T.C.
KALKINMA BAKANLIĞI

KALKINMA AJANSLARININ PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

Uzmanlık Tezi

Ahmet ŞİMŞEK

BÖLGESEL GELİŞME VE YAPISAL UYUM GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
AĞUSTOS 2013

T.C. KALKINMA BAKANLIĞI
Yayın No: 2854

KALKINMA AJANSLARININ PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

Uzmanlık Tezi

Ahmet ŞİMŞEK

BÖLGESEL GELİŞME VE YAPISAL UYUM GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
AĞUSTOS 2013

ISBN 978-605-4667-42-0

Bu çalışma Kalkınma Bakanlığının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazara aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Kalkınma Bakanlığının iznini gerektirmez.

Bu tez Müsteşar Yardımcısı Erhan USTA başkanlığında, Şevki EMİNKAHYAGİL, Mustafa DEMİREZEN, Doç. Dr. Adil TEMEL, Nihal ERCAN, Dr. Vedat ŞAHİN, Recep ÇAKAL ve M. Cengiz SÜRMELİ'den oluşan Planlama Uzmanlığı Yeterlilik Sınav Kurulu tarafından değerlendirilmiştir.

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

TEŞEKKÜR

Bu çalışma, bir çok kişinin maddi ve manevi destekleri olmaksızın başarılamazdı. İlk teşekkürüm; hiçbir fedakarlıktan kaçınmayarak, beni yetiştiren ve bugünlere gelmemde çok büyük emekleri olan sevgili anne, baba ve ağabeylerimedir.

Yoğun iş temposuna rağmen, tez danışmanım olmayı kabul eden ve çalışmanın her aşamasında yardıma koşarak tezin olgunlaşmasında gerekli çabayı gösteren Planlama Uzmanı Sn. Nuri Barış TARTICI'ya teşekkürü bir borç bilirim.

Çok kıymetli vakitlerini bana ayırarak tez danışmanım olmayı kabul eden ve tezin olgunlaşmasında bilimsel katkılarını esirgemeyen Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Öğretim Üyesi Prof. Dr. M. Cahit GÜRAN'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Tezi yazmamda rahat bir çalışma ortamı sunan, öneri ve yorumlarıyla beni yönlendiren ve tezime önemli katkılar sağlayan Daire Başkanım Sn. Murat KARA'ya şükranlarımı sunarım.

Her zaman bilgi ve tecrübelerinden istifade ettiğim, çalışmam boyunca yapıcı bir yaklaşım ile destek veren Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürü Sn. Nahit BİNGÖL'e teşekkür ederim.

Bu tezin son kez gözden geçirilmesi esnasında teze ayırdıkları zaman ve yaptıkları değerli katkılar için Planlama Uzmanları Sn. Ahmet TAMER, Sn. Özcan TÜRKOĞLU ve Sn. Burak KARAGÖL'e müteşekkirim.

Teze kapak tasarımıyla hayat veren Sn. Münire ŞAHİN'e teşekkürlerimi sunarım.

Ayrıca, tezimin önemli bir bölümünü oluşturan analiz kısmı için katkı sağlayan, adını burada zikredemediğim tüm kalkınma ajansı genel sekreter ve uzmanlarına teşekkürü bir borç bilirim.

Son olarak ve belki de en fazla teşekkürü ve şükranı, uzun ve yorucu çalışma sürecinde hep yanımda olan, desteklerini, sevgilerini ve özverilerini hiç esirgemeyen eşim Sn. Betül ŞİMŞEK hak etmektedir.

Ahmet ŞİMŞEK
Ankara, 2013

ÖZET

Planlama Uzmanlığı Tezi
KALKINMA AJANSLARININ PERFORMANS ÖLÇÜMÜ
Ahmet ŞİMŞEK

Bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması, bölgesel gelişmenin hızlandırılması ve sürdürülebilirliğin sağlanması için 2006 yılında kalkınma ajansları kurulmuştur. Ajansların yürüttükleri faaliyetlerin, kişi, kurum ve kuruluşlara sağladıkları desteklerin sonuçları, etkileri ve başarı düzeyleri izlenmesi gereken hususlardandır. Ajansların kurumsal gelişiminin sağlanması, karar alma mekanizmasının geliştirilmesi, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi, kaynak tahsisatının etkili bir şekilde yönetilmesi ve hizmet kalitesinin artırılması için performans ölçümünün yapılması gerekmektedir.

Bu çerçevede çalışmanın temel amacı, ajansların performansını mukayeseli olarak ölçmek ve mutlak ölçüme yönelik model önerisi geliştirmektir. Bu amaca uygun olarak, kalkınma ajanslarının ortaya çıkışı, görev, yetki ve sorumlulukları ile faaliyetleri hakkında bilgiler verilmiş, ajanslardan beklenen performansın içeriği ve niteliği ortaya konulmuştur. Performans ölçümünün teorik ve kavramsal çerçevesi ayrıntılı biçimde incelenerek performans ölçüm teknikleri ele alınmıştır. Ayrıca, seçilmiş bazı ülkelerdeki kalkınma ajansları için geliştirilmiş performans ölçüm ve yaklaşımları ele alınarak ülkemizdeki ajanslar için çıkarımlarda bulunulmuştur.

İki alt kısımdan oluşan çalışmanın uygulama kısmında, ilk olarak 26 kalkınma ajansının yapmaları gereken hizmet ya da işleri ne kadar etkin bir şekilde yerine getirdikleri, kaynakları ne derece uygun kullandıklarını değerlendirmek için; bir göreli etkinlik ölçüm aracı olan Veri Zarflama Analizi (VZA) kullanılarak ajansların nispi etkinlikleri belirlenmiştir. Bunun için 5 ayrı model kurularak modellerin VZA etkinlik ölçüleri elde ediliş, analiz sonuçları karşılıklı olarak yorumlanarak politika tavsiyelerinde bulunulmuştur. Toplam 18 ajansın değelendirildiği "Mali Destek Uygulamaları Modeli"nde 8, 14 ajansın değerlendirildiği "Yatırım Destek Faaliyetleri Modeli"nde 5, 20 ajansın değerlendirildiği "Yönetişim Modeli"nde 2, 15 ajansın değerlendirildiği "Görünürlük Modeli"nde 3 ve 26 ajansın değerlendirildiği "Mali Model"de ise 5 ajans etkin bulunmuştur.

Mutlak olarak değerlendirmek, etkinlik düzeylerini farklı perspektiflerden ele almak, hedeflere ulaşma derecesini tespit etmek ve başarı seviyesini ölçmek üzere Dengeli Skor Kart (DSK) yöntemi kullanılarak bir model önerisi geliştirilmiştir. Bunun için "Finansal Pespektif", "Paydaş Perspektifi", "Kurum İçi İşlevler Perspektifi" ve "Öğrenme ve Gelişme Perspektifi" olmak üzere 4 ayrı yaklaşım ele alınmıştır. Böylece, ajans performansının yalnızca finansal göstergelerle ele alınmasının önüne geçilmiş ve bütüncül bir yaklaşım ile değerlendirilmesine yönelik bir çerçeve geliştirilmiştir. DSK'nın kullanılmasıyla mukayeseli ölçümde karşılaşılan kısıtlar da aşılmıştır.

Ayrıca, ajans performansını kapsamlı ve nitelikli bir şekilde ele almak için mukayeseli ve mutlak ölçümde geliştirilen önerileri tamamlayıcı olmak üzere bazı önerilerde de bulunulmuştur.

Anahtar kelimeler: Kalkınma ajansı, performans, performans ölçümü, etkinlik, veri zarflama analizi, dengeli skor kart, mukayeseli performans, mutlak performans.

ABSTRACT

Planning Expertise Thesis
PERFORMANS MEASUREMENT OF THE DEVELOPMENT AGENCIES
Ahmet ŞİMŞEK

Development agencies was established in 2006 to reduce disparities among regions, ensure acceleration and sustainability of regional development. Results, effects and success level of the development agencies that are providing support to instutitions, associations and people should be monitored and evaluated. Performance measurement is required in the development agencies in order to ensure institutional development, strengthen decision making mechanism, carry out accountability, manage effectively resource allocation and increase service quality.

In this framework, the main objective of this study is to measure the performance of the development agencies comparetively and to design a model for absolute performance. To this end, factual information is given about emergence of the development agencies with the mission, aims and activities of them and context and quality of expected performance is brought up. Conceptual and theoretical framework of performance measurement is examined and performance measurement tecniques are handled in detail. Morever, performance measurement approaches and methods utilized in the development agencies of other selected countries are analysed.

The performance of development agencies is measured comparatively using Data Envelopment Analysis (DEA), an efficiency measurement method. It is tried to be determined how efficiently development agencies performed their services and duties that they have to, and what their resources are and how adequately they use these resources. For this, 5 different models are established and DEA efficiency measures of these models are found and results of analysis are interpreted comparatively and some recommenations for performance improvement are provided. “Financial Support Application Model” in which 18 agencies have been evaluated, 8 of them; “Investment Support Model” in which 14 agencies have evaluated, 5 of them; “Governance Model” in which 20 agencies have evaluated, 2 of them; “Visibility Model” in which 15 agencies have been evaluated, 5 of them and “Financial Model” in which 26 agencies have been evaluated, 5 of them have been found to be efficient.

A model is designed using Balance Score Card (BSC) in order to measure performance and success level in an absolute manner. For this, 4 different approaches are established as “Financial Perspective”, “Stakeholder Perspective”, “Institutional Perspective” and “Learning and Development Perspective”. In this manner, a framework is developed to evaluate development agencies performance in a comprehensive approach rather than evaluating only by financial indicators.

Key words: Development agencies, performance, performance measurement, efficiency, data envelopment analysis, balance score card, comparative performance, absolute performance.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

TEŞEKKÜR i
ÖZET ii
ABSTRACT iii
İÇİNDEKİLER iv
TABLOLAR ix
KUTULAR x
ŞEKİLLER xi
HARİTALAR xii
KISALTMALAR xiii
1. KALKINMA AJANSLARINA GENEL BAKIŞ 9
1.1. Kalkınma Ajanslarının Ortaya Çıkışı ve Gelişme Süreci 9
1.2. Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu 11
1.2.1. Kurumsal yapı ve yönetişim modeli 16
1.2.2. Ajansların mali kaynakları 17
1.2.3. Ajansların görev, yetki ve sorumlulukları 18
1.2.3.1. Bölge planı çalışmaları 18
1.2.3.2. Mali ve teknik destekler 19
Doğrudan finansman desteği 20
Doğrudan faaliyet desteği 21
Teknik destekler 21
1.2.3.3. Yatırım destek ve tanıtım faaliyetleri 23
1.2.3.4. İşbirliği ve ortaklıklar 24
1.2.3.5. Araştırma ve politika önerisi geliştirme faaliyetleri 24
1.3. Ajanslarda Performans Ölçümü 25
1.3.1. 5018 sayılı Kanun ve ajanslarda performans ölçümü 25
1.3.2. Ajanslarda performans ölçümünün gerekliliği 27
1.3.3. Ajanslardan beklenen performansın içeriği ve niteliği 29

1.3.4. Performans ölçüm uygulamaları 32
1.3.4.1. 2010 yılı performans ölçüm uygulaması 32
1.3.4.2. 2011 yılı performans ölçüm uygulaması 35
2. PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN TEORİK VE KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ 39
2.1. Performans Ölçümü 39
2.2. Performansın Boyutları 40
2.2.1. Verimlilik 41
2.2.2. Etkinlik 43
2.2.3. Etkililik 44
2.2.4. Ekonomiklik, Tutumluluk ve Karlılık 44
2.2.5. Kalite 45
2.3. Performans Ölçümünün Faydaları 46
2.4. Performans Ölçümünün Olumsuz Etkileri 48
2.5. Performans Ölçüleri 50
2.5.1. Performans Ölçülerinin Temel Özellikleri 51
2.5.2. Performans Ölçü Çeşitleri 52
2.5.2.1. Girdi ölçüleri 53
2.5.2.2. Çıktı ölçüleri 54
2.5.2.3. Sonuç ölçüleri 55
2.5.2.4. Kalite ölçüleri 56
2.5.2.5. Finansal ölçüler 56
2.5.2.6. Verimlilik ölçüleri 57
2.5.2.7. Etkinlik ölçüleri 58
2.5.2.8. Tutumluluk ölçüleri 58
2.5.2.9. Etkililik ölçüleri 58
2.6. Performans Ölçümünde Yapılan Hatalar 59
2.7. Kamu Sektöründe Performans Ölçümü 60
2.8. Performans Ölçüm Teknikleri ve Yaklaşımları 61
2.8.1. Karşılaştırmaya dayalı yaklaşımlar 62
2.8.1.1. Oran analizi 62

2.8.1.2. Regresyon analizi 62
2.8.1.3. Sınır analizleri 63
Veri zarflama analizi 64
Stokastik sınır tahmini 65
2.8.2. Mutlak olarak değerlendirmeye yönelik yaklaşımlar 66
2.8.2.1. Program mantığı yaklaşımı 66
2.8.2.2. Dengeli skor kart 66
2.8.2.3. Ekonomik katma değer 67
2.8.2.4. Faaliyete dayalı maliyetlendirme 67
2.8.2.5. Üçlü bilanço 68
2.8.2.6. Kalite ödül kriterine dayalı özdeğerlendirme 68
3. FARKLI ÜLKELERDE PERFORMANS ÖLÇÜM UYGULAMALARI 71
3.1. İngiltere 71
3.1.1. Bölgesel kalkınma politikaları 72
3.1.2. Kalkınma ajansları 73
3.1.2.1. Görevleri 74
3.1.2.2. Organizasyon yapısı 75
3.1.3. Performans ölçümü 75
3.1.3.1. Geçici uygulama 78
3.1.3.2. Üç katmanlı yaklaşım 79
3.1.3.3. Görevlendirme çerçevesi 80
3.1.3.4. Sonuç odaklı ölçüm 81
3.1.3.5. Bağımsız performans değerlendirmesi 82
3.1.4. İngiltere örneğinden yapılan çıkarımlar 84
3.2. İtalya 87
3.2.1. Bölgesel kalkınma politikaları 87
3.2.2. Kalkınma ajansları 88
3.2.2.1. Görevleri 89
3.2.2.2. Organizasyon yapısı 89
3.2.3. Performans ölçümü 90

3.2.3.1. Ulusal performans tahsis yöntemi 90
Kurumsal gelişme..... 92
Entegrasyon..... 92
Yoğunlaşma 93
3.2.3.2. 2007-2013 dönemi uygulaması 93
3.2.4. İtalya örneğinden yapılan çıkarımlar..... 94
3.3. Bölüm Değerlendirmesi 97
4. KALKINMA AJANSLARI PERFORMANSININ MUKAYESELİ OLARAK VERİ ZARFLAMA ANALİZİ İLE ÖLÇÜMÜNE YÖNELİK ÖRNEK UYGULAMA 101
4.1. Analizin Kapsam ve Yöntemi 102
4.2. Kalkınma Ajanslarının Değerlendirilmesinde Veri Zarflama Analizinin Uygunluğu..... 103
4.3. Örnek uygulama 105
4.3.1. Karar verme birimlerinin seçimi 105
4.3.2. Girdi ve çıktı göstergelerinin seçimi 105
4.3.3. Modelin seçimi ve yöntem 105
4.4. VZA bulguları 108
4.4.1. Mali destek uygulamaları modelinin sonuçları ve yorumlanması..... 108
4.4.2. Yatırım destek faaliyetleri modelinin sonuçları ve yorumlanması..... 111
4.4.3. Yönetişim modelinin sonuçları ve yorumlanması 111
4.4.4. Görünürlük modelinin sonuçları ve yorumlanması 113
4.4.5. Mali modelin sonuçları ve yorumlanması 114
5. KALKINMA AJANSLARI PERFORMANSININ MUTLAK OLARAK DENGELİ SKOR KART YÖNTEMİYLE ÖLÇÜMÜNE YÖNELİK MODEL ÖNERİSİ 119
5.1. Modelin Yöntemi 119
5.2. Modelin Uygulama İlkeleri 120
5.3. Model Önerisi 123
5.3.1. DSK kriterlerinin belirlenmesi 123
5.3.2. DSK perspektiflerine yönelik stratejik amaçların belirlenmesi..... 123

5.3.3. DSK perspektiflerinin performans göstergelerinin belirlenmesi ve sonuçların değerlendirilmesi 125
6. SONUÇ ve ÖNERİLER 129
EK 1. AJANSLAR HAKKINDA BİLGİLER 139
EK 2. DÜZEY 2 BÖLGELERİ BAZINDA ÇEŞİTLİ GÖSTERGELER 140
EK 3. M1 MODELİNDEKİ GİRDİ ve ÇIKTILAR 141
EK 4. M2 MODELİNDEKİ GİRDİ ve ÇIKTILAR 142
EK 5. M3 MODELİNDEKİ GİRDİ ve ÇIKTILAR 143
EK 6. M4 MODELİNDEKİ GİRDİ ve ÇIKTILAR 144
EK 7. M5 MODELİNDEKİ GİRDİ ve ÇIKTILAR 145
EK 8. M1 MODELİNİN ANALİZ SONUÇLARI 146
EK 9. M2 MODELİNİN ANALİZ SONUÇLARI 147
EK 10. M3 MODELİNİN ANALİZ SONUÇLARI 148
EK 11. M4 MODELİNİN ANALİZ SONUÇLARI 149
EK 12. M5 MODELİNİN ANALİZ SONUÇLARI 150
KAYNAKLAR 153
DİZİN 157

TABLOLAR

Sayfa No

Tablo 1.1. Kalkınma Ajansları Hakkında Bilgiler 15
Tablo 1.2. Ajansların Mali Kaynakları Hakkında Bilgiler (milyon TL) 17
Tablo 1.4. Ajans Destekleri 22
Tablo 1.5. 2010 Yılı Performans Ölçüm Yaklaşımı 33
Tablo 1.6. 2011 Yılı Performans Ölçüm Yaklaşımı 36
Tablo 3.1. İngiltere Hakkında Bilgiler 72
Tablo 3.2. İngiliz Kalkınma Ajanslarında Performans Ölçüm Yaklaşımları 77
Tablo 3.3. Geçici Uygulama Yaklaşımının Amaç ve Göstergeleri 78
Tablo 3.5. Görevlendirme Çerçevesi Yaklaşımının Çıktı Alanları ve Göstergeleri .. 81
Tablo 3.6. Sonuç Odaklı Yaklaşımın Çıktı Alanları ve Göstergeleri 81
Tablo 3.8. Bağımsız Performans Ölçüm Yaklaşımında Puanlama 84
Tablo 3.9. İngiliz Kalkınma Ajanslarında Performans Ölçümü 86
Tablo 3.10. İtalya Hakkında Bilgiler 87
Tablo 3.11. Kurumsal Gelişme Kriteri Kapsamında Belirlenen Alt Kriterler ve Göstergeler 92
Tablo 3.12. 2007-2013 Dönemi için Yeni Ulusal Performans Tahsis 94
Tablo 3.13. İtalyan Kalkınma Ajanslarında Performans Ölçümü 96
Tablo 4.1. Modeller ve Girdi Çıktı Göstergeleri 107
Tablo 5.1. Dengeli Skor Kart Perspektifinin Kriterleri 123
Tablo 6.1. Farklı Performans Ölçüm Yaklaşımlarında Yardımcı Olacak Soru Türleri 134

KUTULAR

Sayfa No

Kutu 4.1. Etkinlik Ölçüm Sistemi 102

Kutu 4.2. Veri Zarflama Analizi 104

Kutu 5.1. Dengeli Skor Kart 122

ŞEKİLLER

Sayfa No

Şekil 2.1. Performansın Boyutları 41
Şekil 2.2. Performans Ölçü Çeşitleri 53

HARİTALAR

Harita 1. Birleşik Krallık'ta Bölgeler 72
Harita 2. İtalya'da Bölgeler 87

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ANKARAKA	Ankara Kalkınma Ajansı
AHİKA	Ahiler Kalkınma Ajansı
BAKA	Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı
BAKKA	Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı
BEBKA	Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı
BSC	Balance Score Card (Dengeli Skor Kart)
BK	Birleşik Krallık
BYKP	Beş Yıllık Kalkınma Planı
Bkz.	Bakınız
ÇKA	Çukurova Kalkınma Ajansı
DAP	Doğu Anadolu Projesi
DAKA	Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı
DEA	Data Envelopment Analysis (Veri Zarflama Analizi)
DOĞAKA	Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı
DOKA	Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı
DOKAP	Doğu Karadeniz Projesi
DPS	Kalkınma Politikaları Bölümü
DSK	Dengeli Skor Kart
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GSKD	Gayri Safi Katma Değer
EMS	Etkinlik Ölçüm Sistemi (Efficieny Measurement System)
FKA	Fırat Kalkınma Ajansı
GEKA	Güney Ege Kalkınma Ajansı
GSMH	Gayri Safi Milli Hâsıla
GMKA	Güney Marmara Kalkınma Ajansı
İBB	İstatistiki Bölge Birimi
İKA	İpekyolu Kalkınma Ajansı
İSTKA	İstanbul Kalkınma Ajansı
KA	Kalkınma Ajansı
KARACADAĞ	Karacadağ Kalkınma Ajansı
KAYS	Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi
İZKA	İzmir Kalkınma Ajansı
KB	Kalkınma Bakanlığı
KSS	Küçük Sanayi Sitesi
KUDAKA	Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı
KOBİ	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme
KÖY	Kalkınmada Öncelikli Yöreler
KUZKA	Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı
KVB	Karar Verme Birimi
MARKA	Doğu Marmara Kalkınma Ajansı
MEVKA	Mevlana Kalkınma Ajansı

KISALTMALAR-Devam

MDP	Mali Destek Programı
OKA	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı
ORAN	Orta Anadolu Kalkınma Ajansı
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
ÖUKP	Ön Ulusal Kalkınma Planı
RDA	Bölgesel Kalkınma Ajansı (Regional Development Agencies)
SERKA	Serhat Kalkınma Ajansı
TRAKYAKA	Trakya Kalkınma Ajansı
UVAL	Değerlendirme Birimi
VZA	Veri Zarflama Analizi
ZBK	Zonguldak Bartın Karabük Projesi
ZEKA	Zafer Kalkınma Ajansı

GİRİŞ

GİRİŞ

Organizasyonlarda performans ölçümünün benimsenmesi ve uygulanması ile birlikte hedeflere ne düzeyde ulaşıldığı sorgulanarak gerekli iyileştirmelerin yapılabilmesi mümkün hale gelmiştir. Performans, bir hedefe ulaşabilmek ya da görev ve sorumlulukları yerine getirebilmek için gerekli olan yetenek ve kapasiteyi en iyi şekilde kullanabilmektir.[1] Başka bir ifadeyle performans gerçekleşen başarının düzeyidir. Organizasyonların performansının ölçülmesi; kaynakların ne derece etkin, verimli ve ekonomik kullanıldığı, girdi ve çıktılar arasında nasıl bir gelişme olduğu konusunda fikir vermesi açısından oldukça önemli bulunmaktadır.

Bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması, bölgesel gelişmenin hızlandırılması ve sürdürülebilirliğin sağlanması açısından kalkınma ajansları önemli bir yere sahip olan yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer kuruluşlar gibi kalkınma ajanslarının da yürüttükleri faaliyetlerin, kişi, kurum ve kuruluşlara sağladıkları desteklerin sonuçları, etkileri ve başarı düzeyleri izlenmesi gereken hususlardandır. Dolayısıyla, kaynakların nasıl kullanıldığı, girdilerin çıktılara ne derece başarılı olarak dönüştüğü ve hedeflere ne düzeyde ulaşıldığı kalkınma ajanslarının etkinlik ve performans düzeyi hakkında fikir sahibi olunmasını sağlayabilmektedir.

Bu çalışmanın amacı, kalkınma ajansları performanslarını ölçmeye yönelik bir çerçeve geliştirmektir. Bu kapsamda, mevcut veriler ve kurumsal yapılanma bakımından ajansları birbirleri arasında mukayeseli olarak ölçmeye yönelik örnek bir uygulama ve mukayeseli ölçümün kısıtlarını aşmak üzere mutlak ölçüme imkan tanıyacak bir model önerisi geliştirilmiştir.

Ajansların performansını ölçmeye yönelik olarak Kalkınma Bakanlığı tarafından 2010 ve 2011 yılı ajans uygulamalarına ilişkin yapılmış çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmanın dışında ülkemizdeki ajansların performansının ölçülmesine yönelik herhangi bir kurumsal yayın ya da akademik çalışma bulunmamaktadır. Bu yönüyle, çalışmanın önemli bir boşluğu dolduracağı ve

[1] Sayıştay:2003:11.

önümüzdeki dönemler için ajansların performanslarını ölçmeye yönelik bir yaklaşım ve yöntem önerileri sunacağı düşünülmektedir.

Çalışmanın teorik kısmı için konu ile ilgili bilimsel yayınlar (kitap, makale, bildiri) ve çevrimiçi veri tabanları taranmış; analiz kısmında ise ajanslara ait veriler kullanılmıştır. Bu bağlamda, ajans faaliyet raporları, ajans dokümanları ile ajanslardan talep edilen verilerden yararlanılmıştır. Elde edilen veriler Etkinlik Ölçüm Sistemi (EMS-Efficiency Measurement System) 1.3.0 bilgisayar destekli paket programında değerlendirilmiş ve çıkan sonuçlar mukayeseli olarak yorumlanmıştır.

Bu çerçevede, çalışmanın birinci bölümünde, öncelikle kalkınma ajanslarının ortaya çıkışı, özellikleri, kurumsal yapıları, görev, yetki ve sorumlulukları ile faaliyetleri ele alınmıştır. Ardından ajansların Türkiye ekonomisi içindeki yeri ve önemi, ajanslarda performans ölçümü ve gerekliliği ile ajanslarda 2010 ve 2011 yıllarında yapılmış kurumsal performans ölçüm uygulamaları incelenmiştir.

İkinci bölümde, performans ölçümünün teorik ve kavramsal çerçevesi anlatılmıştır. Öncelikle performans ölçümü, performans ölçümünün boyutları, performans ölçümünün olumlu ve olumsuz yanları, performans ölçüleri ve özellikleri incelenmiştir. Buradaki amaç, "performans ölçümü" kavramına bir ön hazırlık yapmak ve performans ölçümü yapılırken performansın hangi boyutlarının ele alınması gerektiğini göstermektir. Performans boyutlarının açıklanması, verimlilik, etkinlik, etkililik gibi birbirleri ile sıkça karıştırılan ya da birbirlerinin yerine kullanılan kavramların açıklığa kavuşmasına da yardımcı olacaktır. Daha sonra performans ölçümüne yönelik yöntem ve yaklaşımlar incelenmiştir. Performans ölçüm tekniği ve yaklaşımları başlığı altında karşılaştırmaya yönelik ölçüm tekniklerinden Veri Zarflama Analizi (VZA) ve mutlak olarak ölçüm tekniklerinden ise Dengeli Skor Kart (DSK) kısaca tanıtılmış, ayrıntılı olarak anlatımı örnek uygulamanın ve model önerisinin yapıldığı bölümlere bırakılmıştır.

Üçüncü bölümde, İngiltere ve İtalya'daki kalkınma ajanslarının performansının ölçümüne yönelik uygulamalar ve yaklaşımlar incelenmiştir. İncelenen örnekler ile performans ölçümünde öne çıkan unsurlar, ortak yanlar ve farklılıklar ortaya konularak ülke incelemelerinden çıkarımlarda bulunulmuştur. Elde

edilen çıkarımlarla ülkemizdeki ajansların performans ölçümüne örnek teşkil edecek hususlar ve başarılı uygulamalara değinilmiştir.

Dördüncü bölümde, ilk bölümde ortaya konulan ajansların yürüttükleri faaliyetler ile ajanslardan beklenen performansın içeriği ve niteliği, ikinci bölümde incelenen performans ölçümünün kavramsal çerçevesi ve üçüncü bölümde ele alınan ülke uygulamaları göz önünde bulundurularak ajansların performansının mukayeseli olarak ölçümüne ilişkin örnek bir uygulama yapılmıştır. Bu çerçevede; 26 kalkınma ajansınının performansı VZA yöntemiyle analiz edilmiştir. Öncelikle uygulamanın, amacı, kapsamı ve yöntemi, karar verme birimlerinin seçimi, gösterge setinin oluşturulması, modelin seçimi ve açıklanması üzerinde durulmuştur. Daha sonra analiz yöntemi açıklanarak, analiz bulguları ortaya konmuş ve ajansların performanslarını iyileştirmeye yönelik tavsiyelere yer verilmiştir.

Beşinci bölümde ise, mukayeseli değerlendirmeyi esas alan örnek uygulamanın yapıldığı performans ölçüm sonuçlarının mutlak düzeyde ajans başarısını ve performansını net olarak ortaya koymaması nedeniyle mukayeseli ölçümün kısıtlarını aşmaya imkan tanıyacak mutlak ölçümü esas alan bir model önerisi geliştirilmiştir. Bu çerçevede, DSK yöntemiyle ajansların performansları farklı boyutlarda bütüncül bakış açısıyla ele alınmıştır. Öncelikle modelin amacı, yöntemi, uygulama ilkeleri üzerinde durulmuştur. Daha sonra modelin farklı boyutları çerçevesinde geliştirilmiş kriterler, kriterlerle uyumlaştırılmış stratejik amaçlar ve stratejik amaçlarla ilişkilendirilmiş performans göstergelerinden bahsedilmiştir. Performans göstergeleri çerçevesinde tayin edilmiş hedefler doğrultusunda gerçekleşme düzeyinin ve ajans performansının tespitine imkan tanıyacak çerçeveye yer verilmiştir.

Sonuç olarak, ajanslarda performans ölçümüne yönelik örnek bir uygulamayla mukayeseli olarak etkinlik değerlendirmesi yapılmış ve ajansların iyileştirme sağlaması gereken alanlar belirtilerek ajansların etkinliklerini artıracak tavsiyelere yer verilmiştir. Bunun yanında ajansların performanslarının mutlak olarak ele alınması için model önerisinde bulunularak Kalkınma Bakanlığı ve ajanslar bazında rol ve sorumluluklar tanımlanmış, karşılıklı yükümlülüğün esasları ortaya konulmuş, performans ölçümünün gerçekleştirileceği kriter ve ölçüler belirlenmiştir. Bununla birlikte, ajans performansını kapsamlı ve nitelikli bir şekilde ele almak için

dördüncü ve beşinci bölümde geliştirilen örnek uygulama ve model önerisini tamamlayıcı bazı önerilere yer verilmiştir.

Ankara
www.ankaraka.org.tr/

Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak
www.zafer.org.tr

Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir
www.ahi-ka.org.tr

Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars
www.serka.org.tr

İstanbul
www.istka.org.tr

İzmir
www.izka.org.trr

Karaman, Konya
www.mevka.org.tr

Adana, Mersin
www.cka.org.tr

Bartın, Karabük, Zonguldak
www.bakka.org.tr

Çankırı, Kastamonu, Sinop
www.kuzka.org.tr

Amasya, Çorum, Samsun, Tokat
www.oka.org.tr

Bayburt, Erzincan, Erzurum
www.kudaka.org.tr

Bitlis, Hakkari, Muş, Van
www.daka.org.tr

Adıyaman, Gaziantep, Kilis
www.ika.org.tr

Diyarbakır, Şanlıurfa
www.karacadag.org.tr

Batman, Mardin, Şırnak, Siirt
www.dika.org.tr

Edirne, Kırklareli, Tekirdağ
www.trakyaka.org.tr

Bilecik, Eskişehir, Bursa
www.bebka.org.tr

Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova
www.marka.org.tr

Antalya, Burdur, Isparta
www.baka.org.tr

Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye
www.dogaka.org.tr

Kayseri, Sivas, Yozgat
www.oran.org.tr

Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli
www.fka.org.tr

Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon www.doka.org.tr

Aydın, Denizli, Muğla,
www.geka.org.tr

Balıkesir, Çanakkale,
www.gmka.org.tr

KALKINMA AJANSLARINA GENEL BAKIŞ

1. KALKINMA AJANSLARINA GENEL BAKIŞ

Bu bölümde dünyada kalkınma ajansı[2] uygulamalarının ortaya çıkışı ve gelişme süreci, Türkiye'deki kalkınma ajanslarının kuruluşu, kurumsal yapısı, görev ve sorumlulukları ile faaliyetlerine yer verilmiştir. Kalkınma ajanslarının yürüttükleri faaliyetler göz önünde bulundurularak, ajansların Türkiye ekonomisi içindeki yeri ve önemi, ajanslarda performans ölçümü ve gerekliliği, ajanslardan beklenen performansın içeriği ve niteliği ile ajansların 2010 ve 2011 yılı faaliyetleri için yapılmış performans ölçüm uygulamaları ele alınmıştır.

1.1. Kalkınma Ajanslarının Ortaya Çıkışı ve Gelişme Süreci

Bölgesel gelişme ve bölgesel/yerel kalkınma politikaları hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde sistematik bir biçimde 1950'li yılların sonlarına doğru gündeme gelmiştir. Bölgesel kalkınma politikaları temelde; "bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesi", "bölgesel büyümenin sağlanması" ve "bölgesel rekabet edebilirliğin geliştirilmesi" şeklinde üç ana amaca dayanmaktadır. Bu amaçların benimsenmesi ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ülkeler gelişmişlik düzeylerine göre farklı bölgesel kalkınma politikaları uygulayabilmektedir. Örneğin gelişmekte olan bir çok ülke açısından, bölgesel rekabet edebilirlik amacı daha geri planda iken, bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesi daha da ön plana çıkmaktadır.[3]

Ülkeden ülkeye değişen bölgesel kalkınma politikalarının araçları da 1950'lerden bugüne değişim göstermiştir. Önceleri sadece geri kalmış bölgelere ya da sanayi altyapısının zayıf olduğu bölgelere yönelik araçlar önceliğini korurken, artık rekabetçilik politikalarının da öneminin artmasıyla tüm bölgeleri dikkate alan politika, yaklaşım ve araçlar ön plana çıkmıştır.[4]

Değişen koşullar ve yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte merkezi yönetimin baskın yapısının yerine yerinden yönetim ilkesinin benimsendiği, yerelden karar alıp uygulayan, esnek, dinamik, katılımcı mekanizmalarla beslenmiş, şeffaf ve

---

[2] Birçok ülkede kalkınma ajansları; bölgesel kalkınma ajansları, ekonomik kalkınma ajansları ya da doğrudan ajans gibi adlandırmalara tabi olmuştur. Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde akıcılığı sağlamak açısından kalkınma ajansları yalnızca "ajans" olarak ifade edilecektir.
[3] Halkier, 1998:14.
[4] a.g.e., 1998:15.

hesap verebilir kurumsal yapıların varlık kazandığı görülmektedir. Bu doğrultuda, bölgesel kalkınma politikalarının en önemli kurumsal araçları olarak kalkınma ajansları ön plana çıkmaktadır.

İkinci dünya savaşı, küreselleşme süreci ve bölgesel kalkınmaya yönelik oluşturulan uluslar arası fonlar kalkınma ajanslarının yaygınlaştırılmasında önemli etkileri olan dışsal gelişmelerdir.

İkinci dünya savaşı sonucunda yaşanan sosyal ve ekonomik yıkım ile bu süreçte yaşanan teknolojik ve bilimsel ilerlemeler, Avrupa'da bölgeler arası eşitsizliklerin ortaya çıkmasına, hatta var olan eşitsizliklerin ise daha da artmasına neden olmuştur. Örneğin; bu süreçte İtalya'da var olan kuzey ve güney bölgeleri arasındaki gelişmişlik farkı daha da artmış, İngiltere'de İskoç ve Galler bölgelerinde sanayinin çöküşü ve yeniden yapılanma problemleri ortaya çıkmış, Fransa'da başkent Paris ve civarı ülkenin geri kalmış bölgelerinin toplamından daha gelişmiş bir düzeye ulaşmıştır.[5]

Sonraki dönemlerde ise ülkeler düzleminde varlık gösteren küresel rekabet yerini kent ve bölgeler düzeyindeki rekabete bırakmıştır. Bu süreçte, yerel girişimlerin desteklenmesi ve yerel potansiyellerin harekete geçirilmesiyle yerelde proje üretme kapasitesi geliştirilmiş ve nitelikli personel istihdamı gibi nedenlere bağlı olarak bazı bölgelerin uluslararası düzlemde diğer bölgelere göre daha hızlı bir büyüme ve gelişme şansı bulduğu ve böylece ülkenin genel büyümesi, refah ve istihdama katkı sağladığı görülmüştür.[6] Bu gelişmelerin sonucu olarak, 1980'lerden itibaren hızlanan küreselleşme sürecinin yereldeki firmalar ve yapılar üzerinde tehdit oluşturması ve beraberinde yaşanan yoğun rekabet süreci bölgelerde mevcutlardan farklı kurumsal bir yapının varlığını gerekli kılmıştır. Böylece, bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması, bölgelerin rekabet güçlerinin artırılması ve yerel potansiyelleri harekete geçirerek ulusal kalkınmanın sağlanması için yerelde örgütlenmiş, esnek, dinamik, hızlı karar alıp uygulayan, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşu ortaklığına dayanan katılımcı mekanizmalarla desteklenmiş kalkınma ajansları oluşturulmuştur.

---

[5] Kumral, 1993:49-50
[6] Tamer, 2007:11

1990'lara gelindiğinde ise başta Avrupa Birliği (AB) olmak üzere bölgesel örgütler eliyle kullandırılan bölgesel kalkınmaya yönelik fonlardaki artış ajansların etkinlik ve önemini artırmıştır. Özellikle AB'ye sonradan katılan doğu Avrupa ülkelerinde bölgesel kalkınma amacı güden ve bölgesel kalkınma fonlarını kullanan ajansların sayısı hızla artırmıştır.[7] Bu yönüyle ajanslar, AB bölgesel programlarının uygulanmasında ve AB'ye uyum sürecinde önemli işlevler gören yapılar olarak varlık kazanmıştır. Zamanla ajanslar başarılı bölgesel kalkınma modellerinin en önemli kurumsal araçları haline gelmiştir.

1.2. Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu

Türkiye'de bölgeler arasında önemli sosyo-ekonomik gelişmişlik farkları söz konusudur. Gelir seviyesi başta olmak üzere nüfus yapısı, fiziki ve sosyal altyapı, eğitim ve sağlık gibi alanlarda da bölgeler arasında dengesizlikler mevcuttur. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planından (BYKP) günümüze kadar bölgeler arası gelişmişlik farklarını dengeli bir yapıya kavuşturmak Türkiye'nin gündemindeki yerini her zaman korumuştur. Bu kapsamda bir çok politika ve araç geliştirilmiştir.

Günümüze kadar uygulanan politika ve araçların başında kapsamlı bölge planları gelmektedir. Bölge planlarının yanında; kalkınmada öncelikli yöreler (KÖY), organize sanayi bölgeleri (OSB), küçük sanayi siteleri (KSS), devlet destekleri ve entegre kırsal kalkınma projeleri gibi çeşitli politika araçları da uygulanmıştır. Tüm bu araç ve politikalara rağmen bölgeler arasındaki gelişmişlik farkları arzu edilen düzeyde giderilememiş, dengesizlikler yapısal bir sorun olarak varlık göstermiş ve bölgelerde istenilen düzeyde bir gelişme sağlanamamıştır. Özellikle ülkenin az gelişmiş bölgeleri olan Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgesi illerinde bölgesel teşviklerle yapılan yatırımların birçoğu faaliyete geçememiştir. Mali yetersizlikler ve yeni araçlarla desteklenmemiş olan KÖY politikası istenilen amaçlara ulaşamamıştır. Bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulmuş GAP dışındaki entegre bölge planları (DOKAP, DAP, ZBK vb.) finansal boyutun eksik olması, planların stratejik niteliğinin zayıflığı, yerelde yeterli düzeyde sahiplenilmemesi ve yerelde planları uygulayacak kurumsal yapının olmaması

[7] Özen, 2005:6

nedeniyle yeterli düzeyde hayata geçirilememiştir. OSB ve KSS uygulamaları ile küçük ve orta büyüklükteki işletmeler (KOBİ) için finansal destek araçları ise bölgesel kalkınma üzerinde doğrudan etkili olmasına rağmen bir bölgesel gelişme stratejisi perspektifinde geliştirilememiş ve uygulanamamıştır. Bunun yanında ulusal gelişmeye tanınan önceliklerin bölgesel farkları geri plana itmesi de bu alanda gelişmenin sağlanamamasında önemli bir etken olarak değerlendirilmektedir.

Buradan hareketle, bölgesel politikaların etkinliğinin yükseltilmesi, hem bölgelerde hem de ulusal düzeyde bir gelişmenin sağlanması için yeni araçların geliştirilmesi kaçınılmaz olmuştur. Bu ihtiyaç, kalkınma planları başta olmak üzere temel politika belgelerinde ifade edilmiştir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının (BYKP) (1963-1967) "*Teşkilat, Meseleler ve Tedbirler" bölümünde şu şekilde açıkça dile getirilmiştir: "Bölge kalkınma ve planlamasıyla ilgili çalışmaların gerçekleştirilmesi, hem merkezde hem de bölgelerde ihtiyaca elverişli teşkilat ve yeterli personelin bulunmasını gerektirmektedir. Varılacak en son amaç her bölgede araştırma takımları kurmak yoluyla ilerde genel plan çerçevesine uygun bölge programları hazırlamak ve bunların uygulanması bakımından gerekli idari teşkilatlanmayı sağlamaktır. Gerek bölge araştırmaları gerek yukarıdaki tanımlamaya göre bölge planlaması, yetişmiş eleman azlığı ve ayrıntılı bilgi toplama zorluğu yüzünden ancak uzun sürede etkili bir şekilde gerçekleştirilebilecek bir iştir. Bölge araştırmaları için eleman yetiştirme ve buna paralel olarak takımlar kurma işi bir programa bağlı olarak yürütülmektedir."* Daha sonra gelen beş yıllık kalkınma planlarında da bölgesel kalkınmanın önemine değinilmiştir. Sekizinci BYKP'nın (2001-2005) "Kurumsal ve Hukuki Düzenlemeler" başlığı altında, *"planların, programların ve bölgesel planların hazırlık, uygulama, koordinasyon ve izleme aşamalarının etkinliğini artırmak üzere, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca ihtiyaç duyulan merkezlerde birimlerin oluşturulması için düzenlemeler yapılacağı"*ndan söz edilmiştir. Özellikle Sekizinci BYKP'nın hazırlık sürecinde kalkınma ajansı şeklinde bir kurumsal yapının önerildiği ve bu yapıya ilişkin bazı zihinsel hazırlıklarının yapılmış olduğu görülmektedir. Bu süreçte kalkınma ajanslarının nasıl bir kurumsal yapıda olması gerektiği, idari yapısının niteliği, diğer ülkelerdeki kalkınma ajansı

uygulamaları ve bölgesel kalkınma içindeki yeri, önemi, işlevi, görev ve sorumlulukları kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır.

Kalkınma planlarının yanında, 58 inci ve 59 uncu Hükümetler tarafından hazırlanan Acil Eylem Planlarında ve çeşitli parti programlarında da bölgelerde ajans şeklinde bir yapının kurulmasına yönelik öneriler en önemli kurumsal ve yapısal düzenlemeler arasında yer almıştır.

2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesinin "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" bölümünde "bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere, NUTS 2 düzeyinde bölge birimlerinin kurulması"ndan bahsedilmiştir. Bunun yanı sıra 2004-2006 dönemi için hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planının (ÖUKP) "Bölgesel Gelişme" bölümünde *"yerel katılımı artıracak ortak girişim alanlarını geliştirecek ve yerel ekonomik gelişmeye yerel aktörlerin kollektif müdahalesini düzenleyecek yeni yerel yönetişim modelleri ile kurumsal yapının güçlendirilmesi"*nden söz edilmiştir. Katılım Ortaklığı Belgesi temelinde, AB'ye ekonomik ve sosyal uyum sürecinin çerçevesini oluşturan ÖUKP'de de bölgesel gelişme politikalarını yerel düzeyde uygulayacak kurumsal bir mekanizmanın geliştirilmesi ve bu alandaki program ve projelerin yönetimine ilişkin bazı görevlerin kalkınma ajanslarına devredilmesi öngörülmüştür.

Görüldüğü üzere kalkınma planları başta olmak üzere temel politika dokümanlarında yerel/bölgesel dinamiklerin ve potansiyelin tespiti, bunların yerinde ve katılımcı bir anlayışla ortak akıl kullanılarak planlanması, esnek, aksiyona dayalı, rol paylaşımına açık, yerelde teknik kapasitesi yüksek bir kurumun gereklilikleri vurgulanmıştır. Bu çerçevede, 2006 yılında 5449 sayılı Kanunla Düzey 2 İstatistiki Bölge Birimi[8] (İBB) bazında ajansların kurulması öngörülmüştür. Kanun gerekçesinde kalkınma ajanslarının tasarımında küreselleşme, hızla değişen koşullar, AB'ye uyum hususları ile Türkiye'nin sosyo-ekonomik ve idari yapısının dikkate alındığı ifade edilmektedir. Ajansların kurulmasıyla bölgesel gelişme uygulamaları

[8] AB bölgesel politika ve uygulamalarına paralel olarak bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgesel bazda sosyo-ekonomik analizlerin yapılması için 22/09/2002 tarih ve 2002/4720 sayılıBakanlar Kurulu Kararıyla İstatistiki Bölge Birimi Sınıflandırması (İBBS 2/NUTS 2) oluşturulmuştur.

ile bölge planlarının etkinliğinin ve başarısının yükseltilmesi, bölgelerin ülkemizin genel büyümesi, gelişmesi, refahı ve istikrarına katkısının artırılması amaçlanmıştır.

Ajansların kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin usul ve esasların belirlendiği 5449 sayılı Kanun 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. 2006 yılında öncelikle pilot uygulama olarak kurulan Çukurova ve İzmir Kalkınma Ajanslarından sonra sırasıyla 2008 yılında 8 ve 2009 yılında da 16 adet olmak üzere üç aşamada toplam 26 ajans Düzey 2 İBB esas alınarak kurulmuştur. Ajansların hizmet ettikleri bölge ve iller, merkez il ile kuruluş yılları Tablo 1.1'de yer almaktadır.

