

## **Kamu Sektöründe Performans Yönetimi: Politikalar, Uygulamalar ve Sorunlar**

*Performance Management in Public Sector: Policies, Practices and Problems*

**Özer Köseoğlu**

**Mustafa Lütfi Şen**

### **Özet**

Kamu sektöründe performans ölçümü ve yönetimi, 20. yüzyılın başında ABD’de personel ve örgüt düzeyinde girilen uygulamalarla başlamış, zaman içinde kapsamı, örgütsel görünürlüğü, yöntem ve amaçları değişerek gelişme göstermiştir. Performans yönetiminin kamu kurumlarında yaygınlaşması ise 1980’lerden sonra yeni kamu işletmeciliği reformlarının gündeme gelmesiyle birlikte söz konusu olmuştur. Bu çalışmada, kamu sektöründe performans ölçümü ve yönetimine ilişkin politikalar, uygulamalar ve bu süreçte karşılaşılan sorunlar karşılaştırmalı bir perspektiften incelenmektedir. Ülke karşılaştırmalarından elde edilen bulgular, Türkiye’de kamu sektöründe performans yönetimine geçiş süreci, bu kapsamdaki politikalar ve uygulamalarla kıyaslanarak ampirik araştırmalara konu edilmesi gereken bazı önerilere ulaşılmaktadır. Çalışma, ayrıca, genel olarak kamu sektöründe performans yönetimi yazınının gelişme seyriyle ilgili de ipuçları sunmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Yeni Kamu İşletmeciliği, Kamu Sektöründe Performans Yönetimi, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi

---

Yrd. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
ozerk@sakarya.edu.tr

Yrd. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
msen@sakarya.edu.tr

Bu makale iThenticate sistemi tarafından taranmıştır.

**Abstract**

*Performance measurement and management in public sector traces back to the practices carried out at personnel and organizational levels in the US federal, state and local governments in the beginnings of the 20th century; but in time, has evolved through changes of content, organizational visibility, methods and aims. Performance management has been disseminated among public organizations when the new public management reforms arose in 1980s. In this study, policies, practices and problems related with performance measurement and management in public sector has been investigated with a comparative perspective. Empirical findings and policy experiences of various countries are compared with regard to both transition process to public sector performance management in Turkey, and policies and problems within this context. As a conclusion, premises and insights that are open to further empirical testing have been asserted. The paper, additionally, trails the development route of the public sector performance management literature.*

**Keywords:** *New Public Management, Public Sector Performance Management, Comparative Public Management*

## Giriş

Kamu sektöründe performans yönetiminin gündeme gelmesinde, 1980'lerden sonra yeni kamu işletmeciliğinin kuramsal ve pratik olarak kamu yönetimi alanında hâkim bir pozisyona yükselmesi etkili olmuştur. Yeni kamu işletmeciliğini savunanlar, genel olarak özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektöründe de kullanılabileceğini iddia etmişlerdir. Böylece özel sektörde yaygın olarak yapılan bireysel ve kurumsal performans ölçümleri ve buna dayalı yönetim uygulamalarından (performansa dayalı ücretlendirme, performans esaslı bütçeleme gibi) kamu yöneticileri ve politika yapıcılar da yararlanmaya başlamıştır. OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların çabalarıyla giderek önem kazanan performans yönetimi 1990'lardan itibaren küresel bir fenomen haline gelmiştir. Ulusal bir politikanın hükümetler tarafından izlenmesi yoluyla ya da kamu sektörü kuruluşları kendi inisiyatifleriyle performans yönetimi politikaları geliştirmiş ve performansa dayalı yönetim anlayışının gerektirdiği araçları kullanmıştır.

Bu çalışmada, yeni kamu işletmeciliği politika ve uygulamalarını benimseyen (İngiltere, ABD ve Yeni Zelanda gibi) ve/veya bunlardan etkilenen (Fransa ve Türkiye) ülkelerden örneklerle kamu sektöründe performans yönetimine geçiş süreçleri, performans yönetimi politika ve uygulamaları ile bu alanda karşılaşılan sorunların analiz edilmesi amaçlanmaktadır. İncelenecek ülkelerin seçilmesinde, 1980'li yıllarda yeni kamu işletmeciliği reformları kapsamında performans ölçümü ve yönetimine ilişkin kamu politikalarının izlenmesi etkili olmuştur. Yakın zamanda kamuda performans yönetiminin gündeme geldiği Fransa ise Türkiye'de kamu yönetiminin örgütlenmesi, işleyişi ve yönetim geleneği bakımından ciddi etkileri olan bir ülke olması nedeniyle karşılaştırmalı analize dahil edilmiştir.

Aradan geçen yaklaşık otuz yıllık süre içinde performans yönetimine ilişkin uygulamaların başarısını değerlendirmek için yeterli zaman ve bilgi birikimine ulaşıldığı söylenebilir. Yeni kamu işletmeciliği ve buna bağlı olarak performans yönetimi reformlarına ilişkin söz konusu ülkelerin politikaları, uygulamaları ve karşılaştıkları sorunların incelenmesi Türkiye gibi kamu sektöründe performans yönetimine

daha geç bir dönemde başlayan ülkelerin kendi politika ve stratejilerini belirlemelerinde bir dayanak oluşturacaktır. Bu nedenle, ülke karşılaştırmaları neticesinde elde edilen bulgular, Türkiye bağlamıyla karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır. Diğer taraftan, makalede analiz edilen ülke incelemeleri ve yapılan karşılaştırmalar, kamuda performans yönetimi yazını ve bu alanda yürütülen çalışmaların genel seyrini anlamamıza da imkan verecektir.

Yukarıda ele alınan genel bağlam içinde çalışma iki bölüm olarak tasarlanmıştır. İlk bölümde, farklı ülkelerin kamu sektöründe performans yönetimine geçiş süreçleri, bu kapsamdaki politika ve uygulamaları ile karşılaştıkları sorunlar karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. İkinci bölümde ise ülke karşılaştırmalarından elde edilen sonuçlar Türkiye’de kamu sektöründe performans yönetimi süreciyle birlikte değerlendirilmekte ve çıkarılacak dersler tartışılmaktadır.

### **Karşılaştırmalı Perspektiften Kamu Sektöründe Performans Yönetimi**

Kamu sektöründe performans yönetiminin gelişimi birkaç aşamadan geçmiştir. Performans ölçümüne ilişkin modern kamu yönetimi dönemindeki ilk uygulamalar ABD’de New York Belediye Bürosu tecrübelerine dayanmaktadır. İkinci olarak, II. Dünya Savaşı’nın ardından “Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi” (PPBS) uygulamaları gelişmiştir. 1980’li yıllara gelindiğinde ise yükselen “yeni kamu işletmeciliği” reformlarının etkisiyle kamu sektöründe performans yönetimi küresel bir fenomen haline gelmiştir. 1980’li yıllardan bu yana devam eden süreçte Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi uluslararası kuruluşların etkileri de yadsınmaz.

1930’lardaki performans ölçümleriyle kıyaslandığında, öncekinden farklı olarak, 1980’lerden sonra kamuda kalite ve sonuç odaklı çok yönlü ölçütlerin geliştirildiği, ekonometrik modeller ve analitik yöntemleri içeren sayısal teknikler ile kıyaslama ve hedef belirleme gibi rasyonel yönetim araçlarının kullanıldığı, daha katılımcı ve çok düzeyli performans yönetim sistemlerinin ve çok sayıda faktörü dikkate alan ölçüm faaliyetlerinin ön plana çıktığı görülmektedir (Schick, 2001: 39; Heinrich, 2011: 28-29).

