

# Kamu Sektöründe Performans Ölçümü ve Karşılaşılan Sorunlar

Namık Kemal Öztürk \*

**Özet:** Halkın devletten gittikçe daha çok miktar ve kalitede kamu hizmeti talep etmesi kaynak sorunu çeken yönetimleri yeni arayışlara itmiştir. Bu arayışlar içinde daha az harcamayla daha çok iş üretmenin yollarını bulabilmek yöneticiler açısından kurtuluş yolu olarak algılanmaktadır.

Bu bakımdan aslında bir özel sektör uygulaması olan performans yönetiminin kamu yönetiminde uygulanması esnasında birçok zorlukla karşılaşılacağı unutulmamalıdır. Bu zorlukları aşabilmek için temel bir takım noktalara dikkat edilmesi gerekir. Bu temel noktalar performans ölçümünde en çok hataların yapıldığı alanları oluşturur. Bunlar; değişik ürün tanımlamalarına hoşgörü ile yaklaşmak, anlam verme tekelinin kalkması, işlev ve forumların azaltılması, ürünlerin stratejik seçimi gibi temel alanlardır. Ayrıca performans yönetiminin başarılı olabilmesi için etik ilkelerle uyumlulaştırılması da gerekir.

**Anahtar Sözcükler:** Performans ölçümü, kamu sektörü, etik, ürün yönetimi, performans stratejileri

## Giriş

Kamu yönetimi, gittikçe artan oranda kaliteli hizmet talebi ile karşılaşırken bu hizmetleri yerine getirebilmek için gerekli finans bakımından sıkıntılı bir dönem yaşamaktadır. Halkın daha kaliteli hizmet talepleri kamu yöneticilerini bu hizmetin maliyetlerinin nasıl karşılanacağı konusunda yeni arayışlara yönlendirmektedir. Aslına bakılacak olursa devletlerin bu hizmet taleplerini karşılamak için çok fazla alternatifleri yoktur; çünkü büyük boyutlara varan bütçe açıkları ile baş edememektedirler. Bu konuda ya yeni vergiler koyarak ek gelir elde etme yoluna gidecekler veya mevcut imkanlarla daha iyi hizmet sunma yollarını arayacaklardır. Vergilerin artırılması hükümetler ve vatandaşlar açısından pek hoş karşılanmaz. Dolayısıyla geriye verimlilikte bir artışın nasıl sağlanacağıın bulunması kalmaktadır.

Verimlilikte artış veya aynı bütçelerle daha çok hizmet üretme düşüncesi etkin devlet arayışlarını gündeme getirmiştir. Bu arayışlar içinde performansın ölçümü önemli bir yer tutar. Ancak, performans ölçüm uygulamalarında çok sayıda sorun vardır ve sistemin yerleşmesi kolay değildir. Bu açıdan değerlendirildiğinde henüz tam anlamıyla performans yönetimini bütünüyle uygulamayan ülkelerin daha şanslı olduğu bile söylenebilir. Çünkü diğer ülke uygulamalarını

\* Doç. Dr., Muğla Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, nkozturnk@mu.edu.tr

inceleme ve olumsuz yönlerini daha uygulamaya koymadan görebilme şansları vardır.

Bunun için öncelikle performans ölçümünün söylendiği gibi kolay ve her yönetimin uygulayabileceği bir araç olup olmadığı üzerinde durulmuştur. Teorik olarak performans ölçümü ve bunun üretimi artıracacağı söylenebilir, ancak burada önemli bir sorun her zaman varlığını korumaktadır: Performansı objektif olarak nasıl ölçeceğiz veya ölçerken kullanacağımız ürünleri nasıl ve neye göre belirleyeceğiz? Hangi kriterleri kullanacağız ve bunları hangi amaçlar için kullanacağız? Bu sorunları çözüme kavuşturmadan performans yönetimine geçmek faydadan çok zarar getirir. Bu nedenle ikinci olarak üzerinde duracağımız konu performans ölçümünde karşılaşılabilecek riskler ve bunların olumsuz sonuçlarının nasıl giderileceğidir. Bu arada performans etığının bu olumsuzlukların giderilmesinde nasıl bir katkı yapacağı da değerlendirilecektir.

### ***Tarihsel Gelişim***

Performans ölçümünü tarihsel bakımdan iki ana döneme ayırmak mümkündür (Ghalayini, Noble, 1996: 63). Birinci dönem 1880'lerin sonlarından 1980'li yıllara kadar uzanır. Sistemli bir şekilde ilk kez ABD'de kamu hizmeti veren kurumlarda uygulanmaya başlanmıştır (Bingöl, 2003: 272). Daha sonra ise Taylor'un iş ölçümü uygulamalarının etkisiyle özel firmalarda da kullanılmıştır. I. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda çeşitli performans değerlendirme teknikleri geliştirilmiştir. Özellikle 1950'li yıllardan sonra kişilik özelliklerinin yanı sıra iş ve sonuçlara yönelik kriterleri temel alan değerlendirme yöntemleri yine ABD'de yaygın olarak kullanılmıştır. Bu dönemde genel olarak kârlılık, yatırımların getirisi ve verimlilik gibi konulara vurgu yapılmıştır. Bu yönelimin temelinde ise II. Dünya Savaşı'ndan sonra mal ve hizmetlere yönelik büyük bir talebin ortaya çıkması yatmaktadır. Kıt kaynakların yarattığı ortam, verimlilik kavramını bir kurtarıcı gibi toplumun hizmetine sunmuştur. Bu çerçevede ulusal politikalar geliştirilmiş, kamu ve özel organizasyonlar verimlilik esasına göre yeniden gözden geçirilmiştir. Türkiye'de Milli Prodüktivite Merkezi'nin kurulması bu dönemdeki gelişmelerin bir yansıması olarak değerlendirilebilir (Halis, 2003: 170).

İkinci dönem ise 1980'lerin sonlarında dünya piyasalarındaki değişim ile başlatılabilir. Avrupa ve Amerikalı birçok firma piyasa paylarını deniz aşırı rakiplerine kaptırmaya başladılar. Çünkü bu yeni rakipler daha düşük maliyetli ve daha kaliteli ürünler sunmakta ve ürün çeşitlendirmesine gitmekteydiler. Dolayısıyla piyasa paylarını geri almak için yeni firmalarla kıyasıya bir rekabet ortamı doğdu. Avrupalı ve Amerikalı firmalar sadece yeni üretim teknikleri bulma ve maliyetleri düşürüp kaliteyi yükseltmekle bu işi başaramayacaklarını gördüler ve rakiplerinin uyguladığı yöntemleri kendilerine adapte etmeye başladılar. Üretim yönetiminde yeni teknoloji ve felsefenin kullanılması bu gelişmeler so-

nucunda yaygın bir hal aldı. Bilgisayar entegre üretim, esnek imalat sistemleri, tam zamanında üretim, optimize edilmiş üretim teknolojisi ve toplam kalite yönetimi gibi yeni yönetim sistem ve teknikleri yoğun olarak kullanılmaya başlandı. Bu değişik yönetim tekniklerinin kullanılması klasik performans ölçümlerinin birçok eksikliklerinin olduğunu ve başarı için yeni performans ölçüm sistemlerinin geliştirilmesinin gerekli olduğunu açıkça ortaya çıkardı.

Geleneksel olarak performans ölçümleri yönetim muhasebe sistemlerine dayanmaktadır. Bunun sonucu ise ölçümlerin çoğunlukla yatırım kazancı, satış gelirleri, fiyat değişimleri, iş gören başına satış miktarı ve verimlilik ile birim başına satış miktarı gibi finansal veriler üzerinde odaklanmasıdır. Dolayısıyla performans ölçüm sisteminin temelini verimlilik ve maliyet gibi unsurlar oluşturmaktadır.