5449 sayılı Kanunda açıkça belirtildiği üzere kalkınma ajansları, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliği sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulmuş bölgesel kalkınma uzmanlık birimleridir.[9]

Bu amaçlara ulaşmak için ajansların geleneksel bir kamu kurumuna göre daha esnek ve dinamik bir yapıda olması öngörülmüştür. Dolayısıyla ajanslar kamu tüzel kişiliğini haiz ve kanunda düzenlenmeyen tüm işlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olacak bir yapıda tasarlanmıştır.

[9] 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı T.C. Resmi Gazete).

Tablo 1.1. Kalkınma Ajansları Hakkında Bilgiler

Bölge	İller	Kalkınma Ajansı (KA)	Kısaltma	Kuruluş yılı
TR31	**İzmir**	İzmir KA	İZKA	2006
TR62	**Adana**, Mersin	Çukurova KA	ÇKA	
TR52	Karaman, **Konya**	Mevlana KA	MEVKA	2008
TR83	Amasya, Çorum, **Samsun**, Tokat	Orta Karadeniz KA	OKA	
TRB2	Bitlis, Hakkâri, Muş, **Van**	Doğu Anadolu KA	DAKA	
TRC1	Adıyaman, **Gaziantep**, Kilis	İpekyolu KA	İKA	
TRC3	Batman, **Mardin**, Şırnak, Siirt	Dicle KA	DİKA	
TR10	**İstanbul**	İstanbul KA	İSTKA	
TRC2	**Diyarbakır,** Şanlıurfa	Karacadağ KA	KARACADAĞ	
TRA1	Bayburt, Erzincan, **Erzurum**	Kuzeydoğu Anadolu KA	KUDAKA	
TR21	Edirne, Kırklareli, **Tekirdağ**	Trakya KA	TRAKYAKA	2009
TR22	**Balıkesir**, Çanakkale	Güney Marmara KA	GMKA	
TR32	Aydın, **Denizli,** Muğla	Güney Ege KA	GEKA	
TR33	Afyonkarahisar, **Kütahya**, Manisa, Uşak	Zafer KA	ZEKA	
TR41	Bilecik, **Bursa**, Eskişehir	Bursa Eskişehir Bilecik KA	BEBKA	
TR42	Bolu, Düzce**, Kocaeli**, Sakarya, Yalova	Doğu Marmara KA	MARKA	
TR51	**Ankara**	Ankara KA	ANKARAKA	
TR61	Antalya, Burdur, **Isparta**	Batı Akdeniz KA	BAKA	
TR63	**Hatay**, Kahramanmaraş, Osmaniye	Doğu Akdeniz KA	DOĞAKA	
TR71	Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, **Nevşehir**, Niğde	Ahiler KA	AHİKA	
TR72	**Kayseri,** Sivas, Yozgat	Orta Anadolu KA	ORAN	
TR81	Bartın, Karabük, **Zonguldak**	Batı Karadeniz KA	BAKKA	
TR82	Çankırı, **Kastamonu**, Sinop	Kuzey Anadolu KA	KUZKA	
TR90	Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, **Trabzon**	Doğu Karadeniz KA	DOKA	
TRA2	Ağrı, Ardahan, Iğdır, **Kars**	Serhat KA	SERKA	
TRB1	Bingöl, Elazığ, **Malatya**, Tunceli	Fırat KA	FKA	

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.
*Ajans merkezi koyu harflerle yazılmıştır.

Kanun gereğince, ajanslar arası eşgüdümün sağlanması ve bölgesel kalkınma politikalarının etkisinin ve başarısının en üst seviyelere çıkartılması amacıyla ulusal düzeyde genel koordinasyon Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı[10] tarafından

[10] 1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı 2011 yılı Haziran ayı içerisinde çıkarılan 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kalkınma Bakanlığı olarak yeniden yapılandırılmıştır.

yürütülmektedir. 5449 sayılı Kanunda belirtildiği üzere Kalkınma Bakanlığı ulusal düzeyde bölgeler arası gelişmişlik farklarını asgariye indirme, ulusal kalkınmayı hızlandırma ve uluslararası rekabet gücünü artırma görevlerini yürütmektedir. Ayrıca Bakanlık merkezi düzeydeki kurum ve kuruluşlarla ajansların işbirliği ve koordinasyon içinde çalışmasını sağlamaktadır. Bunun yanında Bakanlık ajansların yerelde yürüttükleri faaliyetlerin izlenmesi ve değerlendirmesi ile birlikte hem ajansların hem de bölgelerin performansının değerlendirilmesi görevini de yürütmektedir.

1.2.1. Kurumsal yapı ve yönetişim modeli

Ajanslardan bölgelerinde işbirliğini tesis etmesi, bölgesel aktörlerin katkısının azami ölçüde alınması ve bölgedeki tarafların karar alma ve uygulama süreçlerine katılım sağlamalarını teşvik etmesi beklenmektedir. Ajanslardan beklenen bu görevlerin yerine getirilmesi doğrudan ajansların kurumsal yapısı ve yönetişim modeliyle ilgilidir. Bu nedenle bölgesel düzeyde sahiplenmenin en üst düzeyde olacağı bir kurumsal yapının oluşturulması öngörülmüştür.

5449 sayılı Kanunun 7 inci maddesindeki düzenlemeyle ajansların yönetim kurulu, kalkınma kurulu ve genel sekreterlik olmak üzere üç organdan oluşması sağlanmıştır. Yönetim kurulu, karar organı olarak ajansın sevk ve idaresine ilişkin görevleri ifa etmekle yükümlüdür. Yönetim kurulu oluşturulurken, katılımcılık, iller arası eşgüdüm ve her ilin eşit temsili ilkeleri göz önünde bulundurulmuştur. Bu nedenle yönetim kurulu üyeleri bölgedeki illerin valileri, belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ile ticaret ve/veya sanayi odaları başkanlarından oluşturulmuştur. Kalkınma urulunun ise ajansın danışma organı olarak bölgedeki ortak aklı harekete geçiren, bölgesel gelişme vizyonunun oluşturulmasına katkı veren, işbirliğini geliştiren ve ajans faaliyetlerini yönlendiren bir mekanizma olarak tasarlanmıştır. Kalkınma kurulundan beklenen görevlerin yerine getirilmesi için üyelerinin özel sektör, sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimler ve üniversite temsilcilerinden oluşması sağlanmıştır. Genel sekterterliğin ise yönetim kurulu kararlarını ve kalkınma kurulunun yönlendirmelerini hayata geçiren icrai faaliyetleri yürüten bir yapıda oluşturulması düşünülmüştür. Bu yönüyle genel sekreterlik dinamik ve esnek bir yapılanma içinde çalışan nitelikli uzman personelden oluşmaktadır. Dolayısıyla,

ajanslar; yönetim kurulu, kalkınma kurulu ve genel sekreterlik gibi farklı yönetim fonksiyonları olan organları ile bir sistem olarak faaliyet göstermektedir.

1.2.2. Ajansların mali kaynakları

Ajansların başarısını belirleyen önemli bir husus da ajansın sürekli ve yeterli bir finans kaynağına sahip olmasıdır. Ajansların gelir yapısının belirleyici özellikleri arasında, bölgedeki tarafların ajans faaliyetlerinden yararlanmalarının yanında maliyetlerine de ortak olmaları ve karar alma süreçlerine katılan kurumların ajans bütçesine katkıda bulunması yer almaktadır. Böylece ajans çalışmalarının sahiplenilmesi ve ajansın öz denetiminin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Bu nedenle, 5449 sayılı Kanunun 19 uncu maddesinde bölgedeki il özel idareleri ile sanayi ve ticaret odaları için bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri ve belediyeler için ise binde beşi oranında bir pay ajanslara aktarılmaktadır. Diğer yandan kuruluş aşamasında ajansların ağırlıklı olarak kamu tarafından finanse edilmesi öngörülmüştür. Bu nedenle Kanunun aynı maddesinde merkezi bütçeden merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinin binde beşi oranında bir payın aktarılması hedeflenmiştir. Bunların yanında faaliyet gelirleri, bağışlar ile AB ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar da ajansların diğer mali kaynaklarını oluşturmaktadır. Ajansların yıllar bazında merkezi bütçe ve yerel paydaşlardan elde ettiği gelirler yıllar itibarıyla Tablo 1.2.'de yer almaktadır.

Tablo 1.2. Ajansların Mali Kaynakları Hakkında Bilgiler (milyon TL)

Yıl	Merkezi bütçe	Yerel paylar	Toplam
2006	20	5	**25**
2007	47	10	**157**
2008	40	15	**55**
2009	171	20	**191**
2010	443	113	**556**
2011	100	111	**211**
2012	450	155	**605**
Toplam	**1.224**	**429**	**1.653**

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

1.2.3. Ajansların görev, yetki ve sorumlulukları

Ajansların görev, yetki ve sorumlulukları ana hatlarıyla 5449 sayılı Kanunda belirtilmiş olup, bunların genel çerçevesi şu şekilde sıralanabilir:

- Bölgesel gelişme stratejilerinin hazırlanması,
- Bölgesel rekabet gücünün desteklenmesi,
- Kamu, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi,
- Bölgedeki kuruluşların kapasitelerinin geliştirilmesine katkıda bulunulması,
- Girişimciliğin desteklenmesi,
- İş ve yatırım imkanlarının araştırılması ve tanıtılması,
- Kırsal kalkınma faaliyetlerinin desteklenmesi,
- Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlanması,
- Yatırımcıların izin ve ruhsat işlemlerinin tek elden takibi ve koordinasyonudur.

Yukarıda belirtilen görevler dâhilinde ajanslar kuruldukları günden bugüne çeşitli faaliyetler yürütmektedir. Bu faaliyetlerden öne çıkanlar bölge planlama çalışmaları, mali ve teknik destekler, yatırım destek faaliyetleri, iş ve yatırım imkânlarının tanıtılması, eğitim, araştırma ve politika geliştirme faaliyetleri ile işbirlikleri olarak sıralanabilir. Bu faaliyetler ajansların bölgelerinde aktif olarak varlık göstermeleri ve yerel sahipliliği kazanmaları açısından önemli görülmektedir. Yürütülen faaliyetlerdeki başarı düzeyinin ölçülmesi kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından önemlidir.

1.2.3.1. Bölge planı çalışmaları

Geçmiş dönemlerde hazırlanmış olan bölge planlarının yeterli başarı elde edememesinin en önemli nedenlerinden biri planların yerelde etkin bir kurumsal yapıyla desteklenmemiş olmasıdır. Ajansların kurulmasıyla birlikte, bölge planlarının uygulama şansını önemli derecede etkileyecek kurumsal yapı sorunu da bir anlamda çözüme kavuşturulmuştur.

Bu doğrultuda; Ajanslar, bölgesel düzeyde sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetler ile

altyapıların dağılımını belirleyen ve çevre düzeni planı ile imar planı çalışmalarına stratejik çerçeve oluşturacak olan bölge planı çalışmalarını Kalkınma Bakanlığı'nın görevlendirmesiyle yürütmüşlerdir.[11] Bölge planları, stratejik bir yaklaşımla ve katılımcı yöntemlerle hazırlanmıştır. Böylece ajanslar bölge planlama konusunda ilk adımlarını atmıştır. Ajansların bu girişimleriyle Türkiye'nin ilk kez 26 Düzey 2 Bölgesinin tamamında bölge planları hazırlanmıştır.[12]

1.2.3.2. Mali ve teknik destekler

Ajanslardan yerel paydaşlar arasında sinerji oluşturacak ve yerel kaynakları harekete geçirecek bölgesel kalkınma çabalarına destek olması, sahip oldukları kaynaklar ve teknik birikim ile uygulayıcı kuruluş ve yerel paydaşların projelerini desteklemesi ve bunlar arasında işbirliği tesis etmesi beklenmektedir.[13] Bu doğrultuda; ajanslar, bölge planı ve çalışma programlarında belirtilen alanlarda proje ve faaliyetlere mali ve teknik destekler vermektedir.

- Mali destekler: Doğrudan finansman, doğrudan faaliyet ve güdümlü proje destekleri ile faiz ve faizsiz kredi desteği
- Teknik destekler: Kurumsal kapasiteyi geliştirmeye yönelik eğitim, danışmanlık, lobi faaliyetleri ile geçici süreli uzman/danışman temini gibi desteklerden oluşmaktadır.

Ajanslar, kurum, kuruluş ve işletmelere sağladıkları bu tür desteklerle başta girişimciler olmak üzere tüm paydaşlarla bölgelerin kalkınmasına yönelik önemli katkılar oluşturmaktadır. Ajansların bugüne kadar yürüttükleri destek programları genel olarak doğrudan finansman, doğrudan faaliyet ve teknik destek türlerinde ağırlık göstermektedir. Bu destek türlerinin konusu, örnek proje konuları, proje uygulama süresi, yararlanıcılar ve yönteme ilişkin özet bilgiler Tablo 1.4'de sunulmaktadır.

---

[11] 3194 sayılı İmar Kanununun 8 inci maddesinde bölge planlarının hazırlanması ve hazırlattırılması görevi Kalkınma Bakanlığına verilmiştir.

[12] Söz konusu bölge planlarına http://www.kalkinma.gov.tr/bölgesel.portal internet adresinden erişilebilmektedir.

[13] 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun Genel Gerekçesi, 2006:5.

Mali ve teknik destek programları sürecinde, yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme, proje hazırlama ve işgücü eğitimi gibi konularda KOBİ'lere, yeni girişimcilere, kurum ve kuruluşlara eğitim destekleri sunulmaktadır. Bu eğitimler vasıtasıyla bölge işletmelerinin, kurum ve kuruluşların kapasiteleri geliştirilmekte ve bölgenin girişimcilik ve rekabet edebilirlik gücünün artırılmasına katkı sağlanmaktadır.

Ajanslar mevcut kaynak yapısıyla 2006-2011 yılları arasında 100'ün üzerinde öncelik alanında proje desteği için teklif çağrısı ilan etmiştir. Teklif çağrıları kapsamında aynı dönemde projelere 1 milyar TL kaynak tahsis edilmiştir. Eş finansman desteği ile birlikte bölge ekonomilerine yaklaşık 1,4 milyar TL tutarında bir kaynak kazandırılmıştır. 2006-2011 döneminde mali destek uygulamaları kapsamında yaklaşık 19.530 adet proje başvurusu yapılmış ve 3.779 adet proje desteklenmiştir. Proje başvuru ve destek sayısına ilişkin bilgiler Tablo 1.3'te yer almaktadır.

Tablo 1.3. Proje Destekleri Hakkında Bilgiler

Yıl	Proje başvuru sayısı	Desteklenen proje sayısı
2006	-	-
2007	-	-
2008	1.129	245
2009	2.576	399
2010	9.486	1.707
2011	6.339	1.428
2012	*	*
Toplam	**19.530**	**3.779**

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.
*2012 uygulamaları devam etmektedir.

Doğrudan finansman desteği

Bu nitelikteki mali destekler ağırlıklı olarak bölgedeki işletmelere, kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruşları ve KOBİ'lere yönelik olarak farklı öncelik alanlarında uygulanmaktadır. Örneğin iktisadi kalkınma, sosyal kalkınma, kırsal kalkınma, küçük ölçekli altyapı, tarıma dayalı sanayi ve turizm gibi alanlarda uygulayıcı kurumlara, yerel girişimlere ve KOBİ'lere mali destekler verilmektedir. Verilen desteklerde projenin başarısının artması için eş finansman ile yararlanıcının da projelere katkı vermeleri beklenmektedir. Eş finansman hususu projenin başından

itibaren sahiplenme ve ortaklık kültürünün gelişmesi açısından önemli bulunmaktadır. Söz konusu destekler sayesinde, yararlanıcıların kapasite ve istihdam gibi unsurlarda artış ile marka, patent, lisans ve kalite gibi unsurlarda da bir iyileşme göstermeleri beklenmektedir.

Doğrudan faaliyet desteği

Doğrudan faaliyet destekleri diğer destek türlerine göre daha esnek ve acil durumlar için hızlı destek sağlama amacıyla geliştirilmiştir. Ajanslar, doğrudan faaliyet destekleriyle acil ve stratejik nitelikli faaliyetleri destekleklemek üzere bölgedeki kurum ve kuruluşlara katkılar sağlamaktadır. Bölgede öne çıkan sektörlere yönelik sektörel çalışma, bölgeninin yenilikçilik ve girişimcilik kapasitesini geliştirmeye yönelik iş geliştirme merkezleri, teknopark gibi tesislerin kurulmasına yönelik fizibilite çalışmaları ve büyük ölçekli yatırımların kısa vadede etkisini artıracak faaliyetler desteklenmektedir.

Teknik destekler

Ajanslar nitelikli personeli ve esnek kaynak yapısı ile yerel aktörlerin planlama, programlama, projelendirme, koordinasyon ve izleme kapasitelerinin geliştirilmesine destek olmaktadır. Proje hazırlama, iş planı ve yöntemleri, insan kaynakları yönetimi, fizibilite hazırlama gibi alanlarda kurum ve kuruluşlara teknik destekler verilmektedir. Bugüne kadar bölgedeki kurum ve kuruluşlara eğitim verme, proje hazırlama kapasitesi geliştirme, geçici uzman görevlendirme ve lobi faaliyetleri gibi destekler sağlanmıştır.

Tablo 1.4. Ajans Destekleri

Destek Türü	Destek Konusu	Örnek Destek Programı/Proje Konuları	Proje Uygulama Süresi	Yararlanıcılar	Yöntem
Doğrudan finansman desteği	- Belirli alanlardaki proje ve faaliyetler	- Tarıma dayalı sanayi mali destek programı (MDP) - KOBİ mali destek programı - Rekabet gücünün artırılması MDP - Küçük ölçekli altyapı MDP	12-18 ay	- Özel işletmeler, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler vb.	- Proje teklif çağrısı[14]
Doğrudan faliyet desteği	- Acil ve stratejik nitelikli faaliyetler, kritik öneme sahip araştırma ve planlama çalışmaları, büyük hacimli yatırım kararlarına kısa vadede etki edilmesine ve yönlendirilmesine yönelik faaliyetler	- Mardin iş geliştirme merkezi proje fizibilitesi - Sarısu sınır ticaret merkezi fizibilite projesi - Ankara'nın uluslar arası transit noktasına dönüşümü projesi - Termal tesis yatırım analizi ve fizibilite raporu	3 ay	- Yerel yönetimler, üniversiteler, kamu kurum ve kuruluşları vb.	- Duyuru, ilan
Teknik destek	- Bölge kurum ve kuruluşlarının kapasitelerini geliştirmeye yönelik eğitim verme, proje hazırlamalarına katkı sunma, geçici uzman görevlendirme ve lobi faaliyetleri	- Patent ve markalaşma - İş planı ve yöntemleri - İnsan kaynakları yönetimi - Kurumsal performans yönetimi - Yenilik	2 ay	- Yerel yönetimler, üniversiteler, kamu kurum ve kuruluşları vb.	- Duyuru, ilan

Kaynak: Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

[14] Proje teklif çağrısı, belirli bir destek programı kapsamında, nitelikleri net bir şekilde belirlenmiş olan potansiyel başvuru sahiplerinin, önceden belirlenen konu ve koşullara uygun olarak proje teklifi sunmaya davet edilmesidir (Kalkınma Ajansları Destek Yönetimi Kılavuzu, 2009).

1.2.3.3. Yatırım destek ve tanıtım faaliyetleri

Bölgesel kalkınmanın sağlanması önemli ölçüde bölgeye yatırım yapılması ile mümkün olmaktadır. Ülkemizde, herhangi bir alanda yatırım yapılabilmesi için mevzuat gereği bazı izin ve ruhsatların alınması gerekmektedir. Özellikle çevre, sağlık, iş güvenliği gibi konularda ve gıda, ilaç, madencilik gibi sektörlerde yatırım yapılabilmesi için gereken izinlerin çok sayıda olması ve mükerrer belgelerin istenmesi yatırımın gerçekleşmemesine ya da uzamasına sebebiyet vermektedir. Bu sorunları çözmek üzere, ajanslar yatırımcıların yatırım işlemlerinin takibi ve yatırım ruhsat ve izinleri gibi bürokratik işlemlerin tek elden, hızlı ve etkin bir şekilde yürütülmesi gibi yatırım destek faaliyetleri yürütmektedir. Ayrıca ajanslar bölgenin iş ve yatırım imkânlarının tanıtılması ile bölge dışından bölgeye yatırımcı çekilmesine yönelik faaliyetlerde de bulunmaktadır.

Bugün itibarıyla, 26 Düzey 2 bölgesinde faaliyet gösteren kalkınma ajanslarının görev alanındaki 81 ilde Yatırım Destek Ofisleri kurulmuştur. Yatırım Destek Ofisleri, başta Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı olmak üzere ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içinde, yerli ve yabancı yatırımcılara yönelik destek hizmetleri sunmakta, ilin ve bölgenin iş ve yatırım ortamının potansiyel yatırımcılara tanıtılmasına yönelik faaliyetler gerçekleştirmektedir. Önümüzdeki dönemlerde, Türkiye'de yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik olarak kurulmuş olan Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kuruluna[15] yatırımlarla ilgili düzenlemeleri rasyonel hale getirmek, yatırım ortamının rekabet gücünü artıracak gerekli düzenlemeleri yapmak ve işletme dönemi de dâhil olmak üzere yatırımın her safhasında, ulusal ve uluslararası yatırımcıların karşılaştığı idari engellere çözüm üretmek üzere ajansların yürüttükleri yatırım destekleme faaliyetlerinden edinilen tecrübelerle önemli geri bildirimler aktarılacağı düşünülmektedir.

---

[15] Türkiye'de yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik olarak 2001 yılında Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK) kurulmuştur. YÖİKK çalışmalarını 10 teknik komite ile yürütmektedir.

1.2.3.4. İşbirliği ve ortaklıklar

Ajanslar, sahip oldukları kaynaklar ve teknik birikim ile bölgelerinde yer alan kurum ve kuruluşlar arasında işbirliğini geliştirmek ve işbirliği kültürünü yaygınlaştırmak üzere çeşitli faaliyetler yürütmektedir. Bu kapsamda, katılımcı mekanizmaların işletildiği, sivil toplum kuruluşu, özel sektör ve kamu kurum ve kuruluşlarının temsiline önem veren platformlar oluşturulmaktadır.

Bu kapsamda yürütülen örnek faaliyetlerden bazıları şunlardır:

– *KOSGEB-Ajans İşbirlikleri:* KOBİ'lerin rekabet güçlerini geliştirmeye ve girişimcilik kültürünü yaygınlaştırmaya yönelik işbirliği alanlarını tespit etmek, faaliyetler yürütmek ve destekler vermek amacıyla oluşturulmuştur.

– *Kalkınma Bankası-Ajans İşbirlikleri:* Ajansların fizibilite hazırlama, proje değerlendirme kapasitelerini geliştirme gibi teknik yardım desteği almak amacıyla oluşturulmuştur.

– *Üniversite-Ajans İşbirlikleri:* Üniversitelerin bulundukları bölgelerin ekonomik kalkınmasına olan etkilerini artırmak amacıyla oluşturulmuştur.

– *Üniversite-Ajans-Ticaret ve Sanayi Odası İşbirlikleri:* Üniversite-sanayi işbirliğini güçlendirmek ve bölge ekonomilerinin kalkınmasını tetiklemek üzere oluşturulmuştur.

1.2.3.5. Araştırma ve politika önerisi geliştirme faaliyetleri

Ajanslar bölgelerinde yürütülecek faaliyetlere yön vermek, öne çıkan sektörlerde kümelenmelerin oluşmasına ve gelişmesine destek olmak, plan ve programlama çalışmalarına girdi oluşturmak üzere çeşitli düzeylerde araştırma çalışmaları yürütmekte, analiz, strateji ve rapor hazırlamaktadır.

Ajanslar tarafından yürütülen araştırma ve politika önerisi geliştirme çalışmaları bölgesel düzeyde rekabetçiliği geliştirecek uygulamalara zemin oluşturması bakımından önemlidir.

Bu kapsamda yürütülen örnek faaliyetlerdan bazıları şunlardır:

– *Eskişehir-Bilecik-Kütahya Seramik Kümesi:* Seramik iş kümesi olma potansiyeli değerlendirilmiş, küme olarak hareket etmenin ürün teslimat sürelerinin ve nakliye maaliyetlerinin iyileştirilmesine katkısı incelenmiş,

yurt içi ve yurt dışı sevkiyatlar, ithalat ve ihracat ile yurt içi alım gibi hususlar ele alınmıştır.

– *İzmir Kümelenme Stratejisinin Geliştirilmesine Yönelik Analiz:* Bölgesel düzeyde kümelenme modeli oluşturmak üzere, İzmir'de organik gıda, biyomedikal, havacılık, petrokimya, makine metal döküm sektörlerinde gerçekleştirilen başarılı kümelenme çalışmaları incelenmiş, potansiyel yeni kümeler analiz edilmiş ve yol haritası oluşturulmuştur.

– *Suriye, Irak vb. Ülke Raporları:* Sınır ötesi işbirlikleri tesis etmek amacıyla potansiyel iş alanlarını tespit etmek ve uygulamaya koymak üzere hazırlanmıştır.

– *Kars İli Lojistik Merkez Raporu:* Kars ilinin lojistik merkez olma potansiyelini değerlendirmek üzere il ve bölgenin uluslararası ulaştırma bağlantıları incelenmiş, bölgenin ve ilin yakın coğrafyası analiz edilmiştir.

1.3. Ajanslarda Performans Ölçümü

1.3.1. 5018 sayılı Kanun ve ajanslarda performans ölçümü

Kamu kaynaklarının etkin kullanımını teminen son dönemlerde sonuç odaklı yönetim anlayışı gelişmiştir. Bu yeni yaklaşımla birlikte kamu kurumlarında performans ölçümü, performans yönetimi gibi kavramlar önem kazanmıştır. Türkiye'de bu gelişmelere paralel olarak çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu gelişmelerden en önemlisi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmiş olmasıdır.

5018 sayılı Kanunun amacı; Kanunun 1 inci maddesinde *"kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek"* şeklinde ifade edilmiştir. Böylelikle, kamu kaynaklarının kullanımında performans esaslılığın gerekleri ortaya konmuştur.

5018 sayılı Kanunla beraber stratejik planlama yaklaşımının gereği olarak performans esaslı bütçeleme tekniği uygulamaya konulmuştur. Söz konusu yaklaşım stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları olmak üzere üçlü bir yapı üzerine kurulmuştur.[16]

5018 sayılı Kanun, kurumların bütçe uygulamalarında performanslarındaki gelişmelerin izlenmesini ve performans ölçümünün yapılmasını gerekli kılmaktadır.

Kamu-özel ortaklığı anlayışına uygun ve geleneksel bir kamu kuruluşu niteliğinden farklı bir yapıda tasarlandığı için ajansların bazı işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olarak faaliyet göstermeleri istenmiştir. Böylece, ajansların istihdam, harcama usulleri, ihale, genel bütçe rejimi gibi hususlarda daha esnek ve kendine özgü olması öngörülmüştür. Her ne kadar ajanslar ağırlıklı olarak kamu tarafından finanse edilse de 5449 sayılı Kanunun 27 inci maddesinde açıkça ajansların 5018 sayılı Kanuna tabi olmadığı belirtilmiştir. Ajansların 5018 sayılı Kanuna tabi olmaması 5449 sayılı Kanunun Genel Gerekçesinde mali özerkliğin korunması, esnek ve dinamik yapıyla değişen şartlara kolay uyum sağlama gibi gerekçelerle açıklanmıştır.

Ajansların 5018 sayılı Kanuna tabi olmaması elbetteki kullandıkları kaynakların etkinliğini değerlendirmeme, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı göz ardı etme sonucunu doğurmamaktadır. 5449 sayılı Kanunun Genel Gerekçesinde ajans çalışmalarının, yürüttükleri faaliyetlerin, kişi, kurum ve kuruluşlara sağladıkları desteklerin sonuçlarından sorumlu oldukları belirtilmiştir. Kaynakların etkin, verimli, kurallara uygun ve yerinde kullanılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir. Bu bağlamda 5449 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usul ve esasları belirleme ve bunları değerlendirme görevi Kalkınma Bakanlığına verilmiştir.

Bunun yanında, ajanslarda kamu kaynaklarının etkin kullanılmasının sağlanması ve hesap verebilirlik ile şeffaflığın temini için Sayıştay denetiminin dışında iç ve dış denetim olmak üzere iki türlü denetim mekanizması öngörülmüştür. İç denetim konusunda iç denetçi, genel sekreter ve yönetim kurulu başkanı; dış

[16] Arcagök, Erüz; 2006:70.

denetim konusunda ise bağımsız denetim firmalarının hazırlayacağı raporlar üzerinde performans değerlendirmesi açısından Kalkınma Bakanlığı; hukuka uygunluk açısından ise İçişleri Bakanlığı yetkili kılınmıştır.[17] Görüldüğü üzere, klasik denetim anlayışından farklı olarak, ajansların iş ve işlemlerinin yalnızca hukuki denetiminin değil performans denetiminin de yapılması öngörülmektedir.

Bu doğrultuda, Bakanlık tarafından ajansların 2010 ve 2011 yılı faaliyetlerini değerlendirmek üzere hizmete özel performans ölçüm çalışmaları yapılmıştır. Bakanlığın yaptığı çalışmanın dışında bugüne kadar herhangi bir öneri, model ya da akademik çalışma yapılmamıştır.

1.3.2. Ajanslarda performans ölçümünün gerekliliği

Bölgesel gelişme uygulamaları ile bölge planlarının etkinliğinin ve başarısının yükseltilmesi ve bölgelerin gelişmesine, refahına ve istikrarına katkı sağlamayı amaçlayan ajanslarda performans ölçümünün yapılmasına ilişkin en önemli sebep, bölgesel kalkınma alanında gerçekleşen verimlilik ve etkinlik düzeyinin tespit edilmesidir.

Yapısal bir sorun olan bölgesel eşitsizliğin azaltılması ve yeni gelişen koşullarda önemi artan bölgelerin rekabet edebilirlik düzeyinin artırılması uzun yılları alacak bir politika alanı olarak yerini almaktadır. Ajansların kurumsal geçmişlerinin çok kısa olması nedeniyle bölgesel kalkınma alanında ajanslarca yapılan katkının düzeyinin değerlendirilmesinin erken olduğu düşünülmektedir. Ancak ajansların bölgelerinde yürüttükleri faaliyetlerin etkilerini değerlendirmek, kişi, kurum ve kuruluşlara sağladıkları desteklerin başarı düzeyini ölçmek ve bölgenin ihtiyaçlarına cevap verme durumunu değerlendirmek üzere performans ölçümünü gerçekleştirmek önemli bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Sunulan hizmetlerin kamuya olan maliyetlerinin ve buna karşılık kurum, kuruluş ya da işletmelere sağlanan katkının hesaplanması hizmet yönetimi açısından yerine getirilmesi gereken bir husustur.

[17] 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı T.C. Resmi Gazete).

Performans ölçümü, karar verme süreçlerine daha iyi girdi sağlaması ve böylece ajansların kaynaklarını daha etkin kullanması açısından önemlidir. Dolayısıyla, performans ölçümü ajansların faaliyetlerini planlarken ne kadar iyi karar verdiklerini ya da görevlerin ne kadar yerine getirildiğini bilmelerine katkı sağlayacaktır. Bunun yanında izleme ve değerlendirme altyapısının kurulmasıyla kaynakların en alt seviyedeki faaliyet ve projelerden, en üst seviyedeki plan ve programlara kadar etkin, verimli, kurallara uygun ve yerinde kullanılması teminat altına alınmış olacaktır.[18]

Ajans faaliyetleri sonucunda ortaya konulan performans sonuçları ajans paydaşlarına karşı hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine katkı sağlayacaktır. Böylelikle ajans amaç ve hedeflerinin ne düzeyde yerine getirildiği ortaya konmuş olacaktır.

Ajanslarda performans ölçümünü gerçekleştirmenin en önemli gerekçelerinden birisi de sundukları hizmetlerin iyileştirilmesine katkı sağlamasıdır. Performans sonuçlarına göre iyileştirilmesi gereken yanlar ortaya koyularak gerekli tedbirlerin alınması sağlanabilir. Ayrıca başarıyı üst seviyelere çıkaracak tedbirlerin alınması ajansın farklı organları tarafından en üst seviyeden en alt seviyeye kadar sorumluluğun dağıtılmasına sebebiyet verecektir. Yalnızca icra organı olan genel sekreterliğin performansının değerlendirilmesi yerine, ajansın yönetim kurulu ve kalkınma kuruluyla birlikte bir bütün olarak değerlendirilmesi mümkün olacaktır.

Hizmet sunan birimlerin hizmet sundukları kişi, kurum ya da kuruluşlara karşı bir sorumlulukları bulunmaktadır. Hizmet sunucular başarı düzeylerine göre bir yaptırıma tabi tutulmalı ya da ödüllendirilmelidir. Ajanslar da tüm hizmet sunan kuruluşlar gibi bölgesel gelişme alanında verimlilik ve etkinliği teşvik etmek için ödül sonuçlarını doğuracak bir mekanizmaya sahip olmalıdır. Ödüllendirme mekanizmasının tesisi de ancak performans ölçümünün gerçekleştirilmesiyle mümkündür. Bu düşüncelerle ajansların merkezi bütçe paylarını oluşturan gelirlerinin tahsisinde performans ölçümünün dikkate alınması öngörülmüştür. 5449 sayılı Kanunun 19 uncu maddesinde her bir ajans için, “bir önceki yıl gerçekleşen

[18] 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Genel Gerekçesi, 2006:11.

genel bütçe gelirleri tahsilatından, vergi iadeleri ile mahalli idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden Yüksek Planlama Kurulu tarafından belli bir pay verilmesi ve bu dağılımın yapılmasında, nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçülerinin" dikkate alınması öngörülmüştür. Kaynak tahsisinde performans ölçümünün dikkate alınması, ajansların performansınlarının geliştirilmesi için özendirici bir işlev olmaktadır.

1.3.3. Ajanslardan beklenen performansın içeriği ve niteliği

Ajanslarda performans ölçümü zor ve karmaşık bir süreçtir. Bu durum teknik zorluklar, bazı hizmetlerin ölçülebilir kriterlerle ele alınamaması, kurumsal yapı yetersizliği ve performans ölçümüne olumsuz yaklaşımdan kaynaklanmaktadır. Bu zorluklara rağmen performans ölçümüne önem vermek gerekmektedir. Ajans faaliyetinin bir çok değerinin ölçülmesi zordur. Ancak ölçülmesi zor alanlar için farklı yaklaşım ve modellerin geliştirilerek performans ölçümünün yapılması mümkün olabilecektir.

Ajanslar tarafından yürütülen faaliyetlerin performansının hangi yönlerden ele alınması gerektiği performans ölçümünün önemli bir boyutudur. Etkin bir performans ölçüm mekanizmasının kurulması için öncelikle ajansların faaliyet verdiği alanlar belirlenmelidir. Hangi faaliyetlerin ölçüleceğinin belirlenmesi bir karar verme konusudur. Yukarıda bahsedilen ajans faaliyetlerinden performans açısından önemli olanlar bölge planlamanın etkililiği, mali destek uygulamalarının başarısı, yönetişimin etkinliği, yatırım, tanıtım ve destek faliyetlerinin etkinliği, araştırma ve politika önerisi geliştirme uygulamalarının nitelik ve kalitesi ile mali gerçekleşme alanlarında ele alınabilir. Ajansların kurumsal tarihlerinin çok yakın zamana dayanıyor olması nedeniyle bügüne kadar yürütülen faaliyet ve uygulamaların bu alanlarda yoğunlaştığı söylenebilir.

Bugüne kadar hazırlanmış olan ve sadece geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasına yönelik kapsamlı ve entegre bölge planlama yaklaşımından stratejik nitelikli bir planlama yaklaşımına geçilmiş olması önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. Ancak ajansların bölge planlama konusundaki ilk deneyimleri olmaları plan hazırlama sürecini ve etkinliğini zorlaştırmıştır. Nitekim ajansların bu

girişimleriyle Türkiye'nin 26 Düzey 2 Bölgesinin tamamında ilk kez bölge planları hazırlanmıştır. Bölgedeki tüm paydaşların aktif katılımıyla hazırlanmış, tüm kesimlerce kabul görmüş, bölge potansiyellerini dikkate alan, bölgeyi kapsamlı bir şekilde analiz eden ve ihtiyaçlara cevap veren bir plan, ajanslar açısından önemli bir başarı göstergesi olarak değerlendirilmektedir.

Ajansların bölge planı öncelikleri doğrultusunda sağlamış oldukları mali ve teknik destekler ile bölgede ekonomik canlılık sağlanmakta ve bölgesel kalkınmanın sürdürülebilmesi açısından önemli işlevler yürütülmektedir. Sağlanan desteklerle bölgede oluşturulan ekonomik katma değer, istihdam artışı, proje hazırlama kapasitesini geliştirmeye yönelik düzenlenen eğitimler, patent ve lisans sayısındaki artış, desteklerin uygunluğu ve etkinliği gibi hususlar ajansın bölgeye olan katkısını ölçmek açısından oldukça önemli görülmektedir. Nitekim, ajansların en önemli faaliyetleri olarak görülen bu desteklerin ajans başarısını ölçmek açısından vazgeçilmez bir öneme sahip olduğu düşünülmektedir. Diğer taraftan, ajansların bölgedeki kurum, kuruluş, kişi ya da işletmelere eğitim desteği sunması, hem ajans başarısının ortaya konmasında hem de bölgenin beşeri sermayesinin geliştirilmesinde önemli katkılar sunmaktadır.

Bölgesel kalkınmanın sağlanması, bölgeye yapılan yatırımlar ile doğrudan ilgilidir. Yatırımcıların iş ve işlemlerini kolaylaştırma ve tek elden takip etme konusunda ajanslar önemli işlevler yürütmektedir. Bu bakımdan, yatırımcıların yatırım ve iş geliştirme kararlarında ajans faaliyetlerinden ne kadar yararlandıkları ya da yönlendirildiklerini ölçmek, ajansın yatırım destek ve tanıtım faaliyetlerinin yürütülmesindeki etkinliklerini görmek açısından önemli bulunmaktadır.

Ajanslar; yönetim kurulu, kalkınma kurulu ve genel sekreterlik gibi organlar ile birlikte bir sistem olarak faaliyet göstermektedir. Dolayısıyla ajans faaliyetlerinin yalnızca icrai faaliyetler bakımından ele alınması yerine katılım sağlama, karar alma, icrai faaliyetleri yönlendirme gibi hususları da gözeterek değerlendirilmesi gerekmektedir. Yönetim kurulu ve kalkınma kurullarının etkin çalışması ve katılım düzeyleri, bölgedeki yönetişimin etkinliğini göstermesi bakımından önemli bir başarı ölçütü olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte bazı ajanslar tek ile, bazıları ise altı ile hizmet vermektedir. Tek illi bir yapıda kalkınma kurulu ve yönetim kurulunun daha etkin çalışması söz konusudur. Birden fazla il söz konusu olduğunda ise

koordinasyon sorunları gündeme gelebilmektedir. Çok illi bir yapıda her ilin önceliklerinin farklı olması ve yönetim kurulu ile kalkınma kurulu üyelerinin farklı illerden oluşması, ajans organizasyon yapısının ve yönetişim modelinin işlemesindeki etkinliği azaltma potansiyeli oluşturmaktadır. Bu nedenle ajansın yönetim kurulu ve kalkınma kurulunu etkin kullanması ve kurul üyelerinin katılım düzeyi diğer bir başarı unsuru olarak ele alınmaktadır.

Ajanslardan bölgedeki kurum ve kuruluşlar arasında işbirliğini geliştirmesi ve bu kültürü yaygınlaştırması beklenmektedir. Doğrudan ekonomik kararların dışında, bölgenin kalkınmasına zemin oluşturacak işbirliği ve ortaklık faaliyetleri, ajansların bölge ekonomisine yaptığı katkıyı ölçmek açısından ele alınması gereken diğer bir alan olarak değerlendirilmektedir.

Ajanslar bölgede yürütülen faaliyetlere yön vermek, plan ve programlama çalışmalarına girdi oluşturmak üzere çeşitli düzeylerde analiz, strateji ve politika geliştirme çalışmaları yürütmektedir. Araştırma ve politika önerisi geliştirme çalışmaları bölgesel düzeyde rekabetçiliği geliştirecek uygulamalara zemin oluşturması bakımından önemlidir. Bu çalışmaların kapsam, nitelik ve kalitesi ile mevcut çalışmalara olan katkı ve yönlendirmeleri ajans başarısını ölçmek açısından dikkate alınması gereken bir yön olarak değerlendirilmektedir.

Ajansların başarısını belirleyen önemli bir husus da ajansın sürekli ve yeterli bir finans kaynağına sahip olmasıdır. Merkezi bütçenin dışında ajans gelirlerini oluşturan yerel yönetimler ile sanayi ve ticaret odalarından aktarılacak payın tahsili ajansların yerelde sahiplenildiğini göstermeleri açısından oldukça önemli bulunmaktadır. Bazı belediyeler ilgili ajansa ödemesi gereken payları aktarmakta isteksiz davranmaktadır. Ajansların belediyelerden alması gereken payları tahsil edememeleri ajans ile belediye arasında iyi işlemeyen bir diyalogu ya da koordinasyon eksikliğini göstermektedir. Belediye gelirlerinin tahsil edilememesinde belediyelerin gelir yetersizliği bir sebep olarak kabul edilebilir olmakla birlikte düşük düzeyde bir gerçekleşmede ajans ile belediye arasında bir koordinasyon sıkıntısı ya da diyalog eksikliğinin izleri aranabilir. Aynı durum ticaret ve sanayi odası gelirlerinin tahsili açısından da söz konusudur. Ajansların bölgelerinde sahipliliğinin artması, etkin faaliyet göstermesi ve işbirliği ortamını tesis etmesi yeterli finans kaynağıyla doğrudan ilişkilidir. Ajansların mali performansı kısaca mali konularda

gösterdiği başarıdır. Ajanslar kendi gelirlerini toplamada ve harcamalarını yapmada ne kadar başarılı ise mali performansları da o kadar yüksektir.

1.3.4. Performans ölçüm uygulamaları

Ajansların ulusal düzeyde koordinayonundan sorumlu Kalkınma Bakanlığına 5449 sayılı Kanun ile ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performansının ölçülmesine dair usul ve esasları belirleme ve bunların değerlendirmesini yapma görevi verilmiştir. Bununla birlikte, ajanslara aktarılacak merkezi bütçe ödeneğinin belirlenmesinde de performans ölçümü bir kriter olarak alınmaktadır.

Bu kapsamda 2006, 2008 ve 2009 yıllarında üç aşamada kurulmuş olan ajansların performansının ölçülmesi ilk olarak 2011 yılı merkezi bütçe ödeneği tahsisini belirlemek üzere ajansların 2010 yılı performansları değerlendirilmiştir. 2012 yılı merkezi bütçe ödeneği tahsisini belirlemek üzere ise ajansların 2011 yılı performansları değerlendirilmiştir.

1.3.4.1. 2010 yılı performans ölçüm uygulaması

2011 yılı için ajanslara merkezi bütçeden aktarılacak ödeneğin yüzde 15'lik payı ajansların 2010 yılı performanslarına göre dağıtılmıştır. Her bir ajansın 2010 yılı performansı; ajansın bölge planlama çalışmaları, proje destekleme uygulamaları, araştırma ve analiz raporları ile kalkınma girişimlerindeki öncü rolleri, yönetişimin etkililiği ve gelir bütçesindeki yerel payların tahsilatı gibi kriterler kullanılarak ölçülmüştür. Performans ölçüm kriterleri ve kriterlere ilişkin açıklamalar Tablo 1.5'de sunulmaktadır. Performans değerlendirmesinde sadece genel sekreterliğin icrai faaliyetleri değil, bir "sistem" olarak bütüncül performansın ölçülmesi yaklaşımı benimsenmiştir.

Tablo 1.5. 2010 Yılı Performans Ölçüm Yaklaşımı

Kriterler	Göstergeler	Puanlama	Ağırlık (yüzde)
Bölge Planlama	Bölge Planlama Kılavuzuna ve bölge planı değerlendirme kriterine uygunluk	1-3 arası (0,5 puanlık basamaklar halinde)	40
Destek Uygulamaları	Mali destek programına çıkılması	1,5	15
	Doğrudan faaliyet desteği uygulamasına başlanması	0,5	
	Teknik destek uygulanması	0,5	
Araştırma, Analiz ve Ortak Uygulamalar, Bölgedeki Kalkınma Girişimleri	Kapsamlı ve nitelikli rapor yayınlanması	1	10
	Sınır ötesi işbirliği, cazibe merkezi gibi çalışmalara katkı	2	
	Her iki çalışmayı da yapmış olması	3	
Yönetişimin Etkililiği	2 kalkınma kuruluna en az yüzde 70 oranında katılım sağlanması	3	25
	En az 2 kalkınma kurulu toplantısı gerçekleştirmesi	2	
	Diğer durumlarda	1	
Yerel Payların Tahsilatı	Yerel payların en az yüzde 80'ninin tahsil edilmesi	3	10
	Yerel payların yüzde 50 ila yüzde 80'i arasında tahsil edilmesi	2	
	Diğer durumlarda	1	
Toplam		**14,5**	**100**

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bölge planlama çalışmaları değerlendirilirken, Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanmış Taslak Bölge Planlama Kılavuzuna uygunluk ve Bölge Planı Değerlendirme Esaslarına uyarlık dikkate alınmıştır. Bölge planı kriterleri performans boyutunun kalite unsuru bakımından ele alınmış ve çıktıların kalitesi, süreç yönetimi ve anılan çalışmalara uygunluk değerlendirilmiştir. Performans ölçümünde genellikle göz ardı edilen kalite boyutunun ajansların performans ölçümünde esas alınması önemli bir katkı olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca değerlendirmenin kalite standartlarının belirtildiği belgeleri esas alarak yapılmış olması performans ölçümü açısından oldukça önemli görülmektedir.

