

KAMU SEKTÖRÜNDE PERFORMANS YÖNETİMİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ: 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİM KANUNU AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME¹

THE LEGAL NATURE OF PERFORMANCE MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR: AN EVALUATION IN TERMS OF THE LAW NO. 5018 ON PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT

Doç. Dr. Esra ÇIKMAZ

Gaziantep Üniversitesi, İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
esracikmaz@gantep.edu.tr
Gaziantep / Türkiye
ORCID: 0000-0002-9576-7161

Ebru AYAN

Gaziantep Üniversitesi, İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
ebruayan2014@gmail.com.tr
Gaziantep / Türkiye
ORCID: 0009-0005-6648-0208

Doç. Dr. Ahmet ARSLAN

Bozok Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, a.arslan@bozok.edu.tr
ORCID: 0000-0002-2355-7544

ÖZET

Performans yönetimi, kamu kurumlarının stratejik hedeflere ulaşabilmesi, kaynakların etkin kullanımı ve hesap verebilirliğin sağlanması açısından kritik bir araç olarak öne çıkmaktadır. Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının etkisiyle, performansa dayalı yönetim anlayışı Türkiye’de de yaygınlaşmış; bu doğrultuda çeşitli yasal ve kurumsal adımlar atılmıştır. Ancak bu sürece rağmen, uygulamada karşılaşılan yapısal ve yönetsel sorunlar, sistemin etkili bir şekilde işlemesini engellemektedir. Bu çalışma, kamu sektöründe performans yönetiminin kuramsal temellerini ele almakta ve Türkiye’deki mevcut uygulamaları değerlendirmektedir. Çalışma, nitel araştırma yöntemiyle gerçekleştirilmiş olup, belge taraması yapılmıştır. Mevzuat, stratejik plan belgeleri, Sayıştay raporları ve güncel akademik literatür analiz edilmiştir.

¹ Bu çalışma, 18–20 Nisan 2025 tarihleri arasında düzenlenen “Ulusal Batı Avrupa Sosyal Bilimler Kongresi”nde sözlü bildiri olarak sunulmuş olan çalışmanın değiştirilmiş ve genişletilmiş halidir.

Çalışmanın bulguları, Türkiye’deki performans yönetimi uygulamalarında mevzuat boşlukları, uygulama tutarsızlıkları, kurumsal kapasite eksiklikleri ve performans kültürünün zayıf olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca, yerel yönetimlerde ve merkezi kurumlar arasında koordinasyon eksiklikleri, performans göstergelerinin belirlenmesinde yaşanan güçlükler ve yönetsel karmaşa gibi önemli sorunlar tespit edilmiştir. Bu bağlamda, Türkiye’deki performans yönetimi uygulamalarının daha etkili hale gelmesi için çeşitli yönetsel reformlar, stratejik planlama iyileştirmeleri ve kurumsal kapasite güçlendirmeleri önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Performans Yönetimi, Kamu Yönetimi, Stratejik Planlama, Yeni Kamu Yönetimi, Türkiye, Koordinasyon Eksiklikleri, Kurumsal Kapasite.

ABSTRACT

Performance management stands out as a critical tool for public institutions to achieve strategic goals, use resources effectively, and ensure accountability. With the influence of the New Public Management approach, performance-based management has become widespread in Turkey, and various legal and institutional steps have been taken in this direction. However, despite these efforts, structural and administrative problems encountered in practice prevent the effective operation of the system. This study addresses the theoretical foundations of performance management in the public sector and evaluates current practices in Turkey. The study was conducted using a qualitative research method, with document analysis performed. Legislation, strategic planning documents, Court of Accounts reports, and current academic literature were analyzed. The findings of the study reveal that legislative gaps, inconsistencies in practice, institutional capacity deficiencies, and a weak performance culture are prevalent in performance management practices in Turkey. Additionally, significant problems such as a lack of coordination between local governments and central institutions, difficulties in determining performance indicators, and administrative confusion were identified. In this context, various administrative reforms, strategic planning improvements, and institutional capacity strengthening are recommended to make performance management practices in Turkey more effective.

Keywords: Performance Management, Public Administration, Strategic Planning, New Public Management, Turkey, Coordination Deficiencies, Institutional Capacity.

GİRİŞ

Kamu yönetimi, özellikle son yıllarda değişen toplumsal beklentiler, artan denetim ihtiyacı ve sınırlı kaynakların etkin kullanımı gibi unsurlar doğrultusunda yeniden şekillenmektedir. Bu dönüşümde performans yönetimi, kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli sunulması, kamu kaynaklarının rasyonel kullanımı ve hizmet sunumunda hesap verebilirliğin sağlanması açısından kilit bir rol oynamaktadır. Performansa dayalı yönetim anlayışı yalnızca bireysel başarıyı ölçmeye yönelik değil aynı zamanda kurumsal stratejilerin belirlenmesi, hedeflerin netleştirilmesi ve bu hedeflere ulaşılmasında izlenecek yol haritasının oluşturulması açısından da önemli bir araçtır. Özellikle “Yeni Kamu Yönetimi” yaklaşımının etkisiyle birlikte kamu sektöründe performans yönetimine olan ilgi artmış; birçok ülkede bu kapsamda reform girişimleri başlatılmıştır. Türkiye’de de 2000’li yıllardan itibaren kamu yönetiminde performansa dayalı uygulamaların geliştirilmesi yönünde önemli yasal ve idari düzenlemeler yapılmıştır. Stratejik planlama, performans programları ve faaliyet raporları gibi araçlar bu sürecin yapı taşlarını oluşturmaktadır. Ancak bu araçların etkin bir şekilde kullanılamaması, sistemin istenen sonuçları vermesini engellemektedir. Bu çalışmada, kamu sektöründe performans yönetiminin kuramsal temelleri ele alınmakta ve Türkiye’deki uygulama çerçevesi değerlendirilmektedir. Ayrıca uygulamada karşılaşılan başlıca sorunlar – mevzuat eksiklikleri, liyakat ilkesine aykırı atamalar, kurumsal kapasite yetersizlikleri, kültürel direnç, hedef ve ölçüt belirleme sorunları gibi biçimde incelenmektedir.

Bu amaç doğrultusunda, çalışma mevcut durumun analizini yaparak performans yönetimi sürecinin daha etkin işlemesi için çözüm önerileri sunmayı ve kamu yönetiminde performansa dayalı bir kültürün yerleşmesine katkı sağlamayı hedeflemektedir.

1. PERFORMANS KAVRAMI VE KAMU SEKTÖRÜNDE PERFORMANS YÖNETİMİNİN ÖNEMİ

Performans, belirlenen bir amaca yönelik gerçekleştirilen planlı faaliyetlerin sonucunda elde edilen çıktıları ifade eden bir kavramdır. Başka bir deyişle, belirli bir hedefe ulaşma düzeyinin ölçülmesi sürecidir. Bu değerlendirme, mutlak veya göreceli karşılaştırmalar temelinde yapılabilir (Özer, 2009:3). Sözlük anlamı olarak performans, bir eserin, oyunun veya bir işin gerçekleştirilmesi sürecini ifade eder. Aynı zamanda, kişinin ulaşabileceği en iyi dereceyi veya ortaya koyduğu başarıyı da tanımlar (TDK, 2025). Performans, bir çalışanın görevlerini yerine getirirken gösterdiği çaba ve başarı düzeyini ifade eder (Uysal, 2015: 32). Bu tanımlar, performansın sadece sonuca dayalı bir kavram olmadığını, aynı zamanda sürecin etkinliğini ve bireysel çabayı da içerdiğini göstermektedir. Bu yüzden, performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi hem kişisel gelişim hem de kurumsal başarı için büyük bir öneme sahiptir. Kamu yönetiminde performans yönetimi, stratejik hedeflerin belirlenmesinde kilit bir rol oynar. Kurumların faaliyetlerini değerlendirme, çalışanların etkin iletişim kurmasını sağlama ve motivasyonu artırma süreçlerinde önemli bir araçtır. Değişimlere yenilmemek için performans yönetimi büyük bir gerekliliktir. Katılımcı bir yönetim anlayışının benimsenmesini teşvik ederken, aynı zamanda şeffaf, hesap verebilir ve açık bir kurum kültürünün oluşturulmasına da katkı sağlar. Kamuda performans yönetiminin en önemli faydalarından biri, bireysel performans değerlendirmeleri sonrasında ortaya çıkmaktadır. Objektif bir değerlendirme süreci ile çalışanların güçlü yanları ve gelişim alanları tespit edilebilir. Bu doğrultuda, personelin başarısını artırmaya yönelik önlemler alınırken, elde edilen veriler doğrultusunda çalışanların performanslarını iyileştirmelerine yardımcı olacak rehberlikler de sağlanmaktadır (Yılmaz ve Turan, 2019:320).

