

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİMİ

Polat TUNÇER*

ÖZ

Değişen ve dönüşen dünyamızda pek çok şey gibi kamu yönetimi anlayışı da teknolojik, sosyal ve siyasî gelişmelere ayak uydurmak zorunda kalmış ve böylece yeni kamu yönetimi anlayışı doğmuştur. Artan ve çeşitlenen toplumsal talep ve ihtiyaçlara cevap veremeyen eski bürokratik yönetim anlayışından, yeni kamu yönetimi ile birlikte vazgeçilmiştir. Bu bağlamda etkinliği ve verimliliği sağlamaya çalışan yeni kamu yönetimi anlayışının temel prensiplerinden birisi yerelleşme diğeri performans yönetimidir. Yerelleşmeyle birlikte, yerel ihtiyaç ve beklentilere hızlı, kaliteli ve ekonomik bir biçimde cevap verilebilmesi için gerekli olan, yetki ve kaynaklar yerel yönetimlere verilmeye başlanmıştır. Yerel mal ve hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde üretilip sunulabilmesi için yerel yönetimler yeni kamu yönetiminin temel prensiplerinden birisi olan performans yönetimine ihtiyaç duymuşlardır. Bu bağlamda konuyla ilgili yapılan 5018 sayılı yasal düzenleme ile kamu malı kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması sağlanmaya çalışılmıştır. Böylece örgütsel performansın artırılması amaçlanmıştır. Ancak kamu performans yönetiminin en temel noktalarından birisi olan, çalışanların performanslarının yükseltilmesi hususunda gerekli olan yasal düzenlemelere ve uygulamalara geçilememiştir.

Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu Yönetimi, Yerel Yönetim, Performans, Performans Yönetimi, Performans Değerlendirme.



*Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi Samsun Meslek Yüksekokulu

NEW PUBLIC MANAGEMENT AND LOCAL LEVEL PERFORMANCE MANAGEMENT

ABSTRACT

Like many things in our world has changed and transformed the understanding of public administration in the technological, social and political developments have had to keep pace with the new public management approach in this respect was born. Now can not respond to social demands and the needs of the growing and diversifying the old bureaucratic governance approach was abandoned with the new public management. In this context, the concept of new public management tries to ensure the effectiveness and efficiency of decentralization and the other one of the basic principles of performance management. Localization are the local needs and demands fast, high quality and cost-effective manner, which needed to be answered, has been given the authority and resources to local governments. Locally produced goods and services in order to provide effective and efficient local governments, which is one of the basic principles of the new public management, performance management felt the need. In this context, the relevant legislation in 5018 was ensured through effective and efficient use of public financial resources. Thus, an attempt to increase organizational performance. One of the key aspects of the management of public performance, however, with regard to increasing the performance of the employees put into practice the legal regulations and practices.

Keywords: New Public Management, Local Governance, Performance, Performance Management, Performance Appraisal.

GİRİŞ

Sosyal, siyasal ve ekonomik alanlarda meydana gelen hızlı değişim toplumsal talepleri değiştirdiği gibi bu taleplere cevap vermekle yükümlü olan, kamu yönetimi anlayışını da değiştirmiştir. Toplumun kamu yönetiminden beklentileri hem çeşitlenmiş hem de artmıştır. Bu süreçte sosyal devlet anlayışının küresel bazda yaygınlaşması etkili olmuştur. Bu bağlamda hem hizmetin daha etkin ve verimli üretilmesi hem de daha hızlı bir biçimde

sunulması bir zorunluluk halini almıştır. Kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli üretilmesi ve hızlı bir biçimde vatandaşlara ulaştırılması sürecinde yerel yönetimlerin rol ve sorumlulukları artmıştır. Bir başka deyişle, yerel hizmetlerin üretilmesi ve tüketilmesi sürecinde yerel yönetimler daha aktif rol oynamaya başlamışlardır. Sınırlı kaynaklarıyla vatandaş taleplerini karşılamak durumunda olan yerel yönetimler; mevcut kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanmak amacıyla performans yönetimi gibi yeni yönetim yaklaşımları kullanmaya başlamışlardır. Yerel yönetimlerin iş gücü etkinliğini sürekli kılacak olan en önemli insan kaynakları yönetimi aracı, performans yönetimidir. Performansa dayalı yönetim anlayışı yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilkelerinden birisidir. Özel sektör kaynaklı bu yönetim anlayışı gerekli yasal düzenlemelerle birlikte kamu yönetiminde de kullanılmaya başlanmıştır. Türkiye’de özellikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ikincil mevzuat düzenlemeleri ile performans yönetimi yasal çerçeveye alınmıştır.

1. YENİ KAMU YÖNETİMİ

Günümüzdeki hızlı teknolojik gelişmeler sonucu bilgi teknolojilerinin kullanımı yaygınlaşmış, halkın kamu yönetiminden talep ve beklentileri artmış ve çeşitlenmiştir. Bu nedenle kamu hizmeti sunumunda önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Kamu örgütleri geleneksel hantal yapıdan uzaklaşarak bilgi çağının beklentilerine uygun, daha hızlı, verimli ve kaliteli hizmet sunmak için yapılarını dönüştürmek zorunda kalmışlardır (Öktem ve Aydın, 2005: 258). Bu değişim ve dönüşüm devletin rolü ve vatandaşıyla ilişkilerinde önemli bir anlayış değişikliği meydana getirmiştir.

Kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği artırmak ve rasyonel çalışmasını sağlamak için, özel sektör yönetim ilke ve uygulamalarının kamu sektöründe uygulanması gerektiği düşüncesi, yani yeni kamu yönetimi anlayışı, doğmuştur (Güzelsarı, 2004; 88). Küreselleşen, değişen ve gelişen dünyanın meydana getirdiği sorunlara çare bulmakta aciz kalan klasik kamu yönetimi anlayışı yerini, bilgi çağının gelişmelerine ve sorunlara çare bulmak için benimsenen yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır.

Yeni kamu yönetiminin dayandığı temel varsayımlar üç temel başlık altında toplanabilir: Bunlar, minimal devlet anlayışı, piyasa mekanizmalarının

benimsenmesi ve işletme yönetimi tekniklerinin kamu yönetimine uygulanmasıdır (Sözen, 2005; 60). Bu bağlamda vatandaş müşteri olarak kabul edilmiş ve yönetimin merkezinde yer almış, elde edilen sonuçlarla ilgili hesap verebilirlik gündeme gelmiştir. Hizmet sağlamada kamu-özel kesim kuruluşlarının rekabetine destek verilmiş ve merkeziyetçi olmayan bir yönetim anlayışı benimsenmiştir (Manning, 2001; 299). Bürokratik yönetim anlayışının kamu yönetiminde ortaya çıkardığı sorunları çözmek için yeni düzenlemeler yapılırken, ulusal farklılıkların ve yerel şartların dikkate alınması gerektiği hususu yeni kamu yönetiminin benimsediği bir yaklaşımdır (Mathiasen, 1999; 91). Yeni kamu yönetimi anlayışı on temel prensipten oluşmaktadır (Osborne and Gaebler, 1993; 19-20):

- Hizmet sağlayıcılar arasında rekabet sağlamak,
- Kontrolü bürokrasiden topluma kaydırmak,
- Girdilerden çok çıktılar üzerinde yoğunlaşarak kurumların performansını ölçmek,
- Kurallar ve düzenlemelerden çok, amaçlar/misyonlar ile yönlendirmek,
- Hizmetten yararlananların müşteri olarak tanımlanması ve onlara tercih hakkı sunulması,
- Problemleri ortaya çıktıktan sonra çözmek yerine, ortaya çıkmalarını önlemek,
- Enerjiyi sadece para harcamak için değil, para kazanmak içinde kullanmak,
- Otoriteyi merkezden uzaklaştırmak ve yönetimde katılımı sağlamak,
- Bürokratik mekanizmalar yerine, piyasa mekanizmalarını kullanmak,
- Sadece kamu hizmetinin sunulmasına odaklanmak yerine, toplumun problemlerini çözmek için, tüm sektörleri harekete geçirmek.

Yeni kamu yönetimi, basit bir yönetim stili değişikliği olarak düşünülmemelidir. Yeni kamu yönetimi aynı zamanda kamu sektörüne yeni yaklaşımları getiren bir paradigma değişikliğidir. Bu yeni paradigma klasik kamu yönetiminin sınırlayıcı doğasına, kültürüne ve temel değerlerine

meydan okumaktadır. Hiyerarşik bürokrasiden ziyade piyasalara öncelik vermek, müşteriye karşı sorumluluk, süreçlerden çok sonuçlara yoğunlaşmak, kaçınmaktan çok sorumluluk almak, kamu yönetiminden çok işletme yönetimi gibi hareket etmek, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik üzerinde yoğunlaşmak, kamu yönetiminin yeni değerleri olmuştur (Ömürgönülşen, 1997; 531). Yeni kamu yönetiminin temel özellikleri şöyle sıralanabilir (Hood, 1991; 4-5):

- Kamu sektöründe profesyonel yönetimin gelişmesi, yönetimi özgürleştirmek,
- Performans standartlarını ve ölçümlerini belirlemek (hedeflerin, amaçların, başarı göstergelerinin belirlenmesi),
- Süreçlerden çok sonuçlara odaklanmak, çıktıların kontrolüne daha fazla önem vermek,
- Kamu sektöründe monolitik örgütlenmeden vazgeçerek, birimlerin birbirlerinden ayrılmasını sağlamak,
- Kamu sektöründe rekabeti özendirmek,
- Özel sektörün yönetim ilke ve uygulamalarını kamu sektöründe uygulamak,
- Kaynakların kullanılmasını disiplin altına almak.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, klasik kamu yönetimi paradigmasının bir temel unsuru olan kamu yönetiminin siyasal liderliğe karşı sorumlu olmasının yetersizliği ve etkisizliği üzerinde önemle durmakta ve yeni hesap verme yöntemlerine öncelik vermektedir. Bunlardan birisi yönetsel hesap vermedir. Kamu yöneticileri yalnızca kuralları ve prosedürleri uygulamakla sorumluluklarını yerine getirmiş sayılmamakta, sonuçlardan da sorumlu tutulmaktadır (Sözen, 2005; 89). Bu nedenle örgütsel etkinlik ve verimlilikten sorumlu olan yöneticiler performans yönetimi uygulamalarına başvurmak zorundadırlar.

Etkinliği ve verimliliği sağlamaya çalışan yeni kamu yönetiminde etkinlik, geniş ölçüde yerinden yönetim ile katılım ilkelerine dayandırılmaktadır. Yerinden yönetim ve katılım mekanizmalarıyla güçlendirilmiş bir yerel yönetim kaynak dağılımının adil yapıldığı ve demokratik hayatın mevcut olduğu

yerlerde demokrasiyi güçlendirebilir. Antidemokratik ilişkilerin yaygın olduğu yerlerde ise, tam tersine demokrasiyi zayıflatabilir ve mevcut antidemokratik yapıları güçlendirebilir (Atay, 2009; 265).

Yeni kamu yönetimi anlayışı ve teknikleri, kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği artırmaya çalışmakla birlikte aynı zamanda bürokrasinin toplumsal sorumluluğunu ve hesap verebilirlik niteliğini geliştirmeyi de amaçlamaktadır. Bu çerçevede 1980'lerde başlayan kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm, yalnızca verimlilik, etkinlik ve tasarruf gibi tek boyutlu değil, yönetime katılma, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi kamu bürokrasinin toplumsal sorumluluğunu temel alan ilke ve değerlerin de öne çıktığı çok boyutlu bir olgudur (Eryılmaz, 2007; 256). Ancak kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması diğer yeni kamu yönetimi temel prensiplerinin uygulanmasını kolaylaştırır. Zira göstermiş olduğu performans ile toplumsal ihtiyaçlara yeterli düzeyde ve nitelikte cevap verebilen bir yerel yönetimin hesap vermekten ve saydamlıktan kaçınması için hiçbir sebep kalmayacaktır.

2. PERFORMANS YÖNETİMİ

Performans yönetimi, örgütü istenen amaçlara yöneltme amacıyla örgütün mevcut ve geleceğe ilişkin durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli düzenlemelerle ilgili etkinlikleri planlama, başlatma, sürdürme ve geliştirme görevlerini üstlenen bir yönetim sürecidir. Örgütsel sistemlerin her düzeyinde ve her biriminde uygulanması mümkündür (Akal, 2005; 75).

Kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlayarak, sunulan hizmetlerin kalite ve etkinliğini artırmayı amaçlayan performans yönetimi, çalışanların moral ve motivasyonunu yükselterek, onların performanslarını artırmaya çalışır. Bireysel performansın örgütsel performansa kattığı ivmeyi, örgütsel amaçları daha etkin ve verimli bir biçimde gerçekleştirmek için kullanır. Performans yönetimi, çalışanları örgütsel amaç ve hedefler doğrultusunda motive eder, yönlendirir ve destekler. Örgütsel performansın sağlanabilmesi için çalışanların bilgi, beceri ve yeteneklerinden en üst düzeyde yararlanılması gerekir. Zira örgütsel performans bireysel performansla sıkı sıkıya bağlıdır.

Performans yönetimi; bir taraftan örgütün vizyonu doğrultusunda hedefleri belirleyip bu hedefleri çalışanların katkılarıyla gerçekleştirmeye çalışırken; diğer yandan bu sürece katılan çalışanların adil, sistemli ve ölçülebilir bir yöntemle değerlendirilmesini amaçlar. Ayrıca motive edici bir çalışma ortamı oluşturulmasına ve kişisel gelişimin desteklenmesine önem verir (Özer, 2009; 7-8). Performans yönetimi, örgütün etkinliğini, bireylerin becerilerini ve örgütsel amaçlara katkılarını sürekli iyileştirmeye ve bireylerin ve grupların sorumluluk üstlendikleri bir kültür oluşturmaya çalışır (Helvacı, 2002; 156). Performans yönetiminin amaçları şöyle sıralanabilir (Öztürk, 2009; 38):

- Örgüt performansı geliştirilmek ve güçlendirmek,
- Performans odaklı bir kültür oluşturmak,
- Takım performansını artırmak,
- Performans beklentilerinin tanımlanmasına yardımcı olmak,
- Bireysel performans beklentileriyle örgütün hedeflerini buluşturmak,
- Çalışanların katılımını artırmak,
- Çalışanların motivasyonunu yükseltmek,
- Çalışanların potansiyellerini kullanmak ve geliştirmek,
- İş tatmini sağlamak,
- Yapıcı ve açık iletişimi geliştirmek ve sürekli diyalog sürecini oluşturmak,
- Çalışanların işle ilgili beklenti ve umutlarını ifade etmelerine fırsat tanımak,
- İş sorumluluklarını yazılı hale getirmek,
- Yöneticilere koçluk ve kişisel gelişim için fırsat yaratmak.

Bir örgütte performans standartlarının belirlenmesi, ölçülmesi, değerlendirilmesi ve yapılacakların gözden geçirilmesi, örgütsel performans yönetimi sürecini oluşturur. Öncelikle stratejik planlar yapılır ve örgütün hedef ve amaçları belirlenir. İkinci adım da, bu hedef ve amaçlara göre performans standartları belirlenir. Bir sonraki süreçte birimlerin performansları ölçülür,

değerlendirilir ve gerekli düzeltmeler yapılır. Bu süreç devam eden kesintisiz bir süreçtir (Çevik vd., 2008; 60-61).

Performans yönetimi sürecinde, örgütsel performansı artıracak tüm faaliyetler planlanır; bu faaliyetlerin yapılmasını sağlayacak bir örgüt yapısı oluşturulur. Faaliyetler amaçlar doğrultusunda yönlendirilir, koordine edilir ve planlara uygunlukları açısından kontrol edilir. Ancak performans yönetimi sürecinde ağırlık, planlama ve kontrol fonksiyonları üzerindedir (Benligiray, 1999; 53).

Örgütsel etkinliği verimliliği artırmak isteyen performans yönetimi planlamanın avantajlarından yararlanmak zorundadır. Zira planlama sayesinde, örgütsel amaç ve hedefler açık ve anlaşılır bir biçimde belirlenir. Ayrıca örgütün içinde bulunduğu durum tespit edilir; sahip olduğu ve ihtiyaç duyduğu kaynaklar belirlenir. Diğer yandan bireysel ve örgütsel performansların değerlendirilmesine imkân sağlayacak temel yöntem ve kriterler tespit edilir ve performans standartları belirlenir.

Performans ölçümü ile belirlenen standartlara uygun mal ve hizmet üretilip üretilmediği belirlenir ve örgütsel amaç ve hedeflerin ne ölçüde gerçekleştirildiği tespit edilir. Bir başka deyişle örgütsel ve bireysel çıktıların önceden tespit edilen performans standartlarına uygun olup olmadığı ya da ne ölçüde uygun olduğu belirlenir. Performans yönetiminde başarılı olabilmek için, her örgütün kendi amaçlarına ve yönetim yapısına uygun olan performans ölçüm ve denetim sistemini belirlemesi ve kullanması gerekir.

Performans değerlendirme, işgörenlerin görevlerini ne ölçüde iyi yaptıklarını, eksikliklerini ve gelişme potansiyellerini tespit etmeye yarayan çabaların tümüdür. Başka bir deyişle performans değerlendirme, örgütlerde belirli amaçlara göre, personelin görevindeki başarı, tutum ve davranışları ile ahlakî durum ve özelliklerini belirleyen, örgütün başarısına olan katkılarını değerlendiren planlı ve çok evreli bir süreçtir (Bingöl, 2006; 322).

3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE PERFORMANS YÖNETİMİ

Performans yönetimi yeni kamu yönetimi anlayışının beraberinde getirdiği yeni bakış açılarından bir tanesidir. Çalışanla çalışmayı ayırmayı

amaçlayan performansa dayalı olarak kurum ve çalışanları ödüllendirme ve cezalandırma sisteminin kurulmasını hedeflemekte ve nihayetinde kurumlardaki birim ve çalışanların daha verimli çalışmalarını amaçlamaktadır. Bu yönüyle pek çok ülkede kamu yönetiminde performansa dayalı yönetim uygulamalarına geçilmiştir (Çevik vd., 2008; 46). Kamu yönetimi açısından bakıldığında performans; kamu yönetiminin topluma sunmayı amaçladığı mal ve hizmetleri yerine getirmesidir. Performans yönetimi ise; kamu örgütlerinin başarılı bir biçimde doğru ve gerekli mal ve hizmetleri yerine getirme ve sunma sırasında kullandığı yol, yöntem ve araçlar konusunda yapılan faaliyetler bütündür (Ateş ve Çetin, 2004; 256).

Kamu yönetiminde performans yönetiminin istenen amaçlara ulaşabilmesi için; hedeflerin açık ve net bir biçimde belirlenmesi, belirlenen hedeflerin stratejik planlarının yapılması, hedeflere ulaşma derecesinin tespit edilmesi ve vatandaşa hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirecek mekanizmaların yerleştirilmesi gibi bir dizi faaliyet sürecine ihtiyaç bulunmaktadır (Ateş ve Çetin, 2004; 255).

Türk kamu yönetiminde performans kavramı oldukça yenidir. Etkinlik ve verimlilik eksikliği, Türk kamu yönetimini arayışlara itmiş ve performans yönetimi, etkinliği ve verimliliği artırıcı bir araç olarak görülmüştür (Köseoğlu, 2005; 226). Kamu performans yönetimi, performans yönetiminin kamu kesimine uygulanma şeklidir. Kamu performans yönetimi ile kamu sektörünün mal ve hizmet üretimlerinden maksimum çıktıyı elde etmek, kamu kesiminin faaliyetlerinde şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamak ve vatandaşların refah seviyelerine maksimum katkıyı sağlamak amaçlanır (Altıntaş, 2008; 7).

1970'li yıllardan itibaren özellikle yaşanan krizlerin de etkisiyle kamu yönetiminde değişim süreci başlamıştır. Yeni kamu yönetimi olarak adlandırılan bu sürecin temel konuları arasına; verimlilik, tutumluluk, etkinlik performans gibi kavramlar girmeye başlamıştır. Yeni kamu yönetimi düşüncesi ile birlikte; kaliteli hizmet anlayışı, sonuç odaklılık, verimli ve etkin hizmet gibi değerlerin önemi artmış ve kamu yönetiminde performansa yönelim gerekli bir hal almaya başlamıştır (Sağbaşı, Çalışkan ve Hazman, 2006; 666).

Sonuç odaklı yönetim, yeni kamu yönetimi anlayışının temel yaklaşımlarından birisidir. Kurallara ve prosedürlere dayalı bürokrasinin

alternatif olan sonuçlara odaklı yönetim anlayışı ileri düzeyde performans yönetimi sistemlerinin geliştirilmesine yol açmıştır. Çünkü sonuç odaklılık, geleceğe ilişkin amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve bunlarla ilgili performans göstergelerinin oluşturulması, dönem sonunda da bunların ölçülmesini gerektirir (Sözen, 2005; 112).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında idarecinin temel görevi kurallara ve talimatlara uymak olduğu için performansla ilgili bir endişesi olmamıştır. Ancak yeni kamu yönetimi anlayışı kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasının en az kurallar ve talimatlar kadar önemli olduğunu kabul etmiştir. Kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasının temel nedenlerin biri bürokratik örgüt yapısı ise diğeri de örgütsel performansı artıracak özendirici araçlardan yoksunluktur. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu kurumlarındaki hantallığı ve verimsizliği yok etmek için işletme yönetimi tekniklerinden yararlanmış ve bu bağlamda performans yönetimi anlayışını benimsemiştir. Bir başka deyişle kamu örgütlerinin performanslarının iyileştirilebilmesi için performans yönetimi sistemini kullanmıştır. Bu bağlamda performans yönetiminin temel amaçları; mal ve hizmet sunumunu iyileştirmek, hesap verme sorumluluğunu yaygınlaştırmak, denetimi güçlendirmek, tasarruf sağlamak, kamu harcamalarını azaltmak ve yönetimi iyileştirmek şeklinde sayılabilir.

Özel sektörle karşılaştırıldığında, kamu yönetiminde performansı ölçmede zorlukların var olduğu bir gerçektir. Özellikle yapılan işin sonucunda girdilerle çıktılar ya da amaçlarla sonuçlar arasındaki bağlantının ne olduğu, ne üretildiği, ne kadar iyi üretildiği ve başarılı olduğu kolayca tespit edilemez. Mal ve hizmetlerin sunulmasındaki eksikliklerden kimin sorumlu olacağı ya da hesap vereceği açık ve net olarak belirlenmemiştir. Klasik anlamda kamu yöneticisinin, emrindeki görevliler, yazılı ya da sözlü emirleri yerine getirdiği sürece onların performansından endişeleneceği bir durum yoktur (Çevik vd., 2008; 47). Ayrıca kamu bürokrasisinin büyüklüğü, hantallığı ve performans kriterlerinin bulunmaması, kişi ya da örgütler hakkında sağlıklı bir değerlendirme yapılmasını engellemektedir. Diğer yandan ödüllendirme ya da cezalandırma esnekliğinin bulunmaması da performansın ölçülmesini zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla elde edilen sonuçlardan sorumlu tutulacak

çalışanları tespit etmek oldukça güçtür.

Yeni kamu yönetimi çerçevesinde yetki ve sorumlulukların merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmesi, çalışanların ve vatandaşların beklentilerinin artması, kamu hizmetlerinin arz ve talebinde nitelik değişimlerine neden olmuştur. Bu bağlamda performans yönetimi gündeme gelmiştir. Yerel yönetimler reformu kapsamında düzenlenen yasa tasarılarında Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve İl Özel İdareleri Kanunlarının çeşitli maddelerinde de performans yönetimine, denetimine ve ölçütlerine yer verilerek, performans odaklı yönetimin yerel yönetimler için de geçerli olması üzerinde durulmuştur (Çukurçayır ve Eroğlu, 2004; 57).

4. YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİMİ

Özel sektör kuruluşlarında uzun süredir uygulanan ve daha sonra kamu sektörüne aktarılan performans yönetiminin, yerel yönetimlerde de uygulanması gündeme gelmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin yasaların yanında, bu konuda 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu önemli bir yere sahiptir (Köseoğlu, 2004; 636). Kamu kuruluşları açısından performans yönetimi anlayışını benimsemek kaynak kullanımı açısından bir zorunluluk olduğu kadar, hukuksal açıdan da bir zorunluluk haline gelmiştir. 5018 sayılı kanunun 3. maddesinde; “Stratejik plan: Kamu idaresinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemleri ile kaynak dağılımlarını içeren planı ifade eder”, şeklinde tanımlamıştır (KMYKK, m.3/n). Diğer yandan söz konusu kanunun 9. maddesiyle stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ile ilgili düzenlemelere yer verilmiş ve kamu idarelerine bu hususta zorunluluk getirilmiştir. Bu maddeye göre; “Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç

ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.”

Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda performans programlarının hazırlanması ve hizmetlerin belirlenen performans kriterlerine göre yürütülmesine işaret edilmektedir. Ayrıca yıl sonunda faaliyet raporlarının hazırlanmasını ve kamuoyu ile bu verilerin paylaşılmasını öngörmektedir. Böylece kurumsal performansın artırılması teşvik ve disipline edilmektedir. Bu yaklaşım yeni kamu yönetiminin şeffaf ve hesap verebilir olma temel prensiplerinin bir yansımasıdır. Böylece yerel hizmetlerden yararlanan halk kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığını denetleme ve yerel yönetimlerin performansı değerlendirme imkânı elde etmiş olacaktır. Yerel yönetimler ise hem planlı hareket etmenin avantajlarından yararlanmış olacak hem de performans göstergelerinin yerel seçmenler ya da paydaşlar tarafından değerlendirildiğinin bilinciyle kaynakları daha etkin ve verimli kullanma gayreti içinde bulunacaklardır. Ancak burada sözkonusu olan kurumsal performansın iyileştirilmesidir. Hâlbuki kurumsal performans büyük ölçüde çalışanların performansına dayandığından, bireylerin ya da grupların performanslarının ölçülmesi bu bağlamda önemlidir. Ne yazık ki yerel yönetimlerin performans ölçümlerinin bu yönü eksiktir.

Yerel yönetimlerin performans yönetimini başarıyla kullanmalarında yasal çerçeve önemli olmakla birlikte, bu kurumların örgüt yapısı da örgütsel performansı ve performans yönetimini etkilemektedir. Bu nedenle yerel hizmetlerin etkin, verimli ve halka dönük ve hakkaniyete uygun bir biçimde sağlanması için, amaca uygun, yetki ve sorumlulukların açıkça belirlendiği bir örgüt yapısının kurulması gerekir. Ayrıca bilgi iletişim teknolojilerinin kullanımına ilişkin teknik altyapının tesis edilmesi ve yerel yönetim personelinin bu teknolojilerden azami derecede yararlanabilmesi için gerekli olan eğitim ve beceri ile donatılmaları gerekir (Ulusoy ve Akdemir, 2007; 378). Diğer yandan performans yönetiminin başarısında, yerel yönetimlerin üst düzey yöneticileri anahtar bir rol oynar; yerel aktörleri sisteme dâhil etmede, personel performansını örgütün amaçları doğrultusunda yönlendirmede ve örgütün dış çevresiyle ilişkilerinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesinde temel bir rol üstlenirler (Çukurçayır ve Eroğlu, 2005; 150).

Yerel yönetimlerde performans ölçüm sistemleri yardımıyla geniş

kapsamlı politika ve stratejiler geliştirilmesinde kamu görüşünü de bu sürece dâhil etmek önemlidir. Bunun için bazı belediye meclisleri, halkın tasarım, ulaştırma ve kamu hizmetlerinin değerlendirilmesi sürecine doğrudan katılımlarını artırmaktadırlar. Katılım belediye hizmetlerinin uzun dönemdeki gelişimi için bir taahhüt oluşturmaktadır. Bu süreçte etkin sonuçlar elde edebilmek için toplumun katılımı ve toplumsal ihtiyaçları yerine getirmeye yönelik olarak danışmanlık mekanizmaları hayata geçirilmektedir. Danışmanlık, belediye meclis toplantılarındaki belli bazı zaman dilimlerinde yapılacak olan mitingler, danışmanlık komitelerindeki halk üyelikleri, topluluk içi atölye çalışmaları, özel amaçlı forumlar, kamuoyu yoklaması ve yorumlar şeklinde olabilir (Büyük ve Barca, 2011; 168).

Yerel yönetimler açısından performans ölçümünün yayılmasında; halkın katılımının, idarecilerin desteğinin, merkezî idarenin pozitif yönlü katkısının önemli bir etken oldukları anlaşılmıştır. Özellikle yerel yönetim hizmetlerinde vatandaş memnuniyeti üzerinde performansın direkt etkili olduğu görülmüştür. Böylece vatandaş memnuniyetinin ölçülmesi, performans ölçümünün önemli bir unsuru haline gelmiştir. Yapılan bir araştırmada yerel yönetimlerin performans ölçümünü etkileyen faktörler 4 grupta toplanmıştır; politik çevre, merkezî idare ve halkın desteği, değişim süreci, performans ölçüm tipleri. Performans ölçümü ile 4 temel rolün gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir; idarenin personeline ve diğer paydaşlarına sağladığı katkının değerlendirilmesi, problemlerin çabuk ve kolay çözümünün sağlanması, idarenin stratejik tercihlerini yansıtan ikincil hedeflerine ulaşabilmesi ve planlamanın sağlanmasıdır (Sağbaş, Çalışkan ve Hazman, 2006; 668).

Yapılan yasal düzenlemelerle performans yönetiminin yerel yönetimlerde zorunlu kılınmasıyla birlikte, İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, belediyelerin performansını ölçmek ve aralarında kıyaslama yapmak amacıyla, bir performans ölçüm sistemi geliştirmek için, 2002 Ağustos ayında BEPER (Belediye Performans Ölçümü) Projesine başlamıştır. Proje dâhilindeki belediyelerin performansı üç temel gösterge (hizmet, altyapı ve malî göstergeler) ve beş tane de “Anahtar Başarı Göstergesi” (sunulan hizmetin büyüklüğü, maliyeti, kalitesi, yönetsel etkinlik ve çevre koruma) itibarıyla ölçülmüştür. Yaygınlaştırılması düşünülen projenin önemli eksiklikleri vardır.

Proje kapsamında genelde verimlilik ve tutumluluk ölçütleri kullanılmış; hakkaniyet/ adalet ilkesine yer verilmemiş, kaliteye ilişkin ölçütler yeterince açık olmamış ve yetersiz kalmıştır. Nitekim projenin sadece bu göstergelerle bağlı olmadığı da belirtilmiştir. Yine de temel performans alanlarının tespit edilerek ölçülmesi doğru bir yaklaşım olmuştur (Köseoğlu, 2005; 228-229). Ancak BEPER Projesi, belediye genel performansı ve hizmet birim performansı ile ilgilenmiş, birey ya da grup performansı ile ilgilenmemiştir (Kurnaz, 2007; 164).

Performans yönetiminin yerel yönetimlerde uygulanmasının önündeki pek çok riski kurum içi ve kurum dışı olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Kurum içi riskler; faaliyeti yürütenlerin yetersizliği, faaliyetin yeterince sahiplenilmemesi, yasal düzenlemeler ve resmî prosedürler, yetişmiş uzman eleman eksikliği, iş süresinin uzamasıdır. Kurum dışı riskler ise; yargısal riskler, kurumlar arası koordinasyonsuzluk ve siyasî nedenler, sivil toplum kuruluşları, ekonomik nedenler, yasal nedenler ve olağanüstü durumlar şeklinde sayılabilir (Altıntaş, 2008; 9-14). Yerel yönetimlerin performansı; gelenek ve görenekler, kullanılan kaynaklar ve bunların kullanım hakkı, talimatların açıklığı, mevcut örgüt yapıları, inisiyatif kullanma yetkisi, lider ve personel kalitesi ve örgütlerin yeniden yapılanma yetenekleri gibi pek çok faktöre bağlıdır.

Yerel yönetimlerde etkin bir performans yönetimiyle birlikte; verimli, etkin ve kaliteli hizmet veren, demokratik değerlerin yaygınlaştığı bir yönetim anlayışı ortaya çıkar. Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması hizmet kalitesini artırdığı gibi yerel refahı da artırır. Performans yönetimiyle yerel yönetimlerden beklenen yerel mal ve hizmetlerin daha hızlı, kaliteli ve ekonomik bir biçimde üretilmesi sağlanır. Bu bağlamda yerel yönetimlerde gerçekleştirilen etkinlik ve verimlilik, ülke ekonomisinin güçlenmesine ve gelişmesine destek olur.

SONUÇ

Performans yönetimi, örgütsel amaçlara ulaşmak için, bireysel ve örgütsel performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli

düzenlemeleri ve etkinlikleri başlatma ve sürdürme sürecidir. Bir başka deyişle performans yönetimi, çalışanların örgütsel amaçlar doğrultusunda etkin ve verimli kullanılarak onlardan azamî faydanın elde edilmesidir. Özel işletmeler uzun yıllardan beri bireysel ve örgütsel performansa önem vermiş ve kurallardan ziyade örgütsel çıktılara yani sonuçlara odaklanmıştır. Ne yazık ki kamu yönetimi çeşitli nedenlerle, performansı ve performans yönetimini görmezlikten gelmiştir. Ancak kamu yönetiminin bu tavrı ve yaklaşımı, onu içinden çıkılmaz sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır. Kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanamayan, hantal, verimsiz ve kuralcı yaklaşım sonunda iflas etmiş ve değişmek zorunda kalmıştır. Demokratik değerlerin gelişmesi ve çeşitli faktörlerin etkisiyle vatandaşların da baskısıyla yeni kamu yönetimi anlayışı doğmuştur. Bu yaklaşımın temel değerleri arasında performans yönetimi gelmektedir. Çünkü kamu yönetiminin başarısı kamu kaynaklarının toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda etkin ve verimli kullanılmasına bağlıdır. Kamu performans yönetimi; kamu sektörünün mal ve hizmet üretiminden maksimum çıktıyı elde etmeyi ve aynı zamanda, kamu kesiminin faaliyetlerinde şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamayı amaçlar. Ayrıca vatandaşların talepleri ve ihtiyaçları doğrultusunda, onlara daha hızlı, kaliteli ve ucuz hizmet götürülmesi ile onların refah seviyelerinin yükseltilmesi amaçlanır.

Kamu yönetimi çerçevesinde yerel yönetimler yerel mal ve hizmet üretiminde önemli görev ve sorumluluklar üstlenmişlerdir. Halkın talep ve beklentilerine cevap verebilmek için yerel yönetimler performans yönetiminden yararlanırlar. Performans yönetiminin temeli ise insan kaynağının niteliğine ve onun performans düzeyinin yükseltilmesine bağlıdır. Bu bağlamda yerel yönetimler kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanabilmek için performans yönetimi tekniklerinden yararlanmak zorundadırlar. Öncelikle performans kriterlerinin belirlenmesi ve buna göre çalışanların performanslarının ölçülmesi gerekir. Ancak kamu çalışanlarının performanslarının ölçülmesi ciddi bir sorun olarak halen ortada durmaktadır. Zira siyasi etkiye açık kamu çalışanlarının performans değerlerinin ölçülmesi için çok ciddi düzenlemeler yanında toplumsal desteğin sağlanmasına ve etik değerlerin yerleştirilmesine ihtiyaç vardır. Bu bağlamda; politik çevre, merkezî idare ve halkın desteği, değişim süreci, performans ölçüm tipleri, yerel yönetimlerin performans ölçümünü etkileyen önemli faktörler arasında

yer alır.

Ürettiğine göre değil, işyerinde geçirdiği zamana göre ücret alan kamu çalışanlarının performans yönetiminin temel değerlerine adapte olması bir hayli zor gözükmektedir. Emeğine ve üretimine dayanmak ve güvenmek yerine siyasi güce dayanmayı bir alışkanlık haline getirmiş olan kamu çalışanlarının bu süreçte eğitilmesi ve disipline edilmesi gerekir. Ayrıca kamu bürokrasisinin büyüklüğü, hantallığı ve performans kriterlerinin bulunmaması, kişi ya da örgütler hakkında sağlıklı bir değerlendirme yapılmasını engellemektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminde elde edilen sonuçlardan sorumlu tutulacak çalışanları tespit etmek oldukça güçtür.

Özel sektörde uzun süredir uygulanan ve yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte yerel yönetimlerde uygulanmaya başlanan performans yönetimiyle ilgili yerel yönetimlere ilişkin yasaların yanında, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, önemli bir yere sahiptir. Bu bağlamda kamu kuruluşları açısından performans yönetimi anlayışını benimsemek kaynak kullanımı açısından bir zorunluluk olduğu kadar, hukuksal açıdan da bir zorunluluk haline gelmiştir. Sözkonusu yasaya göre; kamu idareleri orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemleri ile kaynak dağılımlarını içeren stratejik planlarını yapmak zorundadırlar. Yerel yönetimler böylece örgütsel performanslarını stratejik planlarla kontrol etme imkânı elde etmişlerdir. Yapılan yasal düzenlemelerle performans yönetiminin yerel yönetimlerde zorunlu kılınmasıyla birlikte, İçişleri Bakanlığı belediyelerin performansını ölçmek ve aralarında kıyaslama yapmak amacıyla, BEPER (Belediye Performans Ölçümü) Projesini uygulamaya başlamıştır.

Sonuç itibarıyla yerel yönetimlerdeki performans yönetimi sürecini, genel olarak kamu yönetimi anlayışı ve yaklaşımından soyutlamak mümkün değildir. Yerel yönetimlerin malî performansı 5018 sayılı yasayla disipline edilmeye çalışılmış, ancak kurumsal performansın en önemli unsuru olan bireysel performans ihmal edilmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili yasalarda bireysel performansın da ölçüleceğine dair prensipler olsa da bu yönde bir gelişme sağlanamamıştır. Çalışanların performanslarının ölçülmesi için yeni ve detaylı bir düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır. Ancak böylece kurumsal performans ölçmek mümkün olacaktır. Zira kurumsal performans, malî performans ile

çalışanlarının performanslarının ölçülebilmesiyle tespit edilebilir.

Günümüzdeki demokratik gelişmeler neticesinde yerel yönetimlerin önemi ve sorumlulukları artmıştır. Yerel yönetimler üzerlerine düşen görev ve sorumlulukları hakkıyla yerine getirebilmek, yerel düzeyde ihtiyaç duyulan mal ve hizmetleri hızlı, kaliteli ve ekonomik bir biçimde üretilebilmek ve vatandaş taleplerine cevap verilebilmek için, performans yönetimi tekniğini başarıyla kullanmak zorundadırlar.

KAYNAKÇA

- Akal, Z. (2005).** İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi, 6. Baskı, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Ankara.
- Altıntaş, A. (2008).** "Mahalli İdarelerde Performans Yönetimi ve Riskleri", Sayıştay Dergisi, Sayı 69, Nisan-Haziran.
- Atay, E. E. (2009).** İdare Hukuku, 2. Baskı, Turhan Yayınları, Ankara.
- Ateş, H. ve Çetin, D. (2004).** "Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe", Çağdaş Kamu Yönetimi –II, (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayınları, Ankara, s.255-285.
- Benligiray, S. (1999).** İnsan Kaynakları Açısından Otelerde Performans Yönetimi, Anadolu Üniversitesi Yayınları No. 1174, Eskişehir.
- Bingöl, D. (2006).** İnsan Kaynakları Yönetimi, 6.Baskı, Arıkan Yayınları, İstanbul.
- Büyük, K. ve Barca, M. (2011).** "Kamu Örgütlerinde Stratejik Performans Yönetim Aracı Olarak Kurumsal Başarı Karnesi'nin Kullanımı", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 29, Nisan, s.163-174.
- Çevik, H. H., Göksu, T., Bilgiç, V. K., Karakaya, M., Seyhan, K., Gül, S. K., (2008).** Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Çukurçayır, M. A., Eroğlu, H. T. (2004).** "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi (Balanced Scorecard)", Sayıştay Dergisi, Sayı 53, Nisan-Haziran.
- Çukurçayır, M. A., Eroğlu, H. T. (2005).** "Yerel Yönetimler ve Performans Denetimi", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), Nobel Yayınları, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2007).** "Parlamento-Bürokrasi İlişkilerinin Çeşitli Boyutları", Kamu Yönetimi Yazıları, (Ed. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen), Ankara, Nobel Yay., s.246-257.
- Güzelsarı, S. (2004).** "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları, (Ed. M. Kemal Öktem, Uğur Ömürgönülşen), İmaj Yayınları, Ankara, s.85-137.
- Helvacı, M. A. (2002).** "Performans Yönetimi Sürecinde Performans Değerlendirmenin Önemi", Ankara

Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, Cilt 35, Sayı 1-2, s.155-169.

Hood, C. (1991). "A Public Management for all Seasons?", Public Administration Vol.69, Spring, pp. 3-19.

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), (12 Ekim 2003 / 5018).

Köseoğlu, Ö. (2004). "Performans Ölçümü Yönetimi ve Belediye Yönetimlerine Uygulanabilirliği", Yerel Yönetimler Kongresi, Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF. Yayınları, 3-4 Aralık, Çanakkale.

Köseoğlu, Ö. (2005). "Belediyelerde Performans Yönetimi", Türk İdare Dergisi, Sayı 47, Haziran.

Kurnaz, A. S. (2007). "Performans Ölçümü ve Belediyelerde Uygulaması: BEPER Projesi Örneği" Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması – II, (Ed. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı), Beta Yayınları, İstanbul, s.151-172.

Manning N. (2001). "The Legacy of New Public Management in Developing Countries", International Review of Administrative Sciences, Vol. 67, No. 2, June, s.297-312.

Mathiasen, D. G. (1999). "The New Public Management and Its Critics", International Public Management Journal, Vol. 2, No. 1, s.90-111.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1993). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, A Plume Book, New York.

Öktem, M. K., Aydın, M. D. (2005). "Bilgi Teknolojileri ve Türk Kamu Yönetiminde Dönüşüm", Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt.23, Sayı.2, s.257-282.

Ömürgönülşen, U. (1997). "The Emergence of New Approach to the Public Sector: The New Public Management", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı 52, s.517-566.

Özer, M. A. (2005). "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", Sayıştay Dergisi, Sayı.59, Ekim-Aralık, s.3-46.

Özer, M. A. (2009). "Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirilmesi", Sayıştay Dergisi, Sayı 73, Nisan-Haziran.

Öztürk, Ü. (2009). Performans Yönetimi, Alfa Yayınları İstanbul.

Sağbaş, İ., Çalışkan, A., Hazman, G. G. (2006). "Türkiye'de Belediyelerin Mali Performansının Ölçülmesi", 5. Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı, Cilt II, (Ed. İbrahim Güran Yumuşak), Kocaeli Üniversitesi İİBF. Yayınları, 3-5 Kasım, Kocaeli.

Sözen, S. (2005). Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi, Seçkin Yayınları, Ankara.

Ulusoy, A., Akdemir, T. (2007). Mahalli İdareler, 5. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara.