

KAMUDA ÖLÇÜLEBİLİR DENETİME HAZIRLIK “PERFORMANS YÖNETİMİ”

Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN*

GİRİŞ

Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen ya da girişilen reform çalışmaları, hiç kuşkusuz son yirmi yıl içinde etkisini en çok hissettiğimiz gelişmelerden biri olmakta ve temelinde ekonomik sorunların yattığı gözlenmektedir. Çünkü, kısaca sermayenin, mal ve hizmetlerin, fikirlerin, bilgilerin ve insan kaynaklarının işletme ve üretim anlamında ulusal sınırları aşması anlamına gelen küreselleşme olgusunun ulusal ekonomiye olan olumsuz etkilerine bakıldığında, bu etkileri ortadan kaldırmak için yaşanan sürecin getirdiği değişime uyum sağlamanın ve yeniden yapılanmaya gitmenin kaçınılmaz bir zorunluluk olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durum, örneğin OECD üyesi ülkelerde halkı, devletin ekonomideki rolünü tartışmaya ve kamu sektöründe sunulan kamu hizmetlerinde, kamu kuruluşlarının verimlilik ve etkililik açısından performanslarını yeniden düşünmeye sevk etmiştir.¹ Hatta, son yirmi yıl içinde ekonomik kaygılarla, söz konusu ülke yönetimlerinin, kamu sektörünü personel açısından küçültme politikası izlediği ve bu politikayı da şu iki farklı yöntemle uygulamaya geçirdikleri görülmektedir:²

1. Yöntemle, bazı ülkelerde belli bir program dahilinde, kamu hizmetlerindeki bazı iş ve görevler kaldırılmıştır. Örneğin Almanya’da 1993 yılından bu yana yıllık % 1 ila 1,5 oranındaki toplam 17.000 kadro/pozisyon iptal edilmiştir. Kore hükümeti bu yöntemle 2001 yılı sonuna kadar, polis ve öğretmenler dışındaki kamu personeli kadrolarından toplam 26.000 adedi iptal etmiştir.

2. Yöntemle, OECD üyesi ülkelerdeki bazı kamu kurum ve kuruluşlarının statüsünün değiştirildiği veya özelleştirilmeye gidildiği görülmüştür.

* TODAİE Öğretim Üyesi, kbilgin@todaie.gov.tr

¹ SHIM, Deok-Seob (2001): “Recent Human Resources Developments in OECD Member Countries”, *Public Personnel Management*, Vol. 30, No.3. s.323.

² SHIM, a.g.e., p.326-327.

Örneğin Finlandiya’daki altı temel kamu kuruluşunun statüsü değiştirilerek, 1989-1990 arasında % 10’luk bir kamu personeli kadrosu iptal edilmiştir.³

PERFORMANS YÖNETİMİ

Türkçe’ye iş başarımı diye çevirebileceğimiz performans kavramı, herhangi bir işte gösterilen başarı derecesini ifade etmektedir.⁴ Son yıllarda giderek daha çok ele alınan bir kavram olan performans yönetimi ise, yönetimin planlama ve denetim faaliyetlerinin daha geniş bir çerçevede ve performans kavramındaki gelişmeler ışığında uygulanmasına yönelik çağdaş bir yönetim anlayışıdır.⁵ Örgütün amaçlarını ve görevlerini mümkün olabilecek en iyi ve en başarılı biçimde gerçekleştirmek için, örgüt kaynaklarını performanslarına göre seçme ve değerlendirme sürecidir.⁶ Dolayısıyla, performans yönetimi verimliliğe, etkililiğe ve ekonomik olmaya odaklanmış örgüt yönetimi anlayışı olup, tüm bunlara ulaşabilmek için ölçülebilir hedefler koymayı ve bu hedeflere ilişkin olarak çıktıları/ürünleri sürekli ölçmeyi gerekli kılmaktadır. Bu anlamda ele alınacak bir performans yönetimi anlayışında, yönetime önemli sorumluluklar düşmektedir. Zira, performans yönetimi için yönetimin şu üç temel görevi yerine getirmesi gerekir:⁷

* Kuruluşun ortak amacını ve görevini, kuruluşu oluşturan en alt sistemlere kadar bu sistemlerin özel amaçlarını da içerecek biçimde tüm örgüte benimsetmek;

* Kuruluş birimleri ve insan kaynakları arasında yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya doğru, karşılıklı bilgi akışını süratli ve etkin bir biçimde sağlayacak bir iletişim sistemi oluşturmak;

* Kuruluş birimlerinin ve çalışanlarının performansını sürekli geliştirmek için gerekli önlemleri almak. Bu amaçla, kuruluşun tamamı ya da gerekli görülen birimlerini içine alan ve özellikle çalışanlar için bir bireysel performans ölçme ve denetim sistemi oluşturmak ve uygulanmasını sağlamak.

³ Finlandiya’daki söz konusu 6 kamu kuruluşu şunlardır: Posta ve Telekomünikasyon Kurumu, Devlet Demiryolları, Ulusal Matbaa Kurumu, Ulusal Coğrafya Enstitüsü, Kamu Yemek Hizmeti Kurumu, Ulusal Veri İşleme Merkezi.

⁴ BİLGİN, Kamil Ufuk (2004): *Kamu Performans Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara, s.13.

⁵ DPT (2000): *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması*, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, s.76.

⁶ AKAL, Zuhâl (1998): *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi-Çok Yönlü Performans Göstergeleri*, MPM Yayını, Ankara, s.5.

⁷ DPT (2000), a.g.r., s.76.

Performans yönetimi, temel olarak kuruluşun insan kaynaklarının bireysel ve takım halindeki kapasitelerinin geliştirilmesi ve performanslarının artırılması sonucunda örgütsel başarıya ulaşmayı sağlayıcı yönde, stratejik ve bütünlüştürülmüş bir yaklaşım olarak tanımlanmaktadır.⁸ Bu tanım ışığında performans yönetimi kuruluştaki bölüm, takım ve bireysel amaçların uyumu; performans değerlendirme sistemi; ödüllendirme stratejisi ve çerçevesi; hizmet içi eğitim; gelişme stratejisi ve planları; iletişim; yönlendirme ve yol gösterme; geribildirim ile bireysel kariyer planlama girişimlerinin daha etkili hale getirilmesi ve geliştirilmesi sürecidir.⁹

Bu süreçteki girişimlerin neler olduğuna bakıldığında,¹⁰ aslında performans yönetiminin, basit bir personel değerlendirmesi olmadığını anlamak mümkündür. Bu nedenle, performans yönetimini “bireysel performans değerlendirme” boyutuna indirgememek gerekir.¹¹ Zira, performans yönetimi, kuruluşun geleceğini tahmin etmek adına, kuruluşun sahip olduğu temel değerlerini ve tüm kaynaklarını geleceğe yönlendirmek amacıyla, kurumsal bütünlüştürmeyi stratejik kararlarını etkili bir iletişimle uygulayarak sağlayan bütüncül ve toplam bir süreçtir.¹² Ancak, sürecin etkili bir biçimde işletilebilmesi için, yönetimle çalışanları arasındaki iletişimin interaktif bir iletişim olması gerektiği açıktır.¹³

Yöneltilen çeşitli eleştirilere karşın, performans yönetimi anlayışının olumlu özelliklerinin analiz edilmesi, izlenmesi ve etkili bir biçimde uygulanabilmesi durumunda yönetime aşağıdaki faydaları sağlayacağı söylenebilir.¹⁴

⁸ BARON, A.–ARMSTRONG, M. (1998): “Out of the Box”, *People Management*, 23 July, p.38.

⁹ BEARDWELL, I. - HOLDEN, L. (2001). *Human Resource Management a Contemporary Approach*. Harlow, England: Pearson Education, p.538.

¹⁰ Gerçekte performans yönetimi, performansın üretim yönetimi, planlama, satınalma, araştırma-geliştirme, maliye, bakım-onarım, personel yönetimi ve denetim gibi bir çok yönetim işlevinde ele alınabilecek temel bir yaklaşımdır. Bkz. SLOMA, Richard S. (1980): *How to Measure Managerial Performance*, Macmillan Publishing, New York.

¹¹ CEDERBLUM, Doug – PEMERL, Dan E. (2002): “From Performance Appraisal to Performance Management: One Agency’s Experience”, *Public Personnel Management*, Vol.31, No. 2, p.138.

¹² HARTLE, Frank - GROUP, Hay (1994): “Performance Management - Where is it Going?”, *Competency Based Human Resource Management*, Ed.Alain Mitrani ve diğer, Kogan Page, London, p.103.

¹³ BEARDWELL – HOLDEN, a.g.e., p.539.

¹⁴ GLENDINNING, Peter M. (2002): “Performance Management: Periah or Messiah”, *Public Personnel Management*, Vol.31, No.2, p.162.

- * Bireysel performansı geliştirir;
- * Bireylerin gizilgüç performansını ortaya çıkarır;
- * Gelecekteki insan kaynağı ihtiyacını planlar;
- * Kuruluş amaçlarını gerçekleştirir;
- * Kuruluştaki manevi gücü artırır;
- * İç ve dış müşteri tatmini sağlar;
- * Performans – ücret dengesini sağlar;
- * Rekabet üstünlüğü yaratır;
- * Gözlem kalitesini artırır.

Performans yönetiminde, kuruluşun bütün birimleri ile birlikte, mal ve hizmet üretimi açısından şu anda hangi seviyede olduklarını, daha iyi bir seviyeye ulaşip ulaşamayacaklarını ve ideal olarak nereye kadar başarılı olabileceklerini sorgulayıp, alınacak yanıtlara göre kuruluş performansını belirlemeleri gerekmektedir. Böylece, kuruluşun şimdiki görevi anlamında misyonu ve gelecekteki durumuna ilişkin vizyonu oluşturulmalıdır. Geleceğe ilişkin bir strateji geliştirilmelidir. Performans gelişimi ile ilgili girişimler tasarlanmalı, geliştirilmeli ve uygulamaya konulmalıdır. Hedeflenen yöne gidilip gidilmediğini, nasıl gidileceğini gösterecek bir ölçüm ve değerlendirme sistemi tasarlanmalı, geliştirilip uygulanmalıdır. Performans düzeyini sürekli geliştirmeyi sağlayacak ödüllendirme ve özendirme sistemleri kurulmalıdır. Bütün bu amaçlara ulaşmak için performans yönetimi yaklaşımının, özellikle kuruluş amaçlarının belirlenmesine, üretim için gerekli kaynakların sağlanmasına ve kuruluşun insan kaynağının işe özendirilmesine adeta enerji sağlaması söz konusudur.¹⁵ Bu nedenle, kuruluşların örgüt yapısı performans yönetimi anlayışına göre yeniden yapılandırılmalıdır.

Performans yönetiminde, söz konusu içerik ve amaçlara ulaşmak için öncelikle, kuruluşun amacına daha etkin bir biçimde ulaşabilmesinde gerekli stratejik plan ve kararlar ile geleceğe yönelik hedeflerin belirlenmesi gerekmektedir. İkinci aşamada ise, kuruluşun var olan performans düzeyi ölçülmeli, değerlendirilmelidir. Kuruluşta halen uygulanmakta olan yönetim sistem ve alt sistemlerinin, süreçlerinin performans stratejilerine uygunluğu sağlanmalıdır. Bunun sonucunda, performansı geliştirmeye yönelik planlama yapılmalıdır.

¹⁵ CASCIO, Wayne F. (2003): *Managing Human Resources-Productivity, Quality of Work Life, Profits*, McGraw-Hill Comp., New York, p.334.

Planlama ile birlikte ölçüm sistemleri geliştirilmelidir. Bu amaçla neyin, nasıl, ne şekilde ölçüleceği belirlenmelidir. Verileri hazırlama ve bu verileri çözümlene yöntemleri üzerinde çalışılmalıdır. Son olarak performans yönetiminde, performansı geliştirmek için alınacak önlemler belirlenmelidir. Bunlara ilişkin faaliyet planları hazırlanmalı ve uygulamaya konulmalıdır.

