

KAMU KESİMİNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ VE BÜTÇE İLİŞKİSİ

Ebru YENİCE*

1. Giriş

Mali yönetim ve kontrol sistemini yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, çıktı/sonuç odaklı bir yönetim anlayışı getirerek, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu amacın gerçekleştirilebilmesinin temel şartı kamu kurumlarında performans ölçüm sisteminin tam olarak yerleştirilmesidir.

Çıktı/sonuç odaklı bir yönetim sisteminin, bir başka deyişle performans yönetim sisteminin iyi bir şekilde uygulanabilmesi için öncelikle performans ölçüm sonuçları ile bütçe arasında ilişki kurulması gerekmektedir. Performans ölçüm sonuçları ile bütçe arasındaki bağlantı ise performans esaslı bütçeleme aracılığıyla kurulmaktadır. Ancak uluslararası uygulamalar incelendiğinde, tek bir performans bütçeleme yaklaşımı olmadığı görülmektedir.

Bu çalışmada performans ölçümü konusu genel olarak ele alındıktan sonra performans ölçümü ile bütçe arasında bağlantı kuran yaklaşımlar incelenecek ve son olarak Türkiye’de bu yaklaşımlardan hangisinin benimsenmesi gerektiği tartışılacaktır.

2. Performans Ölçümü Nedir?

Performans ölçümü, bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik biçimde veri toplanması, bunların analiz edilmesi ve raporlanması süreci olarak tanımlanır.¹ Performans ölçümü, kurumun önceden belirlenen

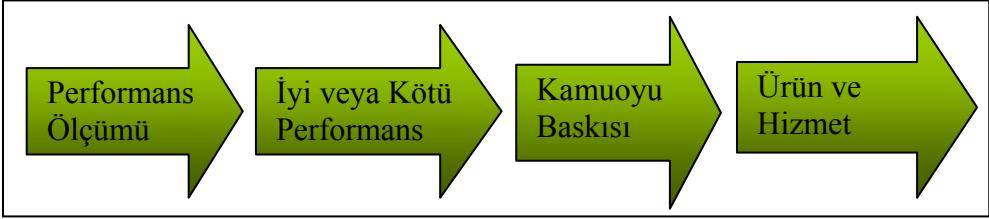
* Devlet Bütçe Uzmanı, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

¹ Performans Ölçümüne İlişkin Öneri Raporu (2002), 2001 Yılı Eylem Planının 6.2’inci Stratejisi Kapsamında Yapılması Öngörülen Faaliyetler Bağlamında Kurulan Komisyon, 14 Şubat 2002, s. 6.

stratejik amaçları ve hedefleri doğrultusunda ne kadar ilerleme gösterdiğinin, kurumun güçlü ve zayıf yönlerinin ve kurumun gelecekteki önceliklerinin belirlenmesine yardımcı olur. Performans ölçümü, sonuçların ne olduğunu gösterir; ancak sonuçların neden bu şekilde gerçekleştiğini açıklamaz. Aynı şekilde performans ölçümü sonucunda elde edilen bilgilere bakarak doğrudan bir kurumun başarılı veya başarısız olduğu yargısına varmak mümkün değildir. Bu şekilde bir yargıya varılabilmesi için performans değerlendirmesi yapılması gerekir. Performans değerlendirmesi performans ölçümünden farklı olarak uygulanan politikalarla meydana gelen sonuçlar arasındaki nedensellik ilişkilerini ortaya çıkarır ve performans ölçümüne göre daha fazla uğraşı gerektirir.²

3. Performansı Neden Ölçüyoruz?

Performans ölçümü ile gerçekleştirilmek istenen nihai amaç *kamusal mal ve hizmetlerin kalitesinin artırılmasıdır*. Öncelikle performans ölçümü ile iyi veya kötü performansın ortaya çıkarılması sağlanır. Daha sonra mal ve hizmet üretenlerin üzerinde bu yolla kamuoyu baskısı oluşturulması amaçlanır ve son olarak da bu kamuoyu baskısının daha kaliteli mal ve hizmet üretimine yol açması hedeflenir. Bu süreci aşağıdaki şekil yardımıyla özetleyebiliriz.