1992 yılında David Osborne ve Ted Gaebler'in yayınladıkları *Reinventing Government* adlı çalışması, verimlilik arayışında olan yöneticiler için aradıkları şeyleri sunan bir reçete gibiydi. Bu çalışma kamu organizasyonlarında performansını geliştirebilecek çok sayıda stratejiyi ortaya koymaktaydı (Osborne, Gaebler, 1992). Ardından yine Osborne bu sefer Peter Plastrik ile daha önce yaptıkları çalışmaları biraz daha geliştirdiler. Bu çalışmalarında hükümeti transformasyona uğratacak temel araçları ortaya koydular (Osborne, Plastrik, 2000). Bu araçlardan biri de performans ölçümleriydi. Kamu kurumları üretim ve hizmetlerini tanımlayacaklar ve çıktılarını ölçecek araçlar geliştireceklerdi. Üretim ve hizmet tanımlaması ile birlikte bunların ölçüm yöntemlerinin geliştirilmesi sonucunda üretim, planlama ve kontrol akışı sağlanacak ve organizasyonların performansı önemli ölçüde artacaktı.

Bu yöndeki performans düşüncesi başta ABD olmak üzere Avrupa ve birçok ülkede kamu kurumlarının yönetiminde önemli etkiler yaptı. Çünkü, böyle bir girişim, hem vergi artışını gerektirmediği için siyasetçiler ve vatandaşlar bakımından cazipti hem de kamu kurumlarının yönetim anlayışında değişimi ve açıklığı getirdiği için daha demokratik olarak algılanıyordu.

Geleneksel performans ölçümlerinin, eksikliklerinden dolayı, günümüzdeki rekabetçi piyasa şartlarında uygulanması mümkün değildir. Bunlar modası geçmiş geleneksel maliyet yönetim sistemlerine, finansal verilere, esnek olmayan pahalı ve çelişkili sürekli gelişme modellerine dayanmaktadır (Bkz. Ghalayini, Noble, 1996). Geleneksel performans ölçümlerindeki sınırlamalar birçok araştırmacıyı yeni işlevsel performans ölçüm setleri bulmaya yönlendirmiştir. Bu ölçüm setleri esnek olmalı, sadece finansal verilere dayanmamalı ve ihtiyaç duyuldukça değişebilir olmalıdır. Çizelge 1 geleneksel ve yeni performans ölçütleri (Tahiroğlu, 2002: 171) hakkında bir karşılaştırma sunmaktadır.

**Çizelge 1. Geleneksel ve Yeni Performans Ölçütlerinin Karşılaştırılması**

Geleneksel performans ölçütleri	Yeni performans ölçütleri
Güncelliğini kaybetmiş eski muhasebe sistemlerine dayanır.	Kuruluş stratejilerine dayanır
Sadece finansal ölçütleri temel alır	Finansal olmayan ölçütleri temel alır
Orta ve üst düzey yöneticiler düşünülür	Bütün çalışanlar düşünülür
Uzun zaman aralıklı ölçümler (haftalık ve aylık)	Tam zamanlı ölçümler (saat ve gün)
Zor, karmaşık ve aldatıcı	Basit, dikkatli ve kullanımı kolay
Çalışanları hayal kırıklığına sürükler	Çalışanları tatmin edici etkisi vardır
Alt düzeydeki işçilerin ihmali	Alt düzeydeki çalışanların katılımı
Sabit formatlı	İhtiyaçlara göre değişken formatlı
Her yerde aynı	Farklı yerlerde farklı şekilde
Zamana karşı duyarsız	Zaman değiştikçe ihtiyaçlara göre değişen
Performansın denetlenmesi hedeflenir	Performansın geliştirilmesi hedeflenir
Yeni yönetim tekniklerine uyumsuz	Yeni tekniklerle uyumlu
Sürekli gelişmeyi engeller	Sürekli gelişmeye yardımcı

Kaynak: Ghalayini, Noble, (1996: 68).

Değişen rekabet koşulları sadece araştırmacıları değil, aynı zamanda firmaları da eski yöntemleri terk etmeye ve yeni üretim yöntem/teknikleri üzerinde çalışmaya itmiştir. Nitekim Taylor'un bilimsel yönetim ilkelerinden başlayarak günümüze kadar gelen bu çizgide en önemli faktör maliyetlerin düşürülerek kâr marjlarının nasıl artırılacağına yollarını aramaktır. Bu yöndeki gelişmeler sadece teknik bir takım yenilikler ile açıklanamaz. Belki bundan daha önemlisi organizasyon yönetim felsefesinde meydana gelen dönüşümlerdir. Özellikle Toplam Kalite Yönetimi'nin büyük oranda yönetim felsefesiyle ilgilenmesi ve katılımı yükseltmesi sonucunda verimlilikte ve karlılıkta önemli artışların yaşanması diğer organizasyonların ve devlet kurumlarının da bu alanlara yönelmesine neden olmuştur.

Kalite felsefesi, yeni yüzyılın temel dinamiklerinden biri olacaktır. Kamu kurumları vatandaşın gelen daha kaliteli hizmet taleplerini karşılamak ve onların güvenini tazelemek durumundadırlar. Bu nedenle birçok devlet kalite yönetimi ilkelerini kendi bünyesine adapte etmek için çaba sarf etmektedir. Bu doğrultuda biraz abartılı da olsa Türkiye'de de başta silahlı kuvvetler olmak üzere birçok bakanlık ve yerel yönetim birimi, kalite uygulamalarına başlamışlardır. Kalite uygulamalarının temelinde performansın ölçümü ve çalışanların verimliliklerinin artırılması yönünde motive edilmesi düşüncesi vardır. Ancak bunun gerçekleştirilmesi için performans kriterlerinin objektif bir şekilde ve kurulması

ve sadece sayısal teknikler değil, kalitenin de performansla temel teşkil edecek şekilde dizayn edilmesi gerekir.

Performans ölçümünün yapılıp yapılmayacağı veya nasıl yapılacağı düşünülürken, bu ölçümlerin hangi amaçlarla kullanılacağına da karar verilmesi gerekir. Çünkü, performans ölçümü çok çaba ve maliyet gerektiren bir olgudur. Uygun performans standartları geliştirmek, veri toplamak, toplanan bilgileri işlemek, analiz etmek ve hazırlanan standart içerisine yerleştirmek, ölçüm raporları hazırlamak ve ilgili yerlere göndermek gibi çok maliyetli işlemler söz konusudur (Halis, 2003: 173). Aksi takdirde yapılan çalışmaların kamu kaynaklarını çarçur etmenin ötesinde bir anlamının olmayacağı açıktır.

### ***Performans Ölçümü Kavramı***

Özel firmalar bakımından performans ölçümü hedeflerini gerçekleştirmek için üretim sürecinin değerlendirilmesi, kontrolü ve geliştirilmesini sağlayan bir araçtır. Bu araç aynı zamanda farklı organizasyonların, bölümlerin, birimlerin, ekiplerin ve bireylerin birbirleriyle karşılaştırılmasında da kullanılır. Bu nedenle performans ölçümü örgütler bakımından yaşamsal önemdedir. Bir organizasyonun değişikliklere ayak uydurabilmesi ve toplumsal işlevini yerine getirebilmesi, örgütte görev alan yönetici ve çalışanların bir bütün olarak genel amaçlara istenilen düzeyde katkıda bulunabilmelerine ve onların sürekli olarak değerlendirilip iyileştirilmelerine bağlıdır (Bingöl, 2003: 272). Onların bu konudaki başarısı özel olarak firmaya genel olarak ise topluma yansıyan olumlu sonuçlar doğurur. Aynı sonuçlar vatandaşa hizmet yükümlülüğü taşıyan kamu kurumları bakımından da geçerlidir. Amaçları temelde farklı olsa da kamu sektörü kuruluşları da halka daha iyi hizmet sunabilmek için performans ölçümünden yararlanabilirler.

