

**KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS SİSTEMLERİNİN GELİŞİMİ:
ÜLKELER ARASI KARŞILAŞTIRMA**

Yüksek Lisans Tezi

Bora BORANLIOĞLU

Eskişehir 2022

**KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS SİSTEMLERİNİN GELİŞİMİ:
ÜLKELER ARASI KARŞILAŞTIRMA**

Bora BORANLIOĞLU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Danışman: Prof. Dr. Süleyman SÖZEN**

**Eskişehir
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Haziran 2022**

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Bora Boranlıoğlu'nun "Kamu Yönetiminde Performans Sistemlerinin Gelişimi: Ülkeler Arası Karşılaştırma" başlıklı tezi ... / ... / 2022 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından değerlendirilerek "Anadolu Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği"nin ilgili maddeleri uyarınca, Kamu Yönetimi Anabilim dalında Yüksek Lisans Yeterlik tezi olarak kabul edilmiştir.

	Unvanı Adı Soyadı	İmza
Üye (Tez Danışmanı)	:
Üye	:
Üye	:
Üye	:
Üye	:

.....

Enstitü Müdürü

ÖZET

KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS SİSTEMLERİNİN GELİŞİMİ:

ÜLKELER ARASI KARŞILAŞTIRMA

Bora BORANLIOĞLU

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Haziran 2022

Danışman: Prof. Dr. Süleyman SÖZEN

Dünyanın her bölgesinde kamu yönetimlerinin verimliliğinin, etkinliğinin ve hesapverebilirliğinin artırılması ortak bir ideal olarak görülmektedir. Bunu sağlayabilmek için geçen yüzyılın ikinci yarısında ve özellikle Yeni Kamu Yönetimi anlayışının gelişimiyle birlikte kamu yönetimlerinde performans ölçüm ve yönetim sistemlerinin kullanımı söz konusu olmuştur. Çalışmada, kamu yönetiminde performans sistemlerine, temel kavramlara, işleyiş mekanizmasına ve bunların gelişimine ilişkin bilgi verildikten sonra, farklı coğrafyalardaki ülkelerde, kamu yönetiminde performans yönetimi ve ölçümü uygulamalarının gelişimi ve işleyişi örneklendirilmekte ve karşılaştırılmaktadır. Karşılaştırma sonuçları, tespit edilen ayrımlara göre sınıflandırılmakta ve özellikleri belirtilmektedir. Kamu performans yönetim ve ölçüm sistemlerine ilişkin tespitler ve değerlendirmeler yapılmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Kamu yönetimi, Performans yönetim sistemi, Etik, Performans ölçümü, Verimlilik.

ABSTRACT

THE DEVELOPMENT OF PERFORMANCE SYSTEMS IN PUBLIC ADMINISTRATION: COMPARISON BETWEEN COUNTRIES

Bora BORANLIOĞLU

Department of Public Administration

Anadolu University, Graduate School of Social Sciences, June 2022

Supervisor: Prof. Dr. Süleyman SÖZEN

Increasing the efficiency, effectiveness and accountability of public administrations is seen as a common ideal in every region of the world. In order to achieve this, performance measurement and management systems have started to be used in public administrations in the second half of the last century and especially with the development of the New Public Management approach. In the study, after giving information about performance systems, basic concepts, working mechanism and their development in public administrations, the relationship between performance measurement and management processes and ethics is examined. The development and functioning of performance management and measurement practices in public administrations of the countries in different geographies are exemplified and compared. Comparison results are classified and their properties are stated according to the identified distinctions. Determinations and evaluations are made regarding public performance management and measurement systems and their implementation.

Keywords: Public administration, Performance management system, Ethics, Performance measurement, Efficiency.

TEŐEKKÖR

Araştırmamdaki aşamalarda değerli katkıları, sabrı ve gÖrüşleriyle bana destek olan değerli tez danışmanım Prof. Dr. Süleyman SÖZEN'e ve yüksek lisans ve tez çalışmam boyunca sabırlarıyla bana destek olan sevgili eşim Yıldız BORANLIOğLU'na ve kızım Okyanus BORANLIOğLU'na teőekkürlerimi sunarım.

ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ

Bu tezin bana ait, özgün bir çalışma olduğunu; çalışmamın hazırlık, veri toplama, analiz ve bilgilerin sunumu olmak üzere tüm aşamalarında bilimsel etik ilke ve kurallara uygun davrandığımı; bu çalışma kapsamında elde edilen tüm veri ve bilgiler için kaynak gösterdiğimi ve bu kaynaklara kaynakçada yer verdiğimi; bu çalışmanın Anadolu Üniversitesi tarafından kullanılan “bilimsel intihal tespit programı”yla tarandığını ve hiçbir şekilde “intihal içermediğini” beyan ederim. Herhangi bir zamanda, çalışmamla ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçları kabul ettiğimi bildiririm.

.....

.....

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
BAŞLIK SAYFASI	i
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	iv
TEŞEKKÜR.....	v
ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLolar DİZİNİ.....	ix
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	xi
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ.....	xiii
1. GİRİŞ.....	1
1.1. Amaç ve Konu.....	1
1.2. Yöntem.....	2
1.3. Temel Kavramlar.....	4
1.4. Performans Değerlendirme Sisteminin Tanımı.....	13
1.5. Etik ve Meslek Etiği.....	16
2. KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS SİSTEMLERİ.....	29
2.1. Kamu Yönetiminde Performans Sistemlerinin Ortaya Çıkışı.....	29
2.1.1. Performans sistemlerinin ortaya çıkış nedenleri.....	29
2.1.2. Kamu performans sistemlerinin gelişimi.....	38
2.1.3. Kamu performans sistemlerinin işleyişi.....	54
2.1.4. Performans değerlendirme süreçlerinde etik yaklaşımlar.....	72
3. KAMU PERFORMANS SİSTEMİ UYGULAMALARI.....	82
3.1. Uluslararası Alanda Kamu Performans Sistemleri, Değerlendirmeler. 82	
3.1.1. Gelişmiş ülkeler (Kıta Avrupası-Anglo Sakson ayrışması).....	85
3.1.1.1. Anglosakson ekolü.....	89
3.1.1.1.1. Birleşik Krallık.....	89
3.1.1.1.2. Avustralya.....	102
3.1.1.1.3. Yeni Zelanda.....	119
3.1.1.1.4. ABD.....	123

	<u>Sayfa</u>
3.1.1.2. Kıta Avrupası ekolü.....	138
3.1.1.2.1. Fransa.....	138
3.1.1.2.2. Çek Cumhuriyeti ve Slovakya.....	153
3.1.2. Gelişmekte olan ülkeler.....	156
3.1.2.1. Endonezya.....	156
3.1.2.2. Güney Afrika.....	160
3.1.2.3. İsrail.....	169
3.1.2.4. Malezya.....	174
3.1.2.5. Birleşik Arap Emirlikleri	179
3.1.2.6. Bangladeş.....	185
3.1.2.7. Etiyopya.....	188
3.1.2.8. Fas.....	194
3.1.2.9. Filipinler.....	199
3.1.2.10. Gana.....	206
3.1.2.11. Tayland.....	211
3.2. Türkiye'den Kamu Performans Sistemleri.....	216
4. SONUÇ, TARTIŞMA VE ÖNERİLER.....	223
4.1. Sonuç.....	223
4.2. Tartışma.....	225
4.3. Öneriler.....	238
KAYNAKÇA.....	248
ÖZGEÇMİŞ.....	267

TABLolar DİZİNİ

	<u>Sayfa</u>
Tablo 1.1. Hood (1991)'a göre yeni kamu yönetiminin doktrinel bileşenleri.	14
Tablo 2.1. Dönemlere göre kurumsal bilinç ve performans sisteminin varlık nedeni.....	31
Tablo 2.2. Kamu yöneticilerinin performansı ölçmek için sahip oldukları 8 amaç ve bunları gerçekleştirmek için ihtiyaç duyulan noktalar-Behn (2003)'ten uyarlama.....	35
Tablo 2.3. Performans yönetiminin dört aşamada evrimi.....	42
Tablo 2.4. Yönetim denetimi sistemleri paketinin tanımı.....	45
Tablo 2.5. Performans ve kamu yönetimi reformu-Bazı kilit metinler.....	52
Tablo 2.6. Örgütsel değerlendirme aygıtı odakları.....	59
Tablo 2.7. Yolsuzluk algısı ve ülkelerin rekabet gücü.....	79
Tablo 3.1. Kamu sektörü performans göstergeleri-2000.....	88
Tablo 3.2. Beş farklı dairedaki çıktı sınıflarında 1992, 1997, 2002 yıllarında gerçekleşen değişimler.....	121
Tablo 3.3. Beş dairede seçilmiş çıktı sınıflarının performans göstergelerindeki yenilikler.....	121
Tablo 3.4. 1992, 1997, 2002 yıllarında seçilmiş çıktı sınıflarındaki performans göstergelerinin gruplanması.....	122
Tablo 3.5. ABD'de türüne göre devlet birimlerinin sayısı, 1952-2012.....	123
Tablo 3.6. Federal, eyalet ve yerel yönetim düzeyinde her bin nüfus başına düşen kamu görevlisi sayısı.....	125
Tablo 3.7. ABD kamu hizmetlerinin maliyet analizleri.....	132
Tablo 3.8. Fransız kamu yönetiminde kurumsal mantığın evrimi.....	139
Tablo 3.9. LOLF'un öngördüğü program, hedef, gösterge ilişkisine örnek....	141
Tablo 3.10. Uygulama kategorilerine göre yönetim aygıtı kullanım oranı	147

Sayfa

Tablo 3.11. Fransız devleti performans rehberinde ana misyonlar ve alt program sayıları.....	153
Tablo 3.12. Performans derecelendirme ölçeği.....	166
Tablo 3.13. Performans planlama, sözleşme ve ödül ile alakalı görüşme sonuçları.....	192
Tablo 3.14. PASDEP'teki göstergelere ilişkin özet tablo.....	193
Tablo 3.15. FOAT kapsamındaki asgari koşullar ve göstergeler.....	209
Tablo 3.16. Bölge Kalkınma Girişimi kapsamındaki performans ölçütleri.....	210
Tablo 3.17. Türkiye'de kamu yönetiminde reforma ilişkin hazırlanan raporlar.	217
Tablo 3.18. Türkiye'de performansla alakalı yasal düzenlemeler (1923-2000).	219

ŞEKİLLER DİZİNİ

	<u>Sayfa</u>
Şekil 1.1. Yayın yılına göre akademik yayınlarda performans bağlantılı makale sayısı	10
Şekil 2.1. Kamu ve özel sektörü beraberce somutlaştıran sistemsel çerçeve: Performansın değerlendirilmesi için odak noktası ve büyümenin sürdürülebilmesi için öngereklilik olarak değer yaratımı.....	33
Şekil 2.2. Yönetim denetimi tipolojisi.....	41
Şekil 2.3. Denetim kolları	43
Şekil 2.4. Yönetim denetim sistemi paketi kavramsal çerçeve.....	44
Şekil 2.5. Simons'un çerçevesinin revize hali.....	46
Şekil 2.6. Performans yönetim sistemleri (PYS) çerçevesi.....	49
Şekil 2.7. Örgütün etkinliğini değerlendirmek için bir süreç modeli.....	61
Şekil 2.8. Kamu sektöründe performans yönetimi: Kamu sektöründe performans çevrimine yönelik analitik bir çerçeve.....	65
Şekil 2.9. Kamu sektöründe performans yönetimi çevrimi.....	68
Şekil 2.10. Performans yönetim sistemlerinin işleyişi - Ferreria ve Otley (2009)'den uyarılama.....	70
Şekil 2.11. Alliance Bank Ltd'de yıllık performans değerlendirme süreci....	73
Şekil 3.1. Yeni kamu yönetiminin az gelişmiş ülkelere nüfuz etmesi ve kurumsallaşması: Bir analiz çerçevesi.....	83
Şekil 3.2. Toplam kamu sektörü performans göstergesi.....	86
Şekil 3.3. Birleşik Krallık'ta kamu sektörü reformlarının zaman çizelgesi...	93
Şekil 3.4. Kamu hizmeti sözleşmelerinin içerik özeti.....	94
Şekil 3.5. 2002 yılı harcama incelemesinde sağlık bakanlığı amaçları ve hedefleri.....	96
Şekil 3.6. İş planlarının yapısı.....	100

	<u>Sayfa</u>
Şekil 3.7. Avustralya personel sistemi beşeri sermaye plan çerçevesi.....	115
Şekil 3.8. LKPP'nin performans yönetim sistemi.....	157
Şekil 3.9. Performans raporlama süreci akışı.....	168
Şekil 3.10. Malezya federal hükümetinde yerel yönetimlerin konumu.....	176
Şekil 3.11. Etiyopya'da performans yönetiminde yer alan kurumlar.....	191
Şekil 3.12. Standart temelli değerlendirme ve değerlendirme çerçevesi.....	198
Şekil 3.13. Filipinler kamu sektörü personel dağılımı.....	201
Şekil 4.1. Avustralya'da sözleşmeli alımların, kurumlar arası transferlerin ve terfilerin kamu işgücünde çalışanların sayısına oranı.....	224

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AfD	: Agence Française de Développement (Fransız Kalkınma Ajansı)
APSC	: Australian Public Service Commission (Avustralya Kamu Hizmeti Komisyonu)
BN	: Barisan Nasional (Ulusal Cephe)
BNP	: Bangladeş Milliyetçi Partisi (Bangladesh Nationalist Party)
CIDA	: Canadian International Development Agency (Kanada Uluslararası Kalkınma Ajansı)
CİMER	: Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
CNEEO	: Centre National d'Évaluation des Examens et d'Orientation (Ulusal Sınavları ve Rehberliği Değerlendirme Merkezi)
CPP	: Convention People's Party (Kongre Halklarının Partisi)
CSC	: Civil Service Commission (Kamu Hizmeti Komisyonu)
DANIDA	: Danish International Development Agency (Danimarka Uluslararası Kalkınma Ajansı)
DDF	: District Development Facility (Bölge Kalkınma Girişimi)
FNCCR	: Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (Lisanslama Otoriteleri ve Odaları Ulusal Federasyonu)
FOAT	: Functional Organisational Assessment Tool (İşlevsel Örgütsel Değerlendirme Aracı)
G20	: Group of 20 (20'ler Grubu)

GASB	: Governmental Accounting Standards Board (Devlet Muhasebe Standartları Kurulu)
IAGCC	: Inter-Agency Anti-Graft Coordinating Council (Kurumlar Arası Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Konseyi)
IBM	: International Business Machines Corporation (Uluslararası İş Makineleri Şirketi)
ICTDA	: Information and Communication Technology Development Agency (Bilgi ve İletişim Teknolojisi Geliştirme Kurumu)
IMD	: International Institute for Management Development (Uluslararası Yönetim Gelişimi Enstitüsü)
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
INE	: Instance Nationale de l'Evaluation (Ulusal Değerlendirme Teşkilatı)
IRS	: Internal Revenue Service of USA (ABD İç Gelir Hizmetleri)
ISO	: International Organization for Standardization (Uluslararası Standartlar Organizasyonu)
İBT	: İletişim ve Bilgi Teknolojileri
İHA	: İhlas Haber Ajansı
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KfW	: Kreditanstalt für Wiederaufbau (Alman Kalkınma Bankası)
KRA	: Key Result Area (Anahtar Sonuç Alanı)
LAKIP	: Laporan Akuntabilitas Kinerja Institusi Pemerintah (Devlet Aygıtının Performans Hesap Verebilirliğine dair başkanlık genelgesi)

LKPP	: Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Devlet Denetim Düzenleme Kuruluğu)
LOLF	: Loi Organique Relative aux Lois de Finances (Finans Yasalarına İlişkin Yeni Organik Yasa)
MAMPU	: Malaysian Administrative Modernisation & Management Planning Unit (Malezya İdare ve Planlama Birimi)
MASSAR	: Morocco Education Management Information System (Fas Eğitim Yönetimi Bilgi Sistemi)
MAV	: Municipal Association Of Victoria (Victoria Belediye Birliği)
MCAS	: Massachusetts Comprehensive Assessment System (Massachusetts Kapsamlı Değerlendirme Sistemi)
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MEPCO	: Mezinárodní Poradenské Centrum Obcí (Uluslararası Belediye Danışma Merkezi)
M.Ö.	: Milattan Önce
M.S.	: Milattan Sonra
MSC	: Multimedia Super Corridor (Multimedya Süper Koridoru)
MTPDP	: Medium-Term Philippine Development Plan (Orta Vadeli Filipin Kalkınma Planı)
NCPP	: National Center for Public Productivity (Ulusal Kamu Verimliliği Merkezi)
NITP	: National Information Technology Plan (Ulusal Bilgi Teknolojisi Konseyi)

- OAPEC : Organisation of Arab Petroleum Exporting Countries
(Petrol İhraç Eden Arap Ülkeleri Örgütü)
- OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques
(Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
- OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development
(Ekonomik: Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
- OMB : Office of the Ombudsman (Kamu Denetçiliği/Ombudsmanlık Bürosu)
- OPDC : Office of the Public Sector Development Commission Thailand
(Tayland Kamu Sektörü Kalkınma Komisyonu Bürosu)
- PAGC : Presidential Anti-Graft Commission
(Başkanlık Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu)
- PASADA : Public Service Delivery Audit (Kamu Hizmeti Sunumu Denetimi)
- PASDEP : Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty
(Fakirliği Sonlandırmak İçin Hızlandırılmış ve Sürdürülebilir Kalkınma Planı)
- PCAGC : Presidential Commission Against Graft and Corruption
(Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Başkanlık Komisyonu)
- PCEG : Presidential Committee on Effective Governance
(Etkili Yönetişim Başkanlık Komitesi)
- PCGR : Presidential Commission on Government Reorganization
(Cumhurbaşkanlığı Yeniden Yapılanma Komisyonu)
- PIC : Performance Improvement Council
(Performans Geliştirme Konseyi)
- PIRLS : Progress in International Reading Literacy Study
(Uluslararası Okuma Becerilerinde Gelişim Araştırması)

PISA	: Programme for International Student Assessment (Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı)
PNP	: People's National Party (Halkın Ulusal Partisi)
POGO	: Project On Government Oversight (Devlet Gözetimi Projesi)
PUMA	: Public Management Committee of OECD (OECD Kamu Yönetimi Komitesi)
PYS	: Performans Yönetim Sistemleri
RGPP	: Révision Générale des Politiques Publiques (Kamu Politikalarının Genel Revizyonu)
SAR	: Self Assessment Report (Öz-Değerlendirme Raporu)
SMART	: Specific, Measurable, Accepted, Relevant, Timely (spesifik, ölçülebilir, kabul edilebilir, gerçekçi ve zamana bağlı)
TDK	: Türk Dil Kurumu
TIMSS	: Trends in International Mathematics and Science Study (Uluslararası Matematik ve Fen Eğilimleri Araştırması)
U.S.	: United States (Birleşik Devletler)
UMNO	: United Malays National Organization (Birleşik Malay Ulusal Örgütü)
UNICEF	: United Nations International Children's Emergency Fund (Birleşmiş Milletler Uluslararası Çocuklara Acil Yardım Fonu)
VBTB	: Van Beleidsbegroting Tot Beleids Verantwoording (Politika Bütçesinden Politika Sorumluluğuna)
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi
YYUM	: Yerel Yönetim Ulusal Meclisi

1. GİRİŞ

1.1. Amaç ve Konu

Bir ülkede yaşayan bireylerin o ülkede sağlanmakta olan kamu hizmetlerinden yeterli miktar ve kalitede yararlanabilmesinin, bu kamu hizmetlerinin sağlayıcısı konumunda olan kamu kurumlarında personelin bireysel performansının ve söz konusu kurumların örgütsel performansının doğru, kesintisiz, nesnel ve yeterli düzeyde takibine ve performanstaki değişimlerde doğru yönde müdahalelerde bulunulmasına bağlı olduğu, günümüzde kabul edilen bir gerçektir. Kamunun gerek kendi içinde ve gerekse hizmetinden yararlananlara karşı sorumluluğunu doğru şekilde yerine getirebilmesi ve günümüz demokrasisinin olmazsa olmaz bir parçası olarak görülen şeffaflık ve hesapverebilirliğin sağlanmasının bir yolu da, yine performansın ölçümü ve yönetiminden geçmektedir. Kamu hizmetlerinde verimliliğin ve yerindeliğin artmasında ve bu hizmetlerde çalışan personel görevlendirilirken liyakatin sağlanmasında önemli rolü olan performans yönetimi, kamu yönetimi açısından aslında nispeten yeni bir yaklaşımdır. Kamu yönetiminde planlama, izleme ve denetimin birçok süreçte önem kazandığı geçtiğimiz yüzyılda, özellikle Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının ön plana çıkışı sonrası ve temelde özel sektörden uyarlanarak kamuda kullanılmaya başlanan performans ölçüm sistemleri de, bu çerçevede oldukça yenidir. Ayrıca bu sistemler, hem coğrafi konumla, hem ilgili ülkenin kamu yönetimindeki yeni anlayışlara uyarlanma hızıyla ve hem de demokrasilerde ve teknolojiye meydana gelen gelişmelerle paralel olarak hızlı biçimde değişmektedir. Doğal olarak bu değişimin gerçekleşmesi ve geliştirilen sistemlerin kullanımı sırasında etik faktörlerin de önemi bulunmaktadır. Performans bulgularının doğru şekilde tespiti, yorumlanması ve özellikle personel düzeyindeki bireysel değerlendirmelerde kötü amaçlı olarak veya yanlış kullanılması konusu da, bu anlamda etik ile performans arasındaki ilişki çerçevesinde değerlendirilmesi gereken bir konudur.

Çalışma, temel olarak kamu performans yönetim sistemlerinin gelişim sürecindeki değişimleri ve uygulama farklarını ayrıntılı olarak inceleyerek, bu değişimlere ve farklılıklara göre ortaya çıkan temel gruplaşmaları karşılaştırmayı amaçlamaktadır. Anglosakson ve Kıta Avrupası ekolleri arasındaki farklılıkların netleştirilmesinin ve

gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde taleplerdeki ve uygulamalardaki farklılaşmaların ortaya konulmasının önemli olduğu düşünülmektedir. Ayrıca söz konusu karşılaştırmalar yapılırken, uluslararası literatürdeki daha önceden incelenmemiş veya güncel koşullara göre yeniden değerlendirilmesi yapılmamış kaynak metinlerin ve akademik incelemelerin Türk kamu yönetimi literatürüne aktarılmasının da önemli olduğuna inanılmaktadır. Bu karşılaştırmalar yapılırken, etik yaklaşımların söz konusu neden ve uygulama farklılıkları üzerindeki etkisi de incelenmektedir; toplumsal veya dış kaynaklı taleplerin ortaya çıkışında performans sorunlarını etkileyen bir faktör olarak öne çıkan etik sıkıntılarının etki düzeyinin değerlendirilmesi de bir diğer amaç olarak yer almaktadır. Yolsuzluk, zimmet, adam kayırmacılık, personel değerlendirmelerinde ve yönetici atamalarında öznel nedenlerden kaynaklanan yanlılık gibi faktörlerin kamu yönetiminin ve dolayısıyla ülkelerin performansını olumsuz etkilediği, bunun da gelişmiş ülkelerde iç toplumsal talebi, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde ise dış talebi performans yönetimi ve ölçümü konusunda tetiklediği düşünülmektedir. Çalışmada etik faktörlerin de içerilmesinin nedeni budur.

1.2. Yöntem

Çalışmada kamu personel sistemlerine ilişkin temel kavramların tanımları, bu kavramların çalışmada kullanılan içeriğinin öznellik içermeksizin ve standart olarak anlaşılması amacıyla belirtilmektedir. Oldukça iyi bilindiği düşünülen temel kavramların bile, okuyucuların ve araştırmacıların temel ilgi ve uzmanlık alanlarına bağlı olarak oldukça farklı anlaşılabilmesi nedeniyle, bu tip bir tanımlamanın baştan yapılması tercih edilmektedir. Örneğin çok iyi bilindiği düşünülen “çocuk” kavramı, kişilerin uzmanlık alanıyla bağlantılı olarak 6, 12, 15, 17 veya 18 gibi farklı yaş sınırlarını henüz geçmemiş bireyleri kapsayacak şekilde anlaşılabilir.

Performans yönetim ve ölçüm sistemlerinin gelişim nedenleri, gelişim süreci ve bu sistemlerin işleyiş şekli, söz konusu sistemlerin gelişiminde değişen uluslararası ve ülke içi koşulların etkisinin daha kolay anlaşılmasını sağlamak için irdelenmektedir. Dünyanın farklı bölgelerinde bu süreçlerin ne ölçüde benzer veya ne ölçüde farklı ilerlediği, yerel ve/veya ulus üstü faktörlerin ve özellikle kabullenilmiş etik değerlerin

bu ilerleme üzerindeki etkisi ise söz konusu gelişim ve uygulama farklarının ortaya konabilmesi amacıyla belirtilmektedir. Çerçeve bu şekilde netleştirildikten sonra ise mevcut performans yönetim ve ölçüm sistemlerine ilişkin bilgiler, güncel durumu anlaşılır kılmak üzere aktarılmakta ve nihayetinde karşılaştırmalar yapılarak tespitler, sorunlar ve çözüm önerilerini içeren değerlendirmeler paylaşılmaktadır.

Çalışmada incelenen ülkeler seçilirken, uluslararası karşılaştırmada kullanılan kategorilerin temel özelliklerine sahip olan örneklerin seçilmesi tercih edilmektedir. Ayrıca mümkün olduğunca, incelenen ülke içerisinde üretilmiş olan orijinal kaynakların kullanımı tercih edilmektedir. Bunun yanı sıra, performans yönetim sistemleri üzerine yerli uygulamalara yönelik çalışmaların erişilebilir dillerde olmaması veya sınırlı sayıda olması, karşılaştırma için yetersiz miktarda ayrıntı içermesi veya fazla öznel yorumlanması durumları, bazı ülkeler konusunda sınırlılıklar oluşturmaktadır. Örneğin kamu performans yönetimi ve ölçümü sistemlerine ilişkin yeterli bilgi ve ayrıntı sağlayacak metinlerin ve akademik materyalin temini konusunda böyle bir sınırlamayla karşılaşıldığı için Çin, çalışma kapsamında incelenen ülkeler arasında yer almamaktadır. Hindistan konusunda ise, bu ülkeyle alakalı akademik çalışmalarda ayrıntı eksikliği ve öznel değerlendirmelerin yoğunluğu nedeniyle ve çalışma standardının korunması açısından bu ülkenin dışarıda bırakılması tercih edilmektedir. Gelişmiş ülkeler arasında yapılan ayırmda, Anglosakson ekolünde yer alan ülkelerin hemen hemen tamamına yer verilmektedir. Bu ekole dahil görülebilecek olan Hollanda ve nispeten melez/hibrit yapıda oldukları değerlendirilebilecek olan İskandinav ülkeleri, çalışmanın hacmini arttırmamak açısından ele alınmamaktadır. Kıta Avrupası ekolüne ilişkin olarak ise, temel örnek olan Fransa ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışının gelişme sürecinde ilk başlarda Varşova Paktı üyesi katı sosyalist tek bir ülke olan ve 1991 sonrası yaşadığı değişimle şu anda Avrupa Birliği üyesi ülkeler haline gelerek büyük ölçüde Kıta Avrupası anlayışını benimseyen Çekya ve Slovakya ele alınmaktadır. Gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin arasında öncelikle performans yönetimi ve ölçümü konusunda kısmi başarıya ulaşan ve kendi sistemleri içerisinde kendilerine özgü bazı istikrarlı yapılar oluşturabilen, toplumsal refah açısından gelişmiş ülkeler ile aradaki farkı kısmen kapatabilmeleri nedeniyle nispeten ara örnek kabul edilebilecek olan Endonezya, İsrail, Malezya, Birleşik Arap Emirlikleri gibi ülkeler değerlendirilmektedir. Sonrasında ise klasik gelişmekte olan ülkeler ile, az gelişmiş ülkelere örnekler ele alınmaktadır.

1.3. Temel Kavramlar

Kamu yönetiminde performans sistemlerinin gelişiminden ve örneklerinden bahsetmeden önce, kullanılacak önemli kavramların içeriğinin ve sınırlarının ne olduğunun belirtilmesi gereklidir. Geleneksel olarak kamu yönetimi kavramı, politikaların operasyonlardan ayrışmasını sağlayan ve tipik Weber usulü daire/birim modelinde işleyen uzmanlaşmış bürokrasiler aracılığıyla çalışan yönetimleri ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Bu türden yapısal koşullar altında, politika ve yönetim arasında, halkın değerlerinin ve çıkarlarının egemen temsilcisi olarak politikacının politikayı şekillendirdiği, asıl kaygısı onu verimli bir şekilde uygulamak olan bürokratin ise bu politikanın alt uygulayıcısı olduğu açık bir ayrım olmalıdır (Tzur ve Cohen, 2018). Woodrow Wilson (1887), kamu yönetimini kanunların ayrıntılı ve sistematik şekilde uygulanması olarak tanımlamaktadır; buna göre, kanunların uygulandığı her bir durum, bir yönetim eylemidir. Benzer şekilde Nigro (1970), kamu yönetimini tanımlamanın bir yolunun, onu, geleneksel ifadede devletin temel kuvvetleri olarak belirtilen yürütme, yasama ve yargı ile ilişkilendirerek kavramsallaştırmak olduğunu belirtmektedir: Yasama ve yürütme erkleri açısından bakıldığında, yönetim, yasama tarafından kabul edilen kanunların uygulanması anlamında bir yerine getirme/gerçekleştirme faaliyetidir. Bu tanımda yasama öncül olandır, ama yasa geçtikten sonra bu düzenleme ile yapılan her şey yönetim olduğu için, yasama ve yürütme erkleri tamamen ayrılmış olmasa da, yürütmenin yaptığı bu gerçekleştirme faaliyetleri “yönetim” olmaktadır. Yargı, bu cepheden bakıldığında kamu yönetimini anayasaya ve yasalara aykırı veya batıl icraatlardan uzak tutma durumu hariç, “yönetim”den ayrılmış bir erktir. Ancak Nigro, uygulamada, ne yasamanın kendini sadece yasaları yapma faaliyetiyle sınırladığını (tanımın yönetim içerisinde gördüğü yerine getirme faaliyetlerinin bazılarını yerine getiren Kongre Kütüphanesi, Genel Muhasebe Ofisi ve Devlet Basımevi gibi yasamaya bağlı kuruluşlar olması) ne de yürütmenin kendisini ikincil olarak görüp yasalarla kısıtlanmak istediğini (yürütmenin başı olan Başkanın yasama gözetimi olarak adlandırılan faaliyeti yasama organlarıyla birlikte yerine getirmesi gibi) Amerika Birleşik Devletleri’nden örnekler getirerek açıklamakta ve kamu yönetiminin bu tanımının kırılğan olduğunu belirtmektedir. Ayrıca yönetimin, bir kuruluşun etkin ve verimli yönetimi için gereken bilgi birikimini ve teknikleri kapsayan bir süreç olarak dikkate alınması durumunda, yasama organlarının da kendi içlerinde iyi yönetime ihtiyaç duyduklarını ifade etmektedir.

Yargının, yasaların nasıl uygulanabileceğine dair sınırlayıcı ve belirleyici gücünün yönetim faaliyeti üzerindeki etkisine de dikkat çekmektedir. Benzer bir durum yönetim ile politika arasındaki ayrışmada da söz konusudur. Yönetim ve politikanın belirli noktalarda çakışan ama yine de ayrı alanlar olduğunu belirtmektedir. Bu değerlendirmelerinin ardından yaptığı tanıma göre kamu yönetimi, bir kamusal ortamdaki işbirliğine dayalı grup faaliyetidir; üç temel erki (yasama, yürütme ve yargı) ve bunlar arasındaki etkileşimleri kapsamaktadır. Kamu politikasının oluşturulmasında önemli role sahip olması nedeniyle siyasi sürecin bir parçasıdır, özel yönetimden belirgin şekillerde ayrılmaktadır ve topluma hizmetleri sağlarken birçok özel grup ve bireyle yakından ilişkilidir (Nigro, 1970). Gulick (1937)'e göre kamu kurumları çoğunlukla kendi doğaları gereği alanlarında tekel oldukları için, güçlü olanın sağ kalması kuralına uymayan, evrimsel değişimlere aşırı derecede bağımsız, ürettikleri ürünler genellikle tam olarak fiyatlandırılmayan ve bu nedenlerle kullanışlılığı azalsa veya geçersiz kalsa bile varlığını rahatlıkla sürdürebilen kurumlardır. Ona göre yönetim, işlerin yapılmasıyla, yani tanımlanmış hedeflerin gerçekleştirilmesiyle ilgilidir. Kamu yönetimi ise yönetim biliminin hükümet/yürütme ile ilgili bir parçasıdır; öncelikle hükümetin/yönetimin işinin gerçekleştirildiği yürütme erkiyle ilişkilendirilir, ancak yasama ve yargı erkleriyle bağlantılı birtakım tanım sorunları söz konusudur. Bu ifadelerden dolayı performans ve rekabetin kamu kurumları ve genel olarak kamu yönetimi için geçerli olamayacağını düşündüğü anlaşılmaktadır. Şu durumda Gulick'in, kamu yönetiminin bileşenlerinin tanımlayıcı özellikleri olarak, değişime direnç, piyasa arz-talep dengelerinden etkilenmeme, ürünlerinin fiyatlandırılmaması, durağanlık gibi vasıfları gördüğü ve tanımına kuvvetler ayrılığının taraflarını temel aldığı düşünülebilir.

Appleby (1947: 95), kamu yönetimini, yürütme eyleminden doğrudan sorumlu olan kamu işlerinin kamusal liderliği olarak tanımlamaktadır. Bu tanımına, bir demokraside kamu yönetiminin, vatandaşın onuruna, değerlerine ve potansiyellerine saygı duyan ve bunlara katkıda bulunan bu tür bir liderlikle ve yürütme eylemiyle ilişkili olduğunu da eklemektedir. White (1948)'a göre, kamu yönetimi, önceden belirlenmiş amacına yönelik olarak yetkili makam tarafından beyan edilen kamu politikasının yerine getirilmesine veya uygulanmasına yönelik tüm faaliyetlerden oluşmaktadır. Vieg (1949)'a göre, kamu yönetimine ilişkin kapsamlı bir inceleme, yasama yönetimine ek olarak, adli yapıyı ve süreçleri ve benzer şekilde silahlı kuvvetler tarafından kullanılan özel süreç ve yöntemleri dikkate almalıysa da, yerleşik kullanımla

"kamu yönetimi" terimi, öncelikle devletin yürütme organına tevdi edilen sivil işlevlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesi için gerekli olan örgütlenme, personel, uygulamalar ve prosedürleri ifade etmektedir (Vieg, 1949). Kamu Yönetimi alanında Türkiye’de de dersler vermiş olan Dimock (1954), kamu yönetimini, hükümet programının, kuruluşlardan ve insan kaynaklarından yararlanılarak nasıl yürütüldüğünün incelendiği bir bilim dalı ve (bu bilim dalının kapsamında yer alan) söz konusu hükümet programlarının planlar, kaynaklar ve insan gücü bakımından icra edilme şekli olarak tanımlamaktadır. Dimock’a göre ABD’de yirminci yüzyılın başlangıcından önce hemen hemen sadece kamu hukukundan ibaret bir akademik alan olan kamu yönetimi, ancak bilimsel yönetim hareketinin ortaya çıkışının ve 1906 yılında New York şehrinde kurulan Belediye Sorunları Araştırma Bürosu ile başlayan politik etkinin (politikanın alanda uygulanan çözümlere ve yönetim alanına yaptığı katkının) sonucu olarak hem bir yönetim uygulama alanı şeklinde gelişmiş, hem de ayrı bir akademik alana dönüşmüştür. Dimock, kamu yönetimini, bu tarihi süreçten hareketle yukarıdaki şekilde tanımlamaktadır. Genel idarenin bir dalı olarak ele alındığında kamu yönetiminin genel idare sahasında geliştirilen ilkelerden ayrılmaması gerektiğini belirtmektedir. Ancak akademik alan olarak kamu yönetimi, uygulama dinamiklerinin yanı sıra iktidar, siyaset ve nüfuzun, grupsal ve ulusal düzeydeki amaçları gerçekleştirmek için teşkilatlanma biçimini ve bunlarla bağlantılı siyasi faaliyetleri ve siyaset bilimini incelemektedir (Dimock, 1954: 65). Dimock, kamu yönetimi için, devlete ilişkin olarak sorulan “Ne” ve “Nasıl” sorularına verilen cevaplar temelinde bu ayrışmanın tanımlanabileceğini belirtmektedir. Bu çerçevede “Ne?” sorusunun cevabı bize yöneticinin görevlerini yerine getirmesini sağlayan teknik bilgi birikimini, daha doğrusu alanda elde edilen tecrübeyi ve uygulama aşamasına ilişkin bilgileri vermekte, “Nasıl?” sorusunun cevabı ise başarıya ulaşmak için önerilen ilkeleri içeren yönetim tekniğini, yani teorik yapıyı sağlamaktadır. Barnard (1968), yönetim olgusunu incelerken, örgütlerin kurulmalarından belli bir süre sonra ölümlerinin istisna değil kural olduğunu, en uzun ömürlüsü olarak Katolik Kilisesi’ni örnek verdiği tüm kurumsal yapılardaki bu yokoluş sürecinin, çeşitli nedenlere bağlansa da, aslında iç ve dış etkenlerin karşılıklı dengesinin ortadan kalkma sürecinin etkisiyle ortaya çıktığını belirtmektedir. Ona göre, insanlar arasındaki toplumsal bağlantılar ve bunların ortaya çıkardığı toplumsal etkiler, en az iki insan arasındaki uyarlanabilir davranışın niyetine ve anlamına ilişkin bir dizi yanıtları içeren karşılıklı reaksiyonların oluşturduğu etkileşimlerdir. Ancak bu etkileşimler

gerçekleşirken, hem uygulamada hem de teorik çalışmaların çoğunda bireylerde var olduğu varsayılan tercih yapabilme gücü, ayırt etme kapasitesi ve özgür iradeye sahiplik, aslında gerçek hayatta sınırlı düzeyde mevcut olan olgulardır. Bunları sınırlayan ise çevresel etkenler ve amaca ulaşma güdüsüdür. Seçeneklerin ve dolayısıyla özgür iradenin kullanılabilmesi alanın sınırlandırılması, bir amacın elde edilmesine yönelik odaklanmayı sağlamak içindir; örgütlenmeler/kurumsal yapılar ise bu odaklanmaya ortak olan katılımcıların eşgüdümlü hale geldiği özel sistemlerdir. Özetle, bir örgüt, bilinçli olarak eşgüdümlemiş bireysel faaliyetlerden veya güçlerden oluşan bir sistemdir (Barnard, 1968: 72). Barnard'a göre yönetim, böyle bir sistemin varlığını sürdürebilmesi ve gelişebilmesi için gereken örgütlü iletişim sisteminin işleyebilmesi açısından, bu iletişim sisteminin kesişme noktalarında ve merkezlerinde iletişim kanalı olarak görev yapan bireylerin, yani yöneticilerin gerçekleştirdiği faaliyetler olmaktadır. Bu çerçevede Barnard'ın tanımlarına göre kamu yönetiminin, kamusal amaçların gerçekleştirilmesi için bilinçli olarak eşgüdümlü hale getirilmiş bireysel faaliyetlerin veya güçlerin doğru sonuçlar alınmasını sağlayacak şekilde işleyen bir iletişim akışına imkan tanımak üzere, belirli sistemsel konumlara yerleştirilmiş bireylerce gerçekleştirilen faaliyetler olarak tanımlanabileceği görülmektedir. Simon, Smithburg ve Thompson (1991)'a göre ise günlük dilde kamu yönetiminden, ulusal devletlerin, eyaletlerin, yerel yönetimlerin yürütme organları, ulusal meclis ya da üye devletlerin yasama organları tarafından kurulan bağımsız kurullar, iktisadi kamu kuruluşları ve başka bazı uzmanlık kurumları anlaşılmakta, yargı ve yasama görevi yapan kurumlar ile kamusal olmayan yönetim bu kavramın dışında bırakılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında kamu yönetimi, farklı devlet düzeylerindeki yönetsel organların, yasama ve yargı dışında kalan faaliyetlerini ifade etmektedir. Yukarıdakilerden hareketle ortak bir tanım yapmak gerekirse, genel anlamda "kamu yönetimi" ifadesi kullanıldığında, belli bir insan kitlesine yönelik olarak güvenlik, sağlık, eğitim gibi hizmetleri sağlamak veya bu hizmetlerin sağlanması konusunda planlama, yönlendirme, düzeni sağlama, koordinasyon veya denetim faaliyetlerinden en az birisini gerçekleştirmek üzere oluşturulmuş ve mevcut devlet yapılarına büyük çoğunlukla hiyerarşik bir bağ ile bağlı bir yönetsel aygıt (bir kurumlar bütünü) ifade edilmektedir. Bu uygulamalara ilişkin teorik yaklaşımların, bu alanda gerçekte olanlar ve olması gerekenlere dair ilkelerin, yöntemlerin ve farklı disiplinlerle etkileşimin incelendiği akademik branş da aynı isimle anılmaktadır.

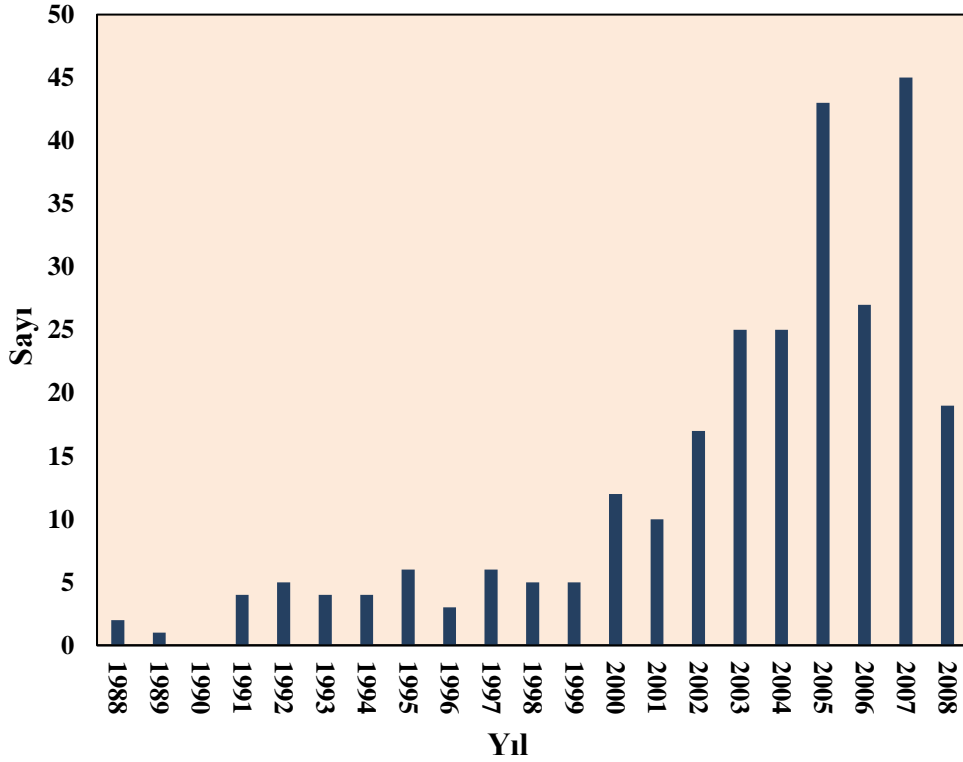
Performans kelimesi eski Fransızca'daki *parformance* kelimesinden gelmektedir. Fransızca sözlükte bir atletin veya atın bir etkinliğin sonunda zaman veya mesafe cinsinden nicel olarak elde ettiği sonuç, bir takıma ya da daha yüksek seviyeli bir rakibe karşı elde edilen zafer, herhangi bir alanda elde edilen dikkate değer başarı, bir kişi, makine veya araç tarafından belli bir alanda elde edilen sonuç anlamlarına sahip olduğu belirtilmektedir. Ayrıca daha yakın zamanlarda kazandığı, modern sanatlarda “eylem” ve psikolojide bir görevin gerçekleştirilmesiyle elde edilen sonuç/tatmin gibi anlamları da mevcuttur (Larousse). Türk Dil Kurumu Sözlüğünde performans kelimesinin Türkçe tam karşılığı olarak “başarım” kelimesi verilmektedir (TDK). Kamu sektöründeki performans, bir kamu kurumu veya otoritesinin, kaynakları ekonomik olarak elde etme ve bu kaynakları çıktı ve sonuç hedeflerine veya amaçlarına ulaşmada verimli (girdi-çıkıtı) ve etkin (çıkıtı-sonuç) kullanma yeteneği olarak tanımlanabilmektedir (OECD, 2005). Van Dooren, Bouckaert ve Halligan (2010)'a göre performans, belli bir niyete yönelik/planlanmış bireysel veya örgütsel davranışlarla alakalı bir “kavram”dır ve gerçekleştirilen eylemlerin kalitesine ve bu eylemler sayesinde erişilenlerin kalitesine göre performans konusunda dört farklı perspektifi ayırtetmek mümkündür. Performansı gösteren birimin veya bireyin yerine getirdiği görevlere odaklanan ilk performans perspektifine göre performans, gerçekleştirilen tüm eylemleri içermektedir ve kamusal aktörlerin amaca yönelik davranışıdır. Kavramın bu kullanımı, tarafsız ama çok geniş bir anlam içeriğinin oluşmasına neden olmaktadır. Bu içeriğe eklenen diğer bir boyut ise değerdir, yani performansın “kalite”si yüksek veya düşük olabilir. Performans, kazanımlardan çok eylemlerin kalitesi hakkında olduğunda, yeterlilik veya kapasite olarak kavramsallaştırılmaktadır. Performans, eylemlerin kalitesinden çok kazanımların kalitesiyle alakalı olduğunda ise, sonuçlara eşit olmaktadır (sadece sonuçlar önemlidir) ve örgütün kapasitesi bu kavramsallaştırmanın odağı değildir. Burada belirtilen “sonuç” ifadesi, Yeni Kamu Yönetimi konusundaki çoğu akademik metinde, çıktıları da kapsayacak derecede geniş yorumlanmaktadır. Performans hem eylemlerin hem de kazanımların kalitesi üzerinden kavramsallaştırıldığında ise, “sürdürülebilir” sonuçlarla tanımlanmaktadır ve eylem sergileme kapasitesine ve bu kapasiteyi sonuçlara (yani çıktı ve sonuçlara) dönüştürebilme yeteneğine sahip verimli örgüt yapısına atıfta bulunmaktadır. Performans, aynı zamanda bir “ajanda”ya da karşılık gelebilmektedir, yani bu perspektiften bakıldığında performans, “genellikle sadece gevşek biçimde eşleşmiş benzer zihniyetteki aktörlerden oluşan bir grup tarafından desteklenen bir

değişim ve iyileştirme programını ifade etmektedir” (Van Dooren, Bouckaert ve Halligan, 2010). Performansın bu anlamına örnek olarak Pollitt and Bouckaert (2004)’in küçülmek (özelleştirme), piyasalaştırmak (özel sektör tekniklerini ve değerlerini kamu sektörüne taşımak), modernleştirmek (kamu sektörü tekniklerini ve değerlerini değiştirmek) ve sürdürmek (eski teknikleri daha yoğun ve etkin kullanmak) olarak tanımladığı dört temel stratejinin içinde yer aldığı ajandayı verebilmek mümkündür.

Kane (1996)’e göre, performansı, beceri ve çabanın birleşimiyle üretilen faaliyet veya hedefe erişmenin sınırları ya da çalışanın sergilediği davranışlar olarak gören geleneksel anlayışlar, performansın yapısal niteliğini yeterince karşılayamamaktadır; bu kavramlar, öncül koşulları ve performansın ölçümünü anlamak için yararlı olsa da performansın ne olduğunu tanımlamamaktadır. Bu bakış açısına göre performans, kişinin gerisinde bıraktığı ve ondan ayrı olarak var olmaya devam eden bir olgudur, herhangi bir yerde yazılı halde olmasa bile kişinin zaman içerisinde tamamladıklarının/ eriştiklerinin bir kaydından veya birikiminden ibarettir. Buradan hareketle performans, belirli bir dönemde belli bir iş parçasının yerine getirilmesi sırasında erişilen sonuçların kaydı olarak tanımlanabilir (Kane, 1996). Bu tanım, birden fazla türden sonucun var olabileceğini, zaman aralığının sınırlı olduğunu ve performansın grafiksel olarak gösterilebileceğini de ifade etmektedir.

Summermatter ve Siegel (2009), çalışmalarında, kamu yönetimi alanında akademik alanda önde gelen yayınlar içerisinde, geçmişten 2008 yılı ortasına kadar yayınlanan akademik makaleleri, performansın tanımı konusu ile ilişkili olmaları durumuyla bağlantılı olarak incelediler. Amaçlarından bir tanesi, performans kavramının ve performansın bileşenleri olarak görülen diğer kavramların, belirli bir tanıma sahip olup olmadıkları ve bu kavramların birbirleriyle ne ölçüde ilişkili görüldükleriydi. Çalışmanın sonuçları, incelenen akademik literatür içerisinde performansın anlamı konusunda bir fikir birliğinin ve tutarlı bir tanımın olmadığını, kavramın çok yönlü olarak pragmatik biçimde ve belirli bir düşünce ekolü ya da anlayış başlığı altında toplanamayacak derecede çeşitli içerikte kullanıldığını göstermektedir. Summermatter ve Siegel (2009), bu durumu, kısmen performansın açıkça tanımlanmış bir kavram veya fikir değil, çok farklı ilgi alanları, ampirik zorluklar ve kurallara ilişkin çalışmalar için terminolojik bir şemsiye veya başlık olması nedeniyle araştırmacılar için genel bir çekiciliğe sahip olmasına bağlamaktadır. Ancak bu gerekçenin, bilimsel

sürecin bir önkoşulu olan anahtar kavramların açıklığı ve öznelarası anlaşılabilirliği iddiasıyla çeliştiğini, dolayısıyla da kavramla alakalı iletişimi yanlış anlamalara, anlam kayıplarına ve fikrîsel çatışmalara açık hale getirdiğini de belirtmektedir. Çalışma, aynı durumun, kamu sektöründe performans başlığının bileşenleri olarak görülen ve çalışmada incelenen diğer kavramlar için de geçerli olduğu sonucuna varmaktadır. Ancak tanımların gittikçe daha karmaşık ve performansın farklı taraflarını içerir hale geldiğinin gözlemlendiği de belirtilmektedir; buna rağmen özellikle Amerika Birleşik Devletleri kaynaklı makalelerdeki performans tanımlarında, sonuç odaklı tanımların, diğer ülkelerle bağlantılı yayınlardakinden çok daha ağır bastığı da ifade edilmektedir.



Şekil 1.1. *Yayın yılına göre akademik yayınlarda performans bağlantılı makale sayısı (Summermatter ve Siegel, 2009)*

Yukarıdaki şekil, çalışma kapsamında, içinde performans ve bileşenlerine ilişkin tanımlar yer alması nedeniyle incelenen ve 1988-2008 (2008 yılının sadece ilk yarısı) döneminde akademik yayınlarda yer almış 278 makalenin yıllara göre dağılımını göstermektedir. Görüldüğü üzere performans ifadesinin kullanımında özellikle 2000 yılı ve sonrasında dikkat çekici bir artış mevcuttur. Bu da performans kavramının, kullanımı

son 20-25 yılda yaygınlaşmış ve benimsenmiş bir kavram olduğunu ve bu kavrama artan vurgunun, değişen kamu yönetimi anlayışları çerçevesinde önemi artan katılım, liyakat ve hesapverebilirlik gibi kavramlarla bağlantılandırılabilceğini göstermektedir.

Etik, sosyal bir varlık olan insanın bireysel ve toplumsal ilişkilerinin temelini oluşturan kuralları ve değerleri, doğru-yanlış, iyi-kötü gibi ahlaki açılardan araştıran bir felsefe disiplini; töre bilimi de denilmektedir (Kolçak, 2018). Etik sözcüğü Eski Yunanca'dan gelmektedir: Köken anlamıyla bakıldığında, canlı bir yaratığın sığınmaya veya gitmeye alışık olduğu, kısmen barındığı mekanlar anlamına gelen Ethe kavramından türetilmiş olan Ethica (Ethe'yle ilişkin konular), Ethos (karakter) sözcüğü ile ilişkilidir; buna karşın Latince kökenli Moral sözcüğü ise ahlak için kullanılmaktadır. Ethe aslında Ethos'un çoğul halidir, Ethos kelimesi ise Yunanca'da karakter, alışkanlık veya töre anlamına gelmektedir (Pieper, 2012: 30). Dolayısıyla Etik kelimesi "kişi" ile ilgilidir ve karakter-huy anlamıyla alakalıdır. Kişisel bir durumu ya da özelliği belirtir (çoğul Ethe ise daha çok anane, töre ya da yaşam biçimi için kullanılır). Etik, Türk Dil Kurumu sözlüğünde sırasıyla "töre bilimi, çeşitli meslek kolları arasında tarafların uyması veya kaçınması gereken davranışlar bütünü, etik bilimi ve ahlaki, ahlakla ilgili olan" anlamlarıyla açıklanmaktadır ve bu kavramın Türkçe'ye Fransızca'dan girdiği belirtilmektedir (TDK). Fransızca sözlüğe bakıldığında, sıfat olarak Latince ethicus ve Yunanca ethikos kelimeleriyle bağlantılı olarak Fransızca'ya geçtiği ve "ahlakla alakalı olan" anlamını taşıdığı ifade edilmektedir. İsim olarak ise Latince ethica ve Yunanca ethikon kelimeleriyle bağlantılı olarak Fransızca'ya geçtiği, "ahlakın temelleri üzerinde çalışan bir felsefe dalı" ve "bir kişinin davranışının temeli olan ahlaki ilkeler kümesi" anlamlarına geldiği belirtilmektedir (Larousse). Etik ile ahlak kavramları, anlam yakınlığına rağmen farklı kavramlardır. İlki felsefi bir bilgi alanını ifade ederken, ikincisi değişebilir toplumsal ve tarihsel özellikleri temel aldığı için değişken bir talimatlar, yasaklar ve kurallar bütünü tanımlar. Ahlak daha toplumsal, olgusal, deneyime dayalı ve normları temel alan yapısıyla toplumdan topluma ve zamandan zamana değişir. Etik ise tarafsız bir şekilde olması gerekeni araştırır ve norm koymaz; bireye doğru olanı tespit için gereken metodolojiyi sağlar, değerleri değil birey tarafından karar verme süreçlerini içerir, değerlendirme ve sorunların tespiti için altyapıyı sağlar (bu nedenle bireyseldir ve değişken değildir). Günümüzde özellikle Batı dillerinde ahlak kelimesinin karşılığı olarak kullanılan kelimeler de, Ethos'un Latince karşılığı olan mos ve çoğulu mores'ten

gelen *Moralis* sözcüğünden türemiş olsa da, *ethos* sözcüğü, Eskiçağ filozoflarının kullanımında töre anlamından ayrı ve bağımsız tutulmaktaydı. Bu nedenle iki terim ayrı alanları tanımlamakta kullanılmaktadır. Böylece etik, bir mekanı yaşanabilir hale getirebilmek ve doğru kararları verebilmek için desteklenmesi ve geliştirilmesi gereken ilkeler ve alışkanlıklar üzerindeki sürekli bir yansıma olarak görülebilir (Béranger, 2018). Pratik felsefenin bir bölümü olarak, insan eylemleri ve onların ürünlerini ele alan etiğin iki farklı anlamı bulunmaktadır. İlki, alışkanlık, töre ve gelenek iken, ikincisi eylemde bulunan ve davranan kişinin, aktarılan eylem kurallarını ve değer ölçülerini sorgulamadan uygulamayıp, aksine kavrayarak ve üzerinde düşünerek talep edilen iyiyi gerçekleştirmek için onları alışkanlığa dönüştürme çabalarıdır (Kolçak, 2018).

Türk Dil Kurumu sözlüğünde meslek terimi, “belli bir eğitim ile kazanılan, sistemli bilgi ve becerilere dayalı, insanlara yararlı mal üretmek, hizmet vermek ve karşılığında para kazanmak için yapılan, kuralları belirlenmiş iş”, uğraş, öğreti, dizge, çığır, okul, ekol anlamlarına gelmektedir. Yürümek anlamındaki “*Slk*” kökünden gelen “meslek”, Arapça’da yol, rota ve mecazi olarak ise yöntem, fikir akımı, hayatta tutulan yol anlamındadır. Batı dillerinde ise meslek karşılığı olarak kullanılan sözcüklerin, kendi içinde bir uzmanlaşma olgusunu da içerdiği görülmektedir. *Profession* kelimesinin anlamı İngilizce’de “özel eğitimi veya belli bir beceriyi gerektiren ve genellikle yüksek eğitim seviyesini gerektirmesi nedeniyle saygı gören herhangi bir iş türü” veya “belli bir iş türünü yapmakta olan ve bir grup olarak dikkate alınan insanlar” ya da “birinin ne hissettiği, inandığı veya yapmaya niyetlendiği hakkında genellikle kamuya açık olarak yapılan bir açıklama”dır (Cambridge dictionary). Meslek teriminin etimolojisi, bu terimin tarihsel olarak, büyük önem taşıyan konularda, sahip oldukları bilgi ve beceriye aynı işi yapan diğer kişilerden daha fazla güvenilmesini sağlayacak düzeydeki öğrenilmiş kapasite ve deneyime sahip olduklarını iddia eden çalışanlar sayesinde ortaya çıktığını göstermektedir (Meyers, 2015). Ancak “meslek” tanımı, o işle uğraşanların kendi şahsi beyanına bırakıldığında, söz konusu mesleğin sınırları, yapılması gerekenler, yapılmaması gerekenler ve sorumluluklar gibi konularda muğlaklık ortaya çıkacağı bir gerçektir. Bu noktada devreye giren meslek etiği, belirli bir uzmanlık veya çalışma alanında yapılması ve yapılmaması gereken şeylerin ne olduğunun tespit edilmesine dair temel ölçütleri sağlamaktadır.

1.4. Performans Değerlendirme Sisteminin Tanımı

Woodrow Wilson'a (1887) göre, "İdare, siyasetin uygunluk alanının dışında yatar. İdari sorular siyasi sorular değildir. Siyaset, yönetimin görevlerini belirliyor olsa da, idari birimler manipülasyona maruz kalmamalıdır." ve "Politika idarenin yardımı olmaksızın hiçbir şey yapamaz, ama bu, idare aslında politikadır anlamına gelmez." (Wilson, 1887). Buradaki yaklaşım, idarenin, politika tarafından belirlenmiş amaçlar doğrultusunda gerçekleştirildiğini, ancak idarenin belirlenmiş amaçlar doğrultusunda belirli hedeflere ulaşmak için çalışırken, liyakate sahip bireylerin emeğinden yararlanması ve politikanın bu anlamda idarenin tarafsızlığını bozacak herhangi bir müdahalede bulunmaması gerektiğini ifade etmektedir. Performans değerlendirmesi (performance appraisal), Waxin ve Bateman (2009) tarafından, bir kuruluşun kendi çalışanın işini ne kadar iyi yaptığı hakkında gerçekleştirdiği bilgi toplama süreci olarak tanımlanmaktadır. Performans yönlendirme (performance steering) ise, tüm örgütün stratejik olarak yönetimi için uygun teşvikler, yönetim araçları ve/veya bütçeleme uygulamaları ile birlikte ölçüm verilerinin kullanımınıdır (Osborne ve Gaebler, 1992). Öte yandan, performans yönetimi (performance management) kavramı, Armstrong (2000:1-2) tarafından "kendi bünyelerinde çalışan kişilerin performansını iyileştirmek ve bireysel katkı sağlayanlar ile ekiplerin yeteneklerini geliştirmek yoluyla kuruluşlara sürdürülebilir başarı sağlayan stratejik ve bütünleşik bir süreç" olarak tanımlanmaktadır. Armstrong'a göre bu süreç, bir işletme kendi doğal ortamında etkin bir biçimde çalışacaksa karşılaşılabilecek daha kapsamlı sorunlarla ve işletmenin uzun vadeli hedeflerine ulaşmak için ilerlemeyi planladığı genel yönle ilgilenmesi anlamında stratejik bir süreçtir. İşletme, ekip ve birey hedeflerini temel yetkinlikler ile bağlantılandırması ve hizalaması anlamında yatay ve insan kaynakları yönetiminin (özellikle örgütsel gelişme, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve ödüllendirme gibi) farklı taraflarını, insanların yönetimine ve gelişimine tutarlı bir yaklaşım oluşturmak amacıyla birbiriyle bağlantılandırması anlamında dikey olarak bütünleşik bir süreçtir.

McDavid, Huse ve Hawthorn (2006)'a göre, bazen sonuçlara dayalı yönetim olarak da anılan performans yönetimi, 1990'ların başlarında ön plana çıkmasından bu yana devletlerin işleyişi üzerinde önemli etkilere neden olan Yeni Kamu Yönetimi akımının bir parçası olarak ortaya çıkan bir örgütsel yönetim yaklaşımıdır. Yeni Kamu Yönetimi, program ve politika hedeflerinin net bir şekilde belirlenmesinin, program ve

Tablo 1.1. Hood (1991)'a göre yeni kamu yönetiminin doktrinel bileşenleri

Doktrin	Anlamı	Tipik gerekçesi
1 Kamu sektöründe “uygulamalı uzmanlaşmış yönetim”	En üstteki kim olduğu belli kişiler tarafından kuruluşların aktif, şeffaf, isteğe bağlı denetimi “yönetmekte özgür olmak”	Hesap verebilirlik, eylem konusundaki sorumluluğun net bir şekilde atanmasını gerektirir, gücü yaymayı değil.
2 Açık performans standartları ve ölçütleri	Amaçların, hedeflerin ve başarı göstergelerinin, tercihan nicel olarak ifade edilebilecek şekilde özellikle profesyonel hizmetlerde tanımlanması.	Hesap verebilirlik, amaçları net belirlemeyi gerektirir; verimlilik ise hedeflere net bakmayı gerektirir.
3 Çıktı denetimlerinin daha fazla vurgulanması	Kaynak tahsisinin ve ödüllerin ölçülen performansla ilişkilendirilmesi; merkezileştirilmiş bürokrasi ölçeğindeki personel yönetiminin parçalara ayrılması.	Prosedürlerdense sonuçların vurgulanmasına olan ihtiyaç.
4 Kamu sektöründe birimlerin ayrıştırılmasına geçiş	Önceden tek parça olan birimlerin parçalara ayrılması; U-biçimli yönetim sistemlerinin ürünlerin etrafında özelleştirilmiş, merkezi olmayan ‘tek-kalemlik’ torba bütçelerle çalışan ve birbirlerinden ayrılmış biçimde iş yapan birimlere ayrıştırılması.	‘Yönetilebilir’ birimler, ayrı tedarik ve üretim yatırımları oluşturma, kamu sektörünün dışında olduğu kadar içinde de sözleşme ve franchise düzenlemeleri kullanımının sağladığı verimlilik konusundaki avantajları elde etme ihtiyacı.
5 Kamu sektöründe daha fazla rekabete geçiş	Dönemlik sözleşmelere ve kamu ihale prosedürüne geçiş.	Maliyetleri azaltmanın ve daha iyi standartların anahtarı olarak rekabet.
6 Özel sektör stili yönetim uygulamalarına olan vurgu.	Askeri türden ‘kamu hizmeti etiği’nden uzaklaşmak, görevlendirmede ve ödüllerde daha fazla esneklik, halkla ilişkiler tekniklerinin daha fazla kullanımı.	Kamu sektöründe ‘kanıtlanmış’ özel sektör yönetim araçlarını kullanma ihtiyacı.
7 Daha fazla disipline ve kaynak kullanımında tutumluluğa vurgu	Doğrudan maliyetleri azaltma, işgücünün disiplinini yükseltme, sendika taleplerine direnme, ‘uyum maliyetlerini’ işletmeyle sınırlamak.	Kamu sektöründeki kaynak taleplerini denetleme ve ‘daha azla daha çok yapma’ya ihtiyaç.

politika sonuçlarının ölçümünün ve raporlanmasının ve bu şekilde yöneticilerin ve politikacıların beklenen sonuçlara erişme konusunda sorumlu tutulmasının önemine vurgu yapan ilkeleri öncül olarak kabul etmektedir (Hood, 1991).

Yeni Kamu Yönetimi'nin temel kabul ettiği kanıtlara dayalı karar alma süreçleri, büyük ölçüde değerlendirme ve performans ölçümüne bağlıdır. Ancak McDavid ve diğerlerine (2006) göre, şüpheli bir bakış açısından bakıldığında performans ölçümü, değerlendirme alanının bir parçası değildir, bu nedenle değerlendiricilerin değil yöneticilerin kullandığı bir araçtır: Program amaçları ve bunlara karşılık gelen sonuçlar tanımlanır, sonuçları takip etmek için ölçütler bulunur ve yöneticilerin veya diğer paydaşların program performansını izlemelerine imkan sağlayacak veriler elde edilir. Dolayısıyla performans yönetimi örgütsel yönetimin bir yönüdür.

1980'lerin ortasında OECD üyesi ülkelerin merkezi devletlerinde çalışan neredeyse tüm kamu görevlileri, yaptıkları göreve bağlı maaş ölçeklerine göre ücret almaktaydılar; ancak özellikle üst yönetimdekiler için olmak üzere terfiler, yürütmeye ilgili olarak kamu hizmetinin kısmi bağımsızlığını sağlamanın ve farklı siyasi görüşlerdeki hükümetlere hizmet etmenin bir yolu olarak kullanılmaktaydı. Bu dönemde yoğunlaşan sosyo-ekonomik baskılar, “performans”ın yönetimi için terfi harici uygulamaların da kullanımına ihtiyaç duyulmasına neden oldu (OECD, 2005). Performansa dayalı ücret sözleşmeleri, rekabet yönetimi, kariyer planlama, performansın geliştirilmesi için hizmet içi eğitim ve performans ölçümü bu çerçevede kullanıma giren yöntemlerdir (Waxin ve Bateman, 2009). Şu durumda bir performans sistemi, bir alanda belli bir sonucun elde edilmesine yönelik olarak oluşturulmuş, bu yönde işlev görerek bir başarının elde edilmesini sağlamaya çalışan ve bu amaçla performans değerlendirme, performans yönlendirme ve performans ölçümü uygulamalarını kapsayan kurumsal yapı ve süreçler bütünü olarak tanımlanabilir.

Performans ölçümü ile performans değerlendirme arasında bazı farklar olduğu belirtilmektedir. McDavid ve diğerlerine (2006: 293) göre tespit edilen farklılıklar şunlardır:

1. Performans ölçüm sistemleri kesintisiz işlemeye devam ederken, performans değerlendirme süreçleri dönemlik veya olaya/dosyaya özgüdür.

2. Performans değerlendirme bir konuya özgü iken, performans ölçümü daha kapsayıcı ve geneldir.
3. Performans ölçütleri rutin ve standart iken, performans değerlendirme ölçütleri her bir değerlendirme için özel oluşturulur.
4. Performans ölçümü genellikle varsayılanlar bakımından atıf alırken, değerlendirme açısından bu daha merkezi bir konudur.
5. Performans ölçümü için kullanılan kaynaklar genellikle örgütsel altyapının bir parçasıyken, değerlendirme için kullanılan kaynaklar hedefe göre ayrıca belirlenir.
6. Performans ölçümünde genellikle yöneticiler kilit bir rol oynarken, performans değerlendirmede değerlendirmeyi yapanlar ile yöneticiler daha az bağlantılıdır.
7. Ölçüm için performans bilgisinin kullanımı zamanla değişir ve gelişirken, program değerlendirmenin amaçları genellikle önceden müzakere edilerek değişime uğrar.

1.5. Etik ve meslek etiği

Bayles (1981), mesleklerin doğasını anlamının en iyi yolunun, onları toplumsal uygulamada diğerlerinden gerçek anlamda (yani fiili olarak) ayıran şeylerin analizi olduğunu belirtmektedir; buna göre meslekleri tanımlamak veya nitelenmek için, normatif yani neyin nasıl olması gerektiğini söyleyen yaklaşımlar ve özellikler yoluyla meslek etiğinin araştırılması önyargılara yol açabilmektedir. Bu nedenle mesleki alan, etik açısından tanımlanmaya girişildiğinde, normatif varsayımlar önceden kabul edilmemelidir. Bu çerçeveden bakıldığında, kamu sektöründeki bir kuruma yönelik etik anlayışın ne olması gerektiği, fiili olgu ve olaylar üzerinden yapılacak bir değerlendirmeyle gerçekleştirilebilecek bir durumdur. Örneğin Gelman (2018), istatistikte etiği şu şekilde tanımlamaktadır: “Bir etik sorunu, (a) size fayda sağlayan veya bir nedenle desteklediğiniz, (b) başkalarına zarar veren veya elde ettikleri yararları azaltan ve (c) bazı kuralları ihlal eden bir eylemi dikkate aldığınızda ortaya çıkar.

Herhangi bir etik ihlali belirsiz olarak çerçeveselenebilse de, bu, etiğin önemini ortadan kaldırmaz ve ortadan kaldırmamalıdır. İstatistikçiler, değişkenlik ve belirsizlik altında karar almanın gerekliliğini anlayabilmelidir." Beranger (2018) de, toplumun sayısallaştırılmasına bağlı olarak eylem çerçevesini tanımladığı yeni bir etik dalı olan algoritmik etikten bahsederken, bu yeni yaklaşımın yeni bir teknolojinin ilk ortaya çıkışından itibaren mevcut olması gerektiğini belirtmekte ve bu teknolojinin yan etkilerini, bu etkilerden korunması gerekenleri ve genel etik kurallarını dikkate alarak gelişmesi gerektiğini ifade etmektedir. Bu süreç, öğrenmeyi gerçekleştiren bilgi teknolojisi sisteminin işlediği veriler üzerinden sosyal ayrımcılık ve dışlanma oluşturabilecek kalıp ve kategoriler oluşturma eğiliminden ve bunu tetikleyen algoritma içi (belli ırklardan olanların suç işleme potansiyelinin daha fazla olduğu gibi) önyargılardan dolayı etiğin konusu olmaktadır. Beranger'e göre de kuralları ve standartları belirlenmiş bir yönetim süreci sonucu bu alanda oluşturulacak etik koşullar, yapılandırıldıkları ve uygulandıkları yere göre uyarlanmalı ve esnek hale getirilmelidir (Beranger, 2018). Kolçak (2018)'a göre ise meslek etiği ilkeleri, çalışanların davranışlarının kabul edilebilirliği konusunda rehberlik eden ve meslek ya da kurumun yapması beklenen resmi ifadelerdir. Şu durumda bir meslek alanında oluşturulacak ve işleyecek etik kurallar, doğrudan doğruya o meslek alanının fiili işleyişi sırasında ortaya çıkan durumlara ve oluşan ortama göre biçimlenmektedir. Dolayısıyla o meslek alanıyla alakalı olarak kurgulanabilecek performans sistemleri, ilgili mesleki alanın etik anlayışıyla etkileşim halinde olmaktadır. Hem performansın kapsamının anlaşılması ve uygulanması anlamında bir girdi olarak, hem de etik anlayışın oluşumunda ve gelişiminde performans sisteminin tespit ettiği noktaların bir girdi olarak kullanılması anlamında böyle bir etkileşim söz konusudur. Meslek etiği anlamında kamu sektöründeki gibi uzmanlaşmış mesleklere ilişkin olarak yaşanabilecek etik sıkıntılar şu şekilde ifade edilebilmektedir:

- i. Çıkar çatışması: Güvene dayalı bir ilişkide, yani pasif konumdaki etkilenen tarafın karşısındaki uzman meslek sahibinin (kamu sektöründen bahsedildiğinde karşısındaki kamu görevlisinin), onun yararını göz önünde tutarak davrandığına inandığı bir ilişkide güven ortamının zarar görmesi, çıkar çatışmasını ortaya çıkarmaktadır. Bu belirgin etik başarısızlık biçimi, çatışan faktörlerin, uzman meslek sahibinin karar verme yeteğine zarar vermesi veya maddi kazanç, güç, statü, cinsel çekicilik gibi çeşitli

etkenlerin müşteri-vatandaş yararına eylemde bulunmasını engellemesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Doktorluk, avukatlık gibi profesyonel mesleklerde ve bu arada kamu görevliliğinde güvene dayalı standart çok yüksek olduğu için, çıkar çatışması potansiyeli yüksektir (Meyers, 2013).

- ii. Kendine özgü mesleki ve kurumsal kültürlerin etkisi: Normalde iyi niyetli, etik konularda hassas ve ilgili insanlar bile, onları aksi durumda mantıksız bulacakları şekilde davranmaya iten veya bu şekilde motive eden örgütsel veya mesleki koşullardan (“kavramsal bir şema” veya “senaryo”dan) etkilenebilmektedir (Werhane, 1999). Bunun aksi de geçerli olabilmekte, yani zayıf etik karaktere sahip kişiler, olumlu bir kurumsal kültür tarafından doğru davranmaya motive edilebilmektedir. Meyers (2013)’e göre bir meslekte çalışanları sosyalleştirmenin temel amacı, onlara etik bir zihniyeti derinden aşılaktır: Zihniyet olumluysa, iyi davranış ve olumsuzsa kötü davranış ortaya çıkmaktadır. Mesleki sosyalleşme, iktidar ve güç ile derin ilişkileri de içerdiği için, uzmanlaşma sonucu toplumdan ayrışmanın getirdiği sosyal ayrılmışlık ve bunun yarattığı mesleki çevre içerisinde sosyalleşme durumu, paternalizm, finansal sömürü ve saygısızlık gibi etik sorunlarla birlikte kendini beğenmiş ve istismara meyilli bir yapı ortaya çıkabilmektedir.

Mesleki etik alanına örnek olabilecek uluslararası alandaki mesleki etik düzenlemelerinden biri ve kendi alanı istatistikteki en geneli, Birleşmiş Milletler’in İstatistik Birimi tarafından 1985’te uygulamaya geçirilen ve bağlayıcı değil tavsiye edici yapıda olan Mesleki Etik Deklarasyonu’dur. Deklarasyon, otoriter veya kuralcı olmaktan çok bilgilendirici ve açıklayıcı olma, istatistiksel metodoloji ve uygulamanın farklı alanlarına mümkün olduğunca uygulanacak şekilde tasarlanma, belirli bir genel çerçevesi olsa da bağlayıcı ve değişmez bir kapsama sahip olmama ve yazılı veya yazılı olmayan kural veya normlarla ilgili olmayıp istatistiksel sorgulama ile sınırlı olma iddiasındadır. Deklarasyondaki ilkelerin birbiriyle ilişkili olduğu için topluca değerlendirilmesi gerektiği ve aralarında bir öncelik sırası olmadığı da özellikle vurgulanmıştır (ISI, 1985). Özellikle uzmanlaşmış meslek alanlarında uluslararası düzeyde kabul görmüş etik ilkelere ilişkin önemli düzenlemelerden bir diğeri, 1953’te Küba’nın başkenti Havana’daki uluslararası toplantı sonrası kurulan Uluslararası

Yüksek Denetim Kurumları Örgütü tarafından 1992 yılında denetim görevlileri için belirlenen etik ilkelerdir. Birleşmiş Milletler üyesi ülkelerdeki yüksek denetim kurumlarının üyesi olduğu bu kuruluşun belirlediği etik ilkeler, standartlaştırılan ve üye ülkelerin yaşatmak zorunda olduğu yedi temel ilkeye indirgenmiştir (Koçberber, 2008):

- i. **Dürüstlük:** Doğruluk ve adalet kavramlarıyla bağlantılı ölçülür. Denetçilerin kendilerine duyulan güveni incitmeyecek şekilde yüksek standartlarda ve kusursuz davranmalarını gerektirir.
- ii. **Bağımsızlık:** Denetçiler denetledikleri kurumdan bağımsız ve inceledikleri konularda nesnel olmalıdır. Bağımsızlık şahsi veya dış çıkarlardan etkilenmemeli, denetçiler kişisel çıkarların olabileceği her konuyu denetlemekten uzak durmalı, nesnel ve tarafsız raporlar hazırlamalı ve uygun biçimde toplanmış doğru ve somut kanıtlara dayanmalıdır.
- iii. **Tarafsızlık:** Denetçiler denetim sorumluluklarını tarafsız bir biçimde yerine getirebilmek için politik etkilerden uzak kalmaya özen göstermelidirler. Politik faaliyet izni mevcutsa, bu faaliyetlerini mesleki sürtüşmelere yol açmayacak şekilde sürdürmeleri gerekmektedir.
- iv. **Çıkar Çatışmasından Kaçınma:** Denetçiler, denetlenen kurum yöneticileri, personeli ve diğer ilgililerle ilişkilerinde bağımsızlıklarını tehdit edebilecek, nesnellikleri ve bağımsızlıkları konusunda şüphe uyandırabilecek veya bunlardan taviz vermelerine yol açabilecek her tür ilişkiden kaçınmalı, hediye ve para ödülleri kabul etmemeli ve muhtemel bir çıkar çatışmasını önlemelidirler. Resmi konularını ve görevlerini yaparken elde ettikleri bilgileri kendilerine veya başkalarına kişisel yarar sağlamak amacıyla ya da özel amaçlar için kullanmamalıdır.
- v. **Mesleki Sırları Saklama:** Denetçiler denetim süreci içinde elde ettikleri bilgiyi üçüncü şahıslara yazılı veya sözlü olarak açıklamamalıdır.
- vi. **Mesleki Yeterlilik:** Denetçiler, yürürlükteki denetim, muhasebe ve mali yönetim standartlarını, politikalarını, prosedürlerini ve uygulamalarını bilmeli ve bunları uygulamalıdır. Ayrıca, denetçiler denetlenen kurumun faaliyetlerini yönlendiren anayasal, yasal ve kurumsal prensip ve

standartlar hakkında da yeterli bilgiye sahip olmalıdırlar. Denetçiler, yetersiz oldukları konularda hiçbir işi üstlenmemelidirler.

- vii. Mesleki Gelişime Açıklık: Denetçiler denetimde mümkün olan en yüksek nitelikli metod ve uygulamaları kullanmalıdırlar (Koçberber, 2008).

Sadece denetçilik alanında bile yukarıdakiler haricinde Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu, Amerikan Yeminli Serbest Muhasebecileri Enstitüsü gibi kurumlar tarafından kabul edilerek yayınlanmış etik ilke ve kurallar mevcut bulunmaktadır. Bu etik kuralların önemli kısmı ortak olmakla beraber, yayınlayan kuruma göre farklı olarak diğerlerine eklenmiş etik kurallar da mevcut bulunmaktadır. Kolçak (2018)'a göre yönetim süreçlerinde etik dışı davranışlar ayrımcılık (pozitif veya negatif), kayırmacılık, yaranma-yakınlığı kullanma ve dalkavukluk, bencillik, sömürü (istismar), ihmal, rüşvet, yolsuzluk, zimmet, görev ve yetkinin kötüye kullanımı, hakaret ve küfür, bedensel ve cinsel taciz, şiddet-baskı-saldırganlık, işkence, psikolojik yıldırma, dedikodu, iş ilişkilerine politika karıştırma, kötü alışkanlıklar, dogmatik davranış, bağınazlık, engelleyici olma ve yanlış yönlendirme olarak sayılabilmektedir. Görüldüğü üzere buradaki etik dışı davranışların bir kısmı şahıslara yönelik iken, geri kalanı doğrudan doğruya yapılan iş süreçlerine ilişkin olumsuz davranışları kapsamaktadır. Ancak her iki grup davranış içerisinde de doğrudan doğruya kurumsal performansı ve çalışanların çalışma performansını etkileyecek etik dışı davranışlar bulunmaktadır. Yukarıda sayılan etik dışı davranışların çalışanlar düzeyindeki yansımaları ise yine Kolçak (2018) tarafından iş kalitesini önemsememek, ürün sorumluluğunu ve güvenliğini önemsememek, çalışanları önemsememek, yanlış bilgilendirmek ve bilgi saklamak, kayıt ve raporlar üzerinde tahrifat yapmak, görevi ihmal etmek, kurum varlıklarını kötü bir şekilde kullanmak, yetkisini kötüye kullanmak, kurumun imkanlarını kişisel amaç için kullanmak, hediye almak ve ağırlamak, rüşvet istemek veya vermek, zimmet ve görevi suistimal etmek, iş yerinde hırsızlık yapmak, iş yerinde ayrımcılık yapmak, iş ilişkilerine politik düşünceler katmak, iş yerinde yaranma ve dalkavukluk yapmak, yetkililerle etik dışı ilişkiler kurmak, çıkar çatışmalarına girmek, ticari ya da mesleki sırları sızdırmak, rakiplerle ilgili bilgilerin toplanmasında etik dışı yöntemler kullanmak, çevre kirliliğine duyarsız kalmak, iş yerinde bencil davranmak, ast, üst ya da çalışma arkadaşlarını sömürmek, iş arkadaşlarını yıldırma ve korkutma, özel hayata müdahalede bulunmak, çalışma

arkadaşlarıyla ilgili söylenti ve dedikodu yaymak, hakaret etmek ya da argo dil kullanmak, cinsel tacizde bulunmak olarak sayılmaktadır. Bu davranışların bir kısmı bireysel düzeydeki etik dışı davranışlar gibi algılansa da ve yönetim, kurum ve performans üzerindeki etkileri dolaylı yoldan olsa da, bir kısmının doğrudan bireysel ve kurumsal performansın ölçülmesini ve yönetilmesini engelleyen etik dışı yaklaşımlar olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu tip davranışların performans yönetimi süreçlerinde dikkate alınması zorunludur.

Performans genellikle düşünüldüğünün aksine tek başına mekanik bir nedensellik bağının ortaya çıkardığı bir sürecin sonucu değildir. Kurumsal hedeflere ulaşılması, doğruluk, nesnellik, adalet, güven, şeffaflık, odaklanmışlık ve sağlam bir eşgüdüm anlayışının varlığının gerektirir; bu ilkelerin her biri ise etik kavramının performans için önemini ortaya koymaktadır. Neuse (1978), 1940'lerden itibaren "iç kısıtlamalar", "kamu yararına temayül", "kamuya koşullanmış uzmanlık" ve "belli ruh hali ve ahlaki niteliklere sahip olunması" kavramlarıyla kamu sektöründe çalışanların yaptıkları işin etik tarafına atıf yapıldığını, Frederickson ve Lambright'ın da kamu yöneticileri arasında toplumsal eşitliğin gelişimine ve idari değerlerin yaşamsal önemini tanımaya yönelik çağrılarında, kamu hizmetinin belli bir kurallar ve değerler kümesiyle aşılması gerektiğine dair inançlarını yansıttıklarını belirtmektedir.

Daha 1951'de Amerikan Senatosu alt komitesinin etik standartlar hakkında hazırladığı raporda şu duruma dikkat çekilmekteydi: "Ülkenin ahlaki standartları, kamu görevlilerinin davranış standartlarını koşullandıran etik ortamı da sağlar. Aynı zamanda kamu görevlilerinin etik standartlarının, muhtemelen iş hayatında ve hayatın diğer taraflarında hakim olanlardan daha yüksek olduğuna inanmaktayız. Bu konuda, hem kamu sektöründeki hem de iş dünyasındaki deneyimli insanlardan ve her ikisindeki gözlemcilerden ikna edici tanıklıklar da mevcuttu. Görünüşe göre kamu görevlileri ahlaki standartlar sorununun daha bilincindedir. Kamu görevlilerinin bazen kamusal eleştirilere maruz kaldıklarında gösterdikleri küskünlük, kısmen, aynı standartlar uygulanırsa, bazı eleştirmenlerin eleştiriye karşı daha savunmasız olacağı gerçeğinin farkında olmaları ile açıklanabilir." (U.S. Senate, 1951: 1). Burada bahsedilen kamusal eleştiriler, özellikle ABD'nin güneyindeki bölgelerde belirginleşen kamu görevlilerinin sorumsuzluğuna, liyakatsizliğine ve yaptıkları yolsuzluklara ilişkin suçlamaları kapsamaktaydı (Burdine ve Reavely, 1957).

Etik açısından bakıldığında performans sistemlerinin işleyişi ile etiğin bağlantısına birkaç farklı açıdan yaklaşılabilmektedir:

- i. *Kamu çalışanlarına yapılacak ödemelerin belirlenmesinde:* Bunlardan ilki kamu personeli ile onları istihdam etmekte olan devlet arasındaki ücret ilişkisinin etik tarafıdır. Ekonomik açıdan devlet, ücret politikasını belirlemede çoğu rekabetçi özel kuruluştan daha özgür gibi gözükse de, sosyal ve etik açıdan, istediğini yapmakta bu özel kuruluşlara kıyasla daha az özgürdür. Ortak refahı sağlamakla ve arzu edilen sosyal koşulları kurmak ve sürdürmekle görevli olan devlet, çalıştırdığı insanlara karşı özel işverenlerin kâr veya maliyet gerekçesiyle göz ardı edebileceği ve sıklıkla da göz ardı ettiği yükümlülüklerle sahiptir. Ayrıca, kamu çalışanlarının pazarlık gücü, kamu görevlilerinin çoğunun etkin bir örgütlenmeye dahil olmaması, grev ve siyasi faaliyetlerde bulunma hakkının sınırlandırılması ve çoğu kamu görevinin, devlet memurunun özel sektörde istihdam için hizmetten ayrılmasını zorlaştıracak düzeyde özel nitelikli olması nedeniyle oldukça sınırlıdır. Çoğu kamu görevlisinin içinde bulunduğu bu zayıf pazarlık durumu, keyfi muamele ve ayrımcılığa elverişli bir durum yaratmaktadır. Bunun da ötesinde asgari geçim ücretinin belirlenmesine yönelik olan ve medeni bir topluluğun her vatandaşına, toplumda geçerli olan standarda göre makul bir yaşam ölçeğine sahip araçlar sağlanması gerektiği görüşüne dayanan argümanlar ekonomik değildir, etik yaklaşımın uzantılarıdır (Stahl, 1970). Ayrıca anayasamızda da devletin vasıfları arasında sosyal devlet olma vasfı da sayılmaktadır. Buna göre, devlet genel olarak vatandaşlarına asgari gelir, toplumsal risklere karşı koruma ve sosyal güvenlik güvencesi vermeli ve tüm vatandaşlarına temel hizmetleri sunmalıdır; özellikle devletin işleyişi açısından görevlerini yerine getirmekte olan kamu çalışanlarına bundan farklı yaklaşılması düşünülemez. Performans-ücret ilişkisi konusunda uygun performansa doğru ücretin belirlenmesi, iş yükü ve sorumluluklar ile ücret dengesinin doğru şekilde tesis edilmesi, benzer performansa sahip çalışanların birbirinden çok farklılaşmayan düzeyde ücret alabilmesi etik yaklaşımın ücret rejiminin oluşturulması konusundaki etkisinin kapsamında yer almaktadır.

- ii. *Kamu görevlilerinin işe alımlarında ve görevlendirilmelerinde:* Kamu yönetiminde görev alacak personelin işe alımında ve belirli konumlarda (özellikle yönetici makamlarda) görevlendirilmelerinde, akrabalık, benzer siyasi ideoloji, etnik köken veya dini inanç ya da inançsızlık gibi nedenlerle adam kayırmacılık yapılması etik olmayan bir tutumdur. Her ülkede görülse de ağırlıklı olarak nispeten gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelerde görülen bu durum, görevin başarısı için aranması gereken niteliklere uygun olmayan, yetersiz kişilerin kamu görevlisi veya kamu sektöründe yönetici olabilmesinin yolunu açmaktadır. Bu durum ise yeterli becerilere ve bilgiye yahut tecrübeye sahip kişilerin kolaylıkla ve daha iyi yapabileceği işlerin gerçekleştirilmesinde sıkıntılar yaşanmasına, yanlış ve muhtemelen daha maliyetli şekilde gerçekleştirilmesine neden olmakta, yöneticilerin durumdaysa eşgüdüm ve karar alma sıkıntıları gözlemlenmesine, stratejik düşünme, risk alma, ileriye dönük yeniliklere açık olma ve bunları planlama gibi konularda eksiklikler olmasına neden olmaktadır. Performans ise bütün bunlardan olumsuz etkilenebilmektedir.
- iii. *Kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili sorumluluklarında:* Etik ile bağlantılı diğer bir nokta ise kamu görevlilerinin kendi görevlerini yerine getirirken etik ilkelere dikkat etmeleri gerekliliğidir. "Kamu amacının uygulayıcıları" olmaları itibarıyla kamu sektörü çalışanları, sadakate ve performans verimliliğine bağlı olmanın haricinde, gerçek anlamıyla yalnızca demokratik olarak ulaşılan amaçlar olarak da yorumlanabilecek bir kamu amacını yerine getirmekle de yükümlüdürler. Kamuda istihdam edilmelerini, kendilerini güçlendirmek ve otoriteyi kullanarak kendilerini veya arkadaşlarını kayırmak için bir fırsat olarak görenler, bu konudaki ortak kamusal çıkarın gerçekleşmesini engellemekte ve zıt bir kavram olan "yetki sahipleri" kavramına örnek teşkil etmektedirler. Ayrıca halk da kamu görevlilerinin özel teşebbüslerde çalışanlardan daha yüksek davranış standartlarına sahip olmasını beklemektedirler (Stahl, 1970). Kamu çalışanlarının konumlarını ve yetkilerini bu şekilde kullanmaları, yolsuzluk, rüşvet, zimmet, (adam kayırmacılık ve nepotizm sonucu) liyakatsiz atamalar ve görevlendirmeler, kamu kaynaklarının yanlış kullanımı gibi durumlara sebep olması nedeniyle kamusal amacın

gerçekleştirilmesine engel olmaktadır. Bu durum ise etik sakıncalarının yanı sıra, amaca bağlı hedeflerin gerçekleştirilememesi veya eksik ya da yanlış gerçekleştirilmesi, kaynakların verimsiz kullanımı, hedeflerin planlanan zamana yetişmemesi, performans yönetiminin asli amaçlarından olan hesapverebilirliğin gerçekleşmemesi gibi performans alanının içinde yer alan konularda da olumsuz etkiler yaratacaktır.

- iv. *Kamu görevlilerinin profesyonelliği ile kamu görevlisini çevreleyen zorunluluklar arasındaki potansiyel çatışma durumlarında:* Kamu hizmetlerinde performans ve etik konusuyla bağlantılı bir diğer noktanın ise, kamu hizmetlerinde görev alan profesyonel uzmanın inançları ile kamu görevlisini çevreleyen demokratik zorunluluklar arasında potansiyel bir çatışma belirmesi sonucu oluştuğu belirtilmektedir. Kamu hizmetinde çalışanlar, kişisel profesyonel bakış açılarını, işlevsel meşguliyetlerini veya kişisel önyargılarını kamu yararı ile karıştırmamaya özen göstermelidirler. Stahl (1970)'a göre, kamu hizmetlerinin doğru şekilde yerine getirilmesinde uzmanlığa olan ihtiyaç ve bağımlılık, kamu yönetiminin özellikle demokrasiyle bağlantılı gereksinim ve davranış gerçekleriyle uyumlu hale getirilmesi, devlet adamlığının merkezi bir sorunu olarak kamu görevlisinin ahlaki ikliminin kalbinde yer alması gereken konulardır. "Uzmanları denetim altında tutamayan bir siyasi sistem, kamu zihninin hareketine ve mizacına dair içgörüden yoksun olacaktır. Kamusal istekleri göz ardı ederek özel çareleri/çözümleri zorlayacaktır. Toplumsal bilgelik uğruna, teknik sonuçlarında hata yapacaktır ve önlemlerinin etkili bir şekilde uygulanabileceği sınırları görmekte başarısız olacaktır. Uzman, tanım gereği, sıradan insanla temastan yoksundur. Aslında uzman, sadece bir rutine dalmış olması nedeniyle, özel konusunun sınırlarına yaklaştığında zihinsel esneklik eğilimi gösterir. Uzmanlığın, sağduyunun sağladığı kavrayışı, deneyimin yoğunluğuna feda ettiği ileri sürülebilir. Kendi sonuçlarıyla çok derin biçimde meşgul olması, yeni görüşleri kabul etme yeterliliğini sınırlar. Konusunun etrafını çok sık göremez." (Laski, 1930). Bu temas eksikliği, kamu görevlisinin etik anlamda haklarını ve ihtiyaçlarını takip etmekle sorumlu olduğu halktan kopuk bir teknik dünyaya gömülmesine neden

olabilmektedir. Performans yönetimi kavramının, çevresel ve toplumsal etkiler- ihtiyaçlar çerçevesinde biçimlenen amaçların gerçekleştirilmesi için ortaya konan hedeflerin, üretilen göstergeler aracılığıyla takibi, izlenmesi ve sonuçların değerlendirilerek geribildirim olarak kullanılması yoluyla gerekli iyileştirmelerin gerçekleştirilmesini içeren bir süreç olduğu hatırlandığında, bu kopukluğun performansı önemli ölçüde etkileyen bir durum olduğu görülmektedir. Üstelik uzmanlaşmanın performans anlamında olumlu etkisi olması beklenirken, bu durumda aşırı uzmanlaşma nedeniyle kamu görevlisinin toplumsal gerçeklikten kopması performansı olumsuz etkilemektedir. Dahası bu durum yolsuzluk ve zimmet gibi durumlardan çok daha sık görülen bir durumdur. şu durumda kişisel yargıların ve uzmanlık bakışının kamu yararı ile karıştırılmaması veya kamu yararından öncelikli görülmemesi, kamu görevinin yerine getirilmesi için tahsis edilen makam, unvan, mekan ve araçların kamu görevlisi tarafından aşırı sahiplenilmemesi etik birer gerekliliktir. Ayrıca aşırı uzmanlaşma sonucu çalışma alanında tek bir noktaya fazlaca odaklanılması, çevresel bağlantılara duyarlılığı azaltmakta ve kamusal isteklere ve ihtiyaçlara yönelik bir körlük oluşturabilmektedir. Bu durum da, kamu görevlilerinin ve kamu kurumlarının, kamu yararı ve isteklerinin gerçekleştirilmesi için birer yerine getirici olması gerektiği kabulüne ve dolayısıyla performans süreçlerinin işleyişinin ana amacına etik anlamda aykırılık içermektedir. Etik ile performans ilişkisine dair bu başlık, temel olarak demokratik yapıdaki devletlerde daha fazla ön plana çıkmaktadır.

- v. *Kamu kaynaklarının kullanımında:* Kamu kaynaklarının kullanımında etik ilkelere riayet edilmemesi yolsuzluk, zimmet, yetkinin ve konumun çıkar amaçlı kullanılması ve haksız zenginleşme gibi sonuçlara sebebiyet vererek hem kamu kurumunun performans sıkıntılarını yaşamasına ve hem de kuruma karşı bir güvensizlik ortamını oluşmasına neden olmaktadır.
- vi. *Performans verilerinin girişinde veya derlenmesinde:* Performans yönetim sistemlerinin işleyişi, bu sistemlerdeki akışın doğru bilgilendirme yoluyla takibine ve değerlendirmesine bağlıdır. Sistem içerisinde gerçekleşmekte veya gerçekleşmiş olanlara ilişkin verilerin manipüle edilmiş olması, bu

sistemlerin doğru şekilde işlememesine, dolayısıyla yönetimde yanlış yaklaşımların benimsenmesine ve nihayetinde amacına ulaşamamasına neden olmaktadır. Manipüle edilmiş veriler, bireysel düzeyde iş yükünün tespitini engellemekte, iyi performans sahibi olan bireylerin terfi, izin ve ödüllendirmeye yönelik olarak yapılacak ödemelerde adaletsizliğe uğramalarına veya diğerlerinin haksız kazanımlar elde etmelerine neden olabilmektedir. Bunun yanı sıra, birim ve kurum hedeflerinin gerçekleştirilemediği veya eksik gerçekleştirildiği halde tamamlanmış gözükmelerine, girdi ve çıktılarının doğru şekilde takip edilememesine, sıkıntılı durumların fark edilememesine ve çevresel etkilerin doğru gözlemlenememesine bağlı olarak doğru yönetsel stratejilerin uygulanamamasına da neden olmaktadır. Kamu kurumlarında çalışan personelin ve yöneticilerin, gerçekleştirilmekte olan faaliyetlere ilişkin olarak sağlamaları gereken bireysel, birimsel ve kurumsal verilerin doğruluğunun ve zamanlılığının önemine ilişkin etik bilince sahip olmaları, çalışma ortamı, ürünler ve üretim süreçlerine ilişkin gerçek ve nesnel bilgilerin varlığının kişilerin bireysel ahlakına bağlı olmamasını sağlayacaktır. Bu alanda etikle alakalı bir diğer nokta ise, performans verisi olarak derlenmek üzere personele ilişkin olarak yöneticiler tarafından yapılacak puanlama ve değerlendirmelerin nesnel, tarafsız, gerçeği yansıtan yapıda olması ve bireysel çatışma veya önyargıların bu değerlendirmeleri etkilemesine izin verilmemesi gerekliliğidir. Bunun aksi durumlar, liyakat ilkelerine aykırı olmaları nedeniyle ilgili personelin motivasyonunun ve kurumsal aidiyetinin azalmasına, dolayısıyla da birimsel ve kurumsal performansı olumsuz etkileyebilecek sonuçlara neden olabilmektedir. Ayrıca kamuoyu önünde hesapverebilirliğin sağlanmasına yönelik kurumsal şeffaflığın temelini teşkil edecek performans verilerinin oluşturulmasında etik olmayan yaklaşımların söz konusu olması, olası çelişkilerin açığa çıkması durumunda kamu kurumunun tüm performansına yönelik güvensizlik ortamı oluşturabilmektedir.

- vii. *Performans verilerinin yorumlanmasında ve değerlendirilmesinde:* Performans yönetim sistemlerinin mevcut durumun takibi konusunda

ölçüm amaçlı topladığı verilerin performansın yönetilmesi açısından kullanılması aşamasında, bu verileri yorumlayan ve değerlendirme amaçlı kullanan uzmanların ve yöneticilerin etik yaklaşımlarının önemli olduğu görülmektedir. Değerlendirmelerin yapılması için yeterli bilgi, tecrübe ve beceriye sahip olduğu varsayılan yöneticilerin, bu değerlendirme sırasında etik ilkeler çerçevesinde hareket etmesi, bu şekilde sağlanacak güven ortamı içerisinde değerlendirilen çalışanların veya birimlerin kendi çalışmalarının ve olumlu performanslarının doğru ve yansız şekilde karşılık bulacağına olan inançlarını pekiştirerek performansın iyileştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Aksi durumda ise bireysel ve kurumsal performans olumsuz yönde etkilenmekte, çalışanlar emeklerinin yeterince doğru şekilde değerlendirilmediği, başkalarının kayırdığı, çalışan ile çalışmayanın aynı kefeye konduğu gibi düşünceler ile çalışma azimlerini ve motivasyonlarını yitirmekte ve bu da performansa yansımaktadır.

- viii. *Performans yönetim süreçlerinin ve performans verilerinin kamuoyuyla paylaşılmasında:* Performans yönetiminin, özellikle demokratik ülkelerde kamuoyuna hesapverebilirlik anlamında ve genel olarak da kamu yönetiminin üst düzeyindeki karar alıcılara doğru kararlar alabilmelerini sağlamak üzere sunması gereken performans verilerinin paylaşımı konusu da performans yönetimiyle etişin kesiştiği bir diğer alandır. Bu veri ve süreçlerinin paylaşımında kamuoyuna karşı yeterli şeffaflığın sağlanmaması ve/veya yanlış bilgilerin paylaşılması, performans yönetiminin asli amaçlarından birisi olan kamuoyuna hesapverebilirliğin sağlanması konusunu sekteye uğratabilecek derecede önemli sonuçlar doğurabilmekte ve tespit edilmesi durumunda ilgili kamu kurumunun kendisine ve sağladığı hizmetlere yönelik güvensizliğin oluşmasına neden olabilmektedir. “Bildirilen sonuçları önemli ölçüde manipüle eden zayıf geliştirilmiş politikalar, vaatlerin gerçekleştirilmemesine neden olabilir ve insanları farkında olmadıkları şekillerde olumsuz etkileyebilir” (Patrick, 2013). Bu veri ve süreçlerin doğru ve eksiksiz olarak paylaşılması gereken bir diğer taraf olan karar alıcılarla, eksik, hatalı veya kasıtlı olarak yanlış yönlendirilmiş bilgilerin paylaşılması, kamu idaresine ilişkin olarak bu

karar alıcılar tarafından alınması gereken kararların alınamamasına, performans sorunlarının bu yöneticiler tarafından bilinmemesi nedeniyle doğru siyasi veya bürokratik stratejilerin oluşturulamamasına ve dolayısıyla önemli sıkıntı ve dalgalanmalara neden olabilmektedir. Performans yönetimi süreçlerinde de karşılaşılabilecek üst makamların ve kamuoyunun yanlış bilgilendirilmesi durumuna Bursa'da Samanlı Deresi'ndeki kimyasal kirliliğe ilişkin olarak CİMER'e yapılan başvuruya, başvurunun yönlendirildiği kamu kurumunun il müdürlüğünce verilen cevap ve görüntülerdeki gerçek durumun bunun aksini göstermesi hali, ülkemizden çok güncel bir örnek olay olarak verilebilir (İHA, 2022). Bu olayda, herhangi bir performans göstergesinin takibi söz konusuymuş gibi gözükme de, aslında yönlendirmenin yapıldığı kurum açısından söz konusu olayın bir görevlendirme ve iş olduğu ve şikayet konusu durumun genel anlamda kurumsal performansın içerisinde birkaç açıdan yer alacağı düşünülmelidir. Şu haliyle, yapılan bildirim ve bu çerçevede kurumsal görevlere ilişkin tamamlanma durumuyla alakalı veriler içerisinde gerçekten farklı ve yanıltıcı bir durum olarak yer alacağı söylenebilir.

Neuse (1978), henüz Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının yeni filizlenmeye başlamak üzere olduğu bir dönemde Texas Eyalet Hükümetinin orta ve üst düzey yönetici, uzman ve teknik kamu personeli üzerinde tabakalı rassal örnekleme ile gerçekleştirilen ve kamu görevlilerinin etik anlayışlarını konu alan anket çalışmasında, bu personelin sadece %48'inin özel bir kamu hizmeti çalışma etiğinin varlığından bahsettiğini belirtmektedir. Bu çalışmanın sonuçlarına göre araştırma konusu olan kamu görevlilerinde kamu hizmetinin özel sektörden farklı değerleri olduğu konusundaki yaklaşımları ile, kurumlarında çalışan alt düzeydeki personele karşı otoriter davranışlara eğilimleri arasında farklılık gözlemlendiği de ifade edilmektedir. Üstelik bu farklılaşma farklı sektörlerdeki kamu görevlileri arasında da gözlemlenmektedir. Araştırmaya göre bir kısım kamu görevlileri kamu hizmetine genel olarak bir değer atfederken, diğerleri vurguyu insanlara hizmet üzerine yapmaktadırlar (Neuse, 1978). Aradan geçen süre içerisinde kamu hizmetinde etik kavramının anlaşılabilirliğinin ne ölçüde geliştiği tartışma konusudur. Ancak, telaffuz edilme sıklığıyla paralel düzeyde olmasa da etiğin, kamu hizmetinin önemli bir bileşeni olduğu konusundaki farkındalığın arttığı gözükmektedir.

2. KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS SİSTEMLERİ

2.1. Kamu Yönetiminde Performans Sistemlerinin Ortaya Çıkışı

Günümüzde gerek karar alıcıların doğru ve somut zemine dayalı kararlar alabilmesi ve süreçlerin ilerleyişini takip edebilmesi, çeşitli konularda veri temelli bilimsel çalışmaların ve tartışmaların yapılabilmesi, mevcut durum, değişim ve olası sonuçlar konusunda yerindelik ve verimlilik takibinin gerçekleştirilebilmesi, genel kamuoyunun denetim ve bilgilenmeye dayalı hesapverebilirlik taleplerinin karşılanabilmesi açısından kurumların kendi faaliyetlerine ilişkin istatistiksel veri ve gösterge üretiminin önem taşıdığı görülmektedir. Ancak tek başına veri ve gösterge üretimi, performansın takibinden öte bir anlam taşımayacağı için, daha işlevsel yaklaşımlar, bu veri ve göstergelerin baştan tasarlanmış amaçlara ve onların altında oluşturulan hedeflere uygun olarak oluşturulmalarını ve erişilen gösterge değerlerinin birer girdi ve geribildirim olarak kurumsal sistemin ve bu sistemin işleminde görevi olan bireylerin yanlışlarının düzeltilmesinde, eksiklerinin giderilmesinde, verimliliklerinin artırılması veya daha çağcıl hale gelmeleri için yeniliklerin yapılmasında ve istenenleri doğru şekilde yerine getirenlerin ödüllendirilmesinde etkili olması gerektiğini belirtmektedir. Bu çerçeveden yaklaşıldığında performans sistemlerinin ortaya çıkış nedenlerinin irdelenmesi, anlamlı bir arkaplan oluşturmak açısından önemli görülmektedir.

2.1.1. Performans sistemlerinin ortaya çıkış nedenleri

Kamu politikalarının meşruiyeti, sadece bu politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında etkili olan demokratik ilke ve süreçlere değil, aynı zamanda bu politikalar çerçevesinde diğer toplumsal muhataplara sunulan hizmetlerin kalitesine de bağlıdır. Bu açıdan bakıldığında, kamu performansının yönetilmesi ve yönetilen performansın ölçülmesi, dahası ölçülen performansın ileriye dönük politika planlaması için bir girdi olarak kullanılması, kamu yönetiminin meşruiyetini sağlayacak önemli faaliyetler arasında yer almaktadır ve yer almalıdır.

Kamu performansının ölçülmesi, kamu politikalarının ortak sorunların çözülmesi için yaptığı (toplumsal ihtiyaçların tatmini, kamu kurumlarının yeterli kamu kaynağı tahsis etme veya kamu hizmetlerinin üretimini yönetme becerileri gibi) katkılara dair güvenilir, gerçek ve düzenli bilgi elde etmeyi amaçlayan bir süreçtir. İdeal durumda bu bilgi, idari kararların geçerliliğini ve uygunluğunu denetlemek, bir faaliyet programı için sorumlu olanları motive etmek, kullanılan araçları yeni baştan konumlandırmak, bir kurumun bütçesini gerekçelendirmek, ilgilenen toplumsal gruplara kamusal eylemin sonuçlarını iletmek veya birçok kurum arasında bir öğrenme sürecini başlatmak için kullanılır (OCDE, 1994).

Kamu kurumlarında kurumsal ve bireysel performansın ölçümü, sadece kamu kurumlarının kendi iç işleyişinde bir süreç veya bazı süreçlerin bir girdisi olarak görülmemelidir. Paydaş kuruluşlar, kamu yönetimini sorumlu tutabilmek adına performans ölçümleri isteyebilmektedir. Uluslararası kuruluşlar, kamu kuruluşlarına ve ilgili devlete sağlayacakları fon destekleri veya krediler için belirli hedeflere ilişkin belli performans ölçütlerinin sağlanmasını talep edebilmektedir. Gazeteciler, farklı yönetim dönemlerine ilişkin performans ölçümlerinin yer aldığı karşılaştırma verilerini ve grafiklerini kullanmaktadırlar. Sivil toplum kuruluşları ve diğer vatandaş örgütlenmeleri ve grupları ilgili oldukları alanlara ilişkin taleplerini performans ölçümüne ilişkin olarak kullanılabilecek ve erişebildikleri verilerle gerekçelendirebilmektedirler.

Binswanger (1990)'e göre bir amaca yönelik eylemin üç farklı nitelikte tanımlanması mümkündür: Kendi kendini üretme, sadece mümkün olmakla kalmayıp organizmanın yaşamını sürdürebilmesi için gerekli eylemler anlamında değer-önem ilişkisine sahip olma, sonuçta ortaya çıkan eylemin bir amacın sonucunda ortaya çıkması anlamında amaç nedensellik ilişkisinin mevcut olması. Buna göre bilinçlilik anlamında en alt düzeyde yer alan bitkisel eylemlerde, bir amaca yönelik davranış, bu davranıştan önce gerçekleşen başarılı hedefe yönelik eylemler sayesinde gerçekleşir. Bunun üstünde düşük düzey bilince dayalı ve zevk-acı (ödül-ceza) ikilisini içeren duysal-algısal mekanizmalar üzerinden işleyen hayvansal eylemler yer almaktadır. En üstte ise daha yüksek bilinç düzeyine ve aklını kullanma becerisine sahip olan insanlar tarafından gerçekleştirilen ve isteğe bağlı olan amaca yönelik eylemler gelmektedir; çünkü insanlar, amaçları kavramsallaştırma ve uzun vadeli amaçlar belirleme yetisine sahiptirler (Locke, 1969). Bu eylem hiyerarşisi örgütsel yapılardaki performans

denetimi eylemlerine de uyarlanabilir; kurumsal yapılarıdaki bilinçlilik ve karmaşıklık düzeyinin artması, bu yapılarıdaki performansın takibine yönelik sistemlerin amaca yönelik eylemlerinin gelişiminde de bu tip bir hiyerarşinin varlığından bahsedilmesini mümkün kılmaktadır. Bu aşamaların her biri farklı bir denetim şekliyle bağdaştırılabilir ve farklı dönemlerle özdeşleştirilebilir. Kabaca 2010'ların ortasından itibaren ise bilişim teknolojilerinin gelişimiyle ortaya çıkan ve öğrenebilen kurumsal yapay zekaların tüm süreçleri ve etkileşim içerisinde bulunan sistemleri bütüncül olarak denetlediği, insan ötesi bir dijital dönemin başlamakta olduğu belirtilebilir. Bu çerçevede değerlendirildiğinde performans sistemlerinin mevcudiyet nedeni ve denetimin niteliğinin, kurumsal bilinç düzeyiyle beraber aşağıdaki tablodaki gibi sunulabileceği düşünülmektedir.

Tablo 2.1. *Dönemlere göre kurumsal bilinç ve performans sisteminin varlık nedeni*

Kurumsal Bilinç Aşamaları	Performans Sisteminin Varlık Nedeni	Denetimin Niteliği	Dönem
Bitkisel Aşama	Ardışık işlemlerin doğruluğunun ve girdi verimliliğinin sağlanması	Girdi Esaslı Denetim	1970'ler (Yeni Kamu Yönetimi) öncesi
Hayvansal Aşama	Çıktı verimliliğinin ve müşteri memnuniyetinin sağlanması	Çıktı Esaslı Denetim	1970'ler-1990'lar
Beşeri Aşama	Geribildirimler yoluyla ileri dönük iyileştirmenin ve kurumsal öğrenmenin gerçekleştirilmesi	Sonuç Esaslı Denetim	1990'lar-2010'lar
Dijital/Yapay Zeka Aşamaları	Yaşayan ve sosyal bir varlık olarak çevresiyle etkileşim halindeki esnek ve uyum sağlayabilen organizasyonun oluşturulması	Sonuçların dışsallıkları da kapsadığı ve tüm süreçleri içeren bütüncül denetim	2010'lar sonrası

Locke ve Latham (1991)'a göre bağlılık, bir bireyin bir hedefi ne düzeyde dikkate değer veya önemli gördüğünü, bu hedefe erişmek için ne derecede kararlı olduğunu ve aksilik ve engeller karşısında o hedeften ne kadar ayrılmadığını ifade etmektedir; ancak tek başına bağlılık duygusunun varlığı, kişiyi otomatik olarak bu hedefle uyumlu davranmaya yönlendirmemektedir. Bu anlamda performans ölçümü, aslında çalışanların

önlere konulan hedeflere olan bağılıının ne ölçüde uygulamaya döküldüğünün de ölçümüdür. Yani performans denetim ve ölçüm sistemlerinin ortaya çıkış nedenlerinden birisi, çalışanların kurumsal hedeflere bağılıının fiile dökülme düzeyini yönetmek ve ölçmek olarak ifade edilmektedir.

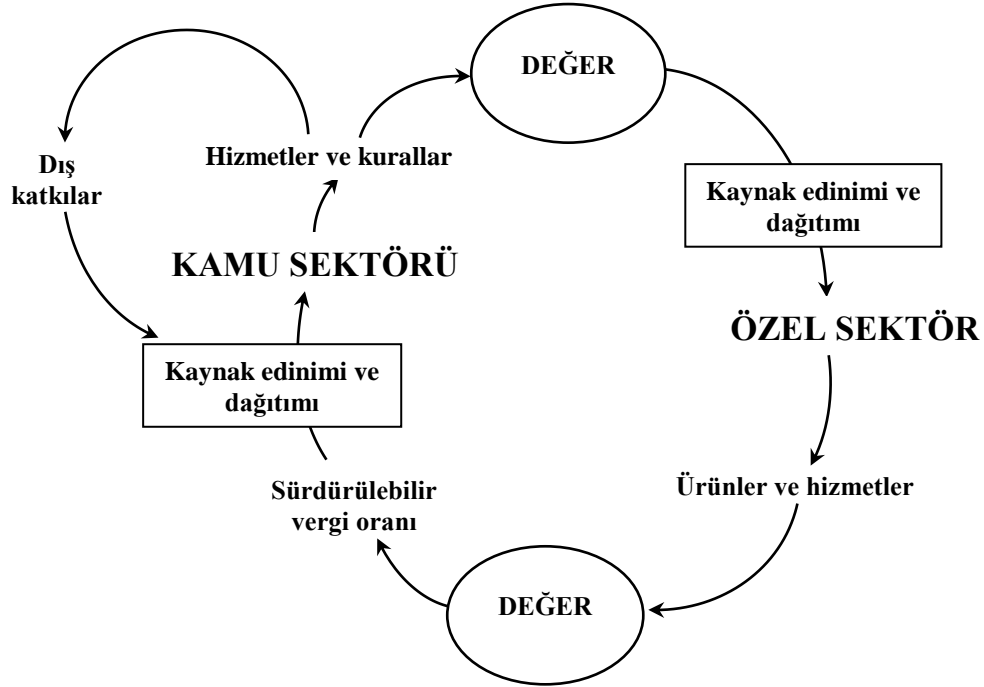
Yöneticilerin, astlarını, hedeflerin hem ulaşılabilir hem de önemli olduğuna ikna ederek hedef bağılıını güçlendirebileceğini belirten Locke ve Latham (1991)'a göre, yöneticilerin meşru otoritelerini öne sürmeleri, normatif bilgileri aktarmaları, hedeflerin çalışanlara kendilerini geliştirme fırsatları sunduğunu göstermeleri, insanları yapabileceklerini göstermeye yönlendirmeleri, iş yerinde fiziksel olarak bulunmaları, destekleyici ve güvenilir olmaları, hedef için ikna edici gerekçeler sunmaları, performans için makul düzeyde baskı uygulamaları, görev ve iş hakkında sağlam ve yeterli bilgiye sahibi olmaları ve astlara arzu edilen davranış için rol model olmaları bunun gerçekleştirilebilmesini sağlayan yöntemlerdir.

Kaplan ve Norton (1992: 71), "Neyi ölçerseniz onu alırsınız" demektedir. Onlara göre üst düzey yöneticiler, kendi örgütlerinin ölçüm sisteminin, yöneticilerin ve çalışanların davranışlarını önemli ölçüde etkilediğini anlamaktadır. Kaplan ve Norton (1992)'a göre yöneticiler, aynı zamanda parça başı kazanç gibi geleneksel maliyet muhasebesi ölçülerinin iyileştirme ve yenileştirme konusunda yanlış yönlendirici işaretler verebildiğinin de farkındadırlar. Kendilerinin gerçekleştirdiği 12 yıllık çalışmada geliştirdikleri Dengelenmiş Puan Cetveli yaklaşımını, mali göstergelerle işlevsel göstergeleri bir arada kullanarak, diğer türlü ortaya çıkabilecek yanlılıkları ortadan kaldıran bir araç olarak önerirken, yöneticilerin bir performans sisteminden isteyebilecekleri dört farklı talebi de yanıtladıkları iddiasındaydılar. Bu dört perspektif konusundaki ifadeleri, onların bir performans sisteminin ortaya çıkış nedenlerini de bu dört başlık altında gördüklerine dair bir yaklaşımı içeriyor gibi görünmektedir. Bu dört başlığı, dört soruyla tanımlamakta ve (birbiriyle karşılıklı ilişki halinde Dengelenmiş Puan Cetvelini oluşturan) dört farklı perspektif adıyla adlandırmaktadırlar (Kaplan ve Norton, 1992):

- Müşteriler bizi nasıl görmektedir? (Müşteri perspektifi)
- Nelerde iyi olmalıyız? (iç perspektif)

- İyileştirmeler yapmaya ve değer üretmeye devam edebilir miyiz? (yenileştirme/innovasyon ve öğrenme perspektifi)
- Hissedarlara nasıl bakmalıyız? (mali perspektif)

Bu çerçeveden bakıldığında bir kurumun performans sistemine ihtiyaç duymasının nedenleri olarak, sağlanan hizmetlerin kullanıcılarına (müşterilere) iyi ve güvenilir gözükme, iç işleyişi uzmanlaşma ve personel açısından denetleyebilme ve düzenleme, kurum içi mekanizmaların dinamiklerinin öğrenilmesi ve bunlara yönelik iyileştirmelerin ve yeniliklerin yapılması, mali verimliliğin sağlanması ve bütçelendirmenin doğru yapılması olarak çıkarsanabilmektedir.



Şekil 2.1. Kamu ve özel sektörü beraberce somutlaştıran sistemsel çerçeve: Performansın değerlendirilmesi için odak noktası ve büyümenin sürdürülebilmesi için öngereklilik olarak değer yaratımı (Bianchi, 2010)

Bianchi (2010), kamu sektörünün, hem birbiriyle bağlantılı farklı rolleri ve yeterlilikleri olan birçok kurumsal yapının performansı etkilemesi ve hem de kamu sektöründeki karar alıcılara mevcut yasal çerçeve tarafından dayatılan kısıtlamalar

nedeniyle karmaşık bir yapıda olduğunu belirtmektedir. Ayrıca sistemin kendisi üzerinde ağırlığı olan birçok aktör tarafından alınan kararlar aracılığıyla performans üzerinde yaratılan etkilerin uzun süreler sonra gözlemlenebilmesi nedeniyle, kamu sektörünün dinamik bir yapısı olduğunu da ifade etmektedir. Bu etkilerin gecikmeli olması, alınan kamusal kararların toplum üzerinde kendi sonuçlarını oluşturmalarına kadar geçen süreden ve farklı alt-sistemler arasındaki geribildirim ilişkilerinin etkilerinden kaynaklanmaktadır. Bu sonuçlar ve geribildirim ilişkileri çerçevesinde kamu yönetiminde daha üst düzeyde hesap verebilirliğin sağlanması ve özel sektöre daha iyi hizmetlerin ve kuralların sağlanması, sistem içerisinde ekonomik ve toplumsal değer üretmektedir. Bu değer, özel sektöre sunulan somut ve soyut stratejik kaynaklardaki artışa tekabül etmektedir. Bu tür kaynaklardaki bir iyileştirme, özel sektör performansının bir artışıyla sonuçlanabilmekte, yani yeni değer üretebilecek ürün ve hizmetlerin sunulması için uygun koşulları belirleyebilmektedir. Bu değerlerin bir kısmı, sadece vergiler ve diğer mali katkılar açısından değil, aynı zamanda fikir birliği, imaj vb. türünden de kamu sektörüne geri dönebilmektedir (Bianchi, 2010: 363). Bu açıdan bakıldığında bir performans sistemine ihtiyaç duyulmasının temel nedeni, bu değer döngüsünün ve geribildirim süreçlerinin doğru işleyip işlemediğinin tespiti, işleyişin takibi ve planlama ve denetim sistemlerine girdi sağlamak olarak tanımlanabilir.

Behn (2003), performansın niye ölçüldüğü sorusuna, performans ölçümünün “iyi” olması nedeniyle olduğu cevabını vermekte, bu eylemin “iyi” kabul edilmesinin nedeni olarak ise kamu sektöründen daha iyi yönetildiğini herkesin kabul ettiği özel sektörde faaliyet gösteren şirketlerin kendi performanslarını ölçüyor olmalarını göstermektedir. Bu çerçevede, kamu yöneticilerinin performansı ölçmek için sekiz amaca sahip olabileceklerini belirtmektedir: Değerlendirme, denetim, bütçeleme, motive etme, gerekçelendirme, kutlama, öğrenme, iyileştirme.

Behn (2003)’e göre, performans ölçümünün bu sekiz amacın her biri çerçevesinde kullanımını anlamlı kılacak sekiz temel soru ve bu amaçların gerçekleştirilmesini sağlamakta kritik öneme sahip olduğu için ihtiyaç duyulduğu düşünülebilecek olgular bulunmaktadır. Performans ölçümü, amacın gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyulan olguların varlığı durumunda, kamu yöneticisinin performans ölçümünü amaca uygun şekilde kullanabilmesini sağlamaktadır.

Tablo 2.2. Kamu yöneticilerinin performansı ölçmek için sahip oldukları 8 amaç ve bunları gerçekleştirmek için ihtiyaç duyulan noktalar-Behn (2003)'ten uyarılama

Amaç	Cevaplanması için, performansın ölçümünün yardımcı olabileceği kamu yöneticisi soruları	Kamu yöneticisinin bu amacı gerçekleştirmek için ihtiyacı olan olgu
Değerlendirme	Benim kamu kurumum ne kadar iyi performans gösteriyor?	Verileri kıyaslayacağı ve böylece performansı değerlendirebileceği arzulan bir sonucun varlığı.
Denetim	Emrimde çalışanların doğru olanı yaptıklarına nasıl emin olabilirim?	Bireysel veya toplu sapmanın kıyaslanarak ölçülebileceği arzulan davranış veya girdi standardının oluşturulması.
Bütçeleme	Kurumum kamunun parasını hangi programlara, insanlara ve projelere harcamalı?	İyi, kabul edilebilir ve düşük düzeyde verimliliğin ne olduğuna dair bir fikrin varlığı.
Motive etme	Bölüm personelini, orta düzey yöneticileri, kar amacı güden ve gütmeyen işbirlikçileri, paydaşları ve vatandaşları performansı iyileştirmek için gerekli şeyleri yapmaya nasıl motive edebilirim?	Makul ve anlamlı hedeflerin neler olduğuna dair algı.
Gereçlendirme	Siyasi üstleri, yasa koyucuları, paydaşları, gazetecileri ve vatandaşları kurumumun iyi bir iş çıkardığına nasıl ikna edebilirim?	Kamuoyunun neyi önemseydiğine dair anlayışın mevcudiyeti.
Kutlama	Başarıyı kutlamaya yönelik önemli örgütsel ritüellere değecek başarılar hangileridir?	Çalışanların ve paydaşların kutlamaya değer olduğunu düşündükleri kazanımların türlerine dair farkındalık.
Öğrenme	Çalışan ve çalışmayan şeylerin bu durumunun nedeni nedir?	Beklenmedik (ve anlamlı/önemli) gelişmeleri tespit edebilme ve geniş bir ortak örgütsel, insani ve toplumsal davranışlar yelpazesini sezebilme becerisi.
İyileştirme	Performansı artırmak için kimler tam olarak neyi farklı yapmalıdır?	Kamu yöneticilerinin, kendi eylemlerinin, arzuladıkları çıktılara ve sonuçlara katkıda bulunan insanların kara kutu içindeki (algılara dayalı) davranışlarını nasıl etkileyeceğine dair bir anlayışa (ya da öngörüye) sahip olmaları.

Örneğin ulaşılmak istenen net bir sonucun kamu yöneticisinin bilgisi dahilinde olması, performans ölçümü sonucu elde edilebilecek ve ölçümün yapıldığı kurumun mevcut durumunu gösteren verilerin söz konusu amaçla karşılaştırılabilmesini ve böylece performansın değerlendirilebilmesi amacının gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Benzer şekilde, istenen davranışlara veya girdilere ilişkin bir standardın belirlenmiş olması, bu standarda uygun olmayan davranışlar sergileyen veya bu standarda uyumsuz girdilere neden olan çalışanların yaptıklarının “yanlış” olarak kabul edilmesine ve performans verileri kullanılarak bu konuda yapılacak denetim süzgecine takılmalarına neden olacaktır. Behn’in önerdiği çerçeveye bakıldığında, performans ölçümünün etkinliğini sağlayacak olan yaklaşımın, bu ölçüm sisteminin her bir amaç başlığı çerçevesinde işlemesine temel teşkil edecek metaverinin doğru ve net çizgilerle belirlenmesini sağlamak olduğuna inandığı anlaşılmaktadır.

Behn (2014) daha sonraki bir makalesinde, bir akademik konferansta izlediği ve performans sistemlerinin etkinliği hakkında yapılan bir sunumda, sunumu yapan akademisyenin performans yönetimi kavramının tanımı konusunda sıkıntı yaşadığını ve kullandığı kaynakların büyük kısmının, performans yönetimini tanımlarken performansla veya örgütçe erişilmeye çalışılan bir kamusal amaçla alakalı olabilecek veya olmayabilecek bir miktar veri toplayan her türlü şeyi bu kavramın içine kattığını ve bu tanımlarda en önemli eksikliğin yönetim ve yönetici unsurundan bahsetmemesi olduğunu belirtmektedir. Behn’e göre, performans yönetimi gerçekleştirdiğini iddia eden kurumların bir çoğu, performansın iyileştirilmesi ve bazı özel sonuçların elde edilmesi görevine odaklanmaya yönelik stratejilere sahip değildirler ve dahası, performans yönetimi ile performans ölçümü kavramlarını sanki aynı anlama geliyorlarmış gibi kullanmaktadırlar. Behn, performans yönetiminin gereksinimlerini şu şekilde tanımlamaktadır:

- Performans yönetimi özel (açıkça, kamuya belirtilmiş ve seslendirilmiş) ve kamusal bir amaca erişmek için çabalarını odaklamış bir makamın, kurumun veya ortaklığın varlığını gerektirir; bu amaç personele, işbirlikçilere ve vatandaşlara net şekilde açıklanmalıdır.
- Liderlik ekibinin, çalışanları, bu amaca ulaşmasını engelleyen önemli performans açıklarını ortadan kaldırma veya hafifletme görevine odaklanmasını gerektirir.

- Liderlik ekibinin bir "performans hedefi", yani belirli bir tarihte üretilecek ve elde edildiğinde bu kilit performans açığını ortadan kaldıracak (veya en azından azaltacak) belirli bir sonuç tanımlamasını gerektirir.
- Liderlik ekibinin kendi çalışanlarını, işbirlikçileri ve vatandaşları bu hedefe ulaşılmasına yardımcı olmaya yönlendiren bir performans stratejisi geliştirmesini gerektirir.
- Liderlik ekibinin, bu hedefe ulaşma yolunda kaydedilen ilerlemeyi ortaya koyan verileri düzenli ve sık aralıklarla izlemesini gerektirir (Liderlik ekibinin bir performans açığını ortadan kaldırmak için bir hedefi yoksa, hangi verilerin toplanacağını ve ölçüleceğini bilmesi mümkün değildir).
- Liderlik ekibinin ve personelin, hedeflerine ulaşma yolunda ne kadar ilerleme kaydettiklerini belirlemek için bu verileri analiz etmesini gerektirir.
- Liderlik ekibinin bu verilerden öğrenmesini, yani kendi verilerinin analizini stratejilerinde ayarlamalar (veya ciddi revizyonlar) yapmak için kullanmasını gerektirir.
- Liderlik ekibinin bir hedefine ulaştıktan sonra başka bir performans açığı seçmesini ve bu yeni hedefe ulaşmak için başka bir hedef ve buna bağlı başka bir strateji oluşturmasını gerektirir. Bunu yaparken, liderlik ekibi herkesi kamusal amaçlara ulaşılmasını hızlandırmaya odaklanmalıdır (Behn, 2014).

Behn'in performans yönetiminde aktif liderliğin önemine vurgu yapması ve performans yönetiminin tanımına performans liderliğini de dahil etmesinin önemli bir katkı olduğu düşünülmektedir. Şu durumda kamuda performans yönetim sistemleri kamusal amaçların gerçekleştirilmesi ve bu yolda karşılaşılabilecek engellerin aşılması, sıkıntı ve sorunların ise iyileştirme veya yenilikler yoluyla ortadan kaldırılması amacıyla, bu sürecin doğru şekilde gerçekleştirilmesi için öğrenme ve değerlendirme amaçlı veri toplanmasını ve değerlendirilmesini de kapsamına alan stratejik yönetim tabanlı ve liderliği de içeren arayışlar sonucunda ortaya çıkmıştır denilebilir.

2.1.2. Kamu performans sistemlerinin gelişimi

Tarihin her döneminde kurulmuş devlet yapılarında, devlet faaliyetlerinin gerçekleştirilmesini sağlayan yönetsel aygıt, idarenin şekli ne olursa olsun hiyerarşik üstlerinin denetiminde olmuştur. Geçmişin patrimonyal bürokrasilerinde bu denetim, şahsi olarak bağılı bulunulan hükümdarın kişisel tercihleri veya onun görevlendirdiğı görevlilerin hükümdarın taleplerine yönelik yaptıkları uygulamalar çerçevesinde gerçekleşirdi ve nesnel bir altyapıya sahip değildi. Bu dönemlerde yapılan denetimlerin temelde uygulanan kamu politikalarına ve bunların mali verimliliğine yönelik olduğu dikkat çekmektedir. Bu tip değerlendirmenin yazılı kaynaklardaki izleri, milattan önceki dönemlere kadar takip edilebilmektedir.

Batı dünyasında ilk örnekler arasında gösterilebilecek olan ve yaklaşık M. Ö. 400'lerde Xenophon tarafından yazılan "Yollar ve Kaynaklar" adlı eserde, Atina şehir devletinin zengin olma nedenlerinden ve bu durumun nasıl sürdürülebileceğinden bahsedilirken, bir çeşit fayda-maliyet analizi yapılmakta ve örneğin şehir yönetimine köleler alınıp gümüş madenlerinde çalıştırılmaları konusunun gelecek açısından iyi bir yatırım olacağından bahsedilmektedir. M.S. 95 yılında Roma için Su Komiseri olarak atanmış olan Julius Sextus Frontinus, Roma'nın su politikası ve yasasının tarihini yazıp, su tedarik sistemini ve su yönetim kurumlarını tanımlarken onların etkinlikleri hakkında yorum yapmakta ve bu etkinliği arttırmaya yönelik çıkarımlarda bulunmaktadır: Su hırsızlığının önlenmesi, verimliliğı sağlayacak adil dağıtım kotalarının uygulanması yoluyla elde edilebilecek çıktılar gibi. 1600'lü yılların başlarında, İspanya'nın iktisadi gerilemesinin ve İspanyol halkının fakirliğinin nedenini açıklamaya çalışan ve bu konuda Krala çözümler öneren İspanyol "arbitrista"lar, mevcut verileri analiz etmiş ve örneğin İspanya için olumsuz sonuçları olduğunu değerlendirdikleri Yeni Dünya'ya göçün rolünü değerlendirirken çözüm yolu olarak gelirlerin arttırılmasını sağlayacak şekilde idari vergi sisteminin ve bağlantılı idari sistemin reformasyonunu sunmuşlardır. 1770'ler ile 1790'lar arasında Marquis de Condorcet'nin istatistik teorisinin gelişiminde başlatıcı düzeyde onemi olan çalışmaları, Adam Smith'in ticarete ilişkin devlet politikasının etkisiyle 1776'da yazılan önemli ekonomi kitabı Ulusların Zenginliğı, Alexander Hamilton'un 1791'de yazdığı Ürünler Raporu, Thomas Jefferson'un 1803'te Louisiana Satınalımı hakkında Kongre'de sunduğı gerekçe, 1842'de Edwin

Chadwick'in –kamu sağlık politikasının mevcut durumu ve nasıl iyileştirilebileceğine dair- İstihdamdaki Nüfusun Sağlık Koşulları adlı Raporu gibi çalışmalar da kamunun belli konulardaki performansının tespiti, takibi, analizi ve nasıl iyileştirileceğine dair unsurlar içermeleri nedeniyle konuyla alakalı görülebilmektedir (Healy, 2021). Bu çalışmaların hemen hepsi, otorite alanı geniş olan yönetimlerin belirli konularda girdi verimliliğini veya kaynak tasarrufunu sağlamasına yönelik fikirleri içermekte olan metinlerdir.

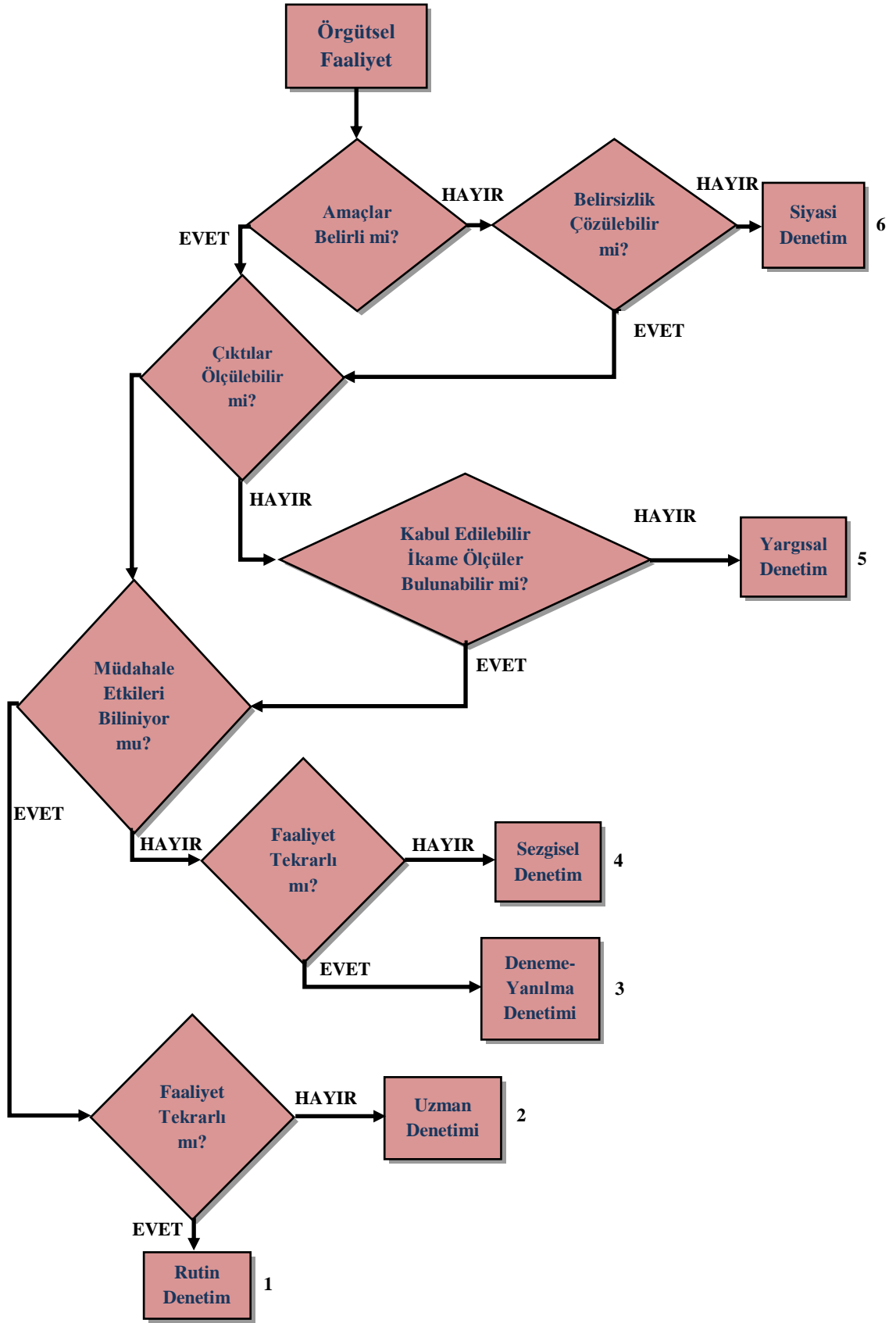
Mutlak yöneticilerin devri kapansa da, geçtiğimiz yüzyılın önemli bir kısmında girdi odaklı ve mali kaynaklar üzerinden yapılan denetim anlayışı egemenliğini korudu. Bu anlayış, performans yönetimi kavramının gelişiminde önemli bir basamak olan yönetim kontrol/denetim sistemlerine ilişkin olarak Anthony (1965)'nin yaptığı tanımda yansımaları bulmaktadır: “Yönetimin kontrolü/denetimi, idarecilerin, örgütün amaçlarına erişilmesi için kaynakların verimli ve etkin biçimde elde edilmesini ve kullanılmasını temin ettikleri süreçtir.” Görüldüğü üzere buradaki vurgu, girdilerin teminine ve kullanılmasına yapılmaktadır.

Hofstede (1980) bu tanıma, yönetimin denetiminin, yöneticilerin çoğunun yerine getirirken bütçeleme ve performans değerlendirme gibi resmi kontrol sistemlerinden destek aldıkları ana görevlerden biri olduğu ifadesini eklemektedir. Yönetimin denetimi (management control) kavramı, “management” ifadesinin tercih edilmesinden de anlaşılabilirliği gibi ABD ve Batı Avrupa (özellikle Büyük Britanya) kaynaklı bir kavramdır ve ilk olarak özel sektördeki kar odaklı örgütler için kullanılmıştır. 1991 öncesinin Doğu Avrupası'nda ise, ana faaliyeti imalat olan örgütlerde, bu kavramın içeriğinin benzeri bir içerikle “uygulamalı sibernetik” kavramı kullanılmaktaydı (Hofstede, 1980). Yani yönetimin denetimi kavramı, ABD ve Batı Avrupa'da kamu örgütleri ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar için, Doğu Avrupa'da ise imalat ve üretimle uğraşmayan kurum ve kuruluşlar için kullanılmamaktaydı.

Performansla ilişkili bir diğer kavram olan “izleme” (monitoring), belirtilen dönemde odak noktası girdilerden hedeflere kayan bir kavramdı. “İzleme, kuruluşun hem hedeflere göre performansını hem de planın ve hedeflerin temelini oluşturan varsayımlara göre çevrenin davranışını kontrol ettiği bilgi toplama süreci olarak tanımlanmaktadır” (Cantley, 1978: 18). Bu çerçevede, Hofstede (1980) yönetimin denetimini, amaçların belirlilik düzeyi, çıktıların ölçülebilirliği, yönetim

müdahalelerinden kaynaklanan etkilerin bilinme durumu ve denetime tabi faaliyetin tekrarlılığı olmak üzere dört temel kriter üzerinden dikkate alınması gerekli olan bir süreç olarak görmektedir. Buna göre, amaçların belirli, çıktıların ölçülebilir, müdahalelerin etkilerinin bilinir ve faaliyetin tekrarlı olduğu durumda yönetimin denetiminin en kolay şekilde gerçekleşeceğini belirtmektedir. Aşağıda verilen yönetim denetimi tipolojisinde, bu kriterlerin olma veya olmama durumuna ilişkin olasılıklardan oluşturulmuş 6 temel yönetim denetimi türü yer almaktadır. Söz konusu tipolojide yer alan yönetim denetimi türlerinden ilk ikisi daha çok idari hiyerarşinin alt katmanlarında ortaya çıkarken, 3 ve 4 orta hiyerarşik düzeylerde ve 5 ile 6 ise hiyerarşinin üst seviyelerinde daha yaygın şekilde görülmektedir. Hiyerarşide yukarı çıktıkça içeriğinde stratejik planlamanın da yer aldığı siyasi denetim bileşeni ön plana çıkarken, alt düzeylerde, işlevsel denetim bileşeninin içinde yer aldığı rutin denetim ana denetim çeşididir (Hofstede, 1980).

Yönetim denetimi konusundaki bu tipoloji, aynı zamanda bu denetim tiplerine tabi farklı hiyerarşik katmanlara ilişkin izlemenin de farklı şekillerde yapılması gerektiğini ifade etmektedir. Denetim faaliyetini farklı hiyerarşik düzeylerle ilişkilendirerek takip etmeye yönelik bu yapı, aslında bu çalışmanın yapıldığı dönemde performans yönetimi konusundaki yaklaşımı da ortaya koymaktadır. Ayrıca Hofstede (1980) burada örgütler ile faaliyetleri ayırtırmakta ve aynı örgüt içerisinde gerçekleştirilen farklı faaliyetler için farklı denetim modelleri kullanılabileceğini belirtmektedir. Vurguladığı noktalardan biri de, rutin denetim ve uzman denetimi gibi, denetim çerçevesinin daha net ve belirgin çizilmiş olduğu alt düzey sibernetik denetim modellerinin, esnekliğe sahip olmamaları nedeniyle örgütün öğrenmeyen bir yapı haline dönüşmesine neden olacağı, ama siyasal denetim ve yargısal denetim modellerinin esnek ve karmaşık ortamlarda örgütün uyum sağlayabilmesine imkan tanıyan, örgütsel öğrenmeye açık modeller olduğudur. Burada belirtilen modeller, kar amacı gütmeyen organizasyonlarda farklı kurumsal faaliyetlere uygulanacak denetim tiplerini belirtmesi dolayısıyla, o kurumsal faaliyetlerin takibine (ve bu nedenle performansının izlenmesine) yönelik göstergelerin yapısı konusunda da öneride bulunmaktadır.



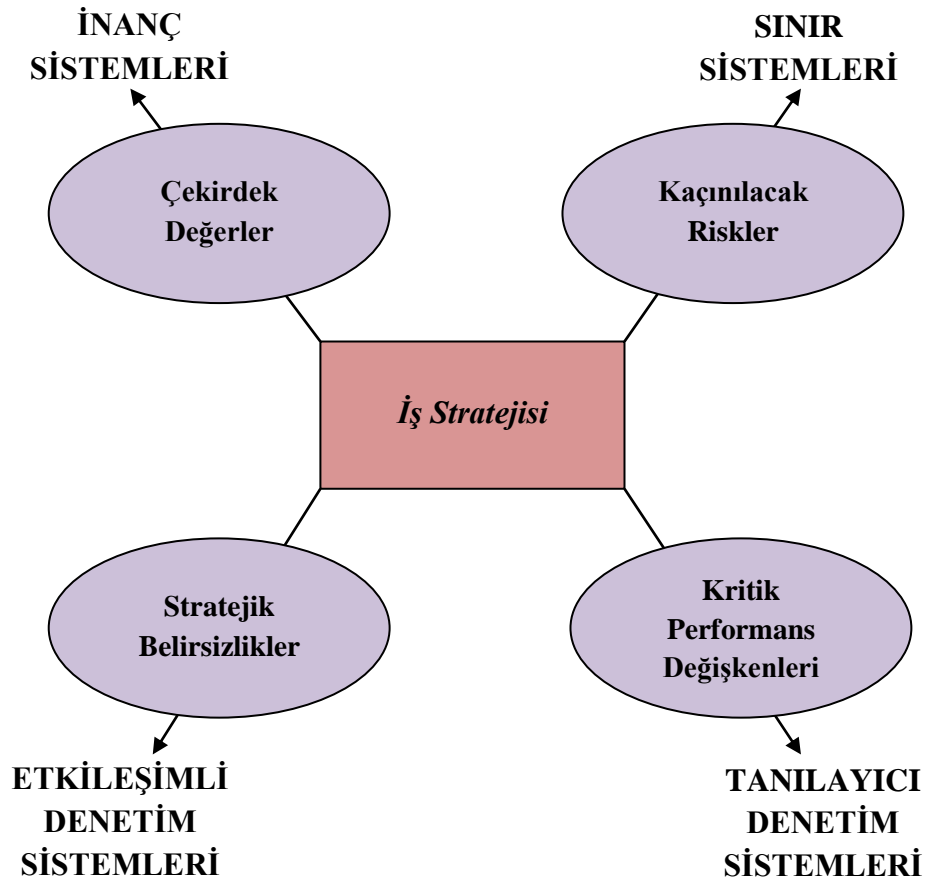
Şekil 2.2. Yönetim denetimi tipolojisi (Hofstede, 1980)

Anthony (1965)'nin yönetimin denetimi yaklaşımının girdi odaklı olması ve bu girdilerin verimli kullanımına vurgu yapması, Buschor (2013)'un performans yönetiminin evrimi tablosunda geleneksel aşamada yer aldığını teyit etmektedir. Hofstede (1980)'in yönetimin denetimi yaklaşımının ise, duruma/faaliyete özgü değerlendirmenin ağır basması nedeniyle ve tüm örgütlere bütünsel bakış söz konusu olduğu için, aynı tabloda İşletme Yönetimi Aşaması'na geçişi tasvir eden bir örnek olduğu düşünülebilir.

Tablo 2.3. *Performans yönetiminin dört aşamada evrimi (Buschor, 2013)*

Aşama	Belirgin özellikleri
Geleneksel aşama, 1978 öncesi	Nakit muhasebesi ve girdiler üzerindeki denetim belirgin özelliğidir.
İşletme yönetimi aşaması, 1978-1995	Özel sektör yönetim tekniklerinin ve birikimli/tahakkuk muhasebesinin kamu sektöründeki örgütlere önerilmesiyle ve çoğunlukla duruma özgü girişimlerle nitelenir.
Piyasalaştırma aşaması, 1986-1992	İşletme yönetimi yaklaşımlarla bireysel faydaya, rekabetçi piyasaya ve sözleşmelere vurgu yapan ekonomik teorilerin birleşimiyle nitelenir. Bir önceki aşamadan farklı olarak, mali yönetim reformları, kamu yönetiminin işleyişinde yapılması öngörülen kapsamlı değişimlerin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir.
Stratejik yönetim aşaması, 1992'den günümüze	Daha uzun vadeye odaklanmak ve piyasalaştırma aşamasında ortaya çıkan parçalanmanın üstesinden gelmek amacıyla bütün-devlet stratejisine yapılan vurgu ile karakterize edilir.

Chenhall (2003) yönetim muhasebesinin, yönetim muhasebe sistemlerinin, yönetim denetim sistemlerinin ve örgütsel kontrollerin kimi zaman birbirinin yerine geçecek şekilde kullanıldığını belirtmektedir. Ancak yönetim muhasebesi, bütçeleme veya ürün maliyetleme gibi uygulamaların oluşturduğu bir bütünü nitelerken, yönetim muhasebe sistemleri aynı hedefe ulaşmak için yönetim muhasebesinin sistematik kullanımını ifade etmektedir; yönetim denetim sistemleri kişisel veya birim düzeyindeki denetimler gibi diğer denetim türlerini de içeren ve yönetim muhasebe sistemlerini de kapsayan daha geniş bir kavramdır (Chenhall, 2003). Simons (1995), yönetimin denetimi konusunda birbirinin aksi yöndeki dört kuvvetin Denetim Kolları olarak adlandırdığı bir yapı içerisinde dengelenmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu kuvvetler arasında inanç sistemleri ve etkileşimli denetim sistemleri pozitif tarafta yer alırken, sınır sistemleri ve denetim sistemleri negatif tarafı oluşturmaktadır.



Şekil 2.3. Denetim kolları (Simons, 1995)

Bu yapı içerisinde “inançlar”, üst düzey yöneticilerin örgüte temel değerler, amaçlar ve yönelim sağlamak için resmi olarak iletişim kurdukları ve sistematik olarak güçlendirdikleri örgütsel tanımlardan oluşan bir kümeyi, “sınır sistemleri” örgütsel katılımcılar için kabullenilebilir bir faaliyet alanını sınırlarını çizen sistemleri, “tanılayıcı denetim sistemleri” yöneticilerin örgütsel sonuçları/edinimleri takip etmek ve önceden belirlenmiş performans standartlarından sapmaları düzeltmek için kullandıkları resmi bilgi sistemlerini ve “etkileşimli denetim sistemleri” ise yöneticilerin kendilerini astların karar faaliyetlerine düzenli ve kişisel olarak dahil etmek için kullandıkları resmi bilgi sistemlerini ifade etmektedir (Simons, 1995). Siska (2015), girişimcilik, deneyimleme, örgütsel öğrenme gibi “anlık stratejiler” olarak bahsedilen konuları kabul etmesi nedeniyle, tek başına “etkileşimli denetim sistemleri” kavramının bile Simons’un literatüre önemli bir katkısı olduğunu belirtmektedir. Simons’un kullandığı tanılayıcı denetim sistemleri kavramının performans ölçüm sistemlerine karşılık geldiğinin ve geriye kalan üç bileşenin ise -birlikte kurumsal stratejiyi uzun vadeli veya anlık olarak yönlendiren yapılar olmaları nedeniyle- kurumsal performansın yönetimine ilişkin bir sistemin parçalarını ifade ediyor olduğunun düşünülmesi mümkün gözükmemektedir. Kane (1996), Simons (1995)’un da çalışmasını hazırladığı dönemde, performansın, belli bir süreklilik dönemindeki sonuçlarda ve davranışlarda ortaya çıkan değişimlerin dağılım ölçüsü olarak değerlendirildiğini, ancak bu değişimin ölçüsü olarak çoğunlukla basit ortalamanın kullanıldığını, daha kompleks ölçümlere girilmediğini belirtmektedir.

Kültürel Denetimler						
Gruplar/Klanlar		Değerler			Semboller	
Planlama		Sibernetik Denetimler				Ödül ve Ceza/Tazminat
Uzun vade planlama	Eylem planlama	Bütçeler	Mali Ölçüm Sistemleri	Mali Olmayan Ölçüm Sistemleri	Melez Ölçüm Sistemleri	
İdari Denetimler						
Yönetişim Yapısı		Örgüt Yapısı			Politikalar ve Prosedürler	

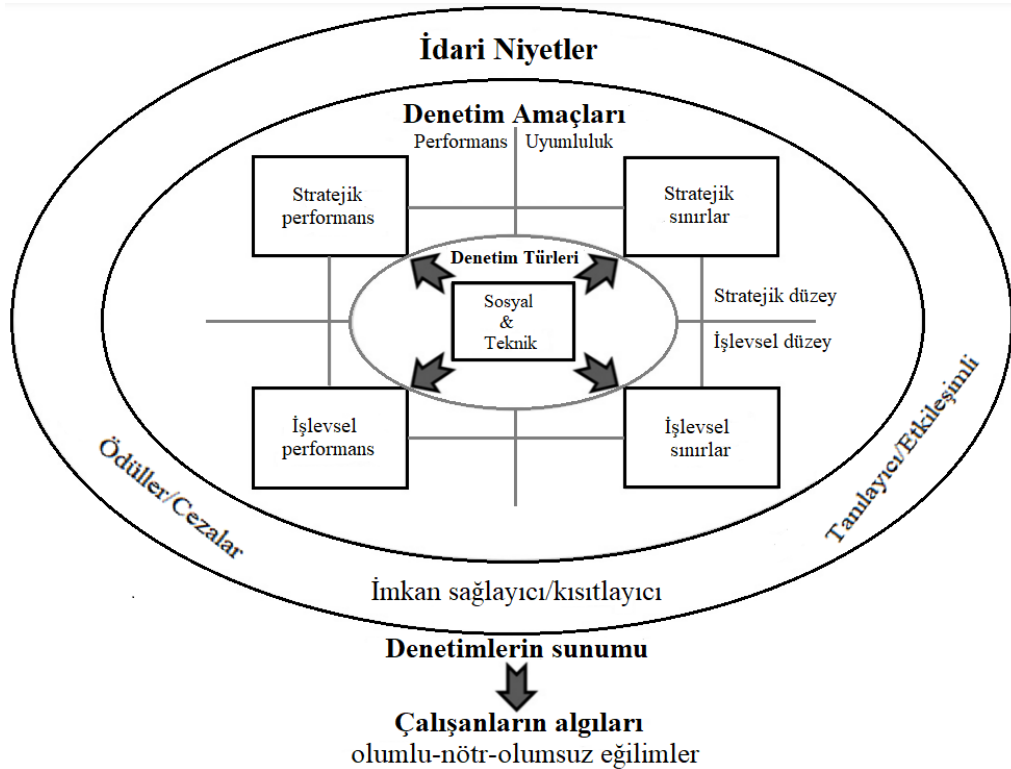
Şekil 2.4. Yönetim denetim sistemi paketi kavramsal çerçeve (Malmi ve Brown, 2008)

Tablo 2.4. Yönetim denetimi sistemleri paketinin tanımı (Malmi ve Brown, 2008)

Öğeler	Tanım	Bileşenler
Planlama	Denetimin önceden yapılan şeklidir: 1. Örgütün işlevsel alanlarının hedeflerini belirler, böylece çaba ve davranışları yönlendirir; 2. Çabanın seviyesini ve beklenen davranışı netleştirerek hedefe bağlı olarak ulaşılabilecek standartları sağlar; 3. Bir örgütün işlevsel alanları arasında hedefleri hizalayarak uyumu mümkün kılar, böylece grupların ve bireylerin faaliyetlerini kontrol eder.	Hedef ve eylemlerin yakın, yani genellikle 12 aylık bir dönem için tesis edildiği eylem planlama, taktiksel bir odağa sahiptir. Hedef ve eylemlerin orta veya uzun vade için tesis edildiği uzun vade planlama daha stratejik odaklıdır.
Sibernetik	Sibernetik denetimin beş özelliği bulunmaktadır: 1. Belli bir olgunun, faaliyetin veya sistemin nicelleştirilmesine imkan tanıyan ölçütler. 2. Karşılanması istenen performans standartları veya hedefler. 3. Faaliyetlerin sonuçlarının standartlarla karşılaştırılmasını mümkün kılan bir geribildirim süreci. 4. Geribildirimden kaynaklanan sapma/farklılaşma analizi. 5. Sistemin davranışının veya belli faaliyetlerin ayarlanması kabiliyeti.	Bütçeler, Mali ölçümler, Mali olmayan ölçümler, Dengelenmiş Puan Cetveli gibi hem mali hem de mali olmayan ölçümleri içeren melezler.
Ödül/Ceza	Çabanın yönünü, süresini ve yoğunluğunu kontrol edebilmek için ödüllerin eklenmesi yoluyla bireylerin ve grupların motive edilmesi ve performanslarının artırılması.	Hedeflere erişmenin ödülleri ve/veya cezalar ile bağlantılandırılması.
İdari	İdari denetim sistemleri, bireylerin örgütlenmesi (örgüt tasarımı ve yapısı), çalışanların davranışları nedeniyle kime karşı sorumlu olduklarının ve davranışlarının izlenmesi (yönetişim) ve görevlerin ya da davranışların nasıl yerine getirildiğini veya getirilmediğini belirleyen süreçler (politikalar ve prosedürler) yoluyla çalışan davranışını yönlendiren sistemlerdir.	Örgütsel tasarım ve yapı, Kurum içi yönetim yapıları, Prosedürler ve politikalar.
Kültürel	Tesis edilen değerler, inançlar ve toplumsal kurallar çalışanların davranışını etkiler.	Değer bazlı denetim, Grup denetimleri, Semboller

Malmi ve Brown (2008), oluşturdukları çerçevede denetimi, planlama, ödül ve ceza/tazminat, sibernetik, idari ve kültürel olmak üzere beşe ayırmaktadır ve tipolojinin güçlendirilmesi için “bir paket olarak yönetim denetim sistemleri” yaklaşımını

savunmaktadır. Bu yaklaşımlarını açıklarken üç temel gerekçeye dayandıklarını belirtmektedirler: 1. Yönetim denetim sistemlerinin çevrelerinden ayrılmış vaziyette faaliyet göstermedikleri, 2. Birbirinden ayrı gibi gösterilen (faaliyet temelli maliyetleme, dengelenmiş puan cetveli, değer bazlı yönetim, kayan tahmin ve hedef maliyetleme gibi) çeşitli yeni yönetim denetim sistemi öğelerinin kullanımlarının ve etkilerinin mevcut daha geniş paketin işleyişiyle doğrudan ilişkili olması durumunda, bu sistemleri ayrı ayrı incelemenin incelemekten çıkarılacak sonuçları etkileyebileceği, yani soyutlamanın inceleme sonuçlarında yanlışlık yaratabileceği, 3. Bir paket olarak yönetim denetim sistemleri hakkında daha geniş bir anlayışın kazanılmasının, organizasyonel hedefleri, denetim faaliyetlerini desteklemek ve organizasyonel performansı yönlendirmek için bir dizi kontrolün nasıl tasarlanacağına dair daha iyi teorinin geliştirilmesini sağlayabileceği (Malmi ve Brown, 2008). Bu yaklaşımları, sınırlayıcı olduğu gerekçesiyle eleştirilse de, çalışmalarında oluşturdukları kavramsal çerçevede kullandıkları öğelere ilişkin yaptıkları tanımlar ve bu öğelerin (daha önceki başkaca akademik çalışmalardan yararlanarak derledikleri) bileşenleri olarak listeledikleri konular, yönetim denetim sistemleri ile performans yönetim ve ölçüm sistemleri arasındaki bağlantının anlaşılması açısından önemlidir.

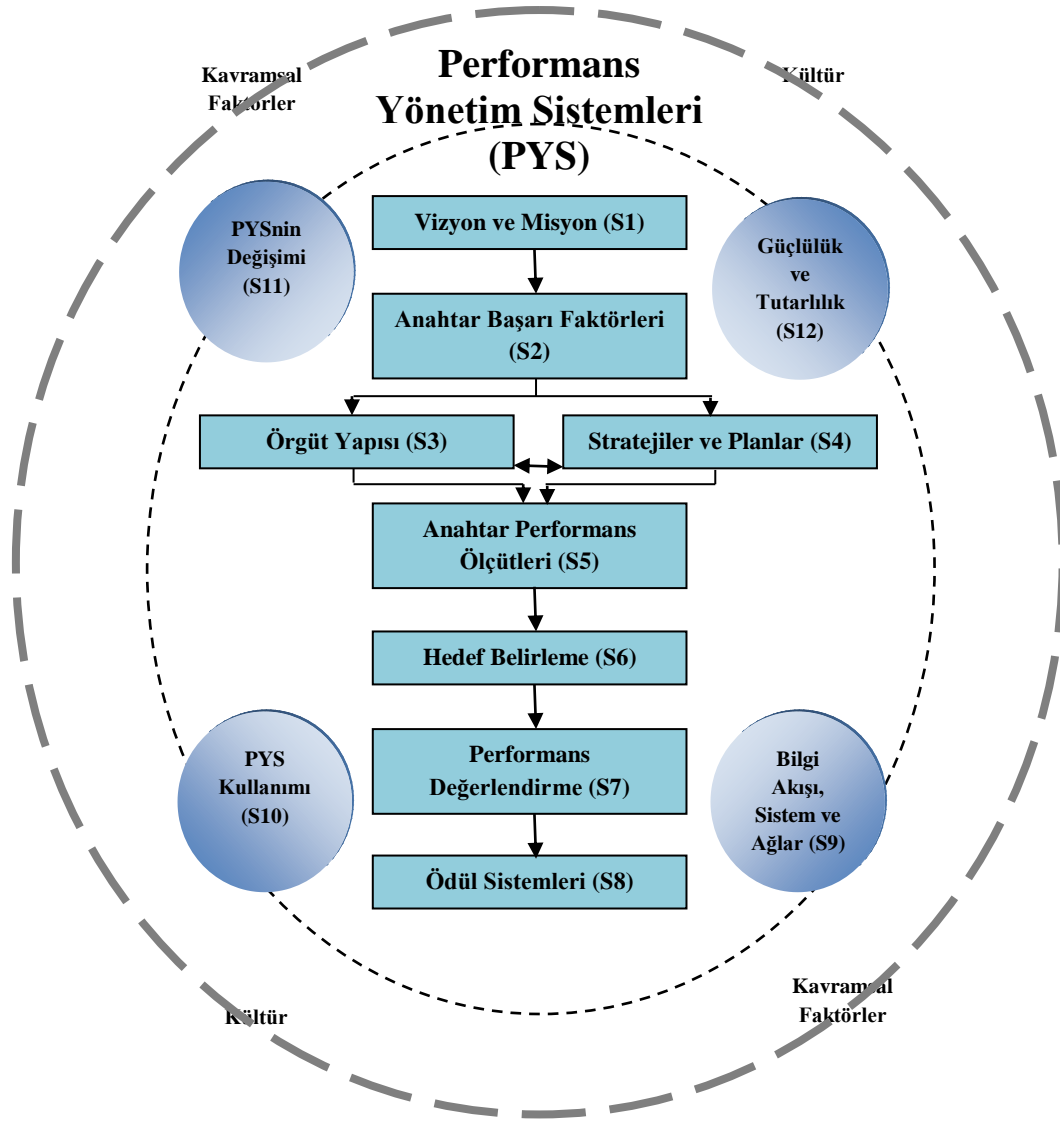


Şekil 2.5. Simons'un çerçevesinin revize hali (Tessier ve Otley, 2012)

Malmi ve Brown (2008)'dan farklı olarak Tessier ve Otley (2012), Simons'un Denetim Kolları çerçevesini anlam belirsizliklerinden arındırarak daha iyi hale getirme iddiasıyla gözden geçirdiler. Bu çerçevede öncelikle denetimlerin ikili rolünün bir denetimin niteliğiyle karıştırılmaması gerektiğini belirtmekte ve denetimin niteliğinin, bir denetimin oynayabileceği farklı rollerin bir tanımı değil, o denetimin iyi veya kötü olduğuna dair bir değerlendirme olduğunu ifade etmektedirler. Simons'un kullandığı pozitif ve negatif etiketlerinin nötr olmayan nitelikleri nedeniyle, bu etiketleri denetime yönelik algıyı tanımlamak için kullandıklarını ve denetimin ikili rolünü ifade etmek için ise, imkan sağlayıcı (etkinleştirici) ve kısıtlayıcı etiketlerini kullandıklarını belirtmektedirler. Ayrıca, denetimlerin ikili rolüne ilişkin olarak bir denetimin amaçları arasında ayırım yapmaktadırlar (performansın yönetimi ve uyumluluğun yönetimi). Bunun haricinde de Simons'un alandaki örneklere dayanarak yaptığı uyumluluk denetimlerinde yalnızca ceza kullanıldığı tespitini de eleştirerek, her iki denetim amacının da ödül ve cezayla ilişkilendirilebileceğini savunmaktadırlar (Tessier ve Otley, 2012). Yukarıdaki şekilde, denetim amaçlarındaki ayrışmanın performans ve uyumluluk olarak verildiği, denetim süreçlerinin ise stratejik ve işlevsel olarak yine ikiye bölüldüğü görülmektedir. Buna göre örneğin işlevsel performansa ilişkin denetimler sol alt kadranda yer almakta, işlevsel sınırlara uyum ile alakalı denetimler ise sağ alt kadranda yer almaktadır. Kurgulanan yeni yapının içine kattığı en yeni bileşenin çalışanların algıları olduğu görülmektedir. Bu durum, performans yönetim sistemlerinin bir bileşeni olarak, performans ölçüm sistemlerinde 2000'li yıllardan sonra giderek artan oranda kullanılan bir iç değerlendirme yöntemi olan çalışan memnuniyeti anketlerinin varlığıyla da uyumlu bir yenileştirme çabasını göstermektedir.

Görüldüğü üzere, kavramsal açıdan bakıldığında, performans sistemleri kavramı henüz kamu yönetimi literatüründe kullanılmazken yönetim denetim sistemleri kavramının var olduğu ve zamanla bu kavramın içeriğinin konuyla ilgili çalışmalarda anlamca ve ayrıntı olarak genişletildiği anlaşılmaktadır. Bu anlamda, performans sistemleri kavramı (hem performans yönetim sistemleri hem de performans ölçüm sistemleri olarak) ilk başta yönetim denetim sisteminin bir alt bileşeni olarak kullanılan bir grup yöntem, prosedür ve süreçleri toplu olarak adlandırmak üzere kullanılmaya başlanmış ve zamanla anlam bakımından zenginleştirilerek zaman zaman yönetim denetim sistemleri ile eş anlamlı gibi kullanılır hale gelmiştir. Ancak yönetim denetim sistemi kavramının, incelenen sistemin yapısından bahsedileceği zaman, performans

ölçümü veya performans yönetimi kavramının ise incelenen sistemin davranışına vurgu yapılacağı zaman tercih edildiğine dair bir genel eğilimin de söz konusu olduğu görülmektedir (Siska, 2015). Doğal olarak bunun aksi yönde veya bazı açılardan farklılaşan yaklaşımlar da görülmektedir. Örneğin Ferreira ve Otley (2009) yönetim denetim sistemi kavramının ilk başta arzulanandan daha kısıtlayıcı bir kavram haline geldiğini belirterek, örgütsel performansın yönetimine ve denetimine dair bütüncül bir yaklaşımı oluşturmak için performans yönetim sistemlerinin daha genel bir tanımını kullanmayı tercih ettiklerini belirtmektedirler. Burada temel aldıkları yaklaşım ise Otley (1999)'in performans yönetimi çerçevesidir. Otley, bu çerçeve çalışmasında, yönetim denetim sistemlerinin tanımlanması konusunda katkıda bulunmak ve daha kapsamlı bir çerçeve geliştirmek için bir ilk adım olmak amacıyla beş temel konu üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu konuların ilki, merkezi öneme sahip örgütsel amaçların belirlenmesine ve bu amaçların her birine erişme düzeyini değerlendirmede kullanılacak süreçlerin ve yöntemlerin tanımlanmasına ilişkindir. Belirttiği ikinci alan, performans ölçümü ve değerlendirmesi süreçleri ile bunların uygulanmalarının yanı sıra stratejilerin ve planların oluşturulması ve uygulanması süreciyle alakalıdır. Performans hedefleri süreci ve bu tip hedeflerin hangi düzeyde yer alacağı, bir sonraki konu başlığıdır. Makalede, dördüncü alan olarak örgütler tarafından kullanılan ödüllendirme sistemlerinden ve performans hedeflerine ulaşmada başarı veya başarısızlık durumlarında yapılan uygulamalardan bahsedilmektedir. Son başlık olarak ise performansın yeterli düzeyde izlenmesini sağlamak ve öğrenmeyi desteklemek için gereken bilgi akış süreçleri incelenmektedir (Otley, 1999). Buschor (2013)'un performans yönetiminin gelişimine ilişkin tablosunda da görüldüğü üzere 1990'ların ilk çeyreğinden sonra başlayan yönetimde stratejik yaklaşımlar, bu yaklaşımların çerçevesinde oluşturulmuş planların takibine ve uygulayıcıların performansına yönelik izlemeye daha fazla önem kazandırmaya başladığı için, Otley (1999)'in incelemesinde olduğu gibi performans kavramının ağır basmaya başladığı görülmektedir. Ferreira ve Otley (2009) de, kendi yaklaşımlarının adını “performans yönetim sistemleri çerçevesi” olarak belirlemelerinin nedeni olarak, örgütlerdeki denetime ilişkin geleneksel parçalı yaklaşımlardan örgütsel performansın yönetiminde denetimin rolüne ilişkin daha geniş bir perspektife kayışı yansıtma niyetini belirtmişlerdir. Bu çerçevede çalışmalarında, performans yönetim sistemleri çerçevesinin bileşenlerini oluşturmak için örgüte ilişkin olarak 10 adet “Ne?” ve 2 adet “Nasıl?” sorusu sormaktadırlar.



Şekil 2.6. Performans yönetim sistemleri (PYS) çerçevesi (Ferreira ve Otley, 2009)

Yukarıdaki şekilde hangi sorunun performans yönetimi sisteminin hangi bileşeniyle bağlantılı olduğu, ilgili bileşenin yanında parantez içerisinde belirtilmektedir. Bu sorular ise sırasıyla aşağıdaki verilmektedir:

“S1 - Örgütün vizyonu ve misyonu nedir ve bu, yöneticilerin ve çalışanların dikkatine nasıl sunulmaktadır? Kuruluşun kapsamlı amaçlarını ve hedeflerini üyelerine iletmek için hangi mekanizmalar, süreçler ve ağlar kullanılmaktadır?”

S2 – Örgütün gelecekteki genel başarısı için merkezi konumda olduğuna inanılan anahtar faktörler nelerdir ve bunlar yöneticilerin ve çalışanların dikkatine nasıl sunulmaktadır?”

S3 – Örgütün yapısı nedir ve performans yönetim sistemlerinin tasarımı ve kullanımı üzerinde ne etkisi vardır? Stratejik yönetim sürecini nasıl etkiler ve ondan nasıl etkilenir?

S4 - Örgüt hangi stratejileri ve planları benimsemektedir ve başarısını sağlamak için gerekli olacağına karar verdiği süreç ve faaliyetler nelerdir? Stratejiler ve planlar nasıl uyarlanır, oluşturulur ve yöneticilere ve çalışanlara nasıl iletilir?

S5 – Örgütün hedeflerinden, anahtar başarı faktörlerinden ve stratejileriyle planlarından türetilen anahtar performans ölçütleri nelerdir? Bunlar nasıl belirlenir ve iletilir ve performans değerlendirmesinde nasıl bir rol oynarlar? Önemli eksiklikler var mı?

S6 – Örgütün (bir önceki soruda tanımlanan) anahtar performans ölçütlerinin her biri için hangi düzeyde performans elde etmesi gerekmektedir, bunlar için uygun performans hedefleri nasıl belirlenmektedir ve bu performans hedefleri ne kadar zorlayıcıdır?

S7 – Örgüt, bireysel, grup düzeyindeki ve kurumsal performansı değerlendirmek için, eğer varsa, hangi süreçleri takip etmektedir? Performans değerlendirmeleri öncelikle nesnel midir, öznel midir yoksa karma mıdır? Bu süreçlerde resmi ve gayri resmi bilgi ve denetimler ne kadar önemlidir?

S8 - Yöneticiler ve diğer çalışanlar, performans hedeflerine veya performansın değerlendirmeye tabi diğer yönlerine eriştiklerinde hangi mali ve/veya mali olmayan ödülleri elde edeceklerdir (veya tersine, bunlara erişemedikleri takdirde ne gibi cezalara maruz kalacaklardır)?

S9 – Örgütün kendi performans yönetim sistemlerinin işleyişini desteklemek için hangi belirli bilgi akışları (geribildirim ve ileribildirimler), sistemleri ve ağıları mevcuttur?

S10 – Bilgiden ve işlemekte olan çeşitli denetim mekanizmalarından nasıl yararlanılmaktadır? Bu kullanım şekilleri literatürde yer alan çeşitli tipolojiler cinsinden ifade edilebilir mi? Denetimler ve bunların kullanımı farklı hiyerarşik düzeylerde nasıl farklılık göstermektedir?

S11 – Performans yönetim sistemleri örgütün ve çevresinin değişim dinamiklerinin etkisiyle nasıl değişmektedir? Performans yönetim sistemlerinin tasarımındaki veya kullanımındaki değişiklikler öncül/proaktif şekilde mi, tepkisel/reaktif şekilde mi gerçekleşmektedir?

S12 – Performans yönetim sistemlerinin bileşenleri ve bunların kullanılma şekilleri arasındaki bağlar ne kadar güçlü ve tutarlıdır (önceki 11 soruda belirtilen çerçevede)?” (Ferreira ve Otley, 2009: 267).

Ferreira ve Otley (2009)’in bu çalışmalarında kurguladıkları çerçeve, günümüzde ülkemiz de dahil olmak üzere genel olarak kamu kurumlarında kullanılan performans yönetim sistemi yapısına ve süreçlerine uygundur. Aslında bu çerçeve yapısının oluşumu birdenbire ve kendiliğinden gerçekleşmiş değildir; 1990’larda dünyadaki kamu yönetimlerinde (uluslararası fonlar, bankalar ve kredi kuruluşları ile diğer uluslararası kuruluşlar gibi) dış ve iç etkiler sonucu yaygınlaşan Yeni Kamu Yönetimi reformlarını içeren modernleşme süreçlerinde, başarıya ulaşılmasını engelleyen veya geciktiren en büyük eksikliğin, bu çabaların, değişimin sürdürülebilir ve kalıcı olmasını sağlayacak bir performans yönetim ve ölçüm yapısıyla bağlantılandırılmaması olduğu konusundaki farkındalığın gelişimiyle ortaya çıkmaya başladığı görülmektedir. Dolayısıyla 1990’ların ikinci yarısında performans sistemleri günümüzdeki anlamıyla ön plana çıkmaya başlamıştır. Aşağıda Van Dooren ve diğerleri (2010) tarafından bu süreçte ön plana çıktığı belirtilen bazı önemli metinler ifade edilmektedir. Bu metinlerin ortak tarafı bir performans ajandasına sahip kamu yönetimi reformu için katalizör görevi görmeleridir ve bu metinler, söz konusu çalışmanın gerçekleştirildiği 2010 yılına kadar hükümetler ve onların düşünce kuruluşları tarafından oluşturulmuş olup kamu yönetimi reformunu yayan ve reformu doğrudan performansla bağlantılandıran politika belgeleridir. Temel olarak Anglo-Sakson dünyasında yer aldığı söylenebilecek devletler tarafından hazırlanan ve yayınlanan bu metinlerin, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ortaya çıkışından sonra kamu sektöründe verimliliği ve etkinliği arttırmak amacıyla girdilerin denetlenmesi gibi kısıtlı bir alandan başlayan yaklaşımlardan performans yönetim sistemlerinin yaygın kullanımına giden sürecin önemli bir aşamasını gözler önüne serdiği düşünülmektedir. Söz konusu metinlerin akademik kamu yönetimi yazınından da etkilendiği belirtilmektedir.

Tablo 2.5. *Performans ve kamu yönetimi reformu – Bazı kilit metinler (Van Dooren ve diğerleri, 2010)*

Yıl	İlgili belge
1993	ABD Başkan Yardımcısı Al Gore, Ulusal Performans İncelemesi'ni yayınladı. Başlık gayet açıklayıcıydı: “Bürokrasiden Sonuçlara: Daha İyi Çalışan ve Daha Az Maliyetli Bir Hükümet Yaratmak”. Rapora, federal hükümette yönetsel hesap verebilirliğin temeli olarak performans planlarını ve raporlarını zorunlu hale getiren Devlet Performansı ve Sonuçları Yasası (1993) eşlik etti. Bu inceleme, büyük ölçüde Osborne ve Gaebler'in (1993) Hükümetin Yeniden Keşfi adlı çalışmasından etkilenmişti.
1997	OECD'nin Kamu Yönetimi Hizmeti (PUMA), ‘Sonuç arayışında, performans yönetimi uygulamaları’ (1997) başlıklı bir çalışma yayınladı. Bu çalışma, başta Anglo-Sakson ve İskandinav OECD ülkeleri olmak üzere on ülkedeki performans odaklı reform uygulamalarına ilişkin bir vaka kataloğudur. Performans uygulamaları, finansal yönetimin, insan kaynakları yönetiminin ve hesap verebilirlik reformlarının bir karışımıdır. PUMA'nın faaliyetleri daha sonra bağlamdan bağımsız olarak bir Yeni Kamu Yönetimi çerçevesi dayattığı için eleştirilmiştir (Premfors, 1998).
1999	İngiltere Başbakanı Tony Blair, İngiliz kamu hizmetinde hedef ve göstergelerin kullanımını onaylayan bir reform gündemi olan “hükümet modernizasyonu”nu başlattı. 2001’de, ‘Doğru KUMAŞI Seçmek – Performans Bilgisi İçin Bir Çerçeve’ yayını bu gündemi doğruladı. Ölçüm alanındaki ana oyuncular olan Hazine, Denetim Komisyonu, Ulusal Denetim Ofisi, Ulusal İstatistik Ofisi ve Kabine Ofisi tarafından ortaklaşa yayımlandı.
2003	Birleşik Krallık Avam Kamarası'nın Kamu Yönetimi Seçim Komitesi, ‘Hedefte mi? Ölçüye göre hükümet’. Komite, performans ölçütlerine performansın kendisini azaltacak kadar aşırı derecede odaklanıldığını belgelemiştir. Rapor, ölçüm kültüründen performans kültürüne geçişi önermektedir.
2008	Avustralya’da Rudd hükümetinin 2007’de seçilmesi, bütçe şeffaflığını geliştirmek için bir gündem oluşturdu (Güneş Işığı Operasyonu olarak adlandırılır) (Tanner, 2008). Sonuçlar ve çıktılar çerçevesini, finansal raporlamanın odağını girdilerden (programlar, giderler ve alıcılar) çıktılara ve sonuçlara, yani fiili sonuçlara kaydıramadığı için eleştirmektedir. Buna göre, girdilere ilişkin temel bilgiler, aktarım sırasında kaybolmaktadır ve sonuçların raporlanması ciddi biçimde yetersizdir.

2010’ların başlarından itibaren, bilişim teknolojilerinin daha yoğun kullanımıyla da bağlantılı olarak, kamu sektörü kurumlarında performans yönetiminin bir aşaması

olarak iş analizlerinin yerleştirildiği de gözlemlenmektedir. Bu analizlerde, Ferreria ve Otley'in yukarıda kurguladıkları performans yönetimi yapısı içerisinde Örgüt Yapısı içerisinde ele alınan iç hiyerarşinin her bir parçasının yaptıkları görevler, bölünebilir en alt parçalarına kadar bölünmektedir. Bu aşamanın gerçekleştirilmesinde genellikle kurum içi bir koordinatör birimin (genellikle Strateji Geliştirme veya Performans Ölçümü ile alakalı birimin), -eğer bu birimden ayrı bir birim olarak mevcutsa- kurumun iş, görev ve ürün tanımlarının oluşturulmasından sorumlu birimin, bütün bu analiz çalışması sonucunda ortaya çıkacak iş analizi içeriğinin bilgi sistemleri tarafından kapsanmasından sorumlu bilişim teknolojileri-yazılım-bilgi işlem birimlerinin ve son olarak da iş analizine konu olan birimin kendisinin dahil söz konusu olmaktadır. Genellikle ortaya arzu edilen çıktılar ve sonuçların elde edilmesine yönelik olarak hazırlanmış ve tarihlere bağlı bşamaklara bölünerek kurumsal vizyon çerçevesindeki amaç ve hedeflerle ilişkilendirilmiş bir takvim ve ayrıca birimin içinde ve birimler arasında iş akış şeması çıkmaktadır.

Bu sürecin devamlılığı ve güncellenmesi ise her periyodik dönemde (genellikle takvim yılı) yinelenen ve yukarıda belirtilen paydaşların katıldığı toplantılar ile gerçekleştirilebildiği gibi, eğer kurumsal bilgi ve performans yönetimi bilişim sistemleri yeterince gelişmiş ise ilgili uygulayıcı birim amirlerine tanınan değişiklik ve paydaşlara tanınan onay veya red yetkileri aracılığıyla doğrudan söz konusu yönetim bilgi sistemi üzerinden de gerçekleştirilebilmektedir. Bu şekilde, kurumsal performans hedeflerinin yanı sıra birim, görev ve birey düzeyinde performans hedefleri belirlenebilmekte ve/veya iş analizi çerçevesinde belirlenen iş adımlarının zamanında ve tam olarak tanımlanma durumu, tamamlanmaması halinde ise gerekçeleri veri olarak elde edilebilmektedir.

2.1.3. Kamu performans sistemlerinin işleyişi

Kamu performans sistemleri, kamunun ihtiyaçları ve çevresel etkiler sonucu ortaya çıkan amaçlara doğru ve eksiksiz şekilde erişilebilmesi için gereken izleme, değerlendirme ve düzeltme/yenilenme süreçlerinin gerçekleştirilmesi için oluşturulmuş sistemlerdir. Söz konusu amaçların gerçekleştirilebilmesi için hedeflerin doğru belirlenmesi, iyi işleyen bir performans yönetim sistemi için bir gerekliliktir. Latham, Shaw, Saari ve Locke (1981), hedef belirlemenin bilişsel bir kavram olduğunu belirtmekte ve bir hedefi, birey tarafından gerçekleştirilmeye çalışılan şey, nesne veya bir eylemin yönü olarak tanımlamaktadırlar. Hedef belirlemenin davranışbilimciler tarafından “dürtü/uyaran denetimi” olarak adlandırıldığını, ancak bu durumda da söz konusu süreç içerisinde neyin “uyaran” olarak kabul edildiğinin netleştirilmesi gerektiğini belirtmektedirler. Bireye göre çevresel bir olay olan atanmış “hedef”lerin doğrudan uyaran kabul edilmesi durumunda hedeflere yönelik kabul tanımında dikkate alınmamaktadır; halbuki kabullenilmemiş bir hedefin performansı düzenlemesi mümkün gözükmemektedir. “Hedeflere yönelik kabullenme”nin uyaran olarak görülmesi durumunda ise düzenleyici dürtü, zihinsel bir olay olmaktadır ve nihayetinde bireyin kişisel hedefiyle bağlantılanmaktadır. Bu nedenle hedef belirleme süreçleri sosyal öğrenme teorileriyle bağlantılandırılarak değerlendirilmektedir. Bu durumda hedeflere yönelik kabullenme düzeyinin performansın düzenlenmesi için kullanılması ve bu etkinin değerlendirilmesi mümkündür.

Latham ve Locke (1979)’a göre, sınırları net çizilmiş ve zorlayıcı hedefler kolay veya bulanık hedeflere göre daha iyi performans sağlamaktadır; öte yandan geribildirim de sadece daha yüksek hedeflerin gösterilmesine ön ayak olduğunda performansın yükselmesini motive etmektedir. Çalışmalarında değerlendirdikleri yönetim deneylerinden ortaya çıkan sonuçlardan biri olarak, hedeflerin çalışanların da katkısıyla belirlenmesi durumunda performansta yükselme olduğunu da belirtmektedirler. Ayrıca grupsal veya kurumsal hedeflerin belirlenmesi, kurum içerisinde işbirliğinin ve takım ruhunun gelişimine katkıda bulunurken, bireysel hedefler bireysel sorumluluk ve bireysel performansın artışı konusunda fayda sağlamaktadır. Dolayısıyla hedefler belirlenirken hedef öznesinin niteliği, elde edilecek performansın içeriğini de etkilemektedir. Latham ve diğerleri (1981)’ne göre hedeflerin görev performansını

düzenlemek amacıyla kullanılabilmesi için birbiriyle ilişkili en az dört mekanizma bulunmaktadır:

- i. Doğrultu: Hedefler, temel olarak dikkati ve eylemi yönlendirir. Bir hedefin atıldığı boyut, diğer boyutlardan belirgin ölçüde iyileşme göstermektedir.
- ii. Çaba: Farklı hedefler, farklı miktarlarda çaba gerektirebileceğinden, çaba, hedef veya göreve ilişkin olarak algılanan gereksinimlerle orantılı biçimde ve yön ile eşzamanlı olarak harekete geçirilir. Kabul edilmiş hedefe bağlı görev ne kadar zorsa o kadar çok çaba harekete geçirilmiş olur. Daha yüksek hedeflerin daha düşük hedeflere göre daha yüksek performans sağlamasının nedenlerinden biri de insanların bu yüksek hedefler için daha çok çaba harcaması ve daha sıkı çalışmasıdır.
- iii. Süreklilik: Zamana bağlı olarak yönlendirilen çabadır, yani önceki iki mekanizmanın bileşimidir.
- iv. Strateji geliştirme: Etkileri doğrudan olan yukarıdaki üç mekanizmanın aksine dolaylı etkisi olan strateji geliştirme, hedeflere ulaşılması için stratejiler veya eylem planları geliştirilmesini içermektedir. Strateji geliştirme hedefler tarafından motive edilir ve özünde bilişsel olan bir mekanizmadır; beceri geliştirmeyi ve/veya yaratıcı problem çözme içerir.

Uygun şekilde belirlenmiş hedefler çerçevesinde performansın yönetimine ilişkin ilkeler Amerikan İç Gelir Hizmetleri (Vergi İdaresi) tarafından şu şekilde sıralanmaktadır (IRS, 1996):

- i. Ortak hedefleri bireysel, takımsal, birimsel ve bölümsel hedeflere dönüştürür.
- ii. Ortak hedefleri netleştirmeye yardımcı olur.
- iii. Performansın zamana bağlı olarak iyileştiği sürekli ve evrimsel bir süreçtir.
- iv. Denetim ve baskı yerine uzlaşma ve eşgüdümeye dayalıdır.

- v. Performansın iyileştirilmesi için gerekenlere ve buna nasıl erişileceğine dair paylaşılan bir anlayış oluşturur.
- vi. Bireysel performansın öz-yönetimini cesaretlendirir.
- vii. Aleni ve doğrulukçu bir yönetim tarzını gerektirir ve iki yönlü ast-üst iletişimini destekler.
- viii. Kesintisiz geribildirimleri gerektirir.
- ix. Geribildirim döngüleri, çalışma sırasında bireyler tarafından elde edilen deneyimlerin ve bilgi birikiminin kurumsal hedefleri değiştirmesini sağlar.
- x. Hep birlikte uzlaşmış hedeflere göre tüm performansı ölçer ve değerlendirir.
- xi. Tüm personel için geçerli olmalıdır ve performansı öncelikle finansal ödülle ilişkilendirmekle ilgilenmez.

Verbeeten ve Speklé (2015), performans yönetimini, Yeni Kamu Yönetiminin özel bir versiyonunun (çalışmalarında OECD-YKY olarak adlandırmaktadırlar) hayati bir parçası olarak değerlendirmektedir. OECD'nin 1990'lardan itibaren hazırladığı raporlarda ön plana çıkardığı ve desteklediği bu Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, sıklıkla "Bırak yönetici yönetsin" ve "Yöneticiyi yönetmeye yönlendir" şeklinde sloganlaştırılan ve kamu sektöründeki yöneticilerin geleneksel bürokratik kısıtlamalardan ve girdi denetimlerinden azade kılınması yoluyla daha etkin biçimde yönetmelerine imkan tanınmasını içeren bir görüşü ifade etmekteydi. Bu yaklaşımla bağlantılı olarak kaldırılan kısıtlamaların ("Bırak yönetici yönetsin") yerine, daha bağımsız kılınmış bu yöneticilerin, içinde buldukları kurumun/örgütün çıkarlarına uygun davranmaya devam etmelerini sağlamak üzere hedefler ve teşviklerle desteklenmiş bir performans sözleşme sisteminin getirilmesi gerektiği konusu da bu görüş kapsamında çokça dile getirilen bir konuydu. Performansın iyileşmesi için ise performans ölçüm sistemleri gerekli görülmekteydi.

Verbeeten ve Speklé (2015) üzerinde çalıştıkları raporlarda (1994, 1997, 2002 ve 2005 OECD raporları) OECD'nin, performansın iyileştirilmesi amacıyla atılacak

adımlara dair ortak bir takım önerilerde bulunduğunu belirtmekte ve bunları önermeler şeklinde sıralamaktadırlar:

- i. Kamu sektöründeki kurumlarda “sonuç odaklı kültür” oluşturulması örgütsel performansa olumlu katkıda bulunmaktadır. Dolayısıyla performans yönetimi için uygun bir temel oluşturur.
- ii. Hesapverebilirliği sağlamak için performans ölçüm sistemlerinin kullanılması sonuç odaklı kültürü destekler.
- iii. Sonuç odaklı kültüre ulaşmak için performans bilgileri yöneticilerin maaşları ve terfileri ile bağlantılandırılmalıdır.
- iv. Performans ölçüm sisteminin kurumsal öğrenme için kullanılması sonuç odaklı kültüre katkıda bulunmaktadır.
- v. Kurallara ve prosedürlere aşırı bağlılık örgütün sonuçlara yönelimini azaltır.
- vi. İşlevsel konularda karar hakkının merkezi olmaktan çıkarılarak birimlere ve yöneticilere dağıtılması, sonuç odaklı kültüre katkıda bulunmaktadır.
- vii. Stratejik konularda karar alma yetkisinin merkezi olmaktan çıkarılarak birimlere ve yöneticilere dağıtılması, örgütün sonuçlara yönelimini azaltır (Verbeeten ve Speklé, 2015).

Görüldüğü üzere performansın iyileştirilmesi, hesapverebilirlik, ademimerkeziyet ve sonuç odaklı kültürle bağlantılandırılmakta ve bu bağlantının sağlıklı şekilde takibinin sağlanması ve geribildirimler yoluyla öğrenen bir kurumsal yapının ortaya çıkartılması açısından performansın somut biçimde ölçülebilmesini sağlayacak sistemlerin kullanımı tavsiye edilmektedir. OECD raporlarının bu konudaki ısrarı, küresel düzeyde Yeni Kamu Yönetimi uygulamalarının ve sonrasında performans yönetim ve ölçüm sistemlerinin yaygınlaşmasının nedenlerinden birisi olarak da değerlendirilebilir.

Van de Ven ve Ferry (1980), öncül bir performans sistemi olarak düşünülebilecek olan ve örgütsel değerlendirme aygıtları olarak adlandırdıkları sistemlerin uygulamada en yararlı kullanımının, bu araçları boylamsal/dikey şekilde ve devam etmekte olan bir

örgütsel gelişim ya da yönetim iyileştirme programının parçası olarak kullanan örgütlerde görüldüğünü belirtmektedir. Buna göre bir örgüt içerisinde etkili olan çeşitli faktörlere yönelik verileri toplamak amacıyla örgütsel değerlendirme aygıtının beş farklı modülü veya bileşen aygıtı olmalıdır:

- i. Performans modülü: Tüm örgütün ve değerlendirme kapsamındaki çalışma birimleri ile görev konularının/makamların performans verimliliğine ve etkinliğine ilişkin olarak örgütsel kayıtlardan ölçümlerin elde edilmesini içerir.
- ii. Makroörgütsel modül: Bir örgütün yapısal düzenleniş şeklinin bütününe, tarihçesine, operasyonlarının ölçeğine ve etkinlik alanına odaklanır. Bu faktörlerin ölçümü örgütsel şemalar, kayıtlar, yüz yüze görüşmeler ve soru formları ile gerçekleştirilir.
- iii. Örgütsel birim modülü: Tüm örgütsel birimlerin veya çalışma gruplarının görev, yapı ve süreç özelliklerini ölçmek için soru formlarını ve mevcut örgütsel kayıtları kullanır.
- iv. Görev/İş tasarım modülü: Bireysel işlerin veya makamların yapılandırılma biçimini, işlerde görevli olanların arkaplandaki niteliklerini, görevler için örgütün ihtiyaç duyduğu teknik ve işlevsel gereksinimleri ve çalışanların görevlerine verdikleri etkin yanıtları soru formları yoluyla ölçer.
- v. Birimler arası modülü: Örgütsel birimler ve görevler/makamlar arasındaki bağımlılık, eşgüdüm ve denetim yapısına ilişkin bir değerlendirme sağlar. Her bir örgütsel birimin örgütün hem içindeki hem de dışındaki diğer birimlerle ikili ilişkilerinin çeşitli niteliklerini ölçmek amacıyla soru formları kullanılır (Van de Ven ve Ferry, 1980).

Söz konusu modüllere ilişkin olarak gerçekleştirilecek analizlerde odaklanılacak başlıklar, bağlam, tasarım ve sonuçlar olarak üçe ayrılmış olup, bu çerçevede Van de Ven ve Ferry (1980) tarafından bu odakların incelenmesine yönelik olarak oluşturulan yapı, tabloda gösterilmektedir.

Tablo 2.6. Örgütsel değerlendirme aygıtı odakları (Van De Ven ve Ferry, 1980)

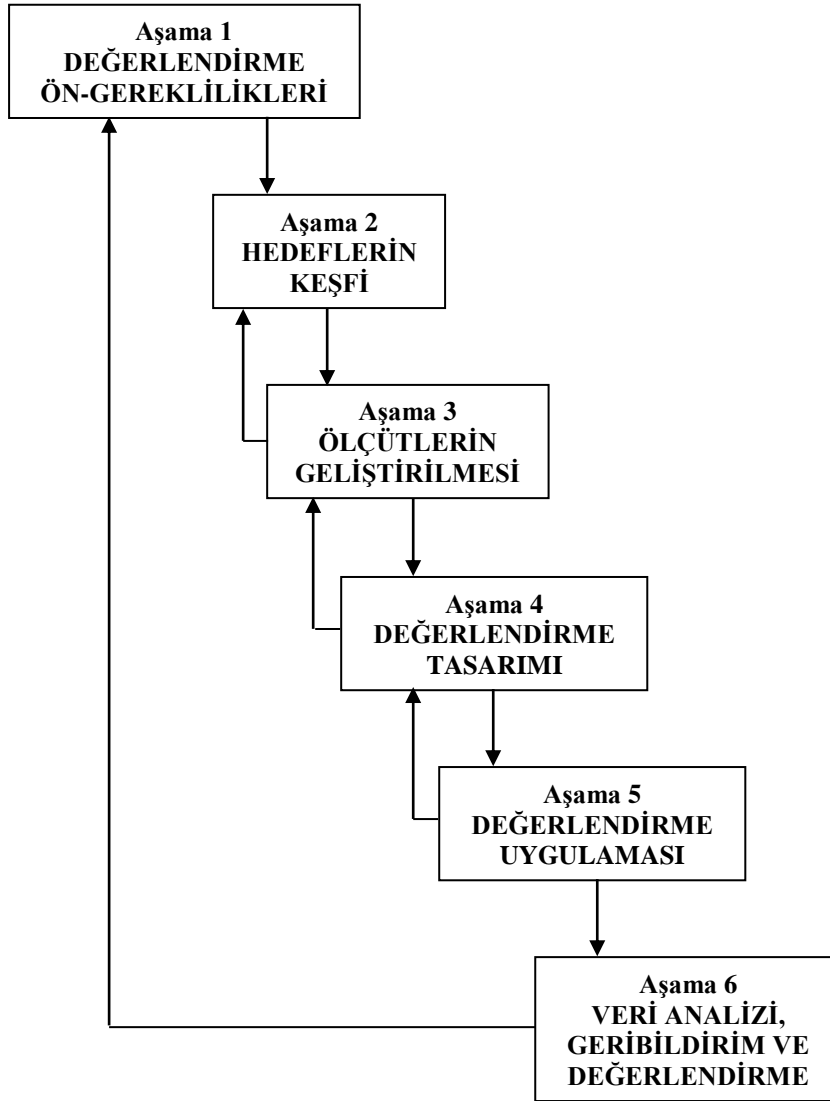
MAKROÖRGÜTSEL ODAK	Makroörgütsel Bağlam	Makroörgütsel Tasarım	Makroörgütsel Sonuçlar
ÖRGÜTSEL BİRİM VEYA GRUP ODAĞI	<p>Örgütsel Birim (Bölüm) Bağlamı</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Makroörgütsel Bağlam ve Tasarım: Birimin Örgüte İşlevsel Katkısı, Birimin Örgüt Şemasındaki Dikey ve Yatay Konumu 2. Birimin Yerine Getirdiği İşin Doğası: Görevin Zorluğu ve Çeşitliliği 3. Birimin Büyüklüğü (personel sayısı) 	<p>Örgütsel Birim Tasarımı (Çalışma Grupları)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Birim Özelleştirme: Birime Atanan Farklı Görevler, Birimdeki Farklı İş Unvanları 2. Personel Bileşimi: Personel Becerilerinin Çeşitliliği, Rollerin Değiştirilebilirliği 3. Birim Standartlaştırma: Çalışma Yöntemlerinin Otomasyonu, Birim Kurallarının ve Prosedürlerin Ayrıntıları 4. Birim Karar Alma: Yönetimde Kararların Merkeziliği, Kullanılan Karar Stratejileri (hesaba dayalı, pazarlığa dayalı, yargısal, bulgusal) 5. Birim Performans Kuralları ve Standartları: Nitel/Nicel Denetim Vurgusu, Grup/Birey Temelli Teşvikler, Uyum İçin Grup Baskıları (Askerleştirme) 	<p>Örgütsel Birim Sonuçları</p> <p>Örgütsel birimin etkinliğini değerlendirmek için kullanılan kriterlere dair değer yargıları. Örneğin:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Erişilen Birim Performans Hedeflerinin Oranı 2. Birim Verimliliği: Çıktı birimi başına maliyet 3. Birim Ahlakı: Çalışma birimindeki tutkunluk, Personel değişim oranı 4. Birimin Yeniliklere Uyarlanabilirliği: Değişen taleplere yanıt verebilirlik
BİREYSEL İŞ VEYA MAKAM ODAĞI	<p>Bireysel İşler ve Makamlar Bağlamı</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. İşin Örgütsel Gereklilikleri: İşin Birim ve Örgüt İçindeki Rolü, İşin veya Makamın Hiyerarşideki Düzeyi, İş İçinde Gerçekleştirilen Görevlerin Zorluğu ve Çeşitliliği 2. İş Yapan Kişinin Nitelikleri: İş Kariyer Geçmişi veya Terfi Silsilesi, Örgütteki Kadro, Güce İhtiyaç Düyen Gelişme, Yaş ve Cinsiyet 	<p>Bireysel İşlerin ve Makamların Tasarımı</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. İş Özelleştirme: Yerine Getirilen Farklı Görevler, Yerine Getirilen Görevlerin Kapsamı 2. İş Uzmanlığı: Eğitim, İşe Giriş İntibak Süreci Süresi, İş Başı Eğitim Süresi 3. İş Standartlaştırma: İş Tanımı Ayrıntıları, İş Kuralları ve Prosedürlerinin Ayrıntısı 4. İş Takdir Yetkisi: İşle Bağlantılı Kararların Verilmesinde Esneklik, Yönetimin Yakınlığı 5. İş Teşvikleri: Çalışma, Yönetici, Aynı Düzeydekilerin Geri bildirimleri, İş Teşvik Ödülleri ve Yaptırımları 	<p>Bireysel İş veya Makam Sonuçları</p> <p>Bireysel işlerin ve makamların etkinliğini değerlendirmek için kullanılan kriterlere dair değer yargıları. Örneğin:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Erişilen İş Performans Hedefi Oranı 2. İş Verimliliği: Bireysel çıktı birimi başına maliyet 3. İş Tatmini: Örgütte iş, yönetici, iş arkadaşı, ödeme ve kariyer konusunda tatmin 4. İş Motivasyonu: İş için harcanan emek
ÖRGÜTSEL BİRİMLER ARASI İLİŞKİLER ODAĞI	<p>Birimler Arası Eşgüdüm Bağlamı</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dış Birimlere Bağımlılık: Diğer birimlere iş bağımlılığı, Kaynak Bağımlılığı, Birimi Etkileyen Dış Müdahaleler 2. Diğer Birimlerin Farkındalığı: Hizmetler, Hedefler, Kaynaklar Konusundaki Bilgi Birikimi, Kişisel Tanışıklık 3. Diğer Birimlerle Uzlaşma/ Çatışma: Birim hizmetlerinde ve hedeflerinde uzlaşma, Eşgüdüm açısından çatışma 4. Birimlerin Düzenleniş Benzerliği: Birim hedeflerinin, hizmetlerinin, personel becerilerinin, müşterilerin ve teknolojilerin aynılığı 	<p>Birimler Arası İlişkilerin Tasarımı</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. İlişkilerin Yoğunluğu: Birimler Arası Kaynak Akışı Miktarı, Birimler Arası Bilgi Akışının Miktarı 2. İlişkilerin Resmileştirilmesi: Zorunlu Eşgüdüm Biçimlerine Gönüllülük, İlişki Şartlarına Dair Kuralların Ayrıntısı, Birimler Arası Bağlantıların Standartlaştırılması 3. Birimler Arası İlişkilerin Karmaşıklığı: Ağda Kapsanan Birimler ve Gruplar, Tahsis Edilen Farklı Kaynaklar 4. İlişkilerin Merkezileşmesi: Birimler Arası İletişimin Merkeziliği, İlişkide kapsanan birimler arasında gücün ve etkinin dağılımı 	<p>Birimler Arası Eşgüdüm ve Denetim Sonuçları</p> <p>Birimler arası ilişkilerin etkinliğini değerlendirmek için kullanılan kriterlere dair değer yargıları. Örneğin:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Erişilen Birimler Arası İlişki Hedeflerinin Oranı 2. Örgütler arasında veya piyasayla bağlantılı olarak örgüt içindeki birimler arası tahsisatların yönetim maliyetleri 3. Algılanan Eşgüdüm Etkinliği: Katılan tarafların ilişkilerin eşit, değerli, verimli ve tatmin edici olduğuna inanma düzeyi

Bahsedilen süreçlere örnek olarak, örgütsel değerlendirme aygıtlarının geliştirildiği istihdam güvenliği kurumunda bu çerçevede her yıl bir veya iki kez örgütün tamamına uygulanan araştırmaların sonuçlarının, örgütsel değerlendirmeleri ve performans iyileştirmelerini tetiklemek üzere birim yöneticileriyle paylaşılmasını göstermektedir. Elde edilen verileri, uygulamadaki amaçlar için yorumlamak ve kullanmak üzere dört temel istatistiksel analiz türünün kullanıldığı ifade edilmektedir:

- i. Her veri toplama dönemi için, birim yöneticilerine örgütsel değerlendirme ve zamana bağlı performans hakkında özel geribildirim sağlamak üzere örgüt içindeki bireysel birimler tarafından hazırlanan tanımlayıcı özetler geliştirildi.
- ii. Durumsal, yapısal ve performansa ilişkin etkenler arasındaki ilişkiler, performanstaki değişimlerin ne kadarının örgütsel değerlendirme aygıtları tarafından açıklandığı göstermek için incelendi ve sunuldu.
- iii. Yüksek veya düşük performans gösteren İstihdam Hizmetleri görevleri/makamları, birimleri ve ofisleri, hangi durumsal, yapısal ve süreçsel faktörlerde ne türden farklı kalıplara sahip oldukları tespit etmek üzere sınıflandırıldı ve karşılaştırıldı.
- iv. Örgütsel değerlendirme aygıtlarının verileri, durumsal ve örgütsel tasarım niteliklerindeki değişimlerin performanstaki değişimleri nasıl etkilediğini incelemek için daha ileri düzeyde analiz edildi. Performans ve örgütsel değerlendirme faktörleri arasında gelişen eğilimleri tanımlamak ve etki-tepki ilişkilerini incelemek temel hedeflerdi (Van de Ven ve Ferry, 1980).

Verilen örnekteki temel amaç ve analiz yaklaşımları, günümüzde özellikle düzenli olarak gerçekleştirilen veya en azından takvimlendirilmiş çalışmalara ilişkin performans ölçüm ve değerlendirme yaklaşımları ile büyük ölçüde uyumaktadır. Ancak bir performans sisteminin önemli bir girdisi olan performans ölçüm verilerinin henüz kurumsal öğrenme sonrası iyileştirme ve yenileştirme için rutin kullanımına yönelik yaklaşımların gelişmediği de anlaşılmaktadır. Yine de belirtilen yapı büyük ölçüde günümüzde kamu sektöründe düzenli ve periyodik olarak performansı ölçmek için kullanılan sistemlerin yapısıyla uyumludur. Aynı çalışmada örgütün etkinliğini

değerlendirmek için bir süreç modeli olarak sunulan yapı da, günümüzde kamu sektöründeki performans yönetim sistemlerinin işleyişiyle uyumludur.



Şekil 2.7. Örgütün etkinliğini değerlendirmek için bir süreç modeli (Van de Ven ve Ferry, 1980)

Van de Ven ve Ferry (1980)'nin etkinlik değerlendirmesi süreç modeline benzer bir yaklaşımı getiren Smith ve Goddard (2002)'a göre, performans yönetiminin dört ana faaliyet bileşeni kategorisi bulunmaktadır. Bunlar:

- i. *Stratejinin formülasyonu:* Dünyanın ve faaliyet gösterilen ortamların hızla değişimi ve bu ortamdaki müşterilerin/tüketicilerin talepleri, başarısız olmamak için kurumların, kendi stratejilerini yeniden değerlendirerek

tekrar biçimlendirmeye ihtiyaç duymalarına neden olmaktadır. Değişimin yol açtığı değişkenlik ve öngörülemezlik, sürekli ayarlamalar yoluyla stratejideki değişiklikler yoluyla kısmen tolere edilebilmektedir. Benzer şekilde kamu politikalarındaki büyük değişiklikler ve siyasi ortam değişiklikleri de, kamu kurumlarının stratejilerini gözden geçirmelerini gerekli kılmaktadır. Bu gereklilik, uzun vadeli performansı da etkileyebilecek şekilde örgüt yapısını, kültürünü ve teşvik mekanizmalarını kapsayacak strateji değişikliklerine yön verebilmektedir (Smith ve Goddard, 2002). Ancak stratejik tehditler ve fırsatların önceden tespitinin, henüz matematiksel bir yapıyla gerçekleştirilememesi ve analitik terimlerle tanımlanamaması, ortaya çıkan değişikliklere değişiklikler ortaya çıktıktan sonra veya en azından olma olasılıkları yükseldikten sonra uyum sağlanmasını gerektirmektedir. Bu uyum ise başlangıçta stratejinin formülasyonu ve sonrasında yeniden formülasyonu ile olmaktadır.

- ii. *Performans ölçüm aygıtlarının geliştirilmesi:* Bilişim alanında gerçekleşen büyük ve hızlı gelişmeler, performans amaçlı olarak örgütlerin içinde ve dışında üretilen ve toplanan verilerin miktarını, kalitesini, çeşitliliğini, zamanlılığını çok büyük ölçülerde artırırken, bu veri üretim ve toplama faaliyetlerinin maliyetini düşürmekte ve veri işleme kapasitelerinin katlanarak artmasını ve (kurumsal yapay zekaların oluşturulması gibi durumlarda) otomatize edilmesini sağlayan atılımları da bünyesinde barındırmaktadır. Ancak bütün bunlara rağmen kamu kurumlarında yöneticilere sunulan ve performans denetimi için kullanılacak verilere erişim hiyerarşik yapıdan, veri kullanıcılarının bu veriyi kullanma becerisinden ve söz konusu kurum içi veri yapısının oluşturulma şekline (kavramsal metaverinin ortaklığı, tanımlılığı ve yeterliliği, iş tanımlarının güncelliği ve istikrarlılığı, iş içi uygulama takviminin değişkenliği, yönetici liyakati ve etik anlayışı) etkilenmekte, olması gerekenden daha gecikmeli, yetersiz, kısmi ve düşük kaliteli kullanım söz konusu olabilmektedir. Bu aygıtlar ve bilgi sistemleri, performans kavramının kamu yönetimi alanında ön plana çıkmasından itibaren geliştirilmekte ve çeşitlenmekte olup aralarında en tanınmış olanlarından birisi “dengelenmiş

puan cetveli”dir (Balanced Scorecard). Bu yöntem, aygıt ve sistemlerin ortak noktası, şu an henüz ölçülemez durumda olan gelecekteki sonuçları öngörülebilir ve denetlenebilir kılacak ve sürmekte olan üretim ve çalışma süreçlerinden elde edilen doğru göstergeleri tespit etmek ve uygulamaktır.

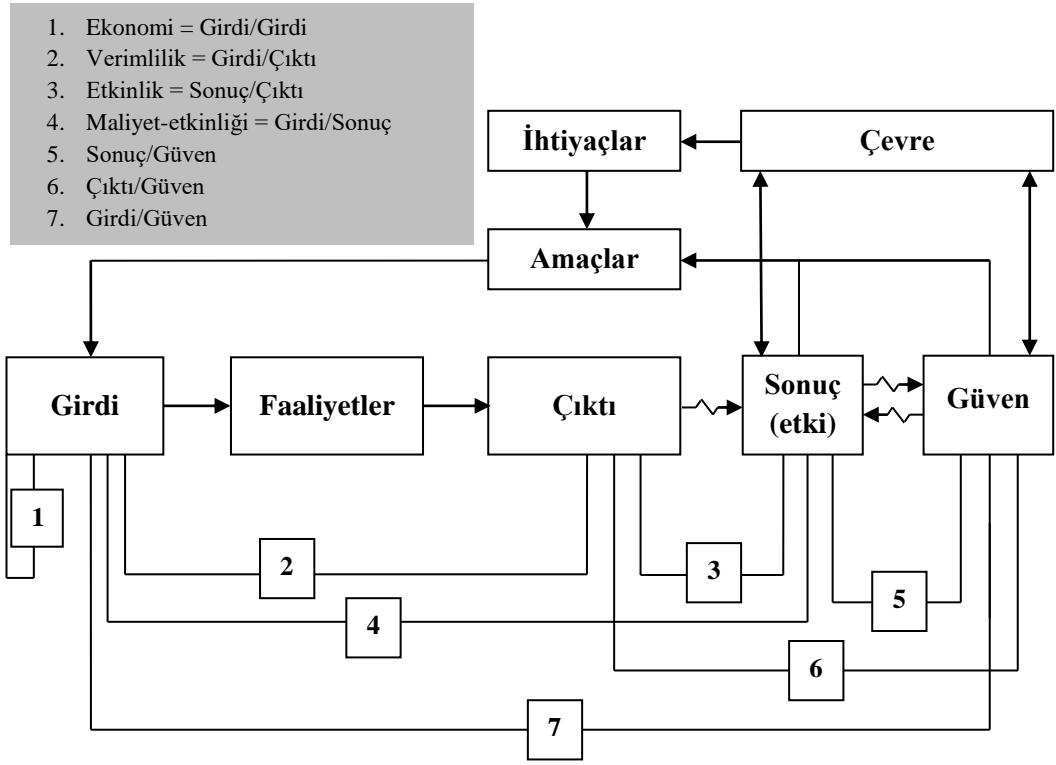
iii. *Ölçümlerin yorumlanması için analitik tekniklerin uygulanması:* Farklı ortamlardan toplanan performans verileri, doğru şekilde anlamlandırılmadıkları sürece bir yığından farklı değildirler. Performansın tespiti bağlamında günümüzün karmaşık dünyası ve örgütleri karşısında etkisiz ve yetersiz kalmayacak daha duyarlı ölçütlerin oluşturulabilmesi açısından daha gelişmiş ve uzmanlaşmış analitik tekniklerin geliştirilmesi zorunludur. Analitik teknikler, belli bir performans göstergesi değerinin gözlemlenmesinin nedenlerini anlamak amacıyla kullanılmaktadır. Değerlerdeki sapma/varyasyon kaynaklarını çözmek için genellikle iki geniş yaklaşım söz konusudur: Enine kesitsel ve boylamsal. Kesitsel yaklaşım, karşılaştırılabilir kuruluşlardan gelen eşdeğer verileri inceleyerek bir birimin performans verilerini anlamaya çalışmaktadır ve kıyaslamaya dayanır. Amaç, yukarıda belirtilen performansla ilgili olmayan tüm diğer değişkenlik kaynaklarını ayarladıktan sonra, birimin performansını diğer kuruluşlara nispetle ölçmektir. Buna karşılık, boylamsal yaklaşım, tek bir kuruluştaki yıldan yıla performans değişikliklerine bakar ve karşılaştırılabilir birimler olmadığı veya karşılaştırmanın sorunlu olabileceği, sorun yaratabileceği durumlarda kaçınılmaz olarak kullanılmaktadır. Performans yönetimi için uygun olmayan bir teknik temel, tatmin edici olmayan bir stratejik çevrenin oluşmasına neden olmaktadır (Smith ve Goddard, 2002).

iv. *Performans bilgilerine uygun örgütsel yanıtların üretilmesini desteklemek üzere tasarlanmış aygıtların geliştirilmesi:* Bir performans ölçüm sistemi en ince ayrıntısına kadar iyi tasarlanmış olsa bile, yöneticiler tarafından uygun davranışsal tepkileri teşvik eden bir organizasyon ortamına yerleştirilmemişse, değersiz, hatta (en azından bazı paydaşlar için) işlevsiz kalabilmektedir. Bu nedenle, teşviklerin ve diğer yönetim araçlarının

kullanımı yoluyla uygun sistem yanıtlarının teşvik edilmesi amaçlanmalıdır. Teşvikler tasarlanmış veya tesadüfi olabilir. Tasarlanmış teşvikler, performans açısından ölçülmekte olan bir hedefe erişilme durumunu bir ödül veya ceza ile ilişkilendirmektedir; bu ödül veya cezalar bireysel veya örgütsel, mali ve farklı şekilde olabilmektedir ve bu sürecin kuralları önceden belirlenen ve tüm taraflar tarafından görülebilmekte olan kurallardır. Tasarlanmamış/Tesadüfi teşvikler ise, görünürdeki teşvik şemalarının doğru şekilde tasarlanmamış olmasından kaynaklanmaktadır ve önemli ölçüde işlevsiz olabilmektedir (Smith ve Goddard, 2002).

Van de Ven ve Ferry (1980) ve Smith ve Goddard (2002)'ın temelde birbirine oldukça benzer süreçlerden bahsettikleri görülmektedir. Şu durumda performans yönetiminde ilk aşama, ihtiyaçlardan veya vizyondan kaynaklanan öngerekliliklere bağlı olarak amaçların tanımlanması ve hedeflerin belirlenmesidir. Sonrasında ise bu hedeflere bağlı olarak performansın takibinde kullanılacak ölçütler tespit edilmektedir. Bunun ardından ise analiz süreçlerinde kullanılacak uygun teknikler oluşturulmakta ve bu teknikler ile performans amaçlı derlenen verilerin analizi gerçekleştirilmektedir. Sonra ise bu analizlerin sonuçlarının değerlendirilmesi ve geribildirimde kullanılması gelmektedir.

Aşağıdaki şekil, Bouckaert ve Halligan (2007) tarafından önerilen analitik çerçeveyi göstermektedir. Bouckaert ve Halligan (2007), kamu sektöründe performans çevriminden bahsederken girdiler, faaliyetler ve çıktılarının tamamının nitelik ve nicelik anlamında değerlendirilebileceğini belirtmektedir. Onlara göre, faaliyetler sonucu üretilen çıktılar ise üretim bandından ayrılmakta ve topluma nüfuz etmektedir. Bu çıktılar bazen çöplerin toplanması, bir pasaportun sağlanması gibi doğrudan tüketilebilir çıktılar, bir çok durumdaysa polis kovalamacası veya devriyesi gibi, faaliyetlerin analitik düzeyine bağlı olan acil çıktılar, nükleer atıkların depolanması gibi gelecek nesillere yönelik çıktılar veya ordu tarafından sağlanan güvenlik gibi bölünmez çıktılar olabilmektedir. Ancak çıktılarının oluşturduğu sonuçlar örgüte güven veya güvensizlik şeklinde yansımakta, gerek sonuçlar ve gerekse güven düzeyi, çevrenin (yani politika ortamının) örgütün eylemleriyle etkileşiminden etkilenmektedir. Çevre aynı zamanda kamu örgütünün amaçlarının belirlenmesine yol açan ihtiyaçları belirlemesi itibarıyla da sürecin içinde yer almaktadır.



Şekil 2.8. Kamu sektöründe performans yönetimi: Kamu sektöründe performans çevrimine yönelik analitik bir çerçeve (Bouckaert ve Halligan, 2007)

Bouckaert ve Halligan (2007)'a göre kamu sektöründeki çıktılar, oluşturdukları üretim döngüsü ne ölçüde yine kendilerinde bitiyorsa o ölçüde üretimi özel sektöre devredilebilecek çıktılar olmaktadır. Birbirini takip eden ara ve nihai etkilerin veya sonuçların merkezî bir odak noktası olarak yer aldığı çıktılar, kendi işlerinde sonlanmazlar. Bu durumda, planlanmış olup olmadıklarına bakılmaksızın sonuçlar ve etkiler, çıktılarının ötesindeki herşeyi kapsar. Bu etkileri ve sonuçları ortaya çıkaranlar bir dizi örgütsel yapı olduğu için kamu sektöründeki performans ölçüm sistemleri sadece tekil örgütsel seviyede düzenlenmemelidir, politikaların belirlendiği düzeyi veya ürün/hizmet zincirini de kapsamalıdır. Bouckaert ve Halligan (2007) kamu sektöründeki performans ölçüm sistemlerinde bir tarafta çıktılar, diğer tarafta ise neredeyse erişilmez ama görünür durumdaki anlık ve nihai etkiler ve sonuçlar arasında oluşan ve “Büyük Kanyon” olarak adlandırdıkları bağlantı kopukluğuna dikkat çekmektedirler. Buna göre, söz konusu kopukluk piyasa mekanizmalarının ilgili alanda işlemiyor olması, politikacıların ve karar alıcıların sonuçlara gereğinde fazla veya az önem atfetmesi veya tepkileri nedeniyle sonuçların tam olarak elde edilmesini engelleyen vatandaşların

davranışları gibi nedenlerle oluşabilmektedir. “Sonuçlar, etkiler ve bunlarla bağlantılı olan etkinlik oranı ise, kamu sektörünün o alandaki müdahalesinin nihai amacıdır” (Bouckaert ve Halligan, 2007: 17). Sonuçları, oluşturduğu ihtiyaçlar ve sağladığı koşullar üzerinden etkileyen çevre, aynı zamanda sonuçlar tarafından etkilenmektedir. İhtiyaçların değişmesi, sonuçların nasıl değerlendirileceği konusunu da etkileyeceği için dikkate alınması gereken bir durumdur ve performans yönetim sisteminin (özellikle de performans ölçümüne ilişkin bileşenin) geribildirimlere de önem vermesini gerekli kılmaktadır.

Bouckaert ve Halligan (2007)’ın dikkat çektiği diğer “Büyük Kanyon” yani kopukluk, etkiler-sonuçlar ile güven arasında görülmektedir. Güvenin ya da toplumsal kabulün sadece sonuçlar üzerinden manipüle edilebileceği ve iyi sonuçların güven sağlamak için yeterli olduğu düşüncesi, performans döngüsüne yönelik kısıtlı ve fazla iyimser bir bakış açısını yansıtmaktadır. Şekilde de görüldüğü üzere, güven olgusu, çevre ile örgüt arasındaki ilişkinin sağlam şekilde kurulması ve işlemesi konusundaki etkileri nedeniyle bir performans sisteminde önemsenmesi gereken bir başlıktır ve sağlanması için girdi, çıktı ve etkilerin/sonuçların aynı anda tatmin edici düzeyde olması gerekmektedir. Kamu kurumlarının kamu karşısında hesapverebilirliğini sağlayan en önemli etkenlerden birisi olan güven, bu anlamda performans yönetim ve ölçüm sistemlerinin varlığının asli amaçlarından birisini oluşturmaktadır. Öte yandan güven düzeyinin de etkiler ve sonuçlar üzerinde etkisi olmaktadır. Dolayısıyla bir performans sistemi girdilere, süreçlere, çıktılara ve bu çıktılarla yaratılan etkilere yönelik verimlilik ve etkinlik tespitlerini gerçekleştirirken, bunların hedef kitle üzerinde yarattığı etkiyi, beklentileri ve algıları da takip etmeli ve geribildirimleriyle analizlerine bu bileşeni de dahil etmelidir. Beklentiler Şu durumda bir performans ölçüm sisteminde üretilen mal ve hizmetler bakımından girdilerin, çıktıların ve sonuçların değerlendirilmesi için gerek kurum içi, gerek kurum dışı paydaşlar ve gerekse kurum dışı etkilenen çevrenin bileşenleri (örneğin vatandaşlar gibi) tarafından sahip olunan algının ve güven düzeyinin de ölçümün bir modülü olarak yer alması gerekmektedir. Doğal olarak elde edilen sonuçlar sadece istatistiksel rakamlar olmakla kalmamalı ve geribildirim süreçlerinin bir girdisi olarak kullanılmalıdır.

Bouckaert ve Halligan (2007)’ın dikkat çektiği bir diğer nokta, performans yönetiminin yukarıda bahsedilen yatay boyutunun ötesinde, bir dikey boyuta da sahip

olduğudur. Buna göre, mikro performans, tek bir kamu sektörü kuruluşunun ve onun vatandaşlar ve diğer örgütler ile oluşturduğu arayüzün yer aldığı seviyedeki performanstır. Mezo performans istikrarlı, uzun süreli politikaların yer aldığı seviyedir ve belli politika alanlarındaki kamu girişimlerini veya Avrupa hükümet düzeyini de kapsamaktadır. Makro performans ise devlet ölçeğindeki performansı ifade etmektedir. Performans bakımından dikey boyutta bu üç düzeyin varlığı, performans yönetiminin bu düzeyleri de dikkate alacak bileşenlere ve süreçlere sahip olmasını gerektirmektedir. Örneğin performans yönetiminin esas alacağı amaçlar belirlenirken, bu amaçların ve onların altındaki hedeflerin her bir dikey düzey için ayrı tespit edilmesi gerekmektedir. Benzeri şekilde, performans ölçümünde kullanılacak göstergeler de bu çerçevede belirlenmektedir.

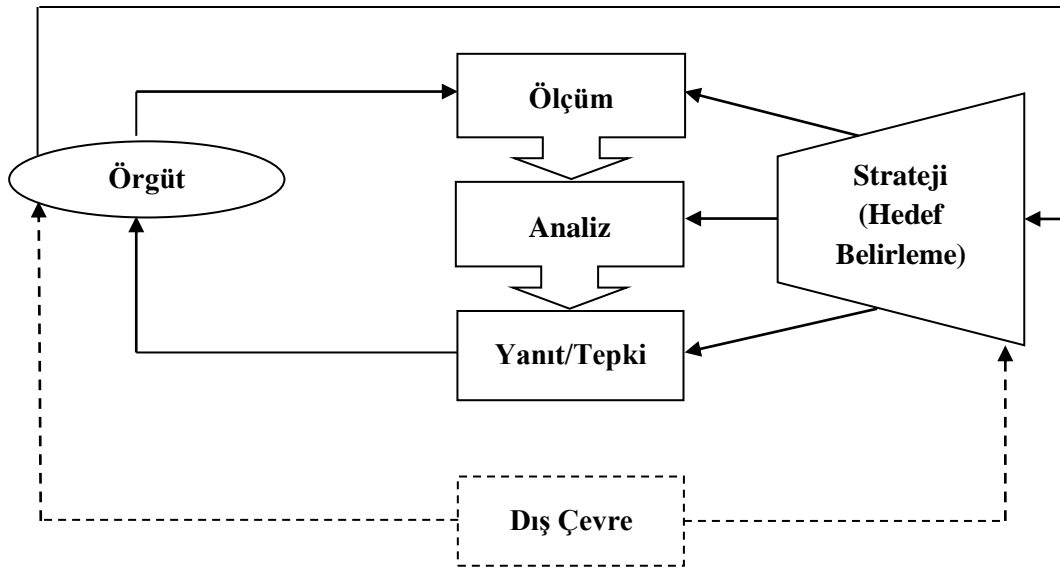
Mikro analiz seviyesinde performans, kamu kurumunun topluma sunduğu hizmetlere ve ürünlere dair çıktı ölçütleri gibi örgütsel sonuçlarla bağlantılı olarak ve müşteri odaklı biçimde tanımlanmaktadır; nicel olduğu kadar nitel yani sağlanan mal ve hizmetlerin kalitesine vurgu yapan bir yapıya sahiptir. Burada kalite değerlendirmesi için, sağlanan mal veya hizmetin alıcısı konumundaki toplumsal grubun taleplerine uygunluk, yazışma süreçlerindeki hata veya gecikme oranı gibi göstergeler kullanılabilir (Vignieri, 2018). Mikro analiz seviyesinin sonuçları, mezo analiz seviyesinin öznesini oluşturan uygulama alanları için bir girdidir.

Mezo analiz seviyesi, politika programlarını (sınai kalkınma, sosyal güvenlik vs.), iç ve dış müşterilere sunulan ürün ve hizmetlerin üretimindeki değer zincirini, ağ projelerini (turizm güzergahlarına yönelik stratejik planlar vs.) içeren üç temel uygulama alanına yöneliktir ve bu düzeyde, ara ve nihai sonuçlara erişilmesi, performansı ifade etmektedir. Bu düzey analizlerinin sonuçları, belirli bir politika alanında faaliyet gösteren örgütlerden oluşan ağlar tarafından realize edilmektedir (Vignieri, 2018).

Makro düzey analizlere örnek gösterilebilecek olan “Dünya Rekabetçilik Endeksi’ne göre ülkelerin kamu yönetimlerinin verimliliği kamu maliyesi, mali politikalar, örgütsel çerçeve (hükümetin kararları, siyasi partiler, şeffaflık, kamu hizmeti, bürokrasi, rüşvet ve yolsuzluk gibi konulardaki araştırma ve anket verilerini kapsar), iş mevzuatı ve sosyal çerçeve (adalet, politik istikrarsızlık riski, sosyal uzlaşma, ayrımcılık ve cinsiyet gibi konulardaki araştırma ve anket verilerini kapsar) olmak üzere

beş boyutta tahmin edilmektedir” (Bouckaert ve Halligan, 2007). Ülke ölçeğinde karşılaştırması göstergelerine, Sürdürülebilir Kalkınma 2030 Hedefleri de örnek gösterilebilir.

Bouckaert ve Peters (2002) performans ölçümünün birçok kamu sektörü reformunun “Aşıl Topuğu” olduğunu iddia etmektedir. Buna göre, performans bilgilerinin mevcudiyeti, birçok reform girişiminin başarısı için gerekli –ancak yeterli olmayan– bir koşuldur ve 1990’lardan itibaren başlayan ve 2000’lerden sonra yoğunlaşan kamu yönetimi reformları dalgalarının en belirleyici ve hassas yönlerinden biridir. Bu hassasiyet ve belirleyicilik tespiti, söz konusu ölçümün bilimsel şekilde yapılmasını meşrulaştırırsa da, performans ölçümü, niteliği gereği kamu yönetimi reformlarıyla sınırlanamayacak yapıdadır ve kamu yönetiminde ve kamu politikalarının belirlenmesinde rutin süreçlerin içerisinde yer almaktadır (Van Dooren ve diğerleri, 2010).



Şekil 2.9. Kamu sektöründe performans yönetimi çevrimi (Smith ve Goddard, 2002)

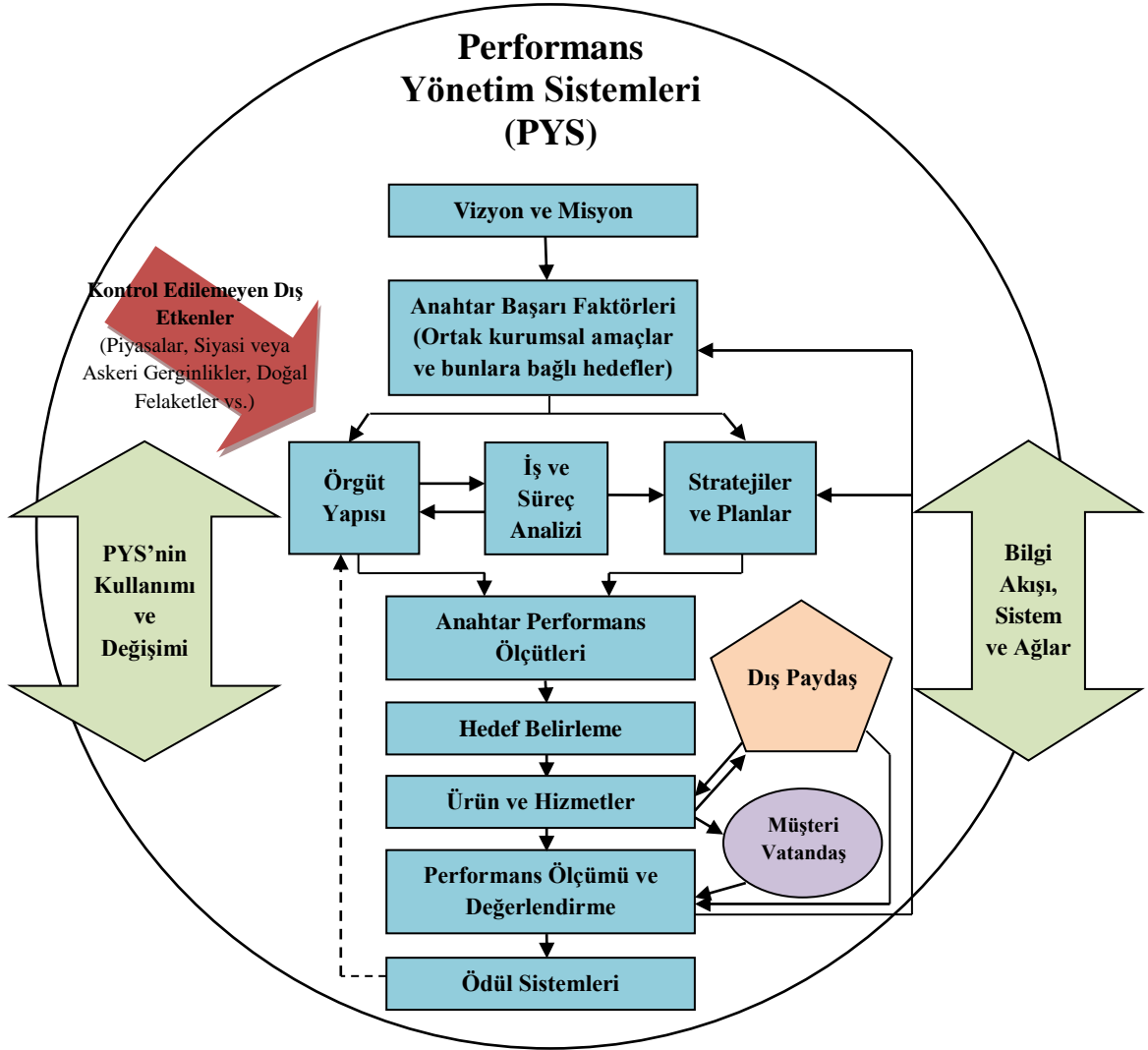
Şekilde, performans yönetimi sürecinin şematik gösterimi görülmektedir. Performans yönetiminin rolüne ilişkin dar bakış açısı içteki çevrim ile gösterilmektedir. Bu çevrimde, strateji, hedefler, örgütün yapısı ve kültürü verildiği şekliyle ele alınmakta olup performans yönetiminin amacı, örgütün bu bağlamda optimum şekilde yönlendirilmesini sağlamaktır. Daha dinamik bir yapıda olan performans yönetimine

geniş bakış açısı ise dıştaki çevrim ile temsil edilmektedir (Smith ve Goddard, 2002). Buna göre örgüt, performans yönetiminin yürütülme süreçlerini sürekli olarak gözden geçirmeli, eğer geribildirimlerin ortaya koyduğu mevcut koşullar gerektiriyorsa, stratejide duruma uyum sağlanmasını ve işleyişin daha etkin hale gelmesini sağlayacak ufak değişiklikler yapmalıdır. Smith ve Goddard (2002) bunun oldukça sadeleştirilmiş bir gösterim olduğunu, örneğin otonom örgütler arasındaki işbirlikleri gibi konuların gösterimde kapsamadığını belirtmektedir.

Winstanley ve Stuart-Smith (1996) de performans yönetimini üç ana sürece bölmekte ve bunların sırasıyla amaçların belirlenmesi, performansın amaçlara göre yönetilmesi ve performansın amaçlarla karşılaştırılarak ölçülmesi olduğunu belirtmektedir; bunlara performansın ve amaçların dışarıdan değerlendirildiği bir süreç de eşlik edebilmektedir.

Yukarıda belirtilen yaklaşımların öğeleri incelendiğinde, performans yönetim sistemlerinin işleyişine ilişkin olarak genel anlamda benzer işlem aşamalarının tanımlandığı, ancak performans yaklaşımlarının kamu yönetimi alanındaki anlayış değişimleriyle uyumlu olarak değişmesi nedeniyle vurgunun basit girdi kontrolünden çıktı kontrolüne, oradan sonuçların denetimine ve müşteri-vatandaş tatminine ve nihayetinde kendini geliştirebilen, etkileşim kuran, öğrenebilen ve yeniliklere açık (hatta yenilikçiliği önceleyen) performans yönetim yapılarına evrildiği gözlemlenmektedir. Bu son durumda performans ölçüm sistemleri, performans yönetim yapıları içinde süreklilik, sağkalım, değişim ve esneklik için gereken veri girdilerini sağlayan birer organ olarak yer almaktadırlar. Bilgi teknolojilerinin gelişimi ve kurumsal faaliyetlerin çok büyük bir kısmının bu teknolojiler aracılığıyla gerçekleştirilir hale gelmesi, akış halindeki verilerin derlenebilir hale gelmesini sağlamış olup, kamu kurumlarının performans işleyişlerinin takibi açısından hangi verilerin daha gerekli olduğu, göstergelerin tasarımı ve değiştirilme süreçleri daha fazla önem kazanmıştır. Bilişim altyapıları, söz konusu göstergelerin oluşturulması, takibi ve geribildirimlerin sağlanması konusunda daha etkileşimli ve zamanlı bir ortamın oluşturulmasına katkıda bulunabilmektedir. Etkileşimin düzeyi ve sistem üzerindeki yetkilerin yaygınlığı, ilgili kamu kurumlarının bulunduğu ülkelerin bürokratik alışkanlıkları ve söz konusu kurumların kendi kurumsal kültürleri tarafından belirlenmektedir. Günümüzde işlerin değerlendirilebilir ve takvimlendirilebilir en küçük parçalarına indirgenmesi açısından

çoğunlukla düzenli ve dönemsel olarak kurumsal iş analizi süreçlerinin gerçekleştirildiği de görülmektedir. Bu iş analizleri, mevcut ürün (mal veya hizmet) üretim süreçlerinin, sorumlulukların ayrıştırılabildiği en küçük parçalarına kadar inilmesi amacıyla gütmektedir. Bu şekilde gerçekleştirilen iş ve süreç analizlerinin çıktıları hem örgütlerin görev ve sorumluluk yapılarının ayrıntılarına nüfuz edilmesini sağlamakta, hem de oluşturulacak kurumsal strateji ve planlara girdi sağlamaktadır.



Şekil 2.10. Performans yönetim sistemlerinin işleyişi - Ferreria ve Otley (2009)'den uyarılama

İş ve süreç analizi sonuçları aynı zamanda bireysel veya birimsel performans hedeflerinin ve bunlara ilişkin göstergelerin oluşturulmasını da kolaylaştırmaktadır. Bu çerçevede örgüt yapısı ve strateji ve plan çerçevesinde temellendirilen anahtar

performans ölçütlerine ilişkin hedefler belirlenmekte, ürün ve hizmetler üretilirken bu hedefler ve ilgili ölçütler çerçevesinde performans ölçümü gerçekleştirilmektedir. Burada ilgili kamu kurumunun muhatabı-müşterisi durumundaki kişilerin bu ürün ve hizmetlerden yararlandıkları ve etkilendikleri, bu nedenle de performansın değerlendirilmesi sürecinde onların da görüşlerinin dikkate alınmasını sağlayacak ölçüm mekanizmalarının performans yönetimin sisteminin bir bileşeni olarak yer alması gerekmektedir. Paydaşlar ise (diğer kamu kurumları, özel şirketler, sivil toplum kuruluşları vs.) sağlanan kamu mal ve hizmetlerinin yararlanıcısı olmanın ötesinde, bunların üretimine katkı da sağlıyor olabilmektedirler. Bu çift yönlü etkileşimin performans üzerindeki etkisinin doğru şekilde takibi açısından, performans yönetim sistemlerinin ölçüm bileşenlerinde bu paydaşların değerlendirmelerinin de veri olarak derleniyor olması doğru olacaktır. Performans ölçümü ve değerlendirmesinin sonuçları hem anahtar başarı faktörlerine ve hem de kurumsal strateji ve planlara geribildirim olarak katkıda bulunurken, hem de eğer mevcutsa kurumsal ödüllendirme sistemlerine de girdi olmaktadır. Olumlu performansın ödüllendirilmesi için sağlanabilecek terfiler veya olumsuz performansın karşılığı olarak düşünülebilecek görevden almalar ve aynı zamanda performans değerlendirmesinin sonucunda alınan geribildirimlerle bağlantılı olarak oluşturulan, birleştirilen veya ayrılan birimler, örgütsel yapısında performans değerlendirme ve ödüllendirme mekanizmaları ile doğrudan etkileşim halinde olduğunu göstermektedir.

Sistem içerisindeki bilgi akışının büyük ölçüde ağ üzerinden ve çift yönlü olması, performans yönetim sisteminin devamlılığı ve işlerliği açısından önemli görülmektedir. Uygulamada bilgi akışının niteliği, sistemin sağladığı geribildirimlere erişim konusunda yetki dağılımı kurumdan kuruma ve ülkeden ülkeye fark edebilmektedir. Ancak gerek performans yönetim sisteminin ve gerekse performansını ölçüp yönetmekte olduğu kamu kurumunun, bu yolla kurumsal öğrenmeyi gerçekleştirerek hem kendini ve hem de etkileşim içerisinde olduğu-faaliyet gösterdiği çevreyi tanıması, ileriye dönük değişimin ve yenileştirmelerin de temelini oluşturmaktadır. Bu sistem içerisinde etkide bulunan çevresel etmenlerin bir kısmı, kurum tarafından kontrol edilemeyecek öngörülemez dış olgulardır. Siyasi ve askeri gerginlikler, doğal afetler ve piyasalardaki belirsizlikler ve dalgalanmalar gibi olgulara hazırlıklı olunması için, bu tip durumlarla karşılaşıldığında kurumun nasıl etkilendiğini gösteren mevcut göstergelere ilişkin veri setlerinin analizi önem kazanmaktadır.

2.1.4. Performans değerlendirme süreçlerinde etik yaklaşımlar

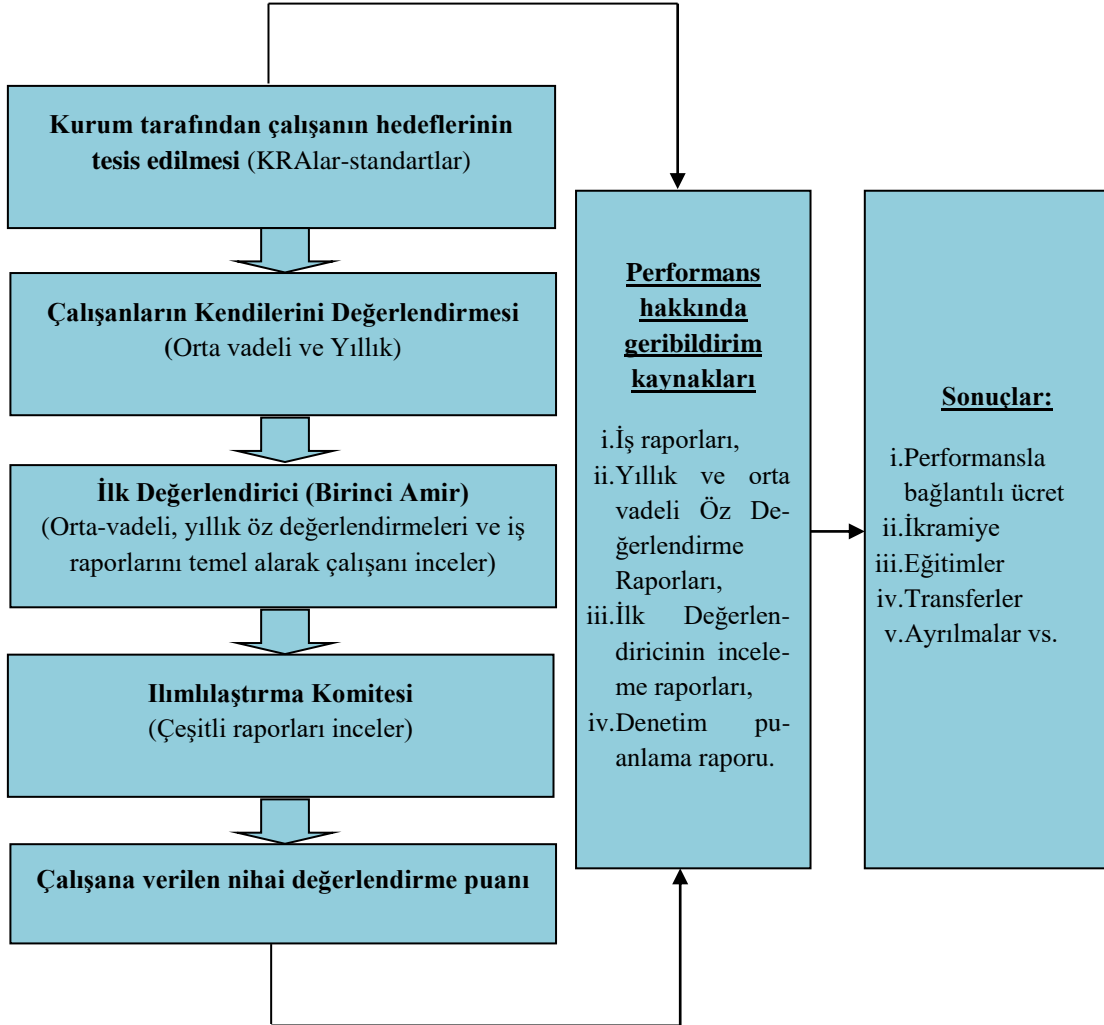
Winstanly ve Smith (1996), performansı ölçmek ve yönetmek için etik bir yaklaşım geliştirmenin sürece dahil edilmesi gereken dört ilke çerçevesinde mümkün olduğunu belirtmektedir: Bireye saygı, Karşılıklı saygı, Prosedürel adalet, Karar vermede şeffaflık. Buna göre, performans değerlendirme sırasında, performansı değerlendirilen çalışanın kendisine saygı duyulduğunu hissetmesi ve değerlendirici ile çalışanın birbirlerine karşılıklı saygı duyması gerekmektedir. Bu konuda olması gereken dengenin doğru şekilde oluşturulmamış olması durumunda, değerlendiriciler değerlendirdiklerine karşı saygısız ve kaba yaklaşabilmekte ve gerçekte olması gerekenden daha düşük puanlar verebilmektedir (Kerssens-van Drongelen ve Fisscher, 2003) veya değerlendiricilerin aşırı hoşgörülü olup çalışanları, çatışmayı ve sıkıntıları önleme adına hak etmedikleri ve dolayısıyla yanlış yönlendirici şekilde değerlendirdikleri durumlar da görülmektedir (Winstanley, 1980). Öte yandan çalışana karşı kişisel önyargılar da değerlendiricinin yaptığı değerlendirmeyi etkileyebilmektedir (Sumer ve Knight, 1996). Performans değerlendirme sisteminin adaletliliğine dair olan inancın yaygınlığının, çalışanların performansını olumlu etkilediği birçok durumda gösterilmektedir (Wayne ve Liden, 1995). Performans değerlendirmesinin çalışanların özdeğerlendirmesi yoluyla yapılması, çalışanlarda kendilerine güvenildiği ve saygı duyulduğu düşüncesini geliştirmekte ve motivasyonlarını arttırmaktadır (Hartel, 1993).

Kolçak (2018), mesleki etik ilkeleri çalışma hayatında etkili kılabilmek için belli konularda yapılması gerekenleri şu şekilde sıralamaktadır:

- i. Ahlaki sorunlara yer veren örnek olaylarla geliştirilmiş hizmet içi eğitimler,
- ii. Ahlaki olmayan davranışları önlemek için etkin bir cezalandırma sistemi,
- iii. Etik olmayan davranışlara yönelik cezaların bilinirliğinin artırılması,
- iv. Politika ve kuralları oluşturacak bir etik kurul oluşturulması,
- v. İş arkadaşlarının ve üstlerin ahlaki davranış üzerindeki etkilerinin tespiti,

- vi. Ahlaki politika ve ilkeleri içeren davranışların bir listesini geliştirmek ve güncellemek.

Yukarıda belirtilen konular bir arada değerlendirildiğinde, bir performans değerlendirme sisteminde adaletin sağlanmasının, değerlendirme sırasında bu değerlendirmenin etik kurallara uygun olarak gerçekleştirilmesini mümkün kılacak net, standart değerlendirme kuralları ve değerlendiriciler arasındaki dengeyi sağlayacak bir değerlendirme yapısını gerektirdiği görülmektedir. Bu konuda kurum tarafından bireysel hedeflerin tanımlanması sonrası çalışanların performansının değerlendirilmesi sırasında bu dengenin sağlanması için özel sektörde oluşturulmuş sistemlerin mevcut olduğu görülmektedir.



Şekil 2.11. Alliance Bank Ltd'de yıllık performans değerlendirme süreci (Gogoi ve Baruah, 2016)

Gogoi ve Baruah (2016)'ın incelediği ve çalışanları için yıllık resmi bir Performans Değerlendirme Sistemine sahip olan Alliance Bank bu tip yaklaşıma sahip özel kuruluşlara bir örnektir. Değerlendirme sisteminin işleyişi kuruluş tarafından standartların (KRA'lar) belirlenmesiyle başlamaktadır KRA'lar, şirket tarafından oluşturulan İnsan Kaynakları Yönetim Sisteminde her çalışan için görüntülenmektedir ve değerlendirme süreci de bilgisayarın oluşturduğu bu sistem aracılığıyla yapılmaktadır. Sistemin ilk girdisi, çalışanların her birinin hangi işleri gerçekleştirdiğinin yer aldığı Birleştirilmiş İş Raporlarıdır. Öncelikle, farklı parametrelerin verildiği ve kendilerini bu parametreler üzerinde 1'den 5'e kadar derecelendiren çalışanların yaptığı ara dönem öz değerlendirmesi bulunmaktadır. Sonrasında bu öz değerlendirme, genel değerlendirme notlarını verecek olan ilk değerlendiricinin (birinci amirin) insan kaynakları yönetim sistemi ekranına düşmektedir. Öz değerlendirme raporuna dayalı olarak birinci amir, her çalışana bire bir geri bildirim sağlamak ve belirtilen hedeflere ulaşması için ona rehberlik etmektedir. Bu öz değerlendirme süreci yılda iki kez yapılır. Değerlendirme uzmanından ve birinci amirden alınan yıllık inceleme raporu, mali yılın sonunda performans incelemesinin yapıldığı insan kaynakları dairesi ekibine gönderilmektedir. İlimlileştirme Komitesi olarak bilinen yıllık inceleme ekibi, Bireysel Bankacılık Operasyonları Başkanı, Birincil Başkan olan Satış Kanalı Başkanı, Daire Başkanı ve Küme Başkanı gibi üyelerden oluşmaktadır. Komite, Birleştirilmiş İş Raporlarını, öz değerlendirme raporlarını, Operasyon Başkanından gelen raporları ve diğer parametreleri incelemekte ve çalışana, daha sonra çalışanın insan kaynakları yönetim sisteminde görüntülenen nihai derecelendirmeyi vermektedir. İlimlileştirme Komitesi, çalışanlara adil bir derecelendirme sağlanması için bir denge noktası görevi görmektedir. Birinci amir/ilk değerlendirici tarafından çalışana haksız bir derecelendirme yapılması durumunda, ilimlileştirme komitesi bunu her konuda incelemekte ve çalışana verilen derecelendirmenin adil olmasını sağlamaktadır. Bu tip bir durumda, birinci amir/ilk değerlendiriciye, kendi değerlendirmesini ortadan kaldırabilen bir açıklama çağrısı yapılmaktadır. Böyle bir açıklama veya soruşturma çağrısı ile karşılaşmamak için, birinci amirler astlarını değerlendirirken adil olmaya çalışmaktadır. Ayrıca bir önceki yılın nihai notu, bir sonraki mali yılın başında çalışanlara açıklanmaktadır (Gogoi ve Baruah, 2016).

Özel sektörde dünyanın farklı yerlerinde etik problemlerin ortaya çıkışını veya aşılmasını sağlamak üzere üretilen buna benzer başka çözüm mekanizmaları da bulunmaktadır. Yukarıda belirtilen performans değerlendirme yapısı, çalışanların amirleri tarafından nesnel biçimde değerlendirilmemesi durumunda ortaya çıkabilecek adaletsizlikleri önlemeye yönelik olarak oluşturulmuş bir yapıdır. Özel sektör çalışanlarının gerçek verimliliğinin doğru ölçülmesi, söz konusu özel sektör kuruluşunun sahipleri, ortakları ve yöneticileri açısından elde edilen faydayı etkilemesi itibarıyla önemli görülmektedir. Kamu sektöründe ise verimlilik, karlılık, verimli çalışanın korunması, genellikle ilgili kamu kurumunun yöneticileri açısından doğrudan kayıp doğurabilecek bir risk konusu değildir. Kolçak (2018), bu konuda kamu görevlilerinde sorumluluk oluşturabilmek için performans yönetimi sürecinde yer alan hedeflerin, performans standartlarının, yetkinliklerin ve değerlendirme kriterlerinin etik değerler içermesini önermektedir.

Bilindiği üzere Maslow (1943), insan motivasyonuna ilişkin teorisinde tanımlayıcı bir motivasyon teorisinin merkezi noktası veya modeli olarak açlığın veya diğer fizyolojik güdülerin temel alınmasını reddetmektedir. Ona göre böyle bir teori oluşturulurken, kısmi veya yüzeysel olanlardan ziyade nihai veya temel hedeflere, bu amaçlara yönelik araçlardan ziyade amaçlara vurgu yapılmalı ve odaklanmalıdır. Maslow, bir eylemin birden fazla motivasyon kaynağı olduğunu ve söz konusu eylemin, bu birbirinden farklı motivasyonların kaynağı olan temel ihtiyaçların eş zamanlı ifade veya tatmin edildiği bir kanal olarak görülmesi gerektiğini belirtmektedir. Genellikle bir alt düzeydeki ihtiyacın tatmini, başka bir ihtiyacın ön plana çıkmasına neden olmakta ve bu ihtiyaçlar kendi içlerinde insan-temelli bir hiyerarşi oluşturmaktadır. Bu hiyerarşinin en alt basamağını oluşturan fizyolojik ihtiyaçlar tatmin edildiğinde diğer ihtiyaçların tatmini ön plana çıkmaktadır. Sırasıyla güvenlik ve istikrar, sevgi ve aidiyet, saygı ve itibar, kendini gerçekleştirme şeklinde sayılabilecek ve bir önceki basamağın tatmini sonrasında üst basamağa geçilen bu hiyerarşide, her motivasyon basamağının içeriğinin, aslında etik bazı ilkelerin gerçekleşmesiyle bağlantılı olarak tatmin edilebileceği görülmektedir. Örneğin kamu sektöründe çalışan bir kişinin kendi fizyolojik ihtiyaçlarının tamamını karşılayabilmesi için uygun bir ücret alması gerekmekte ve bunun sağlanması, Stahl (1970)'in belirttiği kamu personeli ile onları istihdam etmekte olan devlet arasındaki ücret ilişkisinin etik tarafıyla bağlantılı olmaktadır. Yani kamu çalışanlarına yapılacak ödemelerin belirlenmesinde etik yaklaşımlar söz konusu ise, eşit

işe adil ve çalışanın temel fizyolojik ihtiyaçlarını karşılayabilecek ücret verilmesi söz konusu olacağı için bu durum onun daha fazla motive olmasını sağlayacak ve aldığı ücretle temel fizyolojik gereksinimlerini karşılayamayan bir kamu çalışanına göre daha yüksek performans gösterecektir.

Benzer şekilde bir kamu çalışanının güvenlik ve istikrar ihtiyacının tatmini, sonuçları ve işleyişi öngörülebilir ve şeffaf olan süreçlere tabi olmasıyla, herhangi bir ayrımcı yaklaşıma maruz kalmayacağına ve çalışırken elde ettiği başarının karşılığını doğru şekilde göreceğine inanabileceği, yapması gereken görevlerin net şekilde tanımlandığı istikrarlı ve tarafsız bir yönetim yapısının var olmasıyla ve çevresi tarafından baskı, taciz ve mobbinge uğramaması durumunda söz konusu olacaktır. Bütün bunlar ise çalıştığı kamu kurumundaki yönetim ve iş süreçlerinde ayrımcılık, kayırmacılık, istismar, baskı, mobbing, taciz, engelleyici olma ve yanlış yönlendirme gibi etik dışı davranışların söz konusu olmaması durumunda gerçekleşebilecek şeylerdir. Kurumsal etik kültür, bu tip davranışların ve yaklaşımların yeterince engellenmesini sağlayacak kadar güçlüyse ve idari mekanizmanın koyduğu hedeflerde ve yönetici kadroda belirsizlik veya gereğinden hızlı bir değişim söz konusu değilse, kamu çalışanı kendini istikrarlı bir ortamda ve güvende hissedecek ve bu durumu performansına yansıtacaktır. Mobbinge, tacize veya ayrımcılığa uğrayan bir kamu çalışanından daha yüksek performans sergilemesi söz konusu olacaktır.

Maslow (1943)'un sonraki motivasyon düzeyinde sevgi ve aidiyet ihtiyacının tatmini yer almaktadır. Güven ve istikrar ihtiyacındakine benzer şekilde, ayrımcılığa, baskıya ve tacize uğramayan bir kamu çalışanı, Kolçak (2018)'in saydığı etik dışı davranışlar arasında yer alan görev ve yetkinin kötüye kullanımı, dalkavukluk, bencillik, psikolojik yıldırma çabaları, politik dışlanma, dogmatik davranışlar ve dedikodu gibi daha bireysel olumsuz davranışlara ne kadar az maruz kalırsa kendini kurumsal kimlik ile o derecede özdeşleştirebilir ve aidiyet hissedebilir. Kurumsal aidiyet, kamu çalışanının kurumsal amaç ve hedefleri özümsemesi ve bunların gerçekleştirilmesine yönelik katkıyı içinden gelerek yapabilmesi açısından önemlidir. Aidiyeti yüksek bir kamu çalışanının performansı da, kurumsal aidiyeti az bir personelden daha düşük düzeyde olmaktadır.

Maslow (1943), saygı ve itibar ihtiyacının iki alt kümede tanımlanabileceğini belirtmektedir: Bunlardan ilki bireyin güç, hedeflerine erişme, yeterlilik, yeryüzünde

güvenle ayakta durabilme (kendine güven), bağımsızlık ve özgürlük arzusudur. Bunun yanında ikincil olarak prestij, tanınma, dikkat çekme, önemli görülme ve itibar arzusu da bu ihtiyaç kapsamında görülmektedir. Yeterli ücret aldığı ve izin zamanları bulunduğu için fizyolojik ihtiyaçlarını yeterince karşılayabilen, önünü görebildiği istikrarlı bir ortamda çalıştığı ve diğer çalışanlar ile yöneticilerin tacizine ve baskısına maruz kalmadığı için kendini yeterince güvende hisseden, karşılıklı dayanışmaya ve onu kabullenen bir örgüt kültürünün var olduğu bir kurumda çalıştığı için sevildiğini bilen ve kurumsal aidiyeti yüksek olan bir kamu çalışanı, artık saygı ve itibar arayışına girmektedir. Yeterince iyi çalışması, kendisini geliştirmesi, yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olması ve işbirliği yapması durumunda çalıştığı kurumda veya genel olarak kamu bürokrasisi içerisinde hak ettiğini düşündüğü konuma yükselebilmesi bu ihtiyacını karşılayacaktır. Doğal olarak bu durumun yönelik çabası kişisel performansının da yükselmesine ön ayak olmaktadır. Ancak kurumun hedeflerine uygun verimli çalışma yoluyla yükselmenin gerçekleşmesi, yani liyakat olgusunun terfi ve övgülerde etkili olması ancak kurum içinde etik ilkelerin doğru şekilde işliyor olması durumunda mümkündür. Herhangi bir neden kaynaklanan ayrımcılık, torpil ve çeşitli nedenlerle bağlantılı adam kayırmacılık, performans verilerinin kasıtlı olarak yanlış doldurulması veya yorumlanması, yöneticilerdeki veya değerlendiricilerdeki rakip oluşturmama kaygısı, nesnel olmayan değerlendirme ölçütlerinin etkisi gibi nedenlerle hak ettiğini düşündüğü konumlara başkalarının gelmesi veya hak edildiği düşünülen övgü ve ödülleri bunları hak etmediği düşünülen bir başka çalışanın alması, kamu personelinin motivasyonunu ve dolayısıyla performansını olumsuz etkileyecektir. Ayrıca yolsuzluk, rüşvet, zimmet gibi olayların yoğun olduğu veya böyle bir imajın olduğu bir kamu kurumunda çalışmak, bu ihtiyaç motivasyonu aşamasının itibar bileşenine zarar vereceği için olumsuz etki yapabilmektedir.

Etik kurallar ile motivasyon ve performans arasındaki bu ilişki, çeşitli ülkelerin kamu yönetimi mekanizmalarında bu mekanizmayla bağlantılı bir etik sistemi oluşturulmasına neden olmuş gibi görünmektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyiyle bağlantılı gibi gözükse de bu eğilim, esas olarak üç temel üzerinde tesis edilen bir etik sistemin oluşturulmasını gerektirmektedir. Yüksel (2010: 120)'e göre bu üç ayak, bir etik davranış kodu, beyan mekanizmaları ve bu sistemin yönetimidir. Buna göre öncelikle herkesi anlayabileceği dilde yazılmış, sahip olunması gereken asgari etik standartları açıkça tanımlayan ve kamu yönetimi yapısı içerisinde farklı standartlar

oluşmasına izin vermeyecek şekilde tekil bir etik davranış düzenlemesi hazırlanmalıdır. Bu tip düzenlemeler ülkemiz de dahil olmak üzere birçok ülkede mevcuttur ve oluşturulma süreçlerinin özellikle kamu yönetiminde yeni anlayışların gelişiminden itibaren hız kazandığı görülmektedir.

Örneğin Norveç Modernleştirme Bakanlığı, kamu hizmetine yönelik olarak ve Kamu Yönetimi Yasası'yla bağlantılı şekilde hazırladığı etik kılavuzunda, etik ilkeleri beş ana başlık altında oldukça net bir şekilde tanımlamaktadır; ilk başlık olan Genel Hükümlerde çıkar çatışmasından kaçınma, kamu yararını gözetme, hizmetin muhataplarına saygılı ve eşit muamele ve devletin itibarını gözetecek şekilde görevlerini yerine getirme ve davranışlar sergileme yükümlülükleri yer almaktadır. Sadakat başlığı altında itaat, bildirim ve verimlilik görevleri yer almaktadır ki bu başlık altındaki hükümler özellikle performans ile doğrudan bağlantılı görülmektedir (kamu hizmetinin işleyişinde sıkıntı yaratabilecek veya kaynakların yanlış kullanımına neden olabilecek durumların raporlanması, kamu kaynaklarının en ekonomik ve akılcı şekilde kullanılması, hedeflere verimlilik ve kaynak kullanımı, kalite ve iyi yönetim uygulamaları arasındaki en iyi denge yoluyla ulaşılması vb). Üçüncü başlık olan Şeffaflık, bilgi edinme özgürlüğü, gerçek ve doğru bilgi sağlama sorumluluğu, çalışanların ifade özgürlüğü ve kurum içinde gerçekleşen eleştiriye değer durumların ihbarı görevini kapsamaktadır. Burada da etik kod, kamu kurumunun işleyişinin denetiminin doğru verilere dayanılarak yapılmasını sağlamak üzere bilgi şeffaflığını oluşturmaya odaklanmaktadır. Dördüncü ana başlık Kamu Hizmetine Güven adını taşımakta ve tarafsızlık, ikincil ve dış işlerin kamu çıkarlarını ve kamu görevini etkilememesi gerekliliği, diğer örgütlere geçişin koşulları (çıkarcı çatışmasına veya gizli bilgi kaçığına sebebiyet verilmemesi şartı), eski çalışanlarla bağlantının koşulları (yine çıkar çatışmasına ve bilgi sızdırılmasına izin verilmemesi durumu), hediye ve promosyon kabul etme veya bu tip şeyleri başkasına verme yasağı konularını içermektedir. Mesleki Bağımsızlık ve Nesnellik adını taşıyan son ana başlık, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken mesleki bilgi ve yargılarını kullanmaları zorunluluğu konusunu kapsamaktadır (The Modernisation Ministry, 2006).

Tablo 2.7. Yolsuzluk algısı ve ülkelerin rekabet gücü (IMD, 2022), (Transparency International, 2022)

Ülke	Yolsuzluk Algıları Endeksindeki Sıra (transparency.org)			IMD Dünya Rekabet Gücü Sıralaması		
	2000	2010	2021	1999 (59 ülke)	2010 (58 ülke)	2021 (64 ülke)
ABD	14	22	27	2	3	10
Almanya	17	15	10	25	16	15
Birleşik Krallık	10	20	11	8	22	18
Çin	63	78	66	32	18	16
Danimarka	2	1	1	17	13	3
Finlandiya	1	4	1	11	19	11
Fransa	21	25	22	23	24	29
Hollanda	9	7	8	9	12	4
İsveç	3	4	4	19	6	2
İzlanda	6	11	13	18	30	21
Kanada	5	6	13	5	7	14
Macaristan	32	53	73	38	42	42
Norveç	6	10	4	15	9	6
Rusya	82	154	136	59	51	45
Singapur	6	1	4	1	1	5
Türkiye	50	59	96	44	48	51
Venezuela	71	175	177	50	58	64
Yeni Zelanda	3	1	1	13	20	20
Yunanistan	35	85	58	41	46	46
Ermenistan	76	127	58	-	-	-
Demok. Kongo	-	164	169	-	-	-
Türkmenistan	-	172	169	-	-	-
Ekvator Ginesi	-	168	172	-	-	-
Libya	-	154	172	-	-	-
Afganistan	-	176	174	-	-	-
Kuzey Kore	-	-	174	-	-	-
Yemen	-	154	174	-	-	-
Somali	-	178	178	-	-	-
Suriye	-	134	178	-	-	-

Yüzden fazla ülkede yolsuzluğun yol açtığı adaletsizlikle mücadele etmek için faaliyet gösterdiğini ifade eden Transparency International'ın her yıl yayınladığı Yolsuzluk Algıları Endeksi ülkelerdeki kamu sektörlerinin ne ölçüde yozlaştığını 0 ile 100 arasında puanlayarak belirten bir endekstir ve 100 puan tamamen temiz, 0 ise tamamen yozlaşmış bir kamu sektörünü ifade etmektedir. Kamu sektöründeki yolsuzluk risklerini veya algısını sayısallaştıran, güvenilir ve geçerli bir metodolojiyi temel alan, itibarlı örgütlerden gelen, ülkeler arasında yeterli puan farklılaşması yoluyla ayırım yapılmasını mümkün kılan, yeterli sayıda ülkeyi kapsayan, sadece ülke uzmanlarının veya iş insanlarının değerlendirmelerini dikkate alan ve düzenli olarak güncellenen veri kaynakları kullanılmaktadır (2021 için 12 farklı kurumdan 13 farklı veri kaynağı kullanılmıştır). Sonrasında her ülke puanından, referans yıldaki her bir kaynağın ortalamasının çıkarılması ve ardından sonucun o kaynağın referans yıldaki standart sapmasına bölünmesiyle bu veriler standardize edilmektedir. Ardından elde edilen sonuçların ortalaması alınmakta ve tamsayıya yuvarlanmaktadır; en son olarak da standart sapması ve güven aralığı hesaplanarak puan açıklanmaktadır (Transparency International, 2022).

Uluslararası Yönetim Gelişimi Enstitüsü (IMD) ise her yıl farklı ülkelerin uluslararası ortamdaki rekabet gücünü değerlendirdiği bir sıralama yayınlamaktadır. 1989'dan bu yana yayınlanmakta olan IMD Dünya Rekabet Gücü Yıllığı, uzun vadeli değer yaratımını başarabilmek için ülkelerin kendi yeterliliklerini yönetme şekillerine göre ülkeleri analiz etmekte ve sıralamaktadır; rekabet gücü sıralaması için kullanılan verilerin üçte ikisi, uluslararası, ulusal ve bölgesel örgütler ile özel kuruluşlardan ve ortak çalışılan enstitülerden gelen verilerdir, geri kalan veriler ise Enstitü tarafından gerçekleştirilen yıllık Yönetici Görüşü Anketi'nden elde edilmektedir (IMD, 2022). Rekabet gücü sıralaması için kullanılan veri ve göstergelerin sadece bir kısmı ilgili ülkelerin kamu yönetiminin etkinliği ve performansı ile alakalı olsa da sıralamanın kendisi ülkenin genel performansı hakkında fikir vermektedir. Bu iki endeks bir arada incelendiğinde, Çin gibi kendine özgü koşulları nedeniyle farklılaşan birkaç istisna hariç ülkelerin rekabet gücü performansının söz konusu ülkelerin Yolsuzluk Algıları Endeksindeki değişimlerine paralel olarak değiştiği görülmektedir. Yani, Yolsuzluk Algıları Endeksindeki sıralamada ortaya çıkan gerileme, daha az sayıda devletin

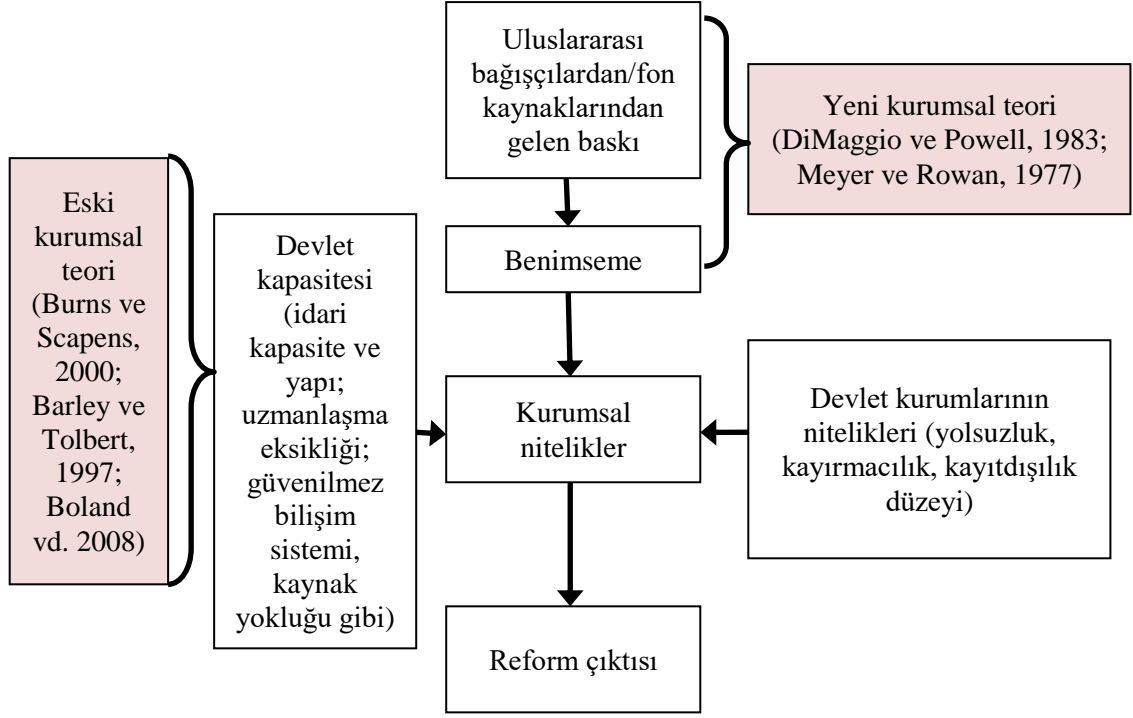
incelendiği bir yapı olan Rekabet Gücü sıralamasında da gerilemeye eşlik etmektedir. Ayrıca Yolsuzluk Algıları Endeksi'nde alt sıralarda yer alan ülkeler, Rekabet Gücü sıralamasında da alt sıralarda yer almaktadır. Bu durum da, kamu yönetiminde etik anlayışın etkinliğindeki dalgalanmaların kamu yönetiminin etkinliğini ve verimliliğini, dolayısıyla performansını etkilediğinin bir göstergesi olarak görülebilir. Temel olarak kamu yönetiminde etik yaklaşımla bağlantılı olan Yolsuzluk Algıları Endeksi'nde en alt sıralarda yer alan devletlerin neredeyse tamamının ise "Başarısız Devlet" olarak adlandırılan ve iç savaş, işgal, başta nitelikli insan kaynakları olmak üzere yetersiz kaynaklar gibi çeşitli nedenlerle kamu yönetimi mekanizmasının işlemediğı devletler olduğu görülmektedir. Bu çerçevede dünyanın farklı ülkelerinde yeni kamu yönetimi anlayışlarının ve performans yönetimi yapılarının incelenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

3. KAMU PERFORMANS SİSTEMİ UYGULAMALARI

3.1. Uluslararası Alanda Kamu Performans Sistemleri, Değerlendirmeler

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Refah Devleti uygulamalarının genişlemesi, kapitalist serbest piyasa ekonomisine dayalı Batı Avrupa ülkelerinde ve ABD’de bile devletin rolü konusundaki beklentilerin artmasına neden olmuştu. Ancak 1973’te yaşanan ve ABD’nin Yom Kippur Savaşı’nda Arap ülkelerine karşı İsrail’e destek vermesi üzerine OAPEC’in başlattığı petrol ambargosuyla başlayan Petrol Krizi, ardışık etkileri nedeniyle özellikle enerji alanında bu kritik girdiye bağımlı olan ülkelerin ekonomilerinde önemli sarsıntılar yarattı. 1929 Dünya Ekonomik Buhranı’ndan bu yana yaşanan en büyük ekonomik kriz olan bu bunalım, ilk olarak Anglo-Sakson geleneğine bağlı ülkelerde ortaya çıkan ve bugün Yeni Kamu Yönetimi olarak adlandırdığımız yaklaşımı ortaya çıkardı. Bu yaklaşımın ortaya çıkışının temel nedeni, krizin etkileri sonucu sarsılan ekonomilerin Refah Devleti’nin kurumsal yapılarını ve yaklaşımlarını 1980’lerin başında artık destekleyemez hale gelmesiydi (Pollitt ve Bouckaert, 2004). Bu çerçevede Birleşik Krallık’ta ve ABD’de yönetimin harcamaları kısıldı ve kamu idaresinin büyüklüğü azaltılmaya çalışıldı (Dunleavy, 2007). Diğer ülkelerin de başkaca yöntemler denemediği bu dönemde, Pollitt ve Bouckaert (2004)’e göre dört temel strateji tanımlanabilmektedir: Küçülme (özelleştirme), piyasalaşma (kamu yönetimine özel sektör tekniklerini ve değerlerini getirme), modernleşme (kamu sektörü tekniklerini ve değerlerini zamana uygun şekilde değiştirme) ve sürdürme (eski teknikleri daha yoğun ve hassas bir şekilde kullanma).

Kurumsal iktisada göre, reformların hayata geçirilmesi sonucu ortaya çıkan uygulamalar, mevcut diğer kurumsal yapılardan etkilenebilmektedir (Burns ve Scapens, 2000). Az gelişmiş ülkelerdeki idari değişime ve yeni yönetim uygulamalarına dair çalışmalar, yeni yönetim uygulamalarının gerçekleştirildiği örgütlerin sadece pasif alıcılar olmamaları nedeniyle farklı tepkiler verebildiklerini göstermektedir; değişim sürecinin sonuçları beklentilerden farklılaşabilmekte ve bazen istenmeyen sonuçlara sebebiyet verebilmektedir (Tallaki ve Bracci, 2019).



Şekil 3.1. Yeni kamu yönetiminin az gelişmiş ülkelere nüfuz etmesi ve kurumsallaşması: Bir analiz çerçevesi (Tallaki ve Bracci, 2019)

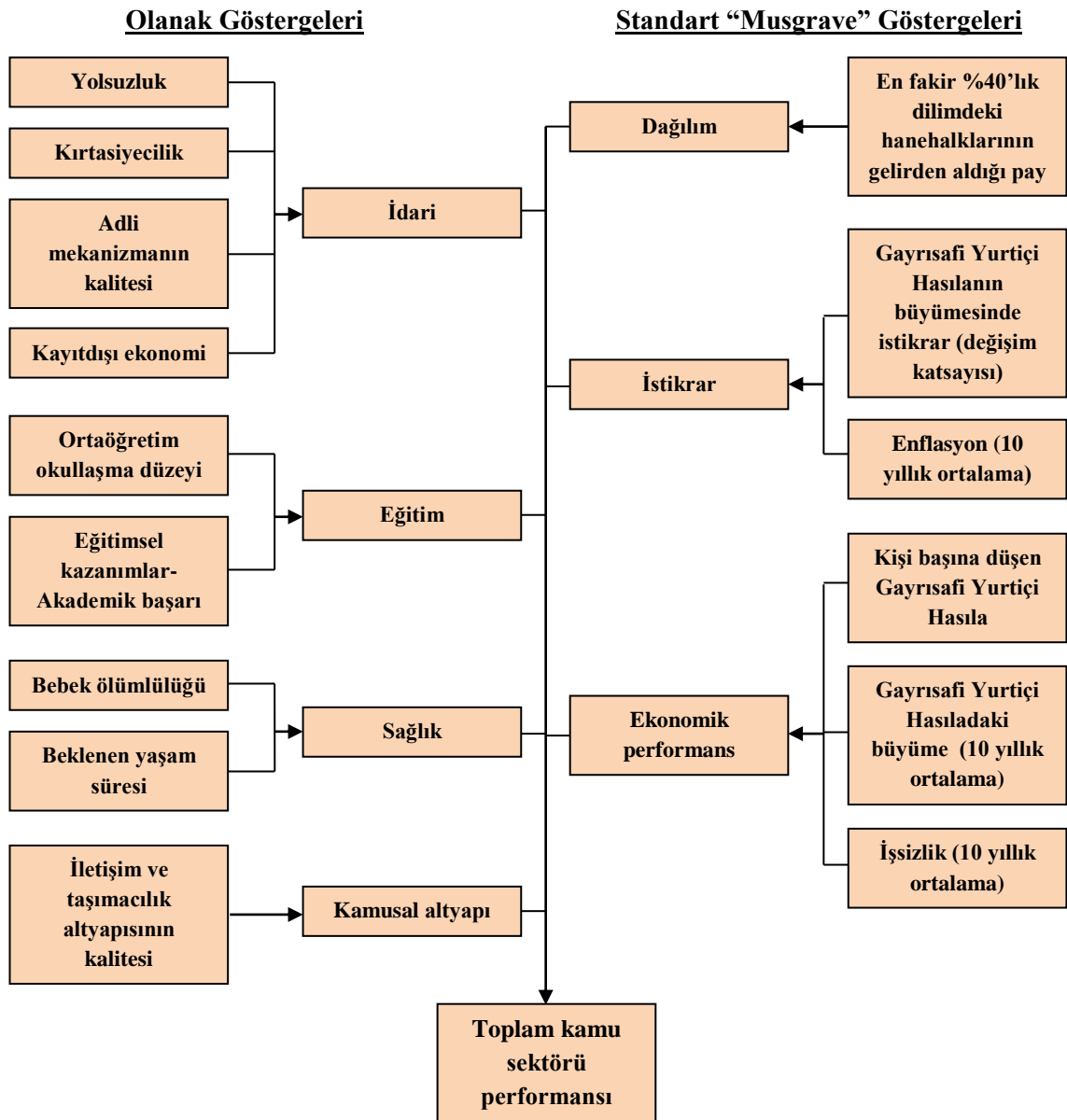
Tallaki ve Bracci (2019)'nin bir analiz çerçevesi olarak oluşturduğu şekilde de gösterildiği üzere Yeni Kamu Yönetimi kapsamındaki reformların az gelişmiş ülkelerde uygulanması konusundaki baskının genellikle ülke içinden değil, sağlanan fonların verimliliği konusunda kaygıları bulunan Dünya Bankası, IMF, bölgesel kalkınma bankaları, Birleşmiş Milletler'e bağlı kuruluşlar gibi uluslararası bağışçı ve fon sağlayıcılardan geldiği düşünülmektedir. Bu baskı temelde, söz konusu ülke için kullanımı sağlanan fonların verimsiz kullanımına yol açabilecek yolsuzluk, kayırmacılık ve ayrımcılık gibi etik dışı nedenler ya da uzmanlaşma eksikliği, tecrübe noksanlığı, personel altyapısının zayıflığı gibi teknik nedenlerin önüne geçilmesini ve sağlanan kaynağın geri dönüşünün garanti altına alınmasını amaçlamaktadır. Reformlar ilk başta bu şekilde uygulanmaya başlansa da, gerek mali destekle birlikte gelmesi ve gerekse belirli alanlarda olumlu etkilerinin gözlemlenmesi, zaman içerisinde benimsenmelerine neden olmakta ve reformlar sonucu dönüşmeye başlayan kamu yönetimi yapısında çoğunlukla kalıcı değişimler oluşmaktadır.

Ross (2011), 1980'lerin başından itibaren ortaya çıkan ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde özelleştirme, rekabet ve çıktı bütçelemesini kapsayan daha ticari bir idari yaklaşımı getirmeye çalışan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının 2010 öncesi ve 2010 sonrası olmak üzere iki ayrı döneme ayrılabilceğini belirtmektedir. Buna göre Washington Uzlaşması olarak adlandırdığı 1980-2010 arası dönemde Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve ABD Hazinesi gibi fon sağlayıcılar tarafından gelişmekte olan ülkelere önerilen bir reçete söz konusudur. Uzlaşmanın belirgin tarafı kamu sektörünün büyüklüğünün azaltılması, rekabete açılması ve özerkleştirme yoluyla yatırımdır. Bu uzlaşmanın yerini 2010'dan itibaren alan ve Ross'un Paylaşılan Büyüme İçin Seul Kalkınma Uzlaşması olarak adlandırdığı dönemde ise, G20 ülkelerine, gelişmekte olan ülkelerle işbirliği içerisinde ekonomik kalkınmayı ve Birleşmiş Milletler'in Milenyum Kalkınma Hedeflerini desteklemek için çalışmaları konusunda yardımcı olmak üzere tesis edilen bir dizi ilke ve kılavuzluk mekanizması söz konusu olmaktadır. Seul Uzlaşması'nın öncekinden farkı, eğer stratejilerinde mevcutsa devlet müdahalesine daha fazla rol verecek şekilde her bir ülkeye, kendi ekonomik kalkınma ve kamu sektörü reformu yaklaşımlarını farklılaştırma imkanı tanımasıdır. Seul Uzlaşması, reform gereksinimlerinin Washington Uzlaşması'nda varsayılan standart yaklaşımdan daha esnek olabileceğini kabul etmektedir (Ross, 2011).

3.1.1. Gelişmiş ülkeler (Kıta Avrupası-Anglo Sakson ayrışması)

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının gelişimi kamu sektöründe fayda-maliyet dengesinin en uygun noktada sağlanmasına yönelik reform hareketlerinin nasıl gerçekleştirileceğine dair tartışmalar, çalışmalar ve denemeler üzerinden gerçekleşti. Performans ölçümü, bu reform girişimlerinde önemli bir rol oynadı. Özellikle İngiltere, kamu yönetiminde reform çabalarının ön plana çıktığı 1980'lerin sonunda performansa yönelik göstergelerde büyük bir artışa tanık oldu (Pollitt, 1993). Mali Yönetim Girişimi, Sonraki Adımlar Gündemi ve Vatandaş Beyannamesi gibi reform girişimleri, ülkede merkezi ve yerel çoğu kamu hizmeti için performans gösterge sistemlerinin oluşturulmasına yol açtı. Diğer kamu kurumlarının yanı sıra okullar, hastaneler, sağlık kuruluşları, ambulans hizmetleri ve yerel yetkililer için puan tabloları oluşturulmaya başlandı. Hood (2007), yönetim alanında performans göstergelerinin kullanımında diğer tüm ülkelerden daha hızlı ilerleyen ülkede, kamu sektörünün bileşenlerine bu göstergelerin bu derece nüfuz etmesinin İngilizlerin istisnacılığından kaynaklandığı sonucuna varmaktadır. Van Dooren ve diğerleri (2010) ise, İskoçya ve Galler'in bile daha yumuşak bir yaklaşımı tercih ettiğini, genel olarak ise Kıta Avrupasının, Anglo-Sakson dünyasına kıyasla performans göstergelerini aynı yoğunlukta kullanmadığını, ancak Kıta Avrupası ülkeleri arasında da bu konuda önemli farklılıklar olduğunu belirtmektedir. Örneğin Almanya'da, 'Yeni Yönlendirme Modeli' (das Neues Steuerungsmodell) performans göstergelerinin önemini vurgulamıştır (Naschold ve Bogumil, 2000). Ancak bu reformun tüm Almanya'da değil, sadece bazı büyük şehirlerde, şehir devletlerinde ve Länder'da uygulandığı ve zamanla ilk baştaki istekliliğin azaldığı da gözlemlenmektedir. Fransa'da da, 2000'li yılların başında 'Loi Organique Relative aux Lois de Finances' (LOLF) bir tür performans bütçelemesini başlattı; LOLF'un ruhu, performans mecburiyetini dile getiren yasa ile yazılı hale getirildi. 1 Ağustos 2001 tarihli yasanın 51. maddesinin 5. Bendi, maliye kanununa bakanlık tarafından eklenen açıklayıcı eklerin, özellikle ilgili maliyetlere, elde edilen ve ilerleyen yıllar için beklenen sonuçlara ilişkin içeriğinin net göstergeler aracılığıyla ölçümlerin yer aldığı sunumunu içeren yıllık bir performans projesiyle desteklenmesini mecburi hale getirdi (Calmette, 2006). Oldukça merkezi-olmayan bir kamu sektörüne sahip olan İsveç'te, performans ölçütleri esas olarak kurumların yönlendirilmesinde rol oynamaktayken, Norveç'te, Hedeflere ve Sonuçlara Göre Yönetim sistemi, kurumlar tarafından gerçekleştirilen dönüştürme ve tercüme etme sürecinden sonra da olsa geniş

çapta benimsenmiştir (Laegreid ve diğerleri, 2008). Van Dooren ve diğerlerine (2010) göre Kıta Avrupası'nda performans ölçümünde en güçlü geleneğe sahip ülke, bu konudaki ilk girişimleri 1970'lerden itibaren gerçekleştirmeye başlayan ve 1980'lerde Yeni Kamu Yönetimi anlayışının içeriğine benzer içeriği olan ölçüm temelli reformları uygulamaya koyan Hollanda'dır ve bu ülkede büyük ölçekli ve merkezi yönetime odaklanan performans uygulamaları 1990'larda gerçekleşmiştir; bunlara örnek olarak 1999'daki sonuca dayalı bir bütçe yapısı oluşturma girişimi olan VBTB gösterilebilir.



Şekil 3.2. Toplam kamu sektörü performans göstergesi (Afonso ve diğerleri, 2003)

Avrupa ölçeğinde kamu sektörünün performansını ölçme ve karşılaştırmaya yönelik olarak tüm Avrupa'yı kapsayıcı öncül çalışmalardan biri, Avrupa Merkez Bankası'nın Avrupa ülkelerinin 2000 yılı verilerini temel alarak 2003 yılında gerçekleştirdiği ve yayınladığı çalışmadır (Afonso, Schuknecht ve Tanzi, 2003). Bu çalışmada ülkelerin kamu performanlarına ilişkin karşılaştırma göstergeleri Olanak Göstergeleri ve Standart "Musgrave" Göstergeleri olarak iki başlık altında toplandı. Olanak göstergeleri, idare, eğitim, sağlık ve kamusal altyapı göstergelerini, Standart "Musgrave" Göstergeleri ise dağılım, istikrar ve ekonomik performans göstergelerini kapsamaktaydı. Toplamda 7 alt gösterge başlığının her biri genel gösterge değerine eşit (yani 1/7 oranında) katkıda bulunmaktadır. İlk aşamada kamu performansına ilişkin bu alt-göstergeler tanımlanmıştır; ikinci grupta yer alan göstergelere Musgrave göstergeleri denilmesinin nedeni, Alman kökenli Amerikalı iktisatçı Richard Musgrave'in Kamu Maliyesi yaklaşımlarından esinlenilerek oluşturulmuş göstergeler olmasıdır. Her bir alt gösterge, üst gösterge başlığına eşit ağırlıkta etkide bulunmaktaydı. Kullanılan gösterge yapısı, şekilde gösterilmektedir. Bu çalışmada göstergelere göre ülkelerin toplam kamu sektörü performansı hesaplanmış ve karşılaştırılmış, ayrıca kamu sektörünün harcamasının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranına göre gruplanmıştır (bu oran %40'tan az olanlar küçük devlet, %40-50 arası orta devlet, %50'den fazla olanlar büyük devlet olarak tanımlanmıştır). Çalışmada verileri kullanılan 23 devletin 15'i 2000 yılında Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerdi. Toplam kamu sektörü performansındaki rakamın yükselmesi daha yüksek performansı, azalması daha düşük performansı ifade etmektedir. Daha sonrasında bu çalışma 1990 verileri kullanılarak geriye doğru genişletilmiş ve ülkelerin kamu sektöründeki performansındaki gelişiminin karşılaştırılması amaçlanmıştır. Aynı çalışma içerisinde farklı ağırlıkların kullanılması durumunda hesaplanan performanstaki değişimin ve aynı veriler kullanılarak kamu sektörünün etkinliğine ilişkin bir hesaplama da gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın, yapısı ve gerçekleştiren kuruluşun niteliği nedeniyle bir uygulama modeli olarak Avrupa ölçeğinde sonraki benzer kamu sektörü çalışmalarına örnek olduğu da görülmektedir.

Bu tip çalışmaların sonuçlarının önemli bir kısmı, Bouckaert ve Pollitt (2004) tarafından önerilen türde, mevcut olan yapıların merkeziliğini koruyarak modernizasyonu ağırlıklı bir Kıta Avrupası kamu yönetimi reformu ve performans iyileştirmesi modeli olduğu önermesine güç kazandırmaktadır.

Tablo 3.1. Kamu sektörü performans göstergeleri-2000 (Afonso ve diğerleri, 2003)

Ülke	Olanak Göstergeleri				Standart "Musgrave" Göstergeleri			Toplam Kamu
	İdari	Eğitim	Sağlık	Altyapı	Dağılım	İstikrar	Ekonomik performans	Sektörü Performansı
Avustralya	1.17	1.02	0.94	1.00	0.87	1.31	1.00	1.04
Avusturya	1.21	1.00	0.98	1.10	1.22	1.28	1.01	1.12
Belçika	0.73	1.00	0.94	0.91	1.17	1.10	0.83	0.95
Kanada	1.11	1.05	0.95	1.16	0.92	1.00	0.92	1.02
Danimarka	1.16	1.00	1.03	1.03	1.19	1.10	0.91	1.06
Finlandiya	1.26	1.07	1.04	-	1.18	0.75	0.73	1.01
Fransa	0.72	1.03	1.03	1.01	0.90	1.12	0.70	0.93
Almanya	1.02	0.98	1.01	1.01	0.98	0.91	0.81	0.96
Yunanistan	0.60	0.94	0.93	0.81	0.97	0.55	0.69	0.78
İzlanda	1.02	0.98	1.25	-	-	0.59	1.29	1.03
İrlanda	1.06	0.94	0.88	1.00	0.89	1.22	1.40	1.05
İtalya	0.52	0.96	0.93	0.84	1.10	0.76	0.69	0.83
Japonya	0.87	1.09	1.12	1.09	1.20	1.40	1.18	1.14
Lüksemburg	1.05	0.81	0.95	-	-	1.22	2.04	1.21
Hollanda	1.16	1.04	0.97	1.09	1.00	1.42	1.06	1.11
Yeni Zelanda	1.18	1.03	0.89	-	0.62	0.99	0.84	0.93
Norveç	0.97	1.04	1.09	0.94	1.17	1.45	1.26	1.13
Portekiz	0.54	0.94	0.90	0.75	0.92	0.64	0.92	0.80
İspanya	0.77	1.00	1.10	0.86	1.02	0.82	0.67	0.89
İsveç	1.16	1.07	1.19	1.10	1.17	0.69	0.91	1.04
İsviçre	1.32	0.97	1.14	1.23	0.95	0.79	1.09	1.07
Birleşik Krallık	1.00	1.05	0.91	0.99	0.79	0.78	0.84	0.91
ABD	1.15	1.00	0.82	1.08	0.76	1.14	1.20	1.02
Ortalama	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Küçük Devlet.	1.11	1.01	0.98	1.08	0.94	1.17	1.17	1.07
Orta Devlet	0.93	0.98	1.00	0.93	0.92	0.89	1.03	0.97
Büyük Devlet	0.99	1.02	1.01	1.01	1.12	1.03	0.85	1.01
AB 15	0.88	1.00	0.99	0.98	0.98	0.93	0.80	0.94
Euro alanı	0.84	0.99	1.00	0.97	1.00	0.96	0.78	0.93

Bu bölümün geri kalanında Avrupa kıtasındaki bazı ülkelerde kamu sektöründe performans sistemlerinin gelişimi ve kullanımı konusunda ülke bazlı örnekler verilmeye çalışılacaktır.

3.1.1.1. Anglosakson ekolü

3.1.1.1.1. Birleşik Krallık

Yeni Kamu Yönetimi reformlarının performans yönetimi ve diğer özel sektör benzeri yönetim uygulamalarının kamu sektöründe uygulanmaya başlanmasında öncülük ettiği Birleşik Krallık'ta performans ölçümü, bildirim ve yönetim sistemleri ilk olarak 1980'lerin başlarında yerel hizmetlerde ve Ulusal Sağlık Hizmetlerinde ortaya çıktı ve ardından merkezi devlette aşama aşama yayılarak 1990'ların sonlarında tüm devlet faaliyetlerinde egemen hale geldi. Kendine özgü bir Birleşik Krallık performans yönetimi modelinin evrimleşmeye devam ettiği sonraki dönemde, bu modelin arka planındaki kavramsal çerçeveyi oluşturan ve motivasyon teorisi, hedef-belirleme teorisi ve beklenti teorisinden oluşan temel paradigmlar varlığını korudu. İlginç bir biçimde sorumlulukların departmanlara ve birimlere dağıtımı arttıkça, bu departmanların performanslarından dolayı stratejik merkezi yapı tarafından sorumlu kılınmasının ve kamuya hesap verme mekanizmalarını geliştirmek adına daha fazla şeffaf bir ortam oluşturulmasının yanı sıra merkezi devletin belirleyici rolü de güçlendi (Nadiradze, Mariki, Claude ve Owusu, 2016). Yani diğer bir çok ülkeye göre çok daha fazla sorumluluğun ve yetkinin yerleştirilmesi, sırasıyla birim hedeflerinin belirlenmesi, kamu görevlisi hedeflerinin belirlenmesi, bunların izlenmesi, geliştirilmesi, gözden geçirilmesi, ödüllendirilmesi ve yenilenmesi şeklinde işleyen performans yönetimi modelinde koordinasyonu sağlayan merkezi yapıyı ön plana çıkardı (Armstrong, 2015).

1980'lerin ortasında Birleşik Krallık Verimlilik Birimi'nden, merkezi devlet hizmetlerinin yönetimini iyileştirmek için alınması gereken ilave tedbirleri tavsiye etme konusunda merkezi devlet birimlerine sorumluluk yükleyen ve görev tanımlarını içeren bir rapor hazırlaması istendi (Hyndman ve Anderson, 1995). Birleşik Krallık Verimlilik Birimi'nin "Devlette Yönetimin İyileştirilmesi: Sonraki Adımlar" Raporu incelendiğinde, Giriş kısmında 1979'dan itibaren gerçekleştirilen inisiyatiflerin bir sonucu olarak özellikle yapılacak görevlerin ve verilecek hizmetlerin net tanımlandığı kamu kuruluşlarında kamu işlerinin yönetiminin iyileştirilebildiğinin, ancak kesintisiz iyileştirmenin devam edebilmesi için bunun ötesine geçilmesi gerektiğinin belirtildiği görülmektedir. Buna göre rapor, kamuya ve Bakanlıklara daha iyi hizmet sunulması, personele sağlanması gereken deneyim ve iyileştirme için sürdürülebilir baskının nasıl geliştirilebileceği konularındaki ihtiyaca binaen hazırlandı. Öncelikle 1979'dan beri

devam eden merkezi program çerçevesinde hazırlanan, kamu hizmetinin yönetimine ilişkin raporlar ve denetleme sonuçları incelendi. Genel benzerlikler tespit edilerek yedi ana bulgu olarak kayda geçirildi (Efficiency Unit, 1988). Bu bulgular:

- i. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlayan yöneticiler ve personel (yani kamu hizmetinde çalışanların yaklaşık %95'i), genellikle daha açık şekilde tanımlanmış ve bütçelendirilmiş yönetim aracılığıyla gerçekleştirilen gelişmelerin olumlu ve yardımcı olduğuna ikna olmuş durumdadırlar.
- ii. Kamu görevlilerinin çoğu, üst yönetimde görev alanların temel becerilerinin siyasetle bağlantılı olduğunu ve kamu hizmetlerinin gerçekte yerine getirildiği düzeylere ve yerlere ilişkin nispeten az yönetim ve çalışma tecrübesine sahip olduklarını düşünmektedirler.
- iii. Üst düzey kamu görevlileri, parlamentonun talepleri ve ilişkili hükümet politikaları tarafından baskılanma eğilimdeki Bakanların önlerine koyduğu önceliklere kaçınılmaz olarak ve doğrudan doğruya yanıt vermektedirler. Bu durum Bakanlıkların ve kamu hizmeti yöneticilerinin yönetim sorumluluklarında, özellikle kısa dönemli baskının olduğu zamanlarda çatışmaya neden olmaktadır. Bunu aşabilmek için kendi üst düzey yöneticileri tarafından desteklenen Bakanların siyaset ve politik hassasiyetler ile etkili biçimde başa çıkabilme becerisi, bir hükümetin/devletin güvenilirliğinin hayati bir parçasıdır ve güçlendirilmelidir.
- iv. Birçok departmandaki işlerin büyük çeşitliliği ve karmaşıklığı, parlamento, medya ve kamunun daha fazla bilgi talepleriyle bir araya geldiğinde yönetsel iş yükünü arttırmaktadır. Bakanlar üzerindeki diğer baskılar ve birçoğu için yönetimin asli uzmanlık alanı olmaması ve kendi işleri olarak görmemeleri nedeniyle, daha iyi yönetim ve daha yüksek performans konusunda çaba göstermesi gereken kamu hizmetindekilerin kendileridir.

- v. Departmanlar üzerindeki baskı hala esas olarak harcamalar ve faaliyetler üzerindedir, kaynaklarla elde edilecek sonuçlara ise pek az dikkat gösterilmektedir.
- vi. Performansta iyileştirmeyi talep eden nispeten az sayıda dış baskı mevcuttur. Parlamento, Kamu Hesapları Komitesi ve medya verimlilik ve etkinliğin sürekli artırılmasından çok siyasi nedenlerle yetersizlik veya eksiklik görülen konulara odaklanma eğilimindedir. Bu durumun Hazine ve Ulusal Denetim Ofisi'nin değer karşılığı para uygulaması gibi istisnaları olsa da, iyileştirmeleri araştırma süreçleri henüz devlet yapısına entegre olmuş değildir.
- vii. Kamu hizmetleri tek bir varlık olarak yönetilebilmek için çok büyük ve çok fazla çeşitliliğe sahiptir. Personel sayısı üzerinden herhangi bir özel sektör şirketiyle kıyaslandığında devasa boyuttadır (Efficiency Unit, 1988).

Bu bulgular çerçevesinde Verimlilik Birimi'nin değişim sürecine başlamak için zorunlu gördüğü üç ana öncelik ise şunlardır:

- i. Her bir departmanın çalışması, yapılacak işe odaklanacak biçimde örgütlenmelidir; sistemler ve yapılar, politikaların ve hizmetlerin etkin biçimde sunulmasını sağlamalıdır.
- ii. Her bir departmanın yönetimi, kendi personelinin verimli bir devlet yapısı için esas olan görevleri gerçekleştirmek için gerekli olan ve konuyla ilişkili deneyim ve becerilere sahip olduğuna emin olmalıdır.
- iii. Her bir departman üzerinde ve içinde, politikaların ve hizmetlerin sunumunda elde edilen değer karşılığı para politikalarında sürekli iyileştirme için gerçek ve sürdürülebilir bir baskı olmalıdır (Efficiency Unit, 1988).

Bu öncelikler çerçevesinde rapor, üç ana tavsiyede bulunmaktaydı:

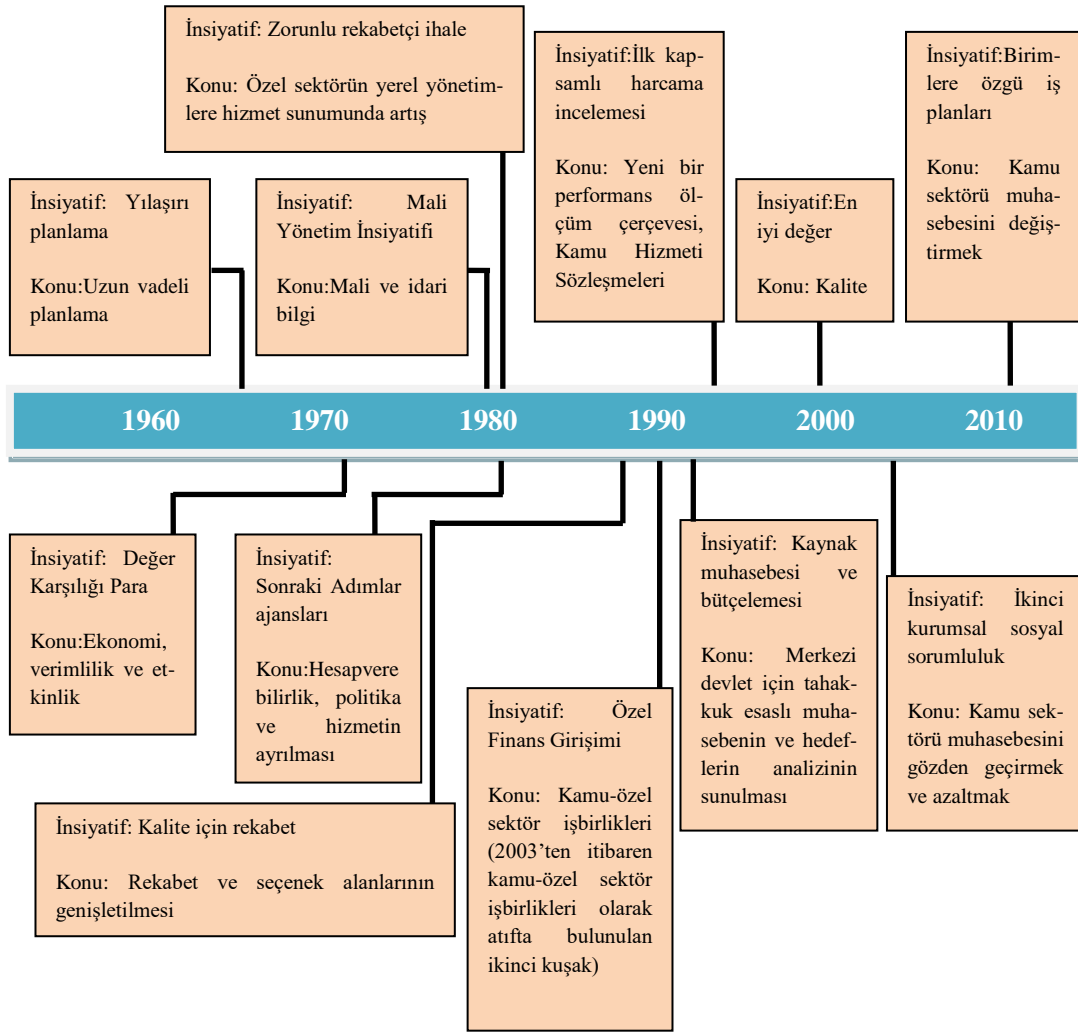
- i. Devletin yürütme işlevlerini yerine getirmek için ajanslar kurulmalıdır (hizmet yerinden yönetimleri).

- ii. Ajansların en iyi seviyede sonuçlar elde edecek şekilde yönetilmesini sağlamak için personel uygun şekilde eğitimi ve hizmet sunumunda deneyimli olmalıdır (uzmanlaşma ve liyakat).
- iii. Değişikliğin gerçekleşmesini sağlamak için bir Proje Yöneticisi atanmalıdır (Efficiency Unit, 1988).

Hükümet, raporun ana bulgularını derhal onayladı ve söz konusu ajanslar kuruldu. Hyndman ve Anderson (1995)'a göre bu ajansların yıllık raporları, aynı dönemdeki mevcut diğer kar amacı gütmeyen kuruluşların yıllık raporlarından önemli ölçüde daha fazla performans bilgisi içermektedir (kamu kurumlarını kar amacı gütmeyen kuruluşlar kategorisinde değerlendirmektedirler); ancak, verimlilik ve etkinlik alanlarında nispeten düşük düzeyde raporlama göstermektedir. Hyndman ve Anderson, ajansların bu alanda diğer kar amacı gütmeyen kuruluşlardan önemli ölçüde daha fazla ilerleme kaydetmiş göründüklerini, performans ölçme ve raporlama konusundaki yetersizliklerinin ise öncül rehberlik eksikliğinden kaynaklandığını, yani kamu sektöründe bu tip raporlama konusundaki yoksunluğun muhtemel bir etkisi olduğunu belirtmektedirler. Ayrıca, yönetim planlama ve kontrol fonksiyonunu desteklemek için iç muhasebe sistemlerinin yetersizliğinin de buna neden olmuş olabileceğini ifade etmektedirler (Hyndman ve Anderson, 1995).

Bu dönemde yerel yönetimler de reformların kapsamında değerlendirilmekteydi. Üçüncü Thatcher hükümeti 1980'lerin sonunda getirdiği topluluk veya seçim vergisi olarak adlandırılan vergiyi yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin denetiminin bir göstergesi olarak görmekteydi. Yerel yönetim harcamalarının miktarı, niteliği ve hesapverebilirlik konusunda 1980'lerde başlayıp 1990'larda devam eden sonuçsuz tartışmalar söz konusu oldu. Bütçeleme ve "değer karşılığı para" yaklaşımlarının ön plana çıktığı dönemde, yani 1980'lerde yerel yönetimlerin denetimi konusunda ön planda olan ve hatta mali denetimden öte hangi konuda harcama yapılacağı hakkındaki kararlarda bile etkili olan mali uzmanlar/yerel yönetim hazinecileri 1990'larla birlikte geri planda kalmaya başladı. Bunun yerine, ilk olarak Nicholas Ridley tarafından önerilen "yetkilendiren otorite" kavramı, hizmet sunumundan ziyade stratejik politika oluşturma biçimlerinin geliştirilmesinin önemine işaret etmek için (sağda olduğu kadar solda da) büyük ölçüde yeniden yorumlandı. Bu yeni yorumların bir kısmı mali rolde bir zayıflamayı önermekteydi, yani merkezin ayrıntılı mali denetimine ihtiyaç yoktu.

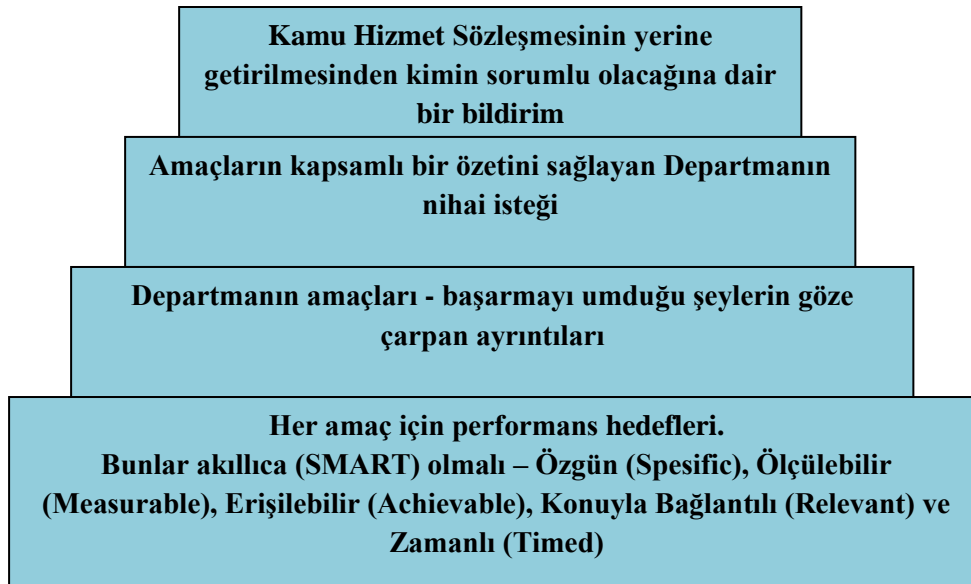
Bütçeleme sürecinin bu şekilde devredilmesi, güçlü bir merkez yöneticisiyle pazarlık yapmak yerine gereken mali becerilerin satın alınmasını mümkün kılmaktaydı. Karar alma sürecinin parçalara bölünmesi, muhasebeleştirilmenin verdiği bilgilerin artık nesnel veya en azından nihai performans sonucu olarak görülmemesine neden oldu (Cochrane, 1993). Yerel yönetimlerde de performansın mali tarafı kadar ve hatta daha çok elde edilen sonucun ön planda olması gerektiği fikri ve bu çerçevede özel sektörle ve diğer seçilmiş ve atanmışlarla işbirliği ve iş paylaşımı ön plana çıkmaya başladı.



Şekil 3.3. Birleşik Krallık'ta kamu sektörü reformlarının zaman çizelgesi (Ross, 2011)

1994'te Muhafazakar Parti hükümeti, departmanlar için performans bildirimine yönelik olarak Çıktı Performans Analizleri'ni geliştirmeye başladı. Bu çalışma,

Hazine'nin kaynak muhasebesi programının bir parçası olarak denetim ve bütçelemeyi hizmetle bağlantılandırma girişimiyle alakalıydı (Talbot, 2010). 1997'deki seçimlerle iktidarın değişmesinin ardından, Çıktı Performans Analizleri yerlerini yeni performans ölçütleri olarak Kamu Performans Sözleşmelerine bıraktı; ilk Kamu Performans Sözleşmeleri, Çıktı Performans Analizlerinin dönüştürülmesiyle oluşturulsa da, departmanlar da toplamda 600'ü bulan kendi hedeflerini bunlara dahil ettiler. Ancak ayrıntı, ölçülebilirlik ve özgünlük anlamında çok fazla farklılaşmalarının yanı sıra, yerine getirilmelerinde kimin sorumlu olduğu ve başarısızlık konusunda kimlerin sorumlu tutulacağı belirsizdi. Ayrıca bu ilk Kamu Performans Sözleşmeleri, bütçe tahsisatları bunların yürürlüğe girmesinden önce onaylanmış olduğu için bütçe destekleriyle bağlantılandırılmamışlardı. Ancak zamanla hedef sayısı azaltıldı ve hedefler kamu hizmetleri için arzulanan sonuçların elde edilmesine odaklandı (Nadiradze ve diğerleri, 2016).



Şekil 3.4. Kamu hizmeti sözleşmelerinin içerik özeti (Nadiradze vd, 2016)

Kamu Hizmeti Sözleşmesi çerçevesinin 1997'de İşçi Partisi hükümeti tarafından yürürlüğe koyulmasının ardından Birleşik Krallık kamu yönetimindeki performans yönetimi süreçleri, önceden belirlenmiş sonuç hedeflerinin sağlanmasına odaklanan büyük ölçüde merkezileşmiş ve yukarıdan aşağıya işleyen bir sistem haline geldi.

2001’de farklı dairelerce/Bakanlıklarca Kamu Hizmeti Sözleşmesi doğrultusunda yapılması gerekenleri kolaylaştırmak amacıyla Başbakanlık Dağıtım Birimi kuruldu. Bu birim, yapılması gerekenlere yönelik engelleri tanımlamak ve bunlarla mücadele etmek için veri temelli bir yaklaşım benimsedi ve ilgili kamu kurumlarının hedeflerine ulaşılmalarına yönelik ilerlemelerini değerlendirmek ve bakanları kişisel olarak sorumlu tutabilmek için periyodik olarak “stoklar” tutan başbakana doğrudan rapor verdi. Birçok durumda başarılı olan bu süreç, hedeflere fazla odaklı olması nedeniyle kamu kurumlarının hedefleri gerçekleştirmiş gibi gözükmeye çalışmalarını ve bazı kurnazca hileleri teşvik etti (Nadiradze ve diğerleri, 2016). Departman düzeyinde Kamu Hizmet Sözleşmelerine bir örnek olarak İngiliz Emniyet/Polis Güçleri için tanımlanmış sözleşme verilebilir: Buna göre İngiliz Polis Güçleri, 2002 planının atıfta bulunduğu Polis Performans Değerlendirme Çerçevesi tarafından geliştirilecek ve altı başlıktan (vatandaş odağı, halka yardımcı olmak, suçu azaltmak, suçu araştırmak, kamu güvenliğini arttırmak ve kaynak kullanımı) oluşan ulusal performans standartları çerçevesinde değerlendirilmekteydi. 2003-2006 döneminde toplam 49 adet performans göstergesi bulunmaktaydı. Altı ana başlıktan Kamu Hizmet Sözleşmesi 1 başlığı, suç oranının ve suç korkusunun azaltılması, en yüksek suç oranına sahip bölgeler ile en iyi durumdaki karşılaştırılabilir bölgeler arasındaki farkın azaltılmasını kapsayacak şekilde tüm performansın iyileştirilmesi ve üç temel göstergenin (1998-99 dönemine kıyasla 2004’e kadar araç suçlarının sayısının %30, 1998-99 dönemine kıyasla 2005’e kadar evden hırsızlık sayısının %25 ve 1999-2000 dönemine kıyasla 2005’e kadar on Sokak Suçu İnsiyatifi bölgesindeki soygun sayısının %14) azaltılması ve bu azaltılmış seviyelerin sürdürülmesi konusundaki göstergeleri içermekteydi (Micheli, Neely ve Kennerley, 2005).

Benzer şekilde Hazine,önceden formüle edilmiş harcama incelemesine göre Sağlık Bakanlığı üzerinden tüm sektörün amaçlarının, üst hedeflerinin ve hedeflerinin ayrıntılarını belirlemekteydi. Bu çerçevede Sağlık Bakanlığı bir kapsayıcı amaç, (bir tanesi değer karşılığı para olmak üzere) üç Kamu Hizmeti Sözleşmesi üst hedefi, 12 ilişkili hedef ve nihayetinde 32 gösterge konusunda ikna olmuştu. Aşağıdaki şekilde bu ayrıntılandırma verilmektedir (Micheli ve Neely, 2010).



Şekil 3.5. 2002 yılı harcama incelemesinde sağlık bakanlığı amaçları ve hedefleri (Micheli ve Neely, 2010)

Bu dönemdeki kamu sektörü hedeflerinin işlevsizleştirici etkilerine bir örnek olarak, Birleşik Krallık Sağlık Bakanlığı'nın 2000 yılında, "21. yüzyıl dünyasında çalışan 1940'ların sistemi" olarak tanımladığı Birleşik Krallık Ulusal Sağlık Hizmetleri verilebilmektedir. Bakanlık, altta yatan sorunları, performansın iyileştirilmesi için açık teşviklerin ve desteklerin mevcut olmaması ve ulusal standartların eksikliği olarak tanımladı. Halkla yapılan görüşmelerde, kaza ve acil durum birimlerindeki bekleme süresinin bir öncelik olduğunu görüldü. Bu nedenle, 2000 Ulusal Sağlık Hizmetleri

Planında '2004'e kadar hiç kimsenin, kuruma varılan andan sağlık kurumuna kabule, başka kuruma transfere veya taburculuğa kadar acil servis ve müdahale biriminde dört saatten fazla beklememesi gerektiği' gibi bir hedef belirlendi. Ayrıca planda, Bakanlığın ambulans yanıt sürelerinde yılda 1800 civarında hayat kurtaracağını tahmin ettiği bir iyileşmeye neden olması öngörülen '2001'e kadar ambulans hizmetinin A Kategorisi çağrılarının %75'ine 8 dakika içinde ilk yanıt verilmesi' hedefi de bulunmaktaydı. Bu hedeflerin bir sonucu, hastane onları kabul etmeye hazır olana kadar hastaların ambulanslarda tutulmasıydı, bu da mürettebatın ve ambulansın bir sonraki olaya müdahale etmek için müsait olmadığı ve ambulans müdahale hedeflerine ulaşılmasını tehlikeye atacağı anlamına geliyordu. Ama ilginç bir şekilde, bu hedefe bağlı tanınmış göstergenin performansın belirlenmesinde kullanılması, hastanelerin performans kaygısı nedeniyle hastaları, onları kabul etmeye tamamen hazır oluncaya kadar ambulanslarda bekletmesine neden oldu; acil müdahale personelinin ve ambulansın bir sonraki vakaya yardım edemeyecek şekilde dolu kalmasına neden olan bu bekletme durumu, ambulans yanıt durumuna ve süresine ilişkin hedeflere erişilmesini tehlikeye atan bir durum olarak ortaya çıktı. Sadece 2007 yılında kırk üç binden fazla hastanın, azami dört saat içerisinde hastalarla ilgilenilmesini mecburi kılan hedef nedeniyle hastanelerin onları dışarıda bekletmesinden dolayı, kaza ve acil durum birimlerinin dışında bir saatten uzun süre beklemek zorunda kaldığı tahmin edilmekteydi. Benzer şekilde, Ulusal Denetim Ofisi, 2009-10'da İngiltere'deki acil durum çağrılarının %49'unda birden fazla aracın sevk edildiğini ve Londra'da çağrılarının %61'ine birden fazla aracın gönderildiğini tespit etti. Bunun temel nedeni, çağrılara cevap vermek için geçen sürenin, ambulans hizmetlerinin performansını ölçmenin yolu olarak görülmesi ve öyle kullanılmasıydı. Ancak bu, milyonlarca gereksiz ambulans yolculuğuna eşit olan olaylara verilen çoklu yanıtların sayısında bir artışa yol açtı. Bu sıkıntılar sonrasında kritik olmayan olaylar için müdahale süresi ve dört saatlik acil yardım hedefleri Aralık 2010'da kaldırılmıştır. Olumlu örneklerden birisi olan Birleşik Krallık Çevre Ajansı ise, stratejik performans yönetimini gerçekleştirmek amacıyla 2004 yılında Dengelenmiş Puan Cetveli'ni uygulamaya geçirdi. Bu yeni yapıda performans, kendi içinde kırmızı, kehribar rengi ve yeşil (İngiltere'de trafik ışığı renkleri) şeklinde sınıflandırılan yaklaşık elli kilit performans göstergesinin gelişimini içeren üç aylık raporlar aracılığıyla yönetim kuruluna rapor edilmekteydi. Yönetimin gereken yere odaklanmasını garanti altına almak için, düşük performans anlamına gelen kırmızı veya performansın iyi olmadığı

anlamına gelen kehribar renkli göstergelere yönelik daha ayrıntılı “İçgörü” raporları üretilmekteydi. Ajans, stratejik performans yönetim sistemini sürekli olarak gözden geçirmeye devam etti ve 2009'da stratejisini önce Üst Düzey Teslimat Planlarına, sonrasında da kilit performans göstergelerine ve bireysel hedeflere daha iyi bağlayarak, genellikle kamu sektörü organlarının gözünden kaçan "görüş alanı"na erişmeyi başardı. Bu sayede kurumdaki performans, örgütsel bölümler yerine temalara göre rapor edilmektedir. Ayrıca faaliyet ölçütlerine kıyasla, sonuçlara daha fazla odaklanmış yeni yapısıyla kırk kilit performans gösterge üzerinden takip gerçekleştirmektedir (Ross, 2011).

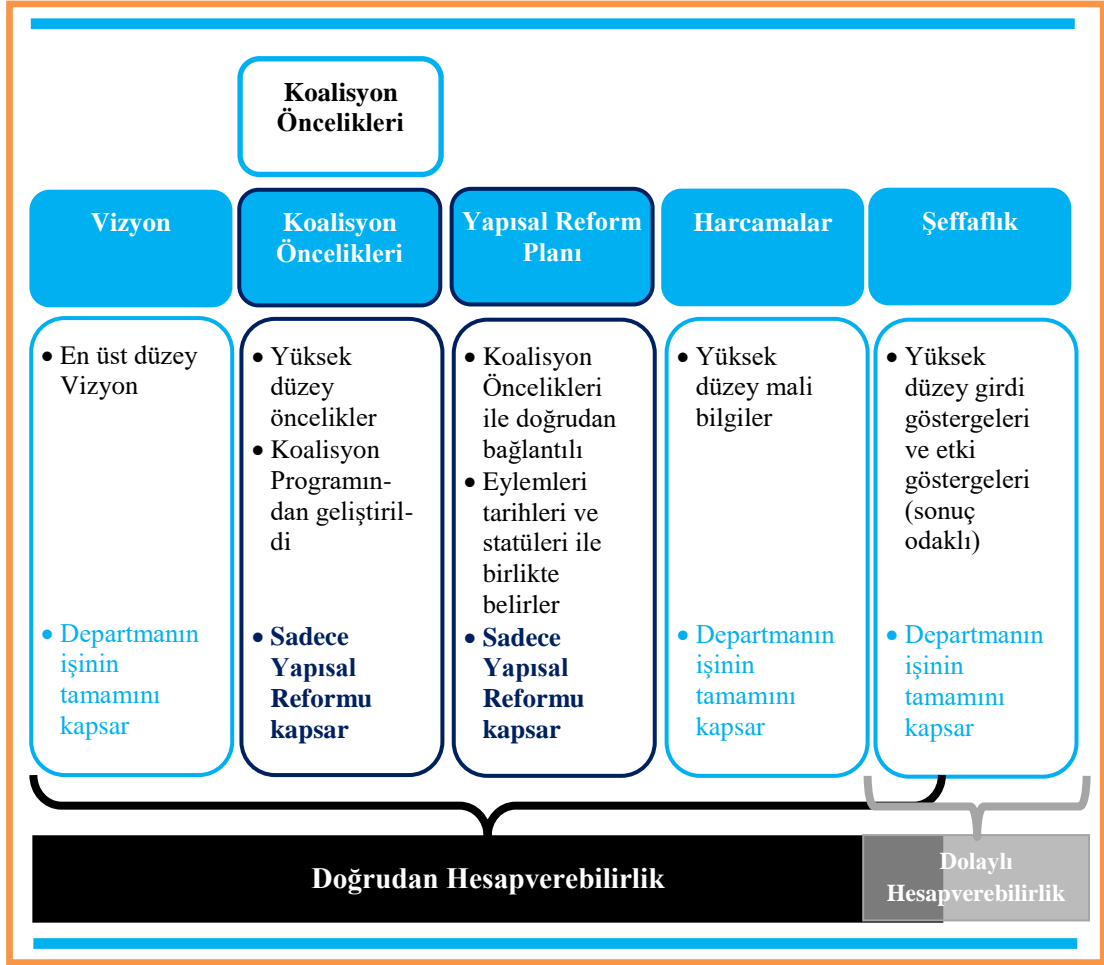
2000'lerin ortalarında, ayrıştırılmış ve tek amaçlı kuruluşlara yapılan vurgu, “katılmış hükümet” veya “bütün hükümet” olarak adlandırılan kamu hizmeti sunumuna yönelik daha entegre bir yaklaşıma kaydı. Sonuçlardaki verimliliği arttırmak ve bir kurumun tek başına yeterince başa çıkamayacağı konularda başarı sağlamak için farklı kurumların kendi alanlarında çalışarak ama diğer kuruluşlarla ortaklaşa ve entegre cevaplar vermek üzere işbirliği yapmasını esas alan bu yeni yaklaşım, işbirliğini esas alan çerçevelerin ön plana çıkartılmasına neden oldu (United Nations, 2014). Birleşik Krallık'ta da 2007'de tüm Kamu Hizmeti Sözleşmeleri Bakanlıklar arasında ortak hedeflere sahip hale getirildi ve hedef sayısı 30'a düşürüldü. Her bir Kamu Hizmet Sözleşmesi, ilgili Bakanlıklar tarafından paylaşılan ve hedeflerin nasıl olacağını açıklayan bir “Teslim Anlaşması” ile desteklenecekti (Talbot, 2010). Bu yeni düzenlemeye göre, Başbakanlık Dağıtım Birimi, yalnızca öncelikli olanlar yerine 30 kesişen Kamu Hizmet Sözleşmesinin tamamının uygulanmasını desteklemekle görevlendirildi - bu da daha geniş bir alanda daha fazla departmanla çalışmak anlamına geliyordu (Nadiradze ve diğerleri, 2016).

Bu dönemde yerel yönetimlerde de aynı çerçevede performans uygulamaları söz konusu olmaktaydı. 2001 yılında uygulamaya konulan yerel kamu hizmet sözleşmeleri, Birleşik Krallık Hazinesi ile yerel yönetimler arasında bir çeşit performans artışı karşılığı ödüllendirme mekanizmasını fiiliyata geçirdi. Ancak bu mekanizmanın beklentileri tam olarak karşılamaması üzerine, 2002 yılından itibaren en iyi değer yaklaşımının yanı sıra kapsamlı performans denetiminin uygulanması söz konusu oldu. Bu iki uygulamanın temel farkı, en iyi değer yaklaşımının belli bir hizmet alanında hizmet kalitesinin izlenmesine ve değerlendirilmesine odaklanması, kapsamlı

performans denetiminin ise sorumlu olunan bütün yerel yönetim hizmet alanlarındaki performansı diğer yerel yönetimlerle karşılaştırarak ölçmeyi esas almasıydı: Eğitim, sosyal hizmetler, çevre, ev yardımları, kütüphane ve eğlence hizmetleri olarak sayılan altı temel hizmet alanı için kötüden iyiye 1 ile 4 arası bir puanlama yapılmakta, eğitim, sosyal hizmetler ve ev yardımları gibi kendilerine özgü puanlama sistemleri olanlarda kendi puanlamaları değerlendirmelerde kullanılmaktaydı; diğer hizmet alanlarında ve kaynak kullanımındaki puanlama ise teftiş raporları, hizmet planları, en iyi değer göstergeleri ve diğer standart veriler üzerinden gerçekleştirilmekteydi (Koyuncu, 2011).

İşçi Partisi'nin seçimleri kaybetmesi sonrası iktidara gelen Muhafazakar Parti-Liberal Demokrat Parti koalisyon hükümeti, yukarıda bahsedilen Kamu Hizmeti Sözleşmesi-Başbakanlık Dağıtım Birimi yapısını yürürlükten kaldırdı ve sürekli optimizasyon yoluyla daha fazla verimlilik ve etkinlik elde etmeyi amaçlayan Departman/Daire İş Planlarını uygulamaya koydu. Devletin önceliklerinden, eylemlerinden, harcamalarından ve her bir hedefe ulaşmak için son teslim tarihlerinden türetilen belirli hedefleri içeren ve her departmana yönelik ayrı ayrı hazırlanan kapsamlı reform gündemleri olan bu iş planlarının oluşturduğu yapı, şeffaflığın, daha etkili ve verimli yönetişime yol açan kamu hesap verebilirliğini geliştirmenin bir anahtarı olduğunu varsaymaktadır. Bu nedenle de verimliliği ve etkinliği ölçmek için kullanılan girdi ve etki göstergeleri, her bir bakanlığın ve kamu kurumunun performansı daha iyi incelemesini sağlamak amacıyla her bir Departman/Daire İş Planı'na eklenmektedir (Nadiradze ve diğerleri, 2016). Yani bu planlar, Birleşik Krallık devlet mekanizmasında performansı daha iyi ölçüp yöneterek hükümetin ve devletin hesapverebilirliğini arttırmayı amaçlamaktadır (House of Commons, 2011).

İş Planları birbirinden ayrı beş bölümden oluşmaktadır: Vizyon, Koalisyon Öncelikleri, Yapısal Reform Planı, Harcama ve Şeffaflık. Açık biçimde tanımlanmış beş bölümün olması, verimli bir izleme süreci için takip etme kolaylığını sağlayacak somut ölçütler tanımlamak yoluyla Merkez Teşkilat'ın daha fazla gözetim yapabilmesine imkan tanıyacağı beklentisinden kaynaklanmaktadır. Departmanın bir yandan tutumlu ve şeffafken diğer yandan reform yoluyla öncelikleri yerine getirebilme yeteneği, ileri sürülen en üst düzey vizyonla uyumlu olmalıdır (Nadiradze ve diğerleri, 2016).



Şekil 3.6. İş planlarının yapısı (Stephen, Martin ve Atkinson, 2011)

Muhafazakar Parti iktidarı Birleşik Krallık Kabine Ofisine bağlı bir operasyon merkezi olarak Verimlilik ve Reform Grubu'nu kurdu. Grup, iş planlarının uygulanmasını desteklemektedir ve verimliliği yükselten, daha iyi kullanıcı deneyimi sağlayan ve ekonomik büyümeyi destekleyen politikaları teşvik edecek şekilde kamu hizmetlerini dönüştürecek departmanlar arası reformları yürütmek için Kraliyet Hazinesi ve devlet daireleri ile işbirliği içerisinde çalışmaktadır. Verimlilik ve Reform Grubu'nun işlevleri şu şekilde tanımlanmaktadır (Nadiradze ve diğerleri, 2016):

- Devletin satın alma gücünü birleştirmek, (küçük ve orta ölçekli işletmeler dahil olmak üzere) devletin tedarikçi havuzunu artırmak ve daha hızlı satın almak yoluyla devletin "tek müşteri" gibi hareket etmesini sağlayarak tasarruf sağlamak;

- ii. Devletin en önemli projelerinin zamanında, bütçe dahilinde ve yüksek kalitede teslim edilmesini sağlamak için ilgili aktörlerle birlikte çalışmak;
- iii. Kullanıcıların ihtiyaçlarına odaklanırken ve tasarruf sağlarken yeni teknolojiyi kullanarak toplumu dönüştürmek;
- iv. Daha geniş bir yelpazedeki işletmelerin hükümet sözleşmeleri için teklif vermesine izin vererek ve yeni ticari ortaklıklar ve işletmeler kurarak Birleşik Krallık'ın büyümesini desteklemek;
- v. Devletin yönetim bilgilerinde reform yapmak ve devlet daireleri ve bakanlıklar arasında verimlilik programlarına açık, kanıta dayalı bir yaklaşım getirmek.

Birleşik Krallık'ta kamu yönetimi reformlarına ve kamu yönetiminin performansına yönelik koordinatör birimlerin Birleşik Krallık Kabine Ofisi ve Birleşik Krallık Hazinesi olmasının temel nedeni, ülkenin idari yapısındaki çok parçalılık ve çok sistemlilik. Birbirinden ayrı parlamentolara, sistemlere ve yönetim organlarına sahip federal bölgelerin varlığı, yasama süreçlerinin karmaşıklığı (İngiltere'nin yasal düzenlemelerini de teşkil eden Birleşik Krallık yasal düzenlemelerinin çıkartılmasında diğer federal devletlerin Birleşik Krallık parlamentosundaki temsilcileri oy verebilirken, diğer federal devletlerin parlamentolarındaki yasal düzenlemeler için sadece o federal devletlerin parlamentolarındaki üyelerin oy kullanabilmesinden kaynaklanan farklılık gibi) ülkenin tamamındaki kamu yönetimini kapsayacak faaliyetlerin koordinasyonunun, federal devletin üst kontrol ve denetim organlarınca gerçekleştirilmesini mecbur kılmaktadır (Loeffler ve Bovaird, 2018).

3.1.1.1.2. Avustralya

Uzunca bir dönem Büyük Britanya'nın ceza sömürgesi olarak varlığını sürdüren Avustralya'daki altı koloni bölgesi 1 Ocak 1901'den itibaren federal bir Commonwealth altında birleşmeyi kabul etti. Bu adım, sıradan seçmenler tarafından seçilen delegelerin oluşturduğu Anayasa Konvansiyonlarını içeren ve yeni ulusun yaratılmasını destekleyen referandumlarla sonuç veren ve yeni Avustralya ulusunun kendisini nasıl biçimlendirmesi gerektiğine dair bir dizi geniş kapsamlı tartışma ve tartışmadan sonra geldi. Her ne kadar aynı kültürel köklerle –yani Anglo-Sakson geleneği ile- bağlantılı olsa da, bir bağımsızlık mücadelesi ve sonrasındaki devrim sonucu ortaya çıkan ABD'dekinden farklı olarak Avustralya Anayasası ve federal sistemi tartışma, anlaşma ve barışçıl bir gelişim sürecinin sonucu olarak ortaya çıktı. Ancak Avustralya Anayasasını hazırlayan ekip ABD Anayasasından da oldukça etkilenmişti. Yirminci yüzyıl içerisinde Commonwealth yönetiminin rolü, özellikle Anayasa'nın 96. bölümü uyarınca koşula bağlı hibelerin kullanılması yoluyla, geleneksel olarak eyaletlerin ve bölgelerin alanında kabul edilen kamu hizmetleri ve faaliyetlerine doğru genişledi. Bu durum, maliyet ve sorumluluk konusunda muhatabın değişmesine de neden olan verimsiz çakışma ve tekrarlara yol açmasının yanı sıra, seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğunun sahipsiz kalmasına ve ortadan kaybolmasına da sebep oldu; ayrıca eyaletlerin egemenliğini de etkiledi. Eyalet ve Bölgeler'in sorumlulukları altındaki alanlarda hizmet sunmak için kullandıkları gelirlerin 2014 yılı itibariyle yaklaşık %45'inin Commonwealth yönetiminden gelmesi, eyaletlerin gelir konusunda merkeze bağımlılıkları nedeniyle bu durumun ortaya çıkmasına neden oldu (Australian Government, 2014).

Avustralya federal devlet yapısında merkezi federal hükümet (commonwealth hükümeti) ile eyalet hükümetlerinin aynı anda var olması, birden fazla yasal ve düzenleyici sistemin varlığı nedeniyle farklı hükümet seviyeleri arasında tekrara, örtüşmeye ve çatışmaya sebebiyet verdi. Henüz Avustralya birliğinin ve ilk Avustralya Anayasası'nın kabulünün üstünden çok zaman geçmemişken, 1911 ile 1913 arasında Başbakan Fisher'ın Commonwealth yönetiminin idari güçlerini Anayasayı değiştirecek bir referandum yoluyla genişletme çabası, referandumda değişikliğin reddi ile geri çevrildi. Ancak güç dengesinde Commonwealth hükümetine kayış devam etti. Anayasa değişikliği konusunda 1901-2014 arasında yapılan kırk dört referandum arasında

başarılı sekiz referandumdan ikisi merkezi hükümetin (Commonwealth'in) yetkilerini genişletti: 1946'da sosyal hizmetlerde Commonwealth yasama yetkilerinin genişletilmesi, 1967'de Commonwealth Parlamentosu'na Yerli Avustralyalılarla ilgili yasa yapma yetkisi verilmesi (Australian Government, 2014). 1946'daki referandumun yapılmasının ve toplumca kabul edilmesinin temel nedeninin bu dönemde dünyada ve özellikle Anglo-Sakson etki alanındaki ülkelerde görülmekte olan Refah Devleti yaklaşımı olduğu söylenebilir. Ancak bu durum özellikle 1970'lerden sonra değişmeye başlamış ve merkezi Commonwealth idaresi ile eyalet hükümetleri ve yerel yönetimler arasında aynı hizmet alanlarında gerçekleştirilen çakışmalar ve kaynak kullanımları, kamu kaynaklarının kullanımı çerçevesinde performans ölçümlerinin konusu olmaya başlamıştır.

Avustralya'daki yerel yönetimler, federal hükümetin ve eyalet hükümetlerinin altında yer alan üçüncü düzeyde bir idari kademedir ve yerel yönetim sistemleri yedi eyaletin her birinde farklılık gösterir. Yerel yönetimlerde en önemli değişikliklerin gözlemlendiği Victoria eyaletinde, 2019 yılı itibariyle 79 yerel yönetim bulunmaktadır. 1980'lerde Birleşik Krallık'ta olanlara benzeyen (yerel yönetim sayısının 210'dan 78'e inmesi, seçilmiş meclis üyelerinin yerine eyalet hükümetince atanmış kişilerin komisyon üyesi olmaları, yerel yönetim harcamalarının en az yarısının rekabetçi ihalelerle gerçekleştirilmesi zorunluluğunun gelmesi vb. gibi) önemli örgütsel değişikliklerin yerel yönetimlerde gerçekleştiği eyalette, eyalet hükümeti 1990'ların sonlarına doğru yerel yönetimlerin denetimine yönelik bir performans ölçüm sistemi oluşturmaya çalıştı. Örgütsel ve yönetim düzeyinde hesap verebilirliği temel alan bu değişiklikler, yasal anlamda da yerel yönetimleri hizmetler konusunda hem kendi aralarında ve hem de özel sektörle rekabet etme zorunluluğuna soktu. Yasal oran indirimleri ve tavan oranlar da, faaliyet gösterdikleri mali ortamı önemli ölçüde değiştirerek yerel yönetimlerin kendi performanslarını daha uygun bir şekilde ölçmeleri ihtiyacını ortaya çıkardı. Ancak etkililik hizmet kalitesi, müşteri memnuniyeti ve hedeflere ulaşma gibi göstergelerle ölçülebilir olsa da, mevcut durumda bu tip göstergeler çok tercih edilmediği için performans ölçülürken maliyete çok fazla odaklanıldığı eleştirileri gelmeye başladı (Kloot, 1999). Yerel yönetimlere destek sağlamak ve yeri geldiğinde temsil etmek amacıyla 1879'dan beri faaliyet gösteren ve 1907'de parlamentodan geçen bir yasayla belediyeleri temsil eden bir organizasyon olduğu resmi olarak tanınan Victoria Belediye Birliği'nin (Municipal Association of

Victoria-MAV), yerel yönetimlerdeki kamu performansının ölçümü ve şeffaflık konusunda bu dönemde devreye girdiği görülmektedir. Birliğin rolü kendi ajandasında ve yıllık raporlarında şöyle tanımlanmaktadır:

- Yerel yönetimlerin çıkarlarını temsil etmek ve savunmak,
- Anahtar paydaşlarla ittifaklar kurmak ve sürdürmek,
- Ortaya çıkan sorunlara yanıtlar üretmek,
- Yerel yönetim faaliyetleri için ortam sağlamak, faaliyetleri kolaylaştırmak ve tavsiyelerde bulunmak,
- Yerel yönetim sektörünün gelişimine öncülük etmek,
- Meclis üyelerinin gelişimini desteklemek,
- Eğitim ve öğretim faaliyetlerine ev sahipliği yapmak ve kolaylaştırmak,
- İşbirliğine dayalı ihale/satın alma imkanları sağlamak,
- Yerel yönetimlere sigorta hizmetleri sağlamak (MAV, 2017).

2017-2018 döneminde MAV'ın stratejik çalışma planı faaliyetlerini yürüten ve belediyeleri hükümetle ve diğer paydaşlarla görüşmelerde temsil eden 29 tam zamanlı ve 9 yarı zamanlı personeli, Victoria eyalet hükümeti ve Avustralya devleti tarafından fonlanan 6 tam zamanlı ve 12 yarı zamanlı personeli, farklı alanlarda personele destek sağlayan 10 uzman danışmanı ve bir stajyeri bulunmaktaydı (MAV, 2018).

Birlik, mali performansın gerçekleştirilmesinde şeffaflığı sağlamak üzere destek ve denetim faaliyetleri gerçekleştirmekte ve bunun haricindeki kurumsal ve bireysel performansın ölçümüne yönelik altyapıyı, kılavuzları ve danışmanlık desteğini sağlamaktadır. 1990'larda performansın daha dengeli ölçümüne ilişkin olarak yerel yönetimlere destek sağlama yaklaşımı çerçevesinde birlik tarafından iki kategoride bir dizi performans göstergesi geliştirildi: Kurumsal göstergeler ve işlevsel (hizmet) göstergeler (MAV, 1993). Çoğunlukla mali nitelikli olan kurumsal göstergeler, borç yönetimi ve gelir kaynaklarıyla ilgili beş zorunlu mali ölçüyü içerirken 600'ü aşan sayıdaki işlevsel göstergeler, (sunulan yemek sayısı ve türü, hizmetlere erişme imkanı bulan nüfusun yüzdesi, yemeklerin brüt maliyeti ve tatmin düzeyi, şikayetlere yanıt

vermek için geçen süre vb. gibi) etkililik göstergelerini ölçmeyi amaçladığı belirtilse de daha çok verimliliği ve iş yükünü ölçebilecek yapıdaki göstergelerdi. İşlevsel göstergelere odaklanması, Birleşik Krallık Denetim Komisyonu'nun etkililiğe çok az dikkat ederek, ekonomi ve verimliliğe odaklanmasıyla tutarlıydı. Ancak sonrasında, yerel yönetimin faaliyetlerini denetlemekle görevli Victoria Eyaleti Altyapı Departmanı, yerel yönetimler için daha iyi performans ölçütlerine duyulan ihtiyacı tespit etti ve hesap verebilirliğe yönelik uygun performans ölçütleri geliştirmek amacıyla bir proje hazırladı. Hazırladıkları sistem hangi geniş hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını, toplumsal memnuniyeti, belirli hizmetlerdeki performansı, yerel yönetimler arası karşılaştırılabilirliği ölçmeye yönelikti. Altyapı Departmanı, yerel hesap verebilirlik anlamında etkililiğe ilişkin olan ilk iki alanda 30 adet yıllık plan göstergesi ve mali hesap verebilirliğe ilişkin verimliliği içeren ikinci iki alanda ise yaklaşık 70 karşılaştırmalı maliyet ve kalite göstergesi geliştirdi (Kloot, 1999). Çok sayıda göstergenin olması, Birleşik Krallık kamu sektöründe 1990'ların başında gerçekleştirilen performans çalışmalarından etkilenildiğini de göstermektedir (Carter, 1991).

Kloot'un (1999) yaptığı çalışmada, Victoria eyaletindeki yerel yönetim yöneticilerinin performans ölçütlerinin kullanımının artmasını paydaşlara (merkezi hükümet, yerel toplum ve diğer kurumlar) karşı hesap verebilirliği arttırmasına ve eyalet yönetiminin yerel yönetimlere dayattığı rekabetçi ihale ve alım yapma zorunluluğu gibi örgütsel değişikliklere bağladıkları görülmektedir. Buna göre, rekabetçi ihale ve alım mecburiyeti, yerel yönetimlerin özel sektör kuruluşlarıyla eşit şartlarda rekabet edebilmesini sağlamak amacıyla performanslarının ölçümünü ve takibini gerektirmekteydi; bu nedenle de arzulanan sonuçları elde etmek için performansı ölçme ihtiyacı ortaya çıktı. 1990'larda Victoria eyaletindeki yerel yönetimler için geliştirilen performans ölçütlerinin çoğunluğu, sözleşme performanslarını dolayısıyla da kurumsal vizyon ve stratejik hedefler çerçevesinde olması gerekenler ile gerçekte oluşan sonuçlar arasındaki ilişkiyi izlemek için tasarlandı. Bir diğer neden ise, eyalet hükümeti tarafından getirilmiş olan, yerel yönetimlerin kurumsal planlar yayınlaması ve bu planlara ilişkin başarıları yıllık olarak raporlaması şartıydı (Kloot, 1999). Performansın stratejik bir plandaki hedeflerle karşılaştırılarak ölçümü, performansı kurumsal vizyon ve stratejik hedeflerle ilişkilendiren Birleşik Krallık Denetim Komisyonu performans ölçüm çerçevesinin gereklilikleriyle uyumludur (Audit Commission, 1986). Performans

ölçümündeki ödüller ve yaptırımlar konusunda, yöneticileri kapsayan idari personel için performans değerlendirmesi, kurumsal planın gereklilikleri ve özel hizmet sözleşmeleri yoluyla performansa dayalı ücretle bağlantılandırılmaktadır. Kişilere özel eğitim ve gelişim planlarının oluşturulması amacıyla çalışanların değerlendirilmesi ise daha sık gerçekleşmekte ve dördüncü yönetim kademesinin altındaki çalışanlar için ikramiyeden bahsedilmemektedir. Finansal olmayan performans göstergelerinin başında muhatap/müşteri odaklı göstergeler ve özellikle memnuniyet göstergeleri gelirken, zamanla bu tip göstergeler de sisteme dahil edildi, ancak yenilikçilik/innovasyon ve hizmet içi öğrenme süreçlerine ilişkin göstergeler bu dönemde ölçülmemekteydi (Kloot, 1999).

Victoria Belediye Birliği, aynı zamanda, işe alım hizmetlerinin standartlaştırılması ve çalışan tedarikinin sağlanacağı organizasyonların belirlenmesi açısından, Victoria'daki belediye meclislerinin çıkarlarını savunmak ve 1989 Yerel Yönetim Yasası kapsamındaki yükümlülüklerini yerlerine getirmelerini sağlamak üzere bir temsilci gibi görevlendirilmiştir. Bu yükümlülükler Kanunda vekil atamaya karar almak, mal ve hizmet alımına karar vermek ve bu alıma ilişkin özellikleri belirlemek, bir kamu ihalesini yürütmek üzere bir vekil tayin etmek, tedarik sürecinin doğru işlenmesini sağlamak, ihaleden kaynaklanan önerileri kabul etme veya reddetme konusunda takdir yetkisini kullanmak ve karar vermek şeklinde tanımlanmaktadır (MAV Procurement, 2010). Burada kamu hizmetleri için personelin taşeron aracılığıyla çalıştırılması veya hizmetin doğrudan özel sektör kuruluşlarına yaptırılması konusundaki yaklaşıma yönlendirme dikkat çekmektedir. Bunun sağlıklı işleyebilmesi açısından ise belediyeler tarafından oluşturulan Victoria Belediye Birliği yetkili kılınmış olup, Birlik, üyelerin daha iyi değer elde etmelerini, uyumsuzluk riskinden en az düzeyde etkilenmelerini, uygulamalarını iyileştirmelerini ve böylece birleşik etkilerini güçlendirmelerini sağlamak üzere Victoria Belediye Birliği Tedarik Birimi'ni (MAV Procurement) kurmuştur.

Eyalet ve Bölge Yerel Yönetim Birliklerini temsil eden Ulusal Tedarik Ağı'nın bir üyesi olan bu birim, belediye meclislerinin sağlanacak hizmetler için gereksinim duyduğu personel açığını karşılamak amacıyla kalıcı ve/veya geçici personel tedarik edebilecekleri kuruluşlara erişmelerini sağlayacak bir katalog oluşturmakta ve yayınlamaktadır. Birim, çeşitli özel sektör personel tedarik gruplarıyla ve şirketleriyle

görüşerek uygun hizmet ve personel şartlarını (kadro, unvan, sektör, eğitim ve tecrübe durumu gibi şartlarını belirterek), hedeflere ilişkin performans ölçütlerine bağlayan hizmet sözleşmeleri imzalamakta ve bu çerçevede uygunluğunu tespit ettiği personel tedarikçilerini, Birliğe üye yerel yönetimlerin erişebilmeleri açısından kataloğuna almaktadır. Örneğin 2010-2013 dönemi için bu tip bir proje sözleşmesi kapsamında katalogda yer alan 35 kuruluş bulunmaktaydı (MAV Procurement, 2010). Aynı dönemde yerel yönetimlerin işleyişini iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde yeniden tanımlamak ve bu ilkelerin uygulanışı konusunda yerel yönetimlere destek sağlamak amacıyla, yerel yönetimlere ilişkin sivil toplum kuruluşları tarafından gerçekleştirilen ortak çalışmayla oluşturulan bir İyi Yönetişim El Kitabı da kullanıma sunuldu. Kılavuzda iyi yönetim ve diğer bazı kavramlar tanımlanmakta, belediye başkanı, belediye meclisi ve meclis üyelerinin genel ve karar alma sürecindeki konumlarının nasıl olması gerektiği belirtilmektedir. Buna göre kılavuzun amacının aşağıdaki konular ve benzerleri için kullanılacak bir yardımcı kaynak olduğu kılavuzda belirtilmektedir: Karar alma sürecinin nasıl işlediğini anlamak isteyen yeni meclis üyeleri; cari dönemde meclis içinde iyi bağlantılar kurarak daha iyisini başarmayı uman deneyimli meclis üyeleri; meclis üyelerinin rollerini ve onların destek ve bilgi ihtiyaçlarını daha iyi anlamak isteyen idari meclis memurları; meclis oturumlarını daha iyi gerçekleştirmek isteyen yönetici amirlere yönetim eğitimi sunmaya hazırlanan Baş İcraçarı Yöneticiler (CEO); çıkar çatışması, ön endişe, briefinglerden nasıl daha fazla fayda elde edilebileceği, mali sorumluluklarının ne olduğu ve diğer konular hakkında bilgi edinmek isteyen meclis üyeleri. Aynı şekilde kılavuzun iyi yönetim ve önemi hakkındaki ayrıntıları, yerel yönetimin fonksiyonları hakkında bilgileri, iyi yönetim için çok önemli olan anahtar rollerin ve ilişkilerin tanımlarını, bir iyi uygulama perspektifinden karar alma sürecinin ana aşamalarını, iyi uygulamaların ve sorun ortaya çıkabilecek alanların bir çerçevesini, arazi kullanımı planlaması ve maliye gibi uzmanlık alanlarında iyi yönetişimin nasıl işlediğine atılan bir bakışı, olayların sıkıntılı geliştiği senaryoları ve durumla başa çıkmak için önerileri içerdiği de belirtilmektedir. Kılavuz incelendiğinde, belediye meclislerinin meclis planlarında yıllık veya faaliyet planlarını da oluşturması ve bunların hangi kaynaklara dayanacağını hesaplaması gerektiğinin belirtildiği, bu çerçevede de hangi performans hedeflerinin ve ölçütlerinin olacağını belirlenmesinin önem olduğunun ifade edildiği görülmektedir. Kılavuzda, meclis üyelerinin görevleri arasında örgütün performansının takibi ve yönetimi de

sayılmaktadır. Meclise karşı doğrudan sorumlu tek memur olan Baş İcra Yöneticilerin bireysel performansının izlenmesi zorunluluğu da bu kapsamdadır. Bu zorunluluk daha çok Baş İcra Yöneticilerin yıllık performansının değerlendirilmesiyle gerçekleşir. Bunun için hedeflerin ve beklentilerin oluşturulması gerekir. Kılavuz, performans takibinin, meclis veya yönetimin diğer tarafın işlevsel anlamda boş bıraktığı alanları tespiti anlamında önemli olduğunu da belirtmektedir. Kılavuz ayrıca mali yılın altıncı ayında, önceki aylardaki bilinen performansı temel alan bir bütçe yeniden değerlemesini de kapsayan bir cari durum incelemesi yapılması gerektiğini ifade etmektedir. Benzeri şekilde, denetim komitesinin kendi rolü kapsamındaki görevleri arasında, meclise yıllık mali ve performans taahhütlerinin onaylanabileceği konusunda tavsiyede bulunmayı da saymaktadır. Bu konuda temel ölçütlerin nakit kaynaklar, işletim sonuçları, denge tabloları ve mali anahtar performans göstergeleri olması gerektiği de belirtilmektedir. Kılavuz hazırlanacak değerlendirme raporlarının dayandığı verilerin güvenilir olmasını ve hedeflere erişim durumu konusundaki sonuçlara ilişkin açıklamaların kabul edilebilir olmasını da şart koşmaktadır (MAV, VLGA, LGV ve LGPro, 2012). Kılavuzda belirtilen çerçevede ve ağırlıklı olarak mali göstergeler kullanılarak oluşturulmuş karşılaştırma ve değerlendirme raporlarına bir örnek olarak, Victoria Belediye Birliği ve ArcBlue Consulting tarafından ortaklaşa hazırlanarak 2017 Ekim’inde yayınlanmış olan rapor verilebilir. Bu raporda yerel yönetimlerin performansları Etkililik, Uygunluk ve Yerel-Toplumsal Yeterlilik ana başlıkları altında, sırasıyla Süreç Etkinliği ve Satınalma Olgunluğu, Yüksek Harcamalı Tedarikçiler ve Sözleşmesiz Harcama, Yerel Harcama ve Bölgesel Harcama başlıklarında karşılaştırıldı. Bu göstergeler arasında Etkililik başlığı altında yer alan Süreç Etkinliği, bir kuruluşun tedarik süreçlerindeki verimliliğini ifade ederken, ölçü olarak gerçekleştirilen işlemlerden maliyeti 1.000 ABD Dolarının altında kalanların oranı kullanıldı, buradaki hedef ise bu oranın %60’ın altında olmasıydı. Satınalma Olgunluğu başlığında ise yerel yönetimler, tüm tedarik boyutlarında iyileştirme alanlarını ve nispeten güçlü yönlerini anlamak için önde gelen uygulama tedarikleri çerçevesinde ölçüldü ve kıyaslandı. Uygunluk başlığı altında yer alan Sözleşmesiz Harcama göstergesi, tedarik performansı için önemli bir ölçüt olarak, harcamaların ne kadarının sözleşmeli düzenlemeler kapsamında gerçekleştirildiğine ilişkindi. Yerel-Bölgesel Yeterlilik kapsamındaki Yerel Harcama ve Bölgesel Harcama göstergeleri ise mevcut hizmetler için gerçekleştirilen alımların ne kadarının yerel

yönetimin sınırları içerisinde ve bölge sınırları içerisinde gerçekleştirildiğine dair oranları içermektedir (MAV ve ArcBlue Consulting, 2017).

Aslında bu durum Avustralya Kamu Hizmetleri Komisyonu tarafından Avustralya kamu yönetimine ilişkin olarak tespit edilen konuların bir yansımasıdır. Komisyon, yayınladığı raporlarda kamu yönetimine ilişkin yeni anlayışların yansımalarını barındırırken, aynı zamanda gittikçe artan ölçüde örgütsel performans ile bireysel performansı ayırtmaya yönelik altyapıyı oluşturma konusunda da tavsiyeler vermektedir; aynı zamanda yenilikçilik de (inovasyon) performansın bir boyutu olarak bu raporlarda yer almaktadır. Örneğin Komisyon tarafından yayınlanan 2013-2014 Hizmet Durumu Raporu'nda üç temel tema mevcuttur: Bunlar etkililik, etkinlik/yerindelik ve değerlendirmedir. Etkililik teması altındaki ikinci, üçüncü ve dördüncü bölümler, verimliliğin ölçümü yoluyla performansa atıfta bulunurken, işbirliği ve rekabet süreçlerinin verimliliğin ve yerindeliliğin iyileştirilmesi konusunda kullanımına ilişkin tespitleri de içermektedir. Risk yönetiminin durumu, kurumsal risk yönetimi kapasitesi ve çalışanların risk yönetiminden anladıkları konusundaki bilgilerin de içerildiği bu bölümlerde, bilişim teknolojilerinin ve sosyal medyanın gelişmekte olan yönetim süreçleri üzerindeki etkisi ve kullanımından da bahsedilmektedir. Etkinlik/Yerindelik teması altında yer alan sonraki dört bölümde liderlik kapasitesinin inşası, değişim için yönetmek, açık yenilikçilik ve katılımın yönetilmesi başlıkları bulunmaktadır. Son tema olan Değerlendirme ise hedeflenen performansı ve hesap verebilirliği sağlama, beşeri sermayeyi değerlendirme başlıklarını kapsamaktadır.

Komisyon, söz konusu raporda kurumsal kapasiteyi değerlendirmek için iki yöntem uygulamıştır. Temel yöntem, Yetenek İnceleme programıdır, tamamlayıcı yöntem olarak tüm kamu kurumlarının kendi temel kurumsal yeteneklerini bir yetenek olgunluğu modeline göre değerlendirmesi istendi. Bu model, kurumsal yeteneklerin bir kurumun üst düzey liderliğinin belirli bir yetenek alanının olgunluğunu değerlendirmesine ve iyileştirme için öncelikler belirlemesine olanak tanıyan standart ve karşılaştırılabilir bir yapının içerisine yerleştirilmesini amaçlamaktadır. Yetenek olgunluğu modelinin değerlendirmesi 2011 ve 2013 yıllarında yapıldı. Kamu kurumlarının kurumsal performansı yönetme kabiliyetini değerlendirmek amacıyla, strateji ve iş planlarında belirtilen sonuçların elde edilmesini sağlamak için performans hedeflerine göre performans sergileyip sergilemedikleri, performansı yönlendirerek

stratejik sonuçları elde etmek için örgütte ve dağıtım sistemlerinde mükemmelliye yönelik çaba gösterip göstermedikleri, hizmet/dağıtım sistemindeki performans ile riskin takibine ve yönetimine imkan tanıyan, analitik birikimin desteklediği yüksek kaliteli, zamanında ve iyi irdelenmiş performans bilgilerine sahip olup olmadıkları ve tüm kilit hizmet hedeflerine ulaşılmadığında (ya da gidişat hedefe erişecek bir doğrultuda olmadığında) harekete geçip geçmedikleri sorgulanmaktadır. Raporda, bu Yetenek İncelemelerinden elde edilen bulguların, kurumların kendi kurumsal performanslarını yönetebilme becerilerini, daha fazla sonuç odaklı stratejilere olan gereksinimin ardından geliştirilmeye en çok ihtiyaç duyulan ikinci yetenek olarak tanımladığı belirtilmektedir. Verileri birleştirme ve ayrıştırma kapasitesinin düşüklüğü (yani, çok az veya çok fazla performans verisi olduğu halde çok düşük bilgi birikimi ve çok az analiz uygulamasının söz konusu olması durumu), sonuçlardan ziyade çıktıları ölçmeye odaklanma eğilimi, strateji ve uygulama arasındaki kopukluk (yani vizyonu iş, ekip ve bireysel planlara dönüştürme konusu), ihtiyaç duyulduğu zamanlarda analitik yetenekte ve bu yeteneği zaman içinde artırma planlarında ortaya çıkan eksiklikler, örgütsel performansı anlamak ve yorumlamak için kullanılan çerçeveler veya yöntemler konusunda kurumlar arası uzlaşmanın eksikliği (bütünleşmiş ve sonuç odaklı performans bilgisinin eksikliği ile sonuçlanır) kurumsal performans kabiliyeti ile ilgili sistemsel kaygılar arasında sayılmaktadır (Australian Public Service Commission/ APSC, 2014). Görüldüğü üzere söz konusu rapor, performans sistemleri ve bunları doğru şekilde işlemlerini ve sürdürülmesini sağlayacak veri, bilgi birikimi, uzmanlık, standartlaşma ve niyet bileşenlerine kamu sektörünün iyileştirilmesinde ve reformunda merkezi bir rol tahsis etmektedir.

Avustralya kamu sektöründe bu dönemde gerçekleştirilen Yetenek İncelemeleri, arzulanan sonuçları elde etmek ve bireysel, ekipsel ve kurumsal düzeylerde yüksek performansa katkıda bulunmak için kullanılan kurumsal yönetim ve hesap verebilirlik mekanizmalarının etkinliğini de incelemektedir. Tamamlanan Yetenek İncelemelerinden elde edilen bulgular, kurumların en uygun yönetim politikalarını ve yapılarını geliştirme ve uygulama becerilerinde farklılık gösterdiğini göstermektedir. Raporun çıkarımlarına göre, nispeten güçlü yönetim düzenlemelerine sahip kurumlar, iş planlama süreçlerinin hükümet önceliklerinden bölüm düzeyindeki faaliyetlere ve bireysel performans planlarına kadar net bir görüş açısı sağlamasını güvence altına

almaktadır. Ayrıca, etkin karar almayı kolaylaştırmakta ve üyelerin zamanını en iyi şekilde kullanmak için komitelerin sorumluluklarının ve sorumluluklarının açık ve uyumlu olmasını sağlamaktadırlar. Yetenek İncelemelerinin tespitleri arasında farklı düzeydeki komitelerin amaç ve rolleri konusundaki netliğin yeterli düzeyde olmamasının ve (farklı federal düzeylerde sahip olunan) karmaşık çoklu üyelik yapısının resmi olarak öngörülenler ile fiili uygulama arasında ayrışmaya ve karmaşaya neden olduğu, komitelerin önemli stratejik tartışmalara odaklanmak yerine operasyonel konuları çözmekle uğraştıkları tespitleri de yer almaktadır. Üst düzey yetkililerin karar verme yetkilerini devretme ve genel olarak tüm personelin risk alma konusundaki isteksizliklerinin, kurumda kararı verme insiyatifinin bürokratik hiyerarşide daha üst düzeyde yer alan bürokratlara doğru (yukarıya) kaymasına neden olduğu da belirtilmektedir. Kurum içi uzmanlıktan yeterince yararlanılamamasına, genç ve yeni çalışanların gelişmesinin engellenmesine ve çalışanların moralinin ve bağlılığının azalmasına neden olması sebebiyle bu durumun kurum performansları üzerinde olumsuz etkisi olduğu da bir diğer tespittir (APSC, 2014). Burada yer alan tespitlerin federal hükümetlerle idare ediliyor olsun veya olmasın, Türkiye dahil bir çok ülkede kamu sektöründe gözlemlenen ve performansı etkileyen sorunlar olduğu dikkat çekmektedir.

İşyerinde personele tanınan özerkliğin ve unvan-yetki-sorumluluk-görev tanımı uyumunun performansla bağlantılı önemli etkenler olarak görülmesi nedeniyle, 2014 yılındaki Avustralya Kamu Sektörü Çalışan Sayımı'nda, çalışanlara verilen işlerin ve sağlanan karar verme yetkisinin çalışanların sınıflandırmalardaki yerlerine uygun olup olmadığı sorulmuş olup ayrıca, çalışanlardan işlerini nasıl yapacaklarına karar vermede ne ölçüde seçim yapma imkanına yani ne kadar özerkliğe sahip olduklarını belirtmelerini istendi. Yukarıda belirtilen uyumluluğa temel alınan çerçeve, Avustralya'da kamu kurumlarının 2012 yılından itibaren uygulamalarının zorunlu hale getirildiği ve ilk olarak Üst Düzey İdari Hizmetler için yayınlanan iş standartları çerçevesidir. Bu standartlar, her sınıflandırma düzeyindeki bireylerden –liderlik, karar alma becerisi, bağımsızlık, hesapverebilirlik ve yargılarını uygulamaya dönüştürme konuları da dahil olmak üzere- ne beklendiğini tanımlayarak yüksek performans ve hesap verebilirliğin temelini oluşturmaktadır. Örneğin, yönettikleri personelin performansının yönetimi ve yeteneklerinin gelişimi de dahil olmak üzere çalışma

gruplarının yönetiminden sorumlu olan EL 2 sınıfı çalışanların, önemli ölçüde mesleki bağımsızlık sergileyen bir lider rolü oynamaları beklenmektedir. Çalıştıkları kurumun faaliyet alanıyla bağlantılı siyasi ve toplumsal çerçeveyi anlaması, kurumsal konumu savunması ve hassas/karmaşık konular ve projelerle ilgili riskleri belirleyerek sorunları çözmesi zorunlu görülen bu sınıf personeli, kurumsal strateji, politika ve uygulamaları yönlendirerek geliştirmekten ve uzmanlık/sorumluluk konularında üst yönetime ve Bakanlara tavsiye sağlamaktan sorumludurlar (APSC, 2014). Dolayısıyla söz konusu çerçeve, sonuçlara odaklanan ve riskin yönetilerek işin geliştirilmesini sağlayan bir performans altlığı da oluşturmaktadır. Kamu bürokrasisinde görev yapmakta olan bireylerin performansının ölçümü için bir temel olarak kullanılmaktadır.

Raporda yapılan tespitler arasında, en üst düzey yönetim yapılarının ücretler konusunda önemli maliyetlere sebep olduğunun ve beşeri sermayenin etkin kullanımını engelleyebileceğinin yukarıda belirtilen Yetenek İncelemelerinde gözlemlendiği, ancak stratejik yön ve yapısal değişim amaçlı olan girişimler hariç genel yönetim personelinin azaltmaya sadece maliyeti azaltmaya yönelik bir önlem olarak odaklanmanın, yarardan çok zarara neden olabileceği ve kurumun işgücü kapasitesini olumsuz etkileyebileceği yer almaktadır. Öte yandan etkili yönetim yapılarının, karar almayı kolaylaştırma, iletişimi ve hesap verebilirliği geliştirme, kaynakları daha doğru önceliklendirme ve kurumsal bağlılığı daha yüksek ve üretken bir işgücü oluşturma gibi kurumsal performansı olumlu etkileyen tarafları olduğu da aynı raporda belirtilmektedir. Raporda yapılan tespitler arasında, kurumsal bağlılığın, denetim yetkisine sahip yöneticiler arasında diğer personele kıyasla daha yüksek olduğu tespiti de bulunmaktadır (APSC, 2014). 1999 tarihli Kamu Hizmeti Yasası'nın gerekli kıldığı "çalışan performansının etkin bir şekilde yönetilmesi" bu yöneticilerin temel sorumluluğudur; bu görevin yerine getirilememesi veya yetersiz bir şekilde yerine getirilmesi ve etkin performansın sağlanamaması durumunda, bu durumla bağlantılı personelin hiyerarşik sınıflandırmadaki düzeyinin düşürülmesi veya iş akdinin feshi aynı kanun tarafından öngörülmektedir (Australian Government, 1999).

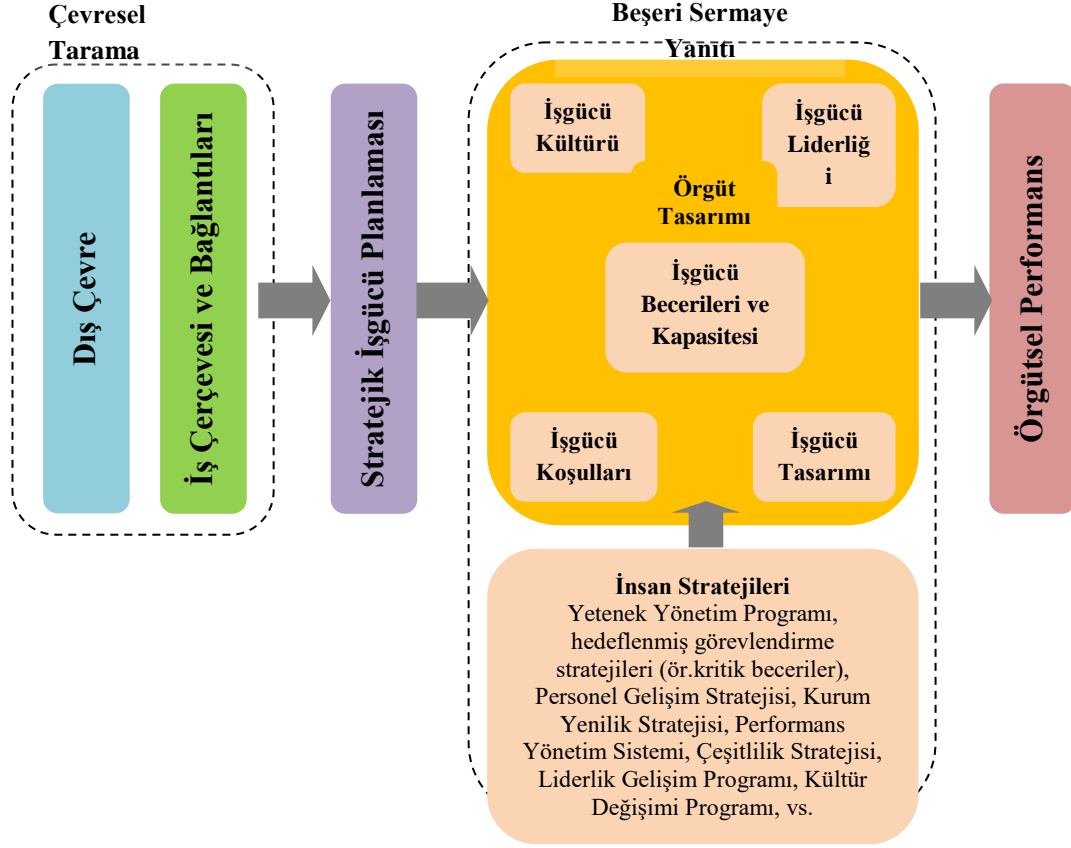
2010'ların başından itibaren Avustralya Kamu Hizmetleri Komisyonu, kamu kurumlarıyla beraber çalışarak performans yönetimi kültürünü güçlendirme amaçlı girişimlerde bulundu. Bunlar arasında,

- i. Kurumların her birinin Yetenek İnceleme çalışmalarının ayrı ayrı değerlendirilmesi ve ilgili kurumdan geribildirimler alınması yoluyla o kurumun performansını iyileştiren unsurları tespit etmek ve bunlara odaklanılmasını sağlamak,
- ii. Performans yönetimi, işin yapılandırılması ve değişimi yönetme gibi iş gücü becerilerinin oluşturulması amacıyla kişisel sorumluluk, hesap verebilirlik ve etkili karar vermeye odaklanan ve Avustralya Kamu Personel Sistemi Liderlik ve Temel Beceriler Stratejisini temel alan yeni programlar ve yeni öğrenme imkanları oluşturmak,
- iii. Kamu kurumlarının kendi yeteneklerini değerlendirmelerine ve performanslarını iyileştirme kapasitelerini güçlendirmelerine yardımcı olacak teşhis araçları tasarlamak bulunmaktadır.

Bunlar dışında, 2013 yılında “Kamu Yönetişimi, Performans ve Hesap Verebilirlik Yasası” ve “Kamu Hizmeti Yasası”nda yapılan değişiklikler yoluyla kamuda yüksek performans için yasal zorunluluklar güçlendirildi. 2013'te Kamu Hizmeti Yasasında yapılan değişiklikler, “Avustralya Kamu Personel Sistemi Değerlerini ve İstihdam İlkeleri”ni Avustralya Kamu Personel Sistemi örgüt kültürünü şekillendirmesi gereken değerler olarak sundu. Bütünleşik ve yüksek performans ile başarılı liderliğe dayalı olumlu bir kültürün bileşenlerini içerdiği ifade edilen Değerler ve İstihdam İlkeleri, özellikle her çalışanın etkin performans sergilemesini gerektirmektedir ve Avustralya kamu bürokrasisindeki tüm kurum başkanları ve çalışanlarının bu değer ve ilkeleri desteklemeleri zorunludur. “Kamu Yönetişimi, Performans ve Hesap Verebilirlik Yasası”ndaki değişiklikler ise, kurumsal planlama ve raporlama standardını iyileştirmeyi ve potansiyel olarak çalışanların bireysel performansları konusunda daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlamayı amaçlayan iki yeni belgeyi (kurumsal planlar ve yıllık performans beyanları) zorunlu hale getirdi (APSC, 2014). Bu değişikliklerin ardından Kamu Hizmetleri Komisyonu, “Performans Yönetimi Çerçevesini Güçlendirme” projesi kapsamında bir Performans Yönetimi Tanı Modülü geliştirdi. Kurumun uygulamalarının ve personelinin becerilerinin, performansı olumlu etkilediği kanıtlanmış olan uygulamalar ve becerilerle ne derecede örtüştüğünü tespit etmek, kamu kurumlarının kendi temel çalışma koşullarını değerlendirmelerine yardımcı olmak, güçlü ve zayıf alanlarını, daha istikrarlı

ve iyi uygulamalara erişebilmeleri için gereken faaliyetleri tanımlamak iyileştirme gerektiren temel alanları tanımlamak için nicel ve nitel girdileri kullanmak ve eyleme geçilebilmesi için önerilerde bulunmak amacıyla geliştirilen bu modülde, çalışanların ve yöneticilerin yönetici davranışlarına ve kurumsal süreçlere ilişkin algılarını sorgulayan bir performans yönetimi soru kağıdı da bulunmaktadır (Blackman, Buick, O'Donnell, O'Flynn ve West, 2013).

Söz konusu soru kağıdı, ilk olarak 2014 Kamu Personeli Sayımı çerçevesinde başarıyla uygulandıktan sonra Tanı Modülüne entegre edilmeden önce Avustralya Vergi Kurumu, Yerbilim Avustralya ve Kamu Hizmetleri Komisyonunun kendi personeline test edildi. Çalışanlardan, (yöneticinin çalışanlara açık ve istikrarlı performans beklentileri sağlayıp sağlamadığı gibi) kendi yöneticilerinin performans yönetiminin etkililiği ve (performans sözleşmelerinin çalışanlara kendi rolleri açısından anlamlı ve konuyla alakalı bilgi sağlayıp sağlamadığı gibi) performans yönetim süreci ile bağlantılı eylemlerini veya davranışlarını değerlendirmeleri, yöneticilerden, çalışanlarını yönetirken kendilerine sağlanan destek açısından (yöneticinin çalışanlarına açık ve istikrarlı performans hedefleri sunup sunmadığı gibi) performans yönetiminin etkililiği ve (kurumun performans yönetim politikalarının, yöneticiye performansın ölçümü konusunda net yöntemler sağlayıp sağlamadığı gibi) performans yönetim süreciyle bağlantılı kendi davranışlarını değerlendirmeleri ve tüm çalışanlardan, kurumlarındaki düşük performansın yönetiminin etkili olup olmadığını değerlendirmeleri istendi (APSC, 2014). Bu ilk çalışmanın sonuçlarına göre kamu kurumlarının yüzde doksan sekizi resmi bir performans yönetim sistemi kullanmaktaydı ve bu sistemle personele yapılacak ödemedeki değişiklikleri bağlantılandırıyor; yüzde doksan beşi ise bürokrasideki görevlerin sorumluluk alanlarını ve ilgili performans göstergelerini belirlemişti ve performans yönetimi süreçlerini kurumsal öğrenme ve gelişim planlarıyla ilişkilendirmekteydi. Burada, genellikle yüksek düzey performansın etkin biçimde tanımlanması ve tanınması yerine düşük performansın yönetilmesi eğiliminin ağır bastığına, performans yönetimi süreçlerinde belirtilen prosedürlerin zamanında gerçekleştirilmediğine ve performans yönetimine kurumların yeterince zaman ayırmadığına dair görüşlerin çalışanlar tarafından sıkça belirtildiği de ifade edilmektedir (APSC, 2012).



Şekil 3.7. *Avustralya personel sistemi beşeri sermaye plan çerçevesi (APSC, 2014)*

Rapor beşeri sermaye bileşeninin performans anlamında önemine de vurgu yapmaktadır. Bu açıdan bakıldığında rapor, Yetenek İncelemeleri bulgularının, Avustralya kamu kurumlarında nispeten güçlü yönetim düzenlemelerine sahip olanlardaki iş planlanmasının hükümet öncelikleri, bölüm düzeyindeki faaliyetler ve bireysel performans planları için bu kurumlara net bir görüş açısı sağlanmasına imkan tanıdığını gösterdiğini belirtmektedir. Bu nedenle, Kamu Hizmeti Komisyonu kamu kurumları ile birlikte personel sınıflamasındaki konumların tanım ve görev standartlarını yeniden ve daha net şekilde belirlemek için 2014 yılı sonuna kadar çalışmalar gerçekleştirdi ve çalışma sonuçlarını kamu kurumlarında uyulması zorunlu standartlar olarak yayınladı. Ayrıca kamu yöneticilerinin etkin karar alma becerilerini ve kurumsal ve bireysel performansı daha iyi ölçme ve yönetme yeteneklerini geliştirmeye yönelik çalışmalar başlattı. Kurumlara bu konuda yardımcı olabilmek için,

çalışanların bilgi birikimi, becerileri ve yatkınlıkları anlamına gelen yeterlilik ve bunların nasıl kullanıldığını ifade eden kapasite olarak beşeri sermayenin kavramsallaştırıldığı bir çerçeve oluşturuldu; çerçeve, çalışma ortamını her biri işgücünün yeterliliğini ve kapasitesini etkileyen dört ögeye ayırmaktaydı: Liderlik, tasarım, kültür ve koşullar.

Merkezi yönetim ve vatandaşlar gibi paydaşlar, performansı ölçmek açısından (hizmetlerin beklentileri karşılıyor olması anlamında) kamu sektörüne güveni ölçmek, diğer kurumlarla karşılaştırma yapmak ve (kamu sektörünün kendi yasal zorunluluklarını karşılaması anlamında) uygunluk gibi tanımsal ölçütleri tercih etmektedirler. Bakanlar Kurulu ve kurum yöneticileri gibi gruplar da dahil olmak üzere Avustralya Kamu Personel Sistemi içinde yer alan kurumlar ise bunların haricinde karşılaştırmalı performansın ölçümü (yani kurumun performansının diğer kurumlarla karşılaştırılması) ve performans ilerlemesi (yani kurumsal performansın zaman içerisindeki değişimi) gibi tanımsal ölçütlerle de ilgilenmektedir. Bu göstergelerin hesaplanmasında kullanılarak beşeri sermayenin değerinin ve performans ölçüsünün belirlenmesine temel teşkil edecek idari veriler (çalışan sayısı, deneyim seviyesi, eğitim düzeyi ve çeşitleri gibi özet çalışan verileri), kurumsal/örgütsel veriler (belirli türden girişimlerde bulunup bulunulmadığı ve bu girişimlerin ne ölçüde etkin olduğuna inanıldığı gibi beşeri sermayenin yönetimine ilişkin olarak kurumlarca gerçekleştirilen eylemlere ilişkin veriler), çalışan eğilimlerine ve görüşlerine ilişkin veriler (beşeri sermayenin hangi alanına yapılacak yatırımın en iyi dönüt sağlayacağına dair lider davranışı, örgüt kültürü ve çalışma ortamı koşulları gibi konularda değişime hazır olmayı, çalışan adanmışlığını, ayrılma isteğini ve görüşleri içeren veriler) halihazırda mevcuttu. Kamu Hizmeti Komisyonu bu mevcut verilerin beşeri sermayenin yani kamu personelinin değerlendirilmesi için kullanılması konusunda uygun ve yeterli veri kaynaklarının tespitini, performans ölçütünün tanımını ve içeriğinde veri kaynaklarının hangi öğelerinin kullanılacağını, performans ölçütünün veya endeksinin hesaplanması için kullanılacak metodolojiyi ve karşılaştırmanın neyle yapılacağını tanımlanmasını içeren çalışmalar gerçekleştirdi. Bu çalışmalarda öncelikle yukarıda belirtildiği üzere Kamu Hizmeti Komisyonu'nun oluşturduğu ve dört temel başlığı kapsayan çerçeve ve kullanılmakta olan soru içeriğinin ulusal ve uluslararası karşılaştırmalara imkan tanıyabilecek nitelikte olması ve yıllık olarak gerçekleştirilmesi nedeniyle kamu

personeli sayımı verileri kullanıldı. Sayıdaki 250 sorudan yirmi dokuzu bu amaçla kullanılabilir ve uluslararası düzeyde karşılaştırılabilir veri sağlamaktaydı: Yetenek ve kapasiteye ilişkin 11 soru, işyeri liderliğine ilişkin 7 soru, işyeri kültürüyle alakalı 6 soru, işyeri koşulları ile alakalı 4 soru ve işyeri tasarımına ilişkin tek bir soru. Beşeri sermaye endeksini oluşturmak için, bu unsurların (yetenek ve kapasite, işyeri liderliği, kültür, koşullar ve işyeri tasarımı) her birine ilişkin puanlama yapıldı ve verilen puanlar 0 ila 100 puanlık bir endekste toplandı. Sonrasında 2013 ve 2014 yıllarının her biri için ayrı ayrı tek bir toplanmış puan (Avustralya Kamu Personeli Sistemi puanı) haline getirildi ve karşılaştırma amacıyla Birleşik Krallık kamu sektörü kurumları; dünya çapında kamu sektörü kurumları ve dünya çapında özel sektör kuruluşları için de aynı puanlar hesaplandı. İşyeri liderliği kurumda her seviyedeki liderlerin ve yöneticilerin bireysel davranışlarını ifade etmektedir. İşyeri tasarımı, işyerinin karmaşıklığının ve çalışanların yaptıkları işin beşeri sermaye üzerindeki etkisini tanımlamaktadır. İşyerinin hiyerarşiklik düzeyini, çalışanların günlük işlerinin ne derecede iyi tanımlanmış olduğunu, çalışanların rolleri konusunda net bir fikre sahip olup olmadıklarını kapsar. İşyeri kültürü, bir kurumun değerleriyle yakından bağlantılıdır ve genellikle dili, biçimleri ve gelenekleriyle yansıtılmaktadır. Ahlak ve üretkenlik düzeylerini, işyerine bağlılığı ve işyerinde yenilikçiliği etkilediği gösterilmiştir. İşyeri koşulları, mali ve mali olmayan ücretlerin yanı sıra kariyerde ilerleme fırsatları ve bir kurumun düşük performansla nasıl başa çıktığı da dahil olmak üzere diğer işyeri koşullarını içermektedir. Beşeri sermaye endeksinde merkezi role sahip olan işyeri becerileri ve kapasitesi ise işgücünün ne yapabileceğini ve ne kadar yapabileceğini ifade etmektedir. İdari kayıtlar, işgücünün becerilerine veya çalışma potansiyeline ilişkin bir ölçü sağlayabilirken, eğilim ve görüş verileri, beşeri sermayenin yönetimindeki esas zorluk olan bu potansiyelin verimli bir kapasiteye dönüştürebilmesinin ne ölçüde mümkün olduğuna dair bir gösterge sağlayabilmektedir (APSC, 2014). Görüldüğü üzere Avustralya kamu yönetiminde performans anlayışının sadece var olanlara değil, yapılabilecekler ve dolayısıyla bu yönde kullanılabilir beşeri sermaye ve yenilik potansiyelinin gelişimine de odaklanacak şekilde reforme edilmeye çalışıldığı ve bu konuda mevcut veritabanlarında tutulan idari kayıt verilerinin kullanılabilirliğinin üzerinde çalışıldığı belirtilebilir. Performans konusunda da, alt düzey çalışanların yaklaşımları endeks yapısının içerisine katılarak katılımları sağlanmaya çalışılmıştır. Yıllık raporlarda yapılan karşılaştırmalarda Avustralya kamu personel sisteminin işyeri

becerileri ve kapasitesi ile işyeri tasarımında diğerlerinden geride olduğu, işyeri kültürü ve koşullarına ilişkin göstergelerde daha iyi olduğu ve liderlik başlığında 2014 yılında yapılan reformlar sonrası yaklaşık aynı seviyede olduğu görülmektedir.

Avustralya'nın mevcut yapısında, kamu performans raporlamasındaki mükerrerlikler, veri toplama organlarının çokluğu, veri setlerine yönelik hükümetler arası sınırlamalar ve erişilebilirlik problemleri, tüm idari bölgeleri ilgilendiren konular olmaya devam etmekte olduğu için, mevcut federal yapının performans raporlamasını, şeffaflık düzeylerini ve veri düzenlemelerini güncellemeye yönelik değerlendirmeleri içerisine alan bir reform raporu olan "Beyaz Kitap" 2014 yılında yayınlandı. Raporun kilit hedeflerinden biri, hükümetlere gereksiz raporlama yükleri yüklemekten (verinin tek sefer toplanıp çok kez kullanımı esası) uygun düzeyde hesap verebilirliği sağlamaktı. Federasyon Reformu, tüm idari seviyelerde daha sağlam, kapsamlı ve şeffaf bir veri toplama ve performans raporlama çerçevesi oluşturmayı ve bu çerçevenin çıktısının halk tarafından kolayca erişilebilir ve anlaşılır olmasını amaçlamaktaydı (Australian Government, 2014). Sonraki dönemde Avustralya kamu sektöründe ve özellikle yerel yönetimlerde gerçekleştirilen performans uygulamaları büyük ölçüde bu çerçeveyi esas aldı. Örneğin Victoria Eyaleti 2019-2021 Stratejik Planı'nda Victoria Belediye Birliği tarafından kendi faaliyetlerine ilişkin çıktılarını muhatap mahalli idarelerin değerlendirmeleri çerçevesinde raporlayacak bir performans yapısında etkililiği ve verimliliği ölçmeye yönelik amaç, ölçüt ve hedeflerin tanımlandığı görülmektedir. Mali Sürdürülebilirlik, Atık ve Kaynak Geri Dönüşümü, İdare İlişkileri, Taşımacılık ve Altyapı, Topluluklara Yönelik veya Toplumsal Politika Değişiklikleri, Planlama ve İnşaa, İş ve Dijital Dönüşüm, İklim Etkileri ve Acil Durum Yönetimi, Nüfus Değişimi, MAV Süreçlerinin İyileştirilmesi başlıkları altında tanımlanan amaçlar, oluşturulan ölçütler yoluyla hedeflere ulaşma açısından takip edilmektedir. Aynı stratejik planda Victoria Belediye Birliği'ne üye belediye ve diğer kurumlara uygulanan ve Birliğin öncelik konuları ve hizmet performansı konusunda soruların yer aldığı bir Üye Anketi hakkında da bilgi verilmektedir (MAV, 2019).

3.1.1.1.3. Yeni Zelanda

1960'ların sonlarında ABD'deki uygulamalardan oldukça etkilenmiş olan Yeni Zelanda Hazinesi, temel amacı politika hedeflerini bütçe süreciyle ilişkilendirmek ve uygulanan politikaların başarısını ölçmek olan kendi Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi versiyonunu tanıttı. Ancak, bu yeni yaklaşımın uygulaması çok doğru şekilde ve kesintisiz olmadığı için, on yıl sonrasındaki 1978 Kontrolör ve Genel Denetçi raporunda bile söz konusu sistemin uygulamasının, kamu görevlilerini bütçe ve yasal uyumluluktan ziyade kaynakların etkin ve verimli yönetimine odaklanmaya ve daha anlamlı performans ölçütleri yönlendirmediği belirtilmekteydi. Yeni Zelanda'da 1980'lerde ve 1990'ların başında gerçekleşen kamu yönetimi reformlarının, tüm kamu hizmeti işlevlerinde “çıkıtların” üretimine güçlü bir şekilde odaklanan yeni bir bütçeleme ve yönetim rejimi getirmesi, performansın daha etkin bir şekilde ölçülmesi gerekliliğini de ön plana çıkardı. Yeni Zelanda, sadece nakdi temel alan bir kamu sektörü muhasebe sisteminden bu dönemdeki radikal devlet sektörü reformlarının başlamasından çok daha önce uzaklaşmaya başlamış olsa da, 1989 Kamu Maliyesi Yasası kapsamında tahakkuk esaslı bir muhasebe sisteminin getirilmesi, eski sistemi net şekilde sona erdirdi. Yeni bütçe sürecinin sloganı olan 'Şeffaflık' ve özgünlük arayışının merkezinde girdiler, çıktılar ve sonuçlar arasında çizilen ve yasada somutlaştırılan ayrımlar vardı. Girdiler, çıktıların üretilmesinde kullanılan kaynaklar olarak tanımlandı; çıktılar, daireler tarafından üretilen mal ve hizmetler olarak ve sonuçlar, hükümet çıktılarının (faaliyetlerinin) topluluklar ve toplum üzerindeki etkisi olarak ifade edildi. Kendileri de parlamentoya karşı sorumlu olan Bakanlar, siyasi yönetim tarafından arzulanan sonuçlara erişmek için gerekli olduğuna inandıkları çıktıları, dairelerin en üst yöneticilerinden resmi satın alma sözleşmeleri yoluyla “satın alacaklar”dı. Bakanlar, resmi satın alma anlaşmaları (sözleşmeler), siyasi yürütme tarafından arzu edilen sonuçların elde edilmesinde önemli olacağına inandıkları çıktıları ve bakanların kendileri için tutulacağına inandıkları çıktıları yoluyla, departman üst yöneticilerinden 'satın alacaklardı'; üst düzey yöneticiler ayrıca ilgili bakanlarıyla resmi performans anlaşmaları yapacaklardı. Ödenekler, her daire için 'çıkıtı sınıfları' çerçevesinde diğer giderler, sermaye katkıları ve varlıklar ve borç geri ödemeleri için Parlamento tarafından oylanmaktadır. Dairelerin üst yöneticileri, dairelerinin mali yönetimi ve performansından bakanlarına karşı sorumludur ve bu yönetim ve performans hakkında Parlamento'ya yıllık olarak rapor vermeleri gerekir. Ancak uygulamada, Parlamento bir

çıktı sınıfı için oylanan herhangi bir ödenekte küçük bir değişiklik talep etmesi durumunda bile, kamu yöneticileri, bu sınıflar arasında yapmak zorunda kaldıkları keyfi ayrımlardan ve çıktılarının özel durumlarının kendi yöneticilik alanlarının esnekliğini etkileme olasılığından dolayı endişelenmekte ve maliyet tahmininde zorluklarla karşılaşmaktaydılar. Yasanın en çabuk ve büyük doğrudan etkisi, ödenek alan hedeflerin sayısındaki artışı: 1988-89'da 56'dan 1989-90'da 774'e (Lonti ve Gregory, 2007).

Kamu yöneticilerinin çıktılarının verimli üretimine dair hissettikleri baskı ve teşvikler, çıktılar ve sonuçlar arasındaki ilişkinin zayıflamasıyla da bağlantılı olarak ortaya çıkan kendine özgü bir "hedef değiştirme" biçimine yol açtı. Yine de Lonti ve Gregory (2007)'ye göre 2000'li yılların başlangıcında odak noktasının girdilerden çıktılara kayması konusu, politika sonuçlarına ulaşılmasına yönelik ilerlemeyi anlamlı bir şekilde raporlamak için gerekli kapasite pahasına başarılmıştı. Ocak 2005'te, dört yıl önce İşçi Partisi liderliğindeki koalisyon hükümeti tarafından başlatılmış olan büyük 'Merkezin Gözden Geçirilmesi' projesini uygulamak üzere yeni mevzuat yürürlüğe girdi. Kamu Maliyesi Yasası'nda yapılan önemli değişiklikler, dairelerin ve kurumların arzulanan politika sonuçlarını gerçekleştirmek için işbirliği içinde çalışmak yerine kendi çıktılarının üretimine odaklanma eğilimine karşı bir panzehir sağlamayı amaçlamaktaydı. Yeni mevzuat, dairelerin performans amaçları ve sonuçları hakkında Parlamente'ye daha fazla bilgi vermesini şart koşmakta ve Kamu Hizmetleri Komiseri'nin liderlik ve rehberlik sağlama görevine ilişkin yetkisini (önceden olduğu gibi sadece Kamu Hizmeti yerine) tüm kamu sektörüne genişletmekteydi. Bu kapsamda yöneticilerin çıktılarını tanımlamada ve ölçmede daha fazla esnekliğe sahip olmaları ve çıktı sınıfları arasında kaynakları kaydırmada daha yaratıcı olmaları amaçlanmaktaydı. Tasarlanan politika sonuçlarının stratejik olarak başarılması göz önünde bulundurularak, yöneticilerin, belirli çıktılar ve daha fazlasını üretme yeteneği konusunda daha az ve sonuçların takibine başarılı bir katkı gösterme kapasiteleri bakımından daha çok hesap vermeleri isteniyordu (Lonti ve Gregory, 2007).

Lonti ve Gregory (2007)'nin çalışmasında dairelerin performans ölçümünde zaman içinde meydana gelen değişikliklerin anlaşılması amacıyla, belirlenen beş dairede, yukarıda belirtilen geçiş döneminin içinde yer alan 1992, 1997 ve 2002 yıllarında gerçekleşen değişiklikler, tüm çıktı sınıfları temelinde değerlendirilmiştir.

Tablo 3.2. Beş farklı dairedaki çıktı sınıflarında 1992, 1997, 2002 yıllarında gerçekleşen değişimler (Lonti ve Gregory, 2007)

Daire	Çıktı Sınıflarının Sayısı			Sağkalım oranı (%)		Yenilik oranı (%)	
	1992	1997	2002	1997	2002	1997	2002
Koruma	10	9	13	90	90	0	31
Kamu Gelirleri	10	13	11	90	80	31	27
İstihdam	16	20	19	75	56	40	53
Hazine	12	11	11	50	25	45	72
Çocuk, Gençlik ve Aile	2	5	6	0	100	100	67

Tablo 3.3. Beş dairede seçilmiş çıktı sınıflarının performans göstergelerindeki yenilikler (Lonti ve Gregory, 2007)

Daire	Seçilen Çıktı Sınıfı	Performans Göstergelerinin Sayısı			Sağkalım oranı (%)		Yenilik oranı (%)	
		1992	1997	2002	1997	2002	1997	2002
Koruma	Korunan türler	14	13	23	36	21	62	87
Kamu Gelirleri	Gelir tahakkuk ve tahsili	17	20	23	47	41	60	70
İstihdam	Sağlık ve güvenlik risklerinin öz-yönetiminde mükemmeliyetin ödüllendirilmesi	8	19	17	0	0	100	100
Hazine	Politika önerileri-Genel ekonomik ve mali stratejiler	17	19	12	0	0	100	100
Çocuk, Gençlik ve Aile	Bakım ve koruma hizmetleri	7	24	17	0	14	100	94
Çıktı Sınıfı Başına Ortalama Performans Göstergesi Sayısı		12,6	19	18,4				

1992 temel yıl olarak kabul edilmiş ve her daire için çıktı sınıflarının 1997 ve 2002 yıllarında sağkalım ve yenilik oranları hesaplanmıştır. Sağkalım oranı 1997 ve

2002'de hala var olan 1992 çıktı sınıflarının yüzdesiyken, yenilik oranı 1997'de mevcut yeni çıktı sınıfı sayısının, 1997'deki tüm çıktı sınıflarının sayısına bölünmesi sonucu bulunan sayının 1992'yle kıyaslanmasıyla hesaplanmaktadır (Lonti ve Gregory, 2007).

Tablo 3.4. 1992^a, 1997, 2002 yıllarında seçilmiş çıktı sınıflarındaki performans göstergelerinin gruplanması (Lonti ve Gregory, 2007)

Program/ Gösterge türü	Koruma Dairesi – Korunan türler			Kamu Gelirleri Dairesi - Gelir tahakkuk ve tahsili			İstihdam Dairesi – Sağlık ve güvenlik			Hazine – Ekonomik ve mali strateji politikaları			Çocuk, Gençlik ve Aile – Bakım ve koruma hizmetleri		
	1992	1997	2002	1992	1997	2002	1994	1997	2002	1992	1997	2002	1993	1997	2002
Girdiler	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 (%5)	1 (%8)	0	0	1 (%6)
Süreç	0	2 (%15)	7 (%30)	5 (%29)	9 (%45)	10 (%43)	0	0	0	4 (%24)	1 (%5)	1 (%8)	1 (%14)	2 (58)	1 (%6)
Verimlilik	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 (%6)	0	0	0	0	0
Çıktı	5 (%36)	3 (%23)	8 (%35)	2 (%12)	0	0	5 (%63)	7 (%37)	6 (%35)	3 (%18)	5 (%26)	3 (%25)	4 (%57)	9 (%38)	6 (%35)
Sonuç	3 (%21)	1 (%8)	1 (%4)	0	0	0	0	1 (%5)	2 (%12)	0	1 (%5)	1 (%8)	0	1 (%4)	1 (%6)
Etklilik	5 (%36)	4 (%31)	2 (%9)	2 (%12)	2 (%10)	2 (%9)	0	4 (%21)	8 (%47)	0	0	0	1 (%14)	2 (%8)	2 (%12)
Maliyet Etkinliği	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3 (%13)	0
Hizmet Kalitesi	1 (%7)	3 (%23)	5 (%22)	8 (%47)	9 (%45)	11 (%48)	3 (%37)	7 (%37)	1 (%6)	9 (%52)	11 (%59)	6 (%50)	1 (%14)	7 (%29)	6 (%35)
Σ (%)	14	13	23	17	20	23	8	19	17	17	19	12	7	24	17

(a) Seçilmiş çıktı sınıfına ilişkin var olan ilk veri yılı Kamu Gelirleri Dairesi için 1994, Çocuk, Gençlik ve Aile Dairesi için ise 1993'tür.

3.1.1.1.4. ABD

Özel sektör yönetim uygulamalarının kamu yönetimine transferi, özelleştirmenin teşviki, ademimerkeziyetin hizmetler düzeyinde arttırılması ve performans yönetimi gibi Yeni Kamu Yönetimi kapsamındaki yeniliklerin çıkış noktalarından birisi olan ABD, özel sektöre ve federalizme ağırlık veren yapısıyla bir çok ülkeden ayrılmakta ve literatürdeki birçok önerilerin uygulama açısından kaynak ülke vasfına sahip bulunmaktadır. Ülkede yerel yönetimler, eyaletler ve federal düzeydeki kamu yönetimlerine ilişkin birçok performans yönetimi uygulaması gözlenmektedir. Kıta Avrupası ve dünyanın genelinden farklı olarak, ABD’de kamu performansının farklı idari ve özerklik düzeylerindeki kamu yönetimleri tarafından takibinde de özel sektör kuruluşları ile kamu yönetimleriyle doğrudan organik bağı olmayan kuruluşların devreye girdiği görülmektedir. Bu bölümde gerek bu tip kuruluşlardan ve gerekse ABD’deki kamu performans yönetimi uygulamalarından örnekler getirilmektedir.

Tablo 3.5. ABD’de türüne göre devlet birimlerinin sayısı, 1952-2012 (Andranovich ve Anagnoson, 2015)

Tür	1952	1962	1972	1982	1992	2002	2012
Birleşik Devletler Federal Devleti	1	1	1	1	1	1	1
Eyaletler	48	50	50	50	50	50	50
Toplam yerel yönetim	116756	91186	78218	81780	84955	87525	90056
İdari bölgeler	3052	3043	3044	3041	3043	3034	3031
Belediye	16807	18000	18517	19076	19279	19429	19519
Kasaba	17202	17142	16991	16734	16656	16504	16360
Okul bölgesi	67355	34678	15781	14851	14422	13506	12880
Özel hizmet bölgesi	12340	18323	23885	28078	31555	35052	38266

ABD'yi kuran ve sonradan eyalete dönüşen orijinal koloniler, kendi hukuki düzenlemelerinde kamu ve özel işlevleri bir arada sunmaktaydı. On dokuzuncu yüzyıl boyunca, yollar, köprüler, kanallar ve demiryolları gibi çoğu yeni Amerikan altyapısı, az kaynağa sahip olan eyalet hükümetlerinin ihtiyaç duyulan gelişmeyi teşvik etmesini sağlayan ortaklıklarla inşa edildi (Novak, 2009). 1930'ların ekonomik durgunluğuna kadar, hükümetin çoğu işlevi eyalet ve yerel düzeylerde yürütülüyordu ve federal hükümet sınırlı yerel yetkiler kullanıyordu. Aslında, Amerikan tarihinin ilk dönemlerinde bir "ikili federalizm" doktrini uygulandı ve federal hükümet ile eyaletlerin yetkileri farklı ve neredeyse birbirini dışlayan olarak görüldü (Rivlin, 1992). 1930'ların Büyük Buhranı'nın ekonomiye yayılmasından sonra, eyaletlerin ve yerel yönetimlerin ekonomik yıkımın etkilerine yeterince cevap veremedikleri ortaya çıkınca, halk, ulusal hükümetin bu sorunu çözmek için harekete geçeceğine söz veren bir cumhurbaşkanı seçti. Eğer ekonomi bir ulusal ekonomi haline gelseydi, eyaletler sınırlarının ötesinde eylemler gerçekleştiremeyecekleri için Amerika federal hükümetinin ulusal olarak hareket edebilmesi gerektiği açıktı. Bu yeni ortamda ABD, sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası sistemlerini oluşturdu, bankacılık ve kredi kurumlarını ve uygulamalarını güçlendirdi ve gelecekteki ekonomik kalkınma için altyapıyı yerleştirmek de dahil olmak üzere daha kapsamlı ekonomik düzenlemelere başladı; bunların tümü, uygulama için uzmanlaşmış devlet kurumlarına ihtiyaç duyuyordu. Federal hükümetin genişlemesinin yeni başlamış olduğu bu dönemde, kamu yönetiminin yönetimdeki algılanan rolü, basitçe hükümetin seçilmiş dallarında -Kongre veya başkanlık eylemleri yoluyla- oluşturulan politikaları uygulamaktı. Uygulama, verimlilik arayışında bilimsel rasyonaliteye dayanan ve hesap verebilirliği sağlamak için hiyerarşik organizasyonlarda dar bir kontrol aralığı aracılığıyla sergilenen idari tekniklere odaklandı (Wilson, 1887). Amerikan eyaletleri, II. Dünya Savaşı sonrasında kamu sektöründeki genişlemede önemli, ama kaynakların ve eyalet politikalarının sınırlılığı nedeniyle olumsuz rol oynamaya devam etti. Eyaletlerde uzman olmayan kamu personelinin görev yapıyor olması, buhran öncesi ekonomik uygulamaları sürdürmeye devam etmeleri ve kırsal bölge çıkarlarının egemenliği eyalet bürokrasilerinin verimsizliğine neden olduğu için, 1960'ların başlarından itibaren geleneksel olarak eyaletler tarafından düzenlenen konut, eğitim, iş eğitimi ve sağlık hizmetleri gibi alanlarda harcamalarını artırması için federal hükümete çağrı yapıldı. Irksal ve etnik azınlıklar, kadınlar ve gençler gibi yeni grupların siyasi sürece dahil edilmesi ve kamu çıkarının sınırlarının genişletilmesi gündeme geldi

(Andranovich ve Anagnoson, 2015). Refah devleti anlayışının doruk noktasına çıktığı bu dönemin ardından gelen ve 1973 OPEC Petrol ambargosuyla başlayan ekonomik açıdan sıkıntılı süreçler, kamu sektörünün faaliyetlerinin verimliliği konusunu gündeme daha net bir biçimde taşıdı. ABD'nin kendisine özgü yapısı nedeniyle bu faaliyetlerin denetiminde çoklu bürokratik hiyerarşiyi aynı anda muhatap alabilecek ve vatnadaş katılımını da içinde barındıran kurumsal yapıların oluşumu söz konusu olmaya başladı.

Tablo 3.6. *Federal, eyalet ve yerel yönetim düzeyinde her bin nüfus başına düşen kamu görevlisi sayısı (Andranovich ve Anagnoson, 2015)*

Yıl	Tüm devlet seviyeleri		Federal devlet		Eyalet yönetimleri		Yerel yönetimler	
	Kamu görevlisi sayısı (1000 kişi başına)		Kamu görevlisi sayısı (1000 kişi başına)		Kamu görevlisi sayısı (1000 kişi başına)		Kamu görevlisi sayısı (1000 kişi başına)	
		Değişim (%)		Değişim (%)		Değişim (%)		Değişim (%)
1901			3,0					
1910			4,1	38,1				
1920			6,1	47,3				
1930			4,8	-21,0				
1940			5,3	10,7				
1946	42,8		17,4	228,1	5,7		19,7	
1950	42,2	-1,6	13,9	-19,8	7,0	21,2	21,3	7,8
1960	48,9	16,1	13,5	-3,5	8,5	21,9	27,0	27,0
1970	63,9	30,5	14,1	5,0	13,5	59,2	36,2	34,2
1980	71,4	11,7	12,8	-9,7	16,5	22,3	42,1	16,1
1990	73,6	3,1	12,4	-2,5	18,0	9,2	43,1	2,4
2000	74,0	0,5	10,3	-17,4	17,3	-4,2	46,4	7,7
2005	72,7	-1,8	9,1	-11,4	17,0	-1,7	46,6	0,3
2011	71,1	-2,1	9,2	0,7	17,1	0,4	44,9	-3,6

Kamu performansının takibine yönelik faaliyet gösteren kuruluşların bir örneği olarak 1975'te kamu sektöründe verimliliğin arttırılmasını sağlama amacıyla kurulan ve bu çerçevede mali olarak Alfred P. Sloan Vakfı tarafından desteklenen Ulusal Kamu

Verimliliği Merkezi (NCP), federal, eyalet ve yerel düzeylerdeki kamu kuruluşları ile kar amacı gütmeyen örgütler için hizmet kalitesinin artırılmasına yönelik kapasite artırıcı çalışmalar gerçekleştirmektedir. Merkezin projeleri arasında Vatandaş Odaklı Devlet Performansı, E-Yönetişim Enstitüsü ve Kamu Performansı ve Yönetim İncelemeleri dergisi bulunmaktadır. Vatandaş Odaklı Devlet Performansı başlığı altındaki çalışmalardan biri olan ve NCP'nin destek verdiği Alfred P. Sloan Vakfı'nın "Belediye Yönetimlerinin Performanslarının Değerlendirilmesi Programı", 1990'ların sonlarından itibaren, vatandaşlar için önemli olan sonuçların nesnel olarak ölçülmesine imkan sağlayacak belediye yönetimi performans ölçütlerinin oluşturulmasını ve yaygın olarak benimsetilmesini desteklemektedir. Bu programda, ölçülen değerlerin vatandaşlar için gerçekten önemli olduğundan ve verilerin, memurların olumlu sonuçları bildirip diğerlerini gizleme yönündeki doğal eğilimleri nedeniyle bozulmadığından emin olmak için süreçlerde vatandaş katılımının gerekliliği vurgulanmaktadır. Programın stratejisinde, seçilen belediyelerde performans yönetimi konusunda tanıtım projeleri ve vatandaşa dayalı performansın benimsenmesini destekleyen, vatandaşların içinde yer aldığı projeler olmak üzere iki aşama bulunmaktadır. Bu uygulamaların önemli bir kısmında, performans değerlendirmesine doğrudan vatandaş katılımını sağlayacak etkileşimli web sitelerinin oluşturulması da yer almaktadır. Vakıf söz konusu projelerde, Kamu Yönetimi Yüksek Lisansı, İşletme Yüksek Lisansı, Kamu Politikası Yüksek Lisansı, Sosyal Hizmet Yüksek Lisansı ve Sertifikalı Kamu Yöneticisi Programları gibi programlarda kullanılmak üzere vaka deneyimlerini de derlemekte ve ücretsiz müfredat kaynakları olarak sunmaktadır (NCP, 2003).

1997'de Sloan Vakfı, uzun ve iyi belgelenmiş vatandaş katılımı geçmişi ve Rutgers-Newark ve Ulusal Kamu Verimliliği Merkezi'ne (NCP) yakınlığı nedeniyle 38.000 nüfuslu Montclair ilçe belediyesinde üç yıllık vatandaş odaklı bir devlet performans projesini finanse etti. Proje, paydaşları hükümet performansını değerlendirmeye ve iyileştirmeye dahil etmek ve devlet hizmetlerinin toplum ihtiyaçlarına daha duyarlı hale getirilebileceğini etkilemek olan iki temel amacı çerçevesinde vatandaşlar, vatandaş grupları, seçilmiş yetkililer ve belediye yöneticileriyle çok sayıda gayri resmi toplantının bir araya getirilmesiyle başladı. Bu amaçları desteklemek için projede vatandaşların sorunları ve performans ölçütlerini belirlemede yakından ilgilenmeleri, kamu karar süreçlerinde performans göstergelerinin

kullanımı, vatandaşlar, yerel yönetim ve Rutgers Üniversitesi arasında ortaklık kurulması, katılımcı vatandaşların, seçilen yetkililerin ve hükümet yöneticilerinin birbirlerinden ve ülke çapındaki ilgili projelerden iyi uygulamaları öğrenmeleri, vatandaş katılımını desteklemek için uzun vadeli bir kurumsal kapasitenin geliştirilmesi hedeflendi. NCPP ekibi, Montclair'e yönelik isteklerini belirlemek için vatandaşlarla birlikte çalıştı ve vatandaşlara ve belediye yöneticilerine, performans konularını ve göstergelerini bu hedeflere ve belediye programı bütçe hedeflerine bağlamalarına yardımcı oldu. Proje, vatandaşların performans sorunlarıyla etkin bir şekilde çalışma ve performans göstergelerini seçme becerisini gösterdi. Vatandaş katılımı, vatandaşların hükümetten beklediği sonuçları özetleyen on dört ana tema ile sonuçlandı. Ayrıca, bu temalarla ilgili performans ölçmek için altmışın üzerinde potansiyel gösterge belirlendi. Montclair için vatandaş odaklı "İlham veren hedefler" geliştirildi. Bir "Hedef Belirleme Hafta Sonu"nda, kendi aralarında kümelendirilen 100'den fazla fikirden altı "İlham Veren Hedefi" üretildi ve vatandaşlar ile ilçe yöneticilerinin performans ölçütleriyle çalışma çerçevesini belirlemek için kullanıldı. Ayrıca araştırma komitelerine katılan vatandaşların ve paydaşların belediye hizmetlerinin sunumuna ve "ilham veren hedefler"e ilişkin olarak geliştirdiği anket sorularının yer aldığı, yani vatandaşlar tarafından tasarlanan ve sonrasında onlar tarafından alan uygulaması gerçekleştirilen ilk vatandaş memnuniyeti anketi de oluşturuldu. Daha sonrasında ise "ilham veren hedefler"i temel alan belediye bölüm hedefleri analiz edildi ve performans bildiri için rafine göstergeler oluşturuldu. İç idari süreçlerle ve tek seferlik projelerle ilgili hedefler elendi ve geriye kalan her bir hedef için 8 ila 10 performans göstergesinden oluşan odaklanmış listeler elde edildi. Performans ölçümü konusunda bir vatandaş danışma komitesi kuruldu ve belediyedeki performans ölçümü sonuçlarının ve olası yeni düzenlemelerin bu komitenin de denetimine katıldığı süreçlerle gerçekleştirilmesine başlandı (NCP, 2003).

1999 yılı boyunca, Devlet Muhasebe Standartları Kurulu'ndan (GASB) araştırmacılar, bütçeleme, yönetim ve raporlama için performans ölçütlerinin fiili kullanımının derinliğini, genişliğini, kullanımlarının yarattığı etkileri ve bu anlamda kamu idarelerinin performans ölçütlerinin o idareye uygunluğunu ve güvenilirliğini idari düzeylere göre belirlemek üzere yirmi altı eyalet ve yerel yönetimi ziyaret etti. Kapsamlı bir dizi derinlemesine görüşme yoluyla, bu hükümetlerin performans ölçütlerini kullanma nedenleri, bunların nasıl kullanıldığı, vatandaşlara ve diğer

kullanıcılara ne ölçüde rapor edildikleri, etkileri ve performans ölçütlerinde ne gibi değişiklikler olduğu hakkında bilgi toplandı (NCPP, 2003). Burada temel amaç, kamu idarelerinde performans ölçütlerinin kamu yönetimlerinin mali verimliliği konusunda ne ölçüde etkili olduğunun anlaşılmasıydı. Bu arada çeşitli düzeylerdeki kamu yönetimlerinde performans yönetimi ve ölçümü sistemlerinin oluşturulmasına veya yenilenerek iyileştirilmesine devam edildi. Bu süreçler alakalı bazı örnekler aşağıda paylaşılmaktadır.

Arizona Eyaletindeki performans ölçümü hareketinin ana odak noktası “önemli olan şey” oldu. Bu alandaki yönlendirme, öncelikle performans ölçütlerini geliştiren birimleri bulunan yürütme organı içinden ve hükümetin kilit “temalarına” odaklanan Vali’den kaynaklanmaktadır. Performans yönetimiyle alakalı mevzuat 1993 ve sonraki yıllarda kabul edilmiş olmasına rağmen, performans ölçümlerinin ilk testi 1999-2001 iki yıllık bütçe döngüsünde gerçekleşmiştir, ancak 1993 öncesinde de bazı kamu kurumları temelde mali içerikli performans ölçütlerini uygulamada kullanmaktaydı. Eyalette performans ölçütlerinin yasal temelli esas kullanımı ise 1990’ların sonunda başladı ve 2000-2001 bütçe döngüsünden itibaren genişledi. Eyalette aktif olan çok sayıda vatandaş grubu, performans ölçütlerinin seçilmesine doğrudan veya -hükümete ve programlarına olan ilgilerinin kamu kurumları için endişe duyulan alanların belirlenmesine yardımcı olması nedeniyle- dolaylı olarak katkıda bulunmaktadır (NCPP, 2003).

Bu dönemde Devlet Muhasebe Standartları Kurulu (GASB), eyalet ve yerel yönetim performans raporlaması için beş gelişimsel ihtiyacı ön plana çıkardı (Holzer ve Yang, 2004):

- i. Karar verme için performans ölçütlerinin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi;
- ii. Bu ölçütleri kamuya ve diğer kullanıcılara açık (şeffaf) hale getirmek;
- iii. Eyalet ve yerel yönetimlerin performans ölçütlerini iletmeleri için yöntemler geliştirmek;
- iv. Kullanıcılara bir devlet kurumunun hizmet çabalarını, maliyetlerini ve başarılarını değerlendirmek için performans ölçütleriyle nasıl çalışacaklarını öğretmek;

- v. Performans ölçütlerinin uygunluğu, kapsamlılığı, anlaşılabilirliği, güncelliği ve güvenilirliğinin sağlanması.

GASB, çalışmaları sırasında vatandaş katılımını ve performans ölçümünü entegre eden ve 2000’li yılların başında en etkili iki örneği Teksas ve Oregon eyaletlerinde gözlemlenen birkaç en iyi uygulamayı belirledi (Holzer ve Yang, 2004). Bu uygulamalardan birisinin gerçekleştiği Teksas Eyaleti, performans ölçütlerinin kullanımını etkin bir şekilde kurumsallaştıran eyalet hükümetlerinden biridir. Eyalette çeşitli performans ölçütleri 1980’lerden itibaren kullanılmaktadır ve en dikkate değer iyileştirmeler, performans ölçütlerinin 1991’de başlayan bütçeye dahil edilmesi ve bütçe tahsis sürecinde performans ölçütlerinin fiili kullanımı için yasal zorunluluk getirilmesi ile olmuştur. Aradan geçen sürede bu alanda gerçekleştirilen yeniliklere yeni fonlar tahsis edilmese de süreç kurumsallaştırıldığı için çalışmalar devam etmektedir. Diğer bir eyalet örneği ise Oregon’dur. Oregon’da performans ölçümü alanında kullanılan Kalite Testleri, eyaletteki vatandaşların ve işletmelerin refahı için önemli olduğu belirlenen çeşitli toplumsal niteliklerin kapsamlı bir göstergesidir. Bu kriterler, 1980’lerin Oregon Shines (Oregon Parlıyor) adlı eyalet çapında bir planlama girişiminden doğdu. Bu kalite testlerinin/karşılaştırma ölçütlerinin geniş doğası nedeniyle ve eyalet hükümetinin programları ve sorumluluklarıyla ilgili olması gayesi güdülmeksizin geliştirildiklerinden dolayı, Oregon Kalite Testlerini eyalet hükümeti içinde programlara stratejik yön sağlamak ve arzulanılan sonuçlara erişme sürecindeki ilerlemeyi izlemek için kullanmak üzere yöntemler geliştirmek uzun bir süreci gerektirdi. Oregon’da devlet hizmetlerini daha geniş, toplum çapındaki meseleler ve endişelerle ilişkilendiren yapıların kullanıldığı yerlerden biri olan Portland Şehri, karar verme, stratejik planlama ve performans iyileştirme ve hesap verebilirlik ve iletişim için performans ölçümlerinin kullanımını içeren çeşitli sistemlere sahiptir. Bu sistemler, Portland-Multnomah Kalite Testini ve Oregon Kalite Testlerini, stratejik planlamayı, yıllık bütçeyi, performans ölçütlerinin birim düzeyinde kullanımını, Şehir Denetçisi tarafından yapılan performans denetimlerini ve yıllık vatandaş anketiyle büyük şehir programlarına ilişkin performans raporlarını kapsayan ve ilki 1988’de oluşturulan Şehir Hizmet Çabaları ve Başarıları (SEA) Raporu’nu içermektedir (NCPP, 2003).

ABD’de 1990’ların sonlarında özellikle yerel yönetimlerde yapısı dönüşen performans yönetim sistemlerinde takip amaçlı kullanılan ve bu dönemde vatandaşlarca

belirlenmiş performans göstergelerine örnek olarak Massachusetts'deki Worcester belediyesinde belirlenmiş göstergeler verilebilmektedir. Buna göre Kamu Güvenliği, Acil Servis Müdahale Süreleri Belediye Hizmetleri, Eğitim ve Gençlik Hizmetleri olmak üzere dört başlık altında 19 gösterge bulunmaktadır: Kamu Güvenliği (Suç türüne göre suç oranı ve çözülme oranı, Polis topluluk ilişkileri, Polisin suistimal iddiaları), Acil Servis Müdahale Süreleri Belediye Hizmetleri (Hizmetlerin verilmesine yönelik vatandaş memnuniyeti, Kar temizleme etkinliği, Vatandaş katılımı, Kütüphane kullanımı, Mahallelerin fiziksel koşulları, Belediye hizmetlerinin etkinliği ve maliyet verimliliği), Eğitim (Devlet okullarında ebeveyn katılımının seviyesi, Massachusetts Kapsamlı Değerlendirme Sistemi (MCAS) puanları, Katılım ve bırakma oranları, Mezuniyet sonrası yerleşme, Worcester devlet okulları için yerel işveren memnuniyeti, Öğrenci hareketliliği), Gençlik Hizmetleri (Risk altındaki gençlerin varlığı, Genç hamilelik oranı, Bebek ölüm oranı, Çocuk suçlarının kapsamı) (NCP, 2003).

Bu arada federal yönetimde de performansın artırılmasına yönelik faaliyetler gerçekleştirilmekteydi. 2005 Mali Yılı bütçesine göre, İdare, bütçenin yüzde 40'ını temsil eden 400 programı "BÖLÜM"leştirdi (PART-bu ifade bütçede sıklıkla kullanılmaktadır). 2006 mali yılında bunlara iki yüz program daha eklendi. Bu konudaki değerlendirmeler, dört alanda değerlendirilen her programı derecelendirmek için kullanılan 30 soruya dayanmaktaydı: Amaçları ve tasarımının net olması için yüzde 20, stratejik planlama için yüzde 10, program yönetimi için yüzde 20 ve sonuçlar için yüzde 50 üzerinden değerlendirme söz konusuydu. Nihai hedef, sayısı binden fazla olan tüm federal programların performansını bu şekilde değerlendirmektir. BÖLÜM değerlendirmeleri beşli Likert ölçeğinde yapılmaktaydı: "Etkili", "orta derecede etkili", "yeterli", "etkisiz" veya "sonuçlar gösterilmedi". Değerlendirmeler çevrimiçi olarak yayımlandı. Bazı kurumlar için açıklayıcı derecelendirmeler Head Start için "sonuçlar gösterilmemiştir", Medicare için "orta derecede etkili" ve Topluluk Geliştirme Blok Hibesi için "etkisiz" olarak belirtilmekteydi. Her bir BÖLÜM raporu, çoğunlukla sekiz ila on sayfa uzunluğundadır ve kaynak çeşitliliği ve değişkenliği söz konusudur (Nathan, 2005).

Washington Post'ta çıkan bir haberde, Ocak 2014'te görevinden ayrılan bir Federal Satın Alma Politikası Ofisi yöneticisi, Obama yönetiminin sözleşme miktarını azalttığını ve federal sözleşme harcamalarının 2011'de 539 milyar dolardan 2013'te 460

milyar dolara düştüğünü belirtmekteydi (Davidson, 2014). Buna rağmen konuya ilişkin olarak yapılan çeşitli akademik çalışmalarda, çalışmaya yönelik güvenlik iznine sahip kişi sayısının toplam federal memur sayısından çok daha fazla olduğu ve kamu hizmetleri için çalışanların toplam sayısının (posta memurları, askeri personel, hibeli işçi ve taşeronlarda çalışanlar dahil edildiğinde) federal memur sayısının on katına (16-17 milyona) yaklaştığı gösterilmektedir. Müteahhitlerin sayısı ve federal hükümetin bunları denetleme yeteneği konusundaki tartışmalar, yalnızca ulusal güvenlik alanında değil, aynı zamanda Obama yönetiminin Uygun Fiyatlı Bakım Yasasının (Obamacare) internet sitesi olan www.healthcare.gov sitesinin geliştirilmesi sırasında, kullanılan taşeron sayısının ve taşeronların maliyetinin bilinmemesi gibi konularda da ortaya çıktı. Devlet Gözetimi Projesi (POGO) 2011'de taşeronların federal hükümete aynı işleri yapan normal hükümet çalışanlarından ortalama yüzde 83 daha pahalıya mal olduğunu gösteren bir çalışma yayınladı. 34 farklı seri üzerinden yapılan karşılaştırmalarda o serideki kamu hizmetinin federal devlet tarafından doğrudan gerçekleştirilmesi, federal hükümet tarafından taşeronlar aracılığıyla gerçekleştirilmesi ve federal hükümet tarafından özel sektöre devredilmesi durumunda oluşan maliyetler karşılaştırılmaktadır. Söz konusu maliyetlerin birbirlerine oranını gösterir tablo aşağıda yer almaktadır. Tabloda, bir kamu hizmetini yerine getirmek için federal devletin yaptığı ortalama maliyetin özel sektörün aynı kamu hizmetini yaparkenki ortalama maliyetine oranı, bir kamu hizmetini yerine getirmek için taşeronların yaptığı ortalama maliyetin federal devletin aynı kamu hizmetini yaparkenki ortalama maliyetine oranı ve bir kamu hizmetini yerine getirmek için taşeronların yaptığı ortalama maliyetin özel sektörün aynı kamu hizmetini yaparkenki ortalama maliyetine oranı ayrı sütunlar halinde sunulmaktadır. Buna göre genel ortalama federal devletin, kamu hizmetlerini özel sektöre göre %20 daha fazla maliyetle gerçekleştirdiği, ancak taşeronların aynı hizmeti federal devletin kendi imkanlarıyla gerçekleştirdiğine kıyasla %83 daha fazla maliyetle yaptığı anlaşılmaktadır. Taşeronlar ile doğrudan özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi durumunda ise bu makas daha da açılmaktadır. Taşeronlar kamu hizmetlerini ortalama olarak %109 daha pahalıya mal etmektedirler (POGO, 2011).

Tablo 3.7. ABD kamu hizmetlerinin maliyet analizleri (POGO, 2011)

Performans Yönetimi Ofisi Seri Tanımı	Maliyet oranı			Performans Yönetimi Ofisi Seri Tanımı	Maliyet oranı		
	Özel sektöre göre federal	Federale göre taşeron	Özel sektöre göre taşeron		Özel sektöre göre federal	Federale göre taşeron	Özel sektöre göre taşeron
Muhasebe	1,50	2,40	3,60	Genel denetim, soruşturma, yürütme ve uyum	1,17	1,62	1,90
Denetleme	1,47	2,31	3,40	Saha görevlisi	2,00	0,80	1,60
Bütçe Analizi	0,89	2,75	2,43	İnsan kaynakları yönetimi	1,11	2,05	2,27
Haritacılık	1,47	1,46	2,14	Dil uzmanı	1,80	1,92	3,46
Mezarlık yönetim hizmetleri	1,12	2,83	3,17	Lojistik yönetimi (dağıtım)	0,94	1,76	1,66
Hasar yardımı ve inceleme	0,76	4,83	3,66	Lojistik yönetimi (planlama)	1,19	1,46	1,74
Bilgisayar mühendisliği	1,04	1,97	2,04	Yönetim ve program analizi	1,15	2,15	2,48
Müteahhitlik	0,98	2,29	2,24	Mekanik mühendislik	1,15	1,50	1,72
Ceza infaz memurluğu	2,17	1,15	2,49	Tıbbi kayıt teknisyeni	1,26	0,99	1,24
Çevre koruma uzmanı	1,20	1,40	1,68	Hemşire	1,16	1,65	1,92
Fırsat eşitliği uyumluluğu	1,40	2,05	2,87	Polis	1,24	1,34	1,66
Tesis faaliyetleri hizmetleri	0,90	1,66	1,50	Program yönetimi	0,97	1,56	1,50
Mali analiz	1,24	1,30	1,61	Kalite güvencesi	0,94	1,09	1,03
Mali yönetim	1,13	2,05	2,32	Güvenlik görevlisi	1,53	1,36	2,08
Yangın koruma ve önleme	1,04	1,25	1,29	İstatistik	1,15	1,66	1,91
Gıda denetimi	1,04	1,29	1,34	Teknik yazım ve editleme	1,25	1,08	1,35
Genel savcı	0,79	3,17	2,51	Bina yönetimi	0,62	2,38	1,48
				Ortalama Maliyet Oranı	1,20	1,83	2,09

Devlet Gözetimi Projesi'nin sonuçlarına göre, kamu hizmetlerinin ABD'de kamu kurumlarının yoğun biçimde taşeron kullanımına yönelmelerinin nedenlerinden biri, kamu personeline ilişkin olarak oluşturulmuş sınırlamaların ve performans kıstaslarının taşeronlar için geçerli olmaması olarak belirtilmektedir. Çalışan sayısı ve kamu hizmeti

konusundaki kriterlere tabi olmayan taşeronlar, birçok fiziksel altyapı ve bilgisayar yazılımı konusunda da kendi çerçevelerine sahip oldukları için tercih edilmektedirler.

ABD'deki kamu kurumlarında 1990'ların sonlarında ve 2000'lerin başlarında popüler olan kalite çemberleri uygulamalarının da bu dönemde gittikçe azaldığı görülmektedir. Bunun nedeninin, kısmen beklentilerin çok yüksek olması ve uygulamaların yukarıdaki alan yönetim uygulamalarındaki farklılıkların etkisiyle bekleneni karşılamaması, kısmen ise bu tip yeni performans artırıcı kamu yönetimi tekniklerinin doğru şekilde uygulanmasını sağlayacak alt yapının ve personel niteliklerinin var olmaması olduğu ifade edilmektedir. İlk olarak ABD Donanması Hava Sistemleri Komutanlığı'nda uygulaması yapılmış olan Toplam Kalite Yönetimi uygulamaları da 1990'ların ikinci yarısından itibaren ABD kamu yönetiminde ilginin azaldığı yeni yaklaşımlardandır. ABD'de 2000'lerin başından itibaren, aslında gerek Toplam Kalite Yönetimi'nden ve gerekse kalite çemberlerinden eski bir yaklaşım olan vatandaş/müşteri memnuniyeti araştırmaları, silikleştikleri önceki dönemden farklı olarak önem kazandılar. Bu dönemde yapılan çalışmalarda kamu yönetimlerinin ve özellikle de yerel yönetimlerinin performanslarına ilişkin ilginç sonuçlar da sağladılar. Ancak bu memnuniyet araştırmalarının verilerini etkileyen bir dizi dış faktör olduğu da tartışılan bir konu olarak gündeme getirildi. Örneğin suç göstergelerine ilişkin olarak belediyenin boyutunun belirleyici etkisi olduğu ve belediye nüfusu azaldıkça kolluk kuvvetlerine memnuniyetin arttığı bu çalışmaların ortaya koyduğu durumlardan biriydi. Benzer şekilde mahalle, sosyoekonomik durum ve devlete güven aynı düzeyde olduğunda ırk faktörünün polise, itfaiye hizmetlerine ve parklara yönelik memnuniyeti ve performans yaklaşımını etkileyen bir faktör olduğu da bu memnuniyet araştırmalarının verilerinden çıkarılan sonuçlardan birisi oldu. Vergilerin az olması veya zengin bir yerleşim yerinde yaşamak ya da iyi bir başkan-meclis yapısına sahip bir belediyenin varlığı, memnuniyeti olumlu etkileme potansiyeline sahiptir. Okul saldırıları gibi anlık olaylar da memnuniyeti etkileyebilmektedir. Öte yandan bu çalışmalarda bazı konulara verilen önemin diğerlerinden fazla olmasının genel memnuniyet düzeyini bu önemli görülen hizmetler üzerinden etkilediği, soruların türünün ve sırasının bile memnuniyet ve dolayısıyla performans verisi açısından belirleyici olduğu eleştirileri mevcuttur. Bu da, standart bir performans ölçümü için gerekli olan değişmez eşiklerin ve karşılaştırma noktalarının var olmaması anlamına

gelmektedir. Ancak yine de kamu yönetiminin performansını ölçmek için başat yöntemlerden birisi olarak vatandaş memnuniyet araştırmalarının kullanımı artarak devam etmektedir. Holzer, Charbonneau ve Kim (2009)'e göre ABD'de kalite iyileştirmesi özellikle belediye düzeyinde zordur: Kaliteli hizmet seviyeleri arasında karşılaştırma yapmak, belediyelerin standart bir şekilde yaptıkları hakkında bilgi toplamak zorunda kalmaları anlamına gelmektedir; öte yandan, bunu sağlayabilmek için Uluslararası şehir Yönetim Derneği gibi derneklerce bağlayıcı olmayan göstergelerin önerilmesi yoluyla bu standartlaştırma olasılığının sadece anılması bile, belediyelerdeki ve daha alt düzeydeki yerel yönetimlerdeki Amerikalı yöneticilerin itirazlarını gündeme getirmektedir. ABD'de diğer kaynaklardan elde edilen performans verilerine erişimin zorluğu ve bu çerçevede özellikle vatandaşların şeffaflık talebi göz önüne alındığında, vatandaş güdümlü performans ölçümü için istekliliğin kısmen kamu yöneticilerinin karşılaştırmaları önleme arzusundan kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Bu da belli durumlarda, yöneticilerin hizmetlere yönelik 'objektif' kalite iyileştirmeleri olarak gördükleri ile vatandaşların bu şekilde algıladıkları arasındaki tutarsızlığı açıklayabilmektedir (Holzer, Charbonneau ve Kim, 2009). 2009 yılında IBM Devlet İşleri Merkezi için yazmış olduğu Yeni Yönetim İçin Performans Yönetimi Tavsiyeleri adlı rapor nedeniyle Obama yönetimi tarafından ABD Yönetim ve Bütçe Ofisi'nde Performans ve Personel Yönetimi Müdür Yardımcısı olarak atanan Metzenbaum (2015), bu raporunda ABD'den New York'taki suç oranının düşürülmesi ve Massachusetts'in su kalitesini iyileştirilmesi gibi ABD içinden ve Birleşik Krallık, Yeni Zelanda gibi yabancı örneklerden yararlandığını belirtmektedir. Buna göre, 2000'lerin başında ABD'de raporlardaki hedefleri ve ölçümleri iyileştirmeler için kullanan pek az kamu kuruluşu olması ve kamu kuruluşlarının elde edilen periyodik verileri düzenli analizler ve veri tabanlı tartişmalar için kullanmaması, daha geniş kullanıma yönelik olarak başarı vaadeden uygulamaların ve müdahale gerektiren sorunlu noktaların tespitine engel olmaktadır. Metzenbaum'a göre bunun temel nedeni Bush yönetiminin BÖLÜM (PART-Program Değerlendirme Derecelendirme Aracı) uygulamasını görev odaklı iyileştirme için birincil kaynak olarak kabul etmesiydi. Beyaz Saray Yönetim ve Bütçe Ofisi bütçe denetçileri, her programı beş yılda bir derecelendirmek amacıyla bütün hükümet programlarını derecelendirmek için BÖLÜM'ün 25 soruluk değerlendirme listesini kullandı. Nitelikleri açısından genel olarak iyi sayılabilecek PART sorularına ve iyi niyetli derecelendirme çabasına rağmen, bu incelemelerin

uygulamada çok sayıda sorun yarattığına dair eleştiriler mevcuttu: Bunlar arasında her programın tek bir değerlendirici tarafından değerlendirilmesinin yarattığı hakem yanlılığı, derecelendirme sisteminin programları denetleyemeyecekleri sorunlar için cezalandırması, yüksek puanlı programları gelişmeye devam etmeye teşvik edecek mekanizmaların yokluğu, programların ayrı ayrı değerlendirilmesinden dolayı programlar arası dikkat gerektiren sorunların yönetimindeki yetersizlik, düşük puanlı programlar dışındaki tüm programlar için beş yıllık bir gözden geçirme döngüsü çerçevesinde uzun vadeli bir planlama zihniyetinin oluşumu ve deneyime dayalı acil eyleme yönelimden vazgeçilmesi. Bunların haricinde en önemli eleştiri ise, Beyaz Saray'ın ilgili birimleri tarafından BÖLÜM sonuçlarına yapılan vurgunun, değerlendirilen kamu kurumlarını bu sonuçları çözümlenip daha iyiye yönelmek yerine daha iyi BÖLÜM puanları almaya yönlendirmesi konusunaydı. Hedeflere erişim oranlarına dair üretilen gösterge ise yöneticiler açısından iyi olsa da kamuya yönelik şeffaflığın sağlanması açısından çok da anlamlı görülmemekteydi. Daha sonra gelen Obama Yönetimi, vurguyu, cezadan sürekli iyileştirmeye kaydırmak için, federal hükümet kurumlarının birkaç farklı ancak tamamlayıcı performans ölçümü ve iyileştirme uygulamasını benimsemesini talep etti, bunlar (Metzenbaum, 2015):

- i. *Liderler tarafından seçilen esnek hedeflerle öncelikli sonuç odaklı hedefler.* Toplam da 16 adet olmak üzere Kabine üyeleri ve diğer büyük kurumların başkanlarından oluşan bir yönetici grubundan, ek fon artışları veya yeni mevzuat olmaksızın iki yıl içinde gerçekleştirmeye çalışacakları birkaç sonuç odaklı hedef belirlemeleri istendi. Beyaz Saray Yönetim ve Bütçe Ofisi ve Beyaz Saray politika ofisleriyle görüşülerek belirlenen hedeflerin, kilit paydaşlarla istişare etmesi de istendi.
- ii. *Her hedef için isimlendirilmiş liderler.* Kurum liderlerinden, her bir öncelikli hedefteki ilerlemeyi yönetmekten sorumlu olacak ve Performance.gov'da hedef lideri olarak tanımlanacak olan tek bir sorumlu görevli atamaları talep edildi.
- iii. *Sık gerçekleştirilen ve veri açısından zengin, yapıcı performans incelemeleri.* En az üç ayda bir, Sekreter/Bakan Yardımcısının (veya eşdeğerinin), her bir hedef liderinin her bir öncelikli

hedefteki ilerlemesini, iyileştirme fırsatlarını ve riskleri de inceleyerek, veri açısından zengin yapıcı performans incelemeleri yürütmesi de istendi. “Hedef lideri” üzerindeki baskıyı sürdürme amacındaki bu yaklaşım, denetimden kaçınmayı engelleme amacını gütmekteydi. Bu çerçevede, beyin fırtınası ve yeni uygulamaların saha testleri, aynı veya benzer bir amacı gerçekleştirmek için çalışan bir kurumun içinden ve dışından insanların ve diğer kurumların incelemelere katılımı da, kurumlararası deneyim paylaşımı ve koordinasyonun sağlanması için teşvik edildi.

- iv. *Üç aylık kamu ilerleme raporlaması.* Kurumların öncelikli hedeflerine ilişkin ilerlemenin her üç ayda bir Beyaz Saray Yönetim ve Bütçe Ofisi'ne ve Performance.gov aracılığıyla halka bildirilmesi zorunlu hale getirildi.
- v. *Tamamlayıcı değerlendirme ve ölçülen denemeler.* Kurumların, kurumun eyleminin etkisini, ilgili eğilimleri etkileyen diğer faktörlerden izole edecek şekilde ve uygun sıklık ve ayrıntı düzeyinde yapacakları geriye dönük değerlendirmelerle devam etmekte olan performans ölçümünü desteklemekle yükümlü kılındı. Buna benzer şekilde, performans konusunda ileriye dönük yeni kazanımlar elde etmek için yeni yöntemleri, kontrol gruplarını veya yeterince ayrıntılı başka bir karşılaştırma unsurunu içeren kıyaslamalarla test etmeleri teşvik edildi.
- vi. *Tek performans portalı.* Federal hükümetteki insanlarla iletişim kurmak, kurum hedeflerinin, stratejilerinin ve performansının kamuoyu tarafından anlaşılmasını kolaylaştırmak ve bu yeni iş yapma şeklinin benimsenmesi konusunda motivasyon sağlamak olan Performance.gov adlı yeni bir web sitesi oluşturuldu. Site, ortak hedefler üzerinde kuruluşlar arası işbirliğini, kurumlar arası öğrenmeyi, yatırımları, şeffaflığı ve halka karşı hesap verebilirliği desteklemek için tasarlandı.
- vii. *Hedefe ulaşmaktan ziyade iyileştirme ve ikna edici stratejiler için sorumluluk.* Hesap verebilirlik konusundaki beklentiler, hedeflere

ulaşmak ve Beyaz Saray Yönetim ve Bütçe Ofisi bütçe denetçilerinden yüksek puan almak yerine yeniliklere ilham vermek ve teşvik etmek için esnek hedefler kullanımına doğru değiştirildi. Temel performans göstergelerinin doğru yönde olup olmadığını ve değilse nedenini bilmek, yanlış yöne giden eğilimleri ele almak için bir plana sahip olmak, iyileştirmenin yollarını bulmak için verileri, ölçülmüş denemeleri ve diğer kanıtları kullanmak ve hedefin ve stratejilerin neden seçildiğini, ilerlemeyi, sorunları, nedenlerini ve önerilen sonraki adımları halka iletme amaçlandı (Metzenbaum, 2015).

Bu değişiklikler çerçevesinde Beyaz Saray Yönetim ve Bütçe Ofisi bütçe denetçilerinin görevi, programlara BÖLÜM puanları vermek olmaktan çıktı ve teklif edilen bütçeleri gözden geçirirken sorular sormak ve çekinceleri ele almak, görevleri kapsamına girdi. Bütçe sunumlarına, bütçe yılı için önerilen yıllık hedefler ve güncellenen önceki yıl hedefleri, hedeflere ulaşmak için planlar, ilerlemeyi izlemek için önerilen ölçümler ve planlanan değerlendirmeler eşlik etmesi zorunlu hale getirildi. Kurumların ayrıca geçmiş eğilimleri gösteren ve tartışan taslak yıllık performans raporlarını paylaşmaları da zorunlu hale geldi. Her iki yılda bir kurumlar, iki yıllık uygulama odaklı öncelikli hedefler haline gelecek olan ve kendi bütçe önerileri de yanlarına eklenmiş küçük hedef setleri önermeye başladılar. Bütçe kesinleştikten sonra, bütçe denetçilerinden ayrıca kurumların öncelikli hedeflerinin uygulanması için önerilen eylem planlarını, üç aylık ilerleme güncellemelerini ve planlanan sonraki adımları gözden geçirmeleri ve değerlendirmeleri istendi. Ayrıca, her federal kurumun Performans Geliştirme Görevlilerinden oluşan ve az sayıda personel tarafından desteklenen Performans Geliştirme Konseyi (PIC), hedefler, ilerlemenin nasıl rapor edildiği ve her bir kurumun performans incelemesi ve iyileştirme süreci hakkında geri bildirim sağladı. Performans Geliştirme Konseyi incelemeleri, yalnızca incelenen kuruma faydalı geri bildirim sağlamakla kalmadı, aynı zamanda hedef odaklı performans incelemelerini yapanların diğer kurumların deneyimlerinden öğrenmelerine yardımcı oldu. Performans Geliştirme Konseyi, bu incelemelerde Beyaz Saray Yönetim ve Bütçe Ofisi'nin Performans ve Personel Yönetimi Ofisi ile yakın işbirliği içinde çalışmaktadır (Metzenbaum, 2015).

3.1.1.2. Kıta Avrupası ekolü

3.1.1.2.1. Fransa

İdari yapının ve kamu yönetiminin merkeziliği ve üniter devlet yapısı nedeniyle Birleşik Krallık'tan önemli ölçüde farklılaşan Fransa'da, kamu yönetiminin performansı konusundaki yaklaşımlar ve bu yaklaşımlara getirilen eleştiriler de bu temel ayrışma ile bağlantılı olarak farklılaşmaktadır. Bouckaert ve Pollitt (2004) Fransız reformlarını, herhangi bir kapsamlı piyasa odaklı reform yaklaşımı yerine yönetim uygulamalarının modernizasyonunu tercih eden birkaç kıta Avrupası ülkesinde gerçekleştirilen reformların yanında sınıflandırmaktadır.

Yeni Kamu Yönetimi, ABD'deki Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi'ne benzer şekilde Fransa'da Bütçe Tercihlerinin Akılcılaştırılması gibi bir çoğu tamamlanmamış reformlarla ve modernleştirme girişimleriyle ilerledi. 1960'larda ve 1970'lerde sunulan ve hedefleri belirlendikten sonra maliyet-fayda veya maliyet etkinliği incelemeleri üzerinden denetlenmesi amaçlanan projelere odaklanan bu bütçeleme teknikleri, kamu fonlarının daha iyi kullanımını hedeflemekteydi. Ancak bu mekanizmalar genellikle karmaşıklıkları nedeniyle uygulama sırasında birçok sıkıntılarla karşı karşıya kaldı. Fransa'da, bu dönemdeki uygulamalar için yukarıda örnek verilen Bütçe Tercihlerinin Akılcılaştırılması sisteminin başarısızlığa uğraması temelde üç nedenden kaynaklanmaktaydı: Yeterince dikkate alınmayan siyasi bağlamın etkileri, Maliye Bakanlığı ve 1975 ile 1982'de yaşanan ardışık makroekonomik çöküşler. Bunlara aşırı ölçüde merkezileştirici vizyonu ve idari yöneticilerin bu yeni yöntemler konusunda yetersiz düzeyde eğitilmiş olması eklenebilmektedir (Perret, 2006).

Fransa'da kamu sektörü yönetimin denetimi ve yönetimin değerlendirilmesine ilişkin "resmi" tanımlarına 1990'ların başlarından beri sahiptir. 22 Ocak 1990 tarihli Rocard kararname, bir kamu politikasının "değerlendirilme"sini, "uygulanan yasal, idari veya mali araçların bu politikanın beklenen etkilerini üretmeyi ve belirlenen hedeflere ulaşmayı mümkün kılıp kılmadığını belirlemeyi amaçlayan" bir süreç olduğunu belirtmektedir. "Yönetimin denetimi" ile ilgili olarak ise, 21 Haziran 2001 tarihli genelge, bunun "bir yönetici tarafından, insan kaynakları da dahil olmak üzere taahhüt edilen kaynaklar ve yönergeyi şekillendiren öncül bir stratejik yaklaşım

tarafından belirlenen çerçeve içerisinde geliştirilen faaliyet veya elde edilen sonuçlar arasındaki ilişkiyi geliştirmek amacıyla kendi atıf alanında uygulanan bir yönetim sistemi” olduğunu ifade etmektedir. Yine de ilginç bir şekilde, -1980'lerden itibaren yeni kamu yönetimi ilkeleri çok sayıda ülke tarafından benimsenmiş olsa da- sonuç ve değerlendirme kültürüne aşina olmasına rağmen bu fikirlerin Fransa'da benimsenmesi 2000’li yılların başlarını bulmuştur (Le Nedic, 2009). Finans Yasalarına İlişkin Yeni Organik Yasa’nın (LOLF) 2001’de sosyalistlerin ağırlıklı olduğu hükümetin önerisiyle kabul edilmesi, bunun başlangıcı olarak görülebilmektedir (Roché, 2008).

Tablo 3.8. Fransız kamu yönetiminde kurumsal mantığın evrimi (Al-Sharif ve Bourquia, 2011)

Dönem	Belirleyici özellikleri	Kurumsal mantık	Açıklamalar
1945-1960	Keynesyen bakış açısındaki devletin rolü	Patron devlet	Sonlara doğru mantık değişikliği söz konu. Devlet refah devleti haline gelmiştir.
1960-1970	Bürokratik yapıların sorgulanması	Bürokrasinin işlevsizlikleri	Özel sektörün ve Amerikan deneyiminin kullanımı
1970-1984	Yönetimcilik, Bütçe Seçimlerinin Akılcılaştırılması uygulaması	Ön değerlendirme (denetim için göstergeler)	Uygulama açısından bazı başarılı deneyimler
1984-2000	Son değerlendirme (denetimler, doğrulama...)	Ademimerkezileşme	Reformlar, kamusal yapıların dahili olarak güçlendirilmesiyle alakalıdır.
2000 sonrası	Ön değerlendirme, LOLF, Kamu Politikalarının Genel Revizyonu	Yeni Kamu Yönetimi	Yapıların basitleştirilmesini etkileyen reformlarla birlikte daha fazla özerklik, göstergelerin artışı, departmanlar arası yönetim.

LOLF, sonuç odaklı yönetim, stratejilerin programlara ve eylemlere bölünmesi ve hatta bunların üç E idealine saygı gösteren göstergelerle izlenmesi ile ilgili bir Yeni Kamu Yönetimi mantığına dayanmaktaydı: "Ekonomi, Verimlilik, Verimlilik". Merkezi yönetimin haricinde, – LOLF kapsamına tabi olmasalar da – yerel yönetimler de Yeni Kamu Yönetiminin yöntem ve ideallerinden etkilenen bu yeni kurumsal mantıktan etkilendiler (Al-Sharif ve Bourquia, 2011). Bir örnek olarak Paris Şehri tarafından aynı dönemde başlatılan yaklaşım, açıkça bu yeni organik yasanın ilkelerinden esinlendi ve yeni yaklaşım bir süre Paris şehir yönetimi içinde de –yasa, yerel yönetimler için olmasa da- yasayla aynı adla anıldı. 1 Ağustos 2001’de tüm siyasi eğilimlerin politikalarının ittifakıyla ve oybirliğiyle kabul edilen bir parlamento insiyatifi (kanun teklifi) olan LOLF, getirdiği sistemin sürdürülebilirliğini, onun uygulanmasını yakından takip eden parlamentonun ilgisiyle ve tüm eğilimlerin onayıyla bağlantılandırdı. Yasa metni, Ulusal Meclis tarafından kurulan ve Ulusal Meclis Başkanı Laurent Fabius’un başkanlık ettiği “kamu harcamalarının verimliliği ve meclis denetimi çalışma grubu”nun 1999’dan beri yürüttüğü çalışmalar sonucunda ortaya çıktı. Hazırlanan raporun başlığı “Doğru şekilde denetlemek, daha iyi harcamak ve daha az vergi almak.” olarak belirlendi. 2005 yılında yapılan denemeler sonrasında 2006 yılında başlayan uygulamasında LOLF, daha önceki 2 Ocak 1959 tarihli düzenlemeyi yöneticileri bağlayan kuralları gevşeterek reforme etti. Ana amacı olan harcamaların daha iyi denetimini ve kamu yöneticilerinin sorumluluğunun artırılmasını sağlamak için yeni bir bütçe mimarisi oluşturuldu. Öncelikle devletin eğitim, adalet, sağlık, ordu ve benzeri ana politika alanları, kamu politikalarına destek tesis edecek görev (misyon) alanlarına bölündü. Bütçe kabul sürecinde “misyon”, parlamentonun üzerinde oylama yaptığı birimi ifade ediyordu ve parasal tahsisatların yapıldığı birimler olarak programlar şeklinde gündeme gelmekteydi. Daha özerk olan yöneticiler, bir program dahilindeki fonları uygun gördükleri şekilde yeniden tahsis edebilmektedir, ancak personele ayrılanları artıramamaktadırlar (asimetrik değiştirilebilirlik ilkesi) (Le Nedic, 2009).

LOLF, Fransa’da önceden beri devam eden kaynaklara dayalı denetim kültürünü, kamu yönetiminin tüm aşamalarında gerçek sonuçlara dayalı bir kültürle değiştiren ve parlamento düzeyinde bütçe sonuçlarının performansının sonradan değerlendirilmesini esas alan bir yeniliği de beraberinde getirdi. Buna göre devlet, “hukukun üstünlüğü” ve şeffaflık teorisine göre gerçekten de hesap verebilir olmalıdır. Doğrudan doğruya sonuçların önemliliği mantığından ve maliyetleri kamu

politikalarının etkinliğine bağlama arzusundan kaynaklanan performans kavramının yasal düzenlemelere girmesi, Fransa kamu yönetiminin ve özellikle bütçe mali yönetiminin mentalitesinde önemli bir kırılmayı göstermekteydi. LOLF'nin 51. Maddesinin 5. fıkrası, her program için, yıllık performans projesinin eylemlerin sunumunu, ilişkili maliyetleri, izlenen hedefleri, elde edilen ve sonraki yıl için beklenen sonuçları, seçimi nesnel şekilde gerçekleştirilmiş kesin göstergelerle ölçülmüş olarak kapsayacak şekilde finansman faturasına eklenmesini zorunlu hale getirmektedir. 54. Maddenin 4. Fıkrasına göre ise, yıllık performans raporlarının taslak düzenlemesine, program bazında, söz konusu yıl için maliye kanunlarının tahminleriyle olan tutarsızlıkların vurgulanarak eklenmesi öngörülmektedir. Buna göre son gözden geçirme yasasında belirtilen kazanımlar, hedefler, beklenen ve elde edilen sonuçlar, göstergeler ve ilgili maliyetlerle birlikte raporlanmalıdır.

Tablo 3.9. *LOLF'un öngördüğü program, hedef, gösterge ilişkisine örnek (Le Nedec, 2009)*

İdareler tarafından izlenen hedef türlerine ilişkin örnekler	Program	Hedef	Gösterge
Vatandaşın bakış açısı: Sosyo-ekonomik verimlilik	Ulusal polis, ulusal jandarma	Suç oranını azaltmak	Suç ve kabahatlerin temizlenme oranı
Kullanıcı bakış açısı: Hizmet kalitesi	Hizmete erişim ve geridönüş	İhtiyaçların çeşitliliğini göz önünde bulundurarak eşleşen iş teklifleri ve başvurularının etkinliğini artırmak	Ulusal İstihdam Ajansı tarafından sunulan adaylardan memnun olan şirketlerin oranı
Vergi mükellefi bakış açısı: Yönetim verimliliği	Adalet politikasının ve ilgili kurumların yürütülmesi ve yönetimi	Büyük bilişim teknolojileri projeleri optimize etmek	3 milyon Euro'nun üzerindeki projeler için sözleşmeye dayalı maliyet aşım yüzdesi

Mali ve bütçesel bileşen LOLF'nin temel bir unsuru olmakla birlikte, yönetim denetimi ve performans yönetimi bileşenine de vurgu yapılmaktadır. LOLF çerçevesinde “klasik” yönetim denetiminin “yönlendirme” (steering) sistemi olarak adlandırdığı kavram “performans yaklaşımı” olarak ifade edilmektedir ve LOLF içerisinde “önceden belirlenmiş araçlar çerçevesinde, sosyo-ekonomik verimlilik, kaliteli hizmet, verimlilik açısından yönetimi önceden belirlenmiş sonuçlara ulaşmaya yönlendirerek kamu harcamalarının etkinliğini artırmayı amaçlayan idareler için bir yönetim sistemi” olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede yöneticilere operasyonel hedeflere ulaşma konusunda da kaynakları nasıl kullanacakları ve hangi yöntemleri bu çerçevede seçecekleri konusunda özgürlük de tanınmaktadır. Bu anlamda LOLF Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı'nın temel ilkelerini bünyesinde kapsamaktadır. Yine bu çerçevede belli paydaş veya muhatap kategorileri ile bağlantılı olarak tanımlanmış üç farklı performans türü de belirtilmektedir: Vatandaş veya seçmen tarafından beklenen sosyo-ekonomik verimlilik, kamu hizmetlerinin doğrudan kullanıcısı tarafından beklenen hizmet kalitesi, veri mükellefi veya fon sağlayıcı tarafından talep edilen verimlilik. LOLF'un siyaset ve yönetim arasında politikacının yapacakları belirleyeceği ve uygulanmalarını takip edeceği, yönetimin ise işlevsel farklılaşmadan sorumlu olacağı bir dengeyi kurmayı amaçladığı ifade edilmektedir. Buradaki yaklaşım, Max Weber'in ve Woodrow Wilson'un siyasi yöneticinin karar vermesi ve idari yönetimin bunu yerine getirmesi şeklinde tanımladıkları ayrılmış yapının fiiliyata geçirilmesidir. LOLF uygulamasının bir parçası olarak, bakanlıklar arası program denetim komitesi, meclis komiteleriyle birlikte göstergelerin karşılaması gereken nitelikleri belirten bir “program denetim rehberi” yayınladı. Bu rehberde göre göstergeler hem sayıca az hem de "SMART" yani spesifik, ölçülebilir, kabul edilebilir, gerçekçi ve zamana bağlı olmalıdır (Le Nedic, 2009).

Performans göstergelerinin oluşturulmasındaki zorluklar, LOLF'nin 2004 yılında gerçekleştirilen ve 1 Ocak 2006'dan itibaren LOLF kapsamındaki 1300 kamu hizmeti üzerinde gerçekleştirilen değerlendirmelerin sonuçlarını da önceden tahmin eden ilk deneylerinde ortaya çıktı. Örneğin pilot bir çalışma yapılan Bordeaux rektörlüğünde, Milli Eğitim Bakanlığı'nın önerdiği kriterlerin muğlak veya konuyla alakasız olması nedeniyle “neyi, nasıl ve ne zaman değerlendireceğini bilemediği” kabul edildi. Bu tip örneklerin sağladığı deneyim üzerine, yıllık performans projelerinde yer alan stratejik hedeflerin, merkezi olmayan düzeyde (hizmet veya coğrafi anlamda yerleştirilmiş)

operasyonel hedeflere bölünmesinin zorunlu olduğu anlaşıldı. Bu, aynı zamanda, çoğu bakanlık, merkezi olmayan hizmetlerinin yerini ve performanslarının karşılaştırmalı ölçümünü gizleyip hedeflere ve göstergelere dair durumlarını merkezi yönetimleri düzeyinde göstermeyi tercih ettikleri için, göstergelerin inşasında merkezi olmayan hizmetlerin yeri sorusunu gündeme getirdi (Bouvard, 2005).

Ayrıca belirli rakamların okunmasıyla ilgili yorumlama sorunları da söz konusuydu. LOLF'nin ilk çerçevesinde, kan alkol testlerinde pozitif çıkanların oranındaki bir artış, polis tarafından kendi yaptıkları kontrollerinin etkinliğine bir işaret olarak yorumlanırken, jandarma tarafından eylemlerinin etkisinin daha az caydırıcı olduğuna dair bir işaret olarak yorumlanmaktaydı (Le Nedic, 2009). Brunetière (2006), LOLF'yi oluşturan 1 300 gösterge arasından seçilen 32 göstergeden oluşan bir örneklem üzerinde yürütülen bir çalışmada, göstergelerden iki tanesinin tamamen anlaşılmasız olduğunu ve sıradan bir insanın kavrayabileceği açıklıkta olmadığını belirtmektedir; bunların da dahil olduğu 25 tanesi, bir göstergeden beklenebilecek beklentileri karşılamamaktaydı. Bu 25 gösterge dört ana gruba ayrılmaktaydı: Çarpıtılmış, işlevsel olmayan, amaçlarının yanında konumlandırılmış, yönetimin kendisine yönelik olarak yönlendirilmiş. Yalnızca 7 gösterge SMART özelliklerini karşıladı (Brunetière, 2006).

Bu dönemde, yani 1 Ocak 2006'dan itibaren her bakanlık kendi “misyon”larını belirlemekle sorumlu kılındı. Örneğin bu çerçevede İçişleri Bakanlığına “güvenlik misyonu” verildi ve bu misyon bakanlık içinde “Ulusal Jandarma” ve “Ulusal Polis” olmak üzere iki “program”a bölündü. Bu iki programın her biri de kendi içlerinde beşer “eylem”e ayrıldı; her bir eylem için de, temelde polis suç (olay) istatistiklerini kullanan ve her yıl devlet bütçesiyle alakalı görüşmeler için parlamentoya sunulan performans göstergeleri oluşturuldu. Fransa’da kolluk kuvvetleri ve adli mekanizmada cezai kategorilerin standardizasyonu için ilk çalışmalar 1960’ların sonlarında başlatılmıştı; bu nedenle 1972’den itibaren polis ve jandarma coğrafi görev alanlarında suç olaylarının ayrıntılı kayıtlarını içeren bir ulusal kayıt sistemi mevcuttur ve 107 suç kategorisinden oluşan bu sistem “état 4001” olarak adlandırılmaktadır. Eylemlere ilişkin göstergeler için veri de bu sistemden çekilmektedir. Ulusal düzeyde kolluk kuvvetleri üzerinde oluşan temel talep, suç oranlarının düşürülmesi ve çözümlenerek kapanan dosya/dava sayısının artmasıdır. Çoğu ülkeden farklı olarak Fransız kolluk kuvvetlerinin sendikalar üzerinden üst düzeyde siyasallaşmış olması, farklı ideolojik eğilimdeki hükümetler

döneminde suç faktörünün azaltılması için farklı politika türlerini tercih etmesine neden olmuştu (1997'deki sol kanat hükümeti coğrafi yakınlık esaslı polis hizmetlerini ön plana çıkarmışken, 2008'deki sağ kanat hükümeti mahalle temelli polis hizmetlerini tercih etti). Bu tercih farklılıkları ve aşırı siyasallaşmanın yarattığı sorunlar nedeniyle daha 1989'da Ulusal Polis Genel Müdürlüğü tarafından standart performans ölçütlerinin gerekliliği ve hedeflere dayalı bir yönetim stiline zorunluluğu ifade edilmekteydi. 1990'ların sonlarındaki coğrafi yakınlık esaslı polis reformu, katılımcı yönetim ve değerlendirme kültürü konusunda belli noktalara vurgu yapıyor olsa da, reformun o dönemdeki polis memurları ve polis şefleri tarafından geleneksel olarak merkezden gelen ve yukarıdan aşağıya yönlendirilen girişimlerden biri olarak algılandığı görülmektedir. Ancak bu girişimin kalıcı bir faydasının, istatistiksel analizlerin belediye seviyesinde semt düzeyine indirilebilmesi olduğu belirtilmektedir. Performans teması, performans kültürü kalıbı altında İçişleri Bakanının bizzat kendisi tarafından 2004'te bir siyasi slogan haline getirilse de zamanla yerini "sonuçlar kültürü" sloganına bırakmıştır. Ancak bu sloganların ve performans ve göstergelere yapılan vurgunun polisin yeniden yapılandırılmasına ve uygulamalarına yönelik olarak somut hale getirilmediği ve Fransız polisinin stratejik planlama kavramına uzak olduğuna dair eleştiriler getirilmektedir. Ülkenin aşırı merkezileşmiş yapısı, acil durumlarda bile yerel düzeyde kolluk idari birimlerinin Paris'teki iki genel müdürlüğe (polis ve jandarma) bilgi vermesine ve kararın oradan verilmesine neden olmaktadır. Her türlü olayın öncelikli ve önemli olarak bu iki merkeze bildirilmesi bu genel müdürlüklerin stratejik planlamaya zaman ayırabilmesini zorlaştırmaktadır. Öte yandan özellikle jandarmada 1995'te genel müdürlük yönetiminde yönetim denetimi için bir konum oluşturuldu, 1998'de Denetim Bürosu kuruldu ve bu büro 2007'de Denetim ve Kalite Bürosu adını aldı. 2003'te yönetim denetimi ve yönlendirme için ayrı bir birim kuruldu, 2007'de ise yerel polis şeflerinin birbirleriyle en iyi uygulamaları paylaşabilmeleri için performans çalışmaları düzenlendi. Ancak Anglo-Sakson ülkelerinden farklı olarak, halkın kolluk kuvvetlerini ve bunların sağladığı hizmetleri değerlendirmesi fikri, Fransa'da hükümet düzeyinde 2010'lara doğru bile hala çok radikal bir fikir olarak görülmekte ve kısmen küçümsenmekteydi (Roché, 2008).

Buna benzer şekilde, Roché (2008), yerel düzeydeki istatistiklerin ve performans verilerinin vatandaşlar tarafından erişilebilir olması ve kolluk kuvvetlerinin yaptıklarının nedenlerini kamuya açıklamasının zorunluluğu konularının, ülkenin siyasi

liderleri tarafından hala şok edici görüldüğünü ifade etmektedir. Bu nedenle olsa gerek, 2006'da yapılan ilk ulusal mağduriyet araştırması sonuçları, vatandaşların ve araştırmacıların erişimine kısıtlanmıştır. 2000'li yılların ortasına kadar ABD'deki Genel Muhasebe Ofisi'ne ve kısmen Türkiye'deki Sayıştay'a karşılık gelen Cour des Compts'un başkanının öncülük ettiği bir rapor hariç, bu döneme kadar kamu yönetiminin ana odağının hizmet alanların beklentileri olması gerektiğine dair herhangi bir yaklaşım görülmemektedir. Biraz da bu yüzden, polis ve jandarma hizmetleri içerisinde tanımlanan programların eski yapılara verilmiş yeni isimler olduğu, eylemlerin daha önceki müdürlüklere, yani merkezi bir hizmete karşılık geldiği yönünde önemli eleştiriler bulunmaktadır. Bir diğer eleştiri ise bu göstergelerin, performansla bağlantılı akılcı olarak seçilmiş yapılar olmaktan çok, ağır siyasi tartışmaların sonucunda ortaya çıkmış ve sıklıkla sınırları kesişen ve mükerrer yapılar olduğudur. Hizmet kalitesiyle ve eşit erişimle alakalı göstergeler mevcut değildir, vatandaş algısı gibi konularda ise belirlenmiş hedef bulunmamaktadır. Bütün bunlara İçişleri Bakanlığı'nın söz konusu göstergelerinin, Ekonomi ve Maliye Bakanlığı tarafından LOLF'nin uygulanması için hazırlanan resmi kılavuzlarda yer alan metodolojik kuralları da ihlal ettiği durumu da eklendiğinde, aşırı merkezîyetçi yapısıyla İçişleri Bakanlığı'nın performans sistemini oturtmakta yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır (Roché, 2008).

LOLF üzerinden başlatılmış olan kamu politikalarının ve hizmetlerinin performansının değerlendirilmesi girişimlerine destek olacak şekilde 10 Temmuz 2007'de Kamu Politikalarının Genel Revizyonu (RGPP) başlatıldı (Al-Sharif ve Bourquia, 2011). Bu çalışma başlatıldığı sırada ise Fransa'da alan uygulaması, Savunma Bakanlığı dışındaki kamu kurumlarında ve posta yoluyla 2007'de gerçekleştirilen "Organizasyonel Değişim ve Bilişim Araştırması" (Changement Organisationnel et Informatisation-COI), yeni yönetim araçlarının yaygınlaştırılmasının ölçülmesine ilişkin olarak ilk geniş kapsamlı gerçek verileri sağladı. Bu çalışmanın anket çerçevesi, tam olarak yönetim yöntemi transferine dayalı bir reformu değerlendirme projesine karşılık gelmektedir. Jeannot ve Guillemot (2013)'a göre bu araştırmadan elde edilen veriler, (özellikle tüketici ilişkileri için) yönetim araçlarının kullanımıyla ölçülen görece bir reform etkinliğini göstermektedir. Bununla birlikte, farklı reform süreçlerinin kullanılmakta olduğunu belirten farklı bakanlıklar arasında büyük farklılıklar olduğu da ifade edilmektedir. Fransa'daki bu reformun söz konusu araştırmayla elde edilen "anlık

görüntüsünün” bileşenleri, genel dinamiklerini değerlendirmeye imkan sağlayan ardışık reform döngüleri göz önüne alınarak değerlendirildiğinde daha net hale gelmektedir. Bu nedenle çalışmanın sonuçları, kamu yönetimine (2,4 milyon kamu görevlisine) odaklanmaktadır ve benzeri modernleştirme reformlarının uygulandığı ülkelerdeki reformların da daha iyi anlaşılmasına katkıda bulunmuştur (Jeannot ve Guillemot, 2013).

Çalışmada kamu yönetimde performansı artırmaya yönelik yönetim aygıtları dört başlık altında toplandı ve kamu kurumlarının bunların hangilerini ve ne ölçüde kullanmakta olduğu sorgulandı. Bu dört başlık ve onların altındaki yönetim aygıtları şunlardı:

- i. Kalite: Kalite sertifikasyonu veya sağlanan hizmetlerin etiketlenmesi; bir kalite tüzüğüne taslağının hazırlanması veya buna bağlı kalınması; dosyaları belirli bir süre içinde işlemek için sözleşmeye dayalı taahhüt; kullanıcı memnuniyeti araştırmaları; hizmet kalitesi denetimleri.
- ii. Üretim: ISO Sertifikasyonu; maliyetlerin ve prosedürlerin denetimi; resmi olarak kayda geçirilen sorun çözüm prosedürleri; değer analizi; yalın yönetim; zorunlu üretim süreleri; özerk/otonom çalışma takımları.
- iii. İnsan kaynakları: Stratejik işgücü planlaması; beceri çerçevesi; Her çalışanın erişebileceği iş fırsatları bülten panosu; belli iş profilleri için transfer düzenlemeleri; beceri değerlendirmeleri; kariyer danışmanlığı hizmetleri veya profesyonel sınavların hazırlanmasında yardım.
- iv. İletişim ve Bilgi Teknolojileri (İBT): Herkese açık web tabanlı bilgiler; e-yönetim (çevrimiçi hizmet sunumu); kullanıcıların dosyalarını internet üzerinden izleyebilmesi; müşteri ilişkileri yönetimi araçları; otomatik terminaller; dijital varlık yönetimi araçları; veri işleme yazılımı; grup yazılımı (Jeannot ve Guillemot, 2013).

Farklı kamu kurumlarının ve bakanlıkların, reform çerçevesinde performans amacıyla bu yönetim aygıtı türlerinden yararlanma düzeyleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır; tabloda ilgili hücredeki rakamın %100 olması, o hücrenin ait olduğu

bakanlığın tüm departmanlarının o hücrenin altında olduğu yönetim aygıtı grubundaki tüm araçları kullandığı anlamına gelmektedir.

Tablo 3.10. *Uygulama kategorilerine göre yönetim aygıtı kullanım oranı (%) (Jeannot ve Guillemot, 2013)*

Bakanlık		Uygulama türü				
		Kalite	Üretim	İBT	İnsan kaynakları	Toplam
Eğitim	2007	26	15	38	63	36
	2003	9	10	24	47	23
Genel yönetim	2007	37	13	41	76	42
	2003	18	9	25	56	27
Maliye	2007	79	54	56	73	63
	2003	42	36	32	48	38
Kamu Çalışmaları ve Tarım	2007	52	33	41	84	51
	2003	20	24	20	65	30
Polis (Kolluk)	2007	36	19	23	69	34
	2003	23	13	16	56	25
Tümü	2007	44	25	42	72	45
	2003	21	17	25	54	29

Elde edilen verilere bakıldığında, kamu yönetiminde performans reformlarına ilişkin uygulamaların/aygıtların kullanımında 2003'e göre 2007'de önemli artış olduğu, en yoğun kullanılan aygıtların insan kaynakları başlığı altında olduğu ve bu aygıtların en çok Maliye Bakanlığı'nda kullanıldığı görülmektedir. Üretim başlığı altındaki yönetim reformu aygıtlarının en az kullanılanlar olduğu ve reform uygulamalarından en

az yararlananın da Polis (kolluk) güçleri olduğu da dikkat çekmektedir. Ancak performans reformları çerçevesinde kullanımı en fazla artan yönetim aygıtlarının da kalite alanında olduğu gözlemlenmektedir.

Jeannot ve Guillemot (2013)'a göre performans yönetimi için yeni yönetsel aygıt kullanımının bazı kurumlarda daha düşük gözükmesi, kısmen bu kurumların alt bileşenlerinin (polis karakolu, okul vs. gibi) nispeten daha küçük ölçekteki oluşumlar olmasından kaynaklanıyor olmasına bağlanabilmektedir; Maliye Bakanlığı'nın bu reform uygulamalarında başı çekiyor olmasını ise, Bakanlık içerisinde birçok departmanın birleştirilmesi amacıyla yapılan ama başarısız olan bir girişimi desteklemek amacıyla verileri işlemeye yönelik olarak kullanılmaya başlanan bir ortak yazılımın da aralarında olduğu bir dizi reformun 2000'lerin başlarında gerçekleştirilmiş olmasına bağlamaktadırlar. Çalışmanın gösterdiği diğer sonuçlar arasında vatandaşlarla ilişkilerde en çok kullanılmaya başlanan aygıtların sırasıyla, yayınlanan faaliyet bültenleri, kalite tüzükleri, e-devlet uygulamaları ve kullanıcı memnuniyeti araştırmaları olduğu da görülmektedir. Jeannot ve Guillemot (2013), yönetim uygulamalarındaki bu dönüşümün, kurumsal reform ve performans iyileştirme aygıtları arasında piyasa uygulamalarına ilişkin düşük oranlarla birlikte değerlendirildiğinde Bouckaert ve Pollitt (2004) tarafından tanımlanan Kıta Avrupası modeli ile uyumlu olduğunu belirtmektedir. Buna göre, modernleşmeye dayalı Kıta Avrupası reform modeli eylemsizlikle eş anlamlı değildir ve aslında bazı alanlarda yenilik süreçlerinin yayılma düzeyi yüksektir. Ancak Jeannot ve Guillemot (2013)'a göre, birçok ülkede gözlemlendiği üzere, insan kaynakları değişikliği, kalite yöntemlerindeki veya kullanıcı oryantasyon uygulamasındaki değişiklikten daha zor görünmektedir: Dönüşüm konusunda Bakanlıklar arasındaki mevcut farklılıkların özellikleri, bakanlıkların her birinde peş peşe uygulanan politikalara tekabül etmektedir; örneğin ademimerkeziyetçilik ve güçlendirme odaklı reform modeli, 90'ların başında öncelikli olarak uygulandığı bayındırlık ve tarım bakanlıklarında etkili olurken, 2000 yılından sonra uygulanmaya başlanan iş izleme araçlarının geniş çapta yaygınlaştırılmasına ve kullanılmasına dayalı bir başka reform modeli Maliye Bakanlığı'nda etki bırakmıştır. Dolayısıyla Fransa'nın önde gelen örneği olduğu Kıta Avrupası modelinin özelliği olan modernizasyon farklı yönelimleri içerebilmektedir (Jeannot ve Guillemot, 2013).

Fransa'da 2007'den itibaren çeşitli Bakanlıkların performans göstergeleri global sürdürülebilir kalkınma hedefleriyle uyumlu hale getirilmeye başlandı. Örneğin Ekoloji ve Sürdürülebilir Kalkınma Bakanlığı tarafından, su ve temizlik işlerine ilişkin kamu hizmetlerinde performansın yükseltilmesi amacıyla yıllık olarak hazırlanmak ve kullanıcılara sunulmak üzere 29 performans göstergesinden oluşan bir liste hazırlandı; buradaki temel amaç, müşteri memnuniyeti, ağırlıklı çalışırılığının sürdürülmesi ve ekipmanın verimli işlev görmesinin sağlanması gibi hizmet sağlayıcının hizmet sunduğu tüm konularda sürdürülebilir kalkınmayı değerlendirmek için bir araç sağlamaktır. 1990'lardan itibaren bu hizmet alanında hazırlanan raporlarda rekabet eksikliği ve şeffaflığın yokluğu, sözleşme yüklenicileri arasında aşırı bir güç dengesizliği, tanrıdık kayırma ve yolsuzluk konuları vurgulanmaktaydı ve yönetim ve düzenleme araçlarının yenilenmesi önerilmekteydi. 1993 yılında bu alanda çıkan ilk yasa (Sapin Yasası) sonrasında Barnier Yasası ihale giriş halklarını sınırlandırarak ve sözleşme yenileme sürecini resmileştirerek yasama paketini iki yıl sonra tamamladı. Bunların amacı, hizmetlerin sağlanmasında sözleşme süreçlerinin bir serbest rekabet ortamında gerçekleşmesini sağlamaktır. Ancak çok sınırlı miktarda olumlu sonuç alındı. Bunlar sözleşme sürelerinin kısalması (ortalama 16 yıldan 11 yıla inmesi) ve harcanacak kaynaklara göre değil, elde edilecek sonuçlara göre belirlenmeye başlamalarıydı. Bu alandaki ilk performans göstergeleri de Fransız sisteminin kurumsal mekanizmasının bir ek parçası gibi oluşturuldu. 2000 yılında Avrupa ölçeğinde geliştirilen Avrupa Su Çerçevesi Yönergesi, Fransa'daki etkileriyle söz konusu performans ölçüm ve yönetim yapısını değiştirmeye başladı. Yönergeyi Fransız hukukuna taşıyan 21 Nisan 2004 tarihli yasa ve 30 Aralık 2006'da kabul edilen Su ve Akuatik/Sucul Çevreler Yasası, 2015 yılına kadar su altyapısında iyi kaliteye erişmek için tasarlanmış bir referans çerçevesi tesis etti. Çeşitli su sektörü paydaşlarına Avrupa Su Çerçevesi Yönergesi tarafından belirlenen hedeflere erişmeleri için araçlar sağlayan bu çerçeve, su talebi ve mevcut kaynakları daha iyi dengeleyebilmeyi amaçlamaktadır. Aynı zamanda su ve temizlik hizmetlerinin daha fazla şeffaflığa, dayanışmaya ve çevreci verimliliğe doğru evrilmesini sağlamak da amaçları arasında yer almaktadır. Su ve Akuatik/Sucul Çevreler Yasası, bu alanda ülke içinde uzman destek sağlayan Ulusal Su ve Sucul Çevreler Ofisi'nin de kurulmasına neden oldu. Bu kuruluşun ana görevlerinden birisi, kamu politikalarını desteklemek ve sürdürülebilir su yönetimini devam ettirebilmek için su konusundaki verilerin ve bilgi birikiminin bir havuzda toplanacağı bir yer

oluşturmaktır. Bu çerçevede veri elde etmek ve araştırmalar yapmak haricinde, su havzalarının durumunu ve gerçekleştirilen eylemlere ve hizmetlere ilişkin performansı izlemeyi mümkün kılabilmek için Su Bilgi Sistemi üzerinden kamu politikalarını ve kullanıcıların uygulamalarını değerlendirmek de sorumluluk alanındadır. Ayrıca su politikalarının gelişimi konusunda da kamuyu bilgilendirme sorumluluğu mevcuttur. Bu nedenlerle belediyeler ve bu hizmetlerden sorumlu otoriteler tarafından hazırlanan performans göstergelerine ilişkin veriler üzerinden suyla alakalı kurumları izlemektedir. Göstergelerin sayısı hizmetin boyutuyla bağlantılandırılmış olup, 3500'den fazla nüfuslu belediyelerde yasa tarafından belirtilen göstergelerin tamamının sunulması zorunludur (Renou, 2015).

Bu noktada Fransız kamu sektöründeki benzer performans sistemlerinde olduğu gibi, bu performans sistemi içerisindeki göstergelere dair olarak getirilen önemli eleştiriler bulunmaktadır. Canneva ve Guérin-Schneider (2011)'e göre, teknik açıdan nesnel olarak gösterilmeye çalışılan bu göstergelerin pek çoğu, aslında siyasi olarak kabul edilebilecek nedenlerle seçilmiş olan ve dolayısıyla tarafsız olmayan göstergelerdir ve çıkarılara dayalı bir pazarlık kültürünü yansıtmaktadır. Mevcut siyasi güç dengeleri, performans göstergelerinin, bir çeşit halkla ilişkiler faaliyetini destekleme amaçlı olarak doğru gözükten rakamları vurgulamak için maksatlı olarak seçilmelerine neden olabilmektedir. Bazı durumlarda ise işlemleri gerçekleştirenlerin teknik performanslarına aşırı değer verme eğiliminden dolayı mali etkenlerin yeterince irdelenmemesi göstergelerde eksikliklere neden olmaktadır. Ayrıca hijyeni sağlama bileşenindeki yüksek düzeyli seçicilik de, özel operatörler için daha az ödüllendirici olan değişkenlerin kapsam dışında bırakılması sonucu performans yaklaşımında boşluklara ve eksikliklere sebebiyet vermektedir (Canneva ve Guérin-Schneider, 2011).

Lisanslama Otoriteleri ve Odaları Ulusal Federasyonu FNCCR tarafından 2010 yılında gerçekleştirilen anket de, belirlenen 31 hizmet için ürün göstergelerinin birbirinden ayrı uzlaşmalar ve hesaplama yöntemleri çerçevesinde geldiğini göstermektedir (FNCCR, 2010). Benzeri diğer çalışmalarda da belirlenen en büyük sorunlardan biri, verilerin mevcudiyeti ve güvenilirliği ile ilgilidir. Ek olarak, göstergelerin üretilmesi, performans göstergelerini eksik alanlara ve asimetric bilgiye ilişkin sorunları azaltmak için kullanmakta olan kamu otoritesinin orijinal iradesiyle pek uyumlu olmayan, gerçekten uzman bir çalışma gerektirmektedir. Yetkin personeli

olmayan küçük belediyeler bu nedenle zamanla bu alanda hizmet veren özel işletmecilere bağımlı hale gelmek zorunda kalmaktadırlar (Renou, 2015).

Su alanındaki kamu hizmetlerinin performansının takibine yönelik olarak Renou (2015)'dan gelen bir diğer önemli eleştiri ise, bu göstergelerin uygulanmasının arkaplanındaki bilişsel modele ilişkindir. Fransa'da kullanımdaki mevcut performans değerlendirme ve yönetme aygıtlarının mentalite olarak değer ve sosyal temsil bazlı olmalarından dolayı anakronik bir yapıda olduklarını, fazlaca teknik ve yasal boyutlara odaklandıklarını ve bu durumun da performans göstergelerinin varlığının temel amacı olan modernleştirmeye belirli ölçülerde çeliştiğini belirtmektedir. Buna göre reformu başlatanlar için referans biriminin, tek bir operatör tarafından yönetilen ve işleyişi, geleneksel sosyoekonomik kriterler (ölçek ekonomileri, çeşitlilik vb.) ile yapılandırılmış olan merkezi ve homojen ağ olmaya devam ettiğinin görülmekte olduğunu ifade etmektedir (Renou, 2015).

Coutard ve Rutherford (2009), bu referans birimi ve reform anlayışının, çekişmeye ve rekabete maruz kalmamış inançlar temelinde gelişen tarihsel süreçler ile bağlantılı olduğunu belirtmekte ve bu anlayışı üç madde halinde özetlemektedir:

- i. Ağ, kentsel hizmetleri sağlamanın en verimli yoludur;
- ii. Ağın performansı boyutuyla (yani, uzamsal aralığı ve bağlı kullanıcıların sayısı ve çeşitliliği ile) paralel olarak aynı yönde artar;
- iii. Ağların yarattığı sorunların çözümü, ağların kendisinde yatmaktadır (daha fazla genişleme, daha merkezi yönetim, artan teknik karmaşıklık) (Coutard ve Rutherford, 2009).

Renou (2015), bu yaklaşımın karşısında, son dönemde ve temelde sürdürülebilir kalkınma konusunda küresel düzeyde devam eden tartışmaların bir ürünü olarak ortaya çıkan ekolojik mikro-birimlerin ve bunların içinde işleyen mini ağların gelişiminin önemli bir alternatif oluşturduğuna dair görüşlerin olduğunu belirtmektedir. Bu yapıya çevre-döngüsel metabolizma adı verilmektedir ve söz konusu yapının eski anlayıştaki önceden donatma (yani şehirleşmenin yayılmasını öngören önceden tasarlanmış ağlar) ve mevcut duruma yetişme (yani halihazırda yapılaşmış alanların ağ altyapısının yeni baştan yapılması) mantıklarını, kamu otoritesi tarafından yönlendirilen çeşitlendirme

mantığıyla örtüştürmeyi başardığı iddia edilmektedir. Kısmen de olsa kentsel işleyişi ağlar aracılığıyla yeniden konumlandırabilme becerisine sahip olduğu iddia edilen bu yeni sistemlerin, kentsel hizmetlerin tüketimi ile bunların çevresel etkileri arasındaki bağlantıları daha somut olarak takip edilebilir şekilde gerçekleştirdikleri Fransa'da bazı kesimlerde öne sürülmektedir (Renou, 2015).

Biraz daha farklı ve daha genel bir performans takibi örneği ise Bütçe Kanunu tasarısı görüşmeleri sırasında gerçekleşmektedir. Bütçe, Kamu Hesapları, Kamu Hizmeti ve Devlet Reformu Bakanlığı, her yıl bütçe kanun tasarısında erişilecek performans göstergelerini belirlemektedir. Bu göstergeler, ilk olarak Danıştay'ın faaliyeti için olmak üzere 9 Eylül 2002 tarihli adaletle yönelik yönlendirme ve programlama yasası tarafından belirlenmiş olup artarak tasarılar da yer almaktadır. Bu çerçevede, Sayıştay ve Ekonomik, Sosyal ve Çevresel Konsey de, bütçe kanun tasarısının devletin danışma ve kontrol misyonunda da bulunanlara oldukça benzer performans göstergelerine tabidir. Bir örnek olarak verilebilecek Danıştay için hedef, bir gösterge ile ölçülmektedir ve bu ölçüt, 2011 yılı Bütçe Kanunu tasarısında da "Danışmanlık çalışmalarının etkinliğinin sağlanması" başlığıyla belirtilen 4 no.lu hedefin altında yer alan 4.1 no.lu göstergedir. Buna göre Danıştay hizmetlerindeki etkinlik ve gelişim tek bir birleşik performans göstergesine indirgenmiş olup "iki aydan kısa süre içerisinde Danıştay'ın idari birimleri olan beş istişare bölümünden biri tarafından incelemesi tamamlanan metinlerin sayısı" aracılığıyla performans takip edilmektedir (Badine, 2016).

Çapraz göstergeler, destek programları (desteğin tamamını taşıyan programlar veya desteğin tamamını taşımayan ancak uzmanlığı münhasıran destek kredilerinden gelen programlar) üzerinden ve belirli bir bakanlık için böyle bir program bulunmadığında, çoğunluk eylemle ilgili program üzerinden doldurulmaktadır.

Tablo 3.11. Fransız devleti performans rehberinde ana misyonlar ve alt program sayıları (Ministère De L'Economie Et Des Finances, 2017)

Misyon	Program
Kültür	224
Ekoloji, sürdürülebilir kalkınma ve planlama	217
Dayanışma, entegrasyon ve fırsat eşitliği	124
İş ve istihdam	155
Genel ve bölgesel devlet idaresi	216
Tarım, balıkçılık, gıda, ormancılık ve kırsal bölge işleri	215
Savunma	212
Hükümet eyleminin yönü	333
Okul eğitimi	214
Kamu maliyesi ve insan kaynakları yönetimi	218
Adalet	310
Devletin dış faaliyetleri	105
Hükümet eyleminin yönü	129

3.1.1.2.2. Çek Cumhuriyeti ve Slovakya

Çekoslovakyanın 1993'ün başında barışçıl bir biçimde parçalanmasının ardından ortaya çıkan iki ülkede de temel idari sorun, çok fazla sayıda olan yerel ve bölgesel yönetimlerin mali ve idari yetersizlikleriydi. Slovakya'da Yeni Kamu Yönetimi anlayışının etkisiyle yapılan 1998-2006 arasındaki liberal reformlarla başlayan geniş kapsamlı piyasalaştırma sürecine rağmen, kısmen mali ve idari yetersizliklerin ve kısmen de söz konusu yönetimlerin ölçek olarak küçük olmasının da bir sonucu olarak, karşılaştırma ve değerlendirmeye dayalı kamu performans uygulamaları çok azdı. 2004 yılında Uluslararası Şeffaflık Örgütü Slovakya şubesi, belirlenen 15 orta ölçekli hastanede kamu ihale süreçlerini ele alan ve belli konulardaki tedarik ve ihalelerde belirlenen fiyatlara odaklanan bir çalışma gerçekleştirdi. Sonuçlara göre, mal ve hizmetlerin temin fiyatları konusunda hastaneler arasında bölgesel ve yerel farklılıklarla açıklanamayacak farklılıklar olduğu gözlemlendi. Üstelik bu maliyetlerle kıyaslandığında sonuçların kalitesi çok düşüktü. Benzeri çalışmalar yerel yönetimler için sağlanan hizmetler için de gerçekleştirildi. Bu çalışmalarda yerel hizmetlerin

sağlanma biçimi, hizmetin yerine getirme şeklinin nasıl seçildiği ve yerine getirme süreçlerine ilişkin maliyetleri ve hizmeti alanların tatmin düzeylerini içeren performans verileri temel olarak incelenen konulardı. Buna göre, yerel kamu hizmetlerinde dışarıdan hizmet temini, kullanımı giderek artan ve mevcut durumda çoğunlukla tercih edilen hizmet yöntemi; ancak yasal mecburiyete rağmen rekabetçi ortam yerine şeffaf olmayan süreçlerin yeğlendiği görülmekteydi. Doğrudan belediyeler tarafından gerçekleştirilen ilk değerlendirme çalışması, 2006-2007 yıllarında, özel bir şirketin ürettiği bir yazılım kullanılarak ve bir düşünce kuruluşu ile işbirliği içerisinde toplam 12 şehirde gerçekleştirildi. Belediyelerin faaliyet alanlarındaki performansını değerlendirmek üzere girdi, çıktı, verimlilik ve kalite başlıkları olmak üzere toplam dört gruba ayrılan 228 değerlendirme kriteri kullanıldı. Ancak çalışma verileri sadece araştırmada yer alan şehir belediyelerine açıldı. Çek Cumhuriyeti'nde ise ilk performans değerlendirme çalışması Britanyalı Know How Fonu'nun desteğiyle 2000 yılında Ostrava'da gerçekleştirildi ve Slovakya'dan farklı olarak ilk başından itibaren yerel yönetimleri de kapsadı. Bu pilot çalışmanın arkasından, aralarında Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından desteklenen bir çalışma da dahil olmak üzere birçok dış değerlendirme çalışması gerçekleştirildi. Doğrudan kamu tarafından gerçekleştirilen performans değerlendirme çalışmaları ise bazı durumlarda bağışçılar ya da özel sektör üzerinden finanse edildi. Çalışmaların çoğunu gerçekleştiren Kamu Yönetimi Eğitim Merkezi, 2005'te kırktan fazla şehirde yapılan ve performans değerlendirmeye odaklanan çalışmanın benzerlerini daha sonra da periyodik olmayan şekilde yaptı. 2003'te belediyeler için yazılım destekli ücret hizmetleri değerlendirmeleri yapmak üzere ve kısmen Kamu Yönetimi Eğitim Merkezi'nin deneyimlerinden yararlanarak kurulan Danışma Merkezi MEPCO da benzeri çalışmalar gerçekleştirdi; ancak veriler kamuya açılmadı (Nemec, Merickova ve Ochrana, 2008).

Görüldüğü üzere her iki ülkede de 2010'ların başına kadar yapılan performans değerlendirme çalışmaları, inceledikleri kamu örgütlerinin içinden gelen taleple değil, daha çok uluslararası kuruluşların verimlilik ve yolsuzluk konusundaki dışarıdan gelen taleplerine yönelik olarak kendilerinin yapması veya idareyi –özellikle mahalli idareleri- bu çalışmaları belli kurumların işbirliği yoluyla yapması için mali olarak desteklemesi sayesinde gerçekleştirilmiştir. Yapılan çalışmalar standart yapıda ve periyodik değildir. Performans yönetimi ve ölçümü konusunda bir koordinatör birim yoktur. Performans ölçümü için yetersiz ve kalitesiz veriler söz konusudur. Çoğu ülkedekine benzer şekilde,

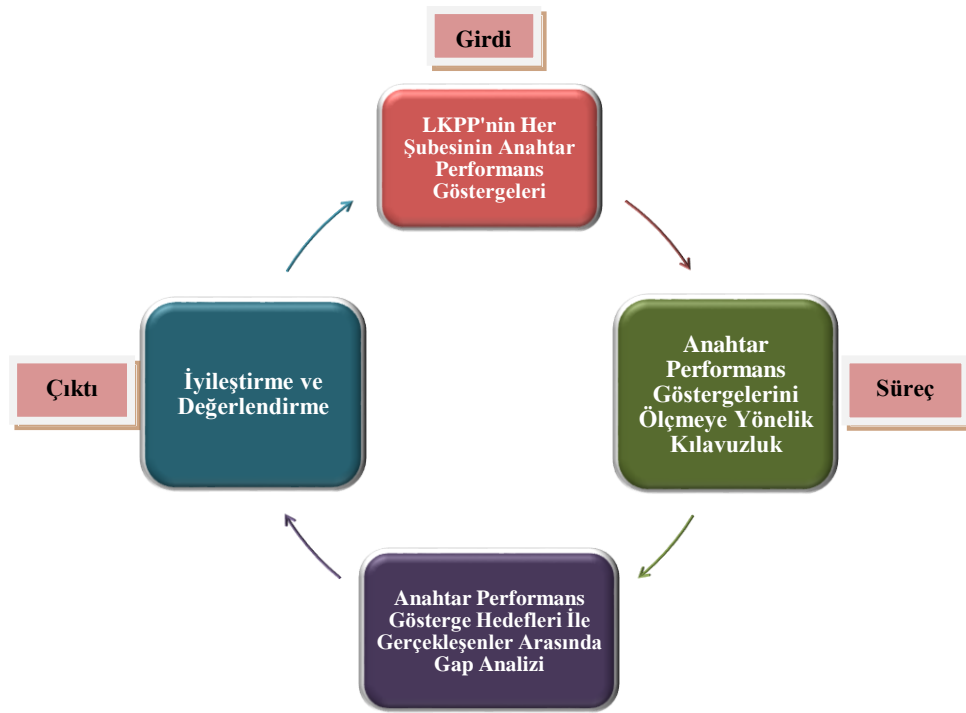
değerlendirme sonuçları kamu kurumları tarafından kendi performanslarını yükseltmek amacıyla kullanılmamaktadır. Ayrıca Nemec ve diğerlerinin (2008) paylaştığı önceki çalışmalara ilişkin değerlendirmeler arasında belirgin farklılıklar olmasının bir nedeni de, verilerin standart ve sürekli şekilde toplanmasını sağlayacak yönetim bilgi sistemlerinin düzenli kullanılmaması olarak belirtilmektedir. Mevcut çalışmalarda kullanılan veriler ya doğrudan o çalışmaya özgü bir metodoloji ve metaveri arkaplanı ile alandan toplanmış, ya da nakit muhasebesi için kullanılan veriler üzerinden göstergeler üretilmiştir.

3.1.2. Gelişmekte olan ülkeler

3.1.2.1. Endonezya:

Yaklaşık 350 yıl boyunca çeşitli sömürgeci güçlerin çatışma alanı olan, ancak temel olarak Hollanda sömürgesi olarak varlığını sürdüren Endonezya, 1945'teki bağımsızlık ilanı ve bunu izleyen savaş sonrası bağımsızlığının 1949'da Hollanda tarafından tanınmasıyla kuruldu. Sömürgeci dönemde var olan krallık bürokrasisinin halka değil krala/lidere karşı sorumlu olma anlayışı (abdilem-kralın hizmetlisi), kamu görevlileri için sonraki dönemde de aynen devam ettirildi. Başkanlık sistemiyle yönetilen üniter bir devlet olan Endonezya'da 1965'te başlayan ve çok kanlı şekilde sonuçlanan iç savaş, ülkenin kuruluşundan itibaren var olan merkezîyetçi ve otoriter yapının pekişmesine imkan sağladı. 1967'de darbeye iktidara gelen Suharto rejiminin (Yeni Düzen Rejimi) 1998'e kadar devam eden iktidarı, mevcut bürokrasinin, gerek sömürgeci dönemdeki uygulamalardan kalan ve gerekse bağımsızlık sonrası idarenin yerleştirilmesi sürecindeki karışıklıklara karşı tepki olarak benimsenmiş olan Pancasila (beş ilke) ideolojisinden kaynaklanan aşırı merkezîyetçi ve patrimonyal yapısını pekiştirdi. Bu yapı, kamunun daha uzmanlaşmış ve hesap verebilir bir bürokrasi talebiyle uyumlu değildi. Yolsuzluklar, yozlaşma ve akraba-tanidik kayırmacılığı gittikçe yaygın bir hal aldı. 1998'teki halk ayaklanması sonucu Suharto dönemi sonlandı. 1999'da yapılan serbest seçimler sonrası kamu yönetiminde yeniden yapılanma arayışları baş gösterdi. 1999-2002 arasında yapılan reformların içerisinde ülke idaresinde en üst konumda yer alan Halkın Danışma Meclisi'nin konumunun daha alt düzeye indirilmesi ve Başkan ile Başkan Yardımcısının seçilmesi gibi başlıklar söz konusuydu. Ancak bunlara bürokrasi reformu talepleri de eşlik etti. Yeni Endonezya hükümetleri, "İyi Yönetişim" çerçevesinde merkezi ve yerel düzeyde görev yapan kamu görevlilerinin uzmanlaşma düzeyinin ve performanslarının artırılmasını temel alan arayışlara girdiler ve yeni dönem için belirlenen 11 ulusal öncelik arasında ilk sırayı Bürokrasi ve Kamu Yönetimi Reformu aldı. Kamu görevlilerinin uzmanlık düzeyini arttırmak adına 1999'da ilgili mevzuatta değişiklikler yapıldı (Sakapurnama, 2012). Başkan B. J. Habibie'nin imzaladığı Devlet Aygıtının Performans Hesap Verebilirliğine dair 7/1999 sayılı başkanlık genelgesi (LAKIP olarak adlandırılmaktadır-Laporan Akuntabilitas Kinerja Institusi Pemerintah), Endonezya'daki reform döneminin başlangıcında performans ölçümüne yönelik ilginin başlangıcını işaretlemektedir

denilebilir (Adler, Akbar, Pilcher ve Perrin, 2012). Bu düzenlemelerle yetkilerin bir kısmının yerel düzeye aktarılması konusunda da adımlar atılmaya başlandı. 2010 yılında Bürokratik Reform ve Kurumsal Güçlendirme Bakanlığı tarafından Performans Hesaplanabilirliğinin Tespiti ve Kamu Kurumlarının Performanslarının Raporlanması Hakkında Kılavuz yayınlandı. Bu çerçevede Devlet Denetim Düzenleme Kuruluşu (LKPP), kurumlar içerisindeki her bir çalışma birimi için getirileri ve/veya çıktıları ölçmek üzere Anahtar Performans Göstergeleri içeren performans yönetim sistemleri oluşturdu. Sistemler, çalışanların, tesis edilen hedefler konusunda ne kadar iyi faaliyet gösterdiklerini belirlemek üzere oluşturuldu. LKPP birbirinden farklı hedeflere sahip olan dört şubeden ve genel sekreteryadan oluşmaktadır. Söz konusu performans yönetim sistemini tasarlayan birim, tüm şubeleri koordine etmek ve işler halde tutmak görevlerini üstlenmiş olan genel sekreteryadır. LKPP'nin vizyonu güvenilir bir denetim sistemi kurmak, misyonu ise güvenilir izleme ve değerlendirme sistemlerine, açık bir denetim kuralları kümesine, uzman insan kaynaklarına ve devletin mallarına-hizmetlerine yönelik denetim sistemlerinde hukuku temel alan bir netliğe erişebilmek olarak tanımlanmaktadır (Sakapurnama, 2012). Bu kapsamda oluşturulan performans yönetimi aşağıdaki şekilde görülmektedir:



Şekil 3.8. LKPP'nin performans yönetim sistemi (Sakapurnama, 2012)

İlk aşamada kurumların her bir biriminde bir dizi Anahtar Performans Göstergesi belirlenmiştir. Bu göstergeler belirlenirken kullanılan temel ilkelerden ilki, göstergenin konuya özgü, yani sadece gerekli ayrıntıya odaklanan, temel, benzeri olmayan bir yapıda olması ve uygulanmasının kolay olmasıdır. Gösterge niteliksel ve niceliksel olarak açık biçimde ölçülebilir olmalıdır. Aynı zamanda göstergenin vizyon ve misyonla doğrudan alakalı ve personel tarafından hedefe erişilebilecek bir gösterge olması gereklidir. Göstergenin ölçümü için standart bir periyot belirlenmelidir ve kurumun değişim süreçlerinde esneklik gösterebilecek, sürdürülebilir bir gösterge olmalıdır. SMART-C olarak adlandırılan bu yapıyı öneren Kaplan ve Norton'a (1996) göre, çalışma birimlerinin performans göstergelerini etkin biçimde belirleyebilmesi açısından bu göstergelerin sayısının yirmiden fazla olmaması gereklidir. İkinci aşamada, tanımlanan göstergelere ilişkin verilerin derlenmesine yönelik kılavuz mekanizma oluşturulmaktadır. Performans göstergelerinin metaverisi oluşturulmakta, hedefler belirlenmekte, uygulama tanımlanmakta, veri toplama, analiz ve raporlama süreçleri açıklanmaktadır. Bu konularda kılavuz mekanizmasının geçerliliği doğrulandıktan sonra, Anahtar Performans Göstergelerinde hedeflenen performans ile gerçekleşen performansın karşılaştırılmasına yönelik gap analizleri aşaması gelmektedir. Son aşama, genel sekreterliğin gösterge hedeflerine erişilip erişilmediğine dair analizlerini içeren değerlendirme aşamasıdır. Bu aşamada durumu geliştirmeye yönelik sonraki göstergelerin belirlenmesi de yer almaktadır. Bu süreçlerde yaşanan sıkıntılar ise, performans ölçüm sistemlerine ilişkin bilgi eksikliği, çalışma birimleriyle performans ölçüm sistemini tasarlayan koordinatör birim arasındaki koordinasyon sorunları, göstergelere ilişkin hedef değerlerin belirlenmesinde temel alınacak geçmişe ilişkin veri sınırlılığı veya yokluğu, çalışanları en iyi sonucu almaya motive edecek ödül-ceza sisteminin mevcut olmaması ve örgüt kültürünün örgüt içinde hala gelişmekte olması olarak tanımlanmaktadır (Sakapurnama, 2012).

Adler ve diğerleri (2012), Endonezya'da yerel yönetimlerde performans yönetim sistemlerinin kullanımını standart hale getirmeye zorlayan en önemli etkenin, merkezi hükümetin bu konuda yapmış olduğu mevzuat değişiklikleri olduğunu ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetime performans konusunda rapor vermesini mecburi hale getiren Devlet Aygıtının Performans Hesap Verebilirliğine dair 7/1999 sayılı başkanlık genelgesi, mali kaynakları veya teşvik uygulamaları açısından merkezi hükümete bağımlı durumda olan yerel yönetimleri, performans sistemi uygulamalarına

yöneltmiştir. Yerel yönetimlerin bu konuda homojenleşmesinin bir diğer nedeninin ise, düşük insan kaynakları kapasitesinin geliştirilmesi ihtiyacından dolayı kamu bürokrasisinde çalışanların ve yöneticilerin eğitimine verilen önemin artması olduğu belirtilmektedir: Eğitim düzeyi ve uzmanlaşma arttıkça yerel yönetimlerin birbirine benzerlikleri de artmaktadır (Adler ve diğerleri, 2012).

Adler ve diğerleri (2012), 2008 yılında Endonezya'daki yerel yönetimlerle performans sistemlerine ilişkin bir anket çalışması gerçekleştirmiştir. Endonezya'da 33 vilayette o sırada mevcut olan 457 yerel yönetimle gerçekleştirilen bu çalışmada, temel olarak Batılı ülkelerde bu konuda yapılmış benzeri çalışmalarda kullanılan sorular kullanılmıştır. Bu yerel yönetimler içerisinde yer alan ve çalışmadan önceki beş yıl içerisinde kurulmuş olan 211 yeni yerel yönetim tarafından sorulara cevap verilememesi nedeniyle cevapsızlık oranının oldukça yüksek gerçekleştiği belirtilmektedir.

Söz konusu çalışma, Endonezya'daki yerel yönetimlerde, dört temel örgütsel etmenin (ölçüm sıkıntıları, teknik bilgi, yönetsel hedeflere bağlılık ve yasal gereklilikler) performans göstergelerinin geliştirilmesi üzerinde etkili olduğunu göstermektedir. Performans göstergelerinin geliştirilmesindeki en temel nedenin merkezi hükümetin yaptığı mevzuat düzenlemelerine uymak olduğunu gösteren çalışma sonuçları, motivasyonun temel kaynağının performans değil kurallara uyum olduğunu ve bu nedenle yukarıdaki dört faktörün en etkilisinin yasal zorunluluklar olduğunu ifade etmektedir (Adler ve diğerleri, 2012).

Adler ve diğerleri (2012) 'ne göre, bir örgütsel faktör olarak ölçüm sıkıntıları, Endonezya'da performans göstergelerinin idari düzeyde kullanımında etkili olmayan tek faktör olarak görülmektedir. Resmi (örneğin eğitim) veya gayri resmi (örneğin profesyonel grup toplantıları) yollarla sağlanan teknik bilgi ise, yönetim düzeyindeki görevlilerin performans göstergelerini kullanımı üzerinde etkili olmaktadır. Bu, alt düzeydeki yerel yönetim yöneticilerinin teknik göstergelerle daha fazla ilgilendiğine, üst düzey yöneticilerin ise normalde daha az teknik ve dolayısıyla anlaşılması daha kolay olan makro (yüksek düzey) göstergeleri kullandıklarına yorulabilmektedir. Yapılan çalışmada, orta ve üst düzey yöneticilerin göstergelerin nasıl geliştirildiğini bilmedikleri ve göstergeleri yalnızca resmi raporlama (mevzuat gereklilikleri) veya siyasi/tören konuşmaları için kullandıkları sonucunun ortaya çıktığı ifade edilmektedir (Adler ve diğerleri, 2012). Bu durumun Türkiye için de geçerli olduğu

değerlendirilebilir. Ülkemizle bir diğer benzerlik, söz konusu çalışmada, performans ölçümüne ilişkin teknik eğitimin genellikle üst düzey yöneticilere değil, yönetsel ve operasyonel düzeylere yönelik olduğunun gözlemlenmesidir. Yönetimsel hedeflere bağlılığın, hem alt hem de üst düzey yöneticilerde performans göstergelerinin kullanımı üzerinde etkili olması, ancak mevzuatta bu konuyla ilişkili yapılan düzenlemenin, üst düzey yöneticilerden çok alt düzeydeki yöneticilerde endişe oluşturması da, kısmen bu iki durumla bağlantılı olarak düşünülebilir. Araştırmanın vardığı sonuçlardan bir diğeri ise, Endonezya’da bir liderliğin varlığının performans göstergelerinin geliştirilme ve kullanılmasında başarı açısından kritik olduğudur. Başarılı performans ölçümü uygulamalarının, -ilgili yerel yönetimin iç ve dış hesap verebilirliğini artıracığı için - yerel yönetimlerin finansmanını kolaylaştıracağı ve yaptıklarına paydaşların (vatandaşlar, merkezi hükümet vs.) desteğini artıracığı konusunda da bir ortak beklenti olduğu da görülmektedir (Adler ve diğerleri, 2012).

3.1.2.2. Güney Afrika:

Güney Afrika Cumhuriyeti topraklarının büyük kısmı 1652 yılında Hollandalılar tarafından buraya kurulan tedarik istasyonu sonrasında başlayan dönemde kolonileştirildi. Avrupalı yerleşimcilerin iç kısımlara ilerlemesi sürecinde 1779-1879 yılları arasındaki dönemde Afrikalı yerliler ile Avrupalılar arasında dokuz savaş yaşandı. Söz konusu dönemde 1797-1806 arasında Büyük Britanya aşama aşama bölgeye egemen oldu, ancak 1833 yılında Britanya parlamentosunun köleliğin kaldırılmasına dair yasayı onaylaması sonucu geçim kaynakları tehlikeye giren Avrupa kökenli beyaz Afrikaner’lerin bir kısmı, o sırada Büyük Britanya hakimiyetine henüz girmemiş iç bölgelere göç ederek Boer Cumhuriyetlerini kurdu. Ancak bu bölgeler de, 1880’deki I. Boer Savaşı’yla değilse bile 1899 yılındaki II. Boer Savaşı’yla Büyük Britanya egemenliğine girdi. 1902’de yapılan Vereeniging Antlaşması, savaşta Britanya’ya yenilen Afrikaner beyazların mağduriyetlerini azaltmak gerekçesiyle, ülkede yaşayan beyaz olmayanların haklarında kısıtlama yaparak 1994’e kadarki dönemde ülkenin idari ve sosyal yapısını belirleyen Apartheid rejiminin temelini attı. II. Dünya Savaşı sonrası hakimiyetlerini (savaşta Alman yanlısı bir tutum sergileyen) Nasionale Party önderliğinde kuvvetlendiren beyazlar, Apartheid politikalarını otoriter bir şekilde uyguladılar. Ülkede iki sınıflı bir toplum yapısı ve buna uygun bir idari yapı

oluşturuldu. Beyazlar ile diğer ırklar arasında yapay sınırlar çizilerek birçok diğer grup üyesi beyazlardan ayrıldı. Siyahiler, renkliler ve Asya kökenliler birçok engele maruz bırakıldı. Ülkenin 1961'de İngiliz Milletler Cemiyeti'nden ihracıyla başlayıp 1990'lara kadar yoğunlaşan uluslararası tepki ve baskılar sonucunda Nasionale Party iktidarı Afrika Ulusal Konseyi başta olmak üzere birçok muhalif partinin yasağını kaldırarak Nelson Mandela gibi muhalefet önderlerini serbest bıraktı. 1994 seçimleri sonrası iktidara gelen Afrika Ulusal Konseyi iktidarı hala devam etmektedir (Wikipedia).

Güney Afrika Cumhuriyeti, diğer Afrika ülkelerinden farklı olarak yirminci yüzyılın ilk yarısından itibaren kendi bünyesinde kamu yönetimi yaklaşımları üzerinde çalışmalar gerçekleştirebilen bir akademik altyapıya sahipti. Ancak Apartheid döneminde, mevcut ayrımcı idari yapının da etkisiyle idari süreçler yaklaşımı baskın akademik paradigmaydı ve dar odaklı olması nedeniyle apartheid'in yönetim sorunlarıyla ilgilenmemektedir. Bu durum kısmen Kamu Yönetimi'nin Güney Afrika'daki Afrikaanca eğitim veren etnik temelli üniversitelerde öğretilmesinden de kaynaklanmaktaydı. İngilizce eğitim veren üniversitelerde Kamu Yönetimi dersi verilmemektedir. 1994'teki demokrasiye geçiş sonrası Yeni Kamu Yönetimi anlayışından etkilenen yaklaşımlar ağırlık kazandı. Bu sürecin başlangıcı ülkede bir dizi ilerici Kamu Yönetimi akademisyeni tarafından kurulan Yeni Kamu Yönetimi Girişimi'nin kurulmasına ve bu girişimin Güney Afrika'da kamu yönetiminin teorisi, öğretimi ve uygulamasına daha ilerici bir yaklaşım çağrısında bulunan bir dizi kararın alındığı Mount Grace konferansını düzenlediği 1991'e götürülebilmektedir. 1995 yılında Ulusal Yeterlilik Çerçevesinin gelişimini denetlemek için eğitim ve çalışma bakanları tarafından Güney Afrika Yeterlilik Kurumu kuruldu. Sonuç odaklı eğitim ve öğretime dayalı olan ve daha mesleki odaklı eğitim odaklı olarak değerlendirilebilecek yapıda olan Ulusal Yeterlilik Çerçevesi, diğerlerinin yanı sıra, öğrenme başarıları için entegre bir ulusal çerçeve oluşturmayı amaçlamaktadır ve Birleşik Krallık, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde kullanılan yeterlilik çerçevelerini temel almaktadır. Ulusal Standartlar Kuruluşları da, farklı politika sektörleri için Güney Afrika Yeterlilik Kurumu tarafından 1995 yılında kuruldu. Güney Afrika Yeterlilik Kurumu ayrıca 1998'de niteliklerin ve standartların tanınması ve oluşturulması ile görevlendirilen 12 Standart Üretici Birim kurdu (Cameron, 2008). Görüldüğü üzere Güney Afrika'da kamu yönetiminde yeni anlayışların takibi ve uyarlanması konusunda akademik altyapının da önemli etkisi olduğu görülmektedir. Ayrıca Apartheid uygulamalarının sonlanması ve

demokrasiye geçiş de bu konuda bir itici güç olmuştur. Ülkede oluşturulan bu standart çerçevelerinin daha sonraki performans yönetim uygulamalarına temel teşkil ettiği görülmektedir.

Bu çerçeveden bakıldığında ilk olarak iki kuruluş, Çalışma Bakanlığının ve Tshwane Belediyesinin, stratejilerini yalnızca üst düzeyle alakalı olan ve uygulaması üst yönetimde sonuçlanan performans yönetim sistemleri aracılığıyla basamaklandığı görülmektedir. Her iki kuruluş da stratejilerini basamaklandırmak için dengelenmiş puan cetveli yaklaşımını tercih etmişlerdir (Luthuli, 2005). Güney Afrika'da kamu yönetiminde performans ölçüm ve yönetim sistemlerinin kullanımına dair iyi bir örnek olarak Tshwane belediyesi yönetimi örneği verilebilir. Bu çerçevede incelendiğinde şehir yönetimindeki performans yönetiminin yasal altyapısının bazı yasa, yönetmelik, çerçeve, reform ve ilgili genelgelere dayandığı görülmektedir. Bu düzenlemeler kısaca şu şekildedir:

1. Belediye Sistemleri Yasası, 2000: Bu yasaya göre, şehrin kalkınma planları, orta ve kısa dönemde gerçekleştirilen ilerlemeyi ölçmek için oluşturulmuş anahtar performans göstergelerini ve hedefleri içermektedir. Kalkınma planında yıllık temelde uygulama sürecini değerlendirmek için tanımlanmış hedefleri belirleyen yıllık performans hedefleri yer almaktadır. Şehrin performansı üç aylık ve yıllık olarak örgütsel, birimsel ve bireysel performans planlarına dair raporlarla izlenerek gözden geçirilmekte ve beklenen performans çıktılarını içeren hizmet sağlama ve bütçe uygulama planlarına dönüştürülmektedir (City of Tshwane, 2021).
2. Belediye Planlama ve Performans Yönetimi Düzenlemeleri, 2001: Bu düzenlemelere göre, performans kazanımlarını ve boşluklarını kalkınma planı çerçevesinde tanımlayan üç aylık raporların şehrin performans yönetim sistemleri tarafından Konseye raporlanması bir gerekliliktir. Bunu mümkün kılmak için şehrin, performans ölçümlerinin sonuçlarını denetlemekten sorumlu bir iç denetim birimi mevcuttur. Ayrıca iyileştirmeleri önermek için şehrin performans yönetim sisteminin denetim raporlarını ve gözden geçirmelerini dikkate alan bir denetim ve performans komitesi bulunmaktadır (City of Tshwane, 2021).

3. Belediye Mali Yönetim Yasası, 2003: Üç aylık raporların yanı sıra, hedef ve göstergelerin gerçekleştirilmesine dair hizmet sunum performansını içeren yıl ortası ve yıllık raporlar da şehir yönetimi tarafından derlenmektedir. Üç aylık hizmet sunumu ve bütçe uygulama planı raporları hazırlanarak yasal paydaşlara, yıllık raporlar ise Genel Denetçiye sunulur ve Belediyenin internet sitesinde yayınlanır (City of Tshwane, 2021).
4. Belediye Yöneticileri ve Belediye Yöneticilerine karşı doğrudan hesap veren Yöneticiler için Yerel Yönetim Belediye Performans Düzenlemeleri, 2006: Bu düzenlemeler belirli bölümlerdeki tüm çalışanların atanmasının, yazılı iş sözleşmeleri şeklinde olması gerektiğini ve komite ile Yerel Yönetim bakanına sunulan performans sözleşmelerinin imzalanmasına tabi olduğunu belirtmektedir (City of Tshwane, 2021).
5. Kamu Denetim Yasası, 2004: Önceden belirlenmiş hedeflere dair performansla ilgili bilgiler, Baş Denetçi tarafından denetime tabidir. Bu denetim, önceden belirlenmiş kriterlere dayalı olarak, önceden belirlenmiş hedeflere göre raporlanan performansın tüm önemli açılardan yararlı ve güvenilir olup olmadığını belirlemeye çalışmaktadır (City of Tshwane, 2021).
6. Kamu Genelinde İzleme ve Değerlendirme Sistemine yönelik Politika Çerçevesi, 2007: Bu çerçeve, izleme ve değerlendirme konusunda sıklık, kalite, performans bilgisi üretici ve kullanıcısı sistemlerin bütünlüğü gibi konularda sorumlu olacak Muhasebe Yetkililerinin görevlendirilmesi ve devlet kurumlarında kurumsal performans yönetim sistemlerinin kurulması için bir temel sağlamıştır (City of Tshwane, 2021).
7. Program Performans Bilgisinin Yönetimine dair Çerçeve, 2007: Program performans bilgisi konusundaki rollerin ve sorumlulukların tanımlanması, bu bilgilerin zamanında, erişilebilir ve etkin biçimde yayınlanması, performans bilgisine ve mali olmayan düzenli denetimlerine ilişkin standartların netleştirilmesi, performans bilgisinin yönetimi için gereken

yapı, sistem ve süreçlerin iyileştirilmesi için oluşturulmuş bir çerçevedir (City of Tshwane, 2021).

8. Güney Afrika İstatistiksel Kalite Değerlendirme Çerçevesi: İstatistiklerin kaliteli olup olmadığına göre değerlendirilmesi gereken ayrıntıları özetlemektedir. Protokol ayrıca sistemi bilgilendirmek için yalnızca resmi istatistiklerin kullanılacağını belirtmektedir. Sekiz kalite boyutu olarak uygunluk, doğruluk, zamanlılık, erişilebilirlik, yorumlanabilirlik, tutarlılık, metodolojik sağlamlık ve bütünlük ifade edilmektedir (City of Tshwane, 2021).
9. Genelge 88-Planlama ve Raporlama Gereksinimlerinin Rasyonelleştirilmesine İlişkin Belediye Genelgesi: Genelge, önceden belirlenmiş bir dizi belediye performans göstergesi için planlama ve raporlama araçlarının uyumlaştırılmasını desteklemeyi amaçlamaktadır. Özellikle bütünleştirilmiş kalkınma planında orta vadede belirlenen amaç ve hedefler ve bunların nasıl ölçüldüğü ile ilgili olarak ortaya çıkabilecek karışıklıkları, büyükşehir belediyeleri için belediye performans göstergeleri belirleyerek ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır (City of Tshwane, 2021).
10. Belediye Mali Yönetim Yasası Genelgesi 63: Bu genelge belediyelere ve belediyelere yıllık raporun formatı ve içeriği hakkında rehberlik sağlar. Genelge, yıllık raporların, rapor edilen yıl için planlama belgeleri ve belediye bütçesi ile uyumlu hale getirilmesi gerektiğini belirtir. Ayrıca, yıllık raporun geliştirme sürecinin çeşitli faaliyetleri için zaman çizelgeleri sağlar (City of Tshwane, 2021).

Örgütsel performansın ve performans bilgisinin yönetimine dair ilkeler, kanıta dayalılık, doğruluk, zamanlılık, hesap verebilirlik, şeffaflık, bütünleşme, öğrenme, sürekli gelişme/iyileşme, kişisel ve diğer verilerin gizliliğinin korunması olarak belirtilmiştir. Bu ilkeler çerçevesinde gerçekleştirilecek performans ölçümü için kullanılacak yöntemler de aynı belge içerisinde tanımlanmaktadır. Bunlar şu şekilde özetlenebilir:

1. Temel karşılaştırma analizi: Değişim ölçüsü-Eğilim Analizi (performanstaki artış veya azalma) ve sapma ölçümü (her gösterge için hedeften düşük veya hedefi aşan değerlerin ölçümü ve takibi) (City of Tshwane, 2021).
2. Kıyaslama: Endüstri veya sektördeki en iyi uygulama açısından performansın ölçülmesi (City of Tshwane, 2021).
3. Puanlama ve derecelendirme: Yöntem, hedeflerin rasyonel ve nesnel olarak belirlendiği ve neyin mümkün olup neyin olmadığı konusunda dikkatli bir şekilde düşünülerek bilgilendirildiği esasına ve hedefler belirlenirken (planlama sırasında) performans hedeflerine ulaşılmasını etkileyen tüm faktörlerin dikkate alındığı varsayımına dayanmaktadır (City of Tshwane, 2021). Performans için ulaşıldı ve ulaşılmadı durumlarını içeren ikili bir derecelendirme ölçeği kullanılmaktadır. Söz konusu ölçek aşağıda gösterilmektedir. İlgili performans dönemi için herhangi bir hedefin söz konusu olmadığı ama performans bilgilerinin bildirildiği durumlarda, söz konusu performans değerleri raporlamaya dahil edilse de –o performans dönemi için- “derecelendirme yapılmayacak” şeklinde belirtilmekte ve o dönemde ulaşılan hedeflerin sayısına eklenmemektedir. Ancak, bir üç aylık dönemde bu belirtilen çerçevede raporlanan performanslar, yıllık raporlama sırasında eklenerek diğer değerlerle birleştirilmektedir. Daha sonraki bir performans dönemi için belirlenen hedeflerin olduğu ancak bu hedeflere yönelik performansın daha erken elde edildiği durumlarda, söz konusu performans o hedeflerin ilgili olduğu performans döneminde “ulaşılan performans” olarak raporlanmakta ve ulaşılan hedef sayısına eklenmektedir. Ancak bir dönemde bu şekilde gerçekleşen aşırı performans (hedeflerin aşıldığı kısım), başka bir döneme ilişkin olarak belirlenen somut hedefler için herhangi bir olumsuz sapmayı ortadan kaldırmak için kullanılamamaktadır. Böylece performans çıktıları sadece ilgili oldukları performans döneminin hedeflerine hizmet edebilmekte ve daha önce tamamlanmış olsalar bile, ilgili oldukları dönemin dışında derecelendirilememekte ve sadece ilgili oldukları dönemin performans değerlendirmesi için kullanılabilir (City of Tshwane, 2021).

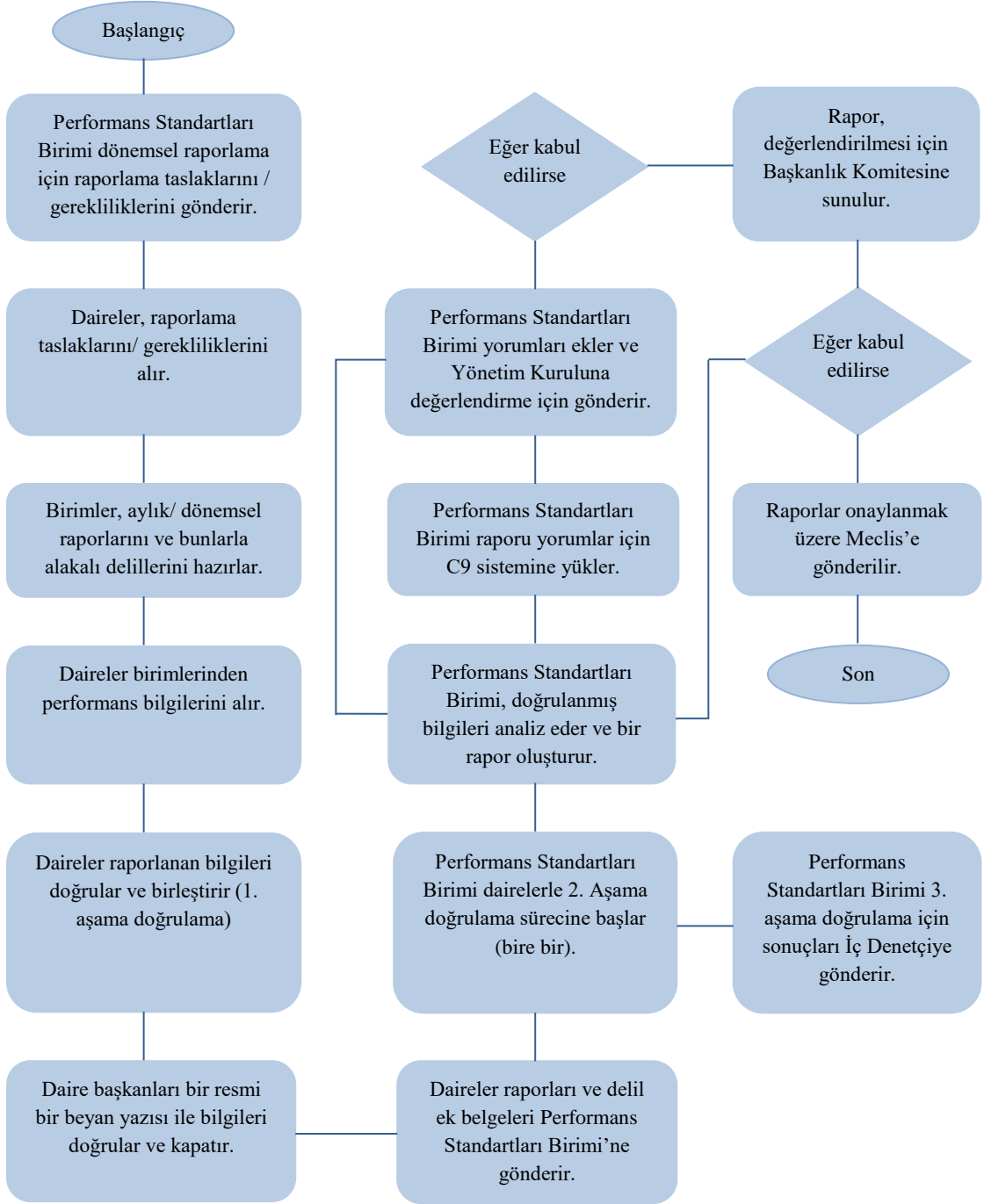
Tablo 3.12.. Performans derecelendirme ölçeği (City of Tshwane, 2021)

PERFORMANS ÖLÇEĞİ	
Performans seviyesi ve renk kodu	Tanım
ULAŞILAN PERFORMANS	<ul style="list-style-type: none">• Hedeflenenlerin tamamına tam olarak erişilmesi (%100 performans gerçekleşmesi).• Sadece olumlu yönde bir fazlalık veya aşma gerçekleşmesi ve olumsuz bir sapma olmaması (hedefin aşılması).• Yapılanın plan veya hedefle uyumlu olması.• Takip edilen gösterge ve belirlenen hedef ile tutarlı bir şekilde gerçekleştirilmeyen bir ikame hizmetin belirtilmemesi.
ULAŞILAMAYAN PERFORMANS	<ul style="list-style-type: none">• Hedeflerden olumsuz/negatif bir sapma veya farklılaşma gerçekleşmesi.• Hedeflerin tam ve eksiksiz şekilde elde edilmesine karşılık gelmeyecek düzeyde belli hedeflere erişilmesi veya gerçekleştirilmesi; eksik veya planlanandan geç gerçekleşme..• Hiçbir şeyin yapılmamış veya bildirilmemiş olması.• Tasarlanan hizmetin hiç sağlanamaması veya planlandığı şekliyle tam olarak sağlanamaması.• Hiçbir matematiksel yuvarlama, gerçekte planlanan hedefin tam olarak gerçekleştirilmediği durumda hedefe erişilmiş görünmesine neden olacak şekilde etki oluşturamaz.

Şehir mevzuatı, hedefe ulaşıp ulaşılmadığını tespit etmek için bir hedefe ilişkin performansın tespitinde geçerli olan sayım kurallarını tanımlamaktadır. Buna göre,

hedeflere ilişkin göstergelerde kullanılacak sayım yöntemine, planlama sırasında ve incelenen konunun/hizmetin ve onunla ilgili hedefin yapısı göz önünde tutularak karar verilmesi zorunludur. Bu yöntem performans raporlama sürecinde değiştirilemez. Yöntemi belirleyecek olan birim, analiz birimidir. Sayım eldeki sorunun veya onunla ilgili puanların basit sayımı şeklinde olabileceği gibi, performans dönemi içerisindeki alt dönemlerden en sonuncusunda erişilen performans seviyesinin (örneğin dört döneme ayrılmış yıl içerisinde dördüncü çeyrek sonunda erişilen performansın) sayımı şeklinde de yapılabilir. Bu iki yöntem haricinde, formüle dayalı veya yüzde belirleme gibi diğer sayım yöntemleri de, duruma göre ve mantıksal olarak sağlam bulunmaları halinde kullanılabilir. Performansın hedeflere göre toplulaştırılmasında, her bir göstergenin esasına, ilgili gösterge tarafından izlenen hizmete ve her bir hedefin belirlenme şekline bağlı olarak kullanılan toplu performans yöntemleri “Bireysel dönemlerin toplamı” (tüm dönemlerde kaydedilen sonuçların veya puanların ayrı ayrı toplanması-belli dönemlere tanımlanmış ayrı hedefler bulunması durumunda) ve “kümülatif sayım”dır (rapor dönemlerindeki performansın birikimli olarak toplanması yani sonrakinin öncekine eklenerek gidilmesi- tek hedef tüm dönemler için tanımlanmışsa) (City of Tshwane, 2021).

Diğer Afrika ülkelerinden farklı olarak Güney Afrika’da performans yönetimi ve ölçümüne ilişkin dinamiklerin temelini daha fazla ülke içi değişim ve dönüşüm talepleriyle bağlantılı olduğu görülmektedir. Özellikle şeffaflaşma, kamu hizmetlerinde eşitliğin denetlenmesi, kalkınma ve refahın ayırım gösterilmeksizin yaygınlaştırılması Apartheid sonrası dönemin ana şiarları olduğu için, ülke dışı paydaşların ve fon tedarikçilerinin bu geçişteki payı diğer Afrika ülkelerine göre daha az olmuştur denilebilir. Literatürde Mafini ve Poee (2013)’ninki gibi Güney Afrika’daki farklı kamu kurumlarının performansını farklı yöntemlerle ölçmeye yönelik çalışmalara da rastlanmaktadır. Ayrıca yukarıda aktarılan Tshwane Belediyesi örneğinde de, içinde kısmi vatandaş ve vatandaş temsilcisi katılımını içeren yapısıyla yerel performans hedeflerinin geliştirilmesinde toplumsal katılımın sağlanması çabasının olduğu görülmektedir.



Şekil 3.9 Performans raporlama süreci akışı (City of Tshwane, 2021)

3.1.2.3. İsrail

İsrail topraklarındaki mevcut kamu yönetimi yapısı, büyük ölçüde Filistin'deki Britanya mandası döneminde, yani 1917-1948 yılları arasında oluştu. Bu dönemde bölgedeki Britanya idaresi, Yahudi toplumuna kendi liderlerini seçebilecekleri, kamu hizmetlerini sağlayabilecekleri ve bir altyapı tesis edebilecekleri büyük bir özerklik tanıdı. Bu nedenle 1948'de İsrail kurulduğunda, ulusal sendika Histadrut başta olmak üzere Yahudi toplumunun örgütleri ülkenin siyasi ve idari yaşamında anahtar role sahip olmuş durumdaydılar. Avrupa modeli devlet egemenliğini benimsemiş olan kurucularının etkisiyle kamu kurumları kamu yönetiminde merkezileşmiş durumdaydılar, ekonomik sistemin oldukça politize olması nedeniyle kaynak dağılımı da siyasi partilerce kontrol edilmekteydi (Tzur ve Cohen, 2018). Ülkenin kuruluşunun hemen ardından Maliye Bakanlığı ve İsrail Merkez Bankası sağlam bir bütçeleme sürecinin kamusal ve ekonomik önemini veri olarak kabul eden düzenlemeler yayınladı. Bütçe Kanunu, Temel Kanun: Devlet Ekonomisi, 1975'e dayanmaktadır. 1985 tarihli Bütçe İlkeleri Kanunu, Knesset (İsrail parlamentosu) tarafından kabul edilen yıllık bütçelerden sapmaları önlemek için birçok ek ilke belirlemiştir. Söz konusu hukuki düzenlemeler ve ilkelerin en önde gelen sonuçlarından birisi Maliye Bakanlığı'nın diğer kamu kurumlarının karşısındaki konumunu kuvvetlendirmek oldu (Galnoor, 2010).

1959'da İsrail parlamentosu Kamu Hizmeti Yasası'nı kabul ederek mevcut İsrail kamu hizmetlerinin hukuki altyapısını oluştururken, aynı zamanda da görevlere atanma konusundaki siyasi etkiyi sınırlandırmayı ve başvurularda rekabetçi süreçleri getirmeyi amaçlıyordu. Ancak belli görevler bu rekabetçi işe giriş süreçlerinin dışında tutuldu ve bu görevlere atamalar doğrudan hükümetlerin insiyatifine bırakıldı. Dört kategoride toplanan bu makamlardan ilk grup, bakanlıkların en üst düzey yöneticilerini, Başsavcayı, Kamu Hizmetleri Komiserini, Devlet Sekreterini ve diğer bazı makamları kapsayan 18 özel üst düzey yöneticilik makamıdır. İkinci grupta Devlet Savcısı, Vergi Dairesi Müdürü ve Genel Müdür gibi mesleki, düzenleyici veya bilimsel uzmanlık gerektiren üst düzey pozisyonlar dahil 72 "muafiyet listesi" görevi yer almaktadır. Üçüncü grup her bakanlıkta Başbakanlık, Bakanlar, Bakan Yardımcıları ve Genel Müdürlüklerde yer alan alt pozisyonlar arasında yer alan 5 "güven pozisyonu"nu (sürücüler, danışmanlar, sekreterlik, asistanlar ve Genel Müdürlük) kapsamaktadır. Son olarak hassas bir siyasi durum veya ilişki" bulunan durumlardaki 11 diplomatik görev

de bu gruplar arasında bulunmaktadır. Kamu yönetiminin siyasi mekanizma tarafından merkezileştirilmiş kontrolü hala İsrail kamu yaşamının bir özelliği olmaya devam etmekteyse de 1970'ler ve 1980'ler boyunca oluşan yeni yapısal koşullar (Refah Devleti anlayışının çöküşüyle Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımlarının yükselmeye başladığı dönem), siyasetin İsrail Maliye Bakanlığı karşısındaki pazarlık konumunu zayıflatmaya başladı (Tzur ve Cohen, 2018). Sistem içerisinde diğer bakanlıkların ve kamu kurumlarının bütçe planlama süreçlerine çok kısıtlı düzeyde katılabilmesi, hükümetlerin ve İsrail Parlamentosunun Mali Komitesinin ise üstünkörü incelemeler ile yetinmeleri, aşırı derecede (Maliye Bakanlığında) merkezileşmiş ve kısmen gözlerden gizlenmiş bir sürecin oluşumuna neden oldu. Bunun yol açtığı Maliye Bakanlığının tekel olma durumu ise, bütçenin, kamu yönetiminde performansın yükseltilmesi ve/veya yeni politikalar yapılması amacıyla kullanılabilme imkanlarını sınırladı. Hükümet ve parlamento sadece Maliye Bakanının onayladığı tek bir bütçe alternatifini tartışabilir hale geldi, Bakanlık diğer kurumlardan bütçe önerisi istemeye bile gerek görmedi. Üstelik bütçe görüşmelerinde tartışmalar ve değerlendirmeler bu konuda uzman olan Maliye Bakanlığı'nın yönlendirmesiyle "harcama" odaklı olduğu için, Bakanlıklardan ve kurumlardan yıllık programları içerisinde –bu kurumların daha fazla bilgiye sahip oldukları- çıktılarını veya planlanan sonuçları belirtmeleri istenmedi. Zamanla, yıllık Bütçe Kanunu içerisinde yer alan ve bütçe ve vergilendirme ile ilgili çeşitli değişikliklerden çok daha fazlasını kapsayan bir "Düzenlemeler Kanunu", önemli bir kamuoyu veya İsrail parlamentosu denetimi olmaksızın sosyo-ekonomik ideolojiyi teşvik etmek için bir araç haline geldi. Bu sırada da Maliye Bakanlığı'nın Bütçe Birimi, bütçe önerisini diğer kamu kurumlarının ve yetkililerin yeterince analiz etmelerini engelleyecek şekilde idari koordinasyon yetkisini savunmayı tercih etti. Bütçe önergesi kamuya açıklanana kadar süreç hakkında dışarıya bilgi verilmemekte ve kamu kurumları/bakanlıklar önergenin sadece kendi faaliyetleri ile alakalı kısmını teslim alıp inceleyebilmekteydi (Galnoor, 2010). Mevcut resmi siyasi kurumları değiştiren ve yeni gayri resmi kurumlar da oluşturan 1985 İsrail Ekonomik İstikrar Planı bu değişimin ilk büyük adımıydı. Özelleştirme, mali disiplinin sağlanması, kamu sektörünün küçülmesi ve etkin kaynak kullanımının esas hale gelmesi gibi yeni yaklaşımların yükselişi, İsrail'de Maliye Bakanlığı'nı ön plana çıkardı ve Bakanlığın alt düzey personelinin bile diğer bakanlık ve kurumlardaki anlamsız veya siyasi manipülasyona yönelik gördükleri kaynak kullanımlarını veto edebilmelerine imkan tanıyacak bir güç penceresini açtı.

Ancak bu durum Maliye Bakanlığının edindiği bu bir çeşit siyasi gücü kullanmaya yönelik geliştirdiği şeffaflık eksikliği, bilginin sunumunda manipülasyon ve bütçeler için rüşvet yoluyla politikacıları satın alma gibi taktiklere, daha doğrusu sorunlara da sebebiyet verdi (Tzur ve Cohen, 2018). Hala devam etmekte olan bir diğer sorun ise İsrail seçim sistemindeki siyasi istikrarsızlığının ve bölgesel güvenlik endişelerinin yol açtığı, karar vericilerin kalıcı bir kamu politikası oluşturamama ve uygulayamama problemidir. Temel olarak istikrarsız koalisyon hükümetlerinin varlığı ve siyasi dengeler adına toplumsal desteği az olan küçük siyasi oluşumların ölçülerinin ötesinde etkinliğe sahip olması, temel güvenlik politikaları dışındaki konularda kamu politikalarının gelişimini etkilemektedir. Yukarıda belirtilen sıkıntılara rağmen İsrail’de Yeni Kamu Yönetimi anlayışının kapsamında değerlendirilebilecek bir takım yenilikler ve faaliyetler de söz konusu oldu. Örneğin özelleştirmenin rekabetin önünü açarak verimliliği arttıracak ve kamu hizmetlerinin daha iyi hale gelmesini sağlayacağı varsayımından hareketle BAZAN petrol rafinerileri, İsrail Kimyasal Maddeler Şirketi ve Liman İdaresi özelleştirilmiştir. Ancak bu tip özelleştirmelerin genellikle belirli malların üretimini üstlenen kamu kurumlarında gerçekleştirildiği de dikkati çekmektedir. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi konusunda ise doğrudan ilgili kamu kurumlarının özelleştirilmesi üzerinden değil, kamunun söz konusu hizmet alanından kısmen çekilmesi sonucu açılan boşluğu özel kuruluşların doldurması yoluyla bir özelleştirme gerçekleştiği söylenebilir; bu ise esas olarak eğitim ve sağlık alanlarında gerçekleştirilmiştir. 1980’lerin sonunda 159’a kadar yükselmiş olan kamu iktisadi teşekküllerinin sayısı özelleştirmeler sonrası 2006’da 94’e düştü, ancak özellikle askeri ürünler ve hizmetler, enerji, doğal kaynaklar ve güven fonları alanındaki kuruluşlarda özelleştirmeler çok sınırlı boyutta kaldı. Özelleştirmenin gerçekleştiği alanların en ilginçlerinin başında ceza infaz kurumu hizmetleri geldi (Galnoor, 2010).

İsrail, kamu hizmetlerinde 2016 sonu itibarıyla 55.370’i tam zamanlı ve 12.000’i yarı zamanlı olmak üzere yaklaşık 77.000 kişiyi istihdam etmekteydi. Bunların dışında dış üstleniciler aracılığıyla istihdam edilenler, öğrenciler ve savunma kuvvetleri çalışanları da mevcuttur. Kamu hizmetlerinde tam zamanlı çalışanların yüzde 61’inin kadın olması dikkat çekici bir durumdur. İsrail kamu hizmetinin iki bölümü yani büro memurları ile uzmanlar ve üst düzey yöneticiler arasında eğitimleri, statüleri, terfi yöntemleri ve ücretleri açısından büyük bir boşluk mevcuttur (Tzur ve Cohen, 2018). Ülkede Horowitz Komitesi’nin kurulduğu 1963’ten itibaren Bu dengesizlik ve

istikrarsızlıklardan dolayı yaşanan sıkıntılara ve performans problemlerine yönelik birçok reform girişimi ve bu girişimlere temel teşkil etmesi için kurulan komiteler söz konusu oldu (1963-Horowitz Komitesi, 1965-Moses Komitesi, 1981-Zanbar Komitesi, 1985-Lorenz Komitesi, 1986-Dror Komitesi, 1989-Zror Komitesi gibi). Örneğin 1989’de oluşturulan Kubersky Komitesi Raporu beş temel tavsiyede bulundu: Kamu hizmetinin hedeflerini ve görevlerini yeniden tanımlamak, siyasi müdahale için net sınırlar tesis ederek kamu yönetimini siyasetten arındırmak, devlet müdahalesini azaltarak kamuya sunulan hizmeti iyileştirmek, daha fazla yetki alanı ve esneklik tanımak yoluyla genel yöneticilerin idari kapasitesini açığa çıkarmak ve geliştirmek, denetimde ademimerkezileştirmeye yönelik bir girişim olarak denetim otoritesinin Maliye Bakanlığında alınıp faaliyet birimlerine verilmesi. Bu ilkelerin uygulanması için 1994’te göreve gelen Kamu Hizmeti Komiseri Itzhak Galnoor, kısa dönem değişiklikleri içeren ve 2000 yılını hedef alan “Değişim Yaratın Basamaklar” adlı bir planda kendisini dönüştürebilen yeni bir kamu yönetimi yapısı oluşturmayı amaçladı. Ancak Maliye Bakanlığı’nın bu plandaki reformların temeli olan desantralizasyona, yani her bakanlığın ve kurumun kendi personelini kontrol etmesine imkan tanımayacağını gördüğünde, reformlar konusunda ilk adımların, bu konuda yeterince güçlü olmadığını düşündüğü Kamu Hizmetleri Komisyonu’nun dışından gelmesi gerektiğini ifade etti. Bu öneriye rağmen 1995’te iktidara gelen Benyamin Netanyahu’nun hükümetleri, reformların siyasi iktidarın idari organlar üzerindeki kontrolünü azaltma riskini fark ettiği için Komisyonu Başbakanlığa bağladı ve yeni komiser olarak sonraki 14 yıl içerisinde çok fazla değişim gayreti göstermeyen Shmuel Hollander atandı (Tzur ve Cohen, 2018). Bu dönemde kamu yönetiminin performansının ve şeffaflığının artırılmasına ve personelde liyakat ve uzmanlaşmaya yer veren bir çok öneri, konuyla ilgili isimler tarafından gündeme getirildiyse de geniş ölçekli destek görmedi. Örneği Galnoor’un (2010) İsrail’deki kamu yönetimi hakkında getirdiği öneriler, birçok farklı konuyu kapsamaktaydı: Kamu Hizmetlerinin idari anlamda tek bir anayasal kurum oluşturacak şekilde entegrasyonunu sağlayacak ve mevcut yasal düzenlemeleri bir araya toparlayacak bir temel yasanın hazırlanması; bakanlık sayısının on beşe indirilerek politika oluşturma için uzmanlık kapasitesi yaratılmasını, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine bir alternatif olarak halka doğrudan hizmet sağlamayı hedefleyen özerk “yönetici ajanslar”ın bakanlıklar içinde kurulmasını ve 2010’da sayısı 45 olan (yaklaşık 20 bin kişinin çalıştığı) kanuna dayalı otoritelerin

sayısının azaltılmasını ve yenilerinin kurulması için açık yönergeler oluşturulmasını içeren yapısal değişimlerin gerçekleştirilmesi; şeffaf, amaca odaklı, kontrollü işlev ve hizmet transferini içeren özelleştirmelerin yapılması,

2011 yazındaki tam da kamu bürokrasisine yönelik talepler içeren toplumsal hareketler sonrasında kamu baskısının da başlaması kamunun verimliliğinin artırılması başta olmak üzere reformların yeniden gündeme alınmasını sağladı. Tzur ve Cohen'e (2018) göre kamu yönetimi alanındaki reformları engelleyen nedenler, siyasi isteğin ve katılımın olmaması, kamu baskısının oluşmaması, Maliye Bakanlığı'nın direnci, reformların çalışanların haklarını ve sendikaların gücünü kısıtlamak için bir gerekçe olarak kullanılacağını düşünen sendikaların olumsuz yaklaşımı, Kamu Hizmetleri Komisyonu'nun gücünün yetersizliği ve en önemlisi stratejik değişimlere karşı Komisyonun içinde oluşan ve üst düzey Komisyon yöneticilerinden kaynaklanan direnç olarak sıralanmaktadır. 2011 protestoları sonrası bu dirençler kısmen kırıldı ve reformlar için Trachtenberg Komitesi oluşturuldu. Komite, yapısal sorunları ve kaynakların doğru yönetilememesini sorunların kaynağı olarak teşhis etti ve çözümün bir parçası olarak insan kaynaklarının ve performansın yükseltilmesini sağlayacak sistemlerin geliştirilmesini, politikacıları ve bürokratları sınırlayacak kesin etik kuralların oluşturulmasını, kamu yönetiminin esnekliğini arttıracak altyapının kurulmasını, işe alma ve işten çıkarma süreçlerinin daha nesnel hale getirilmesini önerdi. Bunun üzerine İsrail Hükümeti Başbakanlık, Başsavcılık, Maliye Bakanlığı, Bütçe Yöneticisi, Ücretler ve İş Sözleşmeleri Yönetimi ve iki halk temsilcisini içeren ve Kamu Hizmetleri Komiserinin (o sırada Moshe Dayan) başkanlık ettiği bir reform takımı kurdu. Moshe Dayan da Eylül 2012'de oluşturduğu alt komitelerin koordinasyonu ve reformların nasıl gerçekleştirileceğine dair raporun tanzimi için Ron Tzur'u atadı. Haziran 2013'te açıklanan rapor 120 sayfalık tavsiyeleri içermekte ve üç yıllık bir geçiş sürecinde bürokratik prosedürlerdeki mükerrerliklerin azaltılmasını, kamu görevlilerinin uzmanlığının artırılmasını ve genel olarak kamu yönetimin performansının yükseltilmesini amaçlamaktaydı. Plan bir etik yasasının oluşturulmasını, kamu hizmetleri için ortak bir dilin geliştirilmesini, beşeri sermayenin uzun dönemli olarak stratejik açıdan planlanmasının ön planda tutulmasını, personel yönetimi için bir doktrin ve teori oluşturulmasını, kurumların ve birimlerin performans açısından karşılaştırılabilmesi için indeksler (performans ölçüm sistemleri) oluşturulmasını, çalışanların seçilmesi ve görevlendirilmesine ilişkin yöntemlerin değiştirilmesini,

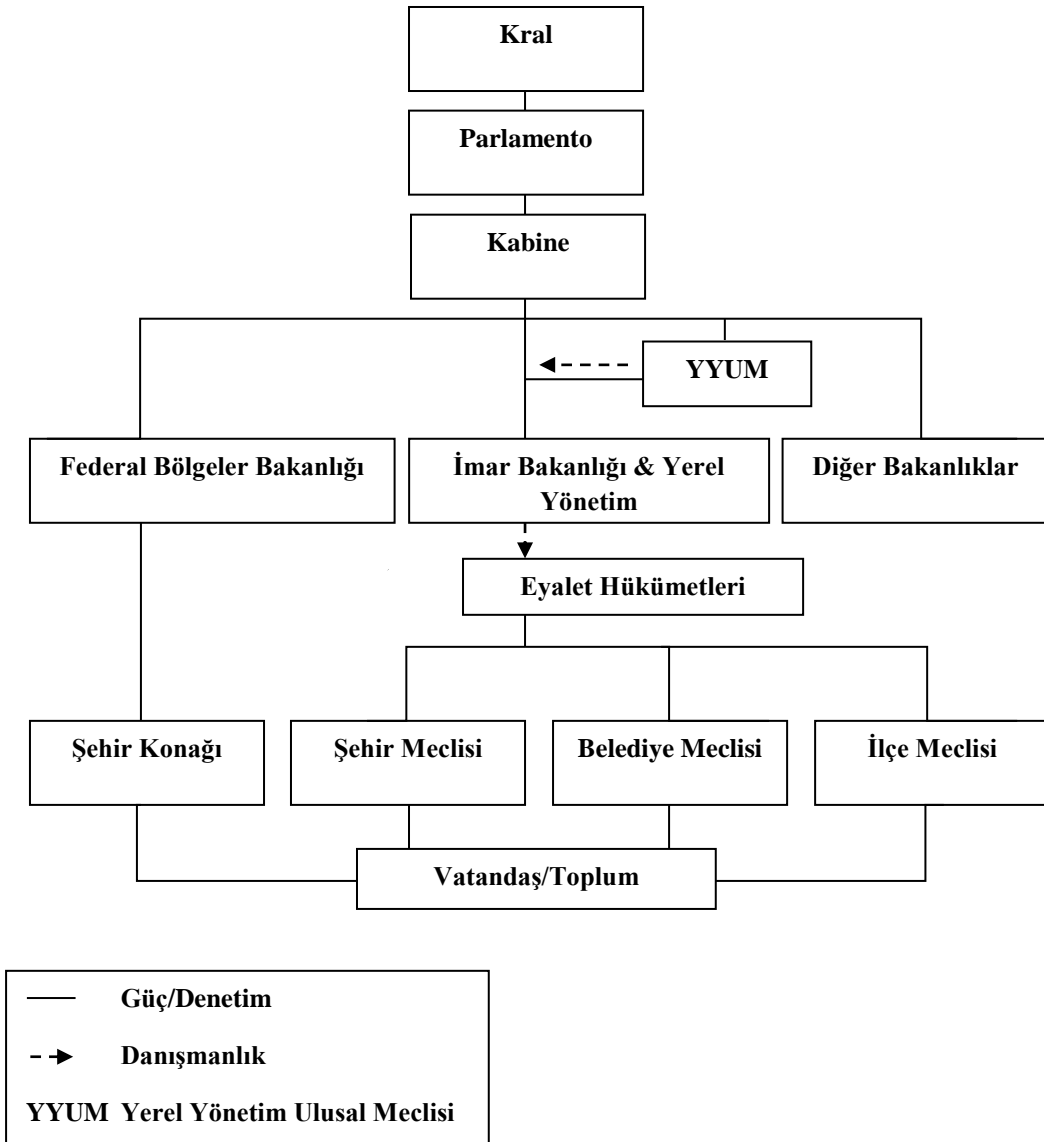
kaliteli adayların görevlendirilmesi için yöntemler geliştirilmesini, iş analizlerinin gerçekleştirilmesini, çalışanların işyerinde eğitimlerini ve son olarak insan kaynakları yönetimi yöntemleri ve kullanımı konusundaki yetkinin ve sorumluluğun ilgili kurumlara dağıtılmasını içermektedir. Plan, iki temel kavrama dayanmaktaydı: “Bir süreç olarak uygulama ve teleskopik yaklaşım” olarak ifade edilen ilki, planın küçük değişikliklerle başlayıp her yıl daha zorlayıcı reformlara yönelmesini içermektedir ve (Sağlık Bakanlığı, Bilim, Teknoloji ve Uzay Bakanlığı, dini hizmetler gibi 31 birimin yer aldığı) Nachshon birimleri olarak adlandırılan seçilmiş birimlere uygulamayı kapsıyordu. İkinci kavram, programın uygulanması sırasında ortaya çıkan iç değerlendirmeleri de işleme sokan dögüsel ve sarmal bir sürecin oluşturulmasıydı. Temel değerler, örgüt kültürü ve dili de dahil olmak üzere kamu hizmetinin temel dayanaklarında reform yapılması bir gereklilik olarak kabul edilmişti. Buna göre 2013 yılında reformun tasarımına ve kurumlarda nasıl uygulanacağına odaklanılacaktı (stratejinin oluşturulması aşaması), 2014 yılında reformun belirli bakanlıklarda uygulanması, kavramların ve politikaların onaylanması, çeşitli iç değerlendirmelerin geliştirilmesi öngörüldü. 2015 yılında ise bu iç değerlendirmelerin sonuçlarının uygulanması ve planın güncellenmesinin yanı sıra 10 bakanlıkta ikinci tur uygulamasının yapılması gerçekleşti. 2016-2017 dönemi reformun uygulanmasının tüm bakanlık ve kurumlarda tamamlanma yılı olarak planlandı. 2017 yılının sonunda reformun 15 temel ögesi uygulanmış durumdaydı. Kamuda beşeri sermaye sistemine ilişkin stratejinin oluşturulması, yönetilmesi ve güncellenmesi (Tzur ve Cohen, 2018).

3.1.2.4. Malezya:

Malezya, 1963'te Büyük Britanya'dan bağımsızlığını alarak bir araya gelen 13 eyaletten oluşan bir federasyondur. Bu eyaletlerin on biri Malaya yarımadasında bulunmakta olup, anayasal bir monarşi olan federasyonun devlet başkanı, yani Malezya kralı bu eyaletlerden yarımada olan dokuzunun başındaki sultanlar arasından beş yıllığına seçilmektedir. Diğer eyaletler ise valiler yoluyla idare edilmektedir. Başbakan ve kabine üyeleri iki kamaralı parlamento üyelerinden atanmakta olup, ülke, bağımsızlığından itibaren kesintisiz olarak Barisan Nasional (Ulusal Cephe-BN) adı verilen ve ülkedeki etnik grupları temsil eden tüm partilerin oluşturduğu bir koalisyon tarafından yönetilmektedir. Federal Anayasanın 132. Maddesi ise “Kamu Hizmeti”nin

federasyonun genel kamu hizmeti, eyaletlerin kamu hizmetleri, ortak kamu hizmetleri, eğitim hizmetleri, yargısal ve hukuki hizmetler, emniyet güçleri ve askeri kuvvetler olmak üzere altı başlıkta tanımlandığını belirtmektedir. Kamu hizmetleri aynı zamanda bürokratların kime karşı sorumlu olduğuna ve kime rapor verdiğine göre eyalet (eyalet başbakanına) ve federal (Malezya başbakanına) kamu hizmeti olarak da ayrılmaktadır. Tarihsel nedenlerle, altı eyalette eyalet kamu hizmeti varken diğerlerinde bulunmamaktadır. Malezya nüfusu temel olarak yerli olan Malaylar ve sömürge döneminde İngilizler tarafından ülke dışından ekonomik amaçlarla (kalay madenciliği ve kauçuk üretimi için) getirilen Çinli ve Hintlilerden oluşmaktadır. Siyasi yapı ve kamu hizmetleri de ülkenin bağımsızlığından beri bu yapı üzerine kurulmuştur. Sömürge döneminde İngilizler bürokrasinin üst kısımlarını sadece beyazlara özgü tutmuşlar ve alt düzey bürokratlar sadece Malaylardan oluşmuştur. Hintliler ve özellikle Çinliler ise ekonomiyi ve özel sektörü domine etmişlerdir. Bağımsız sonrası Malayların yönetimde ve Çinlilerin ekonomide üstünlüklerini sürdürmek istemeleri ve diğer etnik grupların buna tepki vermesi, 1969 yılında Kuala Lumpur’da başlayıp ülkeye yayılan etnik çatışmalara sebebiyet vermiş ve bunun sonucunda parlamento 1971’de tekrar açılana kadar kapatılmıştır. Sonraki dönemde Malayların özel haklarını kuvvetlendiren ve ekonomiye yaygınlaştıran Yeni Ekonomik Program başlatılmıştır. Bu program ise bürokrasi içerisindeki Malay ağırlığını arttırmış, Ulusal Cephe koalisyonunun kesintisiz iktidarının yaklaşık 22 yıllık döneminde başbakanlık yapan Dr. Tun Mahathir Mohamad’ın yönetiminde kamu hizmetleri, “Temiz, Etkin ve Güvenilir” sloganıyla yapı ve işleyiş bakımından yeniden düzenlenmiştir. Japonya, Güney Kore ve Tayvan’ın sanayileşme ve ihracat politikasının örnek alındığı ve “Doğuya Bak Politikası” olarak adlandırılan bu politikalar çerçevesinde, kamu bürokrasisindeki memurlara eğitim ve değerlendirme süreçleri getirilmiş, Malezya İdare ve Planlama Birimi (MAMPU) aracılığıyla departmanlar daha verimli ve etkin hale getirilmek üzere yeniden düzenlenmiştir. Ulusal Soruşturma Bürosu (sonraki adıyla Yolsuzlukla Mücadele Ajansı) ve Kamu Şikâyet Bürosu güçlendirilerek denetim süreçleri getirilmiştir. Stratejik öneme sahip büyük kurumlar hariç 500’ün üstünde kamu kurumu özelleştirilmiştir; toplam kalite yönetimi, kalite kontrol çemberleri, ISO 9000 yönetim sistemleri gibi uygulamalar başlatılmıştır (Chin, 2011). Bu uygulamaların o dönemde yayılmakta olan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ve uygulamalarının etkisiyle gerçekleştirildiği görülmektedir. Ancak Yeni Kamu Yönetimi uygulamalarından

farklılaşan nokta, bu özelleştirmelere ilişkin yapılanların tek bir kurumun, Ekonomik Planlama Birimi'nin kontrolünden geçmesidir, tüm kamu ihalelerine ilişkin öneriler de buranın kontrolünden geçerek kabineye sunulmaktaydı. Bu kurum doğrudan başbakanın şahsına raporlama yapmaktaydı ve bir dönem Başbakan Mahathir, maliye bakanlığı görevini de üstlenmiş olduğu için mali sürecin tamamı başbakanın kontrolünde olmuştur. Chin (2011)'e göre bu durumun nedeni Başbakan Mahathir'in Malezya'yı bir şirket mantığıyla yönetmesi ve kamu görevlilerinin de ülkeyi "Malezya Şirketi" olarak görmelerini istemesiydi. Bu çerçevede 1993'te "Müşteri Tüzüğü" oluşturuldu. Ana yaklaşım, özel sektör ile kamu sektörünün eşitlik içerisinde ortak hareket ettiği ve bilgi paylaştığı bir 2020 vizyonuydu (Chin, 2011).



Şekil 3.10. Malezya federal hükümetinde yerel yönetimlerin konumu (Nooi, 2011)

Mahathir'in Yeni Kamu Yönetimi anlayışından etkilendiği, ancak yapılan uygulamalar sonucu merkezileşmenin arttığı ve karar alma süreçlerine ilişkin tek odaklı bir yapının oluştuğu değerlendirilmektedir. Chin (2011)'e göre bu dönemde bürokratik yapı, gittikçe iktidar koalisyonu ve daha özeldede iktidarın ana ortağı Birleşik Malay Ulusal Örgütü (UMNO) merkezli bir politik bürokrasi niteliğini kazanmıştır: Bunun sonucunda da kamunun şeffaflığı azalmış, yolsuzluk ve kötü yönetime ilişkin denetlemeye teşkil edecek belgeler gizli statüsüne girmiş ve yolsuzluğa yönelik haber veya denetim amaçlı kamu belgelerini bulundurmamak suç haline gelmiştir.

Malezya kamu yönetiminde performans yönetim sistemleri, programların ve faaliyetlerin etkin ve verimli biçimde gerçekleştirilmesini sağlamak üzere hem bireysel hem de kurumsal düzeyde kullanılmaktadır. Bireysel düzeyde, kamu sektöründe personel yönetim ve yönlendirme sistemini “bireysel performans ölçümünü maaş artışlarıyla bağlantılandırma” yoluyla iyileştirmek amacıyla 1992'de Yeni Ücretlendirme Sistemi yürürlüğe girmiştir. Bunu desteklemek için ise, bireysel performans ile ödüller arasında maaş artışı ve ikramiye cinsinden doğrudan bağlantıların bulunduğu Yeni Personel Değerlendirme Sistemi uygulaması başlamıştır (Yeoh, 2011). Yeni Ücretlendirme Sistemi, birinci sınıf görevler dışında kamu hizmetinin tüm sektörleri için Matris Maaş Takvimi olarak bilinen tamamen yeni bir maaş yapısı getirdi. Bu, memurların ücretlendirilmesinde esneklik sağladı. Maaş hareketinin sabit olduğu önceki sabit tek satırlı maaş yapısından farklı olarak, Yeni Ücretlendirme Sistemi maaş hareketinin statik, yatay, dikey veya çapraz hareket şeklinde olmasına izin vermektedir. Hareketin türü, kamu görevlisinin Yeni Performans Değerlendirme Sistemi kapsamındaki performans değerlendirmesine dayalı olarak bireyin performansıyla bağlantılıdır. Performans değerlendirmesi “yetersiz” bulunan memura maaş artışı yapılmamaktadır (değişmeden kalır), performansı “yeterli” olarak derecelendirilen memurlara yatay ücret artışı (tek aşamalı ücret artışı) verilmektedir. “İyi” performans puanına sahip olanlara dikey ücret artışı (iki aşamalı ücret artışı) verilirken, “mükemmel” performans puanına sahip olanlara çapraz ücret artışı (üç aşamalı ücret artışı) verilmektedir. Ayrıca dikey maaş hareketi için %3 ve çapraz ilerleme için %2'lik bir kota bulunmaktadır (Abd Manaf, 2011).

Kurumsal düzeyde, kamu kurumlarının performans ölçümlerini, bu göstergeler, bütçe tahminleri ve yıllık raporlarla eşleştirilecek şekilde uygulamalarında yardımcı

olacak “Kamu kurumlarında performans göstergelerinin tesis edilmesine dair rehber” adında bir el kitabı 1993’te yayınlandı ve dağıtıldı. Altıncı Malezya Planı 1991’de başlatıldığında Başbakan Tun Mahathir Mohamad Vizyon 2020 adı altında ülkenin 2020 yılından öncesinde tam sanayileşmiş ve gelişmiş bir ulus haline dönüşmesine dair bir hedef koymuştu, eksiksiz bir kamu hizmeti için anahtar görülen yedi temel ilke olarak kalite, üretkenlik, yenilikçilik, disiplin, bütünlükçülük, hesap verebilirlik ve profesyonellik sayılmaktaydı. Malezya’yı etkili, verimli, temiz, güvenilir ve disiplinli bir kamu hizmetine doğru ilerletmek ve halkın güvenini en üst seviyeye çıkartmak için stratejiler uygulamaya koyuldu. Bunun sonucunda, ülkeyi Bilgi Çağına yönlendirmek için Elektronik Devlet (veya e-Devlet) girişimi başlatıldı. Kuala Lumpur’da bir multimedya merkezi yaratma rolüyle görevlendirilen Multimedya Süper Koridoru (MSC), ilk aşamada Koridor’un kendisini oluşturdu, ardından (yeniden adlandırılan) MSC Malezya’yı küresel bir bilgi, iletişim ve teknoloji merkezine çevirdi ve sonuç olarak Malezya’yı bir bilgi toplumu ve ekonomisine dönüştürdü. Bu Koridor’un, tamamı vatandaşlara sağlanan hizmetleri iyileştirmeyi amaçlayan sırasıyla Elektronik Devlet, Çok Amaçlı Kart, Akıllı Okul, Telesağlık, Ar-Ge Kümeleri, e-İş ve Teknogirişimci Geliştirme olmak üzere yedi amiral gemisi uygulaması vardı. Elektronik Hükümetin amacı, vatandaşların bilgi ve hizmetlere erişiminin sağlanması, sistemsel hatalara karşı bir geri-bildirim mekanizması oluşturulması ve daha iyi işleyen süreç ve sistemlerin sağlanması gibi acil ihtiyaçlara cevap vererek tüm Malezya halkına daha verimli hizmetler sunmaktı. Elektronik Devlet Amiral Gemisi Uygulaması başlatıldığında yedi pilot projesi Proje İzleme Sistemi (SPP II), İnsan Kaynakları Yönetim Bilgi Sistemi, Yaratıcı Ofis Ortamı, Elektronik Satın Alma, Elektronik Hizmetler (e-Hizmetler), Elektronik İşgücü Değişimi ve e-Syariah’tı. Bu uygulamalar aynı zamanda lisans ve ehliyet yenileme, damgalama ve yol yol vergisinin ödenmesi gibi hizmetleri de sağlamaktaydı. Bu e-Devlet yapısı daha sonra başlangıçta önerildiği gibi daha kapsamlı bir program haline getirildi. Hizmet sunumunu yeni baştan oluşturmak ve devletin vatandaşları, iş sektörü ve hükümetler arası işlemler ile ilişkisini yeniden tanımlamak için tasarlandı. Ulusal Personel Kurumu, eski doğrusal ücret ölçeğinin yerine yeni bir matris ücret çizelgesi geliştirmek için görevlendirildi. Ücret artışı daha esnek biçimde çalışanların performansı ile bağlantılandırıldığı için motivasyonlu ve azimli çalışanlar performanslarına göre artışlar alacaklardı. Sonrasında, performans ödüllendirmesini, maaş artışına hak kazanan memur sayısının bir panel tarafından belirlenmesi yoluyla

yerelleştiren/desantralize eden bir performans değerlendirme sistemi sunuldu. Son olarak, 2002'de Malezya Ücretlendirme Sistemi adı verilen yeni bir sistem başlatıldı ve mevcut sistemden memnun olmayan memurlar bunun yerine Malezya Ücretlendirme Sistemi planını seçebildi. Bunun, çalışanları artan maaş ve kariyer gelişimi beklentileri yerine daha iyi performans göstermeye yönlendirmesi umuluyordu. 2009 yılında, yeni atanan Başbakan Najib Abdul Razak, hem kişisel bir verimlilik imajı yansıtmak hem de Malezya'da kamu yönetiminin iyileştirilmesine ilişkin önerileri toplamak amacıyla internet ve teknoloji kullanıma ilişkin özgün bir örnek oluşturdu. 1Malaysia adlı kişisel Web sitesinde, dağıtım sisteminin nasıl daha iyi hale getirilebileceği konusunda Malezyalılardan fikirler ve öneriler toplanmaktaydı. Bu dönemde başbakan, bir bakanı, tüm bakanlıklar için “Anahtar Performans Endeksi” oluşturmak üzere görevlendirdi. Bu endeks kapsamındaki çabaların bir kısmı, tüm sözleşmeli alımların açık ihale sürecinden veya sınırlı ihale sürecinden geçmesini sağlamaya yönelikti. Bu çerçevede ilk aşamada altı “Ulusal Kilit Sonuç Alanı” vurgulandı ve bunlarla bağlantılı örgütsel ve bireysel performans göstergeleri oluşturulmaya başlandı (Yeoh, 2011).

3.1.2.5. Birleşik Arap Emirlikleri

Birleşik Arap Emirlikleri Abu Dhabi, Ajman, Dubai, Fujairah, Ras Al Khaimah, Sharjah ve Umm Al Quwain adlarını taşıyan yedi emirlikten oluşan bir federasyondur ve seçimli yarı anayasal monarşi ile yönetilmektedir. Emirlikleri yöneten her şeyhin yer aldığı Federal Yüksek Konsey'deki şeyhlerden biri de Birleşik Arap Emirlikleri'nin devlet başkanı olarak seçilmektedir. 2013 yılında 9,2 milyon olan toplam nüfusun 7,8 milyonunu yerleşik yabancılar oluşturmaktadır. Ülke ekonomisi temel olarak petrol ve doğalgaz ihracatına dayansa da son yirmi yıldır ekonominin odak noktası turizm ve iş bağlantılarına doğru kaymaktadır. Bölge sömürgecilik döneminde önce Portekizlilerin etkisi altına girmiş, sonrasında ise Basra Körfezi'nde artan korsanlık faaliyetlerini bahane eden İngilizlerin 1809 ve 1819 yılındaki hareketleri sonrası 1820,1843 ve 1853 yıllarında bölgedeki emirlik yönetimleri ile Büyük Britanya devleti arasında denizcilik güven anlaşmaları imzalanmıştır. 1892'de imzalanan anlaşma sonrası ise emirlikler Britanya koruması altına girmiş ve inci ve köle ticaretine dayalı ekonomileri ile birlikte fiilen Britanya İmparatorluğu'nun Hindistan Valiliği tarafından yönetilir hale gelmişlerdir. Köle ticaretinin son bulması, kültür incisi üretiminin başlaması ve küresel

ekonomik krizler, ülkede ilk petrol kuyularının açılmaya başladığı 1950'ye kadar önemli sıkıntılar yaşanmasına neden olmuştur. Petrol üretiminin başlamasının ardından kurulan Anlaşma Devletleri Konseyi, 1971'deki bağımsızlığa kadar varlığını sürdürmüştür. Maliyetleri ödemeyi teklif eden Abu Dabi şeyhinin itirazına rağmen, artan askeri maliyetleri ve Britanya donanmasının gerekenden fazla ölçüde dünya üzerine yayılmış konumunu gerekçe gösteren Büyük Britanya'nın 1971'de koruma anlaşmasından çekileceğini belirtmesi üzerine bağımsızlık gerçekleşmiştir (Wikipedia). Şu anda emirliklerin en fazla nüfusa sahip olanı olan Dubai, Ortadoğu'da mali ve ticari açıdan Lüksemburg'un Avrupa'da ve Singapur'un Güneydoğu Asya'da üstlendiği rolle kıyaslanabilir bir role sahiptir; kişi başına düşen gayrisafi yurtiçi hasıla da bu ülkelerle yaklaşık aynı düzeydedir. Dubai'de yerleşik olan nüfusun sadece yüzde onunu Emirlik vatandaşları ve sadece yüzde 25'ini kadınlar oluşturmaktadır (Fninou ve Meyssonier, 2013). Birleşik Arap Emirlikleri, muhaliflere, yerleşik yabancılara ve sendikal hareketlere yönelik uygulamaları nedeniyle şu anda otoriter devletler arasında sayılmakta olup, idam, recm ve organ kesme gibi cezalar uygulanabilmektedir (Wikipedia).

Fninou ve Meyssonier (2013), Birleşik Arap Emirlikleri'nin en yüksek nüfuslu kısmı olan Dubai şehir devletindeki kamu performans yönetim sisteminin Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımından oldukça fazla etkilenmiş bir yapı olduğu belirtmektedir. Dubai şehir devleti, çeşitli avantajlar sunduğu serbest bölgelerle, düşük gümrük vergileriyle, işe alım ve çıkarma süreçlerinde tanıdığı kolaylıklarla yatırımcıları cezbederek ekonomisini çeşitlendirmeyi ve petrol gelirlerine bağımlılığını azaltarak gayrisafi yurtiçi hasılasının %15'nden azına indirgemeyi başarmıştır. Hedefler arasında Dubai'nin bilgi tabanlı bir ekonomi haline gelmesi bulunmaktadır. İşgücünün yönetimi açısından Dubai, "kafala" adı verilen bir sponsorluk sistemi kullanmaktadır: Bu sistemde, yabancılar bir "kail" in sorumluluğu ve koruması altındadır ve sisteme tabi olan yabancılar her an görevden alınabilmektedir. Bu koşullar altında Dubai'deki kamu görevlilerinin sayısı 2005-2011 döneminde 45 000'den 80 000'e tırmandı. Dubai'deki her bir kamu idaresinin başında, doğrudan Dubai Şeyhi Al Maktoum tarafından bu konumlara atanmış olan Dubaili büyük ailelerin zengin ve tanınan üyeleri bulunmaktadır. Şeyhe yardımcı olması için kurulmuş olan yönetim konseyi, 2011'de 2015 yılını hedef alan ve beş temel bileşenden oluşan bir stratejik kalkınma planı oluşturdu: Ekonomik kalkınma,

sosyal kalkınma, altyapı ve ekipman, güvenlik ve adalet, yönetimde mükemmeliyetin sağlanması. Bu son bileşen için tanımlanan hedefler ise şeffaflık, mali performans, sonuçlara dayalı örgüt kültürü, kullanıcıya hizmet, insan kaynaklarının gelişimi, Emirliklerin federal çerçevesine uyum olarak belirlendi. Halk için gerekli eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin sağlanmasında piyasa mekanizmalarının kullanımı genelleştirildi. Örneğin Dubai'deki öğrencilerin yalnızca %12'si kamu kurumlarında eğitim almaktadır; üstelik bu durum kamu okullarındaki eğitimin Emirlik vatandaşlarına ücretsiz ve yabancılara piyasa fiyatlarından sağlanmasına rağmen böyledir. Dubai'de kamu yönetiminin rolü hizmetlere ilişkin kuralların düzenlenmesi, hizmetlerin denetimi ve hizmet kalitesinin sertifikasyonu olarak görülmektedir (Fninou ve Meyssonier, 2013).

Esnekliğe, uyum sağlama becerisine ve sürekli öğrenmeye imkan tanıyacak kadar küçük boyutlu olan Dubai kamu yönetiminde, çalışanlara yakınlık, doğrudan denetim ve resmi olmayan bir bilgi sistemi yoluyla tanılama yerine kontrol amaçlanmaktadır. Ancak resmi olmayan boyutun ağır basması ve çok fazla bürokrasinin varlığı da bir çalışanlar açısından şikayet konusudur. Dubai kamu sektöründe Emirlik vatandaşları tercih edilse de genel nüfus dengesinin de etkisiyle (%10 Emirlik vatandaşı, %90 yerleşik yabancı) kamu personelinin %65'i yabancılardan oluşmaktadır. Bu oran yeni kurulan kamu idarelerinde daha yüksektir ve çok-kültürlülük çokça telaffuz edilmekte ve telkin edilmektedir. Fninou ve Meyssonier'in (2013) çalışmasında görüşülen kamu çalışanları, Dubai kamu yönetiminde "müşteri-merkezliliğin" esas olduğunu ve bu çerçevede hizmetlerin kalitesinin takip edilmekte ve kullanıcı memnuniyetinin ölçülmekte olduğunu belirtmektedirler. Çalışanların ve dış müşterilerin iyileştirme yapılabilecek alanlar konusunda geribildirim sağlayabildikleri anketler haricinde, bazı kamu kurumlarında (örneğin Dubai Ekonomik Kalkınma Kurumu'nda), muhataplarla/müşterilerle ilgilenen her bir personelin ofisinde müşterinin bu personelin hizmetinden memnun kalmaması durumunda basarak yöneticinin sorunu çözmek üzere gelmesini sağlayabileceği bir düğmenin bulunduğu belirtilmektedir. Dubai Havalimanları İşletmesinde de, kullanıcı memnuniyetini yönetmek üzere operasyon süreçlerine ilişkin ayrıntılı raporlar hazırlaması için Havalimanları Uluslararası Konseyi ile işbirliği yapılmakta, müşteri anketleri gerçekleştirilmekte, internet sitesi üzerinden öneriler ve şikayetler derlenmekte, sıradan bir yolcu gibi davranan bir denetim elemanı

da havalimanlarında çalışanlara ve diğer yolculara önceden belirlenmiş sorular sorarak bir rapor hazırlamakta ve yönetime sunmaktadır; rapor çerçevesinde de zayıf noktalar giderilmeye çalışılmaktadır (Fninou ve Meyssonier, 2013).

Fninou ve Meyssonier'e (2013) göre, Dubai kamu yönetiminin hizmetlerinin vatandaştan ziyade kullanıcı kavramına odaklanması, Dubai'de demokrasinin ve seçilmiş temsilcilerin yokluğunun, aracı yapıların zayıflığının yol açtığı olumsuzlukları kısmen ortadan kaldırmaktadır. Dubai'nin dengelenmiş puan cetvellerine dayalı bir kamu performans yönetim sistemi kurmak amacıyla Palladium danışmanlık şirketiyle anlaşmasının ardından, bir denetim gerçekleştirildi, tavsiyeler oluşturuldu ve şu anda bu sistem yönetim çapında kullanılabilir. Dubai idari organları stratejik planda belirtildiği üzere bilişsel haritalar geliştirmekte ve performans erişim düzeyini ölçmek için bazılarında gelişmiş ve diğerlerinde yeterli miktarda göstergelerden oluşan setler hazırlamaktadır. Örneğin Bilgi ve İnsan Gelişimi Kurumu'nda dengelenmiş puan cetvellerinden bir basamak üstte olan ve onların önemli bir bileşeni durumunda bulunan bir stratejik harita bulunmakta ve stratejiyi oluşturan öğeler arasındaki etki-tepki ilişkilerini tanımlamayı mümkün kılmaktadır. Söz konusu kurumda görev yapmakta olan ve çalışmada görüşülen personel, bu haritaların stratejiyi uygulamayı kolaylaştırdığını, kurumun birimleri için –kendisi de Dubai stratejik planıyla bağlantılı olan- kurumsal stratejinin bir sonucu olarak oluşturulmuş planların da bu çerçevede ortaya çıktığını belirtmektedir. Benzer şekilde Yurttaşlığa Kabul ve İkamet Kurumu'nda da her biri için bir gösterge tanımlanan stratejik hedefler üzerinde raporlama yapılmaktadır: En üst düzeyde hizmet sağlamak, müşteri güvenini sürdürmek, mali ve teknolojik kaynakların etkin kullanımını sağlamak, insan kaynaklarına yatırım yapmak ve yaratıcılığı cesaretlendirmek. Fninou ve Meyssonier, temel performans takibini bu şekilde gerçekleştiren Dubai yönetimini, çalışırken güncel stratejik yönelimlere uyum sağlayan ve devletin önceliklerini düzenli olarak değiştiren bir misyonlar yönetimi olarak tanımlamaktadır.

2007'de dünyaca tanınmış Anglo-Sakson kökenli danışmanlık şirketlerinin yardımıyla gerçekleştirilen reform, performans göstergelerini temel alan bir bütçe yönetim yönteminin (performansı ve sonuçları temel alan bir program bütçe) oluşturulmasını sağladı. Bütçe, planlama (yani fikirler) açısından yukarıdan aşağıya ve maliyet belirleme (yani gerçekleştirme/inşa etme) açısından aşağıdan yukarıya eş

zamanlı gerçekleşen bir süreç üzerinden, programlar temelinde oluşturulmakta ve denetlenmektedir. Her birim kendi bütçesini birim hedeflerine göre belirlemekte ve bu şekilde oluşturulan her bütçe hattı, gerektirdiği kapasite ve büyüme, güvenlik ve gizlilik, arttırılan gelirler, artan müşteri hizmetleri vs. açısından stratejik hedeflerle bağlantılanmaktadır. Bütçeler projeler bazında onaylansa da, bütçe hatları arasında başlık veya program bazında transferler yapılabilmesi Maliye Bakanlığının resmi onayı çerçevesinde mümkün olabilmekte ve bu şekilde bir miktar esneklik sağlanmaktadır; ancak hedeflerin gerçekleşmiş olması önemli görülmektedir. Ancak ölçüm kültürünün yeterince gelişmemiş olması, kamu kurumlarının Dubai Maliye Bakanlığına sadece mali raporlar göndermesine ama genellikle performansı ve mali durum ile sonuçlar arasındaki bağlantıyı gösteren raporları göndermemelerine sebep olmaktadır. Yine de başta Dubai Havalimanları İşletmesi başta olmak üzere bir dizi kamu kurumunda – kısmen de üç yılda bir tekrar eden ISO 9001 sertifika süreçleriyle de bağlantılı olarak- özellikle güvenlik ve gizlilik gibi kritik önemdeki alanlarda olmak üzere dış denetçiler prosedürleri ve çıktıları yıllık olarak gözden geçirmektedir; ancak Dubai kamu performans yönetim sistemi büyük ölçüde iç denetmenlerin mali ve prosedür denetimlerini esas almaktadır. Söz konusu iç denetmenler sadece denetim yapmakla kalmamakta, prosedürlerin iyileştirilmesi konusunda çözümler ve uygulamalar da önerebilmektedir. Dış denetçiler olarak Dubai yönetiminin denetim organı olan Mali Denetim Kurumu ve Federal Sayıştay bulunmaktadır; bu kurumlar iç yazışmalar, süreçler, mali olan her türlü işlemler ve performansı denetlemektedir. Ancak Dubai’de denetim süreçlerinin bir kısmı hala resmi hale dökülmemiştir (Fninou ve Meyssonier, 2013).

Dubai’de kamu çalışanlarının bireysel performansı Bireysel Performans Sözleşmesi olarak adlandırılan bir sistem doğrultusunda değerlendirilmektedir. Bu sistemde, söz konusu çalışana her yılın başında hedefler ve ölçülebilir değerler olarak tanımlanan bireysel hedeflerin gerçekleştirilme düzeyi ve bireysel beceriler temel alınmakta ve bunlardan elde edilen sonuçlar ağırlıklandırılarak (%70 hedeflerin gerçekleştirilme düzeyi, %30 beceriler) bireysel performans düzeyi belirlenmektedir. Beceriler kısmının değerlendirilmesi konusunun zorluğu ve özneliği konusu özellikle belirtilmektedir. Teşvik sistemi liyakata dayalı olarak oluşturulduğu için performans değerlendirme ve notlandırma, maaşlardaki artışları etkilemektedir. Bu puanlamada 1

beklentilerin altında, 2 beklentileri karşılıyor, 3 beklentileri aşıyor ve 4 beklentileri önemli ölçüde aşıyor anlamına gelmektedir. Kurumsal düzeyde ise hükümet tarafından her kurumdaki kamu çalışanlarının %5'inin 1 puan, %75'inin 2 puan, %15'inin 3 puan ve geri kalan %5'inin 4 puan alması istenmektedir. Yüksek puanlı kamu çalışanları yenilikçilik, bağlılık, başarı ve sürekli öğrenme kriterleri çerçevesinde değerlendirilecekleri mükemmel çalışan kategorisi için aday olabilmektedir. Bu aşamayı başarıyla geçerek ünvanı alan kamu çalışanları ikramiye, fazladan maaş artışı gibi mali ödüller almakta, tanınma sertifikası kazanmakta (ve bu sertifikalar ödül törenleriyle verilmekte), fazladan izin kullanabilmekte ve kurumsal internet sitelerinde teşekkürler mektubu ve takdir ifadeleri paylaşarak onurlandırılmaktadır. Bu durum aynı zamanda bir iç rekabet ortamı da yaratmaktadır. Bu iç değerlendirmeler haricinde, kamu çalışanları arasında tatmin ve bağlılık düzeylerini ölçen anketler uygulanmakta olup, çalışanların genel tatmin veya bağlılık düzeyi düşük çıkarsa, (işyeri içi rotasyon gibi) yeni uygulamalar yapılarak bu değerler arttırılmaya çalışılmaktadır. Ancak yabancılar bu personel değerlendirme süreçlerinde, gerek aynı konum ve deneyimdeki Dubai vatandaşı personelden %25 daha düşük ücretlendirildiği ve gerekse işlerini kaybetmeleri durumunda Dubai'de ikamet izinleri de iptal edildiği için dezavantajlı konumdadırlar (Fninou ve Meyssonier, 2013).

Görüldüğü üzere Birleşik Arap Emirlikleri'nde ve özellikle de nüfus açısından en büyük idari birim olan Dubai'de eski sömürgesi oldukları Büyük Britanya'nın ve dolayısıyla Anglo-Sakson kamu yönetimi tekniklerinin etkisi net bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Yukarıda sayılan birçok öğye Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının kapsamında yer alan teknik, yöntem ve anlayışların ülkenin yönetiminde temel model olarak alındığını göstermektedir. Ancak Fninou ve Meyssonier'in (2013) çalışmasında görüşülen kamu personelinin ifadelerinde anlaşıldığı kadarıyla, Dubai'de ve genel olarak Birleşik Arap Emirlikleri'nde sonuçlara odaklılığa ve hesap verebilirliğe ilişkin örgüt kültürü kurumsal ve bireysel düzeyde henüz yerleşmiş durumda değildir. Dolayısıyla sistemin öğeleri, bu süreçlerde talep edilen ve performans yönetim sisteminin odak noktası olan konularda yeterli geribildirim sağlayamamaktadırlar; ayrıca performanslarının ölçülmesi konusu bireysel düzeyde çok da hoş karşılanmamaktadır. Birçok durumda farklı uygulamalar ve birbirinin alanına giren yapılar eş zamanlı olarak varlığını sürdürmektedir, merkezileşme konusunda ülkenin

karşılaştırılabileceği diğerk örneklerden çok daha esnek bir yapının söz konusu olduğu görölmektedir. Gerçekleştirilmeye çalışılan modelin esin kaynağının uluslararası düzeyde takip edilen modeller olması, ancak düşük demokrasi ve insan hakları nedeniyle hemen hemen hiç vatandaş ve paydaş katılımının görülmemesi, dahası personel arasında vatandaşlık bazlı önemli değerlendirme farklılıklarının söz konusu olması, ülkede uygulanan performans yönetimi modelinin henüz yönetişim aşamasına geçemediğini göstermektedir.

3.1.2.6. Bangladeş:

1757'den 1947'ye kadar İngiliz sömürgesi Hindistan'ın bir parçası ve 1947-1971 arasında Doğu Pakistan adıyla Pakistan'a bağlı bir bölge olan Bangladeş, 1971'deki bağımsızlığı sonrası yaşanan iç karmaşada uzun bir dönem boyunca askeri yönetimlerle idare edildi. Sömürgeciliğin mirası olan geleneksel ve elitist/toplumdan ayrıışmış bir bürokrasinin varlığının ötesinde, altyapısı hiç olmayan bir bölgede kalkınmayı sağlamak adına, idarenin müdahaleci ve inşacı şekilde kullanımı kamu yönetimindeki temel yaklaşımı teşkil etti. Ayrıca Bangladeş'in bağımsızlığından hemen sonra benimsemiş olduğu sosyalist sistemin de devletin bürokratik yapıları üzerinde büyük etkisi oldu. 1990'ların başından itibaren gerçekleşen demokrasiye geçiş döneminde kamu yönetimindeki bu hantal yapıya ilişkin olarak dünyada yeni gelişmekte olan "İyi Yönetişim" anlayışına yönelinmeye çalışıldı. Ancak bu konuda karşılaşılan zorluk, gelişmekte olan birçok ülkede olduğu gibi, "İyi Yönetişim"ın gerektirdiği asgari kurumsal altyapıların mevcut olmamasıydı.

Grindle, bu tip bir yoksunluğun uygulamayı aksatmasını önlemek amacıyla "İyi Yönetişim"ın, "Yeterince İyi Yönetişim" olarak yeniden tanımlanmasını önermektedir. Bu tanım, ekonomik ve siyasi gelişimi fazlaca aksatmayacak ve fakirliği azaltmaya yönelik girişimleri sınırlandıracak, asgari düzeyde kabul edilebilir bir idari performansı ve sivil toplum odaklanmasını ön koşul olarak içermektedir (Grindle, 2004: 526).

Bangladeş kamu bürokrasisi iki katmanlı bir idari yapıya sahiptir. Üst katman, politikaları oluşturan ve çok taraflı işlevleri yerine getiren bakanlıklardan ve birimlerden oluşan ulusal seviyedeki merkezi sekretaryadır. Diğerk katman ise bu bakanlıklara ve birimlere bağlı biçimde, temel olarak genel yönetimden, vatandaşlara

hizmetten ve ulus altı seviyedeki çeşitli devlet kalkınma programlarının uygulanmasından sorumlu dairelerden ve genel müdürlüklerden oluşmaktadır. Her bakanlık en az bir daireden oluşmakta olup, bakanlıkların başında siyasi yönetici olarak bir bakan ve idari yönetici olarak da bir sekreter/müsteşar bulunmaktadır. Bu sekreter/müsteşar, sıradan faaliyetleri, personelin denetimini ve örgütsel süreçleri kapsayacak şekilde bir dairenin görevlerine bakmaktadır; aynı zamanda uygulanan politikalar ve idari konular hakkında bakana danışmanlık yapmaktadır. Bir daire, kanatlardan oluşabilmektedir. Bu durumda, bir eş-sekreter kanadın başında bulunmaktadır ve dosyaları karar alınması için doğrudan bakana götürebilme yetkisine haizdir, ancak uygulamada dosyalar ilk olarak asıl sekretere/müsteşara sunulmaktadır. Bir kanat, o kanadın başındaki eş-sekreter tarafından denetlenmekte olan branşlardan oluşmaktadır. Her bir branşın başında ise bir sekreter/müsteşar vekili bulunmaktadır. Branşın altında ise sekreter/müsteşar yardımcıları tarafından yönetilen ve bir dairenin temel çalışma birimi olan şubeler yer almaktadır. Kamu hizmetlerinde, ilkindekilerin tamamının ve ikincisinde yer alanların bir kısmının Resmi Gazete’de yayınlanma yoluyla atandığı toplam dört ana sınıf bulunmaktadır. Personel alımı ve atamaları da İmar Bakanlığı’nın talebi üzerinde Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından gerçekleştirilmektedir.

Bangladeş’te İngiliz sömürge döneminde kamu memuriyeti sadece zengin üst tabakadan genç üniversite mezunlarına açıldı. Bu durum ülkenin Pakistan’a bağlı olduğu dönemde de devam etti. Ancak bağımsızlık sonrası, kamu hizmetlerine giriş için tüm vatandaşlara eşit imkan tanınması bir genel ilke olarak benimsendi. Ayrıca dezavantajlı gruplar için de kotalar oluşturuldu, ancak yüksek kamu hizmeti konumlarına yönelik atamalar için 1977’ye kadar herhangi bir düzenleme yapılmadı. Bu dönemde “Yeni Kamu Yönetimi” hareketinin de etkisiyle kurulan Kamu Yönetimi Reform Komisyonu 70 kısa dönemli ve 37 uzun dönemli tavsiyede bulundu. Ancak 1981’de 1. Sınıf kamu hizmetlerinin 14 ana kadro altına toplanması gibi uygulamalar hariç, bu tavsiyelerin çoğunluğu gerçekleşmedi (1979’daki Kamu Görevlileri Düzenlemesi de gerçekleşen tavsiyeler arasında yer almaktadır).

1991’de demokrasiye geçiş sonrası ise yeni bir problem olarak bürokrasinin aşırı siyasallaşması sorunu ortaya çıktı. İktidara gelen BNP, bürokrasiyi kontrol altına alabilmek adına kamu hizmetine partinin öğrenci kollarının üyelerini almaya başladı ve

kendi yanlılarını terfi ettirdi. Bu durum 1996'da iktidarın el değiştirmesiyle tekrarlandı ve her iktidar değişikliğinde yinelenen bir durum haline geldi. Jahan'a göre Bangladeş'te kusurlu işe alım prosedürleri ve kamu hizmetlerinin aşırı siyasileşmesi, "Yeterince İyi Yönetişim" in gerçekleştirilememesinin iki ana sebebidir. Liyakati olmayan, yetersiz bir kişinin resmi bir kuruma yerleştirilebilmesi ve parti bağlılığının öncelik kazandığı atamalar, bürokratların üzerinde zaten var olan baskıları arttırmaktadır. Bu türden atama süreçleri, yeterliliğe sahip ve uygun adayları cezbetmemekte, siyasileşme ise mevcut kamu görevlilerinin moralini bozarak etkinliklerini ve etkililiklerini azaltmaktadır. Bu süreç aynı zamanda gittikçe daha düşük yeterlilikte adayların kamu hizmetine girmesine neden olan bir kısır döngüye de sebep olmaktadır (Jahan, 2006).

Bu nedenlerle Bangladeş kamu yönetiminde kamu görevlilerine yönelik temel değerlendirmelerin etkinlik ve verimlilik üzerinden değil, siyasal yakınlık ve siyasi sadakat üzerinden gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır. Gerçek bir kamu yönetimi performans denetiminin yapılabilmesi için 2000 yılında oluşturulan Kamu Yönetimi Reform Komisyonu tarafından sunulan, performans standartları oluşturulması ve bu standartların denetlenmesi için kamu hizmeti komisyonları oluşturulması önerileri uygulanmamıştır. Ancak kamu yönetiminin performansına yönelik olarak görülebilecek iki temel yeniliğin uygulanmaya başlandığı görülmektedir. Bunlardan ilki olan e-yönetişim uygulamaları, global bir eğilimin etkisiyle Bangladeş'te de yaygınlaşmaya başlamış bulunmaktadır. Ancak bu durumun performans denetiminden daha çok pratik nedenlerle ve mevcut yönetimin merkezîyetçiliğini kuvvetlendirecek nitelikte olduğu görülmektedir. Yerel Yönetim Mühendislik Dairesi tarafından uygulamaya geçirilmiş bulunan yerel kamusal projelerde katılımcı yaklaşım, performans ve yönetim boyutu netlikle görülebilen tek alandır. Yerel düzeyde vatandaşlarla yapılan değerlendirmeler ve onların talepleri doğrultusunda projelerdeki planlar değiştirilebilmekte veya uygulanmayabilmektedir. Ancak burada da esas neden, tüm projenin Uluslararası Kalkınma Ajansı tarafından izlenmesi ve denetlenmesidir; Dünya Bankası, Asya Kalkınma Bankası ve diğer kalkınma oluşumlarının yorumları ve önerileri hükümetler, kamu idaresi ve kamu görevlileri üzerinde bir performans baskısı oluşturmaktadır (Jahan, 2006). Dolayısıyla Bangladeş'te en azından 2000'li yılların ortalarına kadar kamu yönetiminde performans yönetimi konusunda temel dinamiğin, uluslararası

finansmanı sağlayan kurumların yaklaşımları olduğu ve standart bir performans ölçüm sisteminin geliştirilmemiş olduğu söylenebilmektedir.

3.1.2.7. Etiyopya

Etiyopya Afrika kıtasında (1935-1942 arası İtalyan işgali hariç) sömürgeciliğe karşı bağımsızlığını koruyabilmiş iki ülkeden birisidir. Geçmişini oldukça eskiye dayanan ülkede 1769-1855 yılları yaşanan, imparatorların yerel derebeyler tarafından kontrol edilen sembolik figürler haline gelmesi nedeniyle “Prensler Çağı” olarak adlandırılan ve ülkenin dış dünyaya kapalı olduğu dönem bölgeye gerçekleştirilen İngiliz seferleri sonrası sonlandı. II. Tewodros’un döneminde iktidarın tekrar merkezileşmesi, modern devlet kurumlarının ihdası, profesyonel bir ordunun oluşturulması gibi reformlar gerçekleştirildi. II. Tewodros döneminin sonlanmasına neden olan Osmanlı ve Mısır kuvvetleri ile İngilizlerin özellikle Kızıldeniz yakınındaki bölgelerdeki müdahaleleri, Etiyopya’daki tüm Müslümanları zorla Hristiyanlaştırmaya çalışan ve 1889’da Sudan’daki Mehdi Savaşı sırasında öldürülen sonraki imparator IV. Yohannes döneminde de sürdü. Ancak ülkenin günümüzdeki yapısının oluşmaya başladığı dönem, İtalyan saldırılarını da püskürtmeyi başarmış olan II. Menelik dönemidir (1889-1913). Altyapı yatırımlarının başladığı bu dönemin ardından gelen I. Haile Selassie döneminde ise (1890 Japon Anayasası model alınarak) ülkenin ilk anayasası kabul edildi ve İmparatorluk için Orta Avrupa tipi üniter ve homojen ulus devlet modeli temel alındı. İtalyan işgali sonrasında devam eden monarşi, 1974’te Selassie’nin asker ve polislerden oluşan herhangi bir ideolojisi olmayan Derg adlı bir grup tarafından tahttan indirilmesinin ardından 1975’te kaldırıldı. Bu arada belirtilen grubun içerisinde diğer görüşlerden olanları ve grup lideri Aman Andom’u ortadan kaldıran Tafari Benti liderliğindeki Geçici Askeri İdari Konsey, ülkeyi Marksist-Leninist bir devlet haline dönüştürdü. 1987’ye kadarki dönemde ardışık darbeler, suikastler, iç karışıklıklar ve Somali ile savaş gibi olayların yaşandığı ülkede Derg, kendini feshederek 1977 Sovyet Anayasası’nı model alan yeni anayasayı uygulamaya koydu. Kıtık, etnik karışıklıklar ve Etiyopya Devrimci Demokratik Halk Cephesi’nin eylemleri ve ilerleyişi, 1991’de mevcut rejimin devrilmesi ile sonuçlandı. Etiyopya Devrimci Demokratik Halk Cephesi aynı yıl Etiyopya Geçiş Hükümeti’ni oluşturmak üzere bir Ulusal Konferans topladıysa da, yeni anayasa, ülkede etkinliği çok eski dönemlerden beri devam eden etnik grupları

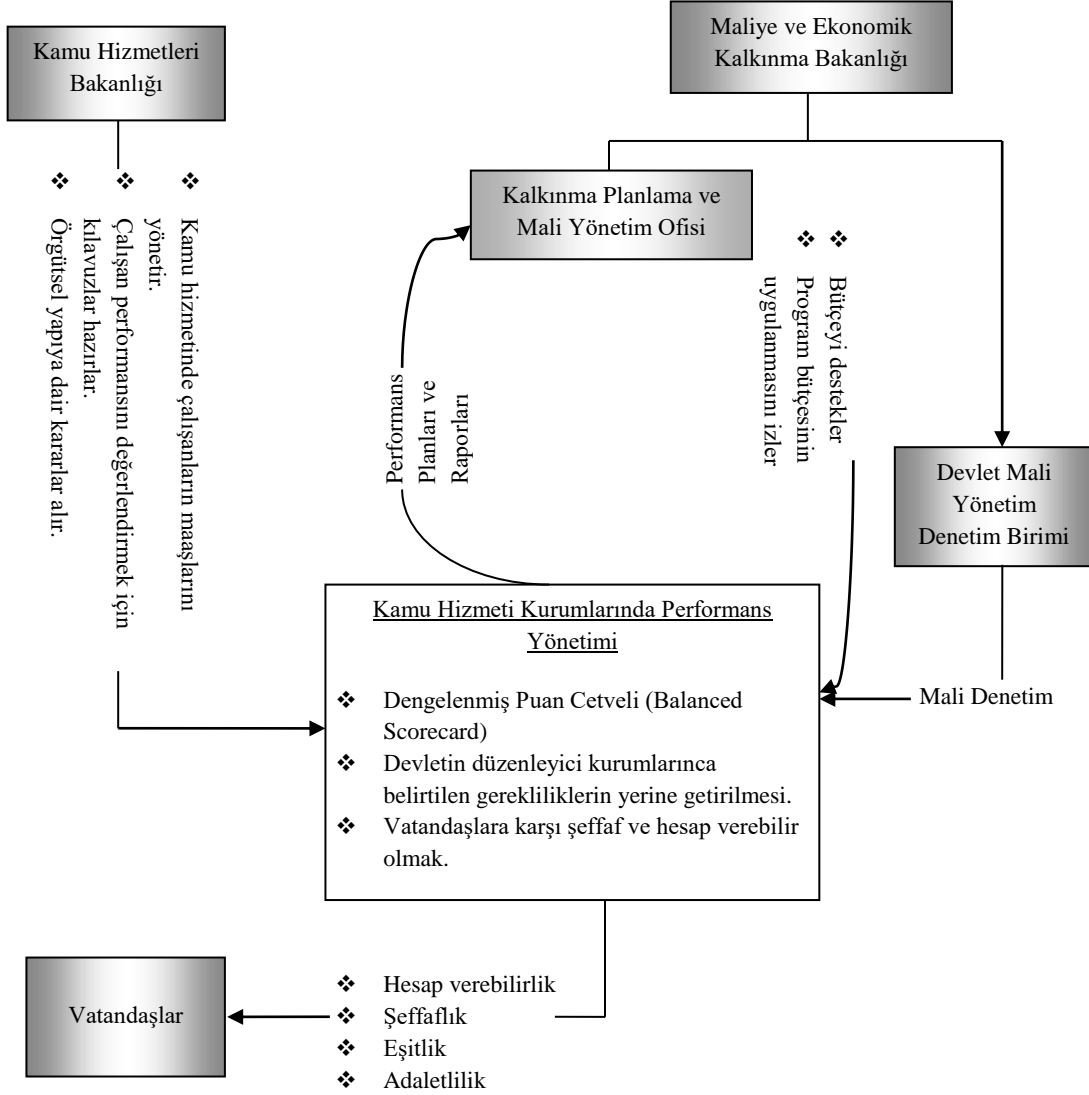
temsil eden grupların hükümetten çekilmesi ve Eritre'nin bir bağımsızlık referandumu sonucu ülkeden ayrılması sonrası 1994'te kabul edildi. Ülkede devletin işleyişi başbakan merkezli olarak kurgulandı ve kurulan devlet yapısında federalizm esas alındı. Bir yıl sonra yapılan seçimlerde başa gelen Etiyopya Devrimci Demokratik Halk Cephesi'nin iktidarı, çeşitli dönemlerde sayım süreçlerine hile karıştırmakla suçlansa da günümüzde de devam etmektedir. Ülke, muhalefete ve sivil topluma karşı uygulanan aşırı kısıtlayıcı politikalar, etnik gerilim ve katliamlar nedeniyle, Demokrasi Endeksi'nde 2010'ların sonlarına kadar bir otoriter rejim olarak kabul edilmekteydi (Wikipedia). Bunda ülkenin imparatorluk, darbe ve tek parti geçmişinin önemli payı olduğu değerlendirilebilir. Farklı etnik ve dini grupların oluşturduğu bir coğrafyada merkezi bir devlet yapısı kurma amacıyla 19. yüzyılda başlayan süreç, kalkınma ihtiyaçları ve bölgesel-etnik krizlerle birleşerek gücün önce imparatorlukta, sonrasında kurulan sosyalist rejimin liderlerinde ve arkasından da başbakanlarda toplanmasıyla sonuçlanmıştır. Kamu yönetimindeki yeni yaklaşımların ülkeye ulaşması da bu pratik ve ideolojik nedenlerle gecikmiştir denilebilir.

Etiyopya'da kamu yönetimi reformları 1993'ten itibaren iki ana aşamada gerçekleşti. 1993-1998 dönemindeki ilk aşamada, kamu kurumları o sırada uygulamada olan idarenin federal siyasi sistem yapısına uyumlu hale getirilmeye çalışıldı. Ancak kamu kurumlarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin bu girişimler sistematik değildi (Doğal Kaynaklar ve Çevre Koruma Bakanlığı'nın oluşturmak için çeşitli kamu kurumlarının birleştirilmesi ama bir yıl sonra bu bakanlığın iki ayrı bakanlığa bölünmesi gibi). İkinci aşama, hükümetin farklı yönetim konularında kısa süreli eğitimler sağlayarak kamu hizmeti çalışanlarının kapasitesini artırmaya odaklandığı 2000 ile 2011 yılları arasında gerçekleşti. Reformun 1990'ların sonlarında başlayan ikinci aşamasında hükümet, kamu hizmetindeki sıkıntıların tespiti amacıyla bir danışman grup görevlendirdi. Danışman grubun reform sürecinin geliştirmeye odaklanmasını önerdiği beş temel başlık üst yönetim sisteminin ve insan kaynakları yönetiminin kapasiteleri, kamu hizmeti etiği, hizmet sunumunun verimliliği ve harcama yönetiminden oluşmaktaydı. Ülkenin kalkınma çabalarını destekleyebilecek nitelikte, hesap verebilir ve sorumlu bir kamu hizmeti yaratmada önemli görülen bu beş başlığın takibi için kamu sektöründe sonuca dayalı performans yönetim sistemlerinin kullanılması benimsendi. Sonrasında iki deneme yapılan performans yönetim sistemlerine dair denemelerin ilki, organizasyonun stratejik hedeflerini gerçekleştirmek için önce organizasyonun

yönetimini sorumlu kılmadan, yönetici ve çalışan arasındaki “sözleşme” ilişkisine odaklanıyordu. Hedeflere odaklanan bu sistemde yöneticinin performans için kullanacağı standartlar ve her düzeydeki yöneticilerin performanslarının ölçülme yöntemi belirtilmemekteydi (Hagos ve Debela, 2012).

Hagos ve Debela (2012)'ya göre bu durum örgüt stratejilerinin bireysel performansa kadar aşamalı olarak aşağıya inen yapısının mantığını gözden kaçırmakta ve yöneticilere başarısızlıkta sorumluluğu çalışanlara atma bahanesi yaratmaktaydı. İkinci girişimde, hükümet sonuca dayalı performans yönetim sistemlerini denemek ve test etmek için bazı bakanlıkları seçti. Hükümet, 2004 yılında iş süreci yeniden mühendisliğini stratejik bir araç olarak kullanarak kamu hizmeti organizasyonlarını yeniden düzenlemeye başladı. Bu yöntemin uygulanmasının, farklı misyonlara sahip kamu hizmeti kuruluşları arasında farklı sonuçlar doğurduğu görüldü. Sonrasında hükümet, kamu sektöründe bir performans ölçüm aracı olarak Dengelenmiş Puan Cetvelini (Balanced Scorecard) tanıttı. Aynı dönemde kamuda Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Hizmeti anlayışlarına dayanan uygulamalar da görülmeye başlandı. Öncelikle Maliye ve Ekonomik Kalkınma Bakanlığı, kamu hizmeti kuruluşlarının varlıklarını değerlerini belirleme sonucunu çözebilmek adına, tahakkuk esaslı muhasebe yerine değiştirilmiş nakit esaslı muhasebeyi uygulamaya koydu. Performans yönetimini güçlendirmek ve kamu sektöründe iyi yönetimi geliştirmek için, Etiyopya'da bilişim ve iletişim teknolojilerinin kullanımını yaygınlaştırmaktan sorumlu bir kurum olan ICTDA kuruldu. Ademi merkezîyetçiliği sağlama kapsamında değerlendirilebilecek bir örnek ise, Etiyopya Gümrük İdaresi, Etiyopya İç Gelirler Kurumu ve Gelir Bakanlığı birleştirilerek kurulan ve 2008 yılından itibaren özerklik verilen Etiyopya Gelir ve Gümrük İdaresi'dir; organizasyon yapısını genişletme-daraltma, kendi maaş skalasını tasarlama ve kendi personel yönetimi yönetmeliğini çıkarma imkanına sahiptir. Piyasada faaliyet gösterebilen ve diğer kamu kuruluşları ve özel şirketlerle rekabet edebilecek bir kamu işletmesi yaratma sürecine örnek olarak, Etiyopya Karayolları Kurumu'nun yol yapımı faaliyetlerini gerçekleştiren eski işlevsel kanadının, yol pazarında rekabet edebilmek için Etiyopya Yol İnşaat Şirketi'ne dönüştürülmesi verilebilir. Kurum'un idari kanadı ise hükümet adına denetleyici ve düzenleyici rol oynayan bir kamu kurumu olarak varlığını sürdürmektedir. Sözleşmeyle özel sektöre iş ve yetki devri konusunda Etiyopya Telekomünikasyon Kurumu'nun yönetiminin Kasım 2010'da hükümet tarafından bir Fransız şirketine devredilmesi göze çarpmaktadır.

Bunların yanı sıra ülkedeki 308 kamu girişiminin 214'ünün 1995 ile 2005 yılları arasında özelleştirildiği de belirtilmelidir (Hagos ve Debela, 2012).



Şekil 3.11. Etiyopya’da performans yönetiminde yer alan kurumlar (Hagos ve Debela, 2012)

Etiyopya’da kamuda performans yönetimi süreçlerinin yönetiminde yer alan kurumlar ve süreç içerisindeki yerleri yukarıdaki şekilde verilmektedir. Aşağıdaki tabloda ise Hagos ve Debela (2012)’nin Etiyopya kamu kurumlarının temsilcileri ile bu kurumlardaki performans yapısına ilişkin yapmış olduğu çalışmada yapılan tespitler yer almaktadır.

Tablo 3.13. Performans planlama, sözleşme ve ödül ile alakalı görüşme sonuçları (Hagos ve Debela, 2012)

Kurum	Addis Ababa Ulaştırma Şube Ofisi	Sanayi Bakanlığı	Su İşleri ve Tasarımı Denetim İşletmesi	Tarım Bakanlığı	Maliye ve Ekonomik Kalkınma Bakanlığı
Dengelenmiş Puan Cetveli (Balanced Scorecard) Tanıtılma Durumu	Planlama aşamasında	Hayır	Hayır	Evet	Evet
Performans Sözleşmesi	Hayır	Hayır	Hayır	Evet	Hayır
Performans karşılaştırması için kriterler	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır
Ödül-Ceza Sistemi	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır
Raporlama Periyodu	İki haftada bir	Aylık	Aylık	Üç Ayda Bir	Aylık
Görüşme Periyodu	Haftalık	Aylık	Haftalık	Aylık	Aylık
Süreçlere Geri Bildirim	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet
Şikayet Gündemi	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet

Altta, 2005'ten 2010'a kadar uygulanmış olan Fakirliği Sonlandırmak İçin Hızlandırılmış ve Sürdürülebilir Kalkınma Planı'nda (PASDEP) farklı kamu kurumları için tasarlanan performans göstergelerinin takip durumuna ilişkin olarak, Etiyopya Maliye ve Ekonomik Kalkınma Bakanlığı'nın 2006'da (planın ilk yılı tamamlandığında) yayınladığı veriler kullanılarak Hagos ve Debela (2012) tarafından hazırlanan tablo görülmektedir.

Tablo 3.14. PASDEP'teki göstergelere ilişkin özet tablo (Hagos ve Debela, 2012)

Kurum	Çıktılara göre alınan sonuç	Faaliyetler için gereken girdilere yönelik tanımlanan Ölçülebilir Göstergeler		Ölçülebilir göstergelerin tüm göstergelere oranı
		Süre, Adam-saat girdisi, Makine-saat girdisi	Ham toplam malzeme miktarı veya bütçe	
Tarım ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı	13/17	Hayır	Hayır	84/88
Eğitim Bakanlığı	16/16	Hayır	2/2	57/57
Sağlık Bakanlığı	9/9	Hayır	2/2	22/22
Ticaret ve Sanayi Bakanlığı	24/24	Hayır	Hayır	40/44
Bilgi ve İletişim Teknolojileri Geliştirme Kurumu	0/17	Beyan	Yok	Yok
Sivil Hizmetler Bakanlığı	0/32	Hayır	Hayır	Yok
Maliye ve Ekonomik Kalkınma Bakanlığı	0/8	Hayır	Hayır	Yok
Su ve Enerji Bakanlığı	6/6	Hayır	Hayır	19/20

Buna göre, Eğitim ve Sağlık Bakanlıklarının diğer kurumlara kıyasla kendilerindeki sonuç/çıktı oranını ölçmek üzere nispeten daha iyi göstergelere sahip oldukları, bu iki bakanlık haricindeki kurumların, sonuç/çıktı oranını elde etmek için gereken girdileri bütçe açısından bile gösteremedikleri anlaşılmaktadır. Beklenen sonuçları belirtmiş olan Maliye ve Ekonomik Kalkınma Bakanlığı, Sivil Hizmetler Bakanlığı ve Bilgi ve İletişim Teknolojileri Geliştirme Kurumu gibi kurumların ise bu sonuçları elde etmek için gerçekleştirilen performans ölçmek için gereken göstergeleri belirlemedikleri görülmektedir.

3.1.2.8. *Fas:*

Afrika'nın kuzeybatısında yer alan Fas, 2012'de %47,7'si 25 yaşın altında bulunan 32,6 milyonluk bir nüfusa sahipti. Fas ulusal kültürü, hiyerarşinin ve gücün eşitsiz dağılımının toplumsal olarak kabul gördüğü yüksek seviyede güç farklılığını içeren, bireyden ziyade grubun toplumdaki en hayati varlık olarak görüldüğü kolektivist, davranışlara dikkat etmeye ve desteklemeye dayalı yaklaşımlardansa rekabet ve eylemin vurgulandığı üst derecede maskülen, bilinmeyen durumların tehditkar bulunması ve üyelerinin bunlardan kaçınmaya yönlendirilmesi bakımından belirsizliklerden hoşlanmayan bir yapıdadır (Hassi, 2016). Ülke, sömürgecilik döneminin öncesinde bölgelere ve kabile ya da köye karşılık gelen jamaa'lara bölünmüştü. Bölgelerin valileri sultan tarafından genellikle kendi aile üyeleri arasından atanmaktaydı. Jamaa'da ise güç temelinde görevlendirilmiş olan ve aile reislerini de kapsayan bir önde gelenler kurulu bulunmaktaydı. Sömürge döneminde ise (1912-1956) ülke, Fransız ve İspanyol etki bölgeleri ve uluslararası koruma altındaki bölge olmak üzere üç bölgeye bölündü. Fransız ve İspanyol yetkililer, yerel düzeydeki özerkliği ortadan kaldırarak kendi güçlerini pekiştirmeyi tercih ettiler (Tallaki ve Bracci, 2019). Bu dönemde Fransız yöneticiler her türlü işgücü mevzuatına karşıydılar ve yerli çalışanların personel yönetimi, Avrupalı çalışanların yönetiminden net bir şekilde farklı ve ayrılmış durumdaydı. Sert kurallar, insan haklarının ve özgürlüklerinin hiçe sayılması yerel halktan çalışanların karşılaştıkları bir durumdu (Hassi, 2016). Aşırı merkezîyetçiliği getiren bu yaklaşımın çözülmeye başlaması 1959 yılında oldu ve bu süreci güçlendiren şey, 1962'de kabul edilen ilk anayasada yerel yönetimlerin kurulması ve yeni bir yerel idari düzey olan illerin oluşturulmasıydı. 1976'da Fas devleti Cemaatler/Yerel Yönetimler İmtiyaznamesi'ni yerel düzeyde vergilendirmenin kabulüyle güncelledi ve belediyelerin ekonomik, sosyal ve kültürel sorumluluklarını genişletti (Tallaki ve Bracci, 2019). Ancak otokratik ve geleneksel yönetim yaklaşımı 1956'dan 1990'a kadar süren dönemde de devam etti; personel yapısını ve hareketliliğini düzenleyici mevzuatın aşama aşama yürürlüğe girmesi, bu durumu değiştirmeye başladı. Özellikle 1990'lardan itibaren Avrupa Birliği'nin de desteğiyle gerçekleştirilen çalışmalar bu konuda önemlidir. Bu çalışmalarda daha çok, derecelere ve resmi nitelik kazanımlarına mesleki deneyimden daha fazla önem atfeden Fransız

geleneği model olarak kullanılmıştır. Ayrıca Fas'taki özel sektörde de insan kaynaklarının yönetimine yönelik birbirinden ayrılmış iki katmanlı bir yapının var olduğu da görülmektedir (Hassi, 2016).

Tallaki ve Bracci (2019)'ye göre Fas'ta, bağımsızlıktan önce sömürgecilerin izlediği ve dayattığı prosedürler, merkezi güçlerin hizmetindeydi ve yerel kurumların ve vatandaşların haklarına dikkat edilmemekteydi. Bağımsızlıktan sonra da, gücün merkezileşmişliği ve vatandaş katılımının olmaması, 1990'lara kadar sistemin önemli bir özelliği olarak kaldı. Bu nedenle vatandaşların ihtiyaçlarının önem kazanması, ademi merkeziyetçi yaklaşımların etkinlik kazanmasıyla başladı. Fas'ın kalkınma süreci kabaca üçe ayrılabilir. Bunların ilki olan bağımsızlıktan 1973'e kadarki devlet-merkezli kalkınma döneminde, Yerel Yönetimler İmtiyaznamesi'nin belediyeler çok az yetki tanınması nedeniyle merkezi idarenin gücü artmış ve devlet ana oyuncu olmuştur. İkinci aşama, net olarak 1980'de başlamış olup, serbest piyasa anlayışının ve özelleştirmenin temel olduğu, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının araçlarının kullanılmaya başladığı piyasa merkezli kalkınma dönemidir. 2002'de yürürlüğe giren yeni Yerel Yönetimler İmtiyaznamesi de, performans ölçümüne ekonomik kalkınma planları üzerinden yaptığı vurguyla bu aşamanın bir parçası olarak görülebilir. Yerelleşmeyi temel alan son kalkınma aşamasında ise yerel düzeyde güçlenmenin gerektirdiği katılımcı bütçeleme gibi araçlara olan ihtiyacın yansımaları, katılımcılık ve toplumsal cinsiyet vurgusu taşıyan bir sürdürülebilirlik perspektifine sahip olan ve yerel demokrasiyi ve belediyelerin özerkliğini güçlendirmeyi amaçlayan Yerel Yönetimler İmtiyaznamesi'nin 2008 değişikliklerinde görülebilmektedir. Stratejik planlama sorumluluğunun merkezi devletten belediyelere devredilmesi, Fas Hükümeti tarafından ademi merkeziyetçiliği ve kamu sektöründe performansı iyileştirmeye yönelik deneme niteliğinde bir hamle idi. Bu çaba, hükümetin 1990'larda Dünya Bankası ve diğer uluslararası kuruluşlarla (Birleşmiş Milletler, UNICEF, Kanada Uluslararası Kalkınma Ajansı vb.) işbirliği içinde başlatılan Yeni Kamu Yönetimi paradigmasını benimseme yönündeki giderek hızlanan yöneliminin bir parçasıdır. Diğer reformlar, yerel yetkilileri performans ölçütleriyle ilgili bilgileri yayınlamaya teşvik eden 45/2008 sayılı Kanun gibi yerel düzeyde performansı iyileştirmeyi amaçlamaktadır (Tallaki ve Bracci, 2019). Hassi (2016)'ye göre, kamu sektörü de dahil olmak üzere Fas'taki örgütsel/kurumsal yapılarda, insan kaynaklarının değerlendirilmesinde performanstan çok kıdeme öncelik tanınmaktadır; bu durum bilginin ve bilgiye sahipliğin hiyerarşik konum ve yaşa bağlı

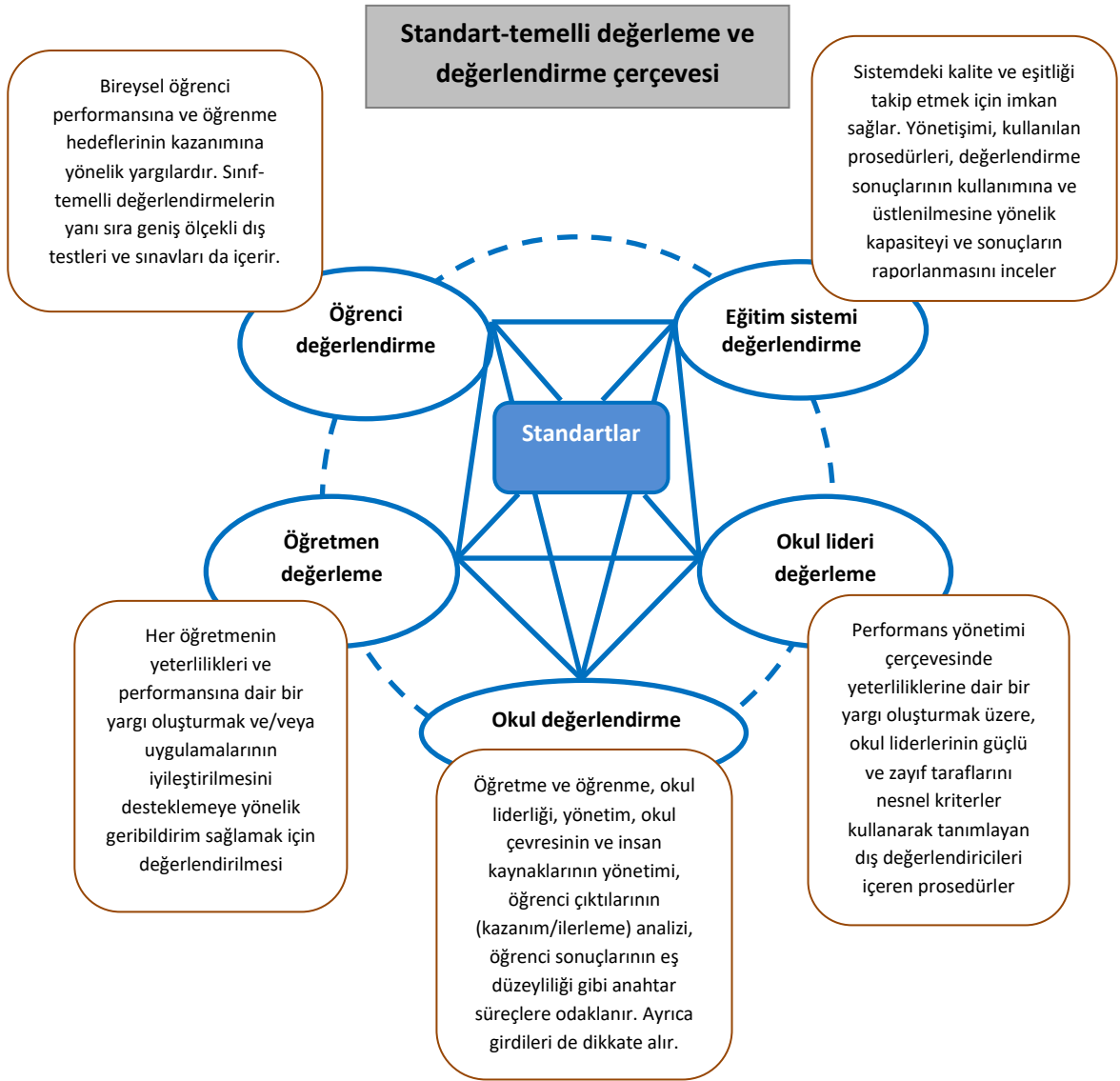
olduğunu varsayan bir örgütsel kültür ortaya çıkarmaktadır. Bunun sonucu da eğitim ve gelişmenin daha kıdemlilerin uzmanlığına ve onların paylaşacağı bilgi birikimine bağlı kalması, dolayısıyla bir usta-çırak ilişkisinin ortaya çıkmasıdır (Hassi, 2016).

Fas'ta son 30 yılda serbest-ticaret bölgeleri oluşturulmuş, bir çok kamu ortaklığı ve kurumu özelleştirilmiş, bilgi teknolojileri üzerinde odaklanılmanın yanı sıra uzmanlaşmaya yönelinmiştir (Hassi, 2016). Ancak Tallaki ve Bracci (2019)'ye göre Fas kamu yönetiminde idare, sonuçları değil, kuralları ve prosedürleri vurgulayan bürokratik ve mekanik bir yaklaşıma dayanmaktadır. Önemli insani, kültürel ve davranışsal sonuçlar doğuran bu durum, Fas'taki kamu yönetiminin, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı tarafından getirilen yeni gereklilikleri karşılayabilecek düzeyde nitelikli personelin eksikliğini çekmesinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla da örneğin yerel yönetimin görevleri ile seçilmiş temsilcilerin görevleri arasında bir karışıklık vardır ve yönetim kontrol ve izleme sistemi mevcut değildir. Yerel yönetimlerin sadece kısıtlı düzeyde altyapısı olan seçilmiş bir organın yanı sıra merkezi hükümet tarafından atanan iyi eğitilmiş başka bir organ (yani vali, vali) tarafından birlikte yönetilmesi, ademimerkezeleşme ve bunun bölgesel kalkınmadaki etkinliği hakkında büyük sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca ademi merkeziyetçilik ve performans denetimi konusundaki reformlar, dönüştürücü bir siyasi gündemi ifadesi olarak öncelikle vatandaşların siyasi katılımını veya hükümetin hesap verebilirliğini artırma arzusundan değil, monarşinin kendi meşruiyetini güçlendirme çabasından kaynaklanmaktadır. Sivil toplumun güçsüzlüğü de bir diğer olumsuz faktördür (Tallaki ve Bracci, 2019).

Fas'ta performans yönetim sistemlerinin reformlar çerçevesinde gündeme geldiği bir diğer alan eğitim sistemidir. Bağımsızlığın kazanıldığı 1956'dan bu yana Fas'ta devletin en öncelikli kalkınma alanları arasında yer alan eğitim sektöründe, performansı arttırmaya yönelik en kapsamlı değişim çabası 1999 sonrası Ulusal Eğitim ve Öğretim Düzenlemesi çerçevesinde gerçekleşmiştir. 2000-2009 arasındaki dönemde eğitim sektöründeki ana bileşenlerin seferberliğe geçirilmesinde ve değişikliklere başlamalarında tetikleyici role sahip olan bu düzenleme, Fas kamu eğitim sektöründe 2000 sonrası reformların ana kaynağı oldu; ancak sonuçlar beklentilerin altında kaldı. Ortaya çıktığı andan itibaren Yeni Kamu Yönetimi hareketinin içinde yer alan Fas, 80'li yıllardan itibaren makroekonomik istikrarı korumak için ekonominin liberal karakterinin vurgulanması, serbest ticaret rejimi, devletin özel işletmecilerin yararına

aşamalı olarak geri çekilmesi gibi yaklaşımları içeren bir yapısal uyum programı yürüttü. Siyasi ve sosyal düzeyde, sivil toplumun kamu işlerinin yönetimine artan katılımı ve kadının sosyoekonomik entegrasyonu konusunda da 2002 yılından itibaren gerçekleştirilen bir dizi yapısal reformun söz konusu olduğu Fas'ta Milli Eğitim Bakanlığı bu girişimleri destekleyen ilk kamu kurumlarından biriydi; Yeni Kamu Yönetimi ilkeleri çerçevesinde, performans yönetimi ve değerlendirmesi uygulamalarına yönelik altyapının geliştirilmesine dair çabaları gözlemlenmiştir. (Benlhabib ve Berrado, 2019)

Fas, eğitim sisteminin değerlendirilmesine yönelik olarak katılmış olduğu uluslararası (TIMSS, PIRLS, PISA gibi) değerlendirmelerde ortaya çıkan ve cinsiyet, kırsal alanda yaşamak gibi eşitsizliklerle bağlantılı olduğu görülen sıkıntıları aşabilmek adına reformlar yapmaya çalışmaktadır. Akademik performansı olumsuz yönde etkileyen bu ekonomik ve sosyal boşluklar, 2009 yılında Fas Yüksek Öğretim Kurulu tarafından yürütülen bir çalışma sonucunda oluşturulan Acil Durum Programının bir parçası olarak iddialı hedefleri olan bir eğitim reformu yapılmasını sağladı. Ana teması sistemin doğru değerlendirilmesi olan bu girişimde kalite yaklaşımı, etkinlik, verimlilik ve performans anahtar kelimelerdi. Bu, misyonu küresel, sektörel veya tematik değerlendirmeler oluşturmak ve öneriler, deneyler ve aktarımlar yapmak olan Ulusal Değerlendirme Teşkilatı'nın (INE: Instance Nationale de l'Evaluation), Yüksek Öğretim Kurulu'nun bir organı olan oluşturulmasına yol açtı. Bilimsel araştırma, INE'nin düzenleyici görevlerinin bir parçasıdır. Bakanlık düzeyinde, eğitimsel değerlendirme sorumluluğu çeşitli düzeylere ve yapılaraya ayrılmıştır. Teşhis ve biçimlendirici değerlendirme okulların sorumluluğundadır, özetleyici ve sertifika değerlendirmesi il veya bölge yetkililerince yapılır ve ulusal ve uluslararası değerlendirmeler Ulusal Sınavları ve Rehberliği Değerlendirme Merkezi'nin (CNEEO) sorumluluğundadır. CNEEO ayrıca ulusal sınavlardan da sorumludur. Fas, eğitim sisteminin değerlendirilmesine yönelik olarak ön standartlarını bakanlığın belirlediği bir "standart tabanlı değerlendirme sistemi" oluşturmuştur. Ulusal bir eğitim bilgi sistemi olan ve tüm Faslı öğrencilerin, değerlendirmelerin ve sınavların tek tek takip edilebilmesine imkan sağlayan MASSAR da 2014'ten bu yana uygulamadadır (Benlhabib ve Berrado, 2019).



Şekil 3.12. Standart temelli değerleme ve değerlendirme çeręevesi (OECD, 2013)

Benlhabib ve Berrado (2019)'ya göre Fas'taki bu uygulama, gelişmekte olan ülkelerdeki eğitim sistemlerinde performans yönetiminin uygunluğuna ilişkin yeni deneyimler sağladı. Böylece Fas, temelde performans yönetimi ve değerlendirme yaklaşımlarını birbirine bağlayan kavramsal bir standart-temelli değerleme ve değerlendirme platformu geliştiren OECD üyesi olmayan ülkeler arasında ilk sıralarda yer aldı (Benlhabib ve Berrado, 2019). Buna rağmen Hassi (2016)'ye göre Fas'ta kültürel yapıdaki belirsizlikten kaçınma, sadakat ve boyun eğme beklentisi gibi özellikler nedeniyle çalışanlar performans bazlı tazminat ödentili şekilde çalışmaktan

kaçınmakta ve işe alımlar çoğunlukla kişisel bağlantılar veya akrabalık temelinde gerçekleşmektedir (Hassi, 2016).

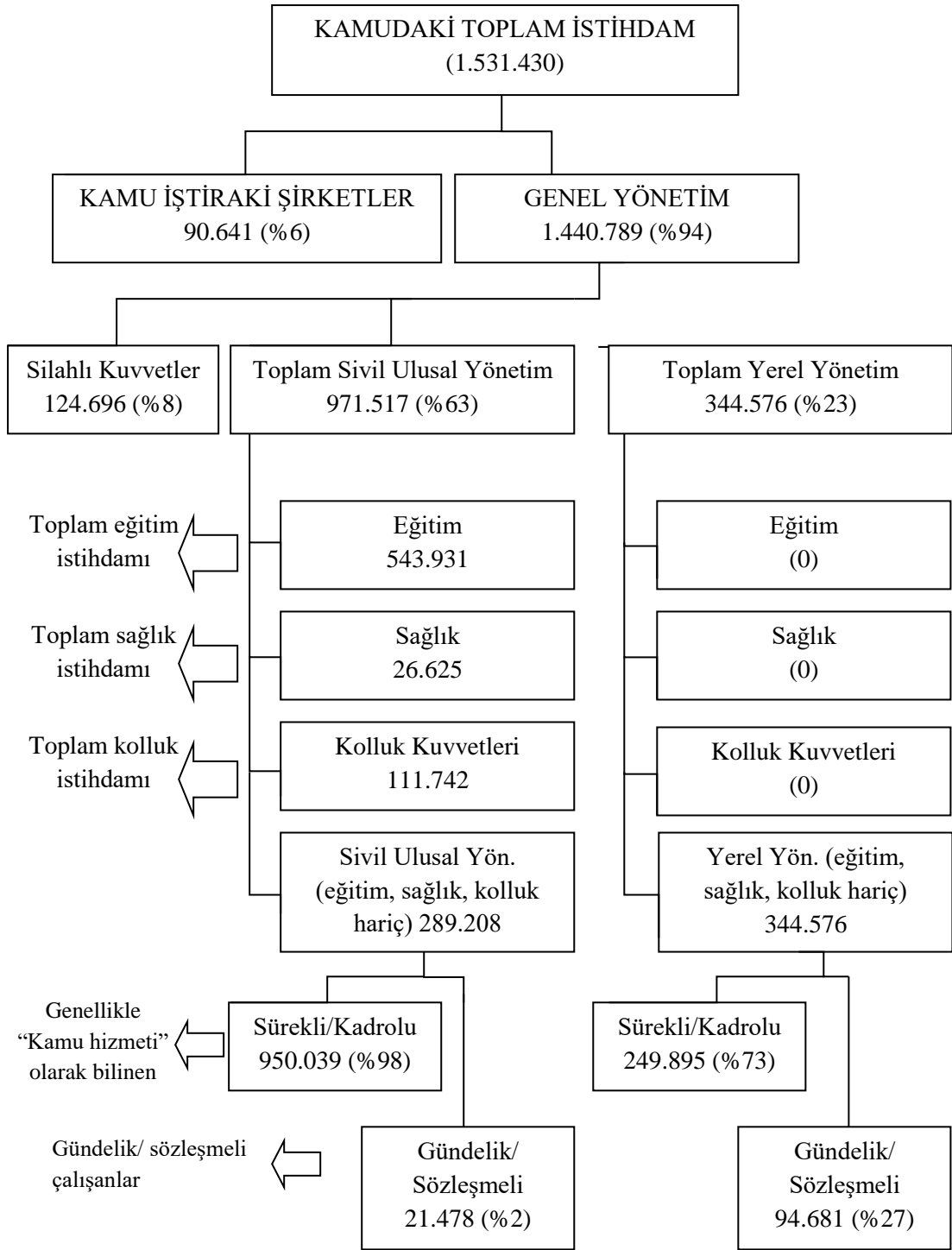
3.1.2.9. Filipinler:

Filipinler Malay kökenli çoğunluğun yanı sıra önemli miktarda Çinli ve diğer azınlıklardan oluşmuş olan 107 milyonluk nüfusuyla Pasifik Okyanusunun batısında yer almaktadır. Yedi bin adaya dağılmış olan nüfusun çoğunluğu Katolik Hristiyan'dır. 1565'ten başlayarak 300 yıl süren İspanyol sömürge döneminin ardından 1898'de ilan ettiği bağımsızlığını sadece iki yıl koruyabilmiş, sonrasında İspanya tarafından ABD'ye bırakılan topraklar arasında yer almıştır. Direnişin bastırılması sonrası 1900 yılında kurulan Amerikan sömürge yönetimi, Filipinler'in mevcut siyasi, idari ve bürokratik yapısı üzerinde birçok iz bırakmıştır. 1935 yılında Amerikan yönetimi tarafından Filipinler Topluluğunun kurulması, yeni bir dönemin başlangıcını ifade etmekteydi: Birlikçi ve kuvvetler ayrılığına dayalı bir başkanlık sistemi oluşturan anayasa bu yıl yürürlüğe girse de II. Dünya Savaşı ile birlikte araya giren Japon işgal dönemi, bağımsızlık ile alakalı düzenlemelere 1946'ya kadar ara verilmesine neden olmuştur. Filipinler 1946'da bağımsızlığını kazansa da, savaşın getirmiş olduğu yıkım ve fakirlik nesiller boyunca ülkenin temel problemi olarak kalmıştır. Ülke, bağımsızlık sonrası Amerikan modeli ama sarsıntılı bir iki partili rejimle idare edilmeye başlamıştır. Bu dönemde ülkenin temel sorunları, fakirlik ve savaş hasarlarının yanı sıra ve kısmen bunlarla da bağlantılı olarak Komünist partizanların faaliyetleri ve güneydeki Müslüman ayrılıkçılardı. 1965 sonrası iktidara gelen Başkan Ferdinand Marcos, 1935 Anayasasının kendisine olağanüstü durumlar için tanıdığı yetkileri kullanarak ülkeyi yönetmeye başladı ve 1972'de sıkıyönetim ilan ederek mevcut yasal mevzuatı askıya aldı. Bu durum, 1985'te uluslararası toplumun baskıları sonucu Marcos'un mecburen yaptığı açıklama sonrası yapılan seçimlerle değişti. İlk açıklanan seçim sonuçlarına hile gerekçesiyle tepki gösteren halkın gerçekleştirdiği Şubat 1986 İnsanların Gücü hareketiyle, sürgünden ülkeye dönen siyasi rakibi Corazon Aquino başkan oldu. 1987'de yeni bir anayasa oluşturuldu. 2001'de yolsuzluk ve yasal olmayan bir piyango oyunuyla bağlantısı nedeniyle yine bir halk hareketiyle görevden alınan Joseph Estrada'nın dönemine kadar demokratik yapıda başkaca bir kesinti yaşanmadı. Günümüzde başkanlık sistemini federal bir yapı altında parlamenter bir sisteme

dönüştürme çalışması devam etmektedir (Reyes, 2011). Müslümanların büyük çoğunluğu oluşturduğu bölgelerde yer alan Bangsamoro Özerk Bölgesi 2019'da kurulmuştur (Esguerra, 2019).

Sömürgecilik öncesi dönemde yerel düzeydeki yönetimlerin ön planda olduğu ve merkezi bir bürokrasinin gelişimini gerektiren bir talebin oluşmadığı Filipinler'de, sömürgecilik döneminde merkezileşmeye yöneldiği görülmektedir. İspanyol sömürge yönetiminin idari yaklaşımını temel alan ve sadece İspanyol kökenlilerin yönetici konumunda yer alabildiği bir bürokratik yapının oluşumu bu dönemde gerçekleşmiştir. ABD egemenliğindeki dönemde ise, o sırada mevcut Amerikan yönetim yapılanmasına uygun bir idari ve bürokratik yapı oluşturulmuştur.

Reyes (2011)'e göre bu yapıyı etkileyen anlayış, 1883 Pendleton Yasası'nın ABD'de getirmiş olduğu profesyonelleşmiş bir kamu yönetimi kariyeri uygulamasını temel almaktaydı; ayrıca siyasi tarafsızlık da esaslar arasında yer almaktaydı. Bu çerçevede hazırlanan Filipinler Kamu Hizmeti Yasası (resmi adıyla Filipinler'de Etkin ve Doğru Bir Kamu Hizmetinin Tesisine ve Sürdürülmesine Dair Yasa), 19 Eylül 1900 tarihinde onaylanarak Filipinler'de profesyonel bir bürokrasinin oluşumunun temeli atılmıştır. Filipinlilerin bürokrasi içerisindeki ağırlığının artırılması ve Amerikalıların oranının %6'nın altına indirilmesi de bu dönemde gerçekleştirilmiştir. 1935 Anayasası da kamu hizmetine ilişkin bu esasları içermekteydi. 1959'da kamu hizmeti mevzuatı yeniden düzenlendiyse de siyasetin bürokrasi üzerindeki etkisinin azaltılması mümkün olmadı. Sıkıyönetim yoluyla anayasal kurumları askıya alan Ferdinand Marcos'un, Kongre'de uzun yıllardır tartışılan bir öneri olan Bütünleştirilmiş Yeniden Yapılanma Planı çerçevesinde bürokrasinin yeniden düzenlenmesini yönlendirmeye başlaması da bu durumu iyice sorunlu hale getirdi. Marcos, kamu yönetiminin profesyonelleşmesini başlattı ve kamu hizmetlerini vasıfsız personelden arındırmak için adımlar attı; bu kapsamda Kariyer Yürütme Hizmeti düzenlendi ve yeni bir kamu hizmeti yasası çıkarıldı. Ancak, bir çok kamu görevlisi de bu düzenlemeler gerekçe gösterilerek görevden alındı ve yerlerine rejimin destekçileri atanarak bürokrasinin daha da siyasi kontrol altına girmesi sağlandı. (Reyes, 2011).



Şekil 3.13. Filipinler kamu sektörü personel dağılımı (Domingo ve Reyes, 2011)

Aquino hükümeti, iktidara geldikten sonra, hükümeti “Markossuzlaştırma” ve Marcos rejiminin tüm kalıntılarını ortadan kaldırma çabalarının bir parçası olarak, bürokrasinin yeniden örgütlenmesini derhal yönetti ve uyguladı (Reyes, 2011). Bir Cumhurbaşkanlığı Yeniden Yapılanma Komisyonu (PCGR) kuruldu; komisyon,

1986'da, Başkanlığa bağlı 3000 dairenin modernize edilmesini, devlete ait ya da kamu ortaklıklı 87 şirketin özelleştirilmesini ve 38 finansal olmayan şirketin kapatılmasını öneren bir rapor sundu (Carlos, 2004). Aquino hükümeti ayrıca çeşitli devlet kurumlarının yapısını ve işlevlerini belirleyen bir yasal düzenlemenin ve kamu görevlileri için davranış kuralları ve etik standartlar şeklinde işlev görececek bir kanunun yürürlüğe girmesini sağladı. 1989'da yürürlüğe giren bu yasa, atanmış veya seçilmiş kamu görevlilerinin uyması gereken vatanseverlik ve milliyetçilik, kamu hizmetine bağlılık, şeffaflık ve benzeri idealler gibi normları gereklilik haline getirerek somutlaştırmıştır. Yine Aquino döneminde 1991'de daha fazla yerel özerkliği ve büyük ölçüde yetkilendirilmiş yerel yönetim birimlerinin oluşumunu içeren bir Yerel Yönetim Yasası çıkarıldı. Başkan Fidel V. Ramos'un (1992–1998) ve Başkan Joseph E. Estrada'nın (1998–2001) dönemlerinde de, kamu hizmetinin ve kamu yönetiminin performansını (yolsuzluğu kontrol altına alarak ve verimliliği yükselterek) artırmak amacıyla bürokrasiyi yeniden düzenleme girişimleri devam etti (Reyes, 2011).

Domingo ve Reyes (2011)'e göre Filipinler'de kamu yönetiminin en önemli sorunlarından biri aşırı merkezileşme ve buna bağlı olarak ortaya çıkan dengesiz personel dağılımıdır; bu durumun eksik teşkilatlanma ve yanlış prosedürlerin tetiklediği bir diğer önemli sorun ise yolsuzluklardır. Kamu yönetiminde örgütsel ve bireysel performansın yetersiz düzeyde kalmasına neden olan bu etkenlerin ortadan kaldırılması ve kamu yönetiminin performansının yükseltilmesi için Filipinler tarihinde birçok kamu yönetimi reform girişimi söz konusu olmuştur. Hemen her yeni başkanın döneminde söz konusu olmuş olan (ortalama 8 yılda bir gerçekleşen) bürokrasinin yeniden düzenlenmesi süreçleri, temel olarak aynı konular üzerine yoğunlaşmış olmakla birlikte, 1980'lerin ikinci yarısından itibaren bu reformların fikri arka planının değişmeye başladığı görülmektedir (Domingo ve Reyes, 2011).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının yükselişinin Filipinler'deki demokrasiye geri dönüş süreciyle örtüşmesi, başta Aquino hükümeti olmak üzere yeni gelen yönetimlerin, bürokratik sistemdeki (yolsuzluk, adam kayırmacılık gibi) sorunların ve yetersizliklerin giderilmesi için bu yeni anlayış tarafından öngörülen yöntemlere yönelmelerine neden olmuştur. Bürokratik davranışlara ilişkin etik standartların oluşturulması, hesap verebilirliğin artırılmasına yönelik genel veya mali içerikli (bütçelendirme ve muhasebeleştirme alanlarında) düzenleme ve yöntemlerin getirilmesi, bürokratik

mekanizmanın boyutlarının ve merkeziliğinin azaltılması ve etkinliğinin artırılması bu çerçevedeki girişimlerin ve uygulamaların arka planını oluşturmuştur. Domingo ve Reyes (2011)'e göre Başkan Aquino döneminde çıkartılan 6656 sayılı Kadro Güvencesi Yasası, bir yandan devlet örgütlenmesini daha sistemli ve düzenli hale getirirken, diğer yandan ceza gerektiren ihmali olmadığı ve böyle bir durum hukuki olarak kanıtlanmadığı sürece yeterli gerekçe olmadığı için, verimsiz ve etkisiz çalışanların işten çıkarılmasını son derece zorlaştırmıştır. Bu dönemde devletin yenilenmesine yönelik olarak Başkan Aquino'nun yayınladığı talimatlar, özel girişimin teşvik edilmesi, ademi merkezizetçilik, maliyet etkinliği, sunulan hizmetlerin verimliliği ve hesap verebilirlik ilkelerini içermekteydi. Başta 1992'de çıkarılan 7430 sayılı Yıpranma Kanunu olmak üzere çeşitli tedbirlerin uygulanması, 1992-1995 arasında ulusal devlet kurumlarının %45'inin, sistemlerini modernize etmesini ve 48 ajansın, gereksiz veya modası geçmiş faaliyetleri ortadan kaldırarak faaliyetlerini küçültmesini sağladı. Kanunun onaylanmasından itibaren 5 yıl içinde emeklilik, işten çıkarma, ölüm veya başka bir göreve nakil ya da istifa sonucu boşalan hiçbir kadro, birkaç istisna dışında doldurulmadı. 1999'da 165 No'lu Başkanlık Kararnamesi'ni yayınlayan Başkan Joseph Ejercito Estrada da, “daha iyi yönetim için bürokrasinin yeniden yapılandırılmasının”; “etkili yönetimi ve sürdürülebilir sosyo-ekonomik büyümeyi destekleyecek verimli, sonuç odaklı ve yenilikçi bir bürokrasi geliştirmek için” öncelikli bir program olduğunu yineledi. Bürokrasideki kurumsal reformları denetlemek ve koordine etmek için Etkili Yönetişim Başkanlık Komitesi (PCEG) oluşturuldu. Başkan Arroyo döneminde ise, Orta Vadeli Filipin Kalkınma Planı (MTPDP) 2001-2004 çerçevesinde, önceki yönetimin Daha İyi Yönetişim Programı için Bürokrasinin Yeniden Yapılanması Programı güncellendi. Bu reformların başlangıç dönemlerindeki görevi boyunca, Başkan Corazon C. Aquino, hükümet harcamalarının kısılmasını öneren Dünya Bankası ve IMF ile Yapısal Uyum Paketi'nin (SAP) bir parçası olarak devlet kurumlarını ve bağlı kuruluşlarını hedef alan bir özelleştirme programına girişti ve 15 Aralık 1986'da Özelleştirme Komitesi'nin gözetimi altındaki Varlık Özelleştirme Vakfı'nı kurdu. Bir diğer reform konusu olan yolsuzlukla mücadele alanında 1989'da Filipin Kongresi, Kamu Görevlileri ve Çalışanları için Davranış Kuralları ve Etik Standartları belirleyen 6713 sayılı Cumhuriyet Yasası'nı kabul etti. 1994'te Başkan Ramos döneminde, yönetimin yolsuzluk ve yolsuzluğu önleme iradesini göstermek için Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Başkanlık Komisyonu (PCAGC) kuruldu. Sonraki Başkan

Estrada, 1999'da, Kamu Hizmeti Komisyonu (CSC), PCAGC, Denetim Komisyonu (COA), Kamu Denetçiliği/Ombudsmanlık Bürosu (OMB) ve Ulusal Soruşturma Bürosu'ndan temsilcilerden oluşan Kurumlar Arası Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Konseyi'ni (IAGCC) kurdu. 2000 yılında PCAGC kaldırıldı ve hiçbir zaman etkinleştirilmeyen Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu kuruldu. Sonraki Başkan Arroyo, 2001'de müdür ve daha yüksek rütbeli hükümet yetkilileri hakkında önleyici/proaktif “yaşam tarzı kontrolleri” yürütme yetkisine sahip olan Başkanlık Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu'nu (PAGC) oluşturdu. Bir diğer reform alanı olan ademi merkezileşme konusunda ise 1991'de 7160 Sayılı Cumhuriyet Yasası (veya Yerel Yönetim Yasası) kabul edildi, yetkilerin bir kısmı ulusal hükümet kurumlarından yerel yönetim birimlerine devredildi. İş süreçlerini iyileştirmek için ise, Başkan Ramos döneminde, Ulusal Bilgi Teknolojisi Planı (NITP) 2000 kabul edildi ve 1994'te Ulusal Bilgi Teknolojisi Konseyi kuruldu. NITP 2000, 1997'de bilgi teknolojisi aracılığıyla kamu hizmeti sunumunu yeniden yönlendirecek şekilde güncellendi. Ulusal hükümetin altyapı, inşaat işleri ve müşavirlik hizmeti sözleşmeleri için ihale ve ihale sürecini standart hale getirmek için Başkan Ramos, 16 Mayıs 1994 tarihinde 129 Sayılı İdari Emir yayınladı (Domingo ve Reyes, 2011).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı bağlamında, Kamu Hizmeti Komisyonu (CSC), hizmet alanların anlık geri bildirimlerini almak amacıyla metin mesajlaşmasını bir araç olarak kullanan “Metin CSC” projesini başlattı. Proje, 2002'deki ilk birkaç ayında CSC kurallarına ilişkin sorgulardan (%42), devlet kurumları ve personel hakkındaki şikayetlere (%38), belge almak veya talep etmek için yardım istemeye (%15) ve önerilere (%4) kadar değişen konularda 4618 metin mesajı aldı. Mesajların sadece %1'i iyi gerçekleştirilen hizmetlere yönelik övgülerdi (David, 2004). Ön cephe hizmetlerini iyileştirmek için CSC, daha yaygın olarak PASADA (kelimenin tam anlamıyla yolda anlamına gelen) kısaltmasıyla anılan Kamu Hizmeti Sunumu Denetimi adlı bir projeyi başlattı. Projede özel eğitilmiş gönüllüler, kamu görevlilerinin davranışlarının yanı sıra, kamu hizmetlerinin sistemlerini, işleyişlerini ve fiziksel çalışma koşullarını gözlemlemek için müşteri kılıfına girmektedir. CSC, nazik ve verimli çalışanları ve sistematik, şeffaf ve müşteri dostu prosedürlere sahip kurumları tespit etmekte ve ödüllendirmektedir. Öte yandan, kaba ve verimsiz çalışanları cezalandırmak yerine eğitilmelerini sağlamaktadır. CSC, 2004 yılında, çalışan verimliliğini ve üretkenliğini

kadro güvencesi ile ilişkilendiren performans sözleşmesi kavramına dayalı olarak Performans Yönetim Sistemini geliştirmiştir. Performans Yönetim Sistemi'nin önemli bir bileşeni Büro Performans Değerlendirme Sistemidir. Bu sistem 2005'te pilot çalışması yapıldıktan sonra 2007'de resmi olarak kamu bürokrasisinde kullanılmaya başlandı. Sistem, performansı, nesnel bir çerçevede ofis hedefleri, ajans hedefleri, departmanın Kurumsal Performans Gösterge Çerçevesi ve nihayetinde Filipinler Orta Vade Kalkınma Planı ile ilişkilendirmekteydi. Ana nihai çıktılarının tanımlanmasında (örneğin, nelerin sayılması gerektiği) sıkıntılar söz konusu olmakla birlikte, sistemin kamu hizmetinin daha üretken, verimli, etkili ve hesap verebilir olması konusunda katkısı olduğu düşünülmektedir (Domingo ve Reyes, 2011).

25 Ocak 2005'te kabul edilen Yıpranma Yasası, ödül ve teşvikler oluşturarak İç Gelirler Bürosu ve Gümrükler Bürosu'nun gelir toplama performansını iyileştirmeyi amaçlıyordu. Düzenleme, belirli bir dönem için hedeflerini %10 oranında aşan gelir veya tahsilat bölgelerine, fazla tahsilata katkılarına göre görevlilere ve çalışanlara dağıtılacak teşvikler vererek performansı ödüllerle ilişkilendirmektedir. Öte yandan hedeflerine ulaşamayan ilçeler, hizmetten çıkarma da dahil olmak üzere disiplin cezalarına tabi tutulmaktadır. Kamu yönetiminde yerel yönetimlerin performans ölçümüne ilişkin olarak Filipinler'de geliştirilen araçlar arasında, temel hizmet ve tesislerin varlığını veya yokluğunu ve bunların konut sakinleri üzerindeki etkisini ölçen Asgari Temel İhtiyaçlar Yaklaşımı, yerel yönetim hizmetlerinin, tesislerinin, programlarının ve projelerinin (örneğin eğitim, sağlık, atık yönetimi) çok sektörlü etkisini ve varlığını ölçerek performansı ölçen bir öz değerlendirme sistemi olan Yerel Verimlilik ve Performans Ölçüm Sistemi ve yine iyi yönetişime vurgu taşıyacak şekilde etki ve hizmetlere yönelik bir öz değerlendirme sistemi olan Yerel Yönetişim Performans Yönetim Sistemleri sayılabilir. Asgari Temel İhtiyaçlar Yaklaşımı bir profil oluşturma aracıken, Yerel Verimlilik ve Performans Ölçüm Sistemi ve Yerel Yönetişim Performans Yönetim Sistemleri girdi, çıktı ve sonuç göstergelerinin bileşiminden oluşmaktadır. Yerel Yönetişim Performans Yönetim Sistemlerinde 46 girdi göstergesi, 51 çıktı göstergesi ve 25 sonuç göstergesi bulunmaktadır. Bu sistemler yerel yönetim performansını yerleşik standartlara göre karşılaştırmaya hizmet etmekte ve ulusal politika yapıcılara yerel kalkınmanın durumu hakkında hayati bilgiler sağlamaktadır (Domingo ve Reyes, 2011).

3.1.2.10. *Gana:*

2020 yılı itibariyle tahmini olarak 31 milyon nüfusa sahip olan Gana, 1874-1957 yılları arasında Britanya sömürgesi olmuş bir Batı Afrika ülkesidir ve demokratik başkanlık sistemiyle yönetilmektedir (Wikipedia-Gana). O dönemde Altın Sahil adıyla bilinen ülkeyi yöneten Britanya sömürge idaresi, yerlileri gerçek yerel yönetim idaresine dahil etmekten ziyade, kanun ve düzeni korumak için yerli otoritelere dayanan bir dolaylı yönetim sistemi uyguladı. 1957'deki bağımsızlık sonrası iktidara gelen Kongre Halklarının Partisi (CPP), liderinin sosyalist uygulamalar yanlısı olmasının da etkisiyle merkeziyetçi bir kamu yönetimi anlayışı benimsedi. Sonraki dönemde gerçekleşen (1966, 1972, 1978, 1979 ve 1981'de olmak üzere) beş askeri darbe, ülkede kamu yönetiminde çeşitli yozlaşma süreçlerinin ortaya çıkmasına ve var olanların derinleşmesine neden oldu. Yine de bu dönemde kamu yönetiminin idari mekanizmasına ilişkin bazı reform çabaları ve reformlar söz konusu oldu: Mevcut yerel yönetim yapılanması 1974'teki Yerel Yönetimler Kararnamesinin getirdiği idari yapılanmayı korumaktadır. Bu yapının üstüne 1979 darbesi sonrası iktidarın devredildiği Halkın Ulusal Partisi (PNP) yönetiminin, 1980 yılında yaptığı sorumluluk dağılımına dair değişiklikler ve 1981 darbe yönetiminin değişiklikleri eklenmiştir; özellikle 1981-1992 dönemindeki askeri hükümetin uyguladığı desantralizasyon programının etkisi büyüktür. Bu dönemde kendilerine devredilen sorumluluklar çerçevesinde yerel yönetimlerin, çok çeşitli işlevleri yerine getirerek ve yerel topluluklara hayati hizmetler sağlamada yardımcı olan kurumları destekleyerek yerel düzeyde kalkınmayı kolaylaştırması beklenmektedir. Bu sorumluluklarını üç farklı düzeyde gerçekleştirmektedir: Yoğunluğu azaltma, yetki devri ve tamamen devretme. Bu hizmetler arasında halk sağlığı ve hastalık kontrolü, ilk ve orta düzey eğitim, su temini, atık yönetimi ve arındırma, tarımsal destekler, yerel enerji kaynakları ve kırsal alanın elektriğe kavuşturulması, köy ve kırsal alan planlaması, yol yapımı ve otoyolların ve kamu binalarının bakımı yer almaktadır. Yerel yönetimler ayrıca pazar merkezlerinin, topluluk gelişiminin, sosyal refahın, afet yardımının ve idaresinin, trafiğin, itfaiyenin, turizm ve sporun geliştirilmesinin yönetiminden de sorumludur. Kuzey bölgelerindeki yerel yönetimler bunların dışında Avrupa Birliği'nden özellikle mikro-projeleri gerçekleştirmek için destek almaktadırlar. Yerel Yönetimler ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı bu tip hizmet ve girişimlerde destek sağlamakta, birimleri koordine etmekte ve yerel yönetimlerin performansını takip etmektedir. Gana Başkanı tarafından

on idari bölgenin her birine atanan Bölge Bakanları hem Bölgesel Koordinasyon Meclislerinde bölgeleri temsil etmekte hem de yerel yönetimde merkezi yönetimin yüzü olmaktadır. Gana'daki yerel yönetimlerin performansının analizi, 1992 anayasası kapsamında kendilerine verilen ve geleceğe yönelik ana hatlarıyla belirtilmiş geniş hedeflerle (misyon ve vizyon ile) ifade edilen yasal işlevlere bağlıdır (Zakaria, 2014).

Zakaria (2014)'ya göre, Gana'daki yerel yönetim yasası, yerel yönetimlerin işlevlerini kurumsal performansı temel alarak tanımlarken, ulusal düzeydeki teknokratlar, performansı, kendi müdürlüklerinin Yerel Yönetim ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı'nın hedeflerine katkısı olarak anlamaktadırlar. Zakaria (2014), yerel yönetimlerin performansına ilişkin çalışmasında görüşülen bürokrat katılımcıların 1997'de yürürlüğe giren ve devlet bakanlıklarının Baş Direktörleri ile kamu kurumlarındaki üst düzey personel ve yöneticilerin performansını değerlendirmek için bileşenleri bulunan Kamu Hizmeti Performans Yönetimi Politikası'na tabi olmaları nedeniyle bu anlayışın beklenilir bir şey olduğunu belirtmektedir. Uygulamada, yerel yönetim bürokrasisi içinde genellikle en kıdemli memurlar olan Baş Direktörler ve Koordinasyon Direktörleri, astlarına görevler ve performans hedefleri atıyor olsa da, çalışan performansının izlenmesi düzensizdir (periyodik değildir) ve belgelendirilme düzeyi düşüktür. Performans sözleşmelerinin imzalanması, 1990'larda uygulamaya konulan Kamu Hizmeti Performansını Geliştirme Programının ayrılmaz bir parçası olmasına rağmen bu uygulama daha çok merkezi yönetimde ve Kamu İktisadi Teşekkülleri'nde etkili olmuştur. Bu durum ise doğal olarak performans değerlendirmesinin memur tutumlarını ve üretkenliğini iyileştirmede etkisiz kalmasına neden olmaktadır; bireysel performans, kurumsal performansı etkilediği için değil terfiler için önemli bir gerekçe olması nedeniyle gerekli görülmektedir (Zakaria, 2014).

Önemli doğal kaynaklara (petrol ve altın gibi) ve tarım üretimine (kakao, palmye yağı, ananas ve kauçuk gibi) sahip olan Gana, yine de makro-ekonomik dengeleri ve ulusal bütçesi açısından IMF'nin ve Dünya Bankasının desteğine ihtiyaç duymaktadır. Gerek bu desteğin kullanımına yönelik olarak ilgili uluslararası kuruluşların öne sürdüğü şartlar ve gerekse anayasal olarak Başkana kalkınma planlaması, politikası ve stratejisi konularında tavsiyelerde bulunmakla görevlendirilmiş olan Ulusal Kalkınma Planlama Komisyonu'nun bu tavsiyeleri ve yerel yönetimlerin de içinde olduğu kamu kuruluşları için yayınladığı planlama yönergeleri performansla vurgu yapmaktadır.

Komisyon kurulduğu 1995 yılından bu yana, her biri Gana'yı orta gelirli bir ülkeye dönüştürmeyi amaçlayan dört farklı ulusal kalkınma politikası geliştirmiştir. Gana'daki kurumsal performans programlarının temelinde de bu kalkınma planlarında belirlenen hedefler yer almaktadır (Zakaria, 2014).

Gana'daki yerel yönetimlerin performansla ilgili sorunlarıyla başa çıkmak ve mevcut kurumsal performanslarını iyileştirmek için hükümet, dört geliştirme ortağı (Kanada Uluslararası Kalkınma Ajansı-CIDA, Danimarka Uluslararası Kalkınma Ajansı-DANIDA, Alman Kalkınma Bankası-KfW ve Fransız Kalkınma Ajansı-AfD) ile işbirliği içinde bir Bölge Kalkınma Girişimi'ni (DDF) uygulamaya geçirdi. Finansmanı geliştirme ortaklarıyla birlikte karşılanan, ancak sahipliği Gana hükümetine ait olan bu girişim, yerel yönetimlere, geleneksel kalkınma finansmanı kaynaklarını tamamlamayı amaçlayan ama kurumsal performansa dayalı hibeler vermekte ve böylece yerel yetkilileri mevcut yasal ve kabul edilebilir idari prosedürlere uymaya motive etmeyi amaçlamaktadır. Girişim kapsamındaki fonlar, belirli bir mali yılda toplam fon miktarının %20'sini oluşturan Temel Hibe, %68'lik kısmını oluşturan Performans Hibesi ve kalan %12'yi içeren Kapasite Geliştirme Hibesi olmak üzere üç bileşene ayrılmaktadır. Bu şekilde, performans değerlendirmesini, orta vadeli kalkınma planlarının uygulanmasını iyileştirmek için yerel yönetimlere yatırım fonları ve kapasite geliştirme desteği sağlamaya yönelik eşgüdümlü bir sisteme entegre etmeyi amaçlamaktadır. Bölge Kalkınma Girişimi çerçevesinde yerel yönetimlerin performansının değerlendirilmesi, 1993 tarihli Yerel Yönetim Yasası kapsamında öngörülen yasal işlemlere odaklandığı için, performansın değerlendirilmesine yönelik kullanılan göstergeler yerel yönetim faaliyetlerinin siyasi, idari ve mali yönleriyle doğrudan bağlantılıdır. Bu nedenle, bir yerel yönetimin Bölge Kalkınma Girişimi hibesine hak kazanıp kazanmadığını tespit etmek amacıyla, yerel yönetimlerin idari prosedürlerinin uygunluğunu ve faaliyetlerini yerine getirirken gerekli düzenlemelere uyumlarını belirlemek için İşlevsel Örgütsel Değerlendirme Aracı (FOAT) olarak bilinen bir araç kullanılmaktadır. FOAT, kurumsal hedeflere başarılı bir şekilde ulaşılması açısından hayati olan konular hakkında yerel yönetimler ve Yerel Yönetim Bakanlığı arasında ortak bir anlayış oluşturmaya çalıştığı için, yerel yönetimleri incelemeyi amaçlayan sistematik bir süreci ifade etmektedir. Bu nedenle, FOAT'ı hizmet sunumu açısından yerel yönetimlerin idari ve düzenleyici koşullara uyumunu

incelemenin performansla ilişkilendirmek için kullanılıp kullanılmayacağını araştırmak önemli olmaktadır (Zakaria, 2014).

Tablo 3.15. *FOAT kapsamındaki asgari koşullar ve göstergeler (Zakaria, 2014)*

Asgari koşul	Göstergeler
Kalkınma Planlamada Fonksiyonel Kapasite	İlçe Planlama ve Koordinasyon Birimleri ile Bölge Planlama ve Koordinasyon Birimleri için operasyonel yönergeler dayalı işleyen bölge planlama koordinasyon birimlerinin oluşturulması.
	Orta Vadeli Kalkınma Planları temelinde yıllık eylem planlarının formüle edilmesi.
Mali Yönetim ve Muhasebede Fonksiyonel Kapasite	Mali İdare Yönetmeliği LI 1802 ve 654 sayılı Mali İdare Yasası uyarınca yıllık hesap beyanının hazırlanması ve sunulması.
	Yerel yönetimlerin denetim raporlarının temiz olması ve sahtekârlıkla sınırları tanımlanan olumsuz yorumlar içermemesi.
	Aylık mali raporların hazırlanması ve Kontrolör ve Genel Muhasebe Departmanına sunulması.
Tedarik Süreçlerinde Fonksiyonel Kapasite	Kamu ihale yetkilisi yönergelerine ve 2003 tarihli 663 sayılı Kamu İhale Yasasına dayalı olarak bölge kamulaştırma planlarının hazırlanması ve uygulanması.
Mecliste Fonksiyonel Kapasite	Meclisin asgari gerekliliklere göre en az 3 oturum yapması.
Plan Uygulama Kapasitesi	Yıllık eylem planındaki faaliyetlerin uygulanmasına dair performans ilerleme raporlarının hazırlanması.

Uygulamada, FOAT, genel olarak Asgari Koşullar ve Performans Ölçütleri olarak tanımlanan göstergelerden oluşmaktadır. Bu koşullar ve göstergeler, yerel yönetimlerin temel işlevlerini yerine getirme konusundaki temel kapasitesini ölçmeyi ve böylece performans puanlarının atanmasını sağlayarak yerel hükümet yetkililerine mali desteklerin dağıtılmasının temelini oluşturmayı amaçlamaktadır. Performansa dayalı

hibeyi sağlamak için, iyi performans gösterenleri belirleyecek şekilde yerel yönetimleri değerlendirmek için önceden belirlenmiş bir dizi gösterge kullanılır (Zakaria, 2014). Yukarıdaki tablo, Bölge Kalkınma Girişiminin FOAT aracı kapsamındaki minimum koşulları açıklamaktadır.

Tablo 3.16. *Bölge Kalkınma Girişimi kapsamındaki performans ölçütleri (Gana Hükümeti, 2014)*

Temalar		2008-2011		2012-2013	
		Gösterge Sayısı	En Yüksek Puan	Gösterge Sayısı	En Yüksek Puan
1	Yönetim ve Organizasyon	6	10	5	9
2	Şeffaflık ve Hesapverebilirlik	6	12	6	12
3	Planlama Sistemi	10	16	13	18
4	İnsan Kaynakları Yönetimi	3	7	5	6
5	Alt Mahalli Yapılarla İlişkiler	2	6	2	3
6	Mali Yönetim ve Denetim	9	16	8	18
7	Mali Kapasite	6	15	6	21
8	Tedarik	5	12	4	5
9	Çevresel Sağlık Yönetimi	3	6	5	8
Toplam		50	100	54	100

Bu kapsamda oluşturulan performans ölçütleri, her bir yerel yönetimin Bölge Kalkınma Girişimi kapsamında alacağı performans hibesini belirlemek için kullanılan 9 temadan oluşmaktadır. Tüm asgari koşulları yerine getirdikleri için Temel Hibeye hak kazanan yerel yönetimler, bu fondaki havuzun %68'lik kısmını oluşturan performansa dayalı hibelere erişebilmektedir. Hak kazanan her bir yerel yönetime tahsis edilen performansa dayalı hibe miktarı, o yerel yönetimin performans göstergeleri kapsamındaki puanının, tüm asgari koşulları karşıladıkları için temel hibe puanı ile ağırlıklandırılan yerel yönetimlerin toplam puanına oranlanması sonucu ortaya çıkan orana uygun olarak hesaplanır. Dolayısıyla daha yüksek bir performans puanı, daha büyük bir yatırım hibesi anlamına gelmektedir. Performans göstergelerinin temaları 2008 yılından bu yana aynı kalsa da gösterge sayıları ve temaların maksimum ağırlıkları revize edilmiştir. Yerel yönetim performansının sürekli iyileştirilmesine yönelik

mekanizmalar, kurumsal öğrenmeyi, yenilikçiliği ve büyümeyi hedef almayan, gecikmiş performans göstergelerine aşırı bağımlılık nedeniyle belirsiz kalmakta ve halkın hesap verebilirliğe yönelik taleplerini zayıflatmaktadır. Performans yönetiminin uygulanmasında Yerel Yönetimler ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı ile bağışçı kurumların güçlü bir role sahip olması, bu göstergelerin yerel yönetimlere yukarıdan aşağıya doğru dayatılmasının nedeni olarak görülebilir. Yerel yönetimlerin sunmaları gereken belgelere bağımlılığı ve fon sağlayıcı kurumların süreçteki yeri, bu performans ölçümünü bir masabaşı incelemesi haline dönüştürmekte ve vatandaş katılımını ve farkındalığını devre dışında bırakmaktadır (Zakaria, 2014).

3.1.2.11. Tayland:

Tayland, diğer güneydoğu Asya ülkelerinden farklı olarak bağımsızlığını tam anlamıyla kaybettiği bir dönem yaşamamıştır. 1238'den 1932'ye kadar süren dönemde ağırlıklı olarak mutlak monarşi ile yönetilen ülkede, kralın "Efendi" olduğu tipik bir patrimonial bürokrasi mevcuttu. Bu yapı içerisinde temel olarak iki tür mutlak kral modeli egemendi: Baba Kral ve Kutsal Tanrı Kral. 1238 ile 1438 yılları arasındaki ilk hanedanlık döneminde (Sukhothai hanedanı), Budist ilkelerine uygun hüküm süren babaerkil ve inançlı Budist bir kral imajının hakim olduğu görülmektedir; bu dönemde krallar bürokratların ve Thai halkının babası görünümündeydiler. Sonraki Ayudha hanedanlığı dönemi (1350-1767) ise Kutsal Tanrı Kral görünümünün egemen olduğu ve kralın, kutsal erki doğrudan Hindu tanrıları Indra ve Vishnu'dan gelen bir tanrı-kral olarak görüldüğü bir dönemdir. Kralın konumu değişmiş ve bürokratlar dahil tüm halk kralın hizmetçileri konumuna indirgenmişti; kralla göz göze gelmesi yasaktı ve krala tapılmaktaydı. Bu dönemde bürokratik hiyerarşide unvanlar daha belirgin hale gelmiştir. Günümüzde Tayland kamu yönetimindeki birçok olgu, bu dönemden başlayan otoriterleşme ve merkezileşmenin hala sürmekte olan etkilerini göstermektedir; Thai anayasasına göre kral eleştirilemez bir statüdedir. Ayudha döneminden başlayıp 1892'ye kadar devam eden 6 bakanlık (savunma, içişleri, maliye, başkent, saray ve ekim/tarım bakanlıkları) sistemi, 1892'de kral Rama V tarafından büyük ölçüde değiştirilmiştir. Bakanlık sayısı 12'ye çıkmış, ama bu bakanlıkların başına kraliyet ailesinden ve soylulardan atama yapılması geleneği devam etmiştir. Kraliyet bürokrasisi de bu şekilde büyümeye başlamıştır. Bu dönemde yurtdışında eğitim

görerek öğrendiklerini, Tayland'daki yönetim uygulamalarına taşıyan Kral Rama V'in oğulları, ilgili alanların "Baba"ları olarak adlandırılmışlardır. Thai bürokrasisinin sıkı şekilde merkezileşmiş, yerel yönetimlerin olmadığı, otoriter ve sivil toplum tanımayan yapısı ise devam etmiştir. Ancak Batı'yı model alan merkezi bir bürokratik yapının oluşturulmaya başlanması da bu dönemdedir. Bürokratlarda belirli nitelikler aranmaya başlanması, illere yönetici olarak atanmaya başlayan bürokratlara ücret ödenmesi, bir güvenlik bürokrasisinin de oluşturulması, köleliğin kaldırılması yoluyla bürokrasiye giriş imkânının halka yaygınlaştırılması gibi yenilikler bu dönemde gerçekleştirilmiştir. Ayrıca yönetim teşkilatı ve yerel düzeydeki idari yapı da oluşturulan idari bürokrasiye uygun hale getirilmiştir. Hiyerarşi geleneği ve patron-müşteri ilişkisi yaklaşımı günümüzde Thai kamu yönetimini etkilemeye devam etmektedir (Bowornwathana, 2011). Tayland'daki mevcut sistem, 1932 devrimi sonrası ortaya çıkan ve sembolik bir kralın altında esas olarak başbakanın esas etkin güç olduğu Westminster modeli parlamenter bir yapıdır; şu anda 19 bakanlığa bağlı 162 kurum bulunmaktadır (Keerasuntongpong, Manowan ve Shutibhinyo, 2019).

Tayland'da bir grup askeri ve sivil bürokrat 1932'de mutlak monarşiyi yıkarak yerine anayasal monarşiyi getirmişlerdir. Bu, kısmen Tayland'ın geçmişine dayanan askeri bürokrasi ve hiyerarşinin etkinliğinden kaynaklanan bir dizi askeri darbenin ilkiydi; Tayland'da bu tip darbelerde askeri yöneticilerin mezun olduğu askeri akademideki sınıf etkili olabilmektedir. Mutlak monarşinin yıkılmasının ardından bürokratlar, zaten büyük ölçüde sahip oldukları gücün birincil sahipleri haline gelmişlerdir. Bu dönemin 1973'e kadarki kısmında ise esas olarak askeri elitler ön planda yer almışlardır. 1932'den günümüze (4'ü 1973 sonrasında olmak üzere) 13 darbe gerçekleşmiş olup, askeri bürokrasinin ağır bastığı bir idari geleneğe sahip olan ülkede uzunca bir süre hükümetlerin performanslarının olumsuz veya hükümet liderlerinin monarşiye bağlılığının zayıf görülmesinin sonucu darbe olmuştur. 1973-1992 arasındaki kırılgan koalisyonlar döneminde ise hükümetlerin sıkça değişmesi ve her hükümetin kendisine yakın bürokratlarla çalışmayı tercih eder hale gelmesi, kamu yönetiminde performanstan çok yakınlığın, sadakatin en planda olmasına neden olmuştur. Politikacıların çoğunun illerden gelmeleri ise illerde görev yapmış bürokratların gücünün artmasına neden olmuştur. İki binli yılların başlarında ortaya çıkmaya başlayan durum ise, 1932'de mutlak monarşinin yıkılmasından itibaren güçleri artmaya başlamış olan ve 1973 sonrasındaki sivil yönetimler döneminde siyasi partileri doğrudan

fonlamaya başlamış bulunan (geleneksel olarak çoğu Çinli olan) işadamlarının, yönetim üzerinde etkilerinin zirveye çıkmasıdır. 2001-2006 arası bu dönemde işadamları siyaset aracılığıyla gücü doğrudan kendileri kullanma düzeyine ulaşmışlardır. Bu dönem kamu yönetiminde bürokratlara şirket çalışanları gibi yaklaşılmaya başlandığı bir dönemdir (Bowornwathana, 2011). Bu anlayış değişikliğinin en önemli nedeni, 1997'de Tayland devletinin yaklaşık 36,5 milyar Amerikan Doları tutarındaki borcunu ödeyemeyecek hale gelerek fiilen iflas etmesidir: Bu borcun bir kısmını ödeyebilmek adına, Dünya Bankası, IMF Asya Kalkınma Bankası'ndan ülkenin para politikasının ve kamu yönetimi uygulamalarının borç veren kuruluşların şart koştuğu kriterlere göre iyileştirilmesi şartıyla 16,7 milyar dolar borç alınmıştır (Keerasuntonpong ve diğerleri, 2019). Değişen bu durumun aslında Yeni Kamu Yönetimi anlayışının eksik ve gecikmiş bir yansıması olduğu da düşünülebilir. Ancak bu yansımanın Tayland toplumunun geleneksel yönetim yaklaşımlarının ve yönetimde etkisi olan kliklerinin etkisiyle değişime uğradığı da görülmektedir. Mevcut durumda birbiriyle rekabet halinde bulunan kliklerin bürokrasi içerisinde etkili oldukları ve kamu yönetiminin performansını iyileştirme ve katılımı arttırmayı amaçlayan modern kamu yönetimi anlayışlarını işlevselleştirerek amacından uzaklaştırdıkları anlaşılmaktadır. Bowornwathana, (2011)'ya göre 1997 sonrası gücü artan toplum kesimleri arasında eğitilmiş entelektüel Taylandlılar da bulunmaktadır. Bu kesim henüz hükümet içerisinde yer almakta olmasa da, hükümetler üzerinde özellikle yönetim altyapısının ve performans ölçüm sistemlerinin kurulmasını sağlamaya yönelik politik baskı oluşturmaya başladıkları görülmektedir. Ancak yönetim reformları talep eden bu grupların hala yeterince güçlü olmadıkları ve kabul edilmiş görünen ilke ve uygulamaların, Thai yönetim geleneği içerisindeki güçlü grupların dönüştürücü etkisiyle esas yapı ve amaçlarından farklılaşarak melez yapılar haline geldiği de görülmektedir (Bowornwathana, 2011).

Tayland'da kamu yönetiminde performans yönetim sistemlerinden bahsedilmesi ilk kez Beşinci Ulusal Kalkınma Planı'nda (1982-1986) olmuştur. Sekizinci Ulusal Kalkınma Planı'nda iyi yönetimden bahsedilmiş ve yönetim bilgi sistemlerinin oluşturulmasına dönük hedefler belirtilmiştir (Bowornwathana, 2011). İyi yönetim vurgusu, Dünya Bankası'nın öncelik verdiği ve Tayland devletinin hesap verebilirliğini ve şeffaflığını arttırmaya yönelik kamu sektörü reformu baskısının etkisiyle ortaya çıkan bir durumdur (Keerasuntonpong ve diğerleri, 2019). Onuncu Ulusal Kalkınma

Planı ise iyi yönetişimi temel alan idari yapıların, mekanizmaların ve süreçlerin güçlendirilmesine odaklanmıştır. Performans yönetim reformlarının idari reform planları haline dönüştürülmeye başlanması ise Sekizinci Ulusal Plan ile birlikte olmuştur. 1997-2001 arası gerçekleştirilen ilk Devlet İdari Reform Ana Planı'nda odaklanma daha çok özelleştirme, bütçe denetim mekanizmalarının ve altyapısının iyileştirilmesi ve kamu sektöründe bilişim sistemlerinin kullanılması olurken, 1999-2003 Kamu Sektörü Yönetim Reform Planı'nda hesapverebilirliğin güçlendirilmesi, performans temelli kaynak yönetiminin güçlendirilmesi ve hizmet sunumunun devlet faaliyetlerinin reformasyonu yoluyla iyileştirilmesi temaları ağır basmaktadır. 2003-2007 Thai Devleti Kalkınma Stratejik Planı'nda ise daha iyi hizmet kalitesi, doğru boyutlandırma, finansal reform kavramlarının yanı sıra yüksek performansa erişim de ön plandadır. Tayland Kamu Sektörü Kalkınma Komisyonu Bürosu (Office of the Public Sector Development Commission Thailand-OPDC), bu hedeflere erişimin takibi konusunda yetkili kılınmıştır (Lorsuwannarat ve Buracom, 2011).

Eylül 1997'de ıkarılan Resmi Bilgilendirme Yasası, halkın kamu performansını inceleyebilmesi için devlet dairelerinin –kamudan gelen herhangi bir talep üzerine veya gerektiğinde- performans bilgilerini kamuya açık hale getirmelerini ve uygun bir kanala aracılığıyla bilgi sağlamalarını zorunlu hale getirmiştir (Keerasuntonpong ve diğerleri, 2019). Başarılı iyileştirmelerin, bilgi temelli yeniden biçimlendirme ile bağlantılı olduğu anlaşıldığı için performans yönetimi konusunda yapılmaya çalışılan iyileştirmeler de aynı temel üzerine bina edilmeye çalışılmıştır. 2001 sonrası bilişim teknolojilerinin kamu sektöründe kullanımı konusunda önemli aşama kaydedilmiştir. Bu çerçevede 2003'te uygulamasına başlanan akıllı kart (ipli kimlik kartı) ve Devlet Mali Yönetim Bilgi Sistemleri gibi uygulamalar, bunun başlangıcı olmuştur. 2003'te çıkartılan İyi Yönetişimin Teşvik Edilmesine İlişkin Kraliyet Kararnamesi, devlet kurumlarının öğrenen organizasyonlar haline gelebilmeleri için organizasyonlarının bilgi birikimlerini düzenli olarak geliştirmeleri ve yönetmeleri gerektiğini belirtmektedir. Bilgi yönetimi, diğer zorunlu yönetim araçlarına bir kriter olarak eklenmektedir; buna göre örneğin üniversiteler, Ulusal Eğitim Standartları ve Kalite Değerlendirme Ofisi tarafından belirlenen kriterlere göre hazırlanan bir öz-değerlendirme raporunu yıllık olarak hazırlamak zorundadırlar. OPDC, devlet kurumlarının performansını izlemek ve değerlendirmek için bir araç olarak Performans Anlaşmasını başlatmıştır. Balanced Scorecard kavramı, performans değerlendirme

çerçevesi olarak uygulanmıştır. Ardından OPDC, Anlaşmalarında belirtilenlere dayalı olarak ajansların performansını izlemekte ve değerlendirmektedir. Teşvik programı performansa göre sağlanmaktadır. 2007 yılında kurumlar, üniversiteler ve iller olmak üzere toplam 310 kamu kuruluşu performans anlaşması yapmıştır. Devlet kurumlarının, dört perspektiften oluşan performans anlaşmalarını geliştirmeleri ve ulaşılabilecek performans göstergelerini, hedeflerini ve puanlama kriterlerini belirlemek için OPDC ile müzakere etmeleri gerekmektedir. Ajanslar, uygulama ilerlemelerini altı, dokuz ve on iki ayın sonunda olmak üzere yılda üç kez bir Öz-Değerlendirme Rapor Kartı (SAR) şeklinde raporlamak zorundadır. Performans Sözleşmesi, her kurumun performansını değerlendirmek için uygun ölçümün seçilmesini, performans değerlendirmesini destekleyen kültürün oluşturulmasını ve performans değerlendirme mekanizmalarının yanı sıra sistemlerin oluşturulmasını gerektirmektedir. Her ajansın farklı misyonları, hedefleri ve bağlamları bulunduğu için girdiler, prosedürler, çıktılar ve sonuçlar dahil olmak üzere nicel ve nitel olarak her kurum için doğru ölçümü bulmak, OPDC için zorlu bir iş olmaktadır. Performans Anlaşmasının bir diğer sınırlaması da, özellikle Yükseköğretim Komisyonu ve Eğitimde Standartlar Dairesi tarafından değerlendirilen üniversiteler için, kurumların kendi sorumluluklarına ilişkin yükünü artıran Öz-Değerlendirme Rapor Kartı raporlarının (yılda üç kez) gönderilme sıklığının yüksek olmasıdır. Üniversitelerin, sadece iki merkezi eğitim kurumuna sunulan raporları kullanmak yerine, OPDC için ayrıca performans anlaşmaları hazırlamaları gerekmektedir. Bu da merkezi değerlendirme kurumlarının yapı ve işlevlerinde mükerrerliği göstermektedir. Sonuç olarak, raporlama yapan kurumlar veri ve raporları hazırlamak için daha fazla zaman ve çaba harcamak zorunda kalmaktadır (Lorsuwannarat ve Buracom, 2011). Diğer bir denetim birimi olan Genel Denetçi Departmanı, bütçe disiplini sağlamak ve olası yolsuzlukları önlemek üzere devlet dairelerinin bütçe harcamalarını ve hazineye kazandırılacak gelirleri denetlemektedir (Keerasuntonpong ve diğerleri, 2019).

3.2. Türkiye’den Kamu Performans Sistemleri

Türkiye önemli bir yönetsel geçmişe sahip bir ülkedir. Bulunduğu coğrafyada yüzyıllar boyunca hükümlan bir güç olarak varlığını ve bağımsızlığını koruyabilmesinin temel nedenlerinden birisi, sahip olduğu güçlü bürokratik gelenekler olmuştur. Selçuklu İmparatorluğu döneminden itibaren gelişen ve Osmanlı İmparatorluğu döneminde oldukça güçlü ve yaygın bir hale gelen bürokratik yapının işleyişinin patrimonyal bürokratik özellikler gösterdiği görülmektedir. İmparatorluğun son dönemine doğru gittikçe merkezileşen, yasal arkaplanın ve memuriyet yapısının da gelişimiyle patrimonyal bürokrasinin temel tanımının tipik bir örneği haline dönüşen bu bürokrasi, askeri ve sivil memuriyeti bünyesinde barındırmaktaydı. Askeri bürokrasiyi ifade eden seyfiye, bürokratik yazışmalarla ilgilenen büro personeli olarak düşünülebilecek kalemiye, imparatorluğun yüksek düzey idarecilerinin içinde yer aldığı mülkiye ve birbiriyle ilgili olarak görülen din, eğitim ve hukuk bürokrasisini kapsayan ilmiye olmak üzere dört temel sınıfa sahip olan Osmanlı bürokratik sisteminin, görevin içerik ve sorumluluklarına değil görevlinin kişisel niteliklerine önem verilen İngiliz Rütbe Sistemine benzediği belirtilmektedir (Canman, 1995).

Tanzimat Fermanı sonrası dönemde, kamu görevinde çalışan memurların açıkta kalması ihtimaline neden olmasından dolayı iş güvencesini ortadan kaldıran tevhizat yönteminden vazgeçilmesi, Tercüme Odası’ndan yetişmiş memurların da etkisiyle devlet idaresinde gayrişahsiliğin egemen olması ve kamu görevinde liyakat yaklaşımının gelişimi, kamu görevi anlayışının hükümdara karşı şahsen sorumlu olunan ve bu nedenle onun tarafından kamu görevlisinin şahsi niteliklerine ilişkin subjektif yaklaşımlarla atama ve görevden alma süreçlerinin gerçekleştiği eski yapının değişmesine neden oldu. Bu dönemin bir diğer özelliği ise artan merkezîyetçiliğin ve bunun etkisiyle artan kırtasiyeciliğin, bürokratik işleyişi özellikle taşrada yavaşlatması ve bunun sonucu olarak rüşvetin ve adam kayırmacılığın artışıdır; bu sorunlar daha sonradan Cumhuriyet döneminin de kamu bürokrasisindeki ana sorunları olacaktır. 1923-1950 arası dönemde hukuki açıdan yüksek güvenceli, yüksek ücretli, disiplinli ve kuralcılık anlamında şekilci, yavaş, halkla ilişkilerde otoriter ve vesayetçi, hizmete giriş açısından diplomaya, yükselme açısından kıdeme dayalı bir bürokrasinin söz konusu olduğu görülmektedir (Altan, 2005).

Tablo 3.17. Türkiye’de kamu yönetiminde reforma ilişkin hazırlanan raporlar (Altan, 2005), (Yayman, 2005)

Yıl	Adı	Ayrıntılar
1933	DORR Raporu	
1949	NEUMARK Raporu	Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor
1949-1950	M. W. THORNBURG Raporu	Personel sistemine ilişkin konuları da içeren ekonomik içerikli
1951	J. W. MARTIN-F. C. E. CUSH Raporu	Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları
1951	BARKER Raporu	
1952	GIYAS AKDENİZ Raporu	Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor (yerli uzmanlar)
1952	GRUBER Raporu	
1954	HANSON Raporu	
1959	BAADE Raporu	
1959	M. CHAILLEUX-DANTEL Raporu	Devlet personelinin öncelikli reform unsuru alındığı bir rapor.
1962	Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor	1960’ta kurulan Devlet Personel Dairesi tarafından hazırlanarak hükümete sunuldu.
1962	MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
1962	MOOK Raporu	
1962	FISHER Raporu	
1963	R. PODOL Raporu	Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi
1963	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi	
1971	İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler	İdari Reform Danışma Kurulu tarafından hazırlandı.
1991	KAYA-Kamu Yönetimi Araştırması	Yönetimin yapı ve işleyişine bütüncül açıdan yaklaşmaktadır.
2003	Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim	Başbakanlığın öncülüğünde

Türk kamu yönetiminde memuriyetin kariyer mesleği olarak tanımlanması ve başka mesleklerle eş zamanlı yapılamayacağı konusu 1924 Anayasası’nın ilgili maddeleriyle ilk kez belirtilmiş olup 1926 yılında kabul edilen Memurin Kanunu ile de memurların yeterli olması gereken alanlar, alınma ve çıkarılma süreçleri, hakları,

görevleri ve ödemeleri ilk kez düzenlenmiştir. Türk kamu yönetiminde performans algısının ve bu alandaki sıkıntıların giderilmesine yönelik çözüm önerilerinin gelişimi, 1940'lerden 1990'lara kadar farklı şekillerde hazırlanan ve yukarıdaki tabloda verilmekte olan uzman raporları, araştırmalar ve projeler üzerinden takip edilebilmektedir. Bu proje, rapor ve çalışmaların genellikle yönetim değişikliklerinin (örneğin Tek Partili Dönem'den Demokrat Parti iktidarına geçiş, 1991 Anavatan Partisi iktidarından koalisyon hükümetleri dönemine geçiş dönemleri gibi) veya askeri darbe ve muhtıraların (örneğin 1960 darbesi ve 1971 Muhtırası dönemleri gibi) yaşandığı dönemlerde veya hemen ardından gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu durumun, genellikle, kamu bürokrasisi içinde gerekçeleri bir önceki dönemdeki uygulamalara atfedilen sıkıntılar, eksiklikler ve yolsuzlukların çözümüne yönelik bilgi toplama ve öneri üretme veya kamuoyuna bir haklılık gerekçesi oluşturmak adına bunları yapıyor görünme çabasından kaynaklandığı düşünülebilir. Süreç içerisinde memurlara ilişkin mevzuatın giderek daha ayrıntılı hale geldiği, ancak performansla alakalı görülebilecek değerlendirmeleri düzenleyen yeni mevzuatın veya mevzuat değişikliklerinin kabulünün genelde uzun sürede veya gecikmeli gerçekleştiği de görülmektedir.

Cumhuriyet döneminde kamu yönetimine ilişkin yapılanmanın temelini oluşturan yasal düzenlemelerin, yapıldıkları dönemin iktidar yapısını, yönetim yapısını ve ihtiyaçlarını yansıtacak şekilde, ama önceki uygulamaları da büyük ölçüde koruyarak ayrıntılandırırdıkları göze çarpmaktadır. Bu durum, memur performansına ilişkin görülebilecek değerlendirme süreçlere de yansımıştır. Örneğin ilk dönemde memur değerlendirmesinde ön plana çıkan tezkiye varakaları, memurların çalışma hayatı dışındaki davranışlarını ve kişisel özelliklerini de içermeleri nedeniyle, çalışma performansından çok memurun kişisel değerlendirmesine odaklanmış bir yapıdadır (Altan, 2005). Bu durum ise, dönemin tek partili iktidar yapısının (sadece CHP'nin iktidarda olduğu tek partili sistem anlamında değil, onu takip eden Demokrat Parti'nin tek başına iktidarda olduğu dönemi de kapsayacak şekilde) kamu bürokrasisi üzerindeki etkisini sürdürmesini sağlayacak bir anlayışın değerlendirme yaklaşımına egemen olduğunu göstermektedir. Bu açıdan Devlet Memurları Kanunu'nun uygulamaya girmesi, ileri doğru önemli bir adım olmuştur; çok yeterli değilse de ve doğrudan performans değerlendirmesi olarak düşünülmesi de, siciller üzerinden memurların çalışmasının denetimine dair bir yapının kurulmasını sağlamıştır.

Tablo 3.18. *Türkiye’de performansla alakalı yasal düzenlemeler (1923-2000) – Altan (2005)’dan uyarlanmıştır*

Performansla alakalı yasal düzenlemenin			Düzenlenen konular
Kabul yılı	Adı	İlgili bölüm	
1926 öncesi	Osmanlı döneminden gelen memur mevzuatı		
1926	Memurin Kanunu	14. ve 77. maddeler	Memurun kişilik durumu, huyları ve davranışı hakkındaki bilgiler ile amirler ve müfettişler tarafından verilecek tezkiye ve raporların yer alacağı kişiye özgü gizli memur dosyaları, Görevini yerine getirmeyen memurların atanma ve inzibat komisyonu kararıyla emekliye sevkine dair hükümler.
1947	Memurların Yeterliklerinin Takdiri Hakkında Tüzük	Tüm maddeler	Yeterliğin takdir edilme yöntemi, yeterlik fişi, raporların doldurulması ve saklanması
1951	T.C. Emekli Sandığı ile İlgili Memur ve Hizmetlilerin Sicilleri Üzerine Emekliye Sevkleri Hakkında Tüzük	39. madde	Ahlak ve yetersizliğin belirlenmesini sağlayacak “tezkiye varaka”larının düzenlenme hükümleri.
1965	Devlet Memurları Kanunu	109-123. maddeler (Ayrıca destekleyici olarak 37, 64, 124, 125. Md)	Memur kütüğü (109.md.), Memur özlük dosyası (109.md), Memur sicil dosyası (110.md.), Sicillerin işleyişi ve ödüllendirme (Madde 122,123, 37, 64), Olumsuz sicil (117. ve 120.md.)
1986	Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği	Tüm maddeler	Mesleki yeterliliklere ilişkin olarak sicilde bulunacak bilgiler, Ayrılma sicili verilecek haller, Sicil raporundaki sorular, rapor şekli, düzenleme zamanı, korunma biçimi ve bundan sorumlu makamlar, sicil amirleri, Not usulü ve derecelendirme, Performans değerlendirme kriterleri, Uyarılar, memurların bunlara yapacağı itirazları ve itirazı inceleyecek makamlar.

Kamu yönetiminde performans ölçümünün net şekilde ifade edildiği ilk çalışmalar 1980’lerin sonlarında başladı; bunların ilklerinden birisi 1989’da Devlet Planlama Teşkilatı’nın yayınladığı Merkezi Hükümette Çıktı ve Performans Ölçülmesi

kılavuzudur. Sayıştay'a denetlediği kamu kurumlarının kaynaklarını etkili, verimli ve ekonomik kullanma durumlarını denetleme yetkisinin 1996'da verilmesi de bu çalışmalar kapsamında görülebilir (Çelik, 2013). Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde mali disiplini oluşturma amacıyla 1993'te başlatılan Kamu Mali Yönetimi Projesi, üzerinde durulmaması nedeniyle ilk başta gündemden kalkmış olsa da 1990'ların ikinci yarısında oluşan ekonomik kriz ortamı içerisinde stand-by anlaşmaları için görüşülen Uluslararası Para Fonu IMF'nin baskısıyla tekrar gözden geçirilerek 1999'da tekrar gündeme girdi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı rehberinde yer aldı ve 2002 yılında da raporlaştırıldı (Öztaş ve Gürcüoğlu, 2018). Devlet Memurları Kanunu'nda değerlendirme sistemine ilişkin hükümler 2011 yılında yürürlüğe giren 6111 sayılı Kanunun 99-117. Maddeleri arasındaki maddeleri ile değiştirildi. Örneğin 6111 sayılı Kanunun 109. maddesi, Devlet Memurları Kanunu'nun 109. maddesinde özlük dosyasının içeriğinin personel bilgi sistemine aktarılmasına ilişkin değişiklik getirdi. 6111 sayılı Kanunun 110. maddesi ile Devlet Memurları Kanunu'nun 122. maddesinde yapılan değişikliklerle başarı belgesi ve üstün başarı gösterenlere ücret üzerinden ödüllendirilme getirildi ve kamu kurum ve kuruluşlarının, yürütmekte oldukları hizmetin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere Devlet Personel Başkanlığı'nın uygun görüşü alınmak kaydıyla değerlendirme ölçütleri belirleyebileceği de belirtildi. Ancak genel hatlarıyla bakıldığında Kanunda performans denetiminin temel standartlarına ilişkin bir yaklaşımın olmadığı görülmektedir.

Reform yaklaşımlarının derinleşmesi, Türkiye'de 2001'de yaşanan ekonomik kriz sonrası Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması'nın çerçevesinde gerçekleşti. Yukarıda da belirtildiği üzere Kamu Mali Yönetimi Projesi'nin güncellenmiş hali, 2002 yılında Dünya Bankası ile yapılan toplantıda raporlaştırıldı. Anlaşmanın yapılmasını öngördüğü kamu yönetimi reformu kapsamında stratejik planlama ve performans programını temel alan performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesi gündeme geldi. Kamu yönetiminde mali performansın denetlenmesine yönelik olarak 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2003'te yürürlüğe girmesi ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından aynı yıl Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu'nun yayımlanması bu alandaki diğer gelişmeler oldu (Köseoğlu ve Şen, 2014).

Diğer taraftan kamu bürokrasisinde performans yönetimini sağlayabilmek için 2000'lerde başka bazı projelerin de uygulandığı görülmektedir. Bunlardan birisi olan Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi 2002'de başlatıldı; İçişleri Bakanlığı tarafından seçilen 7 pilot belediyenin ve 100.000'den fazla nüfuslu olan 129 belediyede gerçekleştirilen projede, belediyelerden gelen verilerin bir veritabanına girilmesi yoluyla performanslarının değerlendirilmesi amaçlanmaktaydı. Üç ana konu başlığı (hizmet, mali ve altyapı) ve beş anahtar başarı ölçütü altında büyükşehir belediyelerinde 63 ve diğer belediyelerde 70 performans göstergesi tanımlandı (Çelik, 2013). Çelik'e göre, söz konusu projede sosyal hizmetler gibi standartlaştırılması zor olan alanlarda performans ölçütlerinin yokluğu, performansı yükseltmeye yönelik olarak mevzuata dayalı bir zorunluluk bulunmaması, verilerin doğruluğunun denetimi konusunda sürecin net tanımlanmamış olması, verilerin toplanmasında yetersizlik, veri girişini yapan belediyelerin yetersizlikleri nedeniyle yanlış veya siyasi yanıtma amaçlı olarak yanlış yönlendirilmiş veri girmeleri hem verilerin güvenilirliğine olan inancı azaltmış hem de analiz yapılmadığı için sadece veri derlenen bir yapıya dönüşmesine neden oldu.

2006'da vali ve kaymakamların performansının nasıl ölçülebileceğine dair ölçütleri tespit etmek için başlatılan ve sekiz ay süren tek seferlik Mülki İdare Amirleri Performansı Projesi de bu tip çalışmalar arasındadır; çalışmada, görevlerle alakalı bireysel performans ölçmek için 150 ölçüt tespit edildi. Vali ve kaymakamlar hem kendilerini değerlendirdiler, hem de üstleri, astları ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri tarafından 360 Derece Değerlendirme Yöntemi ile değerlendirildi. Sağlık Bakanlığı ise 2004 yılında sağlık çalışanlarının bireysel performansını temel alan Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi'ni yürürlüğe koydu, 2005 yılında ise örgütsel performans da takip edilmeye başlandı (Çelik, 2013).

Bu dönemde ve sonrasında Türkiye'de kamu yönetiminin performansının değerlendirilmesine ilişkin başkaca gelişmeler de söz konusu oldu. Kamu görevlilerinin faaliyetlerine yönelik etik yaklaşımın ilkelerini belirlemek, uygulanmasını denetlemek ve benimsenmesini sağlamakla görevli olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2004'te kuruldu. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 2005 yılında ve Denetim Görevlilerinin Uyacakları Mesleki Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik 2010 yılında hazırlandı. Bu çerçevede kamu görevlilerinin performansının etik ölçütlere göre denetimi amaçlanmaktaydı. Kamu

görevlilerinin denetimiyle bağlantılı bir diğer kurum olarak 2012 yılında kurulan ve denetim alanına Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler haricindeki tüm yürütme erki faaliyetleri giren Kamu Denetçiliği Kurumu da, yapılan başvurular çerçevesinde bir çeşit dolaylı ve tamamlayıcı kamu performansı denetim faaliyeti yürütmektedir denilebilir. 2013-2016 yılları arasında kuruma yapılan başvuruların çoğunluğu kamu personel rejimine ve kamu yönetiminin belli alanlarda yürüttüğü faaliyetlerin etkinliğine ilişkin olarak gerçekleşti. Bu dönemlerde gerçekleşen ve dolaylı olarak kamu yönetiminin performansı ve denetimi ile alakalı görülebilecek bir diğer hukuki düzenleme ise 2003 yılında kabul edilen Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'dur. Buna göre devlet sırrına ilişkin bilgi ve belgeler, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin hassas bilgi ve belgeler, istihbarata ilişkin bilgi ve belgeler, idari soruşturmalara ve adli soruşturma ve kovuşturmalara ilişkin bilgi ve belgeler, kişi mahremiyetini haberleşme gizliliğini, ticari ve mali sırları ihlal eden bilgiler ve kurum ve kuruluşların sadece kendi personeline ilişkin iç düzenlemeleri hakkındaki bilgi ve belgeler konusunda bilgi edinme hakkının kullanımı sınırlandırıldı. Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi de bu yasa çerçevesinde oluşturulmuş olan ve kamu yönetiminin performansına yönelik olarak web üzerinden yapılan vatandaş taleplerinin dikkate alınmasını içeren bir yapıdır (Tataroğlu, 2017).

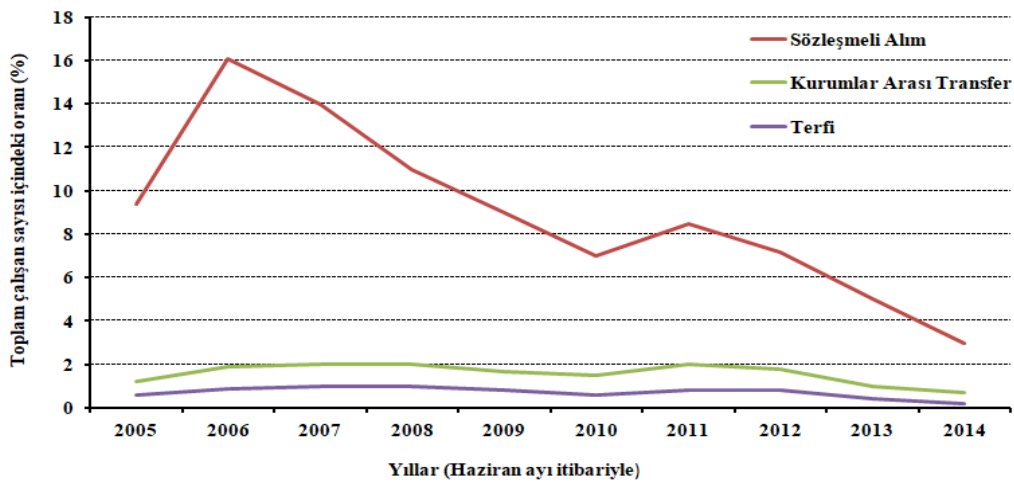
4. SONUÇ

4.1. Sonuç

Kamu yönetiminin performansı konusu, dünyadaki yönetimlerin denetlenebilir hale gelmesiyle paralel olarak ön plana çıkmış bir konudur. Vatandaşlardan alınan vergileri ve diğer kamu kaynaklarını kullanarak kamu hizmetlerini yerine getirmekte olan kamu kurumlarının ve bir bütün olarak ülkelerdeki kamu idaresinin hesap verebilirliği kavramı son 140 yılda giderek ön plana çıkan bir olgudur. Verilmekte olan hizmetlerin gerçekten ihtiyaç duyulanlar veya talep edilenler olduğuna, doğru ve eksiksiz şekilde, olması gereken zamanda ve sürede verildiğine, bunların finansmanında söz konusu kamu kaynaklarının doğru şekilde kullanıldığına ve suiistimal edilmediğine dair hesap verebilirliğin kamu yönetimlerinde reform yapılmasına yönelik baskı oluşturacak derecede ön plana çıkması ise Refah Devleti yaklaşımlarının 1970'lerdeki ekonomik krizlerle hırpalanması sonrasında oldu. Yeni Kamu Yönetimi adı altında gruplandırılan ve çoğunluğu özel sektör kökenli olan bir dizi fikir, uygulama ve sistem bu dönemden itibaren kamu yönetimlerini ıslah etmek amacıyla kullanılmaya başlandı. İlk olarak bu uygulamalara ve çözümlere daha aşına olan Büyük Britanya, Yeni Zelanda ve ABD gibi Anglo-Sakson kökenli ülkelerde yayılan bu yeni uygulamalar, kamu sektöründe performans kavramının ön plana çıkmasına ve bu çerçevede kamu hizmetlerinde, kamu hizmetlerini yerine getiren kamu kurumlarında ve bu kurumlarda çalışan kamu görevlilerinde verimliliğin ve etkinliğin sağlanmasını, denetimin ana konusu haline getirdi. İlk başta mali disiplinin sağlanmasına odaklanan bu uygulama ve yaklaşımlar, zamanla girdilerden çıktılara, sonrasında çıktılarından sonuçlara ve nihayetinde karar mekanizmalarının işleyişinde ve nihai denetim süreçlerinde hizmetlerden yararlananların süreçlerde etkin katılımına yönelen bir rota izledi. Bu doğrultuda performans yönetiminin ve ölçümünün önemi ise giderek önem kazandı.

Genel olarak değerlendirildiğinde çoğu ülkede performans sistemlerinin yerel yönetimler veya kamu ortaklıkları üzerinden kamu yönetimine girdiği ve sonrasında kamu yönetimi yapısının genelinde yaygınlaştığı görülmektedir. Bu ilk uygulamaların ve sonrasındaki yaygınlaşmanın, özellikle belirli büyük projeleri gerçekleştirmek veya yeni kamu hizmetleri sağlamak amacıyla uluslararası kuruluşların veya diğer ülkelerin

mali desteğine ihtiyaç duyan gelişmekte olan ülkelerde, büyük ölçüde bu kuruluşların isteği ve baskısı ile ve kısmen de iç siyasal desteği sağlamaya yönelik olarak yani hesapverebilirliği ve şeffaflığı sağlamak amacıyla gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır. Aslında etik açıdan öncelikli olan kamu hizmetlerinde ve harcamalarında şeffaflığın ve hesapverebilirliğin sağlanması olgusu, bu taleplerin toplumsal taleplerden, demokratik süreçlerden ve sivil toplum örgütleri ile medyanın oluşturduğu baskıdan kaynaklandığı gelişmiş (özellikle Anglo-Sakson) ülkelerde içsel bir olgu olarak ortaya çıkmıştır. Ancak bu tip toplumsal mekanizmanın var olmadığı, olsa bile sağlıklı işlemediği veya zayıflığı nedeniyle yönlendirilebilir veya susturulabilir durumda olduğu ülkelerde, kaynakları sağlayan ülke dışı oluşumların şeffaflığı ve kaynakların nasıl kullanıldığına dair hesap vermeyi ön şart olarak belirlemesi nedeniyle zoraki olarak kabullenildiği görülmektedir. Kamu hizmetlerine ilişkin karşılaştırmaları daha nesnel, standart ve açıklanabilir hale getirmesi, somut veriye dayalı planlamalara ve planlanmış süreçlerin uygulanmasına ilişkin izleme süreçlerini kolaylaştırması nedeniyle performans yönetim ve ölçüm sistemleri hesap verilebilirlik sürecinin önemli bir parçası haline geldi. Bu gelişme sürecinde, elektronik ortamların ve internetin gelişimiyle ortaya çıkan gelişmelerin hızlandırıcı etkisi de söz konusu oldu. İnsan kaynakları, kurumsal ve bilişsel altyapısı yetersiz ülkelerin geriden geldikleri anlaşılmaktadır. Etkili kullanılan ülkelerde ise terfi, kurumlararası geçişler veya yeni alım yoluyla personel hareketliliğinin azaldığı aşağıdaki Avustralya örneğinde görülmektedir.



Şekil 4.1. Avustralya'da sözleşmeli alımların, kurumlar arası transferlerin ve terfilerin kamu işgücünde çalışanların sayısına oranı (APSC, 2014)

4.2. Karşılaştırma

Kamu yönetiminde performans yönetim ve ölçüm sistemlerine ilişkin yaklaşımlar çalışma başındaki çerçevede incelendiğinde bazı ayrışmaların olduğu görölmektedir. Ülkeler kendi yönetim geleneklerinin, idari yapılarının, demokratik altyapılarının, sivil toplumun gücünün, özel sektör ve serbest piyasaya bakış açılarının da etkisiyle, kamu yönetiminin iyi işleyişine yönelik bir denetim ve reform mekanizması olarak görölebilecek performans yönetim ve ölçüm sistemlerinin uygulamalarında farklılaşmaktadırlar. Çalışmada incelenen ülke uygulamaları çerçevesinde iki önemli ayırım noktası olduğu görölmektedir. Bunlar, söz konusu performans sistemlerinin işleyiş açısından olduğu değerlendirilen Anglo Sakson-Kıta Avrupası ayırımı ve bir reform pratiğı olarak performans yönetim ve ölçüm sistemlerinin kabul edilme ve güncelleştirilme nedenleri açısından Gelişmiş-Gelişmekte Olan Ülkeler ayırımıdır.

1. Performans yönetim ve ölçüm sistemlerinin yapısı ve işleyiş açısından Anglo Sakson-Kıta Avrupası ayırımı:

Bu ayırımlardan ilki, temelde daha liberal ve sivil toplumcu bir altyapıya dayalı olan ve Yeni Kamu Yönetimi uygulamalarının ilk kaynağı olarak görölebilecek olan Anglo-Sakson ülkeleri (Büyük Britanya, Yeni Zelanda, ABD, Avustralya, kısmen Hollanda ve İskandinav ülkeleri) ile Kıta Avrupası ekolü arasındaki ayırımıdır. Söz konusu ayırım bu ülkelerin kamu yönetimi yapıları ve geleneklerinden kaynaklanmaktadır. Her iki ekolün çalışma kapsamında incelenen anlayışları, uygulamaları, sistemleri ve kurumsal yapıları çerçevesinde performans yönetim sistemleri yapılarına ilişkin özellikler, aşağıda verilmektedir:

a. Anglo-Sakson Ekolü:

- i. Vatandaş katılımını vurgulamaktadır: Bu ülkelerdeki performans yönetim ve ölçüm sistemlerinin günümüzdeki önemli bir bileşeni vatandaşların bu süreçlere katılımını sağlayan yapılardır. Bu yapılar ülkeler arasında farklılaşabilmekteyse de, esas olarak sivil vatandaşların

içinde aktif olarak temsil edildiği ortak denetim mekanizmalarının veya gruplarının varlığıyla somutlaşmaktadır. Söz konusu mekanizma ve yapılar, kamu yönetimlerinin amaçlarının ve hedeflerinin, ilgili göstergelerin ve sorumluluk dağılımının nasıl olacağına, verilecek hizmetlere ve bu hizmetlerin niteliğine dair kararlara vatandaşların aktif katılımını sağlamaktadır.

ii. Ademimerkeziyetçidir: Bu nedenle kamu yönetimi içinde coğrafi, idari veya tematik özerkliğe sahip yapıların farklı türden performans yönetim sistemlerine sahip olması ve birbirlerinden farklı şekilde denetlenmesi durumu söz konusudur. Bu durumun bazen performans yönetimi süreçlerinde ve ölçümünde mükerrerlik ve çatışmaya sebebiyet verdiği görülmektedir. Bu ekolde yer alan ülkelerin büyük çoğunlukla federal yapıda olmaları, performans yönetim sistemlerinin bir bütünlük sergilemesine engel olabilmekte ve bazı durumlarda standardizasyonu ve karşılaştırmayı zorlaştırmaktadır. Özellikle federalizmin söz konusu olduğu ABD gibi ülkelerde performansın ölçümü ve yönetimi konusunda kaotik bir durumun söz konusu olduğu görülmektedir, federal hükümet belirli yöntemlerle eyalet ve yerel yönetimleri performans verilecek alanlar ve performansın düzeyi konusunda baskılamaya ve yönlendirmeye çalışırken eyalet ve yerel yönetimler bu tip sınırlamaların dışında kalmaya çalışmakta ve performans denetiminden mümkün olduğunca kaçmaya çalışmaktadırlar.

iii. Yönetici özerkliğini, birim farklılıklarını ve bireysel performansı ön plana çıkarmaktadır: Yönetimsel yapıdaki ademimerkeziyetçi yaklaşımın bir uzantısı olan yönetici özerkliği anlayışı ve deneyimlerinden yararlanan güçlü bir özel sektörün varlığı, doğal olarak kurumsal ve bütüncül

performanstan çok (ancak onu önemsiz hale getirmeyecek şekilde), birimsel ve bireysel performansın yönetilmesini ve değerlendirilmesini daha önemli hale getirmektedir. Bu ülkelerdeki performans yönetim sistemlerinin ve kamu yönetiminde ve özel sektörde performans yönetimi konusundaki akademik literatürün de bireysel veya birimsel performans konusuna daha duyarlı olduğu gözlemlenmektedir. Ancak bazı durumlarda da bu yaklaşımın, kamu kurumlarının kurumsal bütünlüğü ve çalışanlardaki örgütsel aidiyet ile alakalı çatışma yaşanmasından kaynaklan sıkıntılar yaratabildiği görülmektedir.

- iv. Performans göstergelerinin oluşmasında ve denetlenmesinde kurum ve devlet dışı aktörleri ve paydaşları sürece baştan itibaren dahil eder: Bu ekolde, performansın yönetimine ait diğer süreçlerde olduğu gibi performans göstergeleri konusunda da başta vatandaşlar olmak üzere devlet dışı aktörlerin katılımı sağlanmaktadır. Hangi alanlarda hangi performans göstergelerinin kullanılacağı, kullanılacak göstergelerin nasıl hesaplanacağı, geçilmesi gereken eşik değerlerin ne olduğu, hedefler ve göstergeler konusundaki sorumlulukların kimlere veya hangi birimlere ait olduğu konularında hizmetten yararlanan ve/veya etkilenen kitlenin içinde yer alan vatandaşlar, özel girişimler, sendikalar ve sivil toplum kuruluşları, kırılgan grupların ve etnik-dini-ırksal-siyasal-cinsel ve benzeri farklı toplumsal grup ve eğilimlerin temsilcileri doğrudan doğruya karar alan (örneğin Avustralya yerel yönetimlerinde kısmen mahalli idare temsilcileri ve kısmen de yukarıda belirtilen grupların temsilcilerinden oluşan karar organları gibi) melez oluşumlarda oy yetkisine de sahip olacak şekilde yer alabilmektedirler. Birçok olumlu tarafının yanı sıra belirli

güçlü toplumsal lobilerin, gerçek durum ve toplumsal açıdan olması gerekenler yerine kendi önceliklerinin süreçlerde ön plana çıkması için baskı oluşturmalarına neden olmak gibi olumsuzlukları da bulunabilmektedir. İyi örgütlenmiş ve odaklanmış bir toplumsal grup, kendi çıkarlarını diğer gruplardan daha etkili biçimde kamu yönetimine dayatabilmekte ve bu da ilgili kamu idaresinin hedeflerini, performansını ve kaynak kullanımını etkileyebilmektedir.

v. Sosyal dışsallıkları ön plana çıkarmaktadır: Mali dengeler ve değerler takip edilse de, esas odak, gerçekleştirilecek olan kamu hizmetinden elde edilecek toplumsal faydada ve olası çevresel etkilerde olduğu için performansın yönetimi ve takibi, bu çerçevede yapılmaktadır. Belirlenen göstergeler ağırlıklı olarak hedeflenen olguya (örneğin suç oranlarının düşürülmesi konusunda belirlenen eşik değer veya gerileme oranı gibi bir değere) yönelik tasarlanmaktadır. Dolayısıyla basit mali fayda değil toplumsal yarar sağlanmaya çalışılmaktadır. Oldukça olumlu görünen bir durum olsa da, sosyal faydayı sağlamayı amaçlayan belirli durumlarda, oldukça sınırlandırılmış ve net belirlenmiş göstergenin hedefin önüne geçmesi durumu söz konusu olabilmektedir (örneğin hastanelerdeki bekleme süresinin kısaltılmasına ilişkin olarak belirlenen, hastaneye giriş yaptıktan beş veya on beş dakika içerisinde kayıtları yapılarak ilgili servise yönlendirilen ağır hastaların oranına dair göstergenin, ambulansla gelen hastaların kayıt yoğunluğu aşıncaya veya yönlendirilecekleri servisteki sıkıntı ortadan kalkıncaya kadar hastanenin dışında ambulans içerisinde bekletilmesi durumu gibi).

vi. Etik değerlendirme genellikle hizmeti alanlar veya etkilenenler tarafından yapılmaktadır: Özel olarak etik

denetim, özellikle Kanada, Yeni Zelanda ve kısmi olarak bu ekole dahil edilebilecek durumda olan bazı İskandinav ülkelerinde söz konusudur. Bu maddede kastedilen etik değerlendirme ise hesap verebilirlik ve şeffaflığı da kapsamaktadır. Buna göre, kamu yönetiminin belirlenmiş hedeflere uygun davranışı ve takip edilen göstergelerdeki başarı düzeyi, sadece rakamsal bir değer olarak değil, aynı zamanda olması gerekene uyum ve devlet dışı muhataplara karşı dürüstlüğün, sözüne sadıklığın ve şeffaflığın bir göstergesi olarak da değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeler sıklıkla, tarafsız sayılabilecek sivil toplum kuruluşlarına yaptırılan kamuoyu yoklamaları, vatandaş meclisleri ve yüz yüze eleştiri ve şikayet aktarım seansları gibi uygulamalarla gerçekleştirilmekte olup, görüşmeler kamuoyuna açık (ve çoğunlukla canlı) olarak yayınlanmakta ve araştırma sonuçları ise yine devlet dışı paydaşların ve vatandaşların da bulunduğu değerlendirme kurullarınca değerlendirilmesinin yanı sıra kamuoyuna açık ortamlarda paylaşılmaktadır. Bu şekilde performansın etik açıdan da değerlendirilmesi sağlanmış olmaktadır.

- vii. Esnektir: Katı ve merkeziyetçi bir hiyerarşik denetime dayanmaması nedeniyle Anglo Sakson sistemindeki performans yönetimi yapısı daha esnek ve uyarlanabilir bir biçimdedir. Bu, öznel ve sürekli değiştiği için standart olmayan bir yapı olduğu anlamına gelmemektedir. Daha çok, mevcut yapısal değişikliklere, farklı idari düzeydeki mekanizmalara (federal, eyalet, mahalli düzey gibi) ve hukuksal arka plan farklılıklarına uyum sağlayabilecek düzeyde esnekliğe sahip olduğu anlamına gelmektedir.

b. Kıta Avrupası Ekolü:

- i. Hiyerarşik denetimi öncelemektedir, ama vatandaş katılımını kısıtlı düzeyde de olsa kapsamına almaktadır: Fransa başta olmak üzere Kıta Avrupası Ekolünde yer alan ülkelerin büyük çoğunluğu hiyerarşik denetimin tepeden aşağıya doğru tek yönlü gerçekleştiği bürokratik geleneklere sahip ülkelerdir. Bu ülkelerin büyük kısmı üniter yapıdadır ve demokrasileri liberal düşüncelerden çok devrimler ve savaşlarla şekillenmiştir. Bu nedenle, liberal yaklaşımların ağır bastığı Anglo Sakson ekolündeki ülkelerin aksine, Kıta Avrupası ekolündeki ülkelerdeki baskın anlayış çok uzun dönemler boyunca devletçi bir yaklaşım olarak kalmaya devam etti. Vatandaş ve paydaş katılımının bu ülkelerdeki performans denetim süreçlerine girişi, Anglo Sakson ekolü ülkelerindeki uygulamaların özellikle ekonomik verimlilik konusundaki başarıları ve yaygınlaşması sonrası oldu. Mevcut bürokratik yapı, vatandaş ve paydaş katılımının bir toplumsal taleple desteklenmesi nedeniyle süreçlere girmesine neden olduysa da, denetimin asli vasfı hiyerarşik olmaya devam etmektedir. Dolayısıyla performans yönetim ve ölçüm süreçleri de sınırlı ve genellikle tali vatandaş ve paydaş katılımı mekanizmalarının da kısmen var olduğu ama aslen geliştirilmiş ve revize edilmiş bürokratik hiyerarşiler temelinde gerçekleştirilmektedir.
- ii. Merkezîyetçi: Kıta Avrupası ekolündeki ülkelerin büyük kısmı üniter yapıya sahip merkezîyetçi devletlerdir. Ulus oluşumları bu merkezîyetçi yapıları sayesinde gerçekleşmiş olan söz konusu ülkeler, Aydınlanma Döneminde ortaya çıkan soyluluk ve mutlakîyet karşıtı cumhuriyetçi ve devletçi anlayışların etkisiyle ulusal bütünlüğü koruma ve pekiştirme adına merkezi yapıyı tercih etmişlerdir.

Merkeziyetçi yapı ve bu ekoldeki ülkelerin çoğunda bulunan üniter devlet yapısı, performans yönetimindeki asli kararların merkezden verilmesine, hedeflerin merkezden belirlenmesine ve ölçüm sonuçlarının merkez veya onun görevlendirdikleri tarafından değerlendirilmesine neden olmaktadır. Bu ekoldeki merkeziyetçilik vurgusu, yerel düzeyde önemliliği farklılaşabilen kamu hizmetleri konusunda performans yönetiminin, hizmetten yararlanan veya etkilenenlerden çok uzaktaki merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmesine ve bu nedenden kaynaklanan sıkıntılara yol açmaktadır.

- iii. Toplulaştırılmış kurumsal ve genellikle en üst hizmet birimi düzeyindeki göstergelere önem verilmektedir: Belirli ölçülerde hiyerarşik ve merkeziyetçi denetim yapısının da etkisiyle, performans yönetiminde amaçların ve hedeflerin merkez tarafından kolayca takip edilebilecek sayıda ve ayrıntıda hedeflerin belirlenmesi ve bunların mümkün olduğunca toplulaştırılmış göstergeler aracılığıyla takibi tercih edilmektedir. Bu, kimi durumlarda birden fazla göstergenin çeşitli ağırlıklarla bir araya getirildiği bir endeks göstergesi şeklinde olabildiği gibi, çoğu durumda uygulaması daha basit olan ve ilgili kamu kurumuna ilişkin kilit önemdeki hizmetlerden biriyle ilgili olarak tasarlanmış tek bir göstergeden de ibaret olabilmektedir. Böyle durumlarda ilgili kurum veya bakanlığın kendisinin zaten başarılı olduğu performans alanlarından birini seçme eğiliminde olduğu görülmektedir.
- iv. Göstergeler esas olarak kamu sektörü içerisinde ve genellikle ilgili kurumun idari veya siyasi yöneticileri tarafından belirlenerek sonrasında kurumların, birimlerin ve paydaşların eliminasyonu ile azaltılmaktadır: Bu tercih, aslında yukarıda belirtilen, hiyerarşik denetimin esas

alındığı, merkeziyetçi ve toplulaştırılmış az sayıdaki göstergelerle takip edilen kamu performansı yaklaşımıyla bağlantılıdır. Göstergelerin tespiti büyük çoğunlukla ilgili kamu kurumunun merkezi bürokrasisin üst seviyesi tarafından belirlenmektedir. Sonrasında ise gösterge adaylarının azaltılması kısmında, kısıtlı düzeyde kurumun kendi birimlerinin ve belli durumlarda paydaşların ve vatandaşların katılımı söz konusu olmaktadır. Yani performans yönetimi için kullanılacak sistem ve bu sistemle bağlantılı gösterge alternatifleri üst yönetim tarafından belirlenmekte, kurumun birimlerinin ve bazı örneklerde vatandaşlarla paydaşların bunlar arasından hangisinin tercih edileceği konusunda tercih süreçlerine katılımı sağlanmaktadır.

- v. Mali denetim hala daha önceliklidir: Kıta Avrupası ekolündeki ülkelerde performans sistemlerinin kullanımında mali denetimin ve disiplinin sağlanmasının halen önemini koruduğu, sosyal çıktılar kısmının henüz Anglo Sakson ekolündeki kadar öncelik kazanmadığı görülmektedir. Ekonomik girdi denetimi, girdi-çıkıtı dengesi ve çıkıtı verimliliği aşamaları geçilmiş olsa da performans açısından öncelikli incelenilen sonuçlar mali içerikli olanlardır ve esas hesapverebilirlik yükü henüz bunların üzerindedir.
- vi. Etik değerlendirme kamu hiyerarşisi içerisinde gerçekleştirilmektedir: Bu maddede kastedilen etik değerlendirme daha çok mali ve hukuki hesap verebilirliği kapsamaktadır. Buna göre, kamu yönetiminin belirlenmiş hedeflere uygun davranışı ve takip edilen göstergelerdeki başarı düzeyi, belirli konulardaki mali ve kurumsal disiplinin sağlanmasının (yani harcamaların olması gerektiği şekilde ve hedefler doğrultusunda gerçekleştirilmiş olmasının) düzeyi olarak

değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmelere, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlar da belirli ölçülerde katılabilir de asli denetim hiyerarşik yapı içerisinde ve/veya kamu idaresinin denetim kurumları tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu şekilde performansın etik açıdan da değerlendirilmesi sağlanmış olmaktadır.

- vii. Yarı esnektir: Merkeziyetçi bir hiyerarşik denetime dayanması nedeniyle Kıta Avrupası sistemindeki performans yönetimi yapısı tam esnekliğe sahip gözükmemektedir. Uyarlanması ancak daha köklü değişimlerle ve daha kalıcı yapılanmalarla söz konusu olmaktadır. Nesnelliği Anglo Sakson ekolüne göre daha yüksektir ve standart bir yapı olduğu anlamına gelmektedir.

2. Gelişmiş-Gelişmekte Olan Ülke ayrımı:

Performans yönetim sistemlerinin ve performans ölçümünün uygulanması konusunda temel bir diğer ayrım ise gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan (veya az gelişmiş) ülkeler arasında görülmektedir. Burada, gelişmiş ülkeler denilirken Avrupa Birliği'nin asli çekirdeğini oluşturan Batı Avrupa ülkeleri, ABD, Kanada, Avustralya, Yeni, Zelanda, Japonya gibi ülkeler kastedilmektedir. Bu ülkeler temel ortaklığı, iç siyasi dinamiklerine dayalı ve kendileri tarafından geliştirilmiş demokratik bir siyasi sisteme, yeterli teknolojik araştırma-geliştirme ve üretim kapasitesine ve bu çerçevede üretime dayalı ekonomilere sahip olmalarıdır. Gelişmekte olan ülkeler tanımı ise çalışma kapsamında incelenen ve bunların dışında kalan ülkeleri ifade etmektedir. Bu ayrımın iki tarafına ve performans yönetim sistemi uygulamalarına ilişkin özellikler aşağıda verilmektedir:

a. Gelişmiş ülkeler:

- i. Kamu yönetimi reformlarının ve performans yönetiminin gelişiminde ülke içi gelişmeler daha baskındır: Bu ülkelerde performans yönetim sistemleri ve ölçüm altyapıları, esas olarak ülkenin kendi ihtiyaçlarına bağlı olarak organik

gelişme süreçlerinin sonucunda ve dış etkilerin kısıtlı düzeydeki katkısıyla gerçekleşmektedir.

- ii. Performans yönetimi ve ölçümü konusundaki motivasyon ve devam ettirilmesi konusundaki talep ülke içinden ve genellikle toplumsal kaynaklıdır: Bu ülkelerde performans yönetimi konusundaki talebin içsel olduğu, toplumsal taleplerle biçimlendirildiği ve desteklendiği görülmektedir. İlk uygulamalar da bu taleplere cevap vermek üzere gerçekleştirilmiştir.
- iii. Performans yönetimi ve ölçümü süreçlerine az veya çok vatandaş ve paydaş katılımı söz konusudur: Bu süreçlerin yapılandırılmasında, yönlendirilmesinde ve denetiminde belirli düzeylerde vatandaş ve paydaş katılımını sağlayan mekanizmalar mevcuttur. Bu katılım aktif bir katılımdır ve önem verilmektedir.
- iv. Kamu yönetiminde reform yaklaşımları ve performans yönetimi konusu toplum tarafından benimsenmektedir: Reformların ve performans yönetim sistemlerinin toplumsal talebi karşılamak üzere oluşturulmuş olması nedeniyle toplum tarafından destek verilmesi ve benimsenmesi söz konusudur.
- v. Performans yönetimini ve ölçümünü kolaylaştıracak altyapı mevcuttur: Gerek kendi ihtiyaçları çerçevesinde ve kendilerine özgü gelişim süreçleri sonucunda ortaya çıkmış olmalarından ve gerekse yeterli mali ve beşeri kaynaklara sahip olunmasından dolayı performans yönetimi süreçlerini ve ölçümüyle değerlendirmesini gerçekleştirecek insan kaynağı arkaplanı, kurumsal ve bilişsel altyapı bu ülkelerde mevcuttur.
- vi. Reformlar, performans yönetim ve ölçüm sistemlerinin işleyişi olumlu sonuçlar sağlamaktadır: Altyapının yeterli

olması, sistemlerin ülkenin iç talepleri sonucunda ve ülkenin kendi ihtiyaçları göz önünde tutularak iç dinamiklerle geliştirilmesi, belirli düzeylerde olumlu sonuçlar ve başarı elde edilmesini sağlamaktadır. Eksik ve sıkıntılı noktalarda geribildirim akışı da sağlanarak ileriye ve genelde daha sosyal sonuç doğuracak alanlara doğru gelişme de devam etmektedir.

b. Gelişmekte olan/Az gelişmiş ülkeler:

- i. Reformların ve performans yönetimine ve ölçümüne ilişkin dayatma büyük ölçüde dış kaynaklıdır: Bu ülkelerde reformlar ve performans yönetimi konusundaki ana dayatma, genellikle bu ülkelerdeki hassas ve/veya büyük ölçekli projelere mali destek sağlayan uluslararası fon kaynaklarından (Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, gelişmiş ülkeler, vb.) gelmektedir.
- ii. Performans yönetimi konusunda henüz toplumsal talep oluşmamıştır veya yeni oluşmaktadır: Bu ülkelerde performans yönetimi konusundaki talep dış kaynaklı olduğu için, en az başlangıçta toplumsal taleplere göre biçimlendirilmemekte ve bu çerçevede desteklenmemektedir. Performans yönetimi konusundaki yaklaşımlar genellikle kişisel/siyasi iktidarlara bağlı değişimlere uğramaktadır.
- iii. Performans yönetimi ve ölçümü süreçlerine vatandaş ve paydaş katılımı söz konusu değildir: Bu süreçlerin yapılandırılmasında, yönlendirilmesinde ve denetiminde vatandaş ve paydaş katılımını sağlayan mekanizmalar mevcut değildir. Bu ülkelerde performans yönetiminin uygulama geçmişine de bağlı olarak vatandaş ve paydaş katılımına yönelik talepler belirmeye başlamış olsa da bunu uygun biçimde ve süreklilik içinde gerçekleştirecek

mekanizmalar henüz oluşturulmuş değildir. Bazı ülkelerde ise bu tip taleplerin görmezden gelinmesi ve hatta bastırılmaya çalışılması söz konusudur.

- iv. Kamu yönetiminde reform yaklaşımları ve performans yönetimi konusu toplum tarafından henüz benimsenmemektedir: Reformların ve performans yönetim sistemlerinin daha çok dış talepleri karşılamak üzere oluşturulmuş olması, iç bürokrasinin bunu sadece söz konusu talepleri cevaplayıcı bir zorlama olarak kabul etmesi ve toplumsal gelişmişlik, eğitim ve demokrasi seviyesinin henüz yeterli düzeyde olmaması nedeniyle toplum tarafından destek verilmesi ve benimsenmesi söz konusu değildir. Zaten uygulayıcılar da böyle bir toplumsal desteği beklememekte, temel olarak dış fon sağlayıcıları tatmin etmekle yetinmektedirler. Bu da reformların ve performans yönetiminin elde edilebilen olumlu etkilerinin de toplum geneline, onların benimsemesini sağlayacak düzeyde yansımamasına neden olmakta, deyim yerindeyse bir çeşit bariyer oluşturmaktadır.
- v. Performans yönetimini ve ölçümünü kolaylaştıracak altyapı mevcut değildir: Gelişmekte olan ülkelerinde çoğunda mali kaynaklar yetersiz, insan kaynakları eğitimsiz ve uzmanlaşmamış, bürokratik altyapı adam kayırmacılık, siyasi ayrımcılık vb. sıkıntılardan muzdarip, kurumsal yapılar istikrarsız ve bilişim altyapısı önemli ölçüde eksiktir. Bu nedenle performans yönetimi daha çok bu kaynakların yeterli ölçülerde veya buna yakın düzeyde sağlanabildiği alanlarda sınırlı kalmakta, bunlar da genellikle dış fon sağlayıcıların destek verdiği projeler olmaktadır.
- vi. Reformlar, performans yönetim ve ölçüm sistemlerinin işleyişi genellikle başarılı olmamakta veya başarılar çok

sınırlı ve zamanla kısıtlı kalmaktadır: Altyapı yetersizliği, uzmanlaşmış eğitilmiş insan kaynağı konusundaki eksiklik, kayırmacılık ve ayrımcılık konusundaki bürokratik olumsuz alışkanlıklar, bürokrasinin performansının takibine olumsuz yaklaşımı, toplumsal talebin yokluğu veya yetersizliği, kullanılan yöntem ve yapıların ülkenin kendi iç dinamiklerine göre değil başarılı olmuş ülke uygulamalarından aynen kopyalanarak alınması ve yetersiz düzeyde uyarılma yapılması, ihtiyacı belirtenin genellikle dış fonlayıcılar olması ve bunların sadece kendi destek verdikleri projelerle sınırlı baskı uygulaması ve takip gerçekleştirilmesi, geribildirim alışkanlığının yokluğu, vatandaş ve paydaş katılımına yer verilmemesi, istikrarsızlık gibi nedenlerle bu ülkelerdeki performans yönetimi uygulamaları genelde yüzeysel, yasak savmaya yönelik, kişisel ve sonuçta başarısız olmaktadır. Elde edilen başarılar ise yüzeyseldir ve kalıcı değildir.

Bu düzeyde olmasa da üniter ve federal devletler arasında da bazı farklılıklar olduğu görülmektedir. Örneğin ABD’de federal hükümetin çoğu yerel programı, kamu hizmetlerini sağlamak için çoğunlukla kar amacı gütmeyen ve özel şirketlerle sözleşme yapan eyalet ve yerel yönetimler aracılığıyla dolaylı olarak çalışmaktadır. Kongre üyelerinin ve Federal Yürütme Organı yetkililerinin, dar odaklı yardım programlarını benimseyerek ve bu konudaki koşulları, düzenlemeleri ve yönergeleri dayatarak ve uygulayarak iç işleri etkilemeye çalıştıkları da görülmektedir. Öte yandan, politika yapıcıların kamu amaçları konusunda anlaşamamaları ve bunun sonucunda iç kamu politikaları için belirsiz ve hatta çelişkili hedefler benimsemeleri nedeniyle hibeleri genişletmek (örneğin, blok hibeler oluşturarak), düzenlemeleri gevşetmek veya uygulamamak, eyalet ve yerel yönetimler ve çıkar gruplarını sıkıntıya sokabilen federal gerekliliklerden feragat etmek yoluyla yetki devrini bir çare olarak gördüğü durumlar da olabilmektedir (Nathan, 2005). Nathan (2005)’a göre bu nedenle eyaletlerin ve yerel yönetimlerin federal programların uygulanmasında da performans değerlendirme süreçlerine katılımı önemlidir.

4.3. Öneriler

Literatürde örgütlerdeki performansın yönetiminde en uygun yaklaşımları belirlemede bazı etkenlerin diğerlerinden daha önemli rolü olduğu ileri sürülmektedir. Smith ve Goddard (2002)'a göre bunlar şu şekilde belirtilebilir:

- i. Kullanılan teknoloji (örneğin, imalat veya hizmet sektöründe faaliyet gösterilmesi; yerleşik veya hızlı değişime tabi olan bir teknolojinin kullanılması),
- ii. Endüstriyel yapı (örneğin, tekel veya rekabetçi piyasanın, kamu sektörünün, düzenlenmiş sektörün veya rekabetçi sektörün söz konusu olması),
- iii. Örgüt yapısı (ister dayatılmış ister seçilmiş olsun; dahili yetki devrinin kapsamı ve doğası),
- iv. Dış çevre (örneğin, talep belirsizliği, tedarikçi özellikleri),
- v. Strateji,
- vi. Paydaşların (hissedarlar, müşteriler, vatandaşlar, hastalar, politikacılar vs.) doğası ve göreceli gücü (Smith ve Goddard, 2002).

Bu etkenlerin her biri performans yönetimi için tercih edilecek yaklaşımların neler olacağı konusunu etkilemekte, ancak bu etkenlerin doğru şekilde dikkate alınmaması performans yönetimi ve ölçümü süreçlerinde sıkıntılara yol açabilmektedir. Yukarıda sayılan faktörlerin aynı zamanda gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasında performans yönetimi ve ölçümü alanında ortaya çıkan farklılığın da nedenleri olduğu düşünülebilir. Kullanılan teknolojiye gerilik, endüstriyel yapının yetersizliği, örgüt yapılarındaki eksiklikler ve kalıplaşmış bürokrasi, dış çevrenin özellikleri, strateji yoksunluğu ve vatandaşlar ile diğer paydaşların performans yönetim süreçlerine dahil edilmemesi, gelişmekte olan ülkelerde performans yönetiminde kullanılacak yöntemlerin belirlenememesine veya yanlış belirlenmesine, dolayısıyla da başarısız sonuçlara neden olmaktadır.

Winstanley ve Stuart-Smith (1996), performans yönetiminin sorunlarına ilişkin önde gelen eleştirileri geleneksel ve radikal olarak ikiye ayırmaktadır. Buna göre

geleneksel (yönetimselci) eleştiriler, performans yönetiminin örgütün başarısına katkıda bulunmasını engelleyen sorunları tanımlarken işlevselci bir yaklaşımı benimsemektedirler. Performans yönetimi ve ölçümü sistemlerinin varoluş nedenlerinden ziyade mekanizmaları ve tasarımı üzerine yoğunlaşmaktadırlar ve operasyonelleşmeye yönelik eleştiri malzemesi sağlamaktadırlar. Bu ilk grup eleştiriler üç başlıkta özetlenebilmektedir:

- i. Başarı yoksunluğu: Bu eleştiri, tasarım hataları veya istenmeyen sonuçların öngörülemezliği sonucu amaç ve hedeflerin elde edilmesinde başarısızlığa uğranmasına odaklanmaktadır. İlişki ve etkileşim süreçlerini karmaşıklaştıran birçok farklı değişkenin varlığı ve örgütlerde farklı performans yönetimi tanımlarının söz konusu olabilmesi, performans yönetim sistemlerinin kullanımı ile hedeflere ulaşmada başarı arasında kesin ve ayrılmaz bir nedensellik bağı kurulabilmesini zorlaştırmaktadır. Ayrıca performans yönetim sistemlerinin belirli durumlarda (özellikle ödemelerle bağlantılandırıldıkları durumlarda) başarılı olunmasını engelleyen ahlaki bozulma, motivasyon kaybı ve aşırı bürokratikleşme gibi istenmeyen yan etkiler üretebildiği de gözlemlenmektedir (Winstanley ve Stuart-Smith, 1996). Performansa bağlı sözleşmelerin kamu bürokrasisinde özellikle birbirine rakip konumunda bulunan personel arasında yöneticilik rekabeti olduğu durumlarda, bu konumu diğerlerinden erken ele geçirenin kötü niyetle kullanabildiği bir mekanizma halini aldığı örnekler söz konusudur.
- ii. Operasyonelleştirmedeki sorunlar: Bu alandaki eleştiriler özellikle performans hedeflerinin belirlenmesi konusundaki tasarım konularına yönelik eleştirileri kapsamaktadır. Bunlar arasında somut olmayan konuları yeterince yansıtamamaları, değişime verilen yanıtlar konusunda yeterince esnek olmamaları, hedeflerin tüm işi veya örgütü kapsamasının sağlanamaması, bağlantılı ödül mekanizmasını etkisizliği, sürece yeterince zaman ayrılmaması veya yeterince önem verilmemesi, sürecin fazlasıyla bürokratikleşmesi, performans yönetimi ve ödüllendirme sistemlerinin performans ödülleri belirlemek adına asıl amaç olan değerlendirmeyi baskılaması ve gelişmeyi önemsizleştirilmesi ve bu sistemlerin hem gelişme

hem de ödüllendirme için aynı anda kullanılmasındaki zorluklar belirtilmektedir (Winstanley ve Stuart-Smith, 1996).

- iii. İnsanlar üzerindeki etki: Değerlendiricinin önyargılarından, öznel yaklaşımlarından veya yetenek eksikliğinden kaynaklanan adaletsizlikler ve eşit imkanların olmaması bu başlık altındaki eleştirilerdir. Kullanılan yöntemler bakımından usule ilişkin veya bunların insanlar üzerindeki etkileri bakımından sonuca ilişkin olmak üzere iki tür adaletsizlik olabildiği belirtilmektedir (Winstanley ve Stuart-Smith, 1996). Etik yaklaşımlarla ilgisi açıkça anlaşılabilen bu adaletsizlik türüne karşı yaklaşımlar eleştirileri getirenlere göre farklılaşabilmektedir.

Winstanley ve Stuart-Smith (1996)'e göre gelenekselciler öznelliğin kaldırılıp ödüllendirme mekanizmasının nesnel hale getirilmesinin yeterli olduğunu düşünmekteyken performans yönetim sistemlerine yönelik ikinci grup eleştirileri yapan radikaller, performans yönetiminin aslında resmi gücün kullanımını yansıtmaması nedeniyle öznelliğin bu sürecin ayrılmaz bir parçası olduğunu belirtmektedirler. Radikallerin yaptığı eleştiriler temelde iki başlığa ayrılmaktadır:

- i. Gücün ve denetimin kullanımı: Bu bakış açısı temel olarak performans yönetimini Taylorizm'in yeni bir şekli olarak görmektedir. Performans amaçları, hedefleri ve ölçütleri çerçevesinde belirlenen görev çerçeveleri aracılığıyla denetim ve performansın bu gerekli performans değerlendirmesini karşıladığından emin olmak için yapılan kontroller, performans yönetimini kamu sektöründe emek sürecini denetleme sürecinin merkezine oturtmaktadır (Winstanley ve Stuart-Smith, 1996). Örgütsel hiyerarşilerin var olmaya devam ettiği durumlarda, davranışsal seçim kriterleri, değerlendirme ve performansla ilgili ödeme, doğrudan kontrol biçimlerini dolaylı olanlarla ikame etme sürecinin bir parçasıdır (Winstanley, 1991). Bu anlamda bir birey veya birim hakkında belgelerin ve somut kanıtların derlenmesine dayalı denetim, denetlenen veya değerlendirilenlerin bakış açısından fişlenme veya gözetlenme olarak algılanabilmektedir. Ayrıca bu durumda, idari gücün kullanımı gerçekte olmasa bile görünürde akılcı, tarafsız ve nesnel olarak gösterilebilmektedir.

- ii. Bütünleşik çerçeve: Radikal eleştirileri getirenlerin belirttiği bir diğer konu yönetselci literatürün, örgütün bütünleşik-tek parçalı olduğu görüşünü varsayması ve uygulamada da bu tek görüşün işverenin veya en üst yöneticinin görüşü olmasıdır; yani bu yöneticinin görüşü örgüt içerisindeki diğer herkesin görüşünden üstündür. Halbuki örgütlere ilişkin güç modelleri, çoğulcu bir bakış açısını varsaymaktadır. Dolayısıyla yönetselci/tek bakış açılı çerçeveden çözümlenebilir gözükten tasarım sorunları, çoğulcu çerçeve esas alındığında daha zorlayıcı hale gelmektedir. Birilerinin aslında kurumsal performansı baltalamaya devam ederken yine de performans hedeflerine ulaştığı için ödüllendirilecek şekilde sistemle oynama ihtimali mevcuttur (Winstanley ve Stuart-Smith, 1996). Birimlerin ve bireylerin performansının kurumsal performanslara etkilerinin net şekilde takip edilmediği durumlarda, yansıtılan toplu performansın gerçekle ilişkili olmama durumu söz konusudur.

Kurumsal performans kavramına Rusya tarafından bakan Trukhmanov, Pervushkina, Statuev, Belov ve Volodin (2021)'e göre bir kurumun yöneticileri tarafından belirlenen stratejik amaçların ve görevlerin uygulamaya geçirilmesi birbiriyle işbirliği içerisindeki çalışma birimlerinin sorumluluğundadır; ancak, kurumun stratejisinin çalışanlara aktarılması sürecindeki iletişim kopuklukları ve çalışanların kurumsal hedeflere erişilmesinde kendi birimlerinin rolüne ilişkin farkındalıklarının eksikliği, kurumun stratejisinin uygulanmasına ilişkin tüm süreçte zorluklar oluşmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla kurum çalışanlarının farkındalığının mevcut olması stratejik amaçların hayata geçirilme sürecindeki yönetsel denetiminin etkinliği, hedeflere ulaşırken başarılı olunmasının anahtarı konumundadır.

Trukhmanov ve diğerlerine (2021) göre stratejinin uygulanmasının denetimi, kurumun süreç verimliliği hakkında kapsamlı ve güvenilir bilgilere dayanırsa, hızlı yönetim kararları almak ve bir bütün olarak kurumsal stratejik hedeflere ulaşılmasına katkıda bulunacak süreçlerin işleyişinde ayarlamalar yapmak mümkün olacaktır. Strateji uygulamasındaki riskler, şirketin kilit yöneticileri ve çalışanları arasındaki bilgi kanallarının eksikliğinden kaynaklanmaktadır. Bu kanallar etkin bir şekilde düzenlenmezse, yönetim kararları tam ve nesnel bilgilere dayanmayacaktır. Bir yandan, yönetim ne kadar fazla bilgi elde ederse, o kadar doğru karar verir gibi görünebilirse de,

öte yandan, büyük miktarda veri, kural olarak, raporların oluşturulması için daha uzun zaman gerektirir ve bu, gecikme nedeniyle yönetimin karar verme sürecini olumsuz etkiler. Ayrıca, maksimum miktarda bilgi, kararın doğru olacağını garanti etmez (Trukhmanov ve diğerleri, 2021). Yani toplanan verilerin ya işe yarayacak verilerden ibaret olması ya da bu amaçla kullanılabilir ama başka amaçlarla toplanmış verileri kullanması doğru çözümdür.

Federal yapıdaki ülkelerde görülen ve performans raporlamasını etkileyen önemli bir sorun, toplanan verilerin çoğunun değişken kaliteye sahip olması ve büyük ölçüde benzer faaliyet alanlarında yetki alanları arasında veri karşılaştırılabilirliğinin olmamasıdır. Rekabetçi bir ortamda faaliyet gösteren birden fazla idari alandan karşılaştırılabilir veri toplamanın ve sonuçlar konusunda sorumluluk atfetmenin zorlukları vardır; bu durum kısmen, günümüzde gerçekleşen bir politika müdahalesinin bundan yirmi, otuz yıl sonra ölçümü yapılacak bir sonuç üzerinde etkisi olduğundan emin olunabilmesini de engellemektedir. Çünkü aynı alan üzerinde birden fazla yönetici ve yönlendirici idari ve bürokratik yapı ve dolayısıyla güç bulunmaktadır. Hangi idarenin aldığı hangi kararın veya gerçekleştirdiği hangi faaliyetin performans konusunda hedeflenen dönemde doğan sonuçlar üzerinde ne düzeyde etki oluşturduğunun ölçümü bu nedenle zorlaşmaktadır. Benzeri bir problem, üniter devletler de dahil olmak üzere hemen hemen tüm kamu personel sistemlerinde aynı kamusal konu veya hizmet üzerinde sorumluluğa sahip birden fazla kamu idaresinin bulunması veya aynı kamu idaresinin farklı birimlerinin görev alanlarının çakışması söz konusu olduğunda da görülmektedir. Performans ölçümünün doğru şekilde gerçekleşmesini engelleyen diğer bir sorun, kamu kurumları tarafından faaliyetlerini gerçekleştirmek amacıyla ve/veya bu sırada toplanan verilerin kullanımı ve yatay ve dikey veri paylaşımı konusudur. Performans ölçümünün tam olarak ve çok bpyutlu gerçekleşmesini sağlayacak veri girdilerinin paylaşımı konusunda, ilgili birimlerin veya kurumların kısıtlayıcı ve cimri davrandıkları sıklıkla görülmektedir. Ayrıca elde edilen performans sonuçlarının teyitine yönelik sağlamaları yapabilmek açısından, gizliliği olmayan performans verilerinin bu teyiti gerçekleştirmek isteyenlerle paylaşımı şeffaflık açısından önem taşımaktadır.

Diğer taraftan, Smith ve Goddard (2002)'a göre performansın doğru şekilde yönetimini engellediği belirtilebilecek dokuz olgu sayılabilir, bunlar:

- i. Tünelden bakmak: Atgözlüklü bakış-Önemli olmalarına rağmen performans ölçümü yapılmayan alanları dışlayarak, sadece performans göstergeleri şemasında yer alan alanlara yoğunlaşmak.
- ii. Ölçüme sabitlenmek: Başarının amaçlandığı biçimde değil, ölçüldüğü şekilde aranması.
- iii. Alt optimizasyon: Örgütün bütünsel hedefleri yerine yöneticilerin kendi birimlerine tanımlanmış dar yerel hedefleri gerçekleştirmeye çalışmaları.
- iv. Miyopluk: Sonuçları ancak yıllar sonraki performans ölçümlerinde gözlemlenebilecek uzun dönemli hedefler yerine kısa vadeli başlıklara odaklanmak.
- v. Gevşeklik: Yeterli düzeyde karşılaştırmalı performansın getirdiği örgütsel iyileştirme olanaklarına karşı istekliliğin yokluğu veya eksikliği.
- vi. Yanlış beyan: Performans için beyan edilmesi gereken verilerin, bu verileri beyan edecek personel tarafından, mevcut durumu gerçek durumdan farklı gösterecek şekilde ve 'yaratıcı' muhasebe ve dolandırıcılık gibi yöntemlerle kasıtlı olarak değiştirilmesi.
- vii. Yanlış yorumlama: Bir performans ölçümü üzerinde etkili olan potansiyel etkenlerin tümünün hesaba katılmasının zorluğundan dolayı performans hakkında yapılan yanlış çıkarımlar.
- viii. Oyun oynama: Stratejik avantaj elde etmek için davranışları değiştirmek, özellikle de hedefler yıldan yıla iyileştirmelere dayandığında yaygındır.
- ix. Kemikleşme: Aşırı katı bir ölçüm sisteminin neden olduğu kurumsal felç durumudur (Smith ve Goddard, 2002).

Burada bahsedilen performans kurumsal düzeydeki veya birimlerdeki performanstır. Örneğin tünelden bakmak, kemikleşme, ölçüme sabitlenme, alt-optimizasyon ve miyopluk gibi eğilimlerin, gelişmekte olan ülkelerin yanı sıra özellikle Kıta Avrupası ekolündeki ülkelerde de görülen performans yönetimi sıkıntıları olduğu dikkati çekmektedir. Gevşeklik, yanlış beyan ve yanlış yorumlama gibi performans yönetimi hatalarının ise sıklıkla bu yönetim sistemlerinin iç taleple değil dış dayatma ile uygulandığı gelişmekte olan ülkelerde görüldüğü anlaşılmaktadır.

Değerlendiricilerden kaynaklanan çeşitli hatalar nedeniyle de, performans değerlendirme sistemlerinin etkinliği, kamu görevlisinin bireysel performansına ilişkin

olarak olumsuz etkilenebilmektedir. Değerlendiricilerin yaptıkları başlıca hatalar ve bunlara karşı alınabilecek bazı önlemler şunlardır (Çetin, 2006):

- i. Hale Etkisi (Halo Effect): Bir değerlendiricinin bir çalışanı tek bir çalışma alanındaki yüksek başarısından etkilenerek, diğer değerlendirme alanlarında da gerçekte olduğundan daha başarılıymış gibi değerlendirmesidir. Bu durumun tersi de söz konusu olabilmekte ve aslında hemen hemen tüm alanlarda başarılı olan bir çalışan, tek bir alandaki başarısızlığı nedeniyle, değerlendirici tarafından başarısız olarak değerlendirilebilmektedir (Boynuz etkisi). Değerlendirme yapılan konuda değerlendirmeye temel teşkil eden olaylardan örnek verilmesinin istenmesi gibi yollarla bu yanlılık ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır (Çetin, 2006).
- ii. Belirli Derecelere/Puanlara Yönelme: Değerlendiricilerin değerlendirilen çalışanları sürekli olarak gerçekteki performanslarının altında ya da üstünde puanlandırması veya değerlendirmesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu tip hataların performans değerlendirme sistemini etkilememesi için zorunlu dağılım ilkesinin uygulanması söz konusu olmaktadır (Çetin, 2006).
- iii. Yakın Geçmişteki Olaylardan Etkilenme: Değerlendirme sıklığının bir yıl gibi bireysel ölçüde uzun sayılabilecek aralıkları gerektirmesi durumunda, değerlendiricilerin, değerlendirilen çalışanlar konusunda daha yakın zamanlı olayları ve durumları hatırlamasından dolayı ortaya çıkan yanlılık durumudur. Değerlendiriciler hatırladıkları üzerinden değerlendirme yapacakları için, hatırlanmayan veya değerlendirme zamanından daha uzak zamanda gerçekleşen olaylar ve durumların değerlendirici görüşü üzerindeki etkisi ya daha az olacaktır, ya da hiç olmayacaktır. Bunun önlenmesi için değerlendiricilerin, çalışanlara ilişkin geçmiş olay ve durumları kayıt altında tutmaları tavsiye edilmektedir (Çetin, 2006).
- iv. Kontrast Hataları: Değerlendirilen çalışanların puanlamalarının, kendilerinden hemen önce değerlendirilen kişilerin puanlamalarından etkilenmesi durumudur. Bunu engellemek adına değerlendirilenler arasında bir ön etiketleme yapılmaması önerilmektedir (Çetin, 2006).

- v. Kişisel Önyargılar: Değerlendiricinin değerlendirilenlere karşı önyargılarının olması, değerlendirmenin amacından sapmasına ve bu çerçevede elde edilecek performans sonuçlarının gerçeği yansıtmamasına neden olmaktadır. Değerlendirmeleri görev ve bireysel hedef tanımlarına uygun şekilde gerçekleştirmenin bu tip yanlılığı büyük ölçüde önelediği belirtilmektedir (Çetin, 2006).
- vi. Merkezi Eğilim Hatası: Değerlendirmecinin, genellikle adaletsizce olacağı veya değerlendireni sıkıntıya sokacağı düşüncesiyle, performans değerlendirmesi için kullanılacak uç derecelendirmeleri kullanmaktan kaçınması sonucu ortaya çıkmakta ve performans değerlemesinin ayrıcalık özelliklerinin devre dışı kalmasına neden olmaktadır (Özgen, Öztürk ve Yalçın, 2005).
- vii. Değerlendirmede Tek Ölçüt Kullanılması: Normalde her bir çalışanın işleri birden fazla görevden oluşmaktadır; dolayısıyla çalışanın işini başarıyla yerine getirebilmesi için bu görevlerin hepsini doğru şekilde yapabilmesi gerekmektedir. Ancak bazen değerlendiriciler, çalışanları, en dikkat çeken görevleri üzerinde tek bir kriter ile değerlendirme eğiliminde olmaktadır (Tural, 2007). Bu da o çalışanın genel performans değerlemesini yanlılığa sürüklemekte ve az dikkat çeken görevlerin görmezden gelinmesine neden olmaktadır.
- viii. Nesnel Olmama: Performansın doğru şekilde değerlendirilebilmesi için değerlendiricinin, değerlendirdiği kamu görevlilerine karşı nesnel davranması gerekse de, bazı durumlarda değerlendirici öznel davranarak yanlılığa neden olmakta ve gerçek bireysel performansın yansımalarını engellemektedir. Değerlendirilen kişinin kişilik yapısının ve özelliklerinin dikkate alınmaması, öte yandan önyargıların değerlendirmede etkili olması gerçek performansın ölçülmesini engelleyeceği için uygun görülmemektedir (Özgen vd., 2005).
- ix. Farklı Kültürler: Değerlendirmeci ile değerlendirilecek çalışanın farklı kültürel arkaplanlara sahip olması, özellikle farklı etnisite, din, eğitim ve vatandaşlık bağından kaynaklanabilecek kültürel farkların değerlendirmeyi

etkilemesi ihtimalini de gündeme getirmektedir. Bunun çözümü, söz konusu değerlendirmelerin kültürel farkların farkında olunarak gerçekleştirilmesidir (Özgen vd., 2005).

Çalışma sırasında incelenen ülke örneklerine ilişkin incelemelerde, burada belirtilen değerlendirme hatalarının bir kısmının (nesnel olmama, kişisel önyargılar, kontrast hatası, yakın zamandaki olaylardan etkilenme gibi) performans değerlendirme süreçlerinde kişiselliğin ağır bastığı ve performans yönetim ve değerlendirme sistemlerinin daha çok bireysel ve hiyerarşik denetim üzerinden işlemekte olduğu gelişmekte olan ülkelerde daha sık karşılaşılan sorunlar olduğu, değerlendirici ile değerlendirilenin farklı kültürlerde olmasının değerlendirmeye etki ettiği durumların açıkça dillendirildiği (heterojen etnik ve dini yapıdaki) Malezya ve Endonezya gibi örneklerin bulunduğu, diğer değerlendirici hatalarının ise daha genel çerçevede mevcut olduğu görülmektedir. Buradaki değerlendirme hataları, bireysel performansın yönetimine yönelik değerlendirmelerde ortaya çıkan hatalardır. Buraya kadarki tespitler çerçevesinde, hem performans yönetiminde etkinliği artırmak için hem de yukarıda sayılan sorunlara yönelik olarak yapılabilecek öneriler aşağıdaki gibi özetlenebilir:

Bir performans sisteminde ölçmede ve değerlendirmede kişiselliğin engellenmesi ve nesnelliğin sağlanması gereklidir. Bu nedenle, bireysel veya kurumsal performansı değerlendirme amacıyla göstergelerin belirlenmesi ve sonrasında değerlendirilmesi konusundaki yetkinin, tek bir hiyerarşik yöneticiye veya tek bir idari birime ait olmasının doğru olmadığı düşünülmektedir. Ayrıca kamu bürokrasisi içerisinde makamlar veya konumlar için rekabet eden ya da şahsi sorunlar nedeniyle birbirlerine yönelik değerlendirmeleri kolaylıkla etkilenebilen, dahası bir araya gelip organize olarak genel performans puanını yukarı veya aşağı yönlü etkileyebilecek durumda olan kamu personelinin birbirlerini değerlendirmesi sağlıklı sonuçlar doğurmayabilmektedir. Bu çerçevede, emirlerindeki memurlara dair performans takibini hiyerarşik yoldan gerçekleştiren kamu bürokrasisi içerisindeki yöneticilerin, idari kayıtları performans takibi amaçlı kullanan koordinasyon birimlerinin, birbirlerine ve kurumlarına/ birimlerine yönelik değerlendirme yapacak kamu çalışanlarının, kamunun verdiği ürün ve hizmetlerden yararlananların ve etkilenenlerin, performans ölçümü ve yönetimi sürecinde yer alması uygun görülmektedir. Bu grupların tamamının içinde yer aldığı ve her birinin performans amaçlarının ve hedeflerinin belirlenmesinde ağırlığa, fikir

belirtme imkanına ve alınacak kararlarda oy hakkına sahip olduğu mez (bir çeşit bağımsızlığa sahip) denetim organlarının ve mekanizmalarının oluşturulmasının daha doğru olacağı düşünölmektedir (Bu öneridekine kısmen benzeyen ve vatandaş temsilcilerinin performans değerlendirme yapısı içerisinde kalıcı varlığını içeren mez yapılar örneğin Avustralya yerel yönetimlerinde oluşturulmaktadır). şu durumda söz konusu sistemin, performansını yöneteceği kamu bürokrasisinden özerk ve işleyiş açısından kalıcı bir yapıya sahip olmasının daha uygun olduğu değerlendirilmektedir. Bu yapı, performans amaçlarının, hedeflerinin ve bunlara bağlı performans göstergelerinin belirlenmesini ve sonrasında bu çerçevede belirlenen göstergelerin değerlendirilmesini koordine edecek bir platform oluşturmalıdır. Oluşturulan performans yönetimi yapısı içerisinde, performans takibine tabi olan kamu hizmetlerinden yararlanan veya etkilenen sivil toplum (vatandaşlar) ve özel sektör kesimlerinin temsilcilerinin, ilgili birim/kurum personelinin, üretici birimin/kurumun hiyerarşik amirlerinin, iş tanımlarına göre ayrıştırılabilmiş en küçük iş adımlarına ilişkin idari kayıt verilerinin aktığı veritabanını kontrol eden koordinasyon birimi temsilcilerinin yer almasının doğru olacağı düşünölmektedir. Bu şekilde oluşacak dört ayaklı bir yapı, bu yapının içinde yer alan kısımların değerlendirmelerinin ayrı ayrı neden olabileceği yanlılıkların her bir göstergenin toplam performans değerine yaptığı etkiyi azaltacak ve sonucun daha nesnel olmasının önünü açacaktır. Platformda temsil edilen herhangi bir tarafın diğerlerine daimi üstünlük kurmasına imkan tanımayacak “karar ağırlıkları”nın (belli bir karar veya değerlendirme için verilen değerlendirme puanının, o puanı verenin hangi taraf olduğuna bağlı olarak çarpılacağı katsayılar) tanımlanmış olması gereken performans yönetimi yapısı, performans amaçları, hedefleri ve göstergelerinin taraflar tarafından önerilmesine ve uzlaşmış göstergelere ilişkin verilerin ve değerlendirmelerin girişine izin verecek yapıda kurgulanmış olmalıdır. Bu platformda yer alacak tarafların, performans yönetimi aşamalarının her birinde kararlara ve değerlendirmelere aktif katılımının esas olmasının doğru olacağı değerlendirilmektedir. Aynı zamanda, performans sonuçlarının değerlendirme sürecinde ve bir çeşit kalibrasyon girdisi sağlamak amacıyla, şu anda genellikle memnuniyet veya algı araştırmaları olarak gerçekleştirilen anket çalışmalarının düzenli biçimde, doğru cevaplayıcı kitleleriyle ve doğru örneklem hacmiyle gerçekleştirilmesi yoluyla performans sisteminin sabit bir bileşeni olarak kullanılması mümkündür.

KAYNAKÇA

- Abd Manaf, N.H. (2011). Civil Service System in Malaysia. E. M. Berman (Der.). *Public Administration In Southeast Asia: Thailand, Phillipines, Malaysia, Hong Kong And Macao* içinde (ss. 211-235). New York: CRC Press.
- Adler, R., Akbar, R., Pilcher, R. and Perrin, B. (2012). "Performance Measurement In Indonesia: The Case of Local Government". *Pacific Accounting Review*, Vol. 24, Iss 3 pp. 262 – 291.
- Afonso, A., Schuknecht, L. and Tanzi, V. (2003). *Public Sector Efficiency: An International Comparison*. European Central Bank Working Paper Series. ISSN 1725-2806 (online). Doi: 10.1007/s11127-005-7165-2. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp242.pdf> [Ziyaret Tarihi: 27 Şubat 2022]
- Al-Sharif, N. and Bourquia, N. (2011). Les Systèmes De Mesure De Performance En Collectivités Territoriales: Un Éclairage À La Lecture Du Processus D’Institutionnalisation. *Comptabilités, Économie Et Société*, May 2011, Montpellier, France. pp.cd-rom. ffhal-00645365f
- Altan, Y. (2005). *Türk Kamu Personel Yönetiminde Performans Değerlemesi Sistemi ve Çağdaş Bir Model Önerisi* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Isparta.
- Andranovich, G. and Anagnoson, J.T. (2015). Public Administration And Governance In The USA. A. Massey ve K. Johnston (Der.). *The International Handbook Of Public Administration And Governance* içinde (pp. 199-225). Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Anthony, R.N. (1965). *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*. Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, Boston, Massachusetts.
- Appleby, P.H. (1947). Toward Better Public Administration. *Public Administration Review*, 7(2), pp.93-99. Doi:10.2307/972751
- Armstrong, M. (2000). *Performance Management – Key Strategies and Practical Guidelines*, 2nd ed., Kogan Page, London.
- Armstrong, M. (2015). *Armstrong’s Handbook of Performance Management*. Kogan Page Limited.

- Audit Commission (1986). ``Introduction'', *Performance Review in Local Government ± A Handbook for Auditors and Local Authorities*, HMSO, London.
- Australian Government (1999). *Public Service Act*. Canberra, Australia. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057> [Ziyaret Tarihi: 31 Ekim 2021]
- Australian Government (2014). *Reform Of The Federation White Paper-A Federation For Our Future*. Licensed from the Commonwealth of Australia under a Creative Commons Attribution 3.0 Australia Licence. Canberra, Australia: Commonwealth of Australia.
- Australian Public Service Commission (APSC) (2012). *State of the Service Report 2011–12*. Canberra, Australia: Commonwealth of Australia.
- Australian Public Service Commission (APSC) (2014). *State of the Service Report 2013–14*. Canberra, Australia: Commonwealth of Australia.
- Badine, Mohamed. (2016). La Recherche De La Performance Publique Au Sein Des Institutions De Contrôle De L'État Français: L'Exemple Du Conseil D'État. *Analecta Política*, Vol. 6 No.11, pp. 413- 424.
- Barley, S.R.-Tolbert, P.S. (1997). Institutionalization and Structuration: Studying The Links Between Action and Institution. *Organization Studies*, Vol. 18, No. 1, pp. 93-117.
- Barnard, Chester I. (1968). *The Functions Of The Executive*. Thirtieth Anniversary Edition. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Bayles, Michael D. (1981). *Professional Ethics*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Behn, Robert D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 5, pp. 586-606. Doi:10.1111/1540-6210.00322
- Behn, Robert D. (2014). What Performance Management Is And Is Not. *Bob Behn's Public Management Report*, 12(1). https://thebehnreport.hks.harvard.edu/files/thebehnreport/files/behnreport_2014oct.pdf?m=1463165660 [Ziyaret tarihi: 01.02.2022].
- Benlhabib, Hind-Berrado, Abdelaziz (2019). *A Review About Performance Management In Education Systems: Case Of Morocco*. Proceedings of International Conference on Industrial Engineering and Operations Management. Available at SSRN: <http://www.ieomsociety.org/ieom2019/papers/439.pdf>

- Beranger, J. (2018). *The Algorithmic Code of Ethics: Ethics at the Bedside of the Digital Revolution*. John Wiley & Sons, Ltd., Hoboken, NJ.
- Bianchi, C. (2010). Improving Performance and Fostering Accountability In The Public Sector Through System Dynamics Modelling: From An 'External' To An 'Internal' Perspective. *Systems Research and Behavioral Science*, Syst. Res. 27, pp. 361-384, Published online in Wiley InterScience (www.interscience.wiley.com). Doi: 10.1002/sres.1038
- Binswanger, H. (1990). *The Biological Basis of Teleological Concepts*. Los Angeles: Ayn Rand Institute.
- Blackman, D., Buick, F., O'Donnell, M., O'Flynn, J. and West, D. (2013). *Strengthening the Performance Framework: Towards a High Performing Australian Public Service*. Australian Public Service Commission. Canberra, Australia: Commonwealth of Australia. Available from http://www.apsc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0005/18536/Performance_accessible.pdf. [Ziyaret tarihi: 28.09.2021].
- Boland, R.J., Sharma, A.K. and Afonso, P.S. (2008). Designing Management Control In Hybrid Organizations: The Role of Path Creation and Morphogenesis. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 33, No. 7-8, pp. 899-914.
- Bouckaert, G. and Halligan, J. (2007). *Managing Performance: International Comparisons*. New York: Routledge. Doi: 10.4324/9780203935958.
- Bouckaert, G. and Pollitt, C. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (second edition). Oxford University Press.
- Bouvard, M. (2005). La Mesure De La Performance. *Revue Française de Finances Publiques*, No 91, Septembre 2005.
- Bowornwathana, B. (2011). History and Political Context of Public Administration in Malaysia. E. M. Berman (Der.). *Public Administration In Southeast Asia: Thailand, Phillipines, Malaysia, Hong Kong And Macao* içinde (ss. 29-52). New York: CRC Press.
- Brignall, S. and Modell, S. (2000). *An Institutional Perspective On Performance Measurement And Management In The 'New Public Sector'*, 11(3), 0–306. Doi:10.1006/mare.2000.0136
- Brunetiere, J.R. (2006). Les Indicateurs De La Loi Organique Relative Aux Lois De Finances (LOLF): Une Occasion De Débat Démocratique?. *Revue Française*

- D'Administration Publique*, No: 117. <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-1-page-95.htm> [Ziyaret tarihi: 01.05.2022]. Doi: <https://doi.org/10.3917/rfap.117.0095>
- Burdine, J. A. and Reavely, T. (1957). Toward A More Responsible Administrative System. *Texas Law Review*, 35 (October).
- Burns, J. and Scapens, R.W. (2000). Conceptualizing Management Accounting Change: An Institutional Framework. *Management Accounting Research*, Vol. 11, No. 1, pp. 3-25.
- Buschor, E. (2013). Performance Management In The Public Sector: Past, Current And Future Trends. *Tékhne*, Volume 11, Issue 1, 2013, Pages 4-9, ISSN 1645-9911, Doi: <https://doi.org/10.1016/j.tekhne.2013.05.005>.
- Calmette, J.F. (2006). La Loi Organique Relative Aux Lois De Finances (LOLF): Un Texte, Un Esprit, Une Pratique. *Revue Française D'Administration Publique*, 117, 43-55.
- Cameron, R. (2008). Public Administration in South Africa: The State of the Academic Field. *Administratio Publica*, 15(2), 43-68.
- Canman, A.D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Canneva, G. and Guérin-Schneider, L. (2011). La Construction Des Indicateurs De Performance Des Services D'Eau En France: Mesurer Le Développement Durable?. *Natures Sciences Sociétés*, 19: 213-223.
- Cantley, M.F. (1978). *Strategic Control for a UK Regional Health Authority--A Conceptual Framework*, Research Memorandum RM-78-54. Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis.
- Carlos, C.R. (2004). *Towards Bureaucratic Reform: Issues and Challenges*. Makati City: Konrad Adenauer Foundation.
- Carter, N. (1991), Learning To Measure Performance: The Use Of Indicators In Organisations, *Public Administration*, Vol. 69, pp. 85-101.
- Chenhall, R.H. (2003). Management Control Systems Design Within Its Organizational Context: Findings From Contingency-based Research And Directions For The Future. *Accounting, Organizations and Society*, 28(2-3), 127-168. Doi:10.1016/s0361-3682(01)00027-7

- Chin, J. (2011). History and Context of Public Administration in Malaysia. E. M. Berman (Der.). *Public Administration In Southeast Asia: Thailand, Phillipines, Malaysia, Hong Kong And Macao* içinde (ss. 143-154). New York: CRC Press.
- City of Tshwane (2021). *City of Tshwane's Reviewed Integrated Development Plan 2021/26 and 2021/22 Service Delivery and Budget Implementation Plan (SDBIP) Scorecard*, Güney Afrika.
- Cochrane, A. (1993). From Financial Control To Strategic Management: The Changing Faces of Accountability In British Local Government. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. Vol.6 No.3. Doi: <https://doi.org/10.1108/09513579310042551>
- Coutard, O. and Rutherford, J. (2009). Les Réseaux Transformés Par Leurs Marges: Développement Et Ambivalence Des Techniques 'Décentralisées'. *Flux-Cahiers Scientifiques Internationaux Réseaux et Territoires*, Avril-Septembre 2009, No. 76/77, pp. 6–13.
- Çelik, V. (2013). *Avrupa Birliği'ne Uyum Çerçevesinde Performans Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Çetin, D. (2006). *Performans Yönetim Sistemi ve Performans Değerlendirme Süreci Sonuçlarının Çeşitli İnsan Kaynakları Yönetimi İşlevlerinde Karar Almaya Etkileri Ve Bir Uygulama Örneği* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İstanbul.
- David, K.C. (2004). Rebuilding the Integrity of the Bureaucracy. Domingo, Ma. Oliva Z. (Der.). *The Civil Service Commission and the Commission on Audit: Self-Assessments and Alternative Views and Assessments (2001–1004)*. Quezon City: University of the Philippines Press, pp. 1–18.
- Davidson, J. (2014). "Top Contractor Official Leaves As Contracting Out Falls And Contracting Officers Increase". *Washington Post* (İngilizce). (19 Ocak 2014). [Ziyaret tarihi: 27.05.2022].
- DiMaggio, P. and Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Collective Rationality and Institutional Isomorphism In Organizational Fields. *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2, pp. 147-160.
- Dimock, M.E. (1954). "Amme İdaresinde Yeni Gelişmeler", Çeviren Cemal Mihçioğlu. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 9, No: 1, s.59-71.

- Domingo, M.O.Z. and Reyes, D.R. (2011). Performance Management Reforms in the Philippines. E. M. Berman (Der.). *Public Administration In Southeast Asia: Thailand, Phillipines, Malaysia, Hong Kong And Macao* içinde (ss. 303-354). New York: CRC Press.
- Dunleavy, P. (2007). Explaining the Privatisation Boom: Public Choice Versus Radical Approaches. *Public Administration*, V. 64, pp.13-34. Doi: 10.1111/j. 1467-9299.1986.tb00601.x.
- Efficiency Unit (1988), *Improving Management in Government: The Next Steps. A Report to the Prime Minister*. London: HMSO.
- Esguerra, C.V. (2019). "New era dawns for Bangsamoro as stronger autonomy law ratified". *ABS-CBN News* (İngilizce). (25 Ocak 2019). [Ziyaret tarihi: 10.08.2021].
- Fayol, H. (1954). *General and Industrial Management*. Second Edition (Translated By Constance Storrs). London: Sir Isaac Pitman & Sons Ltd.
- Ferreira, A. and Otley, D. (2009). The Design and Use of Performance Management Systems: An Extended Framework for Analysis. *Management Accounting Research*, 20(4), 263–282. Doi:10.1016/j.mar.2009.07.003
- FNCCR (National Federation of Licensing Authorities and Boards). (2010). *Analyse Comparative De 31 Services D'Eau Potable. Département Eau & Assainissement*. https://www.oieau.fr/eaudoc/system/files/documents/44/224336/224336_doc.pdf [Ziyaret tarihi: 21.03.2022].
- Fninou, B. et Meyssonier, F. (2013). Un Système De Pilotage De La Performance Publique à Dominante Managériale: Analyse De L'expérience De Dubaï, *Politiques et Management Public [En ligne]*, Vol 30/2 | 2013, Institut de Management Public (IDPM). ISBN: 978-2-7430-1538-1. Çevrimiçi yayın: 28 Eylül 2015. [http:// journals.openedition.org/pmp/6686](http://journals.openedition.org/pmp/6686) [Ziyaret Tarihi: 30 Eylül 2021]
- Galnoor, I. (2010). Public Management In Israel: Development, Structure, Functions and Reforms. *Public Services and Quality: The Role of Employees*. sf.341-360. 10.4324/9780203844960.
- Gana Hükümeti (2014). *Consolidated Report FOAT VI (2012) on the Assessment of Metropolitan, Municipal and District Assemblies*. 6th Cycle of FOAT 2012 Ministry of Local Government and Rural Development.

- Gelman, A. (2018). Ethics In Statistical Practice and Communication: Five Recommendations. *Significance*, 15, Doi: 10.1111/j.1740-9713.2018.01193.x .
- Giangreco, A. and Vakkayil, J. (2016). Performance Appraisal Systems in the Middle East. Pawan S. Budhwar ve Kamel Mellahi (Der.). *Handbook of Human Resource Management in the Middle East* içinde (ss. 49-62). Cheltenham, UK-Northampton, USA: Edward Elgar Publishing.
- Gogoi, K. and Baruah, P. (2016). An Ethical Evaluation of Performance Appraisal System. *International Journal of Commerce and Management*, ISSN 2231-492X. 6.
- Grindle, M.S. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance*, 17 (4): 525-548.
- Gulick, L. (1937). Notes On The Theory Of Organization. L. Gulick ve L. Urwick (Der.). *Papers On The Science Of Administration* içinde (ss. 1-46) Institute of Public Administration, Columbia University, New York. <https://archive.org/details/papersonscience00guli/page/n3/mode/2up>
- Hagos, A. and Debela, T. (2012). Towards Results-Based Performance Management: Practices and Challenges In The Ethiopian Public Sector. *Journal of Business and Administrative Studies (JBAS)*, 4. 79-127.
- Hartel, C. (1993). Rating Format Revisited. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 78, pp. 212-17.
- Hassi, A. (2016). Human Resource Management in Morocco. Pawan S. Budhwar ve Kamel Mellahi (Der.). *Handbook of Human Resource Management in the Middle East* içinde (ss. 244-260). Cheltenham, UK-Northampton, USA: Edward Elgar Publishing.
- Healy, R.G. (2021). Notes on the History of Policy Analysis. *Academia Letters*, Article 3646. Doi: <https://doi.org/10.20935/AL3646>.
- Hofstede, G. (1980). *Management Control of Public and Not-for-Profit Activities*. IIASA Working Paper. WP-80-052
- Holzer, M. and Yang, K. (2004). Performance Measurement And Improvement: An Assessment Of The State Of The Art. *International Review of Administrative Sciences*. Vol.70, No.1, pp. 15-31. Doi: <https://doi.org/10.1177/0020852304041228>

- Holzer, M., Charbonneau, E. and Kim, Y. (2009). Mapping The Terrain Of Public Service Quality Improvement: Twenty-Five Years Of Trends And Practices In The United States. *International Review of Administrative Sciences*, Vo.75, No.3, pp.403–418. Doi:10.1177/0020852309341330
- Hood, C.C. (1991). *A Public Management For All Seasons*. Public Administration, V. 69, pp. 3-19.
- House of Commons. (2011). Departmental Business Plans. 37th Report. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpublicacc/650/65002.htm> [Ziyaret tarihi: 11.04.2022].
- Hyndman, N. and Anderson, R. (1995). The Use Of Performance Information In External Reporting: An Empirical Study Of UK Executive Agencies. *Financial Accountability & Management*, 11 (1), 1-17.
- IMD (2022). *Methodology And Principles Of Analysis*. <https://www.imd.org/global/assets/wcc/docs/release-2021/methodology-and-principles-wcc-2021.pdf> [Ziyaret tarihi: 11.04.2022].
- IRS, (1996). Using Human Resources To Achieve Strategic Objectives, *IRS Management Review*, July, pp.21-32.
- ISI. (1985). *ISI Declaration on Professional Ethics*. <https://www.isi-web.org/node/146/pdf> [Ziyaret tarihi: 11.04.2022].
- İHA. (2022). "Ölüm Saçan Dereye 'Tertemiz Akıyor' Raporu Verdiler, CİMER'i de Kandırdılar". *İnternethaber.com* (Türkçe). (10 Nisan 2022). <https://www.internethaber.com/olum-sacan-dereye-tertemiz-akiyor-raporu-verdiler-cimeri-de-kandirdilar-2246223h.htm> [Ziyaret tarihi: 10.04.2022].
- Jahan, F. (2006). *Public Administration In Bangladesh*, Centre For Governance Studies Working Paper Series CGS WP 1. Dhaka: BrRAC University.
- Jeannot, G. and Guillemot, D. (2013). French Public Management Reform: An Evaluation. *International Journal of Public Sector Management*, Emerald, V. 26 No. 4, pp.283-297. Doi: 10.1108/IJPSM-04-2012-0047.
- Kane, J.S. (1996). The Conceptualisation and Representation of Total Performance Effectiveness, *Human Resource Management Review*, Summer, Volume 6, Issue 2, pp. 123-145. ISSN 1053-4822. Doi: [https://doi.org/10.1016/S1053-4822\(96\)90016-9](https://doi.org/10.1016/S1053-4822(96)90016-9).

- Kaplan, R.S. and Norton, D.P., (1992). The Balanced Scorecard—Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review* 70(1): 71–91.
- Kaplan, R.S. and Norton, D.P., (1996). *The Balanced Scorecard, Translating Strategy Into Action*. Harvard Business Review Press.
- Keerasuntonpong, P., Manowan, P. and Shutibhinyo, W. (2019), "Reforming Government Public Accountability: The Case of Thailand", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 31 No. 2, pp. 237-263. Doi: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-05-2018-0051>
- Kerssens, I., Van Drongelen, C. and Fisscher, O. (2003). Ethical Dilemma In Performance Measurement. *Journal of Business Ethics*, Vol. 45 No. 1, p. 51.
- Kloot, L. (1999). Performance Measurement and Accountability in Victorian Local Government. *International Journal of Public Sector Management*, 12 (7): 565-584.
- Koçberber, S. (2008). Dünyada ve Türkiye’de Denetim Etiği. *Sayıştay Dergisi*, Sayı:68, Ocak-Mart, Ankara.
- Kolçak, M. (2018). *Tüm Alanlar İçin Meslek Etiği*. 4. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Koyuncu, E. (2011). Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi Uygulaması: İngiltere ve Türkiye Örnekleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 20, Sayı 1 Ocak 2011, s. 53-82.
- Köseoğlu, Ö. ve Şen, M.L. (2014). Kamu Sektöründe Performans Yönetimi: Politikalar, Uygulamalar ve Sorunlar. *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt. 9, Sayı. 2, s. 113-136.
- Laegreid, P., Roness, P.G. and Rubecksen, K. (2008). Performance Information And Performance Steering; Integrated System Or Loose Coupling. Van Dooren, W. & Van De Walle, S. (Der.) *Performance Information in the Public Sector: How It Is Used* içinde. Basingstoke, Palgrave McMillan.
- Laski, H.J., (1930). The Limitations of the Expert. *Harpers’ Magazine*, December 1930, p. 106.
- Latham, G.P. and Locke, E.A. (1979). Goal Setting—A Motivational Technique That Works. *Organizational Dynamics*, 8(2), 68–80. Doi: [https://doi.org/10.1016/0090-2616\(79\)90032-9](https://doi.org/10.1016/0090-2616(79)90032-9)

- Le Nedic, T. (2009). *La Performance Dans Le Secteur Public: Outils, Acteurs Et Stratégies – L'Expérience De La Ville De Paris (Mémoire de Master 2)*. École des Mines de Paris. https://www.focusintl.com/066-memoire_tn.pdf [Ziyaret Tarihi: 15 Nisan 2022].
- Locke, E.A. (1969). Purpose Without Consciousness: A Contradiction. *Psychological Reports*, 25, 991-1009.
- Locke, E.A., Shaw, K.N., Saari, L.M. and Latham, G.P. (1981). Goal Setting and Task Performance:1969-1980. *Psychological Bulletin*. https://www.academia.edu/26293649/Goal_setting_and_task_performance_1969_1980 [Ziyaret Tarihi: 05 Şubat 2022].
- Locke, E.A. and Latham, G.P. (1991). A Theory of Goal Setting & Task Performance. *The Academy of Management Review*, 16. Doi: 10.2307/258875.
- Loeffler, E. and Bovaird, T. (2018). *Public Administration Characteristics And Performance In EU28: United Kingdom*. Doi: 10.2767/96820.
- Lonti, Z. and Gregory, R. (2007). Accountability or Countability? Performance Measurement in the New Zealand Public Service, 1992–2002. *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 66. pp.468-484. Doi: 10.1111/j.1467-8500.2007.00557.x.
- Lorsuwanarat, T. and Buracom, P. (2011). Performance Management Reforms in Thailand. E. M. Berman (Der.). *Public Administration In Southeast Asia: Thailand, Phillipines, Malaysia, Hong Kong And Macao* içinde (ss. 95-112). New York: CRC Press.
- Luthuli, T.B. (2005). *Performance Measurement As A Public Policy Implementation Tool In The South African Public Service*. A Thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the Degree of Doctor of Philosophy (PhD) in Public Affairs. University of Pretoria, Pretoria, South Africa. <https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/24280/Complete.pdf?sequence=6> [Ziyaret Tarihi: 24 Eylül 2021].
- Mafini, C. and Pooe, D. (2013). Performance Measurement in a South African Government Social Services Department: A Balanced Scorecard Approach. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 4. Doi: 10.5901/mjss.2013.v4n14p23.

- Malmi, T. and Brown, D.A. (2008). Management Control Systems As A Package: Opportunities, Challenges And Research Directions. *Management Accounting Research*, 19, pp.287-300. Doi:10.1016/j.mar.2008.09.003
- Maslow, A. H. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, Vol. 50. p. 370-396.
- Maurel, C., Carassus, D., Favoreu, C. and Gardey, D. (2014). Characterization And Definition of Public Performance: An Application To Local Government Authorities. *Gestion et Management Public*, 2(3), 23-44. Doi: <https://doi.org/10.3917/gmp.023.0023>
- MAV (1993). *A Guide to Performance Indicators in Local Government*. Municipal Association of Victoria, Victoria, Avustralya.
- MAV (2019). *Strategic Plan 2019-21*. Municipal Association of Victoria, Victoria, Avustralya. https://www.mav.asn.au/__data/assets/pdf_file/0017/22733/MAV_SWP_2019-21_FINAL@010519.pdf [Ziyaret Tarihi: 29 Eylül 2021].
- MAV Procurement, (2010). *Recruitment Services Buyers Guide*. Victoria, Avustralya. <https://www.mav.asn.au/what-we-do/procurement/documents-procurement/RS8017-Recruitment-Services-Buyers-Guide.pdf> [Ziyaret Tarihi: 30 Ekim 2021]
- MAV, Victorian Local Governance Association (VLGA), Local Government Victoria (LGV), Local Government Professionals (LGPro), (2012). *Good Governance Guide-Helping Local Governments Govern Better*. Municipal Association of Victoria, Victoria, Avustralya. https://www.mav.asn.au/__data/assets/pdf_file/0007/28681/Good-Governance-Guide.pdf [Ziyaret Tarihi: 30 Ekim 2021]
- MAV (2017). *Annual Report 2017*. Municipal Association of Victoria, Victoria, Avustralya. https://www.mav.asn.au/__data/assets/pdf_file/0018/4428/2016-17-annual-report.pdf [Ziyaret Tarihi: 26 Eylül 2021].
- MAV, ArcBlue Consulting (2017). *Benchmarking To Enhance Council Procurement Outcomes-A Snapshot of Local Government Procurement Within Victoria FY17*. <https://www.mav.asn.au/what-we-do/procurement/documents-procurement/Benchmarking-to-enhance-council-procurement-outcomes.pdf> [Ziyaret Tarihi: 27 Eylül 2021].
- MAV (2018). *Annual Report 2018-Section 2: Governance*. Municipal Association of Victoria, Victoria, Avustralya. https://www.mav.asn.au/__data/assets/pdf_file/

0008/21959/2017-18-MAV-Annual-Report-Section-2-Governance-People.pdf
[Ziyaret Tarihi: 26 Eylül 2021].

- McDavid, J.C., Huse, I. and Hawthorn, L.R.L. (2006). *Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice*. Thousand Oaks, Sage.
<https://books.google.fm/books?id=7Y0gAQAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false> [Ziyaret Tarihi: 02 Şubat 2022].
- Metzenbaum, S. (2015). Measuring And Improving Government Performance: Learning From Recent US Experience. J. Wanna, H. Lee ve S. Yates (Der.) “*Managing Under Austerity, Delivering Under Pressure: Performance and Productivity in Public Service*” içinde (pp.43-78), Canberra: The Australian National University Press. Doi: 10.22459/MUADUP.10.2015.04.
- Meyer, J.W. and Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure As Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, pp. 340-363.
- Meyers, C. (2013). Professional Ethics. *International Encyclopedia of Ethics*. Doi: 10.1002/9781444367072.wbiee685
- Micheli, P., Neely, A. and Kennerley, M. (2005). *The Roles Of Performance Measurement In The English Public Sector*. EGPA Conference, Bern.
- Micheli, P. and Neely, A. (2010). Performance Measurement in the Public Sector in England: Searching for the Golden Thread. *Public Administration Review*, 70 (4): 591-600.
- Ministère De L’Economie Et Des Finances. (2017). *Guide De La Performance, Edition de Mars 2017*. <https://www.budget.gouv.fr/documentation/fid-download/29326>
- Nadiradze, A., Mariki, L., Claude, M. and Owusu, G. (2016). *Performance Management Systems In The UK’s Public Sector*. Consultancy Project For The Institutional Capacity Of The State Division Inter-American Development Bank. The London School Of Economics And Political Science.
- Naschold, F. und Bogumil, J. (2000). *Modernisierung des Staates: New Public Management In Deutscher Und Internationaler Perspektive*. Leverkusen, Leske & Budrich.
- Nathan, R.P. (2005). Presidential Address: “Complexifying” Performance Oversight In America's Governments. *Journal Of Policy Analysis And Management*, Vol.24, No.2, pp. 207-215. Doi: <https://doi.org/10.1002/pam.20085>

- National Center for Public Productivity (NCPPI). (2003). *Citizen-driven Government Performance: Case Studies And Curricular Resources*, Rutgers University: Newark. <http://web.pdx.edu/~stipakb/download/PA555/CitizenDrivenGovtPerformance.pdf> [Ziyaret Tarihi: 02 Mayıs 2022]
- Nemec, J., Merickova, B. and Ochraha, F. (2008). Introducing Benchmarking In The Czech Republic And Slovakia, *Public Management Review*, Volume:10 No:5, pp.673-684, Doi: 10.1080/14719030802264424.
- Neuse, S.M. (1978). The Public Service Ethic and the Professions in State Government. *Southern Review of Public Administration*, V. 1, No.4, pp.510-528. <http://www.jstor.org/stable/40859911>
- Nigro, F.A. (1970). *Modern Public Administration*. Harper & Row; New York. <https://archive.org/details/modernpublicadmi00nigr>
- NIEIR-Stanley&Co. (2019). Making *The Most Of Our Opportunities: A Report For The Municipal Association Of Victoria*. https://www.mav.asn.au/__data/assets/pdf_file/0017/22238/NIEIR-and-Stanley-Making-the-Most-of-Our-Opportunities-Full-Report-Jan-2019.pdf [Ziyaret Tarihi: 30 Eylül 2021].
- Nooi, P.S. (2011). Decentralisation and Local Government in Malaysia. E. M. Berman (Der.). *Public Administration In Southeast Asia: Thailand, Phillipines, Malaysia, Hong Kong And Macao* içinde (ss. 155-169). New York: CRC Press.
- Novak, W.J. (2009). Public-Private Governance: A Historical Introduction. J. Freeman ve M. Minow (Der.), *Government By Contract, Outsourcing and American Democracy* içinde (ss.23-40), Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OCDE, (1994). *La Gestion Des Performances Dans L'Administration. Mesures Des Performances et Gestion Axée Sur Les Résultats*, Etude PUMA Nr 3, OCDE, Paris.
- OECD, (1997). *In Search of Results: Performance Management Practices*, OECD, Paris.
- OECD, (2004). *Trends in HRM Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic HRM*, OECD, Paris.
- OECD, (2005). *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, OECD, Paris. https://books.google.com.tr/books?id=GnbqhjvEq0wC&printsec=frontcover&source=kp_read_button&hl=en&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false [Ziyaret Tarihi: 09 Şubat 2022]

- OECD, (2013). *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*. Paris: OECD Publishing. <http://www.oecd.org/education/school/synergies-for-better-learning.htm>
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Boston.
- Otley, D., (1999). Performance Management: A Framework For Management Control Systems Research. *Management Accounting Research* 10, 363–382.
- Özgen, H., Öztürk, A. ve Yalçın, A. (2005). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Nobel Kitabevi, Adana.
- Öztaş, N. ve Gürcüoğlu, S. (2018). Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi: Milli Eğitim Bakanlığı Örneği. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 14, s. 537-549. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/gusbd/issue/39212/402472>
- Patrick, B. (2013). Ethics and Performance Management: Assessing Critical Elements of No Child Left Behind Performance Reforms, *Public Integrity*, 15:3, 221-242, Doi: 10.2753/PIN1099-9922150301
- Perret, B. (2006). De L'échec De La RCB à la LOLF. *Revue Française d'Administration Publique*, No. 117, sf. 31-42.
- Pieper, A. (2012). *Etiğe Giriş*. Çevirenler: Veysel Atayman-Gönül Sezer, Ayrıntı Yayınları, Ankara.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?* Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Project on Government Oversight (POGO) (2011). *Bad Business: Billions Of Taxpayer Dollars Wasted On Hiring Contractor*. Washington, DC: Project on Government Oversight. Url: <http://www.pogo.org/our-work/reports/2011/co-gp-20110913.html> [Ziyaret Tarihi: 14 Mayıs 2022].
- Renou, Y. (2015). Performance Indicators And The New Governmentality Of Water Utilities In France. *International Review Of Administrative Sciences*, 83, pp. 1-19. Doi: 10.1177/0020852315589696.
- Reyes, D.R. (2011). History and Political Context of the Development of Public Administration in the Philippines. E. M. Berman (Der.). *Public Administration In*

- Southeast Asia: Thailand, Phillipines, Malaysia, Hong Kong And Macao* içinde (ss. 303-354). New York: CRC Press.
- Rivlin, A.M. (1992). *Reviving The American Dream*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Roché, S. (2008). Performance Management in France: A Police or an Electoral Issue?. *Policing*, Volume 2, Number 3, pp. 331–339. Doi: 10.1093/police/pan032.
- Ross, L. (2011). *Public Sector Performance:A Global Perspective*. London: Chartered Institute of Management Accountants-CIMA. ISBN: 978-1-85971-711-0 (PDF). https://www.cimaglobal.com/Documents/Thought_leadership_docs/NHS-public-sector/public_sector_report_web_oct_2011.pdf [Ziyaret Tarihi: 30 Mart 2022]
- Sakapurnama, E. (2012). *The Challenges and Obstacles In Measuring Performance For Public Sector Organisation: Study In Indonesia*. Proceedings of 19th International Bussiness Research Conference 2012. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2178118> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2178118>
- Simon, H.A., Smithburg, D.W. and Thompson, V.A. (1991). *Public Administration* (1st ed.). Routledge. Doi: <https://doi.org/10.4324/9781315127705>
- Simons, R.L. (1995). *Levers Of Control: How Managers Use Innovative Control Systems To Drive Strategic Renewal*. Harvard Business School Press Book, Boston (Mass.).
- Siska, L. (2015). The Concept of Management Control System and Its Relation to Performance Measurement. *Procedia Economics and Finance*, 25, 141–147. Doi:10.1016/s2212-5671(15)00722-4
- Smith, P.C. and Goddard, M. (2002). Performance Management and Operational Research: A Marriage Made In Heaven? *Journal of the Operational Research Society*, 53(3):247–255. Doi: <https://doi.org/10.1057/palgrave.jors.2601279>
- Stephen, J., Martin, R. and Atkinson, D. (2011). *See-through Whitehall: Departmental Business Plans one year on*. Institute for Government. p7-26
- Sumer, H.C. and Knight, P.A. (1996). Assimilation And Contrast Effects In Performance Ratings: Effects Of Rating The Previous Performance On Rating Subsequent Performance. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 81, pp. 436-42.
- Summermatter, L. and Siegel, J.P. (2009). *Defining Performance In Public Management: Variations Over Time And Space*. Paper for IRSPM XXIII,

- Copenhagen, 6 – 8 April 2009. [https://www.alexandria.unisg.ch/53071/1/Defining %20 Performance_IRSPM.pdf](https://www.alexandria.unisg.ch/53071/1/Defining%20Performance_IRSPM.pdf) [Ziyaret Tarihi: 09 Şubat 2022]
- Talbot, C. (2010). *The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom*. The World Bank ECD Working Paper Series No. 24.
- Tallaki, M. and Bracci, E. (2019) NPM Reforms and Institutional Characteristics In Developing Countries: The Case of Moroccan Municipalities, *Journal of Accounting in Emerging Economies*, Vol. 9 Issue: 1, pp.126-147, <https://doi.org/10.1108/JAEE-01-2018-0010>
- Tataroğlu, M. (2017). *Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Denetimi*. Kitapana Yayınevi, İzmir.
- Tessier, S. and Otley, D. (2012). A Conceptual Development of Simons' Levers of Control Framework. *Management Accounting Research*, 23(3), 171-185. Doi:10.1016/j.mar.2012.04.003
- The Ministry of Modernisation. (2006). *Ethical Guidelines For The Public Service*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fad/bro/2005/0001/ddd/pdfv/281750-etiske_retningslinjer_engelsk_revidert.pdf
- Transparency International (2022). *Corruption Perceptions Index 2021*. ISBN: 978-3-96076-198-3. https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_EN-web.pdf [Ziyaret Tarihi: 05 Nisan 2022]
- Trukhmanov, V.B., Pervushkina, E.A., Statuev, A.A., Belov, V.N. and Volodin, A.M. (2021). *System Of Key Performance Indicators As A Method For Executive Decision-making*. E3S Web of Conferences, 296 (2021) 02003. Doi: <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202129602003>
- Tural, M. (2007). *Örgütlerde Performans Yönetimi: Bir Kamu Kuruluşundaki Performans Değerleme Sisteminin İncelenerek Karşılaşılan Sorunların Tespit Ve Çözümüne Yönelik Bir Araştırma* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Adana.
- Tzur, R. and Cohen, N. (2018). The Ongoing Israeli Civil Service Reform: Comparing Current Achievements To Past Attempts. *Revue Française D'Administration Publique*, No 168, 2018, p.943-956. Doi: <https://doi.org/10.3917/rfap.168.0943> Url: [https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administrati on-publique-2018-4-page-943.htm](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administrati-on-publique-2018-4-page-943.htm) [Ziyaret Tarihi: 21 Aralık 2021]

- United Nations. (2014). *E-Government Survey: E-Government For The Future We Want*. Department of Economic and Social Affairs. New York. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014> [Ziyaret Tarihi: 21 Nisan 2022].
- U.S. Senate, (1951). *Ethical Standards in Government*. Report, 82nd Cong., 1st session. Committee on Labor and Public Welfare, Subcommittee on Ethical Standards.
- Van de Ven, A.H. and Ferry, D.L. (1980). *Measuring And Assessing Organizations*. New York: John Wiley.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G. and Halligan, J. (2010). *Performance Management In The Public Sector*. London/New York: Routledge. Doi: 10.13140/2.1.2299.9682.
- Verbeeten, F.H.M. and Speklé, R.F. (2015). Management Control, Results-Oriented Culture and Public Sector Performance: Empirical Evidence on New Public Management. *Organization Studies*, 36 (7), 953-978. Doi: 10.1177/0170840615580014
- Vieg, J.A. (1949). The Growth of Public Administration. Fritz Morstein Marx (Der.). *Elements of Public Administration_Fourth Printing* içinde (ss. 3-26). New York: Prentice Hall Inc.
- Vignieri, V. (2018). Performance Management In The Public Sector. A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* kitabı içinde (ss.1-8). Springer International Publishing. Doi: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3480-1
- Waxin, M. and Bateman, R. (2009). Public Sector Human Resource Management Reform Across Countries: From Performance Appraisal to Performance Steering?. *European Journal of International Management-EUR J INT MANAG*, C.3 S.4, s.495-511. Doi: 10.1504/EJIM.2009.028852.
- Wayne, S.J. and Liden, R.C. (1995). Effects Of Impression Management On Performance Ratings: A Longitudinal Study. *The Academy of Management Journal*, Vol. 38 No. 1, pp. 232-60
- Werhane, P. (1999). *Moral Imagination and Management Decision Making*. New York: Oxford University Press.
- White, L.S. (1971). *Systems Analysis and Management Decisionmaking*. Alfred P. Sloan School of Management Working Paper, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts.

- White, L.D. (1948). *Introduction to the Study of Public Administration* (third edition). New York: Macmillan Company.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222 Published by: The Academy of Political Science Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/2139277> [Ziyaret Tarihi: 06 Ocak 2022]
- Winstanley, D. (1991). Recruiting Strategies And Managerial Control Of Technological Staff. C. Smith, D. Knights ve H. Wilmott (Der.), *White Collar Work* içinde. Macmillan, Basingstoke.
- Winstanley, D. and Stuart-Smith, K. (1996). Policing Performance: The Ethics Of Performance Management. *Personnel Review*, 25(6), 66-84. Doi: 10.1108/00483489610148545
- Winstanley, N.B. (1980). Legal And Ethical Issues In Performance Appraisals. *Harvard Business Review*, Vol. 58 No. 6, p. 186.
- Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin İdari Reform Politikası* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimi) Anabilim Dalı, Ankara.
- Yeoh, T. (2011). Performance Management Reforms in Malaysia. E. M. Berman (Der.). *Public Administration In Southeast Asia: Thailand, Phillipines, Malaysia, Hong Kong And Macao* içinde (ss. 193-209). New York: CRC Press.
- Yüksel, C. (2010). *Devlette Etik: Dünyada ve Türkiye'de Kamu Yönetiminde Etik, Yasal Altyapı ve Uluslararası Uygulamalar*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.
- Zakaria, H.B. (2014). *Performance Management and Local Government Administration in Ghana: The Case of the District Development Facility and the Functional Organisational Assessment Tool*, A Thesis Submitted to the University of Manchester for the Degree of Doctor of Philosophy in the Faculty of Humanities. Manchester: University of Manchester Institute for Development Policy and Management (IDPM).

<https://papi.org.vn/eng/bao-cao/>

<https://en.wikipedia.org/wiki/Ethiopia>

<https://tr.wikipedia.org/wiki/Gana>

https://tr.wikipedia.org/wiki/G%C3%BCney_Afrika_Cumhuriyeti

https://en.wikipedia.org/wiki/United_Arab_Emirates

<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/performance/59512>
<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/ethique/31388#definition>
<https://www.britannica.com/topic/public-administration>
<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/profession>
<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/business-ethics>
<https://psychology.wikia.org/wiki/Ethos> [Ziyaret Tarihi: 24 Aralık 2020].
<https://www.transparency.org/en/cpi> [Ziyaret Tarihi: 22.03.2022]
<https://worldcompetitiveness.imd.org/rankings/wcy>
https://img.scoop.co.nz/media/pdfs/1005/PressRelease_002.pdf
<https://www.imd.org/globalassets/wcc/docs/release-2021/methodology-and-principles-wcc-2021.pdf>