

STRATEJİK

PLAN-PERFORMANS

PROGRAMI İLİŞKİSİ

VE SAYIŞTAY

DENETİMİ

Stratejik Plan nedir?

Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans göstergelerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plandır.

Yasal Dayanağı

✓ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Madde 9:

“Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

✓ Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (28.02.2018 tarih ve 30344 sayılı Resmi Gazete)

Yetki ve Sorumluluklar

Bakanlar

5018 Sayılı Kanun Madde 10:

Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. (...)

Üst yöneticiler (5018 Md 11: Bakanlıklarda müsteşar)

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; karşı sorumludurlar.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.

Stratejik planlama sürecinde uyulması gereken ilkeler

- ✓ Stratejik planlar bilfiil kamu idarelerince ve idarelerin kendi çalışanları tarafından hazırlanır.
- ✓ Kamu idaresi çalışanlarının, kamu idaresinin hizmetlerinden yararlananların, kamu idaresinin faaliyet alanı ve hizmetleri ile ilgili sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu idareleri ile diğer paydaşların katılımları sağlanır ve katkıları alınır.
- ✓ Taşra teşkilatı bulunan kamu idareleri, stratejik plan hazırlama sürecinde hedef ve performans göstergelerini taşra teşkilatlarıyla işbirliği içerisinde belirler.
- ✓ Çalışmalar, üst yönetici başkanlığında, tüm birimlerin aktif katılım ve katkılarıyla strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde yürütülür.
- ✓ Stratejik planlama sürecinin etkili ve etkin bir şekilde yürütülmesinden tüm birimler sorumludur.
- ✓ Kamu idareleri için uzun süreli analiz gerektiren çalışmalar stratejik plan hazırlık sürecinden önce özel bir çalışma olarak başlatılır.
- ✓ Taşra teşkilatı bulunan kamu idarelerinde, taşra teşkilatlarının stratejik yönetim kapasitesinin artırılmasına yönelik önlemler merkez teşkilatınca alınır.
- ✓ İlgili tüm kamu idareleri birbirleri ile uyum, işbirliği ve eşgüdüm içerisinde çalışır.
- ✓ Stratejik plan hazırlama süreci Bakanlık ile yakın işbirliği içerisinde yürütülür.
- ✓ Kamu idarelerinin stratejik planları; Kanuna, Yönetmeliğe, Kılavuza, rehberlere ve Bakanlıkça yayımlanan stratejik planlamaya ilişkin tebliğlere uygun olarak hazırlanır.

Stratejik planlama süreci

- ✓ Stratejik plan hazırlık süreci, stratejik plan genelgesinin yayımı ile başlatılır.
Genelgede; çalışmaların üst düzeyde sahiplenildiği ve takibinin yapılacağı, çalışmaların Strateji Geliştirme Başkanlığının koordinasyonunda yürütüleceği hususuna, stratejik planlama ekibine harcama birimlerince üyelerin görevlendirilmesi gerektiği hususuna ve Strateji Geliştirme Kurulu üyelerine yer verilir.
- ✓ Stratejik planlama ekibinde harcama birimlerinin aktif biçimde temsil edilmesi zorunludur.
- ✓ Stratejik plan genelgesinin yayımlanmasını müteakip iki ay içerisinde stratejik planlama ekibi bir hazırlık programı oluşturur.
- ✓ Hazırlık programı, üst yönetici tarafından idare içerisinde duyurulur ve Kalkınma Bakanlığına bilgi olarak gönderilir.

- ✓ Strateji Geliştirme Kurulu, stratejik planlama sürecinin ana aşamalarını ve çıktılarını kontrol eder.
- ✓ Stratejik planlar beş yıllık dönemi kapsar.
- ✓ Stratejik planlarını Yönetmelikte belirlenen takvime uygun olarak süresinde hazırlamayan kamu idareleri, Sayıştaya ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonuna bildirilir.

Stratejik Plan-Performans Programı İlişkisi

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yasal bir zemine oturan performans esaslı bütçeleme sisteminin temel unsurlarını stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporu oluşturmaktadır.