Kamu kurumlarının kendileri için uygun performans ve göstergelerini oluşturmaları ve belirlenen göstergelerle bu performansın nasıl ölçüleceğine karar vermeleri, performans ölçümünün temelinde yatan düşüncedir. Bununla birlikte bir yönetimin performansını ölçmek, özellikle de sonuçlar bakımından çok kolay değildir (Smith, 1993). Çünkü sonuçlar performans dışında çok sayıda faktöre bağlıdır. Performans ölçümünün başladığı andan sonuçların alınacağı zamana kadar geçecek süre anlamlı bir araştırma için çok uzun bir süredir ve bu arada başka çok sayıda faktör işin içine girmiş olur. Ölçülebilecek çıktılar daha çok sayıyla ifade edilebilen etkenlerdir. Örneğin polis raporları, bir doktorun kaç hastayı tedavi ettiği, bir üniversiteden kaç öğrencinin mezun olduğu gibi doğrudan sayılara dökülebilen durumlardır. Bu nedenle birçok performans ölçüm sistemi çıktılar üzerinde odaklanmaktadır. Hizmetler ve ürünler belirlenir, üretim hedefleri konusunda organizasyonlarla anlaşma sağlanır ve çıktılar ölçülerek yıl sonunda rapor edilir. Bu performans ölçümü birçok fonksiyonun yerine getirilmesine de katkı sağlar. Bunlar:

**Açıklık:** Bir organizasyonun hangi ürünü arz ettiğinin, bu ürünün girdi çıktı maliyetlerinin açıkça ortaya konmasına yol açar.

**Öğrenme:** Organizasyon performans ölçümünü öğrenmek için kullandığında bir adım daha ileri atmış olur. Açıklık işlerin nasıl daha iyi yapılacağını ve hangi alanlarda gelişmelerin sağlanacağını öğrenilmesine yardımcı olur.

**Değerlendirme:** Performans temelli değerlendirme bir organizasyonun fonksiyonu da olabilir.

**Onaylama:** Performans iyi olduğunda öneriler olumlu olarak onaylanır. Performans kötü olduğunda ise, performansın yetersiz olduğu şeklinde bir onaylama söz konusudur.

Bu fonksiyonların her biri, bir organizasyondaki belli durumları ifade eder. Ayrıca organizasyonlar arasında karşılaştırma yapmaya imkan hazırlar. Performans ölçümünde genellikle doğrudan etkiler (çıktılar) üzerinde durulur. Oysa, teorik bakımdan sonuçlar üzerinde durmak çıktılar üzerinde durmaktan daha faydalıdır. Çünkü, sonuçlar bir devletin performansının bütün resmini ortaya koyar, oysa çıktılar sadece sınırlı bir resim sunarlar. Uygulamada ise birçok kamu kurumu doğrudan çıktıları temel alarak performans ölçümünde kullanır. Çünkü, bunları ölçmek sonuçları ölçmekten daha kolaydır. Ayrıca her organizasyonda sonuç verilerini değerlendirme kapasitesi yoktur. Bu çalışmada uygulamadaki bu durum göz önüne alınarak çıktı sonuçlarını kullanan yöneticilere (bazen yöneticilerin gerçekten başka alternatifleri yoktur) bazı stratejiler sunulmaktadır. Çünkü, çıktı yönelimli performans ölçümü zaten oldukça dar bir çerçevede sunmaktadır ve bu çerçevenin iyi yakalanabilmesi için dikkatli olunması ve stratejik davranılması gerekir.

### ***Performans Ölçümünün Etkileri***

Performans ölçümünün etkileri konusunda, şüphe uyandıran çok sayıda ampirik çalışma ortaya çıkmıştır. Bu çalışmalar, performans ölçümünün olumlu ve olumsuz yanlarını ortaya koymuşlardır. Genel olarak bakıldığında, gerçekten de performans ölçümünün işe yarayan çok sayıda olumlu yönü olduğu gibi, sisteme zarar verebilecek ve tersine etkiler doğurabilecek olumsuz yönleri de vardır.

### ***Olumlu Etkiler***

***Performans ölçümü açıklığa neden olur.*** Performans ölçümü organizasyonun ana ürünleri üzerinde dikkatli düşünmeye sevk eder. Her bir ürünün maliyeti, her bir aktivitenin organizasyonun çıktılara katkısının miktarını gösterir. Bu bakımdan şeffaflık bir organizasyonun rasyonel davranışının değişik biçimlerde ortaya çıkmasıyla sonuçlanır. Örneğin açıklık bir organizasyon içinde hangi aktivitelerin organizasyonun performansına katkı yapacağına dair tartışmaları tetikleyebilir. Ayrıca yeni prosedür ve yapıların organizasyonun performansı üzerinde nasıl bir etki yapacağı da açık bir ortamda tartışılabilir. Kısaca rasyo-

nalizasyon ve süreçlerin geliştirilmesi organizasyonu bunların çıktılarını ölçmeye yönlendirir.

*Performans ölçümü çıktı için bir güdüleyicidir.* Performans ölçümü çıktıyı ödüllendirir ve bu sonuçta performans üzerinde olumlu etki yapar. Burada ne iyi niyetler ne de olumlu çabaların ödüllendirilmesi söz konusudur. Önemli olan elde edilen sonuçlardır. Dolayısıyla başarının ödüllendirilmesi tamamen gerçekleşen şeyin ödüllendirilmesi anlamına gelir ve bu diğer çalışanlar açısından da rekabeti ortaya çıkarır. Avrupa ve Amerika'da birçok kamu kurumu performans ölçümü ile çıktılarının yükselmesi arasında bir bağlantı olduğunu rapor etmişlerdir (Bruijn, 2002: 580). Aynı durumun belediyeler (Osborne, Plastrik, 1997) ve üniversiteler (In t Veld, 1996) arasında da geçerli olduğu belirtilmektedir.

*Performans ölçümü sorumluluğun şekil kazanmasında önemli bir belirleyicidir.* Kamusal görevlerin gittikçe karmaşıklaşması sonucunda kamu kurumlarının daha çok otonomiye sahip olması birçok olayda zorunluluk şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu otonomi verildiğinde aslında sorumluluk da imâ edilmektedir. Birçok bakımdan otonomiye kavuşmuş kurumlar performanslarının hesabını verme ve performans üzerinde odaklanmaya yönelmektedirler. Performans ölçümü organizasyonun performansının hesabını verme zorunluluğu bakımından belirleyici bir yoldur. Çünkü performans hakkındaki enformasyon sistematik olarak ölçülür ve değerlendirilir. Böylece belli bir dönem ile karşılaştırma yapma mümkün olur. Ayrıca enformasyon kolayca diğer birimlere ulaştırılır ve her yıl toplanılarak gelişme olup olmadığına bakılır.

### ***Olumsuz Etkiler***

Performans ölçümünün bir takım olumsuz yanlarının olduğu da bir gerçektir. Bunları şöyle sıralayabiliriz:

*Performans ölçümü oyun oynamaya yönlendirebilir.* Ölçüm ve ödüllendirme oyun güdüsünü uyaran önemli bir faktördür. Kamu organizasyonları sistem standartlarına uygun olarak çıktılarını artırabilirler. Ancak, bu artış profesyonel bakış açısından anlamlı değildir veya olumsuz bir anlama sahiptir. Avustralya ordusunda evlerinden uzaktaki askerlerin kalacağı evleri yapma sorumluluğunda olan bir birim vardır. Bu birim askerlere bir öneri sunmaktadır. Şayet bu teklif kabul edilmez ise ikincisi, yine edilmez ise bu işlem tekrarlanmaktadır. Bu ünitenin performans göstergesi ise belli bir dönem için en fazla üç tekliften sonra kabul eden askerinin yüzdesi olarak belirlenmiştir. Bu oran uygulamada her zaman % 100 olarak gerçekleşmektedir veya yüzde yüzün altına pek düşmemektedir. Bu olayın açıklaması basittir: İlgili birim askerlere kabul edeceğinden emin olana dek hep "informel öneri" sunmakta, kabul edeceğini düşündüğü zaman ise "formel" öneriyi ortaya koymaktadır (Winston, 2000). Burada oyun olduğu açıktır çünkü performans sadece kağıt üstünde vardır. Performans ölçü-

münün sosyal bir işlevi yoktur veya son derece sınırlı kalmaktadır (de Bruijn, 2002).