Şekil 1: Performans ölçümü ile ürün ve hizmet kalitesi arasındaki ilişki

Performans ölçümü etkin *hesapverme sorumluluğunun* gerçekleştirilmesine yardımcı olur. Bir kurumun stratejik amaç ve hedefleri ile performans hedeflerinin ne ölçüde yerine getirildiğini gösterir. Bu nedenle performansın ölçülmesi yoluyla hesapverilebilirliğin sağlanması için uygun bir zemin sağlanmış olmaktadır.

² Performans değerlendirmesi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper (1999), Organisation for Economic Co-operation and Development, 26-Jan-1999, p.11.

Çalışanların performansının ölçülmesi de performans ölçümünün bir parçasıdır. Kişisel performansın ölçülmesi ile kişiler bir bütün olarak kurum performansına katkılarını görebilirler. Kişilerin yaptıkları işi algılaması, kurum içinde kendilerinden beklenenleri anlayarak kendi kendilerine ilerleme kaydetmelerini sağlar. Performans kültürü geliştiğinde çalışanlar kendi gündelik işleri yanında kurum performansının sürekli olarak artırılmasına da katkıda bulunacaklardır.³

Performans ölçümünün diğer bir işlevi de *yaptırım* amacıyla kullanılmasıdır. Performans ölçümüne dayanılarak değerlendirme yapılması ve bu değerlendirme sonuçlarına göre iyi performansın ödüllendirilmesi ve kötü performansın cezalandırılması mümkün olmaktadır.

Son olarak performans ölçümü *performans yönetiminin en önemli parçasıdır*. Performans ölçümünün sonuçlarından etkili bir şekilde yararlanmak için performans yönetimi amacıyla kullanılması gerekir. Performans yönetimi, kurumu ileriye götürecekt amaçların oluşturulmasını, kaynakların dağılımını ve öncelikli alanlara tahsisini sağlayarak uygulanan politikaların belirlenen amaçlara ulaşmayı güvence altına alıp almadığını kontrol eden ve kurumsal kültür ile kurumsal sistem ve süreçler üzerinde olumlu etkiler meydana getirmek üzere performans bilgisini kullanan bir yönetim sistemi olarak tanımlanmaktadır.⁴ Performans ölçümü ile yönetimde bilgiye dayalı karar alma süreçlerinin oluşturulması hedeflenmektedir.

4. Performans Göstergeleri

Performans ölçümü, performans göstergeleri aracılığıyla gerçekleştirilir. Performans göstergeleri, kamu idarelerince stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır.⁵

Performans göstergelerini girdi, çıktı, sonuç, verimlilik, etkililik ve kalite göstergeleri olmak üzere altı grupta inceleyebiliriz.

³ Robson J (2005), Implementing A Performance Measurement System Capable of Creating A Culture of High Performance, International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 54, No. 2, 2005, p. 138

⁴ Amaratunga, D. and Baldry, D. (2002), Moving from Performance Measurement to Performance Management Facilities, Volume 20, Number 5/6, 2002, p. 217.

⁵ Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Pilot Kurumlar İçin Taslak (2004), T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, IV. Bölüm, s. 7.

Girdi göstergeleri: Üretilen ürün ve hizmetlerin hangi kaynaklar kullanılarak üretildiğine ilişkin bilgi veren araçlardır.

Çıktı göstergeleri: Kurumun ürettiği nihai mal ve hizmet miktarına ilişkin bilgi sağlar. Çıktı göstergeleri belirlenirken ara çıktılar değil, sadece nihai çıktılar göz önüne alınır. Örneğin Karayolları Genel Müdürlüğünü ele aldığımızda, yapılan yolların uzunluğu çıktı göstergesi olarak ele alınabilir.

Sonuç göstergeleri: Üretilen her türlü ürün veya hizmet bireyler ve toplum üzerinde birtakım etkiler meydana getirir. Bireylerin ve toplumun durumunda meydana gelen bu değişme sonuç göstergeleri aracılığıyla ölçülür. Karayolları Genel Müdürlüğü örneğinde karayollarında yaşanan kaza oranlarındaki azalış sonuç göstergesi olarak ele alınabilir. Sonuç göstergeleri uzun vadede elde edildiklerinden ve dışsal faktörlerden önemli ölçüde etkilendiklerinden ölçülmesi çıktı göstergeleri ile karşılaştırıldığında daha zordur. Ancak sonuç göstergeleri ile stratejik amaç ve hedefler arasında doğrudan ilgi kurmak mümkündür.

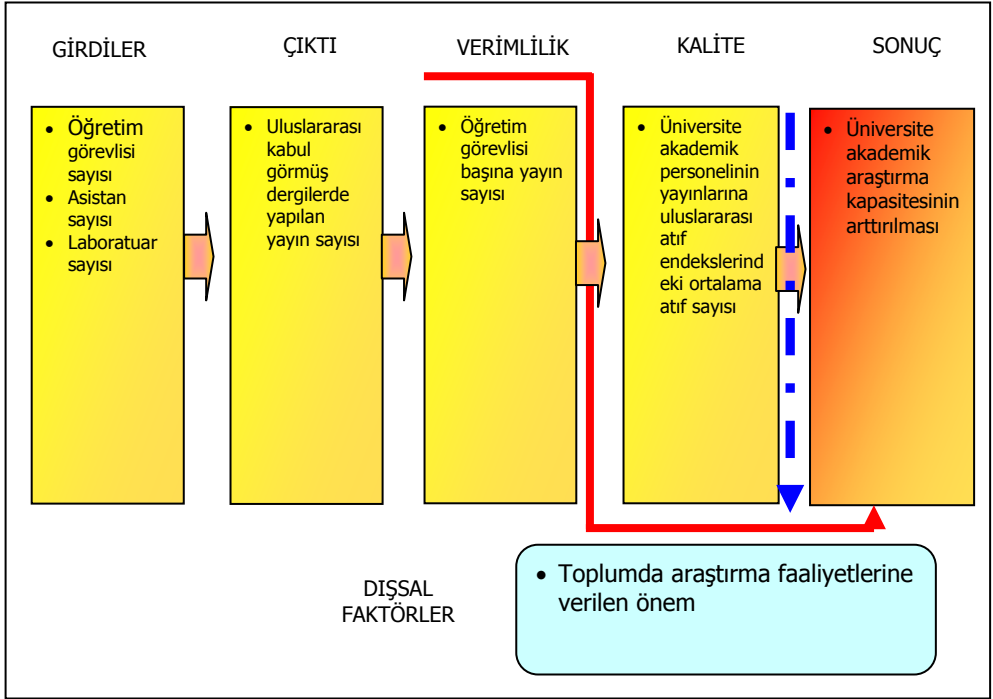
Verimlilik Göstergeleri: Belirlenen bir girdi düzeyi ile en yüksek çıktının elde edilip edilmediğine ilişkin bilgi sağlar. Verimlilikte artışın bir kurumda çıktı kalitesi düşürülerek artırılması tehlikesi vardır. Örneğin girdi miktarı sabit iken daha fazla miktarda ancak daha düşük kalitede çıktı üretilmesi verimliliği arttırır. Bu nedenle verimlilik göstergelerinin kalite göstergeleri ile dengelenerek kullanılması gerekmektedir.

Etkililik Göstergeleri: Çıktıların beklenen sonuçlara yol açıp açmadığı etkililik göstergeleri ile ölçülür. Belirli bir çıktı toplumda istenen sonuçlara yol açacak şekilde kullanılıyorsa bu çıktıların etkili olarak kullanıldığı sonucuna varılır.

Kalite Göstergeleri: Kalite göstergeleri üretilen mal ve hizmetlerin hatasız, vaktinde, belirli standartlara uygun ve kullanıcıların isteklerini karşılayacak şekilde kullanılıp kullanılmadığını ölçer. Kalite göstergeleri ile bir hizmetin ne kadar iyi yerine getirildiği ölçülebilmesine karşın, bu hizmetlerin toplumda ne gibi sonuçlar meydana getirdiği ölçülememektedir. O yüzden kalite göstergelerinin tek başına kullanılmaması, sonuç göstergeleri ile dengelenmesi gerekir.