Bu aşamalar aslında, performans yönetim sisteminin işleyişinde yönlendirici bir rol oynamaktadır. Çünkü, bu aşamaların yönlendirmesi sonrasında, sistemin mal ve hizmet üretim sürecini izleyen aşamaları olan ölçme ve değerlendirme ile denetleme gerekmektedir. Performans yönetiminde denetim girişimi, kuruluştaki geri bildirim anlayış ve işlevinin etkin hale getirilerek, kuruluş performansıyla beklenen değişim ve gelişmelerin gerçekleştirilmesi, örneğin verimli, etkili ve ekonomik olunmasının sağlanması anlamına gelmektedir.¹⁶ Böylece, performansı sağlamaya veya arttırmaya yönelik çalışmaların aktif hale gelmesi ve sonuçların görülmesi mümkün olur. Sonuçta, performansı izleyen yöneticilerin, elde ettikleri veriler ışığında kuruluş hedeflerinde ve stratejilerinde yenilik yapması, gerekli düzeltmelerde bulunması söz konusu olabilecektir.

İnsan kaynakları, yönetim içindeki kendi rollerini performansa destek olarak yeniden adlandırmayı düşündürmeli; yöneticiler, performans artışını sağlayacak araçlar bulmak için, teknolojiye en son gelişmeleri izlemek üzere yoğunlaşmalıdırlar.¹⁷ Zira, gelecek bin yılda insan kaynakları, spor yıldızları gibi yüksek performanslı kişilerden seçilecek, yüksek ücretli bir kariyere sahip olacaklar ve en iyi performans çıkaranlara büyük ödüller verilebilecektir.

Performans yönetimi anlayışını örgütün var olan sistemine aktarmak istediğimizde ise, bu sistemin temel amacının, bireysel performansın getirilen ölçütler aracılığıyla belirlenmesi, ölçülmesi ve tarafların bilgilendirilmesi yoluyla bireysel performansın ve örgütsel etkililiğin birlikte geliştirilmesi olduğunu görmekteyiz.¹⁸ Bu tür bir bakış açısı, performans yönetimini, bireysel performansın “nasılları” olan davranışlar ve yetenekler ile yine bireysel performansın “neler?” olan performans hedef ve ölçütleri arasında bir etkileşim sağlamak olarak tanımlamaktadır.¹⁹ Bu durumda performans yönetiminin Şekil-1’de görüleceği üzere, sistemin işleyiş süreci olarak kuruluş

¹⁶ DPT (2000), a.g.r., s.77.

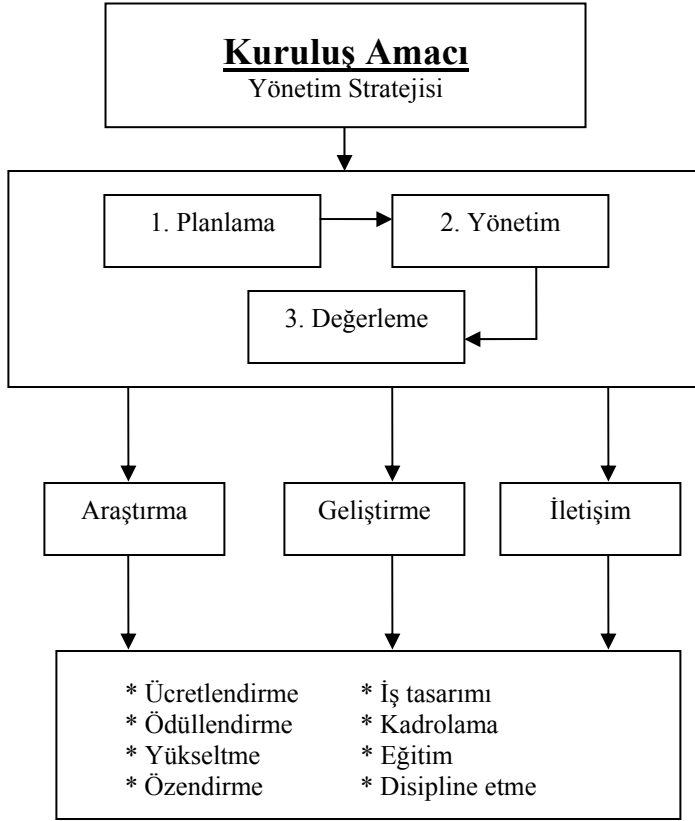
¹⁷ JOHNSON, Mike (1996): *Gelecek Binyılda Yönetim*, (Çev. Sinem Gül), Sabah Kitapları, İstanbul, s.39.

¹⁸ BARUTÇUGİL, İsmet (2002): *Performans Yönetimi*, Kariyer Yayıncılık, İstanbul, s.127.

¹⁹ BEARDWELL – HOLDEN, a.g.e., p.540.

amaçları doğrultusunda belirlenen yönetim stratejisine göre planlama yapılması; bu plana göre kaynakların yönlendirildikten ve kendilerine yol gösterildikten sonra performanslarının değerlendirilmesi; tüm bu aşamalara ilişkin araştırma, geliştirme ve geri bildirim de içeren bir iç iletişimin sağlanması; aşamalardan elde edilecek bilgilerin işlenip veri haline getirilerek yönetim sisteminin diğer alt sistemleri olan iş tasarımına, kadrolamaya, ücretlemeye, özendirmeye, yükseltmeye, hizmet içi eğitime, ödüllendirmeye ve disipline etmeye katkısının olması sağlanmalıdır.

Şekil-1: Performans Yönetim Süreci



KAMU PERFORMANS YÖNETİMİ

Kamu hizmetlerinde kamu yararı için fayda maliyet analizleri yapmak veya doğrudan verimlilik ölçümüne gitmek, her ne kadar radikal bir politik

tercihi gerektirse de, performans yönetimi anlayışı açısından baktığımızda, kamu kuruluşunun işini amacına yönelik olarak yapıp yapmadığı; istenmeyen etki yaratıp yaratmadığı; halka karşı kendini sorumlu hissedip hissetmediği; yetkili olduğu alan dışına çıkıp çıkmadığı; herkese mi yoksa belli gruplara mı hizmet ettiği; ve nihayet verimli çalışıp çalışmadığını bilmek ve belirlemek gerekir.²⁰

Bu sorulara yanıt arayan bir kamu yöneticisi veya siyasal karar verici ise, kuruluşun performansını geliştirmek için stratejik plan yapmalı; kuruluş kaynaklarını yeniden gözden geçirmeli; yeni kaynak arayışlarına gitmeli; performansı artırıcı ölçülebilir hedefler koymalı; iş yükünün çok fazla veya çok az olmamasına dikkat etmeli; performans hedeflerine ilişkin sonuçları sürekli ölçmeli; kapasiteyi güçlendirmeli; insan kaynakları yönetimi anlayışına önem vermeli; performansa dayalı denetim sistemini getirmelidir.²¹

Diğer taraftan, 1980’li yıllarda, OECD’ye üye ülkelerin bir çoğunda kamu açıkları, dış borç yükü, işsizlik ve enflasyon artışı görülmüş, bu nedenle söz konusu ülkelerde kamu yönetiminde reform ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Ülke yönetimleri bu ihtiyacı, reform sağlayacak yasalar çıkararak gidermeye çalışmışlardır. Örneğin, İngiltere’de 1982 yılında “Financial Management Act” la başlayan bu çalışmalar, 1988 yılında “Next Step Initiative” ve 1999 yılında “The Modernising Government White Paper”la sürmüştür; ABD’de ise, 1993 yılında çıkarılan “The Government Performance and Results Act” adlı reform yasasıyla, kamu yönetiminde yeniden yapılandırma amaçlanmıştır.²²

Günümüzde ülke yönetimleri gelişmişlik düzeylerinden bağımsız olarak, kamu yönetim sistemlerindeki reform girişimlerinde aşağıdaki performans artırıcı önlemleri alma ve geliştirme yoluna gitmişlerdir. Böylece, performans yönetim sistemini kurabilen kamu kurum ve kuruluşları, etkili, verimli, bilgi üreten ve yayan, sorunlara çözüm getirebilen, katılımcı, saydam ve hesap verebilir, kurumsallaşabilen yönetimler olabilmişlerdir. Kamuda söz konusu performans artırıcı önlemler şunlardır:²³

²⁰ HOLZER, Marc – YANG, Kaifeng (2004), “Performance Measurement and Improvement: An Assessment of the State of the Art”, *International Review of Administrative Sciences*, IAS, SAGE publications, London, Vol.70, No. 1, p.17.

²¹ FISK, Donald - HATRY, Harry (1992): “Measuring Productivity in the Public Sector”, Marc Halzer (ed.) *Public Productivity Handbook*, NewYork, p.139; aktaran, HOLZER – YANG, a.g.e., p.18.

²² BÜYÜKKILIÇ, Deniz – COŞKUN, Arife (2002): “Kamu Yönetimi Reformları Işığında KİT’lerde Kurumsal Performans Yönetimi”, *Verimlilik Dergisi*, S.3, s.38.

²³ AKYOS, M. vd. (2001): “Kamu Sektöründe Performans Yönetimi”, *Avrupa Kalite Yönetimi Konferansı, 2. Kamu Kalite Sempozyumu*, KalDer, 9-10 Mayıs 2001, Ankara, s.65.

- * Kamusal kaynakların etkin kullanımı,
- * Bütçe açıklarının ve kamu kökenli borçlanmanın azaltılması,
- * Kamu hizmetlerinde kalitenin artırılması,
- * Kamu yönetimi üzerindeki yasama ve yürütme güçlerinin sorumluluklarının artırılması,
- * Karar ve uygulamalarda saydamlığın ve hesap verebilirliğin artırılması.

Performans yönetimi anlayışına göre insan kaynakları yönetimini gerçekleştirdiğimizde ise, bu anlayışın insan kaynakları yönetimine sağlayacağı pek çok katkıları bulunmaktadır. Bu anlayışa göre, çalışanlar kendi performanslarını yönetme sorumluluğunu hissederler; performans planlarını tasarlar ve yönetirler; plan doğrultusundaki ilerlemelerini izlerler; planlanan ve gerçekleşen performanslarını karşılaştırır ve gözden geçirirler; sürekli iyileştirmenin işlerinin önemli bir parçası olduğunu bilirler; bireysel performansları ile örgütün amaçlarını ilişkilendirirler; sonuçların ve yetkinliklerin birlikte önemli olduğunu bilirler; böylece, ne yapılacağına odaklandıkları kadar, nasıl yapacaklarına ilişkin becerileri de geliştirebilirler.²⁴

Görülüyor ki, performans yönetimine göre bir kamu kuruluşunu yönetmek isteyen bir yönetim, üretilen mal ve hizmetlerin girdilere oranı anlamındaki verimlilik arayışının yanı sıra, hedef kitle için de beklenen faydayı verebilmeli, diğer bir deyişle etkili olabilmelidir. Bu manada bir performans yönetimi ise, bize öncelikle kuruluşun en önemli kaynağı olan insan kaynaklarını başarıyla yönetmesi gerektiğini göstermektedir. Çünkü insan kaynağı örgütün diğer kaynaklarını birleştirici, üretime dönüştürücü, harekete geçirici ve kuruluş amaçları doğrultusunda mal ve hizmetlerin üreticisi rolünü üstlenmektedir.

KAMU PERFORMANS YÖNETİMİNİN AMACI

Kamu Performans Yönetiminin temel amacı, kamu kurum ve kuruluşların hedeflerine ulaşmalarını sağlamaktır. Zira, insan kaynaklarının performans ölçümünde kullanılan ölçütlere göre çalışma eğilimleri olacağından, performans ölçme ölçütleriyle, aslında çalışanlara nelerin önemli olduğu konusunda gerekli mesajlar verilmiş olur. Öte yandan, kuruluşa performans yönetim sistemi getirilmeden, kurumsal anlamda mal ve hizmet üretiminde tam olarak başarılı olunması pek mümkün değildir. Örneğin,

²⁴ BARUTÇUGİL, a.g.e., s.128.

çoğunlukla başvurulan performans ölçütü olarak verimliliğin yanlış kullanılması ve gerçekleri yansıtmaması söz konusu olabilir.²⁵

Temel amaçlarını yönetsel, geliştirmeye yönelik ve araştırmaya yönelik olmak üzere üç grup altında toplayabileceğimiz kamu performans yönetimi amaçlarını, ayrıntısına indiğimizde aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:²⁶

* Örgütsel hedefleri, açık ve tanımlanmış bireysel hedeflere dönüştürmek;

* Hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan performans ölçütlerini belirlemek;

* Belirlenen performans ölçütlerini, çalışanlara zamanında ve adaletle uygulamak;

* Çalışanlardan beklenen performans sonuçlarıyla, gerçekleşen başarıyı karşılaştırmak ve değerlendirmek;

* Yönetici ile çalışanlar arasında etkin bir iletişim ve anlayış ortamı yaratmak;

* Performansın geliştirilmesi için yönetici ve çalışanlarla ortak çaba harcamak;

* Çalışanların başarılarını tanımlamak ve ödüllendirmek;

* Örgütün ve çalışanların güçlü ve zayıf yönlerini tanımlamak;

* Geribildirimle çalışanları desteklemek ve motivasyonlarını artırmak;

* Eğitim-geliştirme ve kariyer planlaması için yönetime gerekli bilgiyi sağlamak.

KAMU PERFORMANS YÖNETİMİNİN İLKELERİ

Kamu performans yönetimi, aslında performans yönetimi anlayış ve uygulamalarının kamuya uyarlanmış halidir. Bu nedenle, performans yönetiminin genel ilke ve özelliklerinin kamu yönetimindeki görünümü, kamu yönetimi anlayış ve kültüründen büyük ölçüde etkilenmektedir. Ancak, etkilenmenin geleneksel kamu yönetiminin sahip olduğu alışkanlıklar biçiminde olmaması, yeni kamu yönetimi anlayışındaki gelişmeler ışığında olması, kamunun yararına olması, demokrasiye ve hukuk anlayışına uygun olması ile yönetimde esas söz sahibinin vatandaş olması ilkelerine uygun yönde bir etkilenme olması beklenir.

²⁵ AKDENİZ, A. – DURMAZ, F. (1998): "Verimliliğin Genel Performans Üzerindeki Yansımalarının Uygulanması", *Dokuz Eylül Üniv. İİBF Dergisi*, C. 13, S. 2, s.86.

²⁶ BARUTÇUGİL, a.g.e., s.126.

Bu beklentinin gerçekleşmesi için ise, kamu performans yönetiminin ilke ve özelliklerinin, aslında iki açıdan ele alınması gerekmektedir. Bunların birincisi, performans yönetimi dendiğinde akla gelen ya da bilimsel olarak ileri sürülen ilke ve özelliklerin, kamu yönetimi için de geçerli olması gerektiği; ikinci olarak da kamu yönetimi dediğimiz kamu kurum ve kuruluşların yasal, yönetsel ve uygulama açısından var olan yapı ile geleneksel anlayış ve işleyişin demokrasi sürecinin etkinliği adına değişmesi gerektiğidir. Bu değişimin, hiç şüphesiz bundan böyle kamu performans yönetimini uygulayacağız denilerek başlatılması mümkün değildir. Çünkü, performans yönetimi anlayışının yasal ve yönetsel boyutu hemen gerçekleştirilmiş olsa bile, kamunun birden bire bu anlayışa göre hareket etmesi beklenemez. Ancak, konunun diğer bir gerçek boyutu vardır ki, o da kamu performans yönetiminin anlayış, ilke ve özellikleriyle önce kamu yönetiminde başlatılması, yerleştirilmesi, etkili hale getirilmesi, gereklerinin kurum içinde ve dışında duyurulması, sonuçları ve yararları hakkında bilgi verilmesi ve sorunların belirlenmesi ve çözülmesi gerektiğidir.

Kamu performans yönetiminin ilke ve özelliklerini, performans yönetimi ilke ve özellikleri ile koşut olarak ele aldığımızda, bunların kamu performans yönetimini yeterince betimlediğini ve ortaya koyduğunu görebiliriz. Ancak, amaçlanan hedefler ile elde edilecek sonuçlara baktığımızda, gerek getirilen saydamlık, hukukilik ve hesap verebilirlik gibi ölçütler açısından, gerekse ekonomiklik, verimlilik gibi benzer ölçütlerin performansa etkisi açısından bazı farkların ortaya çıktığı görülmektedir. Bu nedenle, kamu performans yönetim ilkeleri olarak ileri sürülecek ilkelerin, bu farklılığı içinde barındırması ve özellikle anlayışın değişmesi ile ölçütlerin etkinliğini sağlayıcı olması gerekmektedir. Buna göre, Kamu Performans Yönetimi ilkelerini şu şekilde sıralayabiliriz:

Performans Anlayışının Kabulü İlkesi

Kamu yönetiminde performans ya da diğer adıyla iş başarımının gerekliliğinin yönetici ve insan kaynağına anlatılması, inandırılması ve bu anlayışın yerleşmesi gerekir.

Kurumsal Performansın Oluşturulması İlkesi

Kamu performans yönetimi anlayışının kabulünden sonra, bu anlayışa uygun olarak, kamu kurum ve kuruluşunun verimli, etken ve ekonomik olmasını sağlamaya ilişkin olarak kurumsal performansın oluşturulması ilkesi gelmektedir. Bu ilke, aslında genel performans yönetimi ile koşut bir ilkedir.

Bireysel Performansın İzlenmesi İlkesi

Bireysel performansın izlenmesi ilkesi, klasik bir anlayışın ürünüdür. Zira, bu ilke gereği geleneksel yönetim anlayışında da, kamu kurum ve kuruluşlarındaki insan kaynaklarının performansı değerlendirme yöntemiyle izlenmektedir. Ancak, kamu performans yönetiminin farklılaştığı konu, bu ilke gereği performansı izlenen bireylerin iş başarımlarının, diğer özelliklerinden önemli ve önde görülmesidir. Diğer bir deyişle, insan kaynaklarının ürettiği mal ve hizmet miktarı ile hizmetteki etkinliğini değerlendirmenin esasını oluşturmasıdır. Memurun yetki görev ve sorumluluklarını dolaylı ilgilendiren diğer özellikleri, bireysel performansı değerlendirmedeki ikincil ölçütler olmalıdır.

Sayılabılır Performans Hedefleri İlkesi

Sayılabılır performans hedefleri ilkesi, kamu performans yönetimindeki en sorunlu ilkelerin başında gelmektedir. Çünkü, bu ilke gereği, gerek kurumsal hedeflerin, gerekse insan kaynaklarına ilişkin bireysel hedeflerin belirlenmesinde sayılabılır hedefler olmasını sağlamak gerekmektedir. Bunun yapılması ise, kamu yararı ilkesinin egemen olduğu geleneksel kamu yönetimi anlayışına ters düşmektedir. Ancak, kamu yararı ve kamu hizmeti olduğu için sayılabılır hedefler koymaktan kaçınmak, performans ölçütlerini de olumsuz etkileyeceği için performans hedeflerini ilkece ve olabildiğince sayılabılır nitelikte belirlemek gerekir.

Performans Ölçütleri Geliştirme İlkesi

Performans ölçütleri geliştirme ilkesi, sayılabılır performans hedefleri doğrultusunda, ölçülebilir performans ölçütleri getirilmesidir. Böylece, yönetimin söz konusu hedeflere ilişkin olarak performans konumu belirlenebilmektedir. Kamu performans yönetiminde, sayılabılır performans hedefleri belirlemek ne kadar zor ise, performans ölçütleri geliştirmek de o kadar zordur. Ancak, bu zorluğu sayılabılır performans hedefleri ilkesine göre hareket ederek aşan bir yönetimin, her aşamadaki performansın ortaya çıkarılmasında da başarılı olması mümkündür.

Hukukilik İlkesi

Hukukilik ilkesi adından da anlaşılacağı üzere, kamu performans yönetiminde tüm kamusal karar ve eylemlerin hukuka uygun olması demektir. Ancak, burada önemli olan hukuk adına sadece yasal sınırlar içinde kalmak

değil, hakkaniyetli ve adil olmaktır. Dolayısıyla, kamu performans yönetiminde hukukilik ilkesiyle, mevzuatın arkasına sığınan bir geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve uygulaması yerine, gerekli temel hukuk anlayışına göre yönetim söz konusudur.

Açıklık İlkesi

Açıklık ilkesi, kamu yönetimi anlayışına has bir kamu performans ilkesidir. Bu ilkeye göre, bazı kısıtlar dışında hiçbir kamusal karar ve eylem, yetkililer dışındakilere kapalı kalmaz. Açıklığa uyumlu bir yönetim anlayışına sahip olmak, kamudaki performansın yine kamunun istek ve şikayetlerini dikkate alarak performansın yönetilmesini sağlar. Bunun başarılması ise, kamu kurum ve kuruluşlarını daha etken kılar.

İnsanlık ve Hesap Verebilirlik İlkesi

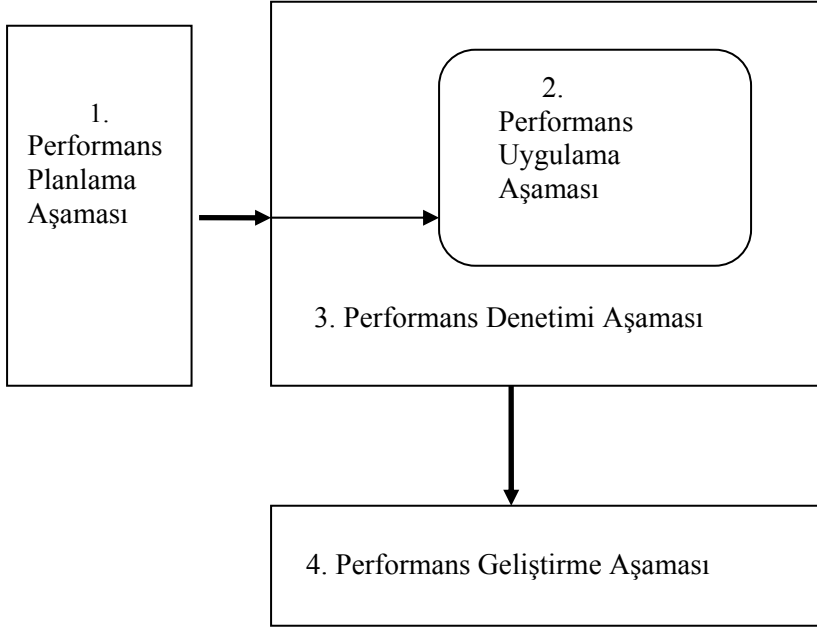
Performans yönetimine ve dolayısıyla kamu performans yönetimine getirilen eleştirilerin başında, performans yönetiminin insan kaynaklarının insani özelliklerini hiçe sayan bir anlayışa sahip olduğu gelmektedir. Oysa, performans yönetiminde bireylerin kurum içindeki mutluluğu ve memnuniyet esastır. Bu nedenle, insanlık ilkesiyle, hedeflerin ve ölçütlerin ölçülebilir ve hesap verebilir nitelikte olması sonucu, insan kaynaklarının nesnel değerlendirmeye tabi tutulması ile bu hedef ve ölçütlerin makul ölçülerde ulaşılabilir olması gerekmektedir. Yöneticilerin bu konuda, kuruluştaki insan kaynaklarının farklı kişilik özelliklerine göre yönetim stratejileri geliştirmeleri gerekmektedir. Zira, iş ortamında insanların kaçınan, bağımsız, tedirgin, antisosyal, sınırlayıcı, duygusal, narsist veya paranoid kişilik tiplerini sergiledikleri görülmektedir.²⁷

KAMU PERFORMANS YÖNETİMİ SÜRECİ

Kamu performans yönetim süreci, hemen hemen bütün yönetim süreçlerinde izlenen süreçten pek farklı değildir. Diğer bir deyişle klasik süreç yaklaşımına göre, önce yapılacak işler planlanır, sonra uygulanır, daha sonra değerlendirilir, son olarak da geliştirilir. Buna göre, böyle bir yaklaşımı kamu performans yönetim sürecine uyguladığımızda da sürecin Şekil-2’de görüldüğü gibi 4 aşamadan oluşturulması söz konusudur.

²⁷ MILLER, Laurence (2003): “Personalities at Work: Understanding and Managing Human Nature on the Job”, *Public Personnel Management*, Vol. 32, No. 3, pp.419-433.

Şekil-2: Kamu Performans Yönetimi Süreci



Performans Planlama Aşaması

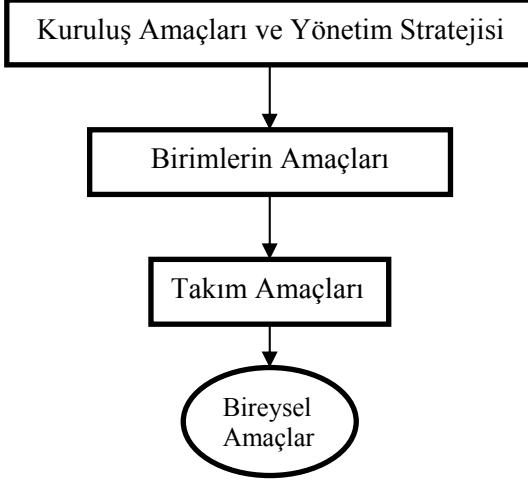
Kamu performans yönetiminin başlangıcını oluşturan performans planlaması, aslında planlama genel anlayışına uygun olarak yapılmaktadır. Buna göre, kuruluşun gerçek durumuna göre ancak ileriye yönelik olarak stratejik kararlar alma süreci olan performans planlaması yapılmalıdır.²⁸ Ancak, burada belki genel planlama anlayışından farklı olarak stratejik planlama farklılığı söz konusu olmaktadır. Zira, stratejik planlama, “stratejik insan kaynakları yönetimi”nin ilk basamağıdır.²⁹ Stratejik planlama, kuruluşun temel yönetim işlevleri arasında denge kuran, performansını geliştiren ve gerekiyorsa yapısal değişiklikleri öngören uzun erimli kararlar almak, plan yapmak demektir. Böylece, stratejik planlamayla daha alt düzey ve sistemlerdeki ikincil planlara temel oluşturulmaktadır. Performans planlaması, Şekil-3’de görülen kuruluş amaçlarından başlayıp, yönetim stratejisiyle devam eden ve bireysel amaçlarla son bulan amaçlar sıradüzenine uygun olarak

²⁸ DPT (2000), a.g.e., s.178.

²⁹ TOMPKINS, Jonathan (2002): “Stratejik Human Resources Management in Government: Unresolved Issues”, Public Personnel Management, Vol. 31, No. 1, p.96.

tasarlanmalıdır. Ancak, belirlenen amaçların açık ve net, ölçülebilir, uzlaşılabilir ve başarılabilir, gerçekçi ve zaman sınırlı olması gerekir.³⁰

Şekil-3: Kurumsal Amaçlar Sıradüzeni³¹



Buna göre, performans planlama aşamasında, önceden belirlenmiş olan kuruluş amaçları doğrultusunda, kuruluş dışı ve kuruluş içi etkenler göz önünde bulundurularak, mevcut kuruluş şartlarına, diğer bir deyişle, mal ve hizmet üretimi sürecine etki edecek her türlü girdi ve kaynakları en uygun biçimde kullanarak, kuruluşa ilişkin ikincil amaçlar belirlenmeli, yönetsel stratejiler geliştirilmelidir.

Performans yönetimini seçen kamu kuruluşunun, bu aşamada kurumsal performansı, bölüm, takım ve bireysel performansları ortaya koyabilecek özellikte, ölçütler geliştirmesi; performans yönetimi adına yapılacakları gelecekteki belli bir zaman dilimi içinde kimlerin ne kadar, nerede ve ne kalitede gerçekleştireceklerini saptaması gerekmektedir. Bu saptama, anlaşılacağı üzere kuruluşun faaliyet göstereceği gelecek zaman diliminde yerine getirmesi gereken iş ve görevlerine ilişkin olarak bir dizi öngörülerde bulunması anlamına gelmektedir. Zira, planlama başarısı ile sadece örgütsel liderliğin geliştirilmesi değil, aynı zamanda performans artırımının da en iyi biçimde söz konusu olacağı gözden uzak tutulmamalıdır.³²

³⁰ BEARDWELL – HOLDEN, a.g.e., p.540.

³¹ a.g.e., p.541.

³² KIM, Soonhee (2003): “Linking Employee Assessments to Succession Planning”, *Public Personnel Management*, Vol.32, No.4, p.533.

Performans Uygulama Aşaması

Performans uygulaması, Kamu performans yönetiminin ikinci aşamasıdır. Zira, performans planlamasında, eğer sıradüzene uygun planlama anlayışına göre plan hazırlanmış ise, sürecin ikinci aşaması olan performans uygulama aşamasına geçilmesi gerekir.

Performans uygulamasından kasıt, bir önceki aşama olan planlama aşamasında öngörülen, kuruluşu özgü performans ilke ve kararların uygulamaya geçirilmesidir. Performans planlaması eğer uzun erimli ve soyut bir plan ise, uygulama aşamasında bazı taktik planlamalar da yapmak gerekebilir. Bu nedenle, uygulama aşamasında performans hedeflerine ulaşabilmek için, ikincil hedeflere gereksinim olabilir.

Performans planlamasında, eğer soyut performans ölçütleri getirilmiş ise, bunların uygulama aşamasında daha somut ve her iş için ayrı ayrı ve özgün bir ölçüt ya da ölçütler geliştirilebilir.

Performans uygulama aşamasında, planlamaya ilişkin yukarıda sayılan açıklar giderildikten sonra yapılacak olan, bu hedef ve ölçütlere göre üretim kaynaklarını harekete geçirmektir. Buna göre, emek dışındaki üretim araçları olan hammadde, aramaddede, araç gereç ve teknolojiyi ekonomik ve verimli kullanmak; kuruluşun insan kaynaklarını bir taraftan özendirici araçlarla desteklemek, diğer taraftan da disipline etme yöntemleri ile yüksek performansta çalıştırmak gerekir. Ancak, bu sırada söz konusu girdi ve kaynakların yönetiminde, kamu performans yönetimi anlayış ve kültürü gereği, klasik performans ölçütlerinin yanısıra, kamuya özgü ölçütler olan hukukilik, saydamlık ve hesap verebilirlik ölçütlerine göre mal ve hizmet üretiminde bulunmalarını sağlamak gerekmektedir.

Performans Değerleme Aşaması

Kamu performans yönetim sürecinin üçüncü aşaması, planlanan ve uygulaması yapılan performans ölçütlerinin değerlendirilmesi aşamasıdır.

Bu aşama aslında, performans yönetiminin denetimi aşamasıdır. Bu açıdan, performans değerlendirme aşamasında, söz konusu girdi ve kaynakların performans anlayış ve ilkelerine göre, kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi söz konusudur. Diğer bir deyişle, planlaması yapılan ve uygulanan performans değer ve ölçütlerine göre iş ve görevlerin gerçekleştirilip, gerçekleştirilmediğine bakılmalıdır.

Performans değerlendirme aşamasında yapılması gerekenlerin bir çeşit denetim etkinlikleri olduğunu bildiğimize göre, bu aşamayı, kuruluştaki farklı düzeylerdeki performansın ölçülmesi olarak anlamamak gerekmektedir. Diğer bir deyişle, performans değerlendirme aşamasında değerlendirilenlere değil, bir nevi değerlendirmelerin başarıyla yapılıp yapılmadığına bakılmaktadır. Performans hedeflerinin gerçekleşip, gerçekleşmediği veya ne kadar gerçekleştiğine ilişkin geribildirimle dayalı bir değerlendirmenin yapılması söz konusudur. Zira, geribildirim, performans sorunlarının çözümü için başvurulması ve ortamının yaratılması gereken önemli bir iletişim modelidir. Hatta bu geri bildirim sadece çalışanlardan yönetime doğru değil, yöneticiden çalışanlara doğru da olması gerekmektedir.³³ Kısacası, performans değerlendirme aşamasında, kamu kuruluşunun kamusal performansa göre her açıdan yönetilip yönetilmediğine bakılır.

Performans değerlendirme aşamasında, çağdaş denetim anlayışı gereğince şu üç açıdan denetim yapılmalıdır:

- * Performans sonuçlarının olumsuz çıkmasını önleyici denetim;
- * Olumlu performans sonuçlarına ulaşmayı özendiren denetim;
- * Olumsuz performans sonuçlarını düzeltici, rehber denetim.

Performans değerlendirme aşamasında, yukarıda sayılan çağdaş denetim içeriğine göre gerçekleştirilen denetimden beklenen en önemli çıktı ise, denetim sonucunda, hedeflenen kamusal performans ilke ve amaçların, kuruluştaki ne ölçüde uygulandığına ilişkin bilgi ve örnekler belirlemek olmalıdır. Zira, bunların, bir sonraki performans aşamasında veri olarak kullanılması söz konusu olacaktır.

Performans Geliştirme Aşaması

Kamu performans yönetiminin son aşaması, performans geliştirme aşamasıdır. Bu aşama, performans yönetimine en bilimsel açıdan bakılabilecek bir aşamadır. Zira, araştırma ve geliştirme, bilimsel tekniklere ve araçlara göre yapılmalıdır. Konuyla ilgili bilimsel gelişmelerden haberdar olunmalıdır. Bilim etiği olan uzman personel ile çalışılmalıdır. Ancak, tüm bunların olması için, başta yöneticiler olmak üzere bütün kuruluş personelinin, kamu performans yönetiminin bilimsel yollarla oluşturulabileceğine, sürdürülebileceğine ve

³³ BURON, Raoul J. – McDONALD, Dana (2004): *Astlara Geri Bildirim Sağlamak*, Uğur Kariyer Merkezi yayını, (Çev.: anonim), İstanbul, s.10.

başarıya ulaştırılabileceğine inanması ve uygun ortamın sağlanması gerekmektedir.

Kamu performans yönetimindeki bu son aşamada, kamu kuruluşundaki performansın geliştirilebilmesi için, bir önceki performans değerlendirme aşaması sonuçlarına öncelikle gereksinim olmaktadır. Ancak, bu gereksinim, ham çıktılarını, veri haline dönüştürülmesini de içermektedir. Unutulmamalıdır ki, yüksek performanslı örgütler bilgiyi paylaşmak için, atak bir iletişim içinde bulunmaktadır.³⁴ Zira, gerekli performansın geliştirilebilmesi için, geribildirim de içeren çok yönlü bir kurumsal iletişime gereksinim vardır.

Veri haline dönüştürülen performans değerlendirme sonuçlarının işlenmesinde ise, bilinen iki yöntemin uygulanması söz konusudur. Bunlardan birincisi, bu verileri sayısal olarak işleyip, yorumlamaktır. Diğerisi ise, yine bu verileri niteliklerine göre sınıflandırdıktan sonra yorumlamaktır.

Her iki yöntemle de yapılması gereken, performans değerlendirme (denetim) sonuçlarını çeşitli açılardan yorumlamak ve öneriler hazırlamaktır.

Performans geliştirme aşamasında, performans sonuçlarının yorumlanması demek, aslında kamu performans yönetimini bir sonraki dönem için yönlendirmek ve daha iyiye ulaştırmak demektir. Kamu performans yönetimi anlayışının, bütün kurumda egemen anlayış ve bir kültür haline gelmesini sağlamak demektir. Zira, performans denetimi sonuçlarının çok olumlu, az olumlu, tamamen olumsuz veya az da olsa olumsuz gibi yorumlanması söz konusudur. Bu nedenle, olumlu sonuçların daha da geliştirilebilmesi için çaba sarfedilmeli; olumsuz sonuçlar için ise, gerekçesi olan sorunların yeterince incelenmesi gerekmektedir. Böylece, performans yönetiminin geliştirilmesi için gerekli, nitelikli bilgiye ulaşılmış olur. Kamu Performans Yönetiminin uygulanmasında, çözümlenmesi gereken sorun alanlarının başlıcaları, şunlar olabilir:

- * Kamu performans yönetimi anlayışı kuruluşa yerleşmemiştir;
- * Kamu performans yönetimi ilkelerine uyulmamıştır;
- * Kamu performans yönetimi ölçütleri yanlış belirlenmiştir;
- * Kamu performans yönetimi ölçütlerine uyulmamıştır;

³⁴ SULLIVAN, Gordon R.- HARPER, Michael V. (1997): Umut Bir Yöntem Olamaz, (Çev.: A. B. Dicleli), Boyner Holding Yayını, İstanbul, s.199.