Orta ve uzun vadeli amaçlar, temel ilke ve politikalar, hedef ve öncelikler, performans ölçütleri, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynakların ne şekilde dağılacığı beş yıllık dönemi kapsayan **Stratejik Planlarla** belirlenir.

Stratejik Planlarda; misyon-vizyon-temel ilke ve değerler, stratejik amaçlar ve kurumu bu amaçlara ulaştıracak olan stratejik hedefler, stratejik hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını ölçme araçları olan stratejik performans göstergeleri yer alır.

- ✓ Performans Programları stratejik planların yıllık izdüşümü niteliğindedir. Stratejik planda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda belirlenen çıktı ve sonuç odaklı performans hedefleri ile göstergeleri, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetler ve bunların kaynak ihtiyacı performans programlarında yer alır.
- ✓ Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir.
- ✓ Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programları, Bakanlık bütçesinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır.
- ✓ Performans programları bütçenin ve faaliyet raporunun hazırlanmasına temel teşkil eder.
- ✓ Stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen hedeflerdeki gerçekleştirmeler, meydana gelen sapmalar ile nedenleri, faaliyetlere ilişkin bilgileri de kapsayan performans bilgilerinin sonuçları ise faaliyet raporunda yer alır.

Stratejik Plan- Performans Programı Değerlendirmesi

Stratejik planlarda 5 yıllık dönem içinde ulaşılmak istenen hedefler ortaya konulurken, sözkonusu hedefe yönelik olarak;

- ✓ Yıllık bazda performans gösterge değerleri,
- ✓ Hedefi gerçekleştirmeye yönelik yürütülecek faaliyetler,
- ✓ Bu faaliyetlerin başlangıç ve bitiş tarihleri,
- ✓ Hedef maliyeti

öngörülerine de yer verilir.

Performans programları stratejik planların yıllık uygulama dilimleridir. Stratejik plan hazırlanırken belirlenmiş olan hedeflere ulaşmak amacıyla; performans yılı için belirlenen performans hedefine yönelik faaliyetlerin neler olacağı, hangi performans göstergelerinin kullanılacağı bilgisine performans programında yer verilir. Uygulamada;

- ✓ Stratejik planda öngörülmesine rağmen yılı performans programına alınmayan faaliyet ve göstergeler olmaktadır.
- ✓ Yılı performans programında bulunmakla birlikte, stratejik planda öngörülememiş faaliyet ve göstergeler de bulunmaktadır.
- ✓ Stratejik planda miktar cinsinden stratejik performans göstergesi değeri öngörülmüşken, aynı hedef için performans programında oran cinsinden gösterge belirlenebilmektedir.
- ✓ Stratejik planlarındaki hedeflerle ilgili olmayan performans hedefleri belirlenebilmektedir.
- ✓ Doğrudan hedefe yönelik eylemleri tanımlamayan göstergeler olabilmektedir.
- ✓ Hedef ve göstergeler ile ilgisi olmayan faaliyetler belirlenebilmektedir.

UDHB 2017-2021 Stratejik Planında 5 amaç ve 29 hedef yer almaktadır. Stratejik Planın (SP) ölçme ve değerlendirmesini sağlamak için 97 Stratejik Performans Göstergesi belirlenmiştir. Bu göstergelerin 91 tanesi için SP'de 2017 yılı hedef değeri belirlenmiş, 6 gösterge için 2017 yılında herhangi bir değer öngörülmemiştir.

2017-2021 Stratejik planının birinci uygulama yılı olan 2017 yılı değerlendirmesi ile 2017 yılı performans programı karşılaştırıldığında;

- ✓ Stratejik Planda 2017 yılı için değerlendirmeye alınması gereken 91 göstergeden 12 tanesine 2017 yılı Performans Programında (PP) yer verilmemiştir. Bu bize Stratejik Plan kurgulanırken geleceğe bakış bölümü için iyi bir öngöründe bulunulamadığının ipuçlarını vermekte, Stratejik Plan ve Performans Programı bağının iyi özümsemediğini göstermektedir.