Performans göstergelerini aşağıda somut bir örnek çerçevesinde açıklayabiliriz. Örneğin üniversitelerde yapılan akademik araştırma faaliyetlerini ele aldığımızda, varsayımsal bir üniversite için aşağıdaki göstergeleri belirleyebiliriz. Şekli incelediğimizde araştırma faaliyetleri

sonucunda elde edilen çıktı uluslararası kabul görmüş dergilerde yapılan yayın sayısı iken, üniversite akademik personelinin yayınlarına uluslararası atıf endekslerindeki ortalama atıf sayısı kalite göstergesi olmaktadır. Çünkü yayın sayısı çıktıyı gösterirken yayınlara yapılan atıflar, aslında yayınların kalitesi hakkında bilgi verir. Şekilde görülebileceği gibi çıktı düzeyini etkilemek kurumun elinde iken, sonuç göstergeleri dışsal faktörlerden, örneğin toplumun araştırma faaliyetlerine ne kadar önem verdiğinden etkilendiğinden kurum tarafından doğrudan doğruya belirlenemeyebilir.



Şekil 2: Performans Göstergeleri Örnekleri

Yukarıda verdiğimiz örnek varsayımsal bir örnek olmasına karşın, gerçekte performans ölçümünün etkilerini de yansıtmaktadır. Ülkelerin bilimsel ve teknolojik gelişmişliğini ölçmek için kullanılan çeşitli göstergelerden biri de, *Science Citation Index* (SCI) gibi uluslararası atıf endekslerinde yayımlanan makale sayılarıdır. Uluslararası düzeyde itibar gören hakemli bilimsel dergileri kapsayan bu endekste yayımlanan Türkiye adresli yayınlar bakımından ülkemiz 1985 yılında 493 yayımla 44. sırada yer almakta

iken, dünyadaki sıralamamız açısından günümüze kadar süren büyük bir atılım dönemi gerçekleştirilerek 2004 yılında 13.774 yayınlı 20. sırada yer alınmaktadır. Türkiye'nin bilimsel yayın sayısının hızla artmış olmasının temel nedeninin akademik yayın kriterleri temelinde atama ve yükseltmeler için normlar oluşturulmasından kaynaklandığı belirtilmektedir. Bu düzenlemeler sonucunda akademik yükselmelerde ve performans değerlendirmelerinde temel kıstas olarak yurtdışında yapılan yayınlara ağırlık verme yolu birçok üniversitede benimsenmiştir.⁶ Böylece performansın ölçülmeye başlanmasının performansı artırma yönündeki etkisi bu örnekte açıkça görülmektedir.

V. Performans Ölçümü İle Bütçe İlişkisi

Performans ölçüm sonuçları ile bütçe arasındaki bağlantı, performans esaslı bütçeleme aracılığıyla kurulmaktadır. Performans bilgisinin bütçe sürecinde nasıl kullanıldığına ilişkin olarak 2005 yılında OECD ülkelerini kapsayan bir anket yapılmıştır. Bu anket ile OECD ülkelerinde performans ölçüm ve değerlendirme sistemlerinin nasıl oluşturulduğu ve geliştirildiği incelenmektedir. Bu araçların nasıl kullanıldığı ve pratikte nasıl çalıştığı, performans bilgisinin bütçeleme ve yönetimde karar alma sürecinde kullanılıp kullanılmadığı veya nasıl kullanıldığı ile performans bilgisinin kullanılmasını veya kullanılmamasını hangi faktörlerin etkilediği incelenmektedir. Bu ankete cevap veren ülkelerin %79'u performans sonuçlarının Maliye Bakanlığı ile diğer harcama bakanlıkları arasındaki bütçe görüşmelerinin bir parçası olarak kullanıldığını belirtmişlerdir.⁷ Performans bilgisi görüldüğü gibi en azından bütçe müzakere sürecinin bir parçasıdır, fakat asıl önemli olan, bu bilgilerin müzakere sürecinde nasıl kullanıldığıdır.