2. KAMU SEKTÖRÜNDE PERFORMANS YÖNETİMİ

Performans yönetimi (PY), bireylerin, takımların ve örgütlerin belirlenen hedeflere ulaşmasını sağlamak için geliştirilen sistematik bir süreçtir. Bu süreç, performans ölçümü, geri bildirim mekanizmaları ve ödüllendirme gibi unsurları içerir. Kamu sektöründe PY, örgütlerin stratejik hedefleri doğrultusunda etkinliğini artırmayı amaçlayan yaklaşımlar geliştirilmesini gerektirir (Helvacı,2002). PY'nin Amerika Birleşik Devletleri (ABD), İngiltere, Fransa ve Türkiye açısından karşılaştırması Tablo 1'de gösterilmiştir.

Tablo 1. Performans Yönetiminde Bazı Ülkelerin Yıllar Bazında Karşılaştırılması

	ABD	İngiltere	Fransa	Türkiye
PY'nin gündeme gelmesi	1906	1982	1989	1989
PY politikası	Hiyerarşik yapıya ve pilot uygulamalarla sahadaki uygunluğa dayalı	Hiyerarşik yapıya uygun	Sorumluluk merkezleri aşağıdan yukarıya doğru gelişmiştir.	Hizmet alanlarına göre parçalı yaklaşım
PY yaklaşımı yönetim yaklaşımı	Sonuç odaklı PY	Paranın değeri denetimi	Merkeziyetçilikten uzak dağıtılmış sorumluluk yapıları oluşturma	Stratejik planlama doğrultusunda yapılan analizler ile kurumların faaliyet raporlarındaki şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu
Yasal altyapı	Ulusal Performans İncelemesi (1993), GPRA (1993)	Mali Yönetim Girişimi (1982), Sonraki Adımlar (1988), En İyi Değer (Best Value) Programı (1998), Yerel Yönetim Yasası (1999)	Kamu Hizmetinde ve Devlette Reform Genelgesi (1995), Mali Kanunlarla ilgili Organik Kanun (2001)	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003)
Temel performans ölçütleri	Hizmet niteliğini değerlendirmeye yönelik ölçüt ve göstergeler	Toplumsal kalite kriterleri, vatandaşlık esasına dayalı uygulamalar	Kalite ölçütleri	Çıktı miktarı üzerinden yapılan analizler
Süreçte Uygulamaya İlişkin Engeller	Bürokratik yapıların zorluğu	Yerel yönetimlerin özellikli yapıda olması, performans göstergeleriyle desteklenmemesi, veri sistem karmaşası	Performans verisinin bütçeye standartlaşmamış olarak entegre edilmesi	Stratejik plan ile bütçe arasında bağ kurulamaması

Kaynakça: Köseoğlu ve Şen, 2014.

Tablo 1'e göre, performans yönetimi uygulamalarında ülkeler arasında belirgin benzerlikler ve farklılıklar vardır. ABD, erken dönemde merkeziyetçi ve sonuç odaklı bir model benimsemişken, İngiltere de benzer bir yaklaşım izleyip maliyet etkinliğine odaklanmıştır. Türkiye ve Fransa, 1989'da performans yönetimini gündeme almış ancak her iki ülke de bürokratik engellerle karşılaşmıştır. Fransa desantralize bir yapı benimserken, Türkiye merkeziyetçi bir yaklaşımı tercih etmiştir. Türkiye'nin karşılaştığı başlıca zorluklar, performans bilgisinin bütçeyle entegrasyonu ve bireysel performans ölçüm sistemlerinin kurumsallaştırılamamış olmasıdır. Bu analiz, kamu sektöründe performans yönetiminin farklı uygulamalarını ve karşılaşılan zorlukları ortaya koymakta ve her ülkenin yönetim anlayışı ile kurumsal yapısının etkinlik üzerinde önemli bir rol oynadığını göstermektedir.

2.1. Cummings ve Worley'in Performans Yönetim Modeli

Cummings ve Worley, PY'nin hedef belirleme, performans değerlendirme ve ödül sistemleri olmak üzere üç temel bileşeni olduğunu belirtmiştir. Bu modele göre (Cummings ve Worley, 2014:372) :

- Hedef belirleme, yöneticiler ve çalışanlar arasında ortak bir anlayış geliştirerek çalışma davranışlarını ve çıktıları yönlendiren bir süreçtir.
- Performans değerlendirme, çalışanların veya grupların hedeflere ulaşma düzeylerini ölçerek geri bildirim sağlanmasını içerir.
- Ödül sistemleri, istenen performans düzeylerini pekiştirmek amacıyla kullanılır ve çalışan motivasyonunu artırmayı hedefler.

Bu model, performans yönetiminin yalnızca bireysel değil, aynı zamanda ekip düzeyinde ele alınması gerektiğini vurgulamaktadır. Cummings ve Worley (2014)'e göre, PY stratejisi, çalışanların iş davranışlarını ve örgütsel hedeflerle uyumunu sağlamak için iş yeri teknolojisi ve katılım mekanizmalarıyla entegre edilmelidir. Cummings ve Worley'nin modelini kamu sektöründeki PY süreçlerinde de geçerli olduğunu ve iş yeri teknolojisi ile katılım mekanizmalarının bu tür stratejilerin etkinliğini artırmada kritik öneme sahip olduğunu belirtmiştir (Helvacı, 2002).

2.2. Amaçlara Göre Yönetim Modeli

"Amaçlara Göre Yönetim" (AGY), Peter Drucker ile geliştirilen ve kamu yönetiminde sıkça kullanılan bir PY yaklaşımıdır. Bu modelde, yöneticiler ve çalışanlar birlikte hedef belirler, performans ölçütleri üzerinde uzlaşır ve düzenli değerlendirmeler yapar. AGY, bireysel performans ile kurumsal hedeflerin bütünleşmesini sağlayarak kamu kurumlarında etkinliği artırabilir (Helvacı, 2002). AGY programlarının başlangıç noktası, kararların katılımcı bir yaklaşımla alınmasıdır. Süreç, hedeflerin üst yönetim tarafından belirlenmesiyle başlar ve bu hedefler, kademeli olarak alt birimlere aktarılır. Ardından yöneticiler, çalışanlara hedeflerine ulaşma sürecinde nesnel geri bildirimde bulunur. Bu sistemde hedefler, çalışanların performanslarının değerlendirilmesinde temel ölçüt olarak kullanılır ve her çalışan, kendi belirlenen hedeflerine ulaşma düzeyine göre değerlendirilir. Hedef odaklı çalışma yaklaşımı, çalışanların motivasyonunu artıran temel unsurlardan biri olarak görülmektedir. Belirlenen hedefler, çalışanın ne yapması gerektiğini ve ne kadar çaba harcaması gerektiğini netleştirirken; zorlayıcı hedefler kabul edildiğinde, daha kolay hedeflere kıyasla daha yüksek performans elde edilmektedir. Ayrıca, performansa ilişkin geribildirim verilmesi de bu performansı olumlu yönde etkilemektedir. Amaçlara göre yönetim sisteminin etkili olabilmesi için öncelikle üst yönetimin açık ve net bir stratejik plana sahip olması, bu planın da tüm çalışanların anlayabileceği şekilde paylaşılması gereklidir. Aynı zamanda, alt birimlerin bu stratejik hedeflerle uyumlu kaynaklara sahip olması da kritik bir faktördür. Eğer yeterli ve yetkin insan kaynağı mevcut değilse ya da gerekli teknoloji, donanım ve eğitim imkanları sunulmazsa, bu yönetim yaklaşımının başarıya ulaşması güçleşir. Bu durum, çalışanların geçmiş deneyimleri ve alışkanlıkları açısından da önemlidir. Daha önce yöneticisi tarafından hedefleri belirlenen, geri bildirim almayan ve sürece dahil edilmeyen bir çalışanın, bu alıştığı sistemden çıkarak kendi hedeflerini belirlemesi ve iş süreçlerine katkı sunmaya başlaması zaman alabilir. Bu nedenle, amaçlara göre yönetim uygulamaya konulmadan önce kurumun mevcut iş kültürü, organizasyonel işleyişi, çalışan profili ve alışkanlıkları dikkatle analiz edilmelidir. Amaçlara göre yönetim, örgütün belirlenen hedeflerden sapmasını önleyerek çalışanları ortak amaçlar etrafında birleştirir. Bu sistem, yöneticiler ve çalışanların öz denetim yapmalarını sağlar; yöneticilerin otoritesini artırırken, ast-üst ilişkilerini iş birliğine dönüştürür. Ayrıca, yetki devri ile merkezîyetçilik azalır, alt kademedeki çalışanların sorumluluk alarak gelişmeleri ve motive olmaları teşvik edilir (Akkuzu,1985).

2.3. Dengeli Skor Kartı Modeli

Kaplan ve Norton'un geliştirdiği Dengeli Skor Kartı Modeli (DSKM), PY'yi finansal başarıyla sınırlamayıp, müşteri memnuniyeti, iç süreçlerin verimliliği ve öğrenme gelişim boyutlarını da kapsayan bir yaklaşım sunar. Bu model, kamu sektöründe vatandaş odaklı hizmet anlayışını destekleyerek yönetsel karar alma süreçlerini daha bütüncül bir bakış açısıyla ele almayı amaçlamaktadır (Hatipoğlu, 2020:3). DSKM, kamu ve özel sektör kuruluşlarında stratejilerin tüm seviyelerde tanımlanması, uygulanması ve yönetilmesini sağlayan kapsamlı bir performans yönetimi aracıdır. Yönetim muhasebesi alanındaki en önemli yeniliklerden biri olarak kabul edilen bu sistem; ölçümleme, stratejik yönetim ve kurumsal iletişim süreçlerini entegre ederek kurumlara üç temel işlevde katkı sunar. Geleneksel yönetim yaklaşımlarından farklı olarak yalnızca kısa vadeli finansal göstergelere odaklanmaz; bunun yerine finansal, müşteri, iç süreçler ile öğrenme ve gelişim olmak üzere dört temel boyutta performansı dengeli şekilde değerlendirir. Bu yaklaşım, kamu sektöründe uzun vadeli stratejik hedeflerle günlük uygulamalar arasında bütünsel bir köprü kurarak hem mevcut durumu analiz eder hem de geleceğe yönelik başarı faktörlerini ortaya koyar. Bu yönüyle DSKM, kamu yönetiminde etkili ve sürdürülebilir performans yönetimi için modern bir model sunmaktadır (Yaşar,2016).

2.4. Stratejik Performans Yönetim Modeli

Stratejik Performans Yönetimi, örgütlerin uzun vadeli hedeflerine ulaşmasını destekleyen, hedef belirleme, performans ölçüm sistemleri ve geri bildirim mekanizmalarını içeren bir yaklaşımdır (Cumming ve Worley,2014). Bu model, kamu sektöründe hesap verebilirliği ve şeffaflığı artırmak için etkili bir araç olarak görülmektedir. Performans yönetimi, kamu sektöründe bireysel ve kurumsal etkinliği artırmaya yönelik kritik bir süreçtir. Cummings ve Worley, AGY ve DSKM gibi yöntemler, performansı geliştirmek için kullanılan başlıca yaklaşımlardır. Bu modeller, sadece bireysel değil, aynı zamanda örgütsel gelişimi destekleyerek kamu hizmetlerinin etkinliğini artırır (Armstrong,1999).

2.5. Performans Ölçüm Kriterleri ve Yöntemleri

Performans yönetimi sürecinde, çalışanların performanslarının en doğru şekilde ölçülmesi ve değerlendirilmesi büyük önem taşımaktadır. İnsan kaynakları yönetiminde yaygın olarak kullanılan başlıca performans değerlendirme ve ölçme yöntemleri şu şekilde özetlenebilir (Akal,1992):

- **Grafiklere Dayalı Yöntem:** Bu yöntemde, belirlenen performans kriterleri üzerinden çalışanlar puanlanır. Örneğin, iş kalitesi, yaratıcılık seviyesi, motivasyon, bilgi ve beceri düzeyi, ekip çalışmasına uyumu gibi faktörler değerlendirilerek, çalışanlar “yetersiz”, “gelişmeye açık”, “yeterli” ve “çok iyi” gibi kategorilere ayrılır.
- **Davranışa Dayalı Derecelendirme Yöntemi:** Çalışanların belirli davranışlarına dayalı olarak değerlendirme yapılır. İş arkadaşlarıyla iletişim, yöneticilerle ilişkileri, müşteri memnuniyeti, çalışma isteği gibi unsurlar dikkate alınarak puanlama gerçekleştirilir.
- **Karşılaştırma Yöntemleri:** Çalışanların birbirleriyle kıyaslandığı çeşitli yöntemler bulunmaktadır:
 1. Basit Sıralama Yöntemi: Çalışanlar performanslarına göre en iyiden en kötüye sıralanır. Ancak hangi kriterlere dayanılarak sıralama yapıldığı net olarak belirtilmez.
 2. Alternatif Sıralama Yöntemi: Basit sıralama yöntemi ile benzerlik gösterir, ancak burada sadece en başarılı çalışanlar değil, aynı zamanda en düşük performans gösterenler de belirlenir.
 3. Zorunlu Dağılım Yöntemi: Çalışanlar belirli yüzdelik dilimlere ayrılarak performans grupları oluşturulur. Örneğin, çalışanların belirli bir yüzdesi yüksek performanslı, belirli bir yüzdesi düşük performanslı olarak sınıflandırılır.
 4. İkili Karşılaştırma Yöntemi: İki çalışanın performansları doğrudan karşılaştırılır. Bu yöntem genellikle terfi ya da atama süreçlerinde adaylar arasında tercih yapmak için kullanılır.

5. Kritik Olaylar Yöntemi: Yöneticiler, çalışanların görevleri sırasında sergiledikleri önemli olayları kayıt altına alır ve bu kayıtlar değerlendirme süreçlerinde kullanılır. Performans değerlendirme sürecinde kullanılmak üzere yöneticilere Kritik Olaylar Performans Değerlendirme Formu “dağıtılabilir ve çalışanların dikkate değer başarıları ya da hataları sistemli bir şekilde not edilebilir.

6. Kontrol Listesi Yöntemi: Çalışanlar hakkında belirli soruların yer aldığı standart bir form kullanılarak değerlendirme yapılır. Yöneticiler, bu formda belirtilen kriterlere göre çalışanların performansını değerlendirir ve ilgili alanları işaretleyerek geri bildirimde bulunur. Bu yöntemler, çalışanların performanslarını daha objektif bir şekilde değerlendirmeyi sağlayarak hem bireysel gelişime hem de kurumun genel verimliliğine katkıda bulunur.

3. PERFORMANS DEĞERLENDİRME SÜRECİ VE UYGULAMALARI

Bir faaliyetin verimli bir şekilde yönetilebilmesi, sadece ölçülebilir olmasıyla mümkün olabilir. Bu nedenle sürdürülebilir başarıya ulaşabilmek için performans yönetimi hem kamu hem özel sektör için vazgeçilmez bir yönetim aracı haline gelmiştir. Kamu kurumlarında performans ölçümünün iki temel unsuru vardır. Birincisi, genel anlamda kamu yönetimindeki performans değerlendirmesidir. İkincisi ise kamu hizmetinin özel sektör tarafından sunulmasında performansın nasıl ölçüleceğiyle ilgilidir (Yılmaz ve Turan, 2019). Performans değerlendirme kavramının temelleri 20. yüzyılın başlarına dayanmaktadır. Çalışanların performanslarını sistematik ve resmi bir şekilde ölçmeye yönelik uygulamaların ilk örnekleri, ABD’de kamu kurumlarında ortaya çıkmıştır. Daha sonra, F.W. Taylor’un zaman ve hareket etüdü yöntemleri sayesinde iş verimliliğini analiz etmeye yönelik çalışmalar yaygınlaşmış ve performans değerlendirme süreçleri organizasyonlarda yer edinmeye başlamıştır (Keklik,2018). Taylor’un bilimsel yönetim anlayışı, esas olarak üretimi artırmayı hedefleyen bir yaklaşım olup 20. Yüzyılın başlarında ortaya çıkmıştır. Çalışmalarında iş süreçlerini detaylı bir şekilde analiz eden Taylor, her görevin yerine getirilmesi için gerekli hareketleri ve kullanılan araçları incelemiş, böylece işin tamamlama sürecini belirlemiştir. Bu yöntem, objektif bir performans standardı oluşturulmasını sağlamış ve verimliliğin artmasına katkıda bulunmuştur. Ancak bu süreç içerisinde bazı psikolojik engellerle de karşılaşmıştır. İşçiler, daha hızlı çalışmaları halinde işin daha erken biteceğini dolayısıyla daha az kazanç elde edeceklerini düşünmüşlerdir. Taylor ise üretimdeki artışın ücretleri de yükselteceğini savunarak, “ayrıcalıklı oran” adını verdiği sistem ile bu kaygıyı gidermeyi amaçlamıştır (Ertürk, 2018:8). Taylor, yönetim anlayışını dört temel ilke çerçevesinde açıklamıştır. Bu prensipler şu şekilde özetlenebilir (Tuncer ve Coşkun, 2005: 158):

- Yönetimin bilimsel temellere dayandırılması ve her işim en verimli şekilde nasıl yapılacağına belirlenmesi.
- İşçilerin bilimsel yöntemlerle seçilerek, yeteneklerine en uygun görevlere yerleştirilmesi.
- Çalışanların gerekli eğitimlerle desteklenerek yetkinliklerinin artırılması.
- Yönetim ile çalışanlar arasında karşılıklı güven ve iş birliğinin sağlanmasıdır.

Taylor’un bu ilkeleri iş süreçlerinin daha verimli hale getirilmesini amaçlamaktadır. Bilimsel yöntemlerin kullanılması, işçi seçiminden eğitime kadar her aşamada sistematik bir yaklaşım sunarak üretkenliği artırmayı hedefler. Ayrıca, yönetim ve çalışanlar arasındaki iş birliğinin vurgulanması, iş yerinde daha uyumlu ve motive edici bir ortam oluşturulmasına katkı sağlar (Asana Kutlu ve Coşkun, 2005).

Performans yönetimi sürecinin, performans değerlendirme aşaması son süreç olarak değerlendirilebilir. Bu aşamada, tepe yönetimi kuruluşun belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını belirlerken, aynı zamanda çalışanların performanslarını da gözden geçirir. Performans yönetiminin etkin olabilmesi için sürekli geri bildirim sağlanması gereklidir. Hedeflere ulaşma sürecinde kaydedilen ilerlemeler ve karşılaşılan düşük performans örneklerinin değerlendirilmesi, çalışanların gelişimi için kritik öneme sahiptir.

Değerlendirme sürecinde, yöneticilerin sürekli geri bildirim vermesi gerektiği gibi, geri bildirim de bulunma sorumluluğu sadece yöneticilerle sınırlı değildir. Seçilen performans izleme yöntemine bağlı olarak, her birey bir başkasının performansını izleyip geri bildirimde bulunmalıdır (Özer, 2009). Performans değerlendirmesinin temel amacı, çalışanların iş tanımları ve iş analizlerinde belirlenen hedeflere ne kadar yaklaştığını anlamak ve bu doğrultuda geri bildirim almaktır. Başarılı bir performans değerlendirmesi süreci için, öncelikle iş analizi ve iş tanımlarının yapılması büyük önem taşır. Çalışanların sorumlulukları, yetkinlik düzeyleri ve işin gerektirdiği beceriler net bir şekilde belirlenmeden, etkin bir performans değerlendirilmesi yapılması mümkün değildir (Gürüz ve Gürel, 2009).

3.1. Kamu Sektöründe Performans Yönetiminin Yararları

Kamuda performans yönetimi, özellikle bireysel performans değerlendirmelerinin ardından önemli avantajlar sunmaktadır. Bu süreç, nesnel bir değerlendirme yapma imkânı sağlayarak kamu çalışanlarının güçlü ve zayıf yönlerini ortaya koymaktadır. Böylece çalışanların başarılı olmasını destekleyecek önlemler alınabilir ve eksik yönlerinin geliştirilmesi için rehberlik edilebilir. Aynı zamanda, personelin başarı düzeyi hakkında veriler elde edilerek performanslarını artırmaya yönelik stratejiler geliştirilebilir. Hızla değişen teknoloji, çevresel faktörler ve yönetim anlayışındaki dönüşümler, kamu kurumlarının performans yönetimine yönelmesini zorunlu kılmaktadır. Performans yönetimi, kamu yönetiminde denetimi artırarak iş süreçlerini daha şeffaf hale getirir, olası sorunları önceden görmeyi ve gerekli önlemleri almayı kolaylaştırır. Ayrıca, çalışanların bireysel hedefleriyle kurumsal hedefleri arasında bağ kurarak motivasyonu artırır. Yönetimin beklentilerini netleştirerek çalışanlarla iletişimi güçlendirir ve performans değerlendirmelerini objektif kriterlere dayandırır. Kurum içi iş birliğini geliştirerek kaynak israfını önler ve kamu kuruluşlarının değişen dış koşullara uyum sağlamasını destekler. Bunun yanı sıra, çalışanların performans kayıtlarının merkezi bir sistemde tutulmasını sağlayarak insan kaynakları yönetimine katkı sunar. Genel olarak, performans yönetimi kamu kurumlarının etkinliğini ve verimliliğini artıran önemli bir araçtır (Yılmaz ve Turan, 2019:325). Etkili bir performans yönetimi sistemi, kurumların başarısını artıran önemli bir araçtır. Bu sistem, performans standartlarının belirlenmesi, ölçüm kriterlerinin oluşturulması ve çalışanlara düzenli geribildirim verilmesi gibi temel unsurlardan oluşur. Performans standartları ve ölçüm yöntemleri işin doğasıyla uyumlu olmadığı takdirde, elde edilen sonuçlar sağlıklı olmayacaktır. Düzenli geribildirim sağlanması, çalışanların gelişimini desteklerken, insan kaynakları bilgi sisteminin personel kararlarında daha etkin ve bilinçli hareket etmesine imkân tanır. Ayrıca, performans ölçümleri stratejik yönetimin ayrılmaz bir parçası olarak kurumların hedeflerine ulaşmasına ve iş süreçlerini daha verimli hale getirmesine katkı sağlar (Mercanlıoğlu, 2012:41). Performans yönetimi, kurumların verimliliğini artıran ve uzun vadeli başarıyı destekleyen önemli bir araçtır. Bu sistemin sağladığı başlıca yararlar verimli iş süreçleri, amaçların birliği, çalışanın gelişimi, sağlıklı iletişim, performansların ölçülmesi, karar alma güveni ve daha yüksek hedefler gibi bileşenleri kapsamaktadır (Akçakaya,2012:180).

3.2. Kamu Sektöründe Performans Yönetiminde Yaşanan Temel Sorunlar

Kamu yönetimi yapısı, hizmetteki sunumu ve siyasi etkiler gibi çeşitli sorunlar barındırmaktadır. Bu durum, istihdam politikalarına ilişkin olarak iş standartlarının belirlenmemiş olmasını, liyakatsizlik, kayırmacılık ve nitelikli personel eksikliği gibi problemleri beraberinde getirmektedir². Kamu yönetiminde performansla yönelik uygulamalar, çeşitli yapısal ve işleyişe dair sorunlarla karşı karşıyadır.

Hizmet hiyerarşisindeki düzensizlik, ücret sistemiyle olan bağlantıyı zayıflatırken, uzman personelin kendi alanları dışında istihdam edilmesi liyakat ve kariyer ilkelerinin göz ardı edilmesine yol açmaktadır. Bunun yanı sıra, mevcut ücretlendirme sistemi adaletsizlikler barındırmakta ve etkin bir performans yönetimi sağlamaktan uzaktır (Karasoy,2014). Bu sorunlar, kamu yönetiminde etkinliği azaltan temel engeller arasında yer almaktadır. Yönetim süreçlerindeki merkezîyetçilik ve mevzuat eksiklikleri, karar alma mekanizmalarını yavaşlatırken, yetki ve sorumluluk alanlarının belirsizliği kamu hizmetlerinde koordinasyon problemlerine yol açmaktadır. Bununla birlikte, kamu harcamalarının yüksekliği ve artan bürokrasi hizmet sunumlarında verimliliği düşürmekte, vatandaşların devlete olan güvenini sarsmaktadır. İstihdam politikalarındaki eksiklikler ise liyakat esasına dayalı bir sistemin oluşturulmasını engellemekte ve nitelikli personel istihdamını zorlaştırmaktadır. Tüm bu unsurlar, kamu yönetiminde performansın düşmesine ve hizmet kalitesinin azalmasına neden olmaktadır (Akçakaya,2012). Performans planlama sürecinde en sık karşılaşılan sorunlardan biri, sistemin beklentileri tam olarak karşılayamaması veya sistemin kendi yapısından kaynaklanan eksikliklerdir. Performans standartlarının belirsiz olması, bazı kriterlerin gereksiz tekrarlar içermesi ve değerlendirme sürecinin subjektifliğe açık olması, sürecin etkinliğini azaltan faktörler arasında yer almaktadır. Bu tür eksiklikler hem çalışan motivasyonunu düşürebilir hem de performans yönetim sürecinin güvenilirliğini zedeleyebilir. Performans yönetim sistemi, yöneticiler, çalışanlar ve sendikalar gibi farklı paydaşların beklentilerine cevap vermelidir. Ancak, bu beklentilerin tam olarak karşılanamaması sistemin etkinliğini düşürebilir. Özellikle çalışanlar ve yöneticiler, sürecin adil, şeffaf ve gelişime katkı sağlayan bir yapıda olmasını beklemektedir. Aksi takdirde, performans yönetim sistemi hem bireysel hem de kurumsal düzeyde istenen verimi sağlayamayabilir. Yöneticiler, performans yönetim sisteminin işletme hedeflerine uygun bir şekilde çalışanları yönlendirmesini, performans kriterlerinin esneklik sunmasını ve ödüllendirme mekanizmalarının çalışan motivasyonunu artıracak şekilde düzenlenmesini beklemektedir (Şeneldir, 2008). Ayrıca, çalışanların eğitim ve gelişim ihtiyaçlarının önceden belirlenmesi ve buna yönelik tedbirlerin alınması da yöneticiler için önemli bir konudur. Çalışanlar ise performans değerlendirme sürecine aktif katılmayı, geri bildirim verebilmeyi ve gerektiğinde itiraz hakkına sahip olmayı istemektedir. Bunun yanı sıra, yöneticilerden yalnızca yönlendirici değil, aynı zamanda destekleyici bir rol üstlenmelerini de beklemektedirler.

Performans yönetimi ile eğitim süreçlerinin birbirine entegre olması, çalışanların gelişimi açısından kritik bir faktördür. Performans değerlendirme sürecinin, yöneticilerin rehberlik ettiği katılımcı hedef belirleme süreçlerini içeren ve gelişime katkı sağlayan bir yapıda olması çalışanlar için büyük önem taşımaktadır. Eğer bu beklentiler karşılanmazsa, çalışanların sürece duyduğu güven azalabilir ve sistem etkinliğini kaybedebilir. Bu nedenle, performans planlama sürecinin adil, şeffaf ve tüm paydaşların ihtiyaçlarını gözetten bir yapıya sahip olması gerekmektedir.

4. PERFORMANS YÖNETİMİNE İLİŞKİN KAVRAMSAL VE YASAL ÇERÇEVE: 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU

Bu bölümde, performans kavramı ve tanımı, kamu yönetiminde performans yönetiminin önemi, performans yönetimine ilişkin yasal düzenlemeler ile “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun’u (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu) çerçevesinde” stratejik planlama ve performans dayalı bütçeleme konularına değinilmiştir. Bu konular, kamu yönetiminin sahip olduğu temel ilkelerin artırılmasına yönelik temel unsurlar olarak ele alınmıştır.

4.1. “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ve Getirdiği Yenilikler

5018 sayılı Kanun 2003 yılında kabul edilmiştir fakat farklı maddeler eklendiği için farklı yürürlüğe girme tarihleri belirlenmiştir. Bu bağlamda 2005 yılında bazı kamu kurum ve kuruluşlarında pilot olarak uygulanmaya başlanırken 2006 yılından beri kamu kurum ve kuruluşlarında bütünüyle uygulanmaya başlanmıştır. 5018 sayılı Kanun devlet bütçesi açısından birçok yeni uygulama getirmiştir. Bunları genel olarak sıralamak gerekirse en önemli yenilikler şunlardır:

- Stratejik planlamaya odaklı performansa dayalı bütçe sistemine geçiştir.
- Çok yıllık bütçeleme anlayışı getirilmiştir ve böylelikle gelecek yıla ait bütçe hazırlanırken üç yıllık gelir ve gider tahminleri yapılmasına karar verilmiştir.
- Misyon, vizyon, hedef, amaç, girdi, çıktı, performans göstergeleri ve ölçütleri, sonuç ve kalite gibi kavramlar bütçe hazırlanmasına dahil edilmiştir.
- Hesap verebilirlik, sorumluluk, mali saydamlık, şeffaflık, verimlilik ve etkinlik gibi kavramlar bütçe literatürüne girmiştir. Bazı kavramların (etkinlik, verimlilik) ise daha belirgin hale gelmesi sağlanmıştır.
- Mali Kurala dayalı olarak bütçe politikasının yürütülmesine yönelik yasal zemin hazırlanmıştır. Böylelikle kamu harcamasını GSYİH oranının belirli bir seviyede tutulması amaçlanmıştır (Tari ve Güneş, 2021).
- Mali saydamlık ve hesap verebilirlik gibi ilkeler benimsenmiştir.
- Analitik bütçe sınıflandırılması adı altında yeni bir bütçe sınıflandırması yöntemi benimsenmiştir.
- Stratejik hedef, stratejik planlama ön plana çıkmıştır.
- Orta vadeli mali plan, orta vadeli programa uygun bütçenin hazırlanması sağlanmıştır.
- Modern yönetim ilkelerine uygun olarak idareyi ön plana çıkaran aynı zamanda halkın katılımına da destek veren bir sistem oluşturulmaya çalışılmıştır (Kanca,2017).

Yukarıda belirtilen kavramlar da 5018 sayılı Kanun ile birlikte yasal zeminine kavuşmuş ve Türkiye’deki kamu kesimi bütçesine dâhil olan kurum ve kuruluşlar bütçelerini hazırlarken bu yenilikler ve yeni kavramsal çerçeveye uygun şekilde bütçelerini hazırlamaları gerektiğine vurgu yapılmıştır. Klasik bütçe anlayışından sıyrılarak daha modern ve dinamik bir bütçe sisteminin önü açılmış; sorgulayan, hesap soran ve hesap verebilen, kaynakları daha etkin ve verimli kullanmaya gayret eden bir sistemin böylece hukuki zemini de atılmıştır. İç denetim ve dış denetim ile de zenginleştirilen bu sistem kamu kaynakları kullanılırken hem mevzuata uygun olması hem de gerçekten ihtiyaç olan alanlara harcanmasına önem verilmiştir.

Madde 7’de “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir” denilmek suretiyle mali saydamlık ilkesine atıfta bulunulmuştur. Bu maddeye göre kamu kurumları elde ettikleri kamu ve özel gelirleri ile bu kaynakları nereye kullandıklarını zamanında kamuoyu ile paylaşmak zorundadırlar. Bir kurum ne kadar gelir elde etmiş ve bunu nerelere harcamış? Bunu ilgili web sitesinden halka ilan etmelidir. Bu konuda doğru ve güvenilir bilgileri geciktirme olmadan paylaşmalıdır. Madde 8’de ise, “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve ...” denilmek suretiyle kamu kurumlarının yaptıkları harcamalar konusunda sınırsız bir serbestiyete sahip olmadıkları, hesap verebilir olmaları gerektiği ve denetimler yapıldığında kamu kaynaklarının harcanmasında ve talimat verilmesinde sorunlu olan kişilerin belirli olması ve kamu zararı olduğunda ise bunun ilgili sorumlular tarafından tazmin edilebilmesini ve daha büyük aksaklıklar ve yolsuzluklar olduğunda ise bir takım cezai yaptırımlara tabi olabilmelerini ifade etmektedir.

Madde 9'un bir cümlesinde "Kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, 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" yer almaktadır.

Söz konusu maddeye göre kamu bütçesinin kullanılmasından sorumlu olan kişiler kamu yatırımları ve projeleri hazırlarlarken ve buna yönelik harcamalar gerçekleştirirken sürece her meslek ve statü grubundan halkı da dâhil etmeleri gerekmektedir. Katılımcılık ile ifade edilen, kamu kaynakları kullanılırken halka danışılması, onlarında fikrinin alınmasıdır. Yönetişim ilkeleri gereği sürecin her aşamasında halkın bilgilendirilmesi ve halkın isteklerine uygun kaynakların kullanılması gerekmektedir. Bunun için bir takım harcama kararları alınırken mutlaka halkı temsil edecek yerel düzeyde söz sahibi kişilerin mutlaka yer alması ve taleplerine kulak verilerek ve olabildiğince uyularak harcamaların yapılması ve bu harcamaya yönelik kaynakların toplanmasıdır. Bütçe hakkının gereği de aslında budur.

"5018 sayılı Kanun'un 9. Maddesinde" ayrıca "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." şeklinde ifade edilmektedir.

9. maddenin diğer bir cümlesinde ise kamu idarelerinin kamu hizmetlerini gerçekleştirmeden önce ilgili hizmete ait performans ölçütlerini zamanında ve doğru bir biçimde belirlemesi ve bu ölçütlere dayanarak ilgili kamu hizmetini sunmaya çalışmasıdır. Bu durum hizmet memnuniyetini sağlama açısından çok faydalı olmaktadır. Hizmet sunumu sonrasında elde edilen çıktılar değerlendirilerek daha önce belirtilen performans kriterlerine ne derece uyulduğu ve ne kadarının sağlandığı, kurumsal hizmet kalitesi açısından bir gösterge kabul edilmektedir. Burada kurumların dikkat etmeleri gereken husus, doğru performans ölçütleri belirlemektir. Ayrıca diğer bir önem arz eden husus ise hedef ve amaçların performans kriterleri ile uyumlu olup olmadığıdır.

Hedeflerin sayısal ölçülebilir olması ve kurumun kabiliyetine uygun olması gerekir. Performans kriterleri ise ne gerçeklikten uzak olacak şekilde ulaşılması zor olmalı ne de çok çabuk ve kolay sağlanabilir kriterler olmalıdır. Kurumun daha ileriye gitmesine olanak sağlayacak bir biçimde düzenlemelidir.

Bir kamu hizmetinin 5018 sayılı Kanun'a uygun olarak sunulup sunulmadığının belirlenmesinde birtakım girdilerden ve çıktılardan yola çıkılmakta ayrıca bu girdi ve çıktılara eşlik edecek diğer göstergeler de bu amaca hizmet etmektedir. Dolayısıyla stratejik planlamaya uygun performans odaklı bir hizmet sunumu için bazı kavramların çok iyi bilinmesi, hizmetin istenilen amaca uygun gerçekleşip gerçekleşmediğinin de anlaşılması için rehber olacaktır. Bu kavramlardan girdi ile kastedilen kamu hizmeti sunulmadan önce kullanılacak alet, edevat, araç-gereç ve hizmet sunan personel, hizmeti kullananlar gibi hususlardır. Bunlar aslında hizmetin eyleme geçmesi için gerekli unsurlardır. Hedef ise sayısal bir değer içeren, kurum için hizmeti sunumu sonrası elde etmek istediği şeydir. Amaçta ise sayısal bir veri yer almaz. Sadece o hizmetin memnuniyeti adına kurumun gayesini akla getirir. Çıktı ise sunulan hizmet sonrası ilk göze çarpan ve elde edilen kazançtır. Sonuç ise çıktıya benzemekle beraber burada tıpkı hedefteki gibi bir sayısal rakamlarla ifade edilebilecek hizmetin değerlendirilmesine yarayacak birtakım bulgular yer alır. Kalitede ise daha üst düzey sonuçlar elde etmek, başarının belirgin bir şekilde kendisini fark ettirmesine yönelik bulgular içerir (Badem vd., 2013). Bu durumu bir örnek ile ifade etmek gerekirse;

Bir üniversitede eğitim gören öğrenciler, ilgili ders müfredatı ve kitaplar, her türlü doküman, akademik personel, sıra, tahta, bina vs. girdiyi temsil eder. Hedef o bölümde okuyan öğrencilerin mezuniyet sonrası % kaçının bölüm öğrenme çıktılarına uygun olarak bir işe girmesi gerektiğine yönelik arzudur. Amaç ise öğrencilerin alanlarına uygun olarak iyi bir eğitim alabilmeleri temennisidir. Çıktı olarak ilgili bölümden mezun sayısı verilebilir.

Sonuç olarak İlk üç dönemde bölümü ile ilgili işe yerleşme oranı (yüzdesel olarak) örnek gösterilebilir. Kalite ise mezunlardan yüksek ortalamalarla mezun olma durumu veya üst düzey işlere yerleşme oranı vs. gösterilebilir.

4.2. Performans Yönetimine İlişkin Yasal Düzenlemeler

Türkiye’de kamu yönetiminde performans yönetimi ile ilgili düzenlemeler, başta “5018 sayılı Kanun”, “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu” ve “4734 sayılı Kamu İhale Kanunu” olmak üzere önemli yasalar yer almaktadır. Her ne kadar kamu yönetimiyle ilgili yasal düzenleme genellikle personelin bireysel değerlendirilmesiyle sınırlı kalmaktadır. Bu sürecin en belirgin örneklerinden biri, üst yöneticiler tarafından doldurulan sicil raporlarıdır. Çalışanların yöneticilerine düşüncelerini açıkça ifade etme özgürlüğünün kısıtlı olduğu, makam ve unvanların büyük önem taşıdığı, hiyerarşik yapıların sert çizgilerle belirlendiği otoriter yönetim anlayışı yaygındır (Karasoy,2014). Türkiye’de kamu kurumlarında standart bir değerlendirme sisteminin bulunmaması en önemli sorunlardan birisidir. Performans değerlendirme sürecinin tamamen yöneticilerin inisiyatifine bırakılması, kamu kurumlarının hedeflerine ulaşmasını zorlaştırmakta ve verimliliği azaltmaktadır. Kamu yönetimin alanında birçok yapısal reform gündeme gelmiş olsa da bu reformlar için somut adımlar atılmamıştır. Ancak 2000’lerde, “8. Beş Yıllık Kalkınma Planı” çerçevesinde, kamu yönetiminin yeniden şekillendirilmesi, mali disiplinin sağlanması, performans denetimine geçilmesi ve kamusal tasarruflar gibi önemli tavsiyeler sunulmuştur (Arcagök ve Eriz,2006). Avrupa Birliği çalışmaları, ülkedeki kamu yönetimi sorunlarına çözüm arayışlarını artırmış ve reform çalışmalarına odaklanılmasını sağlamıştır. Bu çabaların en önemli örneklerinden biri 2003 yılında yürürlüğe kanun olmuştur. Bu kanun, kamu kaynaklarının kullanımı ve kamu maliyesi ile ilgili önemli değişiklikler getirmiştir. “5018 sayılı Kanun” ile denetim genişletilmiştir ve tüm kamu kurumlarının performans yönetimini benimsemesi hedeflenmiştir (Karasoy,2014).

4.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na Göre Stratejik Planlama ve Performansa Dayalı Bütçeleme

“5018 sayılı Kanun”, kamusal alanların mali yönetimini ve denetimini düzenlerken, aynı zamanda performans yönetimi ile ilgili önemli hükümler içermektedir. Bu kanun, kamu idarelerinin performans hedeflerini belirlemelerini, bu hedeflere ulaşma derecelerini izlemelerini ve sonuçlarını raporlamaların zorunlu kılar. Performans esaslı bütçeleme anlayışını benimseyen bu düzenleme, kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlamayı hedefler. Kamu idarelerinin faaliyet raporları ve performans hedefleri, performans programlarının hazırlanması ve sonuçlarının izlenmesiyle ilişkilidir.

“5018 sayılı Kanun’un 9. maddesi uyarınca, kamu idareleri, kalkınma planları, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen politikalar, ilgili mevzuat ve temel ilkeler çerçevesinde” stratejik planlarını hazırlamakla yükümlüdür. Bu kapsamda, kamu idareleri uzun vadedeki misyon ve vizyonlarını belirleyerek, stratejik amaçlar ve gerçekleştirilebilir hedefler oluşturmalarıdır.

Kanuna göre, kamu hizmetlerinde kaliteyi artırmak amacıyla bütçeler, yıllık amaç ve hedeflerle uyumlu olacak şekilde hazırlanmalıdır. Stratejik planlar, kamu idarelerinin kaynak tahsislerini program ve proje bazında yönlendirmesine rehberlik eder. Stratejik planlama süreci Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenirken, bütçe sistemine uygun olarak yürütülecek faaliyetler oluşturulmalıdır. Kamu bütçeleri; kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program ve stratejik planlarla uyumlu şekilde, performans esasına dayalı olarak hazırlanır. Bunun yanı sıra, kamu idareleri stratejik planlarını ve performans programlarını değerlendirmek amacıyla sürekli bir şekilde veri toplayarak analiz etmekle yükümlüdür. Bu değerlendirme sonuçları, idarenin faaliyet raporlarında gösterilir ve Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen performans ölçütleri doğrultusunda kamu idarelerinin bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri de bu göstergeler çerçevesinde yürütülmektedir. Bu düzenlemeler ile kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlamak hedeflenmektedir.

“5018 sayılı Kanun’un 41. Maddesi”, kamunun hesap verme sorumluluğunu ve bu kapsamda hazırlanan raporların detaylarını düzenlemektedir. Bu madde uyarınca, kamu idareleri yürüttükleri faaliyetleri, bütçe gerçekleştirmelerini ve performans hedefleri doğrultusunda ulaşılan sonuçları içeren raporlar hazırlamakla yükümlüdür. Bu bağlamda, raporların hazırlanması ve kamuya açıklanması süreçleri, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda önemli bir yer tutmaktadır. Mevcut düzenlemelere ek olarak, faaliyet raporlarının içeriğinin genişletilmesi ve sadece mali verilerle sınırlı kalmayıp stratejik hedeflerin ne ölçüde gerçekleştiğini, uygulanan projelerin etkilerini ve toplum üzerindeki sonuçlarını da içermesi kamu yönetiminin etkinliği açısından faydalı olacaktır. Ayrıca, raporların dijital ortamda erişilebilir hale getirilmesi, kamuoyunun bu verilere daha kolay ulaşmasını sağlayarak hesap verebilirliği güçlendirecektir.

Bu çerçevede kamu idarelerinin faaliyet raporları sadece bir mali denetim aracı olmanın ötesine geçmeli ve kamu hizmetlerinin etkinliğini ölçen, karar alma süreçlerini yönlendiren kapsamlı belgeler haline getirilmelidir.

“5018 sayılı Kanun’un 42. Maddesi”, kanun teklifinin yasal zemine oturtulması, hazırlanması ve TBMM’ye sunulması sürecini düzenlemektedir.

Kesin hesap süreci sadece mali verilerin raporlanması değil aynı zamanda Sayıştay denetimleriyle kamu harcamalarının doğruluğunun ve etkinliğinin değerlendirilmesini de kapsamaktadır. Bu nedenle, kesin hesap raporlarında sadece bütçesel gerçekleştirmeler değil, belirlenen performans göstergelerine ne ölçüde ulaşıldığının da yer alması kamu mali yönetiminin etkinliğini artıracaktır.

Sonuç olarak, 42. madde çerçevesinde yürütülen kesin hesap süreci, kamu mali yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim ilkelerini güçlendirmektedir. Bu düzenlemeler, kamu kaynaklarının verimli kullanımını sağlamaya ve mali hesapların doğruluğunu garanti altına almaya yönelik önemli bir araç olarak işlev görmektedir.

4.4. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

“657 Sayılı Kanun”, devlet memurlarının çalışma esaslarını, haklarını ve yükümlülüklerini düzenlerken, dolaylı olarak da performans yönetimi ile ilişkilidir. Kanun kamu görevlilerinin görev tanımlarını ve hizmet içi eğitimlerini belirlerken, memurların performanslarını değerlendiren bir sistem getirmemekle birlikte, görev tanımları ve iş güvenceleri açısından önemli düzenlemeler içermektedir. Memurların terfi, ödüllendirme ve cezalandırma süreçlerinde, dolaylı olarak performans değerlendirmeleri etkili bir şekilde kullanılabilir. Bu düzenlemeler, çalışan verimliliği ve etkili kamu hizmetinin sağlanmasında rol oynar.

4.5. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

“4734 Sayılı Kanun”, devletin mal, hizmet ve yapım alımlarını düzenleyen önemli bir yasadır. Kamu ihalelerinde, yüklenicilerin sözleşme şartlarını yerine getirmeleri ve işin kalitesini sağlama noktasında performans yönetim süreci devreye girer. İhale sözleşmeleri çerçevesinde yüklenicilerin performanslarının izlenmesi, kalite kontrolü ve sözleşme şartlarının yerine getirilmesi, kamu sektöründe yapılan ihalelerin başarılı olabilmesi için kritik öneme sahiptir. Bu kanun, ihale süreçlerinde performans değerlendirme kriterleri ile dolaylı düzenlemeler sahip olup, yüklenicileri sözleşmeye uygunlukları belirli performans ölçütlerine dayalı olarak değerlendirilir.

SONUÇ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Son yıllarda performans yönetimi hem özel sektörde hem de kamu sektöründe yaygın olarak uygulanmaktadır. Bu sistemin kullanımında karşılaşılan sorunların birçoğu her iki sektör için benzerlik gösterse de kamu sektörünü inceleyen araştırmacılar, son zamanlarda kamu kurumlarının özel sektörden belirgin şekilde farklı davrandığını vurgulamaktadır. Kamu kuruluşlarının doğası gereği, özel sektör kuruluşları gibi hareket etmelerinin mümkün olmadığına dikkat çekilmektedir.

Örneğin, kamu kurumlarının birçok farklı paydaşa sahip olması ve bu paydaşlar arasındaki hedeflerin çelişmesi nedeniyle, sadece bazı performans göstergeleri oluşturarak kamu yönetimindeki sorunların çözülebileceğini düşünmek gerçekçi değildir (Şahin, 2014:10). Kamu yönetiminde performans temelli yaklaşım, son yıllarda hem ulusal hem uluslararası düzeyde öne çıkan bir yönetim anlayışı haline gelmiştir. Kurumların, sadece var olan durumu korumakla yetinmeyip, sürekli gelişimi hedeflemesi ve bu doğrultuda stratejiler belirlemesi önem kazanmaktadır. Kaynakların yeniden değerlendirilmesi, gelecekte ihtiyaç duyulacak imkânların önceden öngörülerek planlanması ve performansı artıracak ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi bu sürecin temel unsurlarındandır. Performansın sürdürülebilir bir biçimde yönetilebilmesi için kurumun kapasitesinin geliştirilmesi, iş yükünün dengeli bir şekilde dağıtılması ve insan kaynakları yönetiminin çağın gereklerine uygun olarak yapılandırılması gerekmektedir. Bu çerçevede, Akçakaya (2012), performans yönetiminin yalnızca sonuç odaklı bir sistem değil, aynı zamanda işe alım, eğitim, kariyer planlaması gibi süreçlerle entegre şekilde yürütülmesi gerektiğine dikkat çeker. Uluslararası alanda da vatandaşın “müşteri” gibi görülmesi, bürokrasinin azaltılması ve yerel yönetimlere daha fazla yetki devredilmesi gibi eğilimler, performansa dayalı kamu yönetiminin ne denli gerekli olduğunu göstermektedir. Ancak bu sistemin başarılı olabilmesi için performans değerlendirmeleri şeffaf, anlaşılır ve işe doğrudan katkı sağlayan kriterlere dayanmalıdır. Hedeflerle uyumlu olarak sürdürülen izleme ve değerlendirme süreçleri sayesinde, sadece kurumsal verimlilik değil, aynı zamanda toplumsal memnuniyet de sağlanabilir.

Performans yönetimi, çağdaş kamu yönetimi sunulmasını amaçlamaktadır. Kamu kaynaklarının daha rasyonel kullanımı, kurumsal hedeflerin belirlenmesi ve hizmet sunum kalitesinin artırılması gibi hedefler doğrultusunda performansa dayalı yönetim sistemleri önemli bir araç haline gelmiştir (Uysal, 2015). Ancak bu sistemlerin kamu sektörüne entegrasyonu, çeşitli yapısal ve kültürel engeller nedeniyle beklenen düzeyde başarıya ulaşamamaktadır. Türkiye’de kamu kurumlarında performans yönetiminin yerleştirilmesi yönünde son yıllarda önemli adımlar atılmıştır ve uygulamalarla bu alanda kurumsal bir çerçeve oluşturulmaya çalışılmıştır. Buna rağmen sistemin uygulama sürecinde birçok sorunla karşılaşmaktadır. Özellikle mevzuatın açık ve yönlendirici olmaması, performans ölçütlerinin belirsizliği, liyakat ilkesinin göz ardı edilmesi, kurumlar arası eşgüdüm eksikliği ve çalışanların sürece yeterince dâhil edilmemesi gibi faktörler, sistemin işleyişini olumsuz etkilemektedir. Ayrıca, kamu kurumlarında hâkim olan geleneksel yönetim anlayışı ve değişime yönelik direnç de performans yönetiminin başarıya ulaşmasını zorlaştırmaktadır. Bu bağlamda, kamu sektöründe etkili bir performans yönetimi sisteminin hayata geçirilebilmesi için bazı temel koşulların sağlanması gerekmektedir. Öncelikle kurumsal kapasite güçlendirilmelidir. Performans kriterleri somut, ölçülebilir ve işlevsel olmalı; personelin eğitimi sağlanmalı ve sisteme olan güven artırılmalıdır. Değerlendirme süreci, sadece denetim odaklı değil, aynı zamanda gelişim ve ödüllendirme amacı taşıyan çok boyutlu bir yapıya kavuşturulmalıdır. Ayrıca liyakat esaslı personel politikaları benimsenmeli ve yönetsel şeffaflık sağlanmalıdır. Sonuç olarak, performans yönetimi kamu sektöründe yalnızca teknik bir araç değil; aynı zamanda stratejik bir yönetişim yaklaşımıdır. Bu yaklaşımın başarısı, sadece yapısal düzenlemelere değil, aynı zamanda kurum kültürünün dönüşümüne, yönetsel iradeye ve çalışanların sürece aktif katılımına bağlıdır. Bu çalışmada yapılan değerlendirmeler doğrultusunda, Türkiye’de kamu performans yönetiminin daha etkin ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşması için çok yönlü bir reform sürecine ihtiyaç duyulduğu ortaya konmuştur.

KAYNAKÇA

Akal, Z. (1992). *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi: Çok Yönlü Performans Göstergeleri* Millî Prodüktivite Merkezi Yayınları.

Akkuzu, G. (1985). ‘Peter F. Drucker ve Amaçlara Göre Yönetim’ *Uludağ Üniversitesi İktisat ve İdari Bilimler Dergisi*, 6(2), 99-104.

- Akçakaya, M. (2012). 'Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar', Karadeniz Araştırmaları,32(32), 171-202
- Arcagök, M.S and Erüz, E.(2006). *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi* (1.baskı). Maliye Hesap Uzmanları Derneği.
- Armstrong, M. (1999). *Employee Reward*. Chartered Institute of Personnel & Development.
- Asunakutlu, T. and Coşkun, B. (2005). 'Frederick Winslow Taylor ve Fizyolojik Örgüt Kuramı' Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 5(10), 157-166.
- Badem, AC. Kılınç, Y. and Kavas, T. (2013). 'Türkiye'de Uygulanan Performans Esaslı Bütçeleme Süreci: Kocaeli Üniversitesi Örneği', Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (26), 77-104
- Canman, A.D.(1995). *Çağdaş Personel Yönetimi* .TODAİE Yayınları.
- Cummings, T.G and Worley, C.G.(2014). *Organization Development and Change* (10.ed.).South-Western/Cengage Learning .
- Çadırcı, Ç. and Siverekli, E. (2021). 'Türkiye'de Mali Disiplinin Sağlanması Çerçevesinde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Getirilen Yenilikler', Econharran 5(7): 142-164.
- Ertürk, M.(2018). *İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon* (8.baskı). Beta Yayınları,İstanbul.
- Gürbüz, S.(2019). *İnsan Kaynakları Yönetimi Teori, Araştırma ve Uygulama* (2.baskı). Seçkin Yayıncılık Ankara.
- Gürüz, D. and Gürel, E.(2009). *Yönetim ve Organizasyon* (2.baskı). Nobel Akademik Yayıncılık , Ankara.
- Hatipoğlu, Z.(2020). 'Performans Yönetimi, Amaçlara Göre Yönetim Yaklaşımı ve OKR Sistemi',International Journal of Arts and Social Studies 3(4): 1-16
- Helvacı, M A.(2002). 'Performans Yönetimi Sürecinde Performans Değerlendirmenin Önemi', Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, 35(1): 155-169.
- Kanca, O.C.(2017). '5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme', Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5(2):493-505.
- Karasoy, H.A. (2014). 'Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış', Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 10(22) :257-274.
- Keklik, A.(2018). 'Performans Değerlemede Klasik ve Modern Yaklaşımlara Kavramsal Bir Bakış', Fırat Üniversitesi Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2(2):65-82.
- Köseoğlu, Ö.and Şen, M.L. (2014). 'Kamu Sektöründe Performans Yönetimi: Politikalar, Uygulamalar ve Sorunlar', Akademik İncelemeler Dergisi, 9(2): 113-136.
- Mercanlıoğlu, Ç.(2012). 'Örgütlerde Performans Yönetimi ile İşgörenlerin Motivasyonu Arasındaki İlişki', Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi 4(1):41-52.
- Özer, M.A.(2009). 'Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirilmesi', Sayıştay Dergisi (73):3-29.
- Şahin, D.(2014). 'Performans Esaslı Bütçeleme Sürecinde Bürokratik Etkinsizlikler & Çözüm Önerileri', Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi s.1-7.
- Şeneldir, O. (2008). 'Performans Yönetimi Sisteminin Kurulmasında Karşılaşılan Sorunlara Yönelik Sanayi İşletmelerinde Nitel Bir Araştırma', Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli.
- Tarı, R. and Güneş, H.(2021). 'Mali Kurallar- Makroekonomik Performans İlişkisi: Ampirik Analiz', Third Sector Social Economic Review, 56(4) : 2536-2549.
- Türk Dil Kurumu, 'Performans' <https://sozluk.gov.tr> (Erişim Tarihi 26 Mayıs 2025).
- Uysal, Ş.(2015). 'Performans Yönetimi Sisteminin Tanımı, Tarihçesi, Amaç ve Temel Unsurlarına Genel Bir Bakış', Ejovoc (Electronic Journal of Vocational Colleges) 5(2):32-39.
- Yaşar, R.Ş.(2016). 'Dengeli Puan Kartıyla Performans Ölçümü: Bir Denetim Şirketi Uygulaması', Muhasebe ve Finansman Dergisi, (70):193-212.

Yılmaz, V. and Turan, A. (2019). 'Kamuda Performans Yönetiminin Önemi', (Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 33(46):313-342.

Devlet Memurları Kanunu, Kanun Numarası: 657, Kabul Tarihi: 14.07.1965, Resmi Gazete: 23.07.1965/12056.

Kamu İhale Kanunu, Kanun Numarası: 4734, Kabul Tarihi: 04.01.2002, Resmi Gazete: 22.01.2002/24648.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kanun Numarası: 5018, Kabul Tarihi: 10.12.2003, Resmi Gazete: 24.12.2003/25326.