Performansın üç düzeyi bulunmaktadır. Performansın makro düzeyi (*macro level*), bir ülkenin yerel ve bölgesel yönetimlerini de kapsayacak biçimde performansına ilişkin genel tartışmalardan oluşur. Mikro performans (*micro level*), bir organizasyon ve onunla etkileşimde bulunan bireyler ile diğer organizasyonlar düzeyinde tanımlanır. Ara düzey performans (*meso level*) ise, bir ağ yönetiminin veya eğitim, sağlık gibibir politika sektörünün performansına işaret eder (Van Dooren vd., 2010: 25). Aşağıdaki ülke karşılaştırmalarında, mikro ve ara düzey performans yönetimi yerine sadece seçilen ülkelerin yerel yönetim kuruluşlarını da içerecek biçimde kamu sektörlerinde performans yönetimi politika ve uygulamalarına odaklanılmaktadır.

### ***Amerika Birleşik Devletleri (ABD)***

ABD’de kamuda performans yönetimi uygulamaları 20. yüzyılın başında New York Belediye Araştırma Bürosu’ndaki uygulamalarla başlamış ve bu tarihten itibaren sürekli bir biçimde gelişme göstermiştir. 1960’larda PPBS reformları ve amaçlara göre yönetim yaklaşımı kapsamında performans ölçümleri nicelik olarak artmış, 1980’li yıllarda ise kalite ve sonuç odaklı yönetim anlayışındaki gelişmeler kamu sektöründe sonuç odaklı performans ölçümlerini ortaya çıkarmıştır (Heinrich, 2011: 28).

1990’ların başında Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından hazırlanan “Ulusal Performans İncelemesi Raporuna” (*National Performance Review*) dayalı olarak 1993 yılında “Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasası”<sup>1</sup> (*Government Performance and Results Act, GPRA*) kabul edilmiştir. Yasa ile getirilen performans yönetim sistemi, uzun vadeli amaçları içeren stratejik planları, program hedef ve faaliyetlerini içeren yıllık performans programları ve geçmiş bütçe döneminin sonuçlarını değerlendiren program performans raporlarına dayanmaktadır. GPRA 1993 yılında kabul edilmekle birlikte, uygulamaya yönetimin tüm kademelerinde ilk stratejik planların hazırlandığı 1997 yılında

---

1 ABD’de GPRA, performans bütçeleme, PPBS, amaçlara göre yönetim ve sıfır tabanlı bütçelemen oluşun federal reform girişimlerinin bir uzantısı ve en yenisidir. Bu reform girişimleri, nispeten kısa ömürlü olsa da bunlardan öğrenilen dersler birikmiş ve performans ölçümünün temel kavramları sürekli olarak rafine olmuştur (Frederickson ve Frederickson, 2006: 173).

geçilebilmiştir. Kurumlar, 1999 mali yılı için performans planlarını hazırlayarak 1998 yılında Başkan ve Kongreye onaylatmışlardır. 1999 yılından 2005 yılına kadar ise performans ve sonuç ölçütlerini içeren yedi rapor tamamlanmıştır (Frederickson ve Frederickson, 2006: 3).

ABD’de yasanın uygulanma sürecinde bir takım zorluklarla karşılaşmıştır. Uygulamalar üzerinden yasaya getirilen başlıca eleştiriler arasında performans amaçları, planlar ve sonuçlara ihtiyaç duyulması nedeniyle idari yükümlülüklerin artması, program yönetiminin çeşitli düzeyleri arasında çatışmaların ortaya çıkması ve yasanın uygulanmasını güçleştiren siyasi karışıklıkların göz ardı edilmesi bulunmaktadır. Ayrıca sonuç odaklı performans yönetiminin önünde güçlü liderlik veya sonuç odaklılığı destekleyen ilişkilerin olmaması, esnekliği sınırlayan, amaç ve sonuçlarla iyi bağlantı kurulmayan ölçütler ve ölçütlerin uygulanmasında kurumlar arasındaki güven eksikliği sorunlarının bulunduğu tespit edilmiştir (Heinrich, 2002: 713-714).

GPRA’nın federal düzeydeki 14 bakanlıkta nasıl uygulandığını araştıran bir çalışmada, uygulama sürecinde en sık karşılaşılan sorunların sırasıyla kaynak yetersizliği, yönetimde değişimle ilgili belirsizlik, değişime direnç gibi yönetim kültürüne ilişkin sorunlar ile geçerli ve güvenilir veri eksikliğinin olduğu tespit edilmiştir. 14 bakanlıktan 5’inde GPRA kapsamında bütçe ve planlama alanlarında güncel uygulamalar bulunmazken, 2 bakanlığın yönetim ve politika alanlarında herhangi bir kullanımına ulaşamamış, 2’si ise güncel veya yakın zaman içinde paydaşlarla olan ilişkilerini ifade edememiştir (Long ve Franklin, 2004). GPRA’nın 1993 yılında kabul edildiği göz önünde bulundurulduğunda aradan geçen 10 yılı aşkın sürede stratejik planlama, performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme uygulamalarının tüm bakanlıklara tam olarak yayılmadığı anlaşılmaktadır.

### ***İngiltere***

İngiltere’de kamu sektöründe performans yönetimine geçilmesiyle ilgili kapsamlı ve sistematik girişimler 1980’li yıllarda gerçekleştirilmiştir. 1982 yılında başlatılan “Mali Yönetim Girişimi” (*Financial Management Initiative, FMI*), hizmetten yararlananların talepleri doğrultusunda kamu kurumlarının stratejik plan yaparak, öncelik ve amaçlarıyla performans göstergelerini belirlemesini amaçlamıştır (Carter ve Greer,

1993: 407). Yıllık performans hedeflerine ve kaynak tahsislerine ilgili bakan karar vermektedir. Hedefler, kurum yöneticisi ve bakan arasında yapılan yıllık performans anlaşması ile belirlenmektedir. Kurum yöneticisi, performansını dört aylık aralıklarla ilgili bakana raporlamakta ve Parlamento için de bir yıllık rapor hazırlamaktadır. Sayıştay ise, uygulayıcı kurumların hedefler karşısında performansını değerlendirmekten çok, “paranın değeri” (*value for money*) denetimi yapmaktadır (OECD, 1997: 102). Ancak bu yıllarda, bakanlıklar, performans göstergelerinin belirlenmesinde ve kullanılmasında ciddi sıkıntılarla karşılaşmışlardır. Gösterge belirlemede karşılaşılan kavram kargaşaları, güvenilir veri eksikliği, göstergeleri stratejik yönetim ve uygulama planlarıyla ilişkilendirmede yaşanan zorluklar bu sorunlardan bazılarıdır (Carter ve Greer, 1993: 408).