Ajans destek faaliyetleri kapsamında, ajans performansı yalnızca mali destek programı, teknik destek programı ve doğrudan faaliyet destek programlarını ilan edip etmediklerine göre değerlendirilmiştir. Performans ölçümünün yalnızca çıktı göstergesinin kullanılarak ele alınması ajansların kurumsal tarihlerinin yakın geçmişe dayanıyor olması nedeniyle kabul edilebilir bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir.

Ancak, destek programlarının sonuçları ve etkileri ile bölge ihtiyaçlarına olan uyarlılık açısından ele alınmasının daha yerinde bir uygulama olacağı düşünülmektedir.

Araştırma ve analiz raporları ile kalkınma girişimlerindeki öncü rolleri kriteri kapsamında bölge planlama çalışmaları dışında ajans tarafından gerçekleştirilen bölgeye yönelik analiz ve araştırma çalışmaları, kapsamlı ve nitelikli sektörel ve/veya tematik analizin yapılıp yapılmadığı ele alınmıştır. Bunun yanında ajansın sınır ötesi işbirliği, cazibe merkezi çalışmaları gibi yaygın ve geniş etkisi bulunan ya da kalkınma sürecini hızlandırma potansiyeli olan ve resmen başlatılmış bulunan kalkınma girişimlerinde koordinasyon, ortaklık gibi etkili bir rol üstlenmesi veya yürütülmekte olan mevcut ulusal/bölgesel çalışmalara (GAP, DAP) olan katkıları değerlendirilmiştir. Bu kriter kapsamında da kalite değerlendirmesinin yapılmış olması önemli bir katkı olarak değerlendirilmektedir. Ancak kalite değerlendirmesi yapılacak olan alanın kalite standartlarının önceden belirlenmesi ve standartlara olan uyarlık yönünden bir değerlendirme yapılması daha uygun bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir.

Yönetişim kriteri kapsamında, yönetişimin etkinliği ve sahiplenmenin sağlanmasında etkili olan kalkınma kurulu toplantılarına katılım ve kalkınma kurulunun etkili çalışması göz önüne alınmıştır. Bu kriter kapsamında kalkınma kuruluna katılım sayısının ele alınması ajansların bölgelerindeki sahiplenme düzeyini gösterdiği gibi ajanslarla paydaşlar arasındaki koordinasyon ve iletişim düzeyini de göstermektedir. Ancak, bazı ajansların birden fazla ile hizmet etmeleri elbetteki koordinasyon ve iletişim problemlerini ortaya çıkaracaktır. Dolayısıyla çok illi bölgelerde ortaya çıkacak bu problemin ihmal edilmiş olduğu görülmektedir. Ayrıca, kalkınma kurulunun katılım düzeyi kadar etkili çalışması da göz önünde bulundurulması gereken bir husus olarak değerlendirilmektedir. Kalkınma kurulunun etkili çalışması ise yalnızca kurul toplantılarına katılım sayısıyla ölçülebilecek bir alan olarak değerlendirilmemektedir.

Yerel payların tahsilatı kriteri kapsamında ajansların sağlıklı bir mali yapıyla faaliyetlerini sürdürmesinin yanında, yerel sahiplenme açısından da önemli bulunan ve bölgedeki il özel idareleri, belediyeler ve sanayi ve ticaret odalarının 5449 sayılı Kanun gereğince ajansa aktarmak zorunda olduğu gelirlerin tahsili değerlendirmeye

tabi tutulmuştur. Bu gösterge ajanslar ile paydaşların iletişim ve sahiplenme düzeyini göstermesi açısından önemli bulunmaktadır. Bazı belediyelerin yerel paylarını ödeme konusundaki isteksizlikleri ajanslarla belediyeler arasındaki iletişim ve koordinasyon düzeyi açısından fikir verici olabilmektedir. Dolayısıyla, bu göstergenin ajansların mali etkinliğini ve paydaşlar arasındaki iletişim etkinliğini göstermesi açısından yol gösterici bir ölçü olduğu düşünülmektedir.

Her bir kriterin karşılanma durumuna göre Bakanlık tarafından puanlama yaklaşımı benimsenmiştir (Bkz. Tablo 1.5). Her bir kriter de kendi içinde önemine göre ağırlıklandırılmıştır. Kriterlerin değerlendirilmesinde doğrudan uzmanlık görüşüne başvurulmuştur. Özellikle kalite gibi nitel yanların değerlendirildiği kriterlerde uzmanlık görüşünün daha baskın olduğu söylenebilir. Uzmanlık görüşünün dışında ajans faaliyet raporları, dış denetim raporları, Bakanlığa ulaşan yazılar ve belgeler ile ajansın internet sitesi performans değerlendirmesinde doğrulama kaynağı olarak kullanılmıştır.

1.3.4.2. 2011 yılı performans ölçüm uygulaması

Ajansların 2011 yılı performans ölçümü uygulaması da bir önceki yılda olduğu gibi 2012 yılında merkezi bütçeden aktarılacak ödeneğin ajanslar bazında dağılımını belirlemek üzere planlanmıştır.

2011 yılı ödenek dağılımı uygulamasından farklı olarak; toplam kaynağın yüzde 10'luk miktarı ajans performansına göre tahsis edilmiştir. 2011 yılı performans değerlendirmesinde toplam on adet performans kriterinin kullanılması hedeflenmiştir. On adet kriterin yedi tanesinin Bakanlık tarafından üç tanesinin ise her bir ajansın kendisi tarafından belirlenmesi öngörülmüştür. Ajanslarca belirlenecek olan üç performans kriterine 2012 yılı çalışma programlarında yer verilmesi istenmiştir. Kalkınma Bakanlığı tarafından belirlenen yedi adet göstergenin toplam içindeki payı yüzde 85 olarak belirlenirken ajanslarca belirlenecek kriterler ise yüzde 15 oranında ağırlıklandırılmıştır. Bakanlık tarafından belirlenen yedi kriter toplam 22 adet gösterge ile temsil edilmektedir.

2010 yılı performans ölçüm uygulamasında olduğu gibi ajans faaliyet raporunun, dış denetim raporunun, Bakanlığa ulaşan yazılar ve belgeler ile ajans

internet sitelerinin performans değerlendirmesinde doğrulama kaynağı olarak kullanılacağı belirtilmiştir.

Ajansların 2011 yılı performansının; bölge içinde ve diğer bölgelerde ajansın kurulmasında etken olduğu veya içinde yer aldığı işbirlikleri, bölge planına uygun olarak hazırlanan ve ajans internet sitesinde yayımlanan kapsamlı ve nitelikli rapor, analiz ve stratejiler, yönetişim, teknik destekler, mali destekler, yatırım destekleri, yerel payların tahsilatı ve Mali Yönetim Yeterlik denetimi bulguları gibi kriterlerlerle değerlendirilmiştir. Performans ölçüm kriterleri ve göstergelerine ilişkin açıklamalar Tablo 1.6'da sunulmaktadır.

Tablo 1.6. 2011 Yılı Performans Ölçüm Yaklaşımı

Kriter	Gösterge
İşbirlikleri	Uluslararası/Ulusal/Diğer Ajanslar ve yerel paydaşlarla geliştirilen ortak strateji/protokol/program belgesi sayısı
	Söz konusu ortak strateji/program belgesi çerçevesinde işbirliği yapılan kuruluş sayısı
	Söz konusu ortak strateji/program belgesi çerçevesinde yapılan toplantı ve katılımcı sayısı
Analiz ve Strateji Geliştirme	Uygulamaya dönük sektörel, tematik analiz veya strateji raporlarının sayısı
	Saha çalışmalarının sayısı, görüşülen kişi veya anket sayısı
Yönetişim	Kalkınma kuruluna yıllık toplam katılımcı sayısı (adamXgün)
	Kalkınma kurulu bünyesinde oluşturulan çalışma grubu, kişi ve fiili çalışma günü sayısı
	Kalkınma kurulunda hazırlanarak yönetim kuruluna sunulan rapor/görüş sayısı
	Kalkınma kurulu toplantılarına asgari iki Yönetim Kurulu üyesinin katıldığı toplantı oranı
Teknik Destekler	Teknik desteklere başvuru sayısı/potansiyel kuruluş sayısı
	Eğitim desteği verilen kuruluş/kişi sayısı
	Danışmanlık hizmeti verilen kuruluş sayısı
	Proje hazırlıklarına destek verilen kuruluş sayısı
	Destek verilen kişilerin anket memnuniyet oranları
Mali Destekler	Başarılı bulunan proje sayısı/proje başvuru sayısı
	Ortağı olan projelerin sayısı/başarılı bulunan proje sayısı
	Bağımsız değerlendirme aşamasında üçüncü değerlendirmeye tabi tutulmuş olanların oranı
	Eğitim bilgilendirme toplantılarına katılım sayısı/Potansiyel katılım sayısı
Yatırım Destek	Yatırım amaçlı destek isteyen kayıtlı firma sayısı
	İzin ve ruhsat işlerinin takibi için başvuru yapan firma sayısı
	Yatırım tanıtımı organizasyonu sayısı (toplantı, sempozyum vb.)
Yerel Paylar	Yerel payların tahsilat/tahakkuk oranı

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN TEORİK VE KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

2. PERFORMANS ÖLÇÜMÜNÜN TEORİK VE KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Ülkemizdeki ajansların kurumsal tarihleri ve performans ölçümü uygulamaları oldukça yenidir. Bu bölümde, ajanslarda performans ölçümü konusuna hazırlık olması açısından genel olarak, performans, performans ölçümü, performansın boyutları, performans ölçüleri ve performans ölçümünde dikkat edilmesi gereken yanlar ele alınmıştır. Ayrıca, ajanslarda performans ölçümünün hangi teknik ve yaklaşımlarla ele alınabileceğine ışık tutacak analitik yöntemler incelenmiştir.

Performans kelimesi Türkçe'ye Fransızca'dan girmiştir. Türk Dil Kurumu sözlüğünde "başarım" sözcüğü ile eş anlamlı olarak kullanılmakta ve "bir olayı veya durumu başarma isteği ve gücü ya da herhangi bir eseri, oyunu veya işi ortaya koyarken gösterilen başarı"[19] şeklinde tanımlanmaktadır.

En kabul gören şekliyle Daft, performans kavramını "bir işin, işle ilgili süreçlerin ve işi yapan kişilerin amaçlar, sonuçlar ve kullanılan kaynaklar ile ilgili nicel ve nitel açıdan ulaştığı sonuçlar" şeklinde tanımlamakta, örgütsel açıdan ise "örgütün önceden belirlenmiş olan hedeflerine, kaynakların en etkin bir şekilde kullanılarak ulaşabilmesi" olarak ifade etmektedir.[20]

2.1. Performans Ölçümü

Performans ölçümünün herkes tarafından kabul görmüş bir tanımı yoktur. Bunun sonucu olarak, etkinlik, verimlilik, üretkenlik, iş ölçümü gibi kavramlar terminolojide performans ölçümünün yerine kullanılmaktadır.[21] Paul Epstein terminolojideki bu karışıklığı gidermek için basit ve kolay anlaşılabilir bir tanım önerisi ile kamu sektörü açısından performans ölçümünü şöyle tanımlamıştır: "Performans ölçümü, bir devletin sunduğu hizmetlerin kamusal ihtiyaçlara ne ölçüde yanıt verebildiğini öğrenmek ve açıklamak için yapılan sistematik bir girişim olup, kamu sektörünün kabul edilebilir bir maliyetle, kaliteli üretim ya da hizmet sunup

---

[19] *TDK:*"http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5003ca45125106.04465552"
[20] Daft, 1997:9.
[21] National Center for Public Productivity, 1997:2-3.

sunmadığının belirlenmesinde kullanılan araçtır."[22] Tangen ise başka bir tanımlama yaparak "bir faaliyetin ya da eylemin verimliliğini, etkinliğini ve etkililiğini belirleme süreci" olarak ifade etmiştir.[23]

Sayıştay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporunda performans ölçümü geniş bir çerçevede ele alınmış ve şöyle tanımlanmıştır: "Performans ölçümü, bir kurumun önceden belirlenen amaçlara ve hedeflere göre ortaya çıkan ürünleri, hizmetleri ve/veya sonuçları birlikte değerlendirmesine yönelik analitik bir süreçtir. Daha teknik bir ifadeyle, bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik bir biçimde veri toplaması, bunları analiz etmesi ve raporlaması süreci olarak tanımlanabilir".[24]

Performans ölçümü kavramı değişik biçimlerde tanımlanıyor olmakla birlikte bir örgütün amaçları doğrultusunda geçekleştirdiği faaliyetlerde, sunduğu ürün/hizmet ya da kaynak kullanımlarında verimlilik, etkinlik, etkililik, ekonomiklik ve kalite gibi ilkelere ne ölçüde ulaştıklarının ölçülmesi, analiz edilmesi ve raporlanmasını temel alan kapsamlı bir süreç olarak değerlendirilebilir.

2.2. Performansın Boyutları

Performansın genel kabul görmüş ve en yaygın olan boyutları verimlilik, etkinlik, etkililik, ekonomiklik, karlılık ve kalitedir. Bununla birlikte; örgütlerin performans anlayışları ve ölçüm kriterleri tarihsel süreç içerisinde sürekli bir değişim geçirmiştir. Bu süreç içerisinde bazı performans unsurları önemini kaybedip bazıları daha önemli hale gelirken, yeni gelişen anlayışlar da olmuştur.[25]

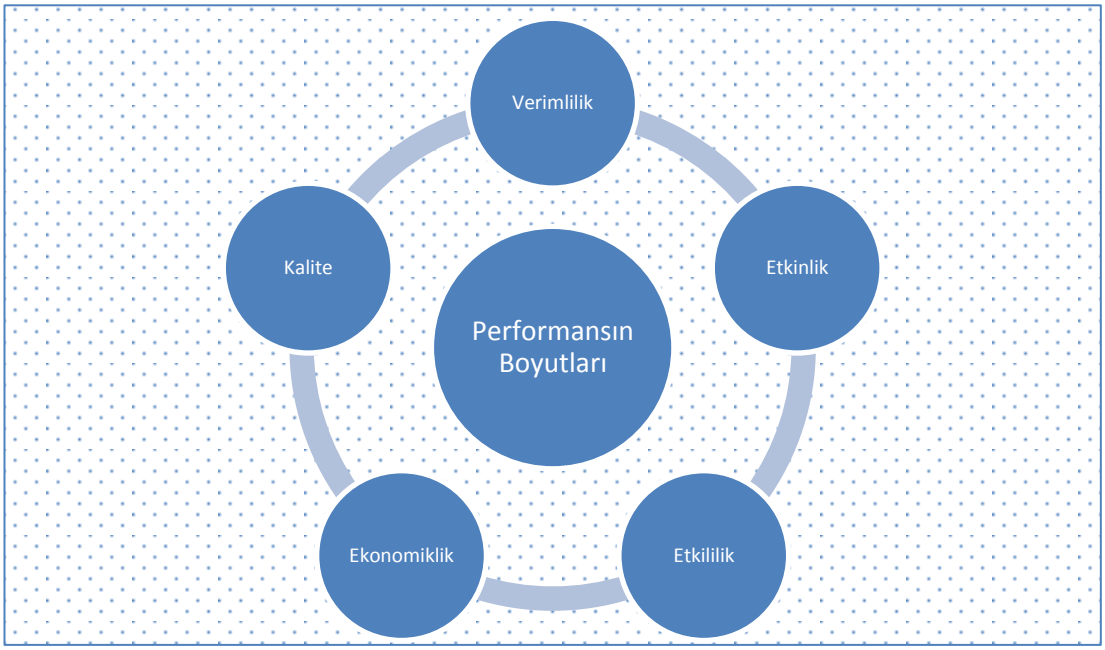
Geleneksel yaklaşımda temel performans anlayışı düşük maliyet ve yüksek kar iken, zamanla değişen koşullar gereği olarak çalışma yaşamının kalitesi, bütçeye uygunluk, yenilik, müşteri tatmini, sosyal sorumluluk, etik prensipler gibi çok değişik unsurlar da kabul görmüş ve performansın farklı boyutlarını oluşturmuştur.

---

[22] Epstein,1988:3
[23] Tangen, 2003:348.
[24] Sayıştay, 2003:9.
[25] Songur, 1995:8.

Bu çalışmada genel kabul görmüş ve en yaygın olarak kullanılan verimlilik, etkinlik, etkililik, ekonomiklik/tutumluluk/karlılık ve kalite üzerinde durulacaktır.(Bkz. Şekil 1.) Bu unsurlar akademi ve işletme alanında yaygın olarak kullanılan kavramlar olmakla birlikte yeterince açıklanmış ve tanımlanmış değildir. Hatta etkinlik, etkililik, verimlilik gibi kavramlar genellikle birbirleriyle karıştırılmakta, birbirlerinin yerine kullanılmaktadır.[26] Ortak bir anlayış ve dil birliği sağlamak için bu kavramların tanımlanması ve performans ölçümü ile olan ilişkisinin ortaya konulması performans ölçümünün kavramsal çerçevesinin geniş bir perspektifte ve tutarlı bir şekilde ele alınması açısından önemli görülmektedir.

Şekil 2.21. Performansın Boyutları



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

2.2.1. Verimlilik

Verimlilik (Productivity) kavramı ilk olarak iki yüz yıl önce Ouesnay (1766) tarafından Journal de l'Agriculture'da yayımlanmış bir makalede kullanılmıştır. O zamandan bugüne verimlilik özellikle ekonomik sistemlerde olmak üzere çeşitli

[26] Tangen, 2005:34.

düzeylerde ve alanlarda kullanılmıştır.[27] Verimliliğin ekonomik üretim faaliyetlerini düzenleyen en önemli faktör olduğu iddia edilmiştir. Hatta, verimliliğin işletmeler için anahtar bir rekabet üstünlüğü sağlayan unsur olduğu belirtilmiştir.[28]

Verimlilik çok boyutlu bir olgu olup birbirinden farklı tanımlamalara sahip olmasına rağmen özünde hepsi aynı şeyi ifade etmektedir. Tangen verimliliği en basit anlamda "birim çıktı başına kullanılan girdi miktarı"[29] olarak tarif etmektedir.

Kavram tanımlamasını daha geniş bir perspektifte ele alanlardan Moseng ve Rolstadas "pazarın ürün ve hizmet gereksinimini; toplam kaynakları minumum düzeyde tüketerek karşılama yeteneği"[30] olarak, Kendrick "mal ve hizmetlerin çıktıları ile üretim sürecinde kullanılan insana bağlı ve bağlı olmayan kaynakların girdileri arasındaki ilişki"[31] olarak, Ekici "en düşük miktardaki kaynakla belirlenen kalite ve miktarda hizmetin sağlanması"[32] olarak ve Koçel ise "belli bir işi daha kısa sürede ve daha az kaynak kullanarak yapmak"[33] olarak tanımlanmıştır. Görüldüğü üzere, verimliliğin çok yüzlü bir unsur olmasından dolayı literatürde yer alan bir çok tanımlamalarda verimlilik içerdiği farklı ilişkilerle tanımlanmıştır.

Birbirinden farklı tanımlamalar olmasına rağmen esasında ifade edilmek istenen şey aynıdır. Güran'ın da belirttiği üzere; verimlilik "üretilen mallar ya da sunulan hizmetler açısından, kullanılan her birim girdi ile üretilebilen çıktı miktarı arasındaki ilişki"yi ifade etmektedir. Bu kapsamda verimliliği kısaca çıktıların girdilere oranlanması olarak tarif edebiliriz. Prokopenko da benzer bir tanımla verimliliği "bir üretim ya da hizmet sisteminin ürettiği çıktı ile bu çıktıyı üretmek için kullanılan girdi arasındaki ilişki" olarak tanımlanmaktadır.[34]

Verimlilik özel sektör kadar kamu sektörü için de önem arz etmektedir. Verimli olmayan bir özel sektörün rekabet imkanı ne kadar düşük ise verimsiz bir kamu yönetimi de toplumun ihtiyaçlarını o derece karşılayamayacak durumdadır.

---

[27] Tangen, 2005:35.
[28] a.g.e., 2005:35.
[29] a.g.e., 2005:36.
[30] Tangen: 2002: 36; Moseng ve Rolstades, 2001:243.
[31] Kendrick, 1980:14.
[32] Ekici, 2004:55.
[33] Koçel, 2003:197.
[34] Prokopenko, 1992:3.

Dolayısıyla kurum, kuruluş ya da işletmelerin amaçları farklılaştıkça verimlilik tanımları da farklılaşmaktadır. Kamu sektörü açısından verimlilik en az girdi kullanarak ya da aynı girdi miktarıyla aynı kalitede daha fazla hizmetin sunulması olarak ifade edilebilir.

2.2.2. Etkinlik

Etkinlik (Efficiency), faaliyette bulunma, iş yapma anlamına gelmektedir. Literatürde etkinlik kavramı üzerinde sıklıkla bir kavram kargaşası söz konusu olup verimlilik gibi tanımlanması zor bir kavramdır.

Etkinlik, kaynaklardan yararlanma düzeyini ya da bu kaynakların nasıl kullanıldığını ölçen bir göstergedir.[35] Diğer bir ifadeyle, etkinlik, eldeki olanakları en uygun yöntem ve teknikleri uygulayarak kullanmak ve en yüksek çıktıyı elde etmek şeklinde ifade edilebilir.[36]

Etkinlik, verimliliği de içeren bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Güran'ın da belirttiği üzere, etkinlik bir örgütün kullandığı girdiler ve ürettiği çıktıların, diğer örgütlerle ya da standarlar ile karşılaştırılmasını gerektirir. Verimlilik ise örgütün kendi bünyesinde diğer örgütlerle ya da standartlarla karşılaştırma yapmadan, kendi çıktı ve girdilerini oranlaması olarak tanımlanır.[37] Dolayısıyla verimlilik etkinliğe göre daha dar kapsamlıdır. Diğer bir karşılaştırmayla, verimlilik çıktıların girdilere oranlanmasıdır ve kullanılan girdiler bazında bilgi vermekle birlikte nispi bir kavram değildir. Etkinlik ise kullanılan tüm girdilerin parasal değeri ve çıktıların parasal değeri üzerinden hesaplanmaktadır ve faaliyet sonuçlarının nispi olarak karşılaştırılmasına olanak vermektedir.[38]

Etkinlik hem sonuçların hem de kaynakların birarada değerlendirilmesini gerektirir. Yani, elde edilen çıktıya ne kadar girdi kullanılarak ulaşıldığı sorusunun sorulmasını gerektirir. Kamu kurumları açısından etkinlik, hizmetlerin sunumunda en düşük kaynak kullanımı ile aynı hizmeti sunma olarak ifade edilebilir.

---

[35] Tangen: 2005:42; Aral ve Özeren, 2002:18.
[36] Akal, 2003:2.
[37] Güran, 2005:117.
[38] a.g.e., 2005: 117.

2.2.3. Etkililik

Etkililik (Effectiveness); bir örgütün, önemli bir hedef, amaç ya da misyonu başarabilme yeteneğidir.[39] Etkililik, doğru işleri doğru zamanda, doğru kalite, doğru miktar gibi kriterleri esas alarak gerçekleşen çıktı ile beklenen çıktı arasındaki oran olarak tanımlanmaktadır.[40]

Etkililik ile etkinlik kavramları sıklıkla birbiriyle karıştırılan kavramlardır. Sink ve Tuttle'nin ifade ettiği gibi etkililik basit bir tanımlamayla "doğru şeyleri yapmak" iken etkinlik "bir şeyleri doğru yapmak"dır.[41] Etkinlik kaynakların kullanımı ve araçlarla ilgili bir kavramken etkililik amaçlarla ilgili bir kavramdır. Dolayısıyla etkililik, örgütlerin amaçlarına ulaşma derecesi olarak tanımlanabilir. Aral ve Özeren'in de ifade ettiği gibi, "etkililik amaçlara yönelik bir tanımdır, bir sonuç analizidir ve amacın gerçekleşme düzeyini belirler"[42] Bu bakımdan girdi miktarı etkililik boyutunda dikkate alınan bir unsur değildir.

Kamu sektörü performansının değerlendirilmesi açısından etkililik önemli bir unsurdur. Kamu, hizmet sunumunda verimliliği sağlamış olabilir ancak hedeflerine ulaşma derecesi bakımından performansının düzeyi önemli bir faktör olarak varlık gösterebilir. Bu sebeple, hizmet sunan kuruluşların yürüttükleri faaliyetlerle hedeflerine ne derece ulaştığı ve başarılı olduğu hususları performans ölçümünün etkililik boyutu ile önem kazanmaktadır. Güran'ın da ifade ettiği gibi etkililik "nihai amaca ulaşma başarısını ifade etmek için kullanılır".[43]

2.2.4. Ekonomiklik, Tutumluluk ve Karlılık

Yönetim anlayışlarının değişmesiyle birlikte performans boyutlarında da yaklaşım faklılıkları ve değişimler olmuştur. Ancak, ekonomiklik, tutumluluk ya da karlılık performans boyutunun değişmeyen ve önemini kaybetmeyen unsurları olarak her zaman karşımıza çıkmaktadır.

---

[39] Stroh, Nortancraft, Neale ve ark., 2002:128.
[40] Tangen, 2005:42.
[41] a.g.e., 2005:41.
[42] Aral ve Özeren, 2002:28.
[43] Güran, 2005:114.

Ekonomiklik, tutumluluk ve karlılık arasında oldukça yakın bir ilişki vardır. Bu yakın ilişki ile birlikte kavram tanımlamalarında farklılıklar da söz konusudur. Ekonomiklik, erişilmek istenen performans düzeyine mümkün olan en az kaynakla erişilmesini amaçlayan ve gelirle gider ya da üretim değeri ile maliyet arasındaki ilişkiyi gösteren bir performans boyutudur.[44] Tutumluluk, yönetimin varklıklarının ve alınan hizmetlerin belirlenen kalite ve miktara uygun olarak mümkün olan en düşük maliyetle yönetilmesi ve satın alınmasıdır.[45] Karlılık ise örgütün belirli bir dönemde elde ettiği karın, o dönemde örgütte kullanılan sermaye oranı olarak ifade edilmesidir. Karlılığın yüksek olması için üretim maliyeti ve sermaye düşük olmalı, buna karşılık da üretim miktarı ve fiyat yüksek olmalıdır.[46]

Kamu kesimi açısından performansın ekonomiklik, tutumluluk ya da karlılık boyutlarının özel sektöre kıyasla tanımlanması ve açıklanması daha zordur. Kamunun hizmet sunumunda alternatifler arasında seçme imkanının olduğu durumlarda ekonomiklik, tutumluluk ya da karlılık daha da önem kazanmaktadır. Bu bakımdan ekonomiklik, tutumluluk ya da karlılık kamu kesimi açısından daha geniş bir tanımlamayla, örgütlerin amaçlarına ulaşmak için en uygun miktarda kaynak ve kalitede en az maliyetle gerekli örgütlenmeyi sağlayarak hizmet sunması olarak tarif edilebilir.

2.2.5. Kalite

Kalite önceleri imalat sektöründe kullanılan bir boyut iken zamanla tüm sektörlerde egemen olan bir anlayış haline gelmiştir. Kamu sektöründe de hizmetlerin sunumu açısından kalite önemli bir unsur olarak ortaya çıkmıştır.

Kalite'nin tanımı kişiye, amaca ve şartlara göre değişiklik göstermektedir. Bu, kalitenin oldukça geniş içerikli bir kavram olmasından ileri gelmektedir. Genel bir tanımlamayla kalite "bir mal ya da hizmetin belirlenen veya olabilecek gereksinimleri karşılama yeteneğine dayanan özelliklerin toplamı" olarak tanımlanmaktadır.[47]

---

[44] Akal ve Özeren, 2002:18.
[45] Ekici, 2004:54.
[46] Şimşek, 2001:166.
[47] Özgener, 2005:3.

Kobu, kaliteyi çok genel anlamda "amaca uygunluk derecesi"[48] şeklinde tanımlamaktadır. Akel ise kaliteyi performansla olan ilişkisini kurarak "kaynakların verimli kullanımını sağlayan, ürün ve hizmetlere kullanım uygunluğu kazandıran, müşteri gereksinimlerine uygun üretim ve hizmet anlayışını egemen kılan bir performans boyutu" [49] şeklinde tanımlamıştır.

Kalite, özel işletmeler için rekabet gücünün artırılması bakımından önemli bir husustur. Kamu sektörü açısından ise kamunun bazı alanlarda tek hizmet sunucusu olması ve kar amacı gütmemesine rağmen kişilere karşı olan sorumluluğu nedeniyle kaliteli hizmet sunma yükümlülüğü söz konusudur. Bu bakımdan kalite, kamu kurumları açısından da performansın bir boyutu olarak değerlendirilip hizmet alıcılara karşı sorumluluk ve yükümlülüğün bir parçası olarak ele alınmalıdır.

2.3. Performans Ölçümünün Faydaları

Performans ölçümü kendi başına bir amaç olmayıp gerektiğinde işletilen bir süreç olmakla birlikte günümüzde yaygın olarak kullanılan bir yönetim aracıdır. Özellikle de hesap verme sorumluluğu ve karar alma süreçlerinde yararlanmak üzere kullanılan uygun ve güvenilir bilginin elde edilmesini sağlayan bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sebeplerden dolayı performans ölçümüne ihtiyaç duyulur.

Performans ölçümünün faydaları şu şekilde sıralanabilir:[50]

- **Daha iyi karar verme:** Performans ölçümü, yönetim seviyesinde, program seviyesinde ve planların değerlendirilmesinde yöneticilere, politika belirleyenlere ve karar vericilere yardımcı olur.
- **Hesap verme sorumluluğu:** İyi tasarlanmış performans ölçümü, hedeflere ve amaçlara ulaşılması yönünde yönetim uygulamalarını geliştirici ve iyileştirici etkiler sağlar, böylelikle hükümetin veya diğer kurumların vatandaşlarına, müşterilerine, seçilmiş görevlilerine olan hesap verme sorumluluklarını yerine getirmelerini kolaylaştırır.

---

[48] Kobu, 1994:471.
[49] Akel, 2002:28.
[50] Sayıştay, 2003:10-11.

- **Bütçeleme ve kaynak tahsisi:** Performans ölçümünün bütçe sürecinde kullanımı, finansal maliyetleri program sonuçlarına bağlar. Bu durum politika belirleyenlere, önceliklerin tespitinde, programların genişletilmesinde veya daraltılmasında daha hazırlıklı olma ve arzulanan sonuçlara ulaşılma maliyetlerini daha kesin saptama imkanı verir. Performans ölçümü kaynak tahsisinde etkinliği sağlamaya yardımcı olur.
- **Stratejik planlama:** Performans ölçümü, hedeflere yönelik ilerlemeleri ölçmek suretiyle stratejik planlamayı ve hedefler saptamayı destekler. Performans ölçü ve süreçleri olmadan, stratejik planlar ve hedefler belirlemek daha az anlamlı olmaktadır.[51]
- **Personel yönetimi:** Performans ölçüleri, örgüt çalışanları ile performans ölçümü yapılacak birim arasında bağlantı kurar ve onların hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmede güven duygularını sağlayarak onları motive eder.
- **Şeffaflık:** Performans ölçümü kurum, kuruluşlar ya da işletmeler için şeffaflık sağlar. Performans ölçümü, bir örgütün ana hizmetleri/ürünleri, ürün başına maliyeti gibi hususlara açıklık getirir.
- **Mal ve hizmetlerin kalitesinin iyileştirilmesi:** Performans ölçümü, planlar, programlar ve süreçlerde ortaya çıkan problemlere işaret etmek suretiyle çözümler geliştirilmesine yani süreklilik temelinde bir gelişme sağlanmasına yardımcı olur. Ayrıca performans ölçüm sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılması kamuoyunun ilgisinin örgüte çevrilmesine ve bunun sonucu olarak da kurum hizmet kalitesinin artmasına katkı sağlar.
- **Yaptırım:** Performans ölçümü sonuçlarına göre iyi performansın ödüllendirilmesi ya da kötü performansın cezalandırılması mümkün olmaktadır.

Yukarıda sayılan faydalar nedeniyle, performans ölçümü verimliliği, etkililiği, etkinliği, ekonomikliği ve kaliteyi sağlama açısından vazgeçilmez bir öneme sahiptir.

[51] Parker, 2000:10.

Performans ölçümünün bir çok faydası olmakla birlikte örgütlerin performans ölçümünden beklenen faydaları elde edebilmeleri için Amaratunga ve Baldry'ın da belirttiği gibi "performans ölçüm sisteminin örgütsel strateji ile uyum içerisinde olması, performans ölçümü sonucu elde edilen bilginin güvenilir olması, performans ölçümü yapılan alanlarda performansın iyileştirilmesinin örgütün kontrolü altında olması, performans ölçüm sisteminin gerek iç çevre gerekse dış çevreden kaynaklanan faktörlerin performans üzerindeki etkisine duyarlı olması, 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".[52]

2.4. Performans Ölçümünün Olumsuz Etkileri

Örgütler açısından önemli bir yönetim aracı olan performans ölçümünün ölçüm yapılan örgüt açısından olumlu bir çok yanı olmakla birlikte bir takım olumsuz yanlarının da olduğu bir gerçektir.

Performans ölçümünün olumsuz yanları şu şekilde sıralanabilir:[53]

- **Bürokrasinin artması:** Performans ölçümü iç bürokrasiyi artırır. Performans ölçüm sisteminin gereklerini karşılayabilmek için örgütler çok sayıda prosedür kullanmakta ve hazırlık yapmaktadırlar.[54] Yazışmalar ve iş süreçlerinin doğal sonucu olara iş yükü ve gereksinimler artar.
- **Yeniliklerin engellenmesi:** Performans ölçümünü uygulayan bir örgüt, performans hedeflerini mümkün olduğunca gerçekleştirebilmek için üretim sürecini optimize etme gayretinde olacaktır. Dolayısıyla, hangi alanlarda daha kolay gelir elde edebilecek ise bütün dikkatini o alana yönlendirecek ve belirlenen hedefi yakalamaya çalışacaktır. Bunun sonucu olarak yenilik gibi sonucu tam olarak öngörülmeyen alanlara para harcamaktan

[52] Amaratunga ve Baldry, 2002:217; Parker, 2000:63.
[53] De Brujin, 2002a:581-583.
[54] Leeuw, 1996:98.

kaçınacaktır. Bu bakımdan, yenilik organizasyonun çıktılarına zarar verici olarak görülebilir. Dolayısıyla performans ölçümü mevcut olanın yeniden üretilmesini ödüllendirir ve yeniliklerin önünü keser.[55]

- **Potansiyel girdilerden elde edilecek avantajların engellenmesi:** Girdileri optimize ederek bir örgütün performansını artırması, beklenen bir gelişmedir. Arzu edilen sonuçlara ulaşabilmek için girdilerin seçimi kriterleri minumum üretimle sonuçlanır. Girdilerin seçimi ise, potansiyel girdilerden elde edilecek avantajlardan mahrum kalınmasına yol açar.[56]
- **Profesyonelliğin göz ardı edilmesi:** Profesyonellik tüm unsurların göz önünde bulundurulmasını gerekli kılarken performans göstergeleri, niceliği ölçtüğü için ölçülebilir ve açıkça tanımlanabilir özellikler taşır.[57] Bu bakımdan performans ölçümü sayısallaştırılamayan bazı unsurları ihmal edilebilmektedir.
- **Performans ölçüm sürecinin zorluğu:** Perfromans ölçümünde ihtiyaç duyulacak bilginin ya da bilincin önemli bir kısmı özel ve yerel niteliklidir. Özel ve yerel teknik bilgiyi gerektiren durumlarda performans ölçümü oldukça zor olmaktadır.[58]
- **Sistem sorumluluğunun ortadan kalkması:** Bazı örgütler profesyonel davranış kuralları geliştirirler ve bu kurallar da diğer kamu kurumlarınca benimsenir. Performans ölçümü, bu sistem sorumluluğunu dışlayıcı bir etki ortaya koyabilir.[59] Örnek verilecek olursa, birbirleriyle rekabet halinde olan örgütler ya da performans ilkesi gereği birbirleriyle kıyas halinde olan birimler "en iyi uygulamayı" birbirleriyle paylaşmaktan kaçınırlar. Bunun sonucu olarak da en iyi uygulamaların kamuoyu ile paylaşılmaması ya da rekabet halindeki birim ile paylaşılmamasına sebebiyet verir.
- **İyi performansın cezalandırılması:** Performans ölçümü, şeffaflığa yol açar ve çıktının artması yönünde etkide bulunur. Bunun sonucu olarak,

[55] Behn ve Kant,1999:474.
[56] De Brujin, 2002a:582.
[57] Carnegy ve Wolnizer:1996:86.
[58] Öztürk, 2006:88.
[59] a.g.e., 2002a:582-583.

belirli bir bütçeyle daha çok üretim mümkün olur. Performans değerlendirmesini yapan kurumlar etkinliği ve verimliliği artırmak için performansı daha başarılı olan örgütlere aynı bütçeyle ya da daha az bütçeyle aynı hizmeti sunmalarını talep eder. Bunun zıttı bir şekilde ise performansı düşük olan bir organizasyon aynı hizmeti sunmak için daha fazla bütçe tahsisi ile karşılaşır. Bu da iyi performansın cezalandırılması açısından bir durum ortaya koyar.[60]

2.5. Performans Ölçüleri

Performans ölçümü performans ölçüleri vasıtasıyla gerçekleştirilir. Performans ölçüleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılmaktadır. Bir performans ölçüsü ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilebilmektedir.[61] Ölçüler, ulaşılmak istenen hedeflerin ne kadar iyi yürütüldüğünün sayısal ifadeleridir. Örneğin; mali destek programına başvuran yararlanıcı sayısı, yatırım amacıyla danışmanlık talebinde bulunan firma sayısı gibi.

Performans ölçüleri, standartlar, somut hedefler ya da kıyaslardan (benchmarks) oluşur. Standartlar önceden belirlenmiş olup performansın asgari düzeyini ifade eder. Somut hedefler, kurum içinde oluşturulmuş standartlar olup önceki yıllara ilişkin sonuçlara dayanır. Kıyaslar ise sektörde en iyi performansı gösteren ya da benzer nitelikteki başka örgütte var olan verilerden sağlanabilir.[62]

Literatür incelendiğinde "performans ölçüleri" kavramının "performans göstergeleri" ile karıştırıldığı ya da aynı anlama gelecek şekilde birbirlerinin yerine kullanıldığı görülmektedir. Aslında "performans ölçüleri" ve "performans göstergeleri" birbirinden farklı kavramlardır. Ancak "performans ölçümü" kavramı genellikle hem ölçüleri hem de göstergeleri içerecek şekilde kullanılmaktadır.

Sayıştay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu'nda performans ölçüleri ile performans göstergeleri birbirlerinden farklı bir tanımlamada

[60] Borjdevık ve Klaasen, 2000:x.
[61] DPT, 2006:36.
[62] Sayıştay, 2003:13.

ele alınmıştır. Raporda, performans göstergeleri dolaylı bir ölçü olarak kabul edilip açık ve kesin ölçümün yapılamadığı veya nedensellik ilişkilerinin kurulmasında güçlük yaşandığı durumlarda çıktılar ve performansla ilgili bilgileri ifade etmek için kullanıldığı belirtilmiştir. Göstergeler kurum faaliyetinin değişik yönlerini ölçen doğrudan ölçüler arasındaki ilişkiden türetilir ve bir dizin, bir oran, birim başına bir ölçü şeklinde veya bir başka karşılaştırma şeklinde ifade edilir. Bunlar ölçülen performansı daha alt düzeyde karşılamaktadır.[63] Örneğin; mali destek programından faydalanan yararlanıcıların tatmin düzeyi.

Performans göstergeleri, resmin bütününü ifade etmezler fakat performansın değerlendirilmesine yönelik gerekli bilgiyi sağlarlar. Bu yönleriyle göstergeler, performans ölçülerinden daha zayıf elemandır ve daha fazla teşhise yönelik araştırmanın gerekli olduğunu ifade ederler. Hedeflenen performansla kıyaslandıkları zaman anlam kazanırlar (yani; ne yapılmalı, ne kadarı yapılmalı, beklenen kalite ne, ne zaman yapılmalı).[64]

2.5.1. Performans Ölçülerinin Temel Özellikleri

Performans ölçümünün örgütler açısından karar mekanizmasını güçlendirdiği, hesap verilebilirliği sağladığı, hizmet kalitesini artırdığı, rasyonel bütçe tahsisi sunduğu gibi bir çok faydalarının olduğu belirtilmiştir. Performans ölçümü performans ölçüleri aracılığıyla yerine getirildiğinden performans ölçülerinin de taşıması gereken bazı temel özellikler vardır.

Başarılı bir performans ölçüsünün taşıması gereken özellikler şu şekilde sıralanabilir:[65]

- Misyon, amaç ve hedeflerle doğrudan ilgili ve anlamlı bilgiler vermeli,
- Belirli bir performans standardının başarılmasından sorumlu olan birimle eşleştirilmeli ve performansı değerlendirecek olanlar ve hesap verecek olanlar tarafından ortaklaşa belirlenmeli,

[63] Sayıştay, 2003:13.
[64] Polmer, 1989:2.
[65] a.g.e., 2003:11.

- Kurumsal olarak kabul görmüş olmalı ve kurum içinde politika ve bütçe kararlarının alınmasında yararlanılmalı,
- Performans hakkında net bir tabloyu ortaya koyması bakımından farklı ölçü türlerini içermeli,
- Açık, iyi tanımlanmış ve basit olmalı, kolayca anlaşılmalı, kolay hesaplanmalı, kolay yorumlanmalı ve yanlış anlaşılmalara neden olmamalı,
- Veriler doğru, güvenilir ve güncel olmalı, ayrıca verilerin doğru olması ile zamanında veri üretilmesi arasında denge kurulmalı,
- Kurum içi ve kurum dışı karşılaştırmalara ve yıllarla ilgili mukayeselere elverişli olmalı,
- Veri toplanması ya da üretimine ilişkin süreçler kuşku uyandırmamalı ve açık biçimde belgelendirilmeli,
- Verilerin toplama ve işlem görme maliyetleri kabul edilebilir ve makul olmalıdır.

2.5.2. Performans Ölçü Çeşitleri

Performans ölçüleri birçok farklı kategorilerde sınıflandırılabilmektedir. Performans ölçü çeşitleri ülkeden ülkeye, kuruluştan kuruluşa farklılık arz etmekte, performans ölçümüyle ulaşılmak istenen amaca ya da performans göstergelerinin yapısına göre değişiklik göstermektedir.

Caiden, performans ölçülerini girdiler, faaliyet düzeyi, çıktılar, sonuçlar, verimlilik, maliyetler, tüketici memnuniyeti ve hizmet kalitesine göre sınıflandırırken Parker, girdileri, çıktıları, sonuçları ve verimliliği ele almıştır.[66]

İngiltere Sayıştayı (NAO), yayınladığı bir çalışmada performans ölçülerini; verimlilik, etkinlik, tutumluluk, finans ve kalite ölçüleri olarak beş kategori içinde ele almıştır.[67]

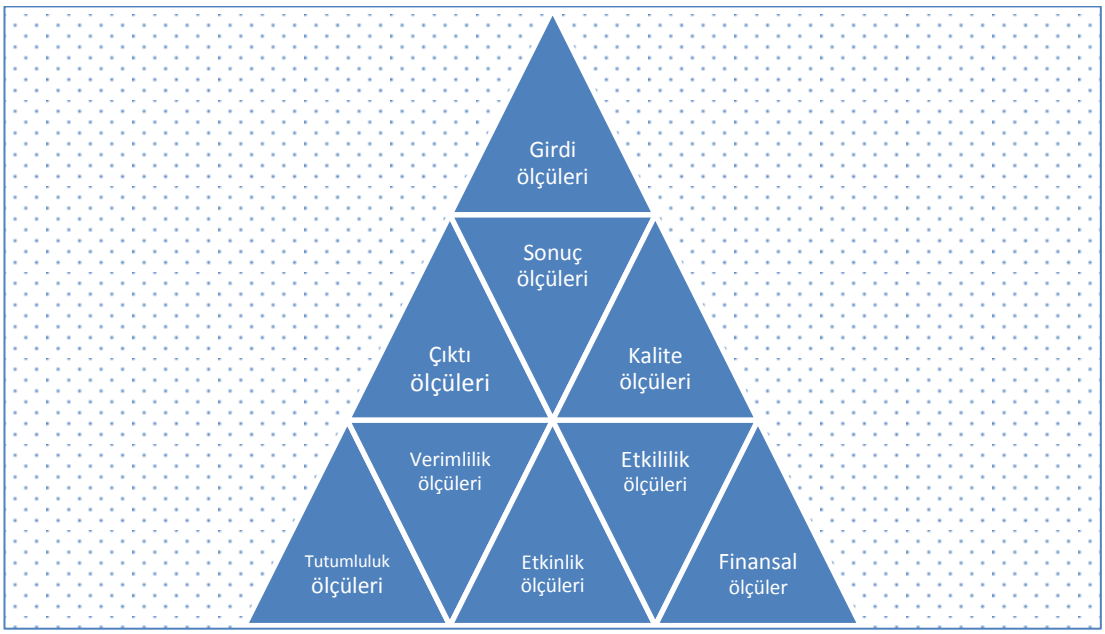
Sayıştay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporunda girdi, çıktı, sonuç, verimlilik ve kalite ölçüleri olarak beş çeşit performans ölçüsünün

[66] Caiden, 1998:37-38.
[67] NAO: "www.nao.org.uk/publications/index.html."

bulunduğu belirtilmiştir. Ancak, kamu kurum ve kuruluşlarındaki çıktıların ve sonuçların farklı özellikler taşıması ve farklı grupların ilgisinin de değişik alanlara yönelmesi nedeniyle tutumluluk, etkinlik ve finansal ölçülerin de beş tür ölçü çeşidine ilave edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.[68]

Farklı kurum ve kuruluşların çıktı ve sonuçlarının farklı özellikler taşıması nedeniyle performans ölçümünden beklenen faydayı almak için performans ölçüleri girdi, çıktı, sonuç, verimlilik, kalite, tutumluluk, etkinlik, etkililik ve finansal ölçüler olmak üzere dokuz grupta incelenecektir. (Bkz. Şekil 2.)