*Performans ölçümü iç bürokrasiyi artırır.* Performans ölçüm sisteminin gereklerini karşılayabilmek için organizasyonlar çok miktarda prosedür kullanmakta ve hazırlık yapmaktadırlar (Leeuw, 1996). Organizasyonlar birbirinden farklı departmanlardan oluştuğu için bu departmanlar tipik olarak bürokratik davranış sergilerler ve bütün faaliyetlerin görünür (yazılı) olmasını tercih ederler. Ancak, bu türden yazılı kurallara uyulan ve işlerin kayda bağlı kılındığı (kağıt üzerinde kalsa ve gerçek olmasa bile) organizasyonların diğerlerine göre daha iyi olduğu genel olarak kabul edilir. Bu ise sonuç olarak bürokrasiyi artırıcı yönde etkide bulunur.

*Performans ölçümü yeniliklere engel olur.* Performans ölçümünü uygulayan bir organizasyon, performans hedeflerini mümkün olduğunca gerçekleştirebilmek için üretim sürecini optimize etme gayretinde olacaktır. Dolayısıyla, hangi alanlarda daha kolay gelir elde edilecek ise bütün dikkatini o alana yönlendirecek ve belirlenen hedefi yakalamaya çalışacaktır. Bunun sonucu olarak yenilik gibi sonucu pek belli olmayan alanlara para harcamaktan kaçınacaktır. Bu bakımdan, yenilik organizasyonun çıktılarında zarar verici olarak görülebilir. Dolayısıyla performans ölçümü mevcut olanın yeniden üretilmesini ödüllendirir ve yeniliklerin önünü keser (Behn, Kant, 1999: 474).

*Performans ölçümü potansiyel girdilerden elde edilecek avantajların önünü keser.* Girdileri optimize ederek bir organizasyonun performansını artırması, bilinen bir olgudur. Arzu edilen sonuçlara ulaşabilmek için girdilerin seçimi kriterleri minimum üretimle sonuçlanır. Girdilerin seçimi ise, potansiyel girdilerden elde edilecek avantajlardan mahrum kalınmasına yol açar. Girdilerini seçim kriterleri uygulayarak yapan eğitim kurumlarının durumu, bu bakımdan değerlendirilebilir. Öğrencilerini belli kriterler uygulayarak alan okullar belki kendi açılarından girdilerini optimize ederek performanslarının arttığını düşünürler. Oysa, olayın bir başka boyutu daha vardır. Bu şekilde davranılarak belirledikleri kriterlere uymayan ama çok başarılı olabilecek öğrencilerden de mahrum kalmaktadırlar (Zollers, Ramanathan, 1998). Dolayısıyla potansiyel girdilerden elde edecekleri avantajları oldukça düşük kalacaktır .

*Profesyonel bilginin göz ardı edilebilmesi.* Performans göstergeleri, niceliği ölçtüğü için ölçülebilir ve açıkça tanımlanabilir özellikler taşır. Bir müze açısından olaya bakacak olursak birçok önemli yönleri olmasına rağmen performans göstergeleri bakımından örneğin ziyaretçi sayısı önem taşır.

Bir işin yapılmasının birçok yönü vardır ve profesyonelliği gerektirir. Profesyoneller işlerin karmaşıklığını her zaman göz önünde bulundururlar. Bu karmaşıklığı çözebilmek için çaba sarf ederler. Bilginin veya bilincin bir kısmı yerel ve özel niteliktedir. Örneğin bir sualtı müzesinin özel şartları veya arkeo-



loji müzesinin kendine özgü şartları gibi özel nitelikli bilgilere de ihtiyaç vardır. Bu bakımdan, özel ve yerel teknik bilgi isteyen durumlarda performans ölçümü oldukça zor olmaktadır.

Performans ölçümü, had safhada açıkça belirlenmiş özellikler üzerinde yoğunlaşır. Dolayısıyla, karmaşa ve karışıklıktan ziyade açıkça belirlenmiş alanlara doğru bir yönelim söz konusudur. Bu açıdan profesyonel davranış ile çelişen durumlar ortaya çıkabilir. Müze örneğine tekrar dönecek olursak, performans ölçütleri bakımından müzenin koleksiyon bütünlüğü ve zenginliği göz ardı edilebilir; çünkü performansla ilgili tek kriter ziyaretçi sayısıdır. Müzelerin kendine özgü şartları, performans ölçümünde dikkate alınmaz. Bu ise, en çok ziyaret edilen müzenin en başarılı performans sergilediği gibi bir yanlış kabullenmeye götürebilir. Oysa, profesyoneller her müzenin birbirinden farklı özellikleri olduğunu, farklı şartları ve farklı koleksiyonları olduğunu bilirler ve performans bakımından sadece ziyaretçi sayısının yeterli bir kriter olamayacağını düşünürler. Elbette ziyaretçi sayısı da önemli bir kriterdir. Ancak, müzenin koleksiyon bütünlüğü, içeriği, sergilenen maddelerin nitelik ve kaliteleri, koruma koşulları ve bütçeleri gibi performans belirleyecek çok sayıda kriter bulunabilir. Oysa performans ölçüm kriterlerinde bu yönlerden profesyonel bilgi eksikliği vardır.

*Performans ölçümü, sistem sorumluluğunu ortadan kaldırır.* Bu mekanizma özel organizasyonlar arasında da söz konusudur. Özellikle, kamu sektöründe organizasyonların sistem sorumlulukları vardır. Bazı organizasyonlar, profesyonel davranış kuralları geliştirirler ve bu kurallar diğer kamu kurumlarınca da benimsenir. Performans ölçümü, bu sistem sorumluluğunu dışlayıcı bir etki ortaya koyabilir. Örneğin, performans ilkeleri doğrultusunda birbiriyle rekabet halinde olan okullar “en iyi uygulamayı” birbirleriyle paylaşmaktan kaçınırlar. Dolayısıyla, performans ölçümü okullar arasındaki ilişkide tersine etkide bulunur (Fiske, Ladd, 2000). Bu ise sonuçta en iyi uygulamaların diğer birimlerle paylaşılabilmesi gibi bir sorumluluğun ihmaline neden olur.

*Performans ölçümü iyi performans cezalandırır.* Performans ölçümü, şeffaflığa yol açar ve çıktının artması yönünde etkide bulunur. Bunun sonucu olarak, belirli bir bütçeyle daha çok üretim mümkün olur. Bunun mantığı sonucu ise, aynı performansın daha az bütçeyle gerçekleştirilebileceğidir. Etkinliği ve verimliliği artırmak için risk alan yöneticilerin kurumları ertesi yıl aynı performans için daha düşük bütçeye sahip olabilirler. Oysa, performans ölçümü yapmayan ve herhangi bir girişim riskine katlanmayan benzer kamu organizasyonları da ertesi yıl için aynı performansa aynı bütçeyi alacaklardır (Bordewijk, Klaasen, 2000).

### ***Performans Ölçümünün Kullanılma Stratejileri***

Olumlu etkilere baktığımızda Reinventing Government’ın yazarlarının haklı olduğunu, tersine olumsuz etkenlere baktığımızda ise bu yazarların yanıldığını

söylemek mümkün. Bir yandan performans ölçümünün kamu sektörünün performansını artırdığını söylerken, öte yandan performans ölçümünün çok sayıda ters etkilerinin olduğu unutulmamalıdır.

O halde, bu ters etkilerden organizasyonların nasıl kurtulacağı üzerine düşünmek gerekir. Başka bir ifadeyle, organizasyonların performans ölçümünün olumsuz etkileri olarak kabul edilen düşük standartlı, adaletsiz ve statik yapıdan nasıl kurtulacaklarına açıklık getirilmelidir. Bu açıdan birkaç strateji önerilebilir (de Bruijn, 2002):

### ***Değişik Ürün Tanımlamalarına Hoşgörü ile Yaklaşmak***

Performans ölçümü hakkındaki literatürde “açık, kesin ürün tanımlamaları”na ve bunların birbiriyle tutarlı ve kapsamlı bir şekilde uygulanmasına sıkça rastlanır. Organizasyonlar ürün tanımlamalarının sürekli olmasını ve yeni tanımlamalarla karşılaşılmasını pek hoş karşılamazlar.

Oysa her ürün tanımlaması için, bir çoğul değerli ürün (multi-value product) tanımlamasının olması tartışma doğurur. Örneğin, “bilimsel çalışma” nasıl tanımlanabilir veya sabıkalı birinin yeniden suç işleme eğilimi bakımından “başarılı rehabilitasyon” nasıl tanımlanacak; benzer şekilde bir mahkumun “başarısız kaçış girişimini” nasıl tanımlayacağız. Şayet, özel bir ürün tanımlaması seçilmiş ise bu tanımlama diğer belirli özel durumlar bakımından adaletsiz olacak ve uygulamada ters etkiler ortaya çıkaracaktır. Performans ölçüm uygulamalarında en çok şikayet edilen konuların başında, bu adaletsizlik algılaması gelmektedir.

Bu gibi durumlarda temel strateji, farklı ürün tanımlamalarına toleranslı olmaktır. Yöneticiler, aynı ürünün farklı şekillerde tanımlanmalarına hoşgörüyle yaklaşmak durumundadırlar. Çıktılar bu şekilde ölçülebilecek, ancak farklı bulgular ortaya çıkacaktır.

Örnek olarak, bir üniversitenin ürünü olan “bilimsel yayın” tanımlamasına bakılabilir. Bu ürün oldukça farklı şekillerde tanımlanabilir. Örneğin, dar bir tanımlama seçilerek, bilimsel dergilerde yayınlanan minimum etki faktörlü makaleler şeklinde yapılabilir. Bunun yerine, daha geniş bir tanım seçilerek etki faktörlü makaleler, kitaplar ve uluslararası konferanslarda sunulan tebliğler şeklinde bilimsel bir tanımlama da yapılabilir. Burada etki faktörü değişkendir, bilimsel olan veya bilimsel olmayan kitap tanımlaması da çok kesin bir anlam ifade etmez. O halde uluslararası konferansa sunulan tebliğ tanımlaması bilimsel çalışma olarak kullanılabilir. Ancak, bu durumda da ulusal konferanslara sunulan tebliğler neden bu sınıflandırma içine sokulmuyor sorusuna cevap vermek gerekir. Dolayısıyla birçok üründe belirtilen çoğul-değer faktörü vardır ve yapılan tercihe göre elde edilecek sonuçlar değişik olacaktır. Farklı tanımlamaların altında farklı değerler yatar. Uygulamalı bilimlerle temel bilimlerin değerlerinin birbirinden farklı olması gibi.

Değişikliklere karşı toleransın anlamı, farklı ürün tanımlamalarının yan yana bulunduğu durumlarda ortaya çıkar. Şayet, farklı performans ölçüm sistemleri var ise ve bu sistemler (iç ve dış performans gibi) içinde performans ölçümü bakımından sadece bir ürün tanımlaması kullanılıyor ise bu durumda toleransın önemi ortaya çıkmaktadır.

Şayet bir organizasyon içinde aynı ürünün tanımlanması konusunda farklı görüşler var ise ve yönetim de bu farklı görüşleri anlamlı buluyor ise, çıktıların değerlendirilmesinde bu iki görüşün de göz önünde bulundurulması anlamlı olacaktır. Bu durum aynı zamanda bütün şüpheli ürün tanımlanmasından kaynaklanan maliyetlerden de organizasyonu koruyacaktır.

İkinci olarak, değişik ürün tanımlamalarının olması daha zengin bir performans resmini ortaya çıkarır. Performansın çoğul- değerli olduğu durumlarda, farklı ürün tanımlamaları farklı durumlar için mümkün hale gelir. Farklı ürün tanımlamaları arasındaki karşılaştırma ve bunun sonucu ortaya çıkan ürün figürleri performans bakımından daha zengin bir ortamı gündeme getirir.

Üçüncü olarak, farklı ürün tanımlamalarının olması birbirinden zıt fikirlerin daha ılımlı olmasına katkı sağlar. Ürün tanımlamalarının sabit olmamasından dolayı farklı tanımlamalara her zaman yer vardır. Dolayısıyla hoşgörü içinde farklı görüşler organizasyon içinde kendilerine yer bulabilirler.

### ***Anlam Verme Tekeline Yasaklama Getirme***

Performans ölçümünde anahtar sorunlardan biri “anlam verme yetkisine” kimin sahip olduğudur: Üretim figürlerinin anlamını belirleme yetkisi kime verilmelidir? Şayet haphane personeline karşı gelme yüzdesi a koğuşunda 3.5, b koğuşunda 3.7 ve c koğuşunda 11.0 ise, bunun anlamı nedir veya buna nasıl anlam vermek gerekecektir? Bu soru performans ölçümünün perdeleme (gizleme) etkisinden dolayı hayati öneme sahiptir. Çünkü, performans ölçümü gerçek performansın görünümünü engeller. Bu engelleme veya gizleme etkisi iki temel nedenden kaynaklanır: Birincisi, figürleri üreten kişi ile üretim figürlerini alan kişi arasındaki mesafe ne kadar fazlaysa üretim figürlerini alan kişinin bunları anlamlı bir şekilde bir araya getirmesi o kadar zorlaşır. Bilginin birincil süreçten uzaklaşması sonucunda verilen bilginin anlamı tam olarak ortaya çıkmaz ve perdeleme meydana gelir. İkincisi ise yine figürleri üreten personel ile figürlerin ulaştığı personel arasındaki mesafenin gittikçe artması figürlerin gittikçe katılaşmasına neden olur. Üretim figürlerini düzenleyen (tasarlayan) görevli (profesyonel) birincil sürece yakındır ve figürlerin arkasındaki gerçekliği bilir. Üretim figürü enformasyon kaynaklarından biridir ve diğerleriyle (çoğunlukla sayısal veriler) bir araya geldiğinde anlamlı bir enformasyon elde edilmiş olur. Figürün görelî bir anlamı vardır. Oysa, onları alan yöneticiler bakımından muhtlak olma eğilimi söz konusudur.

Yukarıdaki hapisane verilerine bakacak olursak işin içindeki profesyonel, a hücreesindeki şiddet olaylarının meydana gelme performansı hakkında olumsuz kanaate sahiptir. Çünkü, bu koğuş zor mahkumların transferi için elinden geleni yapmıştır ve kalan mahkumlar zaten olay çıkarma eğiliminde değildir. C koğuşu ise profesyonellerce performans bakımından başarılıdır çünkü transfer sayısını minimize etmişlerdir. Oysa c koğuşunda çok daha fazla olay meydana gelmiştir.

Benzer şekilde, bir üniversitedeki fakültelerin faaliyetlerini ele alalım; a fakültesi belli bir dönemde 30, b fakültesi 7, c fakültesi ise 4 dört kongre/konferans düzenlemiş olsun. Bu konferans/kongreleri izleyen bilim adamları (profesyonel anlamında) performans bakımından en başarılı c fakültesini göstermektedirler. Çünkü, buradaki bilim adamları bilgi kaynağına yakındırlar ve yapılan kongrelerin/konferansların kalitesini, içeriğini, tartışılan konuları ve sunulan tebliğlerin orijinalliğini veya işin gösteri yönü olup olmadığını iyi değerlendirirler. Bu bilgilere yakından sahip oldukları için, en yüksek figür görüntüsü sunan a fakültesi değil, c fakültesi performans bakımından daha iyi bulunur.