Performans esaslı bütçelemenin tek bir tanımı yoktur. Bütçe ile çıktı/sonuç göstergeleri arasındaki bağlantı kurulmasında temel olarak üç yaklaşım bulunmaktadır. Bunlar;

- Sunuma yönelik bütçeleme yaklaşımı,

⁶ AK, Mehmet Zeki, GÜLMEZ, Ahmet (2004), Atf İndekslerine Göre Türkiye'nin Bilimsel Yayın Performansının Analizi: 1980-2003 <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/12-04.pdf> p. 529

⁷ Curristine Teresa (2005), Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire, OECD Journal on Budgeting- Volume 5- No. 2- ISSN 1608-7143, 2005, p. 103.

- Performans bilgisi kullanılan bütçeleme yaklaşımı (dolaylı bağlantı yaklaşımı) ve,
- Doğrudan bağlantı yaklaşımıdır.

5.1. Sunuma Yönelik Bütçeleme Yaklaşımı

İlk sınıflandırma sunuma yönelik performans bütçeleme yaklaşımı (Presentational Performance Budgeting) şeklinde adlandırabileceğimiz performans göstergelerinin sadece bütçe belgelerinde ve hükümetin diğer belgelerinde gösterildiği bütçe türüdür. Bu kategoride performans ölçümü mevcuttur; fakat arka planda kalmaktadır. Kaynak dağılımı kararlarında rol oynamamaktadır ve bu şekilde kullanılmasının zorunlu olduğu da düşünülmektedir⁸

Sunuma yönelik bütçeleme yaklaşımında performans sonuçları bütçede ve diğer hükümet belgelerinde kaynak dağılımının belirlenmesinde bir bileşen olmaktan çok, sadece gösterime yönelik olarak bulunmaktadır. Bu yöntem henüz performans bütçe uygulamasının çok başında olan ülkelerde sadece ilk adım olarak kullanılmaktadır. Dolayısıyla bu bütçeleme yöntemi örnek alınan ya da bir ülke için ulaşılmak istenen bir yöntem olmaktan daha çok, ilk aşamada sistemi tam olarak uygulamadan önce mecburi olarak uygulanmaktadır. Bu nedenle bu yöntem tercihten ziyade zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır ve ülkemizde devlet genelinde uygulanan örnek yöntem olarak benimsenmesi yerine, diğer iki yöntemin uygulanmasının zor olduğu sektörlerde sınırlı olarak yer verilmesi gerekmektedir.

5.2. Performans Bilgisi Kullanılan Bütçeleme veya Dolaylı Bağlantı Yaklaşımı

İkinci sınıflandırmayı performans bilgisi kullanılan bütçeleme veya dolaylı bağlantı yaklaşımı (Performance Informed or Indirect Performance Budgeting) oluşturmaktadır. Bu bütçe türünde kaynakların dağılımı çıktı ve/veya sonuç şeklindeki ölçülebilir performans sonuçları ile ilişkilendirilir. Kaynaklar ile performans sonuçları dolaylı bir şekilde ilişkilendirilmiştir. Dolaylı bağlantı yaklaşımında performans sonuçları diğer bilgilerle birlikte bütçe kararlarına bilgi sağlamak amacıyla aktif bir şekilde ve sistematik olarak kullanılmaktadır. Performans bilgisi karar verme sürecinde çok önemlidir

⁸ Curristine Teresa (2005), s. 102.

fakat kaynak dağılımını zorunlu olarak belirlemesi gerekmez. Performans bilgileri önemlidir fakat karar almada önceden tanımlanan kesin bir ağırlığı yoktur. Nihai ağırlıklandırma belirli bir politika çerçevesinde belirlenecektir.⁹