- ✓ Stratejik Planda ve performans programında aynı şekilde yer verilen 79 performans göstergesinden
 - 42 gösterge için stratejik planda öngörülen hedef değer 2017 yılı Performans Programında da aynen yer almıştır.
 - 37 performans göstergesi için ise Stratejik Planda ve Performans Programında farklı hedef değerler belirlenmiştir.
- ✓ Performans Programında yer alan 25 performans göstergesi için Stratejik Planda herhangi bir öngörüle bulunulmamıştır.

Sayıştay Performans Denetimi

5 yıllık dönem için Stratejik Planda ortaya konulan stratejik amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak, bir yıllık dönem için Performans Programında belirlenmiş olan performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığı konusunda Faaliyet Raporu ile açıklanan Performans Bilgisi, Sayıştay Başkanlığı tarafından denetlenmektedir.

Denetimin dayanağı;

- ✓ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
- ✓ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu,
- ✓ genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve
- ✓ Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

6085 sayılı Sayıştay Kanununun 36 ncı maddesi uyarınca, Sayıştay “hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim” olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Denetimin amacı

Bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetiminin kapsamı

Performans denetimi, performans esaslı bütçelemenin üç temel belgesi olan stratejik plan, performans programı ve idare faaliyet raporu üzerinden yapılmaktadır.

Stratejik Plan ve Performans Programı mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriterleri açısından genel olarak değerlendirilmekte dokümanlarda yer alan performans bilgileri ise **ilgililik**, **ölçülebilirlik** ve **iyi tanımlama** kriterleri açısından değerlendirilmektedir.

- ✓ Performans hedefleri ile performans göstergelerinin çıktı veya sonuç odaklı olması gerekmektedir. Faaliyet ve girdi odaklı belirlenen performans hedefleri için ilgililik değerlendirmesi yapılmamaktadır.

İlgililik kriteri değerlendirmesinde; amaç, hedef, gösterge ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması aranmaktadır.

- ✓ Stratejik Plan için;
Stratejik hedeflerin, stratejik amaçları gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenip belirlenmediği
- ✓ Performans Programı için;
-Performans hedeflerinin(PH), stratejik plandaki stratejik hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenip belirlenmediği,
-Performans göstergesinin (PG), performans hedefi ile ilişkisi,
-Faaliyetlerin, performans hedefiyle ve/veya performans göstergesiyle ilişkisi denetlenir.

Ölçülebilirlik kriteri değerlendirmesinde;

- ✓ Stratejik planda, stratejik performans göstergesi(SPG) ile stratejik hedefin ölçülmesine imkan olup olmadığı değerlendirilir.
- ✓ Performans Programında, performans göstergeleri(PG) ile performans hedeflerinin(PH) ölçülmesine imkan olup olmadığı sorgulanır.
- ✓ İlgililik kriterine göre ilgili olmadığı tespit edilen stratejik hedefler, performans hedefleri ve performans göstergeleri için ölçülebilirlik kriterine göre değerlendirme yapılmaz.

İyi tanımlama kriteri değerlendirmesinde; hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olması, neyin başarılmak istendiğinin açıkça ifade edilmesi denetlenir.

- ✓ Ölçülebilirlik kriterine göre yapılan değerlendirme sonucu ölçülebilir olmadığı tespit edilen hedefler ve göstergeler iyi tanımlanma kriterine göre değerlendirmeye tabi tutulmaz.

Performans hedefleri ile performans göstergelerinin çıktı veya sonuç odaklı olması gerekmektedir.

**2017 yılı Denetim Raporu Bulgularına Göre
Stratejik Plan ve Performans Programının Değerlendirilmesi**

| Değerlendirme Kriteri | | Stratejik Plan | | Performans Programı | |
|-----------------------|--|----------------|---------------------------------|---------------------|-----------------------|
| | | Hedef | Stratejik Performans Göstergesi | Performans Hedefi | Performans Göstergesi |
| | | 29 | 97 | 57 | 113 |
| İlgililik | Değerlendirmeye Alınmayan ¹ | -- | -- | 4 | 7 |
| | İlgili | 29 | 97 | 53 | 103 |
| | İlgili Değil | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Ölçülebilirlik | Ölçülebilir | 29 | 97 | 53 | 100 |
| | Ölçülebilir Değil | 0 | 0 | 0 | 3 |
| İyi Tanımlanma | İyi Tanımlanmış | 29 | 95 | 52 | 98 |
| | İyi Tanımlanmamış | 0 | 2 | 1 | 2 |