İngiltere’de performans yönetimine ilişkin orijinal uygulamalara yerel yönetimler düzeyinde rastlanmaktadır. 1998 yılında İşçi Partisi Hükümeti döneminde kabul edilen Yerel Yönetim Yasası, “paranın değeri” yaklaşımına dayanmaktadır. Paranın değeri, kısaca, kaynakların elde edilmesi ve kurum amaçlarının gerçekleştirilmesinde ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik ilkelerine bağlı kalınmasını ifade etmektedir (Kestervd., 1993: 61). Yasa kapsamında oluşturulan “Denetim Komisyonu” (*Audit Commission*), yerel yönetimler tarafından sağlık, eğitim ve polis hizmetleri için performans göstergeleri belirlemiştir. Yerel yönetimler, bu göstergeleri kullanarak performanslarını ölçmekte ve yerel gazetelerde özet raporlar yayınlamaktadır (OECD, 1997: 99). Paranın değeri sisteminde yerel ve ulusal düzeyde belirlenen performans göstergelerini ve yıllık performans hedeflerini içeren performans planları yayınlanmaktadır. Açık performans başarısızlıklarının olduğu durumlarda ise İçişleri Bakanlığı’nın müdahale yetkisiyle desteklenen sıkı bir denetim ve teftiş sistemi bulunmaktadır (Sanderson, 2001: 306-307).

Büyük ölçüde merkezi yönetim tarafından belirlenen performans göstergeleri, dört dereceli bir ölçekle (mükemmel, iyi, yeterli ve yetersiz) özel organlar veya kurumlar (Merkezi Denetim Komisyonu, özel izleme kurumları ve denetçiler) tarafından değerlendirilmektedir. “Yetersiz” performans gösteren yerel meclislerdeki meclis üyeleri görevden alınabilmekte ve yerlerine dışarıdan uzmanlar atanmaktadır. “Mükemmel, iyi ve yeterli” performans gösterenler ise ek kaynaklar ve

belirli yasal zorunlulukların kaldırılması gibi politikalarla ödüllendirilmektedir. Özetlenecek olursa, İngiltere’de performans ölçüm sistemi dış kurumsal değişkenlerle uyumlu olup reformlar *yukarıdan aşağıya, zorunlu* ve *tekdüzedir*; performans göstergeleri genel ve kesindir; performans bilgisi oldukça şeffaftır (lig tabloları, okul puanlamaları gibi) ve cezaların uygulanması için güçlü bir yetki bulunmaktadır (Kuhlman, 2010: 334-335).

İngiltere’de özellikle yerel yönetimler düzeyinde uygulanan paranın değeri sistemi eleştirilerin merkezinde yer almaktadır. Merkezi yönetimin, yerel yönetimler için beş yıllık kalite, maliyet ve verimlilik hedefleri belirleme yetkisinin bulunması yerel yönetimlerin özerkliğini olumsuz etkilemesi ve demokratik hesap verebilirliğine zarar vermesi bakımından eleştirilmektedir (Boyle, 1999: 3-4). Ayrıca, merkezi yönetim tarafından “En İyi Değer” (*Best Value*) politikası kapsamında yerel yönetimler üzerinde yürütülen denetim ve ölçümlerin maliyeti oldukça yüksektir. Merkezi denetçiler tarafından uygulanan sürekli izleme faaliyetleri, yerel aktörlerce hoş karşılanmamakta, denetimler personelin motivasyonunu azaltmaktadır. En iyi değer uygulamalarının, kurum içi gelişme ve öğrenme süreçleri üzerinde pozitif etkileri tespit edilmemiştir (Kuhlman, 2010: 335). Performans planlarında hem merkezi yönetime hem de yerel yönetimlere ilişkin hedef ve göstergelerin bulunması nedeniyle ortaya çıkan veri fazlalığının, performans bilgisinin kullanımını sınırladığı ve yerel yönetimlerin hesap verme sorumluluğunu zayıflattığı iddia edilmektedir (Boyle, 1999: 5). İhtiyaç duyulan tüm verilerin toplanması ve ayrıntılı denetim süreçleri kırtasiyeciliği de artırmaktadır.

İngiltere’de son yıllarda kurumsal performans ölçümünde “kamu değeri” (*public value*) yaklaşımı da kullanılmaktadır. Kamu değeri, sonuçların yanında güven ve adalet oluşturabilen süreçler yoluyla üretilen çok boyutlu bir süreçtir<sup>2</sup> (O’Flynn, 2007: 308). Kamu değeri yönetimine örnek olarak BBC, 2006 yılından itibaren, hizmetlerinde

---

2 Bir program veya politika için kamu değerinin üretilmesi, mevcut parasal ve yasal kaynaklar içinde halk için mümkün olan en iyi faydanın aranmasını ifade eder (Alford ve Hughes, 2008: 133). Kamu değeri, kamu hizmeti ve politikaları ile sonuçlar, güven ve adalet arasındaki ilişkiye odaklanmaktadır. Program sonuçlarının yanında kamu hizmetlerine duyulan güveni artırması bakımından hizmet memnuniyetine de odaklanır.



piyasa etki değerlendirmesini de içeren bir “Kamu Değeri Testi” yapılmasına karar vermiş ve üretilen kamu değerinin etkinliğini ölçmeye başlamıştır (Horner vd., 2006). Böylece verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik ölçümüne dayanan paranın değeri uygulamaları, İngiltere’de sonuç odaklı ölçümleri içeren kamu değeri yaklaşımına yönelmektedir.

### **Fransa**

Türk kamu yönetimi sisteminin oluşturulmasında yoğun etkileri olan Fransa’da 1995 yılında başlatılan “Kamu Hizmetlerinde ve Devlette Reform” programıyla birlikte kamu görevlilerinin gerçek performansını ölçmek için yeni bir değerlendirme sistemi ve yeni göstergeler belirlenmiştir (Cole ve Jones, 2005: 572). Kamu personelinin performans değerlendirmesini geliştirmek üzere “Bakanlıklar Arası Değerlendirme Komitesi” ve “Ulusal Bilimsel Değerlendirme Konseyi” oluşturulmuştur (Guyomarch, 1999: 173-174). Bakanlıklar Arası Değerlendirme Komitesi, performans değerlendirmesi yapılacak proje veya hizmetlerin tanımlanması ve süreçlerin koordinasyonu görevlerini yerine getirirken Ulusal Bilimsel Değerlendirme Konseyi, performans değerlendirmelerinin kalitesi ve bağımsızlığını geliştirmek için oluşturulmuştur. Konsey, değerlendirme yöntem ve uygulamaları hakkında veriler yayınlarak iyi uygulamaların ve yöntemlerin geliştirilmesinde önemli bir rol oynamaktadır (OECD, 1997: 70).

Fransa’da 1990 yılında kabul edilen bir yasa ile “Sorumluluk Merkezleri” (*Centre de Responsabilité*) kurulmuştur. Merkezi idare kurumları, sorumluluk merkezleriyle yürüttüğü görüşmeler neticesinde kurum bütçesi, insan kaynakları ve yıllık performans hedeflerini içeren çok yıllık sözleşmeler yapmaktadır. Sayısal çıktı hedeflerine ek olarak memnuniyet anketleri uygulanmaktadır (Guyomarch, 1999: 174). Sorumluluk merkezleri kapsamında iki sözleşme yapılmaktadır. Birinci sözleşme, ilgili hizmet birimi ve onun bağlı olduğu bakanlık ile yapılırken, ikincisi ilgili bakanlığa ek olarak Maliye ve Kamu Hizmeti Bakanlıklarıyla imzalanmaktadır. Sorumluluk merkezi oluşturma girişimi kamu yöneticilerine bırakılmış ve birçok kamu kurumu gönüllü olarak bu merkezleri oluşturmuştur (OECD, 1997: 71).

Fransa’da performans yönetimi konusunda önemli bir değişim de 2005-2006 yıllarında bütçe süreci reformu kapsamında gerçekleş-

miştir. Tüm bütçe yapısını performans göstergelerini içeren program bütçeleme doğrultusunda yenilemek ve personel giderlerinde tasarruf yapabilen yöneticilere daha fazla esneklik vermek amacıyla 1959 tarihli düzenlemenin yerine 1 Ağustos 2001’de “Mali Yasalarla İlgili Organik Yasa” (*Loi Organique Relative Aux Lors de Finances, LOLF*) kabul edilmiştir. Böylece ulusal bütçe 34 genel “misyona” ayrılırken, bunlar da daha ayrıntılı 168 programa bölünmüştür. Bu yasa kamu performansı kavramına yasal temel kazandırması bakımından Fransa’da kamu yönetiminin değişiminde ana faktör olmuştur (Rouban, 2008: 138; Bartoli, 2008: 24).

1990’larda bir dizi belediyenin kendiliğinden performans izlemeyi amaçlayan prosedürleri hayata geçirmiş olması ve küçük belediyelerin sayıca çok olması nedeniyle Fransa’da LOLF’in tüm yerel yönetimleri kapsayan tekdüze bir performans yönetimi uygulaması söz konusu olmamıştır. Bu nedenle, Fransa’da performans ölçümü gönüllü olarak *ashağıdan yukarıya doğru* gelişmiştir. Düşük performansın cezalandırılmasına ilişkin bir sistem oluşturulamaması ve performans bilgisinin gizliliği bir sorun olarak devam etmektedir. Kaynaklar, maliyetler, hizmet sayısı ve niteliği (girdi ve çıktı göstergeleri) temel performans göstergeleri olarak kullanılmakta, ölçülmesi kolay göstergeler tercih edilmektedir. Etki, sonuç ve süreç göstergeleri nadiren tercih edilmektedir. Uygulamada, sıklıkla şeffaflığı önlemeye çalışan ve idari birimlerin performansını gösteren kanıtlara dayanmaktan kaçınan üst düzey yöneticilerden direnç gelmektedir. Ayrıca belediyeler için resmi olarak kurumsal performans ölçüm reformları hayata geçirilmekle birlikte belediyeler arası performans karşılaştırmaları yapılmamaktadır (Kuhlman, 2010: 336-337).

Fransa’da bireysel performans ölçümüyle ilgili ciddi girişimler yapılamamıştır. Merkezîyetçi memuriyet sistemi temelde değişmeden kalmıştır. Personel üzerindeki merkezîyetçi kontrol devam etmektedir. Kısmen bu sınırlılıklar nedeniyle kurumsal değişim ve hizmet kullanıcılarına odaklanmayla ilgili tecrübeler Yeni Zelanda ve İngiltere gibi ülkelere göre nispeten daha az yayılmıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 276).

## Yeni Zelanda

Yeni Zelanda, 1980’lerden sonra girişilen kamu yönetimi reformlarının sol bir parti olan İşçi Partisi hükümeti döneminde başlaması ve oldukça köklü ve kapsamlı bir şekilde gerçekleştirilmesi nedeniyle diğer ülkelerden ayrılmaktadır. 1984 yılında İşçi Partisi’nin seçimleri kazanmasıyla birlikte çıktı odaklı kamu yönetimi reformları başlamıştır. 1988 yılında “Kamu Sektörü Yasası”nın (*State Sector Act*) kabul edilmesiyle birlikte bakanlar ve kamu yöneticileri arasında yıllık performans anlaşmalarının yapılması gündeme gelmiştir. Yöneticiler, bakanlık veya kamu idaresinin performansından ilgili bakana karşı sorumlu hale gelmiştir (OECD, 1997: 81). Yasa ile kamu kurum ve kuruluşlarındaki üst yöneticilere yönetme serbestisi (*let the managers manage*) sağlanmıştır. Yöneticiler, kurumlarında personelin işe alımı, ücretlerinin tespiti, uygun yapısal düzenlemelerin belirlenmesi ve en verimli üretim sistemlerinin seçimi gibi konularda tamamen sorumluluk sahibi olmuşlardır. Kamu yöneticileri, ilgili bakan ile yaptıkları bireysel “performans anlaşmalarının” yanında “işe alma sözleşmesi” kapsamında “Kamu Hizmetleri Komisyonu” (*State Services Commission*) ile de ilişki içindedir. Komisyon, kamu yöneticilerinin performansını değerlendirme ve onların kişisel verimlilik ve etkinliklerini geliştirmelerine yol göstermekle yetkilidir (State Service Commission, 2002; Halligan, 2007: 53). Bu reformların bir devamı olarak 1989 yılında kabul edilen “Kamu Maliyesi Kanunu” ile mali yönetim, girdilerden çok çıktılara ve sonuçlara odaklanacak şekilde yeniden yapılandırılmıştır (Yılmaz, 2001: 61).

Yeni Zelanda’da ikinci jenerasyon reformlar stratejik yönetime dayanmaktadır. Bu model, “stratejik sonuç alanları” (*strategic result areas*) ve “kilit sonuç alanlarından” (*key result areas*) oluşmaktadır (Halligan, 2007: 49). Stratejik sonuç alanları bir diyalog süreci sonucunda ve bakanların incelemesiyle oluşturulan kurumsal öncelikleri şekillendirmektedir. Kilit sonuç alanları ise kurumların 2-3 yıllık zaman diliminde gerçekleştirmeyi istedikleri önemli bazı hedefleri başarmak için gerekli araçları içermektedir. Kamu yöneticileri, bakanlıkla olan performans sözleşmelerindeki kilit sonuç alanları yoluyla kurumlarının stratejik performansından doğrudan sorumludurlar. Kamu Hizmetleri Komisyonu, kamu yöneticisinin ve dolayısıyla kurumun performansını

ilgili bakanla ve gerekli görüldüğünde diğer kamu kurumlarının yöneticilerine ve kurumla yakından iş yapan kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerine danışarak değerlendirir. Bu süreçten elde edilen performans bilgisi, her yöneticinin sonraki performans anlaşmasının ve ileriki yıllara ait stratejik sonuç alanlarının belirlenmesinde kullanılır (State Service Commission, 2002).

Yeni Zelanda'da 1980'lerin sonunda performans yönetimi mali kriz baskısıyla ortaya çıkmıştır. Kurumlar, ürettikleri çıktılar için hesap verebilir olmaya devam ederken, bir yandan da 2003 yılından itibaren planlama ve raporlama süreçleri kurumların daha fazla sonuç odaklı işleyebilmesi için değiştirilmiştir. Böylece performans yönetiminde, sonuçlar için yönetim (*management for objectives*) yaklaşımına dayanan, sonuçları geliştirmek için girişilen, kurumsal planlama, yönetim ve raporlamayı iyileştirmeyi amaçlayan ve kamu hizmeti performansında büyük ilerlemeler hedefleyen üçüncü jenerasyon reformlara geçilmiştir (Halligan, 2007: 50). Birbiriyle çelişen çıktı ve sonuç değerlerinin ortaya çıkardığı ikilemin uzlaştırılması, Yeni Zelanda performans sisteminin güncel sorunlarından biri haline gelmiştir (Norman, 2007: 538-539). Yeni Zelanda'da çıktı odaklı hesap verme ve sonuç odaklı kamu değeri arasındaki uzlaşının sağlanması konusunun performans yönetimine ilişkin daha genel bir tartışma ve araştırma alanına temel teşkil edeceği söylenebilir.

