

## YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİMİ

*Yrd. Doç. Dr. Handan ERTAŞ<sup>1</sup>, İlhan ATALAY<sup>2</sup>*

<sup>1</sup>Selçuk Üniversitesi Kadınhanı Faik İçil Meslek Yüksek Okulu, Yerel Yönetimler Programı

<sup>2</sup>Konya Selçuklu Belediyesi

### ÖZET

Bu çalışmada, performans ve performans yönetimi ana hatlarıyla açıklanacak ve kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde performans yönetiminin kapsamı ve önemi ele alınacaktır. Yeni kamu yönetimi anlayışının en önemli ilkelerinden biri olan kamu sektöründe performans yönetimi tanımlayıcı bir yaklaşımla sunulacak ve kamu sektöründeki performans yönetiminin bileşenleri ortaya konulacaktır. Bu kapsamda performans yönetiminin tanımı, amacı, yararları, temel ilkeleri, içeriği ve unsurları incelenecektir. Ardından ortaya konulacak performans yönetim sisteminin kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerdeki durumuna bakılacak ve bir performans yönetimi uygulamalarında karşılaşılan sorunlar ele alınacaktır. Bu yeni yönetim kültürünü oluşturan araçların ve etkileşim içinde bulunduğu mekanizmaların kavranması amaçlanmaktadır. Araştırmanın amacı, performans yönetimini ve yerel yönetimlerde performans yönetimi ile ilgili temel kavramları tanımlamak, açıklamak ve yürütülen çalışmalar ile ilgili gerekli değerlendirmeleri yapmaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Performans, Performans Yönetimi, Kamu Yönetiminde Performans, Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi

### GİRİŞ

Günümüzde yönetimler, daha önceden belirlenmiş standartlara dayanarak örgütsel ve işle ilgili davranışları analiz etmekte ve çalışanın başarısını bu kriterlere göre ölçmekte ve değerlendirmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği yeniliklerden biri de performans dayalı yönetim biçimidir. Performansın yönetilmesi özel sektörde olduğu kadar kamu sektöründe de giderek önem kazanmaktadır. Performans tüm yönetimler için önemli bir ölçü olmakla beraber, performans yönetimi sistemli şekilde günümüz kurum ve kuruluşlarında önemli bir yönetim unsurudur.

Hizmette yerellik ve yerinden yönetimin güçlendirilmesi, yönetişim, toplam kalite yönetimi, kamu işletmeciliği ve küreselleşme gibi olguların kamu yönetimine yansması sonucu kamu alanında ve yerel yönetimlerde performans yönetimi uygulanmaya başlamıştır. Bu konu, Türkiye’de yapılan yeniden yapılanma çalışmalarına da yansmış reform raporlarında, mevzuat çalışmalarında, kalkınma planlarında yer almış ve son dönemlerde kamu kurumlarında da yaygınlık kazanmaya başlamıştır.

### 1. PERFORMANS YÖNETİMİ

Performans yönetimi; örgütlerde tüm çalışanları performansın sürekli gelişimini hedefleyen ortak amaçlarda birleştirmeyi ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli planlama, ölçme, yönlendirme, kontrol işlerini yönetimin diğer işlevleri ile eş güdümlü olarak yürütmeyi öngören bir yönetim biçimidir. Küreselleşmenin yarattığı yoğun rekabet ortamı, kurumların geleceğe dönük stratejiler geliştirmesi ve çalışanlarını bu stratejilere ve hedeflere odaklayabilmesi önemlidir.

#### 1.1. Performans Kavramı

Performans yönetiminin ilk adımı olarak “performans” kavramının tanımlanması gerekmektedir. Performans genel anlamda; amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edileni, nicel ya da nitel olarak belirleyen bir kavramdır. Terim olarak bir işin üstesinden gelmek, bir kimsenin kendisine düşen görevi etkin bir biçimde tamamlaması olarak tanımlanmakla birlikte işlevsel açıdan ele alındığında görev ve kaynakların etkinliğinde önceden belirlenen hedef ve ölçüleri karşılayacak biçimde, görevin ve faaliyetlerin yerine getirilmesi ve amacın gerçekleştirilmesi oranıdır (Bingöl, 1990: 170).