Şekil 2.2. Performans Ölçü Çeşitleri



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

2.5.2.1. Girdi ölçüleri

Girdi "bir ürün veya hizmetin üretilebilmesi için gereken beşeri, mali, fiziksel kaynaklar ve bilgi kaynakları" olarak tanımlanmaktadır.[69]

Girdi ölçüleri faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için kullanılan kaynak miktarını ifade etmektedir ve genellikle diğer performans ölçülerinin hesaplanmasında

[68] Sayıştay, 2003:15.
[69] Maliye Bakanlığı, 2008.

kullanılmaktadırlar. Özellikle verimlilik ile ilgili performans ölçülerinin hesaplanmasında kullanılan girdi ölçütleri, uygulanan program sonuçlarının kullanılan girdilerin nitelikleri ile yakından ilgili olduğu durumlarda kendi başlarına da performans göstergesi olarak kullanılabilir.[70] Bunun yanında; girdi ölçüleri, üretilen ürün ve hizmetlerin hangi kaynaklar kullanılarak üretildiğine ilişkin bilgi veren araçlardır.[71]

Örnek verilecek olursa;

- Mali destek programına başvuru sayısı
- Yatırım destek başvurusunda bulunan toplam yatırımcı sayısı
- İzin ve ruhsat takibi için başvuran sayısı
- Bilgilendirme toplantısına katılanların sayısı
- Personel sayısı

2.5.2.2. Çıktı ölçüleri

Çıktı "kurum tarafından üretilen nihai mal ve hizmetler" olarak tanımlanabilir.[72]

Çıktı ölçüleri faaliyetler sonucunda elde edilen doğrudan çıktıları niceliksel olarak ölçmek amacıyla kullanılan ölçülerdir. Gerçekleştirilen faaliyet ile ilgili rakamsal büyüklükler olarak ifade edilen çıktı ölçüleri, programın ne ürettiğini ölçmekte fakat hedeflenen sonuçları oluşturup oluşturmadığı konusunda bilgi içermemektedir.[73] Kurumun ürettiği nihai mal ve hizmet miktarına ilişkin bilgi sağlayan çıktı göstergeleri belirlenen ara çıktılar olarak değil, sadece nihai çıktılar bakımından ele alınmalıdır.[74]

Çıktılar, faaliyet sonucunda elde edileni ifade eden büyüklüklerdir. Çıktıların, kurumun dışındaki kişi ve örgütlere sunulan mal veya hizmet şeklinde ifade edilebilmesi, net bir biçimde belirlenmesi ve tanımlanması, ara çıktı olarak değil nihai kullanıma hazır olması, hedeflenen sonuçların elde edilmesine katkı sağlaması,

---

[70] Poister, 2003:49.
[71] Yenice, 2005:60.
[72] Maliye Bakanlığı, 2008.
[73] a.g.e., 2003:50.
[74] a.g.e., 2005:60.

doğrudan ya da dolaylı olarak faaliyetleri gerçekleştiren birimin kontrolü altında olması, fiyat, miktar, kalite gibi performansın farklı boyutları ile ilgili bilgi içermesi, gerek zaman serisi şeklinde gerekse diğer kurumlarla karşılaştırma yapılmasına olanak verecek özelliklere sahip olması gerekmektedir."[75]

Örnek verilecek olursa;

- Mali destek programında başarılı olan başvuru sayısı
- Bölgeye yapılan yatırım miktarı
- Yatırım sonucu istihdam edilen kişi sayısı
- Hazırlanan rapor sayısı
- İzin ve ruhsat takibi tamamlanmış başvuru sayısı

2.5.2.3. Sonuç ölçüleri

Sonuç "idarenin sağladığı hizmet veya ürünler dolayısıyla bireylerin veya toplumun durumunda meydana gelen değişme" olarak tanımlanmaktadır.[76]

Üretilen her türlü ürün veya hizmet bireyler ve toplum üzerinde birtakım değişikliklere sebebiyet verir. Bireylerin ve toplumun durumunda meydana gelen bu değişme sonuç göstergeleri aracılığıyla ölçülür. Birey ve toplumların hayatında meydana gelen değişimi ölçmek ancak uzun vadede mümkün olabilmektedir. Dolayısıyla; sonuç göstergeleri uzun vadede elde edilir ve dışsal faktörlerden önemli ölçüde etkilenir. Bu bakımdan, sonuç göstergeleri çıktı göstergelerine kıyasla ölçülmesi zordur.[77]

Sonuç ölçüleri, elde edilen çıktıların stratejik amaç ve hedeflere ulaşmada nasıl ve ne ölçüde başarılı olduklarını ölçmektedir. Sonuçların kurumun amaçlarını ve önceliklerini net bir şekilde ifade etmesi, toplum üzerinde oluşturulan etki temelinde ifade edilmesi, hedef grupları net bir şekilde yansıtması, önceden belirlenmiş bir zaman dilimi içerisinde elde edilebilmesi, sonuçların başarı seviyesinin izlenmesine ve değerlendirilmesine imkan vermesi gerekmektedir.[78]

---

[75] Diamond, 2005:10.
[76] Maliye Bakanlığı, 2008.
[77] Yenice, 2005:60.
[78] a.g.e., 2005:11.

Örnek verilecek olursa;

- Eğitim programına katılanlardan iş bulanların yüzdesi
- Mali destek programlarından yararlananların cirolarındaki artış yüzdesi
- Mali destek programına başvuran sayısındaki artış yüzdesi

2.5.2.4. Kalite ölçüleri

Kalite ölçüleri, faaliyetler sonucunda elde edilen çıktıların önceden belirlenen standartlara uygunluğunu ölçmek için kullanılır. Kamu hizmetleri ele alındığı zaman, hizmetlerin sağlanması için gereken süre, sunulan bilgilerin doğruluğu, güvenilirliği, tamlığı ve hizmete ulaşmadaki kolaylık kalite ölçülerine örnek olarak gösterilebilir. Kalite ölçüleri, kurum tarafından ya da bir takım kalite güvence kuruluşları tarafından belirlenmektedir.[79]

Kalite ölçüleriyle bir takım mal ya da hizmetlerin ne kadar iyi yerine getirildiğinin ölçülmesine karşın, bu hizmetlerin toplumda ne gibi sonuçlar meydana getirdiği ölçülememektedir. Bu sebeple kalite ölçülerinin tek başlarına kullanılmaması, sonuç göstergeleriyle birlikte kullanılarak dengelenmesi gerekir.[80]

Örnek verilecek olursa;

- Mali destek programının sonuçlanma süresi
- Mali destek programlarına ilişkin yararlanıcı tatmin düzeyi
- Mali destek programlarında başarılı olup uygulanmayan proje sayısı
- Üçüncü bağımsız değerlendiriciye giden proje sayısı
- Ayrılan personel sayısı

2.5.2.5. Finansal ölçüler

Finansal ölçüler örgütün mali tabloları baz alınarak hesaplanan rasyoları ve finansal büyüklükleri içerir. Performans ölçümünün tarihsel sürecinde, özellikle kar amacı taşıyan işletmelerin performans ölçümünde kullandıkları temel araç olan bu

[79] Poister, 2003:50.
[80] Yenice, 2005:60.

göstergeler, halen önemini korumakla birlikte, süreç içerisinde diğer performans göstergeleri ile birlikte değerlendirilmeye başlanmıştır.[81]

Kamu kuruluşları kar amacı gütmedikleri için finansal ölçüler aracılığı ile performans ölçümü bazen mümkün olmamaktadır. Ancak bazı kamu işletmelerinin finansal performans ölçüleri bulunabilmektedir. Bazı kuruluşlar cari oran ve likidite oranı gibi temel mali oranlar aracılığı ile performans ölçümü gerçekleştirilebilmektedir.

Örnek verilecek olursa;

- Faaliyetler sonucu elde edilen kar
- Destek programlarının mali gerçekleşme düzeyi
- Genel yönetim giderleri
- Yerel payların tahsil edilme düzeyi

2.5.2.6. Verimlilik ölçüleri

Verimlilik ölçüleri girdiler ile çıktılar arasındaki oransal ilişkiyi ifade etmek için kullanılır ve belirli bir zaman dilimini kapsayacak şekilde hesaplanır. Verimlilik ölçüleri, elde edilen çıktı miktarının, kullanılan girdi türünden ifade edilmesidir.[82]

Verimlilik ölçüsü, belirlenen bir girdi düzeyi ile en yüksek çıktının elde edilip edilmediğine ilişkin bilgi sağlar. Bir örgütte verimlilik artışını sağlamak için çıktı kalitesinin düşürülme tehlikesi söz konusudur. Örneğin girdi miktarı sabit tutularak daha fazla miktarda ancak daha düşük kalitede çıktı üretilmesi verimliliği artırmaktadır. Bu sebeple verimlilik göstergelerinin tek başına kullanılmaması, kalite göstergeleri ile dengelenmesi gerekmektedir.[83]

Örnek verilecek olursa;

- Destek başvurusundan faydalanan yararlanıcı başına düşen destek miktarı
- Destek başvurusundan yararlanan faydalanıcı sayısının potansiyel faydalanıcı sayısına oranı
- Takip edilen ruhsat ve izin işlemlerinin birim maliyeti

---

[81] a.g.e.: 2000:63.
[82] Poister, 2003:50.
[83] Yenice, 2005:60.

2.5.2.7. Etkinlik ölçüleri

Etkinlik ölçüleri de verimlilik ölçüleri gibi girdilerle çıktılar arasındaki ilişkiyi ifade etmek için kullanılır. Ancak bu ölçülerde çıktıların miktarı, bu çıktıları elde etmek için kullanılan tüm girdilerin parasal değeri ile oranlanmaktadır.[84]

Örnek verilecek olursa;

- Düzenlenen bir eğitim programının maliyeti
- Başarılı bulunan projelerin uygulanma oranı
- Yerel payların tahsil edilme düzeyi

2.5.2.8. Tutumluluk ölçüleri

Tutumluluk ölçüleri girdi maliyeti ile sonuçlar arasındaki ilişkiyi ölçmek amacı ile kullanılır. Bu kapsamda örgütün amaçlarına ulaşmak için sahip olduğu kaynakları ne derece etkin kullandığı bir diğer ifade ile ne kadar bir maliyetle yaptığı ölçülmektedir.[85]

Tutumluluk ölçüleri, örgütün düşük maliyetle uygun kalitede kaynaklar temin etmesidir. Eğer idare mümkün olan en ucuz fiyattan girdi sağlıyorsa tutumlu olduğu söylenebilir.[86]

Örnek verilecek olursa;

- Personel başına cari gider
- Hizmet alımı için gerçekleşen harcama miktarı
- Destek hizmetleri kapsamında harcanan tutar

2.5.2.9. Etkililik ölçüleri

Etkililik ölçüleri programın istenilen sonuçları ne ölçüde gerçekleştirdiğini ölçmesi bakımından performans ölçümünün en önemli kategorisini oluşturmaktadır. Elde edilen sonuçlar doğrudan programın amacı temel alınarak değerlendirilmektedir. Etkililik ölçüleri kullanılarak yapılan değerlendirmede, program maliyetleri ya da programın tamamlanma süresi gibi kriterler göz önünde

---

[84] Poister, 2003:51.
[85] a.g.e., 2003:52.
[86] Sayıştay, 2003:19.

bulundurulmaz. Etkililik ölçütlerininin diğer ölçütlerden temel farkı, bu ölçütlerin tamamıyla örgütün 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.[87]

Çıktıların beklenen sonuçlara yol açıp açmadığı etkililik göstergeleri dikkate alınarak ölçülür. Belirli bir çıktı toplumda arzu edilen sonuçlara yol açıyorsa bu çıktıların etkili olarak kullanıldığı sonucuna varılır.

Örnek verilecek olursa;

- İşsizlik oranı
- İstihdamdaki artış oranı

2.6. Performans Ölçümünde Yapılan Hatalar

Performans ölçümü süreci zor ve karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu zorluk ve karmaşıklık sebebiyle performans ölçümünde çoğunlukla hatalar yapılmaktadır. Ortak hataları görüp bunlardan kaçınmak faydalı olacaktır.

Performans ölçümünde yaygın biçimde yapılan hatalar şu şekilde sıralanabilir:[88]

- Kolay elde edilebilecek performans ölçülerine odaklanılması,
- Kalite gibi tespiti zor nitel ölçüler yerine sadece sayısal ölçülere yoğunlaşılması,
- Çalışma faaliyet ölçülerinden performans göstergesi gibi yararlanılması,
- Performans ölçülerinin sınırlı sayıda üretilmesi sebebiyle tek ya da kısıtlı ölçüden yararlanılması, bunun tem tersi olarak da çok fazla sayıda ölçüden yararlanılması,
- Güncel olmayan ölçülerin kullanılması,
- Performans raporu sonuçlarına iyileşme için yeteri kadar önem verilmemesi,
- Performans raporlarının değerlendirme içermemesi.

[87] Poister, 2003:52.
[88] Sayıştay, 2003:24.

2.7. Kamu Sektöründe Performans Ölçümü

Yönetsel bir araç olan performans ölçümü, kamu sektöründe özel işletmelere kıyasla daha yakın geçmişte başlamıştır. Kamu sektöründe performans ölçümünü başlatan temel nedenler, söz konusu kurumların taşıdığı hesap verme sorumluluğu nedeniyle kamuoyundan gelen baskılara cevap verme zorunluluğu ve sonuçlara odaklanarak kurumsal performansı iyileştirme çabaları olarak belirtilebilir.[89]

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.[90]

Kamu sektörü tabiatı gereği kar maksimizasyonu ilkesine göre faaliyette bulunmadığı için kamu sektörü performans göstergeleri her zaman özel sektör işletmelerinde geliştirilen performans göstergeleri gibi kar ya da kayıpları tespit eden ölçüler olamamaktadır. Özel sektörde karlılık temel unsur olduğu için performans göstergeleri de kar, getiri ya da mutlak sonuca göre şekillenmektedir. Kamu sektörü açısından ise kamu hizmetinin görülmesi temel amaç olduğu için girdilerle çıktılar arasında bir dengesizliğin olması gayet doğaldır. Ayrıca kamu hizmetlerinin değerinin ölçülmesi ya da sayısallaştırılması de kimi zaman oldukça zor ve karmaşıktır. Bu sebepten dolayı performans ölçümünü kamu sektöründe daha zor ve karmaşıktır. Ancak kamu görevlileri görevlerini yerine getirirken kamuoyuna karşı hesap verme yükümlülüklerini sağlamak için performans ölçümünü gerçekleştirme ve hizmet sunum kalitelerini artırma ihtiyacı duymaktadırlar.

Bazı iktisatçılar genel kanı olarak "eğer ölçemiyorsan yönetemezsin" fikrine sahiptirler. Bu bakış açısı performans ölçümü açısından sayısallaştırmaya aşırı vurgu yüklemektedir. Sayısalaştırılana olan önem ise kararların alınmasında sadece ölçülebilene yönelmeye sevk eder ki, bu da sayısallaştırılamayan, ancak oldukça

[89] Poister, 2003:62.
[90] Plantz ve ark., 1997:17.

önemli olan unsurların göz ardı edilmesine sebebiyet verir.[91] Örneğin kamu sektörü açısından hizmetlerin kalitesi bazen hizmetin niceliğinden daha önemli olabilmektedir. Böyle durumlarda performans ölçümünde kalitenin ya da başka unsurların ihmal edilmesi bir örgüt açısından faaliyet amacına uygun düşmeyen kararların alınmasına ya da hizmet yararlanıcılarının hizmetten istenilen düzeyde yararlanamamasına neden olur.

Kamu kurumları ve yöneticileri elde edilen performans ölçüm sonuçlarını; kaynak tahsisi yönetimini geliştirmek, mal ve hizmet üretiminin analizini, planlamasını ve programlamasını geliştirmek ve kamu mal ve hizmetlerinde verimlilik, etkinlik ve ekonomikliği/tasarrufu yükseltmek için kullanabilirler. Böylece, performans düzeyinin bilinmesi daha iyi bir düzeye ulaşılıp ulaşılamayacağı ya da ideal olarak nerede bulunulması gerektiği konusunda ipuçları elde edilebilir. Bunun sonucu olarak; devam etmesi, genişletilmesi, sona erdirilmesi veya değişikliğe uğratılması gereken mal ve hizmet üretim programları konusunda karar verilmesi daha kolaylaşır.[92]

2.8. Performans Ölçüm Teknikleri ve Yaklaşımları

Performans ölçümüne yönelik teknikler ve yaklaşımlar çeşitlilik göstermektedir. Bazı yaklaşım ve metodlar işletmecilik mantığı üzerine yoğunlaşırken bazılarının da kamu hizmetlerinin değerlendirilmesi üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Kamu sektörünün performansının ölçülmesi her ne kadar zorluklar taşısa da çeşitli teknik ve yaklaşımlarla performans değerlendirmesi yapılabilmektedir.

Performans ölçümü yapılacak birim ya mutlak olarak diğer benzer birimlerden bağımsız şekilde ya da benzer birimler arası karşılaştırmaya imkan tanıyacak yöntemler ile değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, performans ölçümünde izlenen yöntem ve yaklaşımlar, karşılaştırmaya dayalı yaklaşımlar ve mutlak olarak değerlendirmeye yönelik yaklaşımlar olmak üzere iki şekilde ele alınabilir.

---

[91] Ömürgönülşen, 2002:107.
[92] OECD, 1995:104.

Karşılaştırmaya dayalı yaklaşımları oran analizi, regresyon analizi ve sınır analizi olarak, mutlak olarak değerlendirmeye yönelik yaklaşımları ise program mantığı yaklaşımı, dengeli skor kart, ekonomik katma değer, faaliyete dayalı maliyetlendirme, üçlü bilanço ve kalite ödül kriterine dayalı öz değerlendirme olarak sınıflandırabiliriz.

2.8.1. Karşılaştırmaya dayalı yaklaşımlar

2.8.1.1. Oran analizi

Oran analizi tek bir girdi ve tek bir çıktı arasında ilişki kurararak benzer işlevi gören birimler arasında karşılaştırma yapma imkanı tanıyan bir yöntemdir. Oran analizi, işletmeler ve kurumların performans ölçümünde en basit ve yaygın olarak kullanılan bir yöntemdir. Oran ölçüleri, kendilerine ait bir sayı için az bilgi gerektirdiği ve başka bir örgütteki benzer bir varlıkla veya aynı örgüt içinde ilişkili bir varlıkla kıyaslamaya ihtiyaç duyduğundan popülerdir. Oran ölçümleri az bilgiye ihtiyaç duydukları için ve genellikle tek bir girdi ve çıktıya sahip olduklarından dolayı dar kapsamlıdır. En iyi bilinen oranlar genelde finansman ve üretim ile ilgili olanlardır, fakat aynı zamanda pazarlama, satın alma ve personel yönetimi için de geliştirilmiş olanlar vardır. [93]

Oran analizinde etkinlik tek boyutlu olarak ele alındığından dolayı dar kapsamlıdır. Daha çok mali performansın ölçümünde kullanılmakta ve karlılık göz önünde bulundurulduğu için kamu hizmeti gören kuruluşlar açısından iyi bir yöntem olarak değerlendirilmemektedir.

2.8.1.2. Regresyon analizi

Oran analizi kadar yoğun olarak kullanılan regresyon analizi bir çok girdi ve tek bir çıktıyı içermektedir. Oran analizlerinde tek bir girdi ile tek bir çıktı ilişkilendirilirken, regresyon analizlerinde birden çok girdinin tek bir çıktı ile ilişkilendirilmesi mümkündür.

[93] Norman ve Stoker, 1991:3.

Mali performansın ölçülmesi ve karlılığa odaklandığı için kar amacı gütmeyen kuruluşlar açısından uygun bir performans ölçüm tekniği olmadığı değerlendirilebilir.

Diğer yandan, regresyon yaklaşımının da bazı yetersizlikleri bulunmaktadır. Bunlar genel olarak şu şekilde sıralanabilir:[94]

- Tek çıktı tanımlamasına bağlı olarak, çıktıların ortak bir birim temelinde tek bir değere indirilmesi zorunludur.
- Etkinliğin değerlendirilmesinin ortalama değere göre kıyaslanması nedeniyle etkinlik sınırından uzak birimlerin de etkin çıkması mümkündür.
- Üretim fonksiyonunu parametrik olarak (girdiler ve çıktılar için değişmez katsayıların belirlenmesi) tanımlanmakta ve üretim birimlerine farklı teknoloji ya da amaç kombinasyonları belirlenememektedir.

2.8.1.3. Sınır analizleri

Sınır analizlerinde, regresyon analizlerinde olduğu gibi tek bir çıktı veya sonucu, bağımlı değişken olarak açıklamak yerine, birden fazla çıktı veya sonucu analizde kullanmak mümkündür. Burada amaç, belli bir karar alma biriminin etkinliğini, diğerlerine göre kıyaslamak ve bir etkinlik sınırı çizmektir. Bu sınırın üzerinde olan karar alma birimleri, etkin sayılmakta ve bu sınırın altında kalanlar daha az etkin olarak değerlendirilmektedir. Sınır analizi, bir karar alma birimimin etkin olup olmadığını yani sınır üzerinde kalıp kalmadığını değerlendirirken, ya veri girdiler ile maksimum çıktıyı üretme ya da veri bir çıktıyı minimum girdi maliyeti ile üretme noktasında hareket eder.[95]

Sınır analizlerinde veri zarflama analizi ve stokastik sınır tahmini olmak üzere iki tür istatiksel yöntem kullanılmaktadır. Her iki analiz yöntemi de etkinliği nispi olarak ölçen yöntemlerdir.

---

[94] Güran, Cingi: 2002:64.
[95] Kirmanoğlu ve Çak; 2000:12.

Veri zarflama analizi

Veri zarflama analizi (VZA) doğrusal programlama esasına göre çalışan, parametrik olmayan ve karar verme birimlerinin etkinliğini ölçmek için kullanılan yöntemlerden birisidir. Bu yöntem Charnes, Cooper ve Rhodes tarafından 1978 yılında geliştirilmiştir. VZA çoğunlukla yöneylem araştırmasında ve ekonomide üretim sınırlarını tahmin etmek için kullanılmaktadır.[96]

VZA birbirine yapı itibarıyla benzerlik taşıyan karar verme birimlerini kendi arasında tek bir etkinlik ölçütü bağlamında göreceli olarak kıyaslamaktadır. VZA'da bir karar verme biriminin etkinlik skoru, çıktıların ağırlıklı toplamının girdilerin ağırlıklı toplamına bölünmesiyle bulunur. Veri zarflama analizi ile belirlenen en iyi karar verme birimleri etkinlik sınırını oluşturur; bu sınır "referans" olarak alınır ve diğer karar verme birimlerinin bu sınıra olan radyal uzaklıkları ölçülerek etkin olup olmadıklarına karar verilir. VZA'nın önemli bir özelliği ise her bir karar verme biriminin etkinlik değeri diğerlerine göre hesaplandığından, hesaplanan etkinliklerin göreli etkinlik olmasıdır. Etkinlik değerleri her bir karar verme birimi için en uygun olarak hesaplanır ve en uygun değerin altındakiler etkinlik sınırının altında, en uygun değerdekiler ise etkinlik sınırının üzerinde yer alırlar. [97]

Hem parametrik olan yaklaşımlar ve hem de parametrik olmayan yaklaşımlar göz önünde bulundurulduğunda VZA yönteminin önemli avantajları bulunduğu söylenebilir. VZA yöntemi, parametrik yöntemlere göre aşağıda tanımlanan üstünlüklere sahiptir:[98]

- Çok sayıda karar verme biriminin performans durumunun tek bir etkinlik skoru bağlamında değerlendirilmesi mümkün olabilmektedir.
- Girdi ve çıktı değişkenleri arasında özel olarak işlevsel bir yapının kurulmasına gerek bulunmamaktadır.
- Girdi ve çıktıların birbirinden oldukça farklılık gösteren birim değerleri cinsinden ifade edilmesi mümkündür.

[96] Tatlıdil; 2005:1.
[97] Tatlıdil, 2009:1-2.
[98] a.g.e., 2005:1-2, Gökgöz, 2009:10-11.

- Çok sayıda girdi ve çıktı analiz edilebilir.
- Regresyon analizlerinde ortalama değere göre karşılaştırma yapılırken, VZA ile her bir karar verme birimi etkin olan bir referans kümesine göre karşılaştırılmaktadır.
- VZA sonuçlarıyla etkin olmayan karar verme birimlerinin etkin olmaları için neler yapmaları gerektiği öğrenilir.

Bununla birlikte, VZA yönteminin de bazı olumsuz yanları bulunmaktadır. VZA yöntemi aşağıda belirtilen bazı dezavantajlara sahiptir:[99]

- Performans analizine tabi tutulacak olan karar verme birimlerinin geneli için mutlak bir verimlilik analizinde bulunmamaktadır.
- Ölçüm hatasına karşı oldukça duyarlıdır.
- Her karar verme birimi için doğrusal programlama modelinin çözümünü gerektirdiğinden, büyük boyutlu problemlerin çözümü zaman alıcı olabilmektedir.
- Parametrik olmayan bir teknik olduğu için sonuçlara istatistiksel hipotez testlerinin uygulanması mümkün olmamaktadır.

Stokastik sınır tahmini

Stotastik sınır tahmini nispi etkinlik ölçen parametik bir analizdir. Stokastik sınır tahmini, ekonometrik sınır yaklaşımı içermekte olup, genel regresyon denklemi bünyesinde maliyet, kar, üretim vb. değişkenler ile girdi, çıktı ve çevresel faktörler gibi açıklayıcı değişkenler arasında fonksiyonel bir ilişkinin kurularak üretim fonksiyonunun tahmin edilmesinin hedeflendiği modellerdir.[100] Stokastik analiz daha çok stokastik üretim fonksiyonlarının tahminlerinde kullanılmaktadır. Yani, biçimlendirilen bir üretim fonksiyonu için, girdilerin çıktı üzerindeki etkilerini gösteren parametreler tahmin edilir. Böylece teknik etkinlik ölçülmüş olur.[101]

[99] Tatlıdil, 2005:1-2, Gökgöz:2009:11.
[100] Kirmanoğlu, Çak:2000: 12-13.
[101] a.g.e.,2000: 12-13.

2.8.2. Mutlak olarak değerlendirmeye yönelik yaklaşımlar

2.8.2.1. Program mantığı yaklaşımı

Bu yaklaşım, bir programın kaynak, faaliyet, çıktı, etki ve sonuç gibi değişik unsurları arasındaki nedensellik bağlantılarına dayanan bir yaklaşımdır. Program mantığı yaklaşımında temel çıkış noktası olarak sonuçların doğrudan ve kolayca elde edilemeyeceği kabul edilmiştir. Nihai sonuca ulaşmadan önce ara çıktılar ve ara sonuçlar elde edilmesi gerektiği ve sonuçlar hiyerarşisi yapılması gerektiği temel prensip olarak değerlendirilir. Bu yaklaşımda nihai sonuca ulaşmak için çeşitli aşamaları takip etmek gerekir. Bu aşamalar; (i) program hedeflerini oluşturmak; (ii) ölçülebilen sonuçları belirlemek; (iii) hangi sonuçların başarılı olduğuna karar vermek; (v) ihtiyaç duyulan performans bilgisinin ne olduğunu tespit etmek olarak sıralanabilir. [102]

2.8.2.2. Dengeli skor kart

Dengeli Skor Kart yaklaşımı Harvard Business School'dan Kaplan ve Nortan tarafından önceleri işletmeler için geliştirilmiş sonraları ise kamu kurumları için uygulanmış performans ölçüm yaklaşımıdır. Dengeli skor kart yaklaşımında temel çıkış noktası olarak hiçbir ölçünün performansı temsil edemeyeceği kabul edilmiştir.[103] Örgütler açısından hayati önem taşıyan unsurların ihmal edilebileceğinden hareketle geliştirilmiş bir yaklaşım olarak bilinmektedir.

Bu yaklaşım performans değerlendirilmesi yapılacak örgütün dört perspektif içinde ele alınması gerektiğini savunmaktadır. Bu perspektifler örgütün müşteri boyutu, iş süreçleri boyutu, yenilik-öğrenme boyutu ve finansal boyutudur. Hem mali hem de işlevsel ölçüler dengeli bir şekilde sunulmaktadır. Bu model, başarı için kritik nitelikteki az sayıda ölçüden veya göstergeden yararlanmayı tavsiye eder. [104]

Geçmiş verilere dayanan ve finansal ölçülerin geleceğe yönelik ve finansal olmayan ölçülerle dengelenmesini savunan yaklaşım, işletmelerin strateji ve vizyonlarını fiziksel ölçülerle dönüştürmeyi amaçlamaktadır. Dengeli skor kart

---

[102] Sayıştay, 2003:33; Köseoğlu, 2005:22.
[103] Kaplan ve Norton:1996:125.
[104] Parker, 2000: 64; a.g.e:1996:127

modeliyle işletmelerin geleneksel olarak kullandığı maddi varlıklardaki değişimi ölçen performans ölçülerinin ötesine geçilerek maddi olmayan (firma değeri, istihdam gücü, bilgi vs.) varlıkların da dikkate alınması gerektiği vurgulanmaktadır.[105]

Performans ölçümü uzun zaman alan, maliyetli, karmaşık ve zor bir süreç olduğu için örgütlerin son dönemlerde dengeli skor kart yaklaşımını benimsedikleri görülmektedir. Dengeli skor kart performans ölçümüne farklı perspektiflerle eğildiğinden diğer yaklaşımlara nispeten performans ölçümünün niteliğinden kaynaklanan zorlukları bir derece hafifleterek kolaylaştırmıştır.

2.8.2.3. Ekonomik katma değer

Ekonomik katma değer yaklaşımı Stern Stewart Şirketi tarfından geliştirilmiş bir yöntemdir. Bu yaklaşım ile bir işletmenin performansı gerekli hasılaya karşılık gelen fırsat maliyetinin net işletme karından çıkarılması ile hesaplanmaktadır. Böylece karar verme sürecinde en az riskli alanların ve gider azaltıcı yatırımların tespiti yapılmaktadır. Bu yöntem özel işletmeler için geliştirilmiş olup kamu kurumları için uygulanması son derece güçtür.

2.8.2.4. Faaliyete dayalı maliyetlendirme

Faaliyete dayalı maliyetlendirme yaklaşımı üretim sürecindeki sabit maliyetlerin ürün maliyetlendirmesinde kullanılmasına yönelik olarak geliştirilmiştir. Bu yaklaşım ile kaynaklarla ilişkili giderlerin faaliyetlerle eşleştirilmesine çalışılmaktadır. İlişkilendirmedeki temel amaç; karlı ve karsız faaliyetlerin belirlenmesi, örgüt açısından karlı olan ya da müşteriler açısından değer üreten faaliyetlerin tespit edilmesi ve faaliyetlerin gerçek maliyetlerine ulaşılmasıdır.[106]

Kamu kurumlarının kamu hizmeti görmesi ve kar amacı gütmemesi sebebiyle faaliyetlerin maliyetlendirilmesi ve kıyaslanması ile performans ölçümununun yapılması oldukça güç bulunmaktadır.

---

[105] Köseoğlu, 2005:23.
[106] a.g.e., 2005:25.

2.8.2.5. Üçlü bilanço

Üçlü Bilanço (Triple Bottom Line) yaklaşımı 1998 yılında John Elkington tarafından geliştirilmiş ve özel işletmeler için uygulanmış bir yöntemdir. Bu yaklaşım ile işletmelerin performans ölçümlerinin yalnızca finansal boyut ile değil sosyal ve çevresel boyutlarla da ele alınması gerektiği savunulmuştur. Üçlü Bilanço modeli, AT&T, Down Chemicals, Shell, British Telecom gibi birçok şirkette uygulanmıştır.[107]

2.8.2.6. Kalite ödül kriterine dayalı özdeğerlendirme

Kalite sistemleri esasına dayanarak performans ölçümünün yapıldığı yaklaşımlar da söz konusudur. Örgütlerin kurumsal performansını değerlendirmek üzere tasarlanan ve özellikle kurumsal öz-değerlendirmede ya da gelişmelerin izlenmesinde yararlanılan ilkeler olan kalite sistemleri performansın ölçülmesinde ve raporlanmasında kullanılmaktadır.[108]

Avrupa Kalite Ödülü, M. Baldridge Kalite Ödülü, Kalder Ulusal Kalite Ödülü vb. organizasyonlar çerçevesinde, toplam kalite yönetimini esas alarak çalışmalar yapan kurum ve kuruluşların belirlenmiş standartlara uyum sağlamaları halinde ödül verilmektedir. Bu yarışmaların standartlarına uyum sağlamaya çalışan kuruluşlar mal ve hizmet üretim süreçlerinde ve müşteri ile ilişkilerinde belli performans hedeflerine ulaşmak durumundadır.[109]

---

[107] Köseoğlu, 2005:26.
[108] Sayıştay, 20003:37-38.
[109] a.g.e., 2005:26.

FARKLI ÜLKELERDE PERFORMANS ÖLÇÜM UYGULAMALARI

3. FARKLI ÜLKELERDE PERFORMANS ÖLÇÜM UYGULAMALARI

İkinci bölümde ortaya konulan performans ölçümüne yönelik teorik çerçeveden hareketle bu bölümde, farklı ülkelerdeki kalkınma ajanslarında performans ölçüm uygulamaları ele alınacaktır. Bölüm sonunda, dünyadaki uygulama örnekleri ışığında elde edilen çıkarımlarla Türkiye'de ajanslar için iyi uygulama örneği olacak yaklaşımlar ele alınacaktır. İncelenen örneklerden yapılan çıkarımlarla ileriki bölümlerde Türkiye'deki ajanslara yönelik performans ölçüm uygulamalarına yönelik öneriler geliştirilecektir.

Bu kapsamda, öncelikle İngiltere ve İtalya'daki kalkınma ajanslarının performansının ölçülmesine yönelik uygulamalar incelenecektir. İngiliz ajansları; kurumsallaşmış yapıları, faaliyetleri ve örgütlenmeleri bakımından Türkiye'deki ajanslara benzemeleri nedeniyle inceleme örneği olarak seçilmiştir. Bunun yanında İngiliz ajanslarında performans ölçümüne yönelik uygulamaların ajansların kurulduğu günden bugüne geliştirilerek uygulanmış olması da İngiltere'nin incelenmesi konusunda önemli bir tercih sebebi olmuştur. Türkiye'deki ajanslara benzer şekilde merkezi bütçe ödeneklerinin tahsisinde performans ölçümünün dikkate alınması da İtalya örneğinin incelenmesinde etkili olmuştur. Bunun yanında İtalyan ajanslarının Türkiye'deki ajanslara benzer birçok faaliyet yürüttükleri görülmektedir. Ayrıca Türkiye'de olduğu gibi İtalya'da da bölgesel kalkınma politikaları açısından benzer yapısal problemler söz konusudur.

Yapılan incelemeler sonucunda İngiltere ve İtalya örneklerinin dışında diğer ülke ajanslarında performans ölçümü konusunda geliştirilmiş kapsamlı, nitelikli ve yaygın bir çalışmaya rastlanmamıştır. İngiltere ve İtalya örnekleri incelenirken ülkelerin bölgesel kalkınma politikaları, ajansların yapısı ve görevleri, performans ölçüm uygulamalarıyla birlikte ele alınmıştır.

3.1. İngiltere

İngiltere, Birleşik Krallığı (BK) meydana getiren ülkelerden birisidir. İngiltere 130.400 km^2 alanda 52 milyon nüfuslu bir ülkedir. Ülkenin idari yapısı bölge, il ve ilçeler olarak şekillenmiştir. Tablo 3.1'de ülkeye ilişkin başlıca bilgiler verilmektedir.

Tablo 3.1. İngiltere Hakkında Bilgiler

Nüfus	52 milyon (2011)
Yüzölçümü	130.400 km^2
Yönetim yapısı	İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'dan oluşan Birleşik Krallık üniter bir devlettir.
İdari Kademe Sayısı	3 (bölge, il, ilçe)
Bölge Sayısı	9 (Bkz. Harita 3.1)
Milli Gelir	2.435 Milyar Dolar
Kişi Başına Düşen Milli Gelir	38.824 Dolar (2011)
Kişi Başına GSYİH bakımından en yüksek bölgenin en düşük bölgeye oranı	2,40

Kaynak: OECD Regional Outlook 2011 ve www.ibp.gov.tr adreslerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Harita 3.1. Birleşik Krallık'ta Bölgeler

Kaynak: www.wikipedia.org

3.1.1. Bölgesel kalkınma politikaları

İngiltere'de 1980'lerin sonlarına doğru AB politikalarının da etkisiyle bölgesel kalkınma politikaları uygulanmaya başlamıştır. İngiliz bölgesel kalkınma politikasının hedefi her bir bölgenin potansiyelini en verimli şekilde kullanarak ulusal düzeyde yüksek ve sürdürülebilir bir büyüme sağlamaktır. Ayrıca bölgeler

arasında büyük farklılık gösteren işsizlik oranlarını azaltarak istihdama katkıda bulunulması da amaçlanmaktadır. Bu temel hedefler kapsamında merkezi hükümet bölgesel gelişme alanında bölgesel ve yerel düzeyde kurumsal kapasitelerin geliştirilmesini öngörmüştür. Buradan hareketle, bölgesel kalkınma politikalarının kurumsal yapıları ilk olarak 1990'lı yıllarda ortaya çıkmıştır. 1990'lı yılların başında merkezi yönetime bağlı 9 Bölge İdaresi (Government Offices for the Regions) kurulmuştur.[110]

Bölge idareleri her bir bölgeye özgü olarak farklı bir şekilde yapılanmış olup bölgesel ekonomik kalkınmaya yönelik çalışmalarla birlikte eğitim, konut, sağlık gibi alanlarda da merkezi yönetimin politikalarını bölgesel düzeyde destekleyecek faaliyetlerde bulunmaktadır.[111] Ayrıca AB yapısal fonlarının[112] bölgesel düzeyde kullanımından da bölge idareleri sorumludur.

Bölge idarelerinin ardından bu idarelere bağlı olarak bölgesel kalkınmanın en önemli aktörleri olarak kabul edilen bölgesel kalkınma ajansları kurulmuştur.

3.1.2. Kalkınma ajansları

İngiltere'de kalkınma ajansları ilk kez 1998 yılında çıkarılan Bölgesel Kalkınma Ajansları Yasası (Regional Development Agencies Act) kapsamında oluşturulmuştur. Bu kapsamda bölge idarelerinin hizmet ettikleri aynı coğrafi bölgelerde faaliyet gösteren 8 adet ajans (East of England, East Midlands, North East, North West, South East, South West, West Midlands, Yorkshire & Humberside) 1999 yılında, Londra Kalkınma Ajansı ise 2000 yılında kurulmuştur.

İngiltere'de ajanslar kuruldukları dönemde Çevre, Ulaştırma ve Bölgeler Bakanlığı ile ilişkili iken 2001 yılında yapılan yasal değişiklik ile Ticaret ve Sanayi Bakanlığıyla ilişkilendirilmiştir. İngiliz ajansları bakanlık dışı kamu kurumları olup merkezi hükümete ve parlamentoya karşı sorumludur. [113]

---

[110] Özen, 2005:10.
[111] a.g.e., 2005:11.
[112] AB yapısal fonları, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu gibi fonlardan oluşmaktadır. Bu fonlar AB bölgesel politikalarının temel uygulama araçlarıdır.
[113] Özen, 2005:10.

Ajanslar bağlı oldukları Ticaret ve Sanayi Bakanlığı tarafından denetlenirken kamu kuruluşları olmaları bakımından da Sayıştay'ın (National Audit Office) denetimine tabidir. Merkezi yönetim ajansları bağlı bulundukları bölge idareleri aracılığı ile denetlemektedir.

Ajansların mali kaynakları merkezi yönetim tarafından aktarılan gelirler ve AB Yapısal Fonlarından oluşmaktadır.

3.1.2.1. Görevleri

Bölgelerin kalkınmasında temel ekonomik aktör olarak kabul edilen ajansların bölgesel rollerini güçlendirecek bazı görevler Bölgesel Kalkınma Ajansları Yasasında tanımlanmıştır. Ajansların temel ekonomik amaçları aşağıdaki şekilde sıralanabilir:[114]

- Bölgelerinin ekonomik kalkınmasını sağlamak,
- Bölgelerin iş, yatırım ve rekabet etkinliğini artırmak,
- İstihdamı artırmak,
- İstihdam edilenlerin niteliklerini ve becerilerini geliştirmek,
- Sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak.

Ajanslar; kurulmalarından kısa bir süre sonra, merkezi hükümetin yönlendirmesiyle bölgelerin sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini ve sektörel hedefleri belirleyen Bölgesel Ekonomik Strateji (Regional Economic Strategy)'leri hazırlamışlardır. Ayrıca ajanslar faaliyetlerini bütçeledikleri ve hedeflerini tayin ettikleri üç yıllık dönemleri kapsayan bir Kurumsal Stratejik Plan (Corporate Strategic Plan) hazırlamaktadır. Ajanslar Bölgesel Ekonomik Strateji ve Kurumsal Stratejik Plan doğrultusunda şu faaliyetlerde bulunmaktadır:[115]

- Merkezi hükümetten gelen kaynakları sosyal, fiziksel ve ekonomik canlandırma amacıyla yönetmek,
- Kırsal alanların kalkınması ve yeniden yapılandırılmasını sağlamak,

[114] Regional Development Act, England, 1998.
[115] a.g.e., 2005:11.

- Yatırım projelerinin koordinasyonunu sağlamak,
- Girişimcilere danışmanlık hizmeti vermek,
- Bölgedeki yatırımcılar için iş bağlantıları geliştirmek
- Kamu-özel ortaklıkları ile yatırımları desteklemek,
- Bölgenin iş ve yatırım tanıtımını yapmak,
- Üniversiteler ve araştırma kuruluşlarıyla işbirliği geliştirerek teknoloji transferleri yapmak,
- Kalifiye işgücünü artırmak ve eğitim alanında yapılacak yatırım ve projeleri desteklemek,
- Ulaşım, arazi planlama, eğitim, sağlık gibi alanlarda program ve politika üretmek.

3.1.2.2. Organizasyon yapısı

İngiltere'deki ajansların organizasyon ve personel yapıları kuruldukları bölgelerin özelliklerine göre farklılık göstermektedir. Her ajans üye sayısı 8 ila 15 kişi arasında değişen yönetim kurulu, yönetim kurulu kararlarını uygulayan ve ajansın icra organı olan başkan ve ajans tarafından istihdam edilen personelden oluşmaktadır. Yönetim kurulu üyeleri bölgedeki etkinliklerine göre özel sektör temsilcisi, yerel yönetim temsilcileri, birlikler, STK'lar ve diğer gruplardan seçilen temsilcilerden oluşmaktadır.[116]

3.1.3. Performans ölçümü

İngiltere'de ajanslar bağlı bulundukları Ticaret ve Sanayi Bakanlığı ile bölgelerinde sorumlu bulundukları bölge idareleri vasıtasıyla performans ölçümüne tabi tutulmaktadır. Ayrıca kamu kurumları olmaları bakımından da Sayıştay'ın (National Audit Office) performans ölçümüne tabidir. Ajanslar kuruldukları 1999 yılından bugüne kadar performans ölçümü bakımından değişik yaklaşımlara konu olmuştur. Ticaret ve Sanayi Bakanlığı ile bölge idarelerinin ajanslar üzerindeki performans ölçümünde, süreç içerisinde geliştirilmiş dört farklı yaklaşımın uygulandığı görülmektedir. Söz konusu yaklaşımların amaç, kapsam ve kiterleri ile

[116] Regional Development Agencies Act, Chapter 45, Part 1, 1998.

göstergeleri özet bir şekilde Tablo 3.2'de sunulmaktadır. Bu yaklaşımlar şu şekilde sınıflandırılabilir:[117]

- Geçici uygulama (An interim approach)
- Üç katmanlı yaklaşım (A three-tier approach)
- Görevlendirme çerçevesi (Tasking framework)
- Sonuç odaklı ölçüm (Outcome-oriented measurement)

Bunun yanında ajansların kamu kurumları olmaları ve kamu kaynakları kullanmaları sebebiyle Sayıştay tarafından 2005 yılından itibaren bağımsız performans ölçümü (Independent performance measuremet) uygulamaya konulmuştur.

[117] OECD, 2009:145.