### ***Ülke Karşılaştırmalarından Elde Edilen Bulgular***

Tablo 1'de buraya kadar incelenen ülkeler performans yönetiminin gündeme gelmesi, performans yönetimi politikası ve izlenen yaklaşım, yasal temelleri, kullanılan performans ölçütleri, performans sözleşmesi ve uygulamada karşılaşılan sorunlar açısından özetlenmiştir. Tablo 1'de yer alan parametreler bakımından şu çıkarımlarda bulunulabilir:

1. Genel olarak performans yönetimi politika ve uygulamaları 1980'li yıllarla birlikte yeni kamu işletmeciliği kapsamındaki reformları takiben gündeme gelmiştir. İstisnai olarak, ABD'de kamu hizmetleri ve personelinin performans ölçümü 20. yüzyılın başında New York Belediye Araştırma Bürosu tecrübesine kadar gitmektedir. Ancak bu dönemde yapılan klasik performans ölçümleri, günümüz ölçüm yöntemleri, politikaları ve uygulamalarıyla farklılık göstermekte-

- dir. Fransa’da ise program bütçeleme ve performans ölçümü uygulamaları diğer ülkelere göre daha yakın zamanda, 2001 yılında kabul edilen organik yasa ile gündeme gelmiştir.
2. Ülkelerde performans yönetimine ilişkin kavram ve düşünce düzeyinde fazla bir farklılık bulunmamakla birlikte izlenen performans yönetimi yaklaşımı ile bu kapsamdaki politika ve uygulamalar çeşitlenmektedir. ABD sonuç odaklı performans yönetim modeli izlerken, İngiltere paranın değeri ve son yıllarda yükselen kamu değeri modelini, Yeni Zelanda ise çıktı odaklı performans yönetim modelini tercih etmektedir.
  3. Ele alınan ülkelerin performans yönetimine geçiş politikaları incelendiğinde de farklılıkların olduğu görülmektedir. Örneğin, ABD’de 1990’lı yıllarda pilot uygulamalara dayalı olarak stratejik planlamaya dayalı sonuç odaklı performans yönetim modeline geçiş yaşanırken, İngiltere’de En İyi Değer (*Best Value*) politikası İşçi Partisi döneminde Paranın Değerine (*Value for Money*) doğru yönelmiş ve son yıllarda da kamu değeri kapsamında performans ölçümleri gündeme gelmiştir.
  4. Ülkelerin performans ölçümlerinde kullandıkları ölçütler, izledikleri performans yönetim model ve yaklaşımlarına göre değişmektedir. Bununla birlikte, son yıllarda özellikle sonuç ve kalite ölçümlerinin önem kazandığı söylenebilir.
  5. Performans sözleşmeleri, kamu sektöründe performans yönetiminin önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerine ilişkin uygulayıcı kurumlar ve özerk kurumların sayısının artmasıyla birlikte yöneticilerle yapılan performans sözleşmelerinin arttığı görülmektedir. Bunun yanında, özellikle bakanlıklar düzeyinde ilgili kurum yöneticileriyle yapılan sözleşmeler önem kazanmaktadır. Sözleşme uygulaması, bazı ülkelerde doğrudan bakan tarafından yapılırken, Fransa ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde profesyonel bir kurum veya komisyon aracılığıyla yürütülmektedir.
  6. Kısmen ülkelerin performans yönetimine geçiş süreci, bu süreçte izledikleri politika ve modellerin farklı olması kısmen de örgüt kültürü, siyasal motif ve liderlik, reformların kapsamı gibi parametrelerin etkisiyle performans yönetiminden elde ettikleri başarı (so-

nuçlar) farklılaşmaktadır. Yine, ülkelere göre değişmekle birlikte, genel olarak performans yönetimi sürecinde bürokrasinin değişime gösterdiği direnç, etkili performans ölçütü belirleme sorunu, performans bilgisinin karar verme ve politika yapma süreçlerinde yeterli kadar kullanılamaması, performans sözleşmeleri ve performans dayalı ücretlendirmenin ortaya çıkardığı ücret dengesizlikleri gibi sorunlarla karşılaşmaktadır.

**Tablo 1. Performans Yönetiminde Ülke Karşılaştırmaları**

	ABD	İNGİLTERE	FRANSA	YENİ ZELANDA	TÜRKİYE
<i>Performans yönetiminin gündeme gelmesi</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1906'da başlamakla birlikte 1970 yılından itibaren kapsamlı reformlara geçiş</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1982 yılında</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1989 yılında</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1988 yılında</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1989'da başlamakla birlikte kapsamlı olarak 2003 yılında</li> </ul>
<i>Performans yönetimi politikası</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yukarıdan aşağıya doğru</li> <li>Pilot uygulamalara dayalı</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yukarıdan aşağıya doğru</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Genelde reformlar merkezi hükümet tarafından başlatılmakla birlikte "sorumluluk merkezleri" aşağıdan yukarıya doğru gelişti.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hızlı ve radikal reformlar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bütüncül değil parçalı (hizmet alanlarına göre) yaklaşım</li> </ul>
<i>Performans yönetim yaklaşımı</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sonuç odaklı performans yönetimi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Paranın değeri denetimi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desantralize edilmiş sorumluluk merkezleri oluşturma</li> <li>Kalite ölçümleri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Çıktı odaklı hesap verme, sonuç odaklı kamu değeri geliştirme</li> <li>Yöneticilere yönetime serbestisi tanınması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stratejik planlamaya dayalı performans ölçümleri</li> <li>Faaliyet raporlarına dayalı hesap verme sorumluluğu</li> </ul>
<i>Yasal altyapı</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ulusal Performans İncelemesi (1993)</li> <li>GPRA (1993)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mali Yönetim Girişimi (1982)</li> <li>Sonraki Adımlar (1988)</li> <li>En İyi Değer (Best Value) Programı (1998)</li> <li>Yerel Yönetim Yasası (1999)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kamu Hizmetinde ve Devlette Reform Genelgesi (1995)</li> <li>Mali Kanunlarla ilgili Organik Kanun (2001)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kamu Sektörü Kanunu (1988)</li> <li>Kamu Maliyesi Kanunu (1989)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003)</li> </ul>