2017 Yılı Denetim Raporunda Yer Alan Bulgulara Örnekler

- ✓ Performans Hedeflerinden Dört Tanesi İle Bunlara Ait Yedi Göstergenin Çıktı veya Sonuç Odaklı Olmaması;

| | | |
|------------|---|---|
| PH: | Türk gemi adamlarının eğitim ve belgelendirme sistemini geliştirmek ve IMO nezdinde Türkiye'nin beyaz listedeki yerini korumak. | İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik değerlendirilmesi yapılmamıştır |
|------------|---|---|

- ✓ Performans Programında Tespit Edilen Performans Göstergesinin Performans Hedefiyle İlgili Olmaması;

| | | |
|---|---------------------|---|
| PERFORMANS HEDEFİ: | Kamu-özel işbirliği | modelinden yararlanılarak yat limanı yapmak |
| Performans Göstergesi | Ölçü Birimi | 2017 |
| Kuzey Ege (Çandarlı) Limanının üst yapı projesi yapılma oranı (kümülatif) | Oran | 30 |

¹ Faaliyet ve girdi odaklı belirlenen performans hedefleri için ilgililik değerlendirmesi yapılmamaktadır.

- ✓ Performans Programında Yer Alan Performans Göstergelerinin Ölçülebilir Olmaması;

| | | |
|---|--|-------------|
| PERFORMANS HEDEFİ: | e-Devlet Hizmetlerinin sayısının ve niteliğinin arttırılmasına yönelik faaliyetlerin yürütülmesi ve koordinasyonu sağlamak | |
| Performans Göstergesi | Ölçü Birimi | 2017 |
| Ulusal e-Devlet Stratejisinin izlenmesi | Yüzde | 95 |

- ✓ Performans Programında Yer Alan Performans Hedefinin ve Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanmaması;

| | | |
|---|---|-------------|
| PERFORMANS HEDEFİ: | Balıkçı barınaklarının etkin, etkili ve verimli kullanılmasına katkı sağlamak | |
| Performans Göstergesi | Ölçü Birimi | 2017 |
| 30 adet balıkçı barınağı inşaatından 2 adet balıkçı barınağını tamamlamak | Adet | 2 |

“Balıkçı Barınaklarının Etkin, Etkili ve Verimli Kullanılmasına Katkı Sağlamak” performans hedefi, mevcut barınakların kapasitesini geliştirmeye yönelik olduğu anlamını taşımaktadır. Performans göstergesi ise, yeni yapılması planlanan barınaklara yönelik olarak belirlenmiştir. Hedef iyi tanımlanmadığı için hedef ve gösterge uyumsuz görünmektedir.

Diğer taraftan, Stratejik planda hedef olarak 23 adet balıkçı barınağının inşa, tevsi ve bakım onarımının yapılması öngörülmüş, performans programında barınak sayısı 30 olarak tespit edilmiş, göstergeye yönelik açıklamalar incelendiğinde; 10 adet balıkçı barınağı inşaatına devam edilip, iki adet barınağın tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Dolayısıyla, hedefin stratejik plan ve performans programında iyi tanımlanmadığı ve birbiriyle uyumlu olmadığı görülmektedir.

İdare Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

İdarelerin stratejik planlarında ve bu planların yıllık izdüşümü niteliğinde olan performans programlarında öngördükleri ve gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyet ve hedefler hakkındaki sonuçların raporlanmasıdır. Kurumların Performans programlarında gerçekleştirmeyi planladıkları hedeflerin gerçekleşme sonuçlarını faaliyet raporlarında göstermesi gerekmektedir.

İdare faaliyet raporunda yer alan performans bilgileri **tutarlılık, doğrulanabilirlik** ve **geçerlilik/ ikna edicilik** kriterlerine göre değerlendirilmektedir.