Tablo 3.1.3 İngiliz Kalkınma Ajanslarında Performans Ölçüm Yaklaşımları

Yöntem/Yaklaşım	Amaç	Yöntem/Kapsam	Kriter/Gösterge
Geçici uygulama	Gelecek dönem performans ölçüm çalışmaları için altyapı oluşturmak.	Performans ölçümü yerine sadece kaydedilen ilerleme raporlanmaktadır.	-İlave istihdam sayısı -Kullanıma kazandırılan arazi miktarı -Yeni iş/işletme sayısı ve işletmelerin yaşam süresi -Yatırımı gerçekleşen özel sektörün finansal değeri
Üç katmanlı yaklaşım	Bölgelerin sosyo-ekonomik performansları ve ajansların performaslarını hesaplamak.	Kurumsal stratejik planda yer verilmiş gösterge hedeflerine ne düzeyde ulaşıldığı ortaya konulmaktadır.	-İlave istihdam sayısı -İlave iş/işletme sayısı -Kullanıma kazandırılan arazi miktarı -Düzenlenen eğitim sayısı -Yatırımı gerçekleşen özel sektörün finans değeri
Görevlendirme çerçevesi	Kamu hizmet sözleşmeleri ile ajans faaliyetleri arasında bağlantı kurmak.	Her bir ajansın mutlak olarak kamu hizmet anlaşmalarında belirlenen hedeflere ulaşma düzeyi ele alınmaktadır.	-İlave istihdam sayısı -İş bulması için desteklenen kişi sayısı -Bölgeye çekilen yeni iş/işletme sayısı -İşbirliği geliştirilen iş/işletme sayısı -Kamu-özel işbirliği yenileme altyapı yatırımlarının borçlanarak finanse edilme miktarı -Kullanıma kazandırılan arazi miktarı -Beceri gelişimlerine yardım edilen kişi sayısı
Sonuç odaklı ölçüm	Bölgelerin sosyo-ekonomik performanslarını ölçmek.	Hedef tayin edilmiş göstergelerin ulaşılabilme düzeyi ele alınmaktadır.	-Saatte üretilen gayri safi katma değer -İstihdam oranı -Temel, orta ve ileri düzeyde beceri kazanım oranı -Araştırma ve geliştirme harcamaları oranı -Yeni iş/işletme kuruluş oranı
Bağımsız performans değerlendirmesi	Ajansların performansını ölçmek, iyileştirme yapılması gereken yanları ortaya koymak.	Bire bir görüşmeler, mülakatlar, toplantılar ve saha ziyaretleri.	-Amaç, faaliyet ve hedeflenen başarıların seviyesi

Kaynak: OECD, Governing of Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators, Paris, 2009 çalışmasından yararlanılarak Yazar tarafından hazırlanmıştır.

3.1.3.1. Geçici uygulama

Ajanslarının performansının ölçülmesi 2005 yılından sonra Kamu Hizmet Sözleşmeleri[118] (Public Service Agremeents) ile bağlantılı olarak yürütülmüş olmakla birlikte, bu uygulamanın öncesinde bir takım göstergeler oluşturularak geçici uygulama (an interim approach) adı verilen bir yaklaşımla performans ölçümünün yapılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda 2001 yılında iki sınıflamalı performans göstergeleri seti oluşturulmuştur. Bu sınıflamalardan biri kalkınma ajanslarının hizmette bulunduğu bölgeleri ekonomik bağlamda değerlendiren "bölgenin durumu" kategorisi, diğeri ise merkezi yönetim tarafından ajanslara atfedilen görevlere ilişkin olarak ajansların yürütmüş olduğu faaliyetleri değerlendiren "faaliyet göstergeleri" kategorisidir.[119] Tablo 3.3'de bölgenin durumununa ve ajans faaliyetlerine ilişkin göstergeler yer almaktadır.

Tablo 3.3. Geçici Uygulama Yaklaşımının Amaç ve Göstergeleri

Bölgenin Durumu	
Amaç	**Gösterge**
Ekonomik kalkınma	Kişi başı GSYİH
Sosyal yenilenme	Ortalama yaşam standarlarının üzerinde yaşayan nüfusun oranı
Rekabet edebilirlik	İmalat sanayinde üretilen katma değer, hizmetler sektöründe üretilen katma değer
İş desteği	İşletmelerin yaşam süresi oranı
Sürdürülebilir gelişme	Daha önce geliştirilmiş arazi üzerine inşa edilen yeni evlerin oranı
İstihdam	İşsizlik oranı
Ajans Faaliyetleri	
Amaç	**Gösterge**
Ekonomik kalkınma ve istihdamın desteklenmesi	Yaratılan iş sayısı
Fiziki yenilenme	Kullanıma kazandırılan arazi miktarı
İş desteği	Yeni iş/işletme sayısı ve ortalama yaşam süresi
Özel sektör katılımı	Yatırım gerçekleştirilen özel sektörün finansal değeri

Kaynak:Regional Development Agencies, Research Paper, August 2002.

[118] İngiltere'de 1998 yılında ayrıntılı "Harcama Gözden Geçirme Uygulamaları" başlatılmıştır. Bu yaklaşımla politika önceliklerine göre kaynak tahsisi ve kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılması hedeflenmiştir. Harcama birimlerinin harcamaları gözden geçirildikten sonra her birim 3 yıllık bir harcama planı ve "Kamu Hizmet Sözleşmesi" hazırlamaktadır. Kamu Hizmet Sözleşmeleri 2005 yılından itibaren kalkınma ajanslarında da uygulama alanı bulmuştur.

[119] OECD, 2009:146.

Ajans faaliyetlerinin değerlendirilmesine ilişkin olarak geliştirilmiş göstergelerin yalnızca çıktı ve sonuç göstergelerinden oluştuğu görülmektedir. Kalite değerlendirmesininin esas alındığı niteliksel verilere yer verilmemiştir.

Ticaret ve Sanayi Bakanlığı, geçici uygulamayla bölgedeki ve ajanslardaki ilerlemeyi ölçmenin ötesinde sadece ilerlemenin raporlanmasını tercih etmiştir. Ajansların kurumsal geçmişlerinin henüz çok yeni olması nedeniyle bir ölçüm yapmanın sakıncalı olacağı, ancak ileriki dönemler için geliştirilmiş göstergelerin bölge ve ajanslardaki ilerlemeleri ölçmek için faydalı olacağı belirtilmiştir.[120] Sadece raporlamadan oluşan bir yaklaşım nedeniyle performans ilerlemeleri herhangi bir analize tabi tutulmamıştır.

3.1.3.2. Üç katmanlı yaklaşım

Ticaret ve Sanayi Bakanlığı, 2002 yılında üç katmanlı performans ölçüm yaklaşımını (a three-tier approach) geliştirmiştir. Birinci katmanda ajansların kanunen yapmakla görevli oldukları faaliyetlerin bölgesel düzeyde değerlendirilmesi hedeflenmiştir.[121] Bu aşamada ajanslar için belirlenmiş göstergeler daha çok bölgesel ekonomik gelişmeyi ölçmek için tasarlanmış olup tüm bölgeler için aynı göstergelerin kullanıldığı görülmektedir.

İkinci katman ise tüm ajansların kollektif olarak ele alındığı ve uzun vadede bölgesel kalkınma hedeflerine ulaşılabilirliği değerlendirmeye yönelik olarak oluşturulmuş bir aşamadır. İkinci katmanın göstergeleri ulusal düzeyde belirlenmektedir. Ancak tüm ajanslar Kurumsal Stratejik Planlarında her bir göstergenin hedefini belirlemektedir.[122] Birinci katmanda olduğu gibi ikinci katmanın göstergeleri de bölgelerin sosyo-ekonomik performanslarını ölçmeye yönelik hazırlanmıştır. İlk iki katmanda belirlenmiş göstergeler ajans görevleriyle ilgili olmakla birlikte bunların yalnızca ajans faaliyetlerinin etkisiyle ulaşılabilecek hedefler olmadığı görülmektedir. Seçilen hedeflere ulaşabilmek için ajans faaliyetleri ancak kısmi bir etki oluşturabilmektedir.

---

[120] Allen, 2002:27.
[121] OECD, 2009:146-147.
[122] a.g.e., 2009:146-147.

Üçüncü katman ise her bir ajansın başarmayı hedeflediği kısa erimli beş adet çıktı göstergesinden oluşmaktadır. Bu kapsamda, Ajansların değerlendirmeleri her üç ayda bir gerçekleştirilmektedir.[123] Ajansların kurumsal performansını ölçmeye yönelik oluşturulmuş üçüncü katmanın çıktı alanları ve çıktı göstergeleri Tablo 3.4'de sunulmuştur.

Tablo 3.4. Üç Katmanlı Yaklaşımın Çıktı Alanları ve Göstergeleri

Çıktı alanları	Çıktı göstergeleri
İstihdam olanakları	Ajans faaliyetleri doğrultusunda istihdamı sağlanmış personel sayısı
İş performansı	Ajans faaliyetlerinin doğrudan sonuçları doğrultusunda bölge ekonomisine kazandırılmış yeni iş/işletme sayısı
Terkedilmiş endüstri bölgesi	Kullanıma kazandırılan arazı miktarı
Eğitim ve beceriler	Sunulan öğrenme imkanı/düzenlenen eğitim sayısı
Özel yatırım	Ajans destekleri sonucunda gerçekleştirilen özel yatırım miktarı

Kaynak: BERR, "Regional Development Agencies Reported Midyear Output for 2003/04", 2003.

3.1.3.3. Görevlendirme çerçevesi

Ticaret ve Sanayi Bakanlığı 2005'te yürürlüğe giren görevlendirme çerçevesiyle (The RDA tasking framework) performans ölçümünde yeni bir yaklaşımın gelişimini koordine etmişir. Bu yaklaşım ile Kamu Hizmet Sözleşmeleri ve ajans faaliyetleri arasındaki bağlantının güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Yeni görevlendirme çerçevesi, ajansların 2005-2008 dönemi kurumsal stratejik planlarıyla Bölgesel Ekonomik Strateji belgesinde belirlenmiş önceliklere yer vermesini ve aynı zamanda hükümetin Kamu Hizmet Sözleşmesi ile ilgili üst düzey hedeflerinin yerine getirilmesini değerlendirmeye dönük olarak oluşturulmuştur.[124] Bu yöntemle, kalkınma ajanslarının Tablo 3.5'de belirtilen temel çıktı alanlarında ve çıktı göstergelerinde kaydettikleri ilerlememlerin ölçülmesi hedeflenmiştir.

Bu kapsamda, ajanslar her bir çıktı göstergesi için kendi insiyatifleri ile oluşturdukları nicel hedefler belirlemişlerdir.

[123] OECD, 2009:146-147.
[124] a.g.e., 2009:148.

Tablo 3.5. Görevlendirme Çerçevesi Yaklaşımının Çıktı Alanları ve Göstergeleri

Çıktı alanları	Çıktı göstergeleri
İstihdam yaratma	İlave istihdam sayısı
İstihdam desteği	İş bulması için desteklenen kişi sayısı
İş yaratılması	Bölgeye çekilen yeni iş/işletme sayısı
İşletme desteği	Kapasitelerini geliştirmek için desteklenen iş/işletme sayısı İşbirliği geliştirilen yeni iş/işletme sayısı
Yenilenme (Regeneration)	Kamu ve özel işbirliği yenileme altyapı yatırımının borçlanarak finanse edilmesi Kullanıma kazandırılan arazi miktarı
Beceriler	Beceri gelişimlerine yardım edilen kişi sayısı Temel becerilerin kazandırılması için ulaşılan kişi sayısı

Kaynak: BERR (Departmental for Business, Enterprise and Regulatory Reform), 2005, England's Regional Development Agencies: RDA Corparate Plans for 2005-08 Tasking Framework. BERR, www.berr.gov.uk/files/file26126.pdf.

3.1.3.4. Sonuç odaklı ölçüm

Görevlendirme çerçevesi; karmaşık yapısı, ajansların bölgesel ekonomik stratejilerine olan odaklarını ihmal etmesi ve raporlamanın oluşturduğu maliyet nedeniyle terk edilmek istenmiştir. Bu nedenle, 2008-2011 kurumsal stratejik plan dönemi için farklı bir yaklaşımın ele alınması planlanmıştır. Bu doğrultuda basitleştirilmiş sonuç odaklı ölçüm yaklaşımı (outcome-oriented measurement) geliştirilmiştir.[125]

Bu yaklaşım ile ajansların performansının bölgesel ekonomik büyüme amacı üzerine yoğunlaşmış sonuç göstergeleriyle ölçülmesi hedeflenmiştir. Tablo 3.6'da görüldüğü üzere verimlilik, istihdam, beceri, yenilik ve girişimcilik temalarından oluşturulmuş beş adet çıktı göstergesiyle performans ölçümü yapılmaktadır. Sonuç odaklı ölçüm yaklaşımında, ajansların kurumsal stratejik planlarıyla ilişkilendirilmiş ve ajans faaliyetlerine yönelik performans göstergelerinin oluşturulmadığı görülmüştür. Bu kapsamda oluşturulan göstergelerin daha çok bölgelerin ekonomik performansını ölçmeye yönelik olduğu görülmektedir.

Tablo 3.6. Sonuç Odaklı Yaklaşımın Çıktı Alanları ve Göstergeleri

Çıktı Alanları	Çıktı Göstergeleri
Verimlilik	Saatte üretilen Gayri Safi Katma Değer
İstihdam	İstihdam oranı
Beceriler	Temel, orta ve ileri düzeyde beceri kazanım oranı
Yenilik	Araştırma ve geliştirme harcamaları oranı
Girişimcilik	Yeni iş/işletme kuruluş oranı

Kaynak: H.M, Treasury, BERR-OCLE (2007) "Review of Sub-national Economic Development and Regeneration", July 2007.

[125] OECD, 2009:151.

3.1.3.5. Bağımsız performans değerlendirmesi

Merkezi yönetim, 2005 yılında ajansların bağımsız performans değerlendirmelerinin Sayıştay tarafından yapılacağını belirtmiştir. Sayıştay tarafından yapılan bağımsız performans değerlendirmesindeki temel amaç ajansların kuruldukları 1999 yılından itibaren bölgesel ekonomik kalkınmadaki rollerini anlamak, başarı düzeylerini tespit etmek ve iyileştirilmesi gereken yanları ortaya koymaktır.

Bağımsız performans değerlendirmesi; her bir ajansın kurumsal performansının değerlendirilmesi, başarılarının ortaya konulması ve performansı artırmak açısından ilerisi için yapılacak olan düzeltmeleri içermektedir.

Bağımsız performans ölçümünün temel araçları şu şekildedir:[126]

- Daha önceden tespit edilmiş performans kriterleri açısından ajansların öz değerlendirmelerini yapmalarını sağlamak,
- Ajansların kendi öz değerlendirmelerini gözden geçirmek ve Sayıştayın bu değerlendirmeleri ele alabilmesi için kanıtlarla desteklemek,
- Her bir performans ölçüm kriteri bakımından bir değerlendirme puanı vererek nihai değerlendirme notu oluşturmak.

Sayıştay performans değerlendirmesini yapacağı ajansın öncelikle kendi öz performans değerlendirmesini yaparak bunu web sitesinde yayınlamasını istemektedir. Ajans tarafından yapılan bu bireysel performans değerlendirmesi kanıtlarıyla birlikte Sayıştay tarafından temin edilerek denetim ekibi marifetiyle ön hazırlık çalışmaları başlatılmaktadır. Ön hazırlık çalışması, röportaj, paydaşlarla görüşmeler, odak grup çalışmaları, önceden planlanmış toplantılardan oluşmaktadır. Sonraki aşamada ise saha ziyaretleri gerçekleştirilmektedir. Saha ziyaretleri, yuvarlak masa toplantıları, bire bir görüşmeler, odak grup çalışmaları, yönetim kurulu ve kalkınma kurulu üyeleri ile yapılan toplantılardan oluşmaktadır. Tüm bu

[126] NAO, 2005:4 (Guidance of Independent Performance Assessment)

çalışmalar akabinde Sayıştay hazırlamış olduğu raporu ajansın görüşlerini de alarak nihai hale getirir ve internette yayımlar.[127]

Rapor, performans değerlendirilmesi yapılan ajansın hedeflerine ne düzeyde ulaştığını, performans kriterleri açısından her bir kriterin performans puanı ve ileriye dönük iyileştirilmesi gereken yanları ortaya koymaktadır.

Bağımsız performans değerlendirmesi amaç (aims), faaliyet (activities) ve başarı (achievements) gibi alanlar üzerinden yapılmaktadır. Bağımsız performans değerlendirmesinde ele alınan kriterler ve bunlara yönelik değerlendirmeleri içeren açıklamalar Tablo 3.7'de sunulmaktadır.

Tablo 3.7. Bağımsız Performans Ölçüm Yaklaşımı

Performans ölçüm alanları	Performans kriterleri	Değerlendirme
Amaçlar (Aims)	İstek/Tutku (Ambition)	Bölgesel ekonomik strateji doğrultusunda ajansların açık ve tutarlı bir şekilde bölgeleri için belirledikleri hedefler değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca bölgenin ihtiyaçları ve potansiyelleri doğrultusunda paydaşlarla birlikte geliştirmiş oldukları işbirliği değerlendirilmektedir.
	Önceliklendirme (Prioritisation)	Bölge için oluşturulmuş hedefler için açık ve net bir önceliklendirmenin yapılıp yapılmadığı, öncelikler doğrultusunda kurumsal stratejik plan kapsamında oluşturulmuş bir işbirliği stratejisinin bulunup bulunmadığı ve bu kapsamda herhangi bir ilerlemenin kaydedilip kaydedilmediği değerlendirilmektedir.
Faaliyetler (Activities)	Kapasite (Capacity)	Ajansların iç işleyişine yönelik değerlendirmeler yapılmaktadır. Ajans personelinin rol ve sorumlulukları ile çalışma prensiplerinin etik ilkeler çerçevesinde yürütülüp yürütülmediği, uyuşmazlıklar için ajans paydaşları arasında herhangi bir protokolun olup olmadığı ve uygun bir satınalma yönteminin varlığı gibi hususlarda değerlendirmelerde bulunulmaktadır.
	Performans yönetimi (Performans management)	Ajansların performans ölçümü ve değerlendirmesine ilişkin istek, niyet ve uygulamalarına yönelik değerlendirmeler yapılmaktadır.
Başarılar (Achievements)	Başarı (Achievement)	Bölgesel ekonomik strateji ve kurumsal stratejik plan çerçevesinde paydaşlarla birlikte bölgenin geleceği açısından ajans tarafından başarıldığı düşünülen hususlar değerlendirilmektedir.

Kaynak: NAO, Guidance on Independent Performance Assessment of the Regional Development Agencies, London, 2005 çalışmasından yararlanılarak Yazar tarafından hazırlanmıştır.

[127] a.g.e., 2005:7

Bağımsız performans ölçümünün, tanımlanmış çıktı ya da sonuç göstergesi gibi net göstergelerden öte bire bir görüşmeler, mülakatlar ve toplantılarla ispatlanabilir, etkinlik ya da etkililik değerlendirmelerine odaklandığı görülmektedir. Daha çok tema odaklı bir yaklaşımla tasarlanmış, ajansların misyon, amaç ve hedefleriyle doğrudan bağlantılı alanlarda bir performans değerlendirmesi hedeflenmiştir.

Her bir performans kriteri için 1 ila 4 arasında bir puanlama yapılmaktadır. 1 puan yetersiz performans, 2 puan yeterli performans, 3 puan başarılı ve 4 puan ise üstün başarıyı temsil etmektedir. Her bir unsur eşit ağırlığa sahip olup başarı unsurunun iki kez hesaplanmasıyla birlikte skorlar toplanarak nihai puan elde edilmektedir. Nihai puana göre oluşturulan performans ölçümüne ilişkin değerlendirme Tablo 3.8'de sunulmaktadır.

Tablo 3.8. Bağımsız Performans Ölçüm Yaklaşımında Puanlama

Düzey	Nihai Puan
Üstün başarı	20-24
Başarılı	15-19
Yeterli performans	9-14
Yetersiz performans	6-8

Kaynak: NAO, Guidance on Independent Performance Assessment of the Regional Development Agencies, November 2005.

Her bir ajans Sayıştay'ın değerlendirmesini ve ilerleme kaydedilmesi gereken yanları dikkate alarak faaliyetlerine ve çalışmalarına yön vermektedir. Ayrıca ajanslar bağımsız performans değerlendirme sonrasında kendi gelişme planlarını hazırlayarak plandaki ilerlemeleri merkezi yönetime ve ajans yönetim kuruluna altı ayda bir raporlamaktadır.

3.1.4. İngiltere örneğinden yapılan çıkarımlar

İngiltere tarafından ajansların performansını ölçmeye yönelik geliştirilmiş yaklaşımlarda ülkenin ajansların performansını ölçmeye verdiği önem görülmektedir. Ajansların kuruldukları günden bu yana performanslarını ölçmeye yönelik yaklaşımlarda sürekli bir ilerleme söz konusudur. İngiliz kalkınma ajanslarında performans ölçümününün genel yaklaşımı Tablo 3.9'da özetlenmiştir.

Performansın ölçülmesinde bir yandan tamamen merkezi hükümetin söz sahibi olduğu görülürken diğer yandan bağlı oldukları bölge idarelerinin de katkı

verdiği görülmektedir. Tüm yaklaşımlarda hem ajansların kurumsal performanslarının değerlendirildiği hem de bölgelerin sosyo- ekonomik performansının ölçüldüğü tespit edilmiştir. Ajansların kurumsal performansının ölçülmeye çalışıldığı alanlarda, ajanslar için tayin edilmiş hedeflerin başarılma düzeyi tespit edilmeye çalışılmıştır. Dolayısıyla ajans görevleriyle ilişkilendirilmiş ve karşılıklı uzlaşı sonucu oluşturulmuş hedeflerin belirlenmesi, performans ölçümünü etkin kılan bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir. Önceden tayin edilmiş hedeflerin başarılma düzeylerinin tespiti için herhangi bir analitik yönteme başvurma ihtiyacı hissedilmemiştir.

Bağımsız performans ölçüm yaklaşımı hariç, diğer tüm yaklaşımlarda ajansların çıktı ve sonuç göstergeleriyle ölçülebilir mahiyetteki faaliyetlerinin değerlendirildiği görülmektedir. Bağımsız performans ölçümü ile kalite ve etkililik boyutları da değerlendirilmeye çalışılmıştır. Tüm bu yaklaşımlar bir bütün olarak ele alındığında İngiliz ajanslarının performans ölçümünde tamamlayıcı bir yaklaşım benimsenerek, ölçülmesi zor nitelikte olan kalite ve etkililik gibi performansın diğer boyutlarının da göz önünde bulundurulduğu söylenebilir. Özellikle görevlendirme çerçevesi ve üç katmanlı yaklaşımın tamamen ölçülebilir nitelikteki ajans faaliyetlerine odaklandığı, ancak kalite ve nitelik değerlendirmesi gibi hususların ise bağımsız performans değerlendirmesi ile kapatılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bağımsız performans ölçüm sonuçlarının raporlanması ve raporun yalnızca sonuçları ele almanın ötesine geçerek değerlendirme içermesi de diğer önemli bir katkı olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca raporda iyileştirme yapılması gereken yanlar ortaya konularak ajanslara tavsiyelerde bulunulmaktadır. İngiltere örneğindeki önemli bir farklılık ise bağımsız performans değerlendirmesinde farklı bir yaklaşımla birebir görüşmeler, mülakatlar ve toplantılar ile kendine özgü bir yöntem benimsenmiş olmasıdır. Bunun yanında bağımsız performans değerlendirmesinde ağırlıklı olarak etkililik ve kalite gibi performans boyutlarının baskın olmasından dolayı, kalite standartlarının tayin edildiği ve genel yaklaşım ilkelerinin ortaya konulduğu bağımsız performans ölçüm rehberinin hazırlanmış olması performans ölçümünü etkin kılmak adına önemli bir ilerleme olarak değerlendirilmektedir.

Tablo 3.1.49. İngiliz Kalkınma Ajanslarında Performans Ölçümü

Tanım	Açıklama
Sorumluluk düzeyi	- Ulusal düzeyde (Ticaret ve Sanayi Bakanlığı ve Sayıştay)
İzleme düzeyi	- Bölgesel düzeyde (Bölge İdareleri)
Ölçümün amaçları	Temel amaçlar: - Hesap verebilirliği tesis etmek - Ajans faaliyetlerinin etkililiğini artırmak ve iyileştirme yapmak Diğer amaçlar: - Ajanslar arasında kıyaslama yapmak - İyi uygulama örneklerini yaygınlaştırmak
Göstergelerin kapsamı	- Farklı performans ölçüm yaklaşımlarında farklı gösterge setleri kullanılmıştır. Ajanslar için geliştirilmiş temel performans göstergelerinin yanında bölgelerin performansını ölçmek üzere geliştirilmiş göstergeler de bulunmaktadır.
Göstergeler	- İlave istihdam sayısı - İlave iş/işletme sayısı - İş bulması için desteklenen kişi sayısı - Bölgeye çekilen yeni iş/işletme sayısı - İşbirliği geliştirilen iş/işletme sayısı - Kamu-özel işbirliği yenileme altyapı yatırımlarının boçlanarak finanse edilme miktarı - Kullanıma kazandırılan arazi miktarı - Beceri gelişimlerine yardım edilen kişi sayısı - Düzenlenen eğitim sayısı - Yatırımı gerçekleşen özel sektörün finans değeri
Etkinlik göstergesi	- Kamu-özel işbirliği yenileme altyapı yatırımlarının boçlanarak finanse edilme miktarı
Etkililik göstergesi	- Saatte üretilen gayri safi katma değer - İstihdam oranı - Temel, orta ve ileri düzeyde beceri kazanım oranı - Araştırma ve geliştirme harcamaları oranı - Yeni iş/işletme kuruluş oranı - Bağımsız performans ölçümünün tüm aşamaları
Kalite göstergesi	- Yok
Veri kontrolü, kim tarafından	- Sayıştay, Bölge İdareleri
Ödüllendirme şekli	- Yok
Yaptırım şekli	- Yok
Performans sonuçlarının duyurulması	- Performans değerlendirme raporu - İnternet
Ölçüm tekniği ve yaklaşımı	- Herhangi bir analitik yöntem kullanılmamaktadır. Önceden belirlenmiş hedeflerin gerçekleşme düzeyi tespit edilmektedir. - Bire bir görüşmeler, mülakatlar, saha ziyaretleri ve toplantılar yapılmaktadır.
Olumlu-olumsuz yanları	- Önceden belirlenmiş hedefler doğrultusunda performans ölçümü gerçekleştirilmektedir. - Kıyaslamaya yönelik analitik bir yaklaşım geliştirilmemiştir. - Performans ölçümünün analitik yönden güçlü mekanizmalara dayandırılması gerekmektedir. - Performans ölçümü saha ziyaretleri, toplantı gibi etkinliklerle desteklenmektedir.

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

3.2. İtalya

İtalya 301.338 km^2 alanda 60,8 milyon nüfusa sahip bir ülkedir. Ülkenin idari yapısı bölge, il ve komün (belediye) olarak şekillenmiştir. Tablo 3.10'da ülkeye ilişkin başlıca bilgiler verilmektedir.

Tablo 3.210. İtalya Hakkında Bilgiler

Nüfus	60,8 milyon (2011)
Yüzölçümü	301.338 km^2
Yönetim yapısı	Üniter devlet
İdari Kademe Sayısı	3 (Bölge, il ve komün)
Bölge Sayısı	19 Bölge (Bkz. Harita 3.2)
Milli Gelir	2.198 Milyar Dolar (2011)
Kişi Başına Düşen Milli Gelir	32.115 dolar (2011)
Kişi Başına GSYİH bakımından en yüksek bölgenin en düşük bölgeye oranı	2,10 (2008)

Kaynak: OECD Regional Outlook 2011 ve www.ibp.gov.tr adreslerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Harita 3.2. İtalya'da Bölgeler

Kaynak: www. wikipedia.org.tr

3.2.1. Bölgesel kalkınma politikaları

İtalya'nın kuzey ile güney bölgeleri arasında sosyo-ekonomik gelişmişlik bakımından önemli farklar bulunmaktadır. Kuzey bölgelerinde gelir seviyesinin

yüksek, işsizlik oranının düşük olduğu görülmektedir. Ayrıca İtalya'nın kuzeyi özel sektör ve KOBİ'lerin baskın olduğu yerel ekonomik yapı ile Avrupa'nın en gelişmiş bölgeleri arasında yer almaktadır. Güney bölgelerinde ise işsizlik oranının yüksek ve gelir seviyesinin düşük olduğu görülmektedir. İtalya'daki söz konusu bölgesel eşitsizlikler nedeniyle kalkınma politikaları özellikle ülkenin geri kalmış bölgelerinin (mezzogiorno) kalkındırılmasına odaklanmıştır.[128]

İtalya'da bölgesel kalkınma politikalarına yön veren önemli unsur yerel işbirlikleri konusudur. 1970'ler yerel aktörlerin planlamada söz sahibi olmaya başladığı ve yerel kaynakların etkili bir şekilde kullanılmaya başlandığı bir dönemdir. İtalya'da, bölgesel kalkınma faaliyetleri 1977'den beri merkezi yönetimin denetimine tabidir. Ancak, bölgesel kalkınma faaliyetlerinin denetimi yasama ve yürütme yetkisine sahip olan bölge idareleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Bölge idarelerinin yanında bu dönemlerde farklı biçim ve statülerde kalkınma ajansları uygulamalarının başlatıldığı görülmektedir.[129]

3.2.2. Kalkınma ajansları

İtalya'daki ajansların yasal statüleri birbirinden farklılık arzetmekte olup tek bir ajans modelinden söz etmek mümkün değildir. 1970 yılında bölgesel yönetim, belediyeler, sanayi ve ticaret odaları ile üniversite ortaklığıyla ajansların oluşturulması için yasal bir zemin oluşturulmuştur. Ajansların statüsü kamu limited şirketi şeklinde olup ilişkili olduğu kuruluş Ekonomi ve Finans Bakanlığıdır.

İtalya'da ajanslar yetki alanlarına göre ulusal, bölgesel ve yerel olmak üzere üç farklı şekilde sınıflandırılır. GSMH'sı AB ortalamasının altında olan güney bölgelerine yapısal fonların etkin ve verimli biçimde aktarılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda, önce tüm sermayesi Ekonomi ve Finans Bakanlığında olan merkezi hükümete bağlı, Yönetim Kurulunun Başbakana karşı sorumlu olduğu bir ulusal kalkınma ajansı (Sviluppo Italia) 1999 yılında kurulmuş ve 2000 yılında faaliyete geçmiştir. Sviluppo Italia'dan bağımsız olarak, bölge yönetimlerinin inisiyatifi ile oluşturulan bölgesel ajanslar ise bölge idarelerine bağlıdır. Hisselerinin büyük

[128] Tabossi, 2007: 5.
[129] a.g.e., 2007: 6.

bölümüne sahip bölge idareleri tarafından kontrol edilen bu ajanslar, bölgede faaliyet gösteren özel finans kuruluşlarıyla da ortaklıklar kurmaktadır. Emiglia Romagna Bölgesinde faaliyet gösteren ERVET Ajansı, bu tür ajansların en aktif örneklerinden biridir. Yerel ajansların ise bölgesel hükümetten bağımsız olarak yereldeki belediyelerce oluşturulmuş, bölgenin özel ihtiyaçlarını karşılamak üzere ulusal ve bölgesel kalkınma ajanslarından daha küçük ölçekli faaliyetler yürüttüğü görülmektedir. Kuzey Milano ya da Torino Ajansları yerel ajanslara örnek olarak gösterilebilir.[130]

3.2.2.1. Görevleri

Ulusal ve bölgesel düzeydeki ajansların yatırımcılar, yeni işletmeler ve girişimciler ile kamu kuruluşları olmak üzere üç temel hedef grubu bulunmaktadır. Bu hedef gruplarına yönelik olarak ajansların temel görevleri şu şekilde ifade edilebilir:[131]

- Yeni girişimcilerin mekansal ve teknik gereksinimlerini karşılayabilecekleri kuluçka merkezleri kurmak ve yönetmek,
- Bölgede yeni işletmelerin oluşmasında teknik destek sağlamak,
- Yerel yönetimlere danışmanlık hizmetleri vermek,
- Bölgeye yönelik araştırma ve analiz çalışmaları yapmak,
- İşletmelerin tanıtılması ve geliştirilmesine yönelik faaliyetler gerçekleştirmek,
- AB yapısal fonlarından ve kamu kaynaklarından faydalanarak, şirketlere yönelik hibe ve eş finansman desteği sağlamak.

3.2.2.2. Organizasyon yapısı

İtalya'daki ajansların organizasyon ve personel yapıları ajansların yetki alanlarına göre farklılık göstermektedir. Genel olarak ajans, karar organı olan yönetim kurulu, yönetim kurulu kararlarını uygulamakla sorumlu olan bir başkan ve ajans personelinden oluşmaktadır.

---

[130] İZKA, 2008: 325.
[131] Çevrimiçi: http://www.ervet.it/ENGmission.asp

3.2.3. Performans ölçümü

İtalya'da kamu kaynakları ile birlikte AB yapısal fonları da ajanslara çok önemli fırsatlar sunmuştur. Ajanslarda performans ölçümü uygulamalarının başlatılmasında AB yapısal fon programlarının önemli etkileri olduğu görülmektedir.

Bu kapsamda 2000-2006 dönemi AB Yapısal Fon Programı için AB Performans Tahsis Mekanizması (EU Performance Reserve Mechanism) tasarlanmıştır. AB Performans Tahsis Mekanizmasının amacı, AB fonlarının kullanımını yönetmek için kamu harcamalarında etkinliği ve verimliliği sağlamaktır. AB Performans Tahsis Mekanizması ile tahsis edilmiş olan ödeneğin yüzde 4'lük kısmı ajansların göstermiş oldukları performansa göre dağıtılmaktadır.[132] Ajansların performansı ise önceden belirlenmiş olan program hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığına göre ölçülmektedir. Bu yaklaşım öncelikle İtalya'nın Hedef 1[133] kapsamına aldığı bölgelerde uygulanmıştır. İtalya AB performans tahsis mekanizmasını bir adım daha ileri götürerek Ulusal Performans Tahsis Yöntemini (National Performance Reserve System) geliştirmiştir. Ulusal Performans Tahsisi ile Hedef 1 kapsamındaki bölgelere 2000-2006 dönemi AB Yapısal Fonları için yüzde 4'e ilave olarak yüzde 6 oranında daha bir performans ödeneği ayrılmıştır.[134] Her iki yaklaşımda da program bütçesinin bir kısmı bir kenara ayrılarak performans hedeflerine ulaşıldığı takdirde serbest bırakılmaktadır. Bu iki düzenlemenin de genel olarak temel amacı program sürecini iyileştirmek ve kamu yatırımlarında etkinliği artırmaktır.

3.2.3.1. Ulusal performans tahsis yöntemi

2000-2006 döneminde uygulananan AB yapısal fon uygulamaları bölgesel düzeyde performans ölçümü bakımından İtalya için önemli katkılar oluşturmuştur. Bu mekanizmanın amaçları:[135]

---

[132] Tabossi, 2007:8.

[133] İtalya'da GSMH'sı AB ortalamasının altında olan güney bölgeleri AB bölgesel kalkınma politikarı kapsamında Hedef-1 bölgeleri olarak değerlendirilmektedir. Bu bölgeler Sicilia, Sardinia, Calabria, Puglia, Campania ve Basilicata'dır. Söz konusu bölgeler yeni dönemde "uyum" bölgeleri olarak adlandırılmaktadır.

[134] İtaly-Turkey Bilateral Cooperation Project, 2006:45.

[135] AB üyesi ülkelerin yapısal fonlara ilişkin genel hükümleri belirleyen ve üye ülkelerin kendi özel amaçlarını belirlediği, fon katkısı ve mali kaynakların belirlendiği öncelilerden oluşmuş stratejidir.

- Kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi ve yapısal fonların etkili bir şekilde harcanması,
- Kurumsal yeniliğin sağlanması,
- Topluluk Destek Çerçevesi (Community Support Framework)[136] kalkınma hedeflerinin başarılmasıdır.

Ulusal performans ödeneği uygulamasında Ekonomi ve Finans Bakanlığındaki Kalkınma Politikaları Bölümü (DPS) ve bu bölümdeki Değerlendirme Birimi (UVAL) ile bölge idareleri görev almıştır.

Ulusal performans tahsis mekanizmasının oluşturulması için göstergeler merkezi hükümet ile bölge idarelerinin uzlaşması ile belirlenmektedir. Şeffaflığın sağlanması ve gösterge tanımının ortak olarak anlaşılması ve herhangi bir yanlış anlaşılmaya sebebiyet verilmemesi için bu yaklaşım benimsenmiştir. Ağırlıklandırmanın yüzdesi ile göstergeler DPS'nin koordinatörlüğünde, UVAL'in bölge idareleri ve bakanlıklarla olan görüşmeleri neticesinde belirlenmektedir. Göstergelerin belirlenmesi için kurumsal düzeyde paydaşların katılımıyla bir çok panel, toplantı ve çalıştaylar gerçekleştirilmiştir.

Ulusal performans tahsis mekanizmasının izlenmesi için ise teknik bir grup teşkil edilmiştir. Teknik grup UVAL delegesinin başkanlığında, ikisi UVAL temsilcilerinden, ikisi de bölgesel izleme birimi temsilcilerinden olmak üzere beş üyeden oluşmaktadır.[137]

Ulusal performans tahsis mekanizması için üç kriter belirlenmiş olup toplam 12 adet gösterge aracılığıyla performans ölçümü yapılmaktadır. Bu kriterler kurumsal gelişme (institutional enhancement), entegrasyon (integration) ve yoğunlaşma (concentration) olarak sınıflandırılmaktadır.

Bu kriterler için belirlenmiş olan 12 adet göstergenin bölgeler için, 5 adet göstergenin ise merkezi yönetim için uygulandığı görülmektedir. Her bir gösterge için hedef tayin edilmiş ve önemine göre ağırlıklandırılmıştır. Böylece toplam performansın ölçülmesi hedeflenmiştir. Örneğin kurumsal gelişme 10 adet

[136] OECD, 2009:122.
[137] a.g.e., 2009:125 ve Turkey-Italy Bilateral Cooperation Project, 2006.

göstergeyle toplam performansın yüzde 58'ini temsil ederken, entegrasyon tek bir göstergeyle yüzde 25'ini ve yine yoğunlaşma da tek bir göstergeyle yüzde 17'sini temsil etmektedir.

Kurumsal gelişme

Kurumsal gelişmeyi (institutional enhancement) farklı açılardan değerlendirmek üzere üç alt kritere ayrılmış 10 adet gösterge ile performans ölçümü yapılmaya çalışılmaktadır. Alt kriterlerden biri kamu idarelerinin sadeleştirilmesi ve reformların hayata geçirilme yeteneğini ölçmek üzere belirlenmiş ve aynı zamanda Toplumsal Destek Çerçevesi stratejisinin uygulamasını desteklemek üzere tasarlanmıştır. İkinci alt kriter ise idari ve örgütsel prosedürlerde yeniliklerin geliştirilmesine dönük olarak tasarlanmıştır. Son alt kriter de sektör reformlarının uygulanmasını değerlendirmek üzere geliştirilmiştir. Kurumsal gelişme kriterindeki ilk dört gösterge merkezi hükümet tarafından geliştirilmiştir.[138] Kurumsal gelişme kapsamında oluşturulmuş alt kriterler ve göstergeler Tablo 3.11'de sunulmaktadır.

Tablo 3.11. Kurumsal Gelişme Kriteri Kapsamında Belirlenen Alt Kriterler ve Göstergeler

Kriterler	Göstergeler
Kamu yönetimi sürecini hızlandırmak için geliştirilmiş ulusal mevzuat uygulamaları	Yetkililer için yönetimsel sorumlulukları belirleme
	İç kontrol yönetim biriminin oluşturulması ve uygulamaya geçmesi
	Merkezi ve bölgesel değerlendirme biriminin oluşturulması
Yapısal fon harcamalarının etkin kullanımı için kamusal ve yönetimsel yeniliklerin tasarlanması ve uygulanması	Kamu yönetiminde bilgi toplumunun gelişimi
	Tek durak ofislerinin uygulamaya geçmesi
	Kamu istihdam hizmetinin uygulanması
Sektör reformlarının uygulanmasını teminen tedbirlerin geliştirilmesi	Bölgesel program dokümanlarının hazırlanması ve onaylanması
	Entegre su hizmetinin kamu-özel ortaklığıyla yürütülmesi
	Uygun hizmet alanında kentsel katı atık arıtımı uygulamaları
	Bölgesel çevre ajanslarının performans ölçüm uygulamasının başlatılması

Kaynak: OECD, Governing Regional Development Policy, 2009:124.

Entegrasyon

Entegrasyon (integration) kriteri bölge idarelerine yönelik olarak geliştirilmiş tek bir göstergeden oluşmaktadır. Bu göstergeyle, destek verilen projelerin merkezi

[138] OECD, 2009:122, 123.

yönetimce oluşturulmuş ulusal strateji ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla olan uyumu ve başarısı ele alınmaktadır.[139]Bu kriterin, ajansların kurumsal performanslarını ölçmek için geliştirilmiş bir alan olmadığı görülmektedir.

Yoğunlaşma

Yoğunlaşma (concentration) kriteri entegrasyonda olduğu gibi tek bir göstergeden oluşmaktadır. Operasyonel programlar kapsamında bölgesel projelere ayrılmış olan ödeneğin ne kadarlık bir bölümünün harcandığı değerlendirilmektedir. Mali kaynakların harcanma kapasitesini ölçmek için oluşturulmuş bir gösterge olup merkezi yönetim tarafından belirlenmiştir.[140]

3.2.3.2. 2007-2013 dönemi uygulaması

2000-2006 program döneminin kapanışı ile performans tahsis mekanizmasının sonuna gelinmiştir. İtalyan idareleri performans tahsis mekanizmasının süresinin yeni programlama dönemi için uzatılması yönünde bir karar almıştır. Bu kararın alınmasında İtalyan idarelerinin AB performans tahsis mekanizmasını oldukça iyi uygulamaları ve kendi idarelerinde de yaygınlaştırmaları etkili olmuştur.

Yeni planlama döneminde eski deneyimlerden de yararlanarak daha az göstergeyle, daha odaklı ve nihai hedefe dönük göstergelerin oluşturulması kararlaştırılmıştır. Bu doğrultuda yeni göstergeler bölgesel kalkınma hedefleri için stratejik nitelikli olanlar göz önünde bulundurularak belirlenmiştir. 2007-2013 dönemi için oluşturulmuş performans kriterleri ve göstergeleri Tablo 3.12'de sunulmuştur. Her bir gösterge için mevcut durum ve 2013 yılı hedefleri tayin edilmiştir. Bu göstergelerin vatandaşların yaşam kalitesi, çevre ve eğitim ve bakım hizmetlerinin iyileştirilmesine yönelik olarak oluşturulduğu görülmektedir.

Bölgesel kalkınma alanında dört stratejik amaçla ilişkilendirilmiş 11 adet ölçülebilir gösterge belirlenmiştir. Göstergelerin çoğu sonuç göstergesi olup yalnızca bir tanesi çıktı göstergesi olarak belirlenmiştir. Yeni dönemde belirlenen göstergeler

---

[139] OECD, 2009:123.
[140] a.g.e., 2009:123.

eski göstergelere kıyasla daha kısa erimli ancak nihai hedefle eşleştirilebilecek mahiyette hazırlanmıştır.

Tablo 3.12. 2007-2013 Dönemi için Yeni Ulusal Performans Tahsis Mekanizması Amaç, Gösterge ve Hedefler

Amaçlar	Göstergeler
Eğitim: Öğrencilerin becerilerinin geliştirilmesi, okul terklerinin azaltılması ve öğrenme imkanlarının geliştirilmesi	- Erken okul terklerinin yüzdesi
	- Okuma düzeyi zayıf olan öğrenci yüzdesi
	- Matematik seviyesi düşük olan öğrenci yüzdesi
Çocuk ve yaşlı bakım hizmeti: Çocuk ve yaşlı bakım hizmeti imkanlarının artırılması	- Çocuk bakım hizmeti olan belediye yüzdesi
	- Çocuk bakım hizmetinde 0-3 yaş aralığına hizmet verilme yüzdesi
	- Ev yardımcısı olan yaşlı insanların yüzdesi
Kentsel atık yönetimi: Kentsel katı atık yönetimi vasıtasıyla çevre kalitesinin korunması ve iyileştirilmesi	- Bertaraf edilen kentsel atık miktarı
	- Geri dönüşüm sağlanan kentsel atık yüzdesi
	- Kompost atık yüzdesi
Su hizmeti: Entegre su hizmeti vasıtasıyla çevre kalitesinin korunması ve iyileştirilmesi	- Dağıtılan su yüzdesi
	- Atık su artıma tesisiyle hizmet verilen nüfusun oranı

Kaynak: OECD, Governing Regional Development Policy, 2009:124.

3.2.4. İtalya örneğinden yapılan çıkarımlar

İtalya'da ajanslara yönelik performans ölçümünün AB yapısal fonlarının bölgelere yönelik uygulanmasıyla ilişkilendirilmiş olduğu görülmektedir. İtalya'daki performans ölçüm yaklaşımı tamamen yapısal fon yükümlülüklerini yerine getirmek ve bunların yanında başarısızlıkların aşılmasına yönelik gerekli iyileştirmeleri yapmak üzere geliştirilmiştir. İtalya ajanslarında performans ölçümüne ilişkin geliştirilmiş yaklaşımının özetlenmiş hali Tablo 3.13'de sunulmaktadır.

İtalya'daki performans ölçüm yaklaşımı, idari reformları hayata geçirmek ve kaliteli proje uygulama kapasitesi geliştirmek amacıyla oluşturulmuş teşvik mekanizmasına dayanmaktadır. AB tarafından öngörülen yüzde 4'lük performans payı, uygulama birimlerinin kapasitelerini hızlıca yükseltmiş ve daha yüksek kalite standartlarına erişebilmek için bir olanak olarak görülmüştür. Bu nedenle yüzde 4'lük paya ilave olarak yüzde 6'lık bir pay daha eklenmiştir. Böylece performans uygulaması etkili bir ödül sistemine dönüşmüştür. Değerlendirme sonuçlarının bütçe tahsisleriyle ilişkilendirilmesi ve performans tahsis sistemi dahilinde ajanslar için

mali yaptırımlar ya da teşvikler uygulanması İtalya'daki performans ölçüm sistemi uygulamalarının gelişmesine olumlu katkı sağlamıştır. Ayrıca, performans tahsis mekanizması hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirmek açısından da faydalı olmuştur.

Göstergelerin, sadece merkezi hükümet tarafından belirlenmesinden öte uzlaşmayı esas alması ve karşılıklı yükümlülüğün bir parçası olması esası benimsenmiştir. Bu doğrultuda, ajansların ve diğer paydaşların birlikte katkı sağladığı bir gösterge seti oluşturulmuş, böylece değerlendirme kriterlerinde yönetişim hususuna özel bir önem verilmiştir.