#### 1.2. Performans Yönetimi

Performans yönetimi sürekli ve daha geniş kapsamlı bir süreç olup yönetici ve çalışanların karşılıklı beklentilerini birbirlerine aktardıkları, kişinin ve ekibin performansını planladıkları, yöneticinin sağladığı destekle planlara ulaşmaya çalıştıkları, yöneticinin etkili geri-bildirim sağladığı ve sürecin sonunda değerlendirme yaptığı bir sistemdir ve bu şekilde örgüt performansının geliştirilmesi için gerekli edimleri sağlamaktadır (Uyargil, 2012: 4).

İyi bir performans seviyesine ulaşmak için idarenin, performans planlamasını, uygulamasını ve denetimini de içeren geniş bir anlayış geliştirmesine performans yönetimi denir. Bir başka ifade ile performans yönetimi, örgütü istenen amaçlara yönlendirmek için örgütün mevcut ve geleceğe ilişkin durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli etkinlikleri planlama, başlatma ve sürdürme görevlerini gerçekleştiren bir yönetim sürecidir (Altıntaş, 2010: 3).

#### 1.3. Performans Yönetiminin Amacı

Performans yönetimi, örgütten, ekiplerden ve çalışanlardan daha iyi sonuçlar elde etmenin bir aracı ve birçok yönetim alanında ele alınabilecek temel bir yaklaşımdır.

Performans yönetiminin idari, iyileştirici ve tespit edici üç ana grup amaçları vardır. İdari amaçlar, hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik performans kriterlerinin belirlenmesi, performans yönetiminin planlanması, uygulanması, bireylerce hedeflerin paylaşılarak işleyişin değerlendirilmesi, iyileştirici amaçlar da çalışanların belirlenen performansla, gerçekleşen performansı karşılaştırarak geribildirimlere göre çalışanların ve sürecin değerlendirilmesidir. Tespit edici amaçlar ise performans yönetimine ait stratejilerin oluşmasında iç ve dış faktörlerin ortaya çıkarılmasıdır. (Karasoy, 2014: 259).

Buradaki amaç sadece geçmişte gösterilen performansın seviyesini ortaya çıkarmak değil, kişi ve kurumların geleceğe yönelik potansiyel performanslarını da belirlemek, uygun motivasyon ve yönlendirmelerle gelecekteki performanslarını proaktif bir yaklaşımla yükseltmektir (Bayram, 2010: 47).

### 1.4. Performans Yönetiminin Süreçleri

Klasik yönetimdeki planlama, yönlendirme, yürütme ve kontrol süreçlerinin yanında performans yönetiminin işleyişinde sonuçların değerlendirilmesi ve geri bildirim sağlanması da vardır (Songur, 1995: 21). Performans yönetimi nerede başlayıp bittiği tam olarak kesin olmayan bir dönüşümü ve aralıksız devam eden bir süreci ifade eder. Performans yönetimi sürecini stratejik hedeflerin belirlenmesi, mevcut durumun tespiti, stratejik planlama, uygulama ve kontrol (değerlendirme) aşamaları olmak üzere beş aşamada incelemek mümkündür.

#### 1.4.1. Stratejik hedeflerin belirlenmesi

Performans yönetimi sürecinin birinci aşaması, hedeflerin belirlendiği, işlerin buna göre düzenlendiği stratejik hedeflerin belirlenmesi aşaması olup, etkin unsuru yöneticiler ve karar vericilerdir. Bu aşamada hedef belirlerken hizmet sunulacak kişilere hizmet kullanıcısı ya da müşteri olarak bakmak, bir diğer önemli nokta da çalışanların da performans yönetim sürecine dahil edilmesi, hedeflerin kabul edilebilirlik ve uygulanabilirlik düzeyini ve etkisini arttıracaktır (Ateş ve Çetin, 2004: 258).

#### 1.4.2. Mevcut durum tespiti

Stratejik hedeflerin belirlenmesi aşamasını takip eden süreç, örgütün mevcut durumunu tespit etmektir. Bu aşamada; örgüt şu an ne durumdadır, artıları eksileri nelerdir, performansı ne durumdadır, yönetim sistemleri ve süreçleri stratejilere uygun mudur gibi sorulara yanıt aranır.

#### 1.4.3. Stratejik planlama

Mevcut durum tespit aşamasını performansı geliştirmeye yönelik stratejik planlama süreci izler. Bu aşamada birinci aşamada belirlenen hedeflerin standartlara bağlandığı, kimin neyi ve ne ölçüde yapacağını ortaya konduğu, yöntem ve prensiplerin belirlendiği, kısa ve uzun vadede program ve kararların alındığı aşamadır. Yani, stratejik planlamayla daha alt düzeylerdeki ikincil planlara temel oluşturulmaktadır (Bilgin, 2004: 65).