<p><b>Temel performans ölçütleri</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GPRA'da çıktı ve sonuç ölçütleri</li> <li>• Kalite ölçütleri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maliyet, verimlilik, etkinlik, kalite, hizmetlerden adil yararlanma ile ilgili ölçütler</li> <li>• “Vatandaş Şartı” uygulaması ile geliştirilen kalite ölçütleri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diğer göstergelere ek olarak kalite ölçütleri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Çıktı miktarı, maliyeti ve kalitesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite ölçütleri</li> <li>• Yayıgın olarak çıktı ölçütleri</li> </ul>
<p><b>Performans sözleşmesi uygulaması</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yürütücü Kurumlar ve Performansa Dayalı Örgütler</li> <li>• Kurum yöneticileriyle performans sözleşmesi</li> <li>• Sözleşmelerde performans hedefleri belirlenir, geniş mali ve personel özzerklığı vardır.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sonraki Adımlar Girişimi kapsamında yürütücü kurumlar</li> <li>• Bakan, yıllık performans hedeflerine ve kaynak tahsislerine karar verir.</li> <li>• Bakan ve yöneticiler arasında yıllık performans sözleşmeleri yapılır.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sorumluluk merkezleri</li> <li>• Performans sözleşmelerinde bütçe, personel ve yıllık performans hedefleri yer alır.</li> <li>• Yöneticiler üç farklı kurumla iki ayrı sözleşme imzalar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bakanlar ve kurum yöneticileri performans sözleşmesi yapar.</li> <li>• Yöneticiler ilgili bakanla performans sözleşmesi; Kamu Hizmetleri Komisyonu ile de işe alma sözleşmesi yapar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sınırlı düzeyde performans sözleşmesi uygulaması (sadece sağlık sektörü)</li> </ul>
<p><b>Uygulamada karşılaşılan sorunlar</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürokrasinin değişime karşı direnci</li> <li>• Geçerli ve güvenilir veri eksikliği</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Merkezi hükümetin rolü nedeniyle yerel yönetimlerin özzerklığı ve hesap verebilirliğinin zarar görmesi</li> <li>• Bütün yerel yönetimler için aynı tip performans göstergelerinin belirlenmesi</li> <li>• Performans planlarında veri fazlalığı</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Performans bilgisinin bütçeye bağlanmasında standart uygulamaların bulunmaması</li> <li>• Düzenli performans dayalı ücretlendirme politikasının olmaması</li> <li>• Performans kıyaslamalarının önem verilmemesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kamu ve özel kesim arasındaki ücret dengesizlikleri</li> <li>• Çıktı odaklı performans yönetimi sistemi ile sonuç odaklı kamu değerinin karşılaştırılması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bireysel performans ölçümlerinin sisteme dahil edilememesi</li> <li>• Stratejik plan, performans programı ve bütçe ilişkisinin kurulamaması</li> <li>• Bireysel ve kurumsal performansın yapıtırlımla (ödül, ceza) desteklenememesi</li> </ul>

## **Türkiye’de Kamu Sektöründe Performans Yönetimi: Ülke Tecrübelerinden Çıkarılacak Dersler**

Türkiye’de kamu sektöründe performans yönetimi 1980’li yılların sonunda gündeme gelmiştir. Bu konudaki ilk projelerden biri 1989 yılında yayımlanan “Merkezi Hükümette Çıktı ve Performans Ölçülmesi” başlıklı kılavuzdur. Ancak bu proje tüm unsurlarıyla birlikte hayata geçirilemeden yarım kalmıştır. 1991 yılında kapsamlı bir araştırmanın sonucu olarak Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yayımlanan “Kamu Yönetimi Araştırması” (KAYA) Raporunda kamu kesiminde performans ölçümlerine temel oluşturan etkililik denetimine geçilmesi ve etkin bir hesap verme mekanizmasının sağlanması önerilmiştir. Ayrıca 1996-2000 yıllarını kapsayan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’yla birlikte kamu sektöründe performans yönetimine geçilmesi konusunda hedefler belirlenmiştir.

Türkiye’de 1980’lere kadar kamu sektöründe kurumsal ve bireysel başarının ölçülmesi ve yönetilmesine ilişkin sorunların mevzuat değişiklikleri, teftiş süreçlerinin iyileştirilmesi, idari reorganizasyon ve teftiş formlarının standartlaştırılması gibi politikalarla çözüleceği düşünülmüştür. Bu kapsamdaki iyileştirmelerin ise klasik teftiş anlayışı içinde yapılması amaçlanmıştır. Özellikle 1990’lardan sonra ise yasal ve prosedürel düzenlemelerle kurumsal başarı ve hesap verme sorumluluğunun sağlanamayacağı anlaşılmış; uluslararası denetim standartları, Avrupa Birliği (AB) normları ve değişen kamu yönetimi anlayışının da etkileriyle denetim sorununa daha kapsamlı yaklaşılması ihtiyacı gündeme gelmiştir.

Kapsamlı reform girişimleri, 2001 yılında Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PEPSAL-1) ile öngörülen kamu sektörü reformunun bir parçası olarak stratejik planlama ve performans programına dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesinin gündeme gelmesiyle başlamıştır. 2003 yılında farklı kamu kurumlarında yürütülen pilot projelerle stratejik planlama, performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları test edilmiştir. Pilot kurumlara stratejik planlarını hazırlamada rehberlik etmek üzere Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından 2003 yılında “Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan



Hazırlama Kılavuzu<sup>3</sup> yayımlanmıştır. Aynı yıl kamu sektöründe performans yönetiminin yasal temelini oluşturan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun kamu kaynağının kullanılmasında mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleden oluşan dört ana unsur belirlemiştir. 5018 sayılı Kanunla öngörülen yeni mali yönetim sistemi birbiriyle ilişkili olan stratejik planlama, performans programı hazırlama ve faaliyet raporuyla hesap verme anlayışına dayanmaktadır. Bu süreçte hazırlanan plan, program ve raporlar ise mali saydamlık ilkesi gereğince kamuoyuna açık bir şekilde yürütülmektedir. Ayrıca kurumların bütçeleri de stratejik plan ve performans programlarına dayalı olarak hazırlanmaktadır.

5018 sayılı Kanuna tabi olan kamu kurum ve kuruluşları iç denetim ve dış denetim faaliyetleri kapsamında performans denetimine tabi tutulmaktadır. Doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimlerinde bulunan iç denetçiler tarafından ilgili kamu idaresinde kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediği değerlendirilmektedir. Öte yandan, Sayıştay tarafından gerçekleştirilen düzenlilik ve performans denetim sonuçlarını içeren denetim raporları eliyle de kamu idareleri üzerinde bir dış denetim faaliyeti olarak performans denetimi uygulanmaktadır. Sayıştay tarafından hazırlanan dış denetim genel değerlendirme raporu ve kamu idareleriyle ilgili denetim raporları Sayıştay Başkanı tarafından genel uygunluk bildiriyle birlikte TBMM'ye sunulmaktadır. Böylece Meclis, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerde (köyler ve köy birlikleri hariç) de merkezi yönetim düzeyinde kullanılan performans yönetim süreçleri uygulanmaktadır. Belediye ve il özel idarelerinin hukuka uygunluk ve mali denetimin yanında performans denetimi de kabul edilmiştir. Ayrıca yerel yönetim meclislerine sunulacak faaliyet raporları aracılığıyla üst yöneticilerin (belediyelerde belediye başkanı, il özel idarelerinde

---

3 Barca ve Nohutçu'ya göre (2013: 346), bu kılavuz ABD'de 1993 yılında kabul edilen GPRA temelinde hazırlanmış ve biçimsel olarak stratejik planlamanın ana süreç ve aşamalarını tanımlamıştır.

vali) hesap verme sorumlulukları da yeniden düzenlenmiştir. Belediye ve il özel idaresinin memur personeline başarı durumuna göre yılda iki defayı geçmemek üzere ikramiye ödenmesi de kararlaştırılmıştır.

Türkiye’de stratejik yönetime dayalı performans ölçüm sisteminin kamu sektöründe nasıl işlediğiyle ilgili ampirik çalışmaların sayısı sınırlıdır. Dolayısıyla, yukarıda genel çerçevesi çizilen kamu sektöründe performans yönetimine ilişkin uygulamaların ve elde edilen sonuçların başarısı üzerine fikir geliştirmenin zor olduğu söylenebilir. Yine de bu kapsamda yürütülen bazı araştırmalardan elde edilen bulgular incelendiğinde Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlama ve performans yönetimi süreçlerinde karşılaştıkları başlıca sorunlar şunlardır:

1. Merkezi yönetim kuruluşlarında kullanılan performans göstergelerinin çok az bir kısmı sonuç odaklıdır. Ayrıca kurumların büyük bir kısmı sadece bir performans göstergesi türünde ölçüm yapmaktadır. Örneğin bir araştırmada 18 merkezi idare kuruluşundan 11’inde kullanılan performans göstergelerinin %75’inden fazlası çıktı odaklı iken 16’sında %50’sinden fazlası çıktı odaklıdır. Sonuç göstergelerinin toplam göstergeler içindeki oranı %10’un üzerinde olan 2 kuruluş bulunuyorken, kalite göstergeleri için bu durum 3 ile sınırlı kalmaktadır (Karacan, 2010: 172). Diğer taraftan, belediyeler düzeyinde performans göstergesi kullanma oranları da düşük kalmaktadır. 2008 yılında yapılan bir araştırma bulgularına göre, belediyelerin sadece %35’i performans göstergelerine stratejik planlarında yer vermiştir (Songür, 2008: 70). Belirtmek gerekir ki, ikincil mevzuatın hazırlanması ve strateji geliştirme birimlerinin kurulması 2006 yılında gerçekleştiğinden bu kadar kısa sürede performans göstergesi kullanımının artması ve belediyelerde yaygınlaşması beklenemez.
2. Stratejik planlar, performans programları ve bütçe arasındaki ilişki tam olarak kurulamamaktadır. Bir araştırmada 27 merkezi idare kuruluşundan 13’ünün stratejik planlarında amaç, hedef, faaliyet ve projelerini içeren 5 yıllık maliyet ve kaynak tablosuna yer vermediği tespit edilirken, söz konusu tabloya yer veren kuruluşlar da tahminlere dayalı olarak tablolarını oluşturmuşlardır (Karacan, 2010: 174). Belediyelerde ise bu oran daha da düşüktür. Yürütülen bir

anket çalışmasının sonuçlarına göre belediyelerin %71'i stratejik planlarda yer alan amaç, hedef, faaliyet ve projelerin maliyetlerine yer vermediklerini belirtmiştir (Songür, 2009: 69). Bu durumun temel nedeni ise hazırlanan ilk planlarda bu konuya fazla önem verilmemiş olması ve kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planda yer verecekleri mali rakam ve tabloların kendileri için bağlayıcı olacağı düşüncesinin hakim olmasıdır.

3. Kamu kurum ve kuruluşlarında performans değerlendirme, saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlamada kilit öneme sahip olan faaliyet raporlarının hazırlanmasında sorunlar bulunmaktadır. Nüfusu 50.000'in üzerinde olan 70 belediyenin faaliyet raporunun incelendiği bir araştırmada (Demirbaş, 2010: 308-310), raporlarda bilgi açıklama düzeyi ortalama %61 olmakla birlikte saydamlık açısından önemli eksikliklere rastlandığı, doğruluğu konusunda şüphe uyandırıcı bilgiler kullanıldığı, performans bilgisinin eksik verildiği belirlenmiştir.
4. 5018 sayılı Kanun kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanan ve performans denetiminin önemli bir unsuru olan iç denetim sisteminde de sorunlar bulunmaktadır. 361 iç denetçiye uygulanan bir anket çalışmasından elde edilen bulgulara göre (Bilge ve Kiracı, 2010: 140-154), mevzuatla iç denetçilere verilen yetkilerin niteliği, kurumlarda görev yapan iç denetçi sayısı, mevzuatın iç denetçilere yeterli bağımsızlığı sağlaması, kurum üst yönetimlerinin iç denetime gereken önemi vermesi konularında yetersizlikler olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca ankete katılanlar, iç denetim faaliyetlerinin üst yönetime bağlı olarak sürdürülmesinin iç denetçilerin performansını olumsuz etkileyeceğini, kurumlarında iç denetime karşı alt kademe birimlerinde direnç ve önyargı olduğu, teftiş kurulları ile iç denetim birimleri arasında görev ayrımını sağlayacak düzenlemele- rin yapılmasına ihtiyaç olduğunu belirtmişlerdir.
5. AB tarafından desteklenen ve DPT tarafından yürütülen bir proje kapsamında yayımlanan rapora göre (DPT, 2013) stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporlarından elde edilen performans bilgisinin kullanımı zayıf kalmakta, düşük performansın karşılığında yeterli bir yaptırım mekanizması bulunmamakta, kamu sektöründe çalışanlar açısından etkili bir bireysel performans de-

ğerlendirme sistemi bulunmamakta, stratejik planlar performans programları ile uyumlu olmamakta, stratejik planlama ve performans ölçüm sistemlerinin geliştirilmesine yönelik genel bir strateji ve politika bulunmamaktadır.

Türkiye’de performans yönetimi politika ve uygulamaları Tablo 1’de belirlenen kriterler bakımından değerlendirildiğinde yukarıdaki bulgulara birkaç nokta daha eklenebilir. İlk olarak, Türkiye, Fransa gibi yakın bir tarihte performans yönetimine geçmekle birlikte diğer ülkelerin tecrübeleri dikkate alındığında etkili bir performans yönetim sistemi kurulması ve bu sistemden başarılı sonuçlar alınması kısa vadede söz konusu olamamaktadır. İkinci olarak, Türkiye’de performans yönetimine ilişkin makro politikalar başarının nasıl ölçüleceği, hangi performans ölçüm sistemi ve yaklaşımlarının kullanılacağı, başarısızlıkların ne tür yaptırımlara bağlanacağı gibi konuları düzenlemeyerek ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının takdirine bırakmıştır. Bu da farklı sektörlerde yönetimin farklı kademe ve konularında karmaşık bir performans yönetim sisteminin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Üçüncü olarak, Türkiye’de genel olarak kamu sektöründe sözleşmeli personel uygulamasında bir artış görülmekle birlikte, kamu yöneticileriyle performans dayalı sözleşme yapılması konusunda ciddi bir çaba ve politika bulunmamaktadır.

## Sonuç

Kamu sektöründe performans ölçümü ve yönetimi, sadece bu makalede incelenen ülkeler açısından değil, gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkenin reform gündeminde ilk sıralarda yer almaktadır. Yeni kamu işletmeciliğinin bazı teknik ve araçlarının meşruiyeti ve kullanışlılığı günümüzde çokça eleştirilmekle birlikte, başarının objektif ve adil biçimde ölçülmesine ve performans bilgisinin yönetim süreçlerinde kullanılmasına duyulan ihtiyaç her geçen gün daha da artmaktadır. 2008 mali krizinin kamu sektöründe politika ve faaliyetlerin başarısının ölçümü, performans bilgisinin etkili kullanımı ve buna dayalı olarak yöneticilerin hesap verme sorumluluğunun önemini bir kez daha teyit ettiği söylenebilir.

Performans yönetimi hükümetlerin gündemindeki yerini korumakla birlikte, bu makalede incelenen ülke örneklerinin de gösterdiği gibi tek tip bir performans yönetimi politikası ve uygulaması bulun-

mamaktadır. Ülkelerin siyasal ve yönetsel sistemleri ile gelenekleri, reform strateji ve politikalarındaki farklılıklar gibi nedenlerle performans yönetimine geçiş süreçleri, izlenen politika ve yaklaşımlar ile performans uygulamalarından elde edilen sonuçlar birbirinden farklılaşmaktadır.

Ortaya çıkan önemli bulgulardan biri, incelenen ülkelerde performans yönetimi uygulamalarında birçok sorunla karşılaşılması birlikte bu kapsamdaki politikalarından vazgeçilmemesi, aksine performans yönetimi uygulamalarının derinleştirilerek devam etmesidir. Sonuç olarak, kamu sektöründe performans yönetiminin dinamik ve uzun bir yolculuk olduğu söylenebilir.

Kamu sektöründe performans yönetiminde daha iyi uygulamalara ulaşılması için birkaç husus üzerinde durmak gerekir. İlk olarak, kurumlar tarafından üretilen performans bilgisinin kalitesinin artırılması, bu bilginin karar alma süreçlerinde kullanımını artıracaktır. Performans bilgisinin kapsamı ve derinliğindeki artış, çıktılarının ötesinde toplumsal sonuçlara (etkiler) bakılmasını gerektirecektir. İkinci olarak, performans yönetiminin başarısında güçlü bir siyasal ve yönetsel liderliğin önemli olduğu çeşitli alan araştırmalarında tespit edilmiştir. Performans yönetimine ilişkin uygulamadaki başarısızlıklar büyük ölçüde kurumlardaki yönetici ve çalışanların sahiplenme eksikliğinden kaynaklanmaktadır. Stratejik amaçlar ve performans hedeflerinin belirlenmesinde beklentileri yüksek tutarak kurumları başarılı gösterme eğilimi bulunmaktadır. Kamuda performans yönetimi uygulamalarını geliştirmek için performans bilgisini üreten ve kullananlara eğitim verilmesi ve bu konudaki becerilerinin geliştirilmesi önemlidir. Son olarak performans yönetimi uygulamalarının kurum içinde ve kurumlar arasında entegrasyonu ve koordinasyonu da gerekmektedir (Van Dooren vd., 2010: 179-182).

Makalede incelenen ülkelerle karşılaştırıldığında performans ölçümü ve yönetimi konusunda Türkiye'nin Fransa ile birlikte daha yakın bir zamanda girişimlere başladığı görülmektedir. Türkiye'de performans yönetiminin tam olarak yerleşmesi için mevzuattaki eksikliklerin tamamlanması, kapsamlı bir strateji ve politika oluşturulması ve uygulamaya dönük olarak kurumsal kapasitenin iyileştirilmesine çalışılması önem kazanmaktadır.

## Kaynakça

- Alford, J. & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38 (2), 130-148.
- Barca, M. & Nohuçu, A. (2013). Kamu sektöründe stratejik yönetim ve Türk kamu yönetiminde stratejik planlama uygulamasına eleştirel bir bakış. A. Balcı, A. Nohuçu, N. K Öztürk ve B. Coşkun (Ed.), *Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar* (s. 339-362). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Bartoli, A. (2008). The study of public management in France. In Walter Kickert (Edt.), *The study of public management in Europe and the US: A comparative analysis of national distinctiveness* (p. 14-41). New York, NY: Routledge.
- Bilge, S. & Kiracı, M. (2010). *Kamu sektöründe iç denetim ve iç denetimin başarıyla uygulanmasında rol oynayan faktörler: Kamu iç denetçileri üzerine bir araştırma*. Ankara: Gazi Kitabevi Yayınları.
- Boyle, G. A. (1999). Introduction: Processes, performance and best value in local government. *Local Government Studies*, 25 (2), 1-15.
- Carter, N. & Greer, P. (1993). Evaluating agencies: Next steps and performance indicators. *Public Administration*, 71 (1/2), 407-416.
- Cole, A. & Jones, G. (2005). Reshaping the state: Administrative reform and new public management in France. *Governance*, 18 (4), 567-588.
- Demirbaş, T. (2010). Türkiye’de yerel yönetimlerin faaliyet raporları ile saydamlığı sağlama çabaları: Belediyeler üzerine bir araştırma. F. Altuğ, Ö. Çetinkaya ve S. İpek (Der.), *Mahalli idareler maliyesi üzerine yazılar* (s. 287-316). Bursa: Ekin Yayınları.
- DPT (2013). Boşluk değerlendirme raporu. *Stratejik Yönetimde Kapasite Geliştirme Projesi*, <http://www.sp.gov.tr/tr/html/54/Stratejik+Yonetimde+Kapasite+Gelistirme+Projesi>, [Erişim Tarihi: 23.06.2014].
- Frederickson, D. G. & Frederickson, H. G. (2006). *Measuring the per-*

- formance of the hallow state*. Washington: Georgetown University Press.
- Guyomarch, A. (1999). 'Public service', 'public management' and the 'modernization' of French public administration. *Public Administration*, 77 (1), 171-193.
- Halligan, J. (2007). Reform design and performance in Australia and New Zealand. In T. Christensen & P. Laegreid (Eds.), *Transcending new public management: The transformation of public sector reforms* (p. 43-64). Hampshire: Ashgate Publishing.
- Heinrich, C. J. (2002). Outcomes based performance management in the public sector: Implications for government accountability. *Public Administration Review*, 62 (6), 712-725.
- Heinrich, C. J. (2011). Measuring public sector performance and effectiveness. B. Guy Peters & Jon Pierre (Eds.), *Handbook of public administration* (p. 25-37). London: Sage Publications.
- Horner, L., Fauth, R. & Mahdon, M. (2006). *Creating public value*. London: The Work Foundation.
- Kester, I., Painter, C. H. & Barnes, C. (1993). *Management in the public sector: Challenge and change*. USA: Chapman & Hall.
- Karacan, E. (2010). Performans esaslı bütçeleme sistemi ve Türkiye uygulaması. (DPT Uzmanlık Tezi). Ankara: Koza Yayıncılık.
- Kuhlmann, S. (2010). Performance measurement in European local governments: A comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76 (2), 331-345.
- Long, E. & Franklin, A. L. (2004). The paradox of implementing the government performance and results act: Top-down direction for bottom-up implementation. *Public Administration Review*, 64 (3), 309-319.
- Norman, R. (2007). Managing outcomes while accounting for outputs: Redefining "public value" in New Zealand's performance management system. *Public Performance & Management Review*, 30 (4), 536-549.
- OECD (1997), *In search of results: Performance management prac-*

- tices, Paris: OECD.
- O'flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66 (3), 353-366.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform*. Third Edition, New York: Oxford University Press.
- Rouban, L. (2008). Reform without doctrine: Public management in France. *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), 133-149.
- Sanderson, I. (2001). Performance management, evaluation and learning in 'modern' local government. *Public Administration*, 79 (2), 297-313.
- Schick, A. (2001). Getting performance measures to measure up. D. W. Forsythe (Eds.), *Quicker, better, cheaper: Managing performance in American Government* (p. 39-60). New York: Rockefeller Institute Press.
- Songür, N. (2008). Belediyelerin stratejik planlama sürecindeki gereklilikleri yerine getirme durumları üzerine bir araştırma. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 17 (4), 63-86.
- Songür, N. (2009). Belediyelerin stratejik planlama yaklaşımına bakış açıları. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 18 (4), 27-52.
- State Service Commission (2002). New Zealand's state sector reform: a decade of change. <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=82&DocID=2384>, [Erişim Tarihi: 15.02.2014].
- VanDooren, W., Bouckaert, G. & Halligan, J. (2010). *Performance management in the public sector*. New York: Routledge.
- Yılmaz, O. (2001). *Kamu yönetimi reformu: Genel eğilimler ve ülke deneyimleri*. Ankara: DPT Yayını.