

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ VE DENETİMİ MÜMKÜN MÜ?

Doç. Dr. Barış Övgün

Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Bölümü
bovgun@gmail.com

Doç. Dr. İpek Özkal Sayan¹

Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Bölümü
ozkal@politics.ankara.edu.tr

Dr. Öğr. Üyesi Ozan Zengin

Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Bölümü
ozengin@politics.ankara.edu.tr

ÖZET

Performans değerlendirme ve denetim, performans yönetiminin önemli alt unsurlarıdır. Belirli ölçütler üzerinden idari ve mali yapıyı ve işleyişi izlemek, denetlemek hem özel sektör kurumları hem de kamu kurumları için elzemdir. Kurumların ve personelin çalışma performanslarının tespitine ve ölçümüne dayalı değerlendirme yapma yöntemi günümüzün baskın yönetim anlayışıdır. Türkiye’de de performans değerlendirmesi ve denetimi kendisine çeşitli kurumsal düzenlemeler ve uygulama örnekleri şeklinde karşılık bulmaktadır. Sağlık, eğitim ve emniyet alanları bireysel ve kurumsal performans değerlendirme uygulamalarının görüldüğü alanlar olarak öne çıkmaktadır. Performans denetimi konusunda ise düzenlilik (mali denetim ve hukuka uygunluk denetimi) denetimiyle birlikte performans denetimi yapmakla yükümlü kılınan Sayıştay’ın sahip olduğu kurumsal deneyim incelemeye değerdir. Bu çalışmada, performans değerlendirmesinin unsurlarına, ilgili kavramlara netlik kazandırdıktan sonra uygulama örnekleri ve Sayıştay’ın kurumsal denetim kabiliyeti incelemeye tabi tutulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Performans Yönetimi, Performans Değerlendirmesi, Performans Denetimi, Sayıştay, Türk Kamu Yönetimi

ARE PERFORMANCE EVALUATION AND PERFORMANCE AUDIT POSSIBLE IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION?

ABSTRACT

Performance evaluation and auditing are important sub-elements of performance management. Monitoring and supervising the administrative and financial structure through certain criteria is essential for both private sector institutions and public institutions. Nowadays prevailing management approach is a way of assessing the performance of institutions and personnel based on measurement. Turkey has a variety of institutional arrangements and practices regarding the performance evaluation and audit. Health, education and security areas are the places where individual and institutional performance evaluation practices stand out. Regarding performance audit, it is worth examining the institutional experience that the Turkish Court of Accounts is obliged to carry out regularity audit (financial audit and legal compliance audit) and performance audit. In this study, after gaining clarity to the elements of the performance appraisal and related notions, the implementation examples and the Turkish Court of Accounts’ corporate audit capability will be analyzed.

Keywords: Performance Management, Performance Evaluation, Performance Auditing, Turkish Court of Accounts, Turkish Public Administration

¹ Sorumlu Yazar.

1. GİRİŞ

Kamu yönetimleri yapısal ve işlevsel açıdan büyük bir reforma tabi tutulmuşken hemen hemen her alan köklü dönüşümlere uğramaktadır. Bu temel alanlardan biri de denetimdir. Denetim, devletin dönüşen niteliğine ve işlevine uygun olarak yeniden yapılandırılmaktadır. Özellikle 1990'lı yıllarla birlikte kamu yönetiminde devletin ne yaptığından ziyade neleri, nasıl yaptığı sorgulanmakta ve denetim anlayışının da bu düşünceye uygun olması gerektiği iddia edilmektedir. Çünkü artık devlet nezdinde de kamu kurumlarının işlerinin ve eylemlerinin niteliği ile performansları, başka bir ifadeyle başarıları ve başarısızlıkları tartışılmaktadır. Bu noktadan sonra kamu yönetiminde performans değerlendirmesi ve denetimi gündeme gelmeye başlamıştır. Performans değerlendirmesi ve denetimi, asıl olarak verimlilik, tutumluluk ve etkililik öğeleri üzerinde yükselen bir değerlendirme olup, mali kaygılarla kaynakların nasıl kullanıldığının ölçülmesine dayanan bir uygulamadır.

Performans yönetimi başlığı altında bir araya gelen performans değerlendirmesi ve denetimi, kurum ve personel başarısının değerlendirilmesinde ön plana çıkan yönetim teknikleri olmuşlardır. Performans değerlendirmesi ve denetimi, iki yakın kavramdır. “Denetim”, genellikle mali hesap ve işlemler ile muhasebe kayıtlarının incelenmesi, iktisadi göstergelerin sağlanıp sağlanmadığı üzerinden ele alınmaktadır. Personelin yaptıklarının, çalışmalarının denetimini kapsamakla birlikte daha çok kurumsal denetim kapsamında düşünülmektedir. “Değerlendirme” de işlem öncesi ve sonrası denetimi kapsayan ancak teknik anlamda denetim boyutunu aşan bir kavramdır. Burada, ölçütlere dayalı olarak personel performansının ölçümü öncelikli kabul edilmekte ve mali denetim yapılmakta ama her ikisini kapsayacak şekilde yönetsel koşulların geniş bir bakış açısıyla irdelenmesi söz konusu olmaktadır.

Türkiye’de 1980’li yılların sonu itibarıyla performans yönetimine dair değişimler resmi belgelerde geçmeye başlamış, performansa dair farklı uygulama örnekleri görünür hale gelmiştir. Planlama, bütçeleme, denetim, ücretlendirme gibi hususlar üzerinden mevzuat düzenlemeleri de devamında kendisini göstermiştir.

Türkiye’de performans değerlendirilmesi uygulamalarının 2000’li yıllardan sonra başladığı görülmektedir. Sağlık, eğitim ve emniyet hizmetlerinde hem bireysel (personel) hem de kurumsal anlamda performans değerlendirmesine ilişkin yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu üç alandaki uygulamalar tüm kamu yönetimi sistemi için sonuçlarının analiz edilebileceği örnekler olarak kabul edilmektedir.

Performans denetimi açısından milat 1996 yılı olmuştur. Sayıştay Kanunu’nda bu yılda yapılan değişiklikle performans denetimine geçildiği ve bundan böyle kamuda performans denetiminin Sayıştay tarafından yapılacağı belirtilmiştir. Ancak bu noktada birtakım önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Öncelikle performans denetiminin unsurları olan verimlilik, tutumluluk ve etkililik kavramlarının doğru tanımlanıp tanımlanmadığı ve kamu yönetiminde uygulanıp uygulanamayacağı tartışmaya açılması gerekmektedir. Çünkü performans denetiminin özünü bu kavramlar oluşturmaktadır. Bu unsurlar özelinde hem kurumsal düzeyde hem de dış denetim çerçevesinde performans denetiminin varlığından söz etmek mümkün gözükmemektedir. Bir başka deyişle Türk kamu yönetiminde uluslararası standartlara uygun bir performans denetiminin varlığı tartışmalıdır.

Hukuksal düzlemde her ne kadar performans denetimi ibaresine yer verilse de Türkiye’de performans denetimi adı altında uygulanmakta olanın, kamu kurum ve kuruluşunun stratejik plan ve performans programlarında yer alan hedeflerinin yerine getirilip getirilmediğinin ya da ne kadarının yerine getirildiğinin kontrol edilmesine dair bir değerlendirme işleminin olduğu görülmektedir. Yapılan bu denetim ilgili kurumlarca hazırlanan belgeler üzerinden yapılmakta

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ VE DENETİMİ MÜMKÜN MÜ?

ve bu dokümanlarda sunulan verilerin de ne kadar gerçeği yansıttığı ve denetim açısından yeterli olup olmadığı bir başka tartışma noktasını oluşturmaktadır.

Bu çalışmada, performans değerlendirmesi ve denetimi kapsamında öncelikle alanyazın değerlendirmesi ve kavram tartışması yapılarak uygulama açısından öne çıkan hizmet alanları incelenmektedir. Kavram kullanımındaki karmaşanın giderilmesine ilişkin kuramsal açıklamalar sonrasında personelin değerlendirilmesi odaklı sağlık, eğitim ve emniyet alanlarındaki uygulamalar mercek altına alınmaktadır. Bunun yanı sıra Türk kamu yönetiminde verimlilik, tutumluluk ve etkililik ölçümünden uzak bir şekilde hem kurumsal düzeyde hem de dış denetim olarak Sayıştay'da "performans denetimi" değil; "performans bilgisinin değerlendirilmesi-denetimi" yapıldığı iddia edilmekte ve bu durumun en önemli nedeni olarak da performans denetiminin ve unsurlarının alanyazında büyük ölçüde yanlış ya da eksik kullanımı olduğu ileri sürülmektedir.

2. ALT BAŞLIKLARI VE UNSURLARI İTİBARIYLA PERFORMANS

Neoliberal dünya yapılanmasında yönetim yaklaşımı olarak ön plana çıkan Yeni Kamu İşletmeciliği'yle (*New Public Management*) birlikte performans denetimi-yönetimi, piyasa kurumlarında olduğu gibi devlet kurumlarında da olmazsa olmaz bir yöntem haline gelmiştir. Devletin küçültülmesi; özelleştirme; üretim-tüketim-bölüşüm sürecinde devlete nazaran piyasanın üstün olduğunun kabulü ve piyasanın desteklenmesi; siyasetçi ve bürokratların kendi çıkarları doğrultusunda artan kamu harcamalarının kısılması; hukuka uygunluk dışında ulusal ve uluslararası piyasa aktörlerinin ve ilgili kesimlerin taleplerinin/beklentilerinin dikkate alınması bağlamında hesap verilebilirlik ve şeffaflık; kamu yönetiminde özel sektör işletmecilik anlayışının ve bu anlayışın işleyiş mekanizmalarının benimsenmesi; merkeziyetçi hiyerarşik yapılar yerine ademi merkeziyetçi esnek yapılar; rekabet edebilirlik gibi hususlar üzerinden şekillenen dönüşüm Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı aracılığıyla tüm dünyada etkili olmuştur. Bu kapsamda kaynak kullanımı, harcamalar, denetime ve raporlamaya dahil kurallar koyma, ölçütler geliştirme, istihdam, ücretlendirme gibi konular da iktisadi ölçücü bir akılla performans değerlendirmesi kapsamında ele alınır olmuştur (Bouckhaert & Peters, 2002:359; Hood, 1991:3-6; Andrews & Van de Walle, 2013:763-764).