#### 1.4.4. Uygulama

Performansı geliştirmeye yönelik stratejik planlama aşamasından sonraki aşamada ise belirlenen stratejiler, hedefleri gerçekleştirmeye yönelik planlara dönüştürülerek uygulamaya geçirilir. Planlama aşamasında kuruluşa özgü amaçların ve kararların uygulamaya geçirildiği aşamadır.

#### 1.4.5. Kontrol (Değerlendirme)

Performans yönetiminin en önemli ve son aşaması ise, performansın ölçümü sürecini oluşturan kontrol (değerlendirme) aşamasıdır. Performans planlaması ile belirlenen ve uygulamaya konulan faaliyetlerin stratejik hedeflere yaklaşılmasına ne kadar hizmet ettiğinin araştırılması ve genel olarak kişinin, kurumun ya da grubun herhangi bir konudaki etkinliğini analiz etmeye ve başarı düzeyini belirlemeye yönelik çalışmalar gerçekleştirilir (Helvacı, 2002: 158). Burada elde edilen değerlendirmeler ile sisteme olumlu geri bildirim sağlanarak yönetim ve örgütün başarı düzeyi yükseltilmesi amaçlanmaktadır.

## 2. KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS YÖNETİMİ

Kamu yönetiminde performans yönetimi; kurumların belli bir dönem sonunda, amaçlarını ulaşma ve hedeflerini gerçekleştirme başarısını tanımlayan bir göstergedir ve paydaşların beklentilerini karşılama düzeyini belirler ve özetle kurum performansının izlenmesinde ve yönetiminde kullanılan süreçlerin, yöntemlerin, performans ölçütlerinin ve teknolojik sistemlerin bir birleşimidir. Performansın kamu yönetiminde uygulanması amaçlanır ve kamusal performansın hedeflenir.

### 2.1. Kamu Yönetiminde Performans Yönetiminin Tanımı

Kamu yönetiminde performans yönetimi, hizmette yerellik ve yerinden yönetimin güçlendirilmesi, yönetişim, toplam kalite yönetimi, kamu işletmeciliği ve küreselleşme gibi olguların kamu yönetimine yansımalarıdır. Gereksiz büyüme eğilimindeki kamu kurumlarının kuruluş amaçlarını ve görevlerini yerine getirmek, maliyet unsurlarına, verimliliğe, etkili olmaya ve performans hedeflerine ulaşmak yerine, aslında araç olan kurallara fazlasıyla uyarak örgütü yönetmek eğiliminde oldukları görülebilmektedir. Bu nedenle kamu performans yönetimi ile doğru işi doğru zaman ve yerde, doğru kişilerce uygun miktar ve nitelikte yapılması hedeflenmektedir (Bilgin, 2008: 60).

Kamuda performans yönetimi denildiğinde organizasyonun uzun vadeli amaçlarından, faaliyetlerine, bütçesinden insan kaynağına her şeyini geleceğe yönlendirmek amacıyla stratejik kararlarını etkili bir iletişimle uygulayarak gerçekleştirilen bir süreçtir (Celep, 2010: 33).

### 2.2. Kamu Yönetiminde Performans Yönetiminin Amacı Ve Önemi

Kamu yönetiminde performans yönetiminin temel amacı, kamu hizmeti gören kurumların hedeflerine ulaşmalarını sağlamak, saydamlık, ekonomiklik, hesap verebilirlik, verimlilik ile birlikte performans ölçütlerini ortaya koymaktır (Bilgin, 2004:

248). Performansın yönetilmesi özel sektörde olduğu kadar kamu sektöründe de giderek önem kazanmaktadır. Örneğin yerel yönetimler açısından vergi ödeyicilerin vergileri ile ödedikleri paranın nerelerde ve nasıl kullanıldığı bilincinin yaygınlaşması performans yönetimi konusunu da gündeme taşımaktadır. Performans yönetiminde kullanılan performans göstergeleri yolu ile planlanan ve gerçekleşen performans arasındaki fark görülebilir, geçmiş ile bugünkü performans düzeyi arasında nasıl bir gelişim gösterildiği izlenebilir, kurumlar birbirleri ile kıyaslanarak en iyi uygulamaların yaygınlaşması mümkün olabilir (Gazet, 2010: 33)

Kamu yönetiminde performans değerlendirilmesinin amacı en olumlu sonuç elde etmek olduğundan, örgüt, yönetim, çalışan ve diğer paydaşlar arasındaki etkileşim ve memnuniyet açısından önemli katkıları vardır. Kamu yönetiminde performans değerlemesinin yapılması hizmetlerin beklentileri karşılanmasına yönelik en büyük faydayı sağlamaktadır.

### 2.3. Kamu Yönetiminde Performans Yönetiminin Süreci

Performans yönetim süreci, planlama, örgütlenme, yürütme, mali yönetim, koordinasyon ve denetim gibi yönetimin tüm işlev alanlarında söz konusu olabilmektedir. Bir kurum veya kuruluşta performans yönetim sürecinde üç temel soru; neredeyiz, nerede olabilirdik veya daha ne kadar iyi olabilirdik ve nerede olmalıyız soruları cevaplanmaya çalışılmaktadır. Bu soruların yanıtlarını bulabilmek için kurum veya kuruluşun mevcut durumunun saptanması, planlanması şimdiki durumun kıyaslanması ve geleceğe ilişkin kararların alınması gerekmektedir. (Köseoğlu, 2008:23).

Performans yönetimini kamu yönetim sürecine uyguladığımızda da sürecin planlama, uygulama, denetim ve geliştirme olmak üzere 4 aşamadan oluşturulması söz konusudur. Kamu yönetiminde performans yönetiminin başlangıcını oluşturan performans planlaması, kuruluşun gerçek durumuna göre ancak ileriye yönelik olarak stratejik kararlar alma süreci olan amaçların açık ve net, ölçülebilir, uzlaşılabilir ve başarılabılır, gerçekçi ve zamana bağlı planlanmasıdır (DPT, 2000: 178).

Kamu yönetiminde performans yönetiminin ikinci aşaması olan performans uygulamasında, planlama aşamasında öngörülen performans ilke ve kararların uygulamaya geçirilir ve kurum hedefleri için sahip olduğu kaynakları kullanarak, sonuca ulaşmaya çalışır. Kamu performans yönetim sürecinin üçüncü aşaması olan performans denetim aşamasında planlaması yapılan ve uygulanan performans değer ve ölçütlerine göre iş ve görevlerin gerçekleştirilip, gerçekleştirilmediğine, hedeflerinin gerçekleşip, gerçekleşmediği veya ne kadar gerçekleştiğine ilişkin yönetim ve çalışanlar arasında karşılıklı geribildirime dayalı bir değerlendirmenin yapılması söz konusudur (Bilgin, 2007:68). Performans denetimi yapılırken, tüm faaliyetler sistemli ve objektif olarak incelenir. Bu aşama kamu kaynaklarının nerede, nasıl amaca uygun olarak kullanılmasını sağlayan önemli bir süreç olup kurumun belirlediği hedeflere ulaşım derecesidir (Özer, 1997: 31).

Kamu yönetiminde performans yönetiminin son aşaması, performans geliştirme aşamasıdır. Bu aşama ile performans sonuçlarının yorumlanır ve performansın sürekli bir gelişim içerisinde olması için bir sonraki dönem için performans yönetimini daha

iyiye ulaştırmak için durum değerlendirmesi yapılır. Böylece değerlendirme ve denetimler sonucu ortaya çıkan verilere göre, kurumun eksik yönleri giderilir, iyi olan yönlerininse daha da geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılarak performans artırılmaya çalışılır (Karasoy, 2014: 264).

### 3.YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİMİ

Kamu yönetimi reformlarının en önemli hedeflerinden birisi olan performans yönetimi konusunda yerel yönetimlerde de yenilik veya iyileştirmeler olmuştur. Yapılan reform çalışmalarının temelinde kamu yönetiminde stratejik yönetimin bazı yönetsel araçlarının, özellikle performans yönetiminin kullanılması hedeflenmiş ve yerel yönetimlerde uygulamalar gerçekleştirilmiştir.

#### 3.1. Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi İhtiyacı

Günümüz toplumlarının sosyal, ekonomik ve kültürel gelişimleri ile birlikte sosyal devlet ilkesini benimseyen devletlerde vatandaşların kamu kesiminden talepleri giderek artmıştır. Bu artışa paralel olarak kamu sektöründe bütçe esaslı sınırlı kaynaklar sınırsız insan ihtiyaçlarının karşılanmasında yetersiz kalmış, bu yüzden mevcut kaynakları en iyi şekilde kullanmak amacıyla yeni yönetim arayışları içerisine girilmiştir.

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

Gelişen yeni hizmet ortamında yerel yönetimlerde karar vericiler (belediye başkanı, belediye meclis üyeleri), sundukları hizmetin ne ölçüde etkin, ekonomik ve verimli olduğunu bilmek ve hizmetlerin performansını artırmak; vergi ödeyen vatandaş ise ödedikleri vergilerin nasıl ve nereye harcandığını bilmek ve kendisine sunulan hizmetleri yıllar bazında başkalarına sunulan hizmetlerle karşılaştırmak istemektedirler. Performans ölçümü ve yönetimi bu noktada yerel yönetimlerin paydaşları için mükemmel bir araç durumundadır (Karakas ve Ak, 2003: 348).

#### 3.2. Yerel Yönetimlerde Performans Yönetiminin Amaçları

Kamu kurumları halka hizmet sunmak ve yaşam kalitesini artırmak için vardır. Performans ölçümü ve yönetimi sayesinde yerel yönetimler de yüksek kaliteli, verimli ve etkili hizmet sunumunun, şeffaflık ve hesap verilebilirliği sağlamanın ve hizmet yararlanıcıları olan vatandaşların beklentilerini maksimum seviyede karşılamanın yollarını belirlemeye çalışmaktadır.

Yerel yönetimlerin performans yönetimi uygulamalarında sunulan hizmetlerin durumunu ve amacına ulaşip ulaşmadığını takip etmek ve yönetimlerin karar verme yetenek ve yeterliliklerini artırmak en önemli amaçlardır. Performans yönetimi sayesinde yerel yöneticilerin özellikle belediye yetkililerinin karar verme yetenekleri ve

yeterliliklerinin artması beklenmektedir. Performans ölçümü ile yöneticilerin beklentileri ve hedefleri net bir şekilde belirlenmiş ve mevcut performans izlemeleri kolaylaşmıştır (Ateş, 2007: 73).

Performans yönetimi ile hizmetlerden etkilenen tüm paydaşlar performans bilgisine ulaşabilecek, denetim ve bilgilendirme gerçekleştirilebilecektir. Bu sayede şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizması güçlendirilecektir. Performans ölçütleri ve sonuçta elde edilen performans bilgisi yönetim ve çalışanları belirlenen amaçlara ulaşabilmek için yeni fikirler üretmelerini sağlayacaktır. Hizmet önceliklerini belirlemek ve vatandaş taleplerine odaklanmak yerel yönetimlerin önceliklerini belirlemesine yardımcı olur. Performans uygulamaları sonucu, yerel yönetim tarafından sunulan mal ve hizmetler ile faaliyet ve projeler kaynakları da belirlenmek üzere programlanabilir. Yerel yönetimlerde özellikle belediyelerin hizmet sunumunda vatandaş taleplerine odaklanması, vatandaşın hizmetleri benimsemesi, yerel yönetimlerin güvenilirliğinin artması ve yöneticinin de siyasal güven ve gücünün artması sonucunu beraberinde getirecektir. Performans yönetimi yerel yönetimlerde özellikle kurum kültürü oluşmasına, insan kaynaklarının zayıf ve güçlü yanlarının belirlenebilmesine; özellikle topluma yönelik hizmet veren çalışanların performansının geliştirmesine katkı sağlayacaktır.

### 3.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi

Yerel yönetimler halka yakındırlar ve sundukları hizmetler onların gündelik hayatını doğrudan etkilemektedir. Zira vatandaşların gündelik hayatını doğrudan ve dolaylı olarak etkileyen yol yapımı, çöp toplama, trafik ve cadde ışıklandırma, çevre, sağlık, eğitim, sosyal hizmetler gibi birçok hizmet yerel yönetimleri ilgilendirmektedir. Bunun sonucu olarak diğer kamu yönetim birimlerinde olduğu gibi yerel yönetimlerde de performans yönetimi büyük bir önem kazanmaktadır.

#### 3.3.1. Türkiye’de yerel yönetimlerde mevcut performans yönetim sistemi

Türk kamu yönetiminde özellikle 2000 yılında yaşanan ekonomik krizden sonra, yerel problemlere hızlı ve zamanında çözüm bulmakta yetersiz kalınması eleştirileri ve daha etkin ve etkili kamu hizmeti sunumunun bir aracı olarak yerel yönetimler reformunu siyasetin gündemine getirmiştir (Koyuncu, 2011: 54).

Belediyelerde bir performans ölçüm sistemi geliştirme amacıyla İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2002 tarihinde “ Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER)” projesine başlamıştır. Projenin amacı; belediyelerin sundukları mal ve hizmetlerin kalitesini artırmak; 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; yerel yönetimlerimizin kendi bünyeleri içinde “izleme–geliştirme” modelinin kurulmasına örnek teşkil etmek amaçlarıyla belediyelerin sundukları mal ve hizmetler için temel performans kriterleri oluşturarak ulusal performans göstergelerini tespit etmek ve belediyeler arasında karşılaştırmalar yapmayı mümkün kılacak bir model geliştirmek olarak belirlenmiştir (Gazet, 2010: 76).

Ülkemizde ayrıca 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanununun 49, 54, 55. maddeleri uyarınca, performans denetimi ve performans ölçütleri belediyelerde de zorunlu duruma gelmiştir. Ayrıca ilaveten bu maddeler uyarınca, belediyelerin stratejik planlar, faaliyetlerin performans ölçümlerinin, iç denetimin, iç kontrolün önemine vurgu yapılmıştır. Kamu alanında stratejik planlama ve performans yönetimine ilişkin mevzuatın ana çerçevesini 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu oluşturmaktadır. Belediye Kanununun 41. Maddesi ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9. maddesi yerel yönetimlere doğrudan stratejik planlama sorumluluğu yüklemektedir (Karasoy, 2014: 266).

### 3.3.2. Türkiye'de yerel yönetimlerde performans yönetiminin unsurları

Türkiye'de yerel yönetimlerde performans ölçümleri bir sistem yaklaşımıyla ele alınmaktadır. Stratejik plan (5 yıllık), performans programı (yıllık), faaliyet raporu (yıllık), performans esaslı bütçe (yıllık), iç kontrol sistemi (sürekli) olmak üzere kamu alanında yapılan performans değerlendirmelerinin etkili olan temel dokümanlarıdır. Ülkemizde kamu sektöründeki performans yönetiminin ana unsurları; stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporudur. Bu unsurlar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanununda ve bu kanuna ilişkin hazırlanan yönetmelikler ile mevzuattaki yerini almıştır (Celep, 2010: 39).

Ülkemizde performans yönetiminin unsurları arası ilişki; ulusal düzeyde hazırlanan kalkınma planları, hükümet programları, orta vadeli programlar ve mali planlar ve yıllık programda yer alan öncelikler göz önünde bulundurularak kamu idareleri stratejik plan hazırlarlar. Stratejik planlar 5 yılda bir hazırlanır ve içerisinde idareye ait 5 yıllık stratejik amaç ve bu amaçlara ulaşmak için stratejik hedefler bulunur. Bu stratejik hedeflerin 5 yıl boyunca idare tarafından takip edilmesi taahhüt edilen stratejik göstergeleri vardır. Ayrıca idareler bu 5 yıllık hedefleri gerçekleştirmelerinde onlara yol gösterecek ve niteliği itibarıyla stratejik planların yıllık dilimlerini oluşturan performans programları hazırlarlar. Performans programlarında yıllık performans hedefleri ve bu hedeflerin göstergeleri ile performans hedeflerinin nasıl ulaşılacağını gösteren ve bütçe ile bağlantıyı sağlayan faaliyetler yer alır (Çoban ve Aydın, 2014: 23). Ayrıca idare ve birim bazında hazırlanan faaliyet raporları ile de bir yıl önceki gerçekleşmiş performans göstergelerinin ve faaliyetlerin durumu kamuoyu ve yetkili merciler ile paylaşılır. Bu, idare ve birim açısından hesap verebilirliğin çok önemli bir aracıdır; çünkü yürütülen faaliyetler ve gösterge gerçekleştirmelerin gözden geçirilmesini sağlar ve güvence beyanı ile de yöneticiler üzerinde kamuoyundaki sorumluluğu artar (Celep, 2010: 51).

Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder. Kamu idareleri açısından strateji kavramı, halka yönelik hizmetini iyileştirmek ya da diğer kuruluşların üretkenlik ve verimlilik düzeyine göre geride kalmamak, etkin olmak, iyi durumun sürekliliğini sağlamak ve oransal üstünlük sağlamak amaçlarını içermektedir (DPT, 2006: 7).



Performans programları; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve temel ilkeler çerçevesinde oluşturulan ve beş yıllık dönemi kapsayan stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturmaktadır. Stratejik planlar ve bütçeler arasındaki ilişki performans programları aracılığı ile kurulur. Performans esaslı bütçeleme performans programında yer alan yıllık performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetlerin maliyetlendirilmesi suretiyle toplam bütçeye ulaşılan bir bütçeleme sistemidir (Celep, 2010: 43).

Faaliyet raporları kamu idarelerinin bir mali yılın sonuçlarını gösterecek şekilde, önceden belirledikleri performans göstergeleri doğrultusunda gerçekleştirdikleri faaliyet ve projeleri ölçmek ve performans değerlendirmesini yapmak üzere hazırlanmaktadır. Faaliyet Raporları, kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerini, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan, idare hakkındaki genel ve mali bilgileri içeren rapordur (Maliye Bakanlığı, 2004: 35).

### 3.3.3. Yerel yönetimlerde performans yönetiminde karşılaşılan sorunlar

Performans yönetiminin kamuda uygulanmasında özel sektör kuruluşlarına kıyasla karşılaşılan önemli güçlükler vardır. Kamu kuruluşlarının sorumluluk kapsamı, paydaşları (hizmet kullanıcıları, iş görenleri, vergi mükellefleri, seçmenler, paydaşlar, hükümet) farklıdır ve bunlar farklı etkilere sahiptir. Yani kamu kuruluşları çok sayıda farklı grubun farklı beklentilerine yanıt vermek zorundadır. Temel ilgi odağı halk olan kamu kuruluşlarının amaçları çok geniş ve belirsizdir.

Yerel yönetimlerde performans ölçüleri çoğu zaman siyasal tercihler tarafından belirlenmektedir. Üretilen mal ve hizmetler piyasada satılmadığından karlılık ölçütü kamu için uygun bir ölçüt değildir. Göstergeler kamu sektöründe özel sektördeki gibi açık ve izlenebilir değildir. Performans ölçüm ve denetiminde tam ve doğru bilgilerin eksikliği dolayısıyla kamu yöneticileri hedefleri ekonomik, etkin ve etkili olarak değerlendiremeyeceklerdir. Ölçüm esnasında kalite ve tüketici memnuniyetini ölçmek zordur. Yerel yönetimlerde uygulamaların gerçekleştirilmesinde görev alacak yeterli uzman personel bulunmamaktadır. Bu hususlar yerel yönetimlerde performans yönetiminde karşılaşılan genel sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır (Kaya, 2016: 27);

## GENEL DEĞERLENDİRME

Performans tüm yönetimler için önemli bir ölçü olmakla beraber, performans yönetimi sistemli şekilde günümüz kurum ve kuruluşlarında önemli bir yönetim unsurudur. Performans yönetiminin özel sektördeki varlığı zamanla kamusal alanlarda uygulanmaya başlamış ve halen özellikle yerel yönetimlerde geliştirilmeye ve eksikleri görülerek uygulanmaya devam edilmektedir. Performans yönetiminin mevcut durumuna bakıldığında yerel yönetimler için önemli bir yönetim unsuru olduğu ve kurumlara dinamik bir güç kattığı görülmektedir.

Dünyada yirminci yüzyılın son çeyreğinde küreselleşme olgusu, teknolojik değişimler ve yönetilenlerin sunulan hizmetlerden beklentilerinin artması gibi çeşitli faktörlerin etkisi, yenedünya düzeni kavramı çerçevesinde, yeni bir kamu yönetimi anlayışının benimsenmesine ve yönetim alanında şeffaflık, hesap verilebilirlik, etkinlik,

## Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi

stratejik planlama ve performans yönetimi ve denetimi gibi yeni kavram ve tekniklerin ön plana çıkmasına neden olmuştur. Türkiye’de yeniden yapılanma sürecinde Türk kamu yönetimine de yansımış ve değişim sürecine konu olmuştur. Performans yönetimi, bu süreçte, mevzuat çalışmalarının, reform tasarılarının vazgeçilmez başlıkları arasında yerini almış, kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik plan hazırlık ve uygulamalarının temelindeki unsurlardan biri haline gelmiştir.

Performans yönetiminin ve ölçümünün sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi durumunda; kamu mal ve hizmetlerinin kalitesi artacak, idareler daha etkin yönetim için gerekli bilgilere sahip olacak, hesap verme sorumluluğu gelişecek, mali saydamlık sağlanacak, idarelerin sadece mevcut sorunların tespitini değil, gelecekteki muhtemel sorunların sinyallerinin algılanması sağlanacak ve politika yapma ve karar alma kalitesi güçlenecektir. İnsanlara en yakın yönetim şekli olarak yerel yönetimler, vatandaşların yaşam kalitelerinde önemli farklılıkları gerçekleştirebilmek amacıyla başarıyı, başarısızlığı ve bu süreci ölçecek bir yöntem mutlaka sahip olmalıdırlar. Performans yönetimi, yerel yönetim faaliyetlerinin ölçülmesinde ve bu ölçümlerin sonuçlarının planlama sürecine dahil edilerek gelecekteki performansı geliştirmesi için çok önemli bir araç olarak kabul edilmektedir.

## KAYNAKÇA

ALTINTAŞ, Abdullah (2010). Mahalli İdarelerde Performans Yönetimi ve Riskleri. *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 69, Syf. 4-16.

ATEŞ, Hamza (2007). *Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi: Uygulamada Başarı İçin Öneriler*, Kamu Yönetimi Yazıları (1. Baskı). (Ed. Eryılmaz vd.). Syf.71-99. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

ATEŞ, Hamza, ÇETİN, Dilek (2004). *Çağdaş Kamu Yönetimi II: Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe* (1. Baskı). (Ed. Acar vd.). S.255-287. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

BAYRAM, Levent (2010). Geleneksel Performans Değerlendirme Yöntemlerine Yeni Bir Alternatif: 360 Derece Performans Değerlendirme. *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 62, Syf. 47-65.

BİLGİN, Kamil Ufuk (2004), *Kamu Performans Yön. Memur Hak Ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi*, (1. Baskı). Ankara: TODAİ Yayınları.

## Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi

BİLGİN, Kamil Ufuk (2007). Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık Performans Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 65, Syf. 53-87.

BİLGİN, Kamil Ufuk (2008). Kamu Performans Yönetimi: Vali ve Kaymakamlar Performans Ölçümü. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 41, Sayı. 2, Syf. 59-80.

BİNGÖL, Dursun (1990). *Performans Yönetimi ve Beşeri İlişkiler*. Erzurum: Atatürk Üniversitesi Yayınları, No. 676, Syf. 170.

CELEP, Hatice (2010). *Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Ölçümü*. Mesleki Yeterlilik Tezi, T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

ÇOBAN, Naim, AYDIN, Selma (2014). *Kamu Mali Yönetimi El Kitabı*, (2. Baskı). Syf.71-99. Ankara: TBMM Basımevi.

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

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (2006). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Klavuzu*. Ankara: DPT Yayını.

GAZEZ, Seda (2010). *Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Performans Yönetimi ve Denetimi* Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı, (Uzmanlık Tezi).

HELVACI, M. Akif (2002). Performans Yönetimi Sürecinde Performans Değerlendirmenin Önemi. *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, Cilt. 35, Sayı. 1-2, Syf. 155-169.

KARAKAŞ, Bülent, AK, Rengin (2003). *Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi Önemli Midir?* Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi. Ankara: TODAİ Yayını.

KARASOY, H. Alpay (2014). Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt. 10, Sayı. 22, Syf. 257-274.

KAYA, Erol. (2016). Belediyelerde Performans Yönetimi. <http://erolkaya.com/wp-content/uploads/sunumlar/belediyelerde-performans-yonetimi.pdf> Erişim tarihi, 01.01.2016.

KOYUNCU, Erhan (2011). Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi Uygulaması: İngiltere ve Türkiye Örnekleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt.20, Sayı. 1, Syf. 53-82.

KÖSEOĞLU, Özer (2008). Türk Belediyeciliğinde Performansa Dayalı Yönetim Anlayışına Geçiş: Arka Plan ve Sorunlar. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 17, Sayı. 1, Syf. 19-42.

## Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi

Maliye Bakanlığı. (2004). *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*. Ankara: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

ÖZER, Hüseyin (1997). *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*. Ankara: Sayıştay Yayınları.

SONGUR, H. Mehmet (1995), *Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü*, (1. Baskı). Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını.

UYARGİL, Cavide (2012). *Performans ve Kariyer Yönetimi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, Syf. 4.