Bilgi kaynağı olarak üretim figürü, yönetime uzaktır ve daha önemlisi yönetim, bu birincil süreçten uzaklaşmıştır. Çünkü, yönetim bu birincil süreç hakkında daha az sayısal veriye sahiptir. Bu nedenle, varolan verilerden yapılan yorum da farklı olacaktır. Yönetim muhtemelen a hücresinin performansını en iyi olarak değerlendirecektir. Çünkü, en az şiddet olayı burada gerçekleşmiştir. Üniversite örneğinde de muhtemelen a fakültesi, en başarılı olarak kabul edilecektir. Çünkü, sınırlı sayısal veriler, onları kullanan kişiler bakımından tartışmasız ve kesin olarak algılanırlar. Figürün anlamı, onlar bakımından daha az görelidir. İşte burada belirtilen perdeleyici etki, açıkça görülmektedir: Bu seviyede figüre anlam vermek, gerçekten de zordur. Yönetim eline geçen bilgiyi, kesin ve şüphesiz olarak değerlendirir ve gerçeğin sadece bir yönünü görür veya gerçeği tam olarak göremez.

Anlam verme tekelinin manası, bir aktörün “hangi figürlerin önemli olduğu” ve “bu figürlerin ne anlama geldiğine” karar verebilmesidir. Bu ise, sonuçta birbirleri ile rekabet halinde olan farklı gerçekliklerin göz önüne alınması konusunda yanlışa, mümkün olabilecek farklı yorumlar konusunda figürlerin yanlış değerlendirilmesine yol açabilir. Belirtmek gerekir ki, burada kastedilen şey profesyonellerce verilen anlamların her zaman yöneticilerin verdiği anlamlardan daha üstün olduğu değildir. Çünkü, profesyoneller belli anlamları verirken çıkarları bakımından performanslarının düşük olmasını gizleyebilirler. Dolayısıyla anlam verme bakımından, ister profesyonel olsun isterse yönetici olsun, bir tekele sahip olmaları durumunda her ikisi de zararlıdır, denilebilir.

Tekelin yasaklanması, organizasyonda figürlerin nasıl yorumlanacağı konusunda oyunun kuralları üzerinde uzlaşmanın oluşmasına katkı sağlayabilir. Oyun kuralının özünde profesyonel ve yöneticinin kendi yorumlarını koymaları,

anlamaların birbiriyle yüzleştirilmesi ve karşılaştırılması ile zorunlu olanların uyumlulaştırılması ve ardından yöneticinin anlamlandırmaya geçmesi yer alır. Böylece anlamların birbirleriyle rekabet ettikleri bir süreç ortaya çıkar ve bir seçim yapılabilir. Böyle bir sürecin avantajları, şöyle sıralanabilir (de Bruijn, 2002: 588).

Figürlerin anlamlandırılmasında hem yöneticilerin hem de profesyonellerin katkılarının olması, onların sistem dışına çıkmalarına engel olur ve paylaşılan değerlerin artmasına yol açar. Dolayısıyla, iş bakımından motivasyonlarında her hangi bir düşme meydana gelmez.

Farklı anlamlar karşılaştırılarak nihai anlama ulaşıldığında, ortaya çıkan anlam, bu konuda tekel şeklinde verilen anlamdan daha zengin olacaktır. Ayrıca, yönetici ve profesyonellerin finalde uzlaşarak ortaya çıkardıkları bu anlam verme daha etkili olacaktır.

Şayet yöneticiler ve profesyoneller, bir anlam vermeye ulaşma konusunda başarılı olamazlar ise ve onların verdikleri anlamlar çatışma halinde ise, ortaya başka bir gerçeklik çıkacaktır. Bu durumda yöneticiler figürlere daha dikkatli yaklaşacaklar ve profesyonellerin kötü performansı gizlemek için anlam vermeyi kullandıklarını görecekler ve yöneticilerin anlam vermeye daha çok müdahale etmeleri gerekecektir.

### ***İşlev ve forumların azaltılması***

Bir organizasyonun üretim figürleri, değişik fonksiyonlara sahip olabilir. Ayrıca, bu figürler değişik forumlarda kullanılabilirler. Belediye departmanlarının üretim figürleri belediye içerisindeki departmanların karşılaştırılması için; bir dış gözlemci tarafından diğer belediyelerin departmanları ile karşılaştırmak için ve belediye bütçesinin belediye meclisince tahsisinde kullanılabilir.

Bir üretim figürüne ne kadar çok işlev verilir ise ve ne kadar çok farklı forumlar bir üretim figürü için kullanılır ise, o kadar fazla risk ortaya çıkar. Çünkü, burada artan tersine etkiler sonucunda yanlısamalar yaşamak mümkündür. Bu bakımdan, bu stratejinin açıklamak istediği, performansı ölçen yönetici ve profesyonellerin fonksiyon ve forumlar konusunda anlaşmaları gereğidir. Bu anlaşma, üretim figürlerinde hangi fonksiyon ve forumların kullanılacağına açıkça ortaya konulmasını ve sonuçta fonksiyonların ve forumların tek taraflı değiştirilmesinin imkansızlığını ima eder. Böyle bir anlaşma, yöneticiler ve profesyoneller için "görüşme-uzlaşma ortamı" yaratmaktadır. Ayrıca, bu anlaşma yönetici ve profesyoneller bakımından performans ölçümünün amaçlarının neye hizmet edeceği konusunda önceden bir açıklığın sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Dolayısıyla, çalışanlar kendileri açısından belirsizlikten kurtulurlar ve yönetime güven duymaya başlarlar. Bu ise, örgüt kültürünün oluşmasına ve verimliliğin artmasına katkı sağlar.

### **Ürünlerin Stratejik Seçimi**

Performans ölçümü sisteminde anahtar strateji, organizasyonun performans ölçüm sistemini uygulanabilir belirli ürünlerle sınırlaması ve diğer ürünleri sistemin dışına çıkardığını belirlemesidir. Burada “yoğun” performans ölçümü (çıktının ölçümü, karara varılması ve onaylanması) ile “hafif” performans ölçümü (çıktılar sadece ölçülür ve kaydedilir) arasında bir ayırım yapabilmek önem taşır. Bu noktada, ürünlerin seçimi iki temel motive dayanan stratejik bir tercihtir:

- Bütüne yönelme (yoğun sistemde bütün ürünler dahil edilir) uygun maliyetli değildir ve enfomasyonun aşırı yığılması yolunda bir eğilimi güçlendirir (Osborne, Plastrik, 2000),
- Organizasyonun akıllı bir seçim yoluyla ürün setlerini sınırlaması gerçekleşir.

Çoğul-değerli (multi-value) ürünlere performans ölçümünü uygulamak, zengin bir resim ortaya koysa bile oldukça zordur. Çünkü kamu kuruluşları hem çoğul-değerli ürünler hem de tekil- değerli (single value) ürünler üretirler. Örneğin, eğitim hizmeti bir çoğul-değerli faaliyettir ve ölçümü oldukça zordur. Oysa, zamana ayarlanmış sınav kağıtlarını değerlendirmek kolaydır.

Şayet, bir organizasyon ürün tipleri arasındaki farklılığı kabul ediyor ise, ürün seçimi mümkün demektir. Bu durumda, organizasyon tekil-değerli ürünler üzerinde odaklaşır ve geriye sınırlı sayıda çoğul-değerli ürünler kalır. Bu şekilde odaklanma sonucunda, “yoğun” performans ölçümü seçilen ürünler için yapılır. Ölçümden onaylamaya geçilir ve seçilmemiş ürünler için sadece çıktılar ölçülür (hafif performans ölçümü). Böyle bir seçimin olumlu yanları şunlardır:

Birincisi, profesyoneller için cazip olmasıdır. Yöneticiler çok sayıda ürünü “yoğun performans ölçüm sisteminin” dışında tutarlar ve ürünlerin çoğul-değerli doğasına yönelirler. Bu ise, profesyonellere işin içine girme ve katkı yapma imkanı sağlar ve kendilerini koruma ihtiyaçlarından kaynaklanabilecek olumsuzluklara yönelmelerine engel olur.

İkincisi ise, seçilmiş ürünlerin performans ölçümünün seçilmemiş ürünler üzerinde olumlu etkiye sahip olup olmadığı anahtar bir sorudur. Şayet, olumlu bir etkiye sahip değilse performans ölçüm sistemi diğer ürünleri de kapsayacak şekilde genişleyecektir. Bunun anlamı ise, profesyonellerin olumlu davranışı, ürünlerin sınırlandırılmış seçimi yoluyla ödüllendirilmesidir. Negatif davranış sistem ölçeğinin genişlemesiyle sonuçlanmaktadır.

### **Rekabet Halindeki Ürün Yaklaşımı ve Süreç Yaklaşımının Yönetimi**

Aslında, performans ölçümünde, ürünün (çıktı) üretim sürecinde sadece sınırlı bir resmi ortaya koyması eleştiri konusudur. Yerinde bir karar alabilmek i-

çin, sürecin içeriğini iyi görebilmek gerekir. Profesyonellerin nasıl çalıştıkları, diğerleriyle karşılıklı ilişkilerini nasıl gerçekleştirdikleri (ortaklaşa üretim), hangi yeni değişimlere yönedikleri ve bu yönelimin nasıl gerçekleştiği (dinamikler), farklı değerler (çoğul-değer) arasındaki ilişkileri, nasıl çözüme kavuşturdukları gibi sorulara ürünlerin (çıkıtı) ölçülmesiyle cevap bulunamaz (de Bruijn, 2002a: 590). Bu sorulara yanıt, gerçekleşme sürecinin iyi analiz edilmesiyle bulunabilir. Bu sorunun aşılması, profesyoneller arasında diyalogu gerektirir. Belirtilen unsurları Çizelge 2’de kısaca görmek mümkündür.

**Çizelge 2. Ürünlerin Ölçümüne Karşı Süreçler arasındaki Etkileşim İlişkisi**

Çıktıların Ölçümüne Odaklanma	Süreçler arasındaki etkileşime odaklanma
Çıktı	Süreç- Sonuç
Hesaplama	Diyalog
Uzun mesafeli yöntemler	Yerel yöntemler
Birden fazla standarda düşük tolerans	Birden fazla standarda yüksek tolerans
İsimler (nouns)	Fiiller (verbs)

Kaynak: Mulgan (1997).

Ürünlerin ölçümüne odaklanmada, çıktılar önem taşır. Oysa süreçler arasındaki etkileşime odaklanmada bütün sürecin baştan sona kadar incelenmesi ve her türlü ilişkinin değerlendirilmesi söz konusudur. Bunun için, tek taraflı hesaplama yeterli değildir. Profesyonellerle diyalogun kurulması ve onların fikirlerinin alınması önem taşır (Key, 2002: 178-183). Ayrıca, ürünler değerlendirilirken sadece bir standardın göz önünde bulundurulması çok anlamlı değildir ve gerçeğin sadece bir yönünü gösterir. Bu bakımdan gerçeğin bütününe ulaşmak için birden fazla standarda tolerans gösterilmelidir. Benzer şekilde ürün ismi olarak “polis raporu”, “bilimsel makale”, “tedavi edilen hasta” gibi adlandırmalar yapılır. Oysa süreçler arasındaki etkileşime odaklanmada “tutuklamak”, “araştırmak”, “iyileştirmek” gibi fiillerle ifade edilir.

Burada üzerinde durulan temel faktör, performans ölçümünün biçimi (soldaki sütun) ve bunun devamı olarak süreçlerin dikkate alınmasının performans ölçümünde nasıl bir rol oynayacağını açıklığa kavuşturulmasıdır. Bazı yazarlar, süreçlerin karşılıklı etkileşiminin ürünlerin ölçümünden daha önemli olduğunu; çünkü ikincisinin iş bakımından zengin bir resim ortaya koyduğunu; birincisinin ise, yeterli olmadığını ifade ederler. Bazen süreçler hakkındaki diyalog, bir takım riskler de ortaya çıkarabilir. Bu durumda, iyi bilinen “müdahale ettirmeme prensibi” devreye girer. Profesyoneller kendi alanlarına müdahale edilmesini istemedikleri için, diyalog savunmacı ve tarafgir bir görüntü arz eder (Larsen, 2001). Diyalog açısından profesyonellerin konumu, oldukça güçlüdür. İşle ilgili en fazla bilgiye onlar sahiptir ve yöneticiler bu imkândan yararlanma durumun-

dadırlar. Çünkü, diyalog çıktı ölçümündeki riskleri azaltır ve üretim figürlerinin kalitesini artırması bakımından önemli bir araçtır.

Diyalog, üretim figürlerini zenginleştirir. Üretimin gittikçe düşmesi durumunda profesyoneller yenilikçi faaliyetlere girişirler ve yeni ürünler ortaya koyabilirler. Yine diyalog sonucunda profesyoneller, performans ölçümünün olumlu ve olumsuz yan etkilerini gösterebilirler. Dolayısıyla bu performans resminin zenginleşmesine yol açar.

Üretim figürleri diyalog bakımından önemli bir araçtır. Onlar diyalog için gündem maddesi olarak kullanılabilirler. Profesyoneller diyalog kapsamında çalışmalarının çerçevesini ortaya koyarsa üretim figürleri bu çerçeveyi onaylayabilir; profesyonel çok sayıda yeni ve yenilik getirici faaliyetler geliştirir, bunun sonucunda ilgili yılda ürün düşebilir; ama onun ertesi yıllarında önemli iyileşmeler sağlanabilir.

Bu tür bir strateji, profesyonellerin ellerini taşın altına koymaları sonucunu doğurur ve üretim figürlerinin zenginleşmesine yol açar. Dikkatler süreçlere verildiği için, performans ölçümünün statik doğasının etkinliği zayıflar. Böylece, yöneticiler açısından durum netleşir. Diyalogun tarafsız ve savunmacı bir tarzda kullanılmasından ziyade açıklığın sağlanması ve bu olumsuzlukların giderilmesinde bir araç olarak kullanılması mümkün olur.

### ***Performans Ölçümü ve Etik***

Performans ölçümünde organizasyonun çalışanlar, profesyoneller ve bireyler olarak bütün halinde tek bir çatı altında ele alınmasının faydalı olacağı açıktır. Sorunları en aza indirmek için etik ilkelere dikkat edilmesi, bu bakımdan önem taşır. Çünkü organizasyon içinde dürüstlüğü ve güvenilirliği hakim kılmak için etik değerlerin göz önüne alınması ve etik kurallara dikkat edilmesi kaçınılmazdır. Bu açıdan temel olarak şu üç etik prensip üzerinde durmak gerekir:

***Bireylere Saygı*** : Etik bakımdan birinci nokta, bireylere saygı duymak ve onların bütün organizasyonun paydaşları olarak seslerine kulak vermektir. Böylece, organizasyon içindeki bütün paydaşların katılımıyla temel hedefler ve stratejiler tespit edilebilir. Stratejilerin oluşturulmasında, doğrudan bireylerin katkılarının çok büyük faydaları olmasa da alınan kararlardan haberdar olmaları ve daha güvenilir bilgiye ulaşmaları ve iletişimin gelişmesi bakımından faydalı bir sürecin başlamasına katkı sağlayacaktır. Bu nedenle, iletişim sadece yukarıdan aşağıya emir verme şeklinde tek yönlü değil, aşağıdan yukarıya bilgi verme ve alma şeklinde iki yönlü olarak cereyan edecektir.

***Karşılıklı Saygı***: İkinci yaklaşım ise, organizasyona sadece ekonomik bir yapı olarak kâr güdüsüyle hareket eden bir yapılanma olarak bakmaktan vazgeçmek ve onu bir çıkarlar topluluğu olarak değerlendirmektir. Bu çıkarlar, her zaman birbiriyle uyum içinde olmayabilir. Hatta aralarında çatışma da olabilir. Bu ba-



kımdan, organizasyonlar çıkarların çoğulculuğunu gözeten bir yapılanma oluşturmalıdırlar. Birbiriyle çelişen çıkarlar olduğu için böyle bir yapılanmanın oluşturulması kolay değildir. İşte burada önemli olan nokta iletişimi geliştirerek, çıkar çatışmalarını azaltmak ve karşılıklı saygı prensibi içinde bir yapılanma oluşturabilmektir.

