

# Kamu kurumlarında performans yönetimi uygulamaları

**Harun Kırılmaz**



1978 yılında Konya'da doğdu. İlk ve orta öğretimini Konya'da tamamladı. 2000 yılında Selçuk Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden lisans derecesini aldı. 2005 yılında Kocaeli Üniversitesi Yönetim Bilimleri Dalında yüksek lisans derecesini kazandı. Çeşitli kitap ve dergilerde yazarlık ve editörlük görevleri üstlenen Kırılmaz, halen Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalında doktora çalışmasına devam etmekte olup 2001 yılından bu yana Sağlık Bakanlığı'nda çalışmaktadır.

**G**eride bıraktığımız 20. yüzyılın sonlarında ekonomiden siyasete, sosyal ve kültürel normlardan kamu hizmetlerine kadar geniş bir alanda yaşanan gelişmeler; birtakım model, yöntem ve kavramları da beraberinde getirmiştir. Söz konusu dönemde ortaya çıkan anahtar kavramlardan biri de “performans”tır. Dilsel

bağlamından bağımsız olarak hemen her alana yerleşen performans kavramı, bireysel ve toplumsal açıdan metanın değişim değerinin yerine gösterge değerinin önem kazanmasıyla birlikte gündelik hayatımızda yer edindikten sonra “yönetim” perspektifinde önce özel sektörde uygulama alanı bulmuş, ardından da kamu sektörüne transfer olmuştur. Kamu sektöründe performans kavramı, kelime anlamından daha

geniş bir perspektifte ve çoğunlukla “performans yönetimi” olarak kullanılmaktadır. Kuşkusuz bu kavram tercihinde belirleyici unsur literatür olmakla birlikte, kamu kurumlarında performans yönetimi uygulamaları kamu yönetiminde yeni bir bakış açısı ortaya koyduğu için “performans yönetimi” kavramının tercih edildiğini söyleyebiliriz. Performans yönetimi kavramı bir yönetim modelini tanımlamaktan ziyade, devletin



rolündeki değişime paralel olarak “yeni kamu yönetimi” yaklaşımının ortaya koyduğu bakış açısını yansıtmaktadır.

Bu çalışmada kamu kurumlarında performans yönetimi uygulamalarından hareketle, performans yönetiminin gelişim seyri hakkında bazı tespitlerde bulunulmaya çalışılacaktır. Çalışmanın temel amacı, kamu kurumlarında performans yönetiminin ortaya çıkışında ve geçmiş uygulamalarda etkili olan faktörleri ortaya koyarak geleceğe dönük çıkarımlarda bulunmaya çalışmaktır. Bu amaçla öncelikle performans, performans yönetimi ve kurumsal performans kavramları üzerinde durulacaktır. Daha sonra kamu kurumlarında performans yönetimi anlayışına değinilecek; Dünya Sağlık Örgütü'nün 2000 yılında yayınladığı ve ana teması sağlık sistemlerinin performansını ölçmek olan Dünya Sağlık Raporu ile gündeme gelen sağlık sektöründe performans yönetimi konusuna kısaca yer verilecektir. Türkiye'de kurumsal performans uygulamaları ise literatür incelenerek özetlenmeye çalışılacaktır. Son olarak, performans kavramının ortaya çıktığı 1970'lerden günümüze performans anlayışındaki değişim süreci ele alınacaktır.

### 1. Kavramsal çerçeve

Çoğunlukla “ölçüm” ve “yönetim” sözcükleriyle birlikte kullanılan performans kavramının tanımla ilgili yaygın olarak kullanılan “Eğer performans tanımlayamasanız, onu ölçemez ve yönetemezsiniz” sözü, performansın anlam ve kullanımına dikkat çekmektedir. “Ölçme”, “değerlendirme”, “planlama”, “denetim”, “ücret” gibi sözcüklerle birlikte kullanılan performansın; literatürde tümel kavram olarak “performans yönetimi” şeklinde yer aldığı görülmektedir. Diğer taraftan, herhangi bir organizasyonda uygulama alanı açısından performans yönetiminin “bireysel” ve “kurumsal” olarak iki katedoride ele alındığını söyleyebiliriz.

#### Performans

Genel anlamda “performans” kavramı, bireylerin performansı ile ilişkilidir ve insan kaynakları yönetimi literatürünün önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Bireysel performans genel olarak, tek tek bireylerin performansının kurumsal performans ve stratejilere ne ölçüde ve nasıl katkıda bulunduğu ile ilgilidir. Literatürde ve uygulamada, bireysel ve kurumsal performans arasında bariz bir farklılık görülmediği; gerek normatif, gerekse ampirik düzlemde bireysel ve kurumsal performans uygulamaları ve politikaları arasında belirgin bir ayrımın olmadığı kabul edilmektedir (1).