2000-2006 dönemi uygulama göstergeleri daha çok yapısal ve organizasyonel düzenlemeleri içeren çıktı göstergelerine yoğunlaşmıştır. 2007-2013 dönemi uygulamasının ise ilerlemeleri ölçmeye yönelik sonuç göstergeleriyle belirlendiği ve her bir göstergenin de hedefinin ortaya koyulduğu görülmektedir. Hedefleri açıkça tayin edilmiş göstergelerin ölçülmesi de nispeten daha kolay olmaktadır. Her iki dönem uygulamasında performans ölçümünde herhangi bir analitik yaklaşım benimsenmemiştir. Çıktı ve sonuç göstergelerinin ağırlıklı olduğu bu yaklaşımda kalite ve etkililik göstergelerinin tespit edilmemiş olması önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Diğer yandan, performans ölçümünün uzmanlaşmış bir ekip tarafından ele alınması ise olumlu bir husus olarak değerlendirilmekte ve performans ölçümüne verilen önemi göstermektedir.

Tablo 3.2.4. İtalyan Kalkınma Ajanslarında Performans Ölçümü

Tanım	Açıklama
Sorumluluk düzeyi	- Ulusal düzeyde (Ekonomi Bakanlığı) - Bölgesel düzeyde (Bölge İdareleri)
İzleme düzeyi	- Bölgesel düzeyde (Bölge İdareleri)
Ölçümün amaçları	Temel amaçlar: - Hesap verebilirliği tesis etmek - Kamu yatırımlarında etkinliği sağlamak Diğer amaçlar: - Ajanslar arasında kıyaslama yapmak - İyi uygulama örneklerini yaygınlaştırmak - Yaptırım uygulamak
Göstergelerin kapsamı	- Farklı performans ölçüm yaklaşımlarında farklı gösterge setleri kullanılmıştır. Ajanslar için geliştirilmiş temel performans göstergelerinin yanında bölgelerin performansını ölçmek üzere geliştirilmiş göstergeler de bulunmaktadır.
Göstergeler	- Yetkililer için yönetimsel sorumlulukları belirleme - İç kontrol yönetim biriminin oluşturulması ve uygulamaya geçmesi - Merkezi ve bölgesel değerlendirme biriminin oluşturulması - Kamu yönetiminde bilgi toplumunun gelişimi - Tek durak ofislerinin uygulamaya geçmesi - Kamu istihdam hizmetinin uygulanması - Bölgesel program dokümanlarının hazırlanması ve onaylanması - Entegre su hizmetinin kamu-özel ortaklığıyla yürütülmesi - Uygun hizmet alanında kentsel katı atık arıtımı uygulamaları - Bölgesel çevre ajanslarının performans ölçüm uygulamasının başlatılması
Etkinlik göstergesi	- Yok.
Etkililik göstergesi	- Yok.
Kalite göstergesi	- Yok.
Veri kontrolü, kim tarafından	- Ekonomi Bakanlığı, Bölge İdareleri
Ödüllendirme şekli	- Kaynak tahsisinde artış
Yaptırım şekli	- Kaynak tahsisinde azalma
Performans sonuçlarının duyurulması	- Yok.
Ölçüm tekniği ve yaklaşımı	- Yok.
Olumlu-olumsuz yanları	- Önceden belirlenmiş hedefler doğrultusunda performans ölçümü gerçekleştirilmektedir. - Kıyaslamaya yönelik bir yaklaşım geliştirilmemiştir. - Performans ölçümünün analitik yönden güçlü mekanizmalara dayandırılması gerekmektedir. - Performans sonuçlarına göre kaynak tahsisinde bir ödüllendirme ya da yaptırım söz konusudur.

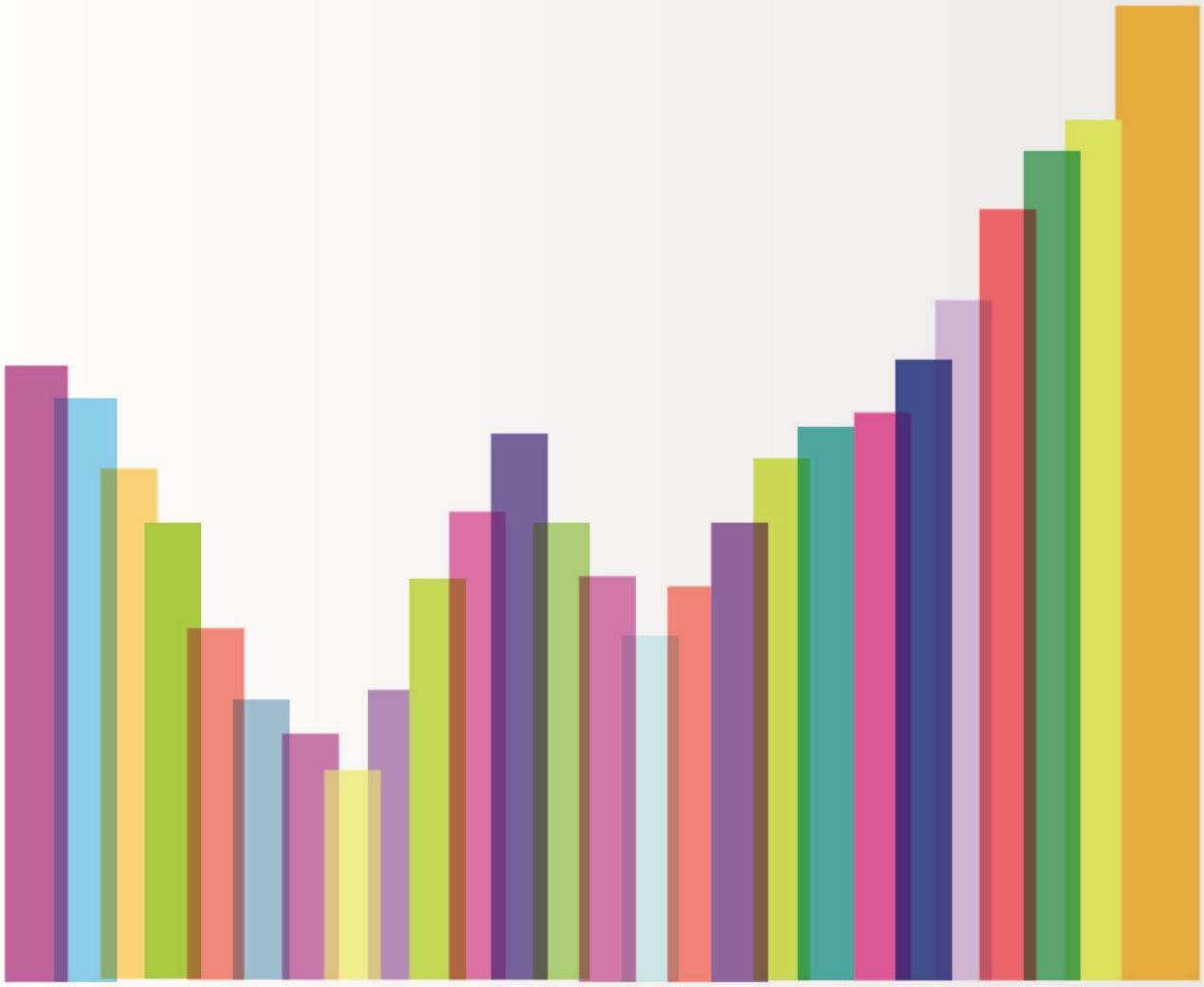
Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

3.3. Bölüm Değerlendirmesi

Bu bölümde İngiltere ve İtalya ajanslarında uygulanan performans ölçüm uygulamaları ele alınmış ve bu uygulamalardan sağlanan çıkarımlar ortaya konulmuştur. İngiltere ve İtalya tarafından uygulanan performans ölçüm uygulamaları, bu uygulamalara ilişkin benzerlikler ve farklılıklar ile Türkiye'deki mevcut uygulamalardan elde edilen deneyimler, yeni bir sistemin geliştirilmesi için yol gösterici niteliktedir. İncelenen örnekler sonucunda Türkiye'deki ajansların performanslarını ölçmeye yönelik yeni bir yaklaşım oluşturulmasında örnek teşkil edebilecek hususlar ve başarılı uygulamalar şu şekilde özetlenebilir:

- Uygulama örneklerinde performans ölçüm sistemi merkezi düzeyde güçlü bir birim tarafından yürütülmektedir. Bu birimler, performans kriterlerinin ve yöntemin belirlenmesinin yanında değerlendirme faaliyetlerine de farklı düzeyde katılım sağlamaktadır. Performans ölçümü uzman ekipler aracılığıyla yürütülmüştür.
- Ülke örneklerinde merkezi yönetimce belirlenmiş gösterge setlerinin oluşturulması ve bu gösterge setlerinin çıktı ve sonuç odaklı olması uygulamalar arasındaki başka bir benzerliktir. Bunun yanında tüm uygulamalarda nicel ve nitel performans göstergeleri birlikte ele alınmaya çalışılmıştır.
- İngiltere örneğinde bağımsız performans değerlendirmesi ile kolay elde edilebilecek performans göstergelerinin ötesine geçilerek kalite ve etkililik değerlendirmesini de içeren bir yaklaşım benimsenmiştir. Sadece sayısal ölçülerin yerine kalite gibi tespiti zor nitel değerlendirmeler de yapılmaktadır. Benzer bir nitel değerlendirmenin Türkiye'deki ajansların 2010 yılı performanslarının ölçülmesinde de uygulandığı görülmektedir.
- Nicel göstergelerin sınırlı sayıda üretilmesinden kaynaklanan değerlendirme zorluklarının toplantılar, mülakatlar ve çalıştaylarla aşıldığı tespit edilmiştir.
- Ajansların misyon, amaç ve hedefleriyle doğrudan ilgili göstergeler seçilmiştir. Her bir gösterge için önceden hedef tayin edilerek hedefin başarı düzeyi değerlendirilmiştir.

- Ajanslarla ortak belirlenmiş ya da doğrudan merkezi yönetim tarafından tayin edilmiş göstergeler bulunmaktadır. İtalya ve İngiltere örneklerinde ajansların hangi performans göstergeleriyle değerlendirileceğine ilişkin ajansla merkezi yönetim arasında bir uzlaşı söz konusudur. Dolayısıyla performans göstergeleri karşılıklı yükümlülüğün bir parçası haline gelmiştir.
- Nicel bir çok göstergenin açık, iyi tanımlanmış ve basit olduğu görülmektedir. Bu durum, bir çok göstergenin kolay anlaşılır ve kolay hesaplanabilir olmasını sağlamıştır.
- Performans ölçüm uygulamalarının ajans performansı hakkında net bir tablo ortaya koyması bakımından performansın tüm boyutlarını ele alan farklı ölçü türleri kullanılmaktadır.
- İtalya uygulamalarında performans ölçümü bir ödüllendirme ve teşvik unsuru olarak ele alınmıştır. Benzer bir yaklaşımın Türkiye uygulamalarında da benimsendiği görülmüştür.
- İngiltere, performans ölçümüne ilişkin yol gösterici mahiyette usul ve esasların açıklandığı, değerlendirme unsurlarının yer aldığı bir performans değerlendirme kılavuzu hazırlamıştır.
- İngiltere ve İtalya'da performans ölçümünde ortak amaç iyileştirme ve hesap verebilirlik olarak ele alınmıştır.



KALKINMA AJANSLARI PERFORMANSININ MUKAYESELİ OLARAK VERİ ZARFLAMA ANALİZİ İLE ÖLÇÜMÜNE YÖNELİK ÖRNEK UYGULAMA

4. KALKINMA AJANSLARI PERFORMANSININ MUKAYESELİ OLARAK VERİ ZARFLAMA ANALİZİ İLE ÖLÇÜMÜNE YÖNELİK ÖRNEK UYGULAMA

Kalkınma ajansları görev ve sorumlulukları çerçevesinde sahip olduğu kaynakları etkin bir şekilde kullanarak bölgenin ihtiyaçlarına en uygun cevabı vermek durumundadır. Ajansların yürüttükleri faaliyetlerdeki etkinlik düzeyleri, kaynakları ne derece uygun kullandıkları bilinmesi gereken bir husustur. Çünkü ajansların hizmet verdikleri bölgelere karşı sorumlulukları olduğu gibi ağırlıklı olarak kamu tarafından finanse edilmeleri sebebiyle hesap verme yükümlülükleri de vardır. Ajanslarda karar alma mekanizmasının geliştirilmesi, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi, kaynak tahsisinin etkili bir şekilde yönetilmesi, hizmetlerin kalitesinin artırılması ve başarının en üst seviyelere yükseltilmesi için performans ölçümü gerekli olmaktadır.

Ajanslar kendilerinden beklenen başarının ne düzeyde gerçekleştirildiğini, ancak performans ölçümüyle öğrenebilirler. Performans ölçümü sonrasında elde edilecek bilgiler, ajansların gelecekteki konumunu aydınlatacak ve iyileştirilmesi gereken yanların ortaya konulmasına katkı sağlayacaktır. Eğer bir ajans etkin ise mevcut durumunu korumaya çalışacak, etkin değilse etkin hale gelmek için bir takım tedbirler alarak iyileştirmelere gidecektir.

Ajansların kurumsal tarihlerinin yakın geçmişe dayanıyor olması ve henüz ürettikleri çıktıların bölgesel kalkınmaya olan etkilerinin sınırlı düzeyde olması gibi nedenlerle ajansların kurumsal performanslarını diğer ajanslarla birlikte mukayeseli olarak ele almayı gerektirmektedir. Diğer yandan, mevcut durumda her bir ajanstan beklenen görev ve faaliyetlerle ilişkilendirilmiş performans göstergesi ve hedefi bulunmamaktadır. Tanımlı bir gösterge ve hedefin olmaması ajansların mutlak olarak değerlendirmesini zorlaştırmaktadır. Ayrıca, mutlak olarak yapılmış bir değerlendirme diğer ajanslardaki iyi uygulamaları yadsımış olacak ve iyileştirme yapılması gereken alanların tespitini zorlaştıracaktır. Bu nedenle ajansların birbirlerine kıyasla göreli olarak performansının değerlendirilmesi belirtilen gerekçelerle daha yerinde bir uygulama olacaktır. Kıyaslama yaklaşımı, salt mukayesenin ötesinde iyi uygulamaların tespit edilip iyileştirme yapılması gereken

yanların ortaya konulmasına ve iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılmasına imkan tanıyacaktır.

Çalışmanın bu bölümünde ülkemizdeki ajansların performanslarını mukayeseli olarak ölçmeye yönelik örnek bir uygulama yapılmıştır. Örnek uygulama, benzer görevleri yerine getiren ajansların göreli etkinlik düzeylerinin tespit etmesi ve elde edilen sonuçların ise yorumlanarak ajansların etkinliklerini artıracak tavsiyelere yer vermesi bakımından hem Kalkınma Bakanlığı için hem de ajanslar için yol gösterici olma özelliği taşımaktadır.

4.1. Analizin Kapsam ve Yöntemi

Bu çalışmada, benzer karar verme birimlerinin görece etkinliklerinin ölçülmesi amacıyla geliştirilmiş olan Veri Zarflama Analizi (VZA) yöntemi kullanılarak, Türkiye'deki 26 adet kalkınma ajansının performansı ölçülmeye çalışılmıştır. Analiz için gerekli olan veriler ajansların 2010 yılı faaliyetleri sonucunda ulaştıkları değerlerdir. 2011 ve 2012 uygulama sonuçları henüz tamamlanmadığı için 2010 yılı uygulamalarının değerlendirilmesi tercih edilmiştir. Dolayısıyla bu çalışmayla Ajansların 2010 yılı performansları mukayeseli olarak ele alınmıştır. İhtiyaç duyulan veriler Bakanlık çalışmalarından, ajans faaliyet raporlarından ve doğrudan ajanslardan temin edilmiştir.[141] Analizler VZA modellerinin çözümü için geliştirilmiş olan bilgisayar destekli EMS (Efficiency Measuremet System) 1.3.0 paket programı ile yapılmıştır (bkz. Kutu 4.1).

Kutu 4.1. Etkinlik Ölçüm Sistemi

EMS 1.3.0 paket programı Dortmunt Üniversitesi öğretim üyesi Holger Schell tarafından akademik kullanım amacıyla geliştirilmiş bir Windows uygulamasıdır. EMS birçok model ve tavsiye için sahip olduğu özellikleri ile sağlam, basit ve kullanıcı dostu bir VZA çözüm aracıdır. Basit olarak tasarlanmış kullanıcı ara yüzü ile metin ya da Excel dosyası verilerini işleme imkânı sunarak veri tabloları oluşturan bir yapıdadır. EMS analizleri süper etkinlik analizi ve pencere analizi gibi VZA'nın farklı yanlarını içeren daha detaylı sonuçları elde etmek için de kullanılmaktadır.

EMS paket programında analiz edilecek tüm verilerin düzenlenmesi program dışındaki bir programla yapılmaktadır. Tüm girdi ve çıktılar veri etiketleme kuralları ile gösterilir ve karar verme birimleri analiz için seçilebilir. Analiz sonuçları tek bir veri tablosunda gösterilir.

Kaynak: DEA Software Tools and Technology, 2005:19-20.

[141] Söz konusu veriler 04/02/2012 tarihli resmi yazıyla talep edilmiştir.

4.2. Kalkınma Ajanslarının Değerlendirilmesinde Veri Zarflama Analizinin Uygunluğu

Ajanslara görev ve sorumluluklarıyla doğrudan bağlantılı hedefler tayin edilmediği için her bir ajansı tek başına ele alan mutlak bir performans ölçümünün yerine birbirlerine kıyasla göreli performansın değerlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Bu nedenle, göreli performans ölçmek için uygun bir yöntem olan VZA tercih edilmiştir (bkz. Kutu 4.2).

VZA, karşılaştırılan ajansların her biri için girdi-çıktı ölçülerinden herhangi birinde göreli etkinsizliğin kaynağını ve miktarını belirleyebilmekte ve etkinliğe göre sınıflandırabilmektedir. VZA'nın bu özelliği, yapılan analiz sonucunda göreli olarak etkin olmayan ajansta ne kadar girdi azaltmak ya da çıktı artırmak gerektiğine ilişkin fikir vermektedir.

VZA'nın diğer önemli bir avantajı ise bir çok girdinin kullanıldığı ve bir çok çıktının elde edildiği durumlarda, önceden belirlenmiş herhangi bir analitik üretim fonksiyonuna gerek duymadan ölçüm yapabilmesidir. Dolayısıyla, ajansların görev ve sorumluluklarıyla bağlantılı hedeflerin tayin edilmediği ve çıktı süreçlerinin tespit edilmediği durumlarda VZA'nın kullanılması performans ölçümünü kolaylaştırmaktadır.

Diğer yandan, ajansların yürüttükleri faaliyetler için kullandıkları girdiler ile faaliyetler sonucunda elde ettikleri çıktıların ölçüm birimlerinin birbirlerinden bağımsız olması da VZA'nın tercih edilmesini güçlendirmektedir.

Ayrıca, VZA'nın önemli bir yeniliği de analize tabi tutulan girdi ve çıktılarda öneme göre herhangi bir ağırlıklandırmayı gerekli görmemesidir. Bu özelliği ile ajanslarda kullanılan girdi ve çıktılar ağırlıklandırılmaya ihtiyaç duymayacaktır.

Kutu 4.2. Veri Zarflama Analizi

VZA'da temel etkinlik ölçütü, çıktıların ağırlıklı toplamının girdilerin ağırlıklı toplamına bölümüdür. Dolayısıyla herhangi bir karar verme biriminin (j) etkinlik ölçütü aşağıdaki formülde olduğu gibi ifade edilebilir.

$$\frac{u_1y_1 + u_2y_2 + ... + u_ry_r}{v_1x_1 + v_2x_2 + ... + v_ix_i}$$

u_r = n. çıktının ağırlığı $\quad$ v_i = m. girdinin ağırlığı

y_r = n. çıktının miktarı $\quad$ x_i = m. girdinin miktarı

VZA metodu girdiye ve çıktıya yönelik olarak iki yönlü kullanılabilme özelliğine sahiptir. Girdiye yönelik VZA modelleri; belirli bir çıktı bileşimini en etkin bir şekilde üretebilmek amacıyla kullanılacak en uygun girdi bileşiminin nasıl olması gerektiğini araştırır. Çıktıya yönelik VZA modelleri ise belirli bir girdi bileşimi ile en fazla ne kadar çıktı bileşimi elde edilebileceğini araştırır.
Veri Zarflama Analizinde çeşitli yöntemler kullanılmaktadır. Bu çalışmada en çok kullanılan yöntemlerden biri olan CCR (Charnes-Cooper-Rhodes) Yöntemi kullanılacaktır. CCR yöntemi de girdi ve çıktı odaklı olmak üzere iki şekilde ele alınabilir.

Girdi Odaklı CCR Yöntemi

CCR, ölçeğe göre sabit getiri varsayımına dayanmaktadır. Eğer j karar biriminin etkinliği h_j ise amaç, bu değerin maksimizasyonu olmalıdır. Bu durumda amaç fonksiyonu girdi odaklılık varsayımı altında aşağıdaki formülde olduğu gibi ifade edilebilir.

$$Enbh_j = \frac{\sum_{r=1}^{n} u_r y_r}{\sum_{i=1}^{m} v_i x_i}$$, kısıtlar ise şu şekilde ifade edilir: $$\frac{\sum_{r=1}^{n} u_r y_r}{\sum_{i=1}^{m} v_i x_i} \le 1 \quad \begin{matrix} u_r \ge 0 \\ v_i \ge 0 \end{matrix}$$

Kesirli programlama setinin çözümü doğrusal programlamaya göre güçtür. Yukarıdaki formüller doğrusal programlama mantığı ile ifade edildiğinde aşağıda bulunan formüller elde edilebilir.

$$Enbh_j = \sum_{r=1}^{n} u_r y_r \qquad \sum_{i=1}^{m} v_i x_i = 1 \qquad \begin{matrix} \sum_{r=1}^{n} u_r y_r - \sum_{i=1}^{m} v_i x_i \ge 0 \\ u_r, v_i \ge 0 \end{matrix}$$

Çıktı Odaklı CCR Yöntemi

Eğer çıktı odaklılık durumu için CCR yöntemi kullanılacaksa bu durumda doğrusal programlama modeli aşağıdaki formüllerdeki gibi olmaktadır.

$$Enkg_j = \sum_{i=1}^{m} v_i x_i \qquad \sum_{r=1}^{n} u_r y_r = 1 \qquad \begin{matrix} -\sum_{r=1}^{n} u_r y_r + \sum_{i=1}^{m} v_i x_i \ge 0 \\ u_r, v_i \ge 0 \end{matrix}$$

İster girdi odaklı ister çıktı odaklı düşünülsün, karar verme birimlerinin etkinliklerine CRR yöntemiyle ulaşılmak isteniyorsa yukarıda tanımlanan model bütün karar noktaları için uygulanmalıdır. Kurulan model her bir karar noktası için çözüldüğünde her bir karar noktası için toplam etkinlik ölçütleri elde edilecektir. Bu ölçütlerin 1'e eşit olması karar noktaları için etkinliği, 1' den küçük olmaları ise karar noktalarının etkinsizliğini gösterir.

Kaynakça: Tatlıdil; 2005:2.

4.3. Örnek uygulama

4.3.1. Karar verme birimlerinin seçimi

VZA karşılaştırmalı bir analiz türü olduğu için benzer karar verme birimlerinin (kalkınma ajansları) analize tabi tutulması gerekmektedir. Ajanslar yürüttükleri faaliyetler ve kurumsal yapı bakımından benzer olup kullandıkları girdi ve çıktılar da benzerlik taşıdığı için karar verme birimi olarak seçilmiştir. Yani, tüm ajansların benzer kaynak seti olduğu ve aynı girdi ve çıktı kombinasyonlarıyla çalıştığı söylenebilir. 26 adet ajans karar verme birimi olarak seçilmiştir. Ancak bazı ajansların 2010 yılında belirlenen alanda herhangi bir faaliyette bulunmadığı için girdi ve çıktı verilerinin olmaması nedeniyle karar verme biriminden çıkarıldığı durumlar olmuştur.

4.3.2. Girdi ve çıktı göstergelerinin seçimi

VZA'da girdi sayısı ile çıktı sayısının çarpımı kadar boyut oluştuğu için en az boyut sayısı kadar karar verme biriminin olması gerekmektedir. Girdi ve çıktı sayısının artması analizin ayırtedicilik özelliğini azaltmaktadır. Dolayısıyla analizlerde girdi ve çıktı sayılarının ikiyle çarpımının en az karar verme birimi sayısına eşit olmasına (2 X girdi sayısı X çıktı sayısı=En Az Karar Verme Birimi Sayısı) dikkat edilmiştir. Bu yaklaşım VZA'da genel kural olarak kabul edilmektedir. Ayrıca girdi ve çıktıların oranlar yerine oranlanmamış ham verilerden seçilmesi hata yapma olasılığını azaltacağı için, verilerin seçiminde ve temininde bu hususa riayet edilmiştir. Analizde kullanılan girdi ve çıktılar Tablo 4.1'de sunulmaktadır. Söz konusu girdi ve çıktıların seçilmesinde 2010 yılında yürütülen faaliyetler dikkate alınmıştır. Bazı ajanslar, seçilen girdi ve çıktılarda 2010 yılında herhangi bir faaliyetinin olmaması nedeniyle karar verme birimleri arasında çıkarılmıştır. Ajans faaliyetlerinin zamanla çeşitlenmesi ve bölgesel kalkınmaya olan etkilerinin artmasıyla performans ölçümünde kullanılacak girdi ve çıktıların da farklılaşması mümkün olacaktır.

4.3.3. Modelin seçimi ve yöntem

Kullanım alanlarına ve varsayımlara göre pek çok VZA modeli kullanılabilir. Hangi modelin tercih edileceği girdi ve çıktılar üzerine olan etki ile belirlenebilir.

Örneğin girdiler üzerinde ajansların kontrolü az ya da yoksa çıktı odaklı bir model, çıktılar üzerinde kontrol az ya da yoksa girdi odaklı bir modelin tercih edilmesi gerekmektedir. Herhangi bir odak oluşturulamıyorsa toplamsal modeller kullanılabilir. Ajansların diğer ajanslara görece göstermiş oldukları performans seviyesi ve yürüttükleri faaliyetlerdeki etkinlik derecelerini belirlemek amacıyla "Mali Destek Uygulamaları Modeli", "Yatırım Destek Faaliyetleri Modeli", "Yönetişim Modeli", "Görünürlük Modeli" ile "Mali Model" olmak üzere toplam beş model kurulmuştur. Her bir modelin girdi ve çıktı ya da toplamsal model olmaları seçilen girdi ve çıktı üzerinde ajansların kontrol durumu dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Tek bir model yerine ayrı ayrı modellerin kurulması tercih edilmiştir. Bunun nedenlerinden birisi, bazı ajansların 2010 yılında seçilen modelin alanında faaliyette bulunmaması nedeniyle bir takım girdi ve çıktı verilerinin olmamasıdır. Örneğin, kurumsallaşma çalışmalarını yakın zamanda tamamlamış ve yatırım destek ofislerini aktif hale getirmemiş bir ajans için "yurtiçi ve yurtdışı yatırım tanıtım ve organizasyon sayısı" değerini bir girdi olarak almak mümkün değildir. Beş ayrı model kurulmasının diğer bir nedeni de girdi ve çıktı değerlerinin kendi aralarında daha uyumlu ve benzer bir yapıda olmasına imkan tanımaktır. Böyle bir yaklaşım; örneğin "mali destek programı kapsamında bilgilendirilen kişi sayısı" girdisini "izin ve ruhsat işlemlerinin takibi için başvuru yapan firma sayısı" çıktısı yerine "mali destek programına yapılan proje başvuru sayısı" çıktısı ile ilişkilendirecek, analiz sonuçlarının ve yorumlarının daha rasyonel olmasını sağlayacaktır. Analize tabi tutulan beş model ile her bir modele ait girdi ve çıktı değerleri Tablo 4.1'de yer almaktadır.

Ajanslar desteklemiş oldukları proje ve faaliyetler ile bölgede ekonomik canlılık sağlamakta ve bölgesel kalkınmanın gerçekleşmesi adına önemli işlevler yürütmektedir. Bu kapsamda Mali Destek Uygulamaları Modeli ile sağlanan desteklerin etkilerinin değerlendirilmesi hedeflenmiştir. Mali Destek Uygulamaları Modelinde 2 girdi, 3 çıktı kullanılarak 18 ajans analiz edilmiştir. Ajansların yatırım destek ve tanıtım faaliyetlerinin yürütülmesindeki etkinliklerini görmek için"Yatırım Destek Faaliyetleri Modeli" kapsamında 2 girdi, 3 çıktı kullanılarak 14 ajans analiz edilmiştir. Ajanslar farklı organlarıyla bölgede yönetişimi tesis etmeye ve etkinliğini

artırmaya çalışmaktadır. “Yönetişim Modeli” kapsamında 2 girdi, 1 çıktı kullanılarak tüm ajanslarda yönetişimin etkinliği analiz edilmiştir. Ajansın yürüttüğü faaliyetlerde görünürlük kazanması önemli bulunmaktadır. Bu kapsamda “Görünürlük Modeli” altında 2 girdi, 2 çıktı ile 15 ajans analiz edilmiştir. “Mali Model” kapsamında da ajansın sürekli ve yeterli finans yapısına sahip olması için gelirlerinin ne düzeyde tahsil edebildiği ve harcamalarını ne oranda tutumlu olarak gerçekleştirebildiği analiz edilmiştir. “Mali Model” kapsamında 4 girdi ve 2 çıktı ile tüm ajanslar analiz edilmiştir.

Tablo 4.1. Modeller ve Girdi Çıktı Göstergeleri

Modeller	Girdiler	Çıktılar
M1: Mali Destek Uygulamaları Modeli	- Toplam proje bütçesi (eş finansman dahil) - Başarılı proje sayısı	- İlave istihdam sayısı - Alımı gerçekleştirilen toplam makine bedeli - Alınan/başvurulan kalite belgesi/marka/tecil/patent sayısı - Mevcut ürün gamına eklenen ürün çeşidi sayısı
M2: Yatırım Destek Faaliyetleri Modeli	- Faaliyetlere harcanan miktar - Bilgilendirme sayısı	- İlave istihdam sayısı - Gerçekleştirilen yatırımın değeri - Danışmanlık talebinde bulunan firma sayısı
M3: Yönetişim Modeli	- Kalkınma kurulu toplam üye sayısı - Ajansın hizmet ettiği il sayısı	- Kalkınma kurulu toplantısına katılım sayısı
M4: Görünürlük Modeli	- Düzenlenen seminer/konferans sayısı - Paydaşlarla gerçekleştirilen ortak strateji/protokol sayısı	- Yerel ve ulusal basında çıkan haber sayısı - İnternet sitesinin yıllık ziyaretçi sayısı
M5: Mali Model	- Yerel pay bütçe geliri miktarı - Toplam gelir bütçesi miktarı - Personel sayısı - Genel yönetim hizmetleri gideri	- Yerel pay bütçe geliri gerçekleşme miktarı - Genel yönetim hizmetleri dışındaki tüm gider gerçekleşmesinin miktarı

Her bir modele dahil edilen ajanslar, modelde yer alan girdi ve çıktı değerleri bakımından tam ve sağlıklı verilere sahip olan ajanslardır. Bu beş modelin herbirinde girdi ya da çıktı bakımından eksik olan ajanslar, ilgili modelde kapsam dışı tutulmuştur. Hangi ajansın hangi modelde yer aldığı ve girdi-çıktı değerleri EK-3, EK-4, EK-5 EK-6 ve EK-7’de yer almaktadır. M1, M2, M3, M4, M5 olarak nitelendirilen bu beş model, EMS programında girdi odaklı olarak çalıştırılmış; yapı

olarak konveks, uzaklık olarak radyal ve ölçek olarak ölçeğe göre sabit getiri esas alınarak, süper etkinlik özelliği ile analiz edilmiştir.

Girdi odaklı etkinlik ölçümü, çıktılar sabit tutulurken ajansların gerçek girdi düzeyini, en iyi seviyedeki girdi düzeyiyle karşılaştırarak, veri ajansın etkin olması için gerekli olan iyileştirmeyi belirtir. Çıktı odaklı etkinlik ölçümü, girdiler sabit tutulurken ajansların gerçek çıktı düzeyini, en iyi düzeydeki çıktı düzeyiyle karşılaştırarak veri ajansın etkin olması için gerekli iyileştirmeyi belirtir.

Bu analiz çalışmasında süper etkinlik özelliğinin kullanılmasıyla, etkin ajansların da kendi aralarında etkinlik skorlarına göre sıralanmasını görmek mümkün olmuştur. Süper etkinlik özelliğinde etkin olmayan ajansların etkinlik skoru yüzde 100'ün altında, normal etkinliğe sahip olan ajansların yüzde 100 ve süper etkin olan ajansların skoru ise yüzde 100'ün üzerindedir.

4.4. VZA bulguları

Ajansların performans ölçümüne ilişkin yapılan analiz sonuçları her bir model için ayrı ayrı ele alınmış, analiz sonuçlarına ilişkin yorumlar yapılmış ve sonuçların göreli olarak daha az etkin olan ajanslarda nasıl bir iyileştirme aracı olarak kullanılabileceği ortaya konulmuştur.

4.4.1. Mali destek uygulamaları modelinin sonuçları ve yorumlanması

Mali destek uygulamalarının etkinliğini ölçmek amacıyla iki girdi ve dört çıktı içeren bir model kurulmuştur. Girdi olarak mali destek programları kapsamında aktarılan toplam kaynak (eş finansman dahil), başarılı proje sayısı, çıktı olarak ise ilave istihdam sayısı, destek sonrası alımı gerçekleşen makinelerin toplam bedeli, alınan ya da başvurulan kalite belgesi/patent/marka tescil sayısı ve mevcut ürün gamına ilave edilen ürün çeşidi sayısı seçilmiştir. Modelde 18 ajansın karşılaştırması yapılmıştır. Diğer sekiz ajansın 2010 yılında mali destek uygulamaları olmadığı için ya da söz konusu göstergelerde veri olmadığı için kapsam dışı tutulmuştur.

Ek-8'de Mali Destek Uygulamaları Modelinde elde edilen sonuçlar yer almaktadır. Analiz sonuçları incelendiğinde, değerlendirmeye alınan onsekiz ajanstan sadece yedi tanesinin etkin olduğu görülmektedir. Bu değerlendirmeyi Tablo'nun "etkinlik skoru" sütununda görmek mümkündür. Bu ajanslar yüzde 153, yüzde 150,

yüzde 145, yüzde 141, yüzde 122, yüzde 114 ve yüzde 102 etkinlik skoruyla sırasıyla DİKA, KUDAKA, İZKA, ORAN, DAKA, FKA ve BAKA'dır. Özellikle DİKA, KUDAKA ve İZKA'nın mali destek uygulamaları bakımından yüksek performanslara sahip olduğu söylenebilir. Etkinlik sınırına en yakın ajanslar arasında sırasıyla yüzde 95, yüzde 94, yüzde 94 ve yüzde 92'lik etkinlik skorlarıyla ÇKA, OKA, MEVKA ve GMKA gelmektedir. Bu ajanslar diğer ajanslara göre yeterince etkin değildirler. Ancak etkinlik sınırına yakın olduklarından dolayı etkin olmayan ajanslara göre etkin olabilmek için almaları gereken tedbir daha sınırlı olacaktır.

Etkinlik skorlarına tekrar bakılacak olursa; yüzde 32'lik etkinlik skoruyla TRAKYAKA'nın göreli olarak son sırada yer aldığı görülür. TRAKYAKA'nın son sırada yer alması mali destek programı sonrasında sağladığı istihdam sayısının azlığı, makine alımlarının kısıtlılığı ve kalite/tescil/marka ve patent sayılarındaki düşük seviyeden kaynaklanmaktadır. Ancak, TRAKYAKA tarafından uygulanan mali destek programının aynı zamanda kar amacı gütmeyen kuruluşlara da yönelik olması söz konusu göstergelerdeki düşük seviyenin nedeni olarak açıklanabilir. Kar amacı gütmeyen kuruluşlara yönelik mali destek programlarında istihdam sayısı, ürün çeşidinin artması, makine alımı ve patent/marka/ tescil belgesi gibi unsurlarda artış kar amacı güden işletmelere göre daha az olmaktadır. Dolayısıyla bu kısıt göz önünde bulundurularak bir yargıya varılması daha doğru olacaktır. Bunun yanında etkinlik skorları düşük olan diğer 6 ajansın performanslarını tekrar gözden gerçirmeleri gerekmektedir. Benzer kısıtların diğer ajanslar için de geçerli olması mümkündür. Bu ajansların mali destek programı başvuru rehberlerinde istihdam sayısının artılmasına yönelik bir tedbir almaları ya da proje değerlendirmelerinde ürün çeşidinin artırılmasına yönelik başvurulara fazladan puan vermeleri etkinliklerini artırmalarını sağlayabilir.

Model sonuçlarını inceleyerek, etkin olmayan ajansların referans grupları ve etkin bulunan ajansların, etkin olmayan ajanslar için hangi sıklıkta bir referans olarak kabul edildiğine dair bilgiler de elde edilebilir. Bu bilgilere analiz sonucunun yer aldığı tablolardaki "Kıyaslama" (Benchmarks) sütunundan ulaşılabilir. Etkin olmayan ajansların referans gruplarında yer alan birimlerden hangilerine ne oranda benzediği ve iyileştirme yapılması gereken oranın düzeyi gibi bilgilere ulaşmak

mümkündür. Ancak, etkin olan ajanslar için zaten yüksek performans gösterdikleri için bu tür bilgilere ulaşmak mümkün değildir.

Ek-8'de yer alan tablodaki "Kıyaslama" sütununa bakıldığında, etkin oldukları tespit edilen DİKA 8, İZKA 6, DAKA ve KUDAKA 5, FKA 4 ve ORAN ise 1 kez etkin olmayan ajanslar tarafından referans olarak alınmıştır. Bu ajanslar mevcut girdi miktarına göre yüksek düzeyde bir çıktı elde etmişlerdir.

Etkin olmayan MARKA ve DOĞAKA ajansları incelenecek olursa, her iki ajansın da referans setinde DİKA, FKA ve İZKA bulunmaktadır. MARKA'da ise diğer üç ajanstan farklı olarak fazladan ORAN da yer almaktadır. Parantez içindeki değerler de etkin olmayan ajansın, referans setinde yer alan ajansları ne oranda örnek alması gerektiğini göstermektedir. TRAKYAKA yüzde 19 oranında DİKA'yı ve yüzde 1 oranında ise İZKA'yı referans alarak iyileştirme yapmalıdır. TRAKYAKA belirtilen bu oranlarda sözkonusu ajansları örnek alarak iyileştirmelere giderse etkin hale gelebilecektir. Diğer ajanslar için de benzer yorumlar yapmak mümkündür.

Sonuç tablosunda yer alan boş değişkenler ile dual değişkenlere bakılarak da bazı yorumlar yapmak mümkündür. Çıktı değerlerinden birisi olan "ilave istihdam sayısı" değerine ait boş değişkenlere bakıldığında, bazı ajanslar için boş değişkenlerin pozitif değerli oldukları görülmektedir. Buradaki boş değişkenlerin pozitif değerleri çıktıların artırılması gereken miktarlarını göstermektedir. Bu durumda ajanslar etkinliklerini artırabilmek için istihdam sayısında artışı fazla öngören projelere destek vermeyi tercih etmelidir. Etkin olmayan bazı ajanslar için yorumlar yapılacak olursa; GMKA'nın desteklediği projelerdeki toplam istihdam sayısı 272 kişi, SERKA'nın 92 kişi ve ZEKA'nın ise 3 kişi daha artsaydı bu ajanslar da yüzde 100 etkinlik skoruna ulaşabilecekti. Elbetteki bu değerlendirmeleri göreli olarak ele almak gerekir. Örneğin OKA'nın yüzde 94 ile yüzde 100'lük skora çok yakın olduğu hatırlanmalıdır. Artan ürün çeşidi bakımından ise, DOĞAKA'nın diğer ajanslara göre proje destekleri sonrasında mevcut ürün gamında ürün çeşidi açısından yeterli düzeyde artış gösteremediği görülmektedir. DOĞAKA da mevcut ürün gamına yeni 104 ürün daha eklerse etkinlik düzeyine ulaşmış olacaktır. Örneğin; destek sonrası alınan ya da başvurulan kalite belgesi/patent/marka sayısı bakımından KARACADAĞ 11 adet, DOĞAKA ise 4 adet daha fazla desteklemiş olsaydı etkinlik

düzeyleri artacaktı. Bunun yanında diğer çıktı değerleri bakımından da benzer yorumlar yapmak mümkündür.

4.4.2. Yatırım destek faaliyetleri modelinin sonuçları ve yorumlanması

Yurtiçi ve yurtdışı yatırım, tanıtım ve promosyon faaliyetlerine harcanan miktar ve bilgilendirme sayısının girdi ve yatırım tanıtım faaliyetleri sonucu sağlanan istihdam sayısı, yatırım miktarı ve izin ruhsat işlemlerinin takibi için başvuran firma sayısı ile danışmalık talebinde bulunan firma sayısının çıktı olarak ele alındığı "Yatırım Destek Faaliyetleri Modeli" geliştirilmiştir. 14 ajans modele dahil edilmiş, 12 ajans kapsam dışı bırakılmıştır. Ek-9'da bu modelin EMS paket programıyla elde edilen sonuçları bulunmaktadır. Sonuçlar incelendiğinde yalnızca ÇKA, DİKA, İZKA, KUDAKA ve MARKA'nın yatırım destek faaliyetlerinde etkin oldukları belirtilebilir. Henüz bir çok ajansın yatırım destek faaliyetleri bakımından çıktıları sıfır düzeylerinde olduğu için diğer ajansların etkinlik skorlarının düşük olması kabul edilebilir bir durumdur.

Modelin söz konusu veri setiyle ajanslarda etkinlik değerlendirmesi yapmak için uygun olmadığı düşünülmektedir. Ancak, ajansların bu alandaki faaliyetlerinin artmasıyla geliştirilmiş olan bu modelin uygulanabileceği düşünülmektedir.

4.4.3. Yönetişim modelinin sonuçları ve yorumlanması

Kalkınma kurulu toplam üye sayısı ile ajansın hizmet ettiği il sayısının girdi ve kalkınma kurulu toplantısına katılan üye sayısının çıktı olarak alındığı "Yönetişim Modeli"nde 26 ajansın tamamı değerlendirmeye alınmıştır. Bu modelde kullanılan tüm girdi ve çıktılar bakımından yeterli ve sağlıklı veri olduğu için kapsam dışı tutulan ajans olmamıştır.

Ek-10'da bu modelin EMS ile elde edilen sonuçları görülmektedir. Sonuçlar incelendiğinde; DOKA ve İZKA olmak üzere toplam 2 ajansın etkinlik sınırında yer aldığı, dolayısıyla etkin olduğu görülmektedir. Örneğin; DOKA yüzde 120 ve İZKA yüzde 108'lik etkinlik skoruna sahiptir.

Bu modelde süper etkinlik özelliğinin kullanılmasıyla, etkin ajansların da kendi aralarında etkinlik skoruna göre sıralanmasını görmek mümkün olmuştur. Etkin olarak bulunan bu iki ajans içerisinde DOKA'nın yüzde 120 etkinlik skoruyla

en etkin ajans olduğu görülmektedir. DOKA'yı yüzde 108 etkinlik skoruyla İZKA izlemektedir.

Etkinlik sınırına en yakın olan ajanslar ise yüzde 94'lük etkinlik skoru ile DİKA ve OKA, yüzde 93'lük etkinlik skoru ile ANKARAKA, yüzde 89'luk etkinlik skoru ile AHİKA ve MARKA, yüzde 89'luk etkinlik skoruya DOĞAKA, yüzde 88'lik etkinlik skoruyla İKA ve yüzde 88'lik etkinlik skoruyla ORAN'dır. Bu ajanslar yeteri kadar etkin değildir. Ancak, etkinlik sınırına çok yakın oldukları için etkin olabilmek için yapacakları iyileştirmeler, etkinlik sınırına uzak ajanslara göre daha kolay olacaktır.

Etkinlik skorları tekrar incelenecek olursa; yüzde 57'lik etkinlik skoruyla İSTKA son sırada yer almaktadır. yüzde 68 ile BEBKA, yüzde 69 ile BAKKA ve yüzde 72 ile ÇKA'nın de etkinliği çok düşük olan diğer ajanslardır. Bu ajanslar gibi etkin olmayan diğer ajanslar da (etkinlik skorları yüzde 100'den düşük olan ajanslar) performanslarının yeniden gözden geçirmelidirler. Göreli olarak etkinlik skorları düşük olan ajansların kalkınma kurulu toplantılarına katılımı teşvik edecek tedbirler alması gerekmektedir.

"Kıyaslama" sütununa bakıldığında; etkin ajanslardan DOKA ve İZKA'nın 24 kez karşılaştırma için etkin olmayan ajanslar tarafından referans olarak alındığı görülmektedir. İZKA'nın 24 kez referans olarak kabul edilmesi tek illi bir yapıda olması nedeniyle kalkınma kurulu toplantılarına katılımın diğer ajanslara göre daha kolay olması, daha az koordinasyon ve iletişim ile gerçekleştiriliyor olabilmesinden kaynaklanmaktadır. DOKA'nın ise 24 kez referans olarak kabul edilmesi, koordinasyon ve iletişim sıkıntısının en fazla olması muhtemel birden çok ile (6 il) hizmet etmesine rağmen yüksek katılımlı bir kalkınma kurulu toplantısı gerçekleştirmiş olmasındandır.

Etkin olmayan ajanslar incelenecek olursa; tüm etkin olmayan ajansların referans kümesinde DOKA ve İZKA'nın olduğu görülmektedir. Örneğin; ANKARAKA, tek ile hizmet etmesi yönüyle, yüzde 78 oranında İZKA'yı örnek alarak iyileştirmeye giderse etkin hale gelebilecektir.