**Karar Alımında Yönetmel Dürüstlük ve Açıklık:** Birbirinden farklı değer yargılarının olması durumunda, performans ölçümünde adaleti sağlamak gerçekten de zordur. Çünkü, her bir kesim performans ölçümüne esas teşkil eden kriterlerin belirlenmesinde diğer kesimin korunduğunu düşünecektir. Bu nedenle, karşılıklı olarak değerlerin performans kriterlerinde dengeli dağılımını yapmak gerekir (Kettner, 1993: 31). Bu dengeleme sonucunda kriterlere muhalefet edenler, görüşlerini açıklayacakları platformlara kavuşacaklar ve organizasyonun daha da gelişmesi için katkı yapabileceklerdir.

Farklı değerlerin dengelenmesi, tek başına yeterli değildir. Karşılıklı güvene dayanan gerçek bir diyalogun da sağlanması gerekir. Bu diyalog sağlanmadan belki sorunlar kısa süreli olarak aşılabılır, ancak organizasyonun sağlıklı bir yapıya kavuşması için diyalog kanallarının sürekli açık olması gerekir. Karşılıklı anlayışın kurulması ile organizasyon içinde güven ortamının gelişmesi sağlanır. Organizasyon içindeki güven ortamının gelişmesi ise, diyalogun kalitesini artırarak iletişimi geliştirir ve farklı değerlerin uyum içinde organizasyonun gelişmesi için kullanılmasına uygun bir ortam yaratır.

## Sonuç

Bu stratejiler, yöneticilerin davranışlarını daha dikkatli ve hesaplı yapmaları gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yöneticiler, değişik önerilere hoşgörü ile yaklaşmalı, profesyonellerle yakın ilişkiye girmeli ve onların katılımını sağlamalıdırlar.

Yöneticilerin profesyonellerin görüşlerine önem vermeleri, onların organizasyonun değerlerini benimsemelerine ve işlerine daha fazla motive olmalarına neden olur. Profesyoneller, performans ölçümünün sadece performans ölçümü amacıyla kullanılacağını, başka alanlarda kullanılmayacağını bildikleri için, performans ölçümünde profesyonellerden kaynaklanan olumsuz etkileşimler de ortaya çıkmayacaktır. Profesyonellere tanınan yetkiler ve karşılıklı iyi ilişkiler, organizasyon içinde yöneticiler ile aralarında güven ilişkisinin sağlanmasına neden olacaktır. Böylece, performans ölçümü yönetici ile profesyonellerin birlikte çalışabilecekleri bir ortamın oluşmasına da katkı sağlayacaktır. Bu süreç içinde, oyunun kuralları konusunda bir uzlaşma da ortaya çıkacaktır. Ürün tanımlamalarında, fonksiyonlarda, forumlarda ve anlam vermede, karara ulaşmada ve diyalogun rolü bakımından toleranslı olunması gibi alanlarda uzlaşmaya varılması mümkün olabilecektir.

Oyun kurallarında anlaşmaya varılması, yönetici ve profesyonellerin birlik-teliğini daha da güçlendirecektir. Profesyoneller bakımından bu uzlaşmanın anlamı, fikirlerinin ve görüşlerinin değerlendirileceği konusunda bir garanti olarak görülmüştür. Yöneticiler bakımından ise, profesyonellere tanınan bu yetkilerin onlar tarafından dürüstçe kullanılacaklarına dair bir garanti olmaktadır. Profesyoneller artık kaçamak davranışlarda bulunmayacaklar ve perdeleme etkisi ortadan kalkacaktır.

Perdeleme etkisi, etik sorunları bulunan kamu görevlilerinin bulunduğu ülkelerde yasaların ihmal edilmesine ve keyfi yönetime yol açar. Bu ise, performans ölçümünden beklenen faydanın ters yönde etkide bulunarak zarar vermesine neden olur. Buradaki zarar, kamu hizmeti alan vatandaşa doğrudan kötü hizmet ve görevi suiistimal olarak yansır ve devlete olan güveni zedeler. Ayrıca kamu kaynaklarının bürokratların keyfi davranışları doğrultusunda israf edilmesine ve etkinliğin azalmasına da yol açar.

Performans değerlemesi organizasyonun etkin çalışmasını sağlayabilir. Ancak, bunun için hoşgörülü ve katılımcı bir yaklaşımın sergilenmesi gerekir. Bu nedenle yöneticiler için önemli potansiyeller taşıyan bir araç olarak algılanabilir ama dikkatli kullanılması gereken bir araçtır denilebilir.

Son olarak, ülkemizde son dönemlerde birçok kamu kurumunda performans yönetimine geçildiği görülmektedir. Belirtilen sakıncalı durumların, yöneticiler tarafından dikkate alınması yetersiz ülke kaynaklarının etkin kullanımına önemli katkılar yapabilir.

### **Kaynakça**

- Behn, R.D., Kant, P.A.(1999), "Strategies for Avoiding the Pitfalls of Performance Contracting", *Public Productivity and Management Review*, Vol.22, No.4, ss.470-489
- Bingöl, D. (2003), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Beta, İstanbul
- de Bruijn, H. (2002a), "Performance Measurement in the Public Sector: Strategies to Cope With the Risk of Performance Measurement", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol.15, No.7, s. 578-594
- de Bruijn, H. (2002), *Performance Measurement in the Public Sector*, Routledge, London.
- Fiske, E.B., Ladd, H.F. (2000), *When Schools Compete: A Cautionary Tale*, The Brookings Institution, Washington.
- Ghalayini, A.M., Noble, J.S. (1996), "The Changing Basis of Performance Measurement", *International Journal of Operations and Production Management*, Vol. 16, No.8, s.63-80.

- Halis, M.(2003), "Kamuda Performans Yönetimi", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Coşkun (Ed.), Seçkin Yayınları, Ankara.
- In't Veld, R.J. (1996), *Relations Between the State and Higher Education*, Kluwer Law International, The Hague.
- Key, E. (2002), "Performans Değerlendirmede En Önemli Olgu Diyalog", *İnsan Kaynakları*, Figen Tahiroğlu (Ed.), Hayat Yayınları, İstanbul
- Larsen, B. (2001) ,"Measurement is Better Than 1.000 Opinions Is It?", *Managerial Auditing Journal*, Vol.16, No.2, s.63-68
- Leeuw, F.L. (1996), "Performance auditing, new public management and performance improvement: questions and answers", *Accounting, Auditing Accountability Journal*, Vol.9, No.2, s. 92-102.
- Mulgan, G. (1997), *Life After Politics*, Fontana Pres, London.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government*, Penguin, Reading
- Osborne, D., Plastrik, P. (1997), *Banishing Bureaucracy*, Perseus Pres. Reading.
- Osborne, D., Plastrik, P. (2000), *The Reinventors Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Smith, P. (1993) "Outcome Related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector", *British Journal of Management*, Vol. 4, s.135-151.
- Tahiroğlu, F. (Ed.), (2002), *İnsan Kaynakları*, Hayat Yayınları, İstanbul.
- Winston, J.A. (2000), [www.city.grande-prairie.ab.ca/perfm\\_a.htm#top](http://www.city.grande-prairie.ab.ca/perfm_a.htm#top)'dan aktaran Hans de Bruijn, "Performance Measurement in the Public Sector: Strategies to Cope With the Risks of Performance Measurement", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15, No.7, 2002, s.581.
- Zollers, N., Ramanathan, K.A. (1998), "For-profit Charter Schools and Students Disabilities: The Sordid Side of the Business Schooling", *Phi Delta Kapa*, Vol. 81. s. 287'den aktaran Hans de Bruijn, "Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15, No. 7, 2002, s. 582.