* Kamu performans yönetimi ölçütlerinin nasıl uygulanacağı bilinmediğinden, eksik veya yanlış uygulanmıştır;

* Kamu performans yönetimi ücretleme ile desteklenmemiştir;

* Kamu performans yönetimi adına disiplin yönetimi yanlıştır;

* Kamu performans yönetimi ödüllendirme ile desteklenmemiştir;

* Kamu performans yönetimi başarısı için yöneticiler ilgisizdir;

* Kamu performans yönetimi adına özendiriciler yetersizdir;

* Kamu performans yönetimi süreli hedefleri ulaşılabilir olmaktan uzaktır;

* Kamu performans yönetimi planlama aşamasında başarısız olunmuştur;

* Kamu performans yönetimi uygulama aşamasında izleme ve yönlendirmede yetersiz kalınmıştır;

* Kamu performans yönetimi bir önceki değerlendirme aşaması sonuçlarının yeni döneme etkisi olmamıştır;

* Kamu performans yönetimi geliştirme aşamasında gerçekleştirilen veri analizi ve yorumlarında yetersiz kalınmıştır.

KAMU PERFORMANS YÖNETİMİ ÖLÇÜTLERİ

Kamu performans yönetiminin yukarıda verilen aşamaları içinde gerçekleştirilen performans ölçütü belirlemede, ölçütlerin, genel olarak ele alındığında kamu yönetimine özgü temel değerlerden olan şu üç ölçütten oluştuğu görülmektedir.³⁵

1. Ekonomiklik ölçütü

2. Verimlilik ölçütü

3. Etkililik ölçütü

Bu ölçütler performansın belirlenmesinde temel ölçütler olmakla birlikte, kamu yönetimi ilke ve esasları açısından bakıldığında, kamu yönetimine özgü başka ölçütlere de ihtiyaç duyulmaktadır. Daha da ötesi, yeni ve çağdaş kamu yönetimi anlayışı açısından bakıldığında, bu ölçütleri artırmak gerekmektedir. Çünkü, bilim ve teknolojiye gelişmeler, küreselleşme ve ulusal

³⁵ TUTUM, Cahit (1990): “Kamu Personeli Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 23, S. 3, s.41.

refah seviyesinin artışı ile birlikte gelen hedef kitlelerin bilinçli tercih yapma eğilimleri sonucu, halkın beklentilerine yanıt vermesi gereken kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmetlerini şu üç açıdan iyileştirmesi gerekmiştir:

- * Kamu Hizmetlerinin sayısal açıdan iyileştirilmesi,
- * Kamu hizmetlerinin nitelik açısından iyileştirilmesi,
- * Kamu hizmetlerinin çeşitlilik açısından iyileştirilmesi.

Modern devlet anlayışı gereği kamu yönetimindeki iyileştirme, kamunun mali formaliteler açısından ve kamu muhasebesi açısından olduğu kadar, kamu görevlilerinin iyileştirilmesi açısından da olmalı; memurlar tarafından üstlenilen sorumlulukların ve performanslarının, onların kariyerlerine ve ücretlerine de etkisi olmalıdır.³⁶

Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu hizmetlerinde önemli bir değişiklik getirmiş, geleneksel yönetim anlayışı yerini iyi yönetim anlayışına bırakmıştır. Bu gelişmeler sonucu, kamu kurum ve kuruluşlarının sadece verimli, etken ve ekonomik olmaları değil, insan haklarına saygılı, kararlarını almadan önce “*Düzenleyici Etki Analizi*” çerçevesinde sorgulayan; aldıktan sonra ise bunları saydamcı bir anlayışla halka açıklayan; karar ve eylemlerini gereği, sonuçları, etkisi ve karşılaşılan sorunlarıyla birlikte gerektiğinde hesap verebilen kamu örgütleri olmaları gerektiği ortaya çıkmıştır. Kamu performans yönetimi ölçütleri Şekil-4’te görüleceği üzere, hedef kitleye en uygun kamu hizmetini sunmak için belirlenmiştir.

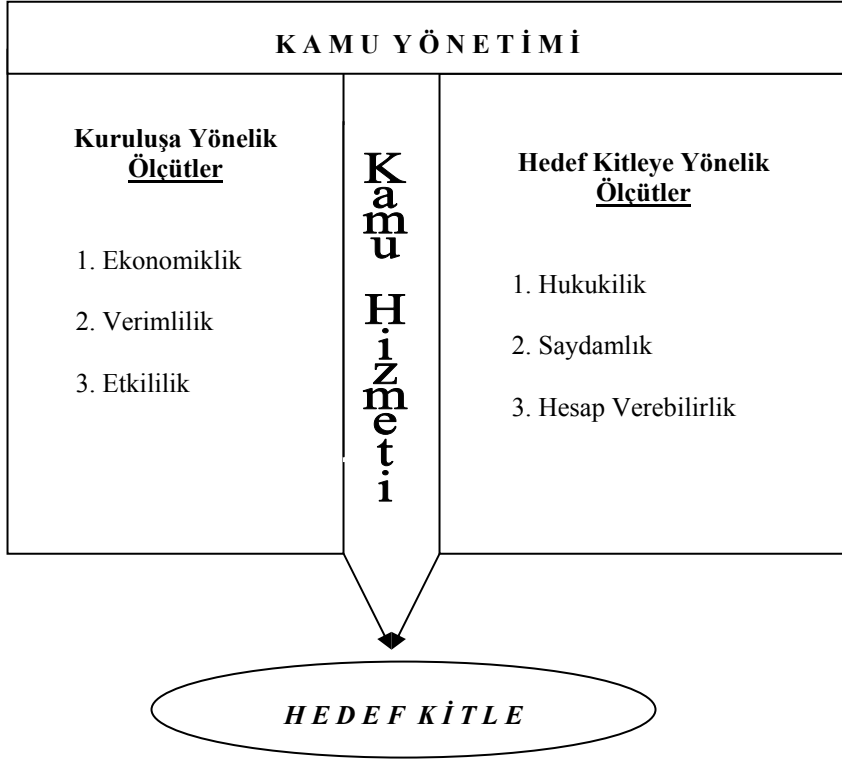
Ekonomiklik Ölçütü

Ekonomiklik ölçütü, performans yönetiminde önemini hep koruyan başlıca ölçütlerden biridir. Çünkü, ister özel sektör kuruluşları olsun, ister kamu kurum ve kuruluşları olsun ve hatta sosyal amaçlı kurumlar olsun, ekonomiklik, performansın temel ölçütüdür. Ekonomiklik, tasarruf ve tutumluluk gibi benzer kavramların anlamı ise, bütün kaynak kullanıcıların ve karar vericilerin kararlarında, mal ve hizmet üretimlerinde gereksiz zaman, enerji, araç gereç, teknoloji, hammadde harcamaları ve insan kaynağı kullanımını olmaksızın en çok çıktıyı elde etmek demektir.³⁷

³⁶ TORTOP, Nuri (1998): “Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 31, S. 2, s.19.

³⁷ ÖZER, Hüseyin (1997): *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Sayıştay Yayını, Ankara, s.74.

Şekil-4: Kamu Performans Ölçütleri



Ekonomiklik ölçütü, diğer performans ölçütlerinde olduğu gibi kuruluş için bir amaç değil, araçtır. Diğer bir deyişle kuruluşlar için öncelikli hedef, onların kurulma amaçları doğrultusunda çalışmalarınıdır. Ancak, günümüz modern kamu yönetimi anlayışında yer alan vatandaş etkinliğinin giderek artması sonucu, kamu kuruluşlarının emanet yetki ve bütçeleri daha dikkatli harcaması ve israf etmemesini gerektirmektedir. Ancak, kamu hizmetlerinde ekonomik olmak, verimli olmak anlamına gelmemektedir. Zira, ekonomiklik ölçütü, kuruluşların amaçları da göz önünde bulundurularak, sahip olunan üretim kaynaklarının uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve uygun yerde, en uygun maliyetle elde edilmesi anlamına gelmektedir.³⁸ Ekonomiklik,

³⁸ KUBALI, Derya (1998): *Performans Denetimi Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar*, Sayıştay Yayını, Ankara, s.33.

uygun nicelik ve nitelikteki kaynakların en düşük maliyetle, uygun zamanda elde edilmesi demektir. Böylece, kamu performans yönetiminde kullanılan temel bir ölçüt olarak ekonomiklik, kuruluşun amaçları doğrultusunda iş yaparken gereğinden fazla çaba harcanmaması; belli bir amaca hizmet etmeyen atıl iş ve işlemlerin bırakılmaması; ömrü dolmadığı halde eskiyen araç ve gereçlerin kullanımının terk edilmesi; bu araçların onarılmaması; hammadde girdilerinin ulusal veya uluslararası düzeyde saptanmış olan standartlarda üretime katılmaması; kuruluşta çalışan insan kaynaklarının değişen ve gelişen teknoloji, yöntem ve çağdaş uygulamalara, gerekli geliştirme eğitimi verilmediği için uyum göstermemesinin önüne geçmeyi amaçlayan bir ölçüt olmaktadır. Kamu performans yönetiminde ekonomiklik ölçütünün verimlilik ölçütünden farkı ise, mal ve hizmetlerin üretim ve sunumunda ortaya çıkmaktadır. Buna göre, ekonomiklik üretim girdilerine ilişkin bir ölçüt olurken; verimlilik ölçütü, üretim girdileriyle çıktıları arasındaki bir etkileşim ve orantı kurmaktan ibarettir. Ancak, bu farka karşın verimlilik ölçütü, ekonomiklik ölçütünün devamı niteliğindedir. Çünkü, girdilerde ekonomik olarak israf edilmemişse, çıktılarda da o oranda verimli olunmuş demektir.

Verimlilik Ölçütü

Üretim süreci sonunda elde edilen mal ve hizmetler ile bunları üretmek için tüketilen kaynaklar arasındaki oran olarak tanımlayabileceğimiz verimlilik, genelde performansı ölçmede kullanılan statik bir durum belirleme olarak görünse de, aslında üretimin ilk aşamasından son aşamasına kadar kaynakların kullanımı ile ilgili bir süreç içinde her zaman geçerli dinamik bir ölçüt olup, ekonomik anlamda rasyonel bir yolun izlenmesidir.³⁹ Etkili bir iletişim ve bilişim sisteminin kurulması, yetki devrinin yapılması ve zamanın verimli kullanılması ise, ihtiyaç duyan yöneticiler için yönetsel verimliliklerdir.⁴⁰ Ancak, kamu performans yönetimi açısından ölçülmesinin zor olması kadar, ölçülmesinin gerekip gerekmediği bile tartışmalıdır. Zira, kamusal mal ve hizmetlerin üretimi ve sunumundaki kamu yararı sağlama amacı, verimliliğin önünde anlayış, ilke ve ortam açısından büyük bir engel teşkil etmektedir. Çünkü, kamu sektöründeki verimlilik değerlendirmesinde, özel sektörden

³⁹ ÖZDEMİR, M. (1991): "Verimlilik Üzerine Düşünceler ve Verimlilik Çalışmaları", *Verimlilik Dergisi*, Ankara, S.2, s.169.

⁴⁰ TÜRKMEN, İsmail (1996): *Yönetsel Zaman ve Yetki Devri Açısından Yönetimde Verimlilik*, MPM yayını, Ankara, s.42.

farklı olarak bir kamu kuruluşunun çıktısı ile görevindeki başarısı arasında doğru bir orantı kurulamamaktadır.⁴¹

Etkililik Ölçütü

Etkililik ya da diğer adıyla kalite ölçütü, kamu performans yönetiminde verimlilik ölçütünden daha uygun bir ölçüt olmaktadır. Zira, etkililik, bir kuruluşunun belirlediği politika, proje ve aldığı önlemlerle, önceden belirlenmiş amaçlara, ne ölçüde ulaştığı ve ne kadar gerçekleştirildiği anlamına gelmektedir. Bu ölçütle aslında, geleneksel amaçlara ulaşma çabasının boyutlarının ne olduğunun belirlenmesi söz konusudur. Kamu hizmetlerinde performans ölçümündeki verimlilik ölçütünün kullanımında karşılaşılan zorluklar nedeniyle olsa gerek, verimlilikten daha geniş bir kavram ve ölçüt olan etkililik ölçütü ortaya çıkmıştır. Eski dilde “*müesseriye*” olan etkililik ölçütünün kullanılması sonucu, kamuda gereğinden fazla girişilen veya tekrarlanan faaliyet, mal ve hizmetlerin belirlenmesi söz konusu olmaktadır. Böylece, doğru hedeflerin, doğru amaçların, doğru kaynakların, doğru faaliyetlerin seçimi mümkün olmaktadır.

Kamu performans yönetiminde, yüksek performans sağlanmak isteniyorsa, üretilen mal ve hizmetlerin üretimine gerçekten gereksinim olup olmadığı ile gereksinim varsa bu gereksinimin ne miktarda olacağının etkililik ölçütü gereği sorulması ve yanıt aranması gerekmektedir. Böylece, hedeflenen performans miktarı ile gerçekleşen performans miktarı arasındaki sapma oranı düşük olacaktır. Bu sapma açısının azlığı oranında kamu kurum ve kuruluşunun etkili olması söz konusudur.

Hukukilik Ölçütü

Hukukilik ölçütü, kamu performans yönetimindeki yukarıda açıklanan klasik ölçütlerin dışında, kamu yönetimine daha uygun, kamuda aranması ve kullanılması gereken bir ölçüttür. Aynı zamanda kamu performans yönetimi ilkelerinden biri olan hukukilik ölçütü, kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilen mal ve hizmet üretimi ile kamusal etkinliklerin hukuka uygun olması anlamına gelmektedir. Ancak, yukarıda ilke olarak açıklandığı üzere, hukukilik ölçütü, esasen sınırları insan haklarına, vatandaşlık haklarına, sosyal, ekonomik, kültürel ve diğer haklara kadar genişletilebilecek bir ölçüt olmakla birlikte; bu hakların yasa ve benzeri mevzuatla somutlaştırılması ölçüsünde

⁴¹ PROKOPENKO, Joseph (1995): *Verimlilik Yönetimi*, Çev. O. Baykal, N. Atalay, E. Fidan, MPM Yayını, Ankara, s.33.

uygulamaya aktarılması mümkün olabilmektedir. Zira, uluslararası sözleşme niteliğindeki kabullerin olması, bunun gerekiyorsa iç hukuka uydurulması durumunda ancak, hukukilik ölçütünün tam anlamıyla kamu kurum ve kuruluşlarındaki yönetici ve memurlar tarafından uygulanması söz konusudur.

Saydamlık Ölçütü

Çağdaş kamu yönetiminin getirdiği yeniliklerin başında saydamlık ilkesi gelmektedir. Bu ilke, aynı zamanda kamu performans yönetiminde kamuya uygun bir performans ölçütüdür. Şeffaflık olarak da bilinen saydamlık ölçütü, temel olarak kamu kurum ve kuruluşlarıncı gerçekleştirilen yönetsel her türlü karar ve eylemlerin, hedef kitle halk tarafından da bilinmesi, görülmesi; duyurulması, saklanmaması, gizli tutulmaması anlamına gelmektedir. Ancak, bu ölçütün devlet sırrı, meslek sırrı, özel hayatın gizliliği gibi bazı kısıtları bulunmaktadır.

Aslında, kamuda saydamlık ölçütü, bir diğer kamusal performans ölçütü olan hesap verebilirliğin temelini oluşturmaktadır. Çünkü, kamu yönetimi tarafından alınan karar ve eylemleri bilmeyen bir hedef kitlenin veya halkın, yönetimden hesap sorması da beklenemez.

Saydamlık ölçütünün kullanımı açısından ele alınması gereken önemli bir konu ise, saydamlık adına kamu kurum ve kuruluşlarının yeterli olduğu ve iletişim kanallarının açık olduğu varsayıldığında, hedef kitle olarak halkın bu saydamlıktan beklenti oranının, gelişmemiş ya da demokratik kültürü eksik olan toplumlarda düşük olma olasılığıdır. Zira, saydamlığa olan inanç ve yasal zorunluluğa karşın, gerek hizmet etme yükümlülüğü ve sorumluluğu olan veya yönetim yetkisine sahip olan taraf olarak, gerekse yeterince bilgi sahibi olması gereken vatandaşlar olarak eksik etkileşim veya bireysel çıkarların öne çıkması, zaman zaman kamu performans yönetimi gereği saydamlık ölçütünün kullanımını veya etkinliğini azaltabilmektedir.

Hesap Verebilirlik Ölçütü

Kamu performans yönetiminin hesap verebilirlik ölçütü, kamuda performans yönetimi anlayışının önemsenmesi gerektiğini ortaya çıkaran, en ciddi ölçüt olmuştur. Zira, hükümet etme gücünün tek elde toplanarak kişi hak ve özgürlükleri için zaman zaman sınırlayıcı bir etken olabilmesi ile halkın bilinç düzeyindeki artış ve teknolojik iletişim sonucu, kamuyu yönetenleri

halkın istek ve beklentilerine göre hareket etmek zorunda bırakılmıştır.⁴² Bu duruma, modern devlet anlayışının getirdiği halkın yararı bakış açısı eklenince, kamu kurum ve kuruluşlarının daha yüksek performansla çalışması ve profesyonel kamu yönetimi anlayışının bir gereği olarak hesap verebilirlik ilke ve ölçütü anlam kazanmıştır.

Kamu yönetimindeki yeni gelişmeler, kamu yönetimi kavramındaki kamu ve yönetim sözcüklerinin, anlamca değişmesi sürecine girmesine neden olmuştur.⁴³ Çünkü, sanayi devriminin egemen ideolojisi olan liberalizmle, kamu yararının ancak serbest piyasa ekonomisi tarafından ve tek tek vatandaşların yararlarının toplamıyla sağlanacağı fikri; 1929 Dünya ekonomik krizinden sonra ise, Keynezyen Refah devleti anlayışının getirdiği kamunun çıkarını en iyi devletin koruyacağı fikri, günümüzde yerini edilgen değil etken kamu bilincine bırakmıştır.

Kamu yönetimi anlayışındaki bu değişiklikler sonucu, devlet ve onun yürütme örgütü kamu yönetimi bir amaç olmaktan çıkmış, kamunun yararını ve refahını sağlamada bir araç olması gerektiği; böyle bir aracın ise, sahipleri olan kamu tarafından korunabileceği, bu nedenle de, kamunun yönetildiği anlayış değil, kamunun yönettiği bir kamu yönetimi anlayışı giderek gücünü göstermeye başlamıştır.⁴⁴

Yönetsel anlamda kısaca yönetimin aldığı karar ve eylemlerden dolayı, hizmet verdiği hedef kitleye gereken veya istenen açıklamalarda bulunması anlamına gelen hesap verebilirlik; kamu yönetiminin bunu sadece ilkece değil eylemce de kabul etmesi ile hedef kitleler olarak halkın da bu açıklamayı sürekli, sistemli, araştırıcı ve sorgulayıcı bir kültürle istemesini gerektiren bir çaba olmaktadır. Kamu yönetiminin emanet yetki ve bütçeyle ne ölçüde bir performansa ulaştığının hesabını soran hesap verebilirlik ölçütü, aşağıdaki ilke ve esasları içermektedir:⁴⁵

* Kamu yönetiminde tutulan kayıtların doğru tutulması ve bunların doğrulanması;

⁴² BALCI, Asım (2003): “Kamu Yönetiminde “Hesap Verebilirlik” Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayını, Ankara, s.115.

⁴³ NOHUTÇU, Ahmet – BALCI, Asım (2003): “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: “Kamu”nun Yönetilmesinden “Kamu”nun Yönetmesi Anlayışına Doğru”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayını, Ankara, s.16.

⁴⁴ NOHUTÇU, BALCI, a.g.e., s.18.

⁴⁵ STOKER, Gerry (1999): “Quangos and Local Democracy”, *Quangos, Accountability and Reform*, M.V.Flinders ve M.C.Smith (eds), p.49; aktaran BALCI, a.g.e., s.117.

* Hedef kitlenin istediği bilgilerin verilmesinin kısıtlı istisnalar dışında zorunlu tutulması;

* Hizmetten sorumlu kişi ya da kişilerin resmen belirlenmesi;

* Sorumluların sorumluluklarını, yaptıklarını ve yapmadıklarının nedenlerini ve gerekçelerini açıklamak zorunda olmaları;

* Hizmet performansına ilişkin olumsuzluklar olduğunda, gerekenin yapılması konusunda sorumluluk üstlenilmesi;

* Yapıcı ve olumlu eleştirilerin yanısıra, diğer eleştirilerin de gelebileceğinin baştan kabul edilmesi;

* Başarılar için ödüllendirilmenin, olumsuz durumlarda ise, cezalandırılmanın kabul edilmesi;

* Hesap vermenin gerekirse görevi kaybetmeyi de içerdiğinin bilinmesi.

Günümüzde hesap verebilirliğin çeşitli uygulamaları bulunmaktadır. Örneğin, halkın siyasilere seçim öncesi vaad ettiklerini yerine getirmeleri konusunda seçimlerde siyasi açıdan hesap sorması; yasaların verdiği yetkilerle örneğin bilgi edinme hakkı yasası, tüketici haklarının korunması gibi yasalarda yer alan hak ve yöntemlerle hesap sorulması; son olarak bürokrasinin yönetici ile insan kaynağının profesyonel anlayışla hareket edip, kamu performans yönetimi anlayışıyla kamu hizmeti sunmaları konusunda halkın bireysel veya meslek örgütü kurarak ya da sendikal örgütlenerek hesap sorması veya söz konusu hedef otoritelerin hesap vermesi, bu uygulamalardan bazılarıdır.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin temel amacı, bürokrasinin daha çok vatandaşa hesap verir hale getirilmesi ve böylece demokraside yol katedilmiş olunmasıdır. Bu temel amaç çerçevesinde, hesap verebilirlik performans ölçütü sayesinde ulaşılan belli bazı sonuçlar da söz konusudur. Bunlar, hesap verebilirliğin aynı zamanda aşağıda sayılan yararları olmaktadır:⁴⁶

* Hesap verebilirlikle, kamu yönetiminde yetkilerin kötüye kullanılması ve yetersiz hizmet verilmesi önlenir;

* Kamusal mal ve hizmetlerin üretimi için gerekli girdilerin, kamu performans yönetimi anlayışına uygun kullanılmasına etki eder;

⁴⁶ AUCOIN, P. – HEINTZMAN, R. (2000): “The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform”, *International Review of Public Administration Sciences*, Vol. 66., No.4, p.45.

* Kamu yönetimince alınan karar ve eylemlerin hukuki olmasına büyük etkisi olur;

* Kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilen hizmetlerde, halkın istek ve beklentilerine de yanıt verecek nitelikte olmasını sağlar;

* Yeni kamu yönetimi anlayışının bir parçası sayılan yönetim türü girişimlere, örneğin sivil toplum örgütlenmelerinin oluşumuna katkı sağlar.