4.4.4. Görünürlük modelinin sonuçları ve yorumlanması

Düzenlenen seminer/konferans sayısı ile paydaşlarla gerçekleştirilen ortak strateji/protokol vb. sayısının girdi; yerel ve ulusal basında çıkan haber sayısı ile ajans internet sitesinin yıllık ziyaretçi sayısının çıktı olarak alındığı "Görünürlük Modeli"nde toplam 15 ajans değerlendirmeye alınmıştır. Sağlıklı veriye sahip olmayan diğer 11 ajans kapsam dışı tutulmuştur. Bu model de diğer modellerde olduğu gibi yine girdi odaklı olarak çalıştırılmıştır.

Ek-11'de yer alan analiz sonuçları incelendiğinde; BEBKA, KUDAKA ve DİKA'nın etkin olduğu görülmektedir. Bu ajansların etkinlik skorları sırasıyla yüzde 866, yüzde 230 ve yüzde 136'dır. Etkin çıkan bu ajansların görünürlük konusunda performansları oldukça yüksektir.

Etkinlik sınırına yakın ajanslar ise yüzde 78'lik etkinlik skoru ile DOĞAKA ve yüzde 74'lük etkinlik skoru ile OKA'dır. VZA'ya göre etkinlik sınırına yakın olan ajanslar ile etkinlik sınırından uzak olan ajansların etkin hale gelebilmesi için yapmaları gereken iyileşirmeler de farklı olacaktır. Etkinlik sınırına yakın olan bir ajansın etkinlik sınırına uzak olan bir ajansa göre katlanması gereken maliyet ya da çaba daha az olacaktır.

"Kıyaslama" sütunu incelendiğinde KUDAKA'nın 9, DİKA'nın 8 ve BEBKA'nın ise 5 kez etkin olmayan ajanslar tarafından referans olarak alındığı görülmektedir. Etkin olmayan ajanslardan bazıları incelenecek olursa; BAKKA'nın referans grubunda BEBKA yer almaktadır. Parantez içindeki değer BAKKA'nın BEBKA'yı ne oranda örnek alması gerektiğini göstermektedir. BAKKA yüzde 20 oranında iyileştirme yaparak BEBKA'ya benzeyebilir. Belirtilen oranda BAKKA'nın BEBKA'yı örnek alarak iyileştirmeye gitmesi etkinlik düzeyinin artmasına sebep olacaktır. Benzer değerlendirmeler diğer ajanslar için de yapılabilir.

Sonuç tablosunda yer alan boş değişkenler ile dual değişkenlere bakarak şu yorumlar yapılabilir. Örneğin; TRAKYAKA'nın internet sitesi yıllık ziyaretçi sayısı oldukça düşüktür. Eğer TRAKYAKA internet sitenin ziyaret edilme sayısını artırabilirse etkinlik düzeyi artacaktır. Diğer çıktı değişkeni açısından bakılacak olursa BAKKA'nın basında çıkan haber sayısını artırması etkinlik düzeyini artıracaktır. Benzer değerlendirmeleri diğer ajanslar için de yapmak mümkündür.

4.4.5. Mali modelin sonuçları ve yorumlanması

Personel sayısı, yerel pay bütçe geliri, toplam bütçe miktarı ve genel yönetim hizmetlerinin girdi; yerel payların gerçekleşme miktarı ile genel yönetim hizmetleri haricindeki toplam gider gerçekleşmesinin çıktı olarak alındığı "Mali Model"de 26 ajansın tamamı değerlendirmeye alınmıştır.

EMS paket programıyla elde edilen analiz sonuçları Ek-12'de yer almaktadır. Etkinlik skorları incelendiğinde; yüzde 361'lik skor ile İSTKA, yüzde 193'lük skor ile DİKA, yüzde 181'lik skor ile İZKA, yüzde 137'lik skor ile AHİKA ve yüzde 101'lik skor ile ÇKA'nın etkin olduğu görülmektedir. Bu sonuçlara bakarak ajansların mali performansı hakkında yorum yapılırken bazı hususların vurgulanması gerekmektedir.

Etkinlik sınırına en yakın ajanslar yüzde 98'lik skor ile OKA, yüzde 96'lık skor ile İKA, ve yüzde 80'lik skor ile DAKA'dır. Etkinlik sınırına en uzak olanlar ise; yüzde 8'lik skor ile FKA, yüzde 15'lik skor ile MARKA, yüzde 15'lik skor ile DOĞAKA ve DOKA ile yüzde 19'luk skor ile BEBKA gelmektedir.

"Kıyaslama" sütununa bakıldığında; etkin ajanslardan İZKA 20, AHİKA 13, ÇKA 7, İSTKA 6 ve DİKA'nın ise 1 kez etkin olmayan ajanslar tarafından referans alındığı görülmektedir. Bu 5 ajansın mali anlamdaki performansları yüksek gözükmektedir. Etkinliği düşük olan ajanslardan ANKARAKA'nın referans grubunda İZKA ve İSTKA yer almaktadır. ANKARAKA'nın yüzde 6 oranında İSTKA gibi ve yüzde 1 oranında İZKA gibi hareket edip, çıktılarını bu iki ajans gibi değerlendirme yoluna gitmesi durumunda etkin hale gelmesi mümkündür. İZKA ve İSTKA'da olduğu gibi ANKARAKA'nın da mali bakımdan daha güçlü olması beklenmektedir. Ancak, ANKARAKA'nın yerel pay bütçe gelirlerinin çok yüksek olmasına rağmen tahsilatın düşük seviyelerde kalması etkinliğini düşürmüştür. Büyükşehir belediyeli illerden oluşan ajansların yüksek gelir elde etmesi beklenirken gerçekleşme bakımından düşük seviyelerde kalmaları etkinlik skorlarının düşük kalmasına neden olmaktadır. Etkin olmayan ajanslardan KARACADAĞ'ın referans grubunda AHİKA, ve ÇKA yer almaktadır. KARACADAĞ yüzde 42 oranında AHİKA gibi ve yüzde 14 oranında ÇKA gibi hareket edip çıktılarını bu iki ajans gibi değerlendirme yoluna giderse etkin hale gelmesi mümkün olacaktır. Bu ajansların

mali performans bakımından etkinlik düzeylerini artırabilmesi için yerel payların tahsil edilme oranlarını ve proje ve destekleme faaliyetlerine olan katkılarını artırmaları, genel yönetim hizmetleri giderlerini ise azaltmaları beklenmektedir. Genel yönetim hizmetleri giderlerini, ağırlıklı olarak personel ödemeleri, bina temini ve özellikle kuruluş aşamasında ihtiyaç duyulan dayanıklı taşınırlar oluşturduğu için bazı ajansların genel yönetim hizmetlerinin yüksek çıkması kabul edilebilir bir durum olarak değerlendirilmektedir. Benzer yorumlar diğer ajanslar için de yapılabilir.

Çıktı değerlerine ilişkin boş değişkenleri pozitif olan bazı ajanslara yoğunlaşılacak olursa; DOKA'nın yaklaşık 190.000 TL ve DOĞAKA'nın yaklaşık 470.000 TL tutarında genel yönetim hizmetleri giderini azaltması beklenmektedir. Benzer şekilde gider bütçesine ait boş değişken değerlerine bakılarak da yorum yapılabilir. Örneğin; İKA'nın yaklaşık 400.000 TL tutarında harcama kapasitesini artırması mali anlamda etkinliğinin artmasını sağlayacaktır.

KALKINMA AJANSLARI PERFORMANSININ MUTLAK OLARAK DENGELİ SKOR KART YÖNTEMİYLE ÖLÇÜMÜNE YÖNELİK MODEL ÖNERİSİ

5. KALKINMA AJANSLARI PERFORMANSININ MUTLAK OLARAK DENGELİ SKOR KART YÖNTEMİYLE ÖLÇÜMÜNE YÖNELİK MODEL ÖNERİSİ

Ajanslar görev ve sorumlulukları çerçevesinde sahip oldukları kaynakları etkin kullanmak, hizmet kalitesini artırmak, paydaşlar arasındaki etkinliği ve işbirliğini artırarak bölgenin ihtiyaçlarına en uygun cevabı vermek, kurum içi gelişimi sağlamak ve çalışanları ile paydaşların memnuniyet düzeyini artırmak durumundadır. Bu yönüyle ajans başarısı çok boyutlu bir yapıya sahiptir.

Ajansların üstlendikleri işlevlerin karmaşıklığı, elde ettikleri sonuçları ve ulaştıkları başarıları etkileyen dışsal faktörlerin fazlalığı performans ölçümünü zorlaştırmaktadır. Ajans performansını girdi ve çıktı ölçüleriyle mukayeseli olarak kıyaslamaya yönelik çalışmalar, ajans performansını değerlendirmeye yönelik net bilgiler veremeyebilmekte, mutlak manada ajansların performans düzeylerini göstermemektedir. Her ne kadar; ajans faaliyetlerinin çeşitliliği, paydaş kitlesinin genişliği ve beklenen başarının niteliği göz önünde bulundurulduğunda mutlak olarak performans ölçümü zor olsa da bu zorluğu kapatacak yöntem ve yaklaşımlar geliştirmek mümkündür.

Bu bölümde, ajans faaliyetlerinin etkinlik düzeyini farklı perspektiflerden ele almak, hedeflere ulaşma derecesini tespit etmek, performans düzeyini ve başarı seviyesini ölçmek için mutlak olarak değerlendirmeye imkân tanıyacak bir model önerisi geliştirilmiştir. Model, ajans performansının kendi içinde ele alınması, hedeflere ulaşma derecesinin tespiti ve kurumsal gelişimin sağlanması açısından hem Kalkınma Bakanlığı hem de ajanslar için yol gösterici olma özelliği taşımaktadır.

5.1. Modelin Yöntemi

Bu çalışmada, bir kuruluşun performansını mutlak olarak ölçmek için geliştirilmiş Dengeli Skor Kart (DSK) yöntemi kullanılmıştır. DSK yönteminin stratejik odaklı yapısı, performansı farklı yönlerden ele alması, ajansların stratejik yönünün çalışanlarla paylaşılmasında etkili bir iletişim aracı olması, stratejik faaliyetlerin tanımlanmasına ve uyumlaşmasına imkan tanıması, geri bildirim, öğrenme ve ilerlemeye katkı sağlaması nedeniyle ajanslar açısından etkili bir araç olduğu değerlendirilmektedir. Bunun yanında, DSK ajans performansını farklı

boyutlarıyla ele alan ve bütüncül bakış açısıyla değerlendirme yapmaya imkân tanıyan bir yöntem olması nedeniyle tercih edilmiştir. Ajansların görev ve sorumluluklarıyla bağlantılı doğrudan hedeflerin tayin edilebileceği durumlarda ajans performansının mutlak olarak ölçülmesi bu yöntem ile mümkün olabilmektedir. DSK ile performansı ölçülen ajansın hedeflerine ne düzeyde ulaşabildiği ele alınabilmekte ve sadece finansal göstergelerin yanında farklı perspektiflerin de ele alınması mümkün olabilmektedir. Dolayısıyla ajansların görev ve sorumluluklarıyla bağlantılı ve onlardan beklenen performansa yönelik hedeflerin tayin edildiği durumlarda DSK'nın kullanılması performans ölçümünü kolaylaştırmaktadır. DSK yöntemine ilişkin detaylı bilgi Kutu 5.1'de yer almaktadır.

5.2. Modelin Uygulama İlkeleri

Ajanslarda DSK yöntemi ile oluşturulacak performans ölçüm sisteminde belirli bir performans standardının başarılması için tüm birimlerin katkısı alınmalı, sorumluluğu tüm birimler arasında dağıtacak işlevler oluşturulmalıdır. Dolayısıyla, genel sekreterlik, yönetim kurulu ve kalkınma kurullarının performans ölçümünün yapılmasına dair gönüllülükleri ortaya konulmalıdır. Ajansın tüm organlarının desteğinin alınarak katılımcı bir anlayışla ölçümün gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Böylece, performans ölçümü yönetim uygulamalarını geliştirici ve iyileştirici etki sağlar, yönetim kurulu, kalkınma kurulu ve genel sekreterliğin birbirlerine olan hesap verme sorumluluklarını yerine getirmeleri kolaylaşır. Ayrıca, performans bakımından iyileştirilmesi gereken hususların tüm organlar tarafından bilinmesi kurumsal gelişim için tetikleyici bir etki de oluşturabilir.

DSK ile performans ölçümü gerçekleştirmek için performans ölçüm sisteminin ajansların kurumsal stratejileri ile uyum içerisinde olması, performans göstergelerinin ajansın misyon, amaç ve hedefleriyle doğrudan ilgili ve anlamlı bilgiler sunması gerekmektedir. Bu sebeple, performans ölçümü yapılacak ajansın stratejik planlamaya ve stratejik planlamanın kavramları olan vizyon, misyon ve stratejik amaç gibi kavramlara aşina olması gerekmektedir. Bazı ajansların kurumsal stratejik planları olmamakla birlikte tüm ajansların stratejik planlama konusunda deneyimleri bulunmaktadır. Ancak stratejik planlama yaklaşımının ajansın kalkınma

kurulu ve yönetim kurulu gibi organlarında da yeterli düzeyde bilinmesi gerekmektedir.

Ajans performansının DSK yöntemiyle ortaya konulması için, gerek nicel gerekse nitel araştırmalar için kullanılan rapor, inceleme, mülakat, bire bir görüşme ve yuvarlak masa toplantılarına başvurulmalıdır. Bu çerçevede, herhangi bir ajansın performans değerlendirmesinde performansla ilgili boyutlara, hedeflere ve verilere ulaşmak için görüşmeler ve doküman inceleme yöntemleri kullanılmalıdır. Ajans yönetim kurulu, kalkınma kurulu üyeleri ve ajans personeliyle görüşmeler yapılmalıdır. Temin edilen ajans dokümanları incelenerek, ajansın vizyon, misyon, strateji ve hedefleriyle ilgili bilgiler oluşturulmalıdır.

Kutu 5.1. Dengeli Skor Kart

DSK, tek başına hiçbir ölçümün performans hedeflerini karşılamayacağı ya da önemli bazı alanların ihmal edilebileceğini kabul eden, finansal ve finansal olmayan göstergeleri kendi içinde dengeleyerek performans ölçümünde kullanılan bir yaklaşımdır. DSK performans ölçülerinin düzenlenmesinde, finansal perspektif, müşteri perspektifi, kurum içi süreçler perspektifi ile yenilenme ve öğrenme perspektifi olmak üzere dört farklı yaklaşım sunmaktadır. Bu yaklaşımlar temel sorulara cevap vermek suretiyle farklı boyutlardan kurumun performansını ele almaktadır.

Finansal perspektif

Bu perspektif, kurumun geliri, sermayenin karlılık oranı, ekonomik katma değer gibi ölçülebilen karlılık ve tasarruf gibi amaçları oluşturur. Finansal perspektifte performans ölçüleri yönetim ve paydaşların beklentilerine göre tespit edilir. Finansal perspektifte şu sorulara cevap aranır:

- Kurum, bütçe sınırları içinde ve verimli bir şekilde iş görmekte midir?
- Paydaşlara bakış açısı nedir?

Müşteri perspektifi

Bu perspektif, yöneticilere kurumun paydaşları, müşterileri ve pazar kesimlerini ve bu kesimlerde kurumun göstereceği performans göstergelerini tanımlamaktadır. Müşteri perspektifinin temel ölçüleri; müşteri tatmini, müşteri devamlılığı, müşterilerin kazanılması, müşteri karlılığı ve pazar payı olarak sıralanabilir. Müşteri perspektifinde şu sorulara cevap aranır:

- Müşteriler bizi nasıl görüyor?
- Müşteriler bizi nasıl algılıyor?
- Kurumumuz ana müşterilerini memnun ediyor mu?

Kurum içi süreçler perspektifi

Bu perspektif, kurumun müşterileri tatmin edebilmesi için kritik içsel süreçlere odaklanmaktadır. Kurumun hangi iç işleyişi gerçekleştirmesi ve mükemmel hale getirmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Kurum içi süreçler perspektifinde şu sorulara cevap aranır:

- Neyi daha iyi yapmamız gerekiyor?
- Kurum içindeki süreçler iyi çalışıyor mu?
- Kurum gerekli olanı mı üretiyor?

Öğrenme ve gelişme perspektifi

Bu perspektif, kurumun uzun dönemli gelişme ve ilerleme sağlayabilmesi için gerekli olan yapı, iç süreçler ve geleceğe yönelik kritik başarı faktörleri üzerine yoğunlaşmaktadır. Öğrenme ve gelişme perspektifinde şu sorulara cevap aranır:

- Gelişmeyi ve değer yaratmayı geliştirebilir miyiz?
- Kurum personelini geliştiriyor mu?

DSK yaklaşımı, farklı boyutları bulunan kuruluşların bu dört perspektifin her biri için sistemli bir şekilde performans göstergelerini belirlemek ve bunların kurumsal stratejilerle bağlantılarını kurmak suretiyle performans değerlendirmesi yapar. Yöneticilerin farklı boyutlardan kurumun başarısını değerlendirmesine imkân tanıyarak, tek bir boyuttan performans değerlendirmesini değil, müşteri, çalışan, finans, öğrenme ve gelişme perspektifleriyle bir bütün olarak yönetilmesinin başarılması hedeflenmektedir. DSK yaklaşımı, başarı için kritik olan ve az sayıda performans göstergesiyle her perspektif için 4 ya da 5 adetle sınırlandırmak suretiyle yararlanmayı dener.

Kaynak: Kaplan ve Norton: 1996: 61-62, Sayıştay: 2003: 35-36.

5.3. Model Önerisi

5.3.1. DSK kriterlerinin belirlenmesi

DSK ile ajans performansının ele alınması için ajansların vizyon, misyon, hedef ve stratejilerinin belirlenmesi gerekmektedir. Kurumsal stratejik plana sahip olan ajansların stratejik planları incelenerek ya da ajanslardan beklenen performansın içeriği ve 5449 sayılı Kanunun tayin ettiği görev ve sorumluluklardan hareket ederek bunların belirlenmesi mümkündür. Tanımlanmış vizyon, misyon, hedef ve stratejilerden yola çıkarak DSK'nın boyutlarının belirlenmesi ve bu boyutlara uygun kriterlerin belirlenmesi gerekmektedir.

Ajans performansının mutlak olarak ölçümüne yönelik geliştirilmiş örnek DSK boyutları ve kriterler Tablo 5.1'de yer almaktadır. Belirlenen kriterler yardımıyla ajansların DSK'sı oluşturulabilir ve finansal boyutla finansal olmayan boyutlar arasındaki ilişkiler ortaya çıkarılabilir. Her bir boyutta belirlenen kriterler ve sayıları ajansların kurumsal stratejileri ve amaçları göz önünde bulundurularak beklenen başarı ve performansa göre değişiklik gösterebilir. Kriterler performansı değerlendirecek olanlar ile hesap verecek olanlar tarafından ortaklaşa belirlenmelidir. Dolayısıyla kriterler ajanslar ve Kalkınma Bakanlığı ile karşılıklı uzlaşı içinde belirlenmelidir.

Tablo 5.3.11. Dengeli Skor Kart Perspektifinin Kriterleri

Boyutlar	Kriterler			
F: Finansal Perspektif	Gelirleri artırmak	Giderleri azaltmak	İstihdamı artırmak	Proje kapasitesi
P: Paydaş Perspektifi	Paydaş katılımı	Paydaş memnuniyeti	Paydaş sadakati	-
K: Kurum İçi İşlevlerPerspektifi	Kalite standartları	İç denetim	Operasyonel sorunlar	-
Ö: Öğrenme ve Gelişme Perspektifi	Personelin eğitimi	Personelin memnuniyeti	Personelin kalıcılığı	Personelin gelişimi

5.3.2. DSK perspektiflerine yönelik stratejik amaçların belirlenmesi

Her bir ajansın görev ve sorumluluklarıyla ilişkilendirilmiş vizyon ve misyon tanımlarından yola çıkarak stratejik amaçları finansal, paydaş, kurum içi işlevler ile

öğrenme ve gelişme boyutlarında ele alınabilir. Stratejik amaçların ajans yönetim kurulu, kalkınma kurulu, genel sekreterlik ve Bakanlık tarafından katılımcı bir yaklaşımla belirlenmesi tercih edilmelidir. Örnek olarak geliştirilmiş Finans, Paydaş, Kurum İçi İşlev, Öğrenme ve Gelişme Açısından Amaçlar Tablosu aşağıda yer almaktadır (bkz. Tablo 5.2). Söz konusu Tablo ajans performansının ölçülmesine yönelik DSK yönteminin temel çerçevesini oluşturmaktadır. Tablo'da DSK perspektif kriterlerinden yararlanılarak ajanslar için örnek olarak geliştirilmiş stratejik amaçlar ve bu amaçların kısa açıklamaları yer almaktadır. Tablo'da hiyerarşik sıraya uyularak öncelikle finansal amaçlar, daha sonra paydaş boyutu ve sırasıyla kurum içi işlevler boyutu ile öğrenme ve gelişme boyutları ele alınmıştır.

Tablo 5.3.2. Finans, Paydaş, Kurum İçi İşlev, Öğrenme ve Gelişme Açısından Amaçlar Tablosu

	Stratejik Amaçlar	Açıklama
F1	Gelirleri artırmak	Ajansın sürekli ve yeterli finans kaynağına sahip olması
F2	Giderleri azaltmak	Ajans kaynağının etkin kullanımı
F3	İstihdamı artırmak	Ajans destekleriyle bölgede istihdam artışının sağlanması
F4	Proje geliştirme ve uygulama kapasitesini artırmak	Ajans mali desteklerine olan proje başvuru sayısını ve proje uygulama kapasitesini artırmak
P1	Paydaş katılımını artırmak	Kalkınma kurulu toplantılarına katılımı artırmak
P2	Paydaş memnuniyetini yükseltmek	Kalkınma kurullarında memnuniyet ve memnuniyetsizlik belirten anketlerle geri dönüşümün sağlanması
P3	Paydaş sadakatini güçlendirmek	Kalkınma kurulu üyelerinin kurul toplantılarına katılım devamlılığını sağlamak
K1	Kalite standartlarına ulaşmak	Kalite yönetim standartlarının oluşturulması
K2	İç denetim faaliyetinin kurulmasını sağlamak	Ajans faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansının incelenmesini sağlamak
K3	Operasyonel sorunları en aza indirmek	Standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzeninin kurulması
Ö1	Personelin eğitim düzeyini artırmak	Personelin becerilerini ve mesleki bilgilerini artırmak üzere eğitim vermek
Ö2	Personelin tatmin ve memnuniyetini güçlendirmek	Personelin işini zevk alarak yapması ve bunu yapmaktan dolayı mutluluk duyması
Ö3	Personelin kalıcılığını sağlamak	Personelin memnuniyeti sonucu işten ayrılma seviyesinin azaltılması
Ö4	Personelin kendilerini geliştirmelerini sağlamak ve kariyer olanakları sunmak	Personelin memnuniyetini sağlamak açısından kendilerini geliştirmelerine ve kariyer yapmalarına fırsat tanımak

5.3.3. DSK perspektiflerinin performans göstergelerinin belirlenmesi ve sonuçların değerlendirilmesi

Ajansın stratejik amaçları belirlendikten sonra, bunların nasıl ölçüleceğinin belirlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle, ajansın stratejik amaçları finansal, paydaş, kurum içi işlevler ile öğrenme ve gelişme boyutlarını yansıtan performans göstergeleri ve hedeflerle ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Performans göstergeleri, her bir stratejik amacı karşılayacak düzeyde açık, iyi tanımlanmış, basit ve kolay hesaplanabilir olmalıdır. Tüm gösterge ve hedefler kurumsal olarak kabul görmüş, ajans içi ve dışı karşılaştırmalara ve yıllarla ilgili mukayese yapmaya elverişli olmalıdır. Tablo 5.3'de bahsedilen tüm bu boyutlarda birer stratejik amaç doğrultusunda performans göstergeleri ve hedefler geliştirilmiştir. Gerçekleşme düzeyi performans ölçümü yapan grup tarafından kanıtlayıcı dokümanlar incelenerek, bire bir görüşmeler ya da toplantılar ile tespit edilerek hedeflenen başarının durumu ortaya konacaktır. Böylece, Tablo'da ajanstaki DSK yaklaşımının boyutları açısından hedeflenen oranlardaki artış ve azalışlara bakarak ajansın genel olarak finansal, paydaş, kurum içi işlevler ile öğrenme ve gelişme boyutlarındaki başarı durumu tetkik edilebilecektir.

Tablo 5.3.3. Performans Göstergeleri, Hedef ve Gerçekleşmeler

Stratejik Amaçlar	Performans Göstergeleri	Hedef	Gerçekleşme
F1: Gelirleri artırmak	Yerel pay bütçe gelirlerinin tahsisi	%100	-
P1: Paydaş katılımını artırmak	Kalkınma kurulu toplantısına katılım sayısı	100	-
K1: Kalite standartlarına ulaşılması	Toplam kalite yönetiminde akredite olmak	ISO 9001:2008 kalite belgesine sahip olmak	-
Ö1: Personelin eğitimi	Kişi başına eğitim süresi (saat) yıllık	100	-

SONUÇ ve ÖNERİLER

6. SONUÇ ve ÖNERİLER

Ajansların koordinasyonundan sorumlu olan Kalkınma Bakanlığına aynı zamanda 5449 sayılı Kanunla ajansların performansını ölçme ve değerlendirme görevi de verilmiştir. Ajanslarda performans ölçümünü konu edinen bu çalışmanın çıkış noktası, Kalkınma Bakanlığına verilen görev gereği; ajansların performansını ölçmek ve etkili bir performans değerlendirme altyapısı oluşturmak için yaklaşım geliştirme kaygısı olmuştur.

Örgütler kurumsal yeniliklere adapte olabilmek, gelişimlerini devam ettirmek ve hizmet vermekle yükümlü oldukları kesime kaliteli hizmet sunabilmek için performans ölçümü sonuçlarına göre gerekli tedbirleri alabilmektedir. Bu bağlamda, performans ölçümü özel sektör kuruluşları başta olmak üzere tüm örgütler açısından önemli görülmüştür.

Performans ölçümü, bir görevi yerine getiren birey, grup, işletme ya da kamu kurumunun hedefe dönük olarak neyi başardığının nicel ya da nitel olarak ifade edilmesidir. Dolayısıyla performans ölçümüyle, gerçekleşen başarının ölçülmesi hedeflenmektedir. Sağlıklı bir performans ölçümü hedeflenen sonuçların ne derecede başarıldığını gösterir ve iyileştirilme yapılması gereken yanları ortaya koyar.

Kalkınma ajansları, bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması, bölgesel gelişmenin hızlandırılması ve sürdürülebilirliğin sağlanması açısından önemli kuruluşlardır. Ajansların bölgesel gelişme stratejilerinin hazırlanması, kamu, özel kesim ve sivil toplum kuruşları arasında işbirliğinin geliştirilmesi, bölgedeki girişimcilerin ve işletmelerin desteklenmesi, iş ve yatırım imkanlarının araştırılması ve yatırım ortamının iyileştirilmesi gibi temel görevleri bulunmaktadır. Söz konusu görevleri yerine getiren ajansların bu hizmetlerdeki başarısının değerlendirilmesi ve iyileştirme yapılması gereken alanların tespit edilmesi önem taşımaktadır.

Bu çalışmada ajansların performanslarını mutlak ve mukayeseli olarak ölçmek üzere bir çerçeve geliştirilmiştir. Ajans performansını mukayeseli olarak değerlendirmeye imkan tanıyacak bir yöntem olan VZA kullanılarak örnek bir uygulama, mutlak değerlendirmeye imkan tanıyan DSK yöntemi kullanılarak ise bir model önerisi geliştirilmiştir. Ajanslardan beklenen görev ve sorumluluklarla ilişkilendirilmiş açık ve tanımlı performans göstergesi ve hedeflerinin olmaması

performansı mukayeseli olarak ölçmeyi gerektirmiştir. Bununla birlikte, performansı girdi ve çıktı ölçüleriyle mukayeseli olarak ölçmenin performans hakkında net bilgiler vermemesi ve mutlak manada ajans başarısının tespitini zorlaştırdığı için bu eksikliği gidermek üzere mutlak ölçüme imkan tanıyacak bir çerçevenin geliştirilmesini de gerekli kılmıştır.

VZA, ajanslar için uygulanabilir, birbirleriyle kıyaslamaya imkan tanıyan ve performans açısından iyileştirilmesi gereken yanları ortaya koyan bir teknik olması nedeniyle yerinde bir yöntem olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, ajanslar arasında kullandıkları girdiler ve ürettikleri çıktılar bakımından benzerlik olması ve benzer şartlarda faaliyet gösteriyor olmaları VZA'nın yapısına oldukça uygundur. Etkinlik düzeyi düşük olan ajanslar, VZA ile elde edilen analiz sonuçlarına bakarak, diğer ajanslar ile kendi ajanslarını karşılaştırabilmekte ve iyileştirmeye gidebilmek için hangi ajans ya da ajansları referans olarak almaları gerektiği hususunda bilgi sahibi olabilmektedir. Ayrıca, etkin olmayan ajanslar hangi girdilerinde fazlalık ya da hangi çıktılar bakımından eksiklik olduğunu görme fırsatı da bulabilmektedir. Dolayısıyla, ajanslar etkin çalışabilmek ve yüksek bir performans elde edebilmek için hangi girdi ya da çıktılara odaklanmaları gerektiğini VZA analiz sonuçlarına bakarak elde edebileceklerdir.

Ajansların performansının VZA ile ölçülmeye çalışıldığı örnek uygulamada, Mali Destek Uygulamaları Modeli, Yatırım Destek Faaliyetleri Modeli, Yönetişim Modeli, Görünürlük Modeli ve Mali Model olmak üzere toplam 5 farklı model kurulmuştur. Modeller EMS 1.3.0 paket programı kullanılarak analiz edilmiştir. Bazı ajanslar yeterli ve sağlıklı veriye sahip olmadıkları için bazı modellerde kapsam dışı tutulmuştur. Elde edilen VZA sonuçlarına bakılarak her bir model yorumlanmış, etkinlik düzeyi düşük olan ajanslar için etkin olmalarına ışık tutacak iyileştirmeler geliştirilmiştir. Bütün modellerin hepsinde de aynı anda etkin olan bir ajans bulunamamıştır. Ancak bazı modellerde sergiledikleri yüksek performans ile etkinlik düzeyi oldukça yüksek olan ajanslar olmuştur.

Ajanslar, elde edilen performans ölçüm sonuçlarını, kaynaklarını daha etkin tahsis etmek, planlama ve programlama düzeylerini geliştirmek, hizmet verimliliğini yükseltmek, kararların doğru alınmasını sağlamak, hesap verme sorumluluğunu yerine getirmek ve bölgelerinde sundukları hizmetlerin etkinliğini artırmak için

kullanabilirler. Performans ölçümü sayesinde elde edilecek bilgi ile ajanslar daha iyi karar kabiliyeti kazanacaktır. Böylece ajansların bölgelerinde sundukları hizmet daha etkin ve verimli hale gelebilecek ve bunun somut etkileri ise bölgesel kalkınma alanında yaşanan gelişmelere yansıyabilecektir.

Elde edilen analiz sonuçlarına bakıldığında, etkinlik düzeyi düşük olan ajansların daha etkin bir hale gelmeleri ya da yüksek bir performans sergilemeleri için mevcut faaliyet ve stratejilerini gözden geçirmeleri gerekmektedir. Ancak, elde edilen analiz sonuçlarının doğrudan uygulanabilir tavsiyelere dönüştüğü şeklinde bir yargıya ulaşılmaması gerekmektedir. Oluşturulan bu beş modelde kullanılan girdi ve çıktılar, performansın daha çok etkinlik boyutuna odaklanırken, performansın kalite boyutuyla doğrudan ilişki kurulmamıştır. Dolayısıyla, çalışmada kalite gibi performansın önemli unsurlarının içerildiği bir karşılaştırma yapılmaksızın analizler yardımıyla görece faaliyet etkinlikleri tahmin edilmeye çalışılmıştır.

DSK'nın; ajans performansını kendi içinde ele alması, kurumsal stratejik plan ile hedefler arasında bağlantı kurması, hedeflere ulaşma düzeyinin tespiti ve kurumsal gelişimi tetiklemesi açısından uygun bir yöntem olduğu değerlendirilmektedir. DSK, ajans performansını farklı perspektiflerden ele alması yönüyle performans ölçümünü bütüncül bakış açısıyla değerlendirmeye imkan tanımaktadır.

DSK ile mutlak olarak performans ölçümü için geliştirilmiş model, finansal perspektif, paydaş perspektifi, kurum içi işlevler perspektifi ile öğrenme ve gelişme perspektifi olmak üzere 4 farklı boyutta ele alınmıştır. Bu boyutlar çerçevesinde ve ajansların kurumsal stratejik planlarıyla ya da 5449 sayılı Kanun ile verilmiş görev ve sorumluluklarıyla bağlantılı olarak kriterler ve stratejik amaçlar belirlenmiştir. Stratejik amaçlarla ilişkilendirilmiş performans göstergeleri ve hedeflerle ajans performansını ölçmeye yönelik bir çerçeve geliştirilmiştir. Her bir stratejik amaç için hedeflenen oranlardaki artış ya da azalışlara göre ajansın finansal, paydaş, kurum içi işlevler ile öğrenme ve gelişme perspektiflerindeki başarı durumu tetkik edilebilecektir.

DSK, ajansların görev ve sorumluluklarıyla bağlantılı ve kurumsal stratejik plan ile ilişkilendirilmiş hedeflerin tayin edilebildiği durumlarda uygulamaya konulabilecek bir yöntemdir.

Bu çalışma, ajanslar ve Kalkınma Bakanlığı açısından farklı yönleriyle önem taşımaktadır. Analiz sonuçları ve model önerisi; ajansların etkinliklerini artırma ve iyileştirme yapılması gereken yanları ortaya koyması, kurumsal gelişimi tetikleyecek performans ölçüm çerçevesini oluşturması, hesap verebilirliği sağlaması, kaynak tahsis mekanizmasını etkinleştirmesi ve karar alma süreçlerini iyileştirmesi gibi nedenlerle önemli katkılar sunmaktadır. Çalışmada, yeni bir metot ve yaklaşımın ele alınmış olması Bakanlığın önümüzdeki dönemde uygulayacağı performans ölçüm çalışmalarına ve belirlenecek usul ve esasların oluşturulmasına katkı sağlayacaktır. Ancak, çalışmanın aşağıda belirtilen öneriler doğrultusunda geliştirilebilecek yanları da bulunmaktadır. İlk üç bölümde yapılan incelemeler, dördüncü bölümde gerçekleştirilen örnek uygulama ve beşinci bölümde geliştirilen model önerisi sonucunda, ajanslarda performans ölçümünün kapsamlı ve nitelikli bir şekilde gerçekleştirilmesi için bazı tamamlayıcı önerilerde bulunulacaktır. Bu çerçevede, performans kriter ve ölçülerinin tespiti, hedeflerin belirlenmesi, farklı amaçlara yönelik farklı yaklaşımların benimsenmesi, performans değerlendirme rehberinin hazırlanması ve performans değerlendirme raporunun oluşturulması ile bilgi ve yönetim sistemi altyapısının kurulması ajanslarda performans ölçümünün gerçekleştirilmesine yönelik atılması gereken önemli adımlar olarak değerlendirilmektedir.

Performans kriter ve ölçülerinin tespit edilmesi

Ajanslarda performans ölçüm çalışmasını yapabilmek için örnek uygulama ve model önerisinde kullanılan göstergelerden yararlanılabilir. Ancak, kapsamlı ve nitelikli bir değerlendirme yapabilmek için performansın kalite ve etkililik boyutlarını göz ardı etmemek gerekir. Performans kriter ve ölçüleri net bir şekilde tanımlanmalı, iyi tarif edilmiş asgari idari ve mali standartlarda olmalıdır. Performans kriter ve ölçüleri özel sektör, sivil toplum kuruluşu ve kamu kurumları temsilcilerini içinde barındıran yapısı ile ajansların başarıları sorumluluğu en üst seviyeden en alt seviyeye kadar dağıtacak şekilde belirlenmelidir. Yalnızca ajans icra organını değerlendiren bir performans ölçüm yaklaşımından uzak durulmalıdır. Seçilecek göstergeler performansın tüm unsurlarını içine alacak şekilde ajanslar ve Kalkınma Bakanlığı arasında karşılıklı yükümlülüğün bir parçası olarak uzlaşı içinde

belirlenmelidir. Kaynak tahsisinden evvel birlikte taahhüt edilmiş performans göstergelerinin oluşturulması, başarının ödüllendirilmesi ve teşvik edilmesini sağlarken başarısızlık durumunda gerekli yaptırımların uygulanmasına imkan verecektir. Performansın kalite gibi boyutlarının ele alınacağı kriter ve ölçülerin değerlendirilmesinde, değerlendirmeye esas olacak kalite standartlarının belirlendiği dayanak dokümanlara başvurulmalıdır.

Hedeflerin belirlenmesi

Uygulanan örnek analiz çalışması ajansların performansını mukayeseli olarak ortaya koyduğundan ajansların mutlak performansı bakımından fikir vermemektedir. Ajansların birbirlerinden bağımsız olarak performanslarını tespit etmek için DSK yöntemi kullanılarak geliştirilmiş model önerisinde ortaya konulduğu üzere performans hedeflerinin önceden tayin edilmesi gerekmektedir. Ajansların görev ve sorumluluklarıyla ilişkilendirilmiş, onlardan beklenen performansın içeriği ve niteliği göz önünde bulundurularak somut, ölçülebilir, karşılaştırılabilir ve gerçekçi hedefler belirlenmelidir. Somut hedeflerin belirlenmesi ajansların performansları hakkında doğrudan karar verilmesine imkan sağlar ve performans izleme ve değerlendirme sürecini basit ve anlaşılır hale getirir. Somut hedeflerin belirlenmesi ajanslarda etkili bir performans ölçümünün gerçekleştirilmesi için vazgeçilmez öneme sahiptir. Hedefler ajanslar ve Kalkınma Bakanlığı tarafından ortaklaşa belirlenmeli ve bir önceki yıl gerçekleşmelerinden yararlanılmalıdır.

Farklı amaçlar için farklı yaklaşımların benimsenmesi

Ajansların performansının ölçülmesi için VZA'nın uygun bir araç olduğu belirtilmiştir. Ancak, VZA'nın mutlak etkinlik bazında sonuç üretmemesi ve sadece sayısal verilerden yararlanarak değerlendirme yapması nedeniyle eksik yanlarının olduğu bilinmektedir. Bu eksik yanların giderilmesi için VZA ya da diğer analitik yöntemlerin farklı yaklaşımlarla desteklenmesi gerekmektedir. Buna yönelik olarak geliştirilmiş DSK yöntemine başvurulabilir ve bu eksiklik kapatılabilir.

Yalnızca kolay erişilebilir sayısal verilerin dışında kalite ve etkililik değerlendirmelerine de imkan tanıyacak verilerle performans ölçümünün ele alınması gerekmektedir. Dolayısıyla örnek uygulamada ele alınan VZA'nın yanında DSK yöntemini de destekleyen anket düzenleme, yüz yüze görüşmeler, saha

ziyaretleri, mülakatlar ve yuvarlak masa toplantıları gibi performans ölçüm sürecini etkin ve yapısal kılacak yöntemlere başvurulmalıdır. Performans ölçümünde saha ziyaretleri, mülakat ve yuvarlak masa toplantıları gibi yöntemlerin kullanılması durumunda, bu yöntemler aynı zamanda gerçekleşmelerin doğrulanması ve kayıt altına alınmasını sağlayarak denetim ve geri bildirim mekanizmaları için yararlı bilgiler üretecektir. Performans değerlendirmesinde hem nicel hem de nitel ölçüler birlikte ele alınmış olacaktır. Nicel ve nitel verilerin birlikte kullanılması sonuçların tutarlılığını ve kalitesini artıracaktır.

VZA ve DSK'nın yanında diğer yaklaşımlarla desteklenmiş performans değerlendirmesi ajanslar arasında karşılaştırmaya imkan tanıyacak şekilde İngiliz ajansları için geliştirilmiş Bağımsız Performans Ölçüm örneği ve Türk ajansları için Kalkınma Bakanlığınca uygulanmış 2010 ve 2011 yılı örneğinde olduğu gibi puanlama esasına göre yürütülmelidir. Saha ziyaretleri, mülakat ve yuvarlak masa toplantılarında bir takım sorular yöneltilerek ajansların performans ölçümü ele alınabilir. Performans ölçüm unsurlarını daha geniş bir perspektifte ele alacak bu yaklaşım için Tablo 6.1'de yer alan kriter ve soru setlerinden yararlanılabilir.

Tablo 6.1. Farklı Performans Ölçüm Yaklaşımlarında Yardımcı Olacak Soru Türleri

Performans Kriteri	Değerlendirmeye Esas Sorular
Bölge Planlama	– Bölge planı doğrultusunda, ajansın bölgesi için öngördüğü açık ve tutarlı bir hedef var mıdır? – Ajans, bölge planında belirttiği hedefler için açık ve net bir önceliklendirme yapmış mıdır?
Yönetişim	– Ajans bölgesinde stratejik bir liderlik ortaya koymuş mudur? – Ajansın gerçekleştirmiş olduğu önemli bir kalkınma girişimi var mıdır? – Ajans bölgesinde etkili bir ortaklık ortamı oluşturabilmiş midir? – Ajans, bölgenin ihtiyaçları ve potansiyelleri doğrultusunda paydaşları ile birlikte ortak bir gelişme eğilimi göstermekte midir? – Kalkınma kurulu ve yönetim kurulu yapısıyla ajansın bölgede sahiplenme durumu ne düzeydedir? – Kalkınma kurulu ve yönetim kurulu etkin çalışmakta mıdır?
Başarı	– Ajansın faaliyetleri sonucunda göstermiş olduğu en önemli başarı nedir?
Mali Destek Uygulamaları	– Mali destek programı uygulamalarının firmalara katkısı nedir? – Ajans desteği olmasaydı proje kapsamındaki yatırım gerçekleştirilebilir miydi? Ne kadar sürede gerçekleştirilirdi?

Performans değerlendirme rehberinin hazırlanması

Rehber dokümanlar İngiltere'nin "Bağımsız Performans Değerlendirme" örneğinde görüldüğü üzere, performans ölçüm standartının oluşturulması, sistematik bir yaklaşımın benimsenmesi, adaletli bir değerlendirmenin yapılması ve kalitenin korunması için kullanılan araçlardır. Bu kapsamda, ajans performanslarının üst standartlarda sistematik biçimde ele alınması için Kalkınma Bakanlığı öncülüğünde ajansların da katkılarıyla bir rehber hazırlanmalıdır.

Rehberde, değerlendirme faaliyetlerinin kalitesini sağlamak üzere performans ölçüm usul ve esasları, paydaşlar, değerlendirme dönemi ve araçları, performans kriter ve ölçüleri ile tüm sürecin işleyişi detaylı olarak ele alınmalıdır. Performans ölçümünün ajanslar arası karşılaştırmaya imkan tanıyacak şekilde, standart veri setleri, performans değerlendirme rapor formatı ve ihtiyaç duyulması halinde de performans ölçümünü gerçekleştirmeye yönelik analitik yöntemler ve bilgisayar destekli paket programlar tanımlanmalıdır.

Performans değerlendirme raporunun oluşturulması

Performans ölçümünün en önemli faydalarından biri de hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesi, amaç ve hedeflere ulaşılması yönünde geliştirici ve iyileştirici etkiler oluşturmasıdır. Bu faydayı teminen Kalkınma Bakanlığı, ajans ve ajans organlarına katkı sağlayacak ve aynı zamanda ajans paydaşlarını bilgilendirme işlevi görecek araçlar geliştirmelidir. Performans sonuçlarını ve iyileştirme yapılması gereken yanları ortaya koyan performans değerlendirme raporunun hazırlanmasının önemli bir araç olacağı düşünülmektedir.

Performans değerlendirme raporlarında, etkinlik, etkililik, verimlilik, kalite ve ekonomiklik gibi performans boyutlarının içerildiği bir değerlendirme yapılmalıdır. Değerlendirme raporu Performans Değerlendirme Rehberinde yer alan ilkeler, kriterler ve ölçüler bağlamında değerlendirmeye imkan tanıyacak şekilde tasarlanmalı ve ajansların iyileştirme yapması gereken yanları açıkça ortaya koymalıdır. Raporda, ajansların çalışmalarının, yürüttükleri faaliyetlerin, kişi, kurum ve kuruluşlara sağladıkları desteklerin sonuçlarından ortaya çıkan durum tetkik edilmeli, başarıları üst seviyelere çıkaracak gerekli düzenlemeleri içermelidir.

Değerlendirme raporlarında yalnızca ajansın icra organı değil, ajansın diğer organları olan yönetim kurulu, kalkınma kurulu ve yatırım destek ofisleri de ele alınmalıdır. Değerlendirme raporları hazırlanırken; faaliyet raporları, dış denetim raporları, saha ziyaretleri, bire bir görüşmeler ve yuvarlak masa toplantılarından yararlanılmalıdır.

Farklı kesimlerin ihtiyaçlarını karşılayacak farklı ayrıntı düzeylerinde birden çok raporun oluşturulması mümkündür. Raporun basit, anlaşılabilir olmasına özen gösterilmelidir. Raporda ortaya konan iyileştirilmesi gereken yanların sürekli takip edilmesi ve başarının üst seviyelere çıkarılması sağlanmalıdır.

Bilgi ve yönetim sistemlerinin oluşturulması

Ajanslarda performans ölçmek için gerekli verilerin toplanması ve bu verilerin anlaşılabilir ve faydalı bir şekilde sunulması gerekmektedir. Veri toplama zaman alan ve emek isteyen bir süreç olduğu için asgari yük oluşturacak veri toplama süreçlerinin tasarlanması gerekmektedir.