Dolaylı bağlantı kurulan bütçeleme yaklaşımında, performans bilgisinden kaynak dağılımında yararlanılmaktadır. Ancak performans bilgisi kaynak dağılımını tek başına belirlememektedir. Performans bilgisi ile birlikte politik öncelikleri yansıtan hükümet belgelerinden de yararlanılmaktadır. Bu yönetime göre performansı çok yüksek olan bir devlet faaliyetine mutlaka daha fazla kaynak ayrılacağı sonucu doğrudan çıkmamaktadır. Bu devlet faaliyeti eğer ülkenin politik öncelikleri arasında yer almıyorsa ve belki de ilerde stratejik olarak son verilmesi gerekiyorsa, yüksek performans sonuçlarına rağmen bu faaliyet için daha az kaynak ayrılması gerekecektir. Dünyada uygulanan örnekleri incelediğimizde, devlet genelinde kullanılan en yaygın yöntemin dolaylı bağlantı kurulan bütçeleme olduğu görülmektedir.

5.3. Doğrudan Bağlantı Yaklaşımı

Üçüncü sınıflandırma doğrudan performans bütçeleme (Direct Performance Budgeting) yaklaşımıdır. Bu yaklaşımda, kaynak dağılımı doğrudan doğruya ve açık bir şekilde her bir performans birimine bağlanmaktadır. Ödenekler doğrudan doğruya gerçekleşen sonuçlara dayanmaktadır. Performans bütçenin bu türü kısıtlı sayıda OECD ülkesinde ve sadece belirli sektörlerde kullanılmaktadır. Örneğin yükseköğretimde, yüksek lisans diploması alan öğrencilerin sayısına göre önceki yıl bu amaç için programda bulunan ödenekler serbest bırakılmaktadır. Teoride bu yaklaşım formül yardımıyla veya formülsüz uygulanabilir. Formül kullanılmadığı durumlarda, hedefler ile performans sonuçlarının karşılaştırılmasını esas alarak ödül veya ceza şeklinde finansman sağlayan sistematik bir süreç vardır. Bu durumda daha iyi performans daima daha fazla finansman ve daha kötü performans daha az finansman anlamına geldiği halde, ödenek miktarını tanımlayan kesin bir formül yoktur. Doğrudan bağlantı yaklaşımı formülle birlikte uygulandığında, ödenek miktarı doğrudan bu formüle göre belirlenmektedir. Uluslararası uygulamalar incelendiğinde, doğrudan yaklaşımın genellikle formüllerle birlikte kullanıldığı görülmektedir

Bu bütçeleme yaklaşımı Şili, Danimarka, Finlandiya, Macaristan, Norveç ve İsveç'te yükseköğretime finansman kaynağı sağlanmasında

⁹ Curristine Teresa (2005), s. 102-103

kullanılmaktadır. Bu örneklerde üniversitelerin eğitim finansmanının bir kısmı veya tamamı performansın temel unsur olduğu bir formüle dayanılarak hesaplanmaktadır. Örneğin bir akademik yılda normal kredi sayısını tamamlayan öğrenci sayısı Danimarka'da yapılan hesaplamalarda kullanılan formülde performans unsurunu oluşturmaktadır. Ancak Danimarka, Finlandiya ve İsveç'te bu bütçeleme yaklaşımı ile birlikte üniversitelere fonların nasıl kullanılacağı konusunda daha fazla özerklik de sağlanmıştır.¹⁰

Son yöntem olan doğrudan bağlantı kurulan bütçeleme yaklaşımında performans sonuçları bütçe ödeneklerini doğrudan belirlemektedir. Bu yöntem performans esaslı bütçelemeyi uzun yıllardır uygulayan ülkelerde ve sadece belirli sektörlerde uygulanmaktadır. Bu yöntemin uygulanmasında her birim çıktının maliyeti hesaplanmaktadır. Performans hedefine göre birim maliyetler kullanılarak kaynak ihtiyacı tespit edilmektedir. Bu yöntemin uygulanabilmesi için çıktıların çok net ve ölçülebilir olması gerekmektedir. Bu nedenle bu yöntem devlet genelinde her tür faaliyet için uygulanan bir yöntem olmaktan ziyade net ve ölçülebilir çıktılar üreten faaliyetlerin bütçelerinde uygulanmaktadır.

6. Türkiye'de Performans Esaslı Bütçelemede Hangi Yaklaşım Benimsenmelidir?

Performans bilgisinden etkin kaynak dağılımını sağlamak amacıyla yararlanılması, performans ölçüm sisteminin en önemli amaçlarından birisidir. Performans ölçümü sonucunda elde edilen bilgilerin bütçe sürecinde nasıl kullanılacağı ise, en önemli sorun alanlarından birisini oluşturmaktadır.

Uluslararası deneyimleri incelediğimizde, performans bilgisi ile bütçe süreci arasında ilişki kurarken temel olarak, yukarıda açıklanan üç temel yöntemden yararlandığı görülmektedir. Acaba Türkiye'de bu yöntemlerden hangileri hangi sektörlerde kullanılmalıdır?

Türkiye'de doğrudan bağlantı yaklaşımı çok farklı faaliyetleri olmayan ve net bir şekilde ölçülebilen çıktılar üreten daha küçük çaplı kurumlarda 'Performans Esaslı Bütçeleme Pilot Çalışmaları'¹¹ kapsamında uygulanmıştır. Ancak yukarıda belirttiğimiz gibi bu yöntemin devlet genelinde yaygın olarak

¹⁰ Curristine Teresa (2005), s. 105

¹¹ Pilot çalışma örneği olarak ayrıntılı bilgi için Bkz. Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, 2005 Mali Yılı Performans Programı (2005), <http://www.bumko.gov.tr/maliyonetim/performans/plotuygulama/HSSGM.pdf>

benimsenmesi pek gerçekçi görülmemektedir. Özellikle kamu kesiminde sayısal olarak ölçülebilen çıktılar üreten kamu idareleri çok azdır. Bu durumda çıktılar ile bütçe arasında bire bir bağlantı kuran bu yaklaşımın tüm sektörlerde uygulanması oldukça zordur. Uluslararası örneklerde de incelediğimiz gibi özellikle eğitim-sağlık gibi alanlarda uygulanması mümkün olan bu yöntemin tüm sektörlerle yaygınlaştırılması, performans esaslı bütçelemeyi uzun yıllardır uygulayan ülkelerde dahi şu ana kadar mümkün olmamıştır. Bu nedenle devlet genelinde uygulanması için ikinci yöntemin seçilmesi daha gerçekçi olabilir.

Ayrıca performans yönetiminin kamu kesiminde yerleşmesinin sayısız faydaları olmasına karşın, performans sonuçlarının bütçeyi tek başına doğrudan belirlemesinin bazı sakıncaları da mevcuttur. Performans göstergelerinin performansın tüm yönlerini doğru olarak ölçebilmesi her zaman mümkün olmamaktadır. Performans sonuçlarının kurum tarafından etkilenmesi veya performans göstergelerinin seçiminde yeterince tarafsız davranılmaması da olasıdır. Bu sakıncalar da göz önünde bulundurulduğunda, performans sonuçları yanında başka bilgileri ve politik öncelikleri dikkate alan dolaylı yaklaşımın devlet genelinde uygulanması ve eğitim-sağlık gibi daha net çıktılar üreten sektörlerde doğrudan bağlantı yaklaşımının uygulanması daha uygun görülmektedir. Ancak dolaylı bağlantı yaklaşımını uygularken performans bileşeninin karar alma sürecinde yeterli ağırlığa sahip olmasının da sağlanması gerekmektedir.

Sonuç

Performans yönetiminin her aşamasında performans ölçümünden ve performans ölçüm sonuçlarından faydalanılmaktadır. Performans ölçümü yönetim ve hesap verebilirliğin bir aracı olarak pek çok ülkede yıllardır kullanılmaktadır. Performans ölçümünün hizmet kalitesinin artırılmasında, hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesinde, çalışanların performansının ölçülmesinde bir yaptırım veya yönetim aracı olarak kullanılması mümkündür. Ayrıca performans ölçümünün performansı artırma yönündeki etkisine uygulamada sıkça rastlanmaktadır. Sayılan tüm faydalarına karşın performans ölçümü “her kapıyı açan bir anahtar” değildir. Performans ölçümünün bazı beklenmeyen etkiler meydana getirme olasılığı da her zaman vardır. Performans ölçümü sırasında bu risklerin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Öte yandan performans ölçüm sonuçlarının doğru ve güvenilir olması ancak iyi bir performans bilgi sisteminin kurulması ve geliştirilmesi ile sağlanabilir. Türkiye açısından değerlendirecek olursak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla getirilen yeni mali yapılanma ile kamu idarelerine daha fazla yetki ve sorumluluk verilmektedir. Harcama süreci içerisinde kamu idarelerinin rolünün artması ile kamu idareleri tarafından hazırlanarak kamuoyuna sunulan bilgilerin önemi daha çok artmıştır. Bu kapsamda her kamu idaresinde performans bilgisinin toplanması, analiz edilmesi, değerlendirilmesi ve yorumlanmasına yönelik performans bilgi sisteminin oluşturulması hayati bir öneme sahiptir.

Performans ölçümü ancak yönetim süreci ile bütçe sürecinin bir parçası olduğu zaman etkili bir araçtır. Performans ölçümü ile bütçe arasındaki bağlantı, performans esaslı bütçeleme ile kurulmaktadır. Performans esaslı bütçeleme yoluyla performans ölçümü ile bütçe arasında bağlantı kurulurken, performans göstergelerinin hedeflenen ve gerçekleşen düzeyleri arasındaki ilişki önem kazanmaktadır. Kurumun mevcut kaynaklarla ne oranda performans gerçekleştirdiği bir sonraki yılda bütçe kaynaklarının dağılımını etkileyecektir. Sonuç olarak performans esaslı bütçeleme ile kaynakların performans esasına dayalı olarak ve kurum önceliklerini yansıtabilecek şekilde dağıtılması amaçlanmaktadır.

Uluslararası deneyimler incelendiğinde performans ölçümü sonucunda elde edilen performans bilgisinden bütçe müzakere sürecinde önemli oranda yararlandığı görülmektedir. Bu kapsamda performans bilgisi ile bütçe müzakere süreci arasında ilişki kurarken, temel olarak sunuma yönelik bütçeleme yaklaşımı ile dolaylı ve doğrudan bütçe yaklaşımları olmak üzere üç farklı performans esaslı bütçeleme yaklaşımından yararlandığı görülmektedir. Türkiye’de ise kamu kesiminde ilgili kamu idaresinin hangi sektörde faaliyet gösterdiği, ürettiği mal ve hizmetlerin türü gibi faktörler göz önünde bulundurulmak suretiyle bu yaklaşımlardan birisinin uygulanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- AK, Mehmet Zeki, GÜLMEZ, Ahmet (2004), '*Atıf İndekslerine Göre Türkiye'nin Bilimsel Yayın Performansının Analizi: 1980-2003*' <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/12-04.pdf>
- AMARATUNGA, D. and BALDRY, D. (2002), '*Moving from Performance Measurement to Performance Management*', *Facilities* Volume 20, Number 5/6, 2002.
- CURRISTINE, Teresa (2005), '*Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire*', *OECD Journal on Budgeting*-Volume 5- No. 2- ISSN 1608-7143 2005.
- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 2005 Mali Yılı Performans Programı (2005), <http://www.bumko.gov.tr/maliyonetim/performans/plotuygulama/HSSGM.pdf>
- Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper (1999), Organization for Economic Co-operation and Development, 26-Jan-1999.
- Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (2004), Pilot Kurumlar İçin Taslak, T.C Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004.
- Performans Ölçümüne İlişkin Öneri Raporu (2002), 2001 Yılı Eylem Planının 6. 2'inci Stratejisi Kapsamında Yapılması Öngörülen Faaliyetler Bağlamında Kurulan Komisyon, 14 Şubat 2002.
- ROBSON, J (2005), '*Implementing a performance measurement system capable of creating a culture of high performance*', *International Journal of Productivity and Performance Management* Vol. 54 No. 2, 2005.