



Dr. Yurdanur ASA
Kütahya İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürü

Ülkemizdeki Kamu Kurumlarında Performansın Ölçümü: Yapılan Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme

Çalışmanın amacı, etkin devletin en önemli yönetim araçlarından birisi olarak kabul edilen kurumsal performans ölçümünün ülkemizdeki kamu kurumları için önemini vurgulamaktır. Birinci bölümde kurumsal performans ölçümü kavramsal açıdan açıklanmaya çalışılmış, ikinci bölümde ülkemizde yapılan yasal düzenlemeler değerlendirilmiş, üçüncü bölümde kurumsal performans ölçüm sisteminin başarısı için görüş ve önerilere yer verilmeye çalışılmış, son bölümde ise genel bir değerlendirme yapılmıştır.

Küreselleşme ile artan uluslararası rekabet ve yaşanan siyasal gelişmeler, kamu harcamalarındaki artışa karşın bütçe açıklarının finansmanında karşılaşılan sorunlar, iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişim ve toplumun kamu hizmetlerinden beklentilerinin yükselmesi devletin rolünün yeniden tartışılmasını gündeme getirmiştir. 50'li ve 60'lı yıllarda refah ve sosyal adalet adına müdahaleci devlet anlayışı hakim iken 70'li yıllarda devletin küçültülerek, verimliliğin ve etkinliğin artırılması, kaynakların optimum dağılımının sağlanması yanında hem özel hem de kamu sektöründe rekabeti teşvik edici politikalara önem verilmesini sağlayan etkin devlet önem kazanmaya başlamıştır.

Devletin kurumsal yapısının güçlendirilmesini esas alan etkin devlet anlayışı katı bir hiyerarşik yapıya sahip

bürokrasi modeline dayanan, çalışanı makinanın bir dişlisi olarak gören, merkeziyetçi bir yapıya sahip geleneksel kamu yönetimi modeli yerine, temelde işletme yönetimi alanında uygulanan toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, değişim mühendisliği, benchmarking, performans ölçümü gibi tekniklerin uygulandığı yeni kamu yönetimine geçişi benimsenmiştir.

Kurumsal performans ölçümü, halkın daha sağlıklı ve mutlu bir yaşam sürmesi amacıyla yönelik varolan kurumsal altyapının mal ve hizmetlerin verimli, etkin, maliyet odaklı olarak sunulacak şekilde değiştirilmesini sağlayan etkin devlet anlayışının en önemli yönetim araçlarından birisidir.

Kurumsal performans ölçümü kurumun büyümesi ve varlığını sürdürbilmesinin yanında sürekli gelişimini sağlayan bir yönetim aracıdır. Son 20 yıl içerisinde yeni performans ölçüm araç, teknik ve yaklaşımların gelişimi ile performans ölçümünde devrim olarak nitelendirilebilecek gelişmeler yaşanmıştır. "Ölçülen şey yapılmış olmalıdır." görüşü yerini "Ne ölçersen onu yönetebilirsin" görüşüne bırakmıştır. (Johnston vd., 2002:256)

Kurumsal performans ölçümü, bir kurumun çalışmasına ilişkin sonuçların rakamlarla açıklanmasıdır. Diğer bir ifadeyle kuruluştun belirlenen amaçları ve hedeflerine ulaşma derecesini,

etkin çalışıp çalışmadığını belirler.

Kurumsal performans ölçümü aynı zamanda yönetimin kurumsal öncelikler hakkında değerlendirme yapması, etkin bir kaynak dağılımı için gerekli olan veri ve bilgiyi sağlar.

Kamu kurumlarının performans ölçümü yapmasının diğer nedenleri :

1- Doğru şeyleri yapmak için : Daha başarılı olabilmek için yön tayini sağlar.

2- Bütçe kararları: Kurumların faaliyetlerindeki misyonu, amaçları ve hedeflerine ulaşma derecesine ilişkin etkinliğin değerlendirilmesi için kaynakların performans ölçüleri ile bağlantılı olması gereklidir.

3- Daha iyi yönetim: Yöneticilere kurumun ürün, hizmet ve süreçleri hakkında bilgi vererek gerektiğinde önlem alınmasını sağlar.

4- Hesap verebilirlik: Kamu kurumlarının parlamentoya, sivil toplum örgütlerine ve vatandaşlara misyonlarını yerine getirip getirmediğine ilişkin sorumlulukları bulunmaktadır. Faaliyetlere ilişkin sonuçların etkinliğinin belirlenmesi ise performans ölçümünden elde edilen bilgilerden anlaşılmaktadır. (Performance Measure Guide, 2009:4)

Kurumsal performans ölçümünü tüm boyutlarıyla kamu sektöründe uygulamak mümkün, ancak kolay değildir.