Ajansların performansının ölçümünde etkinlik sağlamak için bilgi yönetim sistemlerinden yararlanılabilir. Bilgi sistemlerinde belirlenen kurallarla veri girişinin kolaylaşması, belirli standartlara bağlanması ve hata oranlarının düşürülmesi mümkün olacaktır. İnternet üzerinden hizmet veren bilgi sistemi, veri toplama sürelerini kısaltacak ve verilerin kullanılabilirliğini sağlayacaktır.

Kalkınma ajanslarında performans ölçümü için ayrı bir bilgi sisteminin geliştirilmesi yerine ajanslarca zaten kullanılmakta olan Kalkınma Ajansları Yönetim Sisteminin (KAYS) iyileştirilmesi daha yerinde olacaktır. Böylelikle hem teknik hem de mali açıdan oluşacak yük en aza indirilecektir. KAYS sisteminin mevcut altyapısıyla entegre olmuş performans ölçüm modülü izleme ve değerlendirme verileri arasında ilişkinin yeterince kurulmasına imkan verecek, izleme verilerinin kullanışlılığını ve değerlendirme sonuçlarının kalitesini olumlu etkileyecektir.

EKLER

EK 1. AJANSLAR HAKKINDA BİLGİLER

Bölge	İller	Kalkınma Ajansı (KA)	Kısaltma	Kuruluş yılı
TR31	**İzmir**	İzmir KA	İZKA	2006
TR62	**Adana**, Mersin	Çukurova KA	ÇKA	
TR52	Karaman, **Konya**	Mevlana KA	MEVKA	2008
TR83	Amasya, Çorum, **Samsun**, Tokat	Orta Karadeniz KA	OKA	
TRB2	Bitlis, Hakkâri, Muş, **Van**	Doğu Anadolu KA	DAKA	
TRC1	Adıyaman, **Gaziantep**, Kilis	İpekyolu KA	İKA	
TRC3	Batman, **Mardin**, Şırnak, Siirt	Dicle KA	DİKA	
TR10	**İstanbul**	İstanbul KA	İSTKA	
TRC2	**Diyarbakır,** Şanlıurfa	Karacadağ KA	KARACADAĞ	
TRA1	Bayburt, Erzincan, **Erzurum**	Kuzeydoğu Anadolu KA	KUDAKA	
TR21	Edirne, Kırklareli, **Tekirdağ**	Trakya KA	TRAKYAKA	2009
TR22	**Balıkesir**, Çanakkale	Güney Marmara KA	GMKA	
TR32	Aydın, **Denizli,** Muğla	Güney Ege KA	GEKA	
TR33	Afyonkarahisar, **Kütahya**, Manisa, Uşak	Zafer KA	ZEKA	
TR41	Bilecik, **Bursa**, Eskişehir	Bursa Eskişehir Bilecik KA	BEBKA	
TR42	Bolu, Düzce**, Kocaeli**, Sakarya, Yalova	Doğu Marmara KA	MARKA	
TR51	**Ankara**	Ankara KA	ANKARAKA	
TR61	Antalya, Burdur, **Isparta**	Batı Akdeniz KA	BAKA	
TR63	**Hatay**, Kahramanmaraş, Osmaniye	Doğu Akdeniz KA	DOĞAKA	
TR71	Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, **Nevşehir**, Niğde	Ahiler KA	AHİKA	
TR72	**Kayseri,** Sivas, Yozgat	Orta Anadolu KA	ORAN	
TR81	Bartın, Karabük, **Zonguldak**	Batı Karadeniz KA	BAKKA	
TR82	Çankırı, **Kastamonu**, Sinop	Kuzey Anadolu KA	KUZKA	
TR90	Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, **Trabzon**	Doğu Karadeniz KA	DOKA	
TRA2	Ağrı, Ardahan, Iğdır, **Kars**	Serhat KA	SERKA	
TRB1	Bingöl, Elazığ, **Malatya**, Tunceli	Fırat KA	FKA	

EK 2. DÜZEY 2 BÖLGELERİ BAZINDA ÇEŞİTLİ GÖSTERGELER

Bölgeler	Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sırası (2011)	Nüfusun Payı (2012) (Yüzde)	Bölgelerin GSKD' ye Katkısı (2008) (Yüzde)	Kişi Başına GSKD (2008) Endeks TR=100	İşsizlik Oranı (2012) (Yüzde)
TR10 (İstanbul)	1	18,3	27,7	155	11,3
TR21(Edirne, Kırklareli, Tekirdağ)	8	2,1	2,7	130	7,4
TR22(Balıkesir, Çanakkale)	10	2,2	2,2	96	5,4
TR31(İzmir)	3	5,3	6,5	123	14,8
TR32(Aydın, Denizli, Muğla)	7	3,7	3,6	97	7,7
TR33 (Afyon, Kütahya, Manisa, Uşak)	12	3,9	3,6	88	4,4
TR41(Bilecik, Bursa, Eskişehir)	4	4,9	6,6	138	7,4
TR42(Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova)	6	4,5	6,2	141	10,5
TR51(Ankara)	2	6,6	8,5	134	9,5
TR52(Karaman, Konya)	11	3,0	2,4	77	6,1
TR61(Antalya, Burdur, Isparta)	5	3,7	3,9	110	8,2
TR62(Adana, Mersin)	9	5,0	4	78	10,6
TR63(Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye)	21	4,0	2,6	63	10,4
TR71 (Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Nevşehir, Niğde)	18	2,0	1,5	72	6,8
TR72(Kayseri, Sivas, Yozgat)	14	3,1	2,3	73	8,2
TR81 (Bartın, Karabük, Zonguldak)	13	1,3	1,3	93	7,3
TR82 (Çankırı, Kastamonu, Sinop)	19	1,0	0,7	71	5,6
TR83(Amasya, Çorum, Samsun, Tokat)	15	3,6	2,8	74	5,7
TR90(Artvin, Giresun, Gümüşhane, Rize, Trabzon, Ordu)	17	3,4	2,6	75	6,3
TRA1(Bayburt, Erzincan, Erzurum)	22	1,4	0,9	59	6,3
TRA2(Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars)	25	1,5	0,6	38	7,4
TRB1(Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli)	20	2,2	1,3	59	8,5
TRB2 (Bitlis, Hakkari, Muş, Van)	26	2,8	1	36	8,9
TRC1(Adıyaman, Gaziantep, Kilis)	16	3,3	1,6	49	11,8
TRC2(Diyarbakır, Şanlıurfa)	23	4,4	1,7	40	6,9
TRC3(Batman, Mardin, Siirt, Şırnak)	24	2,8	1,1	41	21,3
Türkiye		**100**	**100**	**100**	**9,2**

(1) 2008 yılı GSKD verileri 2004 yılı baz alınarak deflate edilmiştir.

EK 3. M1 MODELİNDEKİ GİRDİ ve ÇIKTILAR

dmu	input1 {I}	input2 {I}	output1 {O}	output2 {O}	output3 {O}	output4 {O}
BAKA	20147000	38	407	16003493	10	194
BAKKA	22066000	41	379	14445881	11	55
ÇKA	45946000	57	513	26700000	18	68
DAKA	20973000	48	598	19067735	22	139
DİKA	17985000	46	419	19702810	21	256
DOĞAKA	24034000	49	353	17570509	3	11
FKA	22500000	43	520	22199781	8	134
GMKA	19810000	58	156	15247312	27	59
İZKA	27882000	57	83	41000000	1	25
KARACADAĞ	19967000	55	443	9402275	5	13
KUDAKA	21809000	46	508	9972262	41	46
MARKA	33125000	66	454	28234048	18	292
MEVKA	31690000	76	712	22735467	45	163
OKA	30820000	79	713	26400000	38	105
ORAN	28511000	50	402	19000000	2	393
SERKA	17000000	42	213	12000000	18	73
TRAKYAKA	10814000	34	58	3940273	2	48
ZEKA	36557000	64	271	18014539	30	60

input 1 : Toplam proje bütçesi (eş finansman dahil) (TL)
input 2 : Başarılı proje sayısı
output 1 : İlave istihdam sayısı
output 2 : Alımı gerçekleştirilen toplam makine bedeli (TL)
output 3 : Alınan/başvurulan kalite belgesi/marka/tecil/patent sayısı
output 4 : Mevcut ürün gamına eklenen ürün çeşidi sayısı

EK 4. M2 MODELİNDEKİ GİRDİ ve ÇIKTILAR

dmu	İnput1 {I}	İnput2 {I}	output1 {O}	output2 {O}	output3 {O}
BAKA	52500	12	40	38000000	0
BAKKA	10000	1	0	0	15
ÇKA	76000	0	0	0	28
DAKA	146605	24	0	0	700
DİKA	20000	2	0	0	188
DOĞAKA	27800	1150	0	0	0
FKA	28000	8	0	0	0
İKA	4909	211	0	0	47
İZKA	88200	24	1550	852000000	37
KARACADAĞ	142470	13	0	0	1071
KUDAKA	184500	3	35	0	1039
MARKA	0	2939	850	800000000	2187
MEVKA	5000	35	0	0	32
OKA	0	107	0	0	36

input 1 : Faaliyetlere harcanan miktar (TL)
input 2 : Bilgilendirme sayısı
output 1 : İlave istihdam sayısı
output 2 : Gerçekleştirilen yatırımın değeri (TL)
output 3 : Danışmanlık talebinde bulunan firma sayısı

EK 5. M3 MODELİNDEKİ GİRDİ ve ÇIKTILAR

dmu	input1 {I}	input2 {O}	output1 {O}
AHİKA	200	5	120
ANKARAKA	176	1	148
BAKA	200	3	134
BAKKA	200	3	102
BEBKA	200	3	100
ÇKA	200	2	120
DAKA	200	4	120
DİKA	200	4	140
DOĞAKA	200	3	141
DOKA	200	6	130
FKA	200	4	117
GEKA	200	3	130
GMKA	200	2	127
İKA	200	3	140
İSTKA	200	1	100
İZKA	200	1	183
KARACADAĞ	200	2	140
KUDAKA	200	3	116
KUZKA	200	3	120
MARKA	200	5	120
MEVKA	200	2	147
OKA	200	4	140
ORAN	200	3	139
SERKA	200	4	109
TRAKYAKA	200	3	123
ZEKA	200	4	124

input 1 : Kalkınma kurulu toplam üye sayısı
input 2 : Ajansın hizmet ettiği il sayısı
output 1 : Kalkınma kurulu toplantısına katılım sayısı

EK 6. M4 MODELİNDEKİ GİRDİ ve ÇIKTILAR

dmu	input1 {I}	input2 {I}	output1 {O}	output2 {O}
AHİKA	5	21	73	27228
BAKA	5	0	14	7821
BAKKA	6	0	29	19880
BEBKA	7	0	300	100000
ÇKA	16	52	100	158329
DİKA	15	4	155	293134
DOĞAKA	6	3	222	64890
FKA	11	5	112	32023
İKA	25	12	100	158329
İZKA	89	3	1917	158329
KARACADAĞ	65	18	120	210040
KUDAKA	25	1	3154	38553
MEVKA	96	0	475	440000
OKA	6	3	117	76073
TRAKYAKA	26	1	1430	13000

input 1 : Düzenlenen seminer/konferans sayısı
input 2 : Paydaşlarla gerçekleştirilen ortak strateji/protokol sayısı
output 1 : Yerel ve ulusal basında çıkan haber sayısı
output 2 : İnternet sitesinin yıllık ziyaretçi sayısı
output 3 : Gerçekleştirilen yatırımın değeri (TL)
output 4 : Danışmanlık talebinde bulunan firma sayısı

EK 7. M5 MODELİNDEKİ GİRDİ ve ÇIKTILAR

dmu	input1 {I}	input2 {I}	input3 {I}	input4 {I}	output1 {O}	output2 {O}
AHİKA	30	902300	17208025	1527098	1240720	80306
ANKARAKA	34	22996231	14743162	586116	1786603	223770
BAKA	34	11552421	21106672	1860790	5507421	0
BAKKA	25	2125516	15534773	2230009	1013116	101869
BEBKA	24	11209782	16590013	1477185	1552267	183685
ÇKA	38	8793719	34693892	4094762	8793719	12900198
DAKA	34	2302934	22860957	4185296	889377	5501258
DİKA	36	1554371	22955943	4814823	1554371	6586308
DOĞAKA	33	8131001	20212659	5133847	1219505	1165331
DOKA	34	6134000	18592486	3106628	946498	4054
FKA	32	5003858	16900652	4491807	432183	265598
GEKA	35	9385015	21366330	1904230	5423705	395460
GMKA	21	8775358	16841305	6533958	2089619	329875
İKA	26	3513078	23360844	1740291	3513078	0
İSTKA	21	46792706	51799188	2733516	29013750	97303
İZKA	43	16925516	39747977	4131204	16423408	23509550
KARACADAĞ	32	2843488	23883107	4910300	1715174	810441
KUDAKA	35	2376862	20374623	7174834	808451	743090
KUZKA	21	1994929	8949997	620104	578671	0
MARKA	38	13312043	16416066	4078573	1216558	702501
MEVKA	37	5705671	22930315	3536381	3492004	457998
OKA	34	6276984	26788258	4234897	6276984	1212438
ORAN	21	6162192	20520299	2345998	3719015	414901
SERKA	37	1790204	18049327	3321573	537949	222382
TRAKYAKA	19	4434262	15082682	2511830	1484208	142670
ZEKA	21	6386533	20234866	1825624	2884590	118753

input 1 : Yerel pay bütçe geliri miktarı
input 2 : Toplam gelir bütçesi miktarı
input 3 : Personel sayısı
input 4 : Genel yönetim hizmetleri gideri
output 1 : Yerel pay bütçe geliri gerçekleşme miktarı
output 2 : Genel yönetim hizmetleri dışındaki tüm gider gerçekleşmesinin miktarı

EK 8. M1 MODELİNİN ANALİZ SONUÇLARI

	DMU	Score	İnput {I}{V}	input2 {I}{V}	output1 {O}{V}	output2 {O}{V}	output3 {O}{V}	output4 {O}{V}	Benchmarks	{S} input1{I}	{S} input2{I}	{S} output1 {O}	{S} output2 {O}	{S} output3 {O}	{S} output4{O}
1	BAKA	102,15	0	1	0,53	0,16	0,04	0,29	0						
2	BAKKA	77,88	0	1	0,15	0,47	0,15	0	4 (0,40) 7 (0,26) 9 (0,02)	2197926	0	0	0,09	0	36,64
3	ÇKA	95,74	0	1	0,15	0,63	0,18	0	4 (0,80) 7 (0,03) 9 (0,27)	19244874	0	0	0,06	0	53,14
4	DAKA	122,44	0,97	0,03	1,22	0,01	0	0	5						
5	DİKA	153,51	1	0	0	0,28	0,43	0,83	8						
6	DOĞAKA	69,39	0,77	0,23	0,22	0,48	0	0	5 (0,16) 7 (0,54) 9 (0,06)	0,36	0	0	0,03	4,81	104,5
7	FKA	114,61	0	1	0,43	0,68	0	0,04	4						
8	GMKA	92,96	1	0	0	0,36	0,57	0	5 (0,59) 11 (0,35)	0	10,28	272,98	0,01	0	109,53
9	İZKA	145,72	0,66	0,34	0	1,46	0	0	6						
10	KARACADAĞ	77,81	1	0	0,78	0	0	0	4 (0,74)	0	7,24	0	4723154	11,3	89,97
11	KUDAKA	150,53	0	1	0	0	1,51	0	5						
12	MARKA	89,87	0	1	0,08	0,57	0,03	0,22	5 (0,81) 7 (0,04) 9 (0,19) 15 (0,19)	3613615	0	0	0,03	0	0
13	MEVKA	94,25	1	0	0,37	0,21	0,37	0	4 (0,15) 5 (0,67) 11 (0,68)	0,01	2,68	0	0,03	0	59,8
14	OKA	94,51	1	0	0,38	0,25	0,32	0	4 (0,31) 5 (0,88) 11 (0,31)	0	4,95	0	0,04	0	178,08
15	ORAN	141,23	0	1	0	0	0	1,41	1						
16	SERKA	77,26	1	0	0	0,33	0,44	0	5 (0,52) 11 (0,17)	0,01	0,53	92,96	0,02	0	68,58
17	TRAKYAKA	32,70	1	0	0	0,24	0	0,08	5 (0,19) 9 (0,01)	0	2,16	20,83	0,01	1,93	0
18	ZEKA	75,89	0	1	0	0,38	0,36	0,01	5 (0,09) 9 (0,23) 11 (0,68)	4860526	0	131,24	0	0	0

input 1 : Toplam proje bütçesi (eş finansman dahil) (TL) input 2 : Başarılı proje sayısı output 1 : İlave istihdam sayısı
output 2 : Alımı gerçekleştirilen toplam makine bedeli (TL) output 3 : Alınan/başvurulan kalite belgesi/marka/tecil/patent sayısı output 4 : Mevcut ürün gamına eklenen ürün çeşidi sayısı

Sonuçların yorumlanması: 18 ajansın sadece 8 tanesinin etkin olduğu (yüzde 100'lük skoru aştığı) görülmektedir. Etkinlik skoru yüzde 100'ün altındaki ajansların yeterince etkin olmadığı söylenebilir. Etkin olmayan ajansların referans grupları ve etkin bulunan ajansların, etkin olmayan ajanslar için hangi sıklıkta referans olarak alındığına dair bilgiler "Kıyaslama" (Benchmarks) sütununda yer almaktadır. Örneğin DİKA 8 kez etkin olmayan ajanslar tarafından referans olarak alınmıştır. DOĞAKA ise yüzde 16 düzeyinde DİKA'yı örnek alarak iyileştirme yapar ise etkinlik düzeyi artacaktır. Sonuç tablosundaki boş değerlere bakılarak artırılması gereken girdi ve çıktı miktarlarının tespiti mümkündür. Örneğin GMKA istihdam sayısını 272 kişi daha artırarak etkinlik düzeyini yükseltebilir.

EK 9. M2 MODELİNİN ANALİZ SONUÇLARI

	DMU	Score %	input1 {I}{V}	input2 {I}{V}	output1 {O}{V}	output2 {O}{V}	output3 {O}{V}	Benchmarks	{S} input1 {I}	{S} input2 {I}	{S} output1 {O}	{S} output2 {O}	{S} output3 {O}
1	BAKA	8,62	0	1	0	0,08	0	9 (0,03)	433,55	0	0	16012903	0,95
2	BAKKA	15,96	0,97	0,03	0	0	0,16	5 (0,08)	0	0	0	0	0
3	ÇKA	big	1	0	0	0	0	0					
4	DAKA	50,54	0,99	0,01	0	0	0,51	5 (3,70) 12 (0,00)	0	0	1,37	1284845	0
5	DİKA	124,94	0,99	0,01	0	0	1,25	5					
6	DOĞAKA	0,00	0	1	0	0	0		5,11	0,21	0	0	0
7	FKA	0,00	0	1	0	0	0		5,15	0	0	0	0
8	İKA	23,18	0,23	0,77	0	0	0,23	5 (0,06) 12 (0,02)	0	0	14,11	13280387	0
9	İZKA	2269,05	0,9	0,1	22,69	0	0	1					
10	KARACADAĞ	83,47	0,54	0,46	0	0	0,83	5 (5,32) 11 (0,07)	0	0	2,36	3,19	0
11	KUDAKA	320,97	0,2	0,8	0,14	0	3,07	1					
12	MARKA	big	0	1	0	0	0	4					
13	MEVKA	44,03	0,64	0,36	0	0	0,44	5 (0,11) 12 (0,01)	0	0	4,39	4135132	0
14	OKA	45,21	0	1	0	0	0,45	12 (0,02)	0	0	13,99	13168724	0

input 1 : Faaliyetlere harcanan miktar (TL) input 2 : Bilgilendirme sayısı output 1 : İlave istihdam sayısı
output 2 : Gerçekleştirilen yatırımın değeri (TL) output 3 : Danışmanlık talebinde bulunan firma sayısı

Sonuçların yorumlanması: Sonuçlar incelendiğinde yalnızca DİKA, İZKA, ÇKA, KUDAKA ve MARKA'nın etkin olduğu söylenebilir. Henüz bir çok ajansın çıktı düzeyleri sıfır düzeylerinde olduğu için diğer ajansların etkinlik skorları düşük düzeylerde kalmıştır.

EK 10. M3 MODELİNİN ANALİZ SONUÇLARI

	DMU	Score %	input1 {I}{V}	input2 {O}{V}	output1 {O}{V}	Benchmarks		{S} input1 {I}	{S} input2 {O}	{S} output1 {O}
1	AHİKA	89,36	1	0,27	0,62	10 (0,82)	16 (0,07)	0	0	0
2	ANKARAKA	93,09	1	0,06	0,87	10 (0,04)	16 (0,78)	0	0	0
3	BAKA	85,64	1	0,16	0,69	10 (0,43)	16 (0,43)	0	0	0
4	BAKKA	69,11	1	0,16	0,53	10 (0,46)	16 (0,23)	0	0	0
5	BEBKA	68,08	1	0,16	0,52	10 (0,46)	16 (0,22)	0	0	0
6	ÇKA	72,93	1	0,11	0,62	10 (0,25)	16 (0,48)	0	0	0
7	DAKA	83,88	1	0,22	0,62	10 (0,63)	16 (0,21)	0	0	0
8	DİKA	94,21	1	0,22	0,72	10 (0,61)	16 (0,33)	0	0	0
9	DOĞAKA	89,26	1	0,16	0,73	10 (0,42)	16 (0,47)	0	0	0
10	DOKA	120,00	1	1,2	0	24				
11	FKA	82,33	1	0,22	0,6	10 (0,64)	16 (0,19)	0	0	0
12	GEKA	83,57	1	0,16	0,67	10 (0,43)	16 (0,40)	0	0	0
13	GMKA	76,55	1	0,11	0,66	10 (0,25)	16 (0,52)	0	0	0
14	İKA	88,74	1	0,16	0,72	10 (0,42)	16 (0,46)	0	0	0
15	İSTKA	57,13	1	0,05	0,52	10 (0,09)	16 (0,49)	0	0	0
16	İZKA	108,81	1	0	1,09	24				
17	KARACADAĞ	83,26	1	0,11	0,72	10 (0,23)	16 (0,60)	0	0	0
18	KUDAKA	76,34	1	0,16	0,6	10 (0,45)	16 (0,32)	0	0	0
19	KUZKA	78,41	1	0,16	0,62	10 (0,44)	16 (0,34)	0	0	0
20	MARKA	89,36	1	0,27	0,62	10 (0,82)	16 (0,07)	0	0	0
21	MEVKA	86,88	1	0,11	0,76	10 (0,23)	16 (0,64)	0	0	0
22	OKA	94,21	1	0,22	0,72	10 (0,61)	16 (0,33)	0	0	0
23	ORAN	88,22	1	0,16	0,72	10 (0,42)	16 (0,46)	0	0	0
24	SERKA	78,20	1	0,22	0,56	10 (0,64)	16 (0,14)	0	0	0
25	TRAKYAKA	79,96	1	0,16	0,64	10 (0,44)	16 (0,36)	0	0	0
26	ZEKA	85,95	1	0,22	0,64	10 (0,63)	16 (0,23)	0	0	0

input 1 : Kalkınma kurulu toplam üye sayısı input 2 : Ajansın hizmet ettiği il sayısı output 1 : Kalkınma kurulu toplantısına katılım sayısı

Sonuçların yorumlanması: Skorlar incelendiğinde, DOKA ve İZKA'nın etkinlik sınırının üzerinde yer aldığı görülmektedir. Kıyaslama sütununa bakıldığında etkin ajanslardan DOKA ve İZKA'nın 24 kez etkin olmayan ajanslar tarafından referans alındığı tespit edilmiştir. Etkinlik sınırının altındaki ajanslar incelendiğinde ise, örneğin; ANKARAKA yüzde %78 oranında İZKA'yı örnek alarak iyileştirmeye giderse etkinlik düzeyi artabilecektir.

EK 11. M4 MODELİNİN ANALİZ SONUÇLARI

	DMU	Score %	input1 {I}{V}	input2 {I}{V}	output1 {O}{V}	output2 {O}{V}	Benchmarks	{S} input1 {I}	{S} input2 {I}	{S} output1 {O}	{S} output2 {O}
1	AHİKA	36,48	1	0	0,11	0,26	6 (0,09) 12 (0,02)	0	7,28	0	0
2	BAKA	10,9	1	0	0	0,11	4 (0,08)	0	0	9,46	0
3	BAKKA	23,19	1	0	0	0,23	4 (0,20)	0	0	30,64	0
4	BEBKA	866,17	1	0	8,66	0	5				
5	ÇKA	34,15	1	0	0,05	0,3	6 (0,34) 12 (0,02)	0	16,38	0	0
6	DİKA	136,80	1	0	0	1,37	8				
7	DOĞAKA	78,33	1	0	0,27	0,51	6 (0,21) 12 (0,06)	0	1,44	0	0
8	FKA	21,25	1	0	0,07	0,14	6 (0,11) 12 (0,03)	0	0,61	0	0
9	İKA	21,85	1	0	0,03	0,19	6 (0,34) 12 (0,02)	0	1,25	0	0
10	İZKA	24,33	1	0	0,16	0,09	4 (1,22) 6 (0,06) 12 (0,49)	0	0	0	0
11	KARACADAĞ	16,64	1	0	0,01	0,15	6 (0,72) 12 (0,00)	0	0,13	0	0
12	KUDAKA	230,01	1	0	2,28	0,02	9				
13	MEVKA	32,08	1	0	0	0,32	4 (4,40)	0	0	845	0,03
14	OKA	74,28	1	0	0,14	0,6	6 (0,26) 12 (0,02)	0	1,18	0	0
15	TRAKYAKA	44,73	0,35	0,65	0,45	0	4 (0,06) 12 (0,45)	0	0	0	10635,51

input 1 : Düzenlenen seminer/konferans sayısı
input 2 : Paydaşlarla gerçekleştirilen ortak strateji/protokol sayısı
output 1 : Yerel ve ulusal basında çıkan haber sayısı
output 2 : İnternet sitesinin yıllık ziyaretçi sayısı
output 3 : Gerçekleştirilen yatırımın değeri (TL)
output 4 : Danışmanlık talebinde bulunan firma sayısı

Sonuçların yorumlanması: Skorlar incelendiğinde, BEBKA, KUDAKA ve DİKA'nın etkin olduğu görülmektedir. Kıyaslama sütunu incelendiğinde KUDAKA'nın 9, DİKA'nın 8 ve BEBKA'nın ise 5 kez etkin olmayan ajanslarca referans alındığı görülmektedir. Etkin olmayan ajanslar ele alınacak olursa, örneğin BAKKA yüzde 20 oranında BEBKA'yı örnek alarak iyileştirme yoluna giderse etkinlik düzeyi artabilecektir.

EK 12. M5 MODELİNİN ANALİZ SONUÇLARI

	DMU	Score %	input1 {I}{V}	input2 {I}{V}	input3 {I}{V}	input4 {I}{V}	output1 {O}{V}	output2 {O}{V}	Benchmarks	{S} input1 {I}	{S} input2 {I}	{S} input3 {I}	{S} input4 {I}	{S} output1 {O}	{S} output2 {O}
1	AHİKA	137,51	0	1	0	0	1,38	0	13						
2	ANKARAKA	32,81	0	0	0	1	0,29	0,04	15 (0,06) 16 (0,01)	9,57	4752883	1551013	0	0	0
3	BAKA	58,59	0	0,63	0	0,37	0,59	0	15 (0,06) 16 (0,22)	9,05	0,03	227734,2	0	0	5204211
4	BAKKA	43,71	0	0,84	0,16	0	0,44	0	1 (0,31) 16 (0,04)	0,1	0	0,04	348861,2	0	830425,3
5	BEBKA	19,09	0	0,42	0,58	0	0,19	0	15 (0,03) 16 (0,04)	2,28	0	0	37622,03	0	712552,4
6	ÇKA	101,50	0,04	0,96	0	0	0,93	0,09	7						
7	DAKA	80,72	0	0,39	0	0,61	0	0,81	8 (0,66) 16 (0,05)	1,59	0,01	1358039	0,08	944788,2	0,22
8	DİKA	193,31	0	1	0	0	0,51	1,43	1						
9	DOĞAKA	15,40	0	0,94	0,06	0	0,15	0	1 (0,01) 16 (0,07)	1,59	0	0	470191,4	0	560999,1
10	DOKA	15,64	0	0,93	0,07	0	0,16	0	1 (0,04) 16 (0,05)	1,68	0	0,01	194942,6	0	1277246
11	FKA	8,68	0	0,92	0,08	0	0,09	0	1 (0,03) 16 (0,02)	0,85	0,02	0,11	245113,6	0,03	302834,4
12	GEKA	64,74	0	0,57	0	0,43	0,65	0	15 (0,03) 16 (0,28)	10,04	0	1236977	0	0	6175034
13	GMKA	28,04	0	0,36	0,64	0	0,28	0	15 (0,02) 16 (0,10)	1,42	0	0	1389519	0	1907939
14	İKA	96,58	0,08	0,9	0	0,02	0,97	0	1 (0,56) 6 (0,06) 16 (0,14)	0	0	5272391	0	0	4098139
15	İSTKA	361,73	1	0	0	0	3,62	0	6						
16	İZKA	181,53	0	0	0	1	0,37	1,44	20						
17	KARACADAĞ	55,34	0,13	0,87	0	0	0,55	0	1 (0,42) 6 (0,14)	0	0	1304472	1522105	0	978468,3
18	KUDAKA	30,49	0	0,85	0,15	0	0,29	0,01	1 (0,25) 6 (0,05) 16 (0,00)	1,04	0	0,08	1584104	0	0,94
19	KUZKA	29,33	0	0,91	0	0,09	0,29	0	1 (0,03) 16 (0,03)	3,84	0,01	799950,8	0,02	0,01	777662,1
20	MARKA	15,12	0	0	1	0	0,13	0,02	15 (0,03) 16 (0,03)	3,94	335744,3	0	425204,3	0	0
21	MEVKA	60,55	0	0,9	0,1	0	0,61	0	1 (0,38) 16 (0,18)	3,03	0,01	0,31	798205,8	0,01	3892114
22	OKA	98,84	0,04	0,92	0,04	0	0,99	0	1 (0,42) 6 (0,40) 16 (0,14)	0	0	0,04	1349367	0	7185439
23	ORAN	61,28	0,06	0,94	0	0	0,61	0	6 (0,21) 16 (0,11)	0	0	769748,4	108421,1	0	4974066
24	SERKA	25,96	0	0,79	0,21	0	0,26	0	1 (0,24) 16 (0,01)	1,82	0	0	437561,3	0	143739,9
25	TRAKYAKA	33,66	0,03	0,93	0,03	0	0,34	0	1 (0,08) 6 (0,03) 16 (0,07)	0	0	0,09	324640,8	0	1858034
26	ZEKA	46,07	0,04	0,95	0	0,01	0,46	0	1 (0,07) 6 (0,02) 16 (0,16)	0	0	1127187	0	0	3895945

input 1 : Yerel pay bütçe geliri miktarı (TL)
input 2 : Toplam gelir bütçesi miktarı
input 3 : Personel sayısı
input 4 : Genel yönetim hizmetleri gideri (TL)
output 1 : Yerel pay bütçe geliri gerçekleşme miktarı
output 2: Genel yönetim hizmetleri dışındaki tüm gider gerçekleşmesinin miktarı (TL)

Sonuçların yorumlanması: İSTKA, DİKA, İZKA, AHİKA ve ÇKA'nın etkin olduğu, İZKA'nın 20, AHİKA'nın 13, ÇKA'nın 7, İSTKA'nın 6 ve DİKA'nın ise 1 kez etkin olmayan ajanslarca referans alındığı görülmektedir. Etkin olmayan ajanslardan KARACADAĞ yüzde 42 oranında AHİKA ve yüzde 14 oranında ÇKA gibi hareket ederek çıktılarını bu iki ajans gibi değerlendirme yoluna giderse etkinlik düzeyi artacaktır.

KAYNAKÇA

KAYNAKLAR

ALLEN, G; "Regional Development Agencies, House of Commons Library Research Paper 02/50", UK Parliament, London, 2002.

AMARATUNGA, D. ve BALDRY, D., Moving from Performance Measuruement to Performance Management, Facilities, 20, V-VI,2002.

ARCAGÖK, M.S ve ERÜZ, E.; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi, Aktif Matbaa, İstanbul, 2006.

AKAL, Zühal; "Performans Kavramları ve Performans Yönetimi", Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Ankara, Ocak 2003.

BEHN, R. D., KANT, P.A, "Strategies for Avoiding the Pitfalls of Performance Contracting", Public Productivity and Management Review, Vol. 22, No.4, 1999.

BERR (Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform), 2005, England's Regional Development Agencies: RDA Corparate Plans for 2005-08 Tasking Framework. BERR, www.berr.gov.uk/files/file26126.pdf.

BERR, "Regional Development Agencies Reported Midyear Output for 2003/04", 2003.

BORDEWİJK, P. And KLAASEN, H. L., It's Hard to Get to Know Us, VNG, The Hauge, 2000.

CAIDEN, Naomi; "Public Sector Professionalism for Performance Measurement and Evaluation", Public Budgeting and Finance, Summer, Vol. 18, No:2, June 1998, s. 35-52.

CARNEGY, G.D. and WOLLNİZER, P.W. "Enabling accountability in museums", Accounting, Aduting & Accountability Journal, Vol.9 No.5, pp.84-99, 1996.

DAFT, R. L.; Strategic Management, New Jersey: Prentice Hall International Inc., 1997.

DE BRUJİN, H. "Performance Measurement in the Public Sector: Strategies to Cope With the Risk of Performance Measurement", The International Journal of Public Sector Management, Vol. 15, No.7, 2002a.

DE BRUJİN, H.; Performance Measurement in the Public Sector, Routledge, London, 2002b.

DE BRUJİN Hans de." Performance Measurement in the Public Sector: Strategies to Cope Wity the Risk of Performance Measurement", The International Journol of Public Sector Management, Vol.15, Issues: 7 2002c.

DIAMOND J. "Establishing a Performace Management Framework for Government", Erişim Tarihi: 17 Nisan 2012.

DPT, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Ankara, 2006.

EPSTEIN, Paul; Using Performance Measurement in Local Government, National Civic Leauge Press, New York, 1988. S.3

EKİCİ, Birol, "İngiltere'de Yerel Yönetimlerin Uyguladığı Başarı Ölçüm Sistemi ve Denetimi", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 13 Sayı 3, Temmuz 2004.

GÖKGÖZ, Fazıl; Veri Zarflama Analizi ve Finans Alanına Uygulanması, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yayın No: 597, Ankara, 2009.

GÜRAN, M.Cahit; Selçuk Cingi; "Devletin Ekonomik Müdahalelerinin Etkinlği", Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı 3, 2002, s.56-89.

GÜRAN, M.C, Kamu Hizmetlerinde Performans Ölçümü Türkiye'deki Kamu Üniversiteleri İçin Bir Performans Ölçümü Uygulaması, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2005.

HALKIER, Henrik; Regional Development Agencies in Europe, Kingsley Publishers, London, 1998.

H.M, Treasury, BERR-OCLE (2007) "Review of Sub-national Economic Development and Regeneration", London, July 2007.

İzmir Kalkınma Ajansı, Avrupa'da Kalkınma Ajansları, İzmir, 2008.

KAPLAN, R.S and NORTON, D. (1997), Translating Strategy Into Action: The Balanced Scorecard, HBS Press, Boston, MA.

KENDRICK, J. W., Understanding Productivity, London: The Johns Hopkins University Press, 1980.

KİRMANOĞLU, H. ve ÇAK, M.; Kamu Kesiminde Performans Ölçümü, XV Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 15-17 Mayıs 2000.

KÖSEOĞLU, M. Akif, "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Performans Ölçümü", (Devlet Planlama Teşkilatı, Planlama Uzmanlığı Tezi), Ankara, 2005.

KOBU, Bülent; Üretim Yönetimi, Avcıol Basın Yayın, İstanbul, 1999.

KOÇEL, Tamer; İşletme Yöneticiliği, Beta Yayınları, İstanbul, 2003.

LEEUW, F. L. "Performance auditing, new public management and performance improvement: questions and answers", Accounting, Auditing Accountability Journal, Vol. 9, No.2, 1996

Maliye Bakanlığı, Stratejik Yönetim Temel Kavramlar Kılavuzu, Ankara, 2008.

NAO, Guidance on Independent Performance Assessment of the Regional Development Agencies, London, November 2005.

NAO, Independent Performance Assessment: One NorthEast Development Agency, London, 2006.

National Center for Public Productivity, The State University of New Jersey, A Biref Guide for Performance Measurement in Local Government, Rugers, USA, 1997.

NORMAN, M.; STOKER, B.; Data Envelopment Analysis: The Assessment of Performance, John Wiley and Sons, Chichester, 1991.

OECD, Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, Paris,1995.

OECD, Governing of Regional Development Policy: The Use of Performance Indıcators, Paris, 2009.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, "Performance Management: Monitoring, Measuring and Auditing Performance", Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:20, Sayı:1, Haziran 2002.

ÖZEN, Pınar; Bölge Kalkınma Ajansları, TEPAV, Ankara, 2005.

ÖZEREN, B.; ARAL C. S.; Yönetim ve Hesapverme Sorumluluğu Amaçları Bakımından Performans Bilgisi, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 21, Ekim 2002, Ankara.

ÖZGENER, Şevki; "Toplam Kalite Yönetimi", Modern Yönetim Teknikleri (Editör: Aykut Bedük), Gazi Kitabevi, Ankara, 2005.

ÖZTÜRK, Namık Kemal, "Kamu Sektöründe Performans Ölçümü ve Karşılaşılan Sorunlar", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 39 Sayı 1, Mart 2006

PARKER, C. Performance Measurement, International Journal of Productivity and Performance Management, Volume:49, Number: 2, 2000, page 63-66.

PARKER, C.; Performance Measurement, Governer's Office of Planning and Budget State of Utah, November 1993, s.8

PLANTZ M.C., GREENWAY M. T. ve HENDRİCKS, M.; Outcome Measurement: Showing Results in the Nonprofit Sector, San Francisco:Jossey-Bass, 1997.

Regional Development Act, England, 1998.

Sayıştay, Sayıştay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Önaraştırma Raporu, Ankara, 2003.

SONGUR, H. Mehmet; Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No:6, Ankara, 1995.

State Planning Office and Ministero dello Sviluppo Economico, Italy-Turkey Bilateral Cooperation Project on Regional Policies, Ankara, 2006

STROH, Linda K.; NORTHCRAFT Gregory B.; NEALE Margaret A.; Organizational Behavior, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, London, 2002.

ŞİMŞEK, Şerif; İşletme Bilimlerine Giriş, Günay Ofset, Konya, 2001.

TABOSSİ, Ruggero; "İtalya'da Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarının Evrimi: 2000-2006 Yapısal Fonlar Programlama Dönemindeki İtalya Deneyimi", 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir, 2007.

TANGEN, Stefan; "An overview of frequently used performance measures" International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 52, No.7, 2003, pp.347-354.

TANGEN, Stefan; "Demystifying Productivity and Performance", International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 54, No.1, 2005, pp.34-36.

TADLIDİL, Hüseyin; “Veri Zarflama Analizi”, Pamukkale Üniversitesi, Ekonometri Yaz Seminerleri-Ders Notları, Denizli, 2005.

YENİCE, Ebru; “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 61, 2005.

3194 sayılı İmar Kanunu, (09.05.1985 tarih, 180749 sayılı T.C. Resmi Gazete).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu, (24.12.2003 tarih, 25326 sayılı T.C. Resmi Gazete).

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (08.02.2006 tarih, 26074 sayılı T.C. Resmi Gazete).

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Genel Gerekçesi, Ankara, 2006.

DİZİN

A

AB, xi, 5, 9, 12, 63, 64, 65, 79, 80, 81, 84, 85
AHİKA, 10, 101, 103, 120, 124, 125, 129, 131
ANKARAKA, 10, 101, 103, 120, 124, 129

B

BAKA, 10, 98, 100, 101, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 131
BAKKA, 10, 102, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 131
BEBKA, 10, 101, 102, 103, 120, 124, 125, 129, 131
Bölge Planlama, 27, 28, 117
Bölgeler arası, ii, 1
bölgesel gelişme, 6, 7, 9, 11, 23, 64, 112
Bölgesel kalkınma, 4, 63, 78, 84
Bütçeleme, 40
BYKP, xi, 6

Ç

çevre düzeni planı, 14
Çıktı, 47, 71, 72, 86, 96, 97, 99, 104
Çıktı ölçüleri, 47
ÇKA, 10, 98, 101, 103, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 131

D

DAKA, 10, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 120, 122, 123, 124, 127, 128, 129
DAP, xi, 7, 29
Dengeli Skor Kart, xi, 2, 59, 60, 105, 108, 109
devlet destekleri, 6
DİKA, 10, 98, 99, 101, 102, 103, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 131
DOĞAKA, xi, 10, 99, 101, 102, 104, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 131
Doğrudan faaliyet desteği, 16, 28
Doğrudan finansman desteği, 15, 17
DOKA, 10, 100, 101, 120, 124, 129
DOKAP, xi, 7
DSK, xi, 2, 3, 105, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 114, 116, 117
Düzey 2, 8, 9, 14, 24

E

Ekonomik katma değer, 60
ekonomiklik, 33, 34, 37, 38, 118
EMS, ii, iii, xi, 2, 97, 100, 103, 113
etkililik, 2, 26, 33, 34, 37, 52, 75, 76, 86, 115, 118
Etkililik ölçüleri, 51
etkinlik, ii, 1, 2, 3, 32, 33, 34, 36, 37, 45, 46, 54, 55, 56, 57, 58, 75, 90, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 114, 116, 118
Etkinlik ölçüleri, 51

F

Faaliyete dayalı maliyetlendirme, 60
Finansal ölçüler, 49
FKA, 10, 98, 99, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 131

G

GAP, xi, 7, 29
GEKA, 10, 120, 124, 129
Girdi, 46, 57, 94, 96, 97
Girdi ölçüleri, 46

GMKA, 10, 98, 99, 120, 122, 124, 127, 129
Görünürlük, ii, 95, 96, 102, 113

İ

İBB, xi, 9
İKA, 10, 101, 103, 104, 120, 123, 124, 125, 128, 129, 131
imar planı, 14
İngiltere, 2, 45, 62, 63, 64, 66, 69, 75, 76, 88, 89, 117, 118, 134
İstatistiki Bölge Birimi, 9
İSTKA, 10, 101, 103, 120, 124, 129
İtalya, 2, 62, 78, 79, 80, 81, 85, 88, 89, 135
İZKA, 10, 98, 99, 100, 101, 103, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 131

K

Kalite, 38, 39, 49, 52, 61, 70, 77, 87, 135
Kalite ölçüleri, 49
kalkınma ajansı, i, 4, 8, 79
Kalkınma Bakanlığı, 1, 10, 28
Kalkınma kurulu, 31, 96, 100, 117, 124, 129
kalkınmada öncelikli yöreler, 6
Kamu sektörü, 37, 53
KARACADAĞ, 10, 99, 103, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 131
karar verme birimi, 94
karlılık, 33, 34, 37, 38, 53, 55
kaynak tahsisi, 40, 54, 69
KAYS, 119
kırsal kalkınma, 6, 15
Kıyaslama, 90, 98, 99, 101, 102, 103
KSS, 7
KUDAKA, 10, 98, 99, 102, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 131
KUZKA, 10, 120, 124, 129
küçük sanayi siteleri, 6

M

Mali, ii, 14, 15, 20, 28, 31, 47, 48, 49, 56, 84, 95, 96, 97, 103, 113, 117, 133, 136
Mali destek uygulamaları, 97
Mali destekler, 14, 15
MARKA, 10, 100, 101, 120, 122, 123, 124, 127, 128, 129
Measurement System, 2
MEVKA, 10, 98, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 131
Model, ii, iii, 95, 96, 98, 103, 113

O

OKA, 10, 98, 99, 101, 102, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 131
ORAN, 10, 98, 99, 101, 120, 122, 124, 127, 129
Oran analizi, 55
organize sanayi bölgeleri, 6
OSB, 7

Ö

Ölçü, 45
özdeğerlendirme, 61
özel sektör, 5, 11, 19, 35, 53, 66, 69, 79, 112, 115

P

Performans, ii, 1, 2, 23, 27, 28, 31, 32, 33, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 49, 51, 52, 53, 54, 60, 66, 68, 74, 75, 77, 81, 85, 87, 88, 89, 90, 112, 114, 115, 117, 118, 133, 134, 135, 136
performans ölçümü, ii, 2, 23, 27, 28, 30, 33, 34, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 50, 53, 62, 66, 67, 72, 74, 76, 77, 81, 82, 83, 87, 90, 112, 117, 119

Performansın Boyutları, 33

R

Regresyon analizi, 55
rekabet edebilirlik, 4, 15, 22

S

SERKA, 10, 99, 120, 122, 124, 127, 129
Sınır analizleri, 56
Sonuç ölçüleri, 48
Stokastik sınır tahmini, 58
Stratejik planlama, 40

Ş

Şeffaflık, 40

T

Teknik destek, 17, 28
Teknik destekler, 14, 16
TRAKYAKA, 10, 98, 99, 102, 120, 122, 124, 125, 127, 129, 131
Tutumluluk, 37, 38, 51

Ü

Üçlü bilanço, 61

V

Veri Zarflama Analizi, ii, ix, xii, 57, 93, 134
verimlilik, 2, 22, 23, 32, 33, 34, 35, 36, 45, 46, 47, 50, 51, 54, 58, 72, 118
Verimlilik ölçüleri, 50
VZA, ii, xii, 2, 3, 57, 58, 94, 97, 102, 103, 113, 116

Y

yapısal fon, 81, 85
Yaptırım, 40, 77, 87
Yatırım destek faaliyetleri, 100
yatırım destek ve tanıtım, 25, 95
Yönetişim, ii, 29, 31, 95, 96, 100, 113, 117, 135

Z

ZBK, xii, 7
ZEKA, 10, 120, 122, 124, 127, 129