Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi
Third Sector Social Economic Review
55(1) 2020 173-195
doi: 10.15659/3.sektor-sosyal-ekonomi.20.01.1280

Derleme Makale

Performans Yönetiminin Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği Sorunu[1]

The Applicability Problem of Performance Management in Public Administration

Vasfiye ÇELİK
Dr. Öğr. Üyesi, Kırıkkale Üniversitesi
İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
vasfiyezeynep@hotmail.com
https://orcid.org/0000-0002-2176-892X

Makale Gönderme Tarihi	Revizyon Tarihi	Kabul Tarihi
30.12.2019	16.01.2020	22.01.2020

Öz

Özel sektörle kamu yönetiminin birbirinden farklı olmadığı, özel sektörde var olan başarılı uygulamaların kamu yönetiminde de uygulanarak etkinliğin, etkililiğin ve verimliliğin sağlanabileceği düşüncesi, performans yönetimi tekniğinin önem kazanmasını sağlamıştır. Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının bir yansıması olan ve son dönemlerde uygulanması konusunda büyük bir heves yaşanan performans yönetimi tekniğini süreç olarak planlamak, performansa ilişkin ölçütler geliştirmek ve ölçüm yapmak ve son aşamada performansı değerlendirerek varsa negatif sapmaları belirleyip buna ilişkin önlemler almak gerekmektedir. Uygulanması oldukça güç olan bu tekniği kamu yönetiminde uygulama çalışmaları ise Türk kamu yönetiminde stratejik yönetime paralel olarak kısa bir süredir yürütülmektedir. Ancak bu tekniğin teoride belirtildiği şekliyle kamu yönetiminde uygulanabilmesinde zorluklar yaşanmakta; performans ölçütleri belirleme, ölçümleme ve değerlendirme aşamaları uzun ve zorlu bir sürece ihtiyaç duymaktadır. Konuya mali açıdan ve bireysel performans değerlendirme açısından bakıldığında Türk kamu yönetiminde hukuki düzenlemeler yapılmakla birlikte daha özel alanlarda proje şeklindeki çalışmalarla performans yönetimi sisteme adapte edilmeye çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Performans, Performans Yönetimi, Kamu Yönetimi*

Abstract

The notion that private sector and public administration are not different from each other and that the successful practices existing in the private sector can be efficiently implemented also in public administration has enabled the performance management technique to gain importance. It is necessary to plan the performance management technique, which is a reflection of the new Public Management approach and experienced with great enthusiasm in its recent implementation, to develop performance-related criteria and to make measurements related to it by assessing negative deviations, if any, after evaluating performance at the last stage. Implementation of this technique in public administration, which is very difficult to apply, has been carried out for a short time in parallel with strategic management in the Turkish public administration. However, it is difficult to apply this technique in public administration as stated in theory; identifying, measuring, and evaluating performance criteria needs a long and challenging process. From the financial point of view and individual performance evaluation, legal arrangements are

1 Bu çalışma, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi doktora programında Prof. Dr. Hikmet Kavruk'un yönetiminde 2013 yılında tamamlanan "Avrupa Birliği'ne Uyum Çerçevesinde Performans Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği" adlı doktora tezinden üretilmiştir.

Önerilen Atıf /Suggested Citation
Çelik,V. 2020 Performans Yönetiminin Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği Sorunu, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi,* 55(1), 173-195

made in the Turkish public administration, but performance management is tried to adapt to the system within more specific areas in the form of projects.

***Keywords**: Performance Management, Public Administration, Private Sector, Public Management*

Giriş

20. yüzyılda refah devleti politikaları sonucunda kamu kurumları büyümüş, çeşitlenmiş ve kamu hizmetleri bakımından kamu yönetiminin faaliyet alanı fazlasıyla genişlemiştir. Bu durum kamu yönetiminde hantallığı, kaynak israfını, kırtasiyeciliği ve benzer sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu olumsuzluklara ilaveten özellikle 1970'lerde yaşanan ekonomik kriz, kamu yönetiminin faaliyet alanından hizmet sunum anlayışına kadar bir değişim ve dönüşüm geçirmesi üzerinde duran tartışmaların yoğunlaşmasına neden olmuştur. Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının da temellerini oluşturan bu tartışmalar, kamu yönetiminin sorgulanıp köklü bir dönüşüm geçirmesine zemin hazırlamıştır (Özer, 2005: 220).

Değişen/dönüşen sistemler; daha hızlı, etkin ve verimli hizmet sunan bir devleti öngörmüş, devletin her alanda faaliyet göstermesi yerine faaliyetlerini sınırlandırarak daha etkin ve verimli hizmet sunmasını öngören bir yapısal dönüşüm geçirmesini zorunlu kılmıştır. Bu dönüşüm sürecinde de özel sektör ile kamu sektörünün birbirinden farklı olmadığı ve özel sektörde başarıyla uygulanan tekniklerin kamu yönetiminde de uygulanabileceği fikri savunulmaya başlanmıştır. Bu bağlamda kamu yönetimine ilişkin olarak, etkin ve verimli hizmet sunma amacında karşılaşılan en önemli araç "performans" kavramı ve performans yönetimi süreci olmuştur. Ayrıca geleneksel kamu yönetimi anlayışından Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışına geçildiği bu dönemde performans kavramı yanında şeffaflık, hesap verebilirlik, açıklık, katılımcılık, etkinlik, etkililik ve verimlilik kavramları da fazlasıyla ön plana çıkmış ve bu kavramları daha etkin kılabilecek performans yönetimi özel sektör yanında kamu yönetiminde de uygulanmaya çalışılmıştır. Temelde 3e'ye, yani "economy(ekonomiklik), efficiency (verimlilik) ve effectiveness (etkililik)" kavramları üzerine inşa edilen, çalışanların ve örgütlerin performansını arttırmayı hedefleyen performans yönetimi her zaman kamu yararı da gözeterek mevcut kaynakları en uygun araçlarla sunmak durumundaki kamu yönetiminde stratejik yönetime paralel olarak uygulanmaya çalışılmıştır.

Son dönemlerde kamu yönetiminde uygulanması konusunda düşünsel ve pratik anlamda çaba gösterilen performans yönetimi tekniğinin planlama, ölçüt belirleme, ölçme ve değerlendirme aşamalarına bakıldığında, bu yönetim tekniğini tam anlamıyla uygulamanın aslında çok da kolay olmadığı görülmektir. İçeriği farklı oluşturulacak bu aşamalardan ilki olarak belirlenen performans planlamada, hedeflenenin ve gerçekleşenin karşılaştırılması amaçlanmaktadır. Bu aşamada doğru planlama yapmanın yönetimde büyük önem arz etmesi yanında, hedeflerin örgütün amaçlarıyla tutarlı olması ve bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Planlama aşamasından sonra zorlu bir süreç olarak görülen performans ölçütlerinin belirlenmesi ve bu ölçütlere dayanarak performansın ölçülmesi gelmektedir ki hem özel sektör hem de kamu yönetimi için örgütsel ve bireysel anlamda performans ölçütlerinin doğru, anlaşılır ve ölçülebilir olması gerekmektedir. Ancak kamu yönetiminde bireysel performans ölçütlerinin belirlenmesi oldukça uzak bir hedef olarak görülürken, aslında sonuç odaklı bir yönetim tekniği olan performans yönetiminin kamu yönetiminde uygulanmasında, kamu yönetiminin süreçlere de odaklanma zorunluluğu bu süreci ve tekniğin uygulanmasını karmaşıklaştırmaktadır. Son aşama olarak görülen değerlendirmede ise diğer aşamalar layıkıyla gerçekleştirilemediğinden ve değerlendirenin de bir insan olmasından ötürü çok rasyonel sonuçlar elde edilememektedir.

Süreçlerin zorluğu yanında bahsedilmesi gereken ilk problem, performansın unsurları olarak belirtilen ve 3'e olarak tabir edilen ekonomi, verimlilik ve etkinlik kavramlarının kamu yönetimindeki karşılığında çıkmaktadır. Buradan hareketle çalışma, ilk olarak 3e'nin kamu yönetimindeki karşılığının verilmesi ile başlayacak ardından performans yönetiminin süreç olarak uygulanabilirliği sorunu ve Türkiye'deki bireysel performans yönetimi uygulamaları, projeler ve maalesef başarısızlık nedenleri verilerek sonlandırılacaktır.

1. Performans Kavramı ve Performansın Unsurları

Bir çalışanın belli bir zaman dilimi içerisinde kendisinden yapılması istenen görevi yerine getirmek suretiyle elde ettiği sonuçlar olarak tanımlanan performans, belirlenen şartlara göre bir işin yerine getirilme düzeyi veya çalışanın davranış biçimi olarak görülmektedir (Bingöl, 2006: 321). Genel anlamda ise amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edileni, nicel ve nitel olarak belirleyen bir kavram olan performans (Akal, 1992: 1), Türk Dil Kurumu Sözlüğü'nde "başarı, takat sınırı, bir şeyi ya da işi yapma veya uygulama hareketi" olarak tanımlanmaktadır.

Tek ve net bir tanımı olmayan performans kavramının günümüzde hesap verebilirlik, açıklık, hizmet odaklılık, kullanıcıların seçme hakkı, müşteri memnuniyeti, etkinlik, sonuç odaklılık, etkililik, kaynak tahsisi ve kamu değeri oluşturmak gibi farklı değerleri ve anlamları içerdiği kabul edilmektedir (Koyuncu, 2009: 135). Dolayısıyla örgütsel açıdan bu kavramları barındırmak, yüksek performansa işaret ederken bireysel açıdan performans doğuştan veya sonradan eğitim veya deneyimle kazanılmış yetenekler bütününün doğrusal bir fonksiyonu olarak eğitime ve deneyime ihtiyaç duymaktadır (Özer, 2008: 393). Yüksek performansın içeriğine bakıldığında uygulamada özellikle kamu yönetiminden çok özel sektöre hitap eder şekilde müşteri memnuniyeti ön plana çıkmakta, kamu yönetimine yerleştirilmeye çalışılan ancak çok da aşina olunmayan diğer kavramlar uygulamayı güçleştirmektedir. Bireysel açıdan ise performansı artırmak için gereken eğitimin kamu yönetiminde nasıl sağlanacağı ve eğitimin etkinliği, hedefe ulaşmada karşılaşılan başka bir zorluk olmaktadır. Performansın tanımından yola çıkılarak belirtilen zorluklar, performansın unsurları açısından çok da farklı olmamaktadır.

- **Ekonomiklik**

Günümüz örgüt yönetimleri, performans kavramını ve buna ilişkin performans yönetimini benimsemeye ve uygulamaya çalışmaktadır. Fakat performansı oluşturan unsurlar; sunulan mal veya hizmetin çeşidine göre değişebilmekte, bazı hizmetlerde kalite bazılarında ise miktar ön plana çıkmaktadır. Ancak zamanla değişmeyen tek yön, ekonomik boyut olarak görülmektedir (Köseoğlu, 2007: 325). Ekonomiklik (tutumluluk) örgütün amaçları da dikkate alınarak kaynakların uygun miktar, kalite, zaman ve yerde en az maliyetle sağlanması ve kullanılması olarak ifade edilmektedir. Ancak bu hiç harcamama veya çok az harcama anlamında olmayıp, amaçları gerçekleştirmek için gerekli olandan fazlasını harcamamayı ifade etmektedir (Kubalı, 1999: 37).

Özel sektöre nazaran kamu sektörü için ekonomiklik kavramının açıklanması ve tanımlanması oldukça zordur. Zira ekonomiklik, alternatifler arasında seçim yapılabildiği durumlarda kamu yönetiminde sağlanabilmekte (Falay, 1987: 52), kamu yararı ve vatandaş kavramından ötürü bazı hizmetlerde göz ardı edilebilecek bir kavram olarak görülmektedir.