Faaliyet raporlarında, performans hedef ve göstergelerinde yılsonu itibari ile oluşan sapmaların nedenlerine dair yapılan açıklamaların ise, geçerli, inandırıcı ve ikna edici olması gerekmektedir.

Sayıştay denetçileri, yılsonu gerçekleşme durumunda sapma olan performans hedefi ve performans göstergelerinin geçerlilik/ikna edicilik kriterine göre

değerlendirmesini yaparken, sapma nedeninin faaliyetin yürütülmesi aşamasından mı yoksa performans programında hedef ve göstergelerin belirlenmesi aşamasında mı kaynaklandığına bulgularda yer verir.

2017 yılı faaliyet raporunun denetiminde performans göstergesinde yaşanan saptamaya ilişkin gerekçenin geçerlilik/ikna edicilik kriterini karşılamadığı kanaatine varılan hususlar şu şekildedir.

- ✓ Performans programına konulan bazı gösterge değerlerinin doğru şekilde öngörülememesi,
- ✓ Başka bir Bakanlığın yürütüyor olduğu proje ile örtüşen bir projenin yapılmasının başta planlanmış, sonrasında ise bu gerekçe ile bundan vazgeçilmiş olması,
- ✓ Hedefler ve göstergeler tespit edilirken idarenin bilgisi dâhilinde olan hususların dikkate alınmadan belirlemelerin yapılmış olması,
- ✓ Performans programı hazırlanırken var olan, ortaya yeni çıkmayan bir hususun varlığı.

Bu hususlar performans programında performans hedefi ve göstergeleri belirlenirken bir planlama zaafiyeti yaşandığına işaret etmektedir.

2016 Performans Denetimi Raporunda Yer Alan Önemli Hususlar

2016 yılı performans denetimi, Bakanlığımız 2014-2018 Stratejik Planı ve buna göre hazırlanan Performans Programı üzerinden yapılmıştır. 2017 yılı performans denetimi ise 2017-2021 dönemi stratejik planı esas alınarak hazırlanan performans programı üzerinden yapılmıştır.

Performans hedefleri, performans göstergeleri aynı olmamakla birlikte, 2016 yılında yer alan ve hala geçerli olduğu düşünülen bazı bulgular şu şekildedir.

- ✓ **Performans programında yer alan bazı performans hedefi ve bunlara bağlı olan performans göstergelerinin çıktı ve sonuç odaklı olmaması**
- ✓ **Performans göstergelerine ait bazı gerçekleştirmelerin performans programına doğru şekilde yansıtılmaması**
Performans programının Performans Hedefi Tablosu bölümü üç yıllık performans göstergesi değerlerini de içermektedir.

Birinci yıl (t-1) için, bir önceki yıl gerçekleştirme verilerine yer verilmesi gerekir. İkinci yıl (t yılı) için, içinde bulunulan yıla ilişkin bir önceki yıl performans programında tahmin edilmiş olan gösterge verilerine yer

verilmesi gerekir. Üçüncü yıl (t+1) için program dönemine ilişkin tahmin verilerine yer verilmesi gerekir.

Burada özellikle dikkat edilmesi gereken en önemli nokta :

Birinci (t-1) yıl için belirlenen gösterge değeri olarak, İdare Faaliyet Raporunda yer alan yılsonu gerçekleştirme değerlerinin kullanılmasıdır.

Böylece faaliyet sonuçlarının geri dönüşleri performans programına yansıtılmış olacak ve gerçek değerler üzerinden yeni tahminler üretilebilecektir.

Kaynakça :

- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (28.02.2018 tarih ve 30344 sayılı Resmi Gazete)
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik (17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazete)
- Kamu Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Teliğ (2.05.2018 tarih ve 30409 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete)
- 6085 sayılı Sayıştay Kanunu (19.12.2010 tarih ve 27790 sayılı Resmi Gazete)
- UDHB 2017-2021 Dönemi Stratejik Planı
- 2016-2017 Sayıştay Denetim Raporu
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik (05.07.2008 tarih ve 26927 sayılı Resmi Gazete)