Belirli bir amaç için yapılan planlar doğrultusunda ulaşılan noktayı nicel ve nitel yönleriyle belirleyen bir kavram olan performansın (2); literatürde çoğunlukla baş-

ka kavramların yerine kullanıldığı ve birbiriyle karıştırıldığı hususu dikkatleri çekmektedir. Bu kavramların başında etkinlik, verimlilik ve etkililik gelmektedir. Bu kavramların yanı sıra tutumluluk, ekonomiklik, kârlılık gibi kavramlar da performansla birlikte veya onun yerine kullanılan kavramlar olarak öne çıkmaktadır. Ancak bu kavramların birbirleri yerine ikame edilebilir kavramlar olarak düşünülmemesi gerektiğinin de altını çizmekte fayda vardır (3).

Bu tespitler ışığında kısaca “amaca yönelik tespit edilmiş standartlara uygun davranışların sergilenmesi ve hedefe yakınlaşma seviyesi” olarak tanımlayabileceğimiz performans kavramını bir “çerçeve kavram” olarak değerlendirmenin daha yerinde bir yaklaşım olduğunu söyleyebiliriz. Diğer bir ifadeyle; etkililik, verimlilik, ekonomiklik, tutumluluk, kalite kavramları birbirleriyle doğrudan ilgili ve birbirinin tamamlayıcısı olup bir bileşen olarak performans kavramının parçaları durumundadırlar. Basit bir örnekle anlatmak gerekirse, “doğru işleri yapmak” anlamındaki etkililik ile “işleri doğru yapmak” anlamındaki verimlilik, bir madalyonun iki yüzü gibidir (4).

#### Performans yönetimi

Herhangi bir kurumda çalışanların etkinliğini artırmak için kullanılan bir yöntem olan performans yönetimi; hedef belirlenmesi, değişikliklerin izlenmesi, mentorluk, motivasyon, yeniden gözden geçirme ve insan kaynaklarının gelişimi gibi birçok aktivitenin bir araya geldiği sistem olarak tanımlamak mümkündür (5). Performans yönetimi, kurumun yönetimi ile ilgili olup; genel anlamda organizasyon ve çevre faktörleri ile bağlantılıdır. Performans yönetimi sadece “yönetim” boyutuyla kısıtlı olmayıp kurumun genelini ilgilendirdiği gibi, yönetim sürecinin bütün safhalarını da farklı bir yaklaşımla ele almaktadır. Bir kurumda yöneticilerin ve çalışanların sorumluluğu, ortak karar alma ve uygulama, uygulamaların nasıl ve kimler tarafından gerçekleştirileceği ve uygulamaların değerlendirilmesi gibi konular performans yönetimini oluşturan parçalarıdır (6).

Performans yönetimi, gerçekleştirilmesi beklenen kurumsal amaçlara ve bu yönde çalışanların ortaya koyması gereken performansa ilişkin ortak bir anlayışın kurumda yerleşmesi ve çalışanların bu amaçlara ulaşmak için gösterilen ortak çabalara yapacağı katkıların düzeyini artırıcı biçimde yönetilmesi, değerlendirilmesi, ücretlendirilmesi ve geliştirilmesi sürecidir (7). Kurumlar açısından bakıldığında performans yönetimi; her kademe de yer alan tüm çalışanları, performansın sürekli gelişimini hedefleyen ortak amaçlarda birleştirmeyi ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli planlama, ölçme, yönlendirme ve kontrol işlerini yönetimin diğer

1. Dünya Savaşı sonrasında izlenen ekonomi politikaları neticesinde 1970'lere gelindiğinde, kamu kurumlarının etkililik, verimlilik ve ekonomiklik yönünden karşı karşıya kaldıkları sorunlar, hantal bürokratik yapı ve kaynakların yanlış kullanımı ile birleşince kamu sektörünün imajını olumsuz yönde etkileyen bir tablo ortaya çıkmıştır. Kamu sektörünün bu olumsuz imajı ise, kamu kurumlarının performansının irdelenmesi sürecini başlatmıştır.

işlevleri ile eşgüdümlü olarak yürütmeyi öngören bir yönetim şeklidir (8).

Performans yönetiminin uygulanmasında kurumsal hedeflerin bireysel hedeflere dönüştürülmesi, bireysel/kurumsal hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için performans kriterlerinin belirlenmesi, ölçme kriterlerine göre çalışanların adil, eşit ve zamanında değerlendirilmesi, kişinin kendisinden beklenen performans hedefleri ile ortaya koyduğu performansı karşılaştırılabilmesi için ast ile üst arasında etkin iletişimin sağlanması, yönetici ve çalışanlar arasında işbirliğinin tesis edilmesi, çalışanların başarılarının tanınması ve ödüllendirilmesi gibi hususların dikkate alınmasında fayda vardır (9). Yukarıda söz edilen hususlardan da anlaşılacağı gibi, performans yönetiminin esasını bireysel performansın sağlıklı ve adil yöntem ve kriterler aracılığıyla ölçülmesi, performans ölçümü ve değerlendirmesi hakkında kişilere geri bildirim sağlanması ve böylelikle bireysel performansın geliştirilerek kurumsal performansın artırılması oluşturmaktadır.