- **Verimlilik**

Performansın bir diğer unsuru olan verimlilikte amaç, belli girdilerle en yüksek çıktıyı elde etmek veya en az girdiyle sabit çıktıyı elde etmektir. Yani mevcut kaynaklarla en çok ürünün elde edilmesi ya da aynı miktarda ürünün daha az kaynakla elde edilmesi verimliliği göstermektedir (Özer, 2008: 395). Uygulamada ise verimliliğin farklı türleriyle karşılaşılmaktadır. Çıktının maliyetle bağlantılı olması halinde maliyet verimliliği, personel sayısı gibi temel bir üretim faktörüyle ilgili olması durumunda ise işgücü verimliliği söz konusu olmaktadır (Eren, Durna, 2007: 110). Üretim verimliliğinde çıktılar en üst seviyeye çıkarılmak istenmekte, tahsis verimliliğinde hizmetlerde arz ve talep birbirine uygun hale getirilmeye çalışılmakta, dağıtım verimliliğinde bütçe sınırlamaları içinde vatandaşlar arasında hizmetlerin tarafsız dağıtımına önem verilmekte ve son olarak dinamik verimlilikte mevcut ve gelecekteki tüketim arasındaki dengeye gönderme yapılmaktadır (Andrews, Entwistle, 2013: 248).

Farklı türleri olmakla birlikte kamu yönetiminde verimliliğin nasıl artacağı, nasıl ölçüleceği, vatandaş tatmininin arttığının nasıl belirlenip ölçüleceği, verimlilikle-hesap verebilirlik arasındaki ilişkinin nasıl kurulacağı konusunda kesin yöntemler şimdiye kadar belirlenememiştir (Genç, 2010: 151). Bu olumsuzluğa ilaveten uygulamada kamu yönetiminde verimliliğin önündeki engeller üç ana başlık (çevre, örgüt, personel) altında toplanmaktadır. Çevresel engeller içinde piyasa baskısının olmaması, karar alımında politik faktörlerin etkileri, halkın değişimlere

karşı sabırsızlığı, statükonun değişimine engel olan gruplar, siyasal isteksizlikler, kamu hizmeti sınırlamaları, yasal düzenlemelerin yoğunluğundan kaynaklanan vb. sorunlar sayılırken, örgütsel engeller içinde bürokratik sosyalizasyon süreci, verimlilik bakımından yetersiz idari uygulamalar, yetersiz insan kaynakları yönetimi, sendikal direnişler, iş güvenliğinde tehdit algılaması, kesin olmayan hedefler, yetersiz performans verileri, kamunun gittikçe büyümesi ve kontrol edilmesinin zorlaşması, bürokratik katılıklar ve bölünmüş otorite vb. durumlar sayılmaktadır. Personel engelleri içinde ise çalışma zamanının kontrolündeki yetersizlikler, kavramsal kargaşa, riskten kurtulma arayışları ve idari mazeretler bulunmaktadır. Bir örgütte verimsizliğe yol açabilecek bu ve buna benzer birçok neden sayılırken maalesef bunu aşmak için her örgüt için geçerli bir reçete ise sunulamamaktadır (Öztürk, 2004: 3).

Bu zorluğun üstesinden gelebilecek şekilde verimlilik kültürü olarak tabir edilen, bireyin/ örgütlerin ve zamanla tüm toplumun tutum ve davranışlarını belirleyen bir yaşam felsefesi karşımıza çıkmaktadır. Bu süreçte toplumsal ve ekonomik her konuda üretken ve gelişmeye açık davranış, düşünce ve yaşam biçimi kazandırılmak suretiyle makro seviyede ülke ekonomisi gelişip toplumun refahının artması beklenmekte, mikro seviyede ise örgütün hayatını devam ettirmesini sağlayan, kendisiyle ilgili çevreler ve faktörler arasında etkileşim gerçekleşmektedir (Demirci, 2005: 28). Her ne kadar pozitif bir içerikle verimlilik kültürü kavramından bahsedilse de verimlilik geliştirme çalışmalarına genellikle ekonomik sıkıntılarla karşılaşıldığında başvurulmakta, birtakım siyasi gerekçeler de buna neden olmaktadır. Çünkü siyasetçiler, yürütme ve bürokrasi üzerinde kontrollerini arttırmak için bu yönde çalışmalara yönelmektedir (Öztürk, 2004:3).

- Etkinlik

Performansın bir diğer unsuru olan etkinlik ise örgütün önceden belirlediği amaçlara ne kadar ulaştığını göstermektedir (Özer, 2008: 395, Çevik, Göksu vd., 2008: 21). "Doğru işleri yapmak" anlamındaki etkinlik ile "işleri doğru yapmak" anlamındaki verimlilik ise ayrılmaz parçalar olarak birbirini tamamlamaktadır (Ateş, 2007:2). Bu ilişkiyi Peter Drucker şöyle açıklamıştır: "Etkinlik başarı için temeldir, verim ise bu başarıyı sağlamlaştıran bir etmendir. Etkinlik ölçümleri, performans geliştirme sürecinde örgüte çeşitli faydalar sağlamaktadır. İlki mevcut koşullar altında tüm kaynakların tam kapasite kullanılmasına ulaşmak, ikincisi ise örgüt içi ve dışı kısıtlamaları yok sayarak ideal potansiyele ulaşmaktır" (Akal, 1992: 18). Ekonomiklik girdilerle; verimlilik girdilerle, süreçlerle ve çıktılarla; etkinlik ise sonuçlar ve hizmetlerin etkileri ile ilgili görülürken, kamu kesiminde mal ve hizmetlerin üretiminde verimliliği ölçmek zor olduğu için, verimlilikten daha geniş bir kavram olan etkinliğin kullanılması daha yaygındır (Köseoğlu, 2007: 325). Ayrıca kamu kesiminde üretilen mal ve hizmetlerin parasal değerlerle ifadesi her zaman mümkün olmadığından kamuda etkinlik kavramının kullanılması daha uygun bulunmaktadır (Falay, 1997: 20). Zira kamu kurumları her zaman kâr maksimizasyonu amacı ile hareket etmediğinden, kamu kurumunun çıktısı ile görevindeki başarısı arasında doğru bir orantı kurulamamaktadır (Sağbaş vd, 2011: 32).

2. Performans Yönetimi ve Türleri

Performans kavramında olduğu gibi net bir tanımı yapılamayan performans yönetimi, örgütün hedeflerine ulaşması için mevcut ve geleceğe dair durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli düzenlemeleri içeren bir yönetim süreci (Çalık, 2003: 13) olarak görülmektedir. Teknik; yöneticilerin strateji oluştururken, planlar geliştirirken, bunları izlerken, performansı tahmin ederken, sonuçları raporlarken ve karar alırken kullandığı sistemleri, süreçleri ve bilgiyi içermekle (Axson, 2010: 25) birlikte bu teknikte bireyin veya takımın performansını yönetip değerlendiren lider (yönetici), çalışana amaçlara ulaşma konusunda geribildirim sağlamakta ve idari kararlar alırken insan unsurunu dikkate almaktadır (Lathem, Sulsky, Macdonald, 2007: 364). Şöyle ki özellikle strateji, değer oluşturma, karar alma ve performans değerleme gibi temel metot ve teknikleri kapsayan performans yönetim sisteminin (Cokins, 2004: 16) başarıyla uygulanabilmesi için değişime açık örgütler, geleceğe ilişkin bir örgüt stratejisi çalışanların desteğine ihtiyaç duymaktadır.

Performans yönetimi tekniği, biri birey (veya takım) diğeri örgütsel düzey olmak üzere iki açıdan tanımlanmaktadır (Fletcher, 2001: 473). Ancak bu iki düzey, uygulamalarda bir arada değerlendirilemediği için birbirinden bağımsız bir şekilde kullanılmaktadır. Halbuki örgütlerin toplam performansını görebilmek için birey ve örgüt performansı birlikte değerlendirilmelidir (Eren, Durna, 2007: 109). Konuya bireysel açıdan bakıldığında çalışanlar bulundukları örgütte öneride bulunmak, fikir vermek ve performansı ile ilgili geribildirim almak istemekte; övgü, takdir ve kişisel gelişim için destekte bulunulmasını beklemekte, maddi açıdan desteklenip terfi olanaklarından yararlanmak istemektedirler. Fakat hiçbir örgütün çalışanlarını tam anlamıyla tatmin edebilmesi mümkün olamamaktadır. Çünkü insan ihtiyaçları ve istekleri sürekli olarak değişmektedir (Barutçugil, 2002: 44). Yine de bireysel açıdan performans yönetiminin uygulanması, kişisel standartları belirleyerek en iyi performansın ortaya konulması yanında bu performansa bağlı olarak ücretin ödenmesi amacıyla yapılmaktadır. Performans-ücret ilişkisini açıklamada ise farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. İlki özendirici ücret sistemi (incentive pay plans) iken, diğeri liyakata dayalı ücret (merit pay plans) sistemidir. Özendirici ücret planları performansı doğrudan ölçmekte, kişinin ücreti toplam ücretinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bu sistemin uygulandığı en direkt sistem ise parça başı ücrettir. Liyakata dayalı ücret sisteminde ise performans daha dolaylı yollardan ölçülmekte, liyakat ücreti toplam ücretin küçük bir yüzdesini oluşturmaktadır. Bireysel performansa dayalı ücret sistemi açısından önem taşıyan örgütsel çerçeveye bakılacak olursa;

Tablo 1: Bireysel performansa dayalı ücret sistemi açısından örgütsel çerçeve

Bireysel performansa bağlı ücret uygulamasını kolaylaştıran durumlar	**Bireysel performansa bağlı ücret uygulamasını güçleştiren durumlar**
Hizmet sektörü	Sanayi sektörü
Özel sektörü	Kamu sektörü
Esnek uzmanlaşmış teknolojiler	Kitle üretim teknolojileri
Rekabetçi kültür	Eşitlikçi kültür
Sendikasız	Sendikalı
İşin özelliklerinin iyi tanımlanmış olması	İşin özelliklerinin iyi tanımlanmış olmaması
Yapılan iş üzerindeki kontrolün güçlü olması	Yapılan iş üzerindeki kontrolün zayıf olması

(Ünal, 1998: 7).

Yukarıdaki cümlelerden de anlaşılacağı üzere performans yönetimini bireysel olarak kamu yönetiminde uygulamak; çalışanların yönetim süreci hakkında öneride bulunmaması ve bulunsa dahi bunun dikkate alınmaması, performansına ilişkin olarak olumsuz olmadığı sürece geribildirim almaması, performansa bağlı olarak ücret ödemesinin yapılmaması nedeniyle oldukça güç görülmektedir.

Performans yönetimine takım düzeyinde bakılacak ve takım kavramının tanımlaması yapılacak olursa "Takım; ortak bir amaca yönelen, performans hedefleri olan, birbirlerini tamamlayıcı becerilere sahip bulunan ve birbirlerine karşı sorumluluk taşıyan az sayıda insanın oluşturduğu topluluktur." (Barutçugil, 2002: 65). Bu süreçte takım hedefleri açık bir şekilde belirlenmeli,

herhangi bir karışıklık çıkmaması için her bir takım üyesi diğer takım üyeleriyle ilişkilerinde sorumluluklarının farkında olmalıdır. Ayrıca bireysel amaçlar, takımın kendi amaçlarını belirlemesinden sonra oluşturulmalıdır. Böylece bireysel faaliyetler takım verimliliğiyle çatışmayacaktır (Pynes, 2009: 241). Günümüzde birçok işin, kolektif ve takım halinde yapıldığı düşünüldüğünde bireysel performansa dayalı ücret yerine takıma dayalı ücret sistemi daha uygun görülmektedir. Bazı durumlarda ise hem bireysel hem de takıma dayalı ücret sistemi uygulanabilmektedir. Çünkü takım üyesi, boşluğu diğer takım üyelerinin dolduracağı düşüncesiyle çabasını azaltabilmekte bu da "sosyal tembelleşmeyi" ortaya çıkarabilmektedir (Ünal, 1998: 22).

