaya geçirilmeden yapılması mümkün değildir ancak bahsedilen durumun uygulama aşamasında gözlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Son olarak performans göstergelerinin saptanması ve hesaplanması aşamasında gereksinim duyulan verilerin elde edilebilirliği konusunda Bankanın muhasebe hesaplarındaki mevcut kodlama yapısının yeterince kapsamlı olmaması bir sorun oluşturabilecektir. Ancak Bankada halen yürütülmekte olan yeni otomasyon projesi kapsamında performans ölçümüne yönelik olarak gereksinim duyulan kaynak ve kabiliyetlerin yaratılmasına öncelik verilmesi yolu ile bahsedilen sorunun aşılması mümkün olabilecektir.

Sonraki aşama performans hedeflerinin ve faaliyetlerinin saptanmasını içermektedir. Bankanın fiyat istikrarı konusunda izlemekte olduğu açık enflasyon hedeflemesi stratejisi Bankanın enflasyon hedeflerini koymasını gerektirmekte ve konulan hedeflere ulaşma başarısı yanında hedeflerden sapma olması durumunda nedenleri ile ilgili hesap verme ve iletişim mekanizmaları mevcuttur. Bu kapsamda mevcutt uygulamalar Bankanın para politikası ve misyonuna ulaşma konusundaki performans değerlendirmelerinde dengeli sonuç kartı yöntemi uygulamasında gereksinim duyulan bilgilere katkı sağlayabilecektir. Ancak performans ölçümüne esas teşkil eden diğer alanlarda performans hedefleri belirlenirken bu hedeflerin gerçekçi olmasına, ilgili Birimin kararları ve faaliyetleri ile yönetilmesinin mümkün olmasına özen gösterilmesi gerekmektedir. Bankanın karar alma mekanizmasının merkezi bir yapıda olduğu düşünülürse, alınan herhangi bir

karar sonucunda elde edilen sonuçlardan söz konusu kararı etkileme olanağı olmayan bir birimin sorumlu tutulması yönetime karşı ciddi bir direnci beraberinde getirebilecektir.

Son olarak dengeli sonuç kartında yer alan performans göstergelerinin sürekli olarak gözden geçirilmesi ve gerekli değişikliklerin yapılması değişen çevre dinamiklerine uyum sağlanması açısından önem arz etmektedir. Bankanın yöntemin planlanması ve uygulanması ile ilgili süreçleri sorun olmaksızın gerçekleştirebileceği varsayımı altında sistemin güncellenmesi aşamasında herhangi bir sorun yaşanması beklenmemektedir.

5.5. TCMB’de Birimlere Ait Dengeli Sonuç Kartlarının Oluşturulmasına İlişkin Değerlendirmeler

Dengeli sonuç kartının planlama aşamasında değinildiği üzere TCMB’de dengeli sonuç kartı uygulamasının gerçekleştirilmesinde kurumsal dengeli sonuç kartının oluşturulması ve bu noktadan hareketle birimlerin kendilerine ait dengeli sonuç kartlarını oluşturmaları önerilmektedir. Bahsedilen yaklaşımın, birimlerin performans ölçümü ile ilgili çalışmalarında kurumsal amaçlara ulaşılmasındaki rollerini görmelerine ve kritik başarı faktörlerini değerlendirmelerini zorunlu kılarak faaliyetlerin koordinasyonuna katkı sağlaması beklenmektedir. Bu aşamada TCMB açısından uygulamada karşılaşılabilecek temel sorun mevcut yapıda birimlerin kendilerine ait stratejik planları oluşturmaları için formal bir yapının yokluğudur. Birimler çok yıllık bütçeleme kapsamında cari yılı izleyen iki yılın planlarının hazırlanması sürecinde stratejik planda birimlerini ilgilendiren stratejik amaçlar ile ilgili hedeflerini ve faaliyetlerini belirlemektedir. Ancak bahsedilen yapının birimlere ait dengeli sonuç kartlarının oluşturulması için gereken altyapıyı sağladığı düşünülmektedir. Bankanın intranet ortamında 16 İdare Merkezi biriminden sadece bir tanesinin kendisine ait stratejik planı yayınlanmaktadır.

Diğer taraftan kurumsal dengeli sonuç kartının oluşturulması ile başlayan ve birimlere ait dengeli sonuç kartının oluşturulması ile devam eden süreçte sonraki aşama çalışanlara ait dengeli sonuç kartlarının oluşturulması

ve bireysel performans değerlendirmelerinin dengeli sonuç kartında yer alan performans göstergeleri dikkate alınarak yapılması gerekmektedir. TCMB’de bireysel performansın değerlendirilmesinde kullanılan yöntem bu tip bir yapıdan oldukça uzaktır. Bu kapsamda Bankanın kurumsal performansının llmesine yönelik çalışmaların bireysel performans ölçüm modelinde de gerekli değişiklikler yapılmak suretiyle desteklenmesi gerektiği düşünülmektedir. Aksi takdirde dengeli sonuç kartının kurumsal amaçlar ile bireysel amaçlar arasındaki ilişkiyi kurma ve çalışan davranışlarını performans göstergeleri yardımı ile kurumsal amaçlara ulaşılmasını temin edecek şekilde yönlendirme işlevleri ortadan kalkacaktır.

5.6. TCMB’de Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Uygulanmasında Bilişim Teknolojilerinin Rolü ve nemi

Dengeli sonuç kartı yönteminin uygulanması verilerin toplanması, analiz edilmesi, performans göstergelerinin hesaplanması ve elde edilen verilerin kalite standartlarına uygunluğu ile ilgili değerlendirmeleri gerektirmektedir. Bankanın performans göstergelerinin seçimi ile ilgili çalışmaları tamamladıktan sonra verilerin ne şekilde elde edilebileceği ile ilgili çalışma yapması beklenmektedir. Bankanın mevcut hesap yapısının ve sistemde izlenmekte olan verilerin performans bilgisinin sistemden otomatik olarak elde edilebilmesini sağlayacak kapsamda olduğu düşünülmemektedir. Stratejik planda yer alan performans göstergelerinin hesaplanmasına temel teşkil edecek verileri anlık olarak karar alıcılara sağlama kapasitesine sahip bir sistemin bulunmaması performans bilgisinin karar sürecine dahil edilmesini sınırlandıran bir faktör olarak değerlendirilebilir. Bu kapsamda Bankanın gerek dengeli sonuç kartı yönteminin kullanımına yönelik oluşturulan yazılımlar arasından bir seçim yapması ve gerekse mevcut veri tabanını performans göstergelerinin istenildiği an elde edilmesini sağlayacak şekilde yapılandırılması gerekebilecektir. Ancak daha önce de değinildiği üzere Bankada yrtlmekte olan yeni otomasyon projesi ile bahsedilen çalışmaların koordineli olarak yürütülebileceği düşünülmektedir.

5.7. TCMB Bütçeleme Sürecinde Dengeli Sonuç Kartı Yönteminin Uygulanabilirliğine İlişkin Değerlendirmeler

Çalışmanın üçüncü bölümünde değinildiği üzere dengeli sonuç kartı yönteminin kaynak tahsisi kararlarında da kullanılması mümkündür. Birimlere ait dengeli sonuç kartlarının oluşturulması sırasında performans hedefleri ve bu performans hedeflerine ulaşmak üzere gerçekleştirilecek faaliyetler belirlenmekte ve bahsedilen faaliyetler için gereksinim duyulan kaynakların ortaya konması suretiyle dengeli sonuç kartı yöntemi ve bütçeleme faaliyetleri arasında gereksinim duyulan bağlantılar kurulmaktadır.

Kaplan ve Norton tarafından kaynak tahsisi kararlarında kullanılması önerilen bütçe yapısı operasyonel bütçe ve stratejik bütçe şeklinde bir ayrımı gerektirmektedir. TCMB'de çok yıllık ve performans esaslı bütçeleme faaliyetlerine geçilmiş olması ve birimlerden bütçe taleplerinin stratejik amaçlarla ilişkilendirilmesinin talep edilmesi, kaynak tahsisi kararlarında stratejik planların temel alınmasını gerektiren bir anlayışın yerleştirilmeye çalışıldığının göstergesidir. Ancak birimlerin performans esaslı bütçelemenin mantığı ve işleyişi konusunda gerekli bilgi düzeyine henüz ulaşmış olmamaları nedeniyle uygulamada yaşanan bazı sorunların da olduğu bilinmektedir. Bahsedilen sorunlarda, birimlere ait stratejik planlama faaliyetlerinin yokluğunun da etkili olduğu düşünülmektedir.

Bu kapsamda dengeli sonuç kartı yönteminin uygulanmaya başlanması ile birimlerin stratejik planlama faaliyetlerine başlamaları, kendilerine ait dengeli sonuç kartlarını oluşturmaları, performans hedeflerini ve gerçekleştirecekleri faaliyetleri net bir biçimde saptamalarının kaynak tahsisi kararlarında etkinliği artıracak bir faktör olduğu düşünülmektedir. Ayrıca TCMB bütçesinde stratejik bütçe ve operasyonel bütçe şeklinde bir ayrıma gidilmesi Bankanın stratejik amaçlarına ulaşmak üzere gerçekleştirdiği harcamaların net bir biçimde ortaya konmasını sağlarken, Bankanın maliyetleri kontrol altına alma konusundaki çalışmaları sırasında izleyen dönemlerde gereksinim duyulacak kaynak ve kabiliyetlere yapılması gereken yatırımlarda kısıntıya gidilmesinin önüne geçilebilecektir.