Kamu sektörü açısından bakıldığında performans yönetimi; “kamu kurumlarının başarılı şekilde doğru ve gerekli hizmetleri yerine getirme ve hizmet sunumunda kullandığı yol, yöntem ve araçlarla ilgili olarak yapılan faaliyet” olarak ifade edilmektedir (10). Diğer bir ifadeyle performans yönetimi, kamu kurumlarında yapılan işlerin hangi derecede kurumsal



amaç ve hedeflere göre gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin ölçülüp değerlendirilmesi konusunu ve genel olarak bu sürecin yönetimini ele almaktadır.

### **Kurumsal performans**

Performans literatürü incelendiğinde, hem kamu hem özel sektörde odak noktanın "kurumsal performans" olduğu görülmektedir. Gerçekten de performans kamu sektöründe önemlidir; çünkü sistem, programlar veya politikalarla ziyade kurumsal yapı tarafından oluşturulmakta ve sorumluluk yine kurumsal yapıya ait olmaktadır.

Bir kurumda öngörülen hedefler ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesinde katkısı olan ekip ve bireylerin katkıları oranında ödüllendirildiği, aynı zamanda söz konusu hedefleri gerçekleştirmek için eğitim-gelişim gereksinimlerinin belirlendiği bir

sistem olan performans yönetimi kurumsal yapıya odaklanmaktadır (6). Performans kavramı tek başına bireyselliği çağrıştırmakla birlikte, gerek işletmelerde gerekse kamu kurumlarında tek tek kişilerin performansının yanı sıra ekip performansı ve kurumsal performans, performans yönetimi sisteminin önemli parçalarını oluşturmaktadırlar.

Bir kurumda performans standartlarının belirlenmesi, ölçülmesi, değerlendirilmesi ve yapılacakların gözden geçirilmesi kurumsal performans sürecini oluşturmaktadır. Kurumsal performansın stratejik planlama ile doğrudan ilgili olduğu da gözden kaçırılmayacak önemli bir ayrıntıdır. Nitekim kurumsal performansın ilk adımı stratejik planların yapılarak kurumsal hedef ve amaçların belirlenmesidir. İkinci adım ise bu hedef ve amaçlara göre performans standartlarının ortaya konmasıdır (11).

Kamu sektöründe kurumların yürütmekle sorumlu oldukları kamu politikaları ve programlar yatay düzeyde benzer kuruluşlarla ilişkili olduğu gibi farklı düzeyde kurumlara da paylaşılabilir. Ayrıca doğrudan ilgili birimin faaliyet alanına giren program ve kamu politikaları da bulunmaktadır. Her düzeyde yürütülen faaliyet, program ve kamu politikalarının kurumsal performans ile doğrudan ilişkisi bulunmaktadır.

Kamu sektöründe performansın odak noktasının kurumsal yapı üzerinde olması mali ve yönetsel sorumluluk ve hesap verebilirliğin yanı sıra, özel sektörden performans yönetimi modeli ve tekniklerinin devşirilmesine olanak sağlamaktadır. Bu nedenle performans, kamu kurumlarının yönetiminde önemli bir araç olarak öne çıkmaktadır (1).

Diğer taraftan, kamu sektöründe idari birimlerin yürüttüğü faaliyet, program ve kamu politikalarının kısmen soyut ve her zaman için birbiriyle ilişkili olmaması, kurumsal performans ölçümü ve yönetiminin problemlerinin başında gelmektedir. Örneğin, bir kamu kurumu tarafından yürütülen faaliyet veya program için tahsis edilen bütçenin ve söz konusu faaliyetin/programın çıktılarının objektif ve ölçülebilir olmaması, faaliyet/programın değerlendirilmesini sorunlu hale getirebilmektedir. Bu durum kamu sektöründe sorumluluk ve hesap verebilirliği performans yönetimi açısından zayıf bir araç haline getirmektedir (1).

## **2. Kamu sektöründe performans yönetimi ve kurumsal performans uygulamaları**

1. Dünya Savaşı sonrasında izlenen ekonomi politikaları neticesinde 1970'lere gelindiğinde, kamu kurumlarının etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik yönünden karşı karşıya kaldıkları sorunlar, hantal bürokratik yapı ve kaynakların yanlış kullanımı ile birleşince kamu sektörünün imajını olumsuz yönde etkileyen bir tablo ortaya çıkmıştır. Kamu sektörünün bu olumsuz imajı ise, kamu kurumlarının performansının irdelenmesi sürecini başlatmıştır.