Örgütsel performans yönetimi ise yöntemlerin, performans ölçütlerinin, süreçlerin ve örgütsel performansın yönetiminde kullanılan sistemlerin bir bütünü olarak tanımlanmaktadır (Eren, Durna, 2007: 114) ki günümüz şartlarında örgütler diğer örgütlerle rekabet edebilmek ve varlıklarını devam ettirebilmek için performanslarını yüksek tutmak zorundadır. Ancak birçok yönetim gurusuna göre, örgütlerde amaç belirsizliği örgütsel performansı fazlasıyla engellemektedir. Zira amaç belirsizliği; örgütsel uygulamaları yönetme, örgütsel performansı değerlendirme ve örgütsel öncelikler konusunda karar almada kendisini göstermekte, kamu yönetimiyle de ilişkili olarak amaç belirsizliğiyle bürokrasi arasında ilişki kurulmaktadır (Chun, Rainey, 2006: 93).

Performans yönetimi sisteminde her ne kadar birey, takım veya örgüt performansı gibi ayrıma gidilse de günümüzde performans yönetimi bunların hepsini kapsamaktadır. Bunların bir araya getirilmesi ise toplam performans yönetiminin özünü oluşturmaktadır (Canman 2000: 152).

3. Performans Yönetim Süreci

Birbirini takip eden dört aşamadan oluştuğu kabul edilen performans yönetim sürecinde ilk aşamada, beklenen iş performansı tanımlanmaktadır. Sonraki aşamada bireyin işteki performansı gözlemlenirken, üçüncü aşamada bireye performansı hakkında geribildirim sağlanmaktadır. Son aşamada ise değerlendirmeye bağlı olarak transfer, ödüllendirme, eğitim veya rütbesini indirme gibi uygulamalar söz konusu olmaktadır (Latham, Sulsky, Macdonald, 2007: 365). Bu aşamaları doğru bir şekilde yürütmek içinse görev ve sorumluluklar gözden geçirilmeli, hedeflerin belirlenmesi için bireysel performans planları hazırlanmalı, değerlendirmeden sonra çalışanlara danışmanlık hizmeti verilmelidir. Böylece Maslow'un "potansiyelleri ve becerileri geliştirme ihtiyacı; birinin yapabileceğine inandığı şeyi yapması" olarak tanımladığı en üst seviye olarak kendini gerçekleştirme ihtiyacı, çalışan için gerçekleşebilecektir (Canman, 2000: 140).

Bu süreci gerçekleştirmek adına yukarıda sayılan özelliklere uygun bir plan hazırlanmalı, performans ölçütleri belirlenmeli, bu ölçütlere ne kadar ulaşıldığı ölçülmeli ve son olarak bunun değerlendirmesi yapılmalıdır.

- Planlama Süreci

Planlananın ve gerçekleşenin karşılaştırılabilmesi ve performansın doğru değerlendirilebilmesi için planlama yapılmakta ve bu süreçte önceki yıllara dayalı örgüt kayıtlarından, benzer örgütlerin faaliyetlerinden, piyasadaki gelişmelerden, hükümet kararlarından ve genel ekonomik şartlardan faydalanılmaktadır (Songur, 1995: 25). Planlama sürecinde hedefler belirlenirken hedefin işle ve örgüt stratejileri ile ilgili olmasına dikkat edilmeli, iç ve dış faktörlerin etkisi dikkate alınarak görev tanımlamaları yapılmalı, örgüt strateji ve hedefleriyle uyumlu bir bütçe sistemi kabul edilmelidir. Ayrıca çağlayan sistemi (cascading objectives, başka bir kaynakta hedefler şelalesi tanımı da kullanılmaktadır (Luecke, 2008: 4)) ile hedefler üst kademeden alt kademeye yayılmalıdır (Öztürk, 2008: 143).

Performans planlama sürecinde stratejik planlamanın önemli bir işlevi vardır. Şöyle ki performans ölçme ve denetim sisteminin tasarımı, stratejik planlama ve kontrolüne önemli ölçüde bağımlılık göstermektedir (Akal, 1992: 55). Performans yönetimine ilişkin uygulamalara bakıldığında stratejik planlama ve yönetim, diğer modern yönetim tekniklerinde olduğu gibi bu teknikte de şemsiye bir teknik olarak kapsayıcı bir özellik göstermektedir.

- **Performans Ölçütlerinin Belirlenmesi ve Performans Ölçümü**

Verimli örgütler; amaç belirleme ve sonuçları ölçmede, kaynak ihtiyaçlarını tahmin etme ve doğrulamada, kaynakları yeniden belirlemede, örgüt stratejilerini geliştirmede, performansı arttırmak için çalışanları motive etmede performans ölçümü ve değerlendirmeleri kullanmaktadır (Holzer, Yang, 2004: 16). Modern yönetime destek olması yanında performans ölçümü sistemleri, çeşitli yönetim fonksiyonlarını (izleme ve raporlama, stratejik planlama, bütçeleme ve finansal yönetim, program yönetimi, program değerlendirme, performans yönetimi, kalitede ilerleme, dışsal kıyaslama, kamu ile iletişim) da desteklemektedir (Poister, 2003: 10; Wholey, Hatry, 1992: 604).

Performans ölçümü için ilk olarak gerekli performans ölçütlerini belirlemek gerekmektedir ki bu ölçütler performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek, değerlendirmek ve izlemek için kullanılan araçlar olarak tanımlanmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2009: 14). Bu aşamada farklı ölçütler kullanılmakla birlikte, performans ölçütlerinin stratejik amaçlarla ilgili olması; bireylerin rolleri ve hedefleriyle uygun olması; verim, sonuç, girdi ve davranışlar üzerine odaklanması; ölçüm için gereken verileri göstermesi; nelerin beklendiğini gösteren bilgiyi sağlaması; geribildirim için uygun olması ve performansın bütün anahtar safhalarını kapsaması gerekmektedir (Armstrong, 2006: 63). Ayrıca kurumla ilgili olan ölçütlerin tüm paydaşların çıkarını yansıtması; güvenilir olması ve güvenilirliği tüm paydaşlar tarafından kabul edilmesi; politika yapıcılara ve yöneticilere istedikleri bilgiyi gerekli zamanda sağlaması; karşılaştırılabilir olması ve kurum tarafından etkilenebilmesi beklenmektedir (Kurnaz, 2007: 156). Bu özelliklerin daha da arttırabileceği kabul edilirken, baş harfleri SMART şeklinde kısaltılan özellikler olarak ölçütler; spesifik, ölçülebilir (measurable), başarılabilir (ambitious), gerçekçi (realistic) ve zamanla sınırlı (time-bound) olarak nitelendirilmektedir (Poister, 2003: 63, 100).

Çok fazla nitelik arandığı görülen performans ölçütleri; süreç, çıktı, girdi, etki ve sonuç ölçütleri olarak beş gruba ayrılmaktadır. Süreç göstergeleri karar alma ve prosedürleri uygulamayı gösterirken (koordinasyon, yönetim, şeffaflık gibi), çıktı göstergeleri üretim ve idari kararların niteliğini (karar sayısı, hizmetlerin niteliği gibi) ölçmektedir. Girdi göstergeleri kullanılan kaynakları gösterirken (ihtiyaç duyulan personel, maliyet, zaman), etki göstergelerinde alınan kararlardan faydalanan kimselerin algısı gösterilmekte (müşteri memnuniyeti gibi), sonuç göstergeleri ise daha küresel bir içerikle sosyal eşitsizliklerin giderilmesi, ekonomik büyüme, çevresel etkiler gibi toplumsal etkilere odaklanmaktadır (Kuhlmann, 2010: 333). Sunulan hizmetlerin etkinliği konusunda önemli görülen memnuniyet ise genellikle hizmet performansı için bir ölçüt olarak kullanılmakta ve performans bilgisi pozitif beklentiler oluşturmaktadır. Pozitif beklentiler hizmet performansının ileride nasıl olması gerektiği hakkında vatandaşların düşüncelerini yansıtmakta, performans bilgisi vatandaşların pozitif beklentilerini yönlendirmede kullanılabilmektedir (James, 2011: 1419).

Performans ölçütlerinin belirlenmesinin ardından örgütsel yapı, büyüklük ve kültür, yönetim tarzı, bilgi ve iletişim tarafından etkilenen; bireylerin, örgütlerin, toplulukların duyguları, değerleri ve temel inançları tarafından şekillenen performans ölçümü aşamasına geçilmektedir (Bititci, vd, 2011: 5, 7). Performans ölçütleri her bir pozisyon için farklı olmakla birlikte, çalışanların performanslarının etkili bir şekilde ölçülmesi örgüte bazı faydalar sağlayacaktır. Bunlar;

- Kurulan sistemin etkinliğini ve sürekliliğini kontrol altında tutar.
- Süreçlerin iyileştirilmesi ihtiyacı ön plana çıkarılır.
- Çalışanların içinde bulundukları sürece ne kadar hâkim olduklarını gösterir.
- Örgüt kaynaklarının yönetimi konusunda bir denge sağlanmaya çalışılır.
- Süreç yaklaşımı tüm personel tarafından kabul edilir ve bu konuda motivasyon arttırılmaya çalışılır.
- Örgütün içinde bulunduğu durum konusunda üst yönetime rehberlik yapar (Özer, 2008: 417).

- Kurumların çalışanlarına ve müşterilerine hesap verme sorumluluğu olacağından, çalışan ve müşteri açısından kuruma güven artar (Ateş, Çetin, 2004: 259).

Yukarıda sayılan faydalar yanında ölçüm sürecinde, bir örgütün çıktılar üzerinde odaklanması bazı problemler oluşturabilmektedir. Çünkü çıktı ölçümü, bir kişinin kontrolü dışındaki unsurlar tarafından etkilenmektedir; genelde yetersizdir; performans yönetiminin doğasında bulunan rehberlik sürecine aykırıdır ve son olarak bir şeyin öneminin geç farkına varılmasına neden olabilmektedir (Latham vd., 2007: 367). Bu olumsuzlukların önüne geçebilmek için misyon, strateji, amaç, hedef ve program açıklanmalı; programlı uygulamalar, çıktılar ve sonuçlar arasındaki ilişkiyi ortaya koyacak mantıksal modeller geliştirilmeli ve uygun ölçümleri belirlemek için bu bir çerçeve olarak kullanmalı; ölçümler periyodik olarak gözden geçirilmeli ve uygun şekil için revize edilmeli (Poister, 2003: 265), gerekli durumlarda birden fazla kullanıcı için birden fazla ölçüm setleri geliştirilmeli, bu süreç içindeki programlarda ve sistemlerde müşteriler göz önünde bulundurulmalı, performans konusunda her kullanıcı için uygun detaylar sağlanmalıdır (Kravchuk, Schack, 1996: 357).

Performans ölçümünde bu özelliklere dikkat edilirken, performans ölçümü neticesinde şeffaflık, öğrenme, değerlendirme ve son olarak bu süreçlere bağlı olarak pozitif veya negatif müeyyideler söz konusu olacaktır (Bruijn, 2004: 8). Bütün bu belirtilenlerin yanında örgütsel performansı ölçme konusunda üzerinde anlaşılmış en iyi yaklaşımın olmadığı da belirtilmelidir (Pandey, Moynihan, 2006: 137). Ayrıca performans bilgisinin her zaman mükemmel olmayacağı kabul edilip, oluşabilecek hataları en aza indirmek için program kalitesi ve sonuçlara ilişkin bilgi yanında, mali bilgi de bu süreçte düzenli olarak denetlenmelidir (Wholey, Hatry, 1992: 608).

Tablo 2: Performans ölçümünün yapılabildiği veya problemli olduğu durumlar

Performans ölçümünün yapılabildiği Durumlar	**Performans ölçümünün problemli olduğu durumlar**
Bir örgütün ürünleri (çıktıları) vardır.	Bir örgütün yükümlülükleri vardır.
Ürünler (çıktılar) basittir.	Ürünler (çıktılar) çok yönlüdür.
Örgüt çıktı odaklıdır.	Örgüt süreç odaklıdır.
Özerk üretim vardır.	Müşterek üretim olup, ürünler diğerleriyle birlikte oluşturulur.
Ürünler izole edilmiş, ayrılmıştır.	Ürünler birleştirilmiştir.
Nedensellikler bilinir.	Nedensellik bilinmezdir.
Performans göstergelerinde kalite tanımlanabilir.	Performans göstergelerinde kalite tanımlanamamaktadır.
Benzer ürünler vardır.	Ürünler farklılaşır.
Çevre sabittir.	Çevre dinamiktir.

(Bruijn, 2004: 13)

Birçok kamu örgütünün süreç yönelimli olduğu kabul edilirse, performans ölçümünün problemli olduğu düşünülmektedir (Bruijn, 2004: 13). Kamuda performans ölçümü girdiler üzerine odaklandığından; kararlar ile bütçe arasında ilişki kurulduğundan; performans raporlama sınırlı olduğundan, amaçların ve performans raporlarının kullanılabilirliği zordur (Jansen, 2008: 169). Ayrıca kamu sektörünün sunduğu hizmetlerin monopol olması yanında, kamu hizmetleri müşteri memnuniyetine göre daha karmaşık paydaş gruplarına sahiptir (Talbot, 1999: 23).

Performans ölçümü genel olarak değerlendirildiğinde süreç ve sonuç yönelimli olarak gerçekleştirilmektedir;

Tablo 3: Süreç ve Sonuç Yönelimli Performans Ölçümü

Sonuç Yönelimli Performans Ölçümü	Süreç Yönelimli Performans Ölçümü
Sonuçlar önemlidir.	Her aşama önemlidir.
Birden fazla ölçüte düşük tolerans gösterilir.	Birçok ölçütün kullanılmasına fazlasıyla tolerans gösterilir.
Değerlendirme, uzman tarafından yapılır.	Uzmanlar arasında diyalog vardır.
Uzun süreli metotlar uygulanır.	Yerel metotlar uygulanır.
Dış inceleme, tenkit vardır.	İç inceleme, tenkit vardır.
Sonradan kontrol yapılır.	Anında değerlendirme yapılır.
Bütün fonksiyonlarda yer alan müeyyideler dikkat çeker.	Öğrenme fonksiyonuna güçlü vurgu vardır.
Nesneler önemlidir.	Fiiller önemlidir.
Sürprizler yoktur.	Sürprizler vardır.
Düşük karşılıklı güven vardır.	Yüksek karşılıklı güven vardır.

(Bruijn, 2004: 60)

Süreç ölçümü kesin ölçütler bulmayı amaçlamazken, performans ölçümü sonuçlara olduğu kadar süreçlere de odaklanmalı ve her ikisi arasındaki karşıtlıktan yararlanmalıdır. Çünkü sonuç ölçümünün yardımıyla ortaya çıkan süreç ölçümü hata oluşumuna neden olabilmektedir. Ancak sonucu süreçle ilişkilendirmek, yöneticiler ve profesyoneller arasındaki sonu olmayan çekişmeyi önleyecektir (Bruijn, 2004: 60, 95-101).

Süreç odaklı hareket eden kamu sektöründe, performans ölçümünün faydalı etkileri beklenmektedir, ancak performans ölçümü sistemi oluşturmak için büyük bir güç sarf edilmesi gerekmektedir (Bruijn, 2004: 41). Zira kamu sektöründe örgütsel performans karışık ve çok yönlüdür (Andrews, Boyne, Walker, 2006: 30); performans ölçütlerinin ve amaçların çeşitliliği yanında anlaşılmazlığı ve kavranılamayışı önemli bir problemdir (Nõmm, Randma- Livv, 2012: 863) ve performans ölçüm sistemleri nadiren performans yönetim süreciyle başarılı bir şekilde bağdaştırılmaktadır (Schwartz, 2011:104). Ayrıca performans ölçümü kamu örgütlerinde sert bir tabaka gibidir. Performans ölçümü kamu örgütlerinin daha iyi performans göstermeleri için hesap vermelerini sağlama amacındadır. Bu, performans ölçümü sistemini yöneticiler ve uzmanlar arasında sert bir tabakaya dönüştürmekte ve durum, yöneticilerin örgütün alt tabakalarının performansına bakmasını engellemektedir (Bruijn, 2004: 41).

Performans ölçümünde, doğru ahengi yakalamak için kamu yöneticileri, çalışanları her zaman motive etmeli, güçlendirmeli; sürdürülebilir örgütsel kültür oluşturmalı; bireysel, birimsel ve örgüt seviyesinde performansı vurgulamalı ve çalışan çeşitliliğini arttırmalıdır (Brewer, 2006: 49). Bu aşamada her bir kamu örgütü için birtakım ürünler mutlaka ayırt edilmeli ve bu konu anlaşılmalıdır, çünkü daha önce de belirtildiği üzere her bir örgüt için en iyi gösterge yoktur. Örgütler verimlilik, etkinlik ve etkililik için çeşitli ve kısa-uzun süreli göstergeler kullanırken ve performans ölçümü kamu yönetiminde genellikle bir yıllık bütçe döngüsü ile ilişkilendirilirken performans yönetimini başarıyla uygulamak uzun bir süreç gerektirmektedir (Bruijn, 2004: 16).

- **Performans Değerlendirme**

Türkçe literatürde "başarı değerlemesi", "liyakat takdiri" veya "işgören boylandırma" olarak da ifade edilen (Şimşek, Öge, 2007: 283) performans değerlendirme, yapılmak üzere belirlenmiş şeylerin ne kadar daha iyi yapılabileceğini bulmaya yönelik sistematik bir idari amaç, başarı veya başarısızlığın sebeplerini ortaya çıkaracak bir süreç ve kontrol sonuçları ile

değerlendirme kriterlerinin karşılaştırılması olarak tanımlanmaktadır (Steiner, 1989: 21). Uluslararası Sayıştaylar Birliği Denetim Standartları (INTOSAI)'na göre ise performans değerlendirme (denetim), "idari faaliyetlerin tutumluluğunun sağlıklı idari prensipler ve uygulamaları ile yönetim politikalarına göre denetlenmesini, insan, mali ve diğer kaynakların kullanımındaki verimliliğin, bilişim sistemlerinin, performans ölçütlerinin ve gözetim düzenlemelerinin ve denetlenen kurumlarca belirlenen eksikleri gidermek için izlenen prosedürlerin incelenmesi de dâhil olmak üzere denetlenmesini, denetlenen kuruluşların hedeflerine ulaşma yönündeki performans etkinliğinin ve kurum faaliyetlerinin yarattığı gerçek etkinin amaçlanan etkiyle kıyaslanmak suretiyle denetlenmesini" kapsamaktadır (INTOSAI, 2000: 120). Daha geniş bir açıdan bakıldığında performans değerleme süreci, bütçe oluştururken kaynakları daha rasyonel belirlemede, çalışan motivasyonunda, performans anlaşmalarında, devlet hizmetlerinin iyileştirilmesinde, vatandaş ile devlet arasındaki iletişimin iyileştirilmesinde kullanılmaya başlanan bir sistemdir (Behn, 2003: 587).

Performans değerlendirme sayesinde;

- Çalışanlar yeteneklerine göre işler üstlenerek, yaptıkları işle uyum içinde olacaktır. Değerlendirme ile çalışanların işleri ne kadar uyum içinde ve başarılı bir şekilde yaptıkları belirlenebilecektir.

- Örgüt için nelerin değerli olduğunu bilen, örgüt kültürü ve davranış normları konusunda bilgilendirilen çalışanın bunlara ne kadar uyum gösterdiği performans değerleme ile mümkün olacaktır. Değerlendirme olumsuz olursa çalışanların davranışlarının iyileştirilmesi yönünde önlemler alınacaktır.

-Değerleme sonucunun olumsuz olması durumunda çalışanlar bilgilendirilmeli, performansını arttırmak için gerekli düzenlemeler kişisel olarak ve yönetim tarafından alınmalıdır.

- Değerleme ile bireylerin eğitim ihtiyaçları, güçlü ve zayıf yönleri belirlenebilecektir.

- Örgüt, performansa dayalı ücret sistemi uyguluyorsa çalışanları değerlendirmede nesnel ölçütlere sahip olacaktır/olmalıdır.

- Değerlendirme sonucunda elde edilen bilgilerin değerlendirilmesi sonucunda örgütlerin uyguladığı çeşitli insan kaynağı uygulamalarının istenilen sonucu verip vermediği görülecektir. Mesela, işe alınırken başarılı görülen bir adayın işe başladıktan sonra performansının istenen düzeyde olmadığı görülürse işe almada kullanılan yöntemin çok da başarılı olmadığı görülecektir.

- Değerlendirme sonucunda yüksek performansa sahip çalışanların işte istihdamı devam ederken, düşük performansa sahip çalışanlar işten çıkarılabilecektir.

- Performans değerlendirmenin bir başka işlevi ise yasal savunmadır. İşe alma, terfi ve özellikle işten çıkarma konusunda yapılan itirazlarda, değerlendirme sonuçları kanıt olarak kullanılabilir (Bingöl, 2006: 326 ve Şimşek, Öge, 2007: 284).

- Beklentiler konusunda belirsizlikler ve endişeler azalacaktır.

- Yönetici ile çalışan arasında iletişim artacaktır (Barutçugil, 2002: 182).

Performans değerlendirmenin belirtilen yararları yanında muhtemel zararları da olabilmektedir. Şayet değerlendirme adil değilse çalışanın motivasyonu azalmakta, çalışan resmi bir şekilde değerlendirildiğini bildiği zaman üstü ile samimi ve açık bir şekilde konuşamamakta, çalışan geçmişteki değerlendirmelerde kötü deneyimlere sahipse bu sürece kuşku ile bakmaktadır. Ayrıca ücrete dayalı performans değerlendirme sistemi uygulanıyorsa ücretin adil bir şekilde performans değerlendirmesine dayandırılması zor olabilmektedir (Örücü, Köseoğlu, 2003: 29). Performans değerlendirme örgütün başarısı için çok önemli bir konu olarak görülürken bireyleri motive etmediği, astlar ile üstler arasında çatışma yarattığı gerekçesiyle eleştirilmektedir (Bingöl, 2006: 323).

Performans yönetim sistemi içerisinde performans değerlendirmenin ayrı bir önemi vardır. Çünkü performans yönetiminin ne kadar başarılı olduğu bu aşama neticesinde görülmektedir. Ayrıca bu süreç, örgütsel açıdan önemli olduğu kadar çalışan açısından da önemlidir. Bu aşamada çalışanın performansı yüksekse, yani başarılı olarak değerlendiriliyorsa, bunun karşılığını görmek isteyecektir. Çalışanın ödüllendirilmesi ise motivasyonunu arttıracak, başarısının devamını getirecektir.

Bazen aynıymış gibi görülse de performans yönetimi ile performans değerlendirme karşılaştırılacak olursa;

Tablo 4: Performans Değerlendirme ve Performans Yönetimi Farklılığı

Performans Değerlendirme	**Performans Yönetimi**
Üst yönetici belirler.	Süreç diyalogla birleştirilir.
Yıllık değerlendirme görüşmeleri yapılır.	Bir veya daha fazla resmi incelemeyle birlikte sürekli gözden geçirme vardır.
Oranlar kullanılır.	Oranlar çok tercih edilmez.
Yekpare, tek system	Esnek süreç
Ölçümlenmiş hedefler üzerine odaklanılır.	Hedefler kadar değerler ve davranışlar üzerine de odaklanılır.
Ücretle ilişkilendirilir.	Doğrudan ücretle ilişkilendirilmeye sıcak bakılmaz.
Bürokratik- karmaşık kırtasiyecilik vardır.	Dokümantasyon en az seviyede tutulur.
İnsan kaynakları bölümü yürütür.	Bölüm, birim yöneticileri yürütür.

(Armstrong, 2006: 10)

Ayrıca yukarıda sayılanlara ilaveten performans değerlendirme bilgisi performans yönetimi süreci için girdi sağlamakta, performans yönetimi, çalışanları performanslarını geliştirme konusunda motive etme yolları aramaktadır (DeNisi, Pritchard, 2006: 255).

Performans değerlendirme konusunda kamu yönetimi için yedi ölümcül günah sınıflaması dikkat çekmektedir. Anti-yenilik başlığı altında kamu yönetimi özellikle denetleme kurumlarında yeniliği engelleyerek kamu sektörünün etkinliğini ve etkililiğini azaltabilir; kusur arama başlığı altında kamu yönetiminin önemsiz konular üzerine odaklandığı düşüncesine yer verilmektedir. Beklenti açığı başlığında performans denetleme sonuçlarının genişliği/faaliyet alanı ve güvenilirliği abartılmaktadır; başka bir başlıkta ise performans denetçilerinin sonuçları gizleyebileceği, yumuşatabileceği düşünülmektedir. Gereksiz sistemler başlığı altında kamu yönetimi denetçileri idari sistemlere ve prosedürlere uyduklarında etkinliğe ve etkililiğe zarar verebilmektedir. Çünkü bu durum kamu yönetimi denetçilerini daha çok bürokrasiye itmektedir. Bir diğer eleştiri konusu olarak başlık araştırma başlığı altında kamu yönetiminin politik doğası gereği, performans denetçileri politik bir alandan etkilenmektedir. Son eleştiri olan sahte alışkanlık başlığı altında ise kamu yönetimi, davranışın veya uzlaşmanın faydasız bir alışkanlığı olarak görülmektedir. Ancak bu eleştirilerin bütün yönetimler için geçerli olmadığı da belirtilmektedir (Kells, 2011: 390). Kamu yönetiminde yeterince anlaşılamamış olan performans yönetiminin uygulanabilmesi için gerekli mevzuatın düzenlenememiş olması, kamu için gerekli performans ölçütlerinin getirilememesi yanında buna ilişkin personelde görülen direnç ve denetimin hala klasik anlamda yapılıyor olması akla gelen diğer engeller olmaktadır (Akçay ve Bilgin, 2016:167).

4. Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi

Türkiye'de performans ölçümüne ilişkin çalışmalar 1980'li yılların sonuna dayanmaktadır. Bu çalışmalara bakıldığında 1989 yılında DPT, "Merkezi Hükümette Çıktı ve Performans Ölçülmesi" kılavuzunu yayınlamıştır. Ayrıca kamu kurumlarında performans denetimine ilişkin çalışmalar Sayıştay tarafından yürütülürken, performans denetiminin hukuka uygunluk ve mali denetim yanında bir iç denetim olarak uygulanması 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile gerçekleşmektedir (Köseoğlu, 2008: 39). Bu gelişmeler yanında 1996 yılında Sayıştay'a, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarını verimli, etkili ve tutumlu kullanıp kullanmadıklarını denetleme yetkisi verilmiştir (Eren, Durna, 2007: 128). Dolayısıyla kamu kurumlarında performans ölçümü karmaşık olmakla birlikte, bireysel olarak performans ölçümü 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ve 399 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye uygun olarak yapılmaktadır.

- Devlet Memurları Kanunu'na Göre Çalışanların Değerlendirilmesi

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlar, 1965'de kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ve 1986'da çıkan Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'ne göre değerlendirilmektedir. Ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda 6111 sayılı kanunla (RG: 25/02/2011) köklü ve yeni düzenlemeler yapılmış ve devlet memurlarının değerlendirilmesi konusunda değişikliklere gidilmiştir. En son 12.07.2013 tarihinde 6495 sayılı kanunla 657 sayılı kanunda değişiklik yapılmış, çalışanların değerlendirilmesi konusu 2011'de yapılan değişiklikler çerçevesinde kalmıştır.

Eski değerlendirme sisteminde tüm devlet memurlarının, sicil amirleri tarafından düzenlenecek sicil raporları ve müfettişler tarafından verilecek denetleme raporları ve mal beyannamelerinin konulacağı bir sicil dosyası bulunmaktadır (m.7). Bu dosyaya, devlet memurlarının ehliyetlerinin belirlenmesinde, kademe ilerlemesinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmalarında, hizmetle ilişiklerinin kesilmesi durumunda başvurulmaktadır (m.10). Sicil raporu vermeye yetkili amir, Devlet Personel Başkanlığı'nın olumlu görüşü alınarak, kanunun 121. maddesinde öngörülen yönetmeliğe uygun olarak düzenlenecek özel yönetmelikte belirtilecektir (m. 11). Kurumların taşra teşkilatlarında çalışan memurların sicil amirleri ise vali ve kaymakamlardır (m.30). Memurlar sicil amirleri tarafından yöneticilik, mesleki yetenek ve yurt dışı görevlerdeki ehliyet yönünden değerlendirilmekte ve değerlendirme 100 tam not üzerinden yapılmaktadır. Toplam not tutarı soru sayısına bölünerek memurların sicil notu bulunmakta, her bir sicil amiri tarafından verilen sicil notları amir sayısına bölünerek de sicil notu ortalaması bulunmaktadır. Sicil notu ortalaması 60-75 olanlar orta, 76-89 olanlar iyi, 90-100 olanlar ise çok başarılı olarak değerlendirilmektedir. Not ortalaması 59 ve aşağı olanlar ise yetersiz ve olumsuz sicil almış olarak değerlendirilmektedir (m.16). Sicil amirleri sicil raporundan başka, memurların genel durum ve davranışları bakımından olumlu ve olumsuz niteliklerini, kusurlarını ve eksikliklerini sicil raporunun şahsiyet değerlendirmesine ait bölümüne ayrı ayrı, açık ve gereğine göre kısa veya teferruatlı bir şekilde yazmaktadır (m.17). Yetersiz sicil alan memurun kusurları ve eksiklikleri gizli bir yazı ile atamaya yetkili sicil amiri tarafından kendisine bildirilmektedir. Bu bildirimi alan memur, en çok bir ay içinde aynı amire itiraz edebilmekte, atamaya yetkili amir ise itirazla ilgili kararını iki ay içinde ilgiliye yazı ile bildirmektedir. İki defa üst üste olumsuz sicil alan memur başka bir sicil amirinin emrine verilmektedir. Burada da olumsuz sicil almaları halinde memurun memuriyetle ilişiği kesilmekte ve emeklilik hükümleri uygulanmaktadır (m.21-24).

6111 sayılı yeni kanunla birlikte yukarıda sayılan bütün hükümler kaldırılmıştır. Yeni düzenleme ile memurlar, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası esas alınarak kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kaydedilmektedirler. Her memur için bir özlük dosyası tutulmakta ve dosyasına memurun mesleki bilgileri, mal bildirimleri; varsa inceleme, soruşturma, denetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgesi verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler konulmaktadır. Memurların başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmalarında veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyaları göz önünde bulundurulmaktadır. Özlük dosyalarının tutulma esasları ile özlük dosyalarında yer alacak belgelere ilişkin usul ve esaslar ise Devlet Personel Başkanlığı'nca belirlenmektedir (m. 109). Yeniden düzenlenen başarı, üstün başarı değerlendirmesi ve ödül başlığındaki düzenleme ise şöyledir: Görevli oldukları kurumlarda

olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre başarılı görev yapmak suretiyle; kamu kaynağında önemli ölçüde tasarruf sağlanmasında, kamu zararının oluşmasının önlenmesinde ve önlenemez kamu zararlarının önemli ölçüde azaltılmasında, kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde arttırılmasında veya sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilen memurlara, merkezde bağlı veya ilgili bakan, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından başarı belgesi verilebilmektedir. Üç defa başarı belgesi alanlara ise üstün başarı belgesi verilmektedir. Üstün başarı belgesi verilenlere, merkezde bağlı veya ilgili bakan ve illerde valiler tarafından uygun görülmesi halinde en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) % 200'üne kadar ödül verilebilmektedir… Kamu kurum ve kuruluşları, yürütmekte oldukları hizmetin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere Devlet Personel Başkanlığı'nın uygun görüşü alınmak kaydıyla değerlendirme ölçütleri belirleyebilmektedir (m. 122).

Bireysel değerlendirme konusunda yeni kanunla birlikte ciddi değişiklikler yapılırken kamu örgütlerinin hedef ve amaçlarını gerçekleştirmede hangi noktada bulunduklarına dikkat edilmemekte; kamu kuruluşlarının birimlerinin verimli ve etkin çalışmasının ne olduğu konusunda belli standartlar bulunmamaktadır. Ayrıca kamu sektöründe çok çalışana ciddi teşvikler yapılmadığı gibi az çalışana da yaptırım uygulanmamakta, çalışandan hiyerarşik yapı içerisinde itaat beklenmektedir (Çevik, 2007: 28- 38).

- 399 Sayılı KHK'ya Göre Çalışanların Değerlendirilmesi

399 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname" ile KİT'ler ve bağlı ortaklıklardaki personelin hizmete alınmaları, görev ve yetkileri, nitelikleri, atanma, ilerleme, hak ve yükümlülükleri ile diğer özlük hakları, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile KİT'lerin nitelik ve tanımları, kurulma esasları, yönetim organlarının yapısı, oluşumu, görevleri ve işleyişi, çalışma ilişkileri, tasfiyesi ve diğer teşkilat işlemleri, 13.9.1990 tarih ve 90/915 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sözleşmeli Personel Sicil ve Başarı Değerlendirmesi Hakkındaki Yönetmelik ile sicil ve başarı değerlendirmesi düzenlenmiştir.

"İşin gerektirdiği nitelikleri haiz elemanların işe alınması ve işin gereğine uygun olarak yetiştirilmesi; verimlilik ve kârlılık ilkelerine bağlı olarak maliyet bilinci içinde çalıştırılması; çalıştığı kuruluşta göreve devamını özendirecek bir özlük hakları sisteminin gerçekleştirilmesi; yaratıcılığı, girişimciliği, başarı ve çabanın maddi ve manevi olarak değerlendirilmesinin teşvik edilmesi" yasal düzenlemelerdeki personel yönetimine ilişkin olarak belirlenmiş ilkelerdir. Performansa dayalı ücret sisteminin uygulama olanağı bulduğu 399 sayılı KHK'nin 25. maddesi ücretleri düzenlerken (6111 sayılı kanunla 25. maddenin (b) bendi yeniden düzenlenmiştir), personel ücretlerinin temel ücret ile başarı ve kıdem ücretinden oluşacağı belirtilmiştir. 27. maddede düzenlenen başarı ücreti ise "sözleşmeli personelden sicil ve başarı değerlendirmesi sonucunda sicil ve başarıları 90-100 arası (A) düzeyinde olanlara temel ücretlerinin % 8'i, 76- 89 arası (B) düzeyinde olanlara % 4'ü, 60- 75 arası (C) düzeyinde olanlara % 2'si oranında hesaplanacak miktarda ve 43. maddedeki esaslara göre başarı ücreti ödenir" denmektedir. Sicil ve başarı notu 59 ve daha aşağıda (D) olanlar ise bulundukları mevkiinin temel tutarındaki bir ücretle başka bir sicil amirinin emrine verilmekte, 6 aylık değerlendirme sonucunda herhangi bir değişiklik olmazsa çalışanın sözleşmesi fesih edilmektedir.

Türkiye'de 1938'den beri KİT'ler üzerinde Yüksek Denetleme Kurulu tarafından performans denetimi yapılmaktaydı. Ayrıca Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılan performans denetiminin kapsamına sadece KİT'ler dâhildi (Yenice, 2006: 156). 2010 yılında Yüksek Denetleme Kurulu'nun kaldırılmasıyla KİT'ler de Sayıştay denetimine tabi kılınmıştır.

- Çalışanların Değerlendirilmesine Yönelik Son Dönem Çalışmalar

Son dönemlerde yaşanan gelişmeler sonucunda kamu sektöründe insan kaynakları yönetimi değişmekte, merkezi ve yerel yönetimler sergileyecekleri performansları ve uygulama sonuçları konusunda daha hesap verebilir çalışanlara ve yöneticilere ihtiyaç duymaktadır. Masrafları

azaltma, etkinliği arttırma ve performansı yönetme konularında çaba harcamaya başlayan yönetimlerde ve örgütlerde, performans ve sonuç odaklı hizmetlere ilişkin ilginin artmasıyla ihtiyaç duyulan yasal, politik ve teknolojik değişikliklere yol gösterecek etkili insan kaynakları stratejileri önemli bir rol oynamaya başlamıştır. İş dizaynında, performans değerlendirmede, eğitimde, ücrette ve iş-yönetim ilişkilerinde reformlar devam ederken, devlet koruması altındaki çalışanların bu statüsü yavaş yavaş kaldırılmaya çalışılmakta, performansa dayalı ücret devlet hizmetleri reformunda ana unsur olmaktadır. Fakat kamu örgütlerinde ücret politikalarıyla, istenen sonuçlar arasındaki bağlantıyı kurmak hayli zor olmaktadır. Teknolojik yenilikler, politik baskılar, özel sektör yaklaşımı gibi durumlar insan kaynakları yönetiminde daha aktif ve çapraşık bir sonuç ortaya çıkarmaktadır (French, Goodman, 2011: 763).

Türkiye'de personel sistemi konusunda bu güne kadar birçok çalışma yapılırken, bu çalışmalar denkleştirmeyi; parçalanmış, dağılmış bir sistemi tekrar birleştirmeyi ve fonksiyonel hale getirmeyi amaçlamıştır (Tortop, vd., 2006:394). Ancak Türkiye'deki personel rejimi, süreç içinde karmaşık ve içinden çıkılmaz bir hâl almıştır (Canman, 1992:3). Özellikle liyakat sisteminin kurulamayışı ve gereği gibi işletilemeyişi, performansa dayalı olmayan çalışma ve ücret sistemleri, verimliliğe dayalı olmayan ve haksız ücret farklılıkları, aşırı ve dengesiz personel yapısı, hizmet içi eğitime gereken önemin verilmeyişi, personel konusunda aşırı ve karmaşık mevzuat düzenlemeleri kamu personel sisteminde görülen temel sorun alanları olmuştur (Dinçer, Yılmaz, 2003: 101).

Bu olumsuzlukların önüne geçebilmek amacıyla kamu yönetiminde yaşanan reform sürecine paralel olarak kamu personel sisteminde de bir değişim yaşanmaktadır. Performans değerlendirmesi ile personelin yetenekleri ile kendisinden ne beklendiğinin belirlenmesi ve arasında uyumun sağlanması, insan kaynaklarının malzeme, örgüt ve mali konularla birlikte ele alınması, stratejik insan kaynakları yönetimi ile çalışanların yetkinliğinin sağlanması amaçlanmaktadır (Eroğlu, 2010: 228). Uygulamaya konulan norm kadro uygulaması ile de örgütler çağdaş bir yapıya kavuşturulmaya ve hatta insan kaynakları yönetiminin alt yapısı tamamlanmaya çalışılmaktadır (Tortop, vd., 2006: 400). Hâlen devam eden personel reformu çalışmaları ile de sözleşmeli çalışma biçimi, esnek istihdam olağan hale getirilmek istenmekte, toplam kalite yönetimi ve performansa bağlı ücret sistemine geçiş hedeflenmektedir (Evren, 2010:353).

a. Türkiye'de Kamu Yönetiminin Performansının Arttırılması Yönündeki Projeler

Kamu yönetiminde mali açıdan performans yönetimini uygulayabilmek için 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" devletin mal varlığının ne olduğu, bu malların hesabının nasıl tutulacağı, bütçe yılı, bütçenin tanımı, devletin masrafları gibi konular üzerinde yoğunlaşan 1050 sayılı ve 1927 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu yürürlülükten kaldırmış, kamu mali yönetiminin örgütlenmesinde, çalışma ilkelerinde ve işleyişinde daha şeffaf ve hesap verebilir nitelikte önemli düzenlemeler getirmiştir (Al, 2007: 3). Hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi yönetişim ilkelerini, performans ve "3e (economy, effectiveness,efficiency)" gibi Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı ilkelerini kapsadığı düşünülen 5018 sayılı kanun, Yeni Kamu İşletmeciliği okulunun bir yansıması olarak görülmüştür (Şener, 2009: 171).

Uygulamalarda performans yönetimi genellikle mali açıdan değerlendirilirken belediyelerde performans yönetimine geçebilmek ve etkinliği, verimliliği sağlayacak yol ve yöntemleri uygulamak için Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi, mülki idare amirlerinin performansını ölçebilmek için uygun ölçütleri bulmaya yönelik Mülki İdare Amirleri Performansı (MİAPER) Projesi, sağlık sektöründe ise başarılı performans yönetimi uygulamaları yürütülmeye çalışılmıştır. Bu projelere aşağıdaki başlıklarda daha ayrıntılı bakılmaya çalışılacaktır.

- Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi

Kamu yönetiminde idarenin bütünlüğü, yerel yönetimlere görev ve sorumluluklarıyla orantılı mali kaynak sağlanması, sürekli gelişim, katılımcılık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, beyana güven, şeffaflık, müşteri odaklılık, sonuç odaklılık, tasarruf, hizmette yerellik, performans ölçümü, bilgi teknolojilerinden yararlanma, kaynakların etkili ve verimli kullanımı ilkelerine

Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde daha fazla önem veren Türkiye'de (Gül, 2005: 49) yerel yönetimler, yerel hizmetleri daha etkin sunmaları konusunda desteklenmektedir. 2003 yılındaki Acil Eylem Planı'nda da kamu kurumlarının veri tabanlarını performans göstergelerini ölçecek şekilde geliştirmeleri istenmiş; etkinlik, vatandaş ve hizmet odaklı çalışma anlayışı ve hedefe dönük faaliyet gösterme uygulamasının kamu yönetiminde yaygınlaştırılacağı belirtilmiştir. İşte bu amaçla 2002 yılından itibaren geliştirilmeye başlanan BEPER (Belediyelerde Performans Ölçümü) Projesi ile belediyelerin sundukları mal ve hizmetlerin kalitesini arttırmak; etkin ve verimli bir hizmet anlayışını yerleştirmek; karar vericilere ve vatandaşlara objektif verilere dayanarak değerlendirme yapma olanağı sağlamak; demokratik katılım ve şeffaflığı, hesap sorma-verme mekanizmalarını güçlendirmek; kendi bünyeleri içinde "izleme- geliştirme" modelinin kurulmasına örnek teşkil etmek amacıyla belediyelerin sundukları mal ve hizmetler için temel performans ölçütleri tespit etmek ve belediyeler arasında karşılaştırmalar yapmayı mümkün kılacak bir model geliştirmek amaçlanmıştır (Kurnaz, 2007: 163).

Proje kapsamında bakanlığın seçmiş olduğu 7 pilot belediye ve nüfusu 100.000'in üzerinde olan toplam 129 belediye ile çalışılırken, proje Türkiye nüfusunun % 42'sini, belediye nüfusunun % 54'ünü kapsamıştır (Çevik, Göksu vd., 2008: 106). Belli bir standartta veri toplamak için İçişleri Bakanlığı proje danışmanları, bir soru seti ve açıklama el kitapları hazırlamıştır. Pilot belediyeler içinden seçilmiş belediyelerden bu bilgiler elektronik ortamda toplanarak bir performans ölçüm sistemi oluşturulmuştur. Büyükşehir belediyeleri için 63, diğer belediyeler ile büyükşehir ilçe belediyeleri için 70 performans ölçütü ile beş anahtar başarı ölçütü (hizmet kalitesi, hizmet maliyetleri, hizmet sunumu sonuçları, idari etkinlik, çevre koruma) geliştirilmiştir. Performans ölçütleri ise hizmet, mali ve altyapı olarak üç temel konu itibariyle sınıflandırılmıştır (Bilge, 2007: 3). Bu proje ile;

- Belediyelerin durumunu; merkezi hükümet, kamu kurum ve kuruluşları objektif verilere dayanarak değerlendirebilecektir.
- Belediyelerin hangi alanlarda kapasite geliştirme ve personel eğitimine ihtiyaç duyduğu konusunda merkezi hükümet ve belediyeler fikir sahibi olacaktır.
- Mal ve hizmetlerin kalitesini arttırma, etkin ve verimli hizmet sunma konusunda belediyeler arasında karşılaştırma yapılabilecektir.
- Vatandaşlar, belediyelerin hizmetleri hakkında daha kolay bilgi edinebilecek, böylece hesap sorma ve demokratik katılım mekanizması güçlenecektir.
- Vatandaşlar, içinde yaşadıkları belediyeyi diğer belediyelerle karşılaştırabilecektir.
- Karşılaştırmalar sonucunda hizmet kalitesi artacaktır.
- Belediyelerde açıklık, şeffaflık, etkinlik ve verimlilik sağlanmaya çalışılacaktır.
- Yerel kamu hizmetleri, özel sektöre ve rekabete açılabilecektir.
- Özel sektör ile belediye hizmetleri karşılaştırılabilir olacağından, belediyeler belli standartlarda hizmet sunmak zorunda kalacaktır (Kurnaz, 2007: 165).

Proje, bu gibi yararları barındırması yanında bazı sorunları da içermektedir. Projede belediyelerin görevleri üzerinde performans ölçümü yapılmaya çalışılırken sosyal hizmetler gibi alanlarda standart veriye ulaşılamamış, performans ölçütleri geliştirilememiştir. Yasal bir zorunluluk olmadığı için de belediyeler BEPER Projesi kapsamında performansını arttırmak için herhangi bir faaliyet yapmaya zorlanamamaktadır (Kurnaz, 2007: 167). Ayrıca verilerin doğruluğunun nasıl kontrol edildiği ile ilgili projede açıklayıcı bilgiler bulunmamakta, proje kapsamındaki belediyelere ait gösterge verileri incelendiğinde birçoğunun istatistikî olarak anlamlı olmadığı değerlendirmesi yapılmaktadır. İstatistikî olarak düzgün veri toplanamaması, veri girişinin ilgili belediyelere bırakılması, belediyelerin tecrübesizliklerinden dolayı yanlış veri girişi yapmaları veya politik kaygılar nedeni ile verilerin yanlış verilmesi, aykırı değerlerin çokluğu gibi nedenler verilerin güvenilirliğini zedelemiş ve proje ile ilgili bazı soru işaretlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu olumsuzluklara ilaveten proje dâhilindeki ölçüt setlerinde iyileştirmelerin ve girilen

veriler üzerinde herhangi bir analizin yapılmaması, BEPER'i sadece veri girişi yapılan bir sistem haline getirmiştir (Bilge, 2007: 10).

- Mülki İdare Amirleri Performansı (MİAPER) Projesi

TODAİE tarafından 2006 yılında başlatılan ve İçişleri Bakanlığı mensubu vali ve kaymakamlar için ayrı ayrı performans ölçütleri belirlemeye çalışan Mülki İdare Amirleri Performansı (MİAPER) Projesi, sekiz aylık bir çalışma sonucunda nihayetlendirilmiştir. Araştırmanın hedef kitlesi olan 81 il valisine ve 850 ilçe kaymakamına anket, görüşme ve diğer araştırma yöntemleri vasıtasıyla ulaşılmıştır. Esas ağırlığın görev performansına ilişkin ölçütler olduğu bu çalışmada, toplam 150 bireysel ölçüt belirlenmiştir (Bilgin, 2008: 71). Vali ve kaymakamlar "360 Derece Değerlendirme Yöntemi" ile liderlik ve görev alanı konusunda belirlenmiş performans ölçütleri bağlamında kendi kendilerini değerlendirmişler ve hizmet ilişkileri olduğu amirleri, memurları ve teşkilat dışındaki halktan kişilerin örgütlü temsilcileri tarafından değerlendirilmişlerdir (Çevik, Göksu vd., 2008: 112). Araştırmanın sonucuna göre örgütsel ve bireysel performansı görebilmek için sayılabilir ve ölçülebilir ölçütler kullanılmalıdır (Bilgin, 2008: 71).

- Sağlık Bakanlığı Sağlıkta Performans Yönetimi Sistemi

Sağlık Bakanlığı son yıllarda performans yönetimi konusunda birden fazla proje yürütmektedir. Bu projelerden en önemlisi "Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi"dir (Çevik, Göksu vd., 2008: 118). Performansa dayalı ek ödeme uygulaması, bireysel performansı ölçerek sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi, başarı düzeyinin arttırılması, kaliteli ve verimli hizmet sunumunun teşvik edilmesi için 2003 yılında 10 pilot ilde uygulanmıştır. Buradan elde edilen sonuçlar ışığında sistem, 2004 yılından başlayarak Sağlık Bakanlığı'na bağlı tüm sağlık kuruluşlarında uygulamaya konulmuştur. 2005 yılında ise bireysel performans yanında örgütsel performansın ölçülmesi süreci başlatılmıştır (Yorgun, Demir, vd., 2010: 405).

Sağlıkta performans ölçümü ve iyileştirilmesi konusuyla ilgili OECD'nin "The Health Care Quality Indicator" (HCQI) projesinde geliştirilen çerçevenin kullanılabileceği düşünülmektedir. Bu proje kapsamında ABD, İngiltere, Kanada gibi ülkeler, WHO ve OECD gibi uluslararası örgütler ile "European Community Health Indicators" (ECHI) ve "Commonwealth Fund's International Health Indicators Project" gibi uluslararası projelerde kullanılan performans boyutları incelenmiştir ve sonuçlar sağlıkta performans yönetimi uygulamaları için rehber niteliğinde olmuştur (Koçgil, Beyan, Baykal, 2009: 183).

Sonuç

Performans yönetimi, özel sektörde uygulanan kamu yönetiminde de uygulanmaya başlayan bir yönetim tekniğidir. Ancak kamu yönetiminde; etkin, verimli ve ekonomik olma gibi kavramları içeren hatta amaç edinen performans yönetim tekniğinin uygulanmasında bazı sıkıntılar yaşanmakta veya yaşanabileceği düşünülmektedir. Bu olumsuz düşüncenin temelinde ise kamu yönetiminde çalışan sayısının fazla olması nedeniyle ölçüt belirlemenin zorluğu dolayısıyla bireysel performans yönetiminin ve buna ilişkin ücret belirlemenin güçlüğü; 3e'nin kamu yönetiminde tam karşılığını bulmaması; kamuda yürütülen faaliyetleri birbirinden bağımsız bir şekilde değerlendirmenin zorluğu yanında vatandaş ve kamu yararı kavramının varlığı; kamu yönetiminde sonuçlar kadar süreçlerin de önemli olması; değişime karşı yaşanan direnç ve performans yönetiminin de diğer yönetim teknikleri gibi moda olup kısa bir süre sonra vazgeçileceği düşünceleri bulunmaktadır. 2010 yılından beri Türkiye'de bütün kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik plan hazırlama sorumluluğu, performans yönetimi için bir temel oluşturacak şekilde konuya iyi bir giriş yapılmasını sağlarken diğer aşamalar olan ölçüt belirleme ve ölçme konusunda ciddi sıkıntılar yaşanmakta, denetim/değerlendirme fonksiyonu ise bu konuda yapılan düzenlemeleri ve önceki uygulamaları içerecek şekilde bir karma ve açıkçası karmaşa ile uygulanmaya çalışılmaktadır.

Performans yönetimi uygulamaları konusunda mali yapıyı düzenleme konusunda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu elle tutulur başarılı uygulamalar sunarken yönetsel açıdan proje olarak başlanan düşünceler maalesef karşılığını tam olarak bulamamıştır. Mesela BEPER Projesi ile yerel yönetimlerin performansını arttırma

konusunda çeşitli performans ölçütleri belirlenmiş, sunulan hizmetlerde kaliteyi arttırmak amaçlanmış, katılımcılık ilkesinin yerel seviyede uygulanabilirliğinin artması hedeflenmiştir. Uygulanması konusunda yasal bir zorunluluk olmayan bu projede, belediyelerin çabaları göstermelik kalmış, bir sonuca ulaşılamamıştır. Sağlık sektöründe uygulanan performans yönetimi ise gerçekten kaliteli hizmet sunumunu sağlamış mıdır sorusu tartışılırken, mülki idare amirlerine ilişkin çalışmada ise herhangi bir gelişme sağlanamamıştır. Türkiye'nin bu projeleri uygulanabilir kılmadaki en büyük problemi, ilk olarak yasal bir zorunluluk olmaması, olsa dahi bu sürecin etkin denetiminin yapılmamasıdır. Türk kamu yönetimi sisteminde stratejik planlarda görüldüğü üzere, bir konunun başarılabilir bir şekilde uygulanabilmesi için bir zorunluluk mekanizmasının olması gerektiği görülmektedir. Bir sistemi veya süreci başarılı bir şekilde yürütme, sistemimizde alt yapısı yeterince sağlam kurulmadığı için zamanla ve yanlışlar yapılarak öğrenilmektedir. Halbuki işleri doğru yapmak adına yeterli eğitim almış olmak, bu problemleri ortadan kaldırmasa bile azaltacaktır. Konuya performans yönetimi açısından bakılırsa, önemli bir etken olan eğitim konusunda, maalesef Türkiye'de yeterli eğitim politikalarının ve uygulamalarının olmadığı görülmektedir. Birçok kamu kurumunda üst yöneticilerin örgütün performansını nasıl arttıracakları konusunda yeterli bilgiye ve anlayışa sahip olmadıkları düşünülürse, bu yöneticilerin çalışanların eğitimini de yeterli şekilde desteklemedikleri ortaya çıkacaktır. Ayrıca devlet personelinin eğitiminde, Devlet Personel Başkanlığı önemli görülürken, bu kurumun bu konudaki yetersizliği de dikkat çekicidir ki kurum 9 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı khk ile kapatılmış ve Çalışma Bakanlığı'na devredilmiştir. Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan İnsan Kaynakları Ofisinin ise kamuda performans yönetimine ilişkin projeler geliştireceği kararlaştırılmıştır.

Uygulanırsa verimliliğin ve etkinliğin aratacağına kesin gözüyle bakılmakla birlikte özel sektör uygulamalarının kamuya aktarılması ve beklenen sonuçların alınması maalesef çok da karşılaşılan bir durum olmamaktadır. Türkiye açısından konu değerlendirildiğinde, mantık kabul edilmekte ancak konuya en çok mali açıdan yaklaşılmakta, her ne kadar kurumlara buna ilişkin görevler verilse de uygulamada herhangi bir zorunluluğun olmaması uygulanmasını neredeyse imkânsızlaştırmaktadır.

Kaynakça

Akal, Z.,(1992). İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi (Çok Yönlü Performans Göstergeleri), MPM Yayınları, No: 473, Ankara

Akçay, V.H., Bilgin,K.U.,(2016). Kamu Performans Yönetimine Etkisi Açısından Psikolojik Sermaye, *Kastamonu Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı 12, 154-174

Andrews, R., Boyne, G., Walker,R.,(2006). "Subjective and Objective Measures of Organizational Performance", Public Service Performance, Ed: George Boyne, Kenneth Meier, Laurence O'Toole, Richard Walker, Cambridge University Press

Andrews, R., Entwistle, T.,(2013). "Four Faces of Public Service Efficiency", *Public Management Review*, 15: 2, 246- 264

Armstrong, M.,(2006). Performance Management, Published by Kogan Page Limited, Third Edition

Ateş,H.,(2007)."Kavramlar, Tartışmalar ve Genel Çerçeve", Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi, Asil Yayınları, 1. Baskı, Ankara

Ateş, H.,Çetin, D.,(2004)."Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe", Çağdaş Kamu Yönetimi II, Nobel Yayınları, 1. Basım

Axson, D.,(2010). Best Practices in Planning and Performance Management, Third Edition, John Wiley&Sons, Inc, New Jersey

Barutçugil, İ.,(2002). Performans Yönetimi, Kariyer Yayıncılık, İstanbul

Behn,R.,(2003).“Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures”, *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 5, 586- 606

Bilge, S.,(2007).“Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi”, *e- akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, sayı 59

Bilgin,K.U.,(2008).“Kamu Performans Yönetimi: Vali ve Kaymakamlar Performans Ölçümü Araştırması”, *Amme İdaresi Dergisi,* Cilt 41, Sayı 2,59-80

Bingöl,D.,(2006). İnsan Kaynakları Yönetimi, Arıkan Yayınları

Bititci,Ü.,Garengo, P., Dörfler, V., Nudurupati, S.,(2011).“Performance Measurement”, *International Journal of Management Review*, 3- 23

Brewer,G.,(2006). “All Measures of Performance are Subjective: More Evidence on US Federal Agencies”, Public Service Performance, Ed: George Boyne, Kenneth Meier, Laurence O’Toole, Richard Walker, Cambridge University Press

Bruijn,H.D.,(2004). Managing Performance in the Public Sector, Routledge, Taylor& Francis Group

Canman,D.,(1992).“Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 3, 3-11

Canman,D.,(2000). İnsan Kaynakları Yönetimi, Yargı Yayınları, Ankara

Chun,Y.H., Rainey,H.(2006).“Consequences of Goal Ambiguity in Public Organizations”, Public Service Performance, Ed: George Boyne, Kenneth Meier, Laurence O’Toole, Richard Walker, Cambridge University Press

Cokins,G.,(2004). Performance Management (Finding the missing pieces), Hoboken , N.J.: John Wiley

Çalık,T.,(2003).Performans Yönetimi,Tanımlar,Kavramlar,İlkeler, Gündüz Eğitim ve Yayıncılık, Ankara

Çevik,H.H.,(2007). “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Performans Yönetimi”, Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi, Asil Yayınları, 1. Baskı, Ankara

Çevik, H. H., Göksu, T., Bilgiç, V., Karakaya, M., Seyhan, K., Gül, S. K.,(2008). Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi, Seçkin Yayınları, Ankara

Demirci, F. S.,(2005). “Verimlilik Bilinci ve Kültürünün İşlevselliği, Değişime Katkısı”, *Verimlilik Dergisi*, Sayı 3, 27- 48

DeNisi,A., Pritchard,R.,(2006). “Performance Appraisal, Performance Management and Improving Individual Performance: A Motivational Framework”, *Management and Organization Review*, 2: 2, 2006,253- 277

Dinçer,Ö., Yılmaz,C.,(2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Başbakanlık, Ankara

Eren, V., Durna,U.,(2007). “Kamu Sektöründe Performansın Anlaşılması ve Geliştirilmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 1,107-134

Eroğlu, T.,(2010). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 12, 225-233

Evren,S.,(2010). “ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Kamu Personel Rejimi”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 351-364

Falay, N.,(1987). “Verimlilik, Etkinlik, Tutumluluk”, Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, 47-55

Fletcher,C.,(2001). "Performance Appraisal and Management: The Developing Research Agenda", *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 74, 473-487

French,E., Goodman,D.,(2011). "Local Government Human Resource Management Past, Present, and Future: Revisiting Hays and Kearney's Anticipated Changes a Decade Later", *Politics& Policy*, Vol. 39, No. 5, 761- 785

Genç,F.N.,(2010). "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı", *Türk İdare Dergisi*, S: 466, 145- 160

Gül,H.,(2005). "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Ademi Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılarından Bakış", Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1, Nobel Yayınları, 1. Basım

Holzer, M., Yang,K.,(2004). "Performance Measurement and Improvement: An Assessment of the State of the Art", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70 (1),15-31

INTOSAI, (2000). Intosai Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama Rehberi, Çev: Sacit Yörüker, Baran Özeren, Sayıştay Yayınları

James,O.,(2011). "Managing Citizens' Expectations of Public Service Performance: Evidence From Observation and Experimentation in Local Government", *Public Administration*, Vol. 89, No. 4,1419-1435

Jansen,P.,(2008). "New Public Management: Perspectives on Performance and the Use of Performance Information", *Financial Accountability & Management*, 24(2) , 169- 191

Kells,S.,(2011). "The Seven Deadly Sins of Performance Auditing: Implications for Monitoring Public Audit Institutions", *Australian Accounting Review*, No. 59, Vol. 21, Issue 4,383- 396

Koçgil,O.,D.,Beyan,T.,Baykal,N.,(2009). "Sağlık Bakımı Performans Ölçümü İçin Bir Karşılaştırma Aracı Önerisi ve Türkiye Sağlık Bakım Sistemine Uygulanması", Uluslararası Sağlıkta Performans ve Kalite Kongresi Bildiriler Kitabı, Ed: Harun Kırılmaz, Cilt 3, Ankara,177-194

Koyuncu,E.,(2009). " Kamuda Performans Yönetimi ve Avrupa Birliği'nin Performans Yönetim Modeli", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 465, 133- 150

Köseoğlu,Ö.,(2007). "Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi", Kamu Yönetimi Yazıları, Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, Nobel Yayınları, Ankara

Kravchuk,R., Schack,R.,(1996). "Designing Effective Performance- Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993", *Public Admministration Review*, Vol. 56, No. 4,348- 358

Kubalı, D.,(1999). "Performans Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 32, Sayı 1,31-63

Kuhlmann, S.,(2010). "Performance Measurement in European Local Governments; A Comparative Analysis of Reform Experience in Great Britain, France, Sweden and Germany", *International Review of Administrative Sciences*, Vol 76(2), 331-345

Kurnaz,A.,S.,(2007). "Performans Ölçümü ve Belediyelerde Uygulanması: BEPER Projesi Örneği", Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, Ed: Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı, Beta Yayınları, İstanbul

Latham, G., Sulsky, L., Macdonald, H.,(2007). "Performance Management", (Ed: Peter Boxall, John Purcell, Patrick Wright), The Oxford Handbook of Human Resources Management, Oxford University Press, New York

Maliye Bakanlığı, Performans Programı Hazırlama Rehberi,www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/18/files/Performans_Programi_Hazirlama_Rehberi2009.pdf, Erişim Tarihi: 12.08.2013

Örücü,E., Köseoğlu,M.A.,(2003). İşletmelerde İşgören Performansını Değerlendirme (KİT'ler için Avrupa Birliği Uyumlu Bir Model Önerisi), Gazi Kitabevi, Ankara

Özer, M.A.,(2005). Yeni Kamu Yönetimi- Teoriden Uygulamaya, Platin Yayınları, Ankara

Özer,M.A.,(2008). 21. Yüzyılda Yönetim ve Yöneticiler, Nobel Yayınları, Ankara

Öztürk,N.K,(2004). "Kamu Yönetiminde Verimlilik", *Türk İdare Dergisi*, 1-18

Pandey, S., Moynihan,D.,(2006). "Red Tape and Organizational Performance", Public Service Performance, Ed: George Boyne, Kenneth Meier, Laurence O'Toole, Richard Walker, Cambridge University Press

Poister,T.,(2003). Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations, Josey- Bass, A Wiley Imprint, San Francisco

Pynes,J.,(2009). Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations, Jossey-Bass, A Wiley Imprint, Third Edition

Sağbaş, İ., Çalışkan, A., Hazman, G., G., Erin, M. Z.,(2011). Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü, Seçkin Yayınları, Ankara

Schwartz,R.,(2011). "Bridging the Performance Measurement- Management Divide", Public *Performance & Management Review*, Vol. 35, No. 1, September 2011, pp. 103- 107

Songur,M.,(1995). Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın no.6, Ankara

Steiner,G.,(1989). Strategic Planning: What Every Manager Must Know, Free Press, New York

Şener,H.E.,(2009). Macaristan ve Türkiye'nin AB'ye Uyum Süreci, Phoenix Yayınları, Ankara

Şimşek,M.Ş., Öge, S.,(2007). Stratejik ve Uluslararası Boyutları ile İnsan Kaynakları Yönetimi, Gazi Kitabevi, Ankara

Talbot,C.,(1999). "Public Performance- towards a New Model?", *Public Policy and Administration,* Vol. 14, No.3, 15- 34

Tortop, N., Aykaç,B.,Yayman, H., Özer, M. A.(2006).İnsan Kaynakları Yönetimi, Nobel Yayınları, Ankara

Ünal,A.,(1998). Performansa Dayalı Ücret, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, Ankara

Wholey,J., Hatry,H.,(1992). "The Case for Performance Monitoring", Public *Administration Review,* Vol. 52, No. 6, 604- 611

Yenice,E.,(2006). "Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması", Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Ed: Coşkun Can Aktan, Seçkin Yayınları, Ankara, 147- 165

Yorgun, S., Demir, Y., Süzük, S., Şentürk, E., Umur, S., (2010)."Sağlık Kurumlarında Performans ve Hizmet Kalitesinin Değerlendirilmesi: Bolu İzzet Baysal Devlet Hastanesi Örneği", II. Uluslararası Sağlıkta Performans ve Kalite Kongresi Bildiriler Kitabı, Ed: Harun Kırılmaz, Cilt 2, Ankara,402-412

Review Article

Performans Yönetiminin Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği Sorunu

The Applicability Problem of Performance Management in Public Administration

Vasfiye ÇELİK
Dr. Öğr. Üyesi, Kırıkkale Üniversitesi
İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
vasfiyezeynep@hotmail.com
https://orcid.org/0000-0002-2176-892X

Extensive Summary

As a result of the criticism of the growing and cumbersome state due to the welfare state approach, there has been an evolution from the traditional public management approach to the New Public Management approach as of the 1980s. This new understanding, which has been raised on the processes and concepts such as privatization, decentralization, and localization, focusing on results and performance measurement, has been desired to be applied in public administration as it was successfully in the private sector under the framework of the state's return to its essential functions through the downsizing. In this context, the most important tool met in the purpose of providing effective and efficient service in relation to public administration was the concept of "performance" and the process of performance management. Additionally, the concepts of transparency, accountability, openness, participation, effectiveness, and efficiency came to the forefront in this period, and performance management that could make these concepts more effective was tried to be applied in public administration as well as private sector. Performance management, which is based on *3-E*, namely "*economy*, *efficiency*, and *effectiveness*" and aims to increase the performance of employees and organizations, has always been tried to be applied in public administration, which has to provide the available resources by the most appropriate means for the public weal, in parallel with strategic management. However, the fact that 3e's reflections in public administration are different and the inability to act in accordance with these concepts in the process of providing services to citizens is the first problem in the implementation of performance management technique in public administration, and these concepts form the basis of performance management. Thus, it will firstly be noted what these concepts mean in the study, and then the study will be ended by the issue of applicability as a process, the individual performance management practices in Turkey, the projects, and unfortunately, the reasons for failure are given.

When looked at the planning, criterion, measurement, and evaluation stages of the performance management technique, which has been practiced intellectually and practically in public administration recently, it is seen that it is not very easy to apply this management technique completely. In performance planning, the content of which is determined as the first of these stages to be formed differently, it is aimed to compare the targeted and the actual. At this stage, in addition to the great importance of proper planning in the management, the objectives should be consistent with the aims of the organization and the relationship with the budget should be established. This process, which has a strong commitment to strategic planning for the successful implementation of the measurement and audit process, has a significant impact on public administration such as legal, social, political, economic, and so on, and it is tried to keep up with changing situations through flexible plans.

After the planning stage, the most challenging process is to determine the performance criteria and to measure the performance based on these criteria, and organizational and individual performance criteria must be accurate, understandable and measurable both for the private sector and the public administration. In the organizational continuation firstly, it is seen as a big problem how these criteria should be determined on the basis of team and individual, and who or which institution will determine these criteria in order to be an easier stage, while the agreed criteria are coded as SMART. These criteria, which have Turkish equivalents as specific, measurable, achievable, realistic, and limited in time, come to mind first and are accepted in a general way. In addition to the goods and services produced by the organization, these criteria formed by considering the employees increase the efficiency and continuity in the measurement process. However, paying attention to processes rather than results, producing too many and different products and services, operating in a dynamic environment and not showing the necessary sensitivity in determining the criteria make it difficult to implement the measurement process. In practice, while determining individual performance criteria in public administration is seen as a distant goal, the fact that performance management, which is actually a result-oriented management technique, is applied on public administration and the necessity of focusing on the processes of public administration complicates this process and the application of this technique.

Performance evaluation, which is seen as the last stage, is a process that will reveal the reasons of success and failure and provide motivation. While employees and organizations having high performance in the process of assessing are motivated to do better with the thought of doing their jobs properly, positive individual evaluations can be an example for other employees when positive employment evaluations bring about continuation of employment, promotion, and wage increase. While the feedback of this technique is carried out at this stage, evaluation results need to be objective and fair. Although there are different techniques in the evaluation, the fact that the evaluator is human being and there are different relationships between people may unfortunately lead to the detachment of objectivity in the final analysis. In addition, it is not appropriate to expect rational results from this stage when other stages cannot be performed properly.

The performance-related studies in the Turkish public administration have been specified in a guide published by the SPO (State Planning Organization) in 1989. Subsequently, the main regulations were made with the Public Financial Management and Control Law, which was adopted financially in 2003. With the Law No. 6085 enacted in 2010, the Court of Auditors was assigned with the duty of performance audit, and the Law on Civil Servants numbered 657 was revised for individual performance evaluation. Thus it was made the regulations related to performance and its fee in the Government Business Enterprises by the Decree-Law No. 399. However, although the amendments made in Law No. 657 have brought the changes and the hiring of contracted personnel has become widespread, there is no clarity about how to measure performance. The Court of Auditors does not perform any performance audit and reflect any obligation to the related institutions on this audit. Therefore, this technique is tried to be a financial insight in Turkey. While these regulations mentioned are included in the legal texts, some projects have been carried out for different institutions. The criteria for the BEPER (Municipal Performance Measurement) Project, which were developed in 2002 for 7 pilot municipalities in the local governments, were determined. Because the results were non-binding and there was no audit and sanction as a result, the project was prevented from finding a response in other municipalities. A similar application was made by TODAIE to determine the criteria for local governors. As in other studies, performance management in health care is criticized for making only quantitative evaluations of the results and applying them in a way that is devoid of quality and qualification.

In addition to all these negativities, due to the high number of employees in public administration, it is difficult for individual performance management and wage fixing because of the difficulty of determining criteria. Evaluating the public activities independently of each other in the public administration is difficult. Additionally, the existence of the concept of citizen and public interest, the resistance to change, and the performance management are fashionable as well as other management techniques. and it is thought them to be abandoned after a while. Since 2010, the

responsibility of all public institutions and organizations to prepare a strategic plan provides a good introduction to the subject, which ensures a basis for performance management, while there are serious difficulties in determining measurements and measuring as the other stages. The audit/evaluation function is tried to be implemented with a mixed and, frankly, complex, including the regulations and previous implementations made in the Turkish public administration under this framework.

As in the strategic plans in the Turkish public administration system, it is seen that there must be a necessity mechanism in order to implement a subject in a successful way. Successful execution of a system or process is learned in time and making mistakes since the infrastructure of our system is not established sufficiently. However, getting adequate training on the subject in order to do things correctly will reduce these problems even if they do not eliminate them. From the perspective of the subject of performance management, it appears that the lack of adequate training policies and practices, which is an important factor in education, in Turkey unfortunately. Considering that senior managers do not have sufficient knowledge and understanding of how to improve the performance of the organization in many public institutions, it will be seen that these managers do not adequately support the training of employees. In addition, while the Presidency of State Personnel is considered important for the training of state personnel, the inadequacy of this institution in this regard is also noteworthy. However, the Presidency of State Personnel, which directs the practices and activities in terms of personnel, was closed with the Decree-Law No. 703 dated July 9, 2018 and transferred to the Ministry of Labor. The Office for Human Resources, established under the Presidency, is expected to develop projects related to performance management in the public sector.

Although it is seen that the efficiency and productivity will increase if implemented, it is not uncommon to transfer the private sector applications to the public and to obtain the expected results unfortunately. When the issue is evaluated in terms of Turkey, it is accepted logically that the implementation of performance management will bring positive results, but the issue is approached fiscally at the most. Although the institutions are assigned the relevant tasks, the absence of any obligation in practice makes the application of the technique almost impossible.