Ancak, hesap verebilirliğin yukarıda sayılan yararlarının tam anlamıyla sağlanabilmesi için uygulamada karşılaşılan bazı engellemelerin aşılması ya da sorun olarak görülüp çözüme kavuşturulması gereklidir. Hesap verebilirliğin söz konusu engelleri kısaca, aşağıdakilerden oluşmaktadır:⁴⁷

* Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların kamuoyunu hesaba katmadan, kendi menfaatleri için yolsuzluk yapmaları;

* Kamudaki yönetici ve personelin, istek ve şikayetleri duymazlıktan gelmesi;

* Mevcut durumun korunması adına gelişmelere karşı duran, bu nedenle de kurumsal ve bireysel performans ölçütlerine göre mal ve hizmet üretmeyen bürokrasinin sorumsuzluğu;

* Mevzuatın ve kurum yöneticilerinin henüz hesap verebilirlik anlayış ve uygulamasına hazır olmayıp, kurumsal veya kişisel verimsizliklerin gizlenebilmesi ya da görmezden gelinmesi.

KAMU PERFORMANS YÖNETİMİ ÇEŞİTLERİ

Kamu performans yönetimiyle aslında kamu kurum ve kuruluşlarının tüm üretim girdilerinin performansına etkisi kastedilmektedir. Zira, yönetim temel olarak söz konusu üretim girdilerinin mal ve hizmet üretimi sürecine katkısıyla ve faydasıyla ilgilenir.⁴⁸ Oysa, yönetim tarafından bireysel performans geliştirme tekniği olarak kullanılan performans değerlendirme, belki de en eski yönetim tekniğidir.⁴⁹ Buna göre, sermaye, doğal kaynaklar, araç gereç ve teknolojinin yanısıra insan kaynakları girdisinin de genelde

⁴⁷ CAIDEN, Gerald E. (1989): “The Problem of Ensuring The Public Accountability of Public Officials”, *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, Kumarian press, pp.26-28; Aktaran, Balcı, a.g.e., 121-122.

⁴⁸ WALKER, J.W. (1980): *Human Resource Planning*, McGraw-Hill publishing Company, New York, s.174.

⁴⁹ A.g.e., s.199.

performansa etkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla, kamu performans yönetiminin konusu olmaktadır. Ancak, bu üretim girdileri içinde ilk üç girdi için büyük ölçüde denetim ve sayısal girdi çıktı analizi yapabilmek mümkün iken, insan kaynakları girdisinin üretime katkısını ölçmek, her zaman istenilen düzeyde olamamaktadır.

Üretime katılan unsurların tamamının performansı açısından bakıldığında ayrı, bunların içindeki farklı konumu nedeniyle insan kaynağının bireysel olarak kendisinin performansının yönetimi ayrı ve bu kaynakların çeşitli amaçlarla oluşturdukları takımlar olarak performans yönetimleri ayrı olmaktadır. Bu nedenle, kamu kurum ve kuruluşlarınca yönetilmesi gereken performans, şu üç noktada odaklanmaktadır:

1. Kurumsal performans,
2. Takım performansı,
3. Bireysel performans.

Kurumsal Performans

Performans yönetimi denince akla öncelikle, insan kaynakları yönetim sisteminin bir alt sistemi olan bireysel performans değerlendirme süreci gelse de, kurumsal performans yönetimi, kurumun stratejik bir planlama yaparak, önceliklerini belirlemesi ve bu öncelikleri üst yönetimden alt birimlere ve insan kaynağına kadar yayması ve istenen sonuçlara ulaşılması sürecidir.⁵⁰ Kurumsal performans yönetimi, bir taraftan hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanması için, diğer taraftan da kurumun verimlilik ilkelerine göre yönetilmeleri için en uygun bir araçtır.

Kurumsal Performans yönetiminde kullanılan bazı ölçütler, aynı zamanda kamu hizmetlerinde rekabet unsurları olarak görülebilmektedir. Buna göre, yapılan bir araştırmanın sonuçlarına dayanılarak tespit edilen, rekabetin 6 boyutunu da oluşturan performans ölçütleri ve önem dereceleri Şekil 5’te verilmiştir.⁵¹

⁵⁰ BÜYÜKKILIÇ-COŞKUN, a.g.m., s.66.

⁵¹ RIGGS, J. (1986): “Monitoring with a Matrix that Motivates as it Measures”, *Industrial Engineering*, C.18, No.1, Aktaran: Akdeniz-Durmaz, a.g.m., s.93.

Şekil 5: Kurumsal Performans Ölçütleri

No	Kurumsal Performans Ölçütleri	Önem Derecesi (%)
1	Kalite Ölçütü	20
2	Maliyet Ölçütü	20
3	Zaman Ölçütü	20
4	İşgücü Ölçütü	15
5	Güvenilirlik Ölçütü	15
6	Hizmet Ölçütü	10
	Toplam	100

Takım Performansı

Takım performansı, takımın, kendisini oluşturan bireylerden farklı olarak performansının yönetilmesidir. Zira, takım farklı beklentileri, farklı alt yapıları ve farklı uzmanlıkları olabilen birden çok insan kaynağının, belli bir amacı gerçekleştirmek üzere bir çalışma biriminde bütünleşmeleri sonucu ortaya çıkan yeni bir oluşumdur.⁵²

Genellikle, takımlar yeni bir yönetim döneminde yöneticinin başarı için takım oluşturma girişimiyle, yeni bir projeye kalkışıldığında, büyük ve önemli bir hedefe ulaşılacak istendiğinde veya ortak bir hedef için insan kaynaklarının hedefle bütünleşmesi gerektiğinde ilgili ve yeterli kişilerden oluşturulmaktadır. Takımın performansının belirlenmesinde ise, performansı doğrudan ortaya koyan şu üç faktöre bakmak gerekir:⁵³

* Takım kurulmasını gerektiren proje hedeflerin öngördüğü teknik başarının varlığı;

* Söz konusu projenin öngörülen sürede bitirilip, bitirilmediği;

* Projenin baştan belirlenmiş olan bütçe ile tamamlanıp tamamlanmadığı.

Bireysel Performans

Bireysel performans, kamu performans yönetimine yönelik ele alınması gereken bir başka performans çeşididir. Ancak, performans

⁵² DENGİZ, G.M. (2000): *Takım Çalışması Teknikleri*, Academyplus yayınevi, Ankara, s.118.

⁵³ A.g.e., s. 124.

değerlendirmesi ile karıştırıldığından, kamu performans yönetiminin planlanması, yöneltmesi, denetlenmesi ve geliştirilmesi gereken en önemli parçasıdır. Çünkü, objektif bir bireysel performans yönetimi, gerek kamu kurum ve kuruluşların yönetiminin performans hedeflerini ve standartlarını belirleme ve yönetsel başarısı açısından, gerekse insan kaynağının motivasyonuna ilişkin alınması gereken yönetsel karar ve önlemler açısından büyük bir öneme sahiptir.⁵⁴ Performans yönetiminin, örgütün diğer kaynaklarının performansını artırmak veya ölçmekten çok, örgütün insan kaynaklarının performansını yönetmek anlamında bir tanımını yapmak gerekirse, İKY açısından performans yönetiminin en tutarlı ve geniş tanımını şu şekilde yapabiliriz:⁵⁵

“Performans yönetimi, gerçekleştirilmesi gerekli örgütsel amaçlara ve bu bağlamda insan kaynağının ortaya koyması gereken performansa ilişkin ortak bir anlayışın örgütte yerleştirilmesi ve insan kaynağının bu amaçlara ulaşmak için gösterilen ortak çabalara çalışmalarıyla yapacağı katkının derecesini artırıcı biçimde yöneltilmesi, değerlendirilmesi, ücretlendirilmesi ya da ödüllendirilmesi ve geliştirilmesi sürecidir.”

Bu süreci başarıyla tamamlayabilmek için ise, öncelikle örgütün insan kaynakları performansa dayalı olarak planlanmalı; plana göre performans izlenmeli; planlanan ve izlenen performans ölçülmeli, diğer bir deyişle değerlendirilmelidir.⁵⁶ Sonuçta, gerçekleşen performans değerlerle hedeflenen değerlerin karşılaştırılması yapılarak, örgütün insan kaynaklarının performans yönetiminde şu karar ve eylemleri yerine getirmek gerekmektedir:⁵⁷

- * Performansa göre strateji belirlemek;
- * Performansa göre iş tanımlamak;
- * Performansa göre iş/görev değişikliğine gitmek;
- * Performansa göre yükseltmek;
- * Performansa göre ücretlendirmek;
- * Performansa göre ödüllendirmek;
- * Performans düşüklüğünün nedeni olan eksikliği gidermek için eğitim vermek;

⁵⁴ WALKER, a.g.e., s.199.

⁵⁵ CANMAN, Doğan (2000): *İnsan Kaynakları Yönetimi*, TODAİE yayını, Ankara, s.135

⁵⁶ BİLGİN, K.U. (2004): “Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 37, S. 2, s. 128.

⁵⁷ HARTLE (1994), a.g.e., pp.96-97

- * Performansı artırmak için geliştirme amaçlı eğitim vermek;
- * Performansı artırmak için kariyer planlaması yapmak;
- * Düşük performansın nedenine göre uygun yaptırımlarda bulunmak, disipline etmek ve gerekli önlemleri almaktır.

Diğer taraftan, kamu kurum ve kuruluşların yüksek performansla çalışabilmeleri için, yüksek performans becerilerine ve yetkinliklere sahip bireylerle çalışmaları gerekmektedir.⁵⁸ Zira, bireysel performans kamu kurum ve kuruluşların, amaçlarına ulaşmak için kullandığı insan kaynaklarının yetkinlikleri ve diğer özellikleridir. Bu özelliklerin çok iyi bilinmesi sayesinde geliştirilecek olan bireysel performansın yönetiminde, şu 3 unsura dikkat çekmek gerekmektedir:⁵⁹

* Kuruluştaki insan kaynakları ne yapacağını bilmeli, işine odaklanmalıdır.

* Ancak, insan kaynağının işine odaklanabilmesi için yetkin olmalıdır.

* Son olarak, insan kaynağının görevlendirildiği işe katkıda bulunmaya istekli olması, adanması gerekmektedir.

Tüm bunların gerçekleşmemesi durumunda ise, insan kaynaklarının görevine ilişkin işleri biliyor mu; bu işleri yapmaya istekli mi; bu işleri yapabilecek kapasitede mi; sorularına yanıt aranması söz konusudur. Zira, iş tatmini ile doğru orantılı olan bireysel performansın yönetiminde, insan kaynaklarının ne durumda olduğunu bilmek gerekir. Diğer bir deyişle, iş tatmini arttıkça performans düzeyi de yükselmektedir.⁶⁰

SONUÇ

Kamu performans yönetimi gereği, kamu kurum ve kuruluşlarının, kamu yönetimi olgusu dışındaki kişi ya da örgütlerden etkilenmesi, yönetilmesi ve bazen rekabetin olduğu ortamlarda stratejik kararlar alması kaçınılmaz hale gelmiştir.⁶¹ Kamu performans yönetimi açısından bakıldığında, mülkiyet esasına göre rekabet ortamının varlığı, özel kurumların yanısıra kamu kurum

⁵⁸ BARUTÇUGİL, a.g.e., s.46.

⁵⁹ BARUTÇUGİL, a.g.e., s.48.

⁶⁰ BİLGİN, Kamil Ufuk (2007): “Performance Management for Public Personnel: Multi-Analysis Approach Toward Personnel”, *Public Personnel Management*, Vol.36, No.2, p.102.

⁶¹ NYHAN, Ronald C. - MARLOWE, Herbert A. Jr (1995): “Performance Measurement in the Public Sector: “Challenges and Opportunities”, *Public Productivity & Management Review*, Vol.18, No.4, p.333.

ve kuruluşları için de giderek önemini artırmıştır.⁶² Zira, rekabet şartları kurumları, karar ve eylemlerinde daha stratejik davranmaya ve performanslarını yükseltmeye zorlamaktadır. Bu nedenle, kamu hizmetleri alanında performans yönetimi aslında, iktidara gelen her ulusal hükümet tarafından farklı açılardan da olsa düşünülmeyle birlikte, uygulanabilmesi için kamu bürokrasisinin ve halkın desteğine gereksinim vardır.⁶³ Bununla birlikte, “kamu sektöründe performans yönetimi uygulanabilir mi?” sorusu her zaman akla gelen bir sorudur. Ancak, bu soruya yanıt vermek yerine, kamu yönetiminde performansı artırıcı rasyonel stratejiler geliştirmek tercih edilmelidir.⁶⁴ Zira, bu stratejiler performans yönetiminin kamu yönetiminde ne derece başarıyla uygulanabileceğinin göstergeleri olmaktadır.