Söz konusu süreçte birlikte ABD ve İngiltere başta olmak üzere hemen hemen her ülkede kamu kurumlarının mevcut performanslarını artırmaları yönünde yoğun bir kamuoyu baskısı altında kaldıkları söylenebilir. Kamuoyunda oluşan bu beklenti, Batı ülkelerinden başlayarak diğer ülkelere yayılan kamu yönetimi reformlarına hız kazandırmıştır. Kamu kurumları vatandaşın beklenti ve ihtiyaçlarına cevap verebilmek amacıyla pek çoğu özel sektörde uzun zamandır uygulanan ve kamu sektörünün kendine has ihtiyaç ve şartlarına göre geliştirilen yeni yönetim tekniklerini uyarlayarak geleneksel yönetim yapılarını dönüştürme ihtiyacı hissetmişlerdir.

İşte bu noktada performans yönetimi, vatandaş beklentilerine cevap verebilecek bir araç olarak uygulama alanı bulmuştur. Nitekim pek çok ülkede kamu kurumları için performans hedefleri belirleme, performans ligi uygulamaları, vatandaş şartları, verimlilik ve başarı karnesi uygulamaları, performans dayalı bütçe ve ücret uygulamaları gibi performans yönetimi sisteminin değişik unsurları standart haline dönüşmüş durumdadır (4, 12).

Kamu kurumlarında performans yönetiminin mantık olarak işletme düzeyinde ele alınan performans kavramından farklı olmadığını ifade edebiliriz. İdarenin planlama ve denetim faaliyetlerinin daha geniş sınırlarda ve performans kavramındaki gelişmeler çerçevesinde uygulanmasına yönelik gelişmiş bir yönetim anlayışı olan performans yönetimi; kamu kurumlarına stratejik hedeflere ulaşabilmeleri amacıyla mevcut ve geleceğe ilişkin veri toplama, bu verileri karşılaştırma ve performansın gelişiminde sürekliliği sağlayacak düzenlemeleri gerçekleştirme görevini yüklemektedir (2, 13).

Konuya sağlık hizmetleri açısından bakacak olursak; sağlık sektöründe performans yaklaşımı, ilk olarak Dünya Sağlık Örgütü'nün 2000 yılında yayınladığı "Dünya Sağlık Raporu" ile gündeme gelmiş ve söz konusu rapor uluslararası camia da geniş yankı bulmuştur. Dünya Sağlık Örgütü'ne göre sağlık sistemleri; toplumun sağlığını geliştirebildikleri, bireylerin beklentilerine cevap verebildikleri ve hastalıkların maliyetine karşı finansal koruma sağlayabildikleri ölçüde gelişmiş bir performans düzeyine sahip oldukları kabul edilmektedir. Diğer bir ifadeyle; toplumun sağlığını geliştiren, vatandaşın ihtiyaç ve beklentilerini karşılayan, bireylerin ödeme gücünü gözeten adil bir finansman sistemine sahip sağlık sistemleri performansı yüksek olarak nitelendirilmektedir (14).

Sağlık hizmetlerinde performans yaklaşımına ilişkin önemli bir çalışma, Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Bölgesindeki üye ülkeler tarafından 27 Haziran 2008 tarihine imzalanıp kabul edilen "Tallin Sözleşmesi"dir. Türkiye de sağlık sistemlerinin performansının izlenmesini ve değerlendirilmesini amaçlayan Tallinn Sözleşmesini Avrupa Bölgesinde diğer üye ülkelerle birlikte kabul etmiştir. Tallin Sözleşmesi ile üye ülkelerin sosyal, kültürel ve ekonomik farklılıklarının dikkate alınarak sağlık sistemlerinin güçlendirilmesi ve insan sağlığının daha iyi duruma getirilmesi hedeflenmektedir (15).

Sağlık hizmetlerinde performans vurgusunun dikkat çektiği bir diğer çalışma da, yine Dünya Sağlık Örgütü tarafından yayımlanan "2009 Avrupa Sağlık Raporu"dur. Söz konusu rapor; küresel ve

bölgesel ekonomik konjonktür çerçevesinde ortaya çıkan olumsuz tablo söz konusu olsa da, mevcut kaynaklardan en yüksek değeri elde ederek sağlık sisteminin performansını geliştirilmenin öncelikli hedef olması gerektiğinin altını çizmektedir. Sağlık sistemlerinin performansını ölçme ve geliştirme sürecinde Tallin Sözleşmesi'ne atıfta bulunulan raporda, ölçülebilir sonuçlar elde etmek için hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin önemine dikkat çekilmektedir. Raporda da belirtildiği gibi hizmet üretiminde verimlilik artışı ve hizmete erişimde hakkaniyet sağlanması, hizmet sunumu kapsamının geliştirilmesi, kaliteli sağlık hizmeti ve hasta güvenliği boyutları; toplumun sağlığının geliştirilmesi ve vatandaş açısından finansal riskin minimize edilmesi nihai hedeflerinin gerçekleştirilebilmesine katkıda bulunmaktadır (16).

OECD'nin 2008 yılında yayınladığı "OECD Sağlık Sistemi İncelemeleri: Türkiye" adlı rapor ise, Dünya Sağlık Örgütü'nün sağlık hizmetlerinde performans yaklaşımına paralel olarak eşitlik ve finansal riskten korunma hedeflerini ortaya koymaktadır. Söz konusu raporda, mutlak koşullar açısından ve diğer ülkelerle kıyaslandığında Türk sağlık sisteminin eşitlik ve finansal riskten korunma bakımlarından yüksek performansa sahip olduğu ifade edilmektedir (17).

2000'lerin başında performans yönetiminin Türkiye'de de kamu yönetiminin gündemine girdiğini ve yavaş yavaş kamu kurumlarında uygulama alanı bulduğuna şahit olmaktadır. Bilgin'in (18) "Kamu Performans Yönetimi" adlı eseri ile Çevik ve arkadaşlarının (8) "Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi" adlı eserleri kamu kurumlarında performans yönetimi konusunu teorik düzeyde ele alan önemli çalışmalardır. Sağlık sektörü özelinde ise, İldır (19) ile Karahan ve Özgür'ün (20) çalışmaları konuyu daha çok verimlilik ve maliyet perspektifinden ele almakla birlikte, sağlık kurumlarında performans yönetimini inceleyen çalışmalar olarak literatürde yer almaktadır.

Uygulama örnekleri açısından literatür incelendiğinde ise Ateş'in (21) kamu kurumlarında performans dayalı bütçe konusunu ele aldığı çalışması, Balcı ve Kırılmaz'ın (22) performansa dayalı ücret konusundaki çalışması, Akdoğan'ın (12)

kamu yönetiminde stratejik planlama ile performans yönetimi uygulamalarına değindiği çalışması, Kurnaz'ın (23) belediyelerde performans ölçümünü incelediği çalışması, Ateş'in (24) belediyelerde kurumsal performans yönetimi uygulamalarına değindiği çalışması, Köseoğlu'nun (25) kamu mali kontrol sistemi çerçevesinde kamu kurumlarında performans denetimi konusundaki çalışması dikkatleri çekmektedir. Sağlık sektöründe performans yönetimi konusunu ele alan Ateş ve arkadaşlarının (26) derlediği kitap ise kamu yönetimi ve sağlık sektörü açısından performans yönetimi konusunu teorik açıdan ele almakta, Sağlık Bakanlığı'nın uyguladığı "Performans Yönetim Modeli"ni detaylı bir şekilde incelemekte, üniversite ve özel hastane örneklerine yer vermektedir.

### 3. Performans anlayışında değişim

Devlet ve kamu yönetimi açısından değerlendirildiğinde; kamu sektörü üzerinde yoğunlaşan eleştiriler, ekonomi ve siyaset teorisinde meydana gelen değişiklikler, bireylerin ve sivil toplumun artan önemi, özel sektördeki dinamizm ve mâli krizin de etkisiyle 1970'lerde kamu yönetimi alanında önemli bir paradigma değişimini ortaya çıkarmıştır. Bu değişiklik, basit bir reform ya da yönetim tarzında kısmi bir dönüşüm değil; devletin yapısı, faaliyet alanı, toplum, birey ve piyasa ile ilişkileri, hizmet yöntemleri, çalışanların rolleri ve statüleri, kısacası kamu yönetiminin kendi içinde ve çevresiyle ilişkilerinde kapsamlı ve radikal bir yapılanma sürecini ifade etmektedir (27).

Kuşkusuz bu değişim süreci bir anda ortaya çıkmadığı gibi, bir defaya mahsus gerçekleşen bir durum da değildir. Diğer bir ifadeyle, 1970'lerden günümüze birey, toplum, özel ve kamu sektörü ve nihayetinde devlet dinamik bir değişim sürecinden geçmektedir. Söz konusu değişimin nedenlerinin bu çalışmanın konusunun dışında kaldığını belirterek, benzer durumun performans yönetimi içinde geçerli olduğunun altını çizmekte fayda vardır.

Performans kavramının ortaya çıktığı 1970'lerden günümüze geçen sürecin, performans anlayışındaki değişim açısından üç döneme ayrılarak incelenebileceğini düşünmekteyiz:

- 1970-1990: 3 "E" Dönemi

Tablo: Performans yönetiminin değişim süreci			
Dönem	1970 - 1990	1990 - 2000	2000 Sonrası
Odak	Süreç Odaklı	Sonuç Odaklı	İnsan Odaklı
Vurgu	Nicelik	Nitelik	Sistem
Araç	Cezalandırma	Ödüllendirme	Kamusal Değer Yaratma
İlkeler	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etkililik</li> <li>• Verimlilik</li> <li>• Ekonomiklik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kalite</li> <li>• Memnuniyet</li> <li>• Motivasyon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hesap Verebilirlik</li> <li>• Hakkaniyet</li> <li>• Etik</li> </ul>

Türkiye açısından performans yönetiminde ekonomik değer ve kalite vurgusunun ön plana çıktığı dönemlerde kaçırılan fırsatlar yeni dönemde telafi edilerek; hesap verebilir, hakkaniyetli, etik değerle saygılı, insan odaklı ve kamusal değer yaratan performans yönetimi anlayışının kamu kurumlarında uygulanabilmesi için kültürel değişim başta olmak üzere her türlü çabanın hayata geçirilmesinde fayda olduğu düşünülmektedir.

- 1990-2000: "Kalite" Dönemi
- 2000 Sonrası: "Kamusal Değer" Dönemi

1990'lı yıllara gelinceye kadar kamu kurumları ve işletmelerde performans yönetimi uygulamalarında belirgin bir farklılaşma olmadığını söylemek mümkündür. Etkililik, verimlilik ve ekonomiklik ilkeleri üzerine temellendirilen ve "value for money" anahtar kavramı çerçevesinde şekillenen performans yönetiminin; ölçme, değerlendirme, motivasyon ve ücret politikaları noktasında işletmelerde kullanılan model ve uygulamaların kamu sektörüne adapte edilerek kamu kurumlarında uygulanmaya çalışıldığı görülmektedir (28).

Tabloda da özetlenmeye çalışıldığı gibi; 1970'lerde etkililik, verimlilik ve ekonomiklik boyutlarının ön planda olduğu performans anlayışında, 1990'lara gelindiğinde kalite, müşteri/vatandaş/çalışan memnuniyeti boyutları önem kazanmıştır. Diğer bir ifadeyle niceliğe yapılan vurgunun yerini nitelik almıştır. Kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan bir yapı ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimleri olarak ifade edilen "yönetişim" kavramının ortaya çıkışıyla birlikte birey-devlet ilişkilerinin yeni bir boyuta taşındığını söylemek mümkündür (29). Bu dönemde performans yönetiminde hâkim olan anlayışın "kamusal değer yaratma" üzerine şekillendiği ve "insan odaklı" bir performansın

ön plana çıktığı görülmektedir. Yeni dönemde performans anlayışına hesap verebilirlik, hakkaniyet ve etik ilkelerin damgasını vurduğunu düşünmekteyiz.

1970'lerde performansın anahtar kelimesi "value for money" olarak tanımlanırken, 2000'lere geldiğimizde anahtar kelime "creating public value" olarak güncellenmiş olup, geçen sürede performans anlayışındaki değişimi yansıtması açısından dikkat çekici bir ayrım olduğunu söyleyebiliriz (30). "Kamusal değer yaratma" argümanı, kamu hizmetlerinin sadece piyasa koşullarında etkili, verimli ve ekonomik olma koşulunu sağlayıp sağlamama yerine özel sektörde mümkün olmayan "değer yaratma" kavramında daha pozitif bir rol oynayabileceğini belirtmektedir (1). Diğer bir ifadeyle; kamu hizmetleri ekonomik bakış açısına göre "ürün/çıktı" olmanın ötesinde, özel sektörün sunamadığı eşitlik, adalet ve sosyal sermaye oluşturma gibi konulara değer katan bir rol oynamaktadır.

Batıda -özellikle ABD'de- 2000'li yıllarla birlikte performansın kamu kurumlarında yönetsel konsept noktasından kamu politikaları ve genel anlamda siyasal süreci kapsayan geniş bir etki alanına doğru gelişim seyri izlediği ifade edilmektedir. Kamu hizmetlerinin sunumunda etkililik, verimlilik ve ekonomiklik gibi yönetsel sürece ilişkin plan, program ve uygulamaların ötesinde kamu politikalarının hesap verebilirlik ve en nihayetinde demokratik değerlere uygun olarak şekillendirilmesi, performans anlayışındaki değişimi ve yeni dönem performans kavramını net olarak ortaya koymaktadır (31).

Söz konusu değişim trendini sağlık hizmetleri açısından ele aldığımızda etkililik, verimlilik, piyasa mekanizmalarının kullanılması, kalite, vatandaş odaklılık gibi performans yönetiminin vurgu yaptığı hususların birçok ülkede hayata geçirildiği görülmektedir. Kuşkusuz burada da performans yönetiminin odak noktasının etkililik, verimlilik ve ekonomiklikten; vatandaş odaklılık, şeffaflık ve hesap verebilirliğe doğru bir gelişim seyri izlediğinin altını çizmekte fayda vardır (32).

### Sonuç

Yönetim biliminin ortaya çıkışından günümüze geçen sürede yönetim anlayışı ve tekniklerinde yaşanan gelişmeler göz önünde bulundurulduğunda, 21. yüzyılda son derece hızlı ve radikal değişimlerin yaşandığına şahit olmaktayız. 40 yıllık bir geçmişe sahip olan performans yönetimi anlayışında yaşanan değişim süreci ise üzerinde durulmaya geçecek şekilde dikkat çekicidir. 1970'lerde işletmelerde kullanılmaya başlanan performans yönetimi uygulamaları, 1990'lı yılların başında kamu sektörüne adapte edilerek kamu

kurumlarında da uygulanmaya başlamıştır. 2000'li yılların başına geldiğimizde ise sistematik ve bütüncül bir bakış açısıyla olmamakla birlikte, dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye'de de kamu sektöründe performans yönetimi uygulamalarına yer verildiği görülmektedir.

Performans yönetimi anlayışındaki değişim sürecini 1970-1990 arası, 1990-2000 arası ve 2000 sonrası olmak üzere üç dönemde inceleyebiliriz. 1970-1990 arası dönemde etkililik, verimlilik ve ekonomiklik ilkelerinin hâkim olduğu performans yönetimi anlayışında nicelik vurgusu ön plana çıkmıştır. Bu dönemde performans yönetimi konusunda karşıt argümanların başında nicelik vurgusunun ön plana çıkması ve nitelik boyutunun göz ardı edilmesi gelmektedir. Bu eleştiriler karşısında 1990-2000 arası dönemde performans yönetimi anlayışında nitelik boyutuna vurgu yapıldığını; kalite, memnuniyet, motivasyon gibi ilkelerin ön plana çıktığını görmekteyiz.

2000 sonrası dönemde ise performans yönetimi anlayışında köklü değişikliklerin yaşandığını ifade edebiliriz. 1970'li yıllarda sınırlı kamu kaynakları ile sınırsız kamu hizmeti talebi ve sunumunun ortaya çıktığı tablo kamu sektörünün olumsuz imajıyla birleşince, performans yönetiminde ekonomik değer yaratma vurgusu ön plana çıkarken; yeni dönemde hesap verebilirlik, hakkaniyet ve etik ilkelerinin esas alındığı kamusal değer yaratma vurgusu önem kazanmıştır. Yeni dönemle birlikte, yalnızca ekonomik bakış açısına sahip olduğu yönünde eleştirilerin odağında kalan performans yönetimi uygulamalarının; özel sektörün sunamadığı eşitlik, adalet, sosyal sermaye oluşturma gibi konulara değer katan insan odaklı anlayışla birlikte kamu kurumlarında yeniden gündeme oturduğunu söylemek mümkündür.

Sonuç olarak; günümüz performans yönetimi anlayışının irdelenmesinin ve kamu kurumlarında performans yönetimi uygulamalarında güncel anlayışın benimsenmesinin kaçınılmaz bir zorunluluk olduğu muhakkaktır. Dünyadaki gelişmeler göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye'nin performans yönetimi uygulamalarında konjonktüre hâkim olması ve trendi yakalaması, insan odaklı kamu hizmeti sunumu açısından tartışmasız önem arz etmektedir. Türkiye açısından performans yönetiminde ekonomik değer ve kalite vurgusunun ön plana çıktığı dönemlerde kaçırılan fırsatlar yeni dönemde telafi edilerek; hesap verebilir, hakkaniyetli, etik değerle saygılı, insan odaklı ve kamusal değer yaratan performans yönetimi anlayışının kamu kurumlarında uygulanabilmesi için kültürel değişim başta olmak üzere her türlü çabanın hayata geçirilmesinde fayda olduğu düşünülmektedir.

## Kaynaklar

- 1) Talbot, Colin (2005), "Performance Management", Editörler: Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn ve Christopher Pollit, *Public Management*, Oxford University Press, New York, s. 491-517.
- 2) Halis, Muhsin ve Mehmet Tekinkuş (2003), "Kamuda Performans Yönetimi", Editörler: Balcı, Asım, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Dünya ve Türkiye Yansımaları, Seçkin Yayınları*, Ankara, s. 169-201.
- 3) Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve M. Akif Özer (2007), *Yönetim Bilimi*, 7. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara.
- 4) Ateş, Hamza (2007), "Kavramlar, Tartışmalar ve Genel Çerçeve", Editörler: Ateş, Hamza, Harun Kırılmaz ve Sabahattin Aydın, *Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi: Türkiye Örneği, Asil Yayınları*, Ankara, s. 1-20.
- 5) Luecke, Richard (2010), *Performans Yönetimi*, 2. Baskı, Çeviren: Aslı Özer, *Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları*, İstanbul.
- 6) Öztürk, Ümit (2009), *Performans Yönetimi*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- 7) Barutçugil, İsmet (2002), *Performans Yönetimi, Kariyer Yayınları*, İstanbul.
- 8) Çevik, Hasan Hüseyin, Turgut Göksu, Veysel K. Bilgiç, Muhittin Karakaya, Kazım Seyhan ve Kenan Gül (2008), *Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi, Seçkin Yayınları*, Ankara.
- 9) Uyargil, Cavide (2008), *İşletmelerde Performans Yönetimi Sistemi*, 2. Baskı, Ankan Yayınları, İstanbul.
- 10) Çevik, Hasan Hüseyin (2007), *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, 3. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara.
- 11) Çevik, Hasan Hüseyin (2010), *Kamu Yönetimi, Seçkin Yayınları*, Ankara.
- 12) Akdoğan, A. Argun (2007), "İşletmeden Devşirerek Değiştirmek: Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi", Editörler: Aksoy, Şinasi ve Yılmaz Üstüner, *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Nobel Yayınları, Ankara, s. 449-468.
- 13) Coşkun, Ali (2006), *Stratejik Performans Yönetimi ve Performans Karnesi, Literatür Yayınları*, İstanbul.
- 14) WHO (2000), *The World Health Report, Health Systems: Improving Performance*, World Health Organization Publishing, Geneva.
- 15) WHO (2008), *The Tallin Charter: Health Systems for Health and Wealth*, World Health Organization Publishing, Copenhagen.
- 16) WHO (2009), *The European Health Report 2009: Health and Health Systems*, World Health Organization Publishing, Copenhagen.
- 17) OECD (2008), *OECD Sağlık Sistemi İncelemeleri: Türkiye*, OECD Publishing, Paris.
- 18) Bilgin, Kâmil Ufuk (2004), *Kamu Performans Yönetimi: Memur Hak ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi, TODAİE Yayını*, Ankara.
- 19) İldır, Ali (2008), *Sağlık İşletmelerinde Maliyet Analizi ve Performans Yönetimi, Seçkin Yayınları*, Ankara.
- 20) Karahan, Atıla ve Ersan Özgür (2011), *Hastanelerde Performans Yönetimi ve Veri Zarflama Analizi*, Nobel Yayınları, Ankara.
- 21) Ateş, Hamza ve Dilek Çetin (2004), "Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe", Editörler: Acar, Muhittin ve Hüseyin Özgür, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Nobel Yayınları, Ankara, s. 255-285.
- 22) Balcı, Asım ve Harun Kırılmaz (2005), "Performansa Dayalı Ücretlendirme Sistemleri ve Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği: Sağlık Bakanlığı'nda Döner Sermaye Gelirlerinden Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi", Editörler: Nohutçu, Ahmet ve Asım Balcı, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I*, Beta Yayınları, İstanbul, s. 169-201.
- 23) Kurnaz, Ahmet Sait (2007), "Performans Ölçümü ve Belediyelerde Uygulanması: BEPER Projesi Örneği", Editörler: Nohutçu, Ahmet ve Asım Balcı, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II*, Beta Yayınları, İstanbul, s. 151-172.
- 24) Ateş, Hamza (2007), "Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi: Uygulamada Başarı İçin Öneriler", Editörler: Eryılmaz, Bilâl, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen, *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar*, Nobel Yayınları, Ankara, s. 71-99.
- 25) Köseoğlu, Özer (2007), "Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi", Editörler: Eryılmaz, Bilâl, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen, *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar*, Nobel Yayınları, Ankara, s. 309-338.
- 26) Ateş, Hamza, Harun Kırılmaz ve Sabahattin Aydın (2007), *Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi: Türkiye Örneği, Asil Yayınları*, Ankara.
- 27) Eryılmaz, Bilâl (2007), "Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi", Editörler: Dursun, Davut, Burhanettin Duran ve Hamza Al, *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye*, Alfa Yayınları, İstanbul, s. 526-544.
- 28) Palmer, Anna J. (1991), *Performance Measurement in the Public Sector: In Theory and Practice*, Thesis Submitted For The Degree of Doctor of Philosophy, University of Leicester.
- 29) Eryılmaz, Bilâl (2010), *Kamu Yönetimi*, 3. Baskı, Okutman Yayıncılık, İstanbul.
- 30) Moore, Mark Harrison (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge.
- 31) Radin, Berly A. (2006), *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values*, Georgetown University Press, Washington DC.
- 32) Balcı, Asım ve Harun Kırılmaz (2007), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Sağlık Sektörüne Yansımaları", Editörler: Aktan, Coşkun Can ve Ulvi Saran, *Sağlık Ekonomisi ve Sağlık Yönetimi*, Aura Kitapları, İstanbul, s. 134-165.