ABD’de, Avrupa ülkelerinde ve Japonya ile Kore’de yapılan çalışmaların sonuçları performans ölçümünün kamu sektöründe de uygulanabileceğini ortaya koymaktadır.(<http://www.bumko.gov.tr/PEB/>)

Türk Kamu Yönetiminde Kurumsal Performans Ölçümünün Yasal Altyapı Çalışmaları

Türkiye’de kurumsal performans ölçümü konusunda yapılan çalışmalar 1989 yılında başlatılmıştır. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın (1985-1989), 1989 yılı Programı’nda kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve performansın ölçülmesi amacıyla bir kamu kuruluşunda pilot araştırma yapılacağı hükme bağlanmış (Resmi Gazete-19974, 1988,422), Devlet Planlama Teşkilatı tarafından “Merkezi Hükümette Çıktı ve Performans Ölçmesi” başlıklı kılavuz (DPT, 1989:1) hazırlanmıştır.

2003 yılında yayımlanan 58. Hükümet Acil Eylem Planı’nda (DPT, 2003:29) ve Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (DPT, 2006:95) kamu kaynaklarının performans programlarına uygun olarak tahsis edileceği, kamu idarelerinde performans kültürünün oluşturulması çerçevesinde ölçme, izleme ve değerlendirme süreçlerinin geliştirileceğine yer verilmiştir.

Kurumsal performans ölçümünün yasal alt yapısı ve sistemi oluşturan unsurların 5018 sayılı Kanun ile hazırlandığını söylemek mümkündür. Mali yönetim ve kontrol sistemini yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkele-ri ile kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamaktadır.

Kurumsal performans yönetimi anlayışının kamu kurumlarında yerleştirilmesini amaçlayan Kanun’un “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” başlığını taşıyan 9. maddesinde kamu idarelerinin performanslarını belirlenen göstergelere göre ölçülmesi, 13. maddesinde bütçelemede performans ölçümünün önemi, 17. maddesinde bütçe hazırlanırken kurumun performans hedeflerinin de dikkate alınması, 41. maddesinde idari sorumluluk kapsamında faaliyet raporları hazırlanırken

performans göstergelerinin gerçekleştirme durumları ile meydana gelmiş sapmaların da değerlendirilmesi, 64. maddesinde dış denetimde performans ölçüm ve denetimine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un stratejik planlamaya ve performans esaslı bütçelemeye ilişkin hükümleri kapsamında Yüksek Planlama Kurulunun 2004 ve 2005 Yılları Programı ve Mali Yılı Bütçesi, Makro Çerçeve Kararları ile pilot olarak belirlenen sekiz kamu kurumları stratejik planlarını yapmışlar; amaç, hedef ve performans göstergelerini belirlemişlerdir. Stratejik amaçlar, hedefler ve göstergeler kurumlara göre değişim göstermiştir.

31.07.2009 tarih ve 27305 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak uygulamaya konulan düzenlemeyle etkin, verimli, hesap verebilir, şeffaf, vatandaş beyanına güvenen bir kamu yönetimi oluşturmak; hizmetlerin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla Başbakanlık, Bakanlıklar ile bazı bağlı ve ilgili kuruluşlara ait 170 Yönetmelikte değişiklik yapılmış, 421 belge işleminden kaldırılırken, 215 hizmette de noter onayı zorunluluğu kaldırılmış, 46 yetki merkezden taşraya, 26 yetki de Valilik ve Bölge müdürlüklerinden alt kademelere devredilmiştir. Aynı tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik ile vatandaşların devlet dairelerinde bir işlem yaptırırken hangi belgeleri getirecekleri, hizmetin ne kadar sürede biteceğine ve aksaklık halinde nerelere başvurabileceklerine, hizmet standartların belirlenmesine ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi de kurumsal performans ölçümü çalışmaları açısından kaydedilen önemli bir aşamadır.

25 Şubat 2011 tarih ve 27857 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkındaki 6111 sayılı Kanun da çalışanların performanslarının değerlendirmesi konusunda önemli değişiklikler ge-

tirmiştir. Yapılan değişiklik ile sicile ilişkin uygulamalar tamamen yürürlükten kaldırılarak, özlük dosyaları tekrar düzenlenmiştir. Görevlerinde başarı gösteren memurlara başarı ve üstün başarı belgesi verilmesine ilişkin değiştirilen hükümlere göre kurumlar verdikleri hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirleyebileceklerdir.

Kanun’a göre görevli oldukları kurumlarda kamu kaynağında tasarruf sağlanmasında, kamu zararının oluşmasının önlenmesi ve azaltılmasında, sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilen memurlar ödüllendirilecektir. Bir malî yıl içinde ödüllendirileceklerin sayısında kurumun yılbaşındaki dolu kadro mevcudunun binde onundan fazla olamayacağı şeklinde sınırlama getirilmiştir.

Ülkemizdeki kamu kurumlarında performans dayalı sistemin kurulması için yapılan yasal düzenlemelerin gerekli ancak yeterli değildir. Sistemin başarısı ve sürdürülebilirliği için mevzuat düzenlemelerinin yanında organizasyonel ve kültürel altyapının da hazır olması zorunluluk arz etmektedir. Yapılması gerektiği düşünülen çalışmalara ilişkin görüş ve öneriler aşağıdaki maddelerde açıklanmaya çalışılmıştır:

1- Performans ölçümünün başarısı için yasal düzenlemelerin yanında, başlangıçta sistemde sürekli gerekli düzeltmeler yapılması, gerektiğinde ikincil mevzuat düzenlemelerine gidilmesi gerekmektedir.

2- Performans ölçümünün temel amacı, çalışanların kurum hedefleri doğrultusunda etkin bir şekilde çalışmalarını sağlamaktır. Bu bağlamda kamu kurumları bir an önce stratejik yönetim anlayışına geçerek vizyon ve misyon beyanında bulunmalı, durum analizleri yapılmalı, stratejik öncelikler tesbit edilmeli, somut hedefler belirlenmelidir.

3- Kurumsal performans ölçümü verilerinin tarafsız bir şekilde elde edilebilmesi, somut değer olarak alınabilmesi, karşılaştırmaya olanak tanınması



için performans ölçümü ile uyumlu teknolojik alt yapının hazırlanması da sistemin başarısı için zorlayıcı bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

4- Kurumsal performans ölçüm sisteminin yaygınlaştırılması için performans kültürünün kurum kültürü olarak benimsenmesi çok önemlidir. Bu nedenle kamu kurum ve kuruluşlarının tamamında kurumsal performans yönetim sisteminin kurulması çalışmalarına danışmanlık yapacak, eğitim yönünden destekleyecek, politikalar belirleyecek, merkezde Kurumsal Performans Ölçümü Danışma Merkezi kurulması da öneri olarak sunulmaktadır.

Kurumsal Performans Ölçümü Danışma Merkezi:

- Kamu kurumlarının performans dayalı yönetim esaslarına uygun olarak gelişmesini sağlayacak politikaları araştırmak, bu tedbirlerin uygulamaya konulmasını sağlayacak çalışmalarda bulunmak,
- Dünyadaki kamu kurumlarında kurumsal performans yönetimi uygulamalarını incelemek, metotları tespit etmek ve bunların uygulama imkanlarını araştırmak, uygulamaları takip ederek gerekli tavsiyelerde bulunmak,
- Performans ölçümü ile ilgili kurumlara teknik yardımları sağlamak, gerekli eğitim ve danışmanlıklarda bulunmak,
- Sivil toplum örgütleri, meslek kuruluşları, medya kuruluşları ve kamuoyunun kamu kurumlarında performans ölçümünün önemi ve gerekliliği konusunda bilinçlendirilmesini sağlamak, gibi çalışmalardan sorumlu olacaktır.

5- Kamu kurumlarında performans ölçümünün başarısında en önemli etken üst yönetimin çalışmalara sahip çıkmasıdır. Planlı ve sistematik bir şekilde uygulamakta kararlı olan yöneticiler olmadıkça bu yeni yönetim felsefesinde başarı sağlanması oldukça güç olacaktır.

6- Performans göstergeleri kurumun hayati işaaretleri dir. Göstergeler kurumun doğru şekilde, doğru şeyleri ölçüp ölçmediğini belirler. Performans ölçütlerinin 2 amacı vardır. İlki, işlerin mevcut durumu hakkında kullanıcıyı bilgilendirir ve faaliyet kontrolü, planlaması ve uygulanmasında uygun eylemlerin yapılmasını kullanıcıya ifade eder. İkincisi, iyi yapılan iş için verilecek uygun ödüller açısından, hem çalışan hem de yöneticilerin performansını değerlemeyi sağlar.(Kabada-yı,2002:65)Bu nedenle göstergeler vatandaş, çalışan, hizmet kalitesi ve maliyetler açısından kurumun tüm faaliyetlerini yansıtacak şekilde hazırlandığı takdirde kurumun gerçek performansı ile ilgili daha net bir değerlendirme yapılabilecektir. Ayrıca, performans göstergelerinin insan kaynağından en etkin şekilde yararlanabilmek için hizmet özellikleri gözönünde bulundurularak objektif değerlemelere dayanak oluşturacak, somut olarak ölçülebilir ve karşılaştırılabilir şekilde hazırlanması, gerektiğinde revize edilmesi sistemin en önemli kritik unsurlarından birisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

7- Çalışan performansının ölçülmesi, kurumsal performans ölçüm çalışmalarının kapsamı içerisinde. Çalışanların işe girmelerinden itibaren yaptıkları çalışmaların performans esasları doğrultusunda yürütülmesi, kariyer gelişimi, görevde yükselme esasları, görev yeri değişiklikleri, ödenecek ücretler performans sonuçları dikkate alınarak yapıldığı takdirde sistemin başarı şansı daha yüksek olacaktır.

8- Kurumların faaliyetlerine ilişkin performans sonuçlarının web sitelerinde kamuoyu ile paylaşılarak şeffaflık anlayışının yerleştirilmesi, vatandaş memnuniyetinin periyodik olarak ölçülerek değerlendirilmesi, hizmet kalitesi ile ilgili geri dönüşüm alınarak sürekli gelişim sağlanması kurumsal performans ölçüm sisteminin başarısını önemli ölçüde etkileyecektir.

Sonuç :

Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında kamu yönetimindeki başarısızlığın dört temel açığa yol açtığı sonucuna varılmıştır. Bunlar; stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığıdır. (Başbakanlık,2003:65) Günümüzde kalkınmışlığın göstergesi artık strateji geliştirme, kurumların yapılarının değişen şartlara uyum sağlayarak hizmet kalitesinin yükseltilmesi, vatandaş odaklı yönetim anlayışı gibi özelliklerle belirlenmektedir.

Ülkemizdeki kamu kurumlarında kayırmacılığın ve keyfiliğin önüne geçilmesi, çalışanların objektif kriterlere göre değerlendirilmeleri ve başarıya göre ücretlendirilmeleri, hesapverebilir ve şeffaf bir sistemin oluşturularak toplumda güven tesis edilmesi ancak kurumsal performans ölçüm sisteminin hayata geçirilmesi ile mümkün görülmektedir. Performans ölçümü aynı zamanda iyi yönetim inşa etmenin ve demokratik yönetişimin geliştirilmesi yanında sürekli gelişimi sağlayan bir sistem de olacaktır.

Performans ölçümünün kamu kurumlarında yaygınlaşması zaman alıcı bir süreçtir. İlk aşamada istenen başarının olması beklenmemelidir. Bir sürece yayılmasının ardından tüm aktörlerin kararlı ve istikrarlı bir şekilde çalışmalarını sürdürmeleri sistemin başarılı bir şekilde uygulanmasını kolaylaştıracaktır. Diğer çalışmalar ise özetle;

- Gerekli mevzuat değişiklikleri,
- Geleneksel yönetim anlayışından stratejik yönetime geçiş,
- Üst yönetimin desteği,
- Teknolojik altyapı,
- Kurum çalışanlarının sahiplenmesi,
- Toplumsal bilinçlenmenin kazandırılması,
- Etkili bir geri besleme,
- Ödül ve yaptırımlar gerekmektedir.

KAYNAKÇA

JOHNSTON R, S Brignall ve L Fitzgerald (2002), "Good Enough" Performance Measurement: a Trade-off Between Activity and Action" *Journal of the Operational Research Society* V. 53, 256-262, ÇUKURÇAYIR M. Akif (2009), "Yerel Yönetimde Değişim: Bürokratik Örgütten Hizmet İşletmesine Doğru" *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 73, s:31-49, Office Of Financial Management (2009), *Performance Measure Guide*, Washington, USA, DPT (1989), *Merkezi Hükümette Performans Ölçmesi-İdareciler İçin Bir Kılavuz*, Sosyal Planlama Başkanlığı., ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2003), *Achieving Three E's in the Public Sector: Value for Money (VFM) Auding*, Prof. Dr. Yüksel Koç Yalçın'a Armağan, A.Ü. SBF-Türmob, Ankara: 313-353., <http://www.bumko.gov.tr/PEB/>, *Performans Esaslı Bütçe*, Uluslar arası Uygulamalar, 05.09.2011, DİNÇER Ömer, Cevdet YILMAZ (2003), *Kamu YönetimindeYeniden Yapılanma:1, Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim*, Başbakanlık, KABADAYI Ebru Tümer (2002), *İşletmelerdeki Üretim Performans Ölçütlerinin Gelişimi, Özellikleri ve Sürekli İyileştirme İlişkisi*, Doğuş Üniversitesi Dergisi, C:6, 61-75