Bu yüzyılın başında karşılaştığımız gelişmeleri, teknolojideki yenilikler, e-ticaret ve dünya nüfusundaki değişimlerin zorlayıcı etkileri olarak sıralayabiliriz. Tüm bu etkileşimler karşısında örgütlerin yeni bir yönetim anlayışına, küçülmeyi de içeren yeniden yapılanmaya, toplam kalite yönetimi ilkelerine ve değişim mühendisliği tekniklerine göre üretim süreçlerini yeniden gözden geçirmeye ve hızla değişen rekabet ortamına derhal yanıt verecek yönetim stratejilerine uygun esneklikte örgütlenme ve yönetim anlayışına sahip olmaları kaçınılmazdır. Konumuzu bu bağlamda ele alacak olursak, kamu performans yönetimi, kamu yönetiminde kuruluş amaçları doğrultusunda yetki, görev ve sorumluluk alınan mal ve hizmet üretiminde, iş başarımının sağlanması süreci ve etkinlikleri olarak tanımlanabilir.

Sonuç olarak, kamu performans yönetiminde performansa dayalı bir kurumsal denetim ile bireysel performansa dayalı bir değerlendirme yapılabilmektedir. Ancak, performansa dayalı denetim için yasal altyapısıyla birlikte, performans ölçütlerinin ve hedeflerinin belirlenmesi gerekmektedir.⁶⁵ Performans değerlendirme sistemi kurabilen kamu kurum ve kuruluşlarında, zayıf ve güçlü yanlar belirlenebilmektedir. Diğer taraftan çalışanların da başarı

⁶² AKTAN, Coşkun Z. (1993): *KİT, Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi*, TİSK Yayını, İstanbul, s. 35.

⁶³ ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2002): “Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects”, *HÜ.İİBF. Dergisi*, C.20, S.1, s. 100.

⁶⁴ HATRY, Harry P. - WHOLEY, Joseph S. (1992), “The Case for Performance Monitoring”, *Public Administration Review*, Vol.52, No. 6, S. 604; aktaran, HOLZER and YANG, a.g.e. p.16.

⁶⁵ KULUÇLU, Erdal (2006) : “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, *Sayıştay Dergisi*, S. 63, sh. 19.

dereceleri hakkındaki değerlendirmeleri öğrenerek, performanslarını geliştirme yönünde çaba sarf etmeleri mümkün olabilmektedir.⁶⁶

Kamu performans yönetimiyle, yönetimin iş ve sonuçları üzerindeki denetimi ve yönetimin sorunları erken belirleme ve önlem alma yeteneği artmaktadır. Yönetim, hedeflerle ilgili beklentilerinin açıklıkla anlaşılmasını sağlayarak iletişimi geliştirmektedir. Yönetimin öznel değil, objektif ölçütlere göre karar vermesini ve değerlendirme yapmasını sağlamaktadır. Yönetimin önceden belirlenmiş olan stratejik amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaştığı belirlenebilmektedir.⁶⁷

Ancak kamu performans yönetiminin tüm bu faydalarına karşın, performans konusu, teorik olarak ilgili yazında ele alınıp tartışılıyor olsa da, henüz tam ve yeterli deneyim sağlanamadığından, performans yönetiminin uygulamadaki yapı ve işleyişe uyumlu olup olmadığını anlamak pek mümkün olamamaktadır. Kamu performans yönetimi, kamu yönetimi kültürüne henüz girmemiş ya da kamu yönetiminde yeterince anlaşılabilmiştir. Kamu performans yönetimine ilişkin ilkeler, ölçütler ve uygulama aşamalarına ilişkin olarak, henüz yeterli mevzuat düzenlemesi yapılmamıştır. Mevzuatın hazır olmaması, kamu performans yönetimine uygun bir örgütsel yapının da kurulamamasına neden olmuştur. Kamu performans yönetiminde getirilen ölçütlerin adı çeşitli ortamlarda geçmekle birlikte, henüz bu ölçütlerin, özellikle kamuya has yeni ölçütlerin kullanımına ilişkin olarak, geleneksel kamu yönetimi anlayışına sahip kamu personelinin direnç gösterdiği görülebilmektedir. Kamu performans yönetimine, kamu kurum ve kuruluşlarının alıştıkları geleneksel yapıdan uzaklaşmak istemedikleri bilinmektedir. Çünkü, mevcut denetim ve değerlendirme sistemindeki işlevsel sorunlara karşın, uygulanmaya devam edilmektedir. Oysa, bu sistemden ne yönetim ve denetim birimleri, ne de denetlenen birimler ve değerlendirilenlerin memnun olmadıkları görülmektedir. Son olarak, kamu performans yönetiminin sadece performans değerlendirme anlayışı getireceği yanılgısı söz konusudur. Oysa, kamu performans yönetimi, performans değerlendirmesini farklı da olsa kapsamakla birlikte, getirilen esas yenilik, performansın tüm kuruluşa egemen bir yönetim anlayışı olarak uygulanması gerektiğidir.

⁶⁶ ERGUN, Turgay – POLATOĞLU, Aykut (1992): *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayını, Ankara, s. 288.

⁶⁷ YENİCE, Ebru (2006): “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, *Sayıştay Dergisi*, S. 61, sh. 58

KAYNAKÇA

- AKAL, Zuhâl (1998): İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi-Çok Yönlü Performans Göstergeleri, MPM Yayını, Ankara.
- AKDENİZ, A. – DURMAZ, F. (1998): “Verimliliğin Genel Performans Üzerindeki Yansımalarının Uygulaması”, *Dokuz Eylül Üni. İİBF Dergisi*, C. 13, S. 2.
- AKTAN, Coşkun Z. (1993): *KİT, Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi*, TİSK Yayını, İstanbul.
- AKYOS, M. vd. (2001): “Kamu Sektöründe Performans Yönetimi”, *Avrupa Kalite Yönetimi Konferansı, 2. Kamu Kalite Sempozyumu*, KalDer, 9-10 Mayıs 2001, Ankara.
- AUCOIN, P. – HEINTZMAN, R. (2000): “The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform”, *International Review of Public Administration Sciences*, Vol. 66., No.4.
- BALCI, Asım (2003): “Kamu Yönetiminde “Hesap Verebilirlik” Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayını, Ankara, s.115.
- BARON, A.–ARMSTRONG, M. (1998): “Out of the Box”, *People Management*, 23 July.
- BARUTÇUGİL, İsmet (2002): *Performans Yönetimi*, Kariyer Yayıncılık, İstanbul.
- BEARDWELL, I. - HOLDEN, L. (2001). *Human Resource Management a Contemporary Approach*. Harlow, England: Pearson Education, p.538.
- BİLGİN, K.U. (2004): “ Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması”, *Anne İdaresi Dergisi*, C. 37, S. 2.
- BİLGİN, Kamil Ufuk (2004): *Kamu Performans Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara.
- BİLGİN, Kamil Ufuk (2007): “Performance Management for Public Personnel: Multi-Analysis Approach Toward Personnel”, *Public Personnel Management*, Vol. 36, No. 2.
- BURON, Raoul J. – McDONALD, Dana (2004): *Astlara Geri Bildirim Sağlamak*, Uğur Kariyer Merkezi Yayını, (Çev.: anonim), İstanbul.
- BÜYÜKKILIÇ, Deniz – COŞKUN, Arife (2002): “Kamu Yönetimi Reformları Işığında KİT’lerde Kurumsal Performans Yönetimi”, *Verimlilik Dergisi*, S. 3.

- CANMAN, Doğan (2000): *İnsan Kaynakları Yönetimi*, TODAİE yayını, Ankara
- CASCIO, Wayne F. (2003): *Managing Human Resources-Productivity, Quality of Work Life, Profits*, McGraw-Hill Comp., New York.
- CEDERBLUM, Doug – PEMERL, Dan E. (2002): “From Performance Appraisal to Performance Management: One Agency’s Experience”, *Public Personnel Management*, Vol.31, No. 2.
- DENGİZ, G.M. (2000): *Takım Çalışması Teknikleri*, Academyplus yayınevi, Ankara.
- DPT (2000): *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması*, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara.
- ERGUN, Turgay – POLATOĞLU, Aykut (1992): *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE yayını, Ankara.
- GLENDINING, Peter M. (2002): “Performance Management: Periah or Messiah”, *Public Personnel Management*, Vol.31, No.2.
- HARTLE, Frank - GROUP, Hay (1994): “Performance Management - Where is it Going?”, *Competency Based Human Resource Management*, Ed.Alain Mitrani ve diğer, Kogan Page, London.
- HOLZER, Marc – YANG, Kaifeng (2004), “Performance Measurement and Improvement: An Assessment of the State of the Art ”, *International Review of Administrative Sciences*, IIAS, SAGE publications, London, Vol.70, No. 1.
- JOHNSON, Mike (1996): *Gelecek Binyılda Yönetim*, (Çev.Sinem Gül), Sabah Kitapları, İstanbul.
- KIM, Soonhee (2003): “Linking Employee Assessments to Succession Planning”, *Public Pesonnel Management*, Vol.32, No.4.
- KUBALI, Derya (1998): *Performans Denetimi Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar*, Sayıştay Yayını, Ankara.
- KULUÇLU, Erdal (2006): “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, *Sayıştay Dergisi*, S.63.
- MILLER, Laurence (2003): “Personalities at Work: Understanding and Managing Human Nature on the Job”, *Public Personnel Management*, Vol.32, No.3.
- NOHUTÇU, Ahmet – BALCI, Asım (2003): “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: “Kamu”nun Yönetilmesinden “Kamu”nun

- Yönetmesi Anlayışına Doğru”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayını, Ankara, s.16.
- NYHAN, Ronald C. - MARLOWE, Herbert A. Jr (1995): “Performance Measurement in the Public Sector: “Challenges and Opportunities”, *Public Productivity & Management Review*, Vol.18, No.4.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2002): “Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects”, *H.Ü. İİBF. Dergisi*, C.20, S.1.
- ÖZDEMİR, M. (1991): “Verimlilik Üzerine Düşünceler ve Verimlilik Çalışmaları”, *Verimlilik Dergisi*, Ankara, S.2.
- ÖZER, Hüseyin (1997): *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Sayıştay Yayını, Ankara.
- PROKOPENKO, Joseph (1995): *Verimlilik Yönetimi*, Çev.O.Baykal, N. Atalay, E. Fidan, MPM Yayını, Ankara.
- SHIM, Deok-Seob (2001): “Recent Human Resources Developments in OECD Member Countries”, *Public Personnel Management*, Vol.30, No.3..
- SLOMA, Richard S. (1980): *How to Measure Managerial Performance*, Macmillan Publishing, New York.
- SULLIVAN, Gordon R.- HARPER, Michael V. (1997): Umut Bir Yöntem Olamaz, (Çev.A.B.Dicleli), Boyner Holding yayını, İstanbul.
- TOMPKINS, Jonathan (2002): “Stratejic Human Resources Management in Government: Unresolved Issues”, *Public Personnel Management*, Vol.31, No.1.
- TORTOP, Nuri (1998): “Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 31, S. 2.
- TUTUM, Cahit (1990): “Kamu Personeli Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 23, S. 3.
- TÜRKMEN, İsmail (1996): *Yönetsel Zaman ve Yetki Devri Açısından Yönetimde Verimlilik*, MPM Yayını, Ankara.
- WALKER, J.W. (1980): *Human Resource Planning*, McGraw-Hill publishing Company, New York.
- YENİCE, Ebru (2006): “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, *Sayıştay Dergisi*, S. 61.