Genel anlamda performans, yapılandırılmış bir iş dolayısıyla gösterilen çabanın gözlemlenmesi üzerinden tanımlanmaktadır. İşin gerekliliklerinin yerine getirilip getirilmemesine bağlı bir değerlendirmedir. "Bir işi yapan bir bireyi, bir grubun ya da bir teşebbüsün o işle amaçlanan hedefe yönelik olarak nereye varabildiğini, başka bir deyişle neyi sağlayabildiğinin nicel ve nitel olarak anlatımıdır" (Baş ve Artar, 1991:13). Benzer bir tanımla "performans, amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edileni, nicel ya da nitel olarak belirleyen bir kavramdır" (Akal, 2005:17).

Performans yönetimi ise hem amacı gerçekleştirme ve hedefleri tutturma çabalarının hem de bu çabaların belirli ölçütler uzantısında değerlendirilmesi sürecinin yönetimidir. Amaç ve hedeflerin tespiti; görev tanımlarının yapılması; bu tanımlara göre işbölümünün belirlenmesi; personelin seçimi, yönlendirilmesi, motive edilmesi ve görevleri dolayısıyla eylemlerinin izlenmesi; gelir kaynaklarının, araç ve gerecin kullanımı; muhasebe kayıtlarının tutulması ve bütçeleme; kurumsal işleyişin ve personelin yaptığı işlerin raporlanması ve denetimi vb. bu sürecin unsurlarıdır (Ateş ve Çetin, 2004: 256; Kagioglou, Cooper & Aouad, 2001:85-88).

Performans yönetimi, bir sistem ve süreç olarak da görülecek örgüt(ler)in yönetimidir. Bir kurum, işbölümü yapılarak eşgüdüm içinde birçok bölümden oluşmaktadır. Kurumun hizmet/iş/üretim amacının tüm birimlerce, çalışanlarınca kanıksanmalı ve kurumda işgörmeye yönelik iletişimi, bilgi akışı kesintisiz ve hızlı bir biçimde cereyan etmelidir. Sürekli gelişim için de hem çalışanların hem de kurumsal işleyişin belirli ölçütler üzerinden izlenmesi,

denetlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir (Caldwell, 2000:2; Bilgin, 2004:14; Köseoğlu, 2007:325).

Performans yönetimi, yalnızca tekil kurum örneğinde ele alınabileceği gibi içinde bulunduğu yapı-sistem çerçevesinde de incelenebilir. Çevresel etkiler, farklı dışsal sistemlerle ilişkiler, koşulların değişimi gibi unsurlar kurumsal performansın değerlendirilmesinde göz önünde bulundurulmak zorundadır (Bourne & Bourne, 2011:1, 3).

Kurum çalışanlarının performansı, motivasyonu, işgücü kapasitesi vb. üzerinden performans değerlendirmesi yaygın olarak yapılandır. Üretim imkanlarının önemli bileşenlerinden, genel kabul görmüş kullanımıyla (insan) kaynağından mümkün olan en yüksek düzeyde çalışma verimi almak performans yönetiminin başlıca amaçlarından biri olarak görülmektedir.

Performansı artırmaya yönelik olarak kurumsal inanç ve değerler sistemi oluşturmak ve çalışanların da buna uygun olarak bilgi, beceri ve tutumlar geliştirmesini, farklı bir anlatımla yetkinlikler kazanmasını sağlamak için çaba sarf edilmektedir (Barutçugil, 2002:20).

Performans yönetiminin özü performansın değerlendirilmesi, başka bir ifadeyle de denetlenmesidir. Belirli ölçütler/standartlar üzerinden ölçülemeyen-denetlenemeyen bir yapı/sistem yönetilemez. Bu kapsamda iş ve eylemler, belli bir zaman diliminde birtakım ölçütler uzantısında nesnel ölçülebilir sonuçlara ulaşma gayesiyle değerlendirilmektedir (Hunter & Nielsen, 2013:10; Akal, 2005:17)

Performans parantezinde amacın belirlenmesi, plan yapılması, personelin çalışma durumu, kaynak kullanımı gibi eylemlerin sonucunun ölçümüne ilişkin ölçütlerin geliştirilmesi değerlendirme açısından elzemdir. Standart olarak değerlendirilen bu ölçütlerin tanımlanması oldukça güçtür; zira bu ölçütler, bir işin etkili biçimde yapılabilmesi için gereken koşulları belirlemek demektir (Akçakaya, 2012:176; Bourne & Bourne, 2011:13-15).

Performans denetimi, yönetsel içerikli denetimden çok mali denetim kapsamında değerlendirilmektedir. Personelin denetimi, kurumsal işleyişte performans ölçütlerinin yerine getirilmesi gibi hususlar performans denetiminin önemli unsurları olarak ön plana çıkmakla birlikte mali yönetimin, hesap işlemlerinin denetimi alanyazında baskın olmaktadır (Shand, 2007:91; Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015:91; Moesen, 1994:265-267, 272-273).

Genel olarak performans yönetiminde, özel olarak ise performans denetiminde bu yönetim anlayışını yansıtan üç temel kavram/unsur ortaya çıkmaktadır. Bunlar İngilizce ilk harfleri itibarıyla “3E’s”, Türkçe olarak da “VET” diye belirtilen verimlilik (*efficiency*), etkililik (*effectiveness*)² ve tutumluluk (*economy*) kavramlarıdır (European Court of Auditors, 2017:7; Shand, 2007:88-89). Resmi kamusal denetim kurumları gözüyle performans denetimi mevcut maddi kaynakların, imkanların, sistemlerin, operasyonların, işlemlerin verimlilik, etkililik ve tutumluluk ilkelerine göre uygunluk bakımından incelenmesini içermektedir (European Court of Auditors, 2017:7).

Performans yönetimi ve denetimi bağlamında öne çıkan kavramların Türkçeleştirilmesinde ve tanımlanmasında farklılıklar göze çarpmaktadır. Kavram karmaşası özellikle *efficiency*, *productivity* ve *effectiveness* kavramlarında yoğunlaşmaktadır (bkz. Zengin, 2011). “Verimlilik” kavramının karşılığı olarak Türkiye’de yaygın olarak *productivity* ve *efficiency*; “etkinlik” veya “etkenlik” olarak ise *efficiency* ve *effectiveness* kavramlarının

² *Effectiveness* kavramı, T.C. Sayıştay Başkanlığının Performans Denetim Rehberi’nde ve Sayıştay Denetçileri Derneğinin çevirisinde “etkinlik” olarak çevrilmiştir. İlgili kavramlarla birlikte İngilizce karşılıklar ve alanyazındaki anlamlar göz önünde bulundurulduğunda bu kavramın, bu çalışmada etkililik olarak çevrilmesi daha doğru bulunmuştur.

kullanıldığı gözlenmektedir. Performans yönetimi kapsamında *productivity* kavramı, diğer kavramlar karşısında içerik ve kullanım açısından geride kalsa da üretim yönetimi itibarıyla *efficiency* ve *effectiveness* kavramlarını kapsar şekilde kullanılarak varlığını sürdürmektedir. Bu kavramın, “üretkenlik” (kapasitesi) olarak kullanımı, günümüz yönetsel ve mali koşulları itibarıyla daha uygun olmaktadır. Bu makale kapsamında *efficiency* kavramı, tüm örgütlenme unsurlarını ve süreçlerini kapsar biçimde yönetsel gerçeklik ve iktisadi ölçücü akıl itibarıyla “verimlilik” olarak Türkçeleştirilecektir. *Effectiveness* kavramı ise “etkililik” olarak kullanılacaktır.

2.1. Verimlilik/Üretkenlik (*Productivity* > *Efficiency*)

Verimlilik kavramının tanımlanması, içeriğinin belirlenmesi ve asli yabancı kavramların Türkçeleştirilmesi konusunda karmaşa yaşanmaktadır. İktisat, işletme, endüstri mühendisliği, kamu yönetimi gibi alanlarda inceleme nesnesi haline getirilen, iktisadi bakış açısının baskın hale geldiği dönemlerde de baş tacı edilen bu kavram, daha doğru bir ifadeyle “verimlilik olgusu” üretim kapasitesi, örgütlenme yeteneği, iş başarımı, iş değerlendirme, yakın dönemde de performans (yönetimi-ölçümü-denetimi) kapsamında aşağıda belirtilen şekilde genel olarak tanımlanmaktadır. Baştan söylemek gerekirse, zamanın ruhunu yansıtan kavram *efficiency*’dir; ancak aşına olunan ve kullanım alışkanlığı bakımından alanyazında geçen diğer kavram ise *productivity*’dir (bkz. Andrews & Entwistle, 2013:247; Zengin, 2011).

Belli bir amaç doğrultusunda eldeki imkanları-kaynakları-araçları (emek, teknoloji, doğal kaynaklar, makine, araç-gereç, kurumsal altyapı vb.) belli bir zaman diliminde “optimum” düzeyde kullanabilmek anlamında kısaca tanımlanabilecek olan verimlilik, iktisadi özlü bir kavramdır. Hem alanyazında hem de uygulamada yaygın bir biçimde girdi-çıkıtı ilişkiselliği (*ölçümü*) üzerinden teknik bir kavram olarak değerlendirilmektedir.

Verimliliği var eden koşul ya da belli ölçüde varsayım, ihtiyaçların sonsuz ama kaynakların kıt olmasıdır. Kıt kaynaklar temelinde verimlilik tanımlanmaya çalışılmaktadır. Bir mal ve hizmet üretiminde, elde bulunan kıt kaynaklarla istenilen düzey çıktıya ulaşmayı anlatmak için verimlilik kullanılmaktadır.

Verimlilik bir üretim sürecinde çıktının, bu çıktıyı elde etmek için kullanılan girdiye oranlanmasıyla ölçülmeye, başka bir ifadeyle belirlenmeye çalışılmaktadır (çıkıtı:girdi). Yerleşik neo-klasik iktisat yaklaşımı uzantısında, üretilen mal ve hizmet miktarı ile bu üretimde kullanılan faktör (emek, sermaye, arazi vb.) miktarı arasındaki ilişki olarak da değerlendirilmektedir. Genel olarak emeği, toprağı, parayı, araç-gereci, enerjiyi, teknolojiyi, bilgiyi yani üretim unsurlarını (girdileri) israf etmeden üretimde bulunmaktır (Zengin, 2011:7).³

Verimlilik tanımı ve anlayışı, zamanla değişim göstermiştir (Zengin, 2011:7-10). Kavram, çoğunlukla en az kaynakla/girdiyle en çok çıktıya ulaşmak olarak nitelendirilip sayısallaştırılabilecek unsurlar üzerinden tanımlanmaktayken artık doğrudan iktisadi bir karakter sergilemeyen birtakım toplumsal unsurlarla da tanımlanmaktadır. Çıktıya (*output*) ulaşmak hedefi, yerini -net olarak sayısallaştırılamayabilecek- istenilen sonuca (*outcome*) ulaşmaya, gereksinimi karşılamaya bırakmıştır (Robinson, 2007:29).

Önceden “çıkıtı”, üretim faktörlerinin katılımıyla gerçekleşen son ürün olarak değerlendirilip analize son verilirken günümüzde bu son ürünün niteliği sorgulanmaya başlanmıştır. Bu sorgulama, “kalite” kapsamında önem kazanmıştır. Artık son ürün/hizmet,

³ Girdi-çıkıtı ilişkisi fiyat mekanizması çerçevesinde özel sektör için karlılık ölçümü olarak da değerlendirilmektedir. Karlılık, en basit haliyle satışların maliyetlere bölümüyle bulunmaktadır. Buna ek olarak (çıkıtı miktarıXfiyatlar):(girdi miktarıXfiyatlar) ya da (çıkıtı miktarı:girdi miktarı)X(fiyatlar:birim maliyetleri) gibi formüller üzerinden de hesaplanmaktadır (Rastogi, 1988:21).

tüketim sonrasında tüketici/yurttaş tarafından değerlendirilen ürün olarak kabul edilmektedir. Düzey, zamanlama, uygunluk, doğruluk ve cevap verebilirlik gibi unsurlara dayalı hizmet değerlendirmeleri “kalite” olgusu çerçevesinde düşünülür olmuştur. “Mükemmellik”, “kurallara uygunluk”, “kullanım kolaylığı”, “dayanaklılık”, “müşteri beklentilerini karşılamak”, “markalaşma” vb. anlamlarını yüklenen kalite, günümüzde performans değerlendirmesinin kilit kavramlarından biridir (Balcı, 2005:197; Barutçugil, 2002:16).

Minimum girdi ile maksimum çıktıya ulaşma çabası üzerinden yapılan verimlilik tanımı, sosyo-ekonomik geçerliliğini yitirmiştir. Azami çıktı istencinin ve bu istencin üretimi yansımalarının her zaman istenen sonuçlar ortaya çıkarmayabileceği görülmüştür. Arz fazlası, üretimi-tüketim-bölüşüm döngüsünü işlemez hale getirip krizlere yol açmakta ve kar oranlarında düşüşe sebep olmaktadır.

Bunların yanı sıra kavramın görünürlüğü, yalnızca tarımsal ve özellikle de sanayi üretimi alanlarında değil günümüzde artan oranla hizmetler sektörü bağlamında olmaya başlamıştır.

Çevreye duyarlı olmak, çevreyi korumak ve geliştirmek, üretimin ve tüketimin çevreye etkisi de tanımlama ölçütlerinden biri haline gelmiştir.

Son zamanlardaki eğilim ise performans değerlendirmesi-ölçümü uzantısında bir kullanımdır.

Burada genel olarak anlatılan verimlilik, iktisat tabanlı alanlarda yaygın olarak *productivity*, yönetsel tabanlı alanlarda ise *efficiency* kavramının karşılığı olarak değerlendirilmektedir.

2.2. Verimlilik/Etkinlik (Efficiency)

Girdilerin/kaynakların tam ve doğru kullanılması üzerinden anlatılmaktadır (Suiçmez, 2002:178-179). Verimlilikte, bir kurumda belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi için kullanılması/tüketilmesi beklenen kaynaklar ile üretim/hizmet sonrası tüketilen kaynaklar arasında ilişki masaya yatırılır. Yararlı çıktı sağlamak için kaynakların ne ölçüde etkili kullanıldığı ölçülmeye çalışılmaktadır (Milli Prodüktivite Merkezi, 2009). Kaynak kullanımı ile edinilen sonuçlar arasındaki en iyi ilişki olarak da tanımlanmaktadır (European Court of Auditors, 2017:7). Kaynak kullanımı artırılmaksızın, çıktılarının ve sonuçlarının miktarı ve kalitesi yükseltildiği ölçüde verimlilik kavramından bahsederek hale geliyoruz (European Court of Auditors, 2017:20).

Başka bir tanımla, bir girdi unsurunun eşdeğeriyle üretim kaynağının fiili kullanım durumunun belli tekniklerle (endüstri mühendisliği teknikleri vb.) saptanmış standartlarla kıyaslanması ile bulunan bir göstergedir. Standart değerinin fiili değere oranlanmasıyla, verimlilik çözümlenmesinin olarak değerlendirilmektedir. Örneğin, bir iş standart düzeyde 2 saatte yapılıyor ve bir işgören standart kalitede olmak üzere bir işi 8 saate yapıyor ise verimlilik değeri, 2:8’dir; yani %25’tir. Bazen bu formül, yeterlik ya da çalışma derecesi bağlamında, tersine çevrilerek de kullanılmaktadır.

Verimlilik farklı şekillerde tanımlanmaktadır (Woodbury & Dollery, 2004:618; Andrews & Entwistle, 2013:248-258; Worthington & Dollery, 2000:470; Erdem, 2008:63; Zengin, 2011:10, 14-16);

• **Teknik (ya da üretken) verimlilik:** verili bir girdi düzeninde mümkün olan maksimum çıktıyı elde etmek için kaynakların teknolojik açıdan en uygun şekilde kullanılmasıdır. İşletmelerde kapasite kullanım oranını ölçmek için kullanılır. Gerçekleşen üretim miktarı ile potansiyel en çok çıktı arasındaki ilişki üzerinden hesaplanır. Kısaca teknik verimlilik, kurumun sahip olduğu girdi/kaynak portföyünü kullanma durumuna bağlı olarak mümkün olan en çok

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ VE DENETİMİ MÜMKÜN MÜ?

çıkıtı/hizmeti üretebilme kabiliyeti olarak ifade edilmektedir. Üretken verimlilik olarak da nitelendirilebilen bu verimlilik, 1980 sonrası baskın hale gelen verimlilik türüdür.

• **Üretken (ya da ekonomik) verimlilik:** parasal terimlerle belirlendiğinde, maliyet verimlilik dinamiği olarak adlandırılır. Kaynakların ekonomik olarak kullanılmasını ifade eder. En uygun en az maliyetle üretim yapmaya odaklanır.

Pareto optimumu üzerinden üretken verimlilik anlatılırsa, üretim girdilerinin/kaynaklarının farklı üretim alanlarındaki kullanımını değiştirilse bile toplam ürün miktarı artmıyorsa ve/veya hizmet düzeyinde bir artış gözlenmiyorsa kaynakların etkin-verimli kullanıldığı ve en yüksek üretim düzeyinde bulunduğu anlaşılmaktadır. Kaynakların kullanım alanındaki bir değişiklik üretim miktarını artırıyor, hizmet düzeyini yukarı çekiyor ise değişiklik öncesi kaynak kullanımının optimum olmadığı kabul edilmektedir.

• **Tahsiste verimlilik:** optimal çıktı karışımını üretebilmek için üretken kaynakların alternatif kullanımlar arasında dağıtılmasına ilişkindir. Hizmet gereksinimi/talebi ile arzı arasındaki ilişkiye odaklanır. Tahsiste verimliliğin, etkililik kapsamında değerlendirildiği de görülmektedir.

Yakın bir verimlilik tanımı da “bölüşümde verimlilik”tir. Buna göre bütçe kısıtı dikkate alınarak hizmetlerin adaletli bir biçimde vatandaşlara/halka/farklı toplumsal kesimlere sunulması/dağıtılması bölüşümde verimlilik açısından değerlendirilmektedir.

Üretken verimlilikte Pareto optimumu çerçevesinde yapılan açıklama, üretilen ürünlerin, hizmetlerin yurttaşların ve farklı toplumsal kesimler arasında dağılımı kapsamında bölüşümde verimlilik kapsamında da yapılmaktadır. Yeniden dağıtım sonucunda kimse fakirleştirilmeden, refah düzeyi aşağı çekilmeden başka kimselerin refah düzeyi artırılmıyorsa mevcut durumum, optimum olarak kabul edilmektedir.

• **Ölçek (scale) verimliliği:** ölçek ekonomisine referansla, ölçeğin genişletilmesi sonucunda birim başına maliyet miktarının düşmesi üzerine tanımlanır.

• **Alansal (scope) verimlilik:** çoklu çıktı üretiminin yapıldığı bir alanda birçok malı ve hizmeti aynı anda üretmek, her bir çıktı için ortalama maliyeti düşürmektedir.

• **Dinamik verimlilik:** bugün ve gelecekteki üretim/sunum ve tüketim miktarlarının birlikte değerlendirilmesiyle dengeli bir değerlendirmenin yapılmasıdır.

Bu verimlilik türlerinin hepsi “üretimin sınırları” kapsamında da değerlendirilmektedir. Verimlilik analiziyle üretim imkanlarının sınırları belirlenmeye çalışılmaktadır (Moesen, 1994:266-272).

Verimliliği ölçmeye dönük farklı yaklaşımlar ortaya atılmıştır. Matematiksel ve/veya ekonometrik modeller kapsamında değerlendirilebilecek olan bu modelleri, parametrik (çoklu regresyon analizi) ve parametrik olmayan yöntemler (veri zarflama analizi, serbest atılabilir zarf analizi, skotastik veri analizi) ve rasyo analizleri (girdi-çıkıtı analizleri) olarak saymak mümkündür (bkz. Özden, 2008:168; Worthington & Dollery, 2000:470-482; Garcia-Sanchez, 2006:357-362).

2.3. Etkililik (Effectiveness)

İstenilen amaçların ne ölçüde gerçekleştirilebildiği ve ne ölçüde istenilen sonuçlara ulaşabildiği sorusuyla ilişkilendirilmektedir (Bovaird, 2005:203; European Court of Auditors, 2017:7, 22). Kısaca, amaçları gerçekleştirme derecesini ifade etmektedir.

Burada amacın tanımlanması, hedeflerin net olarak belirlenmesi, amacın ve hedeflerin tutarlı ve gerçekleştirilebilir nitelikte olması gibi unsurlar hayati önem arz etmektedir. “Doğru” ve “gerçekçi” için yapılmasına dikkat kesilir (European Court of Auditors, 2017:22).

Matematiksel olarak ifade edilirse, gerçekleşen çıktının, planlanan çıktıya bölünmesiyle etkililik değerine varılmaktadır. Örneğin, gerçekleşen çıktı 30 birim olsun, planlanan çıktı da 60 birim olsun, bu durumda etkililik değeri %50 olmaktadır.

2.4. Tutumluluk/Ekonomiklik (*Economy*)

Kavramlar içinde tanımı konusunda tereddüt yaşanmayan ve kolay bir biçimde tanımlanabilen kavram, tutumluluktur. Tutumluluk, en iyi fiyat düzeyinde ve (tam) zamanında hem miktar hem de kaliteyi gözeterek kaynakları kullanmayı anlatır (Bovaird, 2005:203). Bu bağlamda girdi maliyetlerin düşük olması ya da maliyetlerin düşürülmesi önemlidir. Kimi zaman harcamaların kısılması anlamında da kullanılmaktadır (European Court of Auditors, 2017:7, 18; Köseoğlu, 2007:325).

3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS

1980’lerden itibaren kamu yönetiminde “kamu işletmeciliği” anlayışının yükselişiyle birlikte özel sektör yönetim tekniklerinin kamuda da uygulanabileceği anlayışı hâkim olmuştur. Etkinlik-verimlilik tartışmalarının arttığı yıllarda özellikle performans konusu kamu örgütlerinde bu şekilde çalışmanın yolu olarak tanımlanmış ve özel sektörde uygulanan bireysel ve kurumsal performans ölçümleri, performans dayalı ücretlendirme ve performans esaslı bütçeleme gibi uygulamaların kamu sektöründe uygulanabilirliği gündeme gelmiştir. Süreci başta OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler desteklemişler ve böylece performans yönetimi tüm dünyada kamuda uygulanması arzu edilen bir süreç olarak tanımlanmaya başlanmıştır. Uluslararası örgütlerce oluşturulan bu uluslararası politikalar, mevcut hükümetler tarafından ulusal politika haline getirilerek başta politika metinlerinde ve akabinde uygulamada yerlerini almışlardır (Köseoğlu & Şen, 2014:115).

Türkiye’de de kamuda performans uygulamaları dünyadaki uygulamalarla paralel bir seyir izlemiştir. Hazırlanan politika metinlerinde kamu kurumlarının verimliliklerinin ölçülmesi ve kamuda çalışan personelin değerlendirilmesi için performans yönetimi, performans değerlendirme ve performans göre ücret konularına 80’lerin sonlarına doğru yer vermeye başlanmış, kalkınma planları, orta vadeli programlar ve yıllık programlarda performans konusu yerini almıştır. 1989 yılında “Merkezi Hükümette Çıktı ve Performans Ölçülmesi” başlıklı kılavuzla Türkiye’de yeni bir proje başlatılmaya çalışılmış ancak bu proje yarım kalmış, akabinde hazırlanan raporlar, kalkınma planları ve raporlarla süreç devam etmiştir (Köseoğlu & Şen, 2014:128).

2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ise performans yönetimi anlayışının “zemini” olarak kabul edilmiştir. Bu metin performans sisteminin kurulması için en temel mevzuat olarak görülmektedir. Kanunun “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” başlığını taşıyan 9. maddesinde;

“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 hazırlar. 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 konu ele alınmıştır. Bu anlamda stratejik plan, performans programlarının temelini oluşturmaktadır.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ VE DENETİMİ MÜMKÜN MÜ?

Bu doğrultuda aynı yıl pilot kamu kurumlarında projeler başlatılmış ve yine 2003 yılında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından bu kurumlara stratejik planlarını hazırlamada rehberlik etmesi için “Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu” yayımlanmıştır. Buna göre kurumlar “etkili”, “ekonomik” ve “verimli” hizmet sunmak zorundadırlar. Bunun yolu ise; stratejik önceliklerini tespit etmekten geçmektedir. İlgili süreci yönetmek ve stratejik planlamaya ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” (RG: 26.05.2006, 26179) ve 2009 yılında “Performans Programı Hazırlama Rehberi” yayımlanmıştır.

3.1. Performans Değerlendirmesi: Kurumsal ve Bireysel Boyut

Kamu yönetiminin çeşitli alanlarında performans değerlendirmesinin hem kurumsal hem de bireysel olarak ele alındığı ve bu değerlendirmenin de ücrete yansıdığı görülmektedir. Performans değerlendirme sisteminin gerçeklik kazandığı alanlardan ilki sağlık alanıdır. Sağlık alanı kamu sektöründe performansa dayalı ücretlendirmenin ilk örneği olması bakımından ayrıca önemlidir. Sağlık Bakanlığı 2003 yılından itibaren sağlıkta performans değerlendirme yöntemini uygulamaya başlamıştır. Bakanlık tarafından uygulanan bu değerlendirme iki ayıklıdır: Kurumsal ve bireysel performans.

Sitemin özü yani kurumsal performans ilk basamağı teşkil etmektedir ve sağlık tesislerinin önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre⁴ değerlendirmeye tabi tutulması anlamını taşımaktadır. Yöntemin amacı, hem Bakanlığın hem de ilgili sağlık tesisinin kendi öz değerlendirmesini yapması ve sağlık tesislerinin kendi aralarında dönemler veya yıllar baz alınarak kıyaslanabilmesidir. Birinci, ikinci ve üçüncü basamak sağlık tesislerinde böylece ilgili performans değerlendirme yapılmaktadır (bkz. Sayan & Şahan, 2011:33-70).

Bireysel performans değerlendirme ise; yine önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre tabiilerin emek bazlı tıbbi işlemlerinin puanlandırılmasıdır. Burada elde edilen puanlar ise ek ödeme adı altında maaşlara yansıtılmaktadır (Sayan & Şahan, 2011:36). Yapılan bu değerlendirmeyle, sağlık kurum ve kuruluşlarındaki “ameliyathane, acil servis, poliklinik, diyabet polikliniği, aile planlaması polikliniği, klinikler ve servisler gibi ünitelerde hasta bakan girişimsel işlemler ile radyolojik, patolojik tetkik işlemleri yapan, idari görevleri olan tabiiler dahil, tabiilerin her biri için mesai içi ve mesai dışı olmak üzere ayrı ayrı tüm girişimsel işlemler karşılığı elde edebilecekleri puanlar” toplanmakta ve “Tabip Muayene ve Girişimsel İşlemler Puanı” hesaplanmaktadır (Sayan & Şahan, 2011:46). Bu hesaplamayla birlikte tabiilerin aylık olarak yaptıkları tüm tıbbi işlem puanları toplanmakta ve kendi bireysel performans puanları bulunmaktadır. Ancak birinci, ikinci ve üçüncü sağlık tesislerinde bireysel performans ölçütleri farklı değerlendirilmektedir (Sayan & Şahan, 2011: 46).

Bakanlığın uygulamaya koyduğu döner sermaye gelirinden performansa dayalı ek ödeme sistemi de yine Sağlık Bakanlığı hastanelerinde Türkiye çapında uygulanmakta olup (Sayan & Şahan, 2011:35); Sağlıkta Dönüşüm Programının (SDP) bir parçasıdır (Yenimahalleli Yaşar, 2011). Sağlık alanı Türkiye’de performans değerlendirmenin ücretle ilişkisinin kurulduğu ilk alandır. Türkiye’de 1961 tarihli 209 sayılı Döner Sermaye Kanunu’na göre, Sağlık Bakanlığında ve ona bağlı kuruluşlarında (Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü hariç) çalışan personele ek ödeme verilmekteydi. 2003 yılında SDP’nin gündeme gelmesiyle birlikte yürürlükteki ek ödeme sisteminin performansa dayalı hale getirilmesi amaçlanmış ve pilot uygulamalar başlamıştır. 2004 yılı başında ise Sağlık Bakanlığı, mevcut ücret politikasına ek olarak döner sermaye gelirinden ek ödeme uygulamasını başlatmıştır.

Yaşar’a göre (2008) Türkiye’de sağlık alanında performans değerlendirme sistemine

⁴ Kaynakların etkili ve verimli kullanımı, hasta memnuniyeti ve hizmete erişim vb.

geçilmesinin temel nedeni 2003 yılında SSK hastalarının devlet hastanelerinden yararlanmaya başlaması ve 2005 yılında SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığına devri ile hasta başvuru oranının hızla artmasıdır. Bu dönemde özellikle poliklinik hizmetlerinde çalışma saatleri uzamış ve düzensizleşmiş, öğle tatilleri kaldırılmış, hasta başına düşen muayene süresi yedi dakikaya inmiştir. Bu çerçevede sağlıkta performans dayalı ek ödeme sisteminin oluşturulması da, sağlık çalışanlarının artan iş yüküne bir anlamda rıza göstermeleri için gündeme gelen sistem olarak da tanımlanmaktadır. Bunun yanında, söz konusu uygulama 1980 yılından bu yana azalmakta olan sağlık çalışanları ücretlerini de iyileştirmesi bakımından atılmış bir adım olarak da değerlendirilmektedir. Ancak Türkiye’de halen uygulanmakta olan performans değerlendirme ve ödeme sistemi hem çok karmaşık hesapların yapılmasını gerektirmekte hem de pek çok sorunu barındırmaktadır. Örneğin; personele ek ödeme yapılabilmesi için sağlık kurumlarının kâr etme zorunluluğu; benzer nitelikteki sağlık tesisleri arasında veya bir sağlık kurumunun içindeki klinikler veya birimler arasında bile farklı ek ödeme tutarlarının olması; ameliyat sayılarının, hastalardan istenen tetkik sayısının (radyoloji ve laboratuvar), “endikasyonsuz” müdahalelerin, tıbbi uygulama hatalarının artması; çalışan memnuniyet anketlerinin kurumsal performans katsayılarının hesabında dikkate alınmaması; eğitim hastanelerinde beceri kazandırma eğitime ayrılan sürenin, hasta başı eğitim süresinin ve asistanların teorik eğitime ayrılan sürenin azalması; sürekli tıp eğitimine katılma sıklığının ve alanyazın okumaya ayrılan sürenin azalması; çalışanlar ve klinikler arası rekabetin artması, klinik içi görevlendirmede adil dağılımın azalması; çalışanların sistemin sağlık personeli arasında adaletsiz uygulandığı algısını taşıdığı ve yapısal değişiklikler beklentisi içinde oldukları, izin ve dinlenme süresinin, mesleki dayanışma ve çalışanlar arası işbirliğinin, hekim-hasta etkileşiminin, bilimsel araştırma yapmaya olan ilgi ve zamanın azalması bunlardan bazılarıdır (TTB, 2009; Nesanır vd., 2006; Cankesen, 2009; Canbaz vd., 2006; Bilaloğlu, 2004).

Türkiye’de performans değerlendirmesinin uygulandığı bir diğer alan eğitimidir. Performans değerlendirme Milli Eğitim Bakanlığı (MEB)’in yürüttüğü Milli Eğitimi Geliştirme Projesi’nin önemli bir parçasıdır. 1999 yılından itibaren uygulanan norm kadro düzeninin bir tamamlayıcısı olarak “Teftişte Performans Değerlendirme Modelinin Geliştirilmesi” çalışmalarına Bakanlıkça ağırlık verilmiştir. 2002 yılından itibaren okullarda performans sisteminin işlerlik kazanması yönünde çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar için pilot uygulanma alanları seçilmiş ancak genele yaygınlaştırılamamıştır. Ancak sicil sisteminin 2011 yılında 6111 sayılı “torba kanun”la⁵ kaldırılması ile birlikte eğitim alanında da bu konudaki çalışmalar hızlandırılmıştır (Demirci & Sayan, 2017:217).

Uygulamada yaşanan pek çok soruna rağmen Milli Eğitim Bakanlığı performans değerlendirme sistemini uygulamakta kararlıdır. Bu doğrultuda Öğretmen Strateji Belgesi’ni (2017-2023) hazırlamıştır (RG: 09.06.2017, 30091). İlgili belgede özellikle öğretmenlerin kişisel ve mesleki gelişimini sürekli kılmak amacıyla 2018 yılının sonuna kadar periyodik olarak yapılacak bir performans değerlendirme sistemini hayata geçirmek hedeflenmiştir. Bu belgeyle çoklu veri kaynağına dayalı değerlendirme yaklaşımı izlenerek “performans yönetim sistemi” kurulması hedeflenmiştir. Öğretmenin performans değerlendirme sisteminin kurulmasında; terfilerde, hizmet puanının hesaplanmasında, ödüllendirilmesinde ve kariyer basamaklarında yükselmelerde kullanılmak üzere daha önce hazırlanan öğretmen yeterliklerinin temel alınacağı ifade edilmiştir. Öz değerlendirme ile birlikte okul müdürü, zümre öğretmenleri, zümre dışı diğer öğretmenler, öğrenci ve velilerin değerlendirmeye katıldığı bir yöntemin kurulması gerektiği belirtilmiştir. 2017 yılı öğretmen performans

⁵ Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 25.02.2011, 27846.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ VE DENETİMİ MÜMKÜN MÜ?

değerlendirmesi sistemi uygulamasında on iki pilot ilde⁶ bir çalışma başlatılmıştır (bkz. Demirci & Sayan, 2017:217-240).

Eğitim alanında yalnızca kadrolu öğretmenler değil sözleşmeli öğretmenler de performans değerlendirmeye tabi olacaklardır. Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmen Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'ne (RG: 17.04.2015, 29329) göre sözleşmeli öğretmenler için de her yıl performans değerlendirmesi yapılacak ve başarılı olamayanların sözleşmeleri, tek taraflı olarak feshedilecektir. Bu durum sözleşmeli öğretmenler için performans değerlendirmesini çok önemli bir hale getirmektedir; çünkü öğretmenlerin sözleşmelerinin yenilenmeleri performans kriterine bağlanmaktadır. Eğitim alanında performans değerlendirme ile ücretler arasında ise bir ilişki kurulmamıştır (Sayan, 2017:30).

Eğitim sağlık alanı dışında performans değerlendirmenin uygulandığı diğer bir alan emniyettir. Konuyla ilgili olarak “Emniyet Genel Müdürlüğü Kurum İçi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği” (RG: 04.11.2012, 28343) 2012 yılında yayımlanmış ve bu yönetmelikte bireysel performans değerlendirme sisteminin uygulanmasına yönelik ayrıntılar belirtilmiştir. Yönetmelik, Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 85. maddesinde 2011 yılında yapılan bir güncelleme ile yasal zemine oturmuştur. Emniyet alanında performans değerlendirmesinden “kıdem sırasının tespitinde, rütbe terfiinde, görevde yükselmeye, asli memurluğa atanmada, brans işlemlerinde, eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi ve eğitimde, ödüllendirilmede, istihdamda ve görev yeri değişikliğinde” yararlanılabileceği ifade edilmektedir (Çalı, 2016:4). 2012 yılında ilk kez uygulanan performans değerlendirme sistemiyle ilgili olarak, değerlendirme yapacak birim amirleri, kısa süreli bir eğitim almışlardır (Çalı,2016:4).

Emniyette uygulanan sistem, iki aşamalı olarak gerçekleştirilmektedir. Birinci aşama performans görüşmesi aşamasıdır. Bu aşamada amaç personeli tanımak, yeni sistemle ilgili olarak bilgi vermek, personelin sorunlarını ve ihtiyaçlarını öğrenmektir. Bu “performans görüşmesi” aşamasıdır. İkinci aşama ise, değerlendirme formunun doldurulmasıdır. İki tip form bulunmaktadır. İlk form Emniyet Teşkilatında çalışan sivil memurlar için oluşturulmuştur (Zengin & Çalı, 2013). Diğer form ise polisler için düzenlenmiştir. Formlar kategoriler halinde hazırlanmıştır. Cevaplar ise seçenekli olarak işaretlenecektir. Sistemde, performans değerlendirme notu 1'den 5'e kadar otomatik olarak hesaplanmaktadır (Çalı, 2016:3-4). Yıldız ve Kula'ya göre (2014), hali hazırda emniyet alanında uygulanan performans değerlendirme sistemi, Amerikan polis teşkilatlarında uygulanan sistemler ve 1.000 civarında Türk polis teşkilatında çalışan personelin görüşlerinin bir araya getirildiği bir birleşimden oluşmaktadır. Ancak Çalı'ya göre (2016:9) emniyet alanında uygulanmaya başlanan performans değerlendirme sisteminin fizyolojik veya psikolojik alt yapısı oluşturulmadan dışardan ithal edilip, pilot uygulamaya tabi tutulmadan hemen uygulanmaya konulması olumsuz sonuçlar yaratacaktır. Farklı gelenek, kültür ve hassasiyetleri olan toplumların uyguladıkları sistemler her toplumda farklı sonuçlar doğurabilecektir. Bu noktada önemli olan “yumuşak bir geçiş için” kaynak /hedef organizasyon yapısının ve kültürün benzer ve uyumlu olmasıdır. Emniyet sisteminde de performans değerlendirmeye ücret arası henüz bir bağlantı bulunmamakla birlikte polislere ödenen taltiflerin verilmesinde performansın bir ölçüt olarak kullanılabileceğine ilişkin görüşler bulunmaktadır (Usta, 2015:74).

Sağlık, eğitim ve emniyet alanındaki bu dönüşüm Türkiye genelinde de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda (DMK) yer alan ve aslında temelleri 1879 yılında atılmış olan sicil sisteminin 2011 yılında kaldırılmasıyla yaşanmıştır. İlgili hüküm kaldırılmış ancak yerine yeni

⁶ Ankara, Antalya, Balıkesir, Erzurum, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kayseri, Malatya, Mardin, Samsun ve Trabzon olarak belirlenen ve bu illerde okul öncesi, ilköğretim, ortaokul ve liselerde görev yapan 413 bin 476 öğretmeni kapsayacak olan çalışma MEB Bilişim Sistemleri'nde (MEBBİS) 23 Ekim 2017 tarihinde başlatılmıştır.

bir personel değerlendirme yöntemi öngörülmemiştir. Bununla birlikte yapılan hazırlık çalışmalarından kamuda uygulanacak yeni yöntemin performans değerlendirme olacağı açıktır. Devlet Personel Başkanlığı konuya ilişkin mevzuat hazırlığını sürdürmektedir. Ancak kamuda tüm sistemi dönüştürmeye yönelik çalışmalar 2003 yılında başlamış ve 2004 yılında taslak bir metin hazırlanmıştır. Ekim 2005 yılında bu metne son şekli verilerek “Kamu Personeli Kanun Tasarısı Taslağı” başlığıyla metin kamuoyu gündemine getirilmiştir. Taslak çeşitli kesimlerin eleştirisiyle geri çekilmiş, 2006 yılında “Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağı” olarak tekrar kamuoyuna sunulmuştur. Yapılan bu düzeltme de hayata geçirilememiş ve 657 sayılı DMK’yı toptan değiştirilme girişimi bir süreliğine ertelenmiştir. Bunun yerine DMK’da parça parça değişiklikler yapılmış ve personel değerlendirme yöntemi şu an için tamamen kaldırılmıştır. Yeni personel değerlendirmesi hazırlamaya ilişkin çalışmalar Devlet Personel Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. İlgili mevzuat çalışmasında “performans” kavramı yerine “başarı değerlendirme”si kavramı tercih edilmiştir. Hazırlıkları büyük ölçüde tamamlanan ve kamuoyu ile paylaşılan “Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik Taslağı” konuyla ilgili olarak hazırlanan son mevzuat çalışmasıdır. Yeni taslakta performans değerlendirmenin ücretle ilişkisi kurulmamakla birlikte, yeni yöntemin görevde yükselme, görevleriyle ilişkili kişisel gelişim imkânlarının desteklenmesi, yer değiştirme uygulamaları, yurt dışı görevlendirmeler ve insan kaynakları planlamasında kullanılması planlanmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda Türkiye’de belli alanlarda uygulanan ancak kısa bir süre sonra tüm kamuda yaygınlaşacak olan performans değerlendirme sisteminin etkililik, ekonomiklik, verimlilik vb. kavramları yerleştirecek en önemli araçlardan biri olarak tanımlandığını rahatlıkla söyleyebiliriz. Her ne kadar adına “performans değerlendirme” dense de değerlendirme ve denetim süreçlerinin iç içe geçtiğini ve bu yöntemin uygulamada kamu personelini hem değerlendirme hem de denetleme yöntemi olduğunu vurgulamalıyız.

3.2. Performans Denetimi: Öncesi ve Sonrasıyla Sayıştay

Sayıştay, kamu yönetimini Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) adına denetleyen yüksek denetim organıdır. Anayasada da kendisine yer bulan Sayıştay’dan temel beklenti kamu kurum ve kuruluşlarının yapmış olduğu harcamaların mevzuata uygun olup olmadığının incelenmesidir. Kuruluşu 1862 yılına Divan-ı Muhasebat Kurumu’na dayanan Sayıştay 1876 yılında da anayasal bir kurum olarak varlığına devam etmiştir. 1924 Anayasası döneminde de çalışmalarına devam eden bu kurum 1961 Anayasası döneminde Sayıştay adı ile kendisine anayasada yer bulmuştur. Anayasanın 127. maddesinde yapılan düzenleme ile “*genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapma*” görevi Sayıştay’a verilmiştir. 1982 Anayasası döneminde de Sayıştay kendisine önemli bir yer bulmuş ve değişikliklerden önce 1961 Anayasası’nda geçen görevler aynı şekilde sayılmış ancak 2003 yılında çıkarılmış olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (RG: 24.12.20003, 25326) çerçevesinde 2005 yılında yapılan anayasa değişikliği ile görevleri yeniden tanımlanmıştır. Anayasanın 160. maddesi Sayıştay’ın görevini ve yetki alanını şu şekilde belirlemiştir: “*Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.*”

Mazisi çok eskilere dayanan Sayıştay’ın dış denetim birimi olarak denetim yetkisi temel olarak iki ayrı dönemde gerçekleşmektedir. Sayıştay kuruluşundan 1996 yılına kadar geleneksel denetim anlayışına uygun olarak kaynakların elde edilmesini ve harcanmasını üç ilke üzerinden gerçekleştirmiş, 1996 yılından sonra ise değişen kamu yönetimi anlayışına uygun olarak

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ VE DENETİMİ MÜMKÜN MÜ?

performans denetimine geçmiştir. Bu denetim anlayışı doğruluk, yasallık ve düzenlilik ilkeleri çerçevesinde işlemektedir. Sayıştay'ın yapmış olduğu bu denetim anlayışından performans denetimine geçilmesinin temel nedeninin devletin artan fonksiyonları ve bu fonksiyonların çeşitlenmesinin olduğu ileri sürülmektedir (Kubalı, 1999:34). Bu gereklilikler Dünya Bankası ile Türkiye arasında 1995 yılında yapılmış olan ikraz anlaşmasına da sirayet etmiş⁷ ve Banka, değişen koşullara göre Türkiye'nin kamu yönetimi alanında kapsamlı reformlar yapması gerektiğini tavsiye etmiştir. Bu anlaşmada Dünya Bankası, Türkiye'nin bütçe kapsamının iyileştirilmesini, yeni bir bütçe ve muhasebe kod sistemine geçilmesini ve kamu harcamalarında kontrol sisteminin rasyonel hale getirilmesini tavsiye etmekte ve bu tavsiyelerin yerine getirilebilmesini sağlayabilmek için de Türkiye'ye 62 Milyon Dolarlık bir bütçe ayırmaktadır. Genelde 2003 yılında çıkarılmış olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu'na rehberlik eden bu kanun, özelde de performans denetimine referans olmuş Sayıştay kanununda 1996 yılında yapılan değişikliğin temelini oluşturmuştur.

Performans denetimi, kaynakların nereye nasıl harcandığını araştırma hedefinde olan bir denetimdir. Verimlilik, etkililik ve tutumluluk temelinde işlemesi gereken performans denetimi Sayıştay tarafından 1996 yılında çıkarılan 832 sayılı Kanun'un 10. maddesinde yapılan bir değişiklikle başlamıştır (Kubalı, 1999:33). İlgili kanun maddesinde her ne kadar performans denetimi ibaresi kullanılsa da (Şener, 2017:5) "*Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir.*"⁸ denilerek Sayıştay'ın artık performans denetimi yapacağı hüküm altına alınmıştır. Sayıştay'ın dış denetim organı olarak performans denetimine başlamasının temel nedeni kamu adına kamu yönetiminin kaynakları nasıl kullandığını ortaya koyabilmektir. Bu durumda kamu kurum ve kuruluşları mali olan ve olmayan veriler üzerinden gerçekleşmekte ve özünde hesap verme sorumluluğu ile siyasal ve yönetsel sorumluluklar doğuran bir denetim uygulaması ile kontrol edilmektedirler. Başka bir deyişle hesap verme sorumluluğu hem siyasi hem de yönetsel olarak belirlemekte siyasiler seçmenlere seçim döneminde hesap verirken, yöneticiler ise hem topluma hem de hiyerarşik üstlerine hesap vermektedirler (Kubalı, 1999:43).

Performans denetiminde 1996 yılından sonra ele alınması gereken ilk tarih 2004'tür. Bu yıl çıkarılan ancak uygulamaya girmediği için kadük olarak nitelendirilmiş olan 5227 sayılı Kanun'un⁹ 39. maddesi kamu yönetiminde denetimi düzenlemektedir. Kanunun ilgili maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetimi; hukuka uygunluk, malî denetim ve performans denetimini kapsar denilerek performans denetimi kamu yönetiminde üçüncü önemli denetim olarak tanımlanmaktadır. Kanun ilgili maddesinde performans denetiminden ne anlaşılması gerektiğini ise şu şekilde belirtilmektedir: "*Yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların plânlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkililiğin denetlenmesini ifade eder.*" Kanunun bu maddesinden de görüleceği üzere 5227 sayılı Kanun, performans denetiminin unsurlarını doğru bir şekilde tanımlamakta ve denetimin bu ilkeler üzerinde yükselmesi gerektiğini hüküm altına almaktadır.

3.3. Sayıştay Performans Denetimi Yapıyor mu?

1996 yılında başlayan, 2004 yılındaki kanunla devam eden performans denetimi uygulaması 2003 yılında çıkarılmış olan 5018 sayılı Kanun'la tartışmalı bir hale gelmiştir. Tartışmanın ana sorununu Sayıştay'ın performans denetimi yapıp yapmadığı oluşturmaktadır.

⁷ Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki (Kamu Mali Yönetim Projesi) İkraz Anlaşması, RG: 16.04.1996, 22613.

⁸ 4149 sayılı 832 sayılı Sayıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bazı Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun, RG: 04.07.1996, 22686.

⁹ Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 15.07.2004.

Sayıştay'ın 1996 yılından günümüze kadar performans denetimi yaptığı ancak bu denetim uygulamasının iki farklı şekilde gerçekleştiğini öne süren çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalardan biri olan Akbey ve Durkal'a göre etkililik, ekonomiklik ve verimlilik unsurları düzenlilik denetimi süreçlerinde fiili olarak uygulanmakta ve 5018 ile 2010 yılında çıkarılmış olan 6085 sayılı yeni Sayıştay kanununda ise kurumların kendi performans göstergeleri ve faaliyet raporlarına dayalı olarak gerçekleştirilen performans denetimi yapılmaktadır (Durkal & Akbey, 2016:8). Bu çalışma ise bu saptamadan farklı bir tez üzerinde yükselmekte ve 5018 ile 6085 sayılı Kanunların performans değil; performans bilgisinin denetimini uygulamaya soktuğunu iddia etmektedir. Çünkü performans denetimi esas olarak verimlilik, etkililik ve tutumluluk üzerinde yükselmekte ve kurumların bilgi ve belgeleri üzerinden gerçekleşen denetim sadece bilginin denetimini sunmaktadır.

Daha net bir şekilde söylenirse günümüzde Türk kamu yönetiminde Sayıştay performans denetimi yapmamaktadır. Sayıştay'ın yapmış olduğu denetim kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planları ile faaliyet ve performans programlarının karşılaştırmasından başka bir şey değildir. Bu karşılaştırma da performans bilgisinin denetimi olarak adlandırılmakta ancak bilgi, kamu kurum ve kuruluşlarından gelenler ile sınırlı olmaktadır. Daha farklı bir şekilde söylemek gerekirse Türk kamu yönetiminde performans denetiminin önemli bir basamağı olan stratejik planlama süreci de tam olarak kavranamamış ve gerekli önemi görememiştir. Kamu yönetiminin büyük çoğunluğu bu yeni planlama anlayışına hazırlıksız yakalanmış ve özünde kurumsal farklılaşmayı barındıran stratejik planlar birçok kurumda birbirlerini taklit etme şeklinde gerçekleşmiştir. Oysa stratejik planlama ayrıntılı analizlere dayanmakta ve bu analizlerde amaçlar, hedefler, misyon, vizyon ve performans göstergeleri kurumlara özgü olarak belirlenmelidir. Eğer bu unsurlara gereken önem verilmezse performansın değerlendirmesi de eksik kalacaktır.

5018 sayılı Kanun'un 9. maddesine 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. Kanunun aynı maddesine göre, kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlamakla yükümlü kılınmışlardır. 5018 sayılı Kanun'un 41. maddesine göre ise üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlamak zorundadırlar.

Temel olarak stratejik plan ve faaliyet raporu üzerinden gerçekleşen denetimde Sayıştay, ilgili kurumları verimlilik, etkililik ve tutumluluk kriterleri üzerinden değil; farklı altı unsur üzerinden değerlendirmeye almaktadır. Stratejik plan ve performans programı üzerinde gerçekleşen denetimde ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma ilkelerine, faaliyet raporu üzerinde gerçekleşen denetim de ise tutarlılık, doğrulanabilirlik ve geçerlilik unsurlarına yoğunlaşmaktadır. İlgililikten kastedilen hedeflerin ve göstergelerin amaçlarla ilgili olmasıdır. Ölçülebilirlik hedeflerin nicel olmasını gerektirmektedir. İyi tanımlanma ise hedeflerin ve göstergelerin sade ve anlaşılabilir olması anlamına gelmektedir. Faaliyet raporu çerçevesinde performans bilgisinin denetiminin ilk unsuru olan tutarlılık, hedeflerin ve göstergelerin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı olarak kullanılmasıdır. Doğrulanabilirlik, raporlanan verilerin temel veri kayıt sistemlerinin çıktısıyla tutarlı olması anlamına gelmektedir. Geçerlilik/ikna edicilik ise planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın ilgili kamu idaresi tarafından raporlanması ve sapmayı açıklayan nedenlerin geçerli ve ikna edici olması gerekir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2014). Görüleceği üzere performans

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ VE DENETİMİ MÜMKÜN MÜ?

bilgisinin denetiminde verimlilik, etkililik ve tutumluluk peşinde koşulmamakta ve idarenin denetimi idarenin sunduğu bilgiler üzerinden yürütülmektedir.

2010 yılında çıkarılmış olan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu da bu alandaki son düzenleme olarak 5018 sayılı Kanun ile aynı mantığı izlemektedir. 2010 yılında çıkarılmış olan 6085 sayılı Kanun'da "*Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir.*" denilerek 832 ve 5227 sayılı Kanunlardan farklı olarak performans denetiminin performans bilgisinin denetimi şeklinde algılandığını göstermektedir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2014:5). Bu algı Kanunun 35. maddesinin b fıkrasında da kendisini göstermekte ve "*Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin denetiminde ... etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren yerindelik denetimi sayılabilecek denetim raporu düzenlenemez.*" denilerek 5018 sayılı Kanun ile uyumlu bir performans denetimi anlayışı hüküm altına alınmak istenmiştir. Ancak kanunun ilgili düzenlemesi Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş (E.: 2012/102 K.: 2012/207, 27/12/2012) ve hukuken Sayıştay Kanunu'nda verimlilik, etkililik ve tutumluluk denetimine devam edilmiştir. Şener'in (2017:7) "lafzi" olarak betimlediği bu düzenleme sadece hukuken devam etmekte uygulamada ise Sayıştay, performans denetimini kamu idarelerinin ilgili raporları üzerinden yerine getirmektedir. Ancak bu denetim şekli performans denetiminden farklı olarak mali olmayan hususlara yoğunlaşmaktadır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2014:6). Mali olmayan hususlarda stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları incelemeye alınmaktadır.

Sayıştay'ın dış denetim birimi olarak yapmış olduğu performans denetiminin yıllar içinde geçirmiş olduğu değişim denetimin içeriği kadar sonucu bakımından da önemlidir. Bir başka deyişle artık performans denetimi verimlilik, etkililik ve tutumluluk ilkeleri üzerinden yükselmezken aynı zamanda 6085 sayılı kanunda da açıkça ifade edildiği üzere Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri mali ve hukuki sorumluluk doğurmamaktadır. Şener (2017:16), yasal düzenlemelerde performans denetimi kavramının kullanılmaması gerektiğini performans bilgisinin denetiminin en doğru tercih olacağını ileri sürmektedir. Şener'in bu tespiti çok yerinde ve doğrudur. Ancak bu tür bir isim değişikliğine gitmek kamu yönetiminde performans denetimi sona erdi şeklinde ulusal ve uluslararası düzlemde tartışmalara yol açacağından şeklen performans denetimine devam edilmektedir. Böylece performans denetimi ismen devam etmekte ve iç denetim anlayışına paralel bir şekilde kamu idarelerine rehberlik edecek bir pozisyona yerleştirilmektedir.

4. SONUÇ

Performans yönetimi, yaklaşık son kırk yılda tüm dünyada egemen kamu yönetimi yaklaşımı haline gelmiştir. On yıl gecikmeyle Türkiye'de de kendisini performans değerlendirme ve denetimi kapsamında göstermeye başlamıştır. Neoliberal bir devlete dönüşüm sürecinde performans yönetimi bilgisi, yerleşik uluslararası alanyazınından ve uygulama örneklerinden Türkiye'ye aktarılmaya çalışılmıştır. Uluslararası kuruluşlarca ve Türkiye Cumhuriyeti'nin bu konuda öne çıkan kamu kurumlarınca, Türk kamu yönetimi raporlar, rehberler ve yasal düzenlemelerle performans yönetimiyle tanışmıştır. Tanışıklığın içselleştirilmeden hızlı bir biçimde olmasından ötürü performans değerlendirilmesi ve denetimi alanında var olan kavramların tanımında, tutarlı kullanımında ve anlamlandırılmasında sorunlar ortaya çıkmıştır. Sorunlar kavram kullanımıyla sınırlı kalmamış; kurumsal kapasite, hizmetlerin niteliği ve personel yapısı itibarıyla performans değerlendirmesi uygulamalarında görünür hale gelmiştir.

Türkiye’de kamu kurumlarında kısmen uygulanan performans değerlendirme sistemi, Devlet Personel Başkanlığı tarafından hazırlanan “Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik Taslağı”nın onaylanmasıyla tüm kamu kurumlarında personel değerlendirme yöntemi olarak kullanılmaya başlanacaktır. Performans değerlendirme halen sağlık, eğitim ve emniyet alanında uygulanmakta olup performans ücreti döner sermaye üzerinden sağlık alanında ödenmektedir. Her alanın kendine özgü sorunları mevcut olup bu sorunların giderilmesine yönelik önlemlerin bir an evvel alınması gerekmektedir. Ancak kamuda verimliliğin ve etkililiğin sağlanmasının performans değerlendirme ile mümkün olması şu anki şartlar göz önüne alındığında çok da mümkün gözükmemektedir.

Performans denetimi mali olan ve olmayan alanlarda gerçekleşirken; performans bilgisinin denetimi mali olmayan konulara ilişkin yapılmaktadır. Bu nedenle gerek içerik gerekse de isim olarak yaşanan dönüşümün bu perspektifte değerlendirilmesi gerekmekte ve samimi olarak kamu yönetiminin sorumluluğu amaçlanıyorsa performans bilgisinin değil; performans denetiminin kamu yönetiminde yaygınlaştırılması gerekmektedir. Bu da ancak performans denetiminin unsurlarını ön plana çıkararak gerçekleştirilebileceğinden unsurlardan nelerin anlaşılması/anlaşılacağı net bir şekilde ortaya konmalıdır.

KAYNAKLAR

- Akal, Z. (2005). *İşletmelerde performans ölçüm ve denetimi*. Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi.
- Akçakaya, M. (2012). Kamu sektöründe performans yönetimi ve uygulamada karşılaşılan sorunlar. *Karadeniz Araştırmaları*, (32), 171-202.
- Andrews, R. & Entwistle, T. (2013). Four faces of public service efficiency. *Public Management Review*, 15(2), 246-264.
- Andrews, R. & Van de Walle, S. (2013). New public management and citizens’ perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness. *Public Management Review*, 15(5), 762-783.
- Ateş, H & Çetin, D. (2004). Kamuda performans yönetimi ve performansa dayalı bütçe. İçinde M. Acar & H. Özgür (Ed.), *Çağdaş kamu yönetimi II* (ss. 255-89), Ankara: Nobel Yayınları.
- Balcı, A. (2005). Kamu örgütlerinde toplam kalite uygulaması: olumlu perspektifler ve olası zorluklar. *Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 5(2), 196-211.
- Barutçugil, İ. (2002). *Performans yönetimi*. İstanbul: Kariyer.
- Baş, M. & Ayhan, A. (1991). *İşletmelerde verimlilik denetimi, ölçümü ve değerlendirme modelleri*. Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi.
- Bilaloğlu, E. (2004). Performansın başarısı. *Toplum ve Hekim*, 19(3), 228-232.
- Bilgin, K. U. (2004). *Kamu performans yönetimi*. Ankara: TODAİE.
- Bouckhaert, G. & Peters, B. G. (2002). Performance measurement and management. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 359-362.
- Bourne, M. & Bourne, P. (2011). *Handbook of corporate performance management*. UK: A John Wiley and Sons, Ltd, Publication.
- Bovaird, T. (2005). Public sector performance. In K. K. Leonard (Ed.), *Encyclopedia of Social Measurement, Volume 3* (pp. 203-207), Elsevier Academic Press Inc.
- Caldwell, C. M. (2000). *Performance management*. American Management Association.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ VE DENETİMİ MÜMKÜN MÜ?

- Canbaz, S., Dündar, C. & Pekşen, Y. (2006). Birinci basamakta döner sermaye uygulamasının Samsun merkez ilçe sağlık ocaklarının hizmet sunumuna etkileri. *Toplum ve Hekim*, 21(4), 292-296.
- Cankesen, Z. (2009). Sağlıkta Dönüşüm Projesi'nin etkilerinin sağlık çalışanları açısından değerlendirilmesi. (Tezsiz Yüksek Lisans Dönem Projesi), Ankara Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Çalı, H. H. (2016). Türk polis teşkilatında performans değerlendirmesi. *International Journal of Academic Value Studies*, 2(2),1-11.
- Durkal, M. E. & Akbey, F. (2016). Bütçe hukukunda bir tartışma: Sayıştay'ın performans denetimleri yerindelik denetimi sayılır mı?, *İÜHFM*, 74(1), 7-52.
- Erdem, D. (2008). *Sivil toplum kuruluşlarında etkinlik ölçümü: Türkiye örneği*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- European Court of Auditors. (2017). *Performance audit manual*. Erişim Tarihi: 23.04.2018.
- Garcia-Sanchez, I. M. (2006). Efficiency measurement in Spanish local government: The case of municipal water services. *Review of Policy Research*, 23(2), 355-371.
- Güneşer Demirci, A. & Sayan, İ. Ö. (2017). Change in the personnel evaluation system in Turkey in the scope of the public personnel reform: The Ministry of National Education example, In M. Aydın & N. Ş. Pınarcıoğlu, Ö. Uğurlu (Eds.), *Current debates in public finance public administration & Environmental studies Vol:13* (pp. 217-240), London-İstanbul: IJOPEC Publication.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hunter, D. E. K. & Nielsen, S. B. (2013). Performance management and evaluation: exploring complementarities. In D. E. K. Hunter & S. B. Nielsen (Eds.), *Performance management and evaluation* (pp. 7-17), Jossey-Bass and American Evaluation Association.
- Kagioglou, M., Cooper, R. & Aouad, G. (2001). Performance management in construction: a conceptual framework. *Construction Management and Economics*, 19(1), 85-95.
- Köseoğlu, Ö. (2007). Türk kamu yönetiminde değişen denetim anlayışı ve performans denetimi. İçinde B. Eryılmaz, M. Eken & M. L. Şen (Ed.), *Kamu yönetimi yazıları* (ss. 309-338), Ankara: Nobel Yayınları.
- Köseoğlu, Ö. & Şen, M. L. (2014). Kamu sektöründe performans yönetimi: Politikalar, uygulamalar ve sorunlar. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 9(2), 113-135.
- Kubalı, D. (1999). Performans denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(1), 31-62.
- Milli Prodüktivite Merkezi. (2009). *Kavramlar sözlüğü*. Erişim Tarihi: 08.07.2009, <http://www.mpm.org.tr/sozluk/default.asp?dict=e>
- Moesen, W. A. (1994). The need for performance auditing in the public sector and the best-practice frontier. *European Journal of Law and Economics*, 1, 263-274.
- Nesanır, N., Erem, A. & Bedri, B. (2006). Manisa'da birinci ve ikinci basamak sağlık kurumlarında çalışan hekimlerin bakış açısıyla performansa dayalı döner sermaye uygulaması. *Toplum ve Hekim*, 21(3), 231-238.
- Özden, Ü. H. (2008). Veri zarflama analizi (VZA) ile Türkiye'deki vakıf üniversitelerinin etkinliğinin ölçülmesi. *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, 37(2), 167-185.

- Rastogi, P. N. (1988). *Productivity, innovation, management and development*. New Delhi: Sage Publications.
- Robinson, M. (2007). Results information. In M. Robinson (Eds.), *Performance budgeting* (pp. 26-45), London: Palgrave Macmillan
- Sayan, İ. Ö. (2017). Yeniden sözleşmeli öğretmenlik. *The Journal of Academic Social Science (ASOS Journal)*, 5(54), 16-33.
- Sayan, İ. Ö. & Şahan, Y. (2011). Sağlık Bakanlığı'nda performans değerlendirme ve ek ödeme sistemi". *Memleket Siyaset Yönetim*, 6(16), 33-70.
- Sayıştay Denetçileri Derneği. (2009). *Avrupa Birliği Sayıştayı performans denetimi el kitabı*, (Çev. Sacit Yörüker), Ankara.
- Shand, D. (2007). Performance auditing and performance budgeting. In M. Robinson (Eds.), *Performance budgeting* (pp. 88-109), London: Palgrave Macmillan.
- Suiçmez, H. (2002). Verimlilik ve etkinlik terimleri. *Mülkiye*, 26(234), 169-183.
- Şener, H. E. (2017). Performans bilgisinin denetimi olarak Türk Sayıştayı'nın performans denetimi. *Memleket Siyaset Yönetim*, 12(28), 1-26.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2014). *Performans bilgisi denetimi rehberi*, Ankara.
- Türk Tabipler Birliği Etik Kurulu. (2009). *Hekimlerin değerlendirmesi ile performansla dayalı ödeme*. Ankara: Türk Tabipler Birliği Yayınları.
- Usta, H. (2015). "Emniyet Teşkilatı'nda ücret yönetimi: Rize Emniyet Müdürlüğü alan araştırması. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(1), 51-77.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G. & Halliga, J. (2015). *Performance management in the public sector*. New York: Routledge.
- Woodbury, K. & Dollery, B. (2004). Efficiency measurement in australian local government: The case of New South Wales municipal water services. *Review of Policy Research*, 21(5), 615-636.
- Worthington, A. C. & Dollery, B. E. (2000). Measuring efficiency in local governments' planning and regulatory function. *Public Productivity & Management Review*, 23(4), 469-485.
- Yenimahalleli Yaşar, G. (2008). Türkiye'de 1980 sonrası sağlık politikalarında gözlenen neoliberal dönüşüm ve sonuçları üzerine değerlendirmeler. *Mülkiye*, 32(260), 157-192.
- Yenimahalleli Yaşar, G. (2011). Health transformation programme in Turkey: An assessment. *International Journal of Health Planning and Management*, 26(2), 110-133.
- Yıldız, S. & Kula, S. (2014). Türk kamu kurumlarında performans değerlendirmenin etkin hale getirilmesi: Emniyet teşkilatı örneği. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 13(49), 426-442.
- Zengin, C. & Çalı, H. H. (2013). Kamu hizmetlerinde işgücü modernizasyonu, İngiliz polis teşkilatı örneği. A. İçinde Çelik, H. Çetin, C. Hakan & H. Örs (Ed.), *Uluslararası polis işbirliği ve Türk polis teşkilatı* (ss. 119-143), Ankara: Polis Akademisi Yayınları.
- Zengin, O. (2011). *Verimlilik: Kuramsal bir çözümleme ve kamu yönetimi disiplini*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ VE DENETİMİ MÜMKÜN MÜ?

<http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/daire-baskanliklari/strateji-gelistirme-dairesi/strateji-gelistirme-dairesi-baskanligi-yurutulen-projeler>

<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/4587,performansrehberfinalpdf.pdf?0>

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_EN.PDF