Özetlemek gerekirse dengeli sonuç kartı yöntemi, performans ölçümünü stratejik yönetim temelinde gerçekleştirmesi, maddi olmayan varlıkların amaçlara ulaşılmasındaki rolünü dikkate alması ve organizasyonların izlemekte oldukları stratejilerin performans göstergelerine ve hedeflerine dönüştürülmesini sağlayarak çalışanların faaliyetlerinin bu alanlara odaklanmasına aracılık etmesi nedeniyle pek çok organizasyon tarafından bilgi toplumunun gerektirdiği dinamiklere cevap vermek üzere kullanılmaya başlamıştır (Pineno, 2002, s.70). Dengeli sonuç kartı yönteminin, stratejik yönetim süreci ve performans ölçümü arasındaki bağlantının kurulmasına ve organizasyonların faaliyetlerinin misyon, vizyon ve strateji temelinde şekillendirilmesine sağladığı katkı nedeniyle kamu kurumlarının etkinlik ve etkililik arayışlarına katkı sağlayabilecek etkili bir araç olma potansiyeline sahip olduğu düşünülmektedir.

Merkez bankacılığının üçüncü döneminin gerektirdiği kaynak ve kabiliyetlerin elde edilmesinde maddi olmayan varlıkların öneminin arttığı dikkate alındığında, merkez bankalarının performans ölçüm süreçlerinde maddi olmayan varlıklar ile ilgili unsurları dikkate alan modelleri kullanmalarının yararlı olacağı düşünülmektedir. Merkez bankalarının performans ölçüm süreçlerinde dengeli sonuç kartı yöntemini kullanmaya başlamış olmaları, söz konusu tespiti destekleyici bir unsur olarak değerlendirilebilir.

TCMB'nin performans ölçüm süreçleri ile ilgili olarak bu aşamaya kadar yapılan değerlendirmeler Bankanın performans ölçümü ve yönetimi konusunda mevcut yapının iyileştirilmesine yönelik çalışmalarda gereksinim duyulan sistematik yapının oluşturulmasında dengeli sonuç kartı yönteminin kullanılmasının yararlı olacağını yansıtmaktadır. Dengeli sonuç kartı yönteminin stratejik hedefler ve performans göstergeleri arasındaki bağlantının kurulmasına, stratejik faaliyetlerin tanımlanması ve uyumlaştırılması yanında stratejik geribildirim ve öğrenmeye sağladığı katkı, yöntemi performans ölçüm çalışmalarında öncelikli bir araç konumuna getirmektedir.

Bankada dengeli sonuç kartı yönteminin kullanılmasının, kritik başarı faktörlerinin tanımlanmasını, birimler arasındaki etkileşimleri ve performansın farklı yönlerden ele alınmasını gerektirmesi nedenleriyle birimlerin performansının değerlendirilmesine odaklı mevcut yapının değiştirilmesinde yararlı olabileceği düşünülmektedir. Bankanın geneli için oluşturulacak strateji haritası ve dengeli sonuç kartı kurumsal performansın ölçülmesine yardımcı olurken birimlerin performanslarının ölçülmesine de yön gösterme kapasitesine sahip olabilecektir.

Bankada dengeli sonuç kartı yönteminin uygulanabilirliğine ilişkin yapılan değerlendirmeler ışığında çalışmanın son bölümünde sonuç ve önerilere yer verilecektir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Globalleşen dünyada faaliyet gösteren günümüz organizasyonları, iletişim ve teknoloji alanındaki gelişmelerin etkisi ile performanslarını sürekli olarak iyileştirme baskısı ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Geçmiş dönemlerde piyasa organizasyonları için temel rekabet avantajı ölçek ekonomisi iken, günümüz rekabet koşullarına cevap verilmesinde uzun vadeli stratejilerin geliştirilmesine, oluşturulan stratejilerin amaçlara ulaşılmasını ne derece katkı sağladığının değerlendirilmesine ayrıca hissedarlarının ve müşterilerinin mevcut ve gelecekte oluşacak beklentilerine cevap vermeyi sağlayacak kaynak ve kabiliyetlerin oluşturulmasına gereksinim duyulmaktadır. Dış çevredeki bu değişimlerin ve kamusal başarısızlıkların, kamu kurumları açısından yansıması ise, devamlılık ve sürdürme esasına dayanan geleneksel kamu yönetimi anlayışının ve devletin başarısının sorgulanması, paydaşlardan gelen hesap verme yönündeki baskılarının artması şeklinde kendisini gösterirken, kamu sektörünün faaliyetlerinde etkinlik ve etkililiği sağlamak üzere özel sektörde uygulanmakta olan yönetim tekniklerinin kullanılmaya başlandığı ve kamu sektörü ve özel sektör arasındaki yapısal farklılıkların giderilmesine yönelik arayışların başladığı gözlenmektedir.

Piyasa organizasyonlarının rekabet koşullarındaki değişime cevap vermek üzere uygulamaya başladıkları stratejik yönetim tekniği, çevresel faktörlerin ve mevcut durumun analiz edilmesini, esnek, dinamik ve proaktif bir örgüt yapısının oluşturulmasını, uzun vadeli hedeflere ulaşmak üzere stratejilerin belirlenmesini, birimlerin faaliyetleri yanında çalışanların amaçları ile kurumsal amaçların uyumlaştırılmasını ve uygulanmakta olan stratejilerin amaçlara ulaşma başarısının ölçülmesini gerektirmektedir. Bu özellikleri ile kamu sektöründe performansın iyileştirilmesi için gereksinim duyulan esnek,

etkin ve etkili, katılımcı, şeffaf, hesap verme sorumluluğunu taşıyan ve yetki devrine dayanan yapının kurulmasına katkı sağlama kapasitesine sahiptir.

Gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe hayat bulan stratejik yönetim uygulamaları ile ilgili olarak vurgulanması gereken ilk husus, stratejik yönetimin başarısının, organizasyonun planlama, bütçeleme, performans ölçümü ve performans yönetimine dair süreçlerinin uyumlaştırılmasına dayandığıdır. Bir diğer ifade ile stratejik yönetim sürecinde başarıya ulaşılması, stratejik planların oluşturulmasında ve kaynak tahsisi kararlarında organizasyonun misyon ve vizyonunun temel alınması yanında uygulama aşamasında performansın ölçülerek elde edilen bilgiler ışığında stratejilerin şekillendirilmesini gerektirmektedir. İkinci husus, stratejik yönetim tekniğini uygulayan organizasyonların, stratejilerin belirlenmesinde rol oynayacak stratejik bilince, analiz yeteneğine ve vizyona sahip, yaratıcı ve takım çalışmasına yatkın yöneticilere gereksinimleri olduğudur. Son olarak stratejik yönetimin bir sistem anlayışı içerisinde alınması, sistemi oluşturan bileşenlerin arasındaki uyumun sağlanması, değişime açık bir örgüt kültürünün oluşturulması ve değişen çevre koşullarına uyum sağlamak üzere stratejik planların sürekli olarak güncellenmesi gerektiği dikkate alınmalıdır.

Stratejik yönetim sürecinde, stratejilerin oluşturulması aşamasındaki başarıyı etkileyen temel faktörler maddi ve beşeri kaynak gereksinimleri iken uygulama aşamasındaki başarıyı etkileyen temel faktörün performans ölçümü olduğu düşünülmektedir. Performans ölçümü ile ilgili çalışmaların ardındaki temel mantık, mevcut performansı ortaya çıkaran nedenlerin ortaya konulması, kurumsal amaçlara ulaşılması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve öğrenen organizasyonların yaratılmasıdır. Örgütsel strateji ile uyumlu, performansı farklı yönlerden yansıtmaya kapasitesine sahip performans göstergelerini kapsayan, esnek ve dinamik bir performans ölçüm sistemi, yöneticilere performansı bir bütün olarak izleme, sonuçlar üzerine odaklanma, örgütsel faaliyetleri ve süreçleri yönetme, kaynak tahsisi kararlarında etkinliği sağlama, olası sorunları zamanında tespit etme ve çözme konularında katkı sağlayabilecektir. Diğer taraftan performans ölçümü, amaçlara ulaşılmasında kritik öneme sahip olan konuların tespit edilmesini, çalışanların faaliyetlerinin bu alanlara odaklanmasını sağlayan etkili bir

iletişim mekanizması görevi üstlenerek bireysel amaçlar ile kurumsal amaçları uyumlaştıran ve ödüllendirmeler için temel oluşturan etkili bir araçtır.

Performans ölçümünün, organizasyonun farklı süreçlerine sağladığı katkı göz önünde bulundurulduğu zaman, bu alanda yapılacak çalışmaların önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Performans ölçüm sisteminin dizaynında yapılacak hataların, kurumsal performans üzerinde yaratabileceği olumsuz etkiler dikkate alınarak, sistemi oluşturan her bileşenin titizlikle değerlendirilmesi ve süreç tasarımına ilişkin çalışmalarda alınan kararların, ne gibi yansımaları olacağına değerlendirilmesi gerekmektedir. Performans ölçüm sisteminin dizaynında görev alanların faaliyette buldukları alan ile ilgili olarak yeterince bilgi sahibi olmamalarının, performans göstergelerinin oluşturulması sürecinde gereken zamanın ve çabanın harcanmamasının ve performans ölçümünün potansiyel bir tehdit olarak algılandığı bir örgüt kültürünün varlığının yaratacağı en büyük risk, ölçüm yapılması ve ulaşılması kolay performans göstergelerinin sisteme dahil edilmesi yoluyla performans bilgisinin manipüle edilmesi ve çalışanlara odaklanmaları gereken faaliyet alanları ile ilgili olarak hatalı mesajlar gönderilmesi şeklinde ifade edilebilir.

Performans ölçüm aracı olarak dengeli sonuç kartı yönteminin kullanılmasının, bahsedilen sorunların aşılmasına önemli katkı sağlayabileceği düşünülmektedir. Dengeli sonuç kartı yöntemi, organizasyonun misyonunu ve stratejilerini kapsamlı bir performans göstergesi setine dönüştürerek performans ölçümü ve yönetimi için bir çerçeve oluşturan, ölçme esasına dayalı bir stratejik performans yönetim sistemidir. Yöntem, geleneksel performans ölçüm sistemlerinin dayandığı finansal performans göstergelerinin, kısa dönem odaklı olması, geçmiş performansa ilişkin bilgi vermekten öteye geçememesi ve uzun vadeli stratejik kararların alınması için gereksinim duyulan bilgileri sunmakta yetersiz kalması nedeniyle yaşanan sorunları çözmek üzere oluşturulmuş olup, finansal performans göstergeleri ile finansal olmayan performans göstergelerini dengeli bir şekilde kullanması, organizasyonun maddi varlıkları ile maddi olmayan varlıklarının amaçlara ulaşılmasındaki rolünü dikkate alması ve performans yönetim sistemini organizasyonunu stratejileri üzerine kurması özellikleri ile geleneksel performans ölçüm modellerinden

ayrılmaktadır. Bahsedilen özellikleri ile piyasa organizasyonları tarafından son derece yaygın olarak kullanılan yöntem, son dönemlerde kamu sektöründe de uygulama olanağı bulmuştur.

Kamu kurumlarının gerçekleştirdikleri faaliyetlerin niteliği, organizasyon yapıları, tabi oldukları yasal düzenlemeler ve kamusal mal ve hizmetlerin özellikleri nedeniyle zaman zaman birbiriyle çelişen amaçlara sahip olabildikleri, paydaş beklentilerinin farklılaşabildiği, stratejilerin belirlenmesinde zorluklar yaşandığı ve elde edilen sonuçların dışsal faktörlerden etkilenme derecesinin yüksek olduğu bilinmektedir. Bu nedenle, kamu sektöründe stratejik yönetim ve performans ölçümü ile ilgili süreçlerin oluşturulmasında bir takım düzenlemelerin yapılması gerekebilecektir. Kamu kurumlarında stratejik yönetim uygulamalarını destekleyen bir yasal dayanağın varlığının ve organizasyon yapısında gerekli değişikliklerin yapılmasının, çalışmaların başlangıç noktasını oluşturması beklenmektedir. Diğer taraftan bahsedilen yöntemlerin uygulanması için gereksinim duyulan maddi ve beşeri kaynakların tahsis edilmesi, kritik bir başarı faktörü olarak karşımıza çıkmaktadır. Performans ölçümü ile ilgili çalışmalarda ise liderlik ve paydaşların katılımının sağlanması, süreçlerin net bir biçimde tanımlanması, performans ölçümü ile ilgili çalışmaların proje yönetimi yaklaşımı ile ele alınması, gereksinim duyulan bilişim alt yapısının ve eğitim faaliyetlerinin oluşturulması önem arz etmektedir. Kamu kurumlarının elde ettikleri faaliyet sonuçlarının çoğu zaman dışsal faktörlerin etkisi ile şekillenmesi nedeniyle performans göstergeleri oluşturulurken faaliyet sonuçlarından sorumlu tutulan karar birimlerinin bu sonuçları etkileyebilme derecesinin göz önünde bulundurulması ve performans hedeflerinin gerçekçi bir şekilde saptanması, bahsedilen kurumların kamuoyu önündeki imajlarının zedelenmemesi açısından kritik öneme sahiptir.

Devletin ekonomik hayatta üstlendiği rolün büyüklüğü nedeniyle, kamusal başarısızlığın yol açacağı refah kaybının ve yolsuzluğun toplumun geneli üzerinde yaratabileceği olumsuz etkiler göz önüne alındığında, kamu kurumlarının performanslarının iyileştirilmesi ve hesap verme sorumluluğunun gereklerini yerine getirmelerinin önemi üzerinde bir uzlaşma olduğu bilinmektedir. Diğer taraftan ekonominin ve toplumun geneli üzerinde

ciddi etkileri olan bir diğerk organizasyon merkez bankasıdır. Merkez bankalarının üstlendikleri işlevler ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, pek çok merkez bankasının temel amacı, fiyat istikrarının ve finansal istikrarının sağlanmasıdır. Bu amaca ulaşmak üzere para politikasının yürütülmesi sorumluluğunu üstlenen merkez bankaları, para politikası araçlarını seçme yetkisi ile donatılmışlardır. Merkez bankalarının sahip oldukları bağımsız yapı ve monopolistik güç, bütçesel anlamda taşıdıkları özerklik ve senyoraj geliri elde etme kapasiteleri, etkinliklerinin ve etkililiklerinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Merkez bankaları açısından etkinliğin ve etkililiğin sağlanması, şeffaf ve hesap verme sorumluluğunu taşıyan bir kurumsal yapının ve iletişim mekanizmalarının oluşturulması bağımsızlığın ve kredibilitenin korunması için de bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda stratejik yönetim uygulamalarının ve performans ölçümünün merkez bankaları için de kritik öneme sahip olduğu ifade edilebilir.

Merkez bankası uygulamaları incelendiğinde 1990'lı yıllardan itibaren şeffaflık, hesap verme sorumluluğu ve etkinlik konularının modern merkez bankacılığının bir parçası olarak algılanmaya başlandığı ve 2000'li yıllardan itibaren merkez bankalarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmaların hız kazandığı gözlenmektedir. Merkez bankalarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalarda öncelik verilen ilk konu, merkez bankalarının asli işlevlerine odaklanmasının sağlanmasıdır. Bu şekilde merkez bankalarının karşı karşıya kaldıkları yasal kaynaklı etkinsizlikler ortadan kaldırılmaktadır. Diğer taraftan kıyaslama yönteminden yararlanılarak faaliyetlerdeki etkinlik düzeyinin değerlendirildiği ve dış kaynak kullanımından yararlanıldığı gözlenmektedir.

Stratejik yönetim uygulamalarının merkez bankalarına katkısı amaçların ve stratejilerin netleştirilmesi, kaynakların bu doğrultuda tahsis edilmesi ve saptanan hedefler ile ilgili olarak sorumluların belirlenmesi yoluyla olacaktır. Dış çevredeki dinamiklerin değişim hızı ve bu dinamiklerin merkez bankalarının kararları ve uygulama sonuçları üzerindeki etkileri göz önüne alındığında, strateji oluşturma süreçlerinde ve oluşturulan stratejilerin

uygulanmasında etkinliğin ve etkililiğin sağlanması merkez bankalarının değişime cevap verme kapasitesini etkileyen önemli bir unsurdur.

Merkez bankalarının faaliyette buldukları çevrenin dinamik yapısı, yüklendikleri işlevlerin çeşitliliği ve merkez bankacılığının gelişim süreci içerisinde daha önce bahsedilen politika üretmeye dayalı üçüncü döneminin gerektirdiği kaynak ve kabiliyetler göz önüne alındığında, performans ölçüm süreçlerinde organizasyonun misyon ve stratejilerini temel alan, performans ölçümünde kapsamlı ve dengeli bir performans gösterge setinin kullanımını zorunlu kılan ve maddi olmayan varlıkların kurumsal amaçlara ulaşılmasındaki rolünü dikkate alan esnek bir performans ölçüm aracının kullanımının faydalı olacağı düşünülmektedir. Bu kapsamda dengeli sonuç kartı yönteminin, stratejik hedeflerin ve performans göstergelerinin çalışanlarla paylaşılmasına ve aralarındaki bağlantının kurulmasına, stratejik faaliyetlerin tanımlanmasına ve uyumlaştırılmasına ve stratejik geri bildirim ve öğrenmeye sağladığı katkı ile merkez bankalarının performans ölçümüne yönelik çalışmalarında kullanılabilecek etkili bir araç olduğu düşünülmektedir. Endonezya Merkez Bankası'nın yöntemin kullanımı ile elde ettiği sonuçlar da bu yöndeki görüşü destekler niteliktedir.

Dengeli sonuç kartı yönteminin merkez bankalarının performans ölçüm süreçlerine sağlayacağı düşünülen katkıdan hareketle TCMB'de dengeli sonuç kartı yönteminin uygulanabilirliğine ilişkin yapılan değerlendirmeler sonucunda Bankada yöntemin uygulanması için gereken temel koşul olan üst yönetimin desteğinin varlığı, gereksinim duyulan kaynaklara ilişkin bir kısıtlamanın beklenmediği ancak mevcut yapıda birimlere ait stratejik planlama faaliyetlerinin olmaması, bireysel performans değerlendirme sistemi ve kurumsal performans arasında bir bağlantının olmaması, birimlerin performans sonuçlarını kurum içerisinde paylaşmalarını gerektiren formal süreçlerin olmaması yanında mevcut veri tabanının ve bilişim uygulamalarının performans göstergelerinin elde edilmesinde gereksinim duyulabilecek bilgileri sağlama konusunda taşıdığı sınırlılıklar nedeni ile uygulamaya ilişkin bazı düzenlemelerin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Dengeli sonuç kartı yönteminden beklenen yararların elde edilebilmesi için üst yönetiminin liderliğinin asıl olduğu unutulmamalıdır. Dengeli sonuç kartı yöntemi salt performans ölçümünün ötesinde strateji odaklı organizasyonların oluşturulmasına yardımcı olan kapsamlı bir değişim programının da başlangıcı olarak görülmelidir. Banka üst yönetiminin stratejik yönetim ve performans ölçümü ile ilgili uygulamalara gösterdiği hassasiyet, dengeli sonuç kartı yönteminin uygulanması için gereksinim duyulan temel faktörün varlığına işaret etmektedir. Ancak çalışmalara başlanmadan önce, yöntemin uygulanmasının beraberinde kapsamlı bir değişim programını getireceği, bu konuda gereksinim duyulan maddi ve beşeri kaynak gereksinimleri yanında yöntemin işleyişi ve dayanağına ilişkin bilgilendirme toplantılarının yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Gerek yöntemin uygulamaya geçirilmesi sürecinde gereksinim duyulan faaliyetlerin yürütülmesini, gerekse sistemin sürekli olarak gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesini teminen süreçlerin oluşturulması, eğitimlerin düzenlenmesi, danışmanlık hizmeti verilmesi, performans raporlamaları ile ilgili kararların alınması, iletişim mekanizmalarının kurulması ve birimlerin oluşturdukları dengeli sonuç kartlarının amaca ne derece hizmet ettiği konusunda değerlendirmeleri yapmak ile sorumlu bir "Performans Denetimi Komitesi" oluşturulmasının yerinde olacağı düşünülmektedir. Kurumsal dengeli sonuç kartının ve birimlere ait dengeli sonuç kartlarının oluşturulmasında Endonezya Merkez Bankası'nın izlediği yöntemin TCMB'de uygulanabileceği düşünülmektedir. Bu kapsamda performans denetimi komitesinin katılımcı bir yaklaşım ile kurumsal dengeli sonuç kartını oluşturmasında sorumluluk üstlenmesi, birimlere ait dengeli sonuç kartlarının hazırlanması sorumluluğunun ise ilgili Birime devredilmesi önerilmektedir. İlgili birimlerce dengeli sonuç kartlarının oluşturulması ve performans ölçümü ile ilgili çalışmaların yürütülmesi sorumluluğunun ise dengeli sonuç kartı yöntemi ile ilgili eğitimlerden geçmiş ve kendi birimindeki kritik başarı faktörlerini ve faaliyetler arasındaki nedensellik ilişkilerini ortaya koyma kapasitesine sahip iki yöneticiye devredilmesi önerilmektedir.

Dengeli sonuç kartı yönteminin geleneksel performans ölçüm modellerine göre taşıdığı üstünlük, yöntemin stratejilere ve kurumun

misyonuna odaklanmasına, kritik başarı faktörlerinin ortaya konulmasına ve bu alanlarda performansın iyileştirilmesine sağladığı katkıdır. Yöntem, organizasyonun mevcut faaliyetlerindeki performansının iyileştirilmesi ve süreçlerin geliştirilmesinin ötesinde, organizasyonun sahip olduğu amaçları merkeze alarak bu amaçlara ulaşmak için gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerin neler olduğunun, gereksinim duyulan kaynakların ve yenilikçi iş süreçlerinin ortaya konulmasını gerektirmektedir. Bu kapsamda yöntemi uygulayan organizasyonların, performans göstergelerinin oluşturulmasında, mevcut performans ölçüm sistemini dengeli sonuç kartına adapte etme yönündeki eğilimleri, yöntemin tamamen işlevsiz kalmasına neden olabilecektir. TCMB'nin stratejik planında yer alan performans göstergelerinin sayısının fazlalığı dikkate alındığında bu tip bir risk ile karşı karşıya kalılabileceği düşünülmektedir. Bu kapsamda dengeli sonuç kartı çalışmalarının mevcut süreçlerden bağımsız bir yapıda ele alınması ve seçilen performans göstergelerinin Bankanın amacına ulaşılmasına sağladığı katkı ve performans göstergelerinin taşınması gereken özellikler dikkate alınarak oluşturulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

Performans göstergelerinin seçimi ve performans ölçüm süreçlerinin oluşturulmasına ilişkin olarak FED'in uygulamalarının değerlendirilmesi sonucunda elde edilen bulgular, TCMB'nin de dikkat etmesi gereken konulara işaret etmektedir. Bu kapsamda sonuç odaklı bir yönetim yaklaşımının tüm birimlerce benimsenmesi, performans yönetimi ile ilgili sorumlulukların netleştirilmesi, spesifik, ölçülebilir ve sonuç odaklı performans göstergelerinin oluşturulması, birimlerin performans göstergeleri ile kurumsal performans göstergeleri arasında uyumun sağlanması, performans raporlarının sonuç odaklı verileri içermesi ve harcamalar ile ilgili değerlendirmelerin harcamaların seyri değil hedeflenen sonuçlara olan katkısı göz önünde bulundurularak yapılması hususlarının göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

TCMB için oluşturulacak strateji haritasında ve dengeli sonuç kartında gerek kamu kurumları için önerilen gerekse Endonezya Merkez Bankası örneğinde yer alan, misyonun en üst hiyerarşide yer aldığı yapının uygun olacağı düşünülmektedir. Dengeli sonuç kartının diğer boyutlarında ise

finansal boyutun maliyet kontrolü ile ilgili konuları, müşteri boyutunun paydaşların tatmini ve gerek basın organlarında gerekse kamuoyunda merkez bankasının algılanma şekli ve merkez bankasına duyulan güven ile ilgili konuları, iç süreçler boyutunun kurumsal amaçlara ulaşılmasını teminen gereksinim duyulan yenilikçi süreçlerin oluşturulmasına ilişkin konuları, öğrenme ve gelişme boyutunun ise araştırma kapasitesi, ekonometrik modellerin başarı düzeyi ve personelin kapasitesi gibi konuları kapsamayı önerilmektedir.

TCMB'de birimlere ait stratejik planların oluşturulmasına dair formal süreçlerin oluşturulmasının, kurumsal dengeli sonuç kartının birim düzeyine indirgenmesine katkı sağlayacak bir gelişme olduğu düşünülmektedir. Birimlerin stratejik planlarını oluşturma konusundaki girişimleri, amaçlarını ve stratejilerini net bir biçimde ortaya koymalarına yardımcı olarak dengeli sonuç kartlarının oluşturulmasına katkı sağlayabilecektir.

Dengeli sonuç kartı yönteminin uygulanması ile ilgili olarak gerçekleştirilmesi gereken önemli bir çalışma ise bireysel performans değerlendirme sisteminin yeniden yapılandırılmasıdır. Dengeli sonuç kartı yöntemi kurumsal ve bireysel amaçların uyumlaştırılmasını gerektiren bir yöntemdir. Bu amaçla da bireysel performans değerlendirme sisteminin performans ölçümü sonucunda elde edilen bilgileri kapsamayı beklenmektedir. Birimler için oluşturulan dengeli sonuç kartından hareketle çalışanlar için hazırlanan dengeli sonuç kartında yer alan performans göstergelerinin ödül ve teşvik sistemlerinde kullanıldığı bir yapının kurulmasına gereksinim duyulmaktadır.

Performans ölçüm sonuçlarının kurum içi süreçlerde oynayacağı rol göz önünde bulundurularak, performans bilgisinin sistemden anlık olarak teminine olanak tanıyan bir yazılımın seçilmesinin, mevcut veri kodlama yapısının ve bilişim uygulamalarının performans ölçüm süreçlerinde gereksinim duyulan bilgiler göz önüne alınarak yeniden yapılandırılmasının gerekli olacağı düşünülmektedir. Bu kapsamda Bankada halen yürütülmekte olan yeni otomasyon projesinin, bahsedilen bilgilerin elde edilmesine ne şekilde katkı sağlayabileceği de değerlendirilmesi gereken bir diğer unsurdur.

Son olarak Bankanın mevcut bütçeleme süreçlerinin dengeli sonuç kartı yöntemi ile uyumlu hale getirilmesi önerilmektedir. Bankanın performans esaslı ve çok yıllık bütçeleme uygulamalarına geçmiş olması ve stratejik plan ile bütçeleme arasındaki bağlantının kurulmasına yönelik çalışmaları ve aktiviteye dayalı maliyet muhasebesi uygulamaları atılmış olumlu adımlar olarak değerlendirilebilir. Bilindiği üzere Kaplan ve Norton tarafından bütçeleme sürecine ilişkin geliştirilen öneri, bütçenin operasyonel bütçe ve stratejik bütçe olarak yapılandırılması ve stratejik harcamaların amaçlara ulaşılmasına sağladığı katkının değerlendirilmesidir. Bankanın bütçesinin hazırlanmasında benzer bir yapının oluşturulmasının ve işlevler bazında yapılan harcama miktarının tespit edilebilmesi amacıyla aktiviteye dayalı maliyet muhasebesi tanımlamalarının stratejik plan ile uyumlaştırılmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. Bu konuda karşılaşılabilecek sorun ise Bankanın stratejik planında yer alan stratejik amaçların Bankanın işlevleri bazında organize edilmemiş olmasıdır. Stratejik planlarını bankanın üstlendiği işlevler bazında yapılandıran merkez bankası örneklerinin varlığı dikkate alınarak, TCMB stratejik planının benzer bir yapıya kavuşturulmasının bu sürece katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

Sonuç olarak gerek piyasa organizasyonları, gerek kamu sektörü gerekse merkez bankaları açısından stratejik yönetim uygulamaları ve performans ölçümü çalışmaları, etkinliğin ve etkililiğin artırılması açısından kritik öneme sahiptir. Stratejik planlama, bütçeleme, performans yönetimi ve performans ölçümü süreçlerinin birbirinin ayrılmaz parçaları olması nedeniyle bahsedilen süreçlerin arasındaki uyumun sağlanması büyük önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- Acar, A. ve Sevinç, İ. (2005). 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, XIII, s.19-38
- Ahn,T.S. (1987). Efficiency Related Issues in Higher Education: A DEA Approach. PHD.Thesis. USA: The University of Texas at Austin.
- Aidemark, L.G. (2001). The Meaning of Balanced Scorecards in the Health Care Organization. *Financial Accountability and Management*, 17, 1, 23-40.
- Akal, Z. (2003). *Performans Kavramları ve Performans Yönetimi*. Erişim: 19 Aralık 2008. Milli Prodüktivite Merkezi. http://www.ydk.gov.tr/seminerler/performans_yonetimi/performans_yonetimi.htm
- Akal, Z. (2005). İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi. Çok Yönlü Performans Göstergeleri. Ankara: MPM Yayınları.
- Akgemci, T. (2007). Stratejik Yönetim. Ankara: Gazi Kitapevi.
- Aktan, C. (2003). Değişim Çağında Yönetim. İstanbul: Sistem Yayıncılık.
- Aktan, C. (1999). 2000'li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri Stratejik Yönetim. İstanbul: TUGİAD Yayını.
- Aktan, C. (2006). Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme. Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Allen, H., Christodoulou, G. ve Miller, S. (Ocak – Mart 2007). Financial Infrastructure and Corporate Governance. *Bank of England Quarterly Bulletin*, 47, 1, 87.
- Amaratunga, D. ve Baldry, D. (2002). Moving from Performance Measurement to Performance Management. *Facilities*, 20, V-VI, 217-223.
- Ansoff, H.I. (1972). The Concept of Strategic Management. *Journal of Business Policy*, No. 4.
- Argüden. Y. (Nisan, Mayıs 1999). The balanced scorecard. *Active*, 2

- Atkinson, A. A., Waterhouse, J. H. ve Wells, R. B. (Bahar 1997). A Stakeholder Approach to Strategic Performance Measurement. *Sloan Management Review*, 38, III, 25-38.
- Ax, C. ve Bjornenak, T. (2000). The Bundling and Diffisuion of Management Accounting Innovations-The Case of Balanced Scorecard in Scandinavia. 23. *Annual Congress of the European Accounting Association*, Munich.
- Baiman, S. ve Rajan, M.V. (1995). The Informational Advantages of Discretionary Bonus Schemes. *The Accounting Review*, 70, IV, 557-579.
- Bakırcı, F. (2006). Üretimde Etkinlik ve Verimlilik Ölçümü Veri Zarflama Analizi Teori ve Uygulama. İstanbul: Atlas Yayınları.
- Balcerowicz, L. (2005). The Challenge of Reform. Central Bank Modernisation. (Editörler: N. Courtis ve P. Nicholl). United Kingdom: Central Banking Publications.
- Balcı, A. (2003). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. (Editorler: A.Balcı, A.Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Coşkun). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Banker, R., Chang, H. ve Pizzini, M. (Ocak, 2004). *The Accounting Review*, 79, I, 1-23.
- Banker, R. D. (1992). Estimation of Returns to Scale Using Data Envelopment Analysis. *European Journal of Operational Research*, 62, 74-84
- Banker, R. D., Lee, S. Y., Potter, G. ve Srinivasan, D. (Aralık 2000). An Empirical Analysis of Continuing Improvements Following The Implementation of a Performance-Based Compensation Plan. *Journal of Accounting and Economics*, 30, III, 315-350.
- Banker, R. D., Lee, S. Y. ve Potter, G. (Nisan 1996). A Field Study of The Impact of a Performance Based Incentive Plan. *Journal Of Accounting and Economics*. 21, III, 195-226.
- Barr, N. (1993). The Economics of Welfare State. Standford: Standford University Press
- Bayraktar, G. (2003). "Yeni Sağ Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", Türkiye'de Kamu Yönetimi. (Editörler: B. Aykaç, S. Durgun, H. Yayman), Ankara: Yargı Yayınevi

- Baysal, M. E. (1999). *Veri Zarflama Analizi ile Orta Öğretimde Performans Ölçümü*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara. Gazi Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Bean, L. ve Jarnagin B.D. (Mart Nisan 2002). New Cost Priorities: Using a Balanced Scorecard Approach in Financial Reports. *The Journal of Corporate Accounting*, 55-62
- Behn, R. D. (Eylül Ekim 2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63, V, 586-605
- Behn, R. D. ve Kant, P. A. (1999). Strategies For Avoiding the Pitfalls of Performance Contracting. *Public Productivity and Management Review*, 22, IV, 470-490.
- Berger, H., De Haan, J. ve Eijffinger, S.C.W. (2000). *Central Bank Independence: An Update of Theory and Evidence*. Erişim: 18 Aralık 2008. Centre for Economic Policy Research. Discussion Paper Series No: 2353. <http://www.cepr.org/pubs/new-dps/dplist.asp?dpno=2353>
- Bilgiç, V. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Kamu Yönetiminde Çağdas Yaklaşımlar. (Editörler: A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coskun). Ankara: Seçkin Yayınları
- Bircan, İ. (Özel Sayı, 2002). Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon. *Planlama Dergisi*, Devlet Planlama Teskilatı Yayınları, 11-19.
- Birdal, İ. ve Aydemir, N. (1992). Yönetim Teorileri. İstanbul: Sistem Yayıncılık.
- Bititci, Ü. S., Allan S. C. , Liam, M. (1997). Techniques Integrated Performance Measurement Systems: An Audit and Development Guide. *The TQM Magazine*, 9, I, 46-53.
- Blinder, A. S. (1998). Central Banking in Theory and Practice. Cambridge, MA: MIT Press
- Bommer, W. H., Johnson, J. L., Rich, G. A., Podsakoff, P. M. ve MacKenzie, S. C. (Autumn 1995). On the Interchangeability of Objective and Subjective Measures of Employee Performance: A Metaanalysis. *Personal Psychology* , 48, 587-605
- Bonner, S. E. ve Sprinkle G. B. (Mayıs Haziran 2002). The Effects of Monetary Incentives on Effort and Task Performance: Theories, Evidence, and a Framework for Research. *Accounting, Organizations and Society*, 27, IV-V, 303-345.

- Bonner, S. E., Hastie, R., Sprinkle, G. B. ve Young, S. M. (2000). A Review of The Effects of Financial Incentives on Performance in Laboratory Tasks: Implications for Management Accounting. *Journal of Management Accounting Research*, XII, 19-64.
- Bowlin, W.F. (1998). Measuring Performance: An Introduction to Data Envelopment Analysis. *The Journal of the Cost Analysis*, 3-27
- Bozdağ, N., Altan, Ş. ve Atan, M. (20-22 Eylül 2001). Toplam Etkinlik Ölçümü: Türkiye'deki Özel ve Kamu Bankaları İçin Bir Uygulama. *V.Ulusal Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu*, Çukurova Üniversitesi, Adana.
- Broom, C. A. ve Jackson, M. (1997). Performance Measurement Training That Works. Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs. (Editör: K.E. Newcomer). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Brown, R. E., Myring, M. J., ve Gard, C. G. (1999). Activity Based Costing In Government: Possibilities and Pitfalls. *Public Budgeting and Finance*, 19, II, 3-21.
- Bryson, J. M. (1995). Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. San Francisco, CA: Jossey- Bass.
- Buckingham, M., Coffman, C. (1999). First Break All the Rules. New York: Simon and Schuster.
- Bushman, R. M., Indjejikian, R. J. ve Smith, A. (April 1996). CEO Compensation: The Role of Individual Performance Evaluation. *Journal of Accounting and Economics*, XXI, 161-193.
- Caudle, S. (1997). Performance Results: The Information Technology Factor. Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs. (Editör: K.E. Newcomer). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Certo, S. C., Peter, J. P. (1993). Strategic Management, Concept and Applications. New York: McGraw Hill.
- Chan, Y-C.L. (2004). Performance Measurement and Adoption of Balanced Scorecards: A Survey of Municipal Governments in the USA and Canada. *The International Journal of Public Sector Management*, 17, III, 204-21.
- Charnes, A., Cooper, W. W., ve Rhodes, E. (1978). Measuring The Efficiency of Decision Making Units. *European Journal Of Operational Research*, II, 429-444.

- Cialdini, R. B. (Ekim 2001). *Harnessing The Science Of Persuasion*. *Harvard Business Review*, 72-79.
- Copeland, T., Koller, T. ve Murrin, J., (1996). Valuation: Measuring and Managing the Value of Companies. New York, NY: John Wiley & Sons.
- Coşkun, A. (Mart 2006). Stratejik Performans Yönetiminde Performans Karnesi Kullanımı: Türkiye'deki Sanayi İşletmeleri Üzerine Bir Araştırma. *MÖDAV Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi*, 8,1, 127-153.
- Cukierman, A. (1992). Central Bank Strategy. Credibility and Independence: Theory and Evidence. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cukierman, A. (November 1994). Central Bank Independence and Monetary Control. *The Economic Journal*, 1437-1448.
- Cukierman, A. (2002). Does a Higher Sacrifice Ratio Mean That Central Bank Independence is Excessive? *Annals of Economics and Finance*, III, 1-25.
- Cullis J. G. ve Jones P. R. (1992). Public Finance and Public Choice Analytical Perspective. London: Mc.Graw Hill Book Company.
- Çelik, B. (1997). Vizyon Oluşturulması ve Korunması. İstanbul. Evrim Yayınevi.
- Çomaklı, Ş. E., Ekici, M. K. ve Şahım, T. Z. (2007). Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim. Ankara: İksan Matbaası.
- Daft, R. L. (1997). Management. Orlando: Dryden Press.
- David, F. (1997). Strategic Management. New Jersey: Prentice Hall International Inc.
- De Lancer, J. P. ve Holzer, M. (2001). Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. *Public Administration Review*, 61, VI, 693-708.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2006). Kamu İşletmeleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu. Erişim Tarihi: 11 Haziran 2008. Ankara. <http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>.
- Diamond, J. (2005). Establishing a Performance Management Framework for Government. Erişim Tarihi: 4 Haziran 2008. IMF Çalışma Tebliği, VVP/05/50, <http://imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wpQ550.pdf>.
- Dinçer, Ö. (2004). Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası. İstanbul: Beta Basım Yayım.

- Donnelly, J. H., Gibson, J. M. ve Ivancevich J. M. (1983). Fundamentals of Management. Texas: Business Pub. Inc.
- Drucker, P. F. (1990). Managing the Non-Profit Organization. New York: HarperBusiness.
- Eaton, J. ve Rosen, H. S. (1983). Agency, Delayed Compensation, and the Structure of Executive Remuneration. *Journal of Finance*, XXXVIII, 1489-1505.
- Eccles, R. (1991). The Performance Measurement Manifesto. *Harvard Business Review*, 69, 131-137.
- Ekici, B. (2005). Kamu Yönetiminde ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bağlamında Denetim. Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması (Editörler: A. I. Nohutçu ve A. Balcı). İstanbul: Beta Yayınları.
- Epstein, M. J. ve Wisner, P. S. (Kış 2001). Using a Balanced Scorecard to Implement Sustainability. *Environmental Quality Management*, 1-10.
- Epstein, P. D., Coates M. C. ve Wray, L. D. (2005). Results That Matter: Improving Communities by Engaging Citizens, Measuring Performance and Getting Things Done. San Francisco: Jossey Bass.
- Eren, E. (2002). Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası. İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Ergun, T. (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinimi ve KAYA Projesi. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 4.
- Erkan, V. (2008). Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Başarıyı Etkileyen Faktörler. Ankara: DPT Yayınları.
- Federal Reserve Bank of America. (2008). Government Performance and Results Act Biennial Performance Report 2006-2007. Erişim: 14 Şubat 2009. <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/rptcongress/default.htm#gpra>.
- Federal Reserve Bank of America. (2008). Government Performance and Results Act Biennial Performance Plan 2008-2009. Erişim: 14 Şubat 2009. <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/rptcongress/default.htm#gpra>.

- Federal Reserve Bank of America. (2008). Government Performance and Results Act Strategic Planning Document 2008-2011. Erişim: 14 Şubat 2009. <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/rptcongress/default.htm#gpra>.
- Feltham, G. A. ve Xie, J. (Temmuz 1994). Performance Measure Congruity and Diversity in Multitask Principal Agent Relations. *The Accounting Review*, 69, 429-453.
- Fernandez, S. ve Hal, G. R. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66, II, 168-176.
- Fischer, S. (May 1995a). Central Bank Independence Revisited. *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 201-206.
- Fischer, S. (1995b). *Modern Approaches to Central Banking*. Erişim: 8 Temmuz 2008. National Bureau of Economic Research. Çalışma Tebliğleri, No: 5064. <http://www.nber.org/papers/w5064.pdf>
- Frank, H. A. ve D'Souza, J. (2004). Twelve Years Into The Performance Measurement Revolution: Where We Need to Go in Implementation Research, *International Journal of Public Administration*, XXVII, 701-718.
- Freytag, P. V. ve Hollensen, S. (2001), The Process of Benchmarking, Benchlearning and Benchaction. *The TQM Magazine*, 13, I, 25-33.
- Fulk, J., Brief, A. P. ve Barr, S. H. (Ağustos 1985). Trust In Supervisor and Perceived Fairness and Accuracy of Performance Evaluations. *Journal of Business Research*, XIII, 301-313.
- Galloway, I. D. (1990). Strategic Management in Public Sector Research Organizations: A Critical Review. *International Journal of Public Sector Management*, III, 1.
- Ganley, J. A. ve Cubbin, J. S. (1992). Public Sector Efficiency Measurement Applications of Data Envelopment Analysis. North Holland: Elsevier Science Publishers.
- Ghalayini, A. M. ve Noble J. S. (1996). The Changing Basis of Performance Measurement. *International Journal of Operations and Production Management*, 16, VIII, 63-80. Gianakis, G.A, Wang, X. (1999). Public Official's Attitudes Toward Subjective Performance Measures. *Public Productivity and Management Review*, 22, IV, 537-553.

- Gibbs, M. M. , K.A, Van der Stede, W. A. ve Vargus, M. E. (2002). Causes and Effects of Subjectivity in Incentives. University of Chicago and University of Southern California Çalışma Tebliği
- Gibbs, M., Merchant, K. A., Van der Stede, A. W. ve Vargus, M. E. (Nisan 2004). Determinants and Effects of Subjectivity in Incentives. *The Accounting Review*, 79, II, 409.
- Gilmour, R. ve Jensen, L. (1998). Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization, and The Meaning of "State Action". *Public Administration Review*, 58, III, 247-258.
- Government Performance Result Act (1993). Erişim: 21 Ocak 2009. <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html>.
- Gooijer, J. (2000). Designing A Knowledge Management Performance Framework. *Journal of Knowledge Management*, 4, IV, 303-310.
- Göztür, E. (2000). Performans Yönetim Sistemi ve Amaçlara Göre Yönetim. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Griffiths, J. (Aralık 2003). Balanced Scorecard Use in New Zealand Government Departments and Crown Entities. *Australian Journal of Public Administration*, 62, IV, s.70-79.
- Grizzle, G. A. (1999). Implementing Florida Government Performance and Accountability Act: Introduction and Review. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 11, IV, 554-558.
- Güçlü, N. (2003). Stratejik Yönetim. *Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 23, 2.
- Güran, M.C., (2005). Kamu Hizmetlerinde Performans Ölçümü Türkiye'deki Kamu Üniversiteleri İçin Bir Performans Ölçümü Uygulaması. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- Güran, M.C., (2002). Devlet Müdahalesinin Ekonomik Performansa Etkileri ve Etkin Devlet. Yolsuzluk ve Etkin Devlet. Ankara Ticaret Odası: Ümit Yayıncılık – Matbaacılık.
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları. (Editörler: M. K. Öktem ve U. Ömürgönülse). Ankara: İmaj Yayınları.
- Halachmi, A. ve Bouchaert, G. (1996). Organisational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Effort, and Accomplishments Reporting. Westport, Conn: Quorum Books.

- Hamel, G. ve Prahalad C. K. (1996). Geleceği Kazanmak. (Çeviren: Zülfü Dicleli). İstanbul: İnkilap Kitapevi.
- Hammer, M. (Bahar 2007). The 7 Deadly Sins of Performance Measurement and How to Avoid Them. *MIT Sloan Management Review*, 48, 3.
- Harris, J. (1995). Special Issue on Service Efforts and Accomplishments Reporting. *International Journal of Public Administration*, 18, II-III, 253-608.
- Hatry, H. P. (2002). Performance Measurement: Fashion and Fallacies. *Public Performance and Management Review*, 25, IV, 352-358.
- Hawkins, S. A. ve Hastie, R. (1990). Hindsight: Biased Judgment of Past Events After The Outcomes Are Known. *Psychological Bulletin*, 107, III, 311-327.
- Hayes, R. M. ve Schaefer, S. (Yaz 2000). Implicit Contracts and The Explanatory Power of Top Executive Compensation. *Journal of Economics*, 31, 273-293.
- Helgason, S. (20-21 Şubat 1997). International Benchmarking Experiences from OECD Countries, *International Benchmarking Conference*, Danish Ministry of Finance, Copenhagen. Erişim: 17 Kasım 2008. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/55/1902957.pdf>.
- Hemming, R., Hewitt D. P. ve Mackenzie, G. A. (1991). Kamu Harcamalarının Verimliliği Kamu Harcamaları Rehberi (Çeviren: D. Cansızlar, Editörler: K. Cue ve R. Hemming). Ankara: Maliye Bakanlığı.
- Heywood, A. (2007). Siyasi İdeolojiler. (Çeviren: A. K Bayram. vd.). Ankara: Adres Yayınları.
- Hinterhuber, H. (1984). Stratejik İşletme Yönetimi. (Çeviren: Lale Uraz). İstanbul: Emler Matbaası.
- Ho, A. T. (2006). Accounting For The Value of Performance Measurement From The Perspective of Midwestern Mayors. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, II, 217-238.
- Ho, S. K. ve McKay, R. B. (Mart 2002). Balanced Scorecard Two Perspective. *The CPA Journal*, 21-25.
- Hodgetts, R. M. ve Luthans, F. (1996). International Management. USA: McGraw-Hill Company. Hope, J. ve Fraser, R. (Aralık 1997). Beyond Budgeting: Breaking Through The Barrier To “ The Third Wave”. *Management Accounting*, 20-26.

- Indjejikian, R. J. (Haziran 1999). Performance Evaluation and Compensation Research: An Agency Perspective, *Accounting Horizons*, 13, II, 147-157.
- Ingraham, P. W. (1998). Transforming Management, Managing Transformation. In Transforming Government: Lessons from the Reinvention Laboratories. (Editörler: P. W. Ingraham, J. R. Thompson ve R. P. Sanders). San Francisco: Jossey Bass.
- Ize, A. (2007). *Spending Seigniorage: Do Central Banks Have a Governance Problem.* Erişim: 11 Ocak 2009. International Monetary Funds. Staff Papers, 54, 3, 563. <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2007/03/pdf/ize.pdf>.
- İncetaş, S. (2006). Stratejik Planlama: Merkez Bankaları Uygulamaları ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Örneği. Uzmanlık Yeterlilik Tezi. Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası.
- Jauch, L. R. ve Glueck, W. F. (1989). Strategic Management and Business Policy. NewYork: McGraw Hill.
- Jensen, M. (Ekim 2001). Corporate Budgeting is Broken- Let's Fix It. *Harvard Business Review*, 95-101.
- Johnsen, A. (2001). Balanced Score Card: Theoretical Perspectives and Public Management Implications. *Managerial Auditing Journal*, 16, VI, 319-330.
- Joyce, P. G. (1993). Using Performance Measures for Federal Budgeting: Proposals and Prospects. *Public Budgeting and Finance*, 13, IV, 3-17.
- Joyce, P. G. ve Tompkins, S. S. (2002). Using Performance Information for Budgeting: Clarifying Terms and Investigating Recent State Experience. Meeting the Challenges of Performance-Oriented Government. (Editörler: K.E. Newcomer, E.T. Jennings, C.A. Broom ve A. Lomax). Washington D.C: Center for Accountability and Performance of the American Society for Public Administration.
- Kanada Merkez Bankası (2008). Kanada Merkez Bankası 2007 2009 Yılları Stratejik Planı. Erişim: 14 Şubat 2009. http://www.bankofcanada.ca/en/pdf/mtp_2007-09e.pdf
- Kaplan, R. (Kasım Aralık 2002). The Balanced Scorecard and Nonprofit Organizations. *Blanced Scorecard Report*, 1-4.
- Kaplan, R. ve Norton, D. (1992). The Balanced Scorecard - Measures That Drive Performance. *Harvard Business Review*, 70, I, 71-79.

- Kaplan, R. ve Norton, D. (1993). Putting The Balanced Scorecard To Work. *Harvard Business Review*, 71, V, 134-147.
- Kaplan, R. ve Norton, D. (1996). The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. ve Norton, D. (1996a). Using The Balanced Scorecard As A Strategic Management System. *Harvard Business Review*, 74, I, 75-85.
- Kaplan, R. ve Norton, D. (1996b). The Balanced Scorecard. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. ve Norton, D. (1999). The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations. *Harvard Business School Publishing: Article Reprint No: B9911C*.
- Kaplan, R. ve Norton, D. (1999). Balanced Scorecard, Şirket Stratejisini Eyleme Dönüştürmek. (Çeviren: Serra Egeli). İstanbul: Sistem Yayıncılık.
- Kaplan, R. ve Norton, D. (2000). Having Trouble With Your Strategy? Then Map It. *Harvard Business Review*, 78, V, 167-176.
- Kaplan, R. ve Norton, D. (Mart 2001). Transforming The Balanced Scorecard From Performance Measurement To Strategic Management: Part I. *Accounting Horizons*, 87-104.
- Kaplan, R. ve Norton, D. (2001a). The Strategy-Focused Organization. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. ve Norton, D. (2004a). Strategy Maps: Converting Intangible Assets into Intangible Outcomes. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. ve Norton, D. (Şubat 2004b). Plotting Success with Strategy Maps. *Optimize*, 61-64.
- Kaplan, R. ve Norton, D. (Şubat 2004c). How Strategy Maps Frame an Organization's Objectives. *Financial Executive*, 20, II, 40-45.
- Kasnakoğlu, H. (1980). Etkinlik Ölçümü, *Verimlilik Dergisi*, 2, 137-158.
- Kemp, R. (1995). Stratejik Planlamanın Yerel Yönetimlerde Kullanımı, (Çeviren: Zafer Orhan). *Türk İdare Dergisi*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, 409, 187-189
- Kennerley, M. ve Neely, A. (2002). A Framework of the Factors Affecting the Evaluation of Performance Measurement Systems. *International Journal of Operations & Production Management*, 22, XI, 1222-1245.

- Kerr, D. L. (2002). The Balanced Scorecard in the Public Sector. *Performance Magazine*, 1, VIII, 4-9.
- Kershaw, R. ve Kershaw, S. (Kış 2001). Developing a Balanced Scorecard to Implement Strategy at St. Elsewhere Hospital. *Management Accounting*, 28-35.
- Kettner, P. ve Martin, L. (1995). Performance Contracting in the Human Services: An Initial Assesment. *Administration in Social Work*. 19, II, 47-61.
- Kloot, L. ve Martin, J. (2000). Strategic Performance Management: A Balanced Approach To Performance Management Issues In Local Government. *Management Accounting Research*, 11, 231-251.
- Koçel, T. (1998). İşletme Yöneticiliği. İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Koçel, T. (2003). İşletme Yöneticiliği: Yönetici Geliştirme, Organizasyonu ve Davranışı, İstanbul: Beta Yayınları.
- Koteen, J. (1989). Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations. New York: Praeger.
- Kutlu, Ö. (2006). Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi. Konya: Çizgi Yayınevi.
- Lanen, W. N. ve Larcker, D. F. (Bahar 1992). Executive Compensation Contract Adoption in the Electric Utility Industry. *Journal Of Accounting Research*, 30, I, 70-93.
- Letza, S. R. (1996). The Design And Implementation of The Balanced Business Scorecard. *Business Process Re-engineering and Management Journal*, 2, III, 54-76.
- Lev, B. (2001). Intangibles: Management, Measurement and Reporting. Washington D.C.: Brookings Institute Press.
- Lipe, M. G. ve Salterio, S. E. (2000). The Balanced Scorecard: Judgmental Effects of Common and Unique Performance Measures. *The Accounting Review*. 75, III, 283-298.
- Lipsey R. ve Courant P. E. (1996). Economics. New York: Harper Collins Publisher.
- Locke, E. A. (2000) Motivation by Goal setting. Handbook of Organizational Behavior. (Editör: R. Golembiewski). New York: Marcel Dekker.
- Lybek, T. ve Morris, J. (2004). *Central Bank Governance: A Survey of Boards and Management*, Erişim: 12 Haziran 2008. International Monetary Fund. IMF Çalışma Tebliği, WP/04/226. Washington: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04226.pdf>

- Magretta, J. (Mayıs 2002). Why Business Models Matter? *Harvard Business Review*, 86-92.
- Malina, A. M. ve Selto, F. H. (2004). Choice and Change of Measures in Performance Measurement Models. *Management Accounting Research*, 15, 441 -469.
- Maliye Bakanlığı. Stratejik Yönetim Temel Kavramlar Kılavuzu. Erişim: 24 Eylül 2008.
[http://www.sab.gov.tr/Strategic Management Project/Stratejik%20Yönetim%20Temel%20Kavramlar%20Kılavuzu.pdf](http://www.sab.gov.tr/Strategic%20Management%20Project/Stratejik%20Yönetim%20Temel%20Kavramlar%20Kılavuzu.pdf).
- Maliye Bakanlığı. (2004). Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi. Erişim: 24 Eylül 2008.
www.bumko.gov.tr/PEB/dosyaqoster.aspx?DIL=1&BELGEANAH=9923&DOSYASIM=PEBR Rehberi.pdf.
- Marcino, G. R. (Kasım Aralık 2000). Obliterate Traditional Budgeting. *Financial Executive*, 29-31.
- Marr, B. ve Neely, A. (2003). Automating The Balanced Scorecard -Selection Criteria to Identify Appropriate Software Applications. *Measuring Business Excellence*, 7, III, 29-36.
- McAdam, R. ve Walker, T. (2003). An Inquiry Into Balanced Scorecard Within Best Value Implementation in UK Local Government. *Public Administration*, 81, IV, 873-892.
- McKendrick, J. ve Hastings, M. (2002). The Development of a Performance Framework for Professionals Allied to Medicine in Rehabilitation. *Annual Congress of the British Accounting Association*, St Helier.
- McKinley, V. ve Banaian, K. (2005). Central Bank Operational Efficiency: Meaning and Measurement. *Central Bank Modernisation*. (Editörler: N. Courtis ve P. Nicholl). United Kingdom: Central Banking Publications.
- McKinley, V. ve Banaian, K. Erişim: 23 Şubat 2009. Bearing Point Inc.,
http://www.centralbanking.co.uk/publications/books/PDF/efficiency_meaning_and_measurement.pdf.
- McNamara, C. (2005). Performance Management: Benefits and Concerns, Erişim: 2 Ocak 2008.
http://www.mapnp.org/librarv/perf_mnq/benefits.htm.
- Mearns, K. ve Havold, J. I. (2003). Occupational Health and Safety and the Balanced Scorecard. *The TQM Magazine*, 15, VI, 408-423.

- Menzela, J. (1994). Improving The Management of A Central Bank A Case Study. WP/94/37/. International Monetary Fund. Erişim: 14 şubat 2009. <http://www.mendhurst.com/images/IMF%20Paper.pdf>
- Menzela, J. (2005). Why Change? Central Bank Modernisation. (Editörler: N. Courtis ve P. Nicholl). United Kingdom: Central Banking Publications.
- Menzela, J. (şubat 2008). Financial Accountability for Central Banks. *Central Banking*, 18, III, 60-62.
- Merchant, K. (1989). Rewarding Results: Motivating Profit Center Managers. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Merchant, K. ve Manzoni, J. F. (Temmuz 1989). The Achievability of Budget Targets In Profit Centers: A Field Study. *The Accounting Review*, 64, 539-558.
- Merchant, K. ve Stede, W. (2003). Management Control Systems. Essex, England: FT Prentice Hall.
- Milgrom, P. (şubat 1988). Employment Contracts, Influence Activities, and Efficient Organization Design. *Journal of Political Economy*, 96, 42-60.
- Miller, J. (2005). A Practical Guide to Performance Measurement. *Journal of Corporate Accounting and Finance*, 16, IV, 71-75.
- Moynihan, D. P. (2006b). What Do We Talk About When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16, II, 151-168.
- Muetz, P. (Nisan 2002). A Balanced Scorecard Approach to Performance Measurement. Erişim: 1 Eylül 2008. *Government Finance Review*. <http://www.allbusiness.com/management/benchmarking/174647-1.html>.
- Murphy, K. J. ve Oyer, P. (2003). *Discretion in Executive Incentive Contracts: Theory and Evidence*. Çalışma Tebliği, University of Southern California and Stanford University.
- Murphy, K. R. ve Cleveland, J. N. (1995). Understanding Performance Appraisal: Social, Organizational and Goal-Based Perspectives. Thousve Oaks, CA: Sage Publications.
- Nicholl, P. (2005). Introduction. Central Bank Modernisation. (Editörler: N. Courtis ve P. Nicholl). United Kingdom: Central Banking Publications.
- Niven, P. R. (2002). Balanced Scorecard Step By Step. New York: John Wiley and Sons Inc.

- Niven, P. R. (2003). Balanced Scorecard Step-by-Step For Government and Nonprofit Agencies. New York: John Wiley and Sons, Inc.
- Nohutçu, A. ve Balcı, A. (2003). "Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: Kamunun Yönetilmesinden Kamunun Yönetmesi Anlayışına Doğru", Kamu Yönetiminde Çağdas Yaklaşımlar. (Editörler: A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Norton D. (2001). The HR Scorecard. Boston: Harvard Business School Press.
- Norton, D. (2006). Linking Strategy and Planning to Budgets. Balanced Scorecard Report. Boston: Harward Business School Publishing.
- OECD (1997). The State in a Changing World. World Development Report. New York :Oxford University Press.
- OECD (2004). OECD Principles of Corporate Governance. Erişim: 15 Ağustos 2008. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>
- O'Mara, C. E., Paul W. H. , Ross L. C. (1998). Performance Measurement and Strategic Change. *Managing Service Quality*, 8, 178-182.
- OToole, D. E. ve Stipak, B. (2002). Productivity Trends in Local Government Budgeting. *Public Performance and Management Review*, 26, II, 259-275.
- Orion Development Group. Erişim: 05.10.2008. Strategy Mapping in Public Sector Organizations: Why Do It? www.odgroup.com/articles/PSA1.pdf.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1992). Reinventing Government. New York: Plume.
- Otley, D. (1999). Performance Management: a Framework For Management Control Systems Research. *Management Accounting Research*, 10, 363-382.
- Ölçer, F. (2005). Dengeli Stratejik Performans Ölçüm ve Yönetim Sistemi'nin (Balanced Scorecard) Tasarımı ve Uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi*, 2, 38, 89-134.
- Parker, C. (2000). Performance Measurement. *Work Study*. 49, 2, 63-66.
- Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2005). Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler. Bursa: Alfa Yayınları.

- Pearce, J. ve Robinson, R. (1997). Strateaic Management Formulation Implementation and Control. USA: McGravv Hill Companies Inc.
- Phillips, P. A. (1999). Hotel Performance and Competitive Advantage: A Contingency Approach. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 11, VII, 359-365.
- Pineno, C. J. (Summer 2002). The Balanced Scorecard: An Incremental Approach Model To Health Care Management. *Journal of Health Care Management*.
- Plantz M. C, Greenvvay M. T. ve Hendricks, M. (1997). Outcome Measurement: Showving Results in the Nonprofit Sector. Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs. New Directions for Evaluation. (Editör: K.E.Nevvcomer). San Francisco: Jossey-Bass.
- Poister, H. (2003). Measuring Performance İn Public and Nonprofit Organizations. San Francisco, CA: Jossey- Bass.
- Porter, M. E. (Kasım-Aralık 1996). *What is strategy? Harward Business Reviewv. 61-78*
- Prendergast, C. (Eylül 1993). A theory of "yes men." *American Economic Reviewv*, 83, 757-770.
- Prendergast, C. ve Topel, R. (Nisan 1993). Discretion and Bias İn Performance Evaluation. *European Economic Reviewv*, 37, 355-365.
- QPR (2006). Bank Indonesia Creates Transperancy and Accountability with QPR Scorecard, Erişim: 24.02.2009. <http://www.qpr.com/BankIndonesiaSuccessStorv.pdf>
- Rainey, H. G. (2003). Understanding and Managing Public Organizations. San Francisco: Jossey Bass.
- Rector, P. ve Kleiner, B. (2002). Creating Productivity in Public Instutions. *Management Research Nevvs*, 25, III, 43-50.
- Ritter, M. (2003). The Use of Balanced Scorecard İn The Strategic Management of Corporate Communication. *Corporate Communications: An International Journal*, 8, I, 44-59.
- Rodgers, R. ve Hunter, J. E. (1992). A Foundation of Good Management Practice in Government: Management by Objectives. *Public Administration Reviewv*, 52, I, 27-39.
- Samuelson, P. A. (Kasım 1954). The Püre Theory of Public Expenditure. Erişim: 9 Eylül 2008. *The Reviewv of Economics and Statistics*, 36, IV, 387-389. <http://www.istor.org/stable/1925895>.

- Sanger, M. (1998). Supporting The Balanced Scorecard. *Work Study*, 47, VI, 197-200.
- Saygılıoğlu, N. ve Arı, S. (2003). Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayını.
- Sayıştay. (2002). *Sayıştayın Performansının Ölçümüne İlişkin Öneraştırma Raporu*. Erişim: 18 Temmuz 2008. Ankara: Sayıştay Yayını. <http://www.sayıştay.gov.tr/yayın/elek/ekutupana2.asp?id=352>.
- Saylan, G. (2002). Değişim, Küreselleşme, Devletin Yeni İşlevleri. Ankara: İmge Yayınevi.
- Schick, A. (14-15 Eylül 1999). Opportunity, Strategy, and Tactics in Reforming Public Management. *Government of The Future: Getting From Here to There*. OECD, Paris.
- Schmidt, J. A. (Ekim 1992). Is It Time To Replace Traditional Budgeting? *Journal of Accountancy*, 103-107.
- Serdengeçti, S. (2004). Merkez Bankası Bağımsızlığı. Ankara: TCMB
- Shields, M. D. (1997). Research In Management Accounting By North Americans in the 1990s. *Journal of Management Accounting Research*, 9, 3-61.
- Singleton, J., Grimes, A., Hawke, G. ve Holmes, F. (2005). Twenty Years of Modernisation: The Reserve Bank of New Zealand. Central Bank Modernisation. (Editörler: N. Curtis ve P. Nicholl). United Kingdom: Central Banking Publications.
- Speckbacher, G., Bischof, J. ve Pfeiffer, T. (2003). A Descriptive Analysis On The Implementation Of Balanced Scorecards In German-Speaking Countries. *Management Accounting Research*, 14, 361-387.
- Spicer, B. H. (1992). The Resurgence of Cost and Management Accounting; A Review of Some Recent Developments in Practice, Theories and Case Research Methods. *Management Accounting Research*, 3, 1-37.
- Stiglitz, J. S. (2000). Economics Of The Public Sector. New York: W.W. Northon Company.
- Storey, A. (2002). Performance Management in Schools: Could The Balanced Scorecard Help? *School Leadership and Management*, 22, III, 321-338.
- Sürgit, K. (1972). Türkiye'de İdari Reform. Ankara: TODAİE Yayınları, No: 28

- Şahım, T. (Ocak - Mart 2006). Kamu Yönetiminde Ast ve Üst İlişkilerinin Etkinlik ve Verimlilik Açılarında Değerlendirilmesi. *Polis Dergisi*. 12, 47, 405-419.
- Şimşek, M. ve Mustafa N. (2002). Toplam Kalite Yönetiminde Performans Ölçme (Örnek Uygulamalar). İstanbul: Hayat Yayıncılık.
- Terkeşli, R. (Temmuz-Ağustos-Eylül 2005). Stratejik Yönetim ve Planlama. *Polis Dergisi*, 45. Erişim: 27 Kasım 2008. <http://www.egm.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/index.htm>
- Thomson, I. (Şubat 2006). Performance Measurement in Central Banks. *Central Banking*, 16, III, 45-50.
- Training Resource and Data Exchange Performance Based Management Special Interest Group (1995). Performance Measurement Handbook. <http://www.orau.gov/pbm/documents/handbook1.html>.
- Training Resource and Data Exchange Performance Based Management Special Interest Group (2001). Establishing and Maintaining a Performance Based Management Program. <http://www.orau.gov/pbm/pbmhandbook/Volume%201.pdf>
- Trosa, S. ve Williams, S. (1996). Benchmarking In Public Sector Performance. Performance Management in Government, Contemporary Illustrations. Erişim: 9 Eylül 2008. Public Management Occasional Papers, No:9. <http://www.oecd.org/dataoecd/17/54/36144776.pdf>
- Turan, I. (1977). Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını.
- Tutum, C. (1994). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. Ankara: TESAV Yayınları.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (2008). Düünden Bugüne Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kitapçığı. Erişim: 24.02.2009. http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/duindenbugune_TCMB.pdf
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2008). Yıllık Rapor. Ankara.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (1970). TCMB Kanunu. Ankara
- Ülgen, H. ve Mirze, S. K. (2004). İşletmelerde Stratejik Yönetim. İstanbul: Literatür Yayıncılık.
- Vanwart, M. (1998). Changing Public Sector Values, New York: Garland.
- Walker, G. ve Randall, M. (Kış 2001). Designing And Implementing an HR Scorecard. *Human Resource Management*, 40, IV, 365-377.

- Wang, X. ve Berman, E. M. (2000). Hypothesis About Performance Measurement in Countries: Findings From a Survey. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 11(3), 403-428.
- Ward, K. (1992). Strategic Management Accounting. Britain: Oxford Butterworth Heineman Publishing.
- Ward, K. (1997). Strategic Management Accounting, Oxford: Butterworth Heinemann.
- Watson Wyatt Worldwide (1999). *WorkUSA 2000 Employee Commitment and Bottom Line*. 4.
- Wholey, J. S. (1999). Performance Based Management: Responding to Challenges. *Public Productivity and Management Review*, 22, III, 288-307.
- Wolf, C. (1988). Market And Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives. Cambridge: The MIT Press.
- Yang, K. ve Hsieh, J. Y. (2007). Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing A Middle-Range Model. *Public Administration Review*, 67, V, 861-879.
- Yılmaz, A. (2006). Performans Esaslı ve Çok Yıllı Bütçeleme. Uzmanlık Yeterlilik Tezi. Ankara
- Yolalan, R. (1993). İşletmelerde Görelî Etkinlik Ölçümü. Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları.
- Young, A. ve Young, S. (Ağustos 1991). Creating a Senos of Mission. *Long Range Planning*, 24.
- Young, S. ve O'Byrne, S. (2001). EVA and Value Based Management. New York, NY: McGraw-Hill.
- Yurdakul A. (1995). Bütçeden Stratejik Yönetime İşletme Planlaması. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Zyl, F. (2005). Strategic Management in Central Banks: The South African Experience. Central Bank Modernisation. (Editörler: N. Curtis ve P. Nicholl). United Kingdom: Central